ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Katzer, Hans; Beermann, Hermann; Eichler, Wolfgang

Article — Digitized Version

Die Diskussion um das Arbeitsförderungsgesetz

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Katzer, Hans; Beermann, Hermann; Eichler, Wolfgang (1968) : Die Diskussion um das Arbeitsförderungsgesetz, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 48, Iss. 1, pp. 7-18

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/133796

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Die Diskussion um das Arbeitsförderungsgesetz

Hans Katzer, Bonn:

Die berufliche Mobilität fördern

Mit dem Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes [1]) hat die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften ein umfassendes Reformwerk vorgelegt. Dieses soll an die Stelle des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) treten und damit die gesetzliche Grundlage für die zukünftige Tätigkeit der Nürnberger Bundesanstalt und der Arbeitsämter bilden.

Notwendigkeit einer grundlegenden Reform

Das AVAVG stammt aus dem Jahre 1927. Es hat seitdem zahlreiche Änderungen erfahren, von denen besonders die der sogenannten Großen Novelle von 1956 [2]) hervorzuheben sind. Inzwischen ist das AVAVG durch 15 weitere Gesetze geändert worden, von denen 8 spezielle Änderungsgesetze zum AVAVG waren. Die Achte Novelle ist gerade erst am 1. Januar 1968 in Kraft getreten. Alle diese Änderungen waren notwendig, sie konnten jedoch eine Reform des Gesetzes nicht ersetzen.

Indem es die Arbeitslosenversicherung mit ihren Lohnersatzleistungen organisatorisch und funktionell auf das engste mit der Arbeitsvermittlung und der Berufsberatung verband, war die Konzeption des AVAVG für seine Zeit außerordentlich fortschrittlich. Dabei war die Arbeitslosenversicherung gleichsam das Gerüst, das alle Leistungen der Bundesanstalt trug. Vom systematischen Ansatz her waren Arbeitsvermittlung und Berufsberatung trotz ihrer gesetzlich verankerten Vorrangigkeit vor der Leistungsgewährung im Grunde nur Maßnahmen zur Verringerung des Versicherungsaufwandes ähnlich wie in der gesetzlichen Rentenversicherung die Maßnahmen zur Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit [3]). Konsequenterweise wurde dabei das Anlagevermögen fast ausschließlich als Rücklage der Arbeitslosenversicherung zur Sicherung im Falle einer größeren Arbeitslosigkeit angesehen.

Veränderte Aufgaben der Bundesanstalt

In den letzten 10 Jahren hat sich jedoch in der Anwendung des Gesetzes bereits ein gewisser Wandel vollzogen. Die anhaltende Vollbeschäftigung hat dazu geführt, daß sich die Tätigkeit der Bundesanstalt auf ihre arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Aufgaben konzentrieren konnte. Regionaler Ausgleich des Arbeitskräfteangebots, Unterbringung der schwer zu vermittelnden Personen in ein Arbeitsverhältnis, berufliche Rehabilitation und nicht zuletzt die Berufsberatung traten immer mehr in den Vordergrund. Bei dieser Anpassung an eine veränderte Arbeitsmarktlage hat die Bundesanstalt als Selbstverwaltungskörperschaft in enger Fühlung mit dem Bundesarbeitsministerium den Spielraum zu nutzen verstanden, den das Gesetz ihr einräumt. Unter anderem konnte die Förderung der beruflichen Bildung unter den Tätigkeiten der Bundesanstalt in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewinnen. Diese Entwicklung wurde mit den Programmen der Bundesregierung zur institutionellen und individuellen Aufstiegsförderung aus den Jahren 1959 und 1963 eingeleitet und im Jahre 1965 mit der Einführung der Leistungsförderung nach dem Leistungsförderungsgesetz fortgesetzt. Schließlich übertrug das Finanzplanungsgesetz diese Förderungsmaßnahmen, die von der Bundesanstalt zunächst im Auftrage des Bundes durchgeführt

[1]) Bundestagsdrucksache V/2291

[2]) Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. 4. 1957 (Bundesgesetzbl. I S. 321).

[3]) Vgl. §§ 1236 ff RVO.

AUTOREN

Hans Katzer,
Bundesminister für
Arbeit und Sozialordnung

Hermann Beermann,
Stellvertretender Vorsitzender
des Deutschen
Gewerkschaftsbundes

Dr. Wolfgang Eichler,
Hauptgeschäftsführer
der Bundesvereinigung
der Deutschen Arbeitgeberverbände

worden waren, der Bundesanstalt mit Beginn des Jahres 1967 als eigene Aufgabe.[4]) Auch die Aufwendungen der Bundesanstalt für die Berufsausbildungsbeihilfen haben in dieser Zeit ständig zugenommen. Sie sind seit 1959 von jährlich 15,3 Mill. DM auf 37,3 Mill. DM im Jahre 1966 gestiegen. In diesem Zusammenhang ist schließlich auch die Errichtung eines Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung durch die Bundesanstalt zu erwähnen, das kürzlich seine Arbeit aufnehmen konnte.

Aber gerade durch diese Entwicklung haben die Selbstverwaltung der Anstalt, die Sozialpartner und die Bundesregierung immer wieder die Grenzen der Gestaltungsmöglichkeiten erfahren müssen. Manche Regelung, die erforderlich wurde, kam hart an den gesetzlich gezogenen Rahmen heran und stand zumindest nicht mehr ganz mit der ursprünglichen Intention des Gesetzes in Übereinstimmung. Trotz wohlgemeinter Bemühungen lief die soziale, technische und wirtschaftliche Entwicklung der Gesetzgebung davon. Und das ist der eigentliche Grund, warum durch den neuen Entwurf der Rahmen für eine aktive Beschäftigungspolitik neu und erweitert gespannt werden mußte.

Die Aufgaben der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sind nicht isoliert zu sehen, sie stehen mit drei anderen großen gesellschaftspolitischen Zielsetzungen in einem engen sachbezogenen Zusammenhang:

☐ mit einer aktiven Konjunkturpolitik, die auf einen hohen Beschäftigungsstand ausgerichtet ist,

☐ mit einer Strukturpolitik, die wirtschaftlichen Wandlungen gerecht werden und Anpassungen erleichtern will,

☐ mit einer modernen Bildungspolitik, die allen Schichten neue Chancen im gesellschaftlichen Status und Fortkommen erschließen will.

[4]) Vgl. Artikel 7 § 2 Nr. 2 bis 5 des Finanzplanungsgesetzes vom 23. 12. 1966 (Bundesgesetzbl. I S. 697).

Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik kann keine Konjunkturpolitik ersetzen, sie kann sie nur sinnvoll ergänzen. In der Vergangenheit gab es kein oder nur ein sehr unzureichendes konjunkturpolitisches Instrumentarium. Man wußte sehr wenig über die richtige, der jeweiligen Konjunkturlage angemessene Verhaltensweise der öffentlichen Haushalte. So ist es zu verstehen, daß die Versicherten in der Arbeitslosenversicherung sich gleichsam durch hohe finanzielle Polster selbst gegen große Arbeitslosigkeit zu schützen suchten oder es sogar wegen der fehlenden konjunkturpolitischen Absicherung mußten.

Heute wird jedoch eine wirksame Konjunkturpolitik betrieben. Damit ist zwar die Gefahr einer größeren Arbeitslosigkeit nicht endgültig gebannt. Aber es ist gewährleistet, daß im Falle einer stärkeren Rezession die verantwortlichen Stellen mit allen Kräften der Gefahr einer Massenarbeitslosigkeit entgegenwirken.

Ergänzung der Konjunkturpolitik

Dadurch bekommt aber auch die Ansammlung von Mitteln der Arbeitslosenversicherung eine besondere Funktion. Denn da das Risiko der Massenarbeitslosigkeit nicht durch eine Versicherung abzudekken ist und das Rücklagevermögen in dieser Situation kaum helfen wird, kann der Beitrag zu den Aufgaben der Bundesanstalt stärker den jeweiligen konjunkturpolitischen Erfordernissen angepaßt werden und vor allem das Vermögen der Bundesanstalt in größerem Umfange als bisher beschäftigungs- und strukturpolitischen Zwecken dienen. Es ist ganz selbstverständlich, daß die Zahlung des Arbeitslosengeldes dabei nicht gefährdet werden darf.

Wie sich Arbeitsmarkt- und Konjunkturpolitik sinnvoll ergänzen können, hat sich im übrigen in den letzten Monaten beim Kurzarbeitergeld gezeigt, dessen Verbesserung dem Entwurf des Arbeitsförderungsgesetzes im Frühjahr vorgezogen wurde. Die Zahlung des Kurzarbeitergeldes hat manche unnötige Freisetzung von Arbeitnehmern verhindert.

