
Gerd Muhr

Arbeitsmarktpolitik - eine Stellungnahme aus gewerkschaftlicher Sicht*

Gerd Muhr, geboren 1924 in HonnefIRhein, ist Stellvertretender Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Im Geschäftsführenden Bundesvorstand des DGB leitet er die Bereiche Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsrecht.

Der Arbeitsmarktpolitik kommt angesichts der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und der sich immer noch verstärkenden Beschäftigungsprobleme wachsende Bedeutung zu. Allerdings kann die Arbeitsmarktpolitik nur dann ihre volle Wirksamkeit zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Wiederherstellung der Vollbeschäftigung erfüllen, wenn sie mit den übrigen beschäftigungswirksamen Maßnahmen der Wirtschafts-, Bildungs- und Tarifpolitik koordiniert eingesetzt wird. Ziele und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik müssen sowohl als gesonderter Maßnahmenbereich als auch im Zusammenhang mit den übrigen beschäftigungswirksamen Maßnahmen gesehen werden. Ausgangspunkt dieser Überlegungen zu einer Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik sind das generelle Defizit an Arbeitsplätzen mit allen seinen Erscheinungsformen und Ursachen sowie die ständige Verhärtung des strukturellen Kerns der Arbeitslosigkeit - ein Schlagwort, das zunächst einmal etwas näher beleuchtet werden soll:

Besonders deutlich ist der Anstieg der Arbeitslosigkeit bei Mädchen und Frauen - auf 54 Prozent der Arbeitslosen zu Beginn der 1980er Jahre: Mädchen und Frauen

* Unwesentlich veränderte Fassung des einführenden Referates für die Arbeitsgruppe „Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur Wiedererlangung und Erhaltung der Vollbeschäftigung“ bei der Beschäftigungspolitischen Konferenz des DGB am 21./22. Oktober 1980 in Düsseldorf. Für die Referate von Heinz Oskar Vetter, Alois Pfeiffer, Hans Matthöfer, Maria Weber, Karl-Heinz Janzen, Helmut Prasse und die Podiumsdiskussion verweisen wir auf das demnächst vorliegende Protokoll dieser Konferenz. Vgl. auch den Bericht von Ursula Engelen-Kef er in diesem Heft, S. 803 ff.

stellen zwar nicht viel mehr als ein Drittel aller Erwerbstätigen; jedoch ist seit Jahren über die Hälfte der Arbeitslosen in dieser Personengruppe zu finden. Erheblich zugenommen hat ebenfalls die Arbeitslosigkeit bei Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen auf bereits über ein Drittel aller Arbeitslosen. Der Anteil der arbeitslosen Schwerbehinderten hat sich von 3,2% 1975 auf 8,5% 1980 erhöht. Seit 1977 steigt auch der Anteil der arbeitslosen älteren Arbeitnehmer (55 Jahre und älter) und beträgt inzwischen beinahe 17%. 2 Jahre und länger Arbeitslose, die 1975 nur 1,1% aller Arbeitslosen ausmachten, haben inzwischen einen Anteil an der Arbeitslosigkeit von über 8% erreicht. Der Anteil derjenigen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit über 1 Jahr ist von 7% 1975 auf etwa 20% 1980 angestiegen. Zugenommen hat auch der Anteil der Arbeitslosen ohne berufliche Qualifizierung auf beinahe zwei Drittel 1980. Auch der Anteil der Teilzeitarbeit Suchenden an allen registrierten Arbeitslosen hat sich erhöht: von etwa 15% 1975 auf über 20% 1980. Die Beschäftigungsmöglichkeiten dieser benachteiligten Personengruppen werden noch dadurch verschlechtert, daß viele dieser Arbeitslosen mehrere Nachteile gleichzeitig aufweisen.

Ziele der Arbeitsmarktpolitik

Zur Bekämpfung der generellen wie auch der strukturellen Arbeitslosigkeit hat die Arbeitsmarktpolitik bisher keinen ausreichenden Beitrag leisten können. Sie hat lediglich eine untergeordnete und flankierende Funktion im Rahmen der gesamten Beschäftigungspolitik zu erfüllen. Nach Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) von 1969 steht im Mittelpunkt der Arbeitsmarktpolitik die Verhütung strukturell bedingter Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung durch berufliche Anpassung der Arbeitnehmer. Diese Zielrichtung der Arbeitsmarktpolitik entstand und hatte seine Berechtigung in Zeiten anhaltend hoher Beschäftigung, wobei ständige Veränderungen in den Beschäftigungsstrukturen stattfanden. Die berufliche Weiterbildung und Anpassung hat daher in den ersten Jahren nach Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes einen erheblichen Aufschwung genommen, wenn sie auch nach Einführung des Haushaltsstrukturgesetzes Ende 1975 unzulässig beschränkt wurde. Seit Anhalten des generellen Beschäftigungsdefizits und des hohen Bestandes an Arbeitslosen hat sich eine derartige Arbeitsmarktpolitik mit dem hauptsächlichlichen Schwerpunkt auf der Förderung der beruflichen Mobilität als unzureichend erwiesen.

