



I Z A

COMPACT

DIE ZUKUNFT DER ARBEIT DENKEN

## Bessere Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung

### Sieben Bausteine für eine moderne Arbeitsmarktpolitik

1	Arbeitsanreize schaffen	2	5	Flexibilisierung des Arbeitsmarktes	12
2	Reform der Arbeitslosenversicherung	4	6	Bildung als Schlüssel zum Arbeitsmarkt	15
3	Neuordnung der aktiven Arbeitsmarktpolitik	6	7	Demographische Herausforderungen angehen	17
4	Zeitgemäße Tarifautonomie entwickeln	10	○	Meinung	20

### Reformbaustelle Arbeitsmarkt

Das Arbeitslosigkeitsproblem in Deutschland hartet nach wie vor der dringend benötigten Lösungen. Seit den siebziger Jahren steigt der Sockel der Arbeitslosigkeit von Rezession zu Rezession. Anders als in den meisten anderen Industrieländern ist der Rückgang der Arbeitslosigkeit in einer Phase konjunktureller Erholung schwächer als ihr Anstieg in der Rezession davor. Mehr noch: Das Risiko der Arbeitslosigkeit ist nicht gleichmäßig verteilt. Es trifft in erster Linie gering Qualifizierte und Ältere. Insbesondere für Letztere bedeutet arbeitslos zu werden allzu häufig auch, dauerhaft arbeitslos zu bleiben.

An der Verfestigung der Arbeitslosigkeit lässt sich ablesen, dass die Beschäftigungskrise in Deutschland vor allem struktureller Natur ist. Wesentliche Quelle der Strukturprobleme sind Fehlanreize, die von den Institutionen des Arbeitsmarktes ausgehen. Der Ausbau des Wohlfahrtsstaats hat in gut gemeinter Absicht zahlreiche Schutzrechte geschaffen. Dabei wurde es jedoch häufig versäumt sicherzustellen, dass die am Arbeitsmarkt beteiligten Akteure – Arbeitnehmer, Arbeitslose, Unternehmen, Gewerkschaften und Politik – Entscheidungen im Sinne des Gemeinwohls treffen. Mit Appellen lässt sich dieses Defizit nicht beseitigen. So bleibt der Ruf nach mehr Beschäftigung von Älteren wirkungslos, wenn der Staat durch Programme zur Frühverrentung gleichzeitig die Ausgliederung älterer Arbeitnehmer aus den Betrieben fördert. Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor können nicht entstehen, wenn die soziale Absicherung für gering Qualifizierte dafür sorgt, dass die Ausübung einer legalen Erwerbstätigkeit für sie finanziell unattraktiv ist. Anforderungen zur Lohnmäßigkeit verhalten ungehört, wenn der Staat bereit ist, die negativen Beschäftigungsfolgen

einer überzogenen Lohnpolitik durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aufzufangen.

Die Botschaft lautet daher: Die Wirtschaftspolitik muss die Rahmenbedingungen für private Akteure so erneuern, dass effizientes Wirtschaften möglich wird. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik müssen klar voneinander getrennt werden, um die bisherige Vermischung gegensätzlicher Ziele zu überwinden, die sich lähmend auf Wachstum und Beschäftigung auswirkt. Nur unter diesen Voraussetzungen lässt sich die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes so verbessern, dass in Zukunft ein deutlicher Beschäftigungszuwachs erreicht werden kann.

Diesem Anliegen sind die sieben Reformbausteine des IZA für eine moderne Arbeitsmarktpolitik verpflichtet. Sie zielen auf verbesserte Arbeitsanreize und eine radikale Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Institutionen. Ein Kernbaustein ist die vollständige Trennung von Arbeitslosenversicherung und aktiver Arbeitsmarktpolitik. Damit gehen die hier vorgelegten Empfehlungen weit über die Vorschläge der Hartz-Kommission zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit hinaus. Die Reformbausteine des IZA geben außerdem Anstöße für ein neues Verständnis der Tarifautonomie, für mehr Flexibilität der Arbeitsbeziehungen, für eine verantwortliche Bildungspolitik und für angemessene Antworten auf die demographische Herausforderung.

Zur Therapie des deutschen Arbeitsmarktes fehlt es weniger an ökonomischer Erkenntnis als an der notwendigen gesellschaftlichen Konfliktbereitschaft. Die Reformbausteine des IZA enthalten die ökonomischen Leitlinien für eine moderne Arbeitsmarktpolitik. Bessere Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung sind möglich. Sie erfordern allerdings den Mut der politisch Verantwortlichen. ●

1

## Arbeitsanreize schaffen

- Entwicklung des Niedriglohnssektors durch Workfare
- Abkehr vom Alleinverdienermodell
- Staatliche Förderung von Frühverrentung beenden

### Arbeitskräftepotenziale durch Reformen im Steuer- und Transfersystem erschließen

Im internationalen Vergleich ist die Erwerbsbeteiligung in Deutschland niedrig. Wichtige Arbeitskräftepotenziale werden nicht genutzt. Ohne Erwerbsperspektive unterbleiben Investitionen in marktgerechte Qualifikationen. Nach dem Rückzug vom Arbeitsmarkt liegt erworbenes Humankapital brach und verfällt. Ein höheres Arbeitskräfteangebot kann der Motor für Wirtschaftswachstum und Beschäftigungserfolge sein. Andere Länder beweisen, dass eine hohe und steigende Erwerbsbeteiligung nicht im Widerspruch zu niedriger und fallender Arbeitslosigkeit steht.

Niveau und Struktur der Erwerbsbeteiligung sind nicht nur ein Spiegel der Arbeitslosigkeit. Auch die institutio-

nellen Rahmenbedingungen nehmen wesentlichen Einfluss. In Deutschland schafft das Steuer- und Transfersystem vielfach negative Arbeitsanreize. Diese tragen insbesondere bei gering Qualifizierten, Frauen und älteren Arbeitnehmern zur Arbeitslosigkeit bei. Die schlechteren Beschäftigungsaussichten dieser Problemgruppen sind nicht zuletzt eine Folge ihrer vergleichsweise geringen Erwerbsbeteiligung.

Um positive Impulse für den Arbeitsmarkt zu geben, sollten die verschiedenen Formen indirekter staatlicher Unterstützung für einen dauerhaften Rückzug aus dem Erwerbsleben beseitigt werden. ●

### Entwicklung des Niedriglohnssektors durch Workfare

Das System der sozialen Existenzsicherung durch Sozialhilfe behindert die Ausbildung des Niedriglohnssektors. Der Abstand zwischen dem erreichbaren Lohneinkommen und dem Sozialhilfeanspruch ist für gering Qualifizierte vielfach so niedrig, dass die Aufnahme einer Beschäftigung nicht attraktiv ist. Die Unternehmen haben Arbeitsplätze für gering Qualifizierte abgebaut, die sie wegen fehlender Bereitschaft zu niedrig entlohnter Arbeit nicht besetzen konnten.

Das mit Sozialhilfe verbundene Anreizproblem lässt sich durch das als Workfare bekannte Prinzip der sozialen Existenzsicherung gegen Arbeitsleistung lösen, ohne das Niveau der sozialen Existenzsicherung zu senken. Erwerbsfähige Transferberechtigte sollten die ihnen zustehenden Leistungen grundsätzlich nur noch dann in vollem Umfang erhalten, wenn sie im Gegenzug eine sozial nützliche

Beschäftigung aufnehmen. Die Vermittlung könnte durch im Zuge einer Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe neu zu gründende Workfare-Agenturen übernommen werden.

Durch die konsequent durchgesetzte Pflicht zur Arbeitsleistung werden auch Tätigkeiten, deren Entlohnung nur wenig oberhalb des Transferanspruchs liegt, wieder attraktiv. Die meisten erwerbsfähigen Transferempfänger würden auf den Arbeitsmarkt zurückkehren, da sie dort bei gleicher Arbeitszeit ein höheres Nettoeinkommen erzielen können. Weil die Unternehmen wieder auf ein entsprechendes Arbeitsangebot treffen, entstehen niedrig entlohnte Arbeitsplätze neu. Die damit verbundene Erweiterung der Lohnskala nach unten würde einen wichtigen Beitrag zur Flexibilität des Arbeitsmarkts leisten.

### Abkehr vom Alleinverdienermodell

Während Frauen beim Ausbildungsniveau zu den Männern aufgeschlossen haben, ist ihre Erwerbsbeteiligung nach wie vor deutlich geringer. Noch immer setzt sich ein soziales Rollenmodell durch, bei dem sich Mütter zur Kindererziehung ganz oder teilweise vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Hierdurch verliert der Arbeitsmarkt wichtiges Humankapital. Dies ist nicht nur Ergebnis fehlender

Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Auch das Steuerrecht und die Sozialversicherungen enthalten Elemente, die auf dem traditionellen Modell des Alleinverdieners beruhen. Hieraus entstehen bei Arbeitsaufnahme des Ehepartners teilweise hohe Grenzbelastungen des Einkommens.

