

Beschluss
des Bundesrates

Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2003

Der Bundesrat hat in seiner 792. Sitzung am 17. Oktober 2003 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat sieht in der späten Vorlage des Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplans 2003 eine erhebliche Erschwernis für die gesetzlich vorgesehene Mitwirkung des Bundesrates. Er bittet die Bundesregierung, in den Folgejahren im gegebenen Zusammenhang sicherzustellen, dass eine frühzeitige Beteiligung des Bundesrates erfolgt, damit die Mitwirkungsrechte des Bundesrates auch materiell in vollem Umfang wahrgenommen werden können.
2. Trotz der zeitlichen Vorgabe der EU, den Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplan 2003 noch im Oktober 2003 der Kommission vorzulegen, sieht der Bundesrat noch erheblichen Änderungsbedarf. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Änderungswünsche des Bundesrats zu dem Aktionsplan vor seiner Vorlage bei der Kommission noch einzuarbeiten.
3. Der Bundesrat stellt fest, dass der Nationale Beschäftigungspolitische Aktionsplan (NAP) der Bundesregierung wie in den letzten Jahren ein weitgehend unverbindlich formuliertes Papier ist. Der NAP enthält keine wirksame ausgewogene beschäftigungspolitische Strategie, die zielgerichtet nachfrage- und angebotsorientierte Elemente miteinander verknüpft und auf einen Abbau der anhaltend hohen strukturell und konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit in Deutschland gerichtet ist.

4. Der Bundesrat stellt mit großer Besorgnis fest, dass die Arbeitslosenzahlen in Deutschland bereits seit August 2001 deutlich zunehmen. Ende August 2003 wurden im Bundesgebiet gut 4,3 Mio. Arbeitslose registriert. Dies sind 296.000 oder 7,4 % mehr als im Vorjahresmonat. Damit hat die Bundesregierung erneut ihr selbst gestecktes Ziel eines deutlichen Abbaus der Arbeitslosigkeit völlig verfehlt. Selbst die Bundesregierung rechnet inzwischen mit einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 4,5 Mio. im Jahresdurchschnitt 2003 und einer Beschäftigungszunahme erst im nächsten Jahr. Deutschland hat seit Jahren die niedrigsten Wachstumsraten in der Europäischen Union. Das von der Bundesregierung selbst erwartete Wachstum von 0,75 % in diesem Jahr wird weit verfehlt. Wirtschaftsforschungsinstitute erwarten bestenfalls Stagnation. Dazu kommt, dass nach einer Studie des DIHT jedes vierte Unternehmen in Deutschland auf Grund der hohen Arbeitskosten die Produktion ins Ausland verlagern möchte. Die Bundesregierung aber macht für die gesamtwirtschaftliche Wachstumsschwäche insbesondere externe Belastungen verantwortlich.

Unter Buchstabe A., Abschnitt: "Wirtschaftliche Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt", werden deshalb die Ursachen der Wachstumsschwäche in Deutschland verkürzt dargestellt, wenn vor allem auf die Weltkonjunktur und die Folgen der Wiedervereinigung verwiesen wird.

Dies ist nicht nachzuvollziehen, da Wachstumsschwäche, rückläufige Beschäftigung und steigende Arbeitslosigkeit vorrangig auf ungelöste strukturelle Defizite der wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen zurückzuführen sind, die das Ausschöpfen der Wachstumspotenziale verhindern.

Denn zu der hohen Arbeitslosigkeit haben ebenfalls eine Vielzahl von Steuererhöhungen, z. B. im Rahmen der Ökosteuer, kostentreibende neue Regulierungen, z. B. im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes oder durch das Teilzeit- und Befristungsgesetz, sowie das Unterlassen dringend notwendiger Reformen, etwa zur Begrenzung der Frühverrentung, zur Flexibilisierung des Arbeitsrechts oder im Gesundheitswesen, beigetragen.

Auch nach Meinung der OECD ist die deutsche Arbeitsmarktmisere nur zu 15 % auf die lahrende Weltkonjunktur zurückzuführen und zu 85 % hausgemacht.

5. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Beschreibung der Ursachen der Wachstumsschwäche in Deutschland auch auf die noch ungelösten Struk-

turprobleme auf dem Arbeitsmarkt, bei den sozialen Sicherungssystemen, im Steuersystem und bei der Haushaltskonsolidierung einzugehen.

