

Jahreswirtschaftsbericht 2001 der Bundesregierung

Auszug:

5. Arbeitsmarktpolitik – Flexibilität und Sicherheit

50. Die Systeme der sozialen Sicherung sind darauf ausgerichtet, den Einzelnen auch im Fall von Arbeitslosigkeit abzusichern. Für die Zukunft wird ein sich beschleunigender struktureller Wandel erwartet. Dies führt auch zu erheblichen Auswirkungen auf die individuelle Erwerbstätigkeit. Erwerbsverläufe werden häufiger als bisher durch Arbeitgeber-, Berufs- und Ortswechsel geprägt sein. Um Friktionen im Kontext beruflicher und geografischer Mobilität der Erwerbsbevölkerung zu vermeiden, sind die Systeme der sozialen Sicherung stärker auf präventive Maßnahmen auszurichten. Sie müssen zugleich auch weiterhin ein angemessenes Sicherungsniveau gewährleisten, um die Bereitschaft des Einzelnen zu fördern, sich den Herausforderungen gewandelter Beschäftigungsformen und Arbeitsbedingungen aktiv zu stellen. Im Sinne eines Gleichgewichts von Fördern und Fordern sind staatliche Angebote, etwa Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und Entlastungen bei Steuern und Abgaben, ebenso erforderlich, wie die Bereitschaft der Arbeitslosen, aktiv nach neuer Beschäftigung zu suchen und zumutbare Beschäftigung aufzunehmen.

Zu den Zielsetzungen der Arbeitsmarktpolitik gehört es, eine hohe Erwerbsbeteiligung insbesondere von älteren oder gering qualifizierten Arbeitnehmern zu fördern. Im Wege des Zusammenwirkens von Steuersystemen und Systemen der sozialen Sicherung müssen Anreize zur Arbeitsaufnahme verstärkt werden. Dabei ist anzustreben, dass auf der Seite der Erwerbspersonen die Fortsetzung oder Aufnahme einer Beschäftigung höhere Einkommen gewährleistet als die Inanspruchnahme passiver Leistungen der sozialen Sicherung.

51. Auf Initiative des Bündnisses werden daher zur Erleichterung des Einstiegs von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt der Vorschlag der Saar-Gemeinschaftsinitiative und das von der rheinland-pfälzischen Landesregierung vorgeschlagene Mainzer Modell in Modellprojekten im gesamten Saarland und in größeren Arbeitsmarkregionen in Sachsen sowie in Rheinland-Pfalz und Brandenburg erprobt. Das Saarland Modell entlastet Arbeitgeber bei den Lohnnebenkosten durch Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen. Den Arbeitnehmern wird der Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen nicht bar ausbezahlt, sondern er kommt ihnen in Form von Qualifizierungsmaßnahmen zugute. Beim Mainzer Modell erhalten Arbeitnehmer mit geringen Verdiensten eine Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen. Ihre Ansprüche in der Sozialversicherung bleiben in vollem Umfang erhalten. Zusätzlich gibt es für Familien und Alleinerziehende einen Zuschlag zum Kindergeld. Die Modellprojekte haben am 01. September 2000 begonnen; neue Teilnehmer können bis Ende 2002 aufgenommen werden. Erste Erfahrungsberichte der mit der Durchführung beauftragten Arbeitsämter sind für Anfang dieses Jahres vorgesehen.

Steigerung der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer

52. Ältere Menschen stellen ein großes Reservoir an Erfahrungen und Wissen für Volkswirtschaft und Gesellschaft dar. Eine zentrale Herausforderung angesichts des demografischen Wandels ist deshalb, dieses Potenzial zu aktivieren. Dies gilt insbesondere für die Industrieländer. Daher haben die G 8-Staaten im November 2000 die Turiner Charta „Auf dem Weg zum aktiven Altern“ verabschiedet. Ziel dieser Charta ist es, den Zugang für ältere Menschen zu Beschäftigung oder ehrenamtlicher Tätigkeit auf der Grundlage ihrer Fähigkeiten, Möglichkeiten und Wahl zu verbessern, um die wirtschaftlichen und sozialen Vorteile aus einer erhöhten Aktivität älterer Menschen für mehr Wohlstand und im Interesse des sozialen Zusammenhangs nutzbar zu machen. Gleichermaßen verpflichten die beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU für 2001 die Mitgliedstaaten, Politiken zur Förderung des aktiven Alterns zu erarbeiten. Insbesondere sollen die Steuer- und Sozialleistungssysteme mit dem



Ziel überprüft werden, negative Anreize abzubauen und es für ältere Arbeitskräfte attraktiver zu machen, möglichst lange im Erwerbsleben zu bleiben.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer ausgebaut werden sollte. Auch aus demografischen Gründen ist eine Abkehr von der bisherigen Politik geboten, ältere Arbeitnehmer in den vorzeitigen Ruhestand zu schicken. Vermehrt ist darauf zu achten, die Älteren nicht aus dem Erwerbsleben auszuschließen bzw. arbeitslosen Älteren wieder die Möglichkeit zu Beschäftigung zu geben.

