

Rolf Baumann, Ulrich Cramer, Jürgen Kühl,
Renate Licht, Monika Mußler, Detlef Perner,
Rolf Schmachtenberg

Memorandum

„Arbeitsmarktpolitik für die neuen Bundesländer“



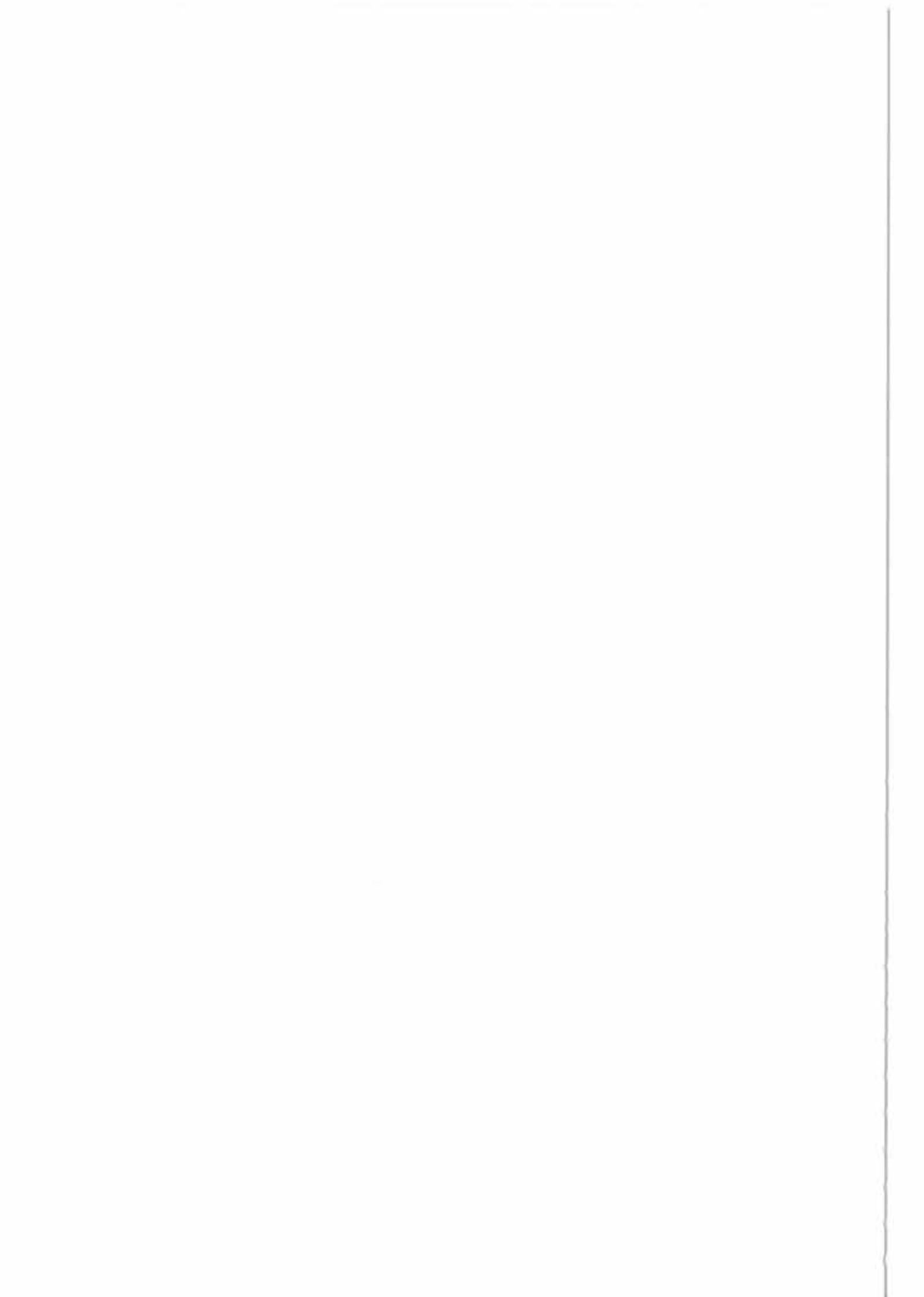
Berlin, Oktober 1998

Herausgeber:
Otto Brenner Stiftung
Michael Guggemos
Alte Jakobstrasse 149
10969 Berlin
Tel.: 030-25 39 60 0
Fax: 030-25 39 60 11

Memorandum

“Arbeitsmarktpolitik für die neuen Bundesländer”

- September 1998 -



Vorwort zum

Memorandum

Arbeitsmarktpolitik für die neuen Bundesländern

Arbeitsförderung - das war zunächst für Hunderttausende und im Rückblick sogar Millionen ostdeutscher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Hoffnungsträger. Mit dem Umbruch von der Plan- zur Marktwirtschaft war der Wegfall ihrer alten Arbeitsplätze gebunden. Die Leistungen der Arbeitsförderung, sowohl der passiven als auch der aktiven, verhinderten, dass dies ein Fall ins Leere war.

Enorme Summen wurden von den Beitragszahlern, den sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern und ihren Arbeitgebern sowie der Gemeinschaft der Steuerzahler aufgebracht. Doch diese Kraftanstrengung war mit zwei großen Missverständnissen belastet:

1. Die Geförderten dachten, Arbeitsförderung könne auch die fehlenden Arbeitsplätze schaffen.
2. Die Fördernden meinten, es sei genug nur wenige Änderungen am Arbeitsförderungsrecht Westdeutschlands vorzunehmen, um über geeignete Instrumente zur Flankierung des Systembruchs zu verfügen.

Auch herrschte die Einschätzung vor, die besondere Situation sei rasch überwunden. Sowohl die Regelung zum Altersübergangsgeld als auch die Förderung zusätzlicher Ausbildungsplätze aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit liefen bereits Ende 1992 aus. Die vielleicht wichtigste ostdeutsche Innovation des Arbeitsförderungsrechts, die stärker strukturpolitisch orientierte Projektförderung nach § 249 AFG (Strukturanpassungsmaßnahmen), wurde von dem bisherigen Bundesarbeitsminister im Wesentlichen dafür genutzt, wegfallende ABM-Förderung zu ersetzen.

Offensichtlich befand sich die scheidende Bundesregierung in einem Dilemma. Einerseits vertrat sie marktgläubige Positionen, nach denen eigentlich jegliche Art der Arbeitsförderung ineffizient sein musste, andererseits wusste sie aber zu genau, dass sie angesichts des enormen Marktversagens in Ostdeutschland, dem Zusammenbruch der Wirtschaft, nicht auf die Hilfsmittel der Arbeitsförderung verzichten konnte, allein schon, um an sozialen Brennpunkten kurzfristig befriedigend wirken zu können. Am offenkundigsten wurde diese zwiespältige Haltung wohl an der ABM-Politik des Bundesarbeitsministers. Während noch 1997 begleitet vom Beifall der Arbeitgebervertreter die ABM-Förderung in Ostdeutschland massiv zurückgefahren wurde, griff er 1998 auf genau diese Förderung zurück, um binnen weniger Monate die Zahl der Arbeitslosen in den neuen Bundesländern allein durch den Einsatz von ABM um rd. 216.000 Stellen zu senken. Hier ging es offensichtlich nicht mehr um die Qualität von Arbeitsförderung; dafür blieb keine Zeit mehr.

Umso wichtiger ist es, die Chancen des Regierungswechsels in Bonn für eine Neuorientierung der Arbeitsförderung in ganz Deutschland, vor allem aber in den neuen Bundesländern zu nutzen. Dies kann dann gelingen, wenn man sich über die gegenwärtige Situation auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt und seine Entwicklungsperspektiven keine Illusion macht, sondern sie nüchtern analysiert und hierbei insbesondere Problemregionen und Zielgruppen der Arbeitsförderung klar benennt. Auch ist es erforderlich, sich über die Ziele und Wirkungsmöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik zu verständigen. Dann können auf diesem Fundament klare Vorschläge für eine auf mittlere Perspektive angelegte aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern formuliert werden. Dies ist - kurz skizziert - das Anliegen des Memorandum "Arbeitsmarktpolitik für die neuen Bundesländer", das ausgehend von einer Tagung des Forums Ostdeutschland im November 1996 von einer kleinen Gruppe von Arbeitsmarktexperten ausgearbeitet wurde, die in den neuen Bundesländern in verschiedenen Funktionen als "Akteure der Arbeitsmarktförderung" tätig sind.

Gemeinsames Ziel von Wirtschafts-, Finanz-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik sollte es sein, die Vorgaben des Europäischen Beschäftigungsgipfels gerade auch in den neuen Bundesländern zu realisieren: Schon in naher Zukunft sollte jeder Arbeitslose nach 12 Monaten und jeder junge Arbeitslose schon nach 6 Monaten der Arbeitslosigkeit ein für ihn annehmbares Angebot der Arbeit oder Qualifizierung erhalten. Wo immer möglich, sollte dies so wirtschaftsnah und strukturbildend wie möglich umgesetzt werden. Im Zusammenwirken von Bundesanstalt für Arbeit, EU-Strukturfonds und Landesförderung ließe sich dies realisieren.

Hierzu ist eine Weiterentwicklung der Arbeitsmarktförderung in den neuen Bundesländern notwendig. In dem Memorandum wird eine Reihe von Vorschlägen entwickelt und im 7. Abschnitt in 12 Punkten zusammengefasst. Im Mittelpunkt stehen - um 3 Bereiche schon hier zu benennen - konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Ausgestaltung und Finanzierung öffentlich geförderter Arbeit, zur Umsetzung der Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds im Rahmen von Mehrjahresprogrammen und zur Förderung der Arbeitszeitverkürzung.

Zur weiteren Ausformulierung und schließlich auch Verwirklichung der hier dargelegten Vorschläge für eine neue Arbeitsmarktpolitik für die neuen Bundesländer gilt es in den nächsten Wochen und Monaten die Weichen zu stellen. Mit dem klaren Votum der Wähler vom 27. September 1998 ist die neoliberale Verkrampfung zur Arbeitsförderung, die sich vielleicht in der Kurzformel "Arbeitsförderung eigentlich gar nicht, aber dann halt doch" zusammenfassen ließ, beiseite geräumt. Jetzt endlich besteht die Chance, dass Arbeitsförderung auch konzeptionell grundlegend weiterentwickelt wird, ohne dass sie ihre Ziele der Förderung der einzelnen Arbeitnehmerinnen und des einzelnen Arbeitnehmers aufgibt.

Für die Arbeitsgruppe

Rolf Schmachtenberg

Kurzbiografien

Baumann, Rolf, Meiningen,

seit 1991 Geschäftsführer der Neuen Arbeit Thüringen mit Sitz in Meiningen, einem Beschäftigungsträger mit ca. 400 Beschäftigten, sowie Vorsitzender der Landesarbeitsgemeinschaft "Arbeit für Thüringen" und Vorstandsmitglied der Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit

Cramer, Ulrich, Magdeburg,

seit 1991 Referatsleiter für "Grundsatzfragen des Arbeitsmarktes" im Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt, davor wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Nürnberg

Kühl, Jürgen, Erfurt,

von 1969 bis Mitte 1997 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Nürnberg, seit Juli 1997 Abteilungsleiter für Arbeitsmarkt/Arbeitsschutz im Thüringer Sozialministerium

Licht, Renate,

seit 1994 stellv. Vorsitzende des DGB-Landesverbandes Thüringen, davor in der IG Metall, Verwaltungsstelle Saalfeld, tätig, von 1987 bis Ende 1989 Mitarbeiterin der IG Bau-Holz und der IG Metall der DDR

Mußler, Monika, Potsdam,

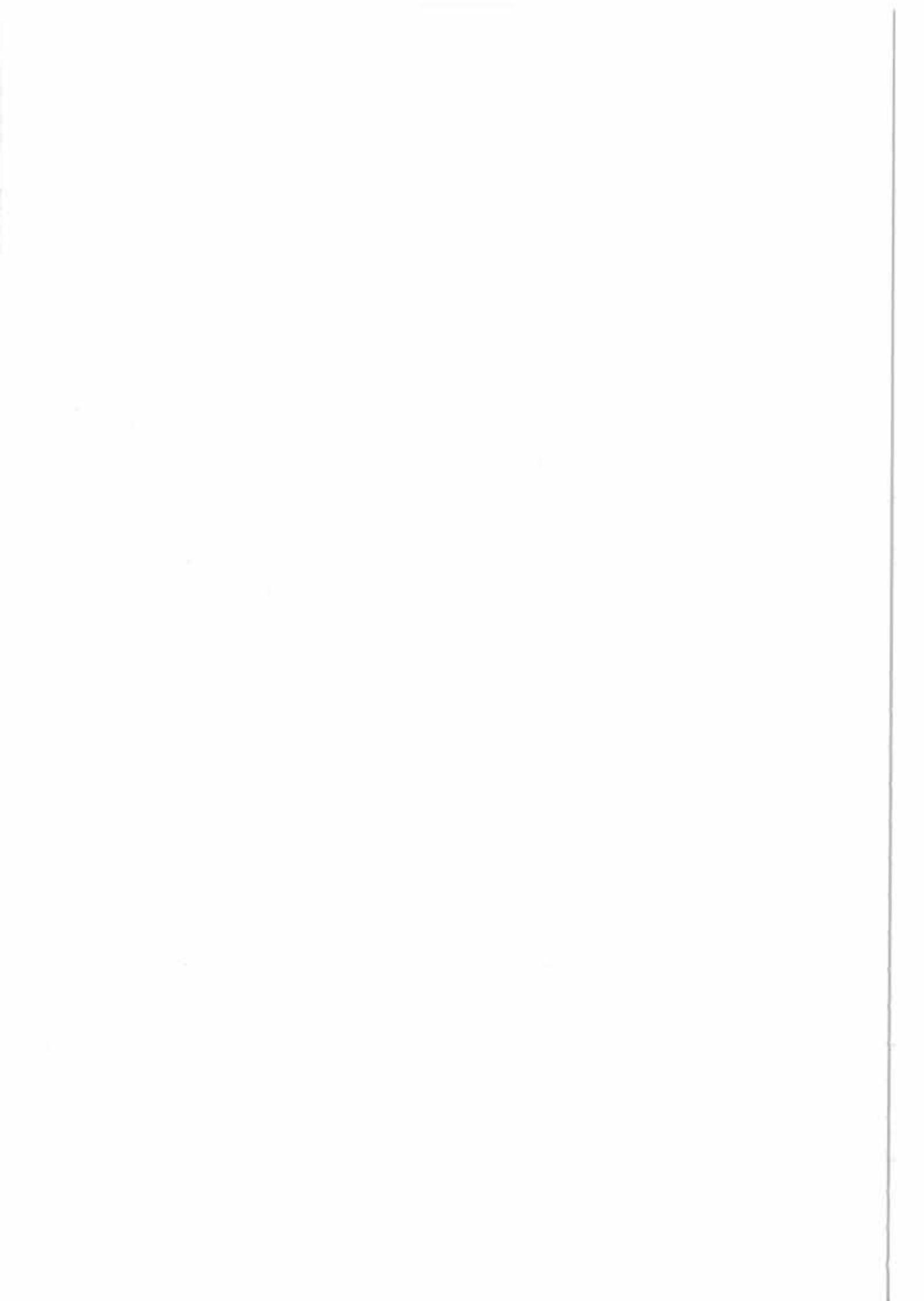
von Juni bis Oktober 1990 Mitarbeiterin im Ministerium für kommunale und regionale Angelegenheiten der DDR, danach seit Ende 1990 im Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg als Referentin für Arbeitsmarktfragen tätig

Perner, Detlef, Dresden/Düsseldorf,

von Herbst 1997 bis Herbst 1998 Landesbezirkssekretär des DGB Sachsen für Wirtschafts-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik, zuvor beim WSI in Düsseldorf, seit kurzem beim DGB-Bundesvorstand in Düsseldorf als Leiter des Handwerkssekretariats tätig

Schmachtenberg, Rolf, Potsdam,

von Januar bis April 1990 Referent für wirtschaftspolitische Fragen der SPD der DDR, danach für vier Monate im Ministerium für Arbeit und Soziales der DDR als Referent tätig, seit Herbst 1990 in Brandenburg im Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen und hier als Leiter der Abteilung "Arbeit" tätig



Memorandum
Arbeitsmarktpolitik für die neuen Bundesländern
- September 1998 -

	Seite
1. Situation auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt	1
2. Ziele und Wirkungsweise der Arbeitsmarktpolitik	2
3. Handlungsrahmen der Arbeitsmarktpolitik der neuen Länder	4
4. Die Instrumente der Arbeitsförderung	9
5. Impulse durch Beschäftigungspolitik und Strukturpolitik der EU	14
5.1 Beschäftigungspolitik der EU	14
5.2 EU-Strukturpolitik	16
6. Aktionsfelder für die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern	20
6.1 Aktionsfelder zum 1. Ziel: Zielgruppenförderung	21
6.1.1 Jugendliche	21
6.1.2 Jüngere Erwachsene	22
6.1.3 Ältere	22
6.1.4 Langzeitarbeitslose	23
6.1.5 Geringqualifizierte	23
6.1.6 Arbeitslose Sozialhilfeempfänger	24
6.1.7 Behinderte	24
6.1.8 Aussiedler	24
6.1.9 Ausländer	24
6.2 Aktionsfelder zum 2. Ziel: Schaffung von mehr Arbeitsplätzen	25
6.2.1 Förderung von Existenzgründern	25
6.2.2 Strukturpolitisch orientierte öffentlich geförderte Arbeit	25
6.2.3 Förderung von Arbeitsplätzen in Verbindung mit Qualifizierungsmaßnahmen	26
6.2.4 Längerfristig angelegte Förderung von Arbeiten im öffentlichen Interesse	27
6.3 Aktionsfelder zum 3. Ziel: Umverteilung der Arbeit	27
6.3.1 Altersteilzeit	28
6.3.2 Teilzeitförderung	28
6.3.3 Förderung des Überstundenabbaus	28
6.3.4 Arbeitszeitverkürzung bei öffentlich geförderter Arbeit	29
6.4 Aktionsfelder zum 4. Ziel: Qualität der Arbeitsplätze	29
6.4.1 Stabilisierung von Arbeitsplätzen durch präventive Arbeitsmarktpolitik	30
6.4.2 Beschäftigungsorientierte Sozialpläne	31

	Seite
6.4.3 Qualität durch Qualifizierung	31
6.4.4 Mindeststandards bei öffentlich geförderte Arbeit - Nicht zuletzt ist auch die Arbeitsförderung selbst gefordert	32
6.4.5 Präventiver Arbeitsschutz	32
6.5 Übergreifende Aktionsfelder im Querschnitt	32
6.5.1 Ordnung auf dem Arbeitsmarkt	33
6.5.2 Regionale und kommunale Arbeitsmarktpolitik	33
6.5.3 Arbeitsfördergesellschaften bzw. ABS-Gesellschaften	33
6.5.4 Anmerkungen zur Freien Förderung nach § 10 SGB III	35
7. Kurzfristige Handlungsempfehlungen an Bund, Länder und Gemeinden	36

Erarbeitet von Rolf Baumann (Meiningen), Ulrich Cramer (Magdeburg), Jürgen Kühl (Erfurt), Renate Licht (Erfurt), Monika Mußler (Potsdam), D. Perner (Dresden), Rolf Schmachtenberg (Potsdam)

Kontakt: Monika Mußler und Rolf Schmachtenberg
Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen
Heinrich-Mann-Allee 103
14473 Potsdam

eMail: rolf.schmachtenberg@masgf.brandenburg.de
monika.mussler@masgf.brandenburg.de

1. Situation auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt

In den hinter uns liegenden Jahren des Transformationsprozesses in Ostdeutschland vollzogen sich ganz außerordentliche strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt. Nur wenige Beschäftigte behielten ihren Arbeitsplatz aus DDR-Zeiten, die meisten mußten sich umorientieren. Dabei entstanden sehr viel weniger neue Arbeitsplätze als alte verloren gingen. Vor allem im industriellen Bereich entwickelten sich bisher nur wenige zukunftsfähige Arbeitsplätze.