6. Unter Buchstabe A., Abschnitt: "Beschäftigungspolitische Gesamtstrategie im Rahmen der Agenda 2010", Nr. 4 "Finanzen", 3. Tiert, werden die Ergebnisse der weiteren parlamentarischen Beratungen zu einer Gemeindefinanzreform in nicht nachvollziehbarer Weise vorweggenommen. Insbesondere zeichnet es sich ab, dass die Vorstellungen der Bundesregierung zu der Gewerbesteuer im Bundesrat keine Mehrheit finden werden. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung deshalb auf, ihre Ausführungen zu der Gewerbesteuer dementsprechend zu ändern.
7. Der Bundesrat stellt unter Bezugnahme auf seine Stellungnahmen vom 26. September 2003 (BR-Drucksachen 557/03 (Beschluss) und 558/03 (Beschluss)) fest, dass im NAP der unzutreffende Eindruck erweckt wird, allein mit dem Job-AQTIV-Gesetz und den beiden Gesetzen für moderne Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt (Hartz I und II) würde eine nachhaltige Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt gelingen. Das neue Arbeitsförderungsrecht enthält jedoch keine hinreichenden Voraussetzungen zur Schaffung neuer und zum Erhalt bestehender Arbeitsplätze und leistet damit keinen Beitrag zum Abbau der weiter gestiegenen strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, erweisen sich die neuen Instrumente mit Ausnahme der Regelung über die Minijobs als Flop.
8. Der Bundesrat stellt weiter fest, dass mit dem Dritten und Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt (Hartz III und IV) zwar richtige Ziele, wie die Reform der schwerfälligen Bundesanstalt für Arbeit und die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, verfolgt werden. Die Gesetzentwürfe sind jedoch nicht geeignet, die grundlegenden Probleme des Arbeitsmarkts und der sozialen Sicherungssysteme entscheidend und nachhaltig zu lösen. Mit dem "Dritten Gesetz", mit dem die Bundesanstalt effektiver und effizienter gemacht werden soll, wird insbesondere der Zentralismus anstatt des Föderalismus gefördert und die Länder werden aus der gemeinsamen Verantwortung für den Arbeitsmarkt hinausgedrängt. Auch die beabsichtigte nachhaltige Vereinfachung des Leistungsrechts bleibt in den Anfängen stecken. Eine Vereinfachung, die den Arbeitsämtern Freiraum zur Entwicklung passgenauer und individueller Lösungen verschafft, ist grundsätzlich nicht erkennbar. Mit

Befremden stellt der Bundesrat fest, dass in dem Aktionsplan nach wie vor von Regionaldirektionen die Rede ist, obwohl die Regierungskoalition bereits insofern eine Korrektur von Hartz III dahin gehend angekündigt hat, dass die Landesarbeitsämter weiter bestehen.

9. In den Ausführungen zur 8. Beschäftigungspolitischen Leitlinie, Abschnitt: "Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe fördert Geringverdiener", werden die Ergebnisse der weiteren parlamentarischen Beratungen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BR-Drucksache 558/03) vorweggenommen. Es zeichnet sich jedoch ab, dass die Vorstellungen der Bundesregierung zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Bundesrat keine Mehrheit finden werden. Der Bundesrat ist insbesondere der Auffassung, dass es effizienter ist, die Kommunen mit dieser Aufgabe zu betrauen. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung deshalb auf, die Ausführungen bezüglich der Auffassung des Bundesrates zu ergänzen.
10. Das "Vierte Gesetz", das die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Inhalt hat, wählt den falschen Ansatz. Die Betreuung und Vermittlung der künftigen Hilfeempfänger durch die Arbeitsverwaltung ist eine zentralistische Lösung, mit der die Bundesanstalt für Arbeit überfordert wird. Eine Zuständigkeit der Kommunen dagegen könnte auf vorhandene gut funktionierende Strukturen aufbauen und in Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung die Voraussetzung schaffen für ein Gelingen der Reform. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass insbesondere ein wirksames System aus Anreizen und Sanktionen die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme Arbeitsloser fördert. Insbesondere die Kombination von strengeren Zumutbarkeitsregelungen und Mitwirkungspflichten mit einer wirksamen Förderung der Arbeitsaufnahme, z. B. durch einen Lohnzuschlag für Niedriglohn-Beschäftigte und ein Soziallohnmodell, nach dem sich Arbeitgeber und Sozialhilfeträger zeitlich befristet die Brutto-lohnenkosten für einen ehemals Arbeitslosen teilen, ist in der Lage, den Niedriglohnsektor zu aktivieren und die Arbeitslosigkeit in diesem Bereich abzubauen.
11. Auch das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt kann die dringend notwendigen Änderungen im Arbeitsrecht nicht leisten. Die Reform ist nicht in der Lage, die hohe Regelungsdichte auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig zu verringern und den Arbeitsmarkt entscheidend zu entriegeln. Das Gesetz greift zu kurz, es spart entscheidende Bereiche des Arbeitsrechts aus.

