

Himmelreich, Fritz-Heinz; Duda, Edmund

Article — Digitized Version

Novellierung des AFG

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Himmelreich, Fritz-Heinz; Duda, Edmund (1979) : Novellierung des AFG, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 1, pp. 7-13

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135270>

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.

Novellierung des AFG

Der Entwurf für die 5. Novelle zum Arbeitsförderungsgesetz (AFG) ist noch im vergangenen Jahr vom Bundeskabinett verabschiedet worden. In den kommenden Wochen wird er das Parlament beschäftigen. Dienen die vorgesehenen Regelungen dem Ziel, die Arbeitsmarktungleichgewichte zu überwinden?

Fritz-Heinz Himmelreich

Die Mobilität stärken

Hinter der Gesamtzahl der Arbeitslosen verbergen sich vielschichtige Bewegungen und Differenzierungen und auch so widersprüchliche Erscheinungen, daß Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel nebeneinander bestehen. Maurer und Tischler sind kaum noch zu finden, aber auch Kellner, Köche, Drucker und Arbeitskräfte für einige Metallberufe werden oft vergebens gesucht. Es fehlt auch an guten Schreibkräften. Die regelmäßigen Strukturanalysen der Bundesanstalt für Arbeit haben ebenso wie die umfassende Arbeitsmarktstudie des Infratest-Instituts im Auftrage der Bundesregierung deutlich gemacht, wie gering der diagnostische Informationswert von Globaldaten und wie wichtig die Kenntnis der tieferliegenden und ins einzelne gehenden Zusammenhänge und Ursachen sind. Nur aufgrund einer solchen sachgerechten arbeitsmarktpolitischen Beurteilung können aber auch die entsprechenden wirksamen Maßnahmen abgeleitet werden.

Ein Großteil der Probleme auf dem Arbeitsmarkt ist struktureller Natur. Trotz einer Million gemeldeter Arbeitsloser können ca. 600 000 Arbeitsplätze nicht besetzt werden. Die strukturellen Konturen dieser Friktion werden immer schärfer. Da ist die große Zahl arbeitsloser Frauen (über 50 % der Arbeitslosen), von denen wiederum sehr viele eine Teilzeitarbeit suchen (weit über ein Drittel) – und das meist nur für vormittags. Über die Hälfte der Arbeitslosen hat keine Berufsausbildung, und rd. 40 % der Arbeitslosen sind Angestellte. Andererseits kommt die Besserung der Arbeitsmarktlage vorwiegend arbeitslosen Männern im gewerblichen Bereich zugute, insbesondere, wenn es sich um Fachkräfte handelt.

Der Aufwärtstrend beschränkt sich im wesentlichen auf solche Personengruppen, die schon bisher nur unterdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen waren. Im Gegensatz dazu hat sich die Situation in der Pro-

blemgruppe der längerfristigen Arbeitslosen, in der sich vorwiegend Ungelernte, Ältere und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen befinden, verschlechtert. Neben beruflichen und sektoralen Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt fallen auch die regional höchst unterschiedlichen Arbeitslosenquoten ins Auge. So deuten Arbeitslosenquoten von 1 bis 2 % im Raume Stuttgart und Arbeitslosenquoten von 8 % im Raume Saarbrücken angesichts der Tatsache, daß nur jeder sechste Arbeitslose bereit ist, eine auswärtige Beschäftigung aufzunehmen, auf ein Defizit an Beweglichkeit hin.

Sicher kann die Arbeitsmarktpolitik in ihrer begrenzten flankierenden Funktion das Problem des Mangels an wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen nicht vom Grunde her lösen. Hier muß die gesamte Wirtschafts- und Finanzpolitik die wachstumspolitischen Voraussetzungen für die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen verbessern. Der Lohnpolitik

kommt hierbei eine ganz entscheidende Rolle zu, damit das Mißverhältnis zwischen gestiegenen Risiken und verminderten Ertragschancen wieder ins Lot und somit der Investitionsmotor der privaten Wirtschaft wieder auf volle Touren kommt.

