

# Stellungnahme der Bundesanstalt für Arbeit zum Entwurf eines Gesetzes

## Stellungnahme der Bundesanstalt für Arbeit zum Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und zum Schutz der Solidargemeinschaft vor Leistungsmissbrauch (8. Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes)

### Grundsätzliches

Der klassische Leistungskatalog der Bundesanstalt hat durch das Arbeitsförderungsgesetz im Jahre 1969 eine neue Orientierung erfahren. Das war eine notwendige Folge des Verständnisses einer modernen, aktiven und vorbeugenden Arbeitsmarktpolitik, wenngleich bereits seinerzeit die Frage einer alternativen Finanzierung der Aufgaben nach dem zweiten Abschnitt des AFG (Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, Förderung der beruflichen Bildung, Förderung der Arbeitsaufnahme, berufliche Rehabilitation) und der Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer aufgeworfen wurde (§ 239 AFG). Ganz besonders kritisch hat die Selbstverwaltung der Bundesanstalt immer auch die finanzielle Förderung von berufsvorbereitenden Maßnahmen aus Beitragsmitteln beurteilt, sofern sie auf den Ausgleich schulischer Defizite gerichtet sind. Vor diesem Hintergrund ist es nicht systemkonform, wenn der Bundesanstalt durch das 8. Änderungsgesetz zum AFG neue Aufgaben zugewiesen werden sollen. Sicherlich weisen das Benachteiligtenprogramm, die Sprachförderung und die Gewährung von Bildungsbeihilfen – wie andere bundes- und landespolitische Aufgaben – Bezüge zum Arbeitsmarkt auf, allerdings jedoch von unterschiedlichem und keineswegs prägendem Gewicht. Es wird nicht bestritten, daß diese Hilfen eine dauerhafte berufliche Eingliederung der jeweiligen Zielgruppe durchaus unterstützen können. Ein Verbund mit den Förderungsmöglichkeiten nach dem AFG ist jedoch bereits dadurch gewährleistet, daß die Durchführung dieser Aufgaben – bei finanzieller und inhaltlicher Zuständigkeit des Bundes – vor einigen Jahren der Bundesanstalt übertragen wurde. Das ist aus der Sicht der Beitragszahler der Bundesanstalt die sachlich angemessene Konstruktion.

Wenn nunmehr die finanziellen Lasten dieser Intensivförderung zum Ausgleich schulischer bzw. sprachlicher Defizite und sozialer Schwierigkeiten der Gemeinschaft der Beitragszahler zur Bundesanstalt übergebürdet werden sollen, so halten wir dies nicht für vereinbar mit dem Grundsatz, daß die aus Beiträgen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber aufgebrauchten Mittel nur für Zwecke einzusetzen sind, die mit der Zielsetzung der Mittelaufbringung in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Das aber ist bei den im Gesetzentwurf vorgesehenen Umschichtungsvorhaben nicht der Fall.

### Sprachförderung

Die Sprachförderung für Aussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge kann nicht dem originalen Aufgabenkreis der Bundesanstalt zugerechnet werden. Sprachliche Defizite zur besseren gesellschaftlichen Integration abzubauen, ist nicht Aufgabe der Arbeits- und Berufsförderung, sondern der allgemeinen Daseinsvorsorge.

### Maßnahmen nach dem Bildungsbeihilfengesetz

Nicht zugestimmt werden kann auch der vorgesehenen Übertragung der Maßnahmen des Bildungsbeihilfengesetzes in die Kompetenz der Bundesanstalt. Entsprechend dem auf die Arbeits- und Berufsförderung begrenzten Aufgabenkreis der Bundesanstalt für Arbeit hat der Gesetzgeber im Jahre 1969 zu Recht den Bereich der Allgemeinbildung in das AFG nicht aufgenommen. Der Ab-



bau von Bildungsdefiziten nichtberuflicher Art und der nachträgliche Erwerb des Hauptschulabschlusses sind eindeutig allgemeinbildender Natur und können ebenso wenig der Beitragszahlergemeinschaft aufgelastet werden wie beispielsweise sonstige im allgemeinen Bildungssystem entstehende individuelle Benachteiligungen.

Die Einbeziehung der beruflichen Bildungsmaßnahmen nach dem Bildungsbeihilfengesetz in das AFG erscheint zwar systemgerecht möglich, allerdings unter finanzpolitischen Aspekten nicht bedenkensfrei.

### **Benachteiligtenprogramm**

Dieses Förderungsinstrumentarium hat sich bewährt, ebenso seine Durchführung durch die Dienststellen der Bundesanstalt. Eine Übernahme der bisher vom Bund getragenen Kosten ist jedoch nicht zu rechtfertigen. Bei der derzeitigen Finanzlage der Bundesanstalt verbietet sich eine derartige politische Entscheidung erst recht.

### **Verstärkte Förderung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung**

Die verstärkte Förderung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung hat nicht nur arbeitsmarktliche, sondern primär allgemein-politische wirtschaftsfördernde Ziele. Diese Aufgabe obliegt nicht der Bundesanstalt. Dem Rückzug des Bundes aus der verstärkten Förderung zu Lasten der Bundesanstalt kann daher nicht zugestimmt werden.