12. Der Bundesrat stellt fest, dass die Vielzahl von Maßnahmen und Programmen eine klare Linie vermissen lassen. Ziel einer Reform der wirtschafts-, finanz- und arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen muss eine Senkung der Staatsquote auf langfristig unter 40 %, eine Senkung der Lohnzusatzkosten auf unter 40 %, eine nachhaltige Deregulierung der arbeitsmarktlichen Ordnung sowie eine verlässliche Steuersenkungsperspektive sein. Nur so kann es gelingen, Akzente für den Arbeitsmarkt zu setzen und eine Belebung des Arbeitsmarkts zu erreichen. Der Bundesrat ist im Übrigen der Auffassung, dass die Einschätzung der Bundesregierung bezüglich der Zuwanderung und deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt fehlerhaft ist. Nach Einschätzung von Instituten ist davon auszugehen, dass eine arbeitsmarktbedingte Zuwanderung auch in den nächsten Jahrzehnten nicht generell erforderlich sein wird.

13. Unter Buchstabe B., 5. Beschäftigungspolitische Leitlinie, Abschnitt: "Förderung des Aktiven Alterns", ist die Entwicklung der Arbeitslosigkeit Älterer nach Auffassung des Bundesrates irreführend dargestellt. Der statistisch ausgewiesene Rückgang bei den älteren Arbeitslosen dürfte weitgehend auf die verstärkte Inanspruchnahme des § 428 SGB III zurückzuführen sein. Nach dieser Vorschrift wird Arbeitslosen ab 58 Jahren, die nicht arbeitsbereit sind, weiterhin Arbeitslosengeld gezahlt, sie werden andererseits aus der Arbeitslosenstatistik herausgerechnet. Die Zahl der Leistungsempfänger nach § 428 SGB III hat sich im Verlauf des Jahres 2002 gegenüber dem Vorjahr um ca. 30 % erhöht. Dieses Instrument widerspricht der in diesem Abschnitt zum Ausdruck gebrachten Zielsetzung der Bundesregierung einer höheren Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, darauf hinzuweisen, dass der Rückgang der statistischen Arbeitslosigkeit Älterer nicht in erster Linie durch eine verstärkte Integration Älterer in den Arbeitsmarkt, sondern durch die Inanspruchnahme entsprechender Sozialleistungen erreicht wurde.

14. In der 5. Beschäftigungspolitischen Leitlinie wird unter anderem "die Beseitigung von Anreizen für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt, vor allem durch eine Reform der Vorruhestandsregelungen und indem sichergestellt wird, dass sich ein Verbleib im Erwerbsleben auszahlt", gefordert. Der Nationale Beschäftigungspolitische Aktionsplan enthält hierzu praktisch keine Aussagen.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass in diesem Zusammenhang sämtliche

Vorruhestandsmodelle, insbesondere die Gewährung von Arbeitslosengeld an nicht arbeitsbereite ältere Arbeitslose (§ 428 SGB III), die Möglichkeit eines Renteneintritts ab 60 bei Arbeitslosigkeit und Altersteilzeit sowie die Höhe der Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn, einer Überprüfung bedürfen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, in dem Aktionsplan konkrete Ausführungen darüber zu machen, welche der bestehenden Frühverrentungsanreize von der Bundesregierung überprüft werden.

