

Eckpunkte *für die Reform der* Arbeitsförderung

Arbeitskreis
Arbeitsmarktpolitik (Hrsg.)

C 00 - 03188

Preis: 3,00 DM

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

liebe Kolleginnen und Kollegen,

die Regierungsparteien haben in ihrem Koalitionsvertrag von 1998 bereits eine grundlegende Reform des Arbeitsförderungsrechtes in Aussicht gestellt. Sie haben festgehalten, dass "angesichts der hohen Arbeitslosigkeit ... die aktive Arbeitsmarktpolitik konsequent fortgesetzt werden muss." Auch wenn zwischenzeitlich eine leichte, konjunkturell und demographisch bedingte Entspannung auf dem Arbeitsmarkt zu verzeichnen ist, kommt es weiterhin darauf an, die aktive Arbeitsmarktpolitik zu verstetigen und entsprechende finanzielle Mittel bereit zu stellen; dies nicht zuletzt wegen der nach wie vor erheblichen Massenerwerbslosigkeit in den neuen Bundesländern.

In der aktuellen politischen Debatte bestehen zwei Gefahren: Zum einen droht die Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund angeblicher Sparzwänge definiert zu werden. Zum anderen wird sie immer stärker auf eine kontraproduktive kurzatmige Vermittlungsfunktion reduziert. Beides würde bereits jetzt bestehende Dequalifizierungsprozesse forcieren.

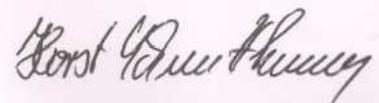
Gerade aus gewerkschaftlicher Sicht muss aber betont werden, dass Arbeitsmarktpolitik mehr ist als kurzatmige Vermittlung von Arbeitslosen.

Der Arbeitskreis hat die veränderten ökonomischen, kulturellen und politischen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes benannt. Ihm kommt das Verdienst zu, auf dieser Basis über die klassischen Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik hinaus weisend, auf ihre ordnungs-, verteilungs- und sozialpolitischen Dimensionen hin gewiesen zu haben. Gleichzeitig hat er konkrete Vorschläge unterbreitet, die diesem erweiterten Verständnis der Arbeitsmarktpolitik entsprechen.

Es bleibt zu hoffen, dass die hier vorliegenden Eckpunkte nicht nur Eingang in die arbeitsmarktpolitische Debatte finden - wie die früheren Beiträge des Arbeitskreises auch (Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, Stellungnahme zum AFRG)-, sondern auch bei der Gesetzgebung berücksichtigt werden.

Abschließend bleibt mir, mich bei allen Mitgliedern des Arbeitskreises für ihre engagierte Arbeit zu bedanken. Sie hat es letztlich ermöglicht, hier einen Beitrag zu formulieren, der die Sichtweisen aus Politik und Wissenschaft berücksichtigt und auch über das gewerkschaftliche Spektrum hinaus gehend wahr genommen werden wird.

Horst Schmitthenner
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall



Eckpunkte für die Reform der Arbeitsförderung

Einleitung	4
1. Herausforderung des Strukturwandels	4
2. Arbeitsmarktpolitik als unverzichtbares, eigenständiges Element in einem beschäftigungspolitischen Gesamtkonzept	4
Eckpunkte für die Reform der Arbeitsförderung	7
1. Arbeitsmarktpolitik für Frauen verbessern	7
2. Zielgruppenorientierung als zentraler Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik	9
3. Aus- und Weiterbildung stärken	14
4. Strukturpolitik mit Arbeitsmarktpolitik verknüpfen	16
5. Die Rolle der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Akteure näherbestimmen	18
6. Arbeitsumverteilung fördern	19
7. Den Arbeitsmarkt gestalten	21
8. Soziale Sicherheit gewährleisten	22
9. Finanzierung sichern und gerechter gestalten	24
Fazit	27

I. Einleitung

1. Herausforderung des Strukturwandels

Der Arbeitsmarkt verändert sich erheblich. Er ist durch eine tendenzielle Absenkung des gesamten Erwerbsarbeitsvolumens, zunehmende Flexibilisierung sowie durch eine Verlagerung zu höher qualifizierten Tätigkeiten gekennzeichnet. Ferner ist eine steigende Frauen- und abnehmende Männererwerbsarbeitsquote zu verzeichnen, wobei allerdings in den neuen Bundesländern ein gegenläufiger Prozess beobachtet werden kann. Zugleich verschieben sich die Relationen zwischen Vollzeit- und Teilzeittätigkeiten. Diese Prozesse laufen nicht gesetzmäßig ab; aber ohne zusätzliche politische Initiativen muss auf längere Sicht, trotz einer gewissen demografisch und konjunkturell bedingten Entspannung auf dem Arbeitsmarkt, mit einer hohen Massenerwerbslosigkeit und einer sich weiter verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit- insbesondere von gering qualifizierten und älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern - gerechnet werden.

Die Strukturveränderungen lassen sich zu einem wesentlichen Teil auf das erhebliche Anwachsen weltweiter Kapital- und der fast völligen Freiheit der Güter- und Dienstleistungsströme zurückführen. Dieser, als Globalisierung bezeichnete Vorgang, wird begleitet von einer relativen Verschiebung zugunsten des Dienstleistungs- gegenüber dem industriellen Sektor (wobei in zentralen Bereichen eine immer stärkere Verzahnung beider Sektoren festgestellt werden kann) und einer Erhöhung der Mobilität der Arbeitskräfte. Diese Prozesse werden durch Produktivitätssteigerungen vor allem auf Grund der Fortschritte in der Informationstechnologie befördert; sie gehen mit Bewusstseinsveränderungen innerhalb der Bevölkerung einher.

2. Arbeitsmarktpolitik als unverzichtbares, eigenständiges Element in einem beschäftigungspolitischen Gesamtkonzept

Es wäre eine **Überforderung der Arbeitsmarktpolitik**, von ihr die Lösung der Probleme einer unzureichenden Beschäftigungspolitik zu erwarten. Sie kann Beschäftigungspolitik nicht ersetzen. Sie stellt jedoch ein unverzichtbares, eigenständiges Element in einem beschäftigungspolitischen Gesamtkonzept dar; sie muss sich an dem Leitbild der "**Vollbeschäftigung neuen Typs**" orientieren. Es muss darum gehen, dass - im Sinne eines Rechtes auf Arbeit - alle Menschen, die können und wollen, dauerhaft die

Möglichkeit bekommen, einer Existenz sichernden Erwerbsarbeit nachzugehen. Dieses neue Leitbild unterscheidet sich von klassischen Vollbeschäftigungskonzeptionen dadurch, dass die künftigen Erwerbsarbeiten an dem Kriterium der sozialen und ökologischen Verträglichkeit zu messen sind und in gleicher Weise für beiderlei Geschlechter zugänglich sein müssen. Ferner geht es nicht mehr darum, lebenslang auf einem Arbeitsplatz dauerhaft einer klar definierten Aufgabenstellung nachzugehen, sondern in vielfältiger Weise auf unterschiedlichen Arbeitsplätzen - unter Einbeziehung von sozial gesicherten Freistellungsphasen (z.B. zur Weiterqualifizierung) und Teilzeit-tätig zu werden. Deshalb kommt es künftig noch stärker als bisher darauf an, die Qualifikation des Arbeitskräftepotenzials den sich stetig verändernden Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen. Damit wird eine Voraussetzung für das allgemeine Recht auf Arbeit, nicht aber auf einen konkreten Arbeitsplatz realisiert. Zum anderen geht es aber auch darum, den Arbeitsmarkt zu gestalten, Flexibilisierung mit Schutzrechten zu verbinden und deren konkrete Ausprägung zu steuern.

Erwerbslosenquote ¹⁾ in den Ländern der EU (Jahresdurchschnitte) ²⁾		
LAND	1998	1999
	1	2
Belgien	9,5	9,0
Dänemark	5,1	4,5
Deutschland	9,4	9,1
Griechenland	10,7	•
Spanien	18,7	15,8
Frankreich	11,7	11,0
Irland	7,8	6,5
Italien	11,9	11,3
Luxemburg	2,8	2,7
Niederlande	4,0	3,1
Österreich	4,7	4,4
Portugal	5,1	4,5
Finnland	11,4	10,2
Schweden	8,3	7,0
Vereinigtes Königreich	6,3	•
Europäische Union (15 Länder)	9,9	9,2

1) Anteil der Erwerbslosen an den Erwerbspersonen
 2) Quelle: Eurostat Datenbank, Zit. Arbeitsmarkt 1999, S. 55

Im Sinne des in zahlreichen EU-Dokumenten festgeschriebenen und zuletzt in den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 2000 konkretisierten "Gender Mainstreaming-Ansatzes" geht es nicht nur darum, frauenfördernde Maßnahmen in die Arbeitsmarktpolitik zu integrieren, sondern es müssen als Querschnittsaufgabe sämtliche beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen daraufhin untersucht werden, welche Auswirkungen sie auf die unterschiedlichen Geschlechter haben. In den letzten Jahren wurden die Grundlagen für eine **europäische Arbeitsmarktpolitik** durch den Luxemburg-Prozess gelegt. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien setzen Ziele, die von den Mitgliedsstaaten in eigener Verantwortung umzusetzen sind. Die Arbeitsmarktpolitik soll einen Beitrag zur Lösung der Probleme leisten, in dem sie insbesondere eine kontinuierliche Förderung des Arbeitskräftepotenzials (im Sinne einer zukunftsfähigen Qualifizierung und des Erhaltes, der Wiederherstellung bzw. der Erweiterung der Beschäftigungsfähigkeit) entsprechend den beschäftigungspolitischen Leitlinien ermöglicht, den Abbau der Arbeitslosigkeit durch Umverteilung bestehender Arbeit fördert, einen strukturellen Beitrag zur Erweiterung des Erwerbsarbeitsvolumens sowie zur Realisierung von Chancengleichheit, Transparenz und Ordnung des Arbeitsmarktes leistet und schließlich nach wie vor den Lebensstandard im Falle von Arbeitslosigkeit sichern hilft.

