

Die Chance nutzen - Reformen mutig voranbringen

Jahresgutachten 2005/2006 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Auszug aus dem ersten Kapitel: Arbeitsmarkt - Den Reformkurs fortsetzen

33. Zwei Problembereiche kennzeichnen die prekäre Lage auf dem Arbeitsmarkt: die besonders hohe Arbeitslosigkeit unter den geringqualifizierten Arbeitnehmern und die Verfestigung der Arbeitslosigkeit, die sich vor allem in einem hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen niederschlägt. Jedes Reformprogramm für mehr Beschäftigung muss für diese beiden Problemfelder Lösungsansätze bereitstellen und sich daran messen lassen.

34. Ein Abbau der Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter setzt sowohl eine höhere Arbeitsnachfrage voraus als auch die Bereitschaft der Arbeitslosen, derartige Arbeitsplätze zu marktgerechten Löhnen anzunehmen. Im Hinblick auf die Arbeitsnachfrage gilt aus der Sicht der Unternehmen das gleiche wie für jeden anderen Beschäftigten auch, dass nämlich die Arbeitskosten durch die entsprechende Produktivität des Arbeitnehmers gedeckt sein müssen. Mit Blick auf den Niedriglohnbereich kommt es daher auf eine hinreichende Auffächerung der qualifikatorischen Lohnstruktur an. Gefordert sind hier in erster Linie die Tarifvertragsparteien, allerdings auch der Gesetzgeber, indem er im Tarifvertragsrecht die Rahmenbedingungen setzt, die eine Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur unterstützen, etwa durch eine Erweiterung des Günstigkeitsprinzips. Die Einführung tariflicher oder gesetzlicher Mindestlöhne läuft diesen Intentionen jedoch entgegen. Neben wettbewerbsfähigen Löhnen muss für einen funktionierenden Bereich gering qualifizierter Arbeit eine Nachfrage nach einfachen Tätigkeiten vorhanden sein. Die Bedeutung der Schattenwirtschaft insbesondere im Dienstleistungssektor belegt indes eindrücklich ein erhebliches Marktpotenzial. Hinsichtlich der Bereitschaft der Arbeitslosen, angebotene Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich zu akzeptieren, kommt es darauf an, die sozialstaatlich gebotene Mindestsicherung - das Arbeitslosengeld II - gleichermaßen mit hinreichend attraktiven Arbeitsanreizen wie auch mit wirkungsvollen Sanktionsmechanismen zu kombinieren.

Eine Politik zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit, der zweiten zentralen Aufgabe, muss daran ansetzen, die Dynamik am Arbeitsmarkt so zu erhöhen, dass die Verweildauer in der Arbeitslosigkeit abnimmt und so eine De-facto-Ausgrenzung der Arbeitslosen vom Arbeitsmarkt verhindert wird. Wirtschaftspolitisch beeinflussbar sind hier zum einen die Effizienz der Arbeitsvermittlung wie auch der gesetzliche Kündigungsschutz. Dieser schützt die Beschäftigten recht wirksam, erschwert aber den Arbeitslosen den Wiedereintritt in ein Beschäftigungsverhältnis. Statt einer durchgreifenden Lockerung des Kündigungsschutzes hat die Politik den Arbeitsmarkt an den Rändern liberalisiert, indem sie spezielle, atypische Beschäftigungsverhältnisse, wie beispielsweise Mini-Jobs, fördert. Damit wurde dem Anpassungsdruck Rechnung getragen, jedoch wäre anstelle einer solchen Zwei-Klassen-Gesellschaft auf dem Arbeitsmarkt die gleichmäßigere Verteilung der Anpassungslasten auf alle Beschäftigten durch eine Flexibilisierung des Arbeitsmarkts in der Breite ein vorzuziehender Weg gewesen. Schließlich muss auch die Lohnpolitik die Wiedereintrittschancen von Langzeitarbeitslosen erhöhen, etwa mit Hilfe individuell oder kollektiv vereinbarter Einstiegslohne.

35. Es dürfen keine Illusionen darüber bestehen, wie schwierig es sein wird, diese Probleme zumindest deutlich zu verringern, geschweige denn zu lösen. Die Erfahrungen anderer Länder, die erfolgreich bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit waren, lehren, dass es eines langen Atems bedarf, bis sich die positiven Effekte von Reformmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt zeigen. Viel Geduld wie auch wirtschaftspolitische Standfestigkeit sind vonnöten, beides fällt angesichts einer drängenden Öffentlichkeit bestimmt nicht leicht. Insoweit geht die Kritik an den jüngsten Reformen am hiesigen Arbeitsmarkt - ungeachtet berechtigter Kritik am Detail - weitgehend ins Leere.