15. Weiterhin ist der Bundesrat der Auffassung, dass in den Ausführungen zur 5. Beschäftigungspolitischen Leitlinie, Abschnitt: "Förderung des Aktiven Alterns", die Bewertung der gesetzlichen Altersteilzeit vollkommen unzutreffend ist. Nach Auffassung des Bundesrates wurde mit dem Altersteilzeitgesetz "kein Gegenmodell zur praktizierten Frühverrentung" geschaffen. Vielmehr ist die gesetzliche Altersteilzeit eines der am häufigsten praktizierten Frühverrentungsmodelle. Entgegen der Intention des Gesetzgebers führt die gesetzliche Altersteilzeit in den meisten Fällen nicht zu einem gleitenden Übergang aus dem Erwerbsleben in die Altersrente. Stattdessen führt das in rund 90 % der Fälle praktizierte Blockmodell zu einem frühzeitigen faktischen Ausstieg Älterer aus dem Erwerbsleben. Darüber hinaus ist das Altersteilzeitgesetz mit den daran anknüpfenden tarifvertraglichen Bestimmungen eine der größten Hürden für die Neueinstellung älterer Arbeitsuchender. Denn die Inanspruchnahme von Altersteilzeit führt zu drastisch steigenden Arbeitskosten je geleistete Arbeitsstunde für die Unternehmen, die in bestimmten Fällen durch eine Subventionierung von Seiten der Arbeitsverwaltung teilweise abgemildert werden. Ohne das Risiko steigender Arbeitskosten bei einer möglichen Inanspruchnahme von Altersteilzeit würden sich die Einstellungschancen für Ältere nach Auffassung des Bundesrates erheblich verbessern. Darüber hinaus beinhaltet das bis 2009 befristete Altersteilzeitgesetz einen Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit, da die mittlere und die jüngere Generation diese Frühverrentungsmöglichkeit letztlich finanzieren müssen, ohne künftig selbst die Chance auf entsprechende Vergünstigungen zu besitzen. Vor diesem Hintergrund bittet der Bundesrat die Bundesregierung, die Bewertung der Altersteilzeit unter maßgeblicher Berücksichtigung der Auffassung des Bundesrates neu zu fassen.

16. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und damit zum Abbau der anhaltend hohen strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland zu erarbeiten und umzusetzen. Die Bedingungen für die Einstellung von Arbeitslosen sind durch mehr Flexibilität der institutionellen Rahmenbedingungen und der Tarifverträge zu verbessern; Überreglementierungen, die vor allem kleine und mittlere Unternehmen belasten, sind abzubauen. Die Bundesregierung wird aufgefordert, eine umfassende Strukturreform des Arbeitsmarkts einzuleiten.

Der Bundesrat fordert von der Bundesregierung, die Empfehlungen der Kommission aufzugreifen und

- die Effizienz der Maßnahmen für Arbeitsuchende und der aktiven Arbeitsmarktprogramme zu steigern,
- die beschäftigungshemmenden regulatorischen Schranken systematisch zu überprüfen und zu beseitigen,
- die Gesamtstrategie des lebensbegleitenden Lernens weiter zu entwickeln,
- die geschlechtsspezifischen Benachteiligungen am Arbeitsmarkt anzugehen,
- das Steuer- und Sozialversicherungssystem zu reformieren und ausreichende Anreize zur Arbeitsaufnahme sicherzustellen.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, die Weichen für mehr Beschäftigung zu stellen. Insbesondere sollten folgende Eckpunkte - die auch insbesondere im Arbeitsrechtsmodernisierungsgesetz (BR-Drucksache 464/03) enthalten sind - berücksichtigt werden:

- beschäftigungsorientierte Abweichungen von Tarifverträgen werden unter Beachtung der Tarifautonomie zugelassen; betriebliche Bündnisse für Arbeit und beschäftigungssichernde Betriebsvereinbarungen werden gesetzlich abgesichert,
- die Kosten treibenden Teile der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes vom 23. Juli 2001 werden zurückgenommen,
- das Kündigungsschutzgesetz muss Einstellungen bei Unternehmen mit weniger als 20 Arbeitnehmern erleichtern,

- Arbeitnehmern muss eine Option eingeräumt werden, gegen vorherige Vereinbarung einer Abfindung auf Kündigungsschutzklage zu verzichten,
- der ausufernde Teilzeitanspruch wird reduziert auf die Voraussetzungen Betreuung von Kindern und Pflege von Familienangehörigen,
- die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wird deutlich verkürzt.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Anstrengung zur Eingliederung älterer Arbeitsloser zu intensivieren und dem anhaltenden Trend zur Frühverrentung entgegenzutreten. Dazu gehört insbesondere die Erhöhung des Anteils älterer Arbeitsloser an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung.

Der Bundesrat appelliert nachdrücklich an die für die Lohn- und Tarifpolitik und damit für die Arbeitsplätze maßgeblich verantwortlichen Sozialpartner, auf moderate, beschäftigungsorientierte Lohnabschlüsse hinzuwirken und den Spielraum für flexible betriebliche Regelungen der Arbeitsbedingungen auszuweiten. Die verkrusteten Strukturen zentraler Lohnfindung müssen durch flexible, föderale und betriebliche Elemente, wie Tariföffnungsklauseln und regionale Tarifabschlüsse weiter aufgelockert werden. Eine marktgerechte Orientierung der Löhne an der Produktivität kann gerade im Niedriglohnbereich das Arbeitsvolumen in Deutschland nachhaltig erhöhen.