Mehr als die Hälfte derjenigen, die Anfang 1990 erwerbstätig waren, machten Erfahrungen mit den verschiedenen Formen der Unterbeschäftigung wie Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit und Vorruhestand oder fanden sich in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen oder temporär angelegten Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen wieder. Nicht wenige arbeiten mittlerweile in Westdeutschland, indem sie lange Pendelzeiten in Kauf nehmen oder ihren Wohnsitz endgültig dorthin verlegt haben. Auch diejenigen, die einen Arbeitsplatz in Ostdeutschland haben, verdienen dort weniger und arbeiten länger als im Westen. Untertarifliche Bezahlung ist in vielen Branchen üblich.

Zum gegenwärtigen Ausmaß der Unterbeschäftigung in Ostdeutschland (Stand: Mai 1998) muß man deshalb neben der registrierten Arbeitslosigkeit (1,372 Mio. Personen) auch die Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (295.000 Personen) dazurechnen. Die offizielle Arbeitslosenquote von 19,4 % würde sich auf 20,5 % erhöhen, wenn es keine arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen geben würde. Das Defizit an Arbeitsplätzen wäre rein rechnerisch noch um weitere 4 Prozentpunkte höher, wenn man sich ausgeglichene Pendlerströme zwischen Ost- und Westdeutschland vorstellt. Gegenwärtig beträgt der Pendlersaldo zwischen Ost und West noch über 350.000 Personen.

Offene Arbeitslosigkeit und andere Formen der Unterbeschäftigung sind als Differenz zwischen den Personen, die arbeiten wollen und den auf den vorhandenen Arbeitsplätzen tatsächlich Beschäftigten darstellbar. Von der arbeitsfähigen Bevölkerung wollen im Vergleich zu Westdeutschland insbesondere Frauen zu einem größeren Anteil erwerbstätig sein als in Westdeutschland. So lag die Erwerbsquote ostdeutscher Frauen im Alter von 15 bis 65 Jahren 1996 deutlich über der entsprechenden Quote in Westdeutschland (73,3 % gegenüber 59,7 %). Zahlreiche Untersuchungen belegen aber, daß sich in den nächsten Jahren eher das Verhalten der westdeutschen Frauen als das der ostdeutschen Frauen ändern wird. Vorbild für eine funktionierende Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen sind daher beispielsweise die nordeuropäischen Länder, nicht aber Westdeutschland. Man wird nicht davon ausgehen können, daß sich die hohe Arbeitslosigkeit "von selbst" dadurch reduziert, daß die Frauen im Osten ihren Erwerbswunsch aufgeben und sich wieder ausschließlich Familie und Haushalt widmen.

Auch die Zahl der potentiell Erwerbstätigen im erwerbsfähigen Alter wird in den nächsten Jahren nicht zurückgehen. Im Gegenteil: Es drängen noch bis zum Jahr 2005/2006 relativ starke Jahrgänge an Jugendlichen auf den Ausbildungs- und daher

bis 2010 auf den Arbeitsmarkt. Zugleich wird ab 2003 durch verstärkte Übergänge in Rente der Arbeitsmarkt entlastet und ab etwa 2010 werden nur noch sehr schwach besetzte Jahrgänge - der Geburtenausfall nach dem Wendejahr 1990 bedingte dies - in den Arbeitsmarkt eintreten. Aus demografischen Gründen ist daher erst ab dem Jahr 2010 mit einer Entlastung des Arbeitsmarktes zu rechnen.

Die Zahl der Arbeitsplätze nimmt nur zu, wenn das Wirtschaftswachstum die Produktivitätszunahme übertrifft. Die meisten Forschungsinstitute prognostizieren für Ostdeutschland im Jahr 1998 eine Wachstumsrate zwischen + 2,4 und + 2,8 %, nur das DIW (+1,7 %) und das RWI (+ 3%) weichen davon nach unten bzw. oben ab. Nur nach Ansicht des Institutes für Weltwirtschaft wird jedoch daraus ein (geringfügiger) Anstieg der Erwerbstätigkeit abgeleitet, die Mehrheit der Institute sagt einen weiteren Rückgang der Erwerbstätigkeit voraus.

Vor diesem Hintergrund ist das zwischen Bundesregierung, Wirtschaft und Gewerkschaften im Jahr 1997 in der "Gemeinsamen Initiative für mehr Arbeitsplätze in Ostdeutschland" vereinbarte Ziel von zusätzlich 100.000 Arbeitsplätzen pro Jahr zwar mutig und ehrgeizig, aber leider auch unrealistisch. Selbst wenn dieses Ziel dauerhaft erreicht werden würde, würde sich infolgedessen die Unterbeschäftigung in Ostdeutschland erst nach 10 Jahren halbieren. Im Jahr 1997 ging die Zahl der Erwerbstätigen jedoch noch einmal um 167.000 zurück.

2. Ziele und Wirkungsweise der Arbeitsmarktpolitik

Die ursprüngliche, im Arbeitsförderungsgesetz des Jahres 1969 der Arbeitsmarktpolitik zugewiesene Aufgabe bestand darin, den Strukturwandel zu befördern und zu flankieren: Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollten den Anforderungen der neu entstehenden Arbeitsplätze gewachsen bleiben. Ziel war damals - bei einem Zustand der Vollbeschäftigung - eigentlich (nur) die Vermeidung sogenannter "mis-match-Arbeitslosigkeit", also das Nebeneinander von neu zu besetzenden Arbeitsplätzen und dafür nicht geeigneten Arbeitslosen. Arbeitsmarktpolitik konzentrierte sich damals auf Qualifizierung, sie sollte präventiv den Strukturwandel begleiten.

Heute - fast 30 Jahre später - ist die Situation ungleich schwieriger: Das Defizit an Arbeitsplätzen - in Ostdeutschland insbesondere auch auf den Transformationprozeß zurückzuführen - hat die eingangs beschriebenen Dimensionen erreicht und bestimmt seinerseits die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt. Die Arbeitsmarktpolitik allein wäre überfordert, dieses Defizit mit ihren Instrumenten zu beseitigen. Dies bleibt in erster Linie einer Wirtschafts-, Finanz- und Strukturpolitik vorbehalten, die die Angebots- und Nachfragebedingungen auf den Gütermärkten auf ein beschäftigungsintensives Wachstum ausrichtet. Voraussetzung dafür ist ferner eine von den Sozialpartnern getragene Tarifpolitik, die die Kosten- und Nachfragewirkungen der Löhne aufeinander abstimmt und optimiert. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können dagegen nur mittelbar oder mit Hilfe dauerhafter Subventionen dazu beitragen, das Defizit an

Arbeitsplätzen zu mindern. Während im bis Ende 1997 geltenden Arbeitsförderungsgesetz ein hoher Beschäftigungsstand als Ziel noch ausdrücklich genannt wird, ist dann auch im seit 1998 geltenden Recht der Arbeitsförderung (SGB III) nur noch von einer Unterstützung des Ausgleichs am Arbeitsmarkt die Rede.

Ziele der Arbeitsmarktpolitik

Ziel 1: Integration von Zielgruppen

Bei langandauernder hoher Arbeitslosigkeit infolge eines generellen Arbeitsplatzdefizites besteht die Gefahr, daß bestimmte Gruppen unter den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (sogenannte arbeitsmarktpolitische Zielgruppen) mehr oder weniger dauerhaft ausgegrenzt werden. Dafür sorgen marktübliche Auswahlprozesse, die weniger beim "Feuern", dafür um so stärker beim "Heuern" von Arbeitskräften wirksam sind. Wenn hier nicht durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vielfältiger Art (Qualifizierung, Lohnkostenzuschüsse, temporäre Beschäftigung in öffentlich geförderten Projekten) gegengesteuert wird, können die Anforderungen, die auf neu geschaffenen Arbeitsplätzen gestellt werden, von den sonst verbleibenden Arbeitslosen bald nicht mehr erfüllt werden. Vor dem Hintergrund des dabei unverändert anhaltenden Arbeitsplatzdefizits bleibt diese Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik eine Sisyphusarbeit - allen erfolgreichen und möglicherweise auch mühsamen Wiedereingliederungen folgen wieder neue Freisetzungen. Dennoch - ohne diesen - auch sozialpolitisch angezeigten - arbeitsmarktpolitischen Ausgleich der Selektionsmechanismen des Wettbewerbs wäre auch jedes wirtschaftspolitische Bemühen um neue und zusätzliche Arbeitsplätze von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Ziel 2: Mehr Beschäftigung

Neben den Bemühungen zur Wiedereingliederung von Zielgruppen verfolgt die Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland auch die Zielsetzung, die Arbeitslosigkeit direkt zu vermindern: öffentlich geförderte Projekte zur zeitweiligen Beschäftigung von Arbeitslosen sind nur wenig teurer als die sonst notwendige Finanzierung von Lohnersatzleistungen. Diese Projekte haben einen Wert an sich (soziale Aufgaben, Verbesserung der Infrastruktur) und bewirken außerdem, daß die dort beschäftigten Arbeitslosen nicht den Kontakt zur Arbeitswelt verlieren bzw. sich wieder für bestimmte Bereiche qualifizieren und damit ihre Chancen auf einen regulären Arbeitsplatz nach der Maßnahme verbessern. Auch wenn sich Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Struktur Anpassungsmaßnahmen (bisher nach § 249 h AFG, nunmehr nach §§ 272 ff SGB III in zeitlich begrenzte Projekte untergliedern, wird auf diese Weise doch ein kontinuierliches Volumen an öffentlich geförderter Arbeit ermöglicht und damit Arbeitslosigkeit insgesamt auch nachhaltig und nicht unbeträchtlich (zeitweise kamen auf 100 Arbeitslose in Ostdeutschland 30 in öffentlich geförderter Beschäftigung) vermieden. Wenn die Projekte zudem zur Strukturverbesserung beitragen, werden damit in vielen Fällen auch unternehmerische Investitionen in dauerhafte und "reguläre" Arbeitsplätze angestoßen.

In bestimmten Fällen können wirtschaftsnahe Qualifizierungsmaßnahmen Existenzgründungen oder die Expansion von Unternehmungen flankieren und so - nicht allein, aber doch zu einem wesentlichen Anteil - selbsttragende Arbeitsplätze schaffen. Dazu gehört auch die Qualifizierung von Existenzgründern selbst, für die in Ostdeutschland eine besondere Notwendigkeit deshalb besteht, weil die Selbständigenquote erst auf ein für eine Marktwirtschaft funktionsgerechtes Niveau gebracht werden muß.

Ziel 3: Umverteilung von Arbeit

Auch alle Maßnahmen, die auf eine Umverteilung der vorhandenen Arbeit auf mehr Schultern abzielen, tragen direkt zum Abbau von Arbeitslosigkeit bei (Altersteilzeit, Teilzeitförderung, Job-Rotation-Modelle, Verkürzung der Lebensarbeitszeit etc.). Diese Maßnahmen helfen nicht nur den Arbeitslosen, sondern auch den Beschäftigten, die ihre Arbeitszeit reduzieren. In vielen Fällen lassen sich dann Arbeit und Familie besser miteinander vereinbaren, es wird Zeit frei zur Weiterbildung, ein dem Altersprozeß angepaßter kontinuierlicher Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand wird möglich. Die erforderliche Umverteilung von Arbeit muß aber auch vor dem Hintergrund gesehen werden, daß die von der ostdeutschen Bevölkerung gewünschte hohe Erwerbsbeteiligung nur realisierbar ist, wenn die Teilzeitquoten unter den Beschäftigten deutlich ansteigen. Erfahrungen aus den skandinavischen Ländern und den Niederlanden belegen dies. Zur Zeit liegt die Teilzeitquote Ostdeutschlands aber noch unter der von Westdeutschland (13 % gegenüber 22 %).

Ziel 4: Qualität der Arbeitsverhältnisse

Neben den vorwiegend quantitativen Zielen der Arbeitsmarktpolitik, bei denen der Ausgleich von Angebot und Nachfrage im Vordergrund steht, geht es auch immer darum, den sozial- und tarifrechtlichen Standard der Arbeitsverhältnisse aufrechtzuerhalten bzw. zu verbessern. Je größer das quantitative Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt ist, desto größer ist die Gefahr, daß auf nur scheinbar kostengünstigere Arbeitsverhältnisse zurückgegriffen wird. Scheinselbständigkeit und geringfügige, also sozial nicht abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse, verdrängen dann zunehmend Normalarbeitsverhältnisse. Der Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt wird verzerrt.

3. Handlungsrahmen der Arbeitsmarktpolitik der neuen Länder

Die Arbeitsmarktpolitik der neuen Länder ist sowohl in vertikaler wie auch in horizontaler Richtung eng eingebunden. Sie hat ihren Platz in dem vertikalen System Europäische Union-Bund-Land-Kommunen. Horizontal ist sie als Querschnittsbereich eng verbunden mit den Politikbereichen anderer Landesressorts, insbesondere der Wirtschafts-, Städtebau- und Landwirtschafts- sowie der Bildungsministerien.

Gemessen am Mitteleinsatz liegt das Engagement der Bundesanstalt für Arbeit in den

neuen Bundesländern weit vor dem der Europäischen Union und der Länder. Während die Bundesanstalt für Arbeit 1997 rund 48 Mrd. DM für passive und aktive Leistungen der Arbeitsförderung in den neuen Bundesländern einsetzte, stellte die EU im Rahmen des Europäischen Sozialfonds für die neuen Bundesländer in der Förderperiode 1994-1999 im Durchschnitt jährlich rd. 1,4 Mrd. DM bereit und wandten die neuen Länder in etwa 2,25 Mrd. DM für die Förderzwecke der Arbeitsmarktpolitik einschließlich der Förderung der betrieblichen Erstausbildung und der Kofinanzierung der Braunkohlesanierung auf. Diese Zahlen spiegeln die Verantwortlichkeiten wider, wie sie für den Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland im Grundgesetz festgehalten sind. Arbeitsmarktpolitik ist grundsätzlich Bundessache. Sie ist Teil des bundesweit organisierten Sozialversicherungssystems. Finanziert werden die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit weitgehend durch ihre Beitragszahler, die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ihre Arbeitgeber. Die Arbeitsförderung und die Arbeitslosenversicherung leisten einen wichtigen Beitrag zum Ausgleich zwischen wirtschaftlich-stärkeren und wirtschaftlich-schwächeren Regionen. So wurden allein 1997 von den westdeutschen Beitragszahlern 16,6 Mrd. DM für Leistungen der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern aufgebracht. Zugleich setzen die neuen Bundesländer deutlich mehr Mittel für ihre Arbeitsförderung ein als die alten Bundesländer. Dies ist auch darauf zurückzuführen, daß ihnen die EU aus dem Europäischen Sozialfonds erhebliche Mittel bereitstellt, da die neuen Bundesländer zu den Ziel-1-Gebieten (höchste Förderkategorie) der EU-Strukturfonds gehören.

Die arbeitsmarktpolitische Förderung der Europäischen Kommission ist Teil der Europäischen Strukturpolitik. Der Europäische Sozialfonds, einer der drei EU-Strukturfonds, fördert vornehmlich das Arbeitskräftepotential, die berufliche Aus- und Weiterbildung und die Beschäftigung. Zum einen soll die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft erhöht und Arbeitslosigkeit verhütet werden (präventive Arbeitsmarktpolitik). Zum anderen sollen die Chancen der Eingliederung und Beschäftigung von Zielgruppen der Arbeitsförderung (Jugendliche, schwer vermittelbare Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und weitere von Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt bedrohte Personen) sowie die Chancengleichheit zwischen Mann und Frau verbessert werden. Gefördert wird durch die Übernahme der Qualifizierungskosten, die Gewährung von Einstellungshilfen bzw. Lohnkostenzuschüssen und Existenzgründungshilfen.

Die Arbeitsmarktpolitik des Bundes ist in weiten Teilen in das Sozialversicherungssystem der Bundesrepublik Deutschland eingebettet. Grundlage für die Förderung der Bundesanstalt für Arbeit (BA) war von 1969 bis Ende 1997 das Arbeitsförderungsgesetz, sein Nachfolgegesetz ist nunmehr auch rechtlich als Sozialgesetzbuch III in das umfassende Werk der Sozialgesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland eingeordnet. Mehr als die Hälfte der durch die Bundesanstalt für Arbeit in den neuen Bundesländern eingesetzten Mittel werden für Lohnersatzleistungen, nämlich Arbeitslosengeld und -hilfe sowie Konkursausfall- und Kurzarbeitergeld eingesetzt. Darüber hinaus verfügt die Bundesanstalt für Arbeit über ein umfassendes Förderinstrumentarium sowohl im Bereich der beruflichen Erst- und Weiterbildung, zur Integration Behinderter, zur Förderung der Einstellung (Lohnkostenzuschüsse) und zur Förderung von

befristeten Arbeitsverhältnissen. Auf der Grundlage des Altersteilzeitgesetzes fördert die Bundesanstalt für Arbeit auch Arbeitszeitverkürzung, hier allerdings eingeschränkt für die Gruppe der älteren Arbeitnehmer.

Während etwa zwei Drittel der Leistungen der BA aus den Beiträgen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ihrer Arbeitgeber finanziert werden, kommt der Bund für ein Drittel der Ausgaben auf. Er übernimmt die Kosten für die Arbeitslosenhilfe (1997 allein rund 25% des Haushalts der BA) und gewährt einen Zuschuß im Rahmen seiner Defizithaftung für den Haushalt der BA.