Bei der Einkommensbesteuerung setzt das Ehegattensplitting negative Arbeitsanreize. Der Steuervorteil von

Verheirateten wächst mit dem Einkommensabstand zwischen den Partnern. Ein steuerpflichtiges zweites Einkommen ist relativ unattraktiv, weil damit zunächst der Verlust des Splittingvorteils ausgeglichen werden muss. Um dieses vor allem Ehefrauen betreffende Anreizproblem zu beseitigen, sollte das Ehegattensplitting durch ein Ehegattenrealsplitting ersetzt werden. Die Ehepartner würden dabei auf Grundlage ihrer jeweiligen Arbeitseinkommen getrennt besteuert. Die steuerliche Freistellung des Existenzminimums eines nicht oder nur wenig verdienenden Ehepartners erfolgt, indem dem Unterhaltgebenden Partner das Recht eingeräumt wird, den Unterhaltstransfer steuerlich geltend zu machen. Dieser ist vom Empfänger zusammen mit dem eigenen Arbeitseinkommen zu versteuern. Dieses Realsplitting nähert die steuerliche Behandlung von Verheirateten der Besteuerung von Geschiedenen an. Die niedrigere Grenzsteuerbelastung des zweiten Einkommens im Haushalt schafft einen positiven Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Die mit dem

Übergang zum Ehegattenrealsplitting verbundenen Steuernehreinnahmen sollten zur direkten Förderung von Familien durch verbesserte Kinderbetreuungsangebote eingesetzt werden.

In den Sozialversicherungen sollten zudem Regelungen abgebaut werden, die Ehepartner beitragsfrei versichern. Hierzu zählen insbesondere die kostenlose Mitversicherung von Ehepartnern in der Kranken- und Pflegeversicherung. Derzeit wirken die auf ein zweites Erwerbseinkommen im Haushalt entrichteten Gesundheitsbeiträge wie eine hundertprozentige Steuer, weil die zusätzlichen Beiträge nicht zu besserem Versicherungsschutz führen. Auch die beitragsfreie Zahlung von Witwen- und Witwerrenten ist angesichts der erreichten Öffnung des Arbeitsmarkts für Frauen nicht mehr zeitgemäß. Die staatliche Absicherung des überlebenden Ehepartners durch abgeleitete Rentenansprüche vermindert den Anreiz, durch Erwerbstätigkeit eine eigene Altersvorsorge aufzubauen.

#### Staatliche Förderung von Frühverrentung beenden

In Deutschland haben Ältere besonders schlechte Arbeitsmarktchancen. Ihre Beschäftigung ist angesichts altersbedingter Risiken relativ teuer, so dass Unternehmen Anlass haben, sich bevorzugt von ihren älteren Belegschaftsmitgliedern zu trennen. Hier besteht Handlungsbedarf für die Tarifparteien. Zudem betreffen betriebsbedingte Kündigungen aus „sozialen Gründen“ oft nicht die am wenigsten produktiven Arbeitnehmer, sondern Arbeitskräfte, denen eine Möglichkeit offen steht, in den Ruhestand zu wechseln. Das Ergebnis ist eine institutionell bedingt niedrige Erwerbsbeteiligung Älterer.

Staatliche Eingriffe fördern derzeit das frühe Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Dies geschieht direkt durch finanzielle Unterstützung von Altersteilzeit und die Möglichkeit zum vorgezogenen Ruhestand bei lang dauernder Arbeitslosigkeit. Derzeit ist zwar eine Übergangsphase geplant, nach der diese Regelungen auslaufen. Diese sollte jedoch – so weit wie rechtlich möglich – verkürzt werden. Damit die Beseitigung der Frühverrentungsmöglichkeiten nicht auf dem an medizinische Indikationen gebundenen Rentenzugangspfad umgangen werden kann, sollte der Rentenanspruch bei Arbeitslosigkeit für teilweise erwerbsgeminderte Personen entfallen.

Indirekte Anreize zur Frühverrentung entstehen dadurch, dass die Rentenkürzungen, die bei Eintritt in den Ruhestand vor Erreichen der Regelaltersgrenze vorgenommen werden, zu gering sind, um den Verbleib im Erwerbsleben lohnend zu machen. Darum sollten höhere Abschläge bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben eingeführt werden. Zugleich sollten die Rentenzuschläge bei Erwerbstätigkeit jenseits der Regelaltersgrenze angehoben werden. Bei der Ermittlung der Zu- und Abschläge wären versicherungsmathematische Maßstäbe anzulegen. Um die aktuelle Entwicklung der Beitragssätze zur Rentenversicherung, der Rentenhöhe und der Lebenserwartung zu berücksichtigen, müssten die Anpassungsfaktoren jährlich neu festgesetzt werden.

Durch die anreizneutrale Neugestaltung des Rentenzugangs dürfte die Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer zumindest mittelfristig sinken. Längere Erwerbsbiografien machen es für Betriebe, aber auch für die Beschäftigten selbst lohnender, durch Qualifizierung und angemessene Arbeitsplatzgestaltung in den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit zu investieren.



2

## Reform der Arbeitslosenversicherung

- Institutionelle Trennung von Versicherung und Vermittlung
- Autonomie der Arbeitslosenversicherung
- „Zwei+Zwölf-Konzept“ – Karenzzeit und kürzere Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld
- Unterstützungsanspruch an Suchintensität koppeln
- Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

### Verantwortung des Einzelnen und der Tarifpartner für das Arbeitsmarktgeschehen stärken

Gegenwärtig ist die Arbeitslosenversicherung institutionell bei der Bundesanstalt für Arbeit verankert. Diese nimmt neben der Risikoabsicherung zugleich die Verantwortung für die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wahr. Diese Maßnahmen – insbesondere die derzeit von der Bundesanstalt für Arbeit praktizierten Beschäftigungsmaßnahmen, aber auch ein großer Teil der Qualifizierungsmaßnahmen – sind mit dem eigentlichen Versicherungsziel der Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit kaum vereinbar. Vielmehr werden im Rahmen von Struktur- und Regionalpolitik primär gesamtstaatliche Ziele verfolgt. Eine Finanzierung dieser Ziele durch Beiträge aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist nicht angemessen. Als Folge der Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs der Arbeitslosenversicherung fehlt der systemimmanente Anreiz, die Versicherungsbeiträge auf das versicherungsadäquate Mindestniveau zu senken.

Darüber hinaus unterliegt die Bundesanstalt für Arbeit in ihrer heutigen Struktur der Gefahr, von Politik und Interessenverbänden für versicherungsfremde Ziele instrumentalisiert zu werden. Die drittelparitätische Besetzung ihrer Selbstverwaltungsgremien durch Politik, Arbeitgeber und Gewerkschaften dient nicht notwendigerweise den Versicherteninteressen. Mit Unterstützung des Gesetzgebers und den ihr so zur Verfügung gestellten Instrumenten greift die Bundesanstalt für Arbeit wettbewerbsverzerrend in das

Tarifgeschehen ein. Sie schützt arbeitsplatzgefährdende Tarifvereinbarungen, indem sie Auffanglösungen für die Betroffenen bereit stellt. Auf diese Weise enthebt sie die Tarifpartner ihrer arbeitsmarktpolitischen und gesellschaftlichen Verantwortung. Um die Verantwortung der Tarifpartner für das Arbeitsmarktgeschehen wieder zu stärken, sollte sich die Politik soweit wie möglich aus diesem Bereich zurück ziehen.

Auch die finanziellen Leistungen der Arbeitslosenversicherung bedürfen einer Überprüfung. Das angestrebte Versicherungsziel besteht im hinreichenden Schutz vor Einkommensausfall bei Beschäftigungsverlust. Dieses Ziel ist gegen die möglichen negativen Beschäftigungseffekte der Einkommensabsicherung abzuwägen: Je höher das Unterstützungsniveau, desto geringer werden die Anreize, die Arbeitslosigkeit rasch zu beenden. Noch entscheidender ist allerdings eine großzügig bemessene Anspruchsdauer. Sie ist im gegenwärtigen System faktisch unbefristet, da im Anschluss an die beitragsfinanzierte Leistung von Arbeitslosengeld durch die Arbeitslosenversicherung ein Anspruch auf steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe entsteht. Diese ist vielfach höher als der individuelle Sozialhilfeanspruch, so dass sich das Problem eines zu geringen Abstands von Transfereinkommen und Erwerbseinkommen hier besonders gravierend auf die Beschäftigungsanreize auswirkt.

### Institutionelle Trennung von Versicherung und Vermittlung

Die Aufgabe der Bundesanstalt für Arbeit sollte sich künftig ausschließlich auf die Versicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos beschränken. Die Verantwortung für die Vermittlung der Arbeitslosen und Maßnahmen der aktiven Arbeits-

marktpolitik sollte auf private Institutionen übergehen, die fortan allen Arbeitssuchenden und nicht nur den Beitragszahlern offen stehen.





### Autonomie der Arbeitslosenversicherung

Die neue Arbeitslosenversicherung sollte ausschließlich beitragsgedeckt arbeiten und ohne Defizitabdeckung durch den Bund auskommen. Dies gewährleistet ein Beitragsniveau auf dem für die Absicherung des Risikos notwendigen Maß und bewirkt somit eine Entlastung des

Faktors Arbeit. Mit der Beschränkung auf die Versicherungsaufgabe sollte die drittelparitätische Form der Selbstverwaltung der Bundesanstalt entfallen, um die institutionelle Autonomie der Arbeitslosenversicherung sicherzustellen.



### „Zwei+Zwölf-Konzept“ – Karenzzeit und kürzere Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld

Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, sollte der Bezug von Arbeitslosengeld erst nach einer Karenzzeit von zwei Monaten nach Beginn der Erwerbslosigkeit erfolgen. Sollten Arbeitslose im Einzelfall keine ausreichenden finanziellen Rücklagen für diesen Fall gebildet haben, kann unbürokratisch ein rückzahlbarer Kredit gewährt werden. Die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld sollte generell auf 12 Monate beschränkt werden, um die Suchintensität der

Arbeitslosen zu erhöhen. Nach Ablauf dieser Zeit würde im Fall andauernder Arbeitslosigkeit das System der sozialen Existenzsicherung greifen. Arbeitnehmer werden auf diese Weise dazu veranlasst, für eine darüber hinaus gehende Absicherung private Vorsorge zu treffen. Durch die Eigenbeteiligung und die Begrenzung der Höchstbezugsdauer kann das bisherige Niveau der Arbeitslosenunterstützung unverändert bleiben.



