

Der Arbeitsmarkt im Koalitionsvertrag Unter dem Zwang der Verhältnisse

Am 22. November 2005 wurde die neue Regierung unter der Bundeskanzlerin Angela Merkel in Berlin vereidigt. Sie führt nun eine Große Koalition, in der nach wie vor unterschiedliche gesellschaftspolitische Wertvorstellungen und wirtschaftspolitische Grundauffassungen vorherrschen. Ungeachtet dessen ist daraus in der täglichen Zusammenarbeit eine kompromissfähige Politik mit Perspektive zu entwickeln.

Grundlage dafür ist der überraschend schnell ausgehandelte Koalitionsvertrag als Agenda der neuen Regierung. Er räumt der Lage und der Entwicklung am Arbeitsmarkt breiten Raum ein, was weniger überraschen dürfte.

Fiskalpolitische Vorhaben

Fiskalpolitisch sieht der Koalitionsvertrag der neuen Regierung hauptsächlich Beschlüsse vor, die erst 2007 in Kraft treten. Daneben gibt es einzelne Maßnahmen, die seit Anfang dieses Jahres gelten wie der Wegfall der Eigenheimzulage. Der relativ geringen zusätzlichen Belastung der privaten Haushalte in 2006 stehen zusätzliche Maßnahmen zur Belebung der Wirtschaft gegenüber. Im Einzelnen handelt es sich dabei um

- zusätzliche Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und in Forschung und Entwicklung, verteilt auf die Jahre 2006 bis 2009,
- Steuervergünstigungen zur Förderung von privaten Investitionen und Beschäftigung in Privathaushalten, rückwirkend zum 01.01.2006, sowie
- Subventionen zur Förderung der Familie (Elterngeld) ab 01.01.2007.

Offen geblieben ist bislang, wie die vorgesehenen Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen finanziert werden sollen.

Restriktives in 2007

Im Jahr 2007 werden die privaten Haushalte einerseits zusätzlich durch eine weitere Kürzung von Vergünstigungen (Pendlerpauschale, Sparerfreibetrag), durch Steuererhöhungen (Mehrwertsteuer und Einkommensteuer) sowie



durch Ausgabeneinsparungen belastet. Auf der anderen Seite werden die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und deren Arbeitgeber durch die Senkung des Beitragsatzes zu den Sozialversicherungen um 1,6 Prozentpunkte entlastet (Rentenversicherung plus 0,4 Prozentpunkte, Arbeitslosenversicherung minus 2,0 Prozentpunkte). Allerdings wird die Belastung per Saldo deutlich höher ausfallen als die Entlastung. Damit wirken die für 2007 vorgesehenen, fiskalpolitischen Maßnahmen zunächst restriktiv auf Wachstum und Arbeitsmarkt.

Wachstumshoffnungen

Eine Rechnung mit vielen Unbekannten ist die Hoffnung, dass das Wirtschaftswachstum 2006 mit der bereits für 2007 angekündigten Mehrwertsteueranhebung und den vorgesehenen Impulsen zu stimulieren ist. Ob sie aufgeht, hängt entscheidend davon ab, wie Konsumenten, Investoren und Tarifvertragsparteien darauf reagieren. Wegen der Belastungen für die privaten Haushalte und der damit verbundenen negativen Wirkungen auf die Binnennachfrage erscheint es jedoch fraglich, ob allein mit den im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen eine über 2006 hinausreichende Konjunkturbelebung gelingen wird.

Konsolidierungszwänge

In diesem Zusammenhang darf auch die generell notwendige Haushaltskonsolidierung nicht vergessen werden. So ist es äußerst schwierig, die hierzu notwendigen Maßnahmen zeitlich aufeinander abzustimmen. So lange Konjunktur und Binnennachfrage nicht nachhaltig in Schwung kommen, ist das Risiko groß, dass Konsolidierungsbemühungen scheitern. Deren Erfolg hängt im Wesentlichen davon ab, ob es in den nächsten Jahren tatsächlich zu einer spürbaren wirtschaftlichen Erholung kommt. Bleibt diese aus, wäre es sinnvoll, Tempo und Umfang der Haushaltskonsolidierung zu überprüfen.