Darüber hinaus finanziert der Bund auch arbeitsmarktpolitische Sonderprogramme. So die Beschäftigungshilfen (BHi) für die Einstellung Langzeitarbeitsloser oder - zusammen mit den neuen Bundesländern - seit 1993 die Gemeinschaftsinitiativen zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze. Von besonderer Bedeutung für die neuen Bundesländer waren die Mittel des "Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost", mit dem 1991/92 rund 5 Mrd. DM für eine großzügigere ABM-Förderung bereitgestellt wurden. Zusammen mit den arbeitsmarktpolitischen Hilfen aus dem Haushalt der Treuhandanstalt bzw. ihrer Nachfolgerin, der BvS, die sich in der Förderung von ABS-Gesellschaften, der Kofinanzierung von § 249h AFG-Projekten und auch der Förderung der Erstausbildung engagierte, wurden auf diese Weise die Massenentlassungen aus den Treuhandunternehmen arbeitsmarktpolitisch unterstützt und zugleich sozialpolitisch befriedet.

Diese wichtigen bundespolitischen Initiativen machen deutlich, daß Arbeitsmarktpolitik nicht auf die Gewährung von Sozialleistungen reduziert werden kann, sondern eine Aufgabe des Staates ist, die über den Zuständigkeitsbereich der Sozialversicherungen weit hinaus reicht. Das wird auch nicht dadurch geändert, daß der Bundesgesetzgeber 1997 das Arbeitsförderungsrecht als Sozialgesetzbuch III neu gefaßt und der Form nach in den Kanon der Sozialgesetzbücher eingefügt hat. Allerdings offenbarte allein diese Einordnung schon den Wunsch der Mehrheit im Bundestag nach einer solchen Reduktion der Arbeitsförderung.

Grundsätzlich betrachtet die kommunale Ebene Arbeitsförderung nicht als ihre Aufgabe. Gleichwohl sind die Kommunen gemäß Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) zu einer Reihe von Leistungen verpflichtet, die der beruflichen Integration von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern bzw. von Jugendlichen mit besonderen Schwierigkeiten und ohne Schulabschluß dienen. Das bekannteste und bedeutendste Instrument der arbeitsmarktlichen Förderung durch die Kommunen ist die Schaffung von Arbeitsplätzen gemäß § 19 BSHG, nämlich die Finanzierung von Arbeitsplätzen insbesondere durch die ersparte Sozialhilfe.

Eine gesetzliche Grundlage für eine Landesarbeitsmarktpolitik gibt es in keinem der neuen Bundesländer. Mit der Beantragung des operationellen Programms bei der Europäischen Kommission gehen die Länder gleichwohl eine rechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der aus dem Europäischen Sozialfonds für ihr Land bereitgestellten Mittel ein. Insbesondere verpflichten sie sich zu einer nationalen Kofinanzierung. Im

Verhältnis 35 : 65 müssen die Zuschüsse aus dem ESF durch nationale Zuschüsse aufgestockt werden. Darüber hinaus sah das Arbeitsförderungsgesetz mit dem § 96 AFG eine hälftige Beteiligung der Länder bei einer "verstärkten Förderung" von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vor, allerdings ohne daß hieraus eine Verpflichtung der Länder zur Nutzung dieses Förderansatzes abgeleitet werden kann. Mit dem § 266 SGB III ist diese Regelung fortgeschrieben worden. Das zweite wichtige beschäftigungsfördernde Instrument der BA, die Strukturanpassungsmaßnahmen gemäß §§ 272 ff SGB III, ist von seiner Anlage her auf die ergänzende Förderung durch Dritte angewiesen. Aus Sicht des Bundesarbeitsministers ist diese Fördermöglichkeit ein Angebot an Länder und Kommunen zur Unterstützung bei der Durchführung von Landes- und kommunalen Vorhaben. Die Begründung zum SGB III fordert die Länder und Kommunen ausdrücklich zur Kofinanzierung auf. Tatsächlich setzen die neuen Bundesländer rund ein Drittel ihrer arbeitsmarktpolitischen Mittel für die Kofinanzierung von Strukturanpassungsmaßnahmen ein.

Wie auch schon das AFG sieht das SGB III die Mitwirkung der Länder in den Selbstverwaltungsgremien auf der Ebene der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg und der Landesarbeitsamtsbezirke vor. Allerdings war diese Regelung bei der Entwicklung des SGB III nicht unumstritten, ein Ausschluß der Länder war in einem der Gesetzesentwürfe zunächst vorgesehen, wurde dann aber wieder fallen gelassen.

Aus den Vorgaben der EU-Strukturpolitik und der Bundesgesetze ergeben sich für die Arbeitsmarktpolitik eines neuen Bundeslandes mehrere Handlungsebenen:

1. Umsetzung der Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds einschließlich der EU-Gemeinschaftsinitiativen
2. Zusammenarbeit mit der Bundesebene in der Auflage und Umsetzung von bundespolitischen und Bund-Länder-Initiativen der Arbeitsförderung
3. Unterstützung der Bundesanstalt für Arbeit bei der Umsetzung des Förderinstrumentariums des Sozialgesetzbuches III innerhalb der Landesgrenzen
4. Unterstützung der kommunalen Ebene bei der Ausgestaltung und Umsetzung kommunaler Arbeitsmarktpolitik, insbesondere durch die Förderung von "Arbeit statt Sozialhilfe"
5. Herstellen von Synergieeffekten zwischen den auch dem finanziellen Umfang nach sehr bedeutenden arbeitsmarktpolitischen Instrumenten der Bundesanstalt für Arbeit und der EU mit den Förderpolitiken in Landeszuständigkeit, insbesondere in den Bereichen der Wirtschaft-, Struktur-, Städtebau- und Bildungsförderung, die ihrerseits wiederum erheblich durch EU- und Bundesförderung bestimmt sind.

Dabei ist es natürliches Anliegen der Landesarbeitsmarktpolitik, daraufhin zu wirken, daß für die Umsetzung der landespolitischen Entwicklungsziele auch die Förderinstrumente der Bundesanstalt für Arbeit und der EU genutzt werden. Darüber hinaus ergibt sich immer da spezifischer Handlungsbedarf, wo in dem vorgegebenen Rahmen "Lücken" bleiben. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Förderung der Erstauss-

bildung. Für die Erstausbildung wird gesamtgesellschaftlich die Verantwortung der Wirtschaft reklamiert, die Regelungskompetenz ist in diesem Bereich durch das Berufsbildungsgesetz dem Bund zugeordnet ist. Faktisch besteht aber in Ostdeutschland ein erheblicher Handlungsbedarf, weil das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen bei weitem nicht mit der - auch demographisch bedingten - Nachfrage Schritt hält. Eine weitere systematische Lücke besteht in der Herstellung von Verbindungen zwischen der Arbeitsförderung der Bundesanstalt für Arbeit und der Strukturpolitik der Länder. Entsprechend den Grundsätzen des Sozialversicherungsansatzes ist die Förderung der Bundesanstalt für Arbeit individuell ausgerichtet, sie gewährt einzelnen Arbeitslosen individuelle Hilfe zur Verbesserung ihrer Vermittelbarkeit. Strukturpolitik dagegen arbeitet projektorientiert, in dem ausgewählte Projekte der Strukturverbesserung durchgeführt oder Unternehmen gezielt gefördert werden. Allerdings wird der Gegensatz zwischen Individual- und Projektförderung bei einem Förderinstrument, den Strukturanpassungsmaßnahmen, bereits heute weitgehend miteinander versöhnt.

In horizontaler Einbindung ist es die Aufgabe der Landesarbeitsmarktpolitik, darauf hinzuwirken, daß die Schaffung und die Stabilisierung von Arbeitsplätzen nicht nur als eine der wichtigsten Aufgaben einer Landesregierung angesehen, sondern auch mit konkret wirksamen Initiativen der unterschiedlichen Fachressorts ausgefüllt wird. Dabei geht es sowohl um eine Wirtschaftsförderung, die das Kriterium der Schaffung und Stabilisierung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu einem ihrer wichtigsten Kriterien macht, als auch um das Anliegen, daß in den verschiedenen Bereichen der Strukturförderung - wo immer möglich - Verzahnungen zur Arbeitsmarktförderung gesucht und hergestellt werden. Dies betrifft die Förderung von Qualifizierung, die sich an den Bedarfen der Wirtschaft orientieren will und soll, die Förderung von Existenzgründungen sowie die Beschäftigungsförderung durch Strukturanpassungsmaßnahmen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die mit der Infrastrukturförderung aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, des Städtebaus, der Denkmalpflege, der Förderung des ländlichen Raumes verbunden werden können.

Den o. g. 5 Handlungsebenen der Landesarbeitsmarktpolitik, die auf EU- und Bundesvorgaben bezogen sind, können somit noch zwei weitere Handlungsebenen zugefügt werden, die rein landespolitisch gefaßt sind:

6. Arbeitsmarktpolitik als Querschnittsaufgabe einer Landesregierung: Sie wirkt daraufhin, daß die Ressortpolitiken bei der Wahrnehmung ihrer fachpolitischen Aufgaben stets auch die beschäftigungspolitischen Ziele mit verfolgen. Beispiele hierfür sind in Ostdeutschland die Arbeitszeitverkürzung der Lehrer, ressortübergreifende Kooperation in der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung oder die Verzahnung von Mitteln der Infrastrukturförderung (etwa aus der Gemeinschaftsaufgabe) mit Mitteln der Arbeitsförderung.
7. Eigenständige arbeitsmarktpolitischen Initiativen auf Landesebene etwa für ausgewählte Zielgruppen, z. B. in der Förderung der Erstausbildung oder auch

in der Verbindung von Wirtschafts- und Arbeitsförderung, z. B. in der Förderung der Existenzgründung.

4. Die Instrumente der Arbeitsförderung

Die Wirkungsmöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik sind durch die Instrumente bestimmt, die ihr zur Verfügung stehen. Die wesentlichen bisherigen Instrumente sind die folgenden:

1. Arbeitsvermittlung und Berufsberatung
2. Förderung von Aus- und Weiterbildung
3. Förderung der Vermittlung durch Gewährung von Lohnkostenzuschüssen für eine Einarbeitungsphase
4. Förderung von Beschäftigungsverhältnissen (Strukturanpassungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie Maßnahmen "Arbeit statt Sozialhilfe")
5. Unterstützung von Existenzgründungen
6. Unterstützung der beruflichen Integration von Behinderten
7. Weitere Instrumente zur Stabilisierung der Arbeitskräftenachfrage (Kurzarbeitergeld, Winterausfallgeld usw.)
8. Förderung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand

Selbst in Phasen der Vollbeschäftigung bestand für die Arbeitsmarktpolitik insoweit ein Handlungsbedarf, als daß auch bei Vollbeschäftigung stets durch Strukturwandel alte Arbeitsplätze wegfallen und neue entstehen, es daher notwendig ist, Arbeitskräfte in neue Arbeitsverhältnisse zu vermitteln, bei ihrer Berufswahl zu beraten und möglicherweise durch Qualifizierungsmaßnahmen auf die neuen Arbeitsplätze vorzubereiten. Dementsprechend war das 1969 verabschiedete Arbeitsförderungsgesetz sehr stark orientiert auf Vermittlung, Berufsberatung und beruflicher Qualifizierung. Es unterstützte aktiv und zum Teil auch präventiv den Strukturwandel und trug zur Verbesserung der Beschäftigungsstruktur bei.

Erst mit einer zunehmenden Verstetigung von Sockelarbeitslosigkeit drohte in den 80er Jahren aus Fluktuationsarbeitslosigkeit Dauerarbeitslosigkeit zu werden. Gerade hier setzt die Förderung von (befristeten) Beschäftigungsverhältnissen ein, mit der insbesondere Langzeitarbeitslosen die Möglichkeit einer Arbeitsaufnahme und somit der Wiedergewinnung von Schlüsselqualifikationen erschlossen werden. Relativ spät, nämlich erst 1985 wurde zum ersten Mal mit dem § 55a in das Arbeitsförderungsgesetz die Förderung der Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit durch die Gewährung einer Überbrückungshilfe eingeräumt. Damit verließ das Förderinstrumentarium der Bundesanstalt für Arbeit erstmalig den ihr durch den Sozialversicherungsgedanken vorgegebenen Rahmen. Mit dieser Förderung wird ja zunächst auf die Schaffung von nichtsozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen gezielt, wenn auch gilt, daß ein erfolgreicher Existenzgründer in der Regel weitere, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte einstellen wird.

Haben schon in Vollbeschäftigungszeiten behinderte Arbeitnehmer besondere Schwierigkeiten der beruflichen Integration, so gilt dies umso mehr bei hoher Massenarbeitslosigkeit. Hier setzt ein umfangreiches Förderinstrumentarium der Bundesanstalt für Arbeit ein, das auch durch zusätzliche Förderungen aus der Schwerbehindertenabgabe - in der Regel in der Zuständigkeit der Landesämter für Soziales und Versorgung - flankiert wird.

Mit der Gewährung von Kurzarbeitergeld und Winterausfallgeld wirkt die Arbeitsförderung auch auf die Nachfrage von Arbeitskräften ein, in dem diese für absehbar zeitlich befristete Ausfälle stabilisiert wird.

Auf die Angebotsseite wiederum wirkte das in den neuen Bundesländern gewährte Vorruhestands- bzw. Altersübergangsgeld ein. 1993 bezogen im Jahresdurchschnitt 853.000 Personen Altersübergangs- bzw. Vorruhestandsgeld. Ebenso auf das Arbeitskräfteangebot wirken die Regelungen des Altersteilzeitgesetzes ein, das 1996 verabschiedet wurde und mit dem ein gleitender Übergang aus Arbeit in Rente aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit gefördert wird.

In der folgenden Matrix ist eine Zuordnung der Förderinstrumente zu den unter Abschnitt 2 genannten Zielen der Arbeitsmarktpolitik dargestellt, wobei die Anzahl der "x" den Grad des Zusammenhangs anzeigt:

Ziele (vgl. Abschnitt 2): Instrumente	Z 1 Integration von Zielgrup- pen	Z 2 Mehr-Be- schäftigung	Z 3 Umverteilung von Arbeit	Z 4 Qualität der Arbeitsver- hältnisse
1. Arbeitsvermittlung und Berufsberatung	x	-	-	x
2. Aus- und Weiterbil- dung	xx	x	-	xxx
3. Lohnkostenzuschüs- se bei Einstellungen	xx	x	-	-
4.-Beschäftigungsför- derung (SAM, ABM)	xx	xxx	x	-
5. Existenzgründung (aus der Arbeitslosig- keit)	-	xx	-	-
6. Berufliche Integration von Behinderten	xxx	xx	-	-
7. Kurzarbeitergeld etc.	-	xx	xx	xx
8. Altersübergang/teil- zeit	xxx	-	xx	-

Die bislang dargestellten Instrumente (außer Altersteilzeit) waren ab 1969 Teil des AFG oder wurden ihm während seiner wechselvollen Geschichte hinzugefügt, etwa die Förderung der Existenzgründung 1985 oder die Förderung der Strukturanpassungsmaßnahmen als "Maßnahmen der produktiven Arbeitsförderung" ab 1993. Sie sind auch in dem ab 1. Januar 1998 an die Stelle des AFG getretenen SGB III enthalten. Die Förderung weiter flexibilisierend wurde mit dem § 10 SGB III ein "Experimentier-topf" eingeführt. In einem gewissen Rahmen können hier die Arbeitsämter frei über den Einsatz ihrer Fördermittel entscheiden, sofern dies mit den Zielen des SGB III in Einklang ist. Darüber hinaus unterstützt das Bundesarbeitsministerium aus seinem Haushaltstitel "Neue Wege" exemplarisch einzelne Projekte.

Gerade auch auf Initiative der Länder wurden in den letzten Jahren eine Reihe von Modellprojekten initiiert, mit denen neue Wege in der Verbesserung der Vermittlung von Arbeitskräften oder in der Erschließung von Arbeitsplätzen gegangen wurden. Prominente Beispiele hierfür sind die Förderung von START (die Nutzung der Arbeitnehmerüberlassung zur Vermittlung von Langzeitarbeitslosen), die Förderung von sozialen Betrieben (Anschubfinanzierung für den Übergang von geförderter und

ungeförderter Arbeit für Zielgruppenprojekte in betrieblicher Form), Maatwerk (Prämien für die Vermittlung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern), Job-Rotation (Verknüpfung von betrieblicher Weiterbildung mit (befristeter) Arbeitsvermittlung von Stellvertretern) oder das Kurssystem contra Langzeitarbeitslosigkeit (sechs-monatige intensive Unterstützung von Langzeitarbeitslosen in der Erschließung von Arbeitsplätzen). In einzelnen Punkten wurden die Erfahrungen aus derartigen Modellprojekten bei der Neufassung des Arbeitsförderungsrechts aufgenommen. Gemessen an der Höhe der Arbeitslosigkeit sind die Wirkungen derartiger Modellprojekte zunächst gering. Allemal geben sie aber wichtige Impulse für die Diskussion der Möglichkeiten (und auch Grenzen) der Arbeitsmarktpolitik.

Die neuen Bundesländer waren seit 1990 eine Region mit besonderen Regelungen der Arbeitsförderung. Es bestand ein parteien-übergreifender Konsens darüber, daß der Umbruch von einer Plan- in eine Marktwirtschaft mit dem Zusammenbruch oder zumindest einer enormen Schrumpfung bestehender Unternehmensstrukturen verbunden war und daher mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten flankiert werden mußte.

- Um den Wegfall von Ausbildungskapazitäten auszugleichen und die Phase bis zu einer ausreichenden Verfestigung des Dualen Systems der Berufsausbildung zu überbrücken, wurde der § 40 c (4) in das AFG eingefügt, um auf seiner Grundlage für unvermittelte Ausbildungsplatzbewerber außerbetriebliche Ausbildungsplätze finanzieren zu können.
Die Fördermöglichkeit wurde Ende 1992 fallen gelassen, obwohl nach wie vor ein erhebliches Ausbildungsplatzdefizit besteht. Jährlich neue ausgehandelte Bund-Länder-Programme mit einem zunehmenden Finanzierungsanteil der Länder sind an seine Stelle getreten.
- Um den kurzfristig eintretenden Mangel an Aufträgen auszugleichen, wurde eine großzügigere Kurzarbeitergeldregelung ("KUG-O") mit § 63 (4) AFG eingeführt. Die maximale Förderfallzahl von gleichzeitig 2.018.907 Arbeitnehmern in Kurzarbeit wurde im April 1991 erreicht. Modifiziert ist die Regelung auch heute noch in Kraft. Sie gilt nun für ganz Deutschland. Wesentlicher Unterschied zur "KUG-O"-Regelung von 1990/91 ist, daß heute der Arbeitgeber rund ein Drittel der Kosten tragen muß.
- Um die Nachfrage nach Arbeit massiv zu verringern, wurde schon von der Regierung Modrow im März 1990 eine Vorruhestandsgeldregelung eingeführt, die als Altersübergangsgeldregelung (§ 249 e AFG) bis 31. Dezember 1992 in Kraft war. Die Höchstzahl der Empfänger von Vorruhestands- bzw. Altersübergangsgeld wurde im Jahr 1993 mit jahresdurchschnittlich 853.000 Personen erreicht.