Beitrag zur Strukturpolitik

Aber noch viel enger ist der Zusammenhang zwischen den Aufgaben der Strukturpolitik und der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Hier liegt der entscheidende Wandel in der Zielsetzung des Entwurfs, der bei allen Maßnahmen bis in die Einzelheiten deutlich wird. Es geht nicht mehr nur darum, sich für den Fall der Arbeitslosigkeit finanziell zu wappnen, sondern darum, Arbeitslosigkeit soweit wie möglich rechtzeitig zu verhüten und zur Bereitstellung produktiver Arbeitsplätze beizutragen.

Wirtschaftlich und technisch bedingte Strukturwandlungen prägen mehr und mehr das Bild der modernen Industriegesellschaft. Sie sind größtenteils unvermeidbar und gehören — ob wir wollen oder nicht — zum wirtschaftlichen Fortschritt. Gerade wenn ein angemessenes und dauerhaftes Wachstum der Wirtschaft angestrebt wird, müssen auch strukturelle Änderungen hingenommen werden. Sie stellen aber, das darf man nicht verkennen, hohe und harte Anforderungen an die Berufstätigen. Die Arbeitnehmer müssen in wachsendem Maße beruflich und geistig beweglich und damit anpassungsfähig im Wirtschaftsleben sein.

Eine hohe Mobilität der Arbeitnehmer wird auch — wie schon in früheren Jahren — in dem neuen Jahresgutachten des volkswirtschaftlichen Sachverständigenrates gefordert. Die wachsende Wirtschaft, so sagen die Sachverständigen, kann den Arbeitnehmern hierbei helfen. Die Förderung der Mobilität der Arbeitnehmer ist aber auch die Kernaufgabe, die sich der Entwurf des Arbeitsförderungsgesetzes stellt: So könnte geradezu die Überschrift des Gesetzes lauten. Strukturwandel in einer wachsenden Wirtschaft, eine

flexible Berufswahl und Grundausbildung, ständige berufliche Anpassungen im Arbeitsleben und Wechsel des Arbeitsplatzes oder auch des Berufes — an diesen wirtschaftlichen und sozialen Erfordernissen hat sich der vorliegende Entwurf orientiert. Hierauf sind Arbeitsvermittlung, Berufs- und Arbeitsberatung, Statistik und Vorausschau sowie die Förderung der beruflichen Bildung auszurichten. Deshalb heißt es im § 3 des Entwurfs, daß die Bundesanstalt insbesondere dazu beiträgt, „daß die berufliche Beweglichkeit der Erwerbspersonen gesichert und verbessert wird".

Die Bundesanstalt soll aber auch ihre Anlagepolitik stärker als bisher in den Dienst strukturpolitischer Aufgaben stellen, sie soll und kann in Zukunft die Wirtschaft in der Schaffung neuer Arbeitsplätze unterstützen. Das ist der Sinn einer weiteren Bestimmung unter § 3, die lautet: „Die Bundesanstalt hat durch ihre Maßnahmen dabei mitzuwirken, daß die Struktur der Beschäftigung nach Gebieten und Wirtschaftszweigen verbessert wird."

Mobilität durch berufliche Bildung

Berufliche Mobilität ist aber nicht zu trennen von beruflicher Bildung. Diese schafft erst die Grundlage für das Anpassungs- und Umstellungsvermögen der Arbeitnehmer. Darum steht ein System der Förderung der beruflichen Bildung im Mittelpunkt des Gesetzentwurfs. Diese Förderungsmaßnahmen sollen dem beruflichen Bildungswesen, der Grundausbildung, der Fortbildung und der Umschulung den Platz geben, der der Berufsbildung im Rahmen des gesamten Bildungssystems zukommt. Diese Einordnung und Aufwertung der Berufsbildung ist eine Aufgabe, die noch längst nicht gelöst ist. Nur zu oft versteht man in der öffentlichen Diskussion unter „Bildung" nicht viel mehr als den Bildungsauftrag der Hochschulen und höheren Schulen. Es wird kaum davon Notiz genommen, daß der weitaus größte Teil der Ju-

Inhalt des Gesetzentwurfs

Der von Bundesminister Katzer vorgelegte Gesetzentwurf zur Arbeitsförderung wurde am 20. September 1967 vom Bundeskabinett verabschiedet. Er wird in diesem Jahr von Bundestag und Bundesrat eingehend behandelt werden. Die Hauptziele sind Vollbeschäftigung, Sicherung angemessener Arbeitsplätze, Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie Schutz vor sozialem Abstieg durch Arbeitslosigkeit. Der Gesetzentwurf begründet einen Rechtsanspruch auf Förderung der beruflichen Bildung. Die „Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung", die bisher vor allem Geldleistungen bei schon eingetretener Arbeitslosigkeit gewährte, soll in „Bundesanstalt für Arbeit" umbenannt werden und einen wesentlich weiteren Aufgabenkreis bekommen.

Im einzelnen sieht der Entwurf dazu folgende Neuregelungen vor:

☐ Auch Erwachsene über 30 Jahren und Jugendliche sollen in Zukunft Zuschüsse und Darlehen zur Förderung der beruflichen Ausbildung erhalten können.

☐ Die Bundesanstalt soll berufliche Bildungseinrichtungen, wie z. B. überbetriebliche Lehrwerkstätten, fördern; soweit notwendig, soll sie für ähnliche Aufgaben auch eigene Institutionen schaffen.

☐ Die berufliche Fortbildung und die Umschulung sollen gefördert werden. Teilnehmer an Fortbildungskursen bekommen ein Unterhaltsgeld in Höhe von 120 % des Arbeitslosenentgeltes, das ihnen im Falle der Arbeitslosigkeit zusteht. Außerdem übernimmt die Bundesanstalt die Kosten für die Lehrgänge, Lernmittel, Fahrten, Arbeitskleidung, Unterkunft und Verpflegung sowie die Kranken- und Unfallversicherung.

☐ Neben den Arbeitnehmern sollen auch Selbständige einen Anspruch auf Förderung ihrer beruflichen Fortbildung oder Umschulung haben. Voraussetzung ist, daß sie eine gewisse Zeit unselbständig beschäftigt waren oder es in Zukunft sein werden.

☐ Die Berufsberatung der Arbeitsämter soll ausgebaut werden. Um die Tendenzen am Arbeitsmarkt rechtzeitig erkennen zu können, soll die Bundesanstalt eine Arbeitsmarkt- und Berufsforschung betreiben.

☐ Die Gewährung von Kurzarbeitergeld soll erheblich erleichtert werden. Künftig soll es schon gezahlt werden, wenn in einem Zeitraum von vier Wochen mehr als 15 % der Arbeitszeit für mindestens ein Drittel der Arbeitnehmer, die in einem Betrieb beschäftigt sind, ausfallen. Kurzarbeitergeld soll auch bei vorübergehender Stilllegung eines Betriebes gewährt werden.

☐ Zum Schlechtwettergeld ist ein Zuschlag für Aufwendungen vorgesehen, die durch die Arbeitsbereitschaft der Bauarbeiter entstehen (z. B. Fahrt zur Arbeitsstelle).

☐ Zur Förderung des Winterbaus sollen Bauunternehmern Zuschüsse zu den Mehrkosten in der Schlechtwetterzeit gewährt werden.

☐ Um schwer zu vermittelnden, meist älteren Arbeitnehmern neue Arbeitsplätze zu beschaffen, sollen von der Bundesanstalt Arbeiten, die im öffentlichen Interesse liegen und sonst nicht im gleichen Umfang unternommen werden können, finanziell gefördert werden.

☐ Soweit die Liquidität der Bundesanstalt gewährleistet ist, sollen ihre Rücklagen in Zukunft auch zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in Gebieten verwandt werden, die durch Strukturwandlungen bedroht sind.

gendlichen nach dem Abschluß der Volksschule oder einer Realschule unmittelbar in das Berufsleben und Wirtschaftsleben eintritt und sich damit auf diesem Felde die Aufgabe der Weiter- und der Aufstiegsbildung stellt. Hier werden mit dem Arbeitsförderungsgesetz andere Akzente gesetzt und vor allem auch wirksame Instrumente mit dem nötigen finanziellen Rückhalt zur Bildungsförderung geschaffen.