Arbeitsrechtliche Vorhaben

Änderungen beim Kündigungsschutz

Die geplanten Änderungen beim Kündigungsschutz geben den Unternehmen die Option an die Hand, anstelle der bisherigen Regelwartezeit (Probezeit) von 6 Monaten bei Neueinstellungen eine Wartezeit von bis zu 24 Monaten zu vereinbaren. Im Gegenzug wird die sachgrundlose Befristung von Arbeitsverträgen aufgehoben – von wenigen Ausnahmen abgesehen. Ziel dieses Vorschlages ist es, mehr Rechtsicherheit für Beschäftigte und Arbeitgeber zu schaffen.

Ob dies wirklich gelingt, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht eindeutig beurteilt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts ist eine Kündigung unzulässig, wenn sie gegen Treu und Glauben verstößt, wenn etwa der Arbeitgeber Anlass zu der Vermutung gegeben hat,





dass mit einer Kündigung in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Auch muss der Arbeitgeber während der Probezeit ein Mindestmaß an sozialer Rücksicht walten lassen.

Arbeitnehmer, die während der Wartefrist entlassen werden, stützen sich in Zukunft vermutlich stärker auf diese Rechtsprechung. Zudem muss der Betriebsrat auch bei diesen Kündigungen gehört werden und kann Widerspruch einlegen. Da hierbei auch soziale Gesichtspunkte und die Möglichkeit der Weiterbeschäftigung auf einem freien Arbeitsplatz zum Tragen kommen, ist abzuwarten, ob der Gesetzgeber bei der Neuregelung des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG) auch das Betriebsverfassungsgesetz anpasst. Im Vergleich hierzu war die bisherige sachgrundlose Befristung mit höherer Rechtssicherheit für beide Vertragsparteien verbunden.

Die Neuregelung wirkt sich auch auf das Verhalten der Arbeitnehmer und damit auf die Arbeitsmarktdynamik aus. So verliert ein Arbeitnehmer, der nach dem Ende der Wartefrist einen Arbeitsplatzwechsel erwägt, den Schutz des KSchG. Infolgedessen ist zu erwarten, dass die Mobilität der Arbeitnehmer sinkt, sobald sie unter das KSchG fallen.

Auf einem derart regulierten Arbeitsmarkt wechselt ein kleiner Teil der Erwerbstätigen fortlaufend zwischen Stellen mit einer kurzen Beschäftigungsdauer, während der Großteil aller Arbeitskräfte vornehmlich firmeninterne Arbeitsmärkte nutzt. Ein neu eingestellter Mitarbeiter kann unter Einhaltung der Kündigungsfrist jederzeit gekündigt

werden. Da gerade ein interregionaler Arbeitsplatzwechsel mit hohen Kosten verbunden ist, wird vor allem diese Form der Mobilität sinken.

Weiterhin liegen die in vielen Tarifverträgen verhandelten Konditionen zum Kündigungsschutz über den gesetzlich garantierten Regelungen. Daher ist nicht auszuschließen, dass künftige Tarifverhandlungen die Option zur Vereinbarung einer Wartefrist außer Kraft setzen. Da Tarifverträge häufiger in größeren Betrieben angewandt werden, müssten vor allem die Beschäftigten in kleineren Betrieben die Anpassungslast des reformierten KSchG tragen.

Wird den Vertragsparteien ein Wahlrecht eingeräumt, müssen Arbeitskräfte mit Verträgen, die eine Wartezeit vorsehen, zuerst mit Entlassung rechnen. Da ein Arbeitgeber zum Zeitpunkt der Verhandlung des Arbeitsvertrages dem Bewerber nicht glaubhaft zusichern kann, dass er auch in Zukunft keine Verträge ohne Wartezeit schließt, muss er damit rechnen, dass er besonders „produktive“ Bewerber nicht gewinnen kann. Faktisch dürfte daher die Wartefrist lediglich für Berufseinsteiger und niedrig qualifizierte Arbeitnehmer relevant sein, die nur über eine schwache Verhandlungsposition verfügen.

Schließlich plant die Koalition, den Steuerfreibetrag für Abfindungen aufzuheben. Der durch die letzte Reform des KSchG eingeschlagene Weg, eine drohende Klage durch Aufhebungsverträge mit Abfindungen zu vermeiden, verliert durch diese Maßnahme an Attraktivität. Es ist davon auszugehen, dass Unternehmen in der Folge entweder höhere Abfindungen anbieten müssen oder auf längere Freistellungsphasen ausweichen, was die Entlassungskosten erhöht.

