

Schlussbericht der Enquête-Kommission Demographischer Wandel

Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“

Auszug aus dem Schlussbericht zu Punkt 3

3.1.1 Mobilisierung von Beschäftigungspotenzialen

Die künftige Arbeitsmarktpolitik hat zunächst die Arbeitsmarktnachfrage abzuschätzen. Dazu bedarf sie besserer und zielgenauerer Instrumente. Darüber hinaus geht es bei der Steuerung des Arbeitskräfteangebotes um die Mobilisierung von Beschäftigungspotenzialen und die Schaffung jeweils entsprechender Voraussetzungen und Rahmenbedingungen. Da zukünftige Belegschaften nicht nur älter, sondern vor allem auch anders zusammengesetzt sein werden (u. a. mehr Frauen und mehr Arbeitskräfte ausländischer Herkunft), müssen sich Arbeitsmarkt- und Personalentwicklungspolitik stärker auf unterschiedliche Beschäftigtengruppen und deren je spezifische Präferenzen und Bedarflagen einstellen. Für berufstätige Eltern(-teile) besteht besonderer Handlungsbedarf in Bezug auf die Rahmenbedingungen für eine bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie. Wie europäische Erfahrungen gezeigt haben (z. B. Frankreich), kann dies übrigens auch eine positive Geburtenentwicklung begünstigen. Ein besonderer Handlungsbedarf hinsichtlich der Intensivierung von Bildungs- und beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen besteht für alle Frauen, Ältere, behinderte Menschen und bereits hier lebender Ausländerinnen und Ausländer. Um die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu erreichen, ist es erforderlich, alle arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Vorfeld auf ihre geschlechtsspezifischen Auswirkungen zu überprüfen.

3.1.2 Arbeitsmarktreformen

Vor dem Hintergrund der sich rasch entwickelnden und stark differenzierten Arbeitsmärkte sind zur Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenziales als eine Antwort auf den demographischen Wandel Arbeitsmarktreformen notwendig mit dem Ziel, Beschäftigungshemmnisse abzubauen und den Übergang von Erwerbslosen in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse insbesondere bei den Zielgruppen der niedrigqualifizierten bzw. älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu fördern.

Nach dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ muss intensiv auf die individuellen Potenziale und Probleme der Arbeitsuchenden und die Bedürfnisse der Unternehmen eingegangen werden, um Erwerbspotenziale in konkrete Beschäftigung einmünden zu lassen, Fehlsteuerungen müssen abgebaut werden. Die mit dem Job-AQTIV-Gesetz erfolgte Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung muss durch weitere, vor allem praxisbezogene Reformstufen zur Verbesserung des Überganges in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse weiter voran getrieben werden. Im Rahmen eines umfassenden Gesamtansatzes geht es unter anderem um folgende Bereiche:

- Abbau unnötiger Regulierungen, die Fehlsteuerungen verursachen oder als Beschäftigungshemmnisse wirken,
- Verzahnung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe mit der Perspektive, die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für die erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher nach einer eingehenden Prüfung zusammenzuführen,
- regelmäßige Überprüfung des Abstandes zwischen Sozialhilfe und Nettolöhnen (in unterdurchschnittlich bezahlten Tarifbereichen) im Hinblick auf Fehlanreize,
- verstärkte Realisierung der gesetzlich vorgesehenen Mitwirkung der Leistungsempfänger bei der Stellensuche sowie die Weiterentwicklung der Anreize zur Eigeninitiative und Mithilfe,



- – Verbesserung der Kombinationsmöglichkeiten zwischen Transferleistungen und Arbeitseinkommen,
- – Ausbau von gezielten Maßnahmen, um benachteiligten Jugendlichen den Übergang in das Arbeitsleben zu erleichtern,
- – bedarfsgerechte und zukunftssträchtige Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose, insbesondere Frauen, Ausländer und Niedrigqualifizierte, unter Berücksichtigung von betrieblichen Erfordernissen, wobei eine Einengung auf einzelbetriebliche Verhältnisse vermieden werden soll.