Aktive Arbeitsmarktpolitik

53. Auch vor dem Hintergrund einer sich belebenden Konjunktur und einer Abnahme der Erwerbsbevölkerung bleiben die Verringerung der Arbeitslosigkeit und die schnelle Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt die drängendsten Herausforderungen. Auf deren Bewältigung sind die beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU ausgerichtet, die insbesondere auch die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern fördern und damit die Notwendigkeit einer aktiv gestaltenden und zielorientierten Arbeitsförderung unterstreichen.

Der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind jedoch deutliche Grenzen gesetzt. Sie kann die bestehenden Arbeitsmarktprobleme nicht allein lösen. Von grundlegenderer Bedeutung ist vielmehr die beschäftigungsfördernde Ausgestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen. Hier sind alle Politikbereiche gefordert. Die Bundesregierung hat hierbei in der laufenden Legislaturperiode bereits grundlegende Akzente gesetzt.

Wer von Arbeitslosigkeit bedroht oder arbeitslos ist oder noch keinen Ausbildungsplatz hat, ist auf schnelle und wirksame Hilfe angewiesen. Die Bundesregierung misst der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus diesem Grunde einen hohen Stellenwert bei. Im Jahr 2000 wurden rd. 42,4 Mrd. DM für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgegeben, damit rd. 3 1/2 Mrd. DM mehr als 1998. Insbesondere in den neuen Ländern wurde und wird der Strukturwandel in erheblichem Umfang durch aktive Arbeitsmarktpolitik sozial flankiert. Die Maßnahmen tragen zur Verbesserung der Infrastruktur und Umwelt bei. Nach einem Jahrzehnt wiedervereinigungsbedingt sehr hoher arbeitsmarktpolitischer Ausgaben sind die eingesetzten Mittel und Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, aber auch der anderen Politikbereiche stärker als bisher auf Effizienz und Effektivität hin zu überprüfen. Angesichts der Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre in den neuen Ländern ist es allerdings nicht angemessen, die Wirksamkeit der bisherigen Arbeitsmarktpolitik ausschließlich am Grad der Erreichung des Zieles „Eingliederung in reguläre Beschäftigung“ zu messen.

Zur Effizienz und Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik

54. In den neunziger Jahren wurden große arbeitsmarktpolitische Anstrengungen und Aufwendungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unternommen. In diesem Zusammenhang haben der Sachverständigenrat und andere Stimmen aus der Wissenschaft wiederholt Zweifel an der Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik geäußert. Im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit hat sich die Benchmarking-Gruppe eingehend des Themas angenommen. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik in ihrer Funktion eine Brücke zum „ersten Arbeitsmarkt“ zu bilden, noch verbessert werden muss. Die Bundesregierung hatte daher u. a. im letzten Jahreswirtschaftsbericht angekündigt, sie werde „das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium auf Effizienz und Effektivität hin überprüfen und mit dem Ziel weiterentwickeln, es stärker als bisher an den besonders betroffenen Zielgruppen und dem Übergang in den ersten Arbeitsmarkt auszurichten.“ Für die arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme und Modellprojekte wurde diese Ankündigung bereits umgesetzt: Sowohl das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit als auch die Modellprojekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe sowie die Modellprojekte zur Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen werden von Beginn an evaluiert und ausgewertet.



Die derzeit in Deutschland vorliegenden Evaluationsarbeiten zur aktiven Arbeitsmarktpolitik lassen aufgrund einer unzureichenden Datenbasis und methodischer Probleme nur in begrenztem Umfang verlässliche Aussagen zur Wirksamkeit und zur Steuerung des Instrumenteneinsatzes zu. Unstrittig ist, dass die Grundlagen und Methoden der Evaluationsforschung selbst einer umfassenden Verbesserung bedürfen. Erste Maßnahmen wurden bereits eingeleitet.