Fortbildung und Umschulung

Der Zwang zur beruflichen Mobilität bedeutet, daß neben die Berufsausbildung als gleichwertige Zweige der beruflichen Bildung die berufliche Fortbildung und die Umschulung treten. Die Grundausbildung in der Lehrzeit kann in Zukunft nur noch das — möglichst breit anzulegende — Fundament sein, auf dem Fortbildung und Umschulung aufbauen können.[5]) Während des ganzen Erwerbslebens muß das berufliche Wissen durch ständige Fortbildung auf dem jeweils höchsten Stand gehalten werden. Dabei kann sich für den einzelnen unter Umständen sogar mehrmals die Notwendigkeit ergeben, seinen Beruf zu wechseln. Wenn schon heute fast 50 % der Erwerbstätigen nicht mehr in ihrem zunächst erlernten Beruf tätig sind, so kennzeichnet das eine Entwicklung, die sich in den nächsten Jahren und Jahrzehnten verstärkt fortsetzen wird.

So wird die Förderung der beruflichen Mobilität und damit die Förderung der beruflichen Bildung zu einer Hauptaufgabe der modernen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Sie ist das wichtigste Anliegen der Reform. Dementsprechend enthält der Gesetzentwurf ein umfassendes System von Leistungen zur Förderung von beruflicher Ausbildung, Fortbildung und Umschulung. Von besonderer Bedeutung ist, daß auf diese Leistungen bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen ein Rechtsanspruch bestehen soll. Damit wird der Bildungsförderung auf der Stufe der Lehr- und Anlernberufe der Platz eingeräumt, der ihr innerhalb des gesamten Bildungswesens, das schließlich nicht nur Gymnasial- und Hochschulbildung umfaßt, nach ihrer Bedeutung für die Allgemeinheit zukommt.

Rechtsanspruch auf Unterhaltsgeld . .

Die wichtigste Leistung, die der Entwurf für die Förderung von Fortbildung und Umschulung vorsieht, ist das Unterhaltsgeld. Es soll für die Dauer eines Fortbildungs- oder Umschulungslehrgangs den Lebensunterhalt des Arbeitnehmers und seiner Familie sichern. Es beträgt 120 % des für den Arbeitnehmer in Betracht kommenden Arbeitslosengeldes und wird in der Regel bis zu zwei Jahren, in besonderen Fällen auch für eine längere Zeit gewährt. Für bestimmte berufliche Bildungsmaßnahmen ist das Unterhaltsgeld bereits im Vorgriff auf das Arbeitsförderungsgesetz vom 1. April 1967 durch das Siebente Änderungsgesetz zum AVAVG[6]) eingeführt worden. Dabei wurde jedoch noch kein Rechtsanspruch auf diese Leistung begründet. Neben dem Unterhaltsgeld trägt die Bundesanstalt auch die notwendigen Kosten, die dem Arbeitnehmer durch die Teilnahme an einem Fortbildungs- oder Umschulungslehrgang entstehen (insbesondere Lehrgangskosten, Fahrtkosten etc).

. . für Arbeitnehmer und Selbständige

Die wirtschaftlichen Wandlungsprozesse treffen Arbeitnehmer und Selbständige gleichermaßen. Die Selbständigen sollen daher von der Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung nicht ausgeschlossen sein. Voraussetzung ist aber, daß der Selbständige entweder in Zukunft eine Arbeitnehmertätigkeit aufnehmen will oder bereits eine angemessene Zeit lang als Arbeitnehmer Beiträge zur Bundesanstalt entrichtet hat. Damit kann in Zukunft unter Umständen sogar die Fortbildung für eine selbständige Erwerbstätigkeit gefördert werden.

Leistungsfähige Bildungseinrichtungen

Die individuelle Förderung der beruflichen Bildung kann jedoch nur Erfolg haben, wenn leistungsfähige private und öffentliche Bildungseinrichtungen mit einer ausreichenden Gesamtkapazität in einer dem jeweiligen Bedarf angepaßten regionalen Streuung vorhanden sind. Dazu müssen zunächst die bereits bestehenden Einrichtungen erweitert und modernisiert werden. Daneben müssen neue Einrichtungen geschaffen werden, für die sich in den industriellen Ballungsgebieten die Form von beruflichen Bildungszentren empfehlen wird. Zur Ergänzung der betrieblichen Berufsausbildung werden überbetriebliche Lehrwerkstätten benötigt, um die oft unvermeidliche Einseitigkeit der Ausbildung am Arbeitsplatz auszugleichen und damit bereits von der Ausbildung her die berufliche Anpassungsfähigkeit zu erhöhen.[7]) Neben die individuelle Förderung soll daher nach dem Entwurf die institutionelle Förderung treten. Sie besteht in der Gewährung von Zuschüssen und günstigen Darlehen für Aufbau, Erweiterung und Ausstattung von Einrichtungen. Es wird zu den Aufgaben der Bundesanstalt gehören, für erforderliche neue Einrichtungen die geeigneten Träger zu finden, und nur dort, wo ihr das nicht gelingt, soll sie bei dringendem Bedarf selbst die fehlenden Bildungseinrichtungen einschließlich überbetrieblicher Lehrwerkstätten errichten dürfen (§ 53).

Umschulung und Fortbildung können die Mobilität der Arbeitskräfte nur erhöhen, wenn sie marktgerecht sind. Diese Bildungsmaßnahmen müssen daher auf der Grundlage eingehender Analysen der Arbeitsmarkt- und Berufsstruktur und ihrer voraussichtlichen Ent-

[5]) Vgl. Jahresgutachten 1965 Ziffern 269, 272, 282.

[6]) Vgl. Artikel I Nr. 16 des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 10. 3. 1967 (Bundesgesetzbl. I S. 266).

[7]) Vgl. Jahresgutachten 1965 Ziffer 271.

wicklung geplant werden. Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 1965 darauf hingewiesen, daß für eine langfristige Planung der beruflichen Bildung z. Z. noch selbst elementare Voraussetzungen fehlen.[8]) Daher ist eine ständige Arbeitsmarkt- und Berufsforschung notwendig, die sinnvollerweise von der Bundesanstalt selbst oder in ihrem Auftrage betrieben wird. Nach dem Entwurf soll der Bundesanstalt diese Aufgabe deshalb ausdrücklich übertragen werden. Da die Bundesanstalt dabei jedoch nicht immer mit den vorhandenen Unterlagen auskommen wird, soll der Bundesarbeitsminister die Bundesanstalt erforderlichenfalls durch Rechtsverordnung mit statistischen Erhebungen über Beschäftigte, berufliche Tätigkeiten und Bildungsmöglichkeiten beauftragen können (§ 7).

Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen

Dem übergeordneten Ziel des Gesetzentwurfs, Arbeitslosigkeit zu vermeiden, dienen auch die Leistungen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Unter dieser Bezeichnung faßt der Entwurf im Dritten Abschnitt das Kurzarbeitergeld, die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft und die Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung zusammen. Von den neuen Regelungen seien im folgenden nur die wichtigsten erwähnt.

☐ Beim Kurzarbeitergeld werden die Voraussetzungen für die Gewährung erheblich erleichtert. Insbesondere soll es auch im Falle einer strukturellen Anpassung der Betriebe und bei vorübergehenden Stillegungen zu gewähren sein. Bei der Bemessung wird in Zukunft das volle durch den Arbeitsausfall entgangene Arbeitsentgelt zugrunde gelegt.

☐ Beim Schlechtwettergeld sieht der Entwurf einen Zuschlag in Höhe von 5 % des Eckstundenlohnes für Maurer vor. Diese Regelung ist inzwischen jedoch bereits durch das Achte Änderungsgesetz zum AVAVG vorgezogen worden und am 1. Januar 1968 in Kraft getreten.

☐ Mit der Einführung einer produktiven Winterbauförderung soll ein möglichst großer Teil der bisher für das Schlechtwettergeld aufgewandten Mittel der Bundesanstalt einer wirtschafts- und gesellschaftspolitisch sinnvolleren Verwendung zugeführt werden. Unternehmer des Baugewerbes sollen Zuschüsse zu ihren Lohnkosten in den Monaten Januar und Februar erhalten können, wenn sie durch ausreichende Schutzvorrichtungen dafür sorgen, daß auf der Baustelle bei jedem normalen Winterwetter gearbeitet werden kann. Dafür sollen die Zuschüsse an die Bauherren nach § 143 a AVAVG, die sich nicht bewährt haben, fortfallen. Die neue Leistung könnte nach einer gewissen Anlaufzeit dazu führen, daß das gesellschafts- und wirtschaftspolitisch bedeutende Ziel einer ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft in greifbare Nähe rückt.

☐ Die bisherige „Wertschaffende Arbeitslosenhilfe", in deren Rahmen zusätzliche Arbeiten zur Beschäftigung von Arbeitslosen gefördert werden, soll unter der neuen Bezeichnung „Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung" wieder zu einem wirkungsvollen Instrument der Arbeitsmarktpolitik werden. Sie soll vor allem der Beschaffung von Arbeitsplätzen für ältere und andere Arbeitnehmer dienen, deren Unterbringung auf dem Arbeitsmarkt erschwert ist.

