

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner,  
Dr. Gregor Gysi und der Fraktion der PDS**

**– Drucksache 14/1309 –**

### **Wirksamkeit und Perspektive der arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente – Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) in den neuen Bundesländern**

Die Parteien der regierenden Koalition aus SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben das Vertrauen vieler Wählerinnen und Wähler in den neuen Bundesländern mit dem Versprechen gewonnen, daß der Aufbau im Osten unter der persönlichen Leitung, Kontrolle und Inspiration von Bundeskanzler Gerhard Schröder stehen wird.

Deutlich gemacht wurde ebenso, daß nicht nur keine Absenkung der Mittel für den sog. Zweiten Arbeitsmarkt im Osten erfolgen werde, sondern sogar zusätzliche Mittel für die Arbeitsmarktpolitik bereitgestellt werden. In der mediengerechten Auswertung der ersten Monate der neuen Bundesregierung war die Rede von zusätzlichen 6 Mrd. DM zur Stützung und Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Bundesminister Walter Rister und viele Abgeordnete der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sprachen von der Zielstellung einer „Verstetigung auf hohem Niveau“, was ja nur mit einer Aufrechterhaltung zumindest der laufenden Maßnahmen über einen längeren Zeitraum zu erreichen ist. Eine angestrebte Verstetigung der Fördermaßnahmen wurde und wird von der Fraktion der PDS unterstützt, weil damit die personelle und strukturelle Planbarkeit gerade auch einer sozialen Infrastruktur in Ostdeutschland erleichtert werden könnte.

Die Träger von ABM/SAM sind in den neuen Bundesländern vielfach gemeinnützige Vereine, Selbsthilfe- und Organisationen und Initiativen von Arbeitslosen oder Arbeitsförderungsgesellschaften an der Stelle von vernichteter DDR-Industrie. Damit wurde bisher in den neuen Bundesländern u. a. eine soziale Infrastruktur ermöglicht, die schlimmsten Auswirkungen von Dauer- und Langzeitarbeitslosigkeit entgegensteuerte.

Die Tatsachen im ersten Halbjahr 1999 sprechen leider eine andere Sprache als es das Verkünden von „Mittelaufstockungen“ vermuten läßt.

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 27. Juli 1999 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

Namentlich in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen vollzieht sich ein dramatischer Abbau von ABM durch Auslaufen der Maßnahmen und fehlende Wieder- oder Neubewilligungen. Diese Entwicklung wird durch die Arbeitsämter mit fehlenden Mitteln begründet. Sie bedroht nicht selten die Existenz der Träger, entläßt Zehntausende erneut in die Arbeitslosigkeit und gefährdet die soziale Infrastruktur.

### Vorbemerkung

Die Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten und die Verringerung der Arbeitslosigkeit sind die wichtigsten Ziele der Bundesregierung. Alle Politikbereiche – insbesondere die Finanz-, Wirtschafts- und Strukturpolitik – auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene haben in gemeinsamer Anstrengung mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern diese große gesellschaftliche Herausforderung zu bewältigen. Die Arbeitsmarktpolitik allein darf nicht als der entscheidende Motor der Beschäftigungspolitik mißverstanden werden.

Die Bundesregierung hat das Finanzvolumen für die aktive Arbeitsmarktpolitik im Jahr 1999 gegenüber 39 Mrd. DM im Vorjahr um mehr als 6,3 Mrd. DM auf 45,3 Mrd. DM deutlich aufgestockt. Auf die neuen Länder entfällt hiervon ein Betrag von rd. 22,8 Mrd. DM; das entspricht 50,3 % des Gesamtvolumens. Diese hohe Finanzausstattung hat die dezentral verantwortlichen Arbeitsmarktakteure trotz der hohen Verbindungen aus dem Jahr 1998 in die Lage versetzt, auf eine Verstetigung der Teilnehmerzahlen hinzuwirken. Ohne diese deutliche Erhöhung der Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik um 16 % wäre es 1999 zu einem massiven Rückgang bei der Arbeitsförderung in den neuen Bundesländern und zu einem Wegbrechen von erheblichen Teilen der Trägerstrukturen gekommen.