Das Schlimmste wäre jedoch, die Strukturprobleme des Arbeitsmarktes weiter zu zementieren und Immobilität, sei es durch die Tarifpolitik oder die Arbeitsmarktpolitik selbst, noch zu prämiieren. Sicher kann man von der fünften Novelle zum Arbeitsförderungsgesetz kein Patentrezept zur Beseitigung von Arbeitslosigkeit erwarten. Aber die Arbeitslosigkeit kann auch dadurch verringert werden, wenn es noch schneller und besser als bisher gelingt, freie Arbeitsplätze zu besetzen. Bei der bisherigen Debatte um die Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes, die fast ausschließlich unter dem emotional aufgeheizten Begriff der Zumutbarkeit geführt wurde, drohte das eigentliche Ziel der Arbeitsmarktpolitik bisweilen aus dem Blickfeld zu geraten. Aber die erklärte Zielsetzung des Gesetzentwurfes, im Rahmen der beschränkten Möglichkeiten einer flankierenden Arbeitsmarktpolitik zu einem wirkungsvolleren Ausgleich zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage beizutragen, entspricht gerade den offenkundig gewordenen arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen. Das sind insbesondere

eine effektivere Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung und damit Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit und -bereitschaft der Arbeitslosen sowie damit im Zusammenhang stehend

eine zielgerichtete und arbeitsmarktorientierte Intensivierung der beruflichen Bildungsförderung und

der Abbau von Mißbrauchsmöglichkeiten im Leistungsrecht.

Wie wichtig die Verbesserung der Vermittlungsdienste ist, zeigte die Arbeitsmarktstudie, nach der von den befragten Arbeitslosen 40 % nach drei Monaten noch kein Stellenangebot erhalten hatten. Bei den über drei Monate Arbeitslosen waren es 60 % und bei den über ein Jahr Arbeitslosen sogar drei Viertel, die in den letzten drei Monaten kein Vermittlungsangebot erhalten hatten. Ein Drittel der Arbeitslosen ist aus der Arbeitslosigkeit ausgeschieden, ohne je ein einziges Vermittlungsangebot der Arbeitsämter erhalten zu haben.

Verbesserung der Vermittlung:

Deshalb ist es nur folgerichtig, einen möglichst hohen Einschaltungsgrad der Arbeitsberatung und -vermittlung dadurch anzustreben, daß die Arbeitsämter jetzt verpflichtet werden, in Abständen von längstens drei Monaten Arbeitslose zu einer Arbeitsberatung einzuladen. Es darf nicht passieren, daß die Arbeitslosen in den Karteikästen

der Arbeitsvermittler zwar säuberlich registriert werden, aber ansonsten in Vergessenheit geraten. Vor allem sollte geprüft werden, ob die berufliche Eingliederung durch Teilnahme an einer Maßnahme zur beruflichen Bildung oder an einer Maßnahme zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten gefördert werden kann. Erweist sich dies als notwendig, ist der Arbeitslose zur Teilnahme aufzufordern.

Als zielgerichtete und wirkungsvolle Hilfe sind die neugeschaffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten anzusehen, zu denen vor allem Lehrgänge zur Information und Motivation gehören. Dadurch sollen die Teilnehmer befähigt werden, Vorstellungen über eine am Arbeitsmarkt und am Bildungsangebot orientierte berufliche Eingliederung zu entwickeln und dabei zu lernen, sich mit ihrer individuellen durch die Arbeitslosigkeit geprägten Situation auseinanderzusetzen und so ihr Vertrauen in ihre Möglichkeiten am Arbeitsmarkt zu stärken. Dies ist vor allem eine wirksame Hilfe für schwer vermittelbare und längerfristige Arbeitslose. Deshalb erscheint es nur konsequent – ähnlich wie bei der Ablehnung einer notwendigen Bildungsmaßnahme –, dann entsprechende leistungsrechtliche Konsequenzen zu ziehen, wenn jemand vorsätzlich diese für ihn im Einzelfall als notwendig angesehenen Hilfen ablehnt.

Der Überwindung von Mobilitätsbarrieren dient auch, daß im Rahmen der Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme künftig Familienheimfahrten bezahlt werden und Förderleistungen auch dann in Betracht kommen, wenn sich jemand selbst um eine Ausbildungsstelle bemüht hat. Weiterhin werden die Arbeitsämter ausdrücklich verpflichtet, weitere Vermittlungsbemühungen zu unternehmen, wenn ein Arbeitsloser zunächst

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Dr. Fritz-Heinz Himmelreich, 48, ist stellvertretender Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in Köln. Er ist gegenwärtig stellvertretender Vorsitzender des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