Aktive Arbeitsmarktpolitik soll anknüpfend an der Person des einzelnen Arbeitslosen in erster Linie dessen Integration in reguläre Beschäftigung erleichtern. Die Bundesregierung hat mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (2. SGB III-Änderungsgesetz) bereits 1999 wichtige arbeitsmarktpolitische Instrumente stärker als bisher auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes ausgerichtet. Insbesondere ältere Arbeitslose und von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Arbeitslose können seitdem schneller wieder in das Arbeitsleben integriert werden. Das Arbeitsförderungsrecht definiert daneben eine Reihe weiterer Ziele für den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente: Unterstützung des Ausgleichs am Arbeitsmarkt, Verbesserung der Möglichkeiten von benachteiligten Ausbildungs- und Arbeitssuchenden zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, Vermeidung von Arbeitslosigkeit sowie spezifische Zielsetzungen für einzelne Instrumente.

Der Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums wird künftig kontinuierlich im Hinblick auf seine Wirksamkeit überprüft. Dazu gehört die Überprüfung der Effizienz und Effektivität. Im Zusammenhang mit der Dezentralisierung der arbeitsmarktpolitischen Handlungskompetenzen und Verantwortlichkeiten wurde ein kontinuierliches Controlling einschließlich der Eingliederungsbilanz und die jährliche Festlegung von geschäftspolitischen Schwerpunkten (Bundesziele) der Bundesanstalt für Arbeit eingeführt. Weiterhin wurde die Wirkungsforschung im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit verstärkt und wird in den nächsten Jahren weiter ausgebaut. Zugleich wird die Zusammenarbeit mit externen Arbeitsmarktforschern ausgeweitet. Interessierte Wissenschaftler erhalten einen verbesserten Zugang zu Daten der Bundesanstalt für Arbeit, sofern diese mit vertretbarem Aufwand aufbereitet werden können. Damit wird das Ziel verfolgt, neue Forschungsaktivitäten anzuregen und zugleich das Niveau der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik spürbar zu verbessern. Darüber hinaus hat die Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit eine Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Effizienz und Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eingesetzt. Zu den Zielsetzungen der anstehenden SGB III – Reform gehören sowohl eine Steigerung der Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente als auch eine grundlegende Verbesserung der Evaluation. Bei der Konzeption arbeitsmarktpolitischer Instrumente sollten die Belange der Evaluation bereits in der Zielformulierung berücksichtigt werden.

In welchem Umfang es der Arbeitsmarktpolitik gelingt, arbeitslose Menschen in reguläre Beschäftigung einzugliedern, hängt allerdings nicht nur von der Ausgestaltung der einzelnen Instrumente auf dem regionalen Arbeitsmarkt ab.

Zusammenarbeit zwischen Sozialämtern und Arbeitsämtern

55. Die Koalitionsvereinbarung für die 14. Legislaturperiode sieht vor, dass die Zusammenarbeit zwischen Sozialämtern und Arbeitsämtern nachhaltig verbessert werden soll, um die Vermittlung Langzeitarbeitsloser in Arbeit zu erleichtern und um überflüssige Bürokratie abzubauen. Zu diesem Zweck führt die Bundesregierung in den Jahren bis 2004 regional begrenzte Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe durch. Für diese Modellvorhaben stehen jährlich rd. 30 Mio. DM zur Verfügung. Mit Hilfe der Modellvorhaben sollen innovative Wege zur Verbesserung der Wirksamkeit der Hilfen zur beruflichen Eingliederung von Arbeitslosenhilfebeziehern und arbeitslosen Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz durch Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern und durch Vereinfachung des Verfahrens erschlossen werden.

Die Modellvorhaben werden während der gesamten Laufzeit wissenschaftlich evaluiert. Die Ergebnisse der Evaluation sollen in die Entscheidungen der Bundesregierung über die künftige Ausgestaltung



der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe einfließen. Dabei wird auch die Frage geprüft werden müssen, ob zur Verbesserung der Integration der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Arbeitsverhältnisse beide Leistungen inhaltlich aneinander angenähert bzw. langfristig zusammengeführt werden sollen.

Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit

56. Ein wichtiger Baustein zum Abbau der Arbeitslosigkeit ist das Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Ziel war es zunächst, 100.000 arbeitslosen oder noch ausbildungssuchenden Jugendlichen eine Ausbildung, Qualifizierung oder Beschäftigung anzubieten. Dieses Ziel wurde mehr als erfüllt. Seit Beginn der Förderung im Jahr 1999 bis zum Herbst 2000 haben rd. 250.000 Jugendliche an Maßnahmen des Sofortprogramms teilgenommen. Das Programm wird im Jahr 2001 fortgeführt; für laufende und neue Fälle stehen nochmals 2 Mrd. DM zur Verfügung. Der Schwerpunkt des Mitteleinsatzes wird noch mehr als schon bisher auf die neuen Länder gelegt.