Die Funktion der Altersübergangsgeldregelung soll heute zumindest teilweise das Altersteilzeitgesetz ausfüllen. Im Rahmen einer Bundesratsinitiative von Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Hamburg angeregt, trat es 1996 in Kraft.

Durch Tarifverträge haben die Sozialpartner in der Zwischenzeit die Konditionen verbessert.

- Um Massenentlassungen aus Unternehmen aufzufangen, wurden großzügige ABM-Förderbedingungen 1990/91 entwickelt. Zuschüsse zu den Lohnkosten bis zur vollen Kostenübernahme und Zuschüsse zu den Sachkosten wurden eingeführt. Ihr bislang höchstes Ausmaß erreichte die ABM-Förderung mit gut 400.000 Stellen Mitte 1992. Die individuelle Förderzeit bei ABM ist auf ein bis zwei Jahre beschränkt. Eine Möglichkeit der Verlängerung der Förderung wurde mit der Einführung des § 249 h AFG zum 1. März 1993 geschaffen. Die Höhe der Förderung beim § 249 h AFG durch die BA ist allerdings niedriger als bei ABM; ein Projekt ist zwingend darauf angewiesen, daß der Projektträger aus eigenen Mitteln oder Mitteln Dritter (Treuhandanstalt, Land, Kommune) die Finanzierungslücke schließt.

In 1995 erreichte die Förderung nach § 249 h AFG bislang ihren Höhepunkt mit über 100.000 geförderten Arbeitnehmern. Möglich war dies, weil die Treuhandanstalt und die neuen Länder auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen erhebliche Kofinanzierungsmittel bereitstellen.

Das SGB III hat die positiven Erfahrungen, die mit diesen neuen, stark strukturell ausgerichteten Instrument gemacht wurden, berücksichtigt und mit den Strukturanpassungsmaßnahmen gemäß §§ 272 ff SGB III eine Nachfolgeregelung für ganz Deutschland getroffen. Für Ostdeutschland erweitert der § 415 SGB III den Bereich der zugelassenen Förderfelder. Auch bei ABM gibt es für die neuen Bundesländer weiterhin besondere Förderbedingungen, insbesondere die Möglichkeit, unter bestimmte Bedingungen 100 % der Lohnkosten gemäß § 416 SGB III bezuschussen zu können.

- Um verstärkt die Einstellung von Arbeitslosen in Unternehmen fördern zu können, wurde darüber hinaus ab 1. April 1997 der Lohnkostenzuschuß für Wirtschaftsunternehmen (zunächst § 249h (4b) AFG, jetzt § 415 (3) SGB III) eingeführt.

Wegen seiner einfachen Handhabung erfreut er sich regen Zuspruchs bei der Wirtschaft. Allerdings ist zweifelhaft, ob durch diese Förderung zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. Die Mitnahmeeffekte und Wettbewerbsverzerrungen zugunsten prosperierender Betriebe und Regionen dürften hoch sein. Möglicherweise werden immerhin Neueinstellungen vorgezogen.

Insgesamt wurden in der Zeit von 1991 - 1997 in den neuen Bundesländern rd. 221,5 Mrd. DM für aktive Arbeitsförderung von der BA eingesetzt. In den Jahren 1991 bis 1997 wurde der ostdeutsche Arbeitsmarkt allein durch die Teilnahme von 1.511.000 Arbeitnehmern an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und von 1.824.000 Teilnehmern an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen entlastet. Damit wurden aus der Arbeitsmarktpolitik heraus eine Reihe wichtiger Hilfen angeboten, die auf die besonderen Erfordernisse der Transformation von einer Plan- in einer Marktwirtschaft eingingen. Allerdings sind ihre Wirkungen, solange sie nicht von Wirtschafts- und

Finanzpolitik aufgegriffen und aktiv unterstützt werden, zwangsläufig von begrenzter Reichweite.

5. Impulse durch Beschäftigungspolitik und Strukturpolitik der EU

5.1. Beschäftigungspolitik der EU

Eine allgemeine politische Diskussion zur Beschäftigungspolitik innerhalb der EU hat sich erst verstärkt in jüngster Zeit entwickelt.

Zentrale Punkte der Herausbildung einer Europäischen Beschäftigungspolitik waren hier:

- * die Veröffentlichung des Weißbuches Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert - im Dezember 1993,
- * die Tagung des Europäischen Rates im Dezember 1993 in Brüssel, auf der ein Aktionsplan zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beschlossen wurde,
- * die Verabschiedung einer Strategie zur Zusammenarbeit im Bereich Beschäftigung auf der Tagung des Europäischen Rates in Essen im Dezember 1994, mit der fünf Schwerpunktbereiche festgelegt wurden (Investitionen in die Berufsausbildung, Steigerung der Beschäftigungsintensität des Wachstums, Senkung der Lohnnebenkosten, Verstärkung der Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik, Maßnahmen zugunsten von Zielgruppen)
- * die Tagung des Europäischen Rates in Cannes im Juni 1995, auf der ein erster Zwischenbericht zu Aktivitäten in o.g. Schwerpunktbereichen vorgelegt wurde,
- * die Europäischen Ratstagung in Madrid im Dezember 1995, auf der weitere Aktionsbereiche festgelegt wurden (u.a. Ausbau der Ausbildungsprogramme, Umwandlung passiver zu aktiver Arbeitsmarktpolitik, Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen, Aktivitäten gegen Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit sowie Maßnahmen für Chancengleichheit der Geschlechter).

All diese Aktivitäten zeichneten sich bis zu diesem Zeitpunkt dadurch aus, daß sie lediglich Empfehlungen und somit absolut unverbindlich für das Handeln der Mitgliedstaaten waren. Eine neue Qualität wurde auf der Europäischen Ratstagung im Juni 1997 in Amsterdam mit der Aufnahme eines Beschäftigungskapitel in den Vertrag über die Europäische Union erreicht. Damit werden der Europäischen Union Koordinierungskompetenzen in Fragen der Beschäftigungspolitik zugeschrieben, die den bereits in der Wirtschaftspolitik bestehenden vergleichbar sind. Es wurde vereinbart, daß anhand eines Jahresberichtes, die Beschäftigungslage in der Europäischen Union analysiert und auf dieser Grundlage jährlich beschäftigungspolitische Leitlinien entwickelt werden, die von den Mitgliedstaaten umzusetzen sind. Die Umsetzung wird auf Gemeinschaftsebene überprüft und ggf. durch Empfehlungen an die Mitgliedstaaten begleitet.

Am 20./21. November 1997 fand in Luxemburg der Sondergipfel zur Europäischen Beschäftigungspolitik statt, auf dem sich die Staats- und Regierungschefs auf den

Inhalt der "Beschäftigungspolitischen Leitlinien 1998" einigten. Vor dem Hintergrund der im Kontext der Wirtschafts- und Währungsunion erfolgreichen Konvergenzmethodik wurde nochmals auf dem Luxemburger Gipfel bekräftigt, daß für die Beschäftigung wie für die Wirtschaftspolitik derselbe Wille zur Konvergenz im Hinblick auf gemeinsam beschlossene, überprüfbare und regelmäßig aktualisierte Ziele aufgebracht wird. Allerdings wurde unter der Formel "differenzierte Lösungen und Akzente" festgelegt, daß die Mitgliedstaaten selbst die Fristen setzen, die zur Erreichung der gewünschten Ergebnisse - u.a. unter Beachtung der verfügbaren administrativen und finanziellen Mittel - erforderlich sind. Die grundsätzlich fehlende Verbindlichkeit hinsichtlich der Festlegung der Fristen für die Umsetzung der Maßnahmen ist sicherlich ein Mangel. Gleichwohl wurde erreicht, - und das kann schon als Erfolg verbucht werden -, daß alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, auf der Grundlage der beschlossenen Beschäftigungspolitischen Linien für 1998 nationale Aktionspläne auszuarbeiten, in denen zu jedem einzelnen Schwerpunkt der Leitlinien Stellung genommen werden muß. Rat und Kommission prüfen die Umsetzung der nationalen Aktionspläne. Hierdurch ergibt sich also für die Mitgliedstaaten ein gewisser Handlungszwang aus der Notwendigkeit heraus, daß sie öffentlich über ihre Aktivitäten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Rechenschaft ablegen müssen.

Auf dem Amsterdamer Gipfel wurden u.a. folgende konkrete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rahmen der Beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998 beschlossen:

- * jedem jugendlichen bzw. erwachsenen Arbeitslosen ist, bevor die Dauer der Arbeitslosigkeit sechs bzw. zwölf Monate übersteigt, ein Angebot (Arbeitsplatz, Ausbildung, Umschulung oder sonstige, die Beschäftigung fördernde Maßnahmen) zu unterbreiten; diese Aufgabe soll in einer Rahmenfrist von maximal fünf Jahren realisiert werden.
- * der Anteil der Personen, die an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik partizipieren, soll auf den Durchschnitt der drei erfolgreichsten Mitgliedstaaten, mindestens jedoch auf 20% erhöht werden,
- * die Mitgliedstaaten sollen ihren Willen zur Förderung der Chancengleichheit durch Erhöhung der Frauenbeschäftigungsquote zum Ausdruck bringen,
- * Möglichkeiten der Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene im Bereich der Solidarwirtschaft sind zu prüfen,

Die Bundesregierung hat im April 1998 den deutschen Aktionsplan in Umsetzung der Leitlinien vorgelegt. Obwohl die Länder einen nicht unwesentlichen Beitrag im Bereich der Arbeitsmarktpolitik leisten, wurden sie nicht an der Erstellung des Aktionsplanes beteiligt. Der deutsche Aktionsplan in Umsetzung der Leitlinien ist insgesamt enttäuschend. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wurden im wesentlichen nur bereits laufende oder beschlossene Maßnahmen aufgelistet. Es fehlen konkrete Zielvorgaben für nationale beschäftigungspolitische Maßnahmen. Insbesondere wäre für Deutschland angemessen gewesen, die von der EU vorgegebene Frist zur Bekämpfung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit auf zwei bis maximal drei Jahre zu verkürzen.

5.2. EU-Strukturpolitik

Bei 20 % Arbeitslosenquote und mehr sowie im EU-Vergleich relativem Rückstand mit Verarmungs- und Ausgrenzungstendenzen bleiben die neuen Bundesländer und Berlin-Ost auf die bewährte europäische Strukturförderung, insbesondere des Sozialfonds, angewiesen. Einige Regionen gehören zu den Schlußlichtern europäischer Entwicklung. Probleme mit Eigenbeiträgen in einigen neuen Ländern und bis 1997 abnehmende Entlastungsleistungen der Arbeitsmarktpolitik von Bund und BA verstärken einerseits die Abhängigkeit von den EU-Fonds, richten aber andererseits neue Forderungen an die Reform der Strukturfonds und eine europäische Beschäftigungspolitik mit wirksamen nationalen Aktionsprogrammen. Diese Erwartungen verstärken sich noch durch die Einführung des EURO, denn der mag ein geeignetes Programm für gutes Geld sein, bringt aber weder unverzüglich mehr Beschäftigung noch mittelfristig eine Halbierung der Arbeitslosigkeit.

Im Zentrum der EU-Förderpolitik stehen drei große Fonds:

- EFRE für regionale Entwicklung
- ESF als Europäischer Sozialfonds
- EAGLF als Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft, Abt. Ausrichtung.

Die arbeitsmarktpolitische Förderung der Europäischen Kommission ist Teil der Europäischen Strukturpolitik. Mit der Strukturfondsreform von 1988 wurde für diese drei Europäischen Strukturfonds ein dezentrales Förderverfahren eingeführt. Die Programmaufstellung erfolgt in einem Dialogverfahren („Programmierung“), das dreistufig ist. Die Regionen, in Deutschland die Bundesländer, formulieren ihre struktur- und arbeitsmarktpolitischen Ziele und benennen die vorgesehenen Maßnahmen. Diese werden gebündelt durch die Bundesregierung, für die Arbeitsmarktpolitik durch das Bundesarbeitsministerium, bei der EU-Kommission eingereicht. Diese faßt dann die Vorschläge in einem gemeinschaftlichen Förderkonzept (GFK) zusammen. Hieraufhin stellen wiederum die Bundesländer zur Ausgestaltung des durch das GFK gesetzten Handlungsrahmens einen Antrag auf Beteiligung der Europäischen Union an einem für das Land entwickelten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmenbündel, genannt operationelles Programm (OP). Mit seinem Beschluß über das OP erklärt die EU-Kommission es für verbindlich, und es können sukzessive die vorgesehenen Gelder abgerufen werden. 1991 wurden die neuen Bundesländer als Ziel-1-Gebiet während einer laufenden Förderperiode der Strukturfonds von der EU aufgenommen und ein bis 1994 begrenztes, vereinfachtes Verfahren zugelassen.

Auch für die jetzt laufende Förderperiode 1994 bis 1999 wurden die neuen Bundesländer aufgrund ihres niedrigen Bruttoinlandsproduktes - deutlich unterhalb 75 % des EU-Durchschnittswertes - als Ziel-1-Gebiet von der EU als vorrangig zu fördernde Gebiete eingestuft. Besondere Merkmale der EU-Strukturfondsförderung sind das hier kurz skizzierte Programmierungsverfahren und vor allem die Mehrjährigkeit des Finanzierungsrahmens. Auch sind die Vorgaben der EU inhaltlich relativ weit gefaßt, eine

Bindung im Detail erfolgt erst durch die Länder im Rahmen des Umsetzungsverfahrens. Im Unterschied zu den inhaltlichen sind die formalen Vorgaben der EU, die in einer Strukturfondsverordnung fixiert sind, sehr eng gefaßt. Dies betrifft z. B. die Verfahren zur Mittelabforderung, zu Zwischenberichten und Kostennachweisen sowie zu den über eine sechsjährige Laufzeit notwendigen Programmänderungen.

Etwa 9 % der Strukturfondsmittel sind i. R. den „Gemeinschaftsinitiativen“ für transnationale, innovative und übertragbare Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik sowie besondere Krisenbranchen (z.B. Textil, Kohle, Stahl) reserviert. Etwa drei Viertel der ESF-Mittel werden im Rahmen spezifischer Arbeitsmarktprogramme der Länder eingesetzt. Im Vollzug des Bundesprogramms des ESF wurden ergänzende BA-Maßnahmen für berufliche Weiterbildung, sozialpädagogische Betreuung und Beschäftigungshilfen für benachteiligte Arbeitslose und Arbeitnehmer finanziert.

In der laufenden Förderperiode 1994 bis 1999 wurden überwiegend Qualifizierungsinstrumente eingesetzt, die auch weiterhin erforderlich bleiben. Durch die Überbetonung der beruflichen Qualifizierung sind jedoch nicht alle Förderziele, auch nicht regional angemessen, erreicht worden, so daß angesichts des anhaltenden Beschäftigungsdefizits neue Instrumente für mehr Beschäftigung nötig sind. Während die Arbeitsmarktpolitik nach dem ESF ganz gut wirkte, zeigen die hohen und zuletzt stärker regional differierenden Arbeitslosenquoten, daß die EFRE-Regionalförderung weniger erfolgreich war.

Ab dem Jahr 2000 stehen die neuen Länder vor einer neuen Förderperiode, so daß Folgerungen für die Jahre bis 2006 und danach zu ziehen sind. Im Kern geht es für die neuen Bundesländer darum, ihren Aufholprozeß wieder in Gang zu setzen und dabei neue und beschäftigungswirksame Maßnahmen einzusetzen und mittelfristig aus EU- und Landesmitteln durchzufinanzieren.

Der ESF ist das arbeitsmarktpolitische Instrument der EU, ihr Flaggschiff zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und damit gegen Ungleichheit und soziale Ausgrenzung. Es geht um nicht weniger als den Erhalt und die Fortentwicklung des europäischen Sozialmodells. Weil der ESF sowohl als Instrument der Beschäftigungs- als auch der Sozialpolitik gilt, trägt er zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt bei, bedarf dabei aber national unteretzter Beschäftigungspolitik der EU.

Das Gemeinschaftliche Förderkonzept ist für Anfang 1994 bis Ende 1999 in Operationellen Programmen der Länder und des Bundes konkretisiert, die wiederum durch Einzelförderungen in folgenden Schwerpunkten ausgefüllt sind:

1. Unterstützung produktiver Investitionen und ergänzender Investitionen in die wirtschaftliche Infrastruktur
2. Maßnahmen für kleine und mittlere Unternehmen (Investitionen, Qualifizierung, Beihilfen)

3. Forschung, technologische Entwicklung, Innovationen
4. Umweltschützende und -verbessernde Maßnahmen
5. Menschliche Ressourcen, berufliche Aus- und Weiterbildung, Förderung der Beschäftigung; Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft; Arbeitsmarktintegration besonders bedürftiger Zielgruppen durch Qualifizierung und Beihilfen
6. Landwirtschaftliche Maßnahmen
7. Technische Hilfe: Förderfähig sind Maßnahmen zur Begleitung des Operationellen Programms zwecks Erreichung der Förderziele; Analysen zur regionalen Wirtschafts- und Infrastruktur, zum sozialen Strukturwandel; Maßnahmen zur Information und Beratung, auch der Betriebe und lokalen Behörden; Unterstützung der Antragsteller durch Beratungsfirmen; Durchführung der Kontroll- und Berichtspflichten.

Für 1994 - 1999 stehen gut 27 Mrd. DM aus den EU-Strukturfonds, davon 8,2 Mrd. DM aus dem Europäischen Sozialfonds, für die neuen Länder und den Ostteil Berlins bereit, doch blieb bislang der Mittelabfluß deutlich hinter den Finanzplanungen zurück. Hauptgründe waren EU-seitig Auffassungsunterschiede über konkrete Maßnahmen, Entscheidungs- und Koordinierungsprobleme. Seitens der Länder und Regionen wurden und werden nicht immer die notwendigen Komplementärmittel bereitgestellt.

Im Ergebnis sind die Arbeitsmarkteffekte, insbesondere für Frauen und Zielgruppen wie Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Behinderte und sozial Ausgegrenzte, die Verbesserung der qualifikatorischen und regionalen Beschäftigungsstrukturen sowie die experimentellen und innovativen Impulse positiv. Die Zielsetzungen und Instrumente haben sich bewährt und sollten weiterhin gelten.

Kritisch anzumerken ist eine gewisse Intransparenz der Veranschlagung, Verteilung und Verausgabung der EU-Mittel. Eine sechsjährige Förderperiode 1994 - 1999 erleichtert zwar die Maßnahmeplanung und -durchfinanzierung. Doch mit den einjährigen Landeshaushalten und der häufig noch kurzfristigeren Landespolitik bestehen immer wieder schwer vereinbare Handlungskonflikte.

