

# Jahreswirtschaftsbericht 2005

## Den Aufschwung stärken – Strukturen verbessern

### II. Wichtige Strukturpolitiken und -reformen im Einzelnen

#### A. Arbeitsmarkt und Beschäftigung - Eigenverantwortung und Flexibilität

9. (Arbeitsmarktpolitik) Die Arbeitsmarktreformen der Bundesregierung sind eingebettet in die grundsätzlichen Weichenstellungen der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik. Die wichtigste Zielsetzung der Bundesregierung ist die Rückkehr auf einen Wachstums- und Beschäftigungspfad, der den Abbau von Arbeitslosigkeit ermöglicht. Mit den bereits erfolgten Reformen auf dem Arbeitsmarkt - etwa der Einführung der Ich-AG, der Neuregelung der Mini- und Midi-Jobs, der Neustrukturierung der Bundesagentur für Arbeit, der beschäftigungsorientierten Flexibilisierung des Kündigungsschutzes, der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige - hat die Bundesregierung wesentliche Voraussetzungen dafür geschaffen (vgl. im Detail JWB 2004 Tz 15ff). Leitmotiv der Arbeitsmarktreformen ist der aktivierende Sozialstaat. In seinem Mittelpunkt steht ein gewandeltes Verständnis der Aufgabenteilung des Staates und der Bürgerinnen und Bürger, das im zentralen Lebensbereich der Erwerbsarbeit nach dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ auf eine neue Balance zwischen Eigeninitiative des Einzelnen einerseits und staatlich organisierter Daseinsvorsorge andererseits abzielt.

Die auf den vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt (vgl. hierzu im Einzelnen JWB 2004, Kästen 7-9) basierende „neue Arbeitsmarktpolitik“ zeigt erste Erfolge. Insbesondere die Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf rasche Integration in den ersten Arbeitsmarkt und die hohe Anzahl der Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit haben einen signifikanten Anstieg der Arbeitslosigkeit im Verlauf des vergangenen Jahres verhindert. Insgesamt nutzten im Jahr 2004 knapp 176.000 Arbeitslose die Möglichkeit, sich in Form der Ich-AG selbstständig zu machen. Damit wurden seit Einführung dieses Instruments im Januar 2003 knapp 273.000 Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit gefördert. Hinzu kamen 2004 etwa 185.000 Existenzgründungen durch das bewährte Überbrückungsgeld.

Nach vorläufigen Berechnungen der BA lag die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Juni 2004 mit etwa 4,8 Mio. um rund 400.000 höher als ein Jahr zuvor. Gleichzeitig gab es im Juni 2004 etwa 1,66 Mio. Menschen, die neben einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung einen geringfügigen Nebenjob hatten. Dies sind etwa 500.000 mehr als ein Jahr zuvor. In der dynamischen Entwicklung der Mini-Jobs zeigt sich, dass eine Erhöhung der Flexibilität für Unternehmen positive Auswirkungen auf die Beschäftigung hat.

Was die auch vom Rat zum Ausdruck gebrachten Bedenken anbelangt, dass diese Form der Erwerbstätigkeit andere sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verdrängen könne, weist er selbst darauf hin, dass dazu bisher keine belastbare empirische Evidenz vorliegt (JG Tz 679). Auch die BA sieht hierzu weiteren Forschungsbedarf. Ihre aktuellen statistischen Auswertungen zeigen jedoch, dass die Ausweitung ausschließlich geringfügig entlohnter Beschäftigung auch auf Betriebe mit Zuwächsen bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung entfällt. In seinem Exkurs zur Einnahmeschwäche der Sozialversicherungen zeichnet der Rat ein differenziertes Bild zur relativen Bedeutung der Mini-Job-Regelung für die Beitragsentwicklung in den Sozialversicherungen (JG Tz 349). Gleichwohl wird die Bundesregierung der Kritik auf der Basis der noch ausstehenden Evaluation nachgehen.

