

## Standpunkte



# Mehr Markt für den Arbeitsmarkt

## Mit dem Dreisprung zu mehr Beschäftigung

# **Mehr Markt für den Arbeitsmarkt**

**Mit dem Dreisprung zu mehr Beschäftigung**

Bearbeitung:  
Geschäftsbereich Wirtschaftspolitik  
Dr. Günther Klemm  
Dr. Hariolf Wenzler  
Heiner Schote

## Vorwort

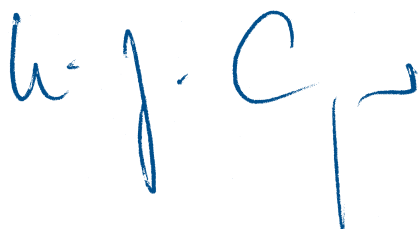
Die hohe Arbeitslosigkeit ist weiterhin die wichtigste wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderung in Deutschland. Sie ist zu großen Teilen nicht ein konjunkturelles Problem. Vielmehr liegen wesentliche Ursachen in den Verkrustungen des Arbeitsmarktes, der die Bezeichnung »Markt« schon lange nicht mehr verdient. Für mehr Beschäftigung brauchen wir mehr Markt auf dem Arbeitsmarkt.

Als Vertreterin von über 110.000 Mitgliedsfirmen mit 700.000 Arbeitsplätzen der Hamburger Wirtschaft hatte sich unsere Handelskammer vor fünf Jahren mit dem Standpunktepapier »Arbeitsmarkt auf dem Prüfstand« umfassend mit dem Thema auseinandergesetzt. Inzwischen wird – ausgehend von der Debatte um die falschen Vermittlungsstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit – die Diskussion über Reformen auf dem Arbeitsmarkt ausgesprochen umfassend geführt. Wir nehmen dies zum Anlass, unsere damalige Analyse zu aktualisieren, Positionen fortzuschreiben und neue Vorschläge zur Reform des Arbeitsmarktes vorzulegen. Wir wenden uns dabei mit einem ordnungspolitischen Konzept zu Gunsten von mehr Beschäftigung vornehmlich an den neu gewählten Bundestag sowie die neue Bundesregierung.

Nach wie vor gilt: Wir leiden nicht an zu wenig Arbeit. Aber: Ein erheblicher Teil der Arbeit findet nicht auf dem regulären Arbeitsmarkt statt, weil die Kosten dieser Arbeitsplätze nicht durch die Produktivität der Arbeitsplatzinhaber bzw. durch den Marktwert des Produktes oder der Dienstleistung erwirtschaftet werden können. Ein arbeitsmarktpolitischer Befreiungsschlag erfordert deshalb insbesondere eine beschäftigungsorientierte Tarifpolitik, einen funktionierenden Niedriglohnsektor, eine Vermittlungsoffensive und effektive Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen. Vordringlich ist ebenso die Deregulierung wichtiger Teile des Arbeitsrechts.

Wir schlagen insbesondere einen »Dreisprung« als beschäftigungspolitischen Befreiungsschlag vor. Er besteht aus einer differenzierten Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber nach der Kündigung, einer grundlegenden Vereinfachung des Kündigungsschutzrechts durch die Aufhebung des faktischen Begründungszwangs und dem Wegfall der Arbeitslosenversicherung. Diese Kombination, die als integriertes Modell zwingend alle drei Elemente umfasst, erzeugt bei sozialer Absicherung erheblich mehr Arbeitsmarktflexibilität, senkt die Sozialversicherungsbeiträge und die Lohnzusatzkosten spürbar und verbessert die Einstellungschancen für Arbeitslose deutlich. Mit einem Wort: Der »Dreisprung« führt zu mehr Beschäftigung.

HANDELSKAMMER HAMBURG



Dr. Karl-Joachim Dreyer  
Präses



Prof. Dr. Hans-Jörg Schmidt-Trenz  
Hauptgeschäftsführer



# Inhaltsverzeichnis

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| <b>A.</b> | <b>Einleitung</b>  | 7  |
| <b>B.</b> | <b>Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit – Fakten, Zahlen, Daten</b>   | 9  |
| I.        | Die drei Kategorien der registrierten Arbeitslosigkeit   | 10 |
| 1.        | Nicht-Arbeitsuchende   | 10 |
| 2.        | Nicht direkt vermittelbare Arbeitsuchende  | 11 |
| 3.        | Direkt vermittelbare Arbeitsuchende  | 13 |
| II.       | Der gespaltene Arbeitsmarkt  | 15 |
| III.      | Mehr Transparenz für die Arbeitsmarktstatistik   | 17 |
| <b>C.</b> | <b>Den Weg zu mehr Beschäftigung frei machen</b>   | 19 |
| I.        | Tarifpolitik am Beschäftigungsziel orientieren   | 19 |
| II.       | Unser Modell für mehr Beschäftigung: Der »Dreisprung«  | 22 |
| III.      | Staatliche Arbeitsmarktförderung reformieren –<br>mehr Anreize für reguläre Beschäftigung schaffen   | 29 |
| IV.       | Vermittlungsoffensive starten  | 33 |
| V.        | Qualifizierung effizienter ausrichten  | 38 |
| <b>D.</b> | <b>Fazit</b>   | 41 |
|           | <b>Anhang</b>  | 43 |
|           | Beispielhafte Modellrechnungen zum »Dreisprung«  | 43 |
|           | »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« – Vorschläge der Kommission<br>zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt<br>für Arbeit (Hartz-Kommission) | 45 |
|           | Vorschläge der »Offensive 2002 – Aufschwung für Arbeit« (Stoiber-Späth-Plan)   | 46 |
|           | <b>Summary</b>   | 47 |



## A. Einleitung

Deutschland ist beim wirtschaftlichen Wachstum zum Schlusslicht in der Europäischen Union geworden. Dies wirkt auch und gerade auf den Arbeitsmarkt. Während andere Länder – wie zum Beispiel Irland, Spanien oder die Niederlande und außerhalb Europas die Vereinigten Staaten – in den 1990er Jahren ein kleines Beschäftigungswunder realisieren konnten, stagnierte in Deutschland die Zahl der Erwerbstätigen. Auch ein höheres Wirtschaftswachstum wird nicht ausreichen, um eine durchgreifende Entlastung am Arbeitsmarkt zu schaffen. Notwendig sind – da sind sich die Experten von der OECD über den Sachverständigenrat bis zur Europäischen Zentralbank einig – strukturelle Reformen für mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt. Die einschlägigen »Reformen« in der zu Ende gehenden Legislaturperiode zielten aber genau in die entgegengesetzte Richtung und haben die Regulierungsdichte auf dem Arbeitsmarkt weiter erhöht. Stichworte sind die Verschärfung des Kündigungsschutzes, die Neuregelungen der 325 Euro-Jobs und der so genannten Scheinselbständigkeit, die Beschränkungen der Zeitarbeit und der befristeten Beschäftigungsverhältnisse, der Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit und schließlich die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes.

Statt Reformen für mehr Flexibilität umzusetzen, wurde versucht, durch mehr Regulierung die Beschäftigungsprobleme in den Griff zu bekommen. Dass das nicht gut gehen kann, ist längst nicht nur theoretische Erkenntnis, sondern empirisch oft genug unter Beweis gestellt worden. Nicht zuletzt das Beispiel der Vereinigten Staaten zeigt, dass mit einem flexiblen Arbeitsmarkt neue Arbeitsplätze entstehen. Dort führt ein Wirtschaftswachstum von 1 Prozent zu einer Beschäftigungszunahme von 0,6 Prozent. In Deutschland sind mindestens 2 Prozent Wachstum erforderlich, um überhaupt eine merkliche Zunahme der Beschäftigung zu erreichen.