### Unterstützungsanspruch an Suchintensität koppeln

Die Auszahlung des Arbeitslosengelds sollte grundsätzlich an den Nachweis eigener Bemühungen um einen Arbeitsplatz gekoppelt werden. Arbeitssuchende sollten verpflichtet sein, ihre Bewerbungsaktivitäten auf Anforderung re-

gelmäßig glaubhaft darzulegen. Kann kein hinreichender Nachweis über eine aktive Arbeitssuche erbracht werden, sollte das Arbeitslosengeld zunächst gekürzt und im Wiederholungsfall ganz gestrichen werden.



### Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Arbeitslosenhilfe ist kein Leistungsbestandteil der Arbeitslosenversicherung, sondern eine steuerfinanzierte Maßnahme zur sozialen Existenzsicherung. Dass mit Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zwei Grundsicherungssysteme nebeneinander bestehen, führt zu einer systematischen Ungleichbehandlung der Arbeitslosen. Langzeitarbeitslose, die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung bezogen haben, erhalten nicht selten höhere Transfers als Arbeitslose, die keine Versicherungsansprüche durch frühere Erwerbstätigkeit aufgebaut haben.

Die soziale Existenzsicherung der Langzeitarbeitslosen sollte ausschließlich eine Aufgabe der als Workfare gestalteten Sozialhilfe sein. Daher sollte die Arbeitslosenhilfe umgehend abgeschafft werden. Nach Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sollte die Finanzierung der sozialen Grundsicherung auf Bund und Länder übergehen. Damit lägen die Kosten der Sozialhilfe auf den föderalen Ebenen, die für Dauerarbeitslosigkeit und Armut Verantwortung tragen.

3

## Neuordnung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

- Start-Center als zentrale Anlaufstelle für Arbeitsuchende
- Private Vermittlung mit staatlichen Erfolgsprämien
- Selbstbeteiligung der Vermittelten
- Marktgerechte Zuweisung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
- Evaluation des Prämienanreizsystems
- Dienstleistungsagenturen etablieren

### Maßnahmen am Vermittlungserfolg ausrichten

Zu den prägenden Kennzeichen der gegenwärtigen Arbeitsmarktpolitik gehört ihre Überfrachtung mit gesamtstaatlichen Zielvorstellungen. Das eigentliche arbeitsmarktpolitische Ziel der raschen Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt gerät mitunter in den Hintergrund von sozial-, struktur- oder umweltpolitischen Zielen. Die breiten Zielvorgaben entziehen die Maßnahmen zudem einer klar umrissenen Effizienzkontrolle. Hierdurch fehlen Steuerungsinstrumente, mit denen sich Art und Umfang der praktizierten Maßnahmen optimieren ließen. Arbeitsmarktpolitik kann aber nur dann erfolgreich sein, wenn sie klare Zielvorgaben hat. Nicht originär arbeitsmarktpolitische Zielvorstellungen sollten daher in ihre eigentlichen Politikfelder (zurück) verlagert werden.

Ein Problem stellt auch das bestehende Nebeneinander der arbeitsmarktpolitischen Zuständigkeiten von Arbeits- und Sozialämtern dar. Es bewirkt neben ineffizienter Doppelarbeit einen starken Anreiz zur gegenseitigen Lastenüberwälzung zwischen Ländern und Kommunen auf der einen Seite und der Bundesanstalt für Arbeit auf der anderen Seite. Die Arbeitsämter kümmern sich vergleichsweise wenig um Langzeitarbeitslose, die dadurch schrittweise in die fiskalische Abhängigkeit von den für die Sozialhilfe zuständigen Kommunen geraten. Umgekehrt ver-

suchen die Kommunen, sich durch gezielte Zuweisung von Sozialhilfeempfängern in öffentlich geförderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, aus denen neue Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung entstehen, ihrer Sozialhilfelasten zu entledigen. Zum Nachteil der Betroffenen tritt der beschäftigungspolitische Sinn der Maßnahmen gegenüber der fiskalischen Lastenverschiebung in den Hintergrund.

Die Konzeption arbeitsmarktpolitischer Programme liegt derzeit weitgehend in der Hand von halböffentlichen Anbietern. Die von Qualifizierungsträgern und Beschäftigungsgesellschaften angebotenen Produkte werden von Arbeits- und Sozialämtern häufig nach kameralistischem Prinzip „eingekauft“: Als erfolgreich gilt ein Amt, das seinen Etat ausschöpft, nicht eines, das sich auf beschäftigungswirksame Maßnahmen beschränkt. Es fehlt ein Steuerungsinstrument, mit dessen Hilfe gezielt Anforderungen des Arbeitsmarkts an eine Maßnahme spezifiziert werden können.

Im Übrigen sollte eine zeitgemäße Arbeitsmarktpolitik auch bislang ungenutzte Beschäftigungsfelder erschließen. Insbesondere im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen ist ein Potenzial vorhanden, das gezielt entwickelt werden kann.

### Start-Center als zentrale Anlaufstelle für Arbeitsuchende

An die Stelle von Arbeitsämtern und Hilfe-zur-Arbeit-Abteilungen in den Sozialämtern sollten lokal tätige Start-Center als erste Anlaufstelle für Arbeitsuchende treten. Diese führen selbst keine Vermittlungsaktivitäten durch, sondern beschränken sich auf die Kategorisierung der Arbeitsuchenden anhand eines klar vorgegebenen Punktesystems zur Feststellung der Vermittlungsfähigkeit (Profiling). Für die Vermittlung wendet sich der Arbeitsuchende mit dem Profiling-Bescheid an eine oder mehrere private Vermittlungsfirmen, denen im Vermittlungsfall vom Start-Center eine Erfolgsprämie ausgezahlt wird.

Die Höhe der Erfolgsprämie bemisst sich nach dem im Profiling festgelegten Schwierigkeitsgrad der Vermittlung. Je größer der durch die Kategorisierung definierte voraussichtliche Vermittlungsaufwand, desto höher die im Erfolgsfall ausgezahlte Prämie für das Vermittlungsunternehmen.

Arbeitsuchende mit Sozialhilfeanspruch werden vom Start-Center an eine örtliche Workfare-Agentur verwiesen. Parallel dazu kann der Arbeitsuchende auch in diesem Fall die Dienste eines Vermittlers in Anspruch nehmen.



Die Start-Center sollten aus Bundes- und Landesmitteln finanziert werden. Die staatliche Finanzierung gewährleistet die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Start-Center von privaten Vermittlern und Maßnahmenträgern und verhindert so eine Interessenkoalition zwischen Prämiensetzern und Prämienempfängern.

Neben dem Profiling von Arbeitslosen sollte die Aufgabe der Start-Center in der Abwicklung von Zahlungsvorgängen bestehen, die durch Prämienauszahlung und Kostenübernahme für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erforderlich werden. Darüber hinaus übernehmen

sie Servicefunktionen für die Arbeitslosenversicherung und die Sozialämter. Sie melden die Versicherungsfälle an die Arbeitslosenversicherung, damit Arbeitslosengeld ausgezahlt werden kann. Sie überwachen zudem die Bewerbungsaktivitäten der Arbeitsuchenden. Liegen Tatbestände vor, die den Leistungsanspruch mindern, wie beispielsweise mangelnde Kooperationsbereitschaft des Arbeitsuchenden, ist dies vom Start-Center an die Arbeitslosenversicherung bzw. das Sozialamt zu melden, um die vorgesehenen Leistungskürzungen in die Wege zu leiten.

### Private Vermittlung mit staatlichen Erfolgsprämien

Die Finanzierung der Erfolgsprämien für die privaten Arbeitsvermittler sollte durch Bundes- und Landesmittel erfolgen. Der Prämienanspruch darf nur dann in voller Höhe entstehen, wenn das Beschäftigungsverhältnis dauerhaft besteht. Die Auszahlung der Prämie sollte

daher in anteiligen monatlichen Raten erfolgen. Die letzte Prämienrate sollte nach einem Jahr fällig werden. Endet das vermittelte Beschäftigungsverhältnis früher, erhält die Vermittlungsfirma also nur einen Teil der Erfolgsprämie.

### Selbstbeteiligung der Vermittelten

Bei erfolgreicher Vermittlung sollte eine lohnbezogene Selbstbeteiligung des Vermittelten erhoben werden. Nach sechs Monaten im neuen Beschäftigungsverhältnis sollte dieser einen vorab bestimmten Anteil seines Lohns an den Vermittler abführen. Vermittler und Arbeitsuchende können die Höhe der Selbstbeteiligung innerhalb einer bestimmten Spannweite selbst festlegen. Auf diese Weise ent-

steht Wettbewerb zwischen den verschiedenen Vermittlungsfirmen. Die Selbstbeteiligung verhindert, dass Mitnahmeeffekte durch Scheinvermittlungen auftreten. Außerdem liefert sie einen zusätzlichen Anreiz für mehr Eigeninitiative bei der Arbeitsplatzsuche: Ist der Arbeitsuchende selbst erfolgreich, kann er die Selbstbeteiligung an die Vermittlungsagentur einsparen.