Edmund Duda, 59, ist Abteilungsleiter des Referates Arbeitsmarktpolitik beim DGB-Bundesvorstand in Düsseldorf. Zur Zeit ist er turnusmäßig Vorsitzender des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

einen ungünstigeren Arbeitsplatz einzunehmen bereit ist. Auch hierdurch könnte die Anpassung an die Arbeitsmarkterfordernisse erleichtert werden. Zusätzlich soll die Bundesanstalt bei der Arbeits- und Ausbildungsstellenvermittlung künftig die an sich selbstverständliche Verpflichtung übernehmen, dabei Initiativen Dritter zu nutzen, denn das Vermittlungsmonopol darf nicht um seiner selbst willen überstrapaziert werden.

Auch die Arbeitsverwaltung kann von sich aus noch mehr tun und hat entsprechende Maßnahmen bereits eingeleitet. Bessere Vermittlungsergebnisse sind vor allem auch von einer noch intensiveren Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Vermittlungsdiensten der Arbeitsämter zu erwarten. Die Unternehmen – insbesondere kleinere und mittlere Betriebe – klagen häufig über mangelnde Kooperation und wünschen engere Kontakte zu den Vermittlern. Durch häufigere Betriebsbesuche könnten diese eine bessere Kenntnis von den praktischen betrieblichen Anforderungen erlangen, die heute an Arbeitsuchende gestellt werden. Auch die Einführung der computerunterstützten Arbeitsvermittlung sowie der halboffenen Stellenvermittlung dient der Intensivierung der Vermittlungstätigkeit und eröffnet zugleich die Möglichkeit, den Stellensuchenden schnell ein größeres und auch überregionales Stellenangebot zu machen.

Bildungsförderung

Wenn über die Hälfte der Arbeitslosen keinen beruflichen Abschluß haben und andererseits Fachkräfte dringend gesucht werden, liegt es auf der Hand, daß die Möglichkeiten der arbeitsmarktpolitisch gezielten Förderung der beruflichen Bildung besser ausgeschöpft werden müssen. Deshalb ist die Verstärkung von berufsvorberei-

tenden Maßnahmen für Jugendliche ebenso sachgerecht wie die Erleichterung der Zugangsvoraussetzungen zu Bildungsmaßnahmen insbesondere für jüngere Arbeitslose, für von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedrohte Personen und für Personen ohne beruflichen Abschluß durch Herabsetzung der Praxisanforderungen. Dem gleichen Ziel dient die Möglichkeit zur Aufstockung des Unterhaltsgelds bis zur Höhe des bisherigen Nettoarbeitsentgelts, wenn dadurch die Durchführung beruflicher Bildungsmaßnahmen insbesondere in den Betrieben erleichtert wird.

Auch die Erweiterung der 80%igen Unterhaltsgeldförderung auf die Qualifizierung in Mangelberufe erscheint arbeitsmarktpolitisch zur Deckung des Fachkräftebedarfs erwünscht. Allerdings sollte man sich vor perfektionistischen Erwartungen hüten und nicht etwa auf eine Mangelberufsliste der Bundesanstalt setzen, sondern insbesondere auf die Erfahrung auch der örtlichen Selbstverwaltungsgremien vertrauen. Letztlich muß die Förderung für einen Mangelberuf eine Einzelfallentscheidung bleiben, da die Bedürfnisse regional sehr unterschiedlich sind und die Förderung auch von der Ausgleichsfähigkeit des Antragstellers abhängen kann.

Die arbeitsmarktorientierte Intensivierung der beruflichen Bildungsförderung kann die Voraussetzungen zum Abbau der beruflichen Mobilitätsdefizite wesentlich erleichtern.

Auch die weitere Konkretisierung des Begriffs der Zumutbarkeit einer angebotenen Arbeit dient letztlich dem besseren Arbeitsmarktausgleich und entspricht im übrigen weitgehend dem geltenden Recht. Insbesondere wurden die Grenzen verdeutlicht, daß nämlich im Einzelfall alle familiären, persönlichen

und beruflichen Verhältnisse und Umstände sorgfältig zu berücksichtigen sind.