Die Arbeitsmarktpolitik muß in Zukunft in vermehrtem Maße gezielte beschäftigungspolitisch direkt wirksame Maßnahmen zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie Förderung der Wiedereingliederung und beruflichen Qualifizierung einsetzen. Dabei muß sie auch darauf hinwirken, daß die Instrumente der Konjunktur- und Struktursteuerung stärker beschäftigungsorientiert angewendet werden und ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Arbeitsplatzangebot gewährleisten. Sie muß vor allem sicherstellen, daß bei der öffentlichen Förderung

von Investitionen in strukturschwachen Branchen und Regionen dauerhafte und der Struktur der Arbeitssuchenden angepaßte Arbeitsplätze gesichert oder geschaffen werden. Dabei hat sie besonders die Wiedereingliederung und Beschäftigungssicherung der benachteiligten Arbeitnehmergruppen - Frauen, Jugendliche, Ältere, gesundheitlich Beeinträchtigte - zu berücksichtigen. Hierzu bedarf es einer Verstärkung und eines beschäftigungswirksameren Einsatzes der Instrumente der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, der beruflichen Qualifizierung sowie der beruflichen Wiedereingliederung.

Diese Maßnahmen müssen regional gezielt eingesetzt werden. Dies erfordert eine stärkere Einflußnahme der aus Vertretern der Gewerkschaften, Arbeitgebern und der öffentlichen Körperschaften zusammengesetzten Verwaltungsausschüsse bei den Landesarbeitsämtern sowie Arbeitsämtern. Die in der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit vor Ort vertretenen Mitglieder sind am ehesten in der Lage, arbeitsmarktpolitische Probleme zu beurteilen und geeignete Maßnahmen in die Wege zu leiten. Die stärkere Einbeziehung der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit auf regionaler und lokaler Ebene in die Erfüllung der Aufgaben der Bundesanstalt ist daher der Kernpunkt der kürzlich in Kraft getretenen neuen Satzung der Bundesanstalt. Um die erforderliche Koordinierung mit anderen beschäftigungswirksamen Maßnahmen auf lokaler und regionaler Ebene sicherzustellen, bedarf es der stärkeren Kooperation zwischen der Arbeitsverwaltung, deren Selbstverwaltung und anderen beschäftigungspolitischen Institutionen, z. B. im Rahmen der Strukturpolitik sowie der Berufsbildungspolitik.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)

Seit Anhalten der hohen Arbeitslosigkeit haben Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zunehmende Bedeutung erlangt. In den letzten Jahren konnten hierdurch etwa 50 000 Arbeitslose pro Jahr in Beschäftigung gebracht werden. Die Kosten für einen mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geförderten Arbeitslosen liegen nicht viel höher als die ansonsten zu zahlenden Leistungen des Arbeitslosengeldes. Diese Maßnahmen sollten daher in ihrem Volumen ausgeweitet und in ihrer Beschäftigungswirksamkeit verbessert werden. Hierfür bietet die am 1. 10. 1980 in Kraft getretene neue ABM-Anordnung der Bundesanstalt für Arbeit (BA) eine gute Grundlage.

Zielsetzung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist es, möglichst vielen Arbeitslosen ausreichend qualifizierte Beschäftigungsmöglichkeiten zu beschaffen. Damit soll gleichzeitig ein Anstoß für die Übernahme der durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geförderten Arbeitnehmer beim Träger der Maßnahmen gegeben werden. Keinesfalls kann die derzeit teilweise zu beobachtende Praxis weiter geduldet werden, daß über diese Mittel der Arbeitsbeschaffung ansonsten fällige Einstellungen und Sachaufwendungen finanziert werden. Arbeitsbeschaffungsmaß-

nahmen können daher lediglich die Funktion einer Anlauffinanzierung übernehmen, wobei durch Auflagen und Erfolgskontrollen sicherzustellen ist, daß diesen Projekten eine dauerhafte Beschäftigung folgt. Notwendige Voraussetzung hierzu ist die Einbeziehung der betroffenen Betriebs- und Personalräte bei der Antragstellung und Erfolgskontrolle.

Erforderlich ist eine verstärkte Förderung von Projekten zur Arbeitsbeschaffung in den Bereichen der sozialen Dienste und sozialen Infrastruktur. Erfahrungsgemäß können hierbei die arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen am ehesten eingegliedert werden; zudem werden gerade in diesen Bereichen auch qualifiziertere Tätigkeiten angeboten. Somit kann der Herabqualifizierung Arbeitsloser bei Zuweisung in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen entgegengewirkt werden. Darüber hinaus kann hiermit wesentlicher sozial- und gesellschaftspolitischer Nachholbedarf erfüllt werden. Dies gilt z. B. für ambulante Pflegedienste, mobile Hilfsdienste, Hilfeleistungen für Jugendliche, Ausländer- sowie Arbeitslosenbetreuung.