Gerade in den vergangenen Wochen ist die Diskussion um Reformen auf dem Arbeits-

markt durch die Vorschläge der Hartz-Kommission<sup>1)</sup>, das Arbeitsmarktpapier »Offensive 2002 – Aufschwung für Arbeit« der CDU/CSU wie auch entsprechende Positionen in den Wahlprogrammen der Parteien sehr intensiv geworden. Der Hartz-Bericht ist ein Schritt, die Arbeitsmarktpolitik in Bewegung zu bringen. Die Vorschläge sind insgesamt aber noch kein Durchbruch. Es gibt begrüßenswerte Ansätze, wie die vorgeschlagene Deregulierung der Zeitarbeit, die Erleichterung der Befristung von Arbeitsverhältnissen bei älteren Arbeitnehmern sowie die Umkehr der Beweislast bei der Zumutbarkeit der Annahme eines angebotenen Arbeitsplatzes. Auch mit der Reform der bisherigen Bundesanstalt für Arbeit und vor allem mit der Intensivierung der Vermittlungstätigkeit können bestehende offene Stellen sicher rascher besetzt werden. Hingegen wird die notwendige Begrenzung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld nicht in Angriff genommen. Ebenso fehlt die Forderung nach dem überfälligen Ausstieg aus den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Insgesamt hätte die Kommission sich mehr auf das Aufbrechen arbeitsmarktpolitisch überholter Strukturen konzentrieren sollen, statt mit dem »Job-Floater« und der »Ich-AG« nicht unbedingt ausgereifte Konzepte in den Bericht aufzunehmen. Zur Förderung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung konzentriert sich das Konzept »Offensive 2002« auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen wie die Reduzierung der Steuer- und Sozialabgabenbelastung, den Abbau der Bürokratie, die Unterstützung von Existenzgründern und die Förderung des Niedriglohnssektors.

So richtig es ist, einerseits durch mehr Zeitarbeit, Selbständigkeit und schnellere Vermittlung oder/und andererseits durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze die Arbeits-

<sup>1)</sup> Die nach ihrem Vorsitzenden, dem VW-Personalvorstand Dr. Peter Hartz, benannte Kommission wurde von der Bundesregierung eingesetzt, um Vorschläge für eine Reform der Arbeitsämter und der Vermittlungstätigkeit zu erarbeiten. Auf einzelne Aspekte wird in dem Standpunktepapier an entsprechender Stelle eingegangen.

**Reale Veränderung des Bruttoinlandsprodukts in den EU-Staaten 2001 gegenüber 2000 (in Prozent)**

|                                     |            |
|-------------------------------------|------------|
| Belgien                             | 1,0        |
| Dänemark                            | 1,0        |
| <b>Deutschland</b>                  | <b>0,6</b> |
| Finnland                            | 0,7        |
| Frankreich                          | 1,8        |
| Griechenland                        | k. A.      |
| Großbritannien                      | 1,9        |
| Irland                              | 5,8        |
| Italien                             | 1,8        |
| Luxemburg                           | 3,3        |
| Niederlande                         | 1,1        |
| Österreich                          | 1,0        |
| Portugal                            | 1,6        |
| Schweden                            | 1,2        |
| Spanien                             | 2,8        |
| <b>Eurozone (ohne Griechenland)</b> | <b>1,4</b> |

Quelle: OECD, 2002: Main Economic Indicators;  
Berechnungen der Handelskammer Hamburg

Im Folgenden werden wir zunächst Angebot und Nachfrage auf dem Hamburger Arbeitsmarkt analysieren, um die differenzierte Struktur von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit und das Phänomen des »gespaltenen Arbeitsmarktes« transparent zu machen – eine Voraussetzung, um die notwendigen Maßnahmen und Instrumente auch zielgerichtet zu Gunsten von mehr Beschäftigung einzusetzen.

losigkeit zu bekämpfen, so richtig ist auch, dass zentrale Ursachen unseres Beschäftigungsproblems – nämlich der überregulierte Arbeitsmarkt, starre Lohnstrukturen und beschäftigungsverhindernde Anreize des Sozialsystems damit nicht bzw. nicht entschieden genug angegangen werden.

Dieses Positionspapier konzentriert sich daher in seinen Vorschlägen auf die beschäftigungspolitischen Felder Tarifpolitik, Deregulierung des Arbeitsrechts, Anreizsysteme für den Niedriglohnsektor, Arbeitsvermittlung und berufliche Qualifizierung und somit auf die wesentlichen Bereiche der spezifischen Arbeitsmarktpolitik. Dass unabhängig davon die generellen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle für mehr Beschäftigung spielen, ist selbstverständlich. Neben der erwähnten Reduzierung der Steuerbelastung und der Verringerung der gesetzlichen Lohnzusatzkosten durch den Umbau der Sozialsysteme gehören dazu auch eine moderne Infrastruktur und eine zukunftsorientierte Bildungs- und Forschungspolitik.

## B. Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit – Fakten, Zahlen, Daten

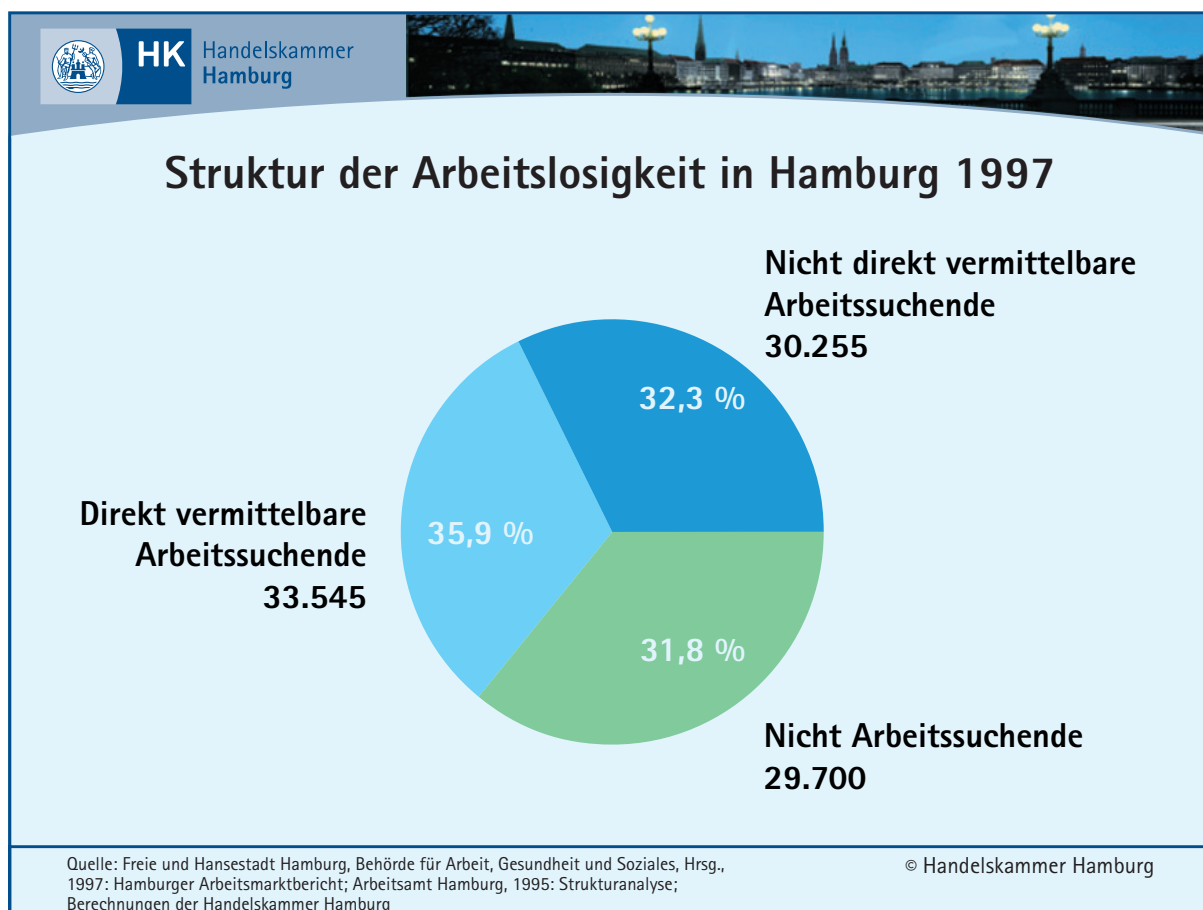
Im Mittelpunkt der Diskussion über die Arbeitslosigkeit steht nach wie vor die monatlich veröffentlichte Zahl der Bundesanstalt für Arbeit über die Zahl der registrierten Arbeitslosen. Der alleinige oder überwiegende Blick auf diesen Wert spiegelt die Lage auf dem Arbeitsmarkt aber nur unzureichend wider. Um ein realistisches Bild zu erhalten, ist es sowohl notwendig, die Zahl der registrierten Arbeitslosen nach ihren Motiven der Arbeitslosenmeldung aufzugliedern als auch die Vielzahl von Tatbeständen einzubeziehen, die wir mit dem Begriff des »gespaltenen Arbeitsmarktes« charakterisieren. Insbesondere gehören dazu diejenigen Arbeitslosen in Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie die so genannte »Stille Reserve« einerseits und die Zahl der offenen Stellen und die Schattenwirtschaft andererseits.