II. Eckpunkte für die Reform der Arbeitsförderung

1. Arbeitsmarktpolitik für Frauen verbessern

Für Frauen wird trotz der zu erwartenden Beschäftigungsgewinne in der Bundesrepublik das Arbeitsmarktungleichgewicht fort bestehen. Insbesondere in den neuen Bundesländern zeichnen sich negative Entwicklungstendenzen ab. Ergänzend - und nicht im Widerspruch zum Gender Mainstreaming-Ansatz - muss die Arbeitsmarktpolitik einen eigenständigen Beitrag zur Förderung von Frauen leisten. Sie kann und muss eingebunden in ein staatliches Gesamtkonzept - einen Beitrag dazu leisten, die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Erwerbsarbeitsleben und einer angemessenen sozialen Absicherung zu realisieren.

Frauen sind nicht nur quantitativ geringer an Beschäftigung und höher an der Arbeitslosigkeit (unter Einbeziehung der Stillen Reserve) beteiligt, oftmals befinden sie sich in geringer qualifizierten Tätigkeiten und in sozial weniger regulierten (gegebenenfalls geringfügigen) Beschäftigungsverhältnissen. Bezogen auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird es künftig darauf ankommen, durch verbindliche Vorgaben, quantitative und qualitative Aspekte der Frauenbeschäftigung zu berücksichtigen und unter anderem durch Ausweitung der Kompetenzen der Beauftragten für Frauenbelange sowie spezieller Anreize für Träger überprüfbar und steuerbar zu machen. Arbeitsmarktpolitik muss auf eine höhere Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben sowie auf eine Weiter- und Höherqualifizierung von Frauen zielen und auf spezifische Fraueninteressen (z.B. Teilzeitweiterbildung) zugeschnitten sein. Gerade aus frauenpolitischer Sicht ist die Einbeziehung von geringfügig Beschäftigten in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik erforderlich.

Zudem muss - trotz einiger Verbesserungen im Bundeserziehungsgeldgesetz - geprüft werden, wie eine stärkere steuerfinanzierte, auf dem Lohnersatzleistungsprinzip basierende Förderung von Erziehungszeiten gewährleistet werden kann. Dies zum einen, um Männer stärker zu motivieren, ihren Erziehungsaufgaben nachzukommen, andererseits um mehr Spielraum für Arbeitsumverteilung zu schaffen. Ferner sollten auch diskriminierende Regelungen zur Wahrnehmung individueller Teilzeit beseitigt werden. Zum einen ist an die Aufhebung der Beschränkung des Teilarbeitslosengeldes auf ein halbes Jahr zu

*Mehr Kompetenzen
für Frauenbeauftragte*

Geringfügig Beschäftigte in aktive Maßnahmen

Lohnersatzleistungsprinzip bei Erziehungszeiten

Kein faktischer Zwang zur Vollzeitarbeit für Teilzeitbeschäftigte

Teilzeit- und Rückkehrrechte

Erweiterter BerufsrückkehrerInnenbegriff

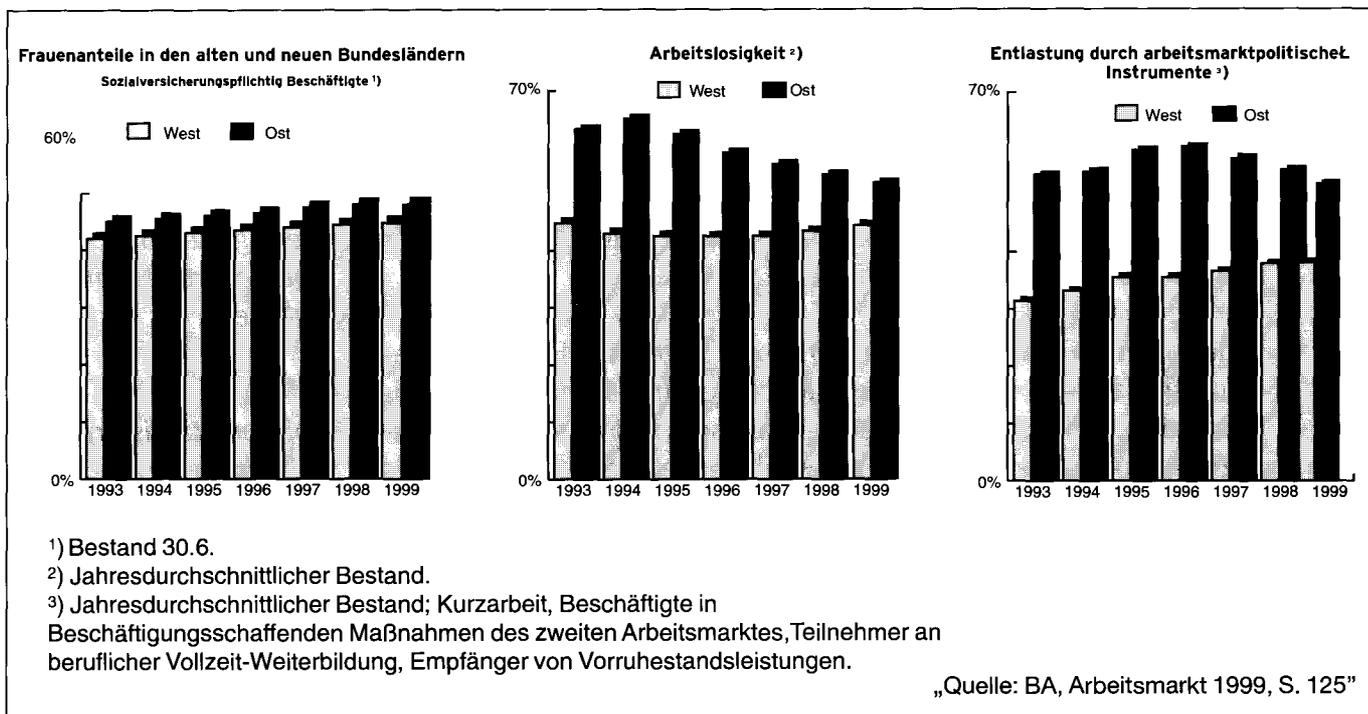
Erlöschensfristen verlängern

Erziehungsgeldbezugszeiten gleichstellen

denken, zudem muss der faktische Zwang für ehemals Teilzeitbeschäftigte, auch Vollzeittätigkeiten anzunehmen, um einen Anspruch auf Lohnersatzleistung zu behalten, aufgehoben werden. Zum anderen sind im Rahmen des Arbeitsrechtes Ansprüche auf Teilzeitarbeit und entsprechende Rückkehrrechte zu verankern.

Aus der Definition der Berufsrückkehrerinnen gemäß § 20 SGB III ist der Personenkreis ausgeschlossen, der eine schulische Ausbildung, ein Hochschulstudium wegen Kindererziehung oder Pflege unterbrochen hat. Zumindest soweit vorher eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt wurde, sollte dieser Personenkreis in die Definition der Berufsrückkehrerinnen aufgenommen werden.

Dadurch, dass im SGB III Zeiten des Bezugs von Erziehungsgeld lediglich als Rahmenfrist erweiternd gelten, besteht eine Gefährdung von (Rest-)ansprüchen auf Arbeitslosengeld oder -hilfe: Sie unterliegen Erlöschensfristen von vier bzw. drei Jahren. Das Untergehen von Leistungsansprüchen durch Phasen der Familienarbeit ist nicht vertretbar. Diese Regelung sollte durch Verlängerung der Erlöschensfristen neutralisiert werden. Ferner bedarf es der Gleichstellung von Zeiten des Bezugs von Erziehungsgeld mit Zeiten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, analog zum Wehr- und Ersatzdienst, finanziert aus Bundesmitteln.



2. Zielgruppenorientierung als zentraler Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik

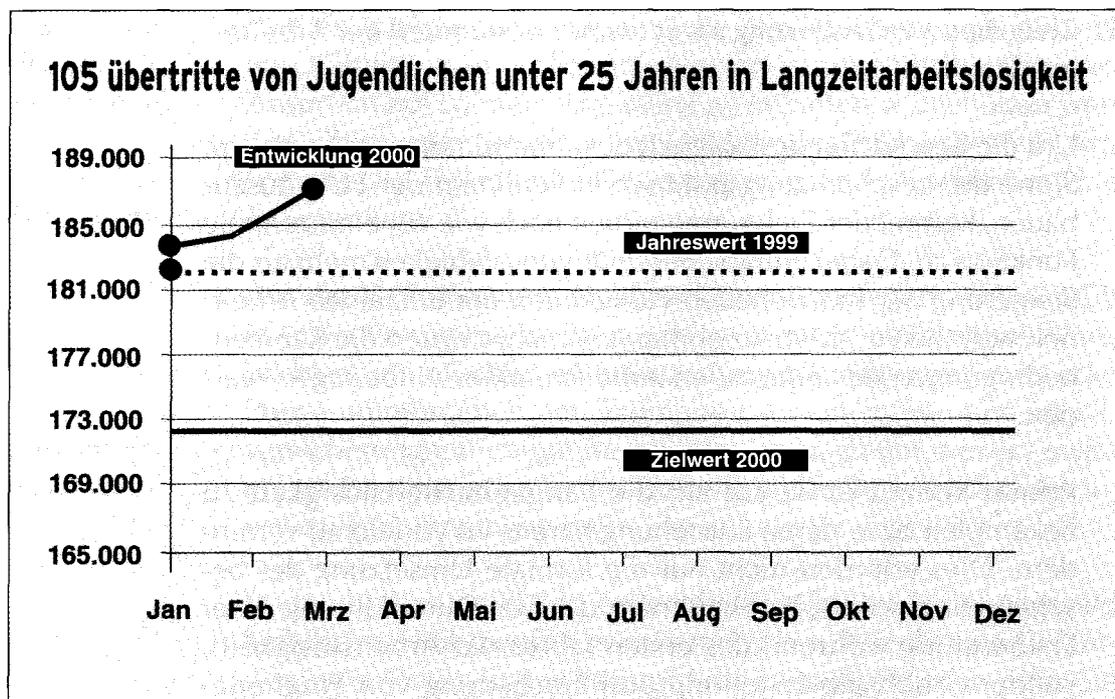
Um die Beschäftigungsfähigkeit des Arbeitskräftepotenzials - im Sinne der beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU - auszubauen, kommt der Zielgruppenarbeit nach wie vor eine zentrale Funktion zu. Dabei umfasst Beschäftigungsfähigkeit mehr als die Steigerung der individuellen Fähigkeiten der einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer; vielmehr müssen die Rahmenbedingungen des regionalen Arbeitsmarktes einbezogen werden.