Leistungen bei Arbeitslosigkeit

Neben diesen Hilfen und Maßnahmen einer auf Vollbeschäftigung ausgerichteten Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik werden jedoch auch die Leistungen bei Arbeitslosigkeit — Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe — weiterhin ihre wichtige Funktion zu erfüllen haben. Diese Leistungen müssen heute zwei Forderungen gerecht werden. Sie müssen ihrer Höhe nach so bemessen sein, daß dem arbeitslosen Arbeitnehmer sein bisheriger sozialer Status während der Arbeitslosigkeit erhalten bleibt und im Falle einer Rezession mit erhöhter Arbeitslosigkeit kein zu starker prozyklisch wirkender Rückgang der Konsumkraft der Arbeitnehmer eintritt.

Dieser Forderung ist bereits vor einem Jahr durch das Siebente Änderungsgesetz zum AVAVG, mit dem die ursprünglich für das Arbeitsförderungsgesetz vorgesehenen Leistungsverbesserungen vorweggenommen wurden, weitgehend Rechnung getragen worden. Der Entwurf kann sich daher darauf beschränken, die jährliche Anpassung der Leistungsbemessungsgrenze (z. Z. 1300 DM monatlich) an die Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung (z. Z. 1600 DM monatlich) einzuführen und die Voraussetzungen für den Erwerb von Leistungsansprüchen in einigen Beziehungen zu verbessern (z. B. durch Wegfall der dreitägigen Wartezeit).

Das zweite Erfordernis ist, daß die Rechtsvorschriften, nach denen die Leistungen gewährt werden, möglichst einfach sind, damit sie die Verwendung von datenverarbeitenden Maschinen und bei einer plötzlichen Zunahme der Arbeitslosigkeit auch den Einsatz von Zusatzkräften in der Sachbearbeitung der Arbeitsämter ermöglichen. Dem entsprechen die Neuregelung der Sperrfristen und eine Vielzahl weiterer Rechtsänderungen.

Neuregelung der Vermögensanlage

Eine besondere Bedeutung kommt der Neuregelung der Vermögensanlage zu. Das Vermögen der Bundesanstalt soll in erheblich größerem Umfange als bisher strukturpolitisch wichtigen Investitionen dienen können. Solche langfristigen Anlagen waren bisher nur in engen Grenzen möglich. Da die Rücklage für die Finanzierung des Arbeitslosengeldes im Falle einer größeren Arbeitslosigkeit angesammelt wurde, mußte bei der Anlage stets eine ausreichende Liquidität gewahrt bleiben.

[8]) Vgl. Jahresgutachten 1965 Ziffer 265.

In Zukunft gilt diese Beschränkung nur noch für eine Hälfte der Rücklage. Dieser Teil ist als „Schwankungsreserve" kurzfristig anzulegen, und zwar im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank zu zwei Dritteln in Geldmarktpapieren. Bei dieser konjunkturneutralen Anlage kann ein Rückgriff auf die Schwankungsreserve zu keiner Verschärfung der Rezession führen. Die Sollhöhe der Schwankungsreserve ergibt sich aus einer Gleitklausel, nach der sie mit den Löhnen steigt und damit in ihrem Leistungswert erhalten bleibt. Sie soll im allgemeinen mindestens 2 % der Arbeitsentgelte betragen, von denen im letzten Kalenderjahr die Beiträge zur Bundesanstalt berechnet worden sind (z. Z. etwa 3,3 Mrd. DM).

Dagegen soll die Bundesanstalt mit der anderen Hälfte der Rücklage an Wirtschaft und Gemeinden für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur — z. B. durch die Ansiedlung neuer Betriebe — zinsgünstige Investitionskredite mit Laufzeiten bis zu 25 Jahren vergeben können. Damit kann die Bundesanstalt wirksamer als bisher dazu beitragen, die strukturpolitischen Finanzierungsaufgaben, beispielsweise an Rhein und Ruhr, zu lösen. Auf einem mittelbaren Wege wird die volle Liquidität auch dieses Teils der Rücklage gewahrt. Sollte einmal die Schwankungsreserve nicht ausreichen, um den finanziellen Bedarf der Bundesanstalt zu decken, so gewährt der Bund der Bundesanstalt Darlehen bis zur Höhe ihrer langfristigen Investitionen (§ 183).

Zustimmung und Kritik

Der Gesetzentwurf hat in der Öffentlichkeit weithin lebhafte Zustimmung gefunden. An zwei Punkten entzündet sich jedoch immer wieder eine teilweise sogar recht scharfe Kritik. Das ist einmal die Behauptung, die Selbstverwaltung werde eingeschränkt, zum anderen die Frage der Finanzierung.

Was den ersten Einwand betrifft, so findet er in Konzeption und Wortlaut des Gesetzes kaum eine Stütze. Die Bundesanstalt soll die Rechtsform einer Selbstverwaltungskörperschaft uneingeschränkt behalten, die Rechte der Organe werden grundsätzlich nicht beschnitten. Insbesondere bleibt das autonome Satzungsrecht der Bundesanstalt erhalten. Nur auf den Gebieten der beruflichen Bildung und der Arbeitsbeschaffung soll der Bundesarbeitsminister die Möglichkeit erhalten, die notwendigen Regelungen hilfsweise durch Rechtsverordnung zu treffen, falls die Bundesanstalt von ihrer primären Rechtsetzungsbefugnis auf die Dauer keinen Gebrauch macht.

Die Bindung an das Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank bei der Anlage eines Teils der Schwankungsreserve ist aus konjunktur- und finanzpolitischen Erwägungen geboten. Im übrigen tritt sie nur an die Stelle einer kürzlich durch das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft geschaffenen ähnlichen Regelung des geltenden Rechts.

Dagegen entbehrt der Einwand, daß Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und insbesondere die Förderung der beruflichen Bildung als Aufgaben der Allgemeinheit aus Steuermitteln oder aus einer allgemeinen „Beschäftigungsabgabe" zu finanzieren seien, nicht einer gewissen Berechtigung. Bei der gegenwärtigen Haushaltslage des Bundes kann für die nächsten Jahre jedoch nur die im Entwurf vorgesehene Finanzierung aus Beitragsmitteln der Bundesanstalt in Betracht kommen. Damit stellt sich die Frage, ob die neuen Maßnahmen, die der Entwurf vorsieht, trotz ihrer unbestrittenen Dringlichkeit angesichts des Strukturwandels insbesondere an Rhein, Ruhr und Saar nur wegen des Finanzierungsproblems zurückgestellt werden sollen. Diese Frage kann wohl nur verneint werden. Die Bundesanstalt muß die neuen Aufgaben bereits jetzt übernehmen. Hinsichtlich der Finanzierungsfrage sollte es genügen, daß die Bundesregierung bis zum Ende des Jahres 1974 einen Erfahrungsbericht über die Förderung der beruflichen Bildung zu erstatten und ggf. Vorschläge für eine Neuregelung der Finanzierung vorzulegen hat (§ 233).

Ausblick

Mit dem Arbeitsförderungsgesetz wird die gesetzliche Grundlage für eine auf die Zukunft ausgerichtete Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik geschaffen. Das Ziel ist Vollbeschäftigung trotz ständiger Strukturwandlungen und eines immer schnelleren technischen Fortschritts. Das wichtigste Mittel ist die Förderung der beruflichen Mobilität. Der Erfolg wird sich nicht von selber einstellen. Er hängt von dem Leistungs- und Aufstiegswillen der Menschen ab, für die die gesetzlichen Hilfen bestimmt sind, sowie von einer tatkräftigen Mitarbeit von Wirtschaft und Verwaltung. Die wichtigste Zukunftsaufgabe wird daher sein, die Menschen von der Notwendigkeit ständiger beruflicher Mobilität zu überzeugen und damit die erforderlichen Aktivitäten anzuregen.

Hermann Beermann, Düsseldorf:

Vollbeschäftigung noch nicht gesichert

Bereits seit Jahren hat der DGB zahlreiche Vorschläge zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik gemacht, die jedoch ungehört verhallten. Erst im Jahre 1966 befaßten sich Bundestag und Bundesregierung mit arbeitsmarktpolitischen Problemen — zu einem Zeitpunkt also, als eine unausgeglichene Beschäftigungslage bereits sichtbar wurde. Der neue Entwurf des Arbeitsförderungsgesetzes soll nun in erster Linie die berufliche Mobilität (Ausbildung, Fortbildung, Umschulung) erhöhen. Unrichtig ist es jedoch, wenn heute einseitig behauptet wird, „Sicherung der Vollbeschäftigung durch berufliche Mobilität". Denn um auch in Zeiten einer Rezession einen höchstmöglichen Beschäftigungsstand zu sichern, sind neben diesen Maßnahmen auch eine planvolle Konjunkturpolitik, die Erstellung von Strukturprogrammen und Regionalprogrammen sowie vorsorgende staatliche Arbeitsmarktprogramme, aber auch staatliche Sozialprogramme, die den einzelnen vor negativen Folgen einer Unterbeschäftigung bewahren, notwendig. Damit wird deutlich, daß das Arbeitsförderungsgesetz nur e i n e s der notwendigen Instrumente ist, daß aber daneben und mit gleichem Gewicht auch andere den Arbeitsmarkt stabilisierende Maßnahmen erforderlich sind.