### Marktgerechte Zuweisung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Hält es eine Vermittlungsfirma für sinnvoll, die Vermittlungsaussichten eines Kunden durch Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zu erhöhen, sollte sie dies anbieten können. Dies darf nicht zur Auffrischung von Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung führen. Für den Erfolgsfall müsste der Vermittler mit dem Maßnahmenträger vorab eine Aufteilung der Erfolgsprämie aushandeln. Dies bewirkt eine stärkere Erfolgsorientierung der Maßnahmen. Deren Kosten würden vom Start-Center übernommen, wobei der Maßnahmenteilnehmer eine Selbstbeteiligung tragen sollte, deren Höhe von den

Kosten der gewählten Maßnahme abhängt. Dem Arbeitsuchenden sollte es darüber hinaus freigestellt werden, seinerseits die Initiative zu ergreifen und ihm geeignet erscheinende Maßnahmen vorzuschlagen. Er darf nicht gezwungen sein, das Maßnahmeangebot der Vermittlungsfirma anzunehmen. Die Selbstbeteiligung sorgt für Wettbewerb zwischen den Maßnahmeträgern und damit für Kosteneffizienz der Maßnahmen. Insgesamt ist zu erwarten, dass sich in einem solchen Rahmen nur noch die Maßnahmen am Markt durchsetzen, die tatsächlich zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten beitragen.







### Evaluation des Prämienanreizsystems

Die skizzierte Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik basiert auf marktwirtschaftlichen Anreizen. Lediglich die Vermittlungsprämie erfordert eine amtliche Festsetzung. Die Festlegung der arbeitsmarktpolitisch optimalen Höhe der Erfolgsprämien bedarf daher besonderer Sorgfalt. Verhindert werden muss, dass unangemessen hohe oder niedrige Prämien die Vermittlungstätigkeit beeinträchti-

gen. Zu diesem Zweck ist eine kontinuierliche Evaluation nach wissenschaftlichen Standards notwendig. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse dienen dazu, die vom Prämiensystem gesteuerte Vermittlungsaktivität und die Zuweisung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen permanent auf ihre gesamtwirtschaftliche Effizienz hin überprüfen zu können.



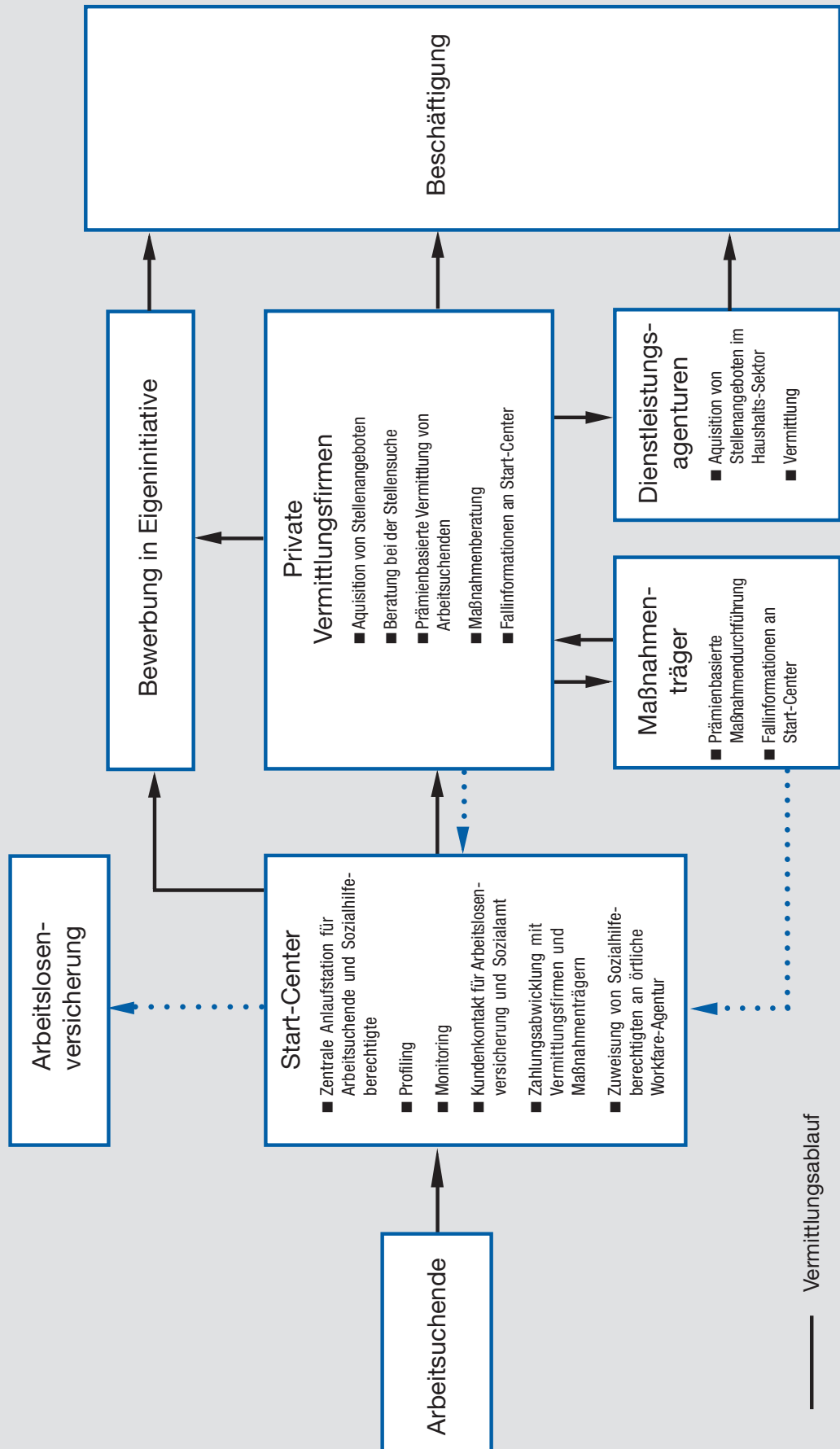
### Dienstleistungsagenturen etablieren

Das volle Potenzial haushaltsnaher Dienstleistungen sollte mit Hilfe professioneller Agenturen systematisch erschlossen werden. Privathaushalte stellen in Deutschland eine noch unterentwickelte Quelle für legale Beschäftigung dar. Durch eine verbesserte Organisation ließe sich dieser Bereich nicht nur legalisieren, sondern auch erheblich ausweiten. Zu diesem Zweck sollten Dienstleistungsagenturen ge-

schaffen werden, die die Registrierung und Vermittlung der Haushaltshilfen übernehmen. Auf diese Weise wird der Markt erfasst und organisiert; Bedarfsschwankungen, Fluktuationen, Urlaub und Krankheitsvertretungen lassen sich leichter regeln. Die Agenturen können mehrere geringfügige Tätigkeiten zu einem Beschäftigungsverhältnis bündeln, so dass vollwertige Arbeitsplätze entstehen.



# IZA-Vorschlag zur Neuordnung der aktiven Arbeitsmarktpolitik



— Vermittlungsablauf  
 ..... Informationsfluss

4

## Zeitgemäße Tarifaufautonomie entwickeln

- Allgemeinverbindlichkeitserklärungen und Mindestlohnregelungen abschaffen
- Günstigkeitsprinzip neu definieren
- Vorrang für Betriebsvereinbarungen

### Falsch verstandene Tarifaufautonomie gefährdet Arbeitsplätze

Tarifaufautonomie bedeutet, dass Arbeitsbedingungen von den Tarifparteien ohne staatliche Eingriffe geregelt werden. Sie ist durch das Recht auf Koalitionsfreiheit grundgesetzlich geschützt. Zur Koalitionsfreiheit gehört das Recht, keiner Tarifpartei anzugehören. Unter dem Dach der Tarifaufonomie getroffene Vereinbarungen sollten daher grundsätzlich nur für Mitglieder der Tarifparteien gelten. Die derzeitige Gesetzeslage lässt zu, dass der Staat dieses Prinzip im „öffentlichen Interesse“ verletzt. Unter diesem Aspekt wird etwa die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen gesehen. Aus ökonomischer Sicht ist das öffentliche Interesse unter strengen Kriterien zu prüfen: Es muss gezeigt werden, dass der Staatseingriff gesamtwirtschaftlich zu einem besseren Ergebnis führt als der freie Wettbewerb zwischen tarif-

gebundenen und tarifungebundenen Parteien. Dies ist im Regelfall nicht gegeben, da Eingriffe in das Lohngefüge und die Beschneidung von Flexibilisierungsspielräumen Ausweichreaktionen wie Schwarzarbeit und Kapitalflucht hervorrufen, von denen negative Effekte auf Beschäftigung und Einkommen ausgehen. Darüber hinaus ist die Interessenverletzung derjenigen, die für sich das Recht auf negative Koalitionsfreiheit in Anspruch nehmen, gegen den Interessenschutz der Mitglieder der Tarifparteien abzuwägen. Es handelt sich um ein Missverständnis, wenn Tarifaufonomie als Begünstigung der Tarifparteien durch Schutz vor Konkurrenz aufgefasst wird. Sollte sich im Wettbewerb der Institutionen eine dezentrale Entscheidungsfindung als überlegen erweisen, liegt dies im öffentlichen Interesse. ●

### Allgemeinverbindlichkeitserklärungen und Mindestlohnregelungen abschaffen

Durch Allgemeinverbindlichkeitserklärungen, mit denen der Inhalt kollektiver Vereinbarungen auf nicht Organisierte ausgedehnt wird, schafft der Staat nicht zu unterschätzende Flexibilisierungshemmnisse. Gesetzliche Mindestlöhne stellen vor allem in lohnkostenintensiven Branchen eine Gefährdung von Beschäftigung dar. Zudem fördern sie die

Abwanderung von Arbeitsplätzen in die Schattenwirtschaft. Eine generelle Einschränkung des betrieblichen Gestaltungsspielraums durch Allgemeinverbindlichkeitserklärungen ist nicht zu rechtfertigen. Die existierenden Regelungen – auch in Form des Entsendegesetzes – sollten daher aufgehoben werden.