Primär kommt es darauf an, die Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen bzw. deren Entstehung bereits im Vorfeld zu verhindern. Dies erfordert nicht nur die formale Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU (Durchführung einer Erstberatung während des ersten Jahres der Arbeitslosigkeit), sondern auch die Erstellung und Erarbeitung von Eingliederungsplänen für jeden Betroffenen, verbunden mit konkreten arbeitsmarktpolitisch zweckmäßigen Angeboten, die die Betroffenen auch rechtlich geltend machen können müssen. Oftmals wird die sich weiter verfestigende Langzeitarbeitslosigkeit auf den bestehenden Kündigungsschutz und auf das bestehende Lohnniveau und der damit angeblich vorhandenen Inflexibilität des Arbeitsmarktes und der Arbeitskräfte zurückgeführt. - Tatsächlich bestehen aber erhebliche Vorbehalte auf Arbeitgeberseite, Langzeitarbeitslose einzustellen. Hinzu kommt, dass diese vielfach über weitere "Vermittlungerschwernisse" verfügen, wobei sich die lange Arbeitslosigkeit an sich als eigenständiges Problem entwickeln kann. Hier bedarf es auf die Person zugeschnittener Maßnahmen, um die Arbeitsfähigkeit zu bewahren, auszubauen oder gegebenenfalls wieder herzustellen. Hierfür reichen isolierte Förderinstrumente oftmals nicht aus. Es muss darum gehen, unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und betriebliche Arbeitserfahrung zu flexiblen Förderketten zu verknüpfen.

Ansprüche auf zweckmäßige Maßnahmen

Förderketten flexibilisieren

Ein arbeitsmarktpolitischer Beitrag zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit besteht bereits darin, ansetzend an den Schulabgängern - ebenso auch an der zweiten Schwelle - Arbeitslosigkeit zu vermeiden und eine qualifizierte Hochschulausbildung oder eine Berufsausbildung im Rahmen des dualen Berufsbildungssystems zu ermöglichen. Mit dem Sonderprogramm "Jump" hat die Bundesregierung bereits positive Akzente gesetzt. Insbesondere aufsuchende und motivierende Instrumente (vgl. Art. 11 des Son-

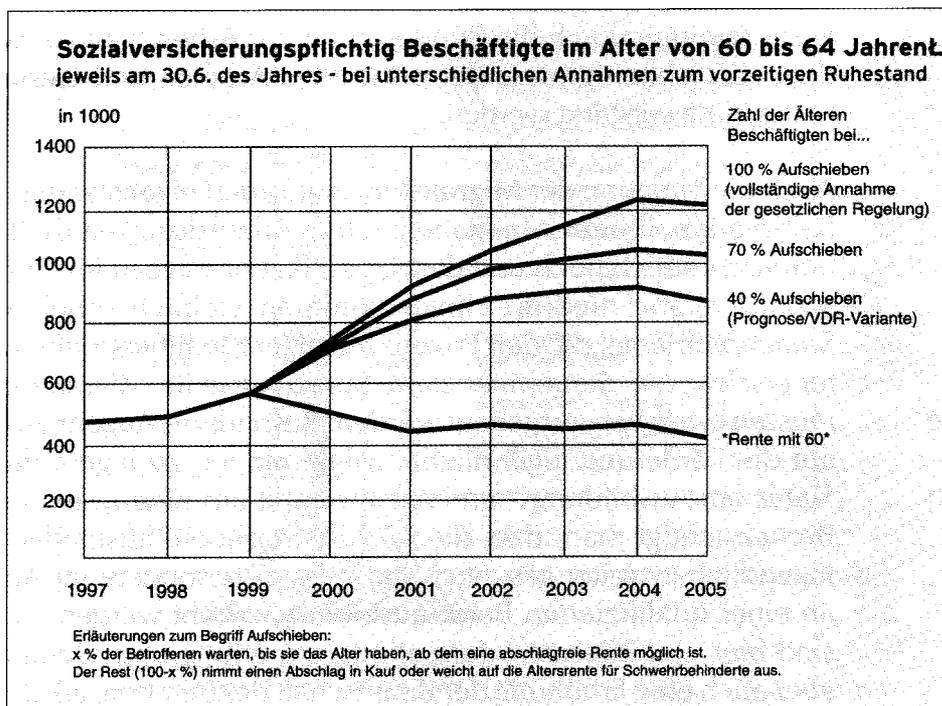


„Quelle: Controllingbericht der BA, 1. Quartal 2000“

Jump-Elemente zu Regelninstrumenten machen

derprogrammes) müssen weiter entwickelt und im Rahmen der Regelförderung bei der Bundesanstalt für Arbeit in ein neues SGB III integriert werden. Gleichwohl ist bereits jetzt jeder 6. Jugendliche in der Bundesrepublik Deutschland ohne abgeschlossene Berufsausbildung, die Zahl der betrieblichen Ausbildungsplätze ist nach wie vor zu gering. Dies zeigt, dass allein über ein Sonderprogramm die Probleme nicht zu lösen sind. Um den qualitativen und quantitativen Anforderungen an eine moderne duale Berufsausbildung zu genügen, bleiben die Forderung nach ihrer Umlagefinanzierung ebenso auf der Tagesordnung wie die Zertifizierung von Maßnahmen der Berufsvorbereitung als Bestandteil eines Gesamtkonzeptes, welches es allen Jugendlichen, die können und wollen, ermöglicht, eine hochwertige Berufsausbildung zu erhalten.

Ein besonderes Augenmerk ist auf die Situation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu richten. Der Ausschluss der Älteren von der Erwerbsarbeit führt zur Diskriminierung des Alters. Wo es keine Kultur der Altersarbeit mehr gibt, gehen soziale Erfahrungen verloren, und Ältere haben kaum noch Beschäftigungschancen. Insbesondere durch die demografische Entwicklung bedingt, steht der Arbeitsmarkt vor folgendem Problem: Kurzfristig wird - um Vollbeschäftigung zu erreichen - eine aktive staatliche Finanz- und Wirtschaftspolitik nicht ausreichen. Mit hin wird man an Maßnahmen zur Umverteilung der Arbeit und



„Quelle: IAB Werkstattbericht Nr. 4/2000, S. 13“

einer Verkürzung der Lebensarbeitszeit nicht vorbei kommen. Mittelfristig ist aber dem Trend der immer frühzeitigeren Ausgrenzung aus dem Arbeitsleben entgegen zu wirken. Künftig wird es darum gehen, optionale Ausstiegsmodelle aus dem Arbeitsleben zu realisieren. Diesem Anliegen muss auch im Renten- und Arbeitsförderungsrecht Rechnung getragen werden. Dies beinhaltet mittelfristig eine Erhöhung des durchschnittlichen faktischen Austrittsalters aus der Erwerbsarbeit, ohne dass hierdurch allerdings die Arbeitslosigkeit erhöht werden darf. Gleichzeitig bedarf es aber der Möglichkeit, sowohl vor als auch nach der eigentlichen Regelrentenalterseintrittsgrenze in den Ruhestand zu gehen. In diesem Zusammenhang muss die Attraktivität von Vorruhestandspassagen über Arbeitslosigkeit für die Betriebe stärker gedämpft werden, als dies bisher der Fall ist. § 147 a SGB III ist - soweit verfassungsrechtlich zulässig¹⁾ - um seine Ausnahmetatbestände zu bereinigen, bzw. es sind anderweitige Maßnahmen zu ergreifen, die den Arbeitgeber im Falle von Entlassungen älterer Arbeitnehmer angemessen belasten. Die bereits zum 1.8.1999 erfolgte Einrichtung von Brücken öffentlich geförderter Beschäftigung für Ältere ist ausdrücklich zu begrüßen. Die Berufe und Tätigkeiten, die anerkannterweise wegen der mit ihnen verbundenen Arbeitsbelastungen nicht bis zum gesetzlichen Rentenalter ausgeübt werden können, sollten durch ein prioritäres Angebot von Fort- und

Optionalen Renteneintritt

Erstattungspflichten der Arbeitgeber präzisieren

¹ Beispielsweise erscheinen § 147 a Abs. 1 Nrn. 3-7 SGB III verfassungsrechtlich nicht geboten, da die angesprochenen Fallgestaltungen zum Teil den Arbeitgeber aus seiner beschäftigungspolitischen Verantwortung entlassen. So muss der Arbeitgeber beispielsweise gemäß § 147 a Abs. 1 Nr. 3 SGB III die Kosten an das Arbeitsamt nicht erstatten, selbst wenn er den Arbeitnehmer zu einer Eigenkündigung gedrängt hat.

Weiterbildung durch die Bundesanstalt für Arbeit flankiert werden. Gleichzeitig muss der präventive Arbeits- und Gesundheitsschutz verstärkt werden.