Erforderlich ist eine besonders sorgfältige Auswahl der möglichen Träger für Arbeitsbeschaffungs-Projekte. Dabei ist vor allem die anschließende Dauerbeschäftigung nach Auslaufen der Förderung sicherzustellen. Als Träger kommen mithin vor allem öffentliche Stellen und freie Wohlfahrtsverbände in Betracht. Dabei müssen sich derartige Projekte in kommunale Entwicklungspläne bzw. die langfristige Arbeitsplanung sonstiger Verbände einfügen. Die Umsetzung dieser Bedingungen zur Verbesserung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erfordert eine stärkere Einbeziehung der Verwaltungsausschüsse bei den Arbeitsämtern und Landesarbeitsämtern. Zur Sicherung der anschließenden Dauerbeschäftigung im Rahmen der regionalen Strukturpolitik und beschäftigungssichernden Finanzpolitik bedarf es der Abstimmung mit anderen diesbezüglichen Ausschüssen, Institutionen und sonstigen Beiräten. Dies könnte durch lokale und regionale Arbeitsmarktkonferenzen unter Beteiligung aller betroffenen Institutionen erleichtert werden.

Berufliche Weiterbildung

Der beruflichen Weiterbildung kommt in der derzeitigen Beschäftigungskrise sowie bei Berücksichtigung der zukünftig zu erwartenden Beschäftigungsschwierigkeiten besondere Bedeutung zu: Trotz hoher Arbeitslosigkeit gibt es in einzelnen Regionen, Wirtschaftszweigen und Berufen einen Mangel an ausreichend qualifizierten Arbeitskräften. Wie die Erfahrung zeigt, ist das Risiko der Arbeitslosigkeit um so höher, je geringer das berufliche Qualifikationsniveau ist. Hierbei ist allerdings nicht außer acht zu lassen, daß auch Absolventen von Fachschulen, Fachhochschulen sowie Universitäten von einem Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen sind. Die bereits seit Mitte der 1960er Jahre bestehenden erheblichen Strukturveränderungen in der Wirtschaft und im Beschäftigungssystem werden in Zukunft eher zu-als abnehmen.

Die Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen kann zu der erforderlichen Verknappung des Arbeitskräfteangebots beitragen. Dabei ist gleichzeitig zu berücksichtigen, daß die öffentlichen Aufwendungen für einen Teilnehmer an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen nicht viel höher liegen als für die ansonsten oft erforderliche öffentliche Finanzierung eines Arbeitslosen. Dabei dürfte es kaum streitig sein, daß die Finanzierung der Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen sowohl unter sozialen wie auch wirtschaftlichen Gesichtspunkten bei weitem sinnvoller ist als die Finanzierung von Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus trägt die berufliche Weiterbildung dazu bei, das gesamtwirtschaftliche berufliche Qualifikationsniveau zu verbessern, die ständig erforderlichen beruflichen Anpassungen zu erleichtern und dem einzelnen Arbeitnehmer berufliche Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen, anstatt ihn in Arbeitslosigkeit abzudrängen.

Unter diesen beschäftigungspolitischen Erwägungen ist es daher um so mehr zu bedauern, daß das Kernstück des Arbeitsförderungsgesetzes - die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch das Haushaltsstrukturgesetz von Ende 1975 - empfindlich beeinträchtigt wurde. Durch die Beschränkung des Unterhaltsgeldes bei Teilnahme an Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Weiterbildung insgesamt und insbesondere die erhebliche Herabsetzung dieser Förderungsleistungen für arbeitsmarktpolitisch lediglich zweckmäßige Maßnahmen haben sich die Zahlen der Teilnehmer an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen, die zunächst beträchtlich angestiegen waren, wieder stark verringert. Sie konnten erst in den letzten beiden Jahren durch beträchtliche Anstrengungen der Bundesanstalt für Arbeit wieder angehoben werden, haben jedoch immer noch nicht das Niveau vor Einführung des Haushaltsstrukturgesetzes erreicht. Die 5. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes hat hier zwar einige Verbesserungen gebracht - vor allem durch die Einbeziehung der Umschulung in Mangelberufe in die arbeitsmarktpolitisch notwendige Förderung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen, die mit einem Unterhaltsgeld von 80 Prozent des bisherigen Nettoarbeitsentgelts gefördert werden können. Diese Maßnahmen sollten daher so weit wie möglich genutzt werden, indem der Begriff der Mangelberufe umfassend ausgelegt wird und auch die Eingliederung von Mädchen und Frauen in gewerblich technische Berufe einbezieht.