### Günstigkeitsprinzip neu definieren

Nach dem Betriebsverfassungsgesetz dürfen Unternehmensleitung und Betriebsrat im Grundsatz keine Vereinbarungen über Inhalte treffen, die Gegenstand von Tarifverträgen sind. Abweichungen sind nur erlaubt, wenn der Tarifvertrag eine Öffnungsklausel enthält, oder wenn der Arbeitnehmer günstiger gestellt wird als im Tarifvertrag. Das so genannte „Günstigkeitsprinzip“ wird in der Rechtsprechung bislang ausschließlich in einem materiellen Sinn interpretiert. Dieses Verständnis des Günstigkeits-

prinzips vernachlässigt die ökonomisch ebenso wichtige Risikodimension. Es läuft den Interessen der Arbeitnehmer zuwider, denen die Möglichkeit genommen wird, zu Gunsten einer höheren Beschäftigungssicherheit auf Lohn zu verzichten, und trägt damit selbst zur Entstehung von Arbeitslosigkeit bei. Eine Präzisierung des Günstigkeitsprinzips, die der Dimension der Beschäftigungssicherheit Rechnung trägt, ist daher dringend erforderlich.



### Vorrang für Betriebsvereinbarungen

Das Betriebsverfassungsgesetz erklärt Betriebsvereinbarungen grundsätzlich für unwirksam, solange der Flächentarifvertrag keine entsprechende Öffnungsklausel enthält. Individuelle Vereinbarungen haben also nur ein bedingtes Existenzrecht, das die Flexibilität der Lohnfindung behindert. Obwohl rechtlich unzulässig und deshalb rechtsunwirksam, werden Betriebsvereinbarungen gegenwärtig praktiziert. Offenbar legen Arbeitnehmer in den Betrieben ein größeres Gewicht auf die Sicherung der Beschäftigung als dies in Tarifverträgen geschieht. Um diese Si-

tuation zu legalisieren, sollte Betriebsvereinbarungen gegenüber den Flächentarifverträgen prinzipiell Vorrang eingeräumt werden. Dies bedeutet eine Umkehrung der derzeitigen Verhältnisse: Ein Tarifvertrag wäre nur dann relevant, wenn keine gültige Betriebsvereinbarung besteht. Mittelfristig sollte erwogen werden, den entsprechenden Passus im Betriebsverfassungsgesetz ersatzlos zu streichen. Damit würde ein ungehinderter Wettbewerb zwischen Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen erreicht.

5

## Flexibilisierung des Arbeitsmarktes voranbringen

- Abfindung statt Kündigungsschutz
- Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit abschaffen
- Auktionierung befristeter Zuwanderungszertifikate
- Abschaffung der 325 €-Jobs

### Antagonismus zwischen Rechtssystem und Arbeitsmarkterfordernissen

Möglichkeiten zur flexiblen Anpassung an ein sich stetig wandelndes wirtschaftliches Umfeld sind eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche Unternehmen. Dem stehen rechtliche Bestimmungen oftmals – wenn auch nicht grundlos – im Wege. Hier gilt es, berechnete Schutzinteressen sorgfältig gegeneinander abzuwägen und auf ihre zeitgemäße Ausgestaltung hin permanent zu überprüfen. Flexibilisierung ist dann zu befürworten, wenn sie weniger eine Bedrohung als eine Chance für Beschäftigung darstellt.

Das gegenwärtige Arbeitsrecht ist durch einen relativ starren Schutz bestehender Arbeitsverhältnisse geprägt. Dies schränkt den Handlungsspielraum für betriebliche Anpassungsprozesse beträchtlich ein. Zu den hemmenden Faktoren zählen ein großzügiger Kündigungsschutz, das Mitbestimmungsrecht, das Recht auf Teilzeitarbeit sowie Einschränkungen der Leiharbeit und der Befristung von Arbeitsverhältnissen. Solche Regelungen bringen den Flexibilitätsbedarf jedoch nicht zum Verschwinden. Er sucht sich lediglich neue Formen, sei es als Outsourcing, als Anstieg von geringfügiger Beschäftigung oder als Schwarzarbeit.

Arbeitnehmerschutz stellt ein volkswirtschaftlich sinnvolles Element der Effizienzsteigerung dar, weil er den Beschäftigten eine Absicherung von Humankapitalinvestitionen gewährt, die sie ohne eine solche Absicherung nicht vornehmen würden. Zugleich aber ist der Arbeitnehmerschutz ein Kostenfaktor, der sich negativ auf die Einstellungsbereitschaft von Unternehmen auswirkt. Hier gilt es, ein ausgewogeneres Verhältnis von Schutzinteressen und betrieblichen Anpassungserfordernissen herbei zu führen als es bislang existiert.

Weiterer Flexibilisierungsbedarf ergibt sich aus einem spürbaren Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt, der sich trotz anhaltend hoher Arbeitslosigkeit nicht mit einheimischen Arbeitskräften decken lässt. Die bürokratischen Hemmnisse bei der Anwerbung von befristet benötigten Arbeitsmigranten werden auch durch das geplante Zuwanderungsgesetz nicht beseitigt. Eine gezielte Steuerung befristeter Arbeitsmigration kann helfen, auf kurzfristige Arbeitsmarktungleichgewichte angemessen zu reagieren.

### Abfindung statt Kündigungsschutz

Die Kündigung von Arbeitnehmern ist in Deutschland nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen möglich. Da der Kündigungsschutz als Rechtsanspruch einen monetären Gegenwert besitzt, kann ein Arbeitgeber zwar durchaus die Entlassung eines Arbeitnehmers herbeiführen, wenn er bereit ist, eine Abfindung in entsprechender Höhe zu zahlen. Die hiermit verbundenen Kosten behindern jedoch Neueinstellungen. Dies betrifft insbesondere Arbeitnehmer, bei denen ein Arbeitgeber mit einer überdurchschnittlich hohen Wahrscheinlichkeit damit rechnen muss, dass die bei der Einstellung gehegten Erwartungen nicht erfüllt werden. Dazu zählen insbesondere ältere Arbeitsuchende. Diese sind deshalb besonders häufig von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen.

Nach dem bisherigen Recht ist eine Kündigung nur dann rechtmäßig, wenn sie wegen betriebsschädigendem Verhalten oder aus betriebsbedingten Gründen ausgesprochen wird. Weil beispielsweise mangelnde Leistungs-

bereitschaft nach herrschender Rechtsauffassung nicht als betriebsschädigendes Verhalten gilt, sind Unternehmen, die sich von unproduktiven Mitarbeitern trennen wollen, gezwungen, Kündigungstatbestände zu konstruieren. Dies gibt regelmäßig Anlass zu Rechtsstreitigkeiten mit einem hohen Kostenrisiko für die Unternehmen.

An die Stelle des bisherigen Kündigungsschutzes sollten deshalb klar definierte gesetzliche Abfindungsregeln treten. Danach würde einem Arbeitnehmer je nach Dauer der Betriebszugehörigkeit eine Mindestabfindung in Höhe eines festgesetzten Prozentsatzes seines Einkommens zustehen, sofern nicht darüber hinaus gehende Absprachen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer getroffen werden. Im Regelfall muss dann kein Kündigungsgrund mehr angegeben werden; damit entfällt die Grundlage für Rechtsstreitigkeiten. Da bislang zumeist ein Vergleich am Ende solcher Rechtsstreitigkeiten steht, Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich mithin also die Verfahrens-



kosten teilen, wären beide Seiten selbst bei moderat angesetzten Abfindungssummen durch eine solche Neuregelung im Vorteil. Die Möglichkeit einer Kündigung wegen betriebsschädigenden Verhaltens muss gleichwohl erhalten bleiben. In diesem Fall erlischt der Abfindungsanspruch.

Die Neuregelung würde zwar einerseits mehr Entlassungen zur Folge haben, andererseits jedoch eine wachsende Einstellungsbereitschaft bewirken, die insgesamt zu mehr Beschäftigung führt. Eine Abfindungsregel erlaubt zugleich den Verzicht auf das Sozialauswahl-

kriterium bei betriebsbedingten Kündigungen, das zu sachfremden Entscheidungen führen kann. Entlassungen im Fall einer betriebsbedingten Kündigung würden sich ausschließlich an der Produktivität der betroffenen Mitarbeiter orientieren.

Gegenüber einer sonst notwendigen Ausweitung befristeter Beschäftigungsverhältnisse hat die Reform des Kündigungsschutzes den Vorteil, dass sowohl Unternehmen als auch Arbeitnehmer eher zu Humankapitalinvestitionen bereit sind und somit Wachstumspotenziale erschlossen werden können.

### Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit abschaffen

Nach der derzeitigen Rechtslage hat ein vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer das Recht, seine Beschäftigung in ein Teilzeitverhältnis umzuwandeln. Zwar kann der Arbeitgeber dies verweigern, wenn betriebliche Gründe dagegen sprechen. In der Praxis führt die Regelung jedoch zur Einengung des Flexibilitätsspielraums von Unternehmen. In der Regel dürften die zusätzlichen Kosten einer Stellenteilung deren Erträge deutlich übersteigen. Dies resultiert unter anderem daraus, dass das betroffene Unternehmen mit der Schwierigkeit konfrontiert ist, für den freiwerdenden Teil des Beschäftigungsverhältnisses eine zusätzliche Arbeitskraft zu suchen, die

ihreits bereit ist, ein Teilzeitarbeitsverhältnis aufzunehmen. Angesichts des ohnehin schon bestehenden Fachkräftemangels führt die zusätzliche Arbeitszeitrestriction zu Wettbewerbsnachteilen für die betroffenen Unternehmen.

Der Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit erweist sich darüber hinaus als Einstellungshemmnis für Arbeitnehmer, bei denen der Teilzeitwunsch als wahrscheinlich gilt. Dies betrifft in erster Linie junge Frauen. Auch aus diesem Grund sollte der Teilzeitananspruch ersatzlos abgeschafft werden.

### Auktionierung befristeter Zuwanderungszertifikate

In Teilbereichen des deutschen Arbeitsmarkts hält die Qualifikationsstruktur der einheimischen Erwerbspersonen mit den sich rasch wandelnden Anforderungen nicht Schritt. Befristete Zuwanderung in diese Bereiche kann einen Beitrag zur Überwindung wachstumshemmender kurzfristiger Arbeitsmarktungleichgewichte leisten. Um diese Engpässe zu identifizieren und eine effektive Auswahl der am besten geeigneten Zuwanderer zu gewährleisten, empfiehlt sich eine Versteigerung von staatlich limitierten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis-

sen an Unternehmen, die Arbeitsplätze befristet mit zuwandernden Arbeitnehmern besetzen wollen. Mit den Auktionserlösen lässt sich ein Teil der unternehmerischen Gewinne aus Migration abschöpfen und für die Qualifizierung einheimischer Arbeitsloser zur Verfügung stellen. Einzelfallentscheidungen der Verwaltung über zeitlich befristete Zuwanderung, wie sie das Zuwanderungsgesetz vorsieht, lösen das Informationsproblem nicht effizient. Sie sind daher gegenüber dem Auktionsverfahren unterlegen.





#### Abschaffung der 325 €-Jobs

Mit der Möglichkeit sozialversicherungsfreier Beschäftigung hat der Gesetzgeber ein Ventil für den Flexibilisierungsbedarf am Arbeitsmarkt geschaffen, statt die eigentlichen Flexibilitätshemmnisse zu beseitigen. Es handelt sich dabei um eine Ersatzlösung, die eine Ausnahme vom Leistungsfähigkeitsprinzip des Steuerrechts und vom Äquivalenzprinzip der Sozialversicherung darstellt. Damit ist zugleich ein neues Flexibilitätshemmnis geschaffen worden, denn für die typischen Zweitverdiener wirkt sich das Einsetzen der Steuer- und Sozialversicherungspflicht oberhalb der 325 €-Schwelle einkommensmindernd auf das

gesamte Zweiteinkommen aus. Aus diesem Grund finden sich praktisch kaum Arbeitsverhältnisse im Einkommensbereich zwischen 325 € und 800 €. Dies ließe sich zwar prinzipiell durch einen gleitenden Einstieg in die Sozialversicherungspflicht beseitigen, wäre jedoch mit erheblichen fiskalischen Kosten verbunden. Mit den vorgeschlagenen Flexibilisierungsmaßnahmen und der Einführung des Ehegattenrealsplittings als Arbeitsanreiz für Zweitverdiener entfällt die Notwendigkeit für 325 €-Jobs. Die Regelung sollte deshalb ersatzlos gestrichen werden.

6

## Bildung als Schlüssel zum Arbeitsmarkt

- Frühkindliche Bildung ausbauen, Gutscheinsystem für Kindergärten einführen
- Duales Ausbildungssystem modernisieren
- Präventive Maßnahmen zur Absicherung des Humankapitals
- Modernisierung des Hochschulsystems

### Humankapital schöpfen und sichern

Nicht erst die von der OECD durchgeführte PISA-Studie hat ergeben, dass das deutsche Bildungssystem auf den Prüfstand gehört. Angesichts der Internationalisierung der Arbeitsmärkte sind die deutschen Bildungsinstitutionen ins Hintertreffen geraten. Im internationalen Vergleich gering entwickelte Kinderbetreuungsangebote mit qualifiziertem pädagogischen Programm, regional stark schwankender schulischer Lernerfolg, zu lange durchschnittliche Schul-, Ausbildungs- und Studienzeiten sowie ein nach wie vor zu hoher Anteil Ungelernter an den Erwerbsfähigen weisen daraufhin, dass der Faktor Bildung noch nicht hinreichend als Schlüssel zum Arbeitsmarkt genutzt wird.

Das Ziel einer verbesserten Bildungspolitik darf allerdings nicht allein in der zusätzlichen Anhäufung von Wissen bestehen. Vielmehr ist ein wesentliches Augenmerk auf den Erwerb der Lernfähigkeit zu legen („Lernen lernen“).

Der Grundstock hierfür muss schon im frühen Kindesalter angelegt werden. Die Bildungsinhalte sollten darüber hinaus so konzipiert sein, dass sie ein stabiles Fundament für lebenslanges Lernen schaffen.

Weiterhin muss eine arbeitsmarktorientierte Bildungspolitik von Beginn an sicherstellen, dass möglichst breite Bevölkerungsschichten gleiche Startchancen hinsichtlich ihrer späteren Beschäftigungsperspektiven und Einkommenspotenziale am Arbeitsmarkt erhalten. Nur so ist gesichert, dass das vorhandene Potenzial an Talenten und Fähigkeiten voll zum Tragen kommt. So berechtigt das staatliche Engagement in dieser Hinsicht ist, so notwendig ist jedoch auch die Beteiligung des Einzelnen an den Risiken von Bildungsentscheidungen, um der ansonsten drohenden Gefahr von Fehlsteuerungen vorzubeugen. ●

### Frühkindliche Bildung ausbauen, Gutscheinsystem für Kindergärten einführen

Bereits in einer frühen Phase der kindlichen Entwicklung werden die entscheidenden Grundlagen für Lernfähigkeit und Lernbereitschaft gelegt. Entsprechend früh sollte deshalb die Lernförderung beginnen. Daher ist ein flächendeckender Zugang zu pädagogisch angemessen betreuten Kindergärten bereits ab dem zweiten Lebensjahr zu befürworten. Zur Finanzierung des dadurch entstehenden Mehrbedarfs können unter anderem die Steuerermehreinnahmen eingesetzt werden, die durch das einzuführende Ehegattenrealsplitting anfallen.

Die Förderung sollte von der bisherigen Objektförderung (Kindergarten) auf eine Subjektförderung (Kind) umgestellt werden: Der Staat gibt anstelle der direkten Subvention der Kindergärten nicht übertragbare Gutscheine an die Eltern aus, deren Wert in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen gestaffelt ist. Eine Kostenbeteiligung der Eltern sollte in Anlehnung an die bestehenden Regelungen bei der Finanzierung von Kinder-

gartenplätzen beibehalten werden. Durch das Gutscheinsystem wird ein Wettbewerbselement in das Betreuungsangebot eingebracht, da Eltern die Möglichkeit erhalten, ihren Gutschein bei einem Kindergarten ihrer Wahl einzulösen. Für die Betreuungseinrichtungen bedeutet dies, dass sie ihr (zeitliches) Angebot weit stärker als bisher an den Anforderungen der Eltern ausrichten müssen. Aus dem gleichen Grund ist zu erwarten, dass von der Neuregelung positive Impulse für eine verbesserte Qualität der Kinderbetreuung ausgehen. Gleichwohl wird es erforderlich bleiben, dass der Staat bestimmte Mindestanforderungen, die zur Einlösung der Gutscheine berechtigen, an die entsprechenden Einrichtungen stellt. Durch die vorgeschlagene Ausweitung und Umgestaltung der frühkindlichen Betreuung kann eine wesentliche Voraussetzung für den späteren Erfolg in Schule, Ausbildung und Beruf geschaffen werden.







### Duales Ausbildungssystem modernisieren

Das duale Ausbildungssystem ist eine der Stärken des deutschen Wirtschaftsstandorts und sollte, wenn auch in modernisierter Form, beibehalten werden. Die Ausbildungsberufe müssen wieder stärker auf „Kernberufsbilder“ konzentriert werden, um Auszubildende besser auf technologische Neuerungen und einen sich wandelnden Arbeitsmarkt vorzubereiten. Für den allgemeinen Ausbildungsteil genügt dabei eine Beschränkung auf die Vermittlung der Grundlagen des entsprechenden Berufes. Die Prüfungen für den Kernberuf könnten dadurch bereits nach der Hälfte der Aus-

bildungszeit erfolgen. Die verbleibende Zeit stünde den ausbildenden Unternehmen dann für die betriebsspezifische Ausbildung bei reduziertem Berufsschulunterricht zur Verfügung. Ein so umgestaltetes Ausbildungssystem gibt den Auszubildenden einerseits eine breitere Basis, um sich später für neue Anforderungen ihres Berufsfeldes gezielt fortzubilden. Andererseits bleibt es jedoch auch für die ausbildenden Unternehmen attraktiv, da während der Ausbildung genügend Zeit zur Vermittlung betriebsspezifischer Kenntnisse bleibt.