Die Bundesregierung erkennt an, daß mit Hilfe der vielen Träger, zu denen vielfach gemeinnützige Einrichtungen gehören, insbesondere in den neuen Bundesländern in den letzten Jahren in beträchtlichem Umfang Arbeitslosigkeit verhindert bzw. beendet wurde. Die Förderung der Träger von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen ist indessen nicht Selbstzweck, sondern dient vorrangig der damit verbundenen Förderung von sonst arbeitslosen Arbeitnehmern.

Verstetigung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik war und ist ein zentrales Ziel der neuen Bundesregierung. Verstetigung bedeutet für Arbeitsämter und Maßnahmeträger verläßliche Planungsgrundlagen und ermöglicht den Trägern, sich auf ein absehbares Volumen an Maßnahmen mit qualifiziertem Personal einzurichten. Verstetigung kann aber nur gelingen, wenn Arbeitsämter und Landesarbeitsämter eine verantwortungsvolle, vorausschauende und auf längere Zeiträume ausgerichtete Mittelbewirtschaftung betreiben. Dezentrale Verantwortung bedeutet auch die Übernahme der Verpflichtung, sich im Rahmen der bewilligten Haushaltsmittel die arbeitsmarktpolitische Handlungsfähigkeit zu erhalten.

Die von der vorherigen Bundesregierung betriebene Stop-and-go-Politik auf dem Arbeitsmarkt hat zwar immer wieder zu kurzfristigen Erholungsphasen geführt. Sie hat sich letztlich aber immer auch zu Lasten der an der Beschäftigung in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stark interessierten Arbeitslosen ausgewirkt, weil dadurch mehr Hoffnungen geweckt wurden,

als langfristig eingelöst werden konnten. Und diese Politik hat immer wieder zu einer Schwächung bewährter Trägerstrukturen geführt.

1. Wie bewertet die Bundesregierung diese Entwicklung, und mit welchen Maßnahmen sollen die absehbaren Folgen verhindert werden?
2. Wie kann die Bundesregierung die gleichzeitige Beendigung auslaufender und die Nichtbewilligung neuer Maßnahmen mit der Erhöhung der bereitgestellten Mittel vereinbaren?

Der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente war zum Jahreswechsel 1997/98 – von der Regierung Kohl gewollt – auf einem Tiefpunkt angekommen. Aufgrund des geringen Förderungsniveaus und der starken Restriktionen beim ABM-Förderrecht des AFG und SGB III gab es zu Beginn des Jahres 1998 erhebliche Schwierigkeiten, die Teilnehmerzahlen wieder zu erhöhen. Mit Blick auf die Bundestagswahl gelang es jedoch der alten Bundesregierung, durch Bereitstellung zusätzlicher Mittel und Rücknahme der engen Fördervoraussetzungen bei ABM sowie durch erhebliche Aktivitäten der Arbeitsämter, die Teilnehmerzahlen zum Spätsommer/Herbst 1998 wieder erheblich zu erhöhen. Da die meisten Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung bis zu einem Jahr, zum Teil sogar länger dauern, hatte diese Politik des Wahljahres auch Folgen für das Haushaltsjahr 1999: Trotz der Erhöhung des Fördervolumens der gesamten aktiven Arbeitsmarktpolitik von 39 auf 45,3 Mrd. DM durch die neue Bundesregierung war der Handlungsspielraum der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Neubewilligungen zu Jahresbeginn 1999 deutlich geringer als zu Jahresbeginn 1998.

Allein von den 27,4 Mrd. DM des Eingliederungstitels 1999 waren zu Jahresbeginn bereits rd. 14,1 Mrd. DM vorgebunden; das sind 4 Mrd. DM mehr als 1998. Obwohl die neue Bundesregierung den Haushaltsansatz 1999 des Eingliederungstitels um 11 % gegenüber 1998 aufgestockt hatte, lag das für Neu- und Verlängerungsbewilligungen verbleibende Volumen mit 13,3 Mrd. DM niedriger als im Vorjahr mit 14,6 Mrd. DM. Wäre es nach den Vorstellungen der damaligen Bundesregierung und heutigen Opposition im Deutschen Bundestag gegangen, wäre der Rückgang bei Neu- und Verlängerungsbewilligungen noch erheblich höher ausgefallen: Die in der 2. Lesung des Haushaltsgesetzes 1999 von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP eingebrachten Anträge sahen Kürzungen des Bundeszuschusses zum Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit von 11 auf 3,2 bzw. 5 Mrd. DM vor. Diese Kürzungen wären ausschließlich zu Lasten der Neubewilligung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gegangen und hätten einen drastischen Einbruch der Teilnehmerzahlen zur Folge gehabt.