Darüber hinaus sind die beschäftigungspolitisch widersinnigen Einschränkungen des Haushaltsstrukturgesetzes endlich vollständig aufzuheben. Die Unterhaltsgeldleistungen müssen mindestens 90% des ausgefallenen Nettoarbeitsentgeltes betragen, um einen ausreichenden Anreiz für die Teilnahme an der beruflichen Weiterbildung zu gewährleisten. Ebenso ist die willkürliche Aufteilung in arbeitsmarktpolitisch „notwendige“ und lediglich „zweckmäßige“ Weiterbildungsmaßnahmen mit erheblich geringeren Förderungsleistungen aufzuheben. Erst dann kann die berufliche Weiterbildung wieder ihrer ursprünglichen Aufgabe gerecht werden, wirksames Instrument einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zu sein. Dies ist dringlicher denn je.

Darüber hinaus sind die Weiterbildungsmaßnahmen stärker auf die besonderen Erfordernisse der bisher benachteiligten Personengruppen auszurichten. Dies erfordert insbesondere:

- die nachträgliche Qualifizierung von Jungarbeitern in anerkannten Ausbildungsberufen;
- die Förderung der Qualifizierung von Mädchen und Frauen in gewerblich-technischen Berufen;
- die Verbesserung der Weiterbildungsmöglichkeiten in strukturschwachen Gebieten;
- die Förderung des Nachholens von beruflichen Bildungsabschlüssen;
- die Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten zur Bewältigung technischer und arbeitsorganisatorischer Entwicklungen;
- die Förderung der Qualifikation von Ausbildern in der beruflichen Erstausbildung und Fortbildung;
- die Förderung von familienbegleitenden Teilzeitmaßnahmen der beruflichen Weiterbildung, wenn die Teilnahme wegen familiärer Aufgaben nur halbtags möglich ist;
- die Erstattung der Auslagen für die Betreuung der Kinder in Kinderhorten usw. als Maßnahmekosten.

Die Betriebe und Verwaltungen müssen sich stärker als bisher auf dem Feld der beruflichen Weiterbildung engagieren. Sie müssen in Zusammenarbeit mit den Betriebs- und Personalräten ihre Weiterbildungsmaßnahmen ausbauen, um so das eigene Fachkräftedefizit besser abzubauen und um neue qualifizierte Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose zu schaffen.

Die Zusammenarbeit zwischen Bundesanstalt für Arbeit und Trägern der Weiterbildung ist mit der Zielsetzung zu verbessern, die inhaltliche und organisatorische Gestaltung der Maßnahmen nach den Kriterien der Bundesanstalt für Arbeit zu sichern. Die Bundesanstalt für Arbeit muß schrittweise dazu übergehen, für solche Weiterbildungsmaßnahmen in größerem Umfang eigene Kapazitäten bereitzuhalten, da der Erfolg des Instrumentes berufliche Weiterbildung auf Dauer nur so gesichert werden kann. Inhaltlich und organisatorisch ist eine Koordinierung von Arbeitsberatung und der beruflichen Weiterbildung anzustreben.

Besondere Aufmerksamkeit ist in der nächsten Zeit den neuen Maßnahmen nach § 41 a AFG zur Information, Beratung und Wiedereingliederung von Arbeitslosen zu widmen. Wir haben diese Maßnahmen als einen wichtigen Beitrag zur Erleichterung der beruflichen Eingliederung von schwervermittelbaren Arbeitslosen begrüßt. Jedoch ist hierbei sicherzustellen, daß

- die Überleitung aus Maßnahmen nach § 41 a AFG in eine Bildungsmaßnahme Vorrang vor bloßer Arbeitsvermittlung hat,
- eine erforderliche sozialpädagogische Betreuung während der gesamten Maßnahmedauer zur Verfügung steht,

- ein dauerhafter Erfolg der Maßnahmen durch nachgehende Hilfen erreicht wird,
- eine ausreichende Anzahl qualifizierter Arbeitsvermittler und Arbeitsberater zur Verfügung steht.

Arbeitsvermittlung, Arbeitsberatung

Vor dem Hintergrund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und der zunehmenden Betroffenheit benachteiligter Personengruppen kommt der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung durch die Arbeitsämter besondere Bedeutung zu. Ein wichtiger Schritt hierzu ist die Verstärkung und bessere Qualifizierung des Vermittlungs- und Beratungspersonals der Arbeitsämter. Darüber hinaus ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Wirksamkeit der außerbetrieblichen Arbeitsmarktpolitik entscheidend von der Bereitschaft der Betriebe und Verwaltungen zur Kooperation abhängt.