Wichtig ist zudem, deutlich zu betonen, dass es nicht ausreicht, an einigen Stellschrauben zu drehen und sich davon durchschlagende Beschäftigungserfolge zu versprechen. Vielmehr muss die Politik einem kohärenten Gesamtkonzept folgen und ein Paket von Maßnahmen schnüren, welches sich die positiven Wechselwirkungen der einzelnen Maßnahmen, von denen jede für sich genommen vielleicht gar nicht so eindrucksvoll anmuten mag, zunütze macht. Zu einem solchen Gesamtpaket müssen alle Politikbereiche beitragen, die staatliche Wirtschaftspolitik durch Setzung beschäftigungsfreundlicher Rahmenbedingungen und die Tariflohnpolitik mit Hilfe eines beschäftigungsfreundlichen Kurses, bei dem der Verteilungsspielraum nicht ausgeschöpft und die qualifikatorische Lohnstruktur weiter aufgefächert werden. In beiden Politikbereichen wurde in den vergangenen Jahren unter Beweis gestellt, dass die Akteure willens und in der Lage sind, sich der Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt anzunehmen, die staatliche Wirtschaftspolitik beispielsweise in Form der Hartz-Gesetze und die Tarifvertragsparteien durch eine moderate beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik. Auf diesen Wegen sollten diese Akteure der Wirtschaftspolitik beherzt voranschreiten. Die Lohnpolitik nimmt eine wichtige Rolle ein; wenn es um den Erhalt und die Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze geht. Der Gesetzgeber kann durch eine Flexibilisierung der Rahmenbedingungen und das Setzen richtiger Anreize zur Arbeitsaufnahme dafür Sorge tragen, dass diese Arbeitsplätze auch besetzt werden, nicht zuletzt von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen.

36. Der Sachverständigenrat stellt ein Strategiebündel zur Diskussion, welches insgesamt fünf zentrale Handlungsfelder umfasst. Das erste Handlungsfeld betrifft den Bereich der Lohnersatzleistungen, also das Arbeitslosengeld und das Arbeitslosengeld II. Im System der Lohnersatzleistungen wurden durch die Hartz-Gesetze bereits weit reichende und richtige Änderungen in Gang gebracht. Das schließt nachträgliche Korrekturen nicht aus. Bei der Höhe des Arbeitslosengelds beziehen sich die Vorschläge zum einen auf eine degressive Ausgestaltung und zum anderen auf die Familienkomponente. Um die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit zu verstärken, könnte die Lohnersatzquote mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit stufenweise verringert werden, und zwar dergestalt, dass die Leistungen zu Beginn der Arbeitslosigkeit durchaus höher angesetzt werden, um die mit dem Verlust des Arbeitseinkommens verbundenen Härten abzumildern. Danach sinkt die Lohnersatzquote sukzessiv und liegt ab einer bestimmten Bezugsdauer unter ihrem derzeit gültigen Wert. Unterbleiben sollte eine Verlängerung des Arbeitslosengelds über 12 Monate hinaus. Die vorruhestandsähnlichen Regelungen für ältere Arbeitslose im Alter über 58 Jahre sollten nicht verlängert und die Zuschläge beim Übergang zum Arbeitslosengeld II abgeschafft werden. Ebenso ist dringend davor zu warnen, Vorschlägen zu folgen, die Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld von der bisherigen Versicherungszeit abhängig zu machen. Des Weiteren sollten die Leistungen des Arbeitslosengeldes nicht länger danach differenziert werden, ob Kinder zu versorgen sind. Die Berücksichtigung einer solchen Familienkomponente stellt ein wichtiges, aber gesamtgesellschaftliches Anliegen dar, zu dessen Finanzierung alle Steuerpflichtigen heranzuziehen sind.

Im Hinblick auf das Arbeitslosengeld II kann es nicht darum gehen, die Höhe des garantierten Existenzminimums in Frage zu stellen, wohl aber kommt es darauf an, die sozialstaatlich gebotene Mindestsicherung - insbesondere das Arbeitslosengeld II - mit hinreichend attraktiven Anreizmechanismen für Hinzuverdienste und ergänzende Sanktionsmechanismen bei zu niedriger Suchintensität so zu kombinieren, dass sich für Geringqualifizierte die Arbeitsaufnahme zu den ihrer Produktivität entsprechend niedrigen Löhnen rentiert. Trotz der bisher erfolgten Senkungen der Transferentzugsraten - zuletzt am 1. Oktober 2005 - bleiben die Grenzbelastungen weiterhin hoch, und im Ergebnis wurde vor allem die beschäftigungspolitisch nicht unproblematische Aufnahme von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen attraktiver. Wenn es sich erweisen sollte, dass die auch derzeit gültigen Hinzuverdienstregeln noch zu geringe Anreize für die Aufnahme einer niedrig bezahlten Beschäftigung bieten, dann sollte der Gesetzgeber Nachbesserungen beim Arbeitslosengeld II ins Auge fassen. Dazu liegen Vorschläge unter anderem des Sachverständigenrates vor. Die Konzeption des Sachverständigenrates besteht im Wesentlichen aus drei Bausteinen. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II werden erweitert, bei gleichzeitiger Senkung des Regelsatzes für arbeitsfähige Beziehende von Unterstützungszahlungen. Finden die Betroffenen trotz erkennbarer Anstrengungen keinen Arbeitsplatz, können sie ihre Arbeitskraft kommunalen Beschäftigungsagenturen zur Verfügung stellen, um so zumindest das Leistungsniveau der Mindestsicherung vor der Absenkung der Unterstüt-