### **Arbeitsmarktpolitisch**

Die durch das 8. Änderungsgesetz auf die Bundesanstalt zukommenden Aufgaben müssen auch vor dem Hintergrund der arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen und der Haushaltssituation betrachtet werden. Angesichts der sich abzeichnenden Entwicklung muß die Bundesanstalt alles daransetzen, um der nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit durch nachhaltigen Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente entgegenzuwirken. Die Förderung der beruflichen Bildung, die Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Überbrückung vorübergehenden Beschäftigungsmangels durch Gewährung von Kurzarbeitergeld und die Beseitigung von Mobilitätshemmnissen durch Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme stehen auch weiterhin im Zentrum dieser Bemühungen.

Soweit das 8. Änderungsgesetz eine Verbesserung dieses bewährten Instrumentariums vorsieht, ist dies aus arbeitsmarktpolitischer Sicht zu begrüßen; das gilt beispielsweise für die Lohnkostenzuschüsse nach § 97 AFG. Die zusätzlichen finanziellen Belastungen, die als Folge der 8. AFG-Novelle in Form des jetzt vorliegenden Entwurfs einträten, würden aber zwangsläufig zur Folge haben, daß diese originären Leistungen der Bundesanstalt eingeschränkt werden müßten. Dies halten wir für unverträglich.

### **Finanzpolitisch**

Die infolge des 8. Änderungsgesetzes nach dem vorliegenden Entwurf auf den Haushalt der Bundesanstalt zukommenden Mehrausgaben werden in der Begründung für 1988 auf rd. 950 Mio. DM beziffert; sie sollen sich bis 1991 auf rd. 732 Mio. DM verringern. Ob die Einschätzungen realistisch sind, kann mangels Kenntnis der Kalkulationsgrundlagen noch nicht beurteilt werden. Doch ist bereits jetzt erkennbar, daß auf der Grundlage der derzeitigen Förderungspraxis in einigen Bereichen voraussichtlich mit höheren Ausgaben gerechnet werden muß.

- Die veranschlagten Mehrausgaben für die verstärkte ABM-Förderung in den Jahren 1988 bis 1991 mit jeweils 60 Mio. DM sind offensichtlich zu niedrig angesetzt: Im laufenden Haushaltsjahr



werden die für diesen Zweck zur Verfügung gestellten 60 Mio. DM Bundesmittel bei weitem nicht ausreichen.

- Der Ansatz für die Erweiterung der Berufsausbildungsbeihilfen (§§ 40 bis 40 b AFG) erscheint ebenfalls zu niedrig. Der Bundesarbeitsminister erwartet, daß der Haushalt der Bundesanstalt ab 1988 mit jährlich 120 Mio. DM belastet wird. Immerhin wurden der Bundesanstalt für das Haushaltsjahr 1987 für die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen 135,75 Mio. DM zur Verfügung gestellt.
- Für die Sprachförderung sind 270 Mio. DM veranschlagt, für 1987 stehen tatsächlich 302 Mio. DM zur Verfügung. Wenn die Förderungsdauer – so wie im Gesetzentwurf vorgesehen – von 8 auf 10 Monate ausgedehnt wird, ist für 1988 mit einem Mittelaufwand von 360 Mio. DM zu rechnen.

Bereits infolge des am 1. Juli 1987 in Kraft getretenen Gesetzes zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und bei Kurzarbeit muß die Bundesanstalt für 1988 ein um rd. 2,8 Mrd. DM höheres Ausgabenvolumen verkräften. Aufgrund des 8. Änderungsgesetzes ist mit weiteren Ausgaben in Höhe von rd. einer Mrd. DM zu rechnen. Bei derart hohen Aufwendungen muß damit gerechnet werden, daß die Bundesanstalt voraussichtlich schon 1988 Bundeszuschüsse in Anspruch nehmen müssen. In einer solchen Situation bestünde die große Gefahr, daß man eine Erhöhung der Beiträge zur Bundesanstalt ins Auge fassen könnte. In Anbetracht der damit verbundenen ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen muß auf absehbare Zeit davor gewarnt werden. Bewußt haben die Selbstverwaltungsorgane der Bundesanstalt ihrerseits von ausgabewirksamen Initiativvorschlägen zur Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der Leistungen der Arbeitslosenversicherung Abstand genommen.

Zusammengefaßt: Der ohnehin schon eingeschränkte Handlungsspielraum für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen würde infolge des 8. Änderungsgesetzes zum AFG in seiner jetzigen Form ab 1988 stark eingeengt. Angesichts der voraussehbaren Haushaltsentwicklung muß sogar eine Einschränkung des bewährten arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums befürchtet werden. Dies könnte vor dem Hintergrund der anhaltenden Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt nicht vertreten werden.

### **Rechtmäßigkeit der Verlagerung der Finanzierung**

Nicht zuletzt bestehen erhebliche Zweifel, ob eine Verlagerung der Finanzierung des Benachteiligtenprogramms, der allgemeinbildenden Maßnahmen nach dem Ausbildungsbeihilfengesetz und für die Sprachförderung auf die Bundesanstalt rechtlich zulässig ist. Die damit zusammenhängenden Fragen werden einer eingehenden, auch verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen.

Nach: Beschluß des Verwaltungsrats der BA vom 7. 10.1987