Weiterhin muß darauf hingewiesen werden, daß sich mehrere internationale Organisationen, insbesondere die Internationale Arbeitsorganisation und die OECD, schon seit Jahren mit Fragen einer Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik befassen. Die Empfehlungen und Übereinkommen dieser Organisationen können für die Bundesrepublik eine gute Basis zukünftiger politischer Planungen darstellen. Und dieses um so mehr, als die Dokumente nicht nur einseitig partiell die Probleme angehen, sondern Gesamtmaßnahmen vorschlagen.

Berufliche Mobilität

Die Bestimmungen des Arbeitsförderungsgesetzes, die sich mit Fragen der beruflichen Mobilität befassen, stellen auf diesem Teilgebiet eine gute Entwicklung der bereits heute vorhandenen Hilfen für berufliche Mobilität dar. Es ist richtig, daß hier die bisherigen Bestimmungen des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vertieft und erweitert werden. Zur Schaffung sinnvoller Maßnahmen auf dem beruflichen Sektor ist es aber erforderlich, daß

☐ die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ausgedehnt wird, um Erkenntnisse für zukünftige Entwicklungen zu erhalten und hieran aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu orientieren;

☐ die Schulpolitik mehr als bisher die Gegebenheiten des Berufslebens berücksichtigt, d. h. daß bereits den jungen Menschen die besonderen Verhältnisse des Berufslebens vermittelt werden und sie besser vorbereitet ins Berufsleben eintreten;

☐ zur Erreichung eines höchstmöglichen Effektes der Berufsausbildung die Berufsausbildungssysteme so umgebaut werden, daß die Berufsausbildung dem einzelnen eine höchstmögliche Sicherung für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit gibt.

Mehr und mehr setzt sich die seit Jahren vom DGB vertretene Auffassung durch, daß berufliche Bildungsmaßnahmen eine öffentliche Aufgabe sind. So betont die Bundesregierung im März 1967 (Drucksache V/1580), „berufliche Fortbildung ist deshalb ... ein w i c h t i g e s A n l i e g e n m o d e r n e r G e s e l l s c h a f t s p o l i t i k".

Auch die Sozialausschüsse der CDU weisen in ihrer Offenburger Erklärung darauf hin, daß „berufliche Ausbildung eine Gemeinschaftsaufgabe" ist. Die bildungspolitischen Leitsätze der SPD erklären ebenfalls, daß „Berufsausbildung eine öffentliche Aufgabe" sei. Aus diesen politischen Aussagen ist zu erkennen, daß mehr als in der Vergangenheit der Frage der beruflichen Ausbildung und damit der sogenannten beruflichen Mobilität Aufmerksamkeit geschenkt wird und die inneren Zusammenhänge zwischen qualifizierten Arbeitskräften und volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten erkannt werden.

Diese Erkenntnisse finden aber nicht voll-inhaltlich ihren Niederschlag im Arbeitsförderungsgesetz. Wenn es richtig ist, daß bessere Ausbildung und damit verbesserte berufliche Qualifikationen für das Wirtschaftsleben notwendig sind, dann ist es auch sicher, daß unsere Volkswirtschaft und damit alle Bürger unseres Landes von diesen Maßnahmen profitieren. Ebenso wie verbesserte wissenschaftliche und akademische „Berufs"ausbildung dem Volksganzen dient, ist dieses auch bei einer Ausbildung zur erhöhten beruflichen Qualifikation der Arbeitnehmer der Fall. Da ein allgemeines Interesse vorliegt und Berufsausbildung eine öffentliche Aufgabe ist, müssen diese Maßnahmen deshalb auch aus öffentlichen Mitteln finanziert werden — wie es bereits in der Vergangenheit bei der Berufsausbildung der Akademiker weitgehend der Fall war.

Finanzierung der Maßnahmen

Es erhebt sich also die Frage, warum die Berufsausbildungskosten der Arbeitnehmer, wie es das Arbeitsförderungsgesetz vorsieht, ausschließlich von den Arbeitnehmern

selbst direkt oder indirekt getragen werden sollen. Denn das Gesetz sieht vor, daß die geplanten Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung der Lehrlingsausbildung, zur Umschulung, Weiter- und Fortbildung der Erwachsenen nur aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung gezahlt werden sollen. Nach dem Gesetz sind sowohl die Lehrgangskosten als auch die Kosten des Lebensbedarfs (Unterhaltsgeld, Berufsausbildungsbeihilfen, Lehrgangskosten) von den Arbeitnehmern zu tragen. Aber auch die notwendigen Investitionen für die Schaffung von Ausbildungseinrichtungen sollen den Beiträgen entnommen werden. Daneben sieht der Gesetzentwurf vor, daß nicht nur die versicherungspflichtigen Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch auf derartige Leistungen haben, sondern daß jeder Staatsbürger diesen Anspruch erhält, d. h. also, daß die Arbeitnehmer im Gegensatz zu anderen Bevölkerungsgruppen ihre eigene Ausbildung nicht nur selbst finanzieren sollen, sondern daß darüber hinaus auch Nichtversicherte Rechtsanspruch auf Zahlung aus den Beiträgen der Versicherten haben.

Einseitige Belastung

So notwendig die verstärkte berufliche Mobilität ist, so wenig ist es logisch, daß die finanzielle Last einseitig den Arbeitnehmern anzulasten ist und sie damit für Staatsverpflichtungen finanziell eintreten zu lassen. Bereits heute werden aus den Beitragsaufkommen der Arbeitnehmer wesentliche Staatsaufgaben finanziert. Denn durch das Finanzplanungsgesetz hat der Bund finanzielle Lasten, wie zum Beispiel Arbeitslosenfürsorge, Leistungsförderungsprogramm, auf die Beitragszahler abgewälzt. Und durch dieses Arbeitsförderungsgesetz werden weitere erhebliche Beträge aus der Arbeitslosenversicherung entnommen werden müssen. Es ist immerhin bezeichnend, daß die Arbeitslosenversicherung im Jahre 1967 mit 840 Mill. DM für Nichtversicherungszwecke, das sind 38 % der Beiträge, belastet wurde; 1968 ist mit 1,096 Mrd. DM, das sind 50 % des Beitragsaufkommens, zu rechnen.

Es ist zu erwarten, daß nach Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes diese Aufwendungen für Nichtversicherungszwecke erheblich steigen und entweder zu einem schnellen Verzehr des Rücklagevermögens oder zu einer erheblichen Beitragssteigerung führen. Da das Arbeitsförderungsgesetz noch während des Zeitraums der mittelfristigen Finanzplanung — nämlich 1969 — wirksam werden soll, muß diese Frage der Finanzierung in die mittelfristige Finanzplanung einbezogen werden. Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt zwar grundsätzlich die vorgesehenen Maßnahmen der beruflichen Mobilität. Er lehnt aber die einseitige finanzielle Belastung der Arbeitnehmer strikt ab.

Reform der Arbeitslosenversicherung

Nach den Vorstellungen des DGB sollte in einem Arbeitsförderungsgesetz auch die Arbeitslosenversicherung grundlegend reformiert werden. Dieses ist nicht erfolgt. Im Prinzip wird an den bisherigen Grundsätzen der Arbeitslosenversicherung festgehalten, insbesondere bleibt die Kompliziertheit der rechtlichen Bestimmung bestehen. Diese Kompliziertheit führt dazu, daß der einzelne Leistungsempfänger die Richtigkeit der ihm gewährten Leistungen nur sehr schwer nachprüfen kann und verhindert auch die volle Ausnutzung technischer Arbeitsmethoden, z. B. durch elektronische Datenverarbeitung. Es wäre sicherlich besser, ein vereinfachtes, durchsichtiges Leistungsrecht aufzubauen. Im Falle der Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit könnte dann schneller geholfen werden.

Auch die Herstellung der Nahtlosigkeit zwischen diesem und den sonstigen Sozialgesetzen ist nicht gelöst. Immer wieder tritt der Fall ein, daß zum Beispiel einzelne Arbeitnehmer von den Rentenversicherungen noch als erwerbsfähig betrachtet werden, daß aber die Arbeitsämter eine Vermittlungsunfähigkeit erklären. Hier ist es dringend notwendig, bei der Erörterung des Arbeitsförderungsgesetzes die Harmonisierung zwischen den einzelnen Sozialgesetzen herzustellen, um den Betroffenen einen durchgehenden lückenlosen Schutz zu gewähren.