zungszahlungen wieder zu erreichen. Die bereits eingerichteten Arbeitsgelegenheiten ("Ein Euro-Jobs") stehen im Einklang mit der hier vorgeschlagenen Konzeption, wobei jedoch stärker als bisher darauf geachtet werden muss, dass sich Arbeitslosengeld II und die Mehraufwandsentschädigung nicht zu einem Betrag summieren, der eine Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt als wenig lohnend erscheinen lässt. Des Weiteren sollte zumindest die Höhe der an die Träger gezahlten Pauschalen überprüft werden.

37. Das zweite Handlungsfeld bezieht sich auf die aktive Arbeitsmarktpolitik. Schon jetzt zeichnet sich klar ab, dass die Bundesagentur für Arbeit auf dem richtigen Weg ist, wenn sie die Ausgaben für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen deutlich zurückfährt; dies sollte sie, gestützt auf eine fundierte Evaluation, konsequent fortführen. Zudem stellt der Sachverständigenrat zur Diskussion, das Überbrückungsgeld und den Ende des Jahres auslaufenden Existenzgründungszuschuss ("Ich-AG") zu einer einheitlichen befristeten Förderung zusammenzufassen. Die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen sollte nicht länger verpflichtend sein, sondern in das Ermessen der zuständigen Arbeitsagenturen gestellt werden. Die Mini-Jobs im Unternehmensbereich müssen im Hinblick auf mögliche Verdrängungseffekte sorgfältig evaluiert werden. Mini-Jobs sollte es zukünftig nur im Haupterwerb geben, ihre Förderung im Nebenerwerb sollte abgeschafft werden. Die bisherigen Erfahrungen mit Kombilöhnen stimmen skeptisch, der Sachverständigenrat rät nach Lage der Dinge nicht dazu, sie über die ohnehin bereits verfügbaren Lohnzuschüsse hinaus flächendeckend einzuführen. Die Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen ist gerade mit Blick auf die notwendige Stärkung des Niedriglohnbereichs kontraproduktiv und sollte daher definitiv unterbleiben.

38. Der Bereich des Tarifvertragsrechts stellt das dritte Handlungsfeld dar. Der Gesetzgeber sollte beschäftigungsfreundlichere Rahmenbedingungen in dem Sinn schaffen, dass der zu erhaltende Flächentarifvertrag flexibler gestaltet wird. Dazu gehört eine Klarstellung beim Günstigkeitsprinzip dahingehend, dass bei der Beurteilung, ob sich ein Arbeitnehmer bei vom Tarifvertrag abweichenden Regelungen "günstiger" stellt, die Beschäftigungssicherheit neben den Arbeitsentgelten und der Arbeitszeit zu den abwägenden Aspekten gehören kann. Des Weiteren sollten Möglichkeiten geprüft werden, die Tarifbindung zu lockern. Allgemeinverbindlicherklärungen sollten unterbleiben. Erst recht nicht darf eine Allgemeinverbindlicherklärung zur Einführung eines (branchenspezifischen) Mindestlohns instrumentalisiert werden, weil damit protektionistischen Bestrebungen Vorschub geleistet würde. Wirksame Öffnungsklauseln für Tarifverträge sollten es erlauben, auf betrieblicher Ebene von den Regelungen des Tarifvertrags abweichende Abmachungen zu treffen. Kommen die Tarifvertragsparteien diesem Erfordernis nicht nach, sollten gesetzliche Regelungen im Tarifvertragsgesetz - wie in der Agenda 2010 angekündigt - geprüft werden. Zudem ist zu prüfen, inwieweit Betriebsvereinbarungen mit nicht tarifgebundenen Unternehmen von § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz freigestellt werden können.

Insgesamt gesehen stärken diese Vorschläge zur Flexibilisierung des Tarifvertragsrechts die Möglichkeiten der Arbeitslosen, mit denjenigen, die einen Arbeitsplatz besitzen um Beschäftigungschancen zu konkurrieren. Diese Vorschläge sind kein Allheilmittel zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme, aber ihr Beitrag im Rahmen einer Paketlösung sollte nicht gering eingeschätzt werden.