Unsere Handelskammer hatte 1997 eine entsprechende Analyse für den Arbeitsmarkt Hamburg vorgenommen: »Arbeitsmarkt auf

dem Prüfstand – 10 Punkte für mehr Beschäftigung«. Dabei hatten wir die registrierten Arbeitslosen nach ihren Motiven in Arbeitssuchende und Nicht-Arbeitssuchende unterteilt.

Die Nicht-Arbeitssuchenden sind aus unterschiedlichen Gründen als arbeitslos registriert, aber eben nicht auf der Suche nach einer dauerhaften Beschäftigung. Die Arbeitssuchenden wiederum können nach folgenden Merkmalen aufgeschlüsselt werden:

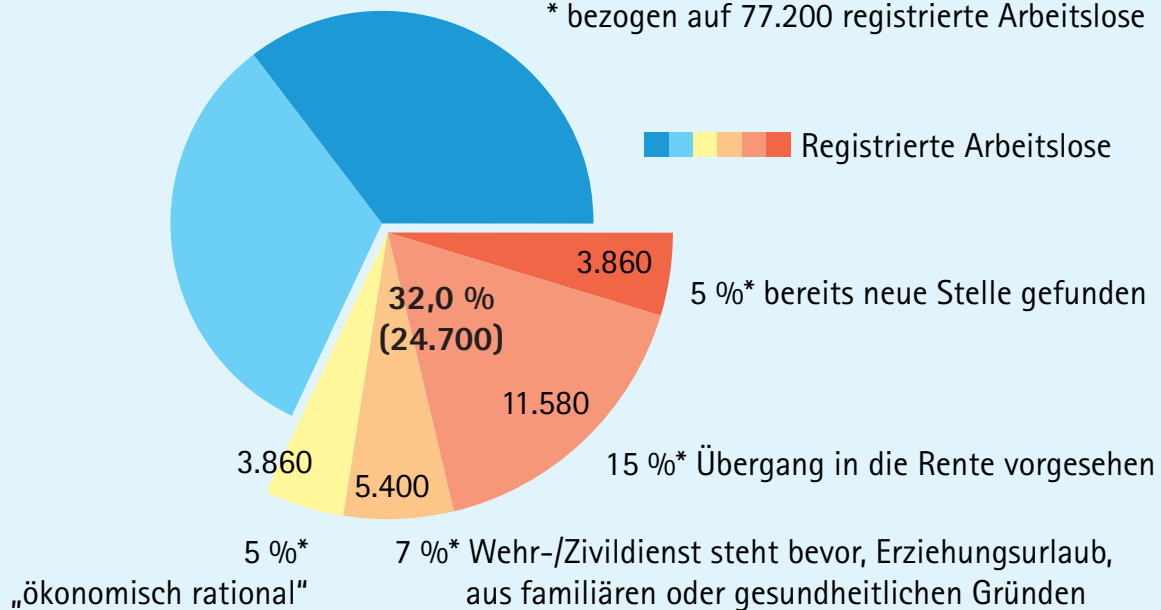
- Direkt vermittelbare Arbeitssuchende stehen dem Arbeitsmarkt unmittelbar zur Verfügung (Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit von Konjunktur und Wachstum).
- Nicht direkt vermittelbare Arbeitssuchende stehen entweder aufgrund struktureller Diskrepanzen dem Arbeitsmarkt nicht unmittelbar zur Verfügung oder sind schwer vermittelbar, weil sie mit vermittlungshemmenden Merkmalen belastet sind.





## Struktur der Nicht-Arbeitsuchenden in Hamburg im Sommer 2002

\* bezogen auf 77.200 registrierte Arbeitslose



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit/Landesarbeitsamt Nord, 2002: Strukturuntersuchung über Arbeitslose; infratest-Studie; Berechnungen der Handelskammer Hamburg

© Handelskammer Hamburg

Es gilt zunächst, die Ergebnisse unserer damaligen Studie, bei der wir uns auf einschlägige Statistiken, auf eine Strukturuntersuchung des Hamburger Arbeitsamtes sowie auf eigene Berechnungen und Schätzungen gestützt hatten, zu überprüfen. Im Ergebnis lief diese Untersuchung, bei der es sich um eine Querschnittsanalyse, also um eine zeitpunktbezogene Betrachtung der Struktur der Arbeitslosigkeit in Hamburg handelt, darauf hinaus, dass sich die registrierten Arbeitslosen in Hamburg in etwa in drei Drittel einteilen: Ein gutes Drittel sind direkt vermittelbare Arbeitsuchende, je ein knappes Drittel sind nicht direkt vermittelbare Arbeitsuchende und Nicht-Arbeitsuchende.

### I. Die drei Kategorien der registrierten Arbeitslosigkeit

#### 1. Nicht-Arbeitsuchende

Zu den arbeitslos registrierten Personen, die nicht Arbeit suchen, gehören zunächst

solche Gruppen, die sich allein zur Wahrung sozialer Ansprüche arbeitslos melden. Dabei geht es um die Wahrung von Rentenanwartschaften, die Sicherung von Kindergeldzahlungen, der Berechtigung von Sozialhilfe und von Überbrückungszeiten zum Eintritt in die Rente. Eine zweite Gruppe von Nicht-Arbeitsuchenden stellt jener Teil der Fluktuationsarbeitslosen (weniger als drei Monate arbeitslos) dar, der bereits über einen neuen Arbeitsplatz verfügt, bis zur Übernahme aber weiterhin als arbeitslos registriert bleibt. Schließlich geht diejenige Gruppe von Arbeitslosen in diese Kategorie ein, die an der Aufnahme einer regulären Beschäftigung deshalb nicht interessiert ist, weil ein gleiches oder höheres Einkommen aus Kombination von Arbeitslosengeld und Schwarzarbeit bei erheblich kürzerer Arbeitszeit erzielt werden kann oder weil sie sich Lohnpfändungen oder Unterhaltsverpflichtungen entziehen wollen (»ökonomisch-rationale Arbeitslosigkeit«).

1997 umfasste diese Gruppe nach unserer Untersuchung 31,8 Prozent der als arbeitslos

Registrierten. Diese Analyse ist nunmehr eindrucksvoll durch die Ergebnisse einer im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit von Infratest im Frühjahr 2000 durchgeführten Untersuchung mit 20.000 Telefoninterviews bei Arbeitslosen bestätigt worden, die nach der Motivation der Arbeitslosmeldung befragt wurden. So suchten 15 Prozent keinen Arbeitsplatz, weil der Übergang in die Rente bereits vorgesehen ist, 5 Prozent, weil bereits eine Stelle gefunden wurde und 7 Prozent aus anderen Gründen (familiäre oder gesundheitliche Gründe, bevorstehender Wehr- oder Zivildienst, Erziehungsurlaub etc.).

### In Kürze:

Knapp **1/3** der im Sommer 2002 in Hamburg registrierten Arbeitslosen können als Nicht-Arbeitsuchende eingestuft werden. Darunter fallen Personen, die sich zur Wahrung sozialer Ansprüche arbeitslos melden, die aus »ökonomisch rationalen« Gründen arbeitslos registriert sind oder die bereits über einen neuen Arbeitsplatz verfügen.

Im Ergebnis heißt das, dass 27 Prozent der arbeitslos Registrierten entweder aus sozialrechtlicher Motivation nicht arbeitsuchend sind oder zu den Fluktuationsarbeitslosen gehören, die bereits über einen neuen Arbeitsplatz verfügen. Nach der Gruppe der »ökonomisch-rationalen Arbeitslosen« wurde in der Untersuchung von Infratest nicht explizit gefragt, weil davon auszugehen ist, dass dieses Motiv schon wegen möglichen Leistungsmissbrauchs nicht angegeben werden würde. Frühere Repräsentativbefragungen durch Infratest bei Arbeitgebern, Arbeitsvermittlern und Arbeitslosen schätzen den Anteil auf 10 Prozent der registrierten Arbeitslosen. Ausgehend von der Tatsache, dass verstärkt Missbrauchskontrollen der Arbeitsämter durchgeführt werden und dass in diesem Bereich auch Überschneidungen mit den sozialrechtlich induzierten Arbeitslosen bestehen, gehen wir bei einer Halbierung des Erfahrungswertes in einer vorsichtigen Schätzung von 5 Prozent »ökonomisch-rational Arbeitslosen« aus.