So notwendig die Verstärkung, Qualifizierung und größere Außendiensttätigkeit der Arbeitsvermittler und Arbeitsberater ist, so haben ihre Bemühungen wenig Erfolg, wenn von seiten der Betriebe und Verwaltungen nicht genügend Bereitschaft besteht, die personelle Aussonderungspolitik aufzugeben und die Vorurteile gegenüber Arbeitslosen zu überwinden. Erforderlich ist daher zunächst, daß die privaten und öffentlichen Arbeitgeber die Arbeitsämter rechtzeitig darüber informieren, welche Ausbildungs- und Arbeitsplätze nach Qualität und Quantität zur Verfügung stehen und welche betrieblichen Änderungen mit welchen Auswirkungen für die Arbeitnehmer geplant sind. Falls dies - wie bisher - nicht in ausreichendem Maße geschieht, ist in Erwägung zu ziehen, Betriebe und Verwaltungen durch Rechtsverordnung oder Gesetz zu verpflichten, alle offenen Arbeits- und Ausbildungsplätze den Arbeitsämtern zu melden.

Aufgabe der Arbeitsämter ist es insbesondere, darauf hinzuwirken, daß die Vorurteile der Arbeitgeber gegen die Einstellung der von den Arbeitsämtern zugewiesenen Arbeitssuchenden abgebaut werden und daß eine Anpassung der verfügbaren Arbeitsmöglichkeiten an die besonderen Erfordernisse der Arbeitssuchenden erfolgt. Dabei haben die Arbeitsämter die Unternehmen hinsichtlich aller Möglichkeiten der Arbeitsförderung zu beraten. Insbesondere ist es eine Aufgabe der Arbeitsämter, durch Information, Aufklärung und Nachweis konkreter Beschäftigungshilfen und -möglichkeiten die Eingliederung der besonders benachteiligten Arbeitnehmer zu erleichtern.

In den letzten Jahren sind die Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit für Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zur Erleichterung der *Wiedereingliederung* schwervermittelbarer Arbeitsloser gestiegen. Auch dieses arbeitsmarktpolitische Instrument ist beschäftigungswirksamer einzusetzen. Dabei ist dagegen anzugehen, daß derartige Mittel der Bundesanstalt zu Wirtschaftsförderungszwecken mit teilweise sogar gegenläufigen arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen - nämlich der

Aussiebung der benachteiligten Personengruppen - mißbraucht werden. Erforderlich ist daher, daß bei allen derartigen öffentlichen Lohnsubventionen an Arbeitgeber sowohl bei der Antragstellung als auch der Erfolgskontrolle Stellungnahmen der betroffenen Betriebs- oder Personalräte eingeholt werden. Darüber hinaus sind der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit auf allen Ebenen stärkere Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnisse bei derartigen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten einzuräumen.

Benachteiligte Personengruppen

Die ständig steigende Arbeitslosigkeit unter den älteren Arbeitnehmern ist eine Erscheinung, die wir bereits aus der Konjunktur- und Strukturkrise 1966/67 kennen, als in der anschließenden wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Erholungsphase gerade diese Personengruppe unter hoher und lang anhaltender Arbeitslosigkeit zu leiden hatte. Darin zeigt sich deutlich, daß *ältere Arbeitnehmer*-wenn sie erst einmal entlassen sind - besondere Schwierigkeiten haben, wieder in das Arbeitsleben eingegliedert zu werden. Als Begründung hierfür wird häufig angeführt, daß die gesetzlichen, tariflichen und betrieblichen Schutzmaßnahmen zugunsten der Älteren - vor allem der verlängerte Kündigungsschutz - für die Betriebe ausschlaggebend sei, ältere Arbeitnehmer nicht wieder einzustellen, wenn sie erst einmal entlassen sind.

Gegen einen derartigen einseitigen Zusammenhang zwischen sozialen Schutzgesetzen zugunsten der Älteren und der Arbeitslosigkeit dieser Personengruppe spricht jedoch, daß nach der Herstellung der Vollbeschäftigung Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre auch von seiten der Unternehmen erhebliche Anstrengungen unternommen wurden, gerade die älteren Arbeitnehmer im Beschäftigungssystem zu halten bzw. sie wiedereinzugliedern. Hierbei wurden mit Zustimmung der Arbeitgeber die tariflichen und betrieblichen Maßnahmen zur Einkommens- und Beschäftigungssicherung für ältere Arbeitnehmer weiter verbessert. Die Bereitschaft zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer scheint daher eher von der generellen Beschäftigungssituation als der sozialen Schutzgesetzgebung abhängig zu sein. So ist auch jetzt seit Anhalten der hohen Arbeitslosigkeit erneut die Selektionsstrategie der Betriebe zu beobachten, wobei ältere und tatsächlich oder vermeintlich weniger leistungsfähige Arbeitnehmer in die Arbeitslosigkeit abgeschoben werden.