Dennoch gibt es immer wieder schwerwiegende Mißverständnisse. Gesteigerte Vermittlungsbemühungen haben – wie böswillig bisweilen unterstellt wird – nichts mit einer Disziplinierung von Arbeitslosen zu tun und schon gar nichts mit einem Zwang zur Arbeit. Niemand kann zu einer ihm nicht zuzurechnenden Arbeit gezwungen werden. Aber die Versicherungsgemeinschaft muß Anforderungen stellen, wenn ein Arbeitsloser von ihr Leistungen bezieht. Wenn jemand eine zumutbare Arbeit ablehnt, muß er in Kauf nehmen, daß dafür nicht die Versicherungsgemeinschaft aufkommt, denn sie kann auf die Dauer nicht Risikofälle mittragen, an deren Behebung der Versicherte unbegründet nicht mithilft.

Abbau von Mißbrauch

Deshalb brauchen wir bei der Abwägung der sozialen Rücksichtnahme im Einzelfall und der mißbräuchlichen Inanspruchnahme des sozialen Sicherungsnetzes eine eindeutige und allgemein verbindliche Grenzziehung. Wir haben nämlich nicht nur eine soziale Verantwortung gegenüber denjenigen, die Leistungen unseres sozialen Sicherungssystems in Anspruch nehmen, sondern ebenso jenen gegenüber, die die Beiträge aufbringen, auf denen die Funktionsfähigkeit des Systems beruht. Wer heute über die Frage der Mobilitätszumutbarkeit für Arbeitslose diskutiert, darf nicht die große Zahl derer vergessen, die klaglos große Entfernungen überwinden, um ihren Arbeitsplatz zu erreichen.

Nach Gesetz und Rechtsprechung gibt es in der Arbeitslosenversicherung keinen Berufsschutz in dem Sinne, daß der Arbeitslose verlangen kann,

ausschließlich in seinem erlernten, überwiegend oder zuletzt ausgeübten Beruf oder etwa nur in einer Beschäftigung im Angestelltenverhältnis oder in einen bestimmten Wirtschaftsbereich oder an einen bestimmten Beschäftigungsort vermittelt zu werden. Die Zumutbarkeit einer Beschäftigung orientiert sich – in Konsequenz des in § 5 des Arbeitsförderungsgesetzes verankerten Grundsatzes des Vorrangs der Arbeitsvermittlung vor dem Leistungsbezug – vielmehr vor allem auch an den Verhältnissen des Arbeitsmarktes. Zweck der Arbeitslosenversicherung ist es eben nicht, eine Entschädigung für eine Erwerbsbeschränkung zu leisten, sondern lediglich den durch den Verlust der Arbeitsstelle eingetretenen Verdienstaustausch auszugleichen.

Man sollte auch nicht aus dem Auge verlieren, daß es Aufgabe

der Arbeitsvermittlung ist, eine bestmögliche Plazierung der Arbeitskräfte zu erreichen. Insofern ist das individuelle Interesse des Arbeitssuchenden an der Realisierung des Berufswunsches durchaus deckungsgleich mit dem grundsätzlichen Ziel des Gesetzes einer bestmöglichen Vermittlung.

Es entspricht den Grundsätzen der Vernunft und dem gesetzlichen Auftrag, daß sich die Vermittler darum bemühen, den Arbeitslosen am Wohnort oder in dessen Nähe zu vermitteln. Selbstverständlich werden sie sich auch darum bemühen müssen, den Arbeitslosen entsprechend seiner Ausbildung oder seiner bisherigen Tätigkeit zu vermitteln. Erst wenn alle diese Möglichkeiten nicht bestehen, kann nach sorgfältiger Abwägung aller Umstände eine Vermittlung in einen anderen Beruf oder eine Vermittlung, die einen

Umzug erfordert, in Betracht kommen. Dabei ist auch abzuwägen, ob nicht durch eine solche Vermittlung der Arbeitnehmer im Endergebnis vor dem Schicksal der Dauerarbeitslosigkeit bewahrt bleibt.

Insgesamt tragen die in der fünften Novelle zum Arbeitsförderungsgesetz vorgesehenen Regelungen dem Ziel, die Arbeitsmarktgleichgewichte zu überwinden, angemessen Rechnung, indem sie die Möglichkeiten und Voraussetzungen für mehr Mobilität und Dynamik verbessern helfen. Letztlich kann nur eine hinreichende und sozial vertretbare Mobilitätsbereitschaft der Arbeitslosen selbst die von Politik, Gewerkschaft und Wirtschaft gleichermaßen angestrebte „Vermittlungsoffensive der Arbeitsämter“ zum Erfolg führen, um damit die Strukturprobleme auf dem Arbeitsmarkt zu entschärfen.