Verbesserung der Chancen Schwerbehinderter

57. Mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter, das gemeinsam mit den Organisationen der behinderten Menschen, den Arbeitgebern, dem Handwerk und den Gewerkschaften erarbeitet worden ist, sollen die Chancen schwerbehinderter Menschen am Arbeitsmarkt verbessert und deren überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit schnell und nachhaltig abgebaut werden. Erklärtes Ziel ist es, bis Oktober 2002 rd. 50.000 arbeitslose Schwerbehinderte wieder in Arbeit zu bringen. Neugeregelt wird u. a. das System von Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe sowie der Auf- und Ausbau eines flächendeckenden Netzes von Integrationsfachdiensten zur Vermittlung und arbeitsbegleitenden Betreuung Schwerbehinderter und zur Beratung der Arbeitgeber. Die Arbeitsämter werden durch das Gesetz verpflichtet, arbeitslose Schwerbehinderte möglichst frühzeitig und betriebsnah zu qualifizieren und besondere Vermittlungsstellen einzurichten.

Modernisierung der Arbeitsorganisation

58. Die Modernisierung der Arbeitsorganisation ist – insbesondere im Hinblick auf die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft – ein notwendiger Prozess, der bereits in vollem Gange ist und ständig fortgeführt werden muss.

Das Arbeitsrecht ist bereits in den vergangenen Jahren durch die Tarifverträge erheblich flexibilisiert worden. Insbesondere die Flexibilisierung der Arbeitszeit ist in Deutschland im internationalen Vergleich weit fortgeschritten. Die Tarifvertragsparteien und die Betriebspartner haben in den vergangenen Jahren die Möglichkeiten des Arbeitszeitgesetzes genutzt, um spezielle auf die Branche und den Betrieb zugeschnittene Arbeitszeitmodelle zu vereinbaren. Im Spitzengespräch des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit haben die Bündnispartner am 10. Juli 2000 bekräftigt, für eine differenzierte und flexibilisierte Arbeitszeitpolitik und den beschäftigungswirksamen Abbau von Überstunden einzutreten. Bei der Arbeitszeit stehen nach der Erklärung die tarifvertraglichen Vereinbarungen von Arbeitszeitkorridoren, Jahresarbeitszeiten, die Schaffung von Jahres-, Langzeit- und Lebensarbeitszeitkonten sowie eine bessere Verknüpfung von Arbeit und betrieblicher Fort- und Weiterbildung im Mittelpunkt der Aktivitäten.

Als weiterer wesentlicher Bestandteil einer Modernisierung der Arbeitsorganisation muss die Qualifizierung der Arbeitnehmerschaft in die Tarifverträge aufgenommen werden. In Anbetracht der rasanten wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung, durch die sich die Verfallzeit für einmal erworbenen Kenntnisse ständig verkürzt, ist die Qualifizierung für jedes Unternehmen zur Existenzfrage geworden.



Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes

59. Mitbestimmung ist ein produktiver Faktor der sozialen Marktwirtschaft. Die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes hat deshalb zum Ziel, die betriebliche Mitbestimmung an die Veränderungen in der Arbeitswelt anzupassen. Schwerpunkte der Reform sind:

- Lockerung der strikten Anknüpfung bei der Bildung von Betriebsräten an den Betriebsbegriff. Stattdessen sollen Vereinbarungslösungen flexible Betriebsratsstrukturen ermöglichen, die auf die Form des Betriebs bzw. Unternehmens zugeschnitten sind.
- Möglichkeit zur Bildung von betriebs- oder unternehmensübergreifenden Betriebsräten.
- Vereinfachung des Wahlverfahrens in kleineren Betrieben.
- Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten des Betriebsrats im Bereich der Beschäftigungssicherung.
- Anpassung des Betriebsverfassungsgesetzes an besondere Arbeits- und Beschäftigungsformen.
- Verstärkte Einbindung des Fachwissens der einzelnen Arbeitnehmer in die Betriebsratsarbeit.
- Erhöhung der Repräsentanz von Frauen im Betriebsrat; Förderung des Engagements von Frauen im Betriebsrat; Verstärkung der Chancengleichheit.
- Aufnahme des betrieblichen Umweltschutzes auf die Tagesordnung der Betriebsräte.

Das Gesetzesvorhaben soll rechtzeitig vor den nächsten regelmäßigen Betriebsratswahlen im Frühjahr 2002 verabschiedet werden.

Nach: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 2/2001 vom 01.02.2001