Wenn es sich auch hierbei um einen Problembereich handelt, der über die Arbeitsmarktpolitik hinausgeht und insbesondere in die Verantwortung der Tarif- und Unternehmenspolitik reicht, so kann und muß die Arbeitsmarktpolitik ihren Beitrag dazu leisten, gegen die Aussonderungspolitik zu Lasten der Arbeitslosenversicherung und damit der Beitragszahler und zuungunsten der älteren Arbeitnehmer anzugehen. Es wäre daher zu überlegen, ob und inwieweit Arbeitgeber zum Ersatz eines Teils des Arbeitslosengeldes verpflichtet werden sollen, wenn sie ältere

Arbeitnehmer, denen nur noch aus wichtigen Gründen gekündigt werden kann, gegen Zahlung von Abfindungen aus dem Betrieb hinausdrängen.

Gleichzeitig müssen wir jedoch ebenfalls berücksichtigen, daß gerade bei älteren Arbeitnehmern vielfach der Wunsch besteht, den Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand flexibler zu gestalten. Hierzu gibt es über das System der flexiblen Altersgrenze hinaus bereits Ansätze im tariflichen Bereich. Beispiel hierfür ist die Möglichkeit einer verringerten Arbeitszeit für ältere Arbeitnehmer mit Einkommensausgleich in der Brauerei- und Zigarettenindustrie. Es ist zu prüfen, inwieweit derartige tarifpolitische Initiativen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergänzt und unterstützt werden können. Hierbei muß vor allem dazu beigetragen werden, die Umsetzung der älteren Arbeitnehmer auf qualifikations- und altersgerechte Arbeitsplätze mit geringeren Arbeitszeiten zu erleichtern. Hierzu bedarf es weiterer Überlegungen über die nähere Ausgestaltung sowie die mögliche Finanzierung einer derartigen Vergrößerung der Flexibilitätsspielräume beim Übergang aus dem Erwerbsleben in den Ruhestand. Dabei müssen auch internationale Erfahrungen ausgewertet werden. Beschäftigungspolitisch hätte dies weiterhin den Vorteil, daß bei einer Verringerung der Arbeitszeit für ältere Arbeitnehmer gleichzeitig zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für jüngere Arbeitskräfte zur Verfügung gestellt und damit die Arbeitslosigkeit abgebaut werden könnte.

Wir beobachten weiterhin mit Sorge den ständigen Anstieg der Arbeitslosigkeit von *gesundheitsbeeinträchtigten und behinderten Arbeitnehmern*. Der gefährlichen Kampagne, diesen Anstieg auf den ausgedehnten Schutz des Schwerbehindertengesetzes zurückzuführen, ist entschieden entgegenzutreten. Zwar ist der Anstieg der beschäftigten Behinderten und ihnen Gleichgestellten sowie die erhöhte Arbeitslosigkeit dieser Personengruppe auf die Ausweitung des geschützten Personenkreises nach dem neuen Schwerbehindertengesetz teilweise zurückzuführen. Hieraus ist jedoch keinesfalls die Schlußfolgerung zu ziehen, das Behindertengesetz verschlechtere die Beschäftigungsmöglichkeiten gesundheitsbeeinträchtigter Personen, indem es ihnen die Behinderteneigenschaft zumesse. Vielmehr hat das neue Schwerbehindertengesetz dazu beigetragen, deutlich zu machen, in welchem Ausmaß Arbeitnehmer von schwerwiegenden Gesundheitsbeeinträchtigungen betroffen sind. Die ständige Erhöhung der Arbeitslosigkeit nicht nur unter den Schwerbehinderten und den ihnen Gleichgestellten, sondern auch anderen gesundheitsbeeinträchtigten Personen macht ebenfalls die personelle Aussonderungspflicht in den Betrieben deutlich.

Der Behauptung, die Beschäftigungspflicht nach dem Schwerbehindertengesetz könne nicht ausgeschöpft werden, da es nicht genügend Schwerbehinderte zur Besetzung der Pflichtplätze gebe, ist ebenfalls entschieden entgegenzutreten. Unter Abwägung der Anzahl der beschäftigten Schwerbehinderten und ihnen Gleichgestellter, der noch unbesetzten Pflichtplätze, der noch unerledigten Anträge auf Feststellung der Schwerbehinderteneigenschaft sowie der ständig steigenden und

hohen Anzahl arbeitsloser Schwerbehinderter ergibt sich vielmehr die Schlußfolgerung, daß die derzeitige Beschäftigungsquote von 6% gerade ausreichen dürfte, ein globales Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeitsplätzen für Schwerbehinderte zu schaffen. Dabei zeigt die Erfahrung nur zu deutlich, daß es eines gewissen Überhangs an Beschäftigungsmöglichkeiten für Schwerbehinderte bedarf, wenn tatsächlich Angebot und Nachfrage auf diesem Teilarbeitsmarkt auch qualitativ d. h. sektoral, beruflich und regional ausgeglichen werden sollen. Da darüber hinaus weiterhin mit einem Anstieg der Anzahl der Schwerbehinderten und ihnen Gleichgestellter zu rechnen ist, ergibt sich als Schlußfolgerung unsere Forderung nach einer Erhöhung der Pflichtquote für die Beschäftigung Schwerbehinderter. Damit dieses Instrument auch tatsächlich seine gewünschte beschäftigungspolitische Wirksamkeit zeigt, ist ebenfalls eine Erhöhung der Ausgleichsabgabe (mit derzeit 100,- DM) dringend erforderlich.