Bezogen auf die durchschnittliche Zahl der registrierten Arbeitslosen in Hamburg sowohl im Frühjahr 2000 (rd. 77.000; Zeitpunkt der Infratest-Umfrage) als auch im Sommer 2002 (77.200) entsprechen die 32 Prozent Nicht-Arbeitsuchenden unter den registrierten Arbeitslosen rund 24.700 Personen.

## 2. Nicht direkt vermittelbare Arbeitsuchende

Zu den nicht direkt vermittelbaren Arbeitsuchenden gehören zunächst die Personen, die aufgrund von vermittlungshemmenden Merkmalen (ohne Berufsausbildung, 55 Jahre oder älter, gesundheitliche Einschränkungen) gar nicht, in vielen Fällen zumindest nicht ohne spezielle Maßnahmen in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis vermittelt werden können. Insbesondere beim Vorliegen der Merkmale »Alter« und »gesundheitliche Einschränkungen« liegen die Quoten des Bestandes deutlich über denen der Zu- und Abgänge, was die unterstellten Annahmen erhärtet, insbesondere wenn zwei oder mehrere Merkmale kumuliert auftreten.

Die Strukturuntersuchung vom September 2001 des Arbeitsamtes Hamburg ergibt für diese Gruppen folgende Werte:

| Arbeitslose                          | bis 55 Jahre     | 55 Jahre und älter | Summe            |
|--------------------------------------|------------------|--------------------|------------------|
| ohne Berufsausbildung                | 28.059<br>40,7 % | 4.969<br>7,2 %     | 33.028<br>47,9 % |
| mit gesundheitlichen Einschränkungen | 12.711<br>18,3 % | 4.604<br>6,7 %     | 17.315<br>25 %   |

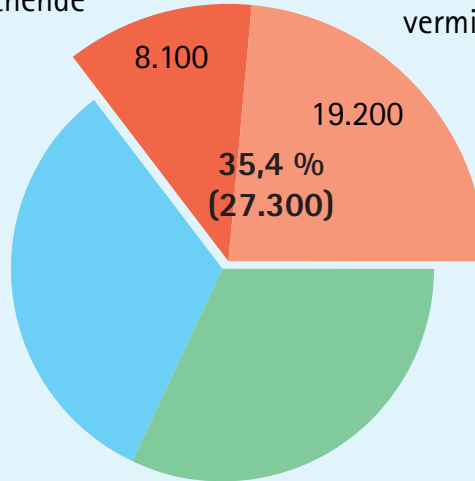
Bei der Ermittlung der Zahl der nicht- oder schwer vermittelbaren Arbeitsuchenden sind wir von folgenden Annahmen ausgegangen: Die Anteile der 55-jährigen und älteren



## Struktur der nicht direkt vermittelbaren Arbeitslosen in Hamburg im Sommer 2002

33,7 % eingeschränkt  
vermittelbare Arbeitsuchende

66,3 % schwer oder gar nicht  
vermittelbare Arbeitsuchende



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit/Landesarbeitsamt Nord, 2002:  
Strukturuntersuchung über Arbeitslose; Berechnungen der Handelskammer Hamburg

© Handelskammer Hamburg

Arbeitslosen ohne Berufsausbildung (7,2 Prozent) und der ab 55 Jahre alten Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen (6,7 Prozent) haben wir vollständig den schwer vermittelbaren Arbeitslosen zugerechnet. Bei den Arbeitslosen unter 55 Jahren und ohne Ausbildung (40,7 Prozent) gehen wir im Einklang mit Einschätzungen der Arbeitsverwaltung von der optimistischen Annahme aus, für zwei Drittel bestünden realistische Vermittlungschancen. Wir haben folglich ein Drittel den schwer vermittelbaren Arbeitssuchenden zugerechnet (13,6 Prozent). Bei den Arbeitslosen unter 55 Jahren, die gesundheitlich eingeschränkt sind (18,3 Prozent), übernehmen wir ebenfalls die Einschätzungen des Arbeitsamtes, wonach die Hälfte nicht direkt vermittelbar sei (9,1 Prozent). Damit ergeben sich folgende Werte (s. nebenstehende Tabelle).<sup>2)</sup>

| Arbeitslose                          | bis 55 Jahre | 55 Jahre und älter | Summe  |
|--------------------------------------|--------------|--------------------|--------|
| ohne Berufsausbildung                | 7.140<br>[1] | 3.780              | 10.920 |
| mit gesundheitlichen Einschränkungen | 4.778<br>[2] | 3.518              | 8.296  |
|                                      | 11.918       | 7.298              | 19.216 |

Anmerkung: [1] 1/3 von 40,7 Prozent von 52.500; [2] 1/2 von 18,3 Prozent von 52.500

Gut 19.200 registrierte Arbeitslose sind nicht oder nur schwer vermittelbar. Das entspricht einem Anteil von 36,6 Prozent aller Arbeitssuchenden (52.500) und 24,9 Prozent aller registrierten Arbeitslosen.

Zu den eingeschränkt Vermittelbaren gehören nicht zuletzt die Teilzeitarbeitssuchenden und Teile der so genannten Akademiker-Arbeitslosigkeit. Die Zugrundelegung dieser Gruppen ist eine sehr vorsichtige Bewertung,

denn die so genannte Mismatch-Arbeitslosigkeit umfasst weitere Arbeitsuchende, die aufgrund von qualifikatorischen Diskrepanzen zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot sowie unzureichender Mobilität derzeit nur eingeschränkt vermittelbar sind. Wir beschränken uns an dieser Stelle aber auf die oben genannten beiden Gruppen. Die Zahl der Teilzeitarbeitsuchenden betrug im Sommer 2002 in Hamburg rund 7.500, die der arbeitslos registrierten Hochschul- und Fachhochschulabsolventen rund 6.600. Unter der Annahme, dass die Hälfte bzw. zwei Drittel dieser Personengruppen (rd. 8.100) nur eingeschränkt vermittelbar ist, beläuft sich die Gesamtzahl der nicht direkt vermittelbaren Arbeitslosen auf gut 27.300, was einem Anteil von 35,4 Prozent aller arbeitslos Registrierten entspricht.

#### In Kürze:

Gut **1/3** der in Hamburg registrierten Arbeitslosen im Sommer 2002 können als nicht direkt vermittelbare Arbeitsuchende eingestuft werden. Verschiedene Ursachen sind für die fehlenden direkten Vermittlungschancen ausschlaggebend, insbesondere mangelnde Qualifikation und persönliche vermittlungshemmende Merkmale.

### 3. Direkt vermittelbare Arbeitsuchende

Die Zahl derer, die unmittelbar für die Aufnahme einer Beschäftigung zur Verfügung stehen, ergibt sich als Restgröße aus der Gesamtzahl der registrierten Arbeitslosen (77.200; Juni 2002) minus der Zahl der Nicht-Arbeitsuchenden (24.700) und der Zahl der nicht direkt vermittelbaren Arbeitsuchenden (rund 27.300). Es bleiben folglich 25.200, das entspricht 32,6 Prozent der arbeitslos Registrierten.

<sup>2)</sup> Die nicht bzw. schwer vermittelbaren Arbeitslosen haben wir auf die Gesamtzahl der Arbeitsuchenden bezogen, um Überschneidungen dieser Gruppe mit den sozialrechtlich motivierten Nicht-Arbeitsuchenden zu vermeiden. Daher legen wir in unseren Berechnungen und Schätzungen ausgesprochen vorsichtige Annahmen zu Grunde.