Edmund Duda

Die Änderung des AFG muß sozialer sein

Der Regierungsentwurf eines 5. AFG-Änderungsgesetzes stützt sich vor allem auf die im Sommer 1978 vom Bundesarbeitsminister vorgelegte Studie über die Motivation von Arbeitslosen und die Strukturanalysen der Bundesanstalt für Arbeit. Der Regierungsentwurf nennt als Zielsetzung den „Abbau von Ausgleichsschwierigkeiten zwischen Arbeitskräfteangebot und Nachfrage nach Arbeitskräften durch Fortentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz“. Aus diesem Oberziel werden Schwerpunkte für die Arbeitsmarktpolitik der nächsten Jahre gezogen. Als Lösung sind hierfür u. a. vorgesehen:

- die Erhöhung der beruflichen Mobilität,
- die Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit der Arbeitslosen,
- der Abbau der Möglichkeiten zu einem Mißbrauch von Leistungen.

Im Rahmen dieser Zielsetzungen werden noch weitere Vorschläge gemacht, die nach Auffassung des DGB trotz einiger Verbesserungen weder präzise genug noch ausreichend sind.

Der technische Fortschritt führt zu einer ständig steigenden Produktivität, die sich dahin auswirkt, daß mit einer gleichbleibenden Zahl von Beschäftigten

immer mehr produziert wird. In nicht unerheblichem Maße führen sogar technischer Fortschritt und Automation zum Abbau von Arbeitsplätzen. Vordringliches Ziel einer verantwortlichen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik muß daher sein, Arbeitsplätze zu erhalten und neue für Arbeitslose und nachwachsende Arbeitskräfte zu schaffen. Die Zielsetzung einer AFG-Änderung muß darum in der Sicherung und Weiterentwicklung der in § 1 und 2 des AFG von 1969 verankerten aktiven vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik bestehen. Dabei müssen die Erfahrungen, Untersuchungsergebnisse und Erkenntnisse aus der seit Jahren anhaltenden Beschäf-

tigungskrise endlich einmal angemessen berücksichtigt werden.

Der vorgelegte Regierungsentwurf genügt insgesamt nicht derartigen Anforderungen. Es ist z. B. zu bemängeln, daß die Anpassungslasten der anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit wie schon beim Haushaltsstrukturgesetz-**AFG** und beim 4. **AFG**-Änderungsgesetz einseitig den Arbeitslosen zugemutet werden.

Die seit vier Jahren anhaltende hohe Arbeitslosigkeit dürfte trotz gegenwärtiger konjunktureller Erholung mit diesen Instrumenten kaum in nennenswertem Ausmaß abzubauen sein. Ein von vielen Fachleuten angenommenes Wirtschaftswachstum von 4 % reicht gerade aus, um die in den letzten Jahren durchschnittlich festgestellte und auch in den kommenden Jahren zu erwartende Produktivität von ebenfalls rund 4 % aufzufangen. Soll es also zu mehr Beschäftigung kommen, dann muß das Wirtschaftswachstum erheblich über 4 % liegen, was mittelfristig schwerlich zu erreichen sein wird. Bleiben noch die arbeitsmarktpolitischen Möglichkeiten: arbeitslose Arbeitnehmer für die noch vorhandenen offenen Arbeitsplätze beruflich zu qualifizieren und eine Verminderung der Arbeitszeit unterschiedlicher Art.

Zur Erhöhung der Beschäftigungsmöglichkeiten muß eine aktive vorausschauende Arbeitsmarktpolitik stärker als bisher auch zur qualitativen Verbesserung von Arbeitsplätzen und Arbeitsbedingungen beitragen.

Bekämpfung der Selektion

Die Strukturanalysen der Bundesanstalt für Arbeit bestätigen die ständige Verschlechterung der Struktur der Arbeitslosen und eine Zunahme der Dauerarbeitslosigkeit. Hiervon betroffen sind vor allem Arbeitnehmer mit gesundheitlichen Einschränkungen,

zu denen schon jeder vierte Arbeitslose zu rechnen ist. Über 56 % aller Arbeitslosen sind un- oder angelernte Arbeitnehmer. Weiterhin sind weibliche und ältere Arbeitnehmer überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Aussonderungsstrategien der Unternehmen finden in diesen Zahlen einen deutlichen Ausdruck. Mit den Mitteln einer aktiven vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik müssen die Selektionsstrategien im Rahmen unternehmerischer Betriebspolitik bekämpft werden können. Es muß eine sozialere Personalpolitik in den Betrieben durchführbar sein.