Erforderlich ist weiterhin eine Verbesserung der rehabilitativen und präventiven Maßnahmen innerhalb und außerhalb der Betriebe. Im betrieblichen Bereich müssen derartige Maßnahmen

- auch die Aufnahme gesundheitsbeeinträchtigter und behinderter Menschen in den Betrieb oder die Dienststelle ermöglichen,
- zur Sicherung der Beschäftigung gesundheitsbeeinträchtigter und behinderter Menschen beitragen,
- auch Gesundheitsbeeinträchtigten und Behinderten Entwicklungschancen eröffnen,
- zur Schaffung vollwertiger in den Betriebsablauf integrierter Arbeitsplätze beitragen und die Abdrängung Behinderter in Randbereiche, an Sonderarbeitsplätze oder ihre Konzentration in speziellen Abteilungen und die damit einhergehende Diskriminierung zu vermeiden helfen,
- zur fähigkeitsgerechten Beschäftigung führen, bei der behinderungsbedingte Defizite möglichst wenig auftreten und unter Nutzung vorhandener Fähigkeiten, Kenntnisse und Erfahrungen durch Hilfestellungen ausgeglichen werden,
- zur Vermeidung neuer gesundheitlicher Gefährdungen beitragen.

Leiharbeit

Eine Verschärfung der Arbeitsmarktprobleme erfolgt durch die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung oder Leiharbeit. Sie gefährdet nicht nur die Ordnung und Gestaltbarkeit des Arbeitsmarktes, sondern auch die soziale Sicherung der Arbeitnehmer. Insbesondere werden durch die Leiharbeit in weiten Bereichen auch tarifvertragliche Sicherungen ausgehöhlt. Darüber hinaus wird eine wirksame betriebliche Interessenvertretung durch die Existenz der Verleihunternehmen unterlaufen. Dies zeigen die Ergebnisse des kürzlich von der Bundesregierung verabschiedeten 4. Erfahrungsberichtes zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz nur allzu deutlich.

Nach den Erfahrungen der Gewerkschaften, der Bundesanstalt für Arbeit und des Arbeitsministeriums hat sich das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz als nicht durchführbar erwiesen. Umgehungen der gesetzlichen Regelungen und Mißbräuche - vor allem die Aktivitäten illegaler Leihagenturen und der Rückgriff auf Scheinwerkverträge usw. - sind mit Hilfe der bestehenden gesetzlichen Regelungen und der darin vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten nicht zu kontrollieren. Das Verhältnis illegaler zu legalen Leiharbeitnehmern beträgt nach den im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung durchgeführten Gutachten in den untersuchten Betrieben insgesamt 6 : 1, davon in einigen Betrieben sogar 10 : 1.

Nach Auffassung des DGB ist daher ein erneutes Verbotsgesetz zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung sozial-, gesellschafts- und beschäftigungspolitisch dringend erforderlich und verfassungsrechtlich zulässig. Ein derartiges gesetzliches Verbot ist rechtlich zulässig, weil die tragenden Grundlagen der damaligen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entfallen sind. An die Stelle der seinerzeit vom Bundesverfassungsgericht angenommenen Mobilisierung von Arbeitskräften ist die offene Abwerbung von Stammarbeitern und die Monopolisierung von Facharbeitern getreten.

Bis zum vollständigen Verbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung ist ein branchenspezifisches Verbot im Bereich der Baubranche möglich. Das Verbot ist für die Baubranche mit ihren zum großen Teil unübersichtlichen Arbeitsplatzverhältnissen (zumeist kein stationärer Betrieb, Herausbildung eines unüberschaubaren „grauen“ Marktes von Subunternehmen und Scheinwerkverträgen) dringend erforderlich. Gleichzeitig ist die Jobvermittlung in den Arbeitsämtern auszubauen und wirksamer zu gestalten, soweit die Dienstleistungen der Vermittlung kurzfristiger Arbeitsverhältnisse aufgrund unabwendbarer vereinzelter Engpässe in den Betrieben erforderlich ist und soweit die Aufnahme befristeter Arbeitsverhältnisse den Wünschen eingeschränkter verfügbarer Arbeitnehmer, insbesondere Arbeitnehmer mit familiären Verpflichtungen, entspricht.

Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik

Wie die Erfahrung zeigt, stößt die Arbeitsmarktpolitik gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, in denen eine Ausweitung ihrer Maßnahmen erforderlich ist, auf enge finanzielle Grenzen. Durch das Haushaltsstrukturgesetz wurden die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit während des Tiefpunktes der Beschäftigungskrise um 2 Mrd. DM gekürzt. Entgegen den Grundsätzen einer aktiven und vorbeugenden Arbeitsmarktpolitik wurden wesentliche Leistungsbereiche, vor allem die berufliche Weiterbildung, erheblich eingeschränkt, wobei unter beschäftigungspolitischen Erwägungen deren Ausweitung erforderlich gewesen wäre. Dieses Beispiel sowie die derzeitigen Finanzierungsprobleme der BA legen offensichtliche Schwachstellen im Finanzierungssystem der Arbeitsmarktpolitik bloß: Der Mittelbedarf für

Arbeitsmarktpolitik schwankt im konjunkturellen Verlauf. Obwohl dies keine neue Erkenntnis ist, hat sich das Finanzierungssystem der BA diesem Erfordernis noch immer nicht ausreichend angepaßt. Eine Verstärkung der Finanzierung ist erforderlich, um gerade in beschäftigungspolitischen Problemsituationen weitere Kostenbelastungen und einen möglichen Kaufkraftentzug zu vermeiden. Hinzu kommt, daß hohe Arbeitslosigkeit entsprechend hohe Aufwendungen für Lohnersatzleistungen erforderlich macht und somit bei einem gegebenen Haushaltsvolumen Mittel für aktive Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit bindet. Anzustreben wäre deshalb eine Finanzierungsregelung, die mehr Spielraum für den Einsatz von Maßnahmen zur Verminderung der Arbeitslosigkeit läßt.

Wie das Beispiel des Haushaltsstrukturgesetzes gezeigt hat, ist bei der bestehenden Finanzierungsregelung die Möglichkeit für „externe“ Einflußnahme auf die inhaltliche Gestaltung von Arbeitsmarktpolitik nicht auszuschließen. Bei einer Neuorganisation der Finanzierungsstruktur sollte eine derartige Einflußnahme auf die von der Selbstverwaltung zu bestimmende arbeitsmarktpolitische Entwicklung deshalb möglichst ausgeschaltet bleiben. Für eine Änderung des Finanzierungssystems spricht ferner, daß Arbeitslosigkeit kein individuelles, sondern ein gesellschafts- bzw. wirtschaftspolitisches Risiko ist: Arbeitslosigkeit ist prinzipiell nicht versicherbar. Insofern kann hier nicht allein die Solidargemeinschaft der abhängig beschäftigten Beitragszahler finanziell in die Verantwortung genommen werden. Schließlich kommen verschiedene arbeitsmarktpolitische Leistungen nicht nur den Beitragszahlern zugute, sondern auch übrigen Gruppen von Erwerbspersonen sowie der gesamten Gesellschaft.

Die Verbreiterung der Finanzierungsbasis für die Leistungen nach dem Arbeitsplatzförderungsgesetzes (AFG) durch die Einbeziehung aller erwerbstätigen Personen ist daher notwendiger als je zuvor. Hierbei handelt es sich um Problembereiche, die in die Verantwortung der gesamten Erwerbsbevölkerung fallen - unabhängig davon, ob jede Gruppe auch alle möglichen Leistungen voll in Anspruch nimmt. Die Einführung eines Arbeitsmarktbeitrages für alle Erwerbstätigen zur Finanzierung der in diesem Jahrzehnt noch bedeutsamer werdenden Arbeitsmarktpolitik ist daher unverzichtbar.

Schluß

In dem gerade begonnenen Jahrzehnt haben wir sowohl mit einem weiterhin anhaltenden generellen Defizit an Arbeitsplätzen sowie mit einer strukturellen Arbeitslosigkeit zu rechnen. Dies erfordert sowohl die Ausweitung als auch den beschäftigungswirksameren Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente - vor allem zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, zur Erleichterung der Wiedereingliederung Arbeitsloser sowie zur Verbesserung der beruflichen Qualifikationen. Besonders zu berücksichtigen sind hierbei die von lang anhaltender Arbeitslo-

sigkeit überdurchschnittlich betroffenen Personengruppen - vor allem weibliche, ältere und gesundheitsbeeinträchtigte Arbeitnehmer. Die hier dargestellten Erfordernisse einer Neuorientierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen können nur zum Teil durch eine möglichst weitgehende Nutzung der bestehenden gesetzlichen Regelungen erreicht werden. Darüber hinaus erfordern sie eine umfassende Novellierung des Arbeitsförderungsgesetzes sowie des Schwerbehindertengesetzes. Kernpunkt einer derartigen Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik muß es sein, daß Anpassungsleistungen an die veränderten wirtschaftlichen und beschäftigungsmäßigen Voraussetzungen nicht nur von den Arbeitnehmern, sondern auch von den Arbeitgebern verlangt werden müssen.