#### In Kürze:

**1/3** der in Hamburg registrierten Arbeitslosen im Sommer 2002 können als direkt vermittelbare Arbeitsuchende eingestuft werden. Sie sind überwiegend aus konjunkturellen Gründen arbeitslos.

|                          |  |
|--------------------------|--|
| Registrierte Arbeitslose | 77.200   |
| Nicht-Arbeitsuchende     | 24.700 (32 %)  |
| Arbeitsuchende           | 52.500 <ul style="list-style-type: none"> <li>• davon nicht bzw. schwer Vermittelbare 19.200 (24,9 %)</li> <li>• davon eingeschränkt Vermittelbare 8.100 (10,5 %)</li> <li>• davon direkt Vermittelbare 25.200 (32,6 %)</li> </ul> |

Stand: Sommer 2002

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit/Landesarbeitsamt Nord, 2002: Strukturuntersuchung über Arbeitslose; Berechnungen der Handelskammer Hamburg

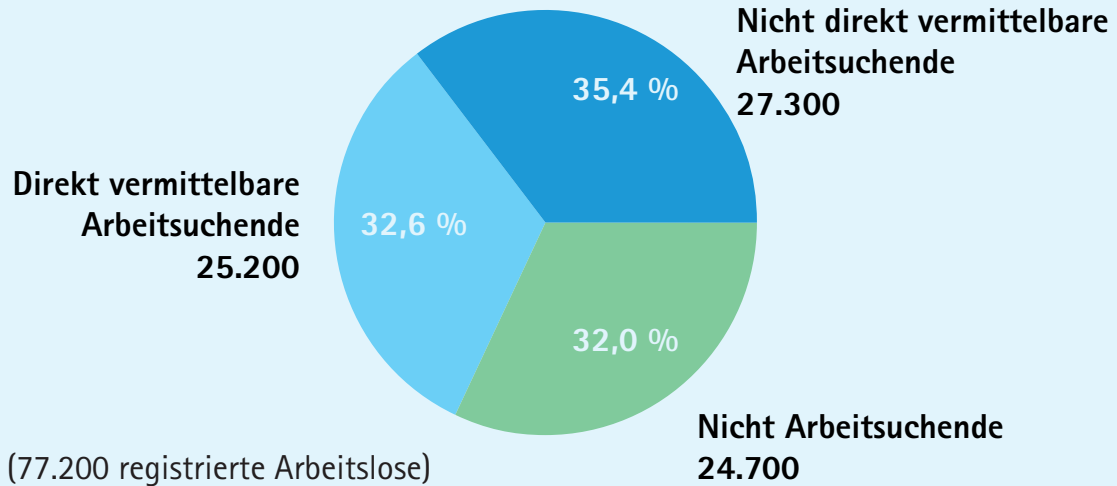
#### In Kürze:

Die Arbeitslosen in Hamburg lassen sich weiterhin in etwa in drei Drittel einteilen: Je ein knappes Drittel sind direkt vermittelbare Arbeitsuchende und Nicht-Arbeitsuchende, ein gutes Drittel sind nicht direkt vermittelbare Arbeitsuchende.

Als Fazit bleibt festzuhalten: Die von uns 1997 analysierte Drittelung der Struktur der registrierten Arbeitslosen hat insgesamt Bestand; der Anteil der nicht direkt vermittelbaren Arbeitsuchenden ist dabei um drei Prozentpunkte gestiegen. Er würde seinen früheren Wert von einem knappen Drittel erreichen, wenn wir in einer Alternativrechnung unterstellen, dass sich durch verstärkte Vermitt-



## Struktur der Arbeitslosen in Hamburg im Sommer 2002

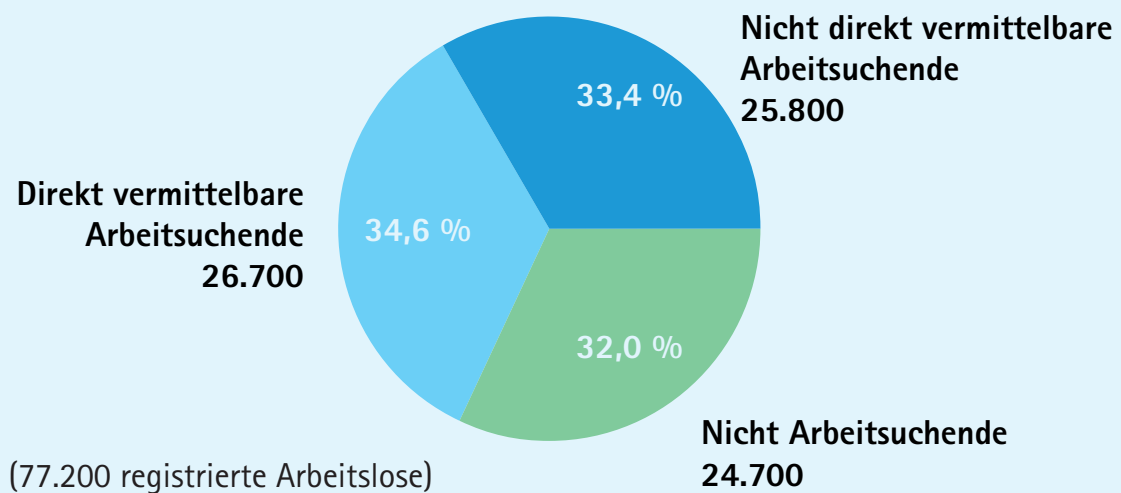


Quelle: Bundesanstalt für Arbeit/Landesarbeitsamt Nord 2002:  
Strukturuntersuchung über Arbeitslose; Berechnungen der Handelskammer Hamburg

© Handelskammer Hamburg



## Struktur der Arbeitslosen in Hamburg im Sommer 2002 – Alternativrechnung –

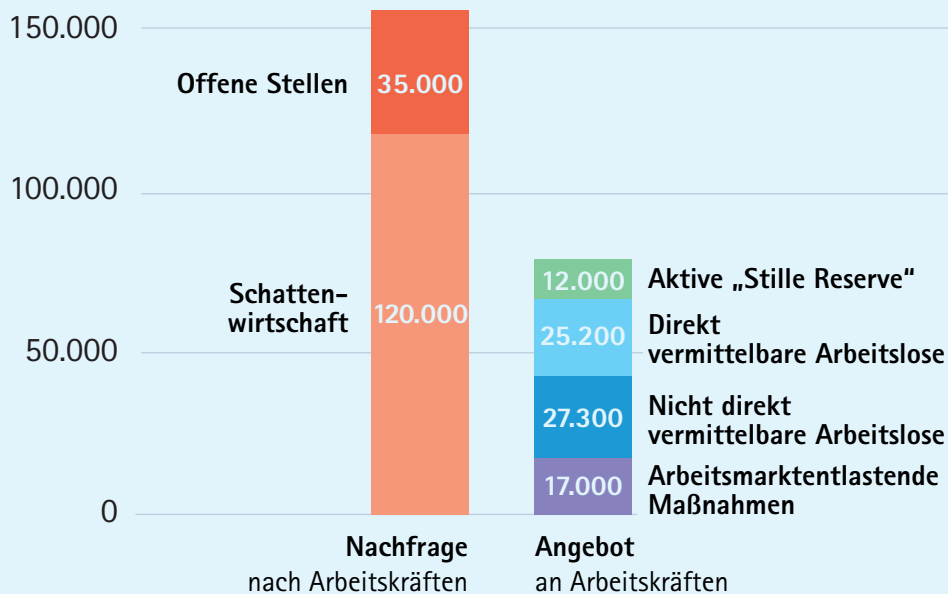


Quelle: Bundesanstalt für Arbeit/Landesarbeitsamt Nord 2002:  
Strukturuntersuchung über Arbeitslose; Berechnungen der Handelskammer Hamburg

© Handelskammer Hamburg



## Der gespaltene Arbeitsmarkt in Hamburg im Sommer 2002



© Handelskammer Hamburg

lungsbemühungen die Vermittelbarkeit dieser Gruppe erhöht. Dazu müsste zugrunde gelegt werden, dass 10 Prozent der Gruppe der 55-Jährigen oder Älteren ohne Berufsausbildung und mit gesundheitlichen Einschränkungen direkt vermittelbar sind und dass bei der Gruppe der unter 55-Jährigen mit gesundheitlichen Einschränkungen nicht die Hälfte, sondern zwei Drittel direkt vermittelbar sind.

## II. Der gespaltene Arbeitsmarkt

Um ein umfassendes Bild der Situation auf dem Arbeitsmarkt zu erhalten, ist neben der Analyse der Struktur der Zahl der registrierten Arbeitslosen und der Betrachtung der Beschäftigtenstatistik die Einbeziehung von weiteren Tatbeständen notwendig. Zunächst einmal sind eine Reihe von Personengruppen zu berücksichtigen, die das Arbeitsangebot potenziell erhöhen. Dazu gehören die Kurzarbeiter (rund 1.700), die ABM-Beschäftigten (2.000), die Teilnehmer an geförderten Weiterbildungsmaßnahmen, Deutsch-Lehrgängen

und dem Jugend-Sofortprogramm (8.500) sowie diejenigen älteren Arbeitslosen, die – vor allem durch Altersteilzeit – vorzeitig in Ruhestand gehen und nicht mehr als arbeitslos registriert sind (6.700). Insgesamt beläuft sich die Arbeitsmarktentlastung in Personen (Vollzeitäquivalente) auf rund 17.000 (Juni 2002). Diese Gruppe bildet zugleich einen wesentlichen Teil der so genannten passiven »Stillen Reserve«.