39. Der Kündigungsschutz als das vierte Handlungsfeld wurde zwar mit Wirkung zum Jahresbeginn 2004 teilweise gelockert; jedoch ist eine weitere, umfassende Liberalisierung erforderlich. Dafür bietet der Sachverständigenrat mehrere Optionen an. Eine Option könnte darin bestehen, dass ein neu einstellter Arbeitnehmer nach Beendigung der Probezeit für den Fall einer späteren betriebsbedingten Kündigung freiwillig auf den Kündigungsschutz verzichtet und im Gegenzug einen Anspruch auf eine vorher ausgehandelte Abfindung erhält. Eine zweite Option sieht vor, dass der Arbeitnehmer im Einvernehmen mit dem Arbeitgeber zum Zeitpunkt der festen Einstellung gänzlich auf den Kündigungsschutz verzichtet und stattdessen eine höhere Entlohnung vereinbart. Kommt bei diesen beiden Optionen keine Einigung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zustande, gilt eine gesetzliche Regelung, bei der im Vergleich zu bestehenden gesetzlichen Regelungen die vom Arbeitgeber zu belegenden Beweistatbestände bei einem Arbeitsgerichtsverfahren eingeschränkt werden. Damit wird eine bestehende Rechtsunsicherheit jedoch nicht beseitigt. Daher bietet sich eine dritte Option an, die nicht

nur in der Durchführung einfacher ist, sondern zugleich das Arbeitsrecht entschlackt und übersichtlicher macht: Der Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen wird generell aus dem Kündigungsschutzgesetz gestrichen, und stattdessen wird eine von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängige Abfindung gewährt, für deren Höhe Mindeststandards im Vorhinein festgesetzt werden müssen, die nur tarifvertraglich oder im Rahmen eines Sozialplans unterschritten werden können. Eine als betriebsbedingt ausgesprochene Kündigung ist somit generell zulässig und unterliegt einer gerichtlichen Überprüfung nur insofern, als diese wegen Verletzung eines Diskriminierungsverbots oder Ähnlichem gegen die guten Sitten verstößt. Das neue Kündigungsrecht gilt für alle Unternehmen unabhängig von ihrer Beschäftigtenzahl, aber zur Wahrnehmung des Bestandsschutzes nur für nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes neu abgeschlossene Arbeitsverträge.

40. Das fünfte Handlungsfeld spricht nicht den Gesetzgeber, sondern die Tarifvertragsparteien an. Ihr Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze ist unverzichtbar und besteht aus zwei Komponenten. Im Hinblick auf die Lohnhöhe sollten die Tariflohnabschlüsse zum einen den Verteilungsspielraum nicht ausschöpfen. Dieser setzt sich zusammen aus der um Beschäftigungsschwankungen bereinigten Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität, genauer: Grenzproduktivität der Arbeit, und den erwarteten Preissteigerungen, allerdings ohne Preiseffekte, die aus der Erhöhung indirekter Steuern oder von Rohstoffpreisen, wie etwa Erdöl, resultieren. Zum anderen muss die qualifikatorische Lohnstruktur weiter gespreizt werden, vor allem im Niedriglohnbereich. Die Reformen im Rahmen des Arbeitslosengelds II laufen ins Leere, wenn aufgrund von hoher Lohnkosten im Bereich gering qualifizierter Arbeit dort keine Arbeitsplätze entstehen. Eine hinreichend flexible qualifikatorische Lohnstruktur muss die Lohnkosten mit den Produktivitäten in Einklang bringen.

Nach: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2005/2006, Auszug aus Kapitel 3: Arbeitsmarkt - Den Reformkurs fortsetzen S. 20-24

Im Kapitel 3: "Der Arbeitsmarkt - Den Reformkurs fortsetzen" unter Punkt 3: "Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik im Zeichen von Hartz IV" finden Sie eine Einschätzung der Sachverständigen zur Bundesagentur für Arbeit und den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im Umbruch (S.24-29). Ebenfalls im Kapitel 3 unter Punkt 4: "Wege zu mehr Beschäftigung" finden Sie Empfehlungen der Sachverständigen für zukünftige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, berufliche Weiterbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Förderung regulärer Beschäftigung, geringfügige Beschäftigung und Leiharbeit (S.188-192).

Download: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/ga05_iii.pdf

Das komplette Jahresgutachten kann von der folgenden Internetseite abgerufen werden:

http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/ga05_ges.pdf

Bitte berücksichtigen Sie, dass ältere Links evtl. keine Verbindung mehr zu den angegebenen Seiten herstellen.