Somit ist nicht eindeutig, ob die geplanten Änderungen zu einer Verschärfung oder Lockerung des Kündigungsschutzes führen werden. Positive Beschäftigungsimpulse sind allenfalls für einen Teilbereich des Arbeitsmarktes zu erwarten.

Erweiterung des Entsendegesetzes

Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, das Arbeitnehmerentsendegesetz auf die für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge der Gebäudereiniger auszudehnen. Für den Bereich der Bauwirtschaft soll das bestehende Entsende-

gesetz unverändert bleiben. Eine Ausweitung des Geltungsbereiches auf andere Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag steht dann in Aussicht, wenn die Regierung unerwünschte soziale Verwerfungen durch Entsendearbeitnehmer feststellt.

Bei der Beurteilung des Entsendegesetzes geht es darum, ob es aus ökonomischen oder politischen Gründen eine Schutzbestimmung zugunsten inländischer Betriebe und deren Beschäftigten gegen ausländische „Billiganbieter“ geben soll.

Die Forderung nach einem Entsendegesetz ergibt sich daraus, dass häufig gravierende Unterschiede im Arbeits-, Tarif-, und Sozialrecht in Deutschland und dem Heimatland des entsendenden Betriebes bestehen. Die nach deutschem Recht beschäftigenden heimischen Unternehmen erleiden durch die höheren Arbeitskosten einen Wettbewerbsnachteil, der sich wiederum negativ auf die Beschäftigungssituation in den betroffenen Sektoren auswirkt. Dieser Wettbewerbsnachteil ist aufgehoben, wenn die rechtlichen Mindeststandards sowie die tarifliche Entlohnung auch auf die zeitweise nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer angewendet werden.

Aus ökonomischer Sicht spricht vieles für eine ungehinderte Marktöffnung, die den grenzüberschreitenden Verkehr von Gütern und Dienstleistungen erleichtert. Diese Meinung wird auch von der EU-Kommission vertreten, so dass bei einer Einschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs mit Konflikten zwischen der nationalen Gesetzgebung und den EU-Richtlinien zu rechnen ist.

Unvermeidliche volkswirtschaftliche Anpassungsprozesse sollten grundsätzlich nicht durch Reglementierungen verzögert werden. Durch eine Konzentration auf komparative Vorteile lässt sich nämlich eine effiziente internationale Arbeitsteilung erreichen. Länder mit geringen Arbeitskosten bewegen sich dann vornehmlich in arbeitsintensiven Wirtschaftszweigen und sind hier international wettbewerbsfähig. Die damit verbundenen Wachstumsimpulse dürften dort mittelfristig das Lohnniveau heben. Auch die deutsche (Volks-) Wirtschaft kann von Arbeitnehmern aus Niedriglohnländern profitieren, weil sie die Produktionskosten drücken. Geringere Kosten werden bei einem funktionierenden Gütermarkt Wettbewerb über sin-

kende Preise an die Konsumenten weitergegeben, so dass das Realeinkommen in der Volkswirtschaft steigt.

Um weitere soziale Härten in einer angespannten Arbeitsmarktsituation zu vermeiden, kann man aus gesellschaftspolitischen Überlegungen gleichwohl eine Ausweitung des Arbeitnehmerentsendegesetzes befürworten, sofern sie zeitlich befristet und sektoral begrenzt ist. Vieles spricht jedoch dafür, dass man mit Augenmaß vorgehen sollte. Die international notwendigen Anpassungsprozesse werden durch nationale Schutzmaßnahmen nicht aufgehalten, sondern lediglich aufgeschoben. Somit besteht die Gefahr, dass die heimische Volkswirtschaft zu einem späteren Zeitpunkt einem noch stärkeren Anpassungsdruck ausgesetzt ist.

Arbeitsmarktpolitische Vorhaben

In der Arbeitsmarktpolitik deutet sich an, dass zunächst der von der letzten Bundesregierung eingeschlagene Kurs im Wesentlichen fortgesetzt wird. Gravierende Neuorientierungen sind bisher nicht erkennbar. Vielmehr geht es um Korrekturen im Detail und um die Nutzung von Einsparpotentialen.