Die von der Bundesregierung auf den Weg gebrachte neue monatliche Arbeitsmarktstatistik nach dem international vergleichbaren Standard der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) wird vom Rat begrüßt. Der Rat stellt fest: „Die Heterogenität der Anforderungen (an die Arbeitsmarktstatistik) zeigt, dass sich das Informationsbedürfnis über den Umfang der Unterbeschäftigung nicht durch eine einzel-

ne Statistik befriedigen lässt. Der Streit um die richtige Abgrenzung der Arbeitslosigkeit ist insofern müßig" (JG Tz 247, Kasten 15). Der Rat hält es für wünschenswert, dass diese Zahlen nach IAO-Standard mehr Aufmerksamkeit finden. Die neue monatliche Statistik könne zur besseren Erklärung der Entwicklung am Arbeitsmarkt beitragen. Die Arbeitslosenzahlen nach IAO-Standard werden im Gegensatz zur BA-Statistik nicht aus Registern der BA, sondern durch Bevölkerungsbefragungen gewonnen. Dadurch ist es u. a. möglich, auch Personen, die sich nicht bei einer Arbeitsagentur melden, aber aktiv Arbeit suchen, als arbeitslos zu erfassen. Umgekehrt sucht ein Teil der bei der BA registrierten Arbeitslosen gar nicht aktiv Arbeit und hat sich anscheinend aus anderen - vor allem leistungsrechtlichen - Gründen bei einer Arbeitsagentur gemeldet. Diese Personen werden in der Statistik nach IAO-Standard nicht als Arbeitslose gezählt. Damit wird die neue Statistik zusammen mit der weiterhin notwendigen BA-Statistik ein wesentlich differenzierteres Bild des Phänomens Arbeitslosigkeit ermöglichen, als es bisher der Fall war.

10. (Grundsicherung für Arbeitsuchende) Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende ist auch nach Ansicht des Rates ein wichtiger Schritt: „Dieser Reformschritt ist insgesamt gesehen zielführend und verdient Anerkennung. Denn im Kern geht es darum, für die Empfänger dieser Unterstützungszahlungen genügend wirksame Anreize zu schaffen, eine Arbeit in Form eines regulären Beschäftigungsverhältnisses aufzunehmen" (JG Tz 671). Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind am 1. Januar 2005 an die Stelle der bisherigen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige getreten.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist beschäftigungsfördernd ausgerichtet. Durch eine verbesserte und personalintensivere Vermittlungsstrategie (bereits zum 1. Januar 2005 Personalschlüssel bei arbeitslosen jungen Menschen unter 25 Jahren von 1:75, bei allen anderen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Laufe des Jahres 2005 von 1:150) sollen Langzeitarbeitslose schneller in reguläre Beschäftigung integriert werden. Gelingt dies nicht sofort, können Leistungsbezieher vorübergehend im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten gegen Zahlung einer Mehraufwandsentschädigung zugewiesen werden. Diese Zusatzjobs - in der Öffentlichkeit unzutreffend als „Ein-Euro-Jobs" bezeichnet - sollen erwerbsfähige Hilfebedürftige wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Die Mehraufwandsentschädigung wird zusätzlich zum Arbeitslosengeld II gezahlt. Solche gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten sind seit Jahrzehnten aus der Sozialhilfe bekannt. Für viele Langzeitarbeitslose eröffnen sie die Chance, den Kontakt zur Arbeit nicht zu verlieren und die eigene Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. Regelmäßig sollten nach einem befristeten Zusatzjob weitere Eingliederungsmaßnahmen folgen.

Der Rat sieht in diesen Arbeitsgelegenheiten eine - verglichen mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - günstige Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Er befürchtet aber, dass durch die Zusatzjobs „-vorbehaltlich der Sanktionsmöglichkeiten bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit - die Anreize, auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Stelle aufzunehmen, deutlich geschwächt" werden (JG Tz 252), da die Mehraufwandsentschädigung anders als eine reguläre Erwerbstätigkeit nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird. Entgegen seiner Darstellung in einer Vergleichsrechnung umfassen die Zusatzjobs jedoch keine Vollzeitbeschäftigung, sondern maximal bis zu 30 Stunden wöchentlich, um den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine Arbeitssuche auf dem regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die Bundesregierung teilt daher die Befürchtung des Rates nicht. Das Leistungssystem der Grundsicherung setzt darüber hinaus gezielt Anreize zur Beschäftigungsaufnahme. Der Bereich, ab dem jeder hinzuverdiente Cent in voller Höhe angerechnet wird, beginnt jetzt erst bei monatlichen Bruttoeinnahmen von mehr als 1.500 €. Neben der Pflicht, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen, tritt damit auch ein monetärer Anreiz, im Leistungsbezug eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Gleichzeitig wird durch die gestaffelte Freibetragsregelung erreicht, dass Leistungsbezieher mit geringen Nebeneinkommen sich um die Aufnahme einer höher entlohnten Beschäftigung bemühen, die auch zu einer Bedarfsdeckung führen kann.