Notwendig sind folgende Verbesserungen, die Erwartungen an Bund, Länder und EU umschreiben:

- Der Bund verpflichtet sich zwar zu nationaler Kofinanzierung, doch bestehen im Verhältnis zu den Ländern Unklarheiten. Zwecks besserer Verlässlichkeit, Planbarkeit und Verstetigung der EU-Fonds-kofinanzierten Maßnahmen könnten die operationellen Programme von den Landesparlamenten als Mehrjahresprogramme genehmigt werden. Die Landeskofinanzierung könnte in den Eckpunkten der mittelfristigen Finanzplanung verbindlich festgeschrieben werden. Da Verpflichtungs-

ermächtigungen für Folgejahre stets zum Jahresende anfallen und nicht mehr für Neubewilligungen verfügbar sind, sollten die Länder die Kofinanzierungsmittel in Mehrjahresprogrammen (von sieben Jahren) etatisieren und nutzen. Damit würde die Landeskofinanzierung auch endlich planfähig zu dem EU-Programmzeitraum von sieben Jahren (2000 - 2006) sein. Je besser und fristgenauer man die Länder-Kofinanzierung regelt, desto autonomer werden die Länder in der Programmumsetzung von den einjährigen Haushaltsplänen.

- Neben dem Schwerpunkt berufliche Erst- und Weiterqualifizierung sind vornehmlich seitens der Länder angesichts des anhaltenden Beschäftigungsdefizits verstärkt beschäftigungsschaffende und -sichernde Maßnahmen durchzuführen, die den Betriebszugang, Praktika, Stellvertretungsmodelle, die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben mit Personalüberhang, die Gründung neuer Betriebe und das Wachstum junger Unternehmen zum Ziel haben. Insbesondere mit dem ESF wäre Arbeit zu finanzieren, indem die Instrumente auf eine mehrjährige Beschäftigungsförderung angelegt, variabler gemacht und auf Beschäftigung konzentriert werden.
- Das Kofinanzierungsinstrument durch die Länder soll erhalten bleiben, doch wäre ein Anteil der EU-Mittel an der Förderung (Interventionssatz) von bis zu 90 % denkbar, wenn in inhaltlich, zielgruppenspezifisch oder regional konzentrierten Maßnahmen begründete Aktionen durchgeführt werden. Dies schafft Anreize und Belohnungen für besondere arbeitsmarktpolitische Aktivitäten. Die Regionen und Kommunen erhalten so mehr Spielraum für die Initiierung zusätzlicher Maßnahmen (soziale Wirtschaftsbetriebe, Arbeit statt Sozialhilfe, betriebliche Lösungen in Notlagen von Unternehmen).
- Nötig sind inhaltlich stärker konkretisierte neue und zukunftssträchtige Beschäftigungs- und Qualifizierungsfelder und Regionalentwicklungskonzepte, Kataloge von Leittechnologien und Handlungsanleitungen für Kooperationen und lokale Netzwerke. Vor allem sind Arbeitsfelder hoher Qualität mit tariflicher Entlohnung zu fördern.
Durch die Förderung der Trägerlandschaft und Netzwerke vorrangig mit EU-Mitteln sind örtliche Beschäftigungsinitiativen und territoriale Beschäftigungspakte zu initiieren.
- Zu begrüßen und mit mehr Mitteln auszustatten sind neuere Gemeinschaftsinitiativen der EU wie ADAPT/Jobrotation. Qualifizierte Stellvertretungen aus der Arbeitslosigkeit ermöglichen weiteres Betriebswachstum und Freistellung von der Arbeit für Arbeitnehmer- und Qualifizierungszwecke. Angesichts guter Ergebnisse ist daran zu denken, diese Instrumente in der Regelförderung unterzubringen.
- Der innovative Charakter der fondsgestützten Maßnahmen ist insgesamt zu stärken, neue Aktionsfelder sind zu entwickeln, z. B. bei modernen Arbeitszeitmustern gegen Überstunden und Saisonarbeit. Zu denken ist auch an Lohn-

zuschüsse/Unterhaltsgeld für ältere Arbeitslose ab 50 Jahren, die bis maximal 10 Jahre Förderdauer die Möglichkeit bieten, bis zum Erreichen des vorgezogenen Rentenalters als Alternative zur Arbeitslosigkeit einer sinnvollen Beschäftigung nachzugehen. (vgl. Kapitel 6).

- Drastische Vereinfachung der Programmplanungsverfahren, der Fondsvielfalt im Einzelnen und der Mittelabflußmöglichkeiten einschließlich der Verwendungskontrolle. An den Bund als Koordinator im Einvernehmen mit den Ländern richtet sich die Forderung nach einer Harmonisierung der landesspezifischen Verwaltungsverfahren und einheitlichen Programmplanungsdokumenten für maximal zweistufige Genehmigungsverfahren. Erforderlich ist schließlich eine Verfahrensbeschleunigung;

Um einen nahtlosen Übergang von der laufenden in die nächste Förderperiode sicherzustellen, sollte die bisherige Förderung in einem Übergangsjahr fortgeführt werden. Bei bewährten Projekten sollte die Förderung von Modellvorhaben auf eine Regelförderung umgestellt werden.

Insgesamt ist die bewährte Praxis der EU-Strukturfondsförderung geeignet, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Europa zu forcieren, da eine Vielzahl gelungener Projekte und neuer Ansätze belegen, daß gegen Massenarbeitslosigkeit viel getan werden kann. Das europäische Sozialmodell wird damit stabilisiert und europäische Beschäftigungsstrategien werden durchsetzbar.

6. Aktionsfelder für die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern

Bei der Formulierung der Aktionsfelder der Arbeitsmarktpolitik für die neuen Bundesländer in den kommenden Jahren legen wir die nach zwei Jahren Beschäftigungsabbau optimistische Annahme zugrunde, daß es aufgrund günstiger finanz- und wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen ab Ende 1998 gelingen wird, das Wirtschaftswachstum in den neuen Bundesländern wieder auf ein Niveau anzuheben, so daß der Beschäftigungsabbau in der Wirtschaft gestoppt wird und sich von 1998 an Neueinstellungen und Entlassungen die Waage halten. Diese - derzeit als schon sehr optimistisch geltende - Einschätzung bedeutet zugleich, daß die Arbeitslosigkeit zunächst auf dem jetzigen, sehr hohen Niveau verharren wird. Bis 2005 werden relativ starke Jahrgänge auf den Ausbildungs-, und daher bis 2010 auf den Arbeitsmarkt drängen. Zugleich wird ab 2003 durch verstärkte Übergänge in Rente der Arbeitsmarkt entlastet und ab etwa 2010 werden nur noch sehr schwach besetzte Jahrgänge - der Geburtenausfall nach dem Wendejahr 1990 bedingte dies - in den Arbeitsmarkt eintreten.

Sollte es also gelingen, das Beschäftigungsvolumen in der Wirtschaft bis 2010 wenigstens zu halten, so wird man dennoch - angesichts eines Beschäftigungsdefizits von rund 20% - der Notwendigkeit zusätzlicher, die Arbeitslosigkeit abbauender Maß-

nahmen bis 2010 zustimmen. Entsprechend den in Abschnitt 2 formulierten Zielen wird es bis dahin die Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik sein, an der Verwirklichung der folgenden vier Ziele mitzuwirken:

1. Ziel: Integration von Zielgruppen, die ohne zusätzliche Unterstützung keine oder deutlich geringere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben
2. Ziel: Durch intelligente Nutzung der Möglichkeiten der Arbeitsförderung die Nachfrage nach Arbeit bis 2010 zu erhöhen
3. Ziel: Auch durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente eine Umverteilung des "knappen Gutes Arbeit" zu fördern
4. Ziel: Dem Druck auf dem Arbeitsmarkt hin zu ungeschützteren Arbeitsverhältnissen entgegenzuwirken und auf eine gute Qualität der Arbeitsplätze hinzuwirken

6.1 Aktionsfelder zum 1. Ziel: Zielgruppenförderung

Quer zu jeder Zielgruppenförderung liegen Maßnahmen zur Herstellung der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Frauen haben es auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt noch schwieriger als Männer, einen Arbeitsplatz zu finden. Ihr Anteil an den Arbeitslosen lag lange Zeit bei rund zwei Drittel, jetzt liegt er immerhin noch bei 55%. Um hier entgegen zu wirken, sollte der Grundsatz der verstärkten Förderung für Frauen eingeführt bzw. konsequent weiterentwickelt werden, der bedeutet, daß eine für Arbeitslose angebotene Förderung immer dann mit einem höheren Fördersatz verbunden ist, wenn mit der Maßnahme Frauen ausschließlich oder vorrangig gefördert werden.

6.1.1 Jugendliche:

Arbeitsplatzdefizit und hohe Schulabgängerzahlen erfordern bis zum Jahre 2005—in den neuen Bundesländern, zusätzliche Kapazitäten von Ausbildungsplätzen anzubieten. Schulische Warteschleifen sollten nach Möglichkeit vermieden werden. Die Ausbildungsabschlüsse sollten von der Wirtschaft anerkannt sein. Wo immer möglich sollten gerade die zusätzlich geschaffenen Ausbildungsplätze auch dem zukünftigen Bedarf der Wirtschaft, die verstärkt Qualifikationen im Umgang mit neuen Technologien und allgemeine Schlüsselqualifikationen benötigt, erfüllen. Die Erfahrungen mit Bundesländer-Sonderprogrammen der letzten Jahre zeigen, daß durch den Einsatz öffentlicher Mittel in der Förderung von zusätzlichen betriebsnahen Ausbildungsplätzen die Verantwortung der Wirtschaft zur Ausgestaltung und Weiterentwicklung des dualen Systems immer stärker ausgehöhlt wird. Daher sollten die zusätzlichen Ausbildungsplätze künftig in Formen angeboten werden, die keine oder zumindest geringere

negative Rückwirkungen auf das Ausbildungsplatzangebot der Wirtschaft haben. Um für die Jugendlichen und ihre Familien mehr Zuversicht und Sicherheit zu ermöglichen, sollten Bund und Länder gemeinsam ein Mehrjahresprogramm für zusätzliche Ausbildungsplätze vereinbaren.

6.1.2 Jüngere Erwachsene:

Mindestens bis 2008 muß damit gerechnet werden, daß es für jüngere Erwachsene, die ihre Ausbildung abgeschlossen haben, schwierig sein wird, in den neuen Bundesländern einen Arbeitsplatz zu finden. Notwendig ist ein Bündel von Maßnahmen, das in einer Gesamtstrategie aufeinander abgestimmt ist:

- a) Förderung der Einstellung jüngerer Erwachsener, die mehr als drei Monate arbeitslos sind, durch einen degressiven Lohnkostenzuschuß.
- b) Systematische Beratungs- und Betreuungsangebote u. a. durch den Aufbau eines Kurssystems contra Jugendarbeitslosigkeit.
- c) Praktikantenstellen zur Berufsorientierung für jüngere Langzeitarbeitslose ohne abgeschlossene Ausbildung.

Für alle jüngeren Erwachsenen, die sechs Monate arbeitslos sind, sollte entsprechend den Leitlinien des EU-Beschäftigungsgipfels von Luxemburg im November 1997 auch ein öffentlich geförderter Arbeitsplatz ggf. außerhalb der Betriebe angeboten werden (vgl. 6.2.2 und 6.2.3).

6.1.3 Ältere:

Gut ein Drittel aller Arbeitslosen in den neuen Bundesländern sind zwischen 50 und 60 Jahre alt. Zugleich gehören mehr als 40 % aller Langzeitarbeitslosen (Arbeitslosigkeit länger als ein Jahr) zu dieser Altersgruppe. Dagegen gibt es noch zum jetzigen Zeitpunkt kaum Arbeitslose, die älter als 60 Jahre sind, da diese Jahrgänge durch die bis Ende 1992 geltende Altersübergangsregelung nahezu völlig aus dem Arbeitsmarkt herausgenommen wurden.

Eine arbeitsmarktpolitische Strategie zur Integration von Zielgruppen sollte darauf achten, daß sie die Konkurrenz der verschiedenen Zielgruppen um Arbeitsplätze nicht noch verstärkt, sondern im Gegenteil, abbaut. So macht es keinen Sinn, für alle Arbeitslosen ausnahmslos etwa einen Lohnkostenzuschuß in gleicher Höhe anzubieten. Die Folge wäre, daß die Arbeitgeber sich die aus ihrer Sicht Leistungsfähigsten unter den Arbeitslosen heraussuchen und den Lohnkostenzuschuß "mitnehmen" würden. Während also für alle Arbeitslosen bis zur Vollendung des 49. Lebensjahrs die Integration in reguläre, ungeforderte Arbeitsplätze vorrangig angestrebt und für jüngere Arbeitslose auch mit einem zusätzlichen degressiven Lohnkostenzuschuß gefördert

werden sollte, scheint es ratsam, für ältere Langzeitarbeitslose zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, die es ihnen erlauben, bis zum Eintritt in das Rentenalter einer Erwerbsarbeit nachzugehen, ohne daß dadurch wiederum die jüngeren Arbeitslosen von den älteren vom Arbeitsmarkt verdrängt werden. Eine Schlüsselrolle in einer umfassenden arbeitsmarktpolitischen Strategie für die neuen Bundesländer wird daher einem Sonderprogramm zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für schon heute arbeitslose ältere Arbeitnehmer beigemessen. Dies wird unter 6.2.4 weiter ausgeführt. Sollte es gelingen, für ältere Arbeitslose auf diese Weise zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, so erhöhen sich damit zugleich die Chancen aller übrigen Arbeitslosen auf einen regulären Arbeitsplatz. Zugleich können für die jüngeren Arbeitslosen die Instrumente der Qualifizierung und Einarbeitung stärker genutzt werden.

6.1.4 Langzeitarbeitslose:

Wenn auch über 40 % der Langzeitarbeitslosen zu der o. g. Gruppe der älteren Arbeitslosen gehören, so sind doch fast 60 % der Langzeitarbeitslosen jünger als 50 Jahre. Entsprechend den Leitlinien des EU-Beschäftigungsgipfels sollte Langzeitarbeitslosigkeit vermieden werden, in dem jedem Arbeitslosen, bevor die Dauer der Arbeitslosigkeit 12 Monate übersteigt, ein Angebot der beruflichen Integration ermöglicht wird. Hierzu sollte der Lohnkostenzuschuß entsprechend § 415 Abs. (3) SGB III künftig auf die Gruppe der jungen Erwachsenen, die drei oder mehrere Monate arbeitslos sind, (vgl. 6.1.2) und die Gruppe der Langzeitarbeitslosen eingeschränkt werden, um ihm endlich eine zielgenauere Wirkung zu ermöglichen. Auch sollte der Lohnkostenzuschuß künftig in degressiver Form gewährt und mit einer Nachbeschäftigungspflicht verbunden werden. Entsprechend dem o.g. Grundsatz der verstärkten Förderung sollte ein höherer Zuschuß gewährt werden, wenn es sich bei der geförderten Person um eine Frau handelt. Darüber hinaus sollen die unter 6.2.2 und 6.2.3 dargestellten Möglichkeiten zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze vorrangig für Langzeitarbeitslose eingesetzt werden.

6.1.5 Geringqualifizierte:

21,1 % der Arbeitslosen (Stand: September 1997) in den neuen Bundesländern verfügen über keinen Ausbildungsabschluß. Zwar ist dieser Anteil noch weit geringer als in den alten Bundesländern - hier liegt er bei 45,7 % - , doch ist die Tendenz steigend. Das ist umso problematischer, als die Zahl der Arbeitsplätze für Un- und Geringqualifizierte stark abnimmt. Daher wird auch weiterhin die Qualifizierung ein wichtiges Instrument auch der Zielgruppenförderung sein. Verstärkt ist sie weiterzuentwickeln als arbeitsbezogene Qualifizierung (vgl. 6.2.3), denn gerade die Verbindung mit Beschäftigungsförderung senkt die Zugangsschwellen zur beruflichen Bildung.

6.1.6 Arbeitslose Sozialhilfeempfänger:

Im Vergleich zu Westdeutschland ist die Gruppe der Sozialhilfeempfänger unter den Arbeitslosen noch relativ gering, aber doch zunehmend. Andererseits sind im Vergleich zu Westdeutschland deutlich mehr Sozialhilfeempfänger in Ostdeutschland grundsätzlich arbeitsfähig. Die Träger der Sozialhilfe sollten allen arbeitslosen Sozialhilfeempfängern nach wenigen Wochen oder Monaten des Sozialhilfebezugs einen Arbeitsplatz oder Ausbildungsplatz anbieten. Dies wird dann möglich sein, wenn zum einen die Sozialhilfeempfänger systematisch auch in der Arbeitsvermittlung und Qualifizierung unterstützt werden und zum anderen unter Nutzung der von den Ländern angebotenen Programme, in die zum Teil auch nicht unerhebliche ESF-Mittel fließen, zusätzliche Arbeitsplätze in Programmen "Arbeit statt Sozialhilfe" erschlossen werden.

Angestrebt wird, daß alle aktiven Leistungen der Arbeitsmarktpolitik auf der Grundlage des SGB III auch den arbeitslosen Sozialhilfeempfängern offen stehen. An den entstehenden Maßnahmekosten sollen sich die Sozialhilfeträger in Höhe der eingesparten durchschnittlichen Sozialhilfe beteiligen. Notwendig ist auch eine Beteiligung der Kommunen an der Erschließung der Maßnahmen.

6.1.7 Behinderte:

Der Anteil der Behinderten an den Beschäftigten liegt mit rund 3 % in Ostdeutschland erheblich niedriger als in Westdeutschland, wo ihr Anteil immerhin eine Quote von 5 % ausmacht. Insbesondere die Mittel, die durch die Ausgleichsabgabe aufgebracht werden, können für die Förderung von Arbeitsplätzen für Behinderte noch systematischer genutzt werden.

6.1.8 Aussiedler:

Soweit es Aussiedlern nicht gelingt, kurzfristig einen Arbeitsplatz zu finden, erhalten sie in der Regel Sozialhilfe und fallen insoweit unter die Zielgruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger. Die praktische Erfahrung in der Förderung von Projekten für arbeitslose Sozialhilfeempfänger zeigt, daß es insbesondere den Aussiedlern unter den arbeitslosen Sozialhilfeempfängern sehr gut gelingt, die Programme "Arbeit statt Sozialhilfe" zu nutzen, um im Anschluß dauerhaft vermittelt zu werden.

6.1.9 Ausländer:

Zwar fällt die Arbeitslosenquote für die Ausländer in den neuen Bundesländern noch höher aus als für die Inländer, doch zugleich wohnen in den neuen Bundesländern so wenig Ausländer, daß derzeit keine zusätzlichen spezifischen Maßnahmen nötig sind.