Verbesserung der Qualifikation

Der hohe Anteil von wenig oder weniger beruflich qualifizierten Arbeitnehmern an der Arbeitslosigkeit einerseits und der Facharbeitermangel in mehreren Branchen andererseits erfordern geradezu die Notwendigkeit einer besseren, breiter verwertbaren beruflichen Ausbildung und Weiterbildung für möglichst alle Arbeitnehmer, vor allem aber von Arbeitslosen. Die Verbesserung der allgemeinen und der beruflichen Qualifikation für alle Erwerbstätigen und Staatsbürger ist ein Grundproblem für die Entwicklung jeder Einzelpersonlichkeit und der sozialen Demokratie, für die Gestaltung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels und für ein ansteigendes, auf mehr Lebensqualität gerichtetes Wirtschaftswachstum. Der mögliche Druck, den Arbeitsämter bereits heute gegenüber den Arbeitslosen zur Aufnahme minderqualifizierter Tätigkeiten sowie zur Hinnahme sonstiger Beeinträchtigungen ihrer sozialen Rechte ausüben können, ist entsprechend sozialstaatlichen Erfordernissen nicht zu verstärken, sondern zu mindern. Dabei ist den vielfältigen und zahlreichen Versuchen einer pauschalen Diffamierung der Arbeitslosen energisch entgegen-

zutreten. Nur von wenigen der Arbeitslosen kann gesagt werden – wie die Infratest-Untersuchung ergab –, daß sie an ihrer Arbeitslosigkeit selbst schuld sind.

Wenn auch die entscheidenden Instrumente für eine bessere Beschäftigungspolitik im Bereich der Wirtschafts-, Finanz- und Strukturpolitik liegen, müssen von einer aktiven vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik Impulse für eine gleichmäßigere Verteilung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen in allen Regionen ausgehen. Auch hierbei bestehen einige bisher noch nicht genutzte Ansatzpunkte einer stärkeren Einbeziehung der Bundesanstalt für Arbeit in eine beschäftigungsorientierte regionale Strukturpolitik. Im Entwurf des Bundeskabinetts zum 5. Änderungsgesetz des **AFG** werden die erforderlichen Lösungsvorschläge aus diesen Tatbeständen, Erkenntnissen und Zielsetzungen nicht in vollem Umfang abgeleitet. Dabei wird keinesfalls verkannt – und das wird noch einmal betont –, daß das **AFG** bei weitem überfordert ist, etwa die erforderliche Anpassung des Arbeitsplatzangebotes an den Arbeitsplatzbedarf zu leisten. Hierzu bedarf es nun einmal entsprechender beschäftigungspolitischer Maßnahmen der Wirtschafts-, Finanz- und Strukturpolitik. Jedoch kann und muß das im **AFG** ursprünglich vorgesehene Instrumentarium besser zur Erreichung der oben genannten Zielsetzungen genutzt und erweitert werden. Das ist mit dem Regierungsentwurf nicht gelungen.

Einseitige Anpassungslasten

Der Regierungsentwurf genügt nicht den Anforderungen, die aufgrund dieser Erkenntnisse und Zielsetzungen an eine aktive vorausschauende Arbeitsmarktpolitik zu stellen sind. Schon etwas zu einseitig wird darum im Entwurf fast ausschließlich

von den Arbeitnehmern eine Anpassung an die von den Arbeitgebern bestimmte Zahl, Qualität und regionale Verteilung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen erwartet. Beschäftigungshemmende Mängel des Arbeitsmarktes werden nach dem Entwurf fast ausschließlich in der Person der betroffenen Arbeitnehmer, d. h. in der Eignung, Qualifikation und gesundheitlichen Verfassung gesehen, während z. B. die gegenüber den Vollbeschäftigungszeiten erheblich gestiegenen und z. T. übersteigerten Anforderungen der Unternehmen nicht in Frage gestellt werden.