Die Leistungen der Grundsicherung werden entweder in Arbeitsgemeinschaften, die von den Arbeitsagenturen und Kommunen gemeinsam gebildet werden, oder in alleiniger Trägerschaft der Kommunen (in bundesweit 69 Landkreisen und kreisfreien Städten) erbracht. Das bedeutet für die Bürger in der Regel nur noch eine Anlaufstelle und damit weniger Bürokratie und mehr Service: Für die Träger



bedeutet dies vor allem mehr Zeit für eine effiziente Vermittlung und gezielte Förderung. 11. (Umbau der Bundesagentur für Arbeit) Durch eine umfassende Neuorganisation der Bundesagentur für Arbeit werden derzeit die Service-Leistungen für Arbeitslose und für Arbeitgeber deutlich verbessert. Die Bundesagentur für Arbeit hat umfassende Reformen eingeleitet und wird bis Ende 2005 das Konzept „Kundenzentrum der Zukunft“ flächendeckend umsetzen. Im Zentrum des Reformprozesses steht die Verbesserung der Arbeitsvermittlung für Arbeitslose und Unternehmen. Insgesamt werden die Arbeitsvermittler deutlich mehr Zeit für die Vermittlung zur Verfügung haben, da sie durch „Service-Center“ in hohem Maße von telefonischen Anfragen entlastet werden. In den Agenturen wird für Arbeitgeber-Serviceleistungen ein Zeitbudget reserviert. Die kontinuierliche Erreichbarkeit der zuständigen Vermittlungsfachkräfte wird sichergestellt.

Durch das bei der Bundesagentur für Arbeit neu eingeführte, an Wirkung und Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Führungs- und Steuerungssystem werden die einzelnen Agenturen für Arbeit in Zukunft angehalten, ihre Mittel so einzusetzen, dass eine optimale Mitteleffizienz erreicht und die Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit soweit wie möglich verkürzt wird.

12. (Weiterbildungsförderung) Die Arbeitsmarktreformen zielen in der Weiterbildungsförderung auf höhere Wirksamkeit, eine nachhaltige Qualitätsentwicklung und mehr Wettbewerb zwischen den Bildungsträgern. Im Jahr 2005 wird hierbei ein wesentlicher Schwerpunkt in der Umsetzung und Begleitung des neuen Zertifizierungs- und Akkreditierungsverfahrens für Weiterbildungsträger liegen. Grundlage hierfür ist die zum 1. Juli 2004 in Kraft getretene „Verordnung über das Verfahren zur Anerkennung von fachkundigen Stellen sowie zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch“ (AZWV): Das neue Verfahren leistet einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Qualität des deutschen Weiterbildungsangebots. Die Entscheidung über die Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen obliegt den einzelnen Agenturen für Arbeit vor Ort.

13. (Aktive Arbeitsförderung) Mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze wurden Instrumente der aktiven Arbeitsförderung wie der Vermittlungsgutschein und der Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) weiterentwickelt. Der Anspruch auf Erteilung eines Vermittlungsgutscheines entsteht nun bereits nach sechs Wochen - nicht mehr erst nach drei Monaten. Dadurch soll die Nutzung des Vermittlungsgutscheines verstärkt werden. Um Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken, ist der Wert des Vermittlungsgutscheines nicht mehr von der Dauer vorangegangener Arbeitslosigkeit abhängig, sondern beträgt einheitlich 2.000 €. Damit wird zugleich auch das Verfahren der Erteilung des Gutscheines deutlich vereinfacht. Die erste Rate wird an den privaten Arbeitsvermittler jetzt erst ausgezahlt, wenn das Beschäftigungsverhältnis mindestens sechs Wochen bestanden hat, die zweite Rate weiterhin nach sechs Monaten. Darüber hinaus wird die Dauer der Erprobung des Vermittlungsgutscheines bis zum 31. Dezember 2006 verlängert, da die Evaluation bislang noch aussteht.