Die neue Bundesregierung hat dagegen erhebliche Anstrengungen unternommen, um die aktive Arbeitsmarktpolitik 1999 trotz dieser hohen Vorbelastungen zu verstetigen und zugleich neue Eintritte in Maßnahmen zu ermöglichen. Bundesweit stehen 1999 insgesamt 45,3 Mrd. DM für die aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß mit diesem Fördervolumen im Jahresdurchschnitt 1999 eine höhere Teilnehmerzahl als im Jahresdurchschnitt 1998 erreicht wird. Der Arbeitsmarkt wird im Durchschnitt des Jahres 1999 stärker durch aktive Arbeitsmarktpolitik als im Jahresdurch-

schnitt 1998 entlastet. Anders als im Vorjahr hat die Arbeitsmarktpolitik im Jahr 1999 jedoch bereits sehr früh den Höhepunkt ihrer Arbeitsmarktentlastungs- bzw. Beschäftigungswirkung erreicht. Sie hat dabei ein Tempo vorgelegt, das bezogen auf Neueintritte nicht über das gesamte Jahr durchgehalten werden kann. In der zweiten Jahreshälfte 1999 ist bei den Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung bei Neubewilligungen von geringeren Fallzahlen auszugehen; mit einem abrupten und längerfristigen Rückgang bei Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen ist jedoch nicht zu rechnen.

Nach Auffassung der Bundesregierung ist eine Verstetigung der Arbeitsmarktpolitik nur zu erreichen, wenn sowohl die Möglichkeiten bei der Förderung von Neufällen als auch das bestehende Förderniveau berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund kann für 1999 von einer deutlichen Verstetigung gesprochen werden. Für das Jahr 2000 wird trotz der notwendigen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung für die aktive Arbeitsmarktpolitik ein vergleichbares Fördervolumen wie 1999 bereitgestellt werden. Aufgrund der geringeren Verbindungen wird dann auch eine erhöhte Zahl von Neubewilligungen möglich sein.

Im Spannungsfeld von Haushaltskonsolidierung, Senkung der Beitragsätze zur Sozialversicherung und begrenzter Belastbarkeit der Steuerzahler einerseits und der Notwendigkeit, insbesondere im Interesse der Arbeitslosen aktive Arbeitsmarktpolitik weiterhin auf hohem Niveau zu betreiben, hat die Bundesregierung ihre finanziellen Handlungsmöglichkeiten ausgeschöpft.

3. Stimmt die Bundesregierung den Auskünften der Arbeitsämter zu, obgleich ihr bekannt ist, daß das damalige Kohl-Sonder-ABM-Programm bei seiner Einführung nicht gegenfinanziert war und deshalb die entsprechenden Mittel nun fehlen?

Es ist richtig, daß das Hochfahren der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durch die Regierung Kohl im Wahljahr 1998 ohne Rücksicht auf die arbeitsmarktpolitischen und finanziellen Folgen 1999 erfolgte. Trotz der erheblichen Verbindungen aus dem Vorjahr standen gleichwohl den Arbeitsämtern auch 1999 ausreichend Mittel für Neu- und Verlängerungsbewilligungen zur Verfügung. Auch für ABM und SAM wurden – im Vergleich zu 1998 – die Mittel 1999 deutlich erhöht (vergleiche dazu auch Antwort auf Frage 5).

4. Kann die Bundesregierung erklären, ob zur Zeit oder künftig in ABM Tätige etwas von den Verstetigungsabsichten haben werden?  
Wie sieht dieses Konzept aus?

Eine Verstetigung der aktiven Arbeitsmarktpolitik generell wie der Förderung von ABM ist für Teilnehmer, Träger und die Arbeitsämter gleichermaßen von Vorteil. Sie ermöglicht eine bessere Planbarkeit und damit Qualität der Maßnahmen, die vor allem Auswahl und Betreuung der Teilnehmer und ihrer Hinführung auf den ersten Arbeitsmarkt zugute kommt. Für eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik ist nicht nur ein entsprechendes

Fördervolumen, sondern es sind auch dauerhaft und qualitativ hochwertig arbeitende Träger erforderlich. Schließlich werden Kofinanziers wie Länder und Kommunen stärker in die Lage versetzt, zusätzliche im öffentlichen Interesse liegende Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit der eigenen Aufgabenerfüllung sinnvoll zu verknüpfen.

5. Wie sind die absoluten Zahlen von ABM- und SAM-Beschäftigten nach dem Stand vom 30. Juni 1999, gemessen am 31. Dezember 1998 und untergliedert nach den einzelnen Alt- und Neubundesländern?

Die erbetenen Daten gehen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus Tabelle 1 und für Strukturanpassungsmaßnahmen aus Tabelle 2 hervor. Die Bundesregierung weist jedoch darauf hin, daß die gewählten Vergleichszeitpunkte saisonal sehr unterschiedlich sind und keine zutreffende Gesamtbeurteilung der Entwicklung dieser arbeitsmarktpolitischen Instrumente erlauben. Ein Vergleich zu den gewählten Zeitpunkten ist vor allem durch die im Laufe des Wahljahres 1998 extrem gesteigerten Teilnehmerzahlen (die 1998 z. T. mehr als verdoppelt wurden) verzerrt. Hinzu kommen regionale Unterschiede, worin sich niederschlägt, daß die Durchführung der Arbeitsförderung dezentral in der eigenen Verantwortung der Arbeitsämter und Landesarbeitsämter liegt und entsprechend unterschiedlich gehandhabt wird.

Aussagekräftiger als der erfragte Halbjahresvergleich sind ein Vorjahresvergleich und ein Vergleich der jahresdurchschnittlichen Beschäftigung bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Hierbei ergibt sich auch für die von den Fragestellern besonders in den Vordergrund gestellte Situation in den neuen Bundesländern ein deutlich anderes Bild:

Im Jahr 1998 wurden im Jahresdurchschnitt mit insgesamt 5,45 Mrd. DM rd. 151 800 Beschäftigte in ABM gefördert. Aufgrund der derzeitigen Aufteilung der Mittel des Eingliederungstitels sind 1999 5,88 Mrd. DM für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vorgesehen, die eine jahresdurchschnittliche Beschäftigung bei ABM von rd. 163 000 ermöglichen. Dies ist eine Steigerung von rd. 10,7 %.

Für Strukturanpassungsmaßnahmen, die zu 90 % in den neuen Ländern durchgeführt werden, stehen 1999 rd. 6,3 Mrd. DM zur Verfügung, das sind 37 % mehr als 1998 und mehr als jemals zuvor. Während mit der Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen 1998 rd. 174 300 Arbeitnehmer beschäftigt waren, werden es 1999 voraussichtlich mehr als 240 000 sein.

Der Vergleich 30. Juni 1999 zum Vorjahresmonat zeigt folgendes Bild:

In allen neuen Ländern lag die Zahl der Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Juni 1999 höher als im Vorjahr. Auch der Beschäftigtenstand in Strukturanpassungsmaßnahmen lag in allen neuen Ländern mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt im Juni 1999 deutlich über dem Niveau des Vorjahresmonats.

Die entsprechenden Zahlen gehen aus Tabelle 3 hervor.

6. Denkt die Bundesregierung eventuell daran, die Facette der arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen mittelfristig auszuweiten, oder werden ABM und SAM die wesentlichen Instrumente bleiben?

Die Bundesregierung wird eine grundlegende Überprüfung der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch vornehmen und die notwendige Weiterentwicklung in einem entsprechenden Gesetzgebungsverfahren umsetzen. Die Ergebnisse der in diesem Jahr erstmals vorzulegenden Eingliederungsbilanzen wie auch begleitende Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Erfahrungen der täglichen Praxis und des Programms „Zusätzliche Wege in der Arbeitsmarktpolitik“ sind dabei zu berücksichtigen.

**Tabelle 1**

**Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)**

– ausgewählte Daten für 1998 und 1999 –

Region	Stand		Zum Vergleich: Veränderung zum jew. Vorjahresmonat in Prozent	
	31. 12. 98	30. 06. 99	31. 12. 98	30. 06. 99
Schleswig-Holstein	2 556	2 776	31,5	31,9
Hamburg	2 037	2 069	32,2	12,8
Mecklenburg-Vorpommern	32 034	27 729	95,9	8,9
Niedersachsen	10 920	11 509	43,1	31,5
Bremen	2 898	2 597	30,2	10,8
Nordrhein-Westfalen	21 273	21 364	12,4	12,1
Hessen	4 401	4 809	37,7	31,9
Rheinland-Pfalz	2 242	2 309	23,1	-0,7
Saarland	1 764	1 744	26,2	12,7
Baden-Württemberg	3 559	3 800	18,0	19,8
Bayern	6 511	8 794	30,4	37,0
Berlin	19 937	16 816	152,3	21,4
Brandenburg	33 562	20 459	192,7	1,9
Sachsen-Anhalt	41 729	29 894	147,1	11,5
Thüringen	37 978	29 761	166,2	6,6
Sachsen	54 042	52 071	130,1	18,9
Deutschland	277 447	238 501	102,4	14,1
D-West	67 454	70 001	33,4	21,7
D-Ost	209 993	168 500	142,9	11,2

**Tabelle 2**

**Beschäftigte geförderte Abeitnehmer in Strukturanpassungamaßnahmen (SAM)**  
**– ausgewählte Daten für 1998 und 1999 –**

Region	Stand		Zum Vergleich: Veränderung zum jew. Vorjahresmonat in Prozent	
	31. 12. 98	30. 06. 99	31. 12. 98	30. 06. 99
<b>SAM insges.</b>				
Schleswig-Holstein	1 479	1 413	25,8	18,1
Hamburg	1 246	1 116	55,9	6,5
Mecklenburg-Vorpommern	26 750	23 433	86,8	14,1
Niedersachsen	1 731	1 627	49,1	21,1
Bremen	379	292	37,3	-4,6
Nordrhein-Westfalen	848	766	-1,5	-0,3
Hessen	622	582	-1,3	11,5
Rheinland-Pfalz	336	272	12,4	-23,2
Saarland	188	167	16,0	14,4
Baden-Württemberg	253	208	-0,4	-11,5
Bayern	1 773	1 868	18,5	0,4
Berlin	16 245	17 104	68,8	37,2
Brandenburg	38 315	32 979	81,9	7,2
Sachsen-Anhalt	35 755	28 773	46,9	-6,5
Thüringen	44 504	41 965	74,2	10,0
Sachsen	56 720	47 728	85,4	1,9
Deutschland	227 144	200 293	71,3	6,9
D-West	15 734	15 745	64,8	31,1
D-Ost	211 410	184 548	71,8	5,3
<b>darunter SAM OfW</b>				
Mecklenburg-Vorpommern	19 087	16 957	255,8	20,7
Berlin	10 858	11 740	852,5	129,7
Bremen	25 032	22 387	196,0	16,8
Sachsen-Anhalt	26 647	22 213	125,3	3,1
Thüringen	31 325	27 876	124,6	-2,2
Sachsen	48 916	40 884	133,8	2,3
Deutschland	161 865	142 057	162,5	10,7
D-West	5 143	5 847	706,1	208,4
D-Ost	156 722	136 210	156,9	7,7

**Tabelle 3**

**Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer in Arbeitsbeschäftigungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen**  
**– Vergleich: Juni 1999/Juni 1998 –**

## Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Land	30. Juni 1999	30. Juni 1998
Brandenburg	20 459	20 074
Mecklenburg-Vorpommern	27 729	25 474
Sachsen-Anhalt	29 894	26 808
Sachsen	52 071	43 791
Thüringen	29 761	27 935
Insgesamt	159 914	144 082

## Strukturanpassungsmaßnahmen

<b>Land</b>	<b>30. Juni 1999</b>	<b>30. Juni 1998</b>
Brandenburg	32 979	30 736
Mecklenburg-Vorpommern	23 433	20 546
Sachsen-Anhalt	28 773	30 784
Sachsen	47 728	46 892
Thüringen	41 965	38 166
Insgesamt	174 878	167 124