Zur so genannten aktiven »Stillen Reserve« werden Personen gezählt, die aktiv Arbeit suchen, ohne beim Arbeitsamt als arbeitslos registriert zu sein. In einer Studie<sup>3)</sup> wurde ihre Zahl in Hamburg auf 24.000 beziffert. Wir

<sup>3)</sup> ISA Consult, 1998: Die quantitative und qualitative – Bedeutung der Stillen Reserve in arbeitsmarktlichen Anpassungsprozessen auf dem Hamburger Arbeitsmarkt. Hamburg – ISA Consult hatte im Übrigen weitere Personengruppen der passiven Stillen Reserve hinzugerechnet, insbesondere Studierende und Jugendliche in »Warteschleifen« des Bildungssystems sowie Frauen, die aufgrund der schlechten Arbeitsmarktsituation – trotz eines prinzipiellen Erwerbswunsches – nicht aktiv Arbeit suchen oder aufgrund familiärer Verpflichtungen nicht erwerbstätig sein können. Dies erscheint uns – bezogen auf die Kriterien »arbeitsuchend« bzw. »Angebot an Arbeitskräften« – als zu weitgehend.

halten dies für überhöht. Angesichts der deutlich gestiegenen Bereitschaft, Ansprüche auch anzumelden, ist stärker als früher davon auszugehen, dass sich Personen – wenn sie an einer Arbeitsaufnahme tatsächlich interessiert sind – auch dann beim Arbeitsamt als arbeitsuchend melden, wenn sie für die unmittelbare Zukunft wenig Chancen auf Vermittlung sehen. Wir halten demzufolge allenfalls 12.000 – die Hälfte der postulierten 24.000 – für realistisch. Die aktive »Stille Reserve« und arbeitsmarktentlastende Maßnahmen umfassen dann rund 29.000 Personen.

Auf der anderen Seite ist die Nachfrage nach Arbeitskräften wesentlich größer, als es die Zahl der Beschäftigten auf dem regulären Arbeitsmarkt zeigt. Das kommt am stärksten durch das Phänomen der Schattenwirtschaft zum Ausdruck: Sie ist in Deutschland seit 1995 um 45 Prozent gewachsen, schneller als in jedem anderen Industrieland und stärker als jede Branche. Nach Berechnungen und Schätzungen der Wissenschaft wächst sie als Boombranche in diesem Jahr um weitere 6 Prozent auf rund 350 Milliarden Euro oder 16 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.<sup>4)</sup> Bezogen auf die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer entspräche dies einem Beschäftigungsvolumen von rund 120.000 in Hamburg.

Schattenwirtschaft ist illegal, weil sie sich der Steuer- und Abgabepflicht entzieht und arbeitsschutzrechtliche Anforderungen oft unterläuft. Volkswirtschaftlich ist Schattenwirtschaft zumindest zweischneidig, weil sie eben auch dafür sorgt, dass es für bestimmte Tätigkeiten einen Markt gibt (wenn auch keinen legalen), den es sonst nicht gäbe. Betriebswirtschaftlich ist Schattenwirtschaft offensichtlich für Anbieter und Nachfrager lohnend, sonst käme kein Markt zustande.

Wie stellt sich die Schattenwirtschaft in Deutschland dar?

- Sie hat offenkundig Wachstumsraten, über die sich jede Branche freuen würde.

<sup>4)</sup> Schneider, Friedrich, 2002: Der Umfang der Schwarzarbeit des Jahres 2002 in Deutschland, Österreich und der Schweiz. <http://www.economics.uni-linz.ac.at>

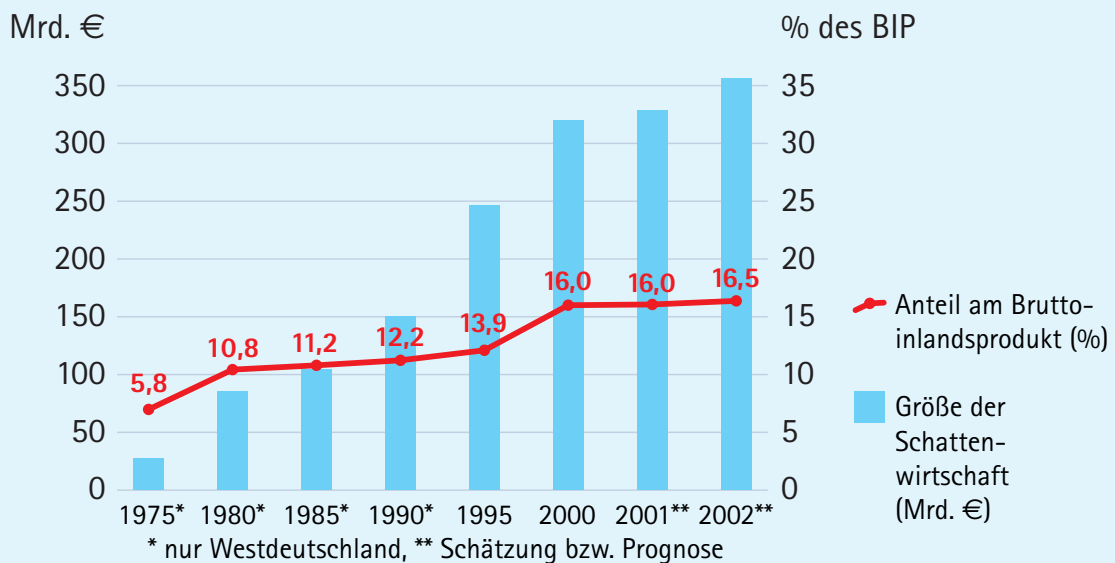
- Sie existiert sowohl als Vollzeitbeschäftigung, selbstständiger wie auch unselbstständiger Art und in einer Vielzahl von Zweit- und Mehrfachbeschäftigungsverhältnissen.
- Sie findet im Wesentlichen im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen (Renovierung, Garten, Haus, Wohnung, Umzug, Pflege, Reinigung, Kinderbetreuung) statt.
- Sie wird als Kavaliersdelikt wahrgenommen. »Brauchen Sie eine Rechnung?« ist eine Frage, mit der man in einer Werkstatt oder bei einem Dienstleister durchaus offen konfrontiert werden kann.
- Sie reagiert kaum auf schärfere Kontrollen. Das liegt auch daran, dass hauptsächlich dort kontrolliert wird, wo Schattenwirtschaft gewerbsmäßig vermutet wird (z. B. Baugewerbe, Gastronomie, Wochenmärkte). Der »Konjunkturmotor« der Schattenwirtschaft sind vor allem die privaten Haushalte.
- Sie erfüllt ökonomisch die Funktion, einen Markt stattfinden zu lassen, der aufgrund der Steuer- und Abgabenbelastung legal nicht entsteht. Insofern ist sie letztlich durch Verbote und Kontrollen kaum zu beseitigen.

Die Schattenwirtschaft ist immer dort besonders ausgeprägt, wo kein Niedriglohnsegment existiert, der es ermöglichen würde, einfache haushaltsnahe Dienstleistungen über den regulären Arbeitsmarkt zu beziehen. Das legt den Schluss nahe, dass die Wirtschaftspolitik das Ziel verfolgen müsste, die Beschäftigung, die in der Schattenwirtschaft stattfindet, auf den regulären Markt zurückzuholen.

Dazu muss die Ursache der Schattenwirtschaft beseitigt werden: die zu hohe Steuer- und Abgabenbelastung, die gerade im Bereich der personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen den Anreiz für Brutto-gleich-Netto-Beschäftigungen sehr hoch setzt. Niedrigere Steuern und Sozialabgaben sowie ein marktbezogenes Niedriglohnsegment dürften dazu führen, dass ein Teil der bisherigen Schwarzarbeit wieder auf dem regulären Arbeitsmarkt stattfinden würde.