Für die Gewährung des Existenzgründungszuschusses (Ich-AG) ist jetzt die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle erforderlich. Mit dieser bereits beim Überbrückungsgeld erprobten Regelung sollen die Qualität von Gründungsvorhaben verbessert, sowie Mitnahmeeffekte verringert werden. Zugleich werden die Erfolgchancen für Gründerinnen und Gründer verstärkt. Der Rat sieht die Begrenzung der Missbrauchsgefahr bei der Gewährung von Existenzgründungszuschüssen und die Umgestaltung des Vermittlungsgutscheines durch die Bundesregierung positiv: „Durch diese Modifikation lassen sich ... Scheinbeschäftigungen beziehungsweise mutmaßlich fingierte Vermittlungen begrenzen“ (JG Tz 262).

Darüber hinaus wurde das Verfahren bei der Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch Umgestaltung der geregelter Zuschüsse zu echten Pauschalen weiter vereinfacht.

14. (Evaluation der „neuen Arbeitsmarktpolitik“) Zur „neuen Arbeitsmarktpolitik“ der Bundesregierung gehört eine konsequente und umfassende wissenschaftliche Begleitung. Diese Evaluierung entsprechend der Entschließung des Deutschen Bundestages (BT Drs. 15198) ist ein Schwerpunkt der Arbeitsmarktforschung im Jahr 2005. Sie soll insbesondere Erkenntnisse darüber liefern, inwieweit die



Arbeitsmarktreformen geeignet sind, zu mehr regulärer Beschäftigung bzw. zum nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen, inwieweit die Wirksamkeit des Instrumenteneinsatzes für einzelne Instrumente oder insgesamt erhöht und weitere Effizienzgewinne erzielt werden können. Die erforderlichen Forschungsaufträge sind vergeben. Ergebnisse werden Ende 2005 und 2006 vorliegen. Außerdem beginnt in diesem Jahr die Evaluation der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

15. (Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA)) Die Sicherung hoher Qualität der Arbeit ist eine wesentliche Voraussetzung für anspruchsvolle Produkte und Dienstleistungen. Sie steht im Mittelpunkt der Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA), in der sich Bund, Länder, Sozialversicherungsträger, Sozialpartner, Unternehmen sowie die Bertelsmann-Stiftung und die Hans-Böckler-Stiftung zusammengeschlossen haben; um auf die tief greifenden strukturellen Veränderungen in den Tätigkeitsinhalten und Anforderungen an die Beschäftigten zu reagieren. Zentrale Themen sind die Förderung von Gesundheit, Motivation und Qualifikation der Beschäftigten, Verbesserung der betrieblichen Arbeitsorganisation und Einführung moderner Produktions- und Dienstleistungskonzepte. Die Initiative sorgt für die Aufbereitung und Verbreitung guter praktischer Erfahrungen durch Initiativkreise, Bildungsträger, Veranstaltungen (Seminare, Workshops) und Veröffentlichungen, vor allem auch im Internet ([www.inqa.de](http://www.inqa.de)). In den Jahren 2004 und 2005 steht die Kampagne „30, 40, 50 plus gesund arbeiten bis ins Alter“ im Mittelpunkt.