Arbeitslosengeld

Die Geldleistungen bei Arbeitslosigkeit oder Teilarbeitslosigkeit (Kurzarbeitergeld, Schlechtwettergeld) werden mit diesem Gesetzentwurf ebenfalls nicht verbessert. Nach wie vor müssen Arbeitslose als Hauptbetragsempfänger auf fast 40 % ihres bisherigen Nettolohnes verzichten. Das bedeutet für den Betroffenen, daß er seinen bisherigen Lebensstandard tiefgreifend senken muß. Dieses Absinken liegt aber weder im Interesse des einzelnen noch im Interesse der gesamten Volkswirtschaft. Denn die Verminderung des Nettoeinkommens schlägt sich sofort in einer Verminderung der Kaufkraft nieder — Kaufkraftminderung vertieft aber Rezessionserscheinungen und dient nicht ihrer Behebung.

Es ist eine alte Forderung des Deutschen Gewerkschaftsbundes, daß einem Vollarbeitslosen mind. 65 % seines bisherigen Bruttoarbeitseinkommens gesichert werden sollten, zuzüglich der notwendigen Familienzuschläge. Zwar wird immer wieder der Einwand erhoben, daß ein hohes Arbeitslosengeld den Arbeitswillen lähme — und es mag auch zutreffen, daß in Einzelfällen Arbeitsunwilligkeit vorliegt. Aber gegen einen möglichen Mißbrauch in Einzelfällen gibt es genug Möglichkeiten, sich zu schützen. Es ist aber unrichtig, generell eine derartige Arbeitsunwilligkeit im Zusammenhang mit der Leistungshöhe zu behaupten. Die Erfahrung lehrt vielmehr, daß Arbeitnehmer besonderen Wert auf eine echte Beschäftigung legen und nur im äußersten Notfall Arbeitslosengeld in Anspruch nehmen. Im übrigen muß auch bedacht werden, daß der einzelne Arbeitnehmer hilf-

los dem Geschehen auf dem Arbeitsmarkt ausgeliefert ist. Deshalb müssen ihm, wenn er unverschuldet in diese Not gerät und seine Arbeitskraft nicht verwerten kann, ausreichende Leistungen gewährt werden, die ihn in die Lage versetzen, seine bisherige Lebenshaltung weitgehend zu sichern.

Internationale Verpflichtungen

Weiter hält das Arbeitsförderungsgesetz noch an einer überholten und unrechtmäßigen Bestimmung fest. Die Bundesregierung hat sich bereits 1956 durch die Annahme des Übereinkommens 102 der Internationalen Arbeitsorganisation verpflichtet, die dort festgesetzten Normen in der Bundesrepublik gelten zu lassen. Nach diesem Übereinkommen darf Arbeitslosengeld nur einem unmittelbar am Arbeitskampf Beteiligten verweigert werden. Die mittelbar durch Auswirkung eines Arbeitskampfes arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer müssen entsprechend diesem Übereinkommen Unterstützungen erhalten. Das jetzige Arbeitsförderungsgesetz sieht aber entgegen dieser internationalen Verpflichtung weiterhin vor, daß den mittelbar durch Kampfmaßnahmen arbeitslos gewordenen Arbeitnehmern, also den Nichtstreikenden, die ihnen rechtmäßig zustehenden Arbeitslosenversicherungsleistungen vorenthalten werden. In diesem Falle scheint es mehr als bedenklich, auf der einen Seite internationale Verpflichtungen einzugehen und auf der anderen Seite nicht die übernommenen Verpflichtungen im eigenen Land zu realisieren.

Einschränkung der Selbstverwaltung

Die Arbeitsämter, Landesarbeitsämter und die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung haben seit ihrem Bestehen eine Selbstverwaltung. Diese Selbstverwaltung, die ein Stück praktizierte Demokratie ist, hat sich hervorragend bewährt. Eine Arbeitsmarktverwaltung, mag sie konstruiert sein, wie sie will, kann ohne die aktive Mitarbeit der am Arbeitsmarktgeschehen beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht sinnvoll arbeiten. Dieser Grundgedanke ist in der Bundesrepublik verwirklicht. Nun sieht leider das Arbeitsförderungsgesetz vor, daß in einer Reihe von Fragen die Funktionen der Selbstverwaltung eingeschränkt werden sollen. Die Selbstverwaltung und damit die Bundesanstalt sollen einem verstärkten Aufsichtsrecht unterliegen. Es erfolgen eine weitgehende Beseitigung der Verfügungsgewalt über das Rücklagevermögen und eine Abschwächung der Ausgestaltungsmöglichkeiten der dieser Anstalt übertragenen Aufgaben. Daneben soll die dynamische Initiative der Selbstverwaltung durch eine Verstärkung des Rechtsverordnungsverfahrens eingeengt werden. Es ist unerfindlich, aus welchen Gründen diese Einschränkung der Selbstverwaltung erfolgen soll.

Schon vor Jahren sind durch die Initiative der Selbstverwaltung einige nunmehr in das Gesetz aufgenommene Maßnahmen, wie zum Beispiel die Vertiefung der Berufsaufklärung, die Schaffung der Arbeitsberatung und die Errichtung eines Arbeitsmarkt- und Berufsforschungsinstitutes, geschaffen worden. Wenn man derartige Aufgaben, die von der Selbstverwaltung entwickelt wurden, nun in das Gesetz übernimmt, so sind sie als gut und zweckmäßig anerkannt worden.

Strukturhilfen

Auch auf dem Gebiet der Strukturhilfen hat die Selbstverwaltung der Bundesanstalt eine besondere Aktivität entwickelt. Bisher wurden über 4,6 Mrd. DM für diese Zwecke investiert, darunter 1,6 Mrd. DM für Wohnungsbau, 949 Mill. DM für Verkehrsanlagen, 860 Mill. DM für Investitionen und Aufträge der Wirtschaft sowie 400 Mill. DM für kommunale Institutionen in Abstimmung mit der Bundesbank und den zuständigen Bundesministerien. Die Organe der Selbstverwaltung haben also das Rücklagevermögen nicht nur „verwaltet", sondern im Sinne einer echten arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung angelegt. Obwohl derartig hohe Summen zum Teil langfristig angelegt wurden, ist es der Selbstverwaltung gelungen, die notwendige Liquidität zu erhalten. Nur durch diese beispielhafte Liquidität war es möglich, die erhöhten Anforderungen — bedingt durch Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit — abzudecken, ohne daß irgendwelche anderen Stellen Hilfe leisten mußten. Auch während der Rezession hat die Bundesanstalt allein in diesem Jahr über 1 Mrd. DM Hilfen für Investitionen und Strukturprogramme gewährt. Eine derartig weitsichtige Finanzpolitik der Bundesanstalt, die man tatsächlich als vorbildlich bezeichnen kann, ist auch eine Leistung der Selbstverwaltungsorgane.

Zusammenfassend ist also festzustellen, daß

☐ mit der Vertiefung der Maßnahmen zur beruflichen Mobilität ein T e i l notwendiger staatlicher Maßnahmen im Sinne der Erreichung der Vollbeschäftigung begrüßt wird;

☐ die Finanzierung von Staatsaufgaben, also für Nichtversicherungszwecke aus Beitragsmitteln, abzulehnen ist;

☐ die Leistungen in der Arbeitslosenversicherung so verbessert werden müssen, daß durch Arbeitslosigkeit weder der Lebensstandard des einzelnen noch seine Kaufkraft über Gebühr absinken;

☐ das Prinzip der Selbstverwaltung, d. h. die eigene Verantwortlichkeit der am Arbeitsmarktgeschehen Beteiligten, erhalten bleiben muß. Sie darf nicht eingeschränkt oder aufgehoben werden.

Es ist sicher, daß die Beratung im Bundestag noch zu Auseinandersetzungen führen wird. Es ist zu hoffen, daß der Bundestag dieses Gesetz möglichst bald in einer Form verabschiedet, die den Belangen der Arbeitnehmer und der Volkswirtschaft gerecht wird und sie vor einseitigen, ungerechtfertigten Lasten bewahrt.