Unverkennbarer Rückschritt

Obwohl im Bereich der beruflichen Fortbildung und Umschulung der Gesetzentwurf bestimmte Verbesserungen ausweist, wird – trotz gegenteiliger Erklärungen aus dem Hause des Bundesarbeitsministers – eine Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik nicht eintreten. Die Fortsetzung des durch das Haushaltsstrukturgesetz eingeleiteten Rückschritts in der Arbeitsmarktpolitik ist unverkennbar. Der mit dem Haushaltsstrukturgesetz und dem 4. AFG-Änderungsgesetz beschrittene Weg wird fortgesetzt und das Konzept einer vorausschauenden aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG von 1969 weiter abgebaut.

Im einzelnen ist festzustellen: Gegenüber dem Haushaltsstrukturgesetz wird die Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung un- und angelernter Arbeitsloser und von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer wieder verbessert. Diese verbesserten Vorschläge reichen jedoch nicht aus, um die beschäftigungspolitisch fehlerhaften Beschränkungen des Kernstücks des AFG von 1969, insbesondere die Einschränkung der Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung, rückgängig zu machen. Noch

immer wird das Unterhaltsgeld in 80 % und 58 % vom Nettolohn gesplittet und bleibt mit seinen 58 % für den betroffenen Teil der Arbeitnehmer unter den Sätzen der Sozialhilfe. Eine unmögliche Regelung, die unbedingt und endlich beseitigt werden muß.

Gegen den Vorschlag im Regierungsentwurf, den § 15 des AFG durch einen Abs. 2 zu ergänzen, sind grundsätzlich keine Bedenken zu erheben. Es ist gut, wenn durch die Bundesanstalt für Arbeit zusätzliche Informations- und Betreuungsmaßnahmen für Arbeitslose bereitzustellen sind. Es ist aber sicherzustellen, daß diese Maßnahmen tatsächlich der Verbesserung der beruflichen Qualifikation und der sozialen Stellung der Arbeitslosen dienen. Unweigerliche Voraussetzung dafür ist ein hinreichend qualifiziertes Angebot an beruflichen Bildungsmaßnahmen. Die Teilnahme daran ist empfehlenswert, und die Arbeitslosen sind dafür zu gewinnen.

Bedenken regen sich aber, wenn Maßnahmen „zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten“ eingerichtet werden sollen und die Arbeitslosen zur Teilnahme „aufzufordern“ sind. Hier ist noch unklar, was konkret gemeint ist. Klarstellungen sind unbedingt erforderlich. Es ist sicherzustellen, daß diese Maßnahmen wirklich der Verbesserung der Vermittlungsaussichten des Arbeitslosen dienen, ohne einen Zwang auf ihn auszuüben. Ein unberechtigter Zwang wird aber schon ausgeübt, wenn er zur Teilnahme „aufzufordern“ ist und die Freiwilligkeit entfällt. In Verbindung mit § 119 AFG ist bei Ablehnung einer Teilnahme eine Sperrzeit zu verhängen. Es kann somit für den Arbeitslosen der Druck entstehen, eine unterwertige Beschäftigung aufzunehmen.

Die besondere Kritik richtet sich gegen die Neufassung des

§ 103 AFG. Die kritische Wachsamkeit ist in diesem Falle besonders geschärft durch die heftigen Angriffe von Parlamentariern aus dem Bundestag gegenüber dem sog. „Zumutbarkeits-erlaß“ der Bundesanstalt für Arbeit zum noch geltenden § 103 AFG. Auch vom Bundesarbeitsminister wurde Kritik geübt. Der Erlaß, so der Bundesarbeitsminister, zeige zwar in die richtige Richtung, berücksichtige aber zu wenig die persönlichen Verhältnisse des Arbeitslosen. Das sollte durch den neuen § 103 AFG besser werden. Die Neufassung soll im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit den Begriff der Zumutbarkeit besser verdeutlichen.

Verschärfte Auflagen

Nach dem Kabinettsentwurf ist davon auszugehen, daß bei der Beurteilung der Zumutbarkeit die Interessen des Arbeitslosen und die der Gemeinschaft der Beitragszahler gegeneinander abzuwägen sind. Es werden die wichtigsten Gesichtspunkte, die bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen sind, hervorgehoben. Dabei wird klargestellt, daß neben der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes die persönlichen Verhältnisse des Arbeitslosen – insbesondere seine bisherige berufliche Tätigkeit, seine beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten und seine familiären Verhältnisse – sowie die Dauer der Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen sind. Nach einer solchen Begründung ist zu erwarten, daß der Gesetzentwurf tatsächlich eine Klärung bringt. Bei genauer Betrachtung sind aber weitere Verschärfungen gegenüber dem geltenden Recht festzustellen. Nach § 103 AFG des Regierungsentwurfs sollen verschärfte Auflagen für den Arbeitslosen zumutbar sein:

Es wird nunmehr ausdrücklich bestimmt, daß ein Arbeitsloser bereit sein muß, eine Beschäftigung zu übernehmen, die

einen Wechsel des Zweiges der gesetzlichen Rentenversicherung zur Folge hat.