6.2 Aktionsfelder zum 2. Ziel: Schaffung von mehr Arbeitsplätzen

Angesichts des bis 2010 zu erwartenden Beschäftigungsdefizites bedarf es für Ostdeutschland einer auf mittlere Frist verwirklichten Konzeption öffentlich geförderter Arbeit, die die Chancen der beruflichen Integration für die unterschiedlichen Zielgruppen realistisch einschätzt und dementsprechend zielgruppendifferenziert ist. Mehr Beschäftigung kann erreicht werden, indem qualifizierten und hochmotivierten Arbeitslosen Hilfe bei der Existenzgründung gewährt wird. Mehr Beschäftigung kann insbesondere auch durch eine Verzahnung der Mittel der Arbeitsförderung mit Mitteln aus Bundes- und Länderprogrammen zur Schaffung von Infrastrukturen verschiedener Art geschaffen werden. Einen Beitrag zu Beschäftigung leisten auch auf Integration ausgerichtete Projekte vom Typ "Arbeit und Lernen". Mehr Beschäftigung kann nicht zuletzt durch die Finanzierung von längerfristig angelegten Projekten im öffentlichen Interesse, insbesondere zur Integration älterer Arbeitsloser geschaffen werden.

6.2.1 Förderung von Existenzgründern:

Die Hilfe zum Lebensunterhalt für Existenzgründer in Form des Überbrückungsgelds nach § 57 SGB III (bisher bis zu 6 Monate) sollte künftig grundsätzlich bis zu 12 Monate gewährt werden. Geprüft werden sollte auch eine Aufstockung aus Mitteln des Bundes-ESF und die Öffnung der Förderung für Nicht-Leistungsbezieher, die dann ebenfalls aus Bundes-ESF-Mitteln finanziert werden sollte.

Qualifizierung und Beratung von Existenzgründern sollte durch die Gewährung von Zuschüssen aus ESF-Mitteln unterstützt werden. Zuschüsse zu kleineren Investitionen sollten ermöglicht werden, um so eine Starthilfe und zugleich eine bessere Eigenkapitalausstattung zu gewährleisten.

Der Zugang zum Kapitalmarkt sollte durch Bezuschussung der Bankabwicklungskosten bei Kleinkrediten unterstützt werden, um auf diese Weise die Hürde zu überspringen, die sich dadurch ergibt, daß kleinere Kredite für Banken relativ kostenintensiv sind.

6.2.2 Strukturpolitisch orientierte öffentlich geförderte Arbeit:

Der Ansatz "Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren", der mit den Strukturanpassungsmaßnahmen Eingang in das SGB III gefunden hat, sollte weiterentwickelt werden. Hierzu sollten

- die Förderbereiche bei gleichzeitiger Festschreibung der Pflichtvergabe entsprechend der Regelungen der VOB/VOL nochmals erweitert werden,
- die Landeskofinanzierung für Strukturanpassungsmaßnahmen institutionalisiert werden, um zu vermeiden, daß bei Schwankungen in der Inanspruchnahme Schwierigkeiten in der Bereitstellung von Landeskofinanzierungsmitteln letztlich

dazu führen, daß Projekte nicht finanziert werden können

- Bund- und Länderprogramme sollten für die Ergänzungsförderung von Struktur- anpassungsmaßnahmen geöffnet werden. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Förderung von Infrastrukturmaßnahmen aus der Gemeinschaftsaufgabe sowie aus dem EFRE als auch die Förderung des Städtebaus und der ländlichen Entwicklung (hier auch aus Mitteln des EAGFL)

6.2.3 Förderung von Arbeitsplätzen in Verbindung mit Qualifizierungsmaßnahmen:

Insbesondere zur Integration schwervermittelbarer jüngerer Arbeitsloser wird es auch weiterhin notwendig sein, befristete Arbeitsplätze in Verbindung mit Qualifizierungsmaßnahmen zu fördern, um auf diese Weise die Vermittelbarkeit der angesprochenen Arbeitslosen zu erhöhen. Im Unterschied zur bisherigen Praxis bei der Bewilligung von ABM-Stellen sollten künftig derartige Maßnahmen von den Arbeitsämtern ausgeschrieben werden, so daß sich bei den Arbeitsämtern einschlägig profilierte Träger um die Durchführung durch die Vorlage von Konzeptionen bewerben können, aus denen hervorgeht, wie sie jeweils optimale Vermittlungschancen erreichen wollen.

Auch hier sollten die notwendigen Landeskofinanzierungsmittel künftig auf gesetzlicher Basis bereitgestellt werden, so daß Schwankungen in der Bereitstellung der Bundesmittel resp. in der Inanspruchnahme durch die Träger auf alle Fälle nicht zu Schwierigkeiten in der Bereitstellung von Landeskofinanzierungsmitteln führen.

Der Bereich der beruflichen Weiterbildung sollte weiterhin der Schwerpunkt Nr. 1 der Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit bleiben. Denn bei aller Sorge über das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit darf man nicht übersehen, daß auf dem Arbeitsmarkt eine hohe Dynamik ist. Monatlich verlieren in den neuen Bundesländern Zehntausende ihren Arbeitsplatz, werden aber auch Zehntausende wieder eingestellt. Durch Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen kann die Vermittelbarkeit deutlich verbessert werden. Anzustreben ist eine verbesserte Koordination der Qualifizierungsangebote mit den -bedarfen, so schwierig dies auch angesichts des enormen Mangels an Arbeitsplätzen und des Ausbleibens dringend benötigter Investoren sein mag. Hierzu können zwischen den Arbeitsämtern und den regionalen Wirtschaftsfördereinrichtungen verbindliche Formen der Zusammenarbeit geschaffen werden. Regionale Weiterbildungsagenturen bzw. -beratungsstellen können Transparenz auf dem Weiterbildungsmarkt schaffen und sowohl ArbeitnehmerInnen als auch UnternehmerInnen über geeignete Angebote umfassend informieren und ihnen die Wege hin zu Förderungen (z. B. aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds, vgl. Kapitel 5) ebnen.

6.2.4 Längerfristig angelegte Förderung von Arbeiten im öffentlichen Interesse:

Aufgrund der grundsätzlich schwachen finanziellen Ausstattung der Kommunen in den neuen Bundesländern gibt es zahlreiche öffentliche Aufgaben, die nur unzureichend oder überhaupt nicht wahrgenommen werden. Die Entwicklungsdefizite in Ostdeutschland werden dadurch verstärkt. Insbesondere im Hinblick auf die Gruppe der älteren Langzeitarbeitslosen sollte daher ein Bund-Länder-Programm entwickelt werden, das allen bis zu einem Stichtag arbeitslosen älteren Arbeitnehmern die Möglichkeit eines ordentlichen Arbeitsplatzes bis zum Übergang zur Rente verschafft.

Konkret sollte älteren Arbeitnehmern ab 50 Jahre, die langzeitarbeitslos sind, ein projektbezogener Lohnkostenzuschuß zur Förderung zusätzlicher Arbeiten, die sonst nicht nachgefragt werden würden, gewährt werden. Die Dauer der Förderung sollte fünf Jahre, mit der Option der Verlängerung um weitere fünf Jahre - max. bis zum frühestmöglichen Zeitpunkt des Übergangs in die Rente - betragen. Einsatzfelder, in denen zusätzliche Arbeitsplätze erschlossen werden könnten sein: Haushalts- und personenbezogene Dienstleistungen, Jugendhilfe, Kultur- und Bildungsarbeit, Erweiterung der sozialen und kulturellen Infrastruktur (z.B. Nachbarschaftstreffs, Dorfläden, Jugendzentren, Unterstützung des Sports, Erweiterung der Öffnungszeiten von Museen, Bibliotheken), ökologisches Engagement, Natur- und Umweltpflege sowie Altenhilfe diesseits der Pflegeversicherung. Eine konkrete Auswahl der Arbeitsfelder sollte durch die regionalen Akteure erfolgen, da hier die spezifischen Gegebenheiten und Angebote vor Ort berücksichtigt werden können. Die Arbeiten sollten - soweit wie möglich - wettbewerblich vergeben werden.

Die Finanzierung sollte durch Bund/BA, Länder und Nachfrager (i.R. Kommunen) erfolgen. Die Sachmittel, die für die Durchführung der Arbeiten bzw. die Erbringung der Dienstleistungen notwendig sind, sollten jeweils durch denjenigen unmittelbar aufgebracht werden, der von der Leistung profitiert. Durch die Bundesanstalt sollte ein Zuschuß zu den Lohnkosten, der sich in Höhe an den eingesparten Lohnersatzleistungen orientiert, gewährt werden. Die Kofinanzierung der Länder könnte aus ESF-Mitteln erfolgen.

6.3 Aktionsfelder zum 3. Ziel: Umverteilung von Arbeit

Es wird häufig argumentiert, daß Arbeitsumverteilung in Ostdeutschland derzeit nicht möglich, weil nicht durchsetzbar sei, da die Einkommen hier deutlich niedriger sind als in Westdeutschland. Zwar gilt dies erst recht, wenn man bei der Betrachtung der Einkommen auch auf Einkommen aus Vermögen und selbständiger Tätigkeit achtet. Diese fallen in den neuen Bundesländern extrem niedriger aus als in Westdeutschland. Doch gilt andererseits, daß - insbesondere aufgrund niedriger Kosten für Wohnung - Anfang 1998 das Verbraucherpreisniveau bei ca. 94% des durchschnittlichen westdeutschen Niveaus lag (Angaben von empirica, Bonn, auf der Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamtes) und somit die reale Kaufkraft schon etwas größer ist,

als es ein Vergleich der nominalen Löhne und Gehälter allein erwarten läßt. Aufgrund der höheren Erwerbsneigung in Ostdeutschland ist es notwendig, gerade hier stärker Arbeitsumverteilung anzustreben. In der Tat wird dies dann auch nicht zu geringeren Haushaltseinkommen führen, wenn - bei Realisierung des Ziels - sowohl Männer wie auch Frauen ihren Wunsch nach Erwerbsarbeit, wenn auch jeweils im geringeren Umfang als bei Vollzeiterwerbstätigkeit, nachkommen können. So haben die ostdeutschen Lehrer, die allerdings im Vergleich zu den übrigen Erwerbstätigen ein relativ hohes Gehalt erhalten, die Akzeptanz einer breiten Arbeitszeitverkürzung bewiesen, wenn sie nachweislich mit der Sicherung von Arbeitsplätzen verknüpft ist. So war es möglich, daß trotz des Geburtenrückgangs von 1990 bislang eine erhöhte Arbeitslosigkeit von Lehrern vermieden und zum Teil auch Neueinstellungen junger LehrerInnen ermöglicht werden konnten. Die Arbeitsumverteilung ist im wesentlichen eine Aufgabe der Tarifvertragspartner. Gleichwohl kann die Politik und hier insbesondere die Arbeitsmarktpolitik für günstige Rahmenbedingungen Sorge tragen.

6.3.1 Altersteilzeit:

Mit dem Altersteilzeitgesetz wurden gute Grundlagen geschaffen, Arbeitszeitverkürzung für ältere Arbeitnehmer mit Neueinstellungen zu verbinden. Es besteht die Hoffnung, daß mit der 1998 beschlossenen Flexibilisierung des Gesetzes hier auch höhere Förderfallzahlen erreicht werden können. Politisch besonders wünschenswert ist die Verknüpfung der Altersteilzeitförderung mit einer Einstellung junger Arbeitsloser.

6.3.2 Teilzeitförderung:

Die Bundesratsinitiative der Länder Brandenburg, Hamburg und Sachsen-Anhalt vom Mai 1995 sah neben der Altersteilzeitförderung auch eine Förderung der Teilzeit zur Vermeidung von Massenentlassungen und zur Einstellung von Arbeitslosen vor. Dieser Ansatz sollte für die neuen Bundesländer wieder aufgegriffen werden. Denkbar ist hier auch eine ergänzende Förderung aus ESF-Mitteln etwa zu einem zeitlich begrenzten Ausgleich der Lohn- bzw. Gehaltskürzung.

6.3.3 Förderung des Überstundenabbaus:

1997 wurden in Ostdeutschland rd. 230 Mio Überstunden geleistet. Kurzfristigkeit und Unvorhersehbarkeit des Mehrarbeitsbedarfs sind ebenso wie die spezifischen Qualifikationsanforderungen und arbeitsorganisatorische Aspekte Gründe dafür, daß Überstunden - trotz Zuschlägen von Arbeitgebern - möglichen Neueinstellungen vorgezogen werden. Für Arbeitnehmer sind sie ein willkommener Zuverdienst, und allein schon aufgrund der hohen Arbeitsplatzunsicherheit akzeptiert man gewöhnlich ohne Klagen Mehrarbeit.

Gleichwohl kann die Arbeitsförderung darauf hinwirken, daß Mehrarbeitsbedarf nicht durch Überstunden aufgefangen, sondern - zumindest temporär - in Arbeitsplätzen für sonst arbeitslose ArbeitnehmerInnen mündet. In einem recht erfolgreichen Modell-

vorhaben hat jetzt das Arbeitsamt Neuwied rund 90 Arbeitslosen auf diese Weise Arbeit verschafft. Es wurde ein Arbeitskräftepool gebildet. Die ArbeitnehmerInnen werden gezielt qualifiziert. Und es wurde eine organisatorische Dienstleistungsstelle geschaffen, die auf Anfragen der Arbeitgeber kurzfristig die benötigten Arbeitskräfte aus dem Pool bereitstellt.

Warum sollten derartige Projekte nicht auch in den neuen Bundesländern möglich sein? Eine Unterstützung aus Mitteln der freien Förderung gemäß § 10 SGB III erscheint möglich. Zugleich werden durch derartige Projekte die Arbeitsämter für die Wirtschaft als Dienstleister attraktiver und es ergeben sich neue Formen der Zusammenarbeit.

6.3.4 Arbeitszeitverkürzung bei öffentlich geförderter Arbeit:

Grundsätzlich sollte Arbeit, die öffentlich gefördert wird, nur dann gefördert werden, wenn die Arbeitszeit auf 80 %, also eine 32-Stunden-Woche, verkürzt ist. Dies wird verknüpft mit der Regelung, daß öffentlich geförderte Arbeit grundsätzlich tariflich oder zumindest ortsüblich und nicht - wie von der jetzigen Bundesregierung durchgesetzt - untertariflich entgolten wird.

6.4 Aktionsfelder zum 4. Ziel: Qualität der Arbeitsplätze

Die hohe Arbeitslosigkeit führt dazu, daß die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ihrer Sorge um ein halbwegs ausreichendes Einkommen zunehmend bereit sind, zu niedrigen Entgelten, in befristeten Arbeitsverhältnissen, ohne Rücksicht auf ihre Gesundheit und auch unter Inkaufnahme langer Arbeitszeiten Arbeit anzunehmen. Verstärkt wird dies durch eine veröffentlichte Meinungsbildung, in der immer wieder Einzelfälle wenig motivierter Arbeitskräfte breit gewalzt werden und so eine Stimmung erzeugt wird, es läge an den Arbeitslosen selbst, daß es keine Arbeit gäbe. Tatsache ist jedoch, daß in Ostdeutschland sog. Nicht-Normarbeitsverhältnisse, wie z.B. geringfügige Beschäftigung und Scheinselbständigkeit stetig zunehmen und auch tariflich entgoltenen Arbeitsplätze nicht mehr die Regel sind. Während 1997 in den neuen Bundesländern die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze um 167.000 zurück ging, nahm die Zahl der geringfügig Beschäftigten um 69.000 zu, wobei allerdings der Anteil geringfügige Beschäftigter (4 %) noch deutlich niedriger ist als in Westdeutschland (12 %).

Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik ist es auch, diesen Entwicklungen entgegenzuwirken und bei ihrer Förderung auf die Qualität der geförderten Arbeit zu achten (vgl. hierzu auch § 16 des zum 31.12.1997 außer Kraft gesetzten Arbeitsförderungsgesetzes). Zunächst einmal gilt es, wo immer möglich, den Abbau sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze durch eine präventive Arbeitsmarktpolitik zu verhindern. Sollte dies nicht möglich und Personalabbau zur Stabilisierung von (den verbleibenden) Arbeitsplätzen unumgänglich sein, so kann Arbeitsförderung versuchen, auf Sozialplanmaßnahmen

hinzuwirken, die an die Stelle der Zahlung einer einmaligen Abfindung verschiedene Aktivitäten zur Schaffung neuer Arbeitsplätze setzt. Gerade in Ostdeutschland wurden in der Entwicklung und Umsetzung derartiger, beschäftigungsorientierter Sozialpläne bei Massenentlassungen aus Treuhandunternehmen im Zusammenwirken von Gewerkschaften, Arbeitsämtern, Treuhandanstalt und Ländern neue Instrumente entwickelt und auch positive Erfahrungen gemacht.

6.4.1 Stabilisierung von Arbeitsplätzen durch präventive Arbeitsmarktpolitik

Im wesentlichen stehen der präventiven Arbeitsmarktpolitik zwei Instrumente zur Verfügung:

- a) die Förderung der Qualifizierung zur Stabilisierung von Arbeitsplätzen,
- b) die Gewährung von Kurzarbeitergeld bzw. - im Baubereich - des Winterausfallgeldes zur Überbrückung eines temporären Mangels an Arbeitsnachfrage und zur Absicherung betrieblicher Strukturen.

Zwar ist die Notwendigkeit des "Lebenslangen Lernens" angesichts des immer schnelleren technologischen Wandels in aller Munde, und es kann in den neuen Bundesländern an eine gute Tradition der betrieblichen Weiterbildung angeknüpft werden, doch bedarf es gerade in Ostdeutschland der öffentlichen Förderung, um notwendige Qualifizierungsprozesse in den Betrieben voranzubringen. Die Ursache hierfür liegt in der Betriebsstruktur Ostdeutschlands. Nur größere und große Betriebe leisten sich ein systematisches Personalmanagement, in dessen Rahmen Qualifizierungsbedarfe analysiert und betriebliche Qualifizierung systematisch angeboten wird. Während in Westdeutschland 25 % aller Beschäftigten in Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten tätig sind, sind dies in Ostdeutschland nur 18 %. Oder, anders herum betrachtet, 61 % der Beschäftigten in Ostdeutschland arbeiten in Betrieben mit weniger als 100 Beschäftigten, in Westdeutschland sind dies 54 % (alle Angaben entnommen dem IAB-Betriebspanel 1998).

Hinzu kommt, daß die in der Regel kapitalschwächeren ostdeutschen Betriebe besondere Schwierigkeiten haben, sich am Markt durchzusetzen. Es besteht weiterhin ein Bedarf in der Qualifizierung in Management und Marketing.