16. (Ausbau der Kinderbetreuung) Lebenslagen und Lebenspläne junger Menschen haben sich ebenso wie die Bedingungen der Arbeitswelt in den letzten Jahren grundlegend verändert. Dieser Wandel erfordert eine realitätsbezogene Anpassung der Rahmenbedingungen für junge Familien. Vom Ausbau qualifizierter Angebote zur Erziehung, Bildung und Betreuung profitieren Kinder und ihre Familien ebenso wie Gesellschaft und Wirtschaft: Kinder durch eine familienergänzende frühe Förderung, Eltern durch eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die Wirtschaft durch mehr qualifizierte Arbeitskräfte, die Gesellschaft durch höhere Geburtenzahlen. Die Bundesregierung hat daher das Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz - TAG) initiiert, das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist. Ziel ist es, bei der Kinderbetreuung bis zum Jahre 2010 auf westeuropäisches Niveau aufzuschließen. Das TAG sieht vor, dass die für Kinderbetreuung zuständigen Länder und Kommunen ihre Angebote in Tageseinrichtungen und in Tagespflege für die unter Dreijährigen ab 2005 so erweitern, dass sie bis zum Jahr 2010 dem Bedarf von Eltern und ihren Kindern entsprechen; Die Zahl von derzeit rd. 60.000 Betreuungsplätzen soll kontinuierlich erhöht werden. Bis 2006 soll es in Westdeutschland doppelt so viele Plätze wie heute, im Jahr 2010 ca. 230.000 zusätzliche neue Plätze neben den bereits vorhandenen geben. Der Ausbau der Angebote zur Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in den alten Bundesländern und ihre Erhaltung und Weiterentwicklung in den neuen Bundesländern sind ein zentraler Baustein für die Sicherung der Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft.

Weitere konkrete Verbesserungen der Balance von Familie und Arbeitswelt erarbeitet die Bundesregierung zusammen mit Gewerkschaften und Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft seit Juni 2003 im Rahmen der „Allianz für die Familie“. Schwerpunkte der Arbeit sind die moderne Arbeitsorganisation, flexible Arbeitszeiten und eine familienbewusste Personalentwicklung.

17. (Zuwanderungsgesetz) In der deutschen Wirtschaft besteht erheblicher Bedarf an hoch qualifizierten Fachkräften, der trotz hoher Arbeitslosigkeit in einigen Bereichen auch durch Qualifizierungsmaßnahmen oftmals nicht adäquat gedeckt werden kann. Auch vor dem Hintergrund der mit der Globalisierung und der demografischen Entwicklung verbundenen zukünftigen ökonomischen Herausforderungen ist daher ein Umdenken in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik erfolgt. Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz wird eine neue Zuwanderungs- und Integrationspolitik eingeleitet. Zwar wird der bislang geltende Anwerbestopp im Bereich der Zulassung zu qualifizierten und weniger qualifizierten Tätigkeiten aufrechterhalten; Sonderregelungen für diese Gruppen erfolgen durch Beschäftigungsverordnungen. Für hoch qualifizierte ausländische Spitzenkräfte wurden jedoch erleichterte Zulassungsmöglichkeiten geschaffen. Sie erhalten eine Niederlassungserlaubnis, die mit einem unbeschränkten Aufenthalt verbunden ist. Ihre Familienangehörigen erhalten ein Aufenthaltsrecht, das sie zu jeder Art von Beschäftigung berechtigt.

Staatsangehörige aus den neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas erhalten einen Zugang zum Arbeitsmarkt bei qualifizierten Beschäftigungen nur dann, wenn kein Deutscher, kein Unionsbürger oder gleichberechtigter Drittstaatler zur Verfügung steht. Sie haben aber Vorrang gegenüber Zuwanderern aus Drittstaaten. Auch ausländischen Studenten, die nach ihrem Abschluss häufig in andere mit Deutschland auf dem internationalen Markt konkurrierende Staaten abwanderten, wird eine Arbeitsaufnahme nach den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen gemäß ihrer Ausbildung gestattet. Zur Arbeitsplatzsuche können sie für die Dauer eines Jahres eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Im Hinblick auf die Zuwanderung von Selbstständigen kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn bei gesicherter Finanzierung ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder besonderes regionales Bedürfnis besteht und die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt. Dies ist regelmäßig der Fall bei Ausländern, die mindestens 1 Mio. € investieren und mindestens zehn Arbeitsplätze schaffen.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil des Zuwanderungsgesetzes ist die Einführung von Regelungen für die Integration von Neuzuwanderern, Aussiedlern und schon länger in Deutschland lebenden Ausländern.

Nach: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005): Jahreswirtschaftsbericht 2005, Auszug zu Punkt II. A., S. 30-36