Die Vermittlung von Arbeitslosen und die Registrierung der Arbeitskräfte suchenden Unternehmen muss effizienter und leistungsorientierter gestaltet werden. Eine schnelle und effiziente Eingliederung von Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt setzt folgende Grundkonzeption für die Bundesanstalt für Arbeit voraus:

- – Dienstleistungen im Wettbewerb mit privaten Dienstleistungsanbietern,
- – Konzentration auf Kernaufgaben mit der Arbeitsvermittlung im Zentrum,
- – modernes kundenorientiertes Unternehmensmanagement mit hoher Leistungsfähigkeit.

Um die Vermittlung von Arbeitslosen effizienter und leistungsorientierter zu gestalten, sollte das Vermittlungsgeschäft stärker als bislang um private Dienstleister ergänzt werden. So genannte Jobzentren sollten ähnlich wie in Kanada oder den Niederlanden eingerichtet werden, um eine unbürokratische Zusammenarbeit zu gewährleisten. In diesen Zentren wären öffentliche und private Vermittler, Personaldienstleister in der Zeitarbeit oder Büros von Bildungsträgern unter einem Dach zusammengefasst. Alle Arbeitsuchenden könnten hier Beratungs-, Vermittlungs- und Arbeitsförderungsleistungen sowie die erforderlichen Sozialleistungen aus einer Hand erhalten.

3.1.3 Senken der Beschäftigungsschwelle für Geringqualifizierte

Ein Ziel einer zukünftigen Arbeitsmarktpolitik muss es sein, die Beschäftigungsschwelle für Geringqualifizierte zu senken. Bislang haben geringqualifizierte Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger nur wenig Anreize, eine Arbeit aufzunehmen, weil die staatlichen Transferzahlungen in bestimmten Konstellationen und gegebenenfalls unter Einbezug von Schwarzarbeit nahezu bei dem liegen, was Geringqualifizierte verdienen können. Deshalb sollten steuerfinanzierte Anreize zur Arbeitsaufnahme im Niedriglohnbereich bundesweit und flächendeckend eingeführt werden, jedoch so ausgestaltet sein, dass Mitnahmeeffekte möglichst vermieden werden. Finanzielle Anreize sollten je nach Zielrichtung und Wirksamkeit in Form von Kombilöhnen, Einstiegsgeldern, degressiv gestaffelten steuerfinanzierten Zuschüssen oder der negativen Einkommensteuer zu den Sozialversicherungsbeiträgen gewährt werden.

3.1.4 Grundsatz der Nachrangigkeit der Sozialhilfe

Der Grundsatz der Nachrangigkeit der Sozialhilfe sollte so vereinheitlicht werden, dass der Rückgriff auf eigenes Vermögen sowie der Rückgriff auf unterhaltspflichtige Angehörige vom Alter und der Dauer der bisherigen Erwerbstätigkeit abhängig gemacht wird. So sollten zur Altersversorgung dienende Vermögenswerte älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die bereits länger erwerbstätig gewesen sind, großzügiger geschützt werden.



3.1.5 Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Die Arbeitslosen- und Sozialhilfe sollten verzahnt und die inhaltlichen Regelungen angeglichen werden. Beide Hilfen sollten unter der Vorgabe reformiert werden, dass effektivere Anreizmöglichkeiten für und Einwirkungsmöglichkeiten auf Arbeitsfähige eingeführt werden.

3.1.6 Flexibilisierung der Arbeitszeit- und Entgeltpolitik

Auf dem Gebiet der Arbeitszeit- und Entgeltpolitik sind mehr Flexibilisierungsmöglichkeiten bei der Arbeitszeit vor allem in Bezug auf Jahres- und Lebensarbeitszeit zu entwickeln. Die Einführung von Langzeitkonten sowie die Differenzierungen des individuellen Arbeitszeitvolumens, etwa nach dem Lebensalter, sind wünschenswert. Dies ist auch im Interesse der Beschäftigten, die je nach Lebensalter häufig sehr unterschiedliche Wünsche hinsichtlich der Dauer ihrer Arbeitszeit haben.