Dr. Wolfgang Eichler, Köln:

Selbstverwaltung der Bundesanstalt erhalten

Leider ist die von den Sozialpartnern mit den Experten des Ministeriums entworfene Konzeption dieser neuen gesetzlichen Grundlage durch zahlreiche Vorwegregelungen durchkreuzt worden. Dennoch kann man mit Befriedigung feststellen, daß der Entwurf der Bundesregierung zahlreichen Vorschlägen, die die Bundesvereinigung im Zusammenhang mit der Beratung der Referentenentwürfe gemacht hatte, Rechnung getragen hat. Insbesondere ist zu begrüßen, daß sich der Gesetzentwurf im Rahmen der sozialen Sicherung gegen Arbeitslosigkeit eindeutig zum Versicherungsprinzip bekennt und daß von zahlreichen zunächst vorgesehenen Bestimmungen, die die Kompetenzen der Selbstverwaltung der Bundesanstalt entscheidend einschränken sollten, doch wieder Abstand genommen worden ist.

Unveränderte Ziele

Nach dem neuen Gesetz sollen in Zukunft die Maßnahmen zur Verhütung der Arbeitslosigkeit, insbesondere berufliche Anpassungsmaßnahmen, stärker als bisher in den Vordergrund der Tätigkeit der Bundesanstalt treten. Daneben behalten jedoch — wie es in der Begründung ausdrücklich heißt — die Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit uneingeschränkt ihre Bedeutung. Der Grundsatz, daß die Vermittlung in Arbeits- oder Berufsausbildungsstellen den Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe vorgehen, ist bereits jetzt im § 36 des AVAVG verankert. Insoweit enthält der Entwurf des Arbeitsförderungsgesetzes keine neue Zielsetzung. Doch werden nun auch die Maßnahmen der beruflichen Förderung expressis verbis in die Vorrangigkeit einbezogen, während sie im AVAVG im Abschnitt „Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit" mehr dem Leistungsrecht zugeordnet waren.

Erweitertes Instrumentarium

Da berufliche Förderungsmaßnahmen eine wesentliche Bedeutung für die Berufsberatung und die Arbeitsvermittlung haben und auch organisatorisch stets in den Vermittlungsabteilungen der Arbeitsämter lagen, ist die im AFG vorgesehene Einordnung hinter den Vorschriften zur Berufsberatung und Arbeitsvermittlung an sich richtig. Die Tatsache aber, daß sie jetzt statt Kann- echte Mußleistungen werden, berechtigt zu dem Verdacht, daß die Bundesanstalt gezwungen werden soll, außerhalb des Versicherungsprinzips liegende Bildungsaufgaben aus Beitragsmitteln zu finanzieren, die dem Staat und nicht der Versichertengemeinschaft obliegen. Der Verdacht wird durch eine Bemerkung in der amtlichen Begründung verstärkt, wonach die Bundesanstalt „zu einem wirkungsvollen Instrument der beruflichen Bildungspolitik werden soll". Solange die Selbstverwaltungsorgane — wie es bei den einzelnen Bestimmungen des AFG vorgesehen ist — Voraussetzungen und Höhe der Leistungen festlegen können, besteht die Gewähr, daß sie im Rahmen der Mittel zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit und im Bereich des Versicherungsprinzips bleiben. Es ist deshalb zur Klärung des Willens des Gesetzgebers notwendig, den § 187 Abs. 5 AFG zu streichen, der dem Bundesarbeitsminister das Recht geben soll, auf dem Gebiete der beruflichen Förderung Rechtsverordnungen zu erlassen, wenn die Bundesanstalt nicht innerhalb eines Jahres seinen Vorstellungen entsprechende Anordnungen erläßt. Wenn diese Klarstellung erfolgen würde, könnte man es uneingeschränkt begrüßen, daß das Instrumentarium, das der Bundesanstalt bereits jetzt zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit zur Verfügung steht, weiter ausgebaut wird, obwohl damit gewisse finanzielle Schwerpunktverlagerungen vorgenommen werden. Dem in unserem modernen Sozialversicherungssystem immer stärker hervortretenden Grundsatz, wonach Vorbeugen besser als Heilen ist, würde damit auch im System der Arbeitslosenversicherung ein entscheidender Vorrang eingeräumt werden. Das genannte Ziel soll durch Intensivierung der Arbeitsmarktforschung, durch eine breitere Berufsausbildung, eine vertiefte Berufsberatung, eine qualifizierte Arbeitsvermittlung, durch umfassende Förderung der beruflichen Bildung sowie durch Strukturhilfen mit arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen erreicht werden.

Nicht nur neue Initiativen

Es darf nicht übersehen werden, daß die Bundesanstalt auf allen Gebieten, die das Gesetz ihr zuweist, auch bisher nicht ohne Erfolg tätig gewesen ist. Insbesondere die Selbstverwaltung der Bundesanstalt hat in der Vergangenheit entscheidende Initiativen für aktive Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt ergriffen. So wurde auf Veranlassung der Selbstverwaltung bereits vor Jahresfrist ein Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung eingerichtet. Zu Unrecht wird das häufig als neue Erkenntnis und Errungenschaft des AFG hingestellt. Die Selbstverwaltung hat ferner wichtige Impulse für eine moderne Berufsaufklärung, Berufs- und Arbeitsberatung gegeben, wobei der Beratungsgedanke gegenüber der Arbeitsvermittlung stärker in den Vordergrund geschoben worden ist. Der Vorstand der Bundesanstalt hat, was ebenfalls in der Öffentlichkeit außer acht gelassen wird, aus dem Rücklagevermögen bisher mehr als 6 Mrd. DM für struktur-

politische Maßnahmen zur Verfügung gestellt, die sich günstig auf den Arbeitsmarkt auswirken. Für Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit — insbesondere für berufsfördernde Hilfen, zur Förderung der Arbeitsaufnahme und für den Bau von Arbeiter- und Jugendwohnheimen — sind bisher von der Bundesanstalt rund $^3/_4$ Mrd. DM ausgegeben worden.

Die Grenzen für die Tätigkeit der Bundesanstalt liegen im Versicherungsprinzip, in das alle Maßnahmen letzten Endes einzuordnen sind. Nach § 38 AVAVG sollen die Maßnahmen der Bundesanstalt dazu beitragen, Arbeitslosigkeit und Mangel an Arbeitskräften zu vermeiden oder zu beheben. Den gleichen Grundgedanken enthält auch § 3 des Arbeitsförderungsgesetzes. Dieser Grundgedanke muß im gesamten AFG konsequent verfolgt werden.

Keine Patentlösungen

Das Arbeitsförderungsgesetz kann kein Patentrezept dafür geben, daß es Arbeitslosigkeit künftig nicht mehr gibt. Nachdem es noch kein volkswirtschaftliches Instrumentarium gibt, das Konjunkturschwankungen ausschließt, gibt es auch keine Möglichkeiten, die Gefahr der Arbeitslosigkeit für immer zu bannen. Die entscheidenden Impulse für die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt gehen nun einmal von der Wirtschaft aus. Wenn die Betriebe genügend Aufträge haben, können sie auch Arbeitskräfte in ausreichender Zahl beschäftigen. Verschlechtert sich ihre Auftragslage, müssen sie zwangsläufig zur Kurzarbeit übergehen oder gar Arbeitskräfte entlassen. Der im Gesetz vorgesehene Ausbau der Maßnahmen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist notwendig, darf aber nicht in seiner Wirkung überschätzt werden.

Ausbau der Beratungstätigkeit

Die wichtigste Aufgabe der Arbeitsverwaltung wird auch nach dem Arbeitsförderungsgesetz darin bestehen, daß arbeitsuchende Arbeitnehmer auf unbesetzte Arbeitsplätze vermittelt werden und die Zahl der offenen Stellen möglichst niedrig gehalten wird. Die immer größere Differenzierung des Arbeitsmarktes und die damit für den einzelnen Arbeitnehmer immer unübersichtlicher werdenden Möglichkeiten erfordern im Zusammenhang mit der Arbeitsvermittlung insbesondere den Ausbau der Arbeitsberatung für die Arbeitsuchenden, die es ermöglicht, nicht nur jeweils die Tätigkeit zu wählen, die den Fähigkeiten des einzelnen am besten entspricht, sondern auch zu prüfen, inwieweit ihre Vermittlungsfähigkeit durch berufliche Anpassungsmaßnahmen verbessert werden kann. In besonderem Maße dürfte diese Intensivierung und Verfeinerung der bisherigen Arbeit der Arbeitsämter auf dem Gebiete der Berufsaufklärung und Berufsberatung notwendig sein, weil mit dieser Beratungstätigkeit jeweils für einen Jahrgang von Schulabgängern entscheidende Weichen für das Berufsleben gestellt werden. Die Bundesvereinigung stellt daher mit Genugtuung fest, daß die Bundesanstalt schon jetzt im Rahmen des AVAVG ständig um einen Ausbau dieser Tätigkeit bemüht ist und daß durch das Arbeitsförderungsgesetz weitere Möglichkeiten für eine Intensivierung dieses Aufgabengebietes gegeben werden.