Konzentration auf Jugendliche und Ältere

Bei gegebenem Budget für die Arbeitsmarktpolitik bedeutet eine Konzentration auf bestimmte Zielgruppen auch, dass Mittel für andere nicht mehr zur Verfügung stehen. Deshalb ist bei der Zielgruppenauswahl besondere Sorgfalt geboten. Die neue Bundesregierung hat angekündigt, in der Arbeitsmarktpolitik ihr besonderes Augenmerk auf Jugendliche und Ältere zu richten. Dies zeigt sich zum Beispiel in der Ankündigung, mehrere Sonderprogramme für diese Gruppen fortzuführen bzw. neu aufzulegen.

Die Konzentration auf Jugendliche und Ältere scheint aus unterschiedlichen Gründen gerechtfertigt zu sein. So ist bei den Jugendlichen insbesondere daran zu denken, dass eine frühzeitige Intervention helfen kann, lange Arbeitslosigkeitskarrieren wegen fehlender Qualifikation und damit hohe Kosten zu vermeiden.

Bei den Älteren wurden in den letzten Jahren die Möglichkeiten für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt deutlich beschnitten. Hier ist unter anderem



die Verkürzung der ALG I-Bezugsdauer zu nennen. Daran ändert auch die nun beschlossene Verlängerung des §428 SGB III nichts, durch die Arbeitslose über 58 Jahren bis Ende 2007 weiter Arbeitslosengeld beziehen können, auch wenn sie dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen.

Die Chancen für Ältere am Arbeitsmarkt werden sich durch diese Maßnahmen aber wohl erst mittelfristig erhöhen. Denn dies setzt auch bei den Betrieben ein Umdenken und oft auch eine Umorganisation voraus. Für eine Übergangszeit erscheint es deshalb notwendig und gerechtfertigt, ältere Arbeitslose in Vermittlungsbemühungen und Maßnahmen verstärkt einzubeziehen und auch Ersatzarbeitsplätze wie die Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung zu stellen.

Alle Instrumente auf den Prüfstand

Bei den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist das Bemühen erkennbar, ihren Einsatz zielgenauer und effizienter zu gestalten. Aus Sicht der Wissenschaft ist positiv zu vermerken, dass Entscheidungen über die Fortführung oder Abschaffung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erst nach Abschluss ihrer Evaluation getroffen werden sollen.

Besonders erwähnenswert sind hier zum einen die Personal-Service-Agenturen (PSA), die von Beginn an starker Kritik ausgesetzt waren. Hier wurde mit dem 5. Änderungsgesetz zum SGB III die Verpflichtung aller Agenturen zur Einrichtung einer PSA bereits abgeschafft. Dies ist angesichts mancher Implementationsprobleme wohl ein richtiger Schritt.

Zum anderen wurde der Existenzgründungszuschuss um ein halbes Jahr verlängert. Somit lassen sich die Ergebnisse der Evaluation von Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss bei ihrer geplanten Zusammenführung einbeziehen. Nach allem, was man bisher über die Nutzer von Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss weiß, werden dadurch nämlich recht unterschiedliche Arten von Gründungen gefördert. Es gilt daher ein hinreichend flexibles Instrument zu schaffen, das den unterschiedlichen Bedürfnissen der Existenzgründer genügen kann.

Einführung eines Saisonkurzarbeitergeldes

Die kostenneutrale Einführung eines Saisonkurzarbeitergeldes für witterungs- und auftragsbedingte Entlassungen kann zwar zu einem Rückgang der registrierten Winterarbeitslosigkeit führen. Allerdings sind in vielen Branchen saisonbedingte Schwankungen im Arbeitsanfall vorhersehbar. Deshalb sollte man dort die erforderliche Anpassung weitgehend über mehr Arbeitszeitflexibilität steuern – zum Beispiel über Arbeitszeitkonten mit längerfristiger Ansparmöglichkeit – und diese Risiken nicht (wieder) der Arbeitslosenversicherung aufbürden.

Grundsicherung für Arbeitssuchende

Im Bereich des SGB II beschränken sich die Regelungen im Koalitionsvertrag im Wesentlichen darauf, nicht intendierte Wirkungen des Gesetzes zu beseitigen und Kostensenkungen zu erreichen. Dies betrifft insbesondere die Gruppe der Jugendlichen unter 25 Jahren, aber auch die EU-Ausländer und die Partner in eheähnlichen Gemeinschaften. In ihren sozialen Wirkungen können diese Änderungen noch nicht beurteilt werden.