Im Rahmen flexibler tarifvertraglicher und betrieblich vereinbarter Regelarbeitszeiten und Arbeitskorridore können mit jüngeren und älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern flexible und beschäftigungswirksame Arbeitszeiten vereinbart werden.

In der Tarifpolitik und der betrieblichen Einkommensgestaltung ist zu prüfen, ob das gegenwärtige Senioritätsprinzip, dort wo es besteht, zu einem Leistungsprinzip weiterentwickelt werden kann.

Sondervotum der Mitglieder der Fraktion der FDP und des Sachverständigen Knappe

Überdies sollten verstärkt variable Elemente in die Entgelttarifverträge eingeführt werden. Die Überprüfung variabler Einkommensbestandteile wie z. B. Leistungsentgelte und Erfolgsbeteiligungen im Rahmen von Bonussystemen sowie die Möglichkeit von Einsteigertarifen ist wünschenswert. Unabhängig davon müssen unter Umständen die gesetzlichen Möglichkeiten geschaffen werden, falls die Tarifvertragsparteien die notwendige Flexibilität in der Arbeitszeit und Arbeitsvergütung nicht zustande bringen.

Replik der Mitglieder der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen und der Sachverständigen Colla, Naegele, Pfaff, Rürup, Schmidt und Zander

Bereits heute kooperieren Belegschaften und Betriebsräte in arbeitsplatzgefährdenden betrieblichen Krisensituationen mit der Unternehmensleitung auf vielfältige und effektive Weise. Eine generelle Beseitigung von Tarifnormen ist dafür nicht erforderlich. Die Koalition lehnt alle Vorschläge ab, die den Tarifvertrag und die Tarifautonomie zur Disposition stellen.

Sondervotum der Mitglieder der Fraktion der FDP und des Sachverständigen Knappe

In Bezug auf die Arbeitsorganisation und Arbeitsmarktbedingungen ist es erforderlich, die Eigenverantwortung von Arbeitgeberinnen/Arbeitgebern und Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmern zu stärken, indem ihnen Wahl- und Optionsmöglichkeiten eröffnet werden. So sollte eine Reform des Kündigungsschutzes angestrebt werden, um die Eingangsschwelle in den ersten Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose, Berufsanfänger und Arbeitsuchende zu senken. Notwendig hierbei ist, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weiter gegen willkürliche Kündigungen geschützt bleiben.

Replik der Mitglieder der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen und der Sachverständigen Colla, Naegele, Pfaff, Rürup, Schmidt und Zander

Das deutsche Kündigungsschutzrecht sichert die Balance zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen. Es gilt für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unabhängig von ihrem Alter. Nach einer OECD-Analyse aus dem Jahr 1999 hat die Ausgestaltung des Beschäftigungsschutzes wenig oder gar keine Auswirkungen auf den Umfang der Arbeitslosigkeit.



Sondervotum der Mitglieder der Fraktion der PDS und der Sachverständigen Michel

Die demographische Entwicklung wird nicht ausreichen, um in der mittleren Frist (2020) die Massenarbeitslosigkeit zu beseitigen oder sogar zu einem allgemeinen Arbeitskräftemangel führen. Die Arbeitskräftenachfrage wird bestenfalls stagnieren.

In den neuen Bundesländern wird der Trend der demographischen Entwicklung zusätzlich durch die Wanderung vorrangig junger Menschen und der geringeren Anzahl der Geburten in den Jahren nach 1990 verstärkt.

Die Summe der nachgefragten Güter und Dienstleistungen wird sinken und damit die Arbeitskräftenachfrage.

In diesem Spannungsfeld wird es in den kommenden Jahren vor allem um die Verringerung der bestehenden Arbeitslosigkeit gehen. Die dazu notwendigen Maßnahmen müssen mit gesetzlichen Maßnahmen verbunden werden, die eine Gleichstellung von Frau und Mann im Berufsleben erreicht, die Integration von Menschen mit Behinderungen fördert und ältere Erwerbstätige nicht ins Abseits stellt.