Private und öffentliche Bildungsmaßnahmen

Angesichts des durch technische Entwicklung und Strukturwandel verursachten Entwicklungsprozesses in der Wirtschaft wird wohl niemand ernstlich die Bedeutung beruflicher Bildungsmaßnahmen auch für Erwachsene bestreiten. Doch muß auch in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß die Wirtschaft es bisher schon als ihre selbstverständliche Pflicht angesehen hat, primär selbst die materiellen und finanziellen Voraussetzungen für eine berufliche Anpassung der Arbeitnehmer in den Betrieben zu schaffen. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände ist daher der Meinung, daß die bewährten Maßnahmen der Betriebe und Verbände auf diesem Gebiet nunmehr nicht durch die künftige Bundesanstalt für Arbeit abgelöst werden dürfen. Es wäre bedauerlich, wenn die vorgesehenen großzügigen Möglichkeiten, die der Bundesanstalt gegeben werden sollen, in entscheidendem Umfang lediglich zu einer Aufgaben- und Belastungsverlagerung führen würden. Die Bundesanstalt sollte daher individuell nur dort Hilfe für eine berufliche Anpassung geben, wo — um die Gefahr der Arbeitslosigkeit zu vermeiden — ein Betriebswechsel vorgenommen werden muß und in diesem Zusammenhang berufliche Bildungsmaßnahmen erforderlich werden. Solche Hilfen können ferner dann gegeben werden, wenn aus sonstigen arbeitsmarktpolitischen Gründen ein allgemeines Förderungsinteresse besteht. Institutionell sollten dort, wo Lücken bestehen, diese Lücken ausgefüllt werden und notfalls in solchen Fällen finanzielle Hilfen gegeben werden, um Modelleinrichtungen für berufliche Bildungsmaßnahmen zu erproben. Berufliche Bildungsmaßnahmen sollten daher von der Bundesanstalt ihrem Wesen gemäß primär unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten durchgeführt werden.

Problematische Finanzierung

Es ist daher nur folgerichtig, wenn diese Maßnahmen als originäre Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit zur Verhütung von Arbeitslosigkeit angesehen werden, die letzten Endes die Bundesanstalt davor schützen sollten, daß sie an Arbeitslose hohe Barleistungen zu entrichten hat. Die Bundesvereinigung teilt daher die Ansicht der Bundesregierung, wonach auch diese Maßnahmen aus den gemeinsam von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu entrichtenden Versicherungsbeiträgen zu finanzieren sind, wobei allerdings kein getrennter Beitrag von Arbeitgebern und

Arbeitnehmern — wie es das Arbeitsförderungsgesetz vorsieht — erwogen werden sollte. Mit aller Entschiedenheit wendet sie sich aber dagegen, daß künftig die Sachleistungen der Bundesanstalt aus steuerähnlichen Mitteln, die in Form einer besonderen Arbeitsmarktabgabe neben dem Versicherungsbeitrag aufzubringen wären, finanziert werden. Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen ihre Legitimation behalten, im Rahmen der Selbstverwaltung der Bundesanstalt bei Durchführung dieser Maßnahmen entscheidend mitzuwirken und mitzugestalten, weil dadurch die Interessen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer maßgeblich unmittelbar berührt werden. Eine solche Legitimation würde entfallen, wenn diese Aufgaben künftig aus steuerähnlichen Mitteln finanziert würden. Die Einbeziehung eines weiteren Personenkreises für die Finanzierung der Aufgaben der Bundesanstalt wäre auch deswegen nicht gerechtfertigt, weil auch die Sachleistungen der Bundesanstalt fast ausschließlich nur Arbeitnehmern, also Beitragszahlern, zugute kommen. Es besteht deshalb kein Anlaß zur Änderung des Finanzierungssystems oder gar der Struktur der Bundesanstalt als Zweig der sozialen Sicherheit. Nach den bisherigen Erfahrungen kann erwartet werden, daß durch die berufliche Förderung mit Mitteln des AFG nur in verschwindend geringem Maße Personen begünstigt werden, die sich nicht in den Kreis der Solidargemeinschaft der Beitragspflichtigen einordnen lassen. So ist es zu begrüßen, daß das AFG im § 233 vorsieht, daß diese Frage erst aufgegriffen werden soll, wenn bis Ende des Jahres 1975 Erfahrungen gesammelt worden sind.

Kein Arbeitslosengeld bei Arbeitskämpfen

Die Bundesvereinigung setzt sich mit aller Entschiedenheit dafür ein, daß die Bundesanstalt als eine Selbstverwaltungskörperschaft des öffentlichen Rechts, in der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bisher vertrauensvoll zusammengewirkt haben, eine strikte Neutralität gegenüber den Sozialpartnern bewahrt. Sie wendet sich daher gegen den Vorschlag des Bundesrates, nach dem entgegen dem geltenden Recht künftig alle mittelbar durch Arbeitskämpfe betroffenen Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld haben sollen. Denn dadurch würde diese Neutralität in Frage gestellt. Die Bundesregierung hat den Beschluß des Bundesrates mit Recht zurückgewiesen und gleichfalls den Standpunkt vertreten, daß eine solche Regelung die Bereitschaft der Arbeitnehmer zur Solidarität stärken und damit den Arbeitskampf beeinflussen würde. Abgesehen davon, daß die Arbeitslosenversicherung als Schadensversicherung ein derartiges Risiko, das weder voraussehbar, noch vorausberechenbar ist, gar nicht tragen könnte, würde den Arbeitgebern zugemutet, mit ihren Beitragsmitteln Arbeitskämpfe zu finanzieren, die sich gegen sie selbst richten.

Mit Recht wendet sich die Bundesregierung auch gegen den Vorschlag des Bundesrates, die Arbeitgeber zu verpflichten, den Arbeitsämtern geplante Betriebsveränderungen anzuzeigen. Eine solche Verpflichtung wäre in vielen Fällen mit lebenswichtigen Interessen der Betriebe an einer möglichst langen Geheimhaltung von Betriebsveränderungen nicht zu vereinbaren. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Betriebe könnten durch eine solche Anzeigepflicht erheblich vergrößert werden.

Beibehaltung des Selbstverwaltungsprinzips

Eine Einschränkung der autonomen Rechtsetzungsbefugnisse der zentralen Selbstverwaltungsorgane der Bundesanstalt, wie sie der Bundesrat insbesondere auf dem Gebiet der berufsbildenden Maßnahmen anstrebt, ist gleichfalls zurückzuweisen. Gerade auf diesem Gebiet ist es notwendig, die Regelung der Einzelheiten so flexibel wie möglich zu gestalten und sie den Praktikern aus der Wirtschaft, die im Verwaltungsrat der Bundesanstalt vertreten sind, zu überlassen. Es muß auch abgelehnt werden, daß der Arbeitsminister ermächtigt werden soll, in einzelnen Fällen anstelle vorgesehener Anordnungen der Selbstverwaltung Rechtsverordnungen unter bestimmten Voraussetzungen zu erlassen. Wenn das Prinzip der Selbstverwaltung den Grundsatz der Selbstverantwortung enthält, dürfte es nicht notwendig sein, Maßnahmen zur Ersatzvornahme vorzusehen. Bedauerlich ist auch, daß das neue Gesetz keine Vorschrift enthält, die dem § 11 AVAVG entspricht, wonach bei der Erledigung von Angelegenheiten der Arbeitslosenversicherung die Vertreter der öffentlichen Körperschaft in den Organen nicht mitwirken. Das Prinzip der Selbstverwaltung nur durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer in reinen Versicherungsangelegenheiten sollte auch künftig aufrechterhalten bleiben.

Verbesserung ohne Umgestaltung

Die geltenden Bestimmungen enthalten die Grundlagen für eine Weiterentwicklung des Aufgabenbereiches der Bundesanstalt in dem auch vom Arbeitsförderungsgesetz erstrebten Sinn. Eine Intensivierung dieser Aufgaben ist von den zentralen Selbstverwaltungsorganen der Bundesanstalt teilweise bereits weitgehend durchgeführt oder zumindest eingeleitet. Die Fortführung ist ein Gebot unserer wirtschaftlichen Entwicklung, zu der sich die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände bekennt. Sie begrüßt deshalb insoweit den Entwurf des von der Bundesregierung vorgelegten Arbeitsförderungsgesetzes, weil damit auch der Gesetzgeber die vorgenannten Initiativen der Selbstverwaltung anerkennt. Der aus einigen Passagen der Begründung und verschiedenen vorstehend aufgeführten Bestimmungen zu entnehmende Trend einer Umgestaltung der Bundesanstalt zu einem Amt für Bildungs- und Strukturpolitik muß aber vermieden werden.