### Präventive Maßnahmen zur Absicherung des Humankapitals

Um die immer wichtiger werdende berufs begleitende Weiterbildung auch bei einem späteren Arbeitgeberwechsel transparent zu machen, sollte geregelt werden, dass externe wie unternehmensinterne Lehrgänge und Seminare stets mit einem Zertifikat abschließen. Um auch den Arbeitnehmern in kleineren und mittleren Unternehmen Möglichkeiten zur Sicherung ihres Humankapitals zu gewähren, sollte zudem die überbetriebliche Weiterbildung verstärkt werden. Bisher führen das großzügige soziale Sicherungssystem und mangelnde Information über die „Halbwertszeit“ der eigenen Kenntnisse dazu, dass die Eigeninitiative der Arbeit-

nehmer für private Fortbildung zu gering ist - teure und häufig wenig effiziente Weiterbildungsmaßnahmen im Fall der Arbeitslosigkeit sind die Folge. Hier lassen sich zusätzliche Anreize zur privaten Fortbildung einführen. So könnte künftig arbeitslos gewordenen Arbeitnehmern, die eine regelmäßige Weiterbildung nachweisen, die Selbstbeteiligung bei der Job-Vermittlung erlassen werden. Damit auch besser ausgebildeten Arbeitnehmern eine spätere Fortbildung auf hohem Niveau möglich ist, sollte die Einführung von (kostenpflichtigen) Aufbaustudiengängen und weiteren speziellen Angeboten der Universitäten verstärkt werden.



### Modernisierung des Hochschulsystems

Im Rahmen einer stärkeren finanziellen Autonomie der Hochschulen sollten die Möglichkeiten der Ausgestaltung interner Anreizstrukturen zur Motivierung des Lehrpersonals erweitert werden. Die Einführung von Studiengebühren lässt die Hochschulen stärker in Wettbewerb treten und führt zu einer sinnvollen Kundenorientierung. Zudem werden die Studierenden stärker als bisher gezwun-

gen, die Kosten gegen den Nutzen ihres Studiums abzuwägen. Um keine finanziellen Barrieren zum individuell optimalen Zugang zur Hochschulausbildung zu errichten, bietet es sich an, das bestehende Angebot des Bildungskredits auf alle Studierenden auszuweiten. Dies könnte durch zusätzliche erbschafts-, stiftungs- und privatrechtliche Anreize ergänzt werden.

## 7 Demographische Herausforderungen angehen

- Systematische Finanzierung der Sozialversicherungen
- Weiterentwicklung der Rentenreform
- Anhebung der Regelarbeitsgrenze
- Wettbewerbsorientierte Neuordnung der Kranken- und Pflegeversicherung
- Punkteverfahren zur Einwanderung rasch etablieren

### Arbeitsmarktrisiken durch die demographische Entwicklung

In naher Zukunft wird der Anteil der Älteren an der Bevölkerung deutlich zunehmen, während die Bevölkerungszahl abnimmt. Bereits zum Ende dieses Jahrzehnts werden dem deutschen Arbeitsmarkt spürbar weniger Arbeitskräfte als bisher zur Verfügung stehen. Die ökonomischen Folgen dieser Entwicklung sind nicht leicht vorherzusagen. Ein kleineres Angebot von Arbeitskräften könnte sich allerdings als Wachstumsbremse erweisen. Falls es nicht gelingt, die abnehmende Zahl der Arbeitskräfte durch eine Steigerung der Arbeitsproduktivität auszugleichen, kann das pro Kopf der Bevölkerung erwirtschaftete Sozialprodukt zurückgehen.

Die Bevölkerungsentwicklung belastet zudem die öffentlichen Kassen. Der Ausgabenbedarf nimmt zu, weil die nicht mehr im Erwerbsleben stehenden Altersgruppen Nettoempfänger staatlicher Leistungen sind. Dies gilt insbesondere für die gesetzlichen Sozialversicherungen, die Risiken abdecken, bei denen ein starker Zusammenhang zwischen Lebensalter und Leistungserbringung besteht. Weil die Sozialversicherungen ihre Leistungen im Umlageverfahren überwiegend aus den laufenden Einnahmen finanzieren, droht ein drastischer Anstieg der Beitragssätze. Die hiermit verbundenen negativen Arbeitsanreize könnten die demographisch bedingte Arbeitskräfte-lücke noch vergrößern. ●

### Systematische Finanzierung der Sozialversicherungen

Die Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen belasten den Faktor Arbeit. Ein wachsender Teil der Beiträge zum Umlageverfahren wirkt für die Beschäftigten wie eine Steuer, weil sie damit einen kleineren Ertrag erzielen als bei Eigenvorsorge. Dies schafft negative Arbeitsanreize oder lenkt Arbeitskräfte in unproduktivere versicherungsfreie Beschäftigungen. Kann der Arbeitnehmeranteil an den Beiträgen nicht vollständig auf die Beschäftigten überwältigt werden, entstehen den Unternehmen Kosten, so dass auch die Arbeitsnachfrage sinkt.

Um Verzerrungen durch ein Ausweichen in Sonderformen der Beschäftigung zu vermeiden, sollten grundsätzlich alle Erwerbseinkommen in die Versicherungspflicht einbezogen werden. Versicherungsfremde Leistungen sollten ausschließlich über Steuern finanziert werden. Die Sozialversicherungsbeiträge werden damit auf das für den eigentlichen Zweck der Leistungserbringung erforderliche Niveau begrenzt. Diese Systematik hält die Belastung des Faktors Arbeit durch die Umlagefinanzierung der Sozialversicherungen so gering wie möglich.

### Weiterentwicklung der Rentenreform

Auch nach der jüngsten Rentenreform bleibt das allgemeine Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung zu hoch, um demographisch bedingte Beitragssatzsteigerungen dauerhaft zu verhindern. Die vorgesehenen Regeln für die langfristige Absenkung des Rentenniveaus sind zudem nicht problemorientiert.

Um an den Ursachen des Finanzierungsproblems anzusetzen, sollte das Anspruchsniveau zum einen an die Entwicklung der durchschnittlichen Rentenbezugsdauer gekoppelt werden. Zum anderen empfiehlt sich eine Staffelung des individuellen Rentenanspruchs nach der Kinderzahl. Der Erhalt des Generationenvertrags erfor-

dert von den Versicherten neben Beitragszahlungen auch Nachkommenschaft, die den Bevölkerungsbestand erhält. Der Teil der Bevölkerung, der diesen zweiten Beitrag nicht leistet, sollte bei gleichen Beitragszahlungen vom Einkommen deutlich niedrigere Rentenansprüche erwerben. Für die Betroffenen besteht die Möglichkeit, den entstehenden Einkommensverlust im Alter durch die Ersparnis des Einkommens, das sie nicht für die Erziehung von Kindern ausgeben haben, auszugleichen.

Zur Ergänzung der Einkommen aus der gesetzlichen Rentenversicherung sollte die private Eigenvorsorge obligatorisch werden, um die Mindestsicherung der Rent-

ner trotz fallenden staatlichen Rentenniveaus zu gewährleisten. Hierdurch wird Trittbrettfahrerverhalten derjenigen vermieden, die sich auf die Gemeinschaft verlassen und nicht vorsorgen. Die Förderung der kapitalgedeckten Altersvorsorge sollte sich ausschließlich auf die steuerliche Begünstigung über nachgelagerte Besteuerung beschränken: Altersvorsorgeaufwendungen werden steuerlich freigestellt, die Ruhestandseinkommen dagegen voll besteuert. Die Zuschussung der privaten Ersparnisbildung sollte dagegen zu Gunsten der staatlichen Schuldentilgung eingestellt werden.

### Anhebung der Regelaltersgrenze

Mit dem Anstieg der Lebenserwartung hat sich die mittlere Verweildauer im Ruhestand deutlich erhöht. Erwerbstätige sind heute bei Erreichen des Rentenalters im Durchschnitt zudem gesünder als früher. Empirisch gesehen liefern körperliche Einschränkungen oder mangelnde Produktivität keine Rechtfertigung mehr für eine generelle Ausgliederung der Arbeitnehmer bereits mit 65 Jahren. Darum sollte die Regelaltersgrenze in der Rentenversicherung in den nächsten zwei Jahrzehnten schrittweise bis auf 70 Jahre angehoben werden. Die Flexibilität der Ruhestandsentscheidung lässt sich durch versicherungsneutrale Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt wahren.

Wegen der großen Bedeutung der direkten Steuern auf Erwerbseinkommen für die Staatseinnahmen stabilisiert eine verlängerte Lebensarbeitszeit die öffentlichen Haushalte. Zur Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung ist eine Anpassung der Rentenformel dahingehend erforderlich, dass die zusätzlichen Beitragsjahre nicht zu entsprechend höheren Rentenansprüchen führen. Indirekt entspricht dies einer Absenkung des Rentenniveaus. Die hiervon ausgehenden negativen Arbeitsanreize lassen sich begrenzen, indem alle Erwerbseinkommen in die Versicherungspflicht einbezogen werden.

### Wettbewerbsorientierte Neuordnung der Kranken- und Pflegeversicherung

Die künftige soziale Absicherung von Gesundheitsrisiken wird nicht nur durch demographisch bedingte Ausgabenbelastungen erschwert. Kontroll- und Informationsprobleme sowie Wettbewerbsbeschränkungen schaffen zusätzlichen Kostendruck. Um den Faktor Arbeit durch Beiträge zur Gesundheitsvorsorge nicht weiter zu belasten, sollten Kranken- und Pflegeversicherung dem Wettbewerb unterworfen werden. Dazu sollte zunächst die Versicherungspflicht auf alle Beschäftigten ausgedehnt werden. Die bestehende Unterscheidung von Pflicht- und freiwillig Versicherten verhindert eine gleichmäßige Risikoaufteilung unter den Versicherern, weil überdurchschnittlich viele Personen mit geringem Gesundheitsrisiko zu privaten Krankenversicherungen ausweichen.