Beschäftigungen im Wochenendpendel-Bereich sind grundsätzlich zumutbar. In besonders gelagerten Einzelfällen kann auch ein Umzug zumutbar sein. Das soll allerdings erst dann der Fall sein, wenn nach Lage des Arbeitsmarktes in absehbarer Zeit keine günstigere Beschäftigung angeboten werden kann.

Ferner hat der Arbeitslose grundsätzlich bereit zu sein, Beschäftigungen mit einer Arbeitszeit anzunehmen, die von der Arbeitszeit seiner bisherigen Beschäftigung abweicht. Schichtarbeit, Nacht- und Sonntagsarbeiten sind demnach zumutbar.

Einem voll leistungsfähigen Arbeitnehmer-Ehegatten, der wegen der Führung des ehelichen Haushalts bisher nur Teilzeitbeschäftigungen ausgeübt hat, ist grundsätzlich auch der Übergang zur Vollzeitbeschäftigung zuzumuten, wenn er weder aufsichtsbedürftige Kinder noch pflegebedürftige Personen zu betreuen hat und innerhalb einer angemessenen Zeit in eine Teilzeitbeschäftigung nicht vermittelt werden kann.

Schließlich ist eine Beschäftigung zu tariflichen Bedingungen auch dann zumutbar, wenn

der Arbeitslose vorher übertariflich bezahlt worden ist. Diese Bestimmung kann für viele Arbeitslose einen Einkommensverlust von 40–50 % bedeuten.

Diese Bestimmungen sind eindeutig eine Verschlechterung des geltenden Rechts.

Personelle Notwendigkeiten

Um Arbeitslose besser beraten und wirklich angemessen vermitteln zu können, wie es das AFG vorsieht, muß die Bundesanstalt für Arbeit personell ausreichend ausgestattet sein. Arbeitsberatern und Arbeitsvermittlern müssen in jedem Fall mehr Zeit zur Verfügung stehen als bisher. Mehr und besser qualifiziertes Vermittlungspersonal ist eine unbedingte Voraussetzung für verstärkte Betriebsbesuche, für eine qualifizierte Information und ausreichende Beratung der Betriebe. Durch verstärkte Kontakte zu den Betrieben kann das Angebot von Arbeitsplätzen vergrößert werden. Vor allem wird dies auch Arbeitslosen zugute kommen, die den sogenannten Problemgruppen angehören und deren Wiedereingliederungsmöglichkeiten unter den gegenwärtigen Umständen erschwert sind. Auch dieses Problem ist von den Verantwortlichen zu sehen und in der Politik zu berücksichtigen. Eine

restriktive Personalpolitik gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit hilft den Arbeitslosen nicht, auch nicht den Betrieben, und eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik wird unnötig erschwert.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß die Mehrausgaben nach dem Regierungsentwurf des 5. AFG-Änderungsgesetzes auf ca. 250 Mill. DM geschätzt werden. Die gegenwärtige Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit erlaubt solche Mehrausgaben in den nächsten Jahren nur, wenn die Arbeitslosigkeit drastisch abgebaut oder der Finanzzuschuß des Bundes in der erforderlichen Höhe ohne Einschränkungen zur Verfügung gestellt wird und weitere Fremdaufgaben der Bundesanstalt für Arbeit nicht mehr zugemutet werden. Die gegenwärtigen Fremdaufgaben der Bundesanstalt müssen fristgemäß bzw. recht bald zurückgenommen werden. Nur so ist sie dann in der Lage, die unbedingt erforderlichen Aufgaben einer aktiven vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik – wie es das Gesetz von 1969 vorsieht – uneingeschränkt durchführen zu können. Das Gesetz in die richtige Richtung zu bringen, wird die große und zweifellos schwierige Aufgabe der Parlamentarier des Bundestages sein.

WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis
DM 60,—
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Konjunkturabteilung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG