

Jahreswirtschaftsbericht 2002

Vor einem neuen Aufschwung – Verlässliche Wirtschafts- und Finanzpolitik fortsetzen

Auszug aus dem Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung vom 30.01.2002 zum Thema Arbeitsmarktpolitik

Aktive Arbeitsmarktpolitik

81. Die Arbeitsmarktpolitik ist ein wichtiges Element einer umfassenden und koordinierten Strategie zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit und Schaffung neuer Beschäftigung. Auf diese Weise soll ein Beitrag geleistet werden, die Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen, Beschäftigungsmöglichkeiten auch im Niedriglohnsektor zu erschließen sowie das Entstehen neuer Arbeitslosigkeit möglichst zu verhindern. Gleichzeitig gilt es, mittel- und langfristig den erheblichen Wandel im Altersaufbau der Erwerbsbevölkerung sowie die Folgen der Abnahme der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter zu bewältigen und die Chancen von Zuwanderung zielgerichtet zu nutzen. Um die Effektivität und Effizienz zu steigern, müssen erfolgreiche arbeitsmarktpolitische Handlungsansätze konsequent genutzt und Schwächen des Instrumentariums bzw. seiner praktischen Anwendung korrigiert werden. Wie die nationalen und internationalen Erfahrungen zeigen, bietet eine gleichgewichtige Berücksichtigung von fördernden wie von fordernden Elementen die besten Voraussetzungen für nachhaltige arbeitsmarktpolitische Erfolge.

82. Die Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Job-AQTIV-Gesetz (Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln) schafft Voraussetzungen, dass Beschäftigungsmöglichkeiten besser als bisher genutzt werden können und Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, abgebaut oder vermieden werden kann. Mit dem Gesetz wird das Arbeitsförderungsrecht präventiver als bisher ausgerichtet. Die Handlungsmöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik werden spürbar erweitert und optimiert. Im Zentrum der Neuregelungen steht eine konzeptionelle Neuausrichtung des Vermittlungsprozesses:

- Arbeitsamt und Arbeitsloser legen zu Beginn des Vermittlungsprozesses im Rahmen einer gemeinsam erarbeiteten Eingliederungsvereinbarung fest, was das Arbeitsamt zur beruflichen Eingliederung des Arbeitslosen unternimmt und wie der Arbeitslose selbst zu seiner Integration in Beschäftigung beizutragen hat. Der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente wird möglich, bevor sich Vermittlungshemmnisse verfestigen und Langzeitarbeitslosigkeit eintritt. Die einzelnen Fördermaßnahmen können künftig ohne Einhaltung von Wartezeiten eingesetzt werden.
- Die Träger von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung (z.B. Träger von anerkannten Weiterbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen) müssen sich dazu verpflichten, die Eingliederung ihrer Teilnehmer durch Vermittlungsbemühungen zu unterstützen bzw. können für ihre vom Arbeitsamt geförderten Beschäftigten einen Vermittlungsauftrag erhalten. Gleichzeitig werden Dritte, wie z.B. private Unternehmen, Wohlfahrtsorganisationen etc., stärker in die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen einbezogen. Damit werden zusätzliche Vermittlungskapazitäten erschlossen.
- Die Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung wird betriebsnäher ausgestaltet. Außerdem werden Anreize für den Einstieg in lebenslanges Lernen geschaffen. Jobrotation wird als Regulierungsinstrument eingeführt. Das Arbeitsamt übernimmt mindestens 50 % der Arbeitsentgelte, wenn ein Arbeitsloser für einen befristeten Zeitraum eingestellt wird, in dem ein Beschäftigter außerhalb des Betriebes weitergebildet wird. Die Kosten der Weiterbildung von beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern über 50 Jahren können für Maßnahmen, die bis zum 31. Dezember 2005 begonnen haben, von der Bundesanstalt für Arbeit übernommen werden. Voraussetzungen sind insbesondere die Zugehörigkeit zu einem kleinen oder mittleren Betrieb mit bis zu 100 Beschäftigten



sowie die Fortzahlung des Entgelts durch den Arbeitgeber. Arbeitgebern, die ungelernete Arbeitnehmer für eine Qualifizierung unter Weiterzahlung des Gehaltes freistellen, wird der Lohn ganz oder teilweise erstattet.

- Die zulässige Überlassungsdauer von Leiharbeitnehmern an denselben Entleiher ist auf 24 Monate verlängert worden. Damit kann Arbeitnehmerüberlassung besser als bisher für den beruflichen Einstieg von Arbeitslosen eingesetzt werden.
- Zeiten der Betreuung und Erziehung eines Kindes unter drei Jahren und Zeiten des Bezuges von Mutterschaftsgeld werden ab dem 1. Januar 2003 in die Versicherungspflicht zur Bundesanstalt für Arbeit einbezogen. Sie dienen damit künftig dem Erwerb von Ansprüchen auf beitragsabhängige Leistungen der Arbeitsförderung.
- Das neue Förderinstrument „Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung“ eröffnet auf kommunaler Ebene zusätzliche Handlungsmöglichkeiten. Arbeiten zur Verbesserung der Infrastruktur können künftig über Zuschüsse zu den Kosten gefördert werden, wenn sie von Wirtschaftsunternehmen durchgeführt und dabei vom Arbeitsamt vermittelte Arbeitnehmer eingestellt werden. Mitnahmeeffekte sollen durch die Zusätzlichkeit des Mitteleinsatzes und die Einschaltung des Verwaltungsausschusses des zuständigen Arbeitsamtes ausgeschlossen werden.

83. Derzeit gibt es in Deutschland wenig aktuelle und belastbare Evaluationsarbeiten im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Inzwischen gibt es einen breiten, vom Deutschen Bundestag, von der Bundesregierung, von der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit und vom Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit getragenen Konsens über die Notwendigkeit, die Wirkungsforschung zu verstärken und damit zu einer Verbesserung der Effizienz und Effektivität des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums beizutragen. Im Job-AQTIV-Gesetz werden entsprechende Weichenstellungen vorgenommen. Zukünftig sind Aussagen zum Erfolg einer Maßnahme im Hinblick auf die Erwerbsbeteiligung des Teilnehmers, zum (nachhaltigen) Erwerb von Kompetenzen durch geförderte Beschäftigung und Qualifizierung, zum Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Maßnahme und zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen, einschließlich der Entlastung des Arbeitsmarktes, zu treffen. Um diese Ziele zu erreichen, wird die Bundesanstalt für Arbeit zur Wirkungsforschung im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausdrücklich verpflichtet. Der Wettbewerb in der wissenschaftlichen Arbeitsmarktforschung wird einerseits gefördert, indem eine neue Rechtsgrundlage zur Übermittlung von Daten der Bundesanstalt für Arbeit an externe Arbeitsmarktforscher geschaffen wird. Andererseits soll durch die Errichtung eines Forschungsdatenzentrums der Zugang zu Daten der Bundesanstalt für Arbeit nachhaltig verbessert werden.

Zur besseren und zeitnahen Steuerung des Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wird das Controllingverfahren ausgebaut. Dazu wird die Verbleibsquote der Eingliederungsbilanz um eine Eingliederungsquote ergänzt. Diese trifft Aussagen darüber, ob Teilnehmer in angemessener Zeit nach Abschluss der Maßnahme in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung tätig sind. Zudem wird die Eingliederungsbilanz um verpflichtende Aussagen zur Vermittlung von Arbeitslosen mit eingeschränkten Eingliederungschancen erweitert.

84. Ziel des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, das die Bundesregierung zum 1. Januar 1999 in Kraft gesetzt hat, ist es, allen jungen Frauen und Männern, die noch einen Ausbildungsplatz für das laufende Ausbildungsjahr suchen, eine qualifizierte Berufsausbildung zu ermöglichen und die Jugendarbeitslosigkeit nachhaltig zu senken. Dabei handelt es sich um ein zusätzliches Angebot, das zu den bereits bestehenden Fördermöglichkeiten nach SGB III hinzutritt. Das Sofortprogramm wird bis zum Jahre 2003 fortgesetzt. Erfolgreiche Elemente werden ab 2004 in das Regelinstrumentarium des Arbeitsförderungsrechts aufgenommen.

Die wichtigsten Maßnahmen des Sofortprogramms sind Lohnkostenzuschüsse zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, außerbetriebliche Ausbildung, Qualifizierungs-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie die Nach- und Zusatzqualifizierung. Daneben gibt es Elemente der sozialen Betreuung und Mobilitätshilfen. Für das Sofortprogramm werden jährlich rund 1 Mrd. A im Haushalt der Bundes-



anstalt für Arbeit bereitgestellt. Davon fließen 50 % in die neuen Länder, um deren besondere Problemlage zu berücksichtigen. Das Sofortprogramm wird aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds kofinanziert. Vom 1. Januar 1999 bis zum 31. Juli 2001 sind rd. 377 000 Jugendliche durch das Sofortprogramm gefördert worden.

Die Jugendarbeitslosigkeit ist seit Einführung des Sofortprogramms spürbar zurückgegangen (vgl. auch Schaubild 21). Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen unter 25 Jahren ging – in Abgrenzung der Bundesanstalt für Arbeit – von 11,8 % (1998) auf 9,5 % im Jahresdurchschnitt 2000 zurück (zum Vergleich alle Altersgruppen: Rückgang von 12,3 % auf 10,7 %). Sorge bereitet hingegen weiterhin die Jugendarbeitslosigkeit in den neuen Ländern, die von einem hohen Ausgangsniveau nur leicht gesunken ist (16,6 % im Jahresdurchschnitt 2000). Aber auch in den neuen Ländern ist die Arbeitslosenquote der Jugendlichen unter 25 Jahren niedriger als diejenige anderer Altersgruppen. Die Zahl der Ende September 2001 bei den Arbeitsämtern gemeldeten noch nicht vermittelten Bewerber ist in West- und Ostdeutschland weiter deutlich zurückgegangen. Insgesamt gab es noch 20 500 registrierte nicht vermittelte Bewerber; das sind 15 200 weniger als Ende September 1998.

85. Die Bundesregierung folgt dem Leitbild einer aktivierenden Jugendpolitik, die die Kompetenzen und Begabungen der Jugendlichen individuell fördert, gleichzeitig aber auch dazu auffordert, die eigenen Fähigkeiten in den Dienst des Gemeinwesens zu stellen. In diesem Sinne geht es um die Verankerung der Jugendpolitik als Querschnittspolitik mit dem Ziel, die für junge Menschen gewährten Unterstützungen und entsprechende Fördermaßnahmen zu bündeln und aufeinander abzustimmen. Mit dem am 17. Oktober 2001 von der Bundesregierung beschlossenen Jugendpolitischen Programm „Chancen im Wandel“ legt eine Bundesregierung erstmals ein umfassendes, ressortübergreifendes Programm zur Jugendpolitik vor.

Im Rahmen dieses Programms wird der von der Bundesregierung vorangetriebene Einsatz von Computer und Internet in Schule, Ausbildung und Beruf auch auf die außerschulische Jugendbildung ausgedehnt. Zudem wird mit einem neuen Fünf-Jahres-Modellprogramm die Förderung der sozialen Integration Jugendlicher mit schlechteren Startchancen, die schon mit dem Programm „Entwicklung & Chancen“ verfolgt wird, weiter verstärkt. Ein weiterer wichtiger Bestandteil ist die im November 2001 gestartete „Bundesinitiative Beteiligungsbewegung“. Die große Mehrzahl der Jugendlichen verbindet individuelle Lebensgestaltung mit dem Wunsch, sich stärker in der Gesellschaft zu engagieren und deren Entwicklung eigenverantwortlich mitzugestalten.

Bildung und Arbeit sind wesentliche Schwerpunkte des Regierungsprogramms. Es geht darum, dass die Chancen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung allen Jugendlichen offen stehen. Allen arbeitslos gewordenen Jugendlichen soll innerhalb von sechs Monaten ein Arbeitsplatz, eine Ausbildung, eine Umschulung, der Erwerb von Berufserfahrung oder eine andere die Beschäftigungsfähigkeit fördernde Maßnahme angeboten werden. Die Förderung ungelernter und gering qualifizierter junger Beschäftigter kann mit dem im Job-AQTIV-Gesetz enthaltenen neuen Förderinstrument (Teilerstattung des Lohns gegen Freistellung zum Zweck der Qualifizierung) erfolgen. Der zur Verwirklichung des Grundsatzes „Berufsausbildung für alle“ erzielte Ausbildungskonsens des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit hat zu einer Trendumkehr beigetragen. Zum ersten Mal seit 1995 überstieg im Ausbildungsjahr 1999/2000 die Zahl der unbesetzten Ausbildungsstellen die Zahl der noch nicht vermittelten Bewerber.

Reformen zur Stärkung von Beschäftigungsanreizen im Abgaben-Transfer-System

86. Für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik ist die Ausgestaltung des Abgaben-Transfersystems von erheblicher Bedeutung. Abgaben- und Transferpolitik müssen so gestaltet und miteinander verzahnt werden, dass Arbeitsanreize gestärkt werden und sich die Aufnahme einer Arbeit positiv im verfügbaren Arbeitseinkommen niederschlägt, ohne dabei den gesamtwirtschaftlich notwendigen Konsolidierungskurs zu gefährden.



87. Bei passiven Transferleistungen muss geprüft werden, wie verstärkt Arbeitsanreize gesetzt werden können. Dies betrifft insbesondere die beiden bedürftigkeitsabhängigen Leistungen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Die Bundesregierung prüft in diesem Zusammenhang insbesondere die konzeptionellen, politischen und finanzverfassungsrechtlichen Fragestellungen einer besseren Verzahnung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.

Das Sozialhilferecht enthält bereits Anreize zur Beschäftigungsaufnahme. So sieht das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) in § 76 Absatz 2a Nr. 1 für alle Hilfeempfänger, die Erwerbseinkommen erzielen, Freibeträge vor, die nicht auf die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angerechnet werden. Ein 1996 erstmals eingeführtes und 1998 erweitertes Instrument der „Hilfe zur Arbeit“, das insgesamt zu einer Verringerung der Transferleistungen an die Hilfeempfänger führen kann, ohne gleichzeitig die Zahl der Hilfeempfänger zu erhöhen, ist der Arbeitnehmerzuschuss nach § 18 Absatz 5 BSHG. Dabei handelt es sich um eine Ermessensleistung mit der Möglichkeit, dem Hilfeempfänger bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit einen Zuschuss zum Lohn bis zur Höhe des Regelsatzes für einen Haushaltsvorstand (derzeit rd. 286 A in den alten und 276 A in den neuen Ländern) und bis zur Dauer von 12 Monaten zu zahlen.

Darüber hinaus ermöglicht eine bis 31. Dezember 2002 befristete gesetzliche Experimentier- und Öffnungsklausel Zuschüsse an Hilfeempfänger, die hinsichtlich der Höhe und der zeitlichen Begrenzung über die gesetzlichen Grundvorgaben hinausgehen. Dieser Arbeitnehmerzuschuss stellt der Verpflichtung, arbeitsunwilligen Hilfeempfängern, die eine zumutbare Beschäftigung abgelehnt haben, die Sozialhilfe nach § 25 BSHG zu kürzen, einen positiven Anreiz gegenüber und dient damit der Stärkung der Eigeninitiative von Hilfeempfängern. Auf Basis dieser Regelung können im Rahmen der Sozialhilfe zur Förderung der Arbeitsaufnahme vorher arbeitsloser Hilfeempfänger auch „Einstiegsgehälter“ und „Kombilöhne“ praktiziert werden. Um eine differenzierte Erprobung dieses Instruments und möglichst aussagekräftige Ergebnisse zu ermöglichen, soll die Öffnungsklausel bis zum Ende dieser „MoZArT“-Modellvorhaben (siehe unten) verlängert werden. Daher ist im Rahmen des Gesetzesentwurfs zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz auch die Verlängerung der Experimentier- und Öffnungsklausel nach § 18 Absatz 5 Satz 3 BSHG bis zum 31. Dezember 2004 vorgesehen.

Die Bundesregierung fördert seit Beginn des Jahres 2001 bundesweit insgesamt 30 innovative Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe („MoZArT“). Experimentierklauseln lassen es zu, dass im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung die Leistung (Arbeitslosenhilfe bzw. Sozialhilfe) vom jeweils anderen Amt oder einer gemeinsam gebildeten oder beauftragten Stelle erbracht wird, das Eingliederungsinstrumentarium des jeweils anderen Amtes (Arbeitsförderung oder Hilfe zur Arbeit) genutzt wird und die zur Durchführung des Modellvorhabens erforderlichen Sozialdaten erhoben, verarbeitet und genutzt werden, auch soweit sie für die Leistungserbringung des jeweils anderen Amtes benötigt werden. Ziel der Modellvorhaben ist es, neue Möglichkeiten der Verbesserung der Zusammenarbeit zu erproben, um mehr Vermittlungen in Arbeit zu erreichen, die Wirksamkeit der Hilfen zur Eingliederung in eine Erwerbstätigkeit zu steigern und das Verwaltungsverfahren zu vereinfachen. Stärken aber auch Schwachstellen von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sollen sichtbar gemacht werden, um daraus Schlüsse für eine zukünftige Reform der beiden Hilfesysteme zu ziehen.

88. Nach den Ergebnissen des Mikrozensus 2000 verfügen 27 % aller Erwerbslosen nicht über einen beruflichen Abschluss. Auf der anderen Seite sind in Deutschland für diese Personengruppe besonders geeignete Wirtschaftszweige im internationalen Vergleich wenig entwickelt. Es ist daher wichtig, Wege zur Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnssektor zu erschließen. In Umsetzung eines Beschlusses des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit werden im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms „Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten“ (CAST) der Bundesregierung seit Juli 2000 das Mainzer Modell sowie ein Vorschlag der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI-Modell) im Modellversuch erprobt. Das SGI-Modell entlastet einerseits Arbeitgeber bei den Lohnnebenkosten. Andererseits werden Anreize zur Weiterbildung auf Arbeitnehmerseite gesetzt. Es wird im gesamten Saarland und in Sachsen im Ar-



beitsamtsbezirk Chemnitz und Zwickau erprobt. Das Mainzer Modell will Anreize für Arbeitnehmer, insbesondere mit Kindern, zur Aufnahme auch geringer entlohnter Erwerbstätigkeit und von Teilzeitarbeit setzen. Zu diesem Zweck erhalten die Arbeitnehmer einen Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen und ein erhöhtes Kindergeld. Das Mainzer Modell wurde bis Ende 2001 in bestimmten Arbeitsamtbezirken von Rheinland-Pfalz und in Brandenburg in den Arbeitsamtbezirken Eberswalde und Neuruppin erprobt. Seit Jahresbeginn 2002 wird das Mainzer Modell im gesamten Bundesland Rheinland-Pfalz erprobt.

Seit dem Start von CAST wurden bis zum Stichtag 20. Dezember insgesamt 1 110 Personen gefördert. Davon entfielen auf das Mainzer Modell 838 Förderungen und auf das SGI-Modell 278 Förderungen. Beide Modellansätze werden in den Modellregionen der alten Bundesländer besser angenommen als in den neuen Ländern. Schwerpunkt der Förderung sind die vier Arbeitsamtbezirke in Rheinland-Pfalz mit 717 geförderten Beschäftigungsaufnahmen. Vergleicht man die Fallzahlen mit ähnlichen derzeit in Deutschland laufenden Modellversuchen, wie etwa dem „Einstiegsgeld“ in Baden-Württemberg, so wurde das Mainzer Modell bisher am erfolgreichsten umgesetzt. Aus diesem Grund wird die Erprobung des Mainzer Modells auf das Bundesgebiet ausgeweitet.

Nach: Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung vom 30.01.2002