## Schattenwirtschaft in Deutschland 1975–2002



Quelle: Schneider, Friedrich, 2002: Der Umfang der Schwarzarbeit des Jahres 2002 in Deutschland, Österreich und der Schweiz, <http://www.economics.uni-linz.ac.at>

© Handelskammer Hamburg

### Position:

Die Politik muss mit niedrigeren Steuern und Sozialabgaben sowie einem marktbezogenen Niedriglohnsegment dafür sorgen, dass ein erheblicher Teil der bisherigen Schwarzarbeit wieder auf dem regulären Arbeitsmarkt stattfindet.

Neben den bundesweit rund 1,7 Milliarden Überstunden, die zusätzliche Arbeitsnachfrage ausdrücken, die sich nicht direkt beschäftigungswirksam auf dem Arbeitsmarkt niederschlägt, sind die offenen Stellen ein weiteres Merkmal des gespaltenen Arbeitsmarktes. Ihre registrierte Zahl für Hamburg betrug im Frühsommer 2002 rund 11.500. Da den Arbeitsämtern auch nach eigener Einschätzung aber nur jede dritte offene Stelle gemeldet wird, kann davon ausgegangen werden, dass das tatsächliche Stellenangebot bei rund 35.000 lag.

Nach einer repräsentativen Umfrage unserer Handelskammer konnten im Herbst vergan-

genen Jahres 35 Prozent der Hamburger Unternehmen offene Stellen nicht besetzen – bei einer registrierten Arbeitslosigkeit von gut über 70.000. Die Gründe lagen insbesondere in mangelnder Qualifikation oder Berufserfahrung, überzogenen Lohn- und Gehaltsvorstellungen oder mangelnder Motivation der Bewerber. Insbesondere der qualifikatorische und in Zukunft auch demographisch bedingte Fachkräftemangel unterstreichen die Notwendigkeit massiver Aus- und Weiterbildungsanstrengungen und eines modernen Zuwanderungsgesetzes, das eine gezielte Zuwanderung in unser Wirtschaftssystem zu Gunsten zusätzlicher Wertschöpfung ermöglicht und zugleich die bisher dominierende Zuwanderung in das Sozialsystem begrenzt.

### III. Mehr Transparenz für die Arbeitsmarktstatistik

Die bestehende Arbeitslosenstatistik gibt keine ausreichende Antwort auf die Frage, wie hoch das Angebot an Arbeitskräften und die Nachfrage nach Arbeitskräften tatsäch-

lich sind. Mehr Transparenz in der Arbeitslosenstatistik ist überfällig. Diese Kurskorrektur hätte eigentlich bereits vor Jahren erfolgen müssen. Bislang jedoch wurden die Ergebnisse von regionalen Analysen der IHK-Organisation zur Arbeitslosenstatistik zurückgewiesen.<sup>5)</sup> Es muss zumindest deutlich gemacht werden, dass sich die als arbeitslos Registrierten nach den Kriterien »direkt vermittelbare« und »nicht direkt vermittelbare Arbeit-suchende sowie Nicht-Arbeitsuchende« unterscheiden. Durch Änderung des Sozialrechts könnte zudem für diejenigen Nicht-Arbeitsuchenden die Notwendigkeit der Arbeitslosmeldung entfallen, wo dies aus sozialrechtlicher Motivation erfolgt. Zugleich sollte durch die explizite Nennung der Zahl der sich in arbeitsmarktentlastenden Maßnahmen befindlichen Personen und der tatsächlichen offenen Stellen das öffentliche Bewusstsein für die differenzierte Struktur des Arbeitsmarktes ebenso geschärft werden wie durch Hinweise auf die Phänomene Schattenwirtschaft und »Stille Reserve«.

Die differenzierte Betrachtung des Arbeitsmarktes ist Voraussetzung dafür, dass

- die zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit notwendigen wirtschafts-, bildungs- und sozialpolitischen Maßnahmen und Instrumente auch zielgerichtet eingesetzt werden können,
- die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes nicht zuletzt für den direkt vermittelbaren Teil wieder hergestellt werden kann und
- eine Konzentration der Vermittlung und ein effizienter Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente auf den nicht direkt vermittelbaren Teil der arbeitslos Registrierten und die Gruppe derjenigen, die sich in arbeitsmarktentlastenden Maßnahmen befinden, erfolgen kann.

<sup>5)</sup> Klemm, Günther; Wenzler, Hariolf; Handelskammer Hamburg, Hrsg., 1997: Arbeitsmarkt auf dem Prüfstand. 10 Punkte für mehr Beschäftigung; – Risch, Bodo; Gerhard, Dorothee; Stegemann, Susanne; Industrie- und Handelskammer zu Münster, Hrsg., 1998: Arbeitslosen-Statistik unter der Lupe. Münster

### Position:

Mehr Transparenz in der Arbeitsmarktstatistik erfordert von der Bundesanstalt für Arbeit sowohl eine zumindest überschlägige Ausweisung der Zahl der direkt und der nicht direkt vermittelbaren Arbeit-suchenden sowie der Nicht-Arbeitsuchenden als auch die explizite Nennung der tatsächlichen Höhe der offenen Stellen, die Kennzeichnung der Unterbeschäftigung durch arbeitsmarktentlastende Maßnahmen und aktive stille Reserve und einen Hinweis auf die Bedeutung der Schattenwirtschaft.

## C. Den Weg zu mehr Beschäftigung frei machen

### I. Tarifpolitik am Beschäftigungsziel orientieren

Lohnhöhe und Lohnstruktur sind mitentscheidend dafür, ob und wie die Nachfrage nach und das Angebot von Arbeitskräften zum Ausgleich gebracht werden. Der Spielraum, der in der Tarifpolitik »verteilt« werden kann, wird durch die Entwicklung der Arbeitsproduktivität festgelegt. Während sich die Arbeitskosten in Deutschland seit 1980 fast verdoppelten (nicht zuletzt durch die starke Zunahme der Lohnzusatzkosten), legte die Produktivität lediglich um ein Drittel zu – von 1997 bis 2000 allerdings wuchsen beide Größen weitgehend im Gleichschritt. Die weitgehend moderate Tarifpolitik dieser Jahre trug dazu bei, dass der Arbeitsplatzabbau gestoppt und eine Zunahme der Beschäftigung erreicht werden konnte.

Eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik geht allerdings nur bei Vollbeschäftigung auf. Herrscht Arbeitslosigkeit, so lässt sich zusätzliche Beschäftigung nur dadurch schaffen, dass die gesamtwirtschaftlichen Lohnerhöhungen hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleiben.

Dass sich Tarifabschlüsse mit Augenmaß entgegen mancher Behauptungen günstig auf den Arbeitsmarkt auswirken, zeigen die Erfahrungen der vergangenen beiden Jahrzehnte und eine Reihe von Untersuchungen. Nach Berechnungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft steigt die Zahl der Arbeitsplätze innerhalb von drei Jahren um 1 Prozent, wenn die Lohnsteigerungen um 1 Prozentpunkt hinter dem Wachstum der Produktivität zurückbleiben. Simulationsrechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung kamen zu dem Ergebnis, dass 300.000 neue Arbeitsplätze entstehen, wenn die Lohnerhöhungen drei Jahre lang um jeweils einen Prozentpunkt unter dem Produktivitätsfortschritt liegen. Ökonomische Logik und empirischer Befund sprechen in jedem Fall dafür, tarifpolitische Interessen leider häufig dagegen.

Um die beschäftigungspolitische Verantwortung der Tarifparteien wieder deutlicher zu machen, ist es auch notwendig, dass sich die Politik nicht mehr für tarifpolitische Fehlentwicklungen in die Haftung nehmen lässt, wie sie es mit dem Vollbeschäftigungsversprechen getan hat.