Ebenfalls wird noch zu klären sein, welche Folgen die Kürzung der Beitragszahlungen in die Rentenversicherung für die Rentenansprüche der ALG-II-Bezieher haben wird. Im Bundeshaushalt dürfte sich zwar kurzfristig eine Entlastung im SGB-II-Titel ergeben. Alles in allem ist aber zu erwarten, dass es wegen eines steigenden Zuschussbedarfs bei der Rentenversicherung zu keinen dauerhaften Einsparungen kommen wird.

Bei der organisatorischen Zuständigkeit der Arbeitsgemeinschaften und der optierenden Kommunen für die Grundsicherung sieht der Koalitionsvertrag eine Beibehaltung der gegenwärtigen Regelungen vor – mindestens bis zum ursprünglich geplanten Evaluationsabschluss, gegebenenfalls auch noch drei Jahre länger. Aus wissenschaftlicher wie aus pragmatischer Sicht erscheint es sinnvoll, den unterschiedlichen Modellen nach einer schwierigen Aufbauphase nun eine Bewährungschance im „Regelbetrieb“ zu geben, bevor über das weitere Vorgehen entschieden wird.

Ausblick

CDU/CSU und SPD stehen vor der Herausforderung, in einem Umfeld schwachen Wirtschaftswachstums und hoher Staatsverschuldung positive Impulse auf dem Arbeitsmarkt zu setzen. Dabei sollte das Hauptziel darin bestehen, die Schaffung dauerhafter und stabiler Beschäftigungsverhältnisse wirksam zu unterstützen.

Mit Blick auf die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne setzt der Koalitionsvertrag in richtiger Weise auf Kontinuität und in erfreulich starkem Maße auf wissenschaftliche Evaluation. Es wäre nach den zahlreichen Veränderungen in den letzten Jahren auch nicht hilfreich gewesen, alles erneut in Frage zu stellen, ohne die ausstehenden Forschungsergebnisse abzuwarten.

In anderen Teilen des Koalitionsvertrages vermisst man jedoch eine Vision, die die Menschen mitnimmt. Viele entscheidende Punkte mussten bisher ausgeklammert werden: die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme (Gesundheit, Pflege), die große Einkommensteuerreform, Finanzierungsfragen des Föderalismus oder verbesserte Rahmenbedingungen für Beschäftigung am unteren Ende der Lohnskala. Die für Wirtschaft und Gesellschaft elementare mittelfristige Planungssicherheit bedarf damit der intensiven Nacharbeit.

Alles in allem ist jedoch positiv anzumerken, dass die politische Handlungsfähigkeit wieder hergestellt ist. Die neue Regierung lässt zudem die Bereitschaft erkennen, den Wählerauftrag aktiv wahrzunehmen. Im Zweckbündnis der Großen Koalition ist die Chance angelegt, die Weichen auf der Basis eines breiten politischen und gesellschaftlichen Konsenses grundlegend zu stellen.

Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass die Parteien im täglichen Regierungsgeschäft ein wechselseitiges Vertrauensverhältnis aufbauen. Nur so lassen sich die zentralen politischen Fragen mit einer langfristigen Perspektive angehen, die sich nicht um den kurzfristigen (Wahl-) Erfolg schert. Erst dann ist zu erwarten, dass die politischen Hebel in den kommenden Jahren auch mit dem nötigen Mut bedient werden.

Die Autoren



Dr. Martin Dietz ist Referent beim Vizedirektor des IAB.



Dr. Susanne Koch ist Leiterin der Koordination der Evaluationsforschung am IAB.



Dr. Elke J. Jahn ist Leiterin der Arbeitsgruppe Leiharbeit.



Peter Schnur ist Mitarbeiter im Forschungsbereich 3 „Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt“ am IAB.



Dr. Ulrich Walwei ist Vizedirektor und Leiter des Forschungsbereichs 3 „Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt“ am IAB.



Dr. Gerd Zika ist Mitarbeiter im Forschungsbereich 3 „Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt“ am IAB.

Für weitere Informationen

martin.dietz@iab.de, susanne.koch@iab.de, elke.jahn@iab.de, peter.schnur@iab.de, ulrich.walwei@iab.de, gerd.zika@iab.de