Nach Einführung der allgemeinen Versicherungspflicht sollten die gesetzlichen Krankenversicherer privatisiert werden. Damit der Anbieterwettbewerb funktioniert, muss es Leistungswettbewerb geben. Dies lässt sich zum einen durch eine Aufteilung des Versicherungsumfangs in Grund- und Wahlleistungen erreichen. Die Regelungsaufgabe des Staates sollte sich darauf beschränken, den Leistungskatalog der verpflichtenden Mindestsicherung gegen die Risiken Krankheit und Pflegebedarf festzulegen. Jeder Versicherer muss jedem Kunden diese Grundsicherung anbieten. Zum anderen muss die uneingeschränkte Mobilität der Versicherten zwischen den Krankenkassen gewährleistet sein.





### Punkteverfahren zur Einwanderung rasch etablieren

Einwanderung steigert das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial. Nicht nur die Einwanderer profitieren von den entstehenden Wohlfahrtsgewinnen. Auch die einheimische Bevölkerung zieht einen Nutzen daraus, vor allem, wenn die Einwanderer Lücken im einheimischen Arbeitskräfteangebot auffüllen und schnell in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Wegen der Größenordnung der bevorstehenden demographischen Veränderungen kann Einwanderung Reformen des Arbeitsmarkts und Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzen nicht ersetzen. Als flexible Ergänzung interner Reformschritte ist sie dennoch ein wichtiges Instrument wirtschaftspolitischen Handelns.

Um die positiven Wirkungen von Einwanderung voll auszuschöpfen, empfiehlt sich eine systematische Aus-

wahl der Arbeitsmigranten. Zeitlich befristete Zuwanderung von Engpassarbeitskräften lässt sich über ein Auktionsverfahren steuern. Einwanderung mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive sollte dagegen, wie im Zuwanderungsgesetz vorgesehen, über ein Punkteverfahren gesteuert werden. Damit ein effizientes Punktesystem bereits zur Verfügung steht, wenn am Ende des Jahrzehnts der Einwanderungsbedarf demographisch bedingt zunimmt, sollte möglichst rasch eine Erprobungsphase mit kleinen Kontingenten eingeleitet werden. Die Einführungsphase des Punktesystems muss intensiv wissenschaftlich begleitet werden, um die Einwanderer mit den besten Arbeitsmarktchancen zu identifizieren.

## M E I N U N G

## Der deutsche Arbeitsmarkt vor konsequenten Reformen?



„Auf einem Ausflug ins Schlaraffenland waren einige Frösche in einen riesigen Milchtopf gesprungen, wo sie es sich wohl gehen ließen. Nur wenige merkten zunächst, dass sie wegen der glatten Wände wenig Chancen hatten, den Topf wieder zu verlassen. Der eine, dem dies gerade noch gelang, stieß lautes Wehklagen aus. Aber die anderen labten sich unbekümmert weiter, bis der Milchspiegel weiter sank und die Wände unbezwingbar wurden. Da strampelten plötzlich alle um ihr Leben. Die ersten gaben jedoch bald auf und ertranken. Andere mühten sich weiter, spürten bald feste Butterbrocken unter ihren Füßen und wähnten sich deshalb in Sicherheit. Nur einer fasste sich endlich Mut, stieß sich mit aller Kraft ab und gelangte ins Freie.“

Diese Fabel hat viel mit den Problemen des deutschen Arbeitsmarktes gemeinsam. In den sechziger Jahren schien das Arbeitslosigkeitsproblem bewältigt, als Vollbeschäftigung galt eine Arbeitslosenquote von beinahe Null Prozent. Ein hohes Wirtschaftswachstum von durchschnittlich vier Prozent sicherte den Wohlstand und regte den Ausbau eines umfassenden Sozialsystems an, dessen Fundament die gesicherte erscheinende Wirtschaftsentwicklung war. Frühe Warnungen, dies sei nur ein Schönwetterssystem, wurden in den Wind geschlagen. Auch als Anfang der achtziger Jahre erste Risse in Folge weltweiter Krisen und sich abzeichnender demographischer Umwälzungen sichtbar wurden, kam es zu keinem Umdenken. Abgelenkt durch eine zunächst weiter positive weltwirtschaftliche Entwicklung und danach durch die deutsche Vereinigung, war die Arbeitsmarktpolitik der letzten zwanzig Jahre vom Primat der Sozialpolitik geprägt. Der Herz-Jesu-Sozialismus der Kohl-Ära erfuhr auch unter der ersten Regierung Schröder eine ungebremste Fortsetzung. Aus dem Blindflug wurde so ein Sturzflug, zu dessen sichtbarem Symptom Anfang des Jahres die Krise der Bundesanstalt für Arbeit wurde.

In dieser Lage ergeben marginale arbeitsmarktpolitische Veränderungen keinen Sinn mehr. Erfolg versprechende Schritte implizieren konsequente Schnitte bei der Arbeitsmarktpolitik und den sozialen Sicherungssystemen. Nur so können die Eckpfeiler einer marktwirtschaftlich verankerten, aber dennoch sozial abgefederten Ordnung gefestigt werden. Die nötigen Maßnahmen müssen allerdings schon im ersten Amtsjahr einer neu gewählten Regierung eingeleitet werden. Je näher der Wahltermin rückt, desto unwahrscheinlicher werden einschneidende Reformen, denn es besteht die Gefahr, dass eine Regierung für unbequeme Maßnahmen abgestraft wird, noch bevor sie die Chance hatte, deren Nutzen unter Beweis zu stellen. Das Zeitfenster für Reformen wird sich also schon bald wieder schließen. Von der Politik sind deshalb rasche Maßnahmen einzufordern. Diesem Zweck dient das Aktionsprogramm „Bessere Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung“ des IZA.

Die neue Regierung hat die Arbeitslosigkeit erneut zum Hauptthema ihres Handelns erklärt. Trotz aller möglichen und berechtigten Detailkritik an ihrer Programmatik ist immerhin der Mut erkennbar, die richtigen Akzente zu setzen. Dazu gehört die Zusammenführung der politischen Verantwortung für Wirtschaft und Arbeit in einem Ministerium, die Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen durch eine Neuinterpretation des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit durch die Einführung von Ganztagschulen und eine konsequente Umsetzung der erfolgversprechenden Teile des Konzeptes der Hartz-Kommission. Die vorgesehene Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe und die damit einhergehende Reduzierung der Leistungen für Arbeitslose sind unvermeidbare erste Schritte, um den Weg aus der Krise einschlagen zu können.

Diese Maßnahmen werden aber nicht ausreichen, um das Problem tatsächlich in den Griff zu bekommen. Die Bekämpfung der Ursachen von Arbeitslosigkeit muss hartnäckig und mit langem Atem betrieben werden. Dazu gehört die Entwicklung des Niedriglohnssektors und eine Deregulierung von Dienstleistungsmärkten insbesondere im Gesundheitswesen, aber auch bei der Pflege und der Alten- und Kinderbetreuung. Darüber hinaus müssen die Arbeitsanreize durch eine Abkehr vom Alleinverdienermodell und ein Ende der Frühverrentung gestärkt werden. Bei der Arbeitslosenversicherung sollte stärker noch als bislang im Hartz-Konzept angedacht, auf privatwirtschaftliche Regelungen vertraut werden. Die aktive Arbeitsmarktpolitik muss als alleiniges Ziel die rasche Integration in den Arbeitsmarkt haben und sich einer strikt wissenschaftlichen Bewertung unterziehen. Die Verantwortung der Tarifvertragsparteien für die Arbeitslosigkeit muss stärker institutionalisiert werden, und betriebsbezogene Lösungen sollten stärkeres Gewicht für die Tarifpolitik erlangen.

Die Flexibilisierungsthematik des Arbeitsmarktes ist zum Symbol für die deutsche Reformunfähigkeit geworden. Eine gesetzlich festgelegte Abfindungsregelung anstelle des starren Kündigungsschutzes könnte Bewegung in den Arbeitsmarkt bringen. Ferner benötigt die Bildungspolitik neue Reformimpulse durch die Organisation von Wettbewerb, und die demographischen Herausforderungen müssen durch eine Weiterentwicklung der Rentenreform, die Anhebung der Lebensarbeitszeit und die weitere Öffnung für Zuwanderung angegangen werden.

Die vom IZA vorgelegten „Sieben Bausteine für eine moderne Arbeitsmarktpolitik“ wollen einen neuerlichen Anstoß zu entschlossenem, erfolgsorientiertem Handeln im Interesse der Arbeitslosen und der Zukunftsfähigkeit des Arbeitsstandortes Deutschland liefern.

K. F. Zimmermann



Forschungsinstitut  
zur Zukunft  
der Arbeit

## IMPRESSUM

Herausgeber: Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann  
Redaktion: Holger Hinte  
IZA, Postfach 7240, D-53072 Bonn  
Tel. (02 28) 38 94 222, Fax (02 28) 38 94 180  
e-mail: compact@iza.org  
Grafiken/Fotos: IZA  
Layout/Druck: Verlag Erik Dynowski, Köln