*Steuerfinanzierte
Sprachkurse aus-
bauen*

Auch die Situation der MigrantInnen erfordert eigenständige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Ihre Arbeitslosigkeit ist überdurchschnittlich hoch und das Qualifikationsniveau im Durchschnitt relativ niedrig. Hinzu kommen vielfach erhebliche Sprachprobleme, die den Erwerb sonstiger Qualifikationen weiter erschweren. Steuerfinanzierte Sprachkurse für MigrantInnen müssen erheblich ausgebaut werden. Besonderes Augenmerk ist auf die Förderung jugendlicher MigrantInnen zu legen, deren Status am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt am niedrigsten liegt. Berücksichtigt man, dass die Ausbildungsquote ausländischer jugendlicher weiter gesunken ist, muss insbesondere ihr Anteil an einer qualifizierten Berufsausbildung erhöht werden. Nötig sind hier eine bessere Informationsvermittlung und Beratung, aber auch eine Erhöhung der Bereitschaft der Betriebe, ausländische jugendliche auszubilden.

*50.000 zusätzliche
Arbeitsplätze für
Schwerbehinderte*

Schwerbehinderte bleiben eine wichtige Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik. Ihre Arbeitslosigkeit hat in den letzten Jahren weiter zugenommen. Die bisherigen Instrumente der Schwerbehindertenabgabe reichen augenscheinlich nicht aus, dieses Problem zu bewältigen. Der Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik unterstützt die Bestrebungen, die Schwerbehindertenabgabe umzustellen und die Quote unter der Voraussetzung zu senken, dass ein Abweichen von dieser (gesenkten) Quote schärfer sanktioniert und eine nachprüfbare Steigerung von 50.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen im Bereich der Schwerbehinderten in den nächsten beiden Jahren realisiert wird. Bestrebungen, eine einheitliche Rehabilitationsbehörde zu schaffen, werden abgelehnt, da dies die Nutzung der arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen der BA zur beruflichen Rehabilitation erschweren würde; medizinische und berufliche Rehabilitation sind aber unterschiedliche Instrumente, die aus guten Gründen den unterschiedlichen Sozialversicherungsträgern zugeordnet worden sind.

*Zuständigkeit der
BA für berufliche
Rehabilitation*

In der arbeitsmarktpolitischen Diskussion gerät die Gruppe der Geringqualifizierten immer stärker ins Blickfeld. Der Arbeitslosenanteil dieser Gruppe liegt etwa doppelt so hoch wie ihr Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und dürfte weiter zunehmen. Diese Gruppe ist allerdings sehr heterogen, eine fehlende Ausbildung allein tangiert die Wiedereingliederung weniger als in Kombination mit anderen "Vermittlungserschwernissen", insbesondere einem hohem Lebensalter. Die aktuelle De-



batte wird von Vorschlägen zur Förderung eines Niedriglohnsektors dominiert, in der suggeriert wird, dauerhafte zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte könnten durch unbefristet gewährte Subventionen geschaffen werden. Nach allen vorliegenden Berechnungen sind die Beschäftigungswirkungen gering, die Kosten enorm; hinterfragt werden muss, ob die vorgeschlagenen Subventionen nicht eher höher qualifizierte Niedrigverdiener treffen würden. Eine pauschale Förderung knüpft an dem Tatbestand "niedrige Löhne" und nicht formal geringer Qualifikation an. Die Rede von den zusätzlichen "Einfacharbeitsplätzen" ignoriert völlig, dass nahezu alle Dienstleistungstätigkeiten hohe Anforderungen an die soziale und z.T. auch fachliche Kompetenz stellen. Die häufig aufgeworfene Frage nach der "Qualifizierbarkeit" bestimmter Personengruppen hängt weniger von den Fähigkeiten und Voraussetzungen der zu qualifizierenden Personen als vielmehr davon ab, ob didaktisch und inhaltlich geeignete Maßnahmen entwickelt werden. Der Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik plädiert auch deswegen dafür, die bisherige Zielgruppenförderung nicht durch eine "Subvention mit der Gießkanne" (Kombilöhne) zu ersetzen, sondern vielmehr im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Fort- und Weiterbildung Instrumente zu entwickeln, bzw. bestehende anzuwenden, die der Heterogenität der Gruppe der Geringqualifizierten entsprechen; dies beinhaltet insbesondere, das Instrument der Eingliederungspläne - verbunden mit konkreten Rechtsansprüchen auf arbeitsmarktpolitisch zweckmäßige Maßnahmen - zu nutzen.

Keine Kombilöhne

Spezifische Maßnahmen für Geringqualifizierte

3. Aus- und Weiterbildung stärken

Im Zuge der gestiegenen Anforderungen des Arbeitsmarktes kommt der Grund- und Weiterqualifikation aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein immer höherer Stellenwert zu. Bildung muss durch die Integration von beruflicher, allgemeiner und politischer Bildung Schlüsselqualifikationen vermitteln und bereits in der Schule die Lust "am lebenslangen Lernen" erzeugen. Das aus Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz abgeleitete Recht auf Weiterbildung umfasst in seinem Kernbereich auch die berufliche Weiterbildung. Sie zu fördern ist danach Aufgabe des Staates und der Gesellschaft. Zugangs- und Teilnahmechancen der Arbeitnehmerinnen an betrieblicher Weiterbildung sollten durch Tarif- und Betriebsvereinbarungen verbessert werden; dabei darf die Wirtschaft nicht aus ihrer Verantwortung für die betriebliche Aus- und Weiterbildung entlassen werden.

Neben der betrieblichen kommt auch der in erster Linie durch die Bundesanstalt für Arbeit finanzierten externen Weiterbildung eine stärkere Bedeutung zu. Arbeitsmarktpolitik fördert und begünstigt eine auf lebenslanges Lernen angelegte Weiterbildungspolitik. Um gerade gering qualifizierte - in der Regel niedrig verdienende-Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Weiterqualifizierung zu motivieren und auch um Inkompatibilitäten gegenüber der ESF-Förderung für Nichtleistungsbezieher zu vermeiden, schlägt der Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik vor, das Mindestunterhaltsgeld aus Beitragsmitteln auf das Niveau der ESF-Förderung aufzustocken.

Erhöhung des Mindest-UhG auf ESF-Niveau

Zudem müssen neue Instrumente, die auch die Arbeitgeber dazu motivieren, mehr Weiterbildung durchzuführen, als Regelförderinstrument im SGB III verankert werden. Zu denken ist insbesondere an das Instrument der Jobrotation, welches darauf zielt, Arbeitgeber wie Arbeitnehmer anzureizen, mehr Ressourcen in die Qualifizierung zu stecken und gleichzeitig einen Arbeitsumverteilungseffekt zu erzielen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Stellvertreterinnen sozialversicherungspflichtig beschäftigt- und im Rahmen der üblichen tariflichen und betrieblichen Arbeitsbedingungen in den Arbeitsprozess integriert werden. Im Bereich der Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung sollten die Arbeitsämter um Schrittmacherdienste zu leisten, befristet bei tarifvertraglich oder betriebsverfassungsrechtlich vereinbarten, auf den umfassenden Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit zielenden und zertifizierten Weiterbildungsmaßnahmen ein Drittel der Kosten für die berufliche Weiterbildung übernehmen. Diese

Jobrotation mit sozialversicherungs-pflichtigen Stellvertreterinnen

Schrittmacherfunktion der Arbeitsämter bei Weiterbildung

Förderung sollte in Klein- und Mittelbetrieben, für Un- und Angelernte sowie ältere Facharbeiter gelten.

Die Qualität der (externen) Weiterbildung darf nicht nur an der Effizienz, sondern muss auch an der Effektivität gemessen werden. Dies erfordert unter anderem ein angemessenes Verhältnis von hauptberuflichem und nebenberuflichem Personal, tarifgemäße Arbeitsbedingungen, Vor- und Nachbereitungszeiten sowie Qualifikation und Weiterbildung des Lehrpersonals und nicht zuletzt angemessene Teilnehmergruppengrößen. Eine moderne Weiterbildung muss unter Einbeziehung der Chancengleichheit auf Nachhaltigkeit der Vermittlung bzw. der sinnvollen Integration in weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zielen, statt auf kurzfristige Eingliederung zu setzen, die mit Dequalifizierungsprozessen verbunden sein kann. Hierfür bedarf es im Rahmen der Eingliederungsbilanzen qualitativer Verbleibsanalysen einschließlich Maßnahmeevaluationen. Um diese Ziele zu erreichen, muss die Trägertätigkeit noch stärker als bisher ein Spektrum umfassen, das sich von der Beratung vor der Qualifizierung bis zur Nachbetreuung und Vermittlungsunterstützung als refinanzierte Regeltätigkeit erstreckt.

Angemessene Lehrbedingungen

Nachhaltigkeit der Vermittlung

Um kontraproduktive Anreizstrukturen zu verhindern, muss die Trägerfinanzierung weniger teilnehmerbezogen und stärker auf Projektförderung umgestellt werden. Die bisherige Form der Finanzierung der Leistungen der aktiven Arbeitsförderung in Form von "Maßnahmen" (Bindung der Finanzierung an Teilnehmermenge und Teilnahmedauer und den damit verbundenen verschuldeten Prozessen) führt zu Anreizsystemen, die den Zielen der Arbeitsförderung entgegen stehen: Für bestimmte Betroffene können Leistungen nicht zum richtigen Zeitpunkt erbracht werden, bei der Bewilligung einer Maßnahme muss eine Mindestzahl von Teilnehmern gefunden werden. Die Dauer der Maßnahmen richten sich nicht nach ihrem Ziel, sondern nach sozialrechtlichen Erwägungen. Die Modularisierung von Weiterbildungsangeboten findet auch deshalb kaum statt, weil ein entsprechend praktikabler Abrechnungsmodus fehlt. Potenzielle Arbeitgeber können oft nicht warten, bis die Maßnahme zu Ende ist; der Dienstleister kann aber nicht vorzeitig auf die Teilnehmer verzichten, weil dann die Förderung sinkt. Aus diesen Gründen sollte die Finanzierung von durch die BA zu beauftragenden Dritten stärker auf qualitäts- und erfolgsorientierte Kriterien umgestellt werden. Notwendig ist weiterhin eine stärkere mittelfristig ausgerichtete Institutionenförderung, verbunden mit einem höheren Anteil von Auftragsmaßnahmen.