Deshalb muss eine solche emanzipatorische Politik durch Maßnahmen flankiert werden, die zum einen die effektive Nachfrage und damit die nachgefragte Arbeitsmenge erhöhen und zum anderen jedem Menschen in der Gesellschaft, der dies will, einen Zugang zur nachgefragten Arbeitsmenge ermöglicht. Die Instrumente dafür sind eine steuerfinanzierte Ausdehnung der staatlichen Ausgaben und gesetzlichen Regelungen, die eine gerechtere Verteilung der bestehenden Arbeitsmenge fördern.

In einem ersten Schritt sollen durch ein kommunales Investitionsprogramm, bei dessen regionaler Verteilung die spezielle Situation in den neuen Bundesländern berücksichtigt werden soll, und ein öffentliches Förderprogramm für ältere Arbeitslose ab 55 Jahre aufgelegt werden.

Die tariflich vereinbarte Arbeitszeit deckt sich nicht mit der tatsächlichen Arbeitszeit des einzelnen Erwerbstätigen. Eine wöchentliche Höchstarbeitszeit von 40 Stunden ist deshalb das wirksamste Mittel zum Abbau der geleisteten Überstunden. Das Arbeitszeitgesetz ist darum so zu ändern, das die 40-Stunden-Woche zur gesetzlichen Höchstarbeitszeit wird.

Darüber hinaus muss ein mittelfristig angelegtes beschäftigungspolitisches Gesamtprogramm aufgelegt werden, das neben der Ausweitung der öffentlichen Investitionen Maßnahmen zur Reform der Unternehmensförderung, zur Förderung der regionalen Infrastruktur, zum Ausbau des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, zum Überstundenabbau und zur Arbeitszeitverkürzung, zur Arbeitsmarktpolitik und zum Aufbau Ost enthalten sollte.

Eine Reform des Arbeitsmarktes allein schafft keine Arbeitsplätze. Die heutige Hauptfrage Massenarbeitslosigkeit wird die zukünftige Hauptfrage bleiben, solange existenzsichernde Arbeitsplätze fehlen.

Die Lösung wird auch nicht in der Absenkung des Abstandes der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe liegen, da der Abstand zum existenzsichernden Arbeitsentgelt schon heute ausreichend ist und so ein Anreiz zur Arbeitsaufnahme nicht gegeben ist.

Dazu ist die Tätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit auf ihre Kernbereiche zu konzentrieren, ohne dass wichtige Aufgaben aufgegeben werden. Ihre Tätigkeit muss qualifiziert werden.

Ihre Hauptaufgaben muss die Verhütung und den Abbau der Arbeitslosigkeit sowie die Gewährung von Unterstützungshilfen bei Arbeitsausfall umfassen. Der Aufgabenkatalog hat daher auch in Zukunft folgende Bereiche zu beinhalten:

- – Arbeits- und Ausbildungsstellenvermittlung,



- – Arbeits- und Berufsberatung,
- – Arbeitsmarktpolitik/aktive Förderung,
- – Zahlung von Unterstützungsleistungen/Leistungsgewährung.

Darüber hinaus muss die Bundesanstalt für Arbeit weiterhin einen Beitrag zur Ordnung des Arbeitsmarktes leisten, etwa durch die Vermeidung von Bezahlung unter Tarif. Im Rahmen der aktiven Förderung nicht zu unterschätzen ist dabei ihr Wirken für die Verknüpfung von Arbeitsmarkt und Strukturpolitik sowie ihre Rolle beim Überstundenabbau und der Teilzeitförderung. Besonders wichtig bleibt – insbesondere in den neuen Bundesländern – der von der Bundesanstalt organisierte 2. Arbeitsmarkt. Entfiele er, würde der Druck auf Erwerbslose, für einen Hungerlohn zu arbeiten, noch zunehmen.

Nach: Deutscher Bundestag Drucksache 14/8800 vom 28. 03. 2002: Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“