Der ESF sieht dementsprechend für die neuen Bundesländer als Ziel-1-Gebiet die Möglichkeit der Förderung der Qualifizierung in kleinen und mittleren Betrieben mit bis zu 500 Beschäftigten vor und alle neuen Bundesländer haben entsprechende Programme aufgelegt.

Wo immer möglich, sollte die Gewährung von Kurzarbeitergeld mit Qualifizierung verbunden werden. Auch dies ist in den neuen Bundesländern aus Mitteln des ESF förderfähig.

6.4.2 Beschäftigungsorientierte Sozialpläne

Anliegen beschäftigungsorientierter Sozialpläne ist es, soweit wie möglich Entlassungen in Arbeitslosigkeit abzuwenden und für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Arbeitsplätze wegfallen, neue zu schaffen. Hierzu sollen die Mittel herangezogen werden, die anderenfalls als Abfindung gezahlt und daher teilweise auch mit Arbeitslosengeld verrechnet werden würden. Genutzt werden sollten auch betriebliche Ressourcen, die eventuell gerade aufgrund der anstehenden Umstrukturierung zur Verfügung stehen (Räume, Maschinen, Werkzeuge, Geschäftsbeziehungen). Sofern die Umstrukturierung mit Outsourcing von Unternehmensteilen verbunden ist, ergeben sich gerade hieraus Möglichkeiten für die Gründung neuer Unternehmen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Ein derartiger, krisenhafter Umstrukturierungsprozeß eines Unternehmens führt zu sehr schwierigen Entscheidungssituationen für die betroffenen ArbeitnehmerInnen. Wie hoch sind die Chancen, daß man selbst bleiben kann? Sollte man möglichst frühzeitig nach einem Arbeitsplatz anderswo suchen? Oder sollte man nicht allemal erst den Kampf der Belegschaft um einen guten Sozialplan unterstützen? Oder wollte man nicht ohnehin auf kurz oder lang dieses krisengeschüttelte Unternehmen verlassen? Dies bedingt, daß es in der Praxis kaum möglich ist, schon frühzeitig mit den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern beschäftigungsorientierte Sozialpläne zu entwerfen. Denn in der Regel wissen sie bis zum Abschluß der Verhandlungen zum Sozialplan und Interessenausgleich noch gar nicht, wer von welcher Maßnahme wie betroffen sein wird. Auch sollte in Abweichung von der jetzigen Regelung in den §§ 254 ff SGB III davon abgesehen werden, daß Voraussetzung für eine Förderung ist, daß alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf die Zahlung einer Abfindung verzichten. Für einzelne Arbeitnehmer kann die kurzfristige Entlassung in Arbeitslosigkeit arbeitsmarktpolitisch allemal dann sinnvoll sein, wenn dieser Arbeitnehmer, z. B. die Gründung eines Unternehmens plant oder er schon die sichere Aussicht auf einen neuen Arbeitsplatz in naher Zukunft hat. Andererseits soll eine Förderung von beschäftigungsorientierten Sozialplänen stärker mit der Nutzung betrieblicher Ressourcen verkoppelt werden als dies bislang der Fall ist.

6.4.3 Qualität durch Qualifizierung

Das wichtigste Instrument der aktiven Förderung von qualitätsvollen Arbeitsplätzen ist ohne Zweifel die Förderung der Qualifizierung. Sowohl erhöht ein höheres Qualifizierungsniveau die Chancen auf Erhalt eines Arbeitsplatzes als auch auf ein angemessenes Entgelt und ordentliche Arbeitsbedingungen. In der Förderung der Qualifizierung sind neue Wege zu gehen bei der Verknüpfung mit der Förderung von Forschung und Entwicklung, der Förderung der Qualifizierung in kleineren und mittleren Unternehmen als Beitrag zu einer präventiven Arbeitsmarktpolitik sowie der Weiterentwicklung des Ansatzes Job-Rotation, der in den bislang durchgeführten Modellversuchen allerdings nur geringe Förderfallzahlen erreicht hat, was auf eine geringe Akzeptanz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für diese Form der Förderung aufgrund ihrer Arbeits-

platzunsicherheit schließen läßt.

6.4.4 Mindeststandards bei öffentlich geförderte Arbeit - Nicht zuletzt ist auch die Arbeitsförderung selbst gefordert

Im Unterschied zu dem, was die jetzige Bundesregierung zum Teil mit "Erfolg" durchgesetzt hat, sollte die Arbeitsförderung nicht von sich aus Mindeststandards der Arbeitsqualität unterlaufen. So sollte öffentlich geförderte Arbeit grundsätzlich sozialversicherungspflichtige Arbeit sein, die tariflich oder zumindest ortsüblich entgolten wird. Das immer wieder angeführte Argument des sogenannten "Lohnabstandsgebotes", das es notwendig mache, daß öffentlich geförderte Arbeit untertariflich bezahlt sei, verschleiert das eigentliche Problem. Denn das sogenannte Lohnabstandsgebot wird grundsätzlich nur dann verletzt, wenn sozialhilfeberechtigte Haushalte mit mehreren Kindern eine Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, die höher ausfällt, als ein niedriges Arbeitsentgelt. Die Lösung des Problems ist aber nicht eine Kürzung der Entgelte für geförderte Arbeit, sondern die Schaffung eines vernünftigen "Familienlastenausgleich", so daß in der Zukunft Kinder nicht mehr eine Armutsursache sind und insbesondere automatisch erfüllt ist, daß ein Arbeitnehmer mit mehreren Kindern über ein höheres Haushaltseinkommen verfügt als ein vergleichbarer sozialhilfeabhängiger Haushaltsvorstand.

6.4.5 Präventiver Arbeitsschutz

Mit dem Arbeitsschutzgesetz vom August 1996, das die EG-Vorgaben zum Arbeitsschutz in deutsches Recht umsetzte, wurde auch die Notwendigkeit des präventiven Arbeitsschutzes gesetzlich verankert. Aufgabe des staatlichen Arbeitsschutzes ist es demnach, vorsorgend auf einen hohen Sicherheitsstand der Arbeitsplätze hinzuwirken. Außer durch Beratung und Information kann diese Aufgabe auch durch spezifische Förderprogramme wahrgenommen werden, die etwa an die Programme zur "Humanisierung der Arbeit" und "Arbeit und Technik" anknüpfen und neuartige Sicherheitslösungen in Modellen erproben, von denen dann ein Erfahrungstransfer in die Betriebe hineinwirken kann.

6.5 Übergreifende Aktionsfelder im Querschnitt

Nicht allein einem der hier genannten vier Ziele zuzuordnen sind ordnungspolitisch notwendige Rahmenbedingungen für einen funktionsfähigen Arbeitsmarkt, die Aufgaben der Kommunen in der Arbeitsmarktpolitik und - als ostdeutsche Besonderheit - das Tätigkeitsspektrum der Arbeitsförder- bzw. ABS-Gesellschaften.

6.5.1 Ordnung auf dem Arbeitsmarkt

Ein Beitrag zu mehr Ordnung auf dem Arbeitsmarkt kann durch die Einführung eines Arbeitsvertragsgesetzes geleistet werden, mit dem die Zersplitterung des Arbeitsrechts, wie sie aus dem vorherigen Jahrhundert stammend für Westdeutschland immer galt, aber für die DDR mit dem Arbeitsgesetzbuch bis 1990 schon nicht mehr zutraf, aufgehoben wird. Darüber hinaus kann durch eine verbesserte Bekämpfung illegaler Beschäftigung sowie einer Verstärkung des Entsendegesetzes die Qualität der Arbeit weiter verbessert werden. Ebenso sollten Mindeststandards für Telearbeit festgeschrieben werden.

6.5.2 Regionale und kommunale Arbeitsmarktpolitik

Umgesetzt werden die Maßnahmen der Arbeitsförderung in den Regionen, zumeist auf kommunaler Ebene. Hier haben die Kommunen Ostdeutschlands in den letzten Jahren schon viel geleistet. Es gibt wohl keine größere Kommune, die sich nicht als Gesellschafter in einer Arbeitsförder- bzw. ABS-Gesellschaft engagiert. Darüber hinaus haben wohl nahezu alle Kommunen mittlerweile arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten zur Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger übernommen. Gleichwohl werden hier erhebliche Reserven gesehen. Die Möglichkeiten der Arbeitsförderung könnten sehr viel effizienter und qualitätsvoller genutzt werden, wenn sich die Kommunen nicht davor scheuen würden, öffentlich geförderte Arbeit systematischer zur Umsetzung freiwilliger kommunaler Aufgaben zu nutzen und insbesondere aktiv die Verzahnung von Arbeits-, Wirtschafts- bzw. Infrastrukturförderung zu betreiben.

Insofern sind die Kommunen insbesondere in den o. g. Bereichen 6.1.6 und 6.2.2, 6.2.3 sowie 6.2.4 gefordert. Die Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik sind hier vielfältig:

- Sensibilisierung der Kommunalaufsicht
- Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen organisieren
- erfolgreiche Organisationsmodelle kommunaler Arbeitsmarktpolitik multiplizieren
- Beschäftigte der Kommunalverwaltungen in den interdisziplinären Fach/Arbeitsförderung qualifizieren

6.5.3 Arbeitsfördergesellschaften bzw. ABS-Gesellschaften

Entstanden sind diese Gesellschaften zunächst, um eine Auffangfunktion wahrzunehmen. Massenentlassungen aus Treuhandunternehmen sollten zum Teil nicht in Arbeitslosigkeit enden, dafür wurde Ersatzbeschäftigung in Form von Arbeitsbeschaffungs- und später Strukturanpassungsmaßnahmen organisiert. Häufig gelang das nicht im erforderlichen Umfang, die Arbeitsfördergesellschaften wurden

dann als Kurzarbeit- Null-Gesellschaften in ihrer Entwicklung sehr stark belastet.

Mittlerweile ist grundsätzlich die Auffangfunktion entfallen. Gleichwohl gibt es in Ostdeutschland ein breites Einverständnis, daß auf längere Zeit zusätzliche öffentlich geförderte Arbeit notwendig ist. Arbeitsfördergesellschaften sind die Spezialisten in der Vorbereitung, Zusammenführung der Finanzierung und Durchführung von Beschäftigungsprojekten. Häufig sind sie auch die Spezialisten in der Verzahnung von Wirtschafts-, Infrastruktur- und Arbeitsförderung. Sie schaffen es auf diese Weise, für ihre Kommunen, die sie als Gesellschafter tragen, zusätzliche finanzielle Mittel für die Region einzuwerben und trotz knapper Kommunalhaushalte zusätzliche Infrastrukturmaßnahmen voranzutreiben. Insofern sind sie häufig Initiator für lokale Beschäftigungsinitiativen, wie sie seit Jahren von der EU-Kommission gefordert und propagiert werden.

Darüber hinaus sind Arbeitsförder- bzw. ABS-Gesellschaften Spezialisten in der Betreuung und Eingliederung von Langzeitarbeitslosen.

An diese Potentiale anknüpfend haben die Arbeitsförder- bzw. ABS-Gesellschaften eine Zukunft als Dienstleistungsunternehmen im Bereich der Arbeitsförderung. Wichtig ist, daß sie sich dabei stark differenzieren und von dem Gedanken lösen, allein in der Durchführung von SAM- und ABM-Projekten ihre Grundlage zu sehen. Wichtig sind Kooperationen, Fusionen und flächendeckende Angebote dieser Gesellschaften, deren Grundfinanzierung für optimale Betriebsgrößen mittelfristig sicherzustellen ist.

In der Diskussion zur Weiterentwicklung der Arbeitsförder- bzw. ABS-Gesellschaften sind zwei Linien auszumachen. Die einen sehen in diesen Gesellschaften besondere sozialpolitische Einrichtungen, die daher aufgrund ihres sozialen Engagements - ähnlich wie Wohlfahrtseinrichtungen - besonders zu fördern und gesondert zu behandeln sein. Die anderen streben an, daß im Gegenteil diese Gesellschaften sich an der regionalen Strukturentwicklung beteiligen und genau so wie andere Wirtschaftsunternehmen, also auch nicht schlechter als andere Wirtschaftsunternehmen, behandelt werden und ihnen der Zugang zu allen auch der Wirtschaft zur Verfügung stehenden Fördermöglichkeiten zugestanden wird.

Angesichts des mittel- und langfristigen Bedarfs an aktiver Arbeitsmarktförderung wird hier der zweite Ansatz als der erfolgversprechendere angesehen. Der Bereich der Wohlfahrt im engeren Sinne ist durch die Wohlfahrtsverbände breit besetzt. Arbeitsförderung wird vor allen Dingen dann erfolgreich sein, wenn sie bedarfsorientiert effizient umgesetzt wird. Das heißt, daß Arbeitsförderung auch nach wettbewerblichen Prinzipien organisiert wird und die Träger in Konkurrenz untereinander um die beste Durchführung von Arbeitsförderprojekten ringen. Dies kann ihnen aber nur gelingen, wenn sie in ihrem Tätigkeitsspektrum nicht dadurch eingeschränkt werden, daß sie durch eine besondere Behandlung zunächst besonders gefördert werden, diese besondere Förderung aber wiederum dann zurecht den Zugang zu allen anderen Förderungen der Wirtschaft ausschließt.

6.5.4 Anmerkungen zur Freien Förderung nach § 10 SGB III

Mit Inkrafttreten des SGB III zum 1.1.98 wurde mit dem § 10 SGB III "Freie Förderung" ein neues Instrument in das Arbeitsförderungsrecht eingeführt. Hiernach können die Arbeitsämter über maximal 10 Prozent der für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehenden Mittel frei bestimmen. Die Arbeitsämter können damit stärker dem Wunsch nach flexiblen, den jeweiligen regionalen arbeitsmarktlichen Bedürfnissen angepaßten Instrumenten Rechnung tragen. Das Instrument dient damit der angestrebten Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik.

Die Maßnahmen, die über § 10 SGB III gefördert werden, müssen sich innerhalb des gesetzlichen Rahmens der aktiven Arbeitsförderung bewegen. Vom Prinzip der Individualförderung, das heißt vom individuellen, auf den einzelnen Arbeitnehmer bezogenen Ansatz der aktiven Arbeitsförderung, darf im Rahmen der "Freien Förderung" nicht abgewichen werden. Beispielsweise können Maßnahmen, die bisher über eine Projektförderung für besonders schwer vermittelbare Arbeitslose nach § 62 d AFG (alt) finanziert wurden, nur fortgeführt werden, wenn der Finanzierungsmodus von einer Projektförderung auf eine Individualförderung, das heißt auf eine Kostenerstattung für die Teilnahme von Arbeitslosen an diesen Maßnahmen, im Rahmen der Freien Förderung nach § 10 SGB III umgestellt wird.

Durch den ausdrücklichen Ausschluß von Projektförderungen wird das neue Instrument von vornherein in seinem innovativen Ansatz eingeschränkt. Um eine flexible und effiziente Anwendung des neuen Instrumentes zu ermöglichen, sollte die Freie Förderung nach § 10 SGB III auch für Projektförderungen geöffnet werden.

So begrüßenswert die Zunahme an dezentraler Entscheidungskompetenz auch ist, so hat die neue Flexibilität doch auch zu einer neuen Unübersichtlichkeit geführt. Benachbarte Arbeitsämter legen beispielsweise kleine zielgruppenorientierte Lohnkostenzuschußprogramme auf, die sich in Förderhöhe und Fördervoraussetzungen unterscheiden. Unternehmen mit Betriebsstätten in beiden Arbeitsamtsbezirken irritiert dies verständlicherweise. Zum Jahreswechsel 1998/99 sollten daher die Erfahrungen des ersten Jahres analysiert und eine Abstimmung zwischen benachbarten Arbeitsämtern für das Jahr 1999 angestrebt werden.

7. Kurzfristige Handlungsempfehlungen an Bund, Länder und Gemeinden

Folgende vordringliche Maßnahmen sollten kurzfristig umgesetzt werden:

1. Zwischen Bund und neuen Bundesländern ist ein mehrjähriges bis 2005 befristetes Programm zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze zu vereinbaren (vgl. 6.1.1.).
2. Für ältere Arbeitslose ab 50 Jahre sind zusätzliche Arbeitsplätze insbesondere auf kommunaler Ebene im Bereich der Gemeinwesenarbeit durch ein Bund-Länder-Sonderprogramm zu fördern, mit dem eine längerfristige Beschäftigung dieser Zielgruppe bis zum Erreichen des Rentenalters ermöglicht wird (vgl. 6.2.4.).
3. Das Förderinstrument der Strukturanpassungsmaßnahmen (§ 272 ff i.V.m. § 415 SGB III) ist um Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur einschließlich Forschung und Entwicklung zu ergänzen. Dabei ist der Vorrang der Vergabe dieser Arbeiten gesetzlich festzuschreiben (vgl. 6.2.2.).
4. Der Lohnkostenzuschuß für Wirtschaftsunternehmen nach § 415 (3) SGB III ist zielgruppenspezifisch zu modifizieren (vgl. 6.1.2 und 6.1.4). Mit diesem Instrument sind jüngere Arbeitslose bis 25 Jahre, die mehr als drei Monate arbeitslos sind, und Langzeitarbeitslose zu fördern. Die Förderhöhe ist degressiv zu gestalten. Eine Nachbeschäftigungspflicht ist gesetzlich festzuschreiben. Entsprechend dem Grundsatz der verstärkten Förderung für Frauen sollte bei der Einstellung einer Arbeitnehmerin ein höherer Zuschuß gewährt werden.
5. Für jüngere Langzeitarbeitslose bis 25 Jahre ohne Ausbildung sind Praktikantenstellen zur Berufsorientierung anzubieten (vgl. 6.1.2)
6. Bei der Vergabe von Arbeitsfördermaßnahmen sollte insbesondere durch die Kommunen verstärkt ein Wettbewerb der Träger um die besten Konzeptionen für die Durchführung der Maßnahmen durchgesetzt werden. So könnten auch zielgruppenorientierter Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Strukturanpassungsmaßnahmen im Bereich der Sozialen Dienste u.ä., die dann in Eigen-Regie durchgeführt werden, von den Arbeitsämtern nach Auslobungsverfahren vergeben werden (vgl. 6.2.3).
7. Die ergänzende Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen (6.2.2) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (6.2.3) durch die Länder sollte in einer Form institutionalisiert werden, daß sie flexibel auf Schwankungen in den bundespolitischen Vorgaben und die Inanspruchnahme durch Träger reagieren kann. Begleitende Qualifizierung kann jeweils aus Mitteln des ESF gefördert werden. Die Umsetzung der Förderung sollte vereinfacht und nach Möglichkeit aus einer Hand erfolgen.