Trägerfinanzierung stärker auf Projektförderung umstellen

Finanzierung nach Qualitäts- und Erfolgsmaßstäben

4. Strukturpolitik mit Arbeitsmarktpolitik verknüpfen

Die wichtigsten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik müssen systematisch mit Programmmaßnahmen zur regionalen Wirtschaftsförderung und Strukturverbesserung verknüpft und präventiv ausgerichtet werden. Dabei bedarf es einer klaren Verantwortungszuweisung zwischen Arbeitsmarktpolitik einerseits und Wirtschafts-, Finanz- und Infrastrukturpolitik andererseits.

Die Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik besteht hierbei im Wesentlichen in der Verbesserung der individuellen Chancen durch eine breit angelegte Qualifizierungspolitik, welche Beschäftigungsförderung zur individuellen Stabilisierung und Qualifizierung einschließt. In der Beschäftigungsförderung stehen mit ABM und SAM zwei unterschiedlich ausgeformte Instrumente zur Verfügung: ABM dient der individuellen Förderung zur Integration besonders schwer vermittelbarer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Mit SAM ist in den vergangenen Jahren ein Instrument geschaffen worden, das sich besonders gut für die Verknüpfung mit Programmen und Maßnahmen der regionalen Wirtschafts- und Strukturförderung eignet. Es ist allerdings im Gegensatz zu ABM relativ zielgruppenunspezifisch, insoweit behält ABM seine Berechtigung. ABM muss je nach Lage des zu bearbeitenden einzelnen Falles in stärkerem Maße mit Qualifizierungsmodulen kombiniert werden.

ABM mit Qualifizierungsmodulen kombinieren

Um eine regionale Verknüpfung der Arbeitsmarktpolitik auf der Ebene der Länder zu verbessern, bedarf es der Abstimmung der Untergliederungen der BA und der verschiedenen Gebietskörperschaften und der Länder. Die Landesstrukturpolitik muss mit den Fördermöglichkeiten des SGB III stärker verknüpft werden. Die Arbeitsämter müssen als Financiers von Weiterbildung bei der Ausarbeitung regionaler Qualifizierungspolitiken frühzeitig einbezogen werden und mitwirken.

Arbeitsämter in regionale Qualifizierungspolitik einbeziehen

Insbesondere in strukturschwachen Regionen der neuen Länder sollte die Arbeitsmarktpolitik mit Technologieförderung verknüpft werden. Es ist zu prüfen, ob für arbeitslose Hochschulabsolventinnen ein bis zu dreijähriger degressiver Lohnkostenzuschuss und eine begleitende Qualifizierung gewährt werden kann.

LKZ für Hochschulabsolventinnen

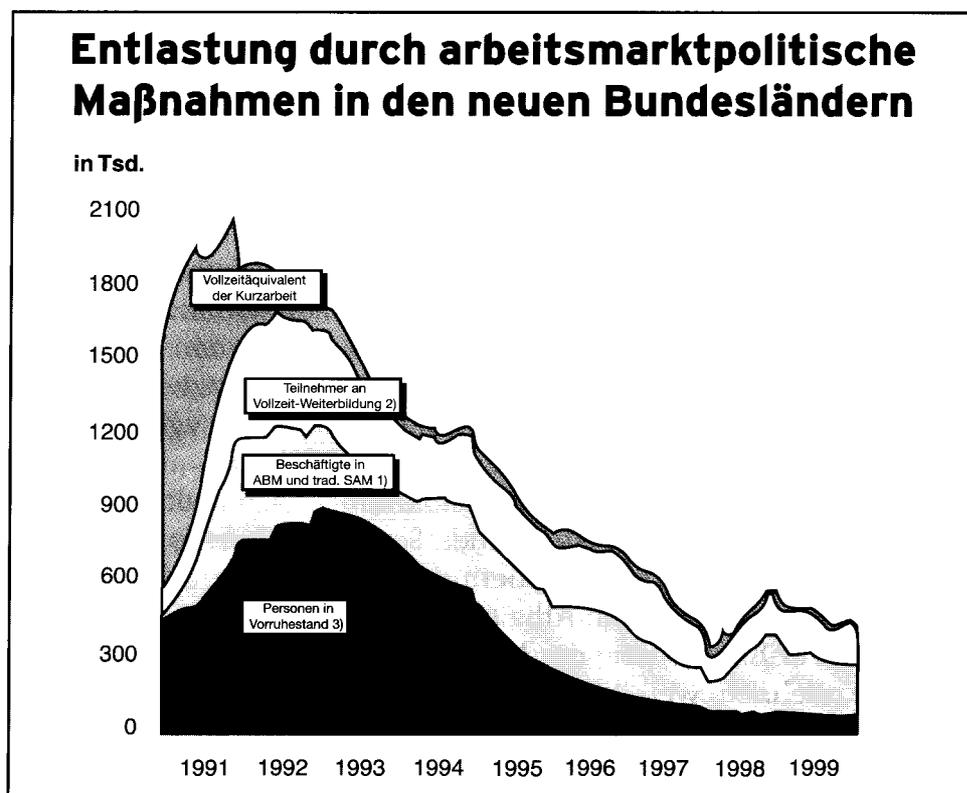
Bei Vergabe-ABM ist im Falle tariflicher Zahlung eine Optionsmöglichkeit auf Pauschalbetragsförderung vorzusehen. Vergabeaufträge sollen auch verknüpft werden können. Die Arbeitsämter sollten die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten, Förderzeiträume für Vergabe-ABM über ein Jahr hinaus zu ermögli-

Pauschalierung bei tariflicher Vergabe-ABM

chen, stärker nutzen, wenn Investitionszeiträume die Jahresfrist übersteigen. In strukturpolitisch besonders benachteiligten Regionen muss über die Einführung einer verstärkten Förderung von SAM analog zu ABM nachgedacht werden. Die Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik wird erst dann möglich, wenn auch über die Ebene des SGB III hinaus gehend, entsprechend strukturpolitische Programme, die für die Verknüpfung geeignet sind, initiiert werden. In Modellvorhaben müssen die Möglichkeiten regionaler Differenzierung und neuer Verknüpfungen zwischen Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik weiter verbessert werden, indem die Einrichtung regionaler Arbeitsmarktfonds zugelassen wird, die sich aus Mitteln der BA, des Landes und der örtlichen Ebene (Landkreis, Kommune) speisen. Die Fonds gewähren zinslose Darlehen für Betriebe und Projekte, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen und Arbeitslose einstellen. Die Fonds werden auf regionaler Ebene verwaltet; Entscheidungsgremium für die Beteiligung der Arbeitsämter an den Fonds ist die Selbstverwaltung. Die Fonds finanzieren sich - einmal gestartet - aus den Rückflüssen der Darlehen und weiterhin, abhängig von ihrem Integrationserfolg - gemessen an den in der Region vorgenommenen Zielvereinbarungen - aus weiteren Zuschüssen der BA, des Landes und der örtlichen Ebene.

Verstärkte Förderung von SAM

Regionale Arbeitsmarktfond



1) Bis Ende 1997: Produktive Lohnkostenzuschüsse ohne LKZ OfW.

2) Einschl. Deutschsprachlehrgänge und berufsfördernder Bildungsmaßnahmen (Reha-Wiedereingliederungsfälle); bis 1997 einschl. Umschulung

3) ab 1994 einschl. Regelung gem. § 428 SGB III

„Quelle: BA, Arbeitsmarkt 1999, S. 123“

5. Die Rolle der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Akteure näher bestimmen

Die Zielformulierung des AFG beinhaltet noch den Bezug zwischen Arbeitsförderung und Wirtschaftspolitik (vgl. Stabilitäts- und Wachstumsgesetz). Angesichts zunehmender Ausgrenzung von Langzeitarbeitslosen und der Zunahme von Lebensverläufen mit beruflichen Brüchen werden die Grenzen des ursprünglich im AFG angelegten Systems immer sichtbarer. Regionale Strukturförderung und die Förderung lebensbegleitenden Lernens können von einer Sozialversicherung allein nicht ausreichend geleistet werden, sind aber unbedingt erforderlich. Hier bedarf es einer Neudefinition und Feinabstimmung der arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und strukturpolitischen Instrumente der unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Akteure.

Keine weitere Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik

Ungeachtet einiger konstruktiver und innovativer Elemente kommunaler Arbeitsmarktpolitik sprechen zwei Gründe dafür, eine Verlagerung der Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik von der BA und ihren Untergliederungen auf die Kommunen nicht weiter zu treiben: Für eine effiziente Volkswirtschaft wird es immerwichtiger, dass ihre Arbeitskräfte auch europaweit denken und arbeiten. Insbesondere die Arbeitsvermittlung und die Qualifizierungspolitik müssen daher überregional ausgerichtet werden. Zudem kann das Verfassungsgebot gleichwertiger Lebensverhältnisse nur erreicht werden, wenn sich die starken Regionen nicht aus der Unterstützung strukturell schwächerer Regionen zurückziehen.

Integrationsmaßnahmen für SozialhilfebezieherInnen

Arbeitslosenhilfe erhalten

Eine Umkehr der Entwicklung ist möglich, indem Bund, BA, Länder und Kommunen in einer gemeinsamen Initiative nicht nur den Leistungsempfängern der BA, sondern auch den SozialhilfebezieherInnen spätestens vor Ablauf eines Jahres der Arbeitslosigkeit eine berufliche Integrationsmaßnahme anbieten (vgl. EU-Leitlinien). Darüber hinaus ist das Leistungsrecht dahin gehend zu verändern, dass für alle Arbeitslosen, die nach heutigem Recht einen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe haben, künftig der entsprechende (aus Steuermitteln zu finanzierende) Aufstockungsbetrag vom Arbeitsamt ausgezahlt wird. Überlegungen zur Abschaffung der Arbeitslosenhilfe sind auch deswegen abzulehnen, weil ihre Abschaffung die Langzeitarbeitslosigkeit noch weiter kommunalisieren und damit von Arbeitslosigkeit besonders betroffene Kommunen überdurchschnittlich belasten und ihre sonstige Investitionstätigkeit hemmen würde. Vielmehr sind erwerbslosigkeitbedingte Sozialhilfebezieher stärker in (anteilig durch die Kommunen mitfinanzierte) Regelinstrumente des

SGB III einzubeziehen, wenn hierdurch nachhaltige Eingliederungseffekte erzielt werden können. Mittelfristig bedarf es der Einführung einer steuerfinanzierten bedarfsorientierten Mindestsicherung in das System der Arbeitslosenversicherung.

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in der Arbeitslosenversicherung

Ferner sind verbindlichere Regelungen zur Einbindung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und Sozialpartnern in den Prozess der europäischen Beschäftigungspolitik erforderlich. Die Schnittstellen zwischen Leistungen aus dem SGB III und Leistungen aus den anderen Programmen müssen präzisiert werden. Es bedarf rechtlich verbindlicher Regelungen auf Bundes- und Landesebene zur Festlegung der Zuständigkeiten und zur Kompatibilität von EU- und nationalem Recht.

Angesichts der vollzogenen Dezentralisierung im Rahmen des SGB III müssen künftig die BA und ihre Untergliederungen einen zentralen Beitrag zur Koordinierung der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Akteure leisten. Sie werden eine entsprechende Rolle nur wahrnehmen können, wenn sie über eine angemessene Personalausstattung verfügen und der Modernisierungsprozess der Arbeitsämter weiter voran getrieben wird.

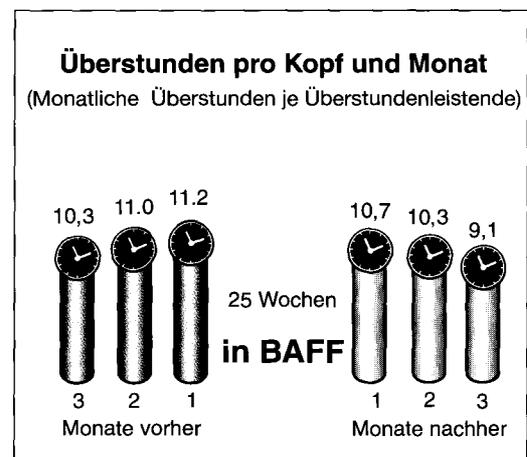
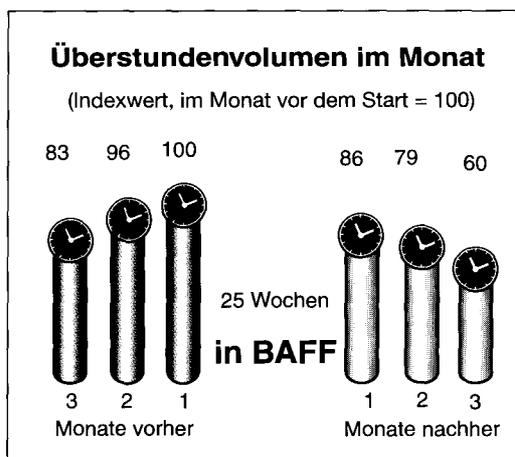
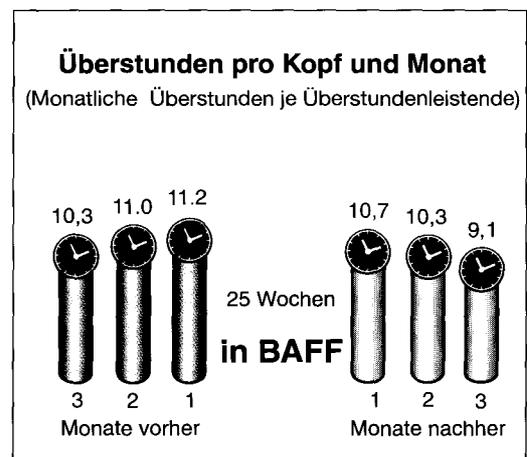
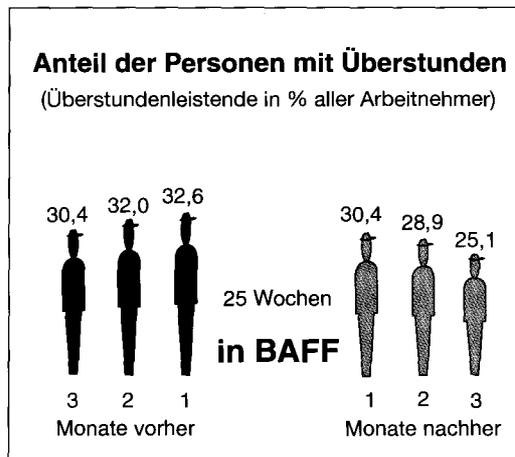
6. Arbeitsumverteilung fördern

Strategien, die auf die Ausweitung des bestehenden Erwerbsarbeitsvolumens zielen, sind zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit notwendig, aber nicht hinreichend. Parallel wird es darum gehen, das bestehende Erwerbsarbeitsvolumen auf mehr Schultern zu verteilen. Primär ist dies Aufgabe der Tarifvertragsparteien, wobei der Rahmen der Arbeitszeiten staatlicherseits unter anderem durch das Renten- und Steuerrecht, das Arbeitszeitgesetz und nicht zuletzt durch die Arbeitsmarktpolitik beeinflusst werden kann. Geprüft werden sollte, wie die beschäftigungswirksame (das heißt durch Neueinstellung von Arbeitslosen gekennzeichnete) Reduzierung von individuellen und kollektiven Arbeitszeiten durch degressive, befristete Zuschüsse aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit gefördert werden könnte. Dabei könnte die Inanspruchnahme an entsprechende Regelungen in Tarifverträgen bzw. Betriebsvereinbarungen gebunden werden. Zu denken ist beispielsweise an das tarifliche Modell der niedersächsischen Metallindustrie, in dem die beschäftigungswirksame Reduzierung der Arbeitszeit gefördert wird.

Teilzeitfonds schaffen

Das Instrument Jobrotation/Stellvertretungsmodell muss als Regelinstrument im SGB III vorgesehen werden. Die Förderung

Jobrotation fördern



„Quelle: IAB Werkstattbericht Nr. 2/2000, S. T“

*Neuwieder Modell
zum Regelinstrument machen*

sollte sich auf den ursprünglich Beschäftigten beziehen. Der Einsatz der Stellvertreterin sollte grundsätzlich als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit Qualifizierungsanteil ausgestaltet werden. Geprüft werden müsste weiterhin, wieder Abbau von Überstunden gefördert werden kann. Das Neuwieder Modell (Erstattung etwaiger Entgeltfortzahlungskosten des Arbeitgebers in den ersten sechs Monaten für neu Eingestellte, die wegen Reduzierung der Überstunden beschäftigt wurden) sollte als Regelinstrument in das SGB III eingefügt werden. Um die Bereitschaft zur individuellen Arbeitszeitreduzierung zu erhöhen, sollte als neues Instrument eine Teilzeitbeihilfe bzw. -Prämie eingeführt werden. Für einen bestimmten Zeitraum kann damit Beschäftigten ein Ausgleich für den Einkommensverlust gezahlt werden (bei 20-prozentiger Arbeitszeitverkürzung beispielsweise 20 Prozent des fiktiv zustehenden Arbeitslosengeldes). Voraussetzung ist auch hier, dass das frei werdende Arbeitsvolumen zur Einstellung von Arbeitslosen verwandt wird.

7. Den Arbeitsmarkt gestalten

Die vielfache Verschlechterung von Förderkonditionen und Leistungen unter der konservativ-liberalen Bundesregierung macht es erforderlich, die aktuellen Förderkonditionen und das Leistungsrecht grundsätzlich zu überprüfen.

So wenig die unter der konservativ-liberalen Regierung praktizierte Arbeitsmarktpolitik als Hauptursache erfolgter Deregulierungsprozesse ausgemacht werden kann, so sehr wurde sie in den 90-er Jahren doch als Schrittmacher für die Unterminierung der Strukturen des Arbeitsmarktes und des Niveaus des Flächentarifes missbraucht. Neben der bereits erfolgten, sehr zu begrüßenden Streichung der so genannten Lohndumpingklausel (§ 275 Abs. 2 SGB III), müssen unter diesem Gesichtspunkt weitere Maßnahmen zur Wiederherstellung der Ordnung auf dem Arbeitsmarkt ergriffen werden. Zu denken ist im Rahmen des SGB III insbesondere an den Eingliederungsvertrag, der im Verständnis seiner Befürworter eine untertarifliche Entlohnung erlaubt (und zudem kaum in Anspruch genommen wurde), sowie an die bestehenden Fördersätze bei ABM - zumindest, wenn sie das bestehende Lohnniveau weiter unter Druck setzen. Ferner müssen die Zumutbarkeitsregelungen, die Vermittlungskriterien der Bundesanstalt für Arbeit sowie angrenzender Gesetze (Befristungsmöglichkeiten ohne sachlichen Grund, Arbeitnehmerüberlassung) dahin gehend geändert werden, dass Dequalifizierungsprozesse nicht noch beschleunigt werden.

Ein besonderes Augenmerk ist auf die Verfolgung der illegalen Beschäftigung zu legen. Dabei sollte sich insbesondere auf die Strukturen organisierter Kriminalität konzentriert werden. Es bedarf der Entwicklung konkreter quantitativer und qualitativer Ziele zur Zurückdrängung der illegalen Beschäftigung. Dies muss sich auch in der Höhe der verhängten Bußgelder und der einbehaltenen illegal erzielten Gewinne widerspiegeln. Der Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik spricht sich dafür aus, dass die bestehenden Kompetenzen im Rahmen der Bundesanstalt für Arbeitsausgeweitet und die Koordination der unterschiedlichen Akteure durch die BA und ihre Untergliederungen durchgeführt wird.

Eingliederungsvertrag abschaffen

Fördersätze überprüfen

Deregulierung zurück drängen

Illegale Beschäftigung bekämpfen

8. Soziale Sicherheit gewährleisten

Der Grundsatz "Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren" (vgl. AFG-Memorandum 1994) wird in der aktuellen politischen Debatte teilweise dahin gehend fehlinterpretiert, die passiven Leistungen zu Lasten der Betroffenen zu kürzen. Angesichts der bestehenden Arbeitsplatzlücke liegt das Problem aber nicht in der Arbeitsunwilligkeit der Betroffenen. Die passiven Leistungen ermöglichen soziale Sicherung und sind eine wesentliche Grundlage für die erfolgreiche Arbeitsplatzsuche; sie stellen gleichzeitig auch die Basis für die Qualität der aktiven Arbeitsmarktpolitik dar. Sie bieten einen Anreiz für die Arbeitsämter, den Betroffenen eine attraktive arbeitsmarktpolitische Maßnahme vorzuschlagen. Auch vor diesem Hintergrund betont der Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik ausdrücklich das Lohnersatzleistungs- und damit verbundene Beitragsprinzip. Die bestehenden passiven Leistungen dürfen angesichts des Sozialabbaus der konservati/liberalen Bundesregierung nicht noch weiter reduziert werden. Vielmehr muss eine Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils zur Einbeziehung der Sonderzahlungen schnellstmöglich realisiert werden. Auch aus Gründen der sozialen Sicherung lehnt der Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik die von verschiedenen Seiten in die Diskussion gebrachte "Harmonisierung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe", die auf eine Abschaffung der Arbeitslosenhilfe hinaus läuft, ebenso wie die bereits bestehende 3-prozentige jährliche Herabbemessung der Arbeitslosenhilfe ab. Ferner bedarf es angemessener Regelungen, die das Problem der Gefahr entstehender Altersarmut bei Langzeitarbeitslosen lösen. Auch die bestehende Regelung des § 146 SGB III (vormals §116 AFG) stellt nicht nur ein Problem der Arbeitskampfpazität, sondern auch ein Problem der sozialen Sicherung der Betroffenen dar. Der Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik fordert deswegen eine völkerrechtskonforme Ausgestaltung, die im Falle kalter Aussperrung eine angemessene soziale Sicherung ermöglicht. Die SPD-Bundestagsfraktion hatte hierzu bereits im Jahre 1996 einen diesen Kriterien entsprechenden Vorschlag erarbeitet und in den Bundestag eingebracht.

*Lohnersatzleistungs-
und Beitragsprinzip
erhalten*

*Arbeitslosenhilfe
aufwerten*

*Soziale Sicherung
bei kalter Aussper-
rung wieder her-
stellen*

Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit für Sozialversicherungsbeiträge

für Empfänger von	Krankenversicherungsbeiträge		Rentenversicherungsbeiträge		Pflegeversicherungsbeiträge	
	im □ Berichtsmonat	seit Jahresbeginn	im Berichtsmonat	seit Jahresbeginn	im Berichtsmonat	seit Jahresbeginn
Unterhaltsgeld, Teilunterhaltsgeld, Anschlussunterhaltsgeld, Unterhalts- geld für Behinderte, Unterhaltsgeld nach § 6 Abs. 1 BerRehaG	115475	559951	163524	636956	14276	69244
Übergangsgeld	5570	27446	7068-	27436	684	3377
Ausbildungsgeld	36	186	-	-	5	23
Altersübergangsgeld	-14	110	-10	2	-1	11
Arbeitsentgeld/Teilarbbeitslosengeld	595725	3290247	857864	3838578	74019	408756
Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen						
an Einrichtungen für Behinderte für Empfänger von					im Berichtsmonat	seit Jahresbeginn
Ausbildungsgeld					18125	96022

Quelle: BA, ANBA Nr. 6/2000, S.743

9. Finanzierung sichern und gerechter gestalten

*Finanzmittel verste-
tigen*

Selbst bei einer demografisch bedingt, tendenziell sinkenden Arbeitslosenquote bedarf es der Verstärkung der Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik, um der weiteren Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit entgegen zu wirken, der raschen Veränderung von Qualifikationsanforderungen gerecht zu werden und dem nach wie vor sehr hohen arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf im Osten Rechnung zu tragen.

*Einheit von passiven
und aktiven Leistungen
bewahren*

Die Beitragsfinanzierung als Grundlage der Arbeitslosenversicherung ist bereits aus verteilungspolitischen Gründen und wegen des Lohnersatzleistungsprinzips beizubehalten. Um die Einheit von aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik nicht zu zerstören, ist eine Aufteilung zwischen beitragsfinanzierten Lohnersatzleistungen einerseits und steuerfinanzierter aktiver Arbeitsmarktpolitik andererseits zu vermeiden. Allerdings muss die Beitragsfinanzierung durch steuerfinanzierte Mittel ergänzt werden. Dies vor allem aus drei Gründen:

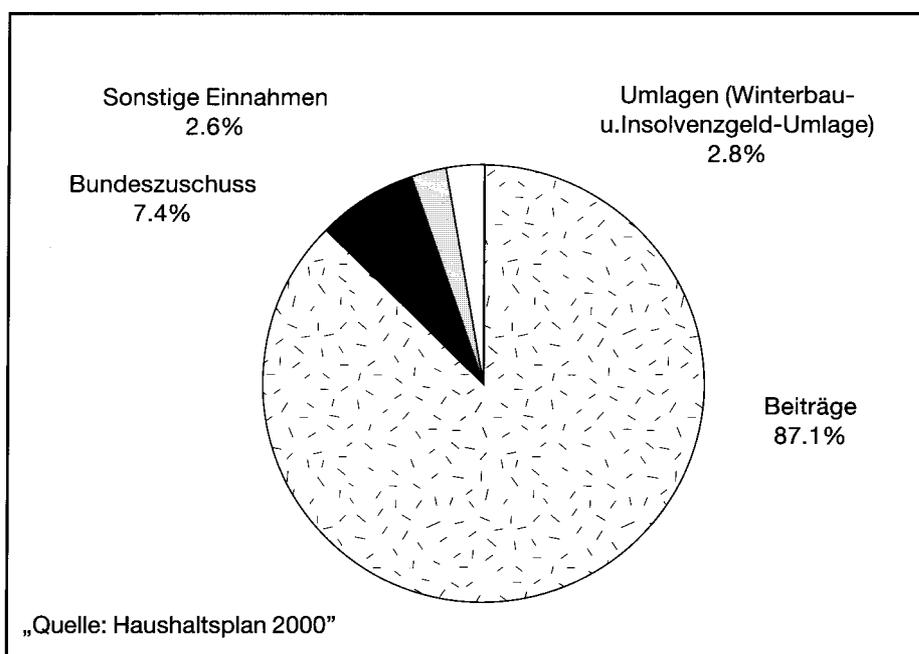
- a) Finanzierungsgerechtigkeit: Die Leistungen der Bundesanstalt nützen nicht nur den Beitragszahlern, sondern auch allen anderen Bevölkerungsgruppen - teils weil auch sie Dienstleistungen der Bundesanstalt in Anspruch nehmen können (z. B. Berufsberatung, Arbeitsvermittlung), teils weil die struktur- und fiskalpolitischen Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik auch ihnen zugute kommen. Deshalb müssen auch sie an der Finanzierung beteiligt werden.
- b) Einigungsbedingte Lasten: Eine Aufgabe der Arbeitslosenversicherung besteht darin, regionale Unterschiede auszugleichen. Gleichwohl übersteigen die einigungsbedingten West-Ost Transfers diese Regelaufgabe der Sozialversicherung. Ein entsprechender Lastenausgleich darf nicht ausschließlich oder im Wesentlichen der Versichertengemeinschaft aufgebürdet werden.
- c) Stabilisierung aktiver Arbeitsmarktpolitik: In der Vergangenheit ist die aktive Arbeitsmarktpolitik regelmäßig gerade dann (prozyklisch) eingeschränkt worden, wenn die Arbeitslosigkeit stieg oder auf hohem Niveau verharrte. Ursache war die Konkurrenz von Arbeitslosengeld und aktiver Arbeitsmarktpolitik um die in diesen Zeiten besonders knappen - Beitragsmittel. Deshalb ist in derartigen Situationen die Stabilisierung aktiver Arbeitsmarktpolitik durch Steuermittel erforderlich.

Die notwendige Ergänzung der Beitragsfinanzierung durch Steuermittel sollte in der Form eines regelgebundenen Bundeszuschusses an die Bundesanstalt erfolgen. Zur Stabilisierung aktiver Arbeitsmarktpolitik sollte dieser Zuschuss regelhaft vor allem an der Höhe der Arbeitslosigkeit anknüpfen. Zusätzlich kommt als Kriterium auch die Höhe der einigungsbedingten Lasten im Rahmen der Bundesanstalt für Arbeit in Betracht. Unverzichtbar bleibt daneben in letzter Instanz die bestehende Defizithaftung des Bundes, um die Zahlungsfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit auch bei unkalkulierbaren wirtschaftlichen und politischen Einflussfaktoren zu sichern.

*Regelgebundener
Bundeszuschuss*

BA - Haushaltsplan 2000

Einnahmen



Allein über steuerfinanzierte Zuschüsse dürfte die "Gerechtigkeitslücke" bei der Finanzierung zwischen Versicherungsgemeinschaft und dem übrigen Teil der Bevölkerung allerdings nicht geschlossen werden können, da Steuern ebenfalls in erster Linie durch die beitragspflichtigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entrichtet werden. Mithin ist darüber nachzudenken, neben dem Arbeitslosenversicherungsbeitrag eine Arbeitsmarktabgabe für Selbständige und Beamte zu erheben und im Gegenzug den Versicherungsbeitrag im gleichen Umfang zu senken. Parallel dazu sollte - als Anreiz zur Existenzgründung - die Regelung, nach der Zeiten einer selbständigen Tätigkeit die Rahmenfrist für den

*Arbeitsmarktabgabe
für Selbständige und
Beamte*

Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenzen

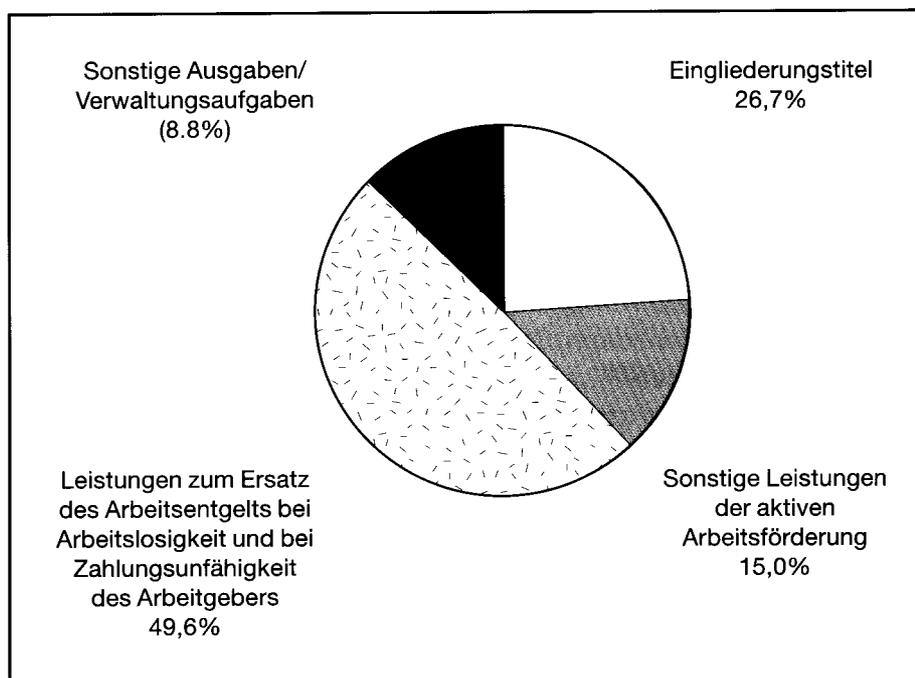
Erwerb von Versicherungsansprüchen auf bis zu fünf Jahre verlängern, erheblich ausgeweitet werden. Ferner sollten die Beitragsbemessungsgrenzen in der Arbeitslosenversicherung zumindest deutlich erhöht werden. Auch bei beitragsäquivalenter Leistungserbringung würde diese Erhöhung einen Mehrertrag erbringen, da die Arbeitslosigkeit in den obersten Einkommensgruppen weit unter dem Durchschnitt liegt. Der Mehrertrag sollte in Form einer Senkung des Beitragssatzes an die Versichertengemeinschaft zurück gegeben werden.

Umlagefinanzierung ausweiten

Die Finanzierung spezieller Aufgaben aktiver Arbeitsmarktpolitik (z.B. Wintergeld, Winterausfallgeld, Insolvenzgeld) soll auch weiter umlagefinanziert durch die Arbeitgeber erbracht werden. Diese bewährte Finanzierungsform könnte auf andere Bereiche erweitert werden; zu nennen sind insbesondere die betriebliche Aus- und Weiterbildung, um eine entsprechende Anreizstruktur zu schaffen.

BA - Haushaltsplan 2000

Ausgaben



„Quelle: Haushaltsplan 2000“

III. Fazit

Angesichts der jahrelangen Debatte um die **Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik** im Allgemeinen und spezieller arbeitsmarktpolitischer Instrumente im Besonderen bleibt festzuhalten, dass es eine Überforderung der Arbeitsmarktpolitik wäre, von ihr allein die Lösung der Probleme einer unzureichenden Beschäftigungspolitik zu erwarten. So wenig sie Beschäftigungspolitik ersetzen kann, so sehr stellt sie gleichwohl ein unverzichtbares, eigenständiges Element in einem beschäftigungspolitischen Gesamtkonzept dar. Vor dem Hintergrund bestehender Massenerwerbslosigkeit und der Situation in den neuen Ländern bedarf es nach wie vor der Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf hohem Niveau und der Bereitstellung entsprechender finanzieller Mittel.

Der Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik will mit seinen Vorschlägen Anregungen zur gesetzlichen Neuregelung des Arbeitsförderungsrechtes geben und nimmt für sich keinesfalls in Anspruch, eine abschließende arbeitsmarktpolitische Antwort auf die aktuellen internationalen und nationalen ökonomischen, politischen und demografischen Entwicklungen zu geben. Viele Aspekte der Arbeitsförderung, z. B. Fragen von Kurzarbeit und Sozialplangestaltung, bleiben unberücksichtigt, zum Teil auch, weil Arbeitsförderung nicht nur eine Aufgabe der Bundesanstalt für Arbeit, sondern auch der Unternehmen, der Tarifvertragsparteien und der Betriebsparteien ist. Viele der vorgetragenen Überlegungen bedürfen der weiteren Diskussion. Der Arbeitskreis appelliert in diesem Zusammenhang an die politisch Verantwortlichen, die Debatte um die Reform des Arbeitsförderungsrechtes auch weiterhin offen zu führen und sich dabei weder von vornherein von kurzfristig ausgerichteten fiskalpolitischen Überlegungen leiten zu lassen noch die Arbeitsmarktpolitik auf eine kurzatmige Arbeitsvermittlungsfunktion zu reduzieren.

Dem Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik gehören an:

Adamy, Dr. Wilhelm, DGB-Bundesvorstandsverwaltung, Düsseldorf
Barth, Ulrich, Strukturwandel- und Qualifizierungs gGmbH, Aschaffenburg
Bayer, Mechthild, GEW-Hauptvorstand, Frankfurt am Main
Bust-Bartels, Dr. Axel, Seminar für Politikwissenschaft, Göttingen
Deeke, Dr. Axel, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg
Dobischat, Prof. Dr. Rolf, Gesamthochschule Duisburg
Gerntke, Axel, IG Metall-Vorstandsverwaltung, Frankfurt am Main
Heimann, Klaus, IG Metall-Vorstandsverwaltung, Frankfurt am Main
Hoffmann-Wick, Peter, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Hamburg
Kleine, Dr. Dieter, Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, Niedersachsen
Knapper, Renate, ÖTV-Hauptverwaltung, Stuttgart
Knuth, Dr. Matthias, Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen
Kohsiek, Roland, BfW des DGB, Hamburg
Kühl, Jürgen, Fürth (Bayern)
Licht, Renate, DGB-Landesbezirk Thüringen, Erfurt
Lohre, Werner, IG Metall-Vorstandsverwaltung, Frankfurt am Main
Meyer, Joachim, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Hamburg
Meyer auf der Heide, Achim, Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung, Hamburg
Müller, Dr. Bernd-Jürgen, Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport, Düsseldorf
Neumann, Godehard, Stadt Nürnberg
Ostertag, Adi, SPD-MdB, Berlin
Reissert, Prof. Dr. Bernd, Fachhochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin
Schild, Hanjo, BBJ-Consult, Berlin
Schmachtenberg, Dr. Rolf, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Frauen, Potsdam
Schmitthenner, Horst, IG Metall-Vorstand, Frankfurt am Main
Seifert, Dr. Hartmut, WSI in der HBS, Düsseldorf
Steinke, Dr. Rudolf, Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Berlin
Uhrig, Bettina, SPI-Service Gesellschaft, Berlin
Urban, Hans-Jürgen, IG Metall-Vorstandsverwaltung, Frankfurt am Main
Wacha, Hans, Arbeiterwohlfahrt Bezirk Westliches Westfalen, Dortmund
Wechsler, Jürgen, IG Metall, Nürnberg
Weinkopf, Claudia, Institut Arbeit und Technik, Wissenschaftszentrum NRW, Gelsenkirchen
Zuleger, Thomas, SPD-Bundestagsfraktion, Berlin

Redaktion:

Dr. Wilhelm Adamy DGB, Berlin

Mechthild Bayer, GEW, Frankfurt am Main

Prof. Dr. Rolf Dobischat, Gesamthochschule Duisburg

Axel Gerntke, IG Metall-Vorstandsverwaltung, Frankfurt am Main,

(Arbeitskreisleitung)

Dr. Dieter Kleine, Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, Niedersachsen

Renate Knapper, ÖTV-Hauptverwaltung, Stuttgart

Jürgen Kühl, Fürth (Bayern)

Dr. Bernd-Jürgen Müller, Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und
Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Prof. Dr. Bernd Reissert, Fachhochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin

Hanjo Schild, BBJ-Consult, Berlin

Dr. Rolf Schmachtenberg, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Frauen
Brandenburg

Bettina Uhrig, Job Rotation e. V., Berlin

Hans Wacha, Arbeiterwohlfahrt Westliches Westfalen, Dortmund.

Layout: Hans-Jürgen Leiß, IG Metall-Vorstandsverwaltung

V i.S.d.P.: Horst Schmitthenner, Lyoner Str. 32, 60528 Frankfurt am Main