8. Um eine bessere Verlässlichkeit, Planbarkeit und Verstetigung der mehrjährigen EU-Fonds-kofinanzierten Maßnahmen zu erreichen, sind die Kofinanzierungsmittel von Bund und Ländern ebenfalls in Mehrjahresprogramme einzustellen. (vgl. 5, S. 19).
9. Das Überbrückungsgeld nach § 57 SGB III für Arbeitnehmer, die durch die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit ihre Arbeitslosigkeit beenden, ist bis zu 12 Monate (bisher 6 Monate) zu gewähren (vgl. 6.2.1).
10. Das SGB III ist um Instrumente zur Förderung von Arbeitszeitverkürzung zu ergänzen, z.B. durch die Einführung einer Teilzeitbeihilfe, die gewährt wird, wenn durch Arbeitszeitverkürzung Entlassungen vermieden bzw. Neueinstellungen von Arbeitslosen erfolgen (vgl. 6.3.2).
11. Die "Freie Förderung" nach § 10 SGB III ist für eine Projektförderung, insbesondere für Projekte für Langzeitarbeitslose, zu öffnen (vgl. 6.5.4).
12. Sozialpläne sind stärker beschäftigungsorientiert zu gestalten, etwa durch Verbindung mit Arbeitsumverteilung (vgl. 10.) oder Strukturanpassungsmaßnahmen (vgl. 3). Hierzu ist das Instrument der Zuschüsse zu Sozialplanmitteln nach § 254 ff SGB III flexibler zu gestalten, indem der Förderausschluß, wenn der Sozialplan ein Wahlrecht für den einzelnen Arbeitnehmer zwischen Abfindung und Eingliederungsmaßnahme vorsieht, aufgehoben wird (vgl. 6.4.2).



Anhang: Materialien zu Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Ostdeutschland

1. Eckdaten für die ostdeutsche Wirtschaft 1991 bis 1997

entnommen aus dem jüngsten Bericht zur wirtschaftlichen Entwicklung,
u.a. herausgegeben vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)

2. Arbeitsmarktdaten der neuen Bundesländer 1991 bis 1998

entnommen dem IAB Werkstattbericht Nr. 18 vom 15.08.1998
"Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt - Stand August 1998"

3. Aktive Arbeitsmarktpolitik - Finanzierung - 1990 - 1997

entnommen einem Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung

Eckdaten für die ostdeutsche Wirtschaft 1991 bis 1997

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bevölkerung (in Tsd.)	15.910	15.730	15.648	15.564	15.505	15.451	15.407
Veränd. zum Vorjahr (%)	-	- 1,1	- 0,5	- 0,5	- 0,4	- 0,3	- 0,3
Bruttoinlandsprodukt ¹ (Mrd DM)	206,0	222,1	242,8	266,2	280,1	285,5	290,2
Veränd. zum Vorjahr (%)	-	7,8	9,3	9,6	5,2	1,9	1,6
Deflator des BIP ² (%)	-	19,6	11,3	3,3	3,2	2,0	0,5
Erwerbstätige (in Tsd. Pers.)	7.321	6.387	6.219	6.330	6.396	6.259	6.053
Veränd. zum Vorjahr (%)	-	- 12,8	- 2,6	1,8	1,0	- 2,1	- 3,3
je 1.000 Einwohner	460	406	397	407	413	405	393
Abhängig Beschäftigte (in Tsd. Pers.)	6.950	5.969	5.757	5.829	5.881	5.749	5.543
Veränd. zum Vorjahr (%)	-	- 14,1	- 3,6	1,3	0,9	- 2,2	- 3,6
Selbständige (in Tsd. Pers.)	371	418	462	501	515	510	510
Veränd. zum Vorjahr (%)	-	12,7	10,5	8,4	2,8	- 1,0	0,0
Unterbeschäftigung ³ (in Tsd. Pers.)	2.692	2.988	2.706	2.388	2.055	1.974	1.980
darunter:							
registr. Arbeitslose (in Tsd. Pers.)	913	1.170	1.149	1.142	1.047	1.169	1.355
Teilnehmer in ABM (in Tsd. Pers.)	183	388	260	280	312	278	235
Produktivität ^{4,6} (in Tsd. DM)	28,1	41,6	52,0	57,8	62,1	66,0	69,7
Veränd. zum Vorjahr (%)	-	47,8	25,0	11,3	7,4	6,3	5,6
Lohnstückkosten ^{5,6} (%)	90,9	84,6	77,8	74,9	74,3	72,5	70,4
Veränd. zum Vorjahr (%)	-	- 6,9	- 8,0	- 3,7	- 0,9	- 2,3	- 2,9
Nettotransferleistungen (in Mrd DM)	105,9	129,4	146,9	144,9	134,2	135,3	130,4
% des Bruttoinlandsprodukts ⁶	51,4	48,7	45,5	39,6	33,8	32,7	30,9
Westdeutschland = 100							
Produktivität ^{4,5}	31,0	43,5	53,1	56,0	57,8	59,4	60,4
Lohnstückkosten ^{5,6}	150,6	139,4	128,0	126,0	125,6	123,9	123,1
Bruttoeinkommen ⁷ je Beschäftigten	46,7	60,7	67,9	70,5	72,5	73,6	74,3

1 In Preisen von 1991

2 Veränderung des Deflators des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahr

3 Registrierte Arbeitslose, Teilnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in Fortbildung und Umschulung sowie in Deutschlehrgängen, Kurzarbeiter-Vollzeitäquivalenten, Arbeitslose nach § 105 AFG, Bezieher von Vorruhestandsgeld

4 Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen

5 Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Beschäftigten in Relation zum Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen

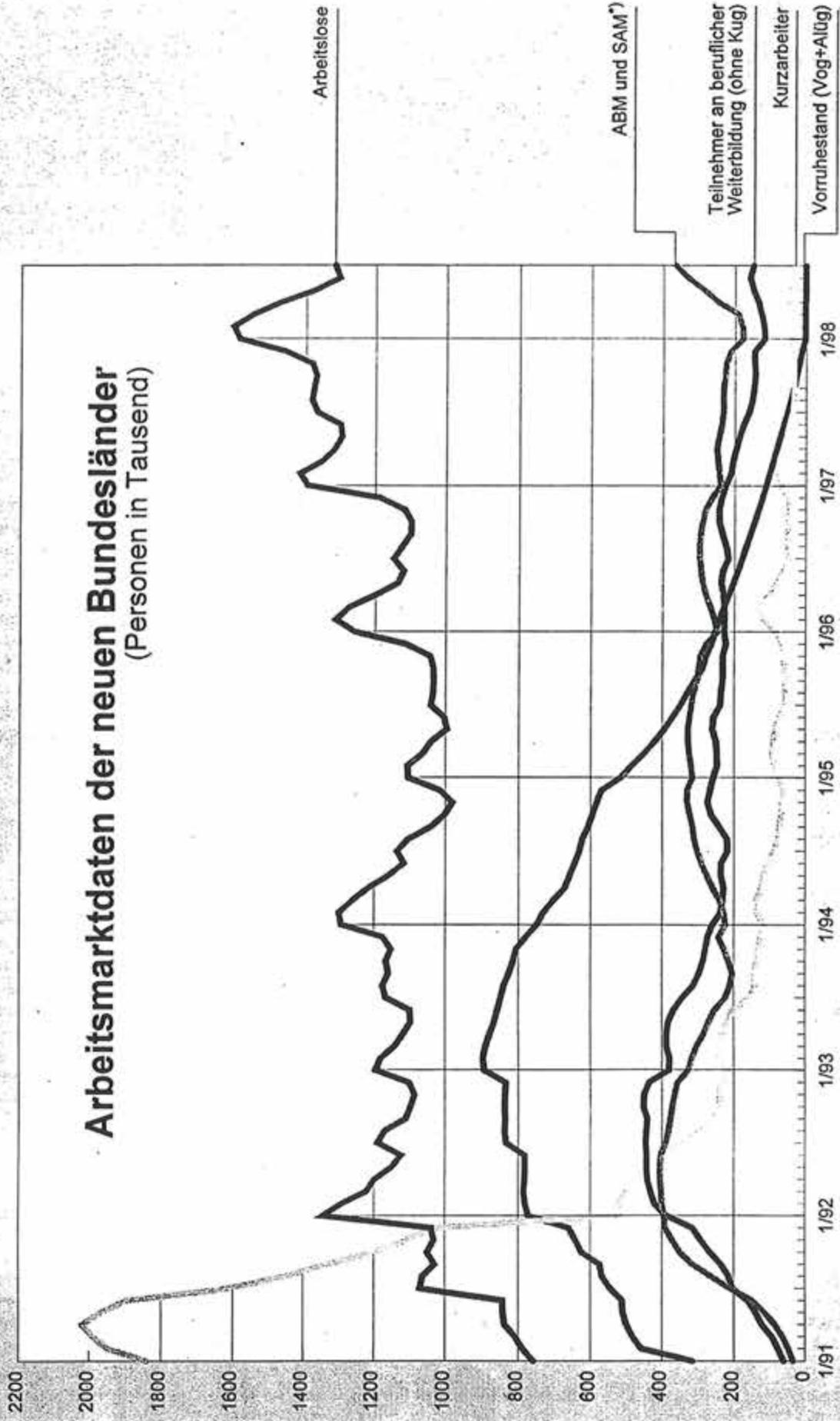
6 In jeweiligen Preisen

7 Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Bundesministerium für Wirtschaft; Berechnungen und Schätzungen des IWH

Wochenbericht des DIW 33/95

Übersicht 1



* SAM = Strukturpassungsmaßnahmen (bis Ende 1997; Maßnahmen nach § 249h AFG, ab 1998: nach §§ 272-279, 415 SGB III)

Aktive Arbeitsmarktpolitik *

Finanzierung¹⁾
- in Millionen DM -

* Quelle: Bundesministerium für
Arbeit und Sozialordnung

Förderungsbereich	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Nur West	West	West	Ost												
Berufliche Bildung (indiv.)	7.174,2	5.087,2	8.186,7	11.958,1	8.002,5	11.320,4	7.637,1	7.897,3	8.890,9	8.045,2	9.957,1	7.981,2	8.517,4	6.628,3	8.517,4	6.628,3
davon: Berufliche Ausbildung	919,0	352,0	1.060,3	676,6	1.206,7	923,6	1.272,7	865,3	1.391,5	731,3	1.606,5	747,2	1.695,8	848,2	1.695,8	848,2
Maßnahmekosten für FuU	2.221,9	2.689,8	2.669,4	4.710,6	2.362,5	3.748,4	2.090,7	2.370,1	2.572,2	2.263,7	3.036,7	2.314,8	2.512,0	1.892,2	2.512,0	1.892,2
Einarbeitungszuschuß	420,6	467,9	240,7	564,5	41,7	90,3	28,2	42,9	40,8	61,0	42,5	54,6	37,4	41,3	37,4	41,3
Unterhaltsgeld	3.612,7	1.577,5	4.216,3	6.006,4	4.391,6	6.558,1	4.245,5	4.619,0	4.886,4	4.989,2	5.271,4	4.864,6	4.272,2	3.846,6	4.272,2	3.846,6
Trainingsmaßnahmen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aktive Hilfe zur Eingliederung von Aussiedlern ²⁾	2.792,2	2.161,2	1.868,7	70,8	1.575,5	103,3	1.440,1	225,0	1.250,4	196,5	1.107,1	258,9	964,5	260,7	964,5	260,7
Berufliche Rehabilitation (indiv.)	3.162,9	3.508,8	3.981,4	298,9	3.999,6	455,3	3.483,4	548,2	3.448,0	717,0	3.619,1	975,4	3.335,7	1.181,0	3.335,7	1.181,0
Institutionelle Förderung ³⁾	42,5	163,0	58,0	128,2	100,8	124,8	85,0	52,9	157,1	65,0	84,0	113,9	53,6	81,6	53,6	81,6
Programm Weiterbildungseinrichtungen Ost ⁴⁾	(75,3)	197,1	-	96,8	-	32,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Förderung der Arbeitsaufnahme	81,4	85,3	97,0	66,1	80,5	60,7	92,2	45,4	146,7	73,9	156,4	72,4	108,7	49,8	108,7	49,8
Zuschuß aufgrund eines Eingliederungsvertrages	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbeitnehmerhilfe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Überbrückungsgeld nach § 55a AFG	52,5	34,8	71,6	64,8	47,9	50,6	122,5	72,4	582,1	239,9	780,3	282,7	681,4	262,5	681,4	262,5
Allgemeine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ⁵⁾	2.368,8	5.515,2	2.510,6	10.783,6	2.371,8	9.731,2	2.172,9	6.811,5	2.593,8	6.790,7	2.447,8	6.835,0	1.990,6	5.264,7	1.990,6	5.264,7
Prod. Arbeitsförderung nach §§ 242s/249h AFG ⁶⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Einstellungszuschuß bei Neugründungen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitnehmer ⁷⁾	398,1	514,2	606,4	19,8	562,6	69,3	472,3	90,3	489,5	183,7	550,5	246,8	549,9	233,3	549,9	233,3
Langzeitarbeitslosenprogramm ⁸⁾	439,0	403,0 ⁹⁾	335,6	55,4	204,6	122,0	142,0	78,2	275,4	203,6	461,6	199,1	401,6	125,0	401,6	125,0
Projektförderung nach § 62d AFG ¹⁰⁾	36,3	83,1 ¹¹⁾	123,2	6,4	92,7	29,8	96,3	45,0	113,5	52,6	138,3	58,9	104,5	39,7	104,5	39,7
Kurzarbeitergeld	239,6	478,8	10.005,9	949,9	2.652,5	918,7	1.600,2	498,7	606,3	424,1	1.031,9	435,3	774,2	270,7	774,2	270,7
Schlechtwettergeld / Winterausfallgeld	341,3	798,9	645,6	70,7	703,7	134,9	639,5	112,3	442,6	64,6	252,2	71,3	40,6	4,8	40,6	4,8
Prod. Winterbauförderung	693,2	612,6	727,0	286,3	762,5	317,5	726,6	344,1	725,5	352,5	403,0	176,2	274,1	123,8	274,1	123,8
VRG / Altersteilzeitgesetz 1988 und 1996 ¹²⁾	400,2	285,2	152,6	-	62,3	-	13,8	-	4,0	-	1,0	0,0	18,5	3,2	18,5	3,2
Altersteilzeitgesetz / Vorrubstandsgeld ¹³⁾	-	8.374,0	-	14.448,5	-	18.503,8	-	16.189,0	-	10.066,8	-	5.385,5	-	1.890,6	-	1.890,6
ESF - Bundesprogramm ¹⁴⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
sonstige arbeitsmarktpolitische Programme ¹⁵⁾	2,5	1,8	0,9	0,2	0,7	2,2	0,4	2,0	17,0	12,4	36,2	16,9	33,4	13,4	33,4	13,4
Aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt	18.224,7	19.270,4	20.315,2	41.007,1	21.903,0	42.384,8	18.724,5	34.798,0	19.958,9	29.851,1	21.563,2	25.234,1	18.495,0	18.590,1	18.495,0	18.590,1
nachrichtlich Arbeitsmarktpolitik insgesamt	49.487,9	49.256,6	38.620,1	55.897,2	71.048,7	60.847,1	72.088,3	54.622,4	77.637,7	50.884,4	86.457,7	51.781,3	85.146,5	49.969,0	85.146,5	49.969,0

¹⁾ Eine Aufgliederung der Ausgaben auf die (West) und neue (Ost) Bundesländer ist aus verrechnungswirtschaftlichen Gründen nicht immer exakt möglich; zum Teil wurden Korrekturposten und eigene Berechnungen vorgenommen.
²⁾ Sprachförderung und Eingliederungsgeld bzw. -hilfe während der Berufsausbildung.
³⁾ Bis 1995: nur institutionelle Förderung im Bereich FuU und Rehabilitation.
⁴⁾ Förderung der Einrichtung von Institutionen der beruflichen Weiterbildung in den neuen Bundesländern und dem Ostteil Berlins (Bund).
⁵⁾ Einrichtlich Genossenschaftsbank „Aufschwung Ost“ (1991: 2.439,9 Mio DM; 1992: 3.000,0 Mio DM) und ARK-Schulstipendienprogramm des Bundes (1993: 281,2 Mio DM West; 1.153,4 Mio DM Ost).
⁶⁾ Bis 1993: nur institutionelle Förderung im Bereich FuU und Rehabilitation.
⁷⁾ Förderung der Einrichtung von Institutionen der beruflichen Weiterbildung in den neuen Bundesländern und dem Ostteil Berlins (Bund).
⁸⁾ Einrichtlich Genossenschaftsbank „Aufschwung Ost“ (1991: 2.439,9 Mio DM; 1992: 3.000,0 Mio DM) und ARK-Schulstipendienprogramm des Bundes (1993: 281,2 Mio DM West; 1.153,4 Mio DM Ost).
⁹⁾ Bis 1993: ausschließlich Ausgaben für Langzeitarbeitslose des Bundes (Leihlohnzuschüsse).
¹⁰⁾ „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“ des Bundes (Leihlohnzuschüsse).
¹¹⁾ Wegen fehlender Aufgliederung der Ausgaben Ost und West werden die Ausgaben nur West zugerechnet.
¹²⁾ Bundesprogramm „Maßnahmen für besonders beeinträchtigte Langzeitarbeitslose und weitere schwervermittelbare Arbeitslose“; ab 01.01.1994 Instrument des AFG.
¹³⁾ VRG ausgeführt am 31.12.1988, Alterssteilzeitgesetz 1988 ausgeführt am 31.12.1992; für beide weitere Zahlungen für Altförderfälle, Alterssteilzeitgesetz 1996 gilt seit 01.08.1996.
¹⁴⁾ Inkl. Bund 1993: 94,4 Mio DM; 1994: 460,4 Mio DM Ost; 1995: 14,3 Mio DM West; 856,8 Mio DM Ost; 1996: 5,8 Mio DM West; 382,8 Mio DM Ost; 1997: 72,3 Mio DM West; 506,5 Mio DM (inscl. 5,4 Mio DM Ost) (inkl. Ost).
¹⁵⁾ Bis 1993: ausschließlich Ausgaben für Langzeitarbeitslose des Bundes (Leihlohnzuschüsse).
¹⁶⁾ Inkl. Bund: Vorrubstandsgeld (1991: 5.693,8 Mio DM; 1992: 5.118,7 Mio DM; 1993: 4.476,1 Mio DM; 1994: 2.966,2 Mio DM; 1995: 1.683,3 Mio DM; 1996: 5,9 Mio DM; Altersübergangsgeld (1993: 548,4 Mio DM; 1994: 4.169,8 Mio DM; 1995: 7.087,4 Mio DM; 1996: 5.252,8 Mio DM; 1997: 1.792,7 Mio DM); ohne Berücksichtigung des Altersübergangsgeld-Ausgleichsbeitrages nach § 249 c, Abs. 1 a AFG; die Ausgaben werden nur Ost zugerechnet.
¹⁷⁾ „Beihilfen für aus Altersgründen Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes“.
¹⁸⁾ „Förderung der Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik“ und „Richtlinien zur Förderung der Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser durch Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitsnehmerberufung“ (Bund).