Eine beschäftigungsorientierte Tarifpolitik muss begleitet werden durch einen Abbau der Lohnzusatzkosten, die in Deutschland im internationalen Vergleich besonders hoch sind. So kommen in Deutschland im Verarbeitenden Gewerbe zum Direktlohn noch 81,3 Prozent an Lohnzusatzkosten hinzu.<sup>6)</sup>

#### Position:

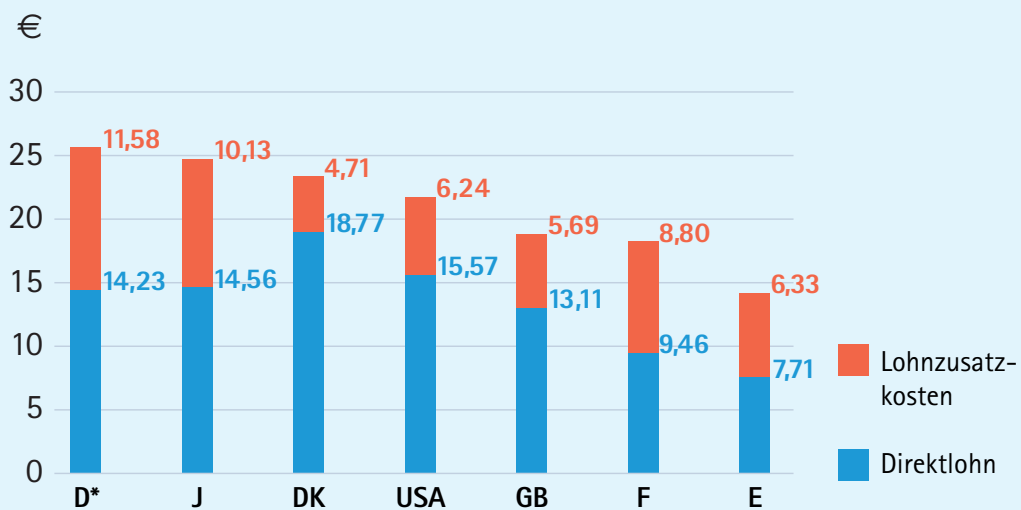
Bei Arbeitslosigkeit erfordert eine beschäftigungsorientierte Tarifpolitik von den Tarifpartnern, dass die gesamtwirtschaftlichen Lohnerhöhungen hinter der Zunahme der Arbeitsproduktivität zurückbleiben. Notwendig ist darüber hinaus eine stärkere Lohndifferenzierung nach Qualifikationen, Branchen und Regionen.

Neben der Lohnhöhe kommt vor allem der Lohndifferenzierung eine entscheidende Rolle für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu. So hat die Tarifpolitik der überproportionalen Anhebung unterer Lohngruppen in der Vergangenheit dafür gesorgt, dass die Arbeitskosten die Arbeitsproduktivität der überwiegend geringer Qualifizierten dieses Bereichs überschritten haben. Dadurch entstand vermehrt Arbeitslosigkeit in unteren Einkommenssegmenten, obwohl gerade hier legale Arbeitsplätze benötigt werden. Die Industrie hat seit 1980 etwa 1,8 Millionen Arbeitsplätze abgebaut, davon 1,6 Millionen für weniger Qualifizierte. Im Dienstleistungsbereich nahm die Beschäftigung um 3,7 Millionen zu, davon 2,8 Millionen Qualifizierte. Trotz dieser Entwick-

<sup>6)</sup> Larmann, Wolfgang; Schäfer, Klaus, 2001: Was Betriebe alles zahlen. – In: Wirtschaft und Unterricht 31/2001



## Direktlöhne und Lohnzusatzkosten in der Industrie



Arbeitskosten je Arbeitsstunde im Verarbeitenden Gewerbe 2000,  
z. T. vorläufige Angaben; \*nur Westdeutschland

Quelle: IW Köln: Wirtschaft und Unterricht 8/2001

© Handelskammer Hamburg

lung blieb die Lohnstruktur weitgehend konstant. In unteren Lohngruppen ging daher die Beschäftigung zurück, der Lohn stieg dort (relativ) stärker als in den anderen Bereichen. Und: Während die Unterschiede in der Arbeitslosigkeit auch zwischen verschiedenen Regionen in Deutschland beachtlich und zeitweise größer geworden sind, sind die Löhne regional unzureichend ausdifferenziert.

In Zukunft geht es deshalb auch darum, verstärkt Arbeitsplätze auf den unteren Stufen der Produktivitätstreppe entstehen zu lassen. Hier gibt es ein erhebliches Beschäftigungspotenzial. Um es auf dem regulären Arbeitsmarkt wirksam werden zu lassen, muss es möglich sein, die Löhne nach unten ausdifferenzieren. Eine solche Lohndifferenzierung ist auch für die Regionen einzufordern, denn ein entscheidender Ansatz für eine mehr beschäftigungsorientierte Tarifpolitik ist die Reform des Rechts der Flächentarifverträge. Dabei geht es nicht um den Ersatz des Tarifvertrages, der durch Festlegung von Rahmenbedingungen, Laufzeiten und einer gewissen Zentralisierung Informations-, Verhandlungs-

und damit Transaktionskosten spart und somit volkswirtschaftlich positive Effekte hat, sondern um eine Ergänzung. Es muss möglich sein, durch Öffnungsklauseln in Tarifverträgen abweichende Vereinbarungen hinsichtlich der Löhne und der Arbeitszeit im Betrieb zu treffen.

Dafür muss das im Tarifvertragsgesetz geregelte so genannte Günstigkeitsprinzip modifiziert werden. Bislang verstoßen nach höchstrichterlicher Rechtsprechung betriebliche Vereinbarungen über die Rücknahme tariflicher Arbeitszeit- und Vergütungskonditionen zu Gunsten von Beschäftigungsgarantien gegen dieses Prinzip. Nach dem Günstigkeitsprinzip kann vom Tarifvertrag nur dann abgewichen werden, wenn dies für den einzelnen Arbeitnehmer günstiger ist. So formuliert ist dieses Prinzip ein sinnvoller Ansatz, denn es entspricht der Individualautonomie. Die Arbeitsgerichtsbarkeit hat es allerdings so ausgelegt, dass günstiger nur heißen darf: Mehr Lohn bei gleicher Arbeitszeit oder weniger Arbeitszeit bei gleichem Lohn. Nicht zugelassen wird bisher der in

der Praxis viel relevantere Fall, dass es für den Einzelnen günstiger sein kann, durch Aufgabe oder Einschränkung einzelner tarifvertraglich festgelegter Positionen eine Beschäftigungszusicherung zu erhalten.

#### **Position:**

Zugunsten einer mehr beschäftigungsorientierten Tarifpolitik sollten die Tarifpartner Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen vereinbaren, die abweichende Regelungen durch betriebliche Bündnisse ermöglichen. Das Günstigkeitsprinzip muss auch auf den Sachverhalt der Beschäftigungssicherung angewandt werden können.

Die Forderung nach pauschaler Verkürzung der Arbeitszeit als Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit führt in die Irre. Kürzere Arbeitszeiten, die mit irgendeiner Form des Lohnausgleichs einhergehen, sind beschäftigungspolitisch kontraproduktiv, weil sie in der gleichen Weise wie über die Produktivitätssteigerung hinausgehende Lohnerhöhungen die Arbeitskosten erhöhen. Das gilt aus betrieblicher Sicht auch für den Fall einer Arbeitszeitverkürzung ohne jeden Lohnausgleich: Die relativ hohen Kosten pro Arbeitsplatz verhindern, dass im gleichen Umfang Beschäftigung entsteht. Die Probleme der Arbeitslosigkeit durch pauschale Arbeitszeitverkürzung lösen zu wollen, entspräche letztlich einer Münchhausen-Strategie. »Konsequent« zu Ende gedacht würde dies schließlich bedeuten, dass im Extremfall mit Null-Arbeitszeit Vollbeschäftigung und allgemeiner Wohlstand zu erreichen wären.

Ausgangspunkt dieser Diskussion zur Umverteilung von Arbeit ist die falsche Vorstellung, in unserer Wirtschaft gäbe es eine begrenzte Menge an »zu leistender Arbeit«, die offensichtlich knapp und folglich gerecht auf alle Arbeitswilligen zu verteilen sei. Dieses »Kuchenmodell« übersieht, dass eine Marktwirtschaft keine statische Einrichtung ist, sondern ein lebendiger Prozess, der immer wieder neue Produkte, Tätigkeitsfelder und damit Wachstum hervorbringt. Nicht die Umverteilung

der vorhandenen Arbeit, sondern wirtschaftliche Dynamik schafft neue Arbeitsplätze. Dazu können intelligente Arbeitszeitregelungen entscheidend beitragen. Flexible Arbeitszeiten statt starrer Vorgaben sind deshalb gefragt.

#### **Position:**

Die Strategie von Gewerkschaften, durch pauschale Arbeitszeitverkürzungen neue Arbeitsplätze zu schaffen, führt in die Irre. Notwendig sind flexible und vielfältige Arbeitszeitmodelle statt starrer Vorgaben.

In dieser Hinsicht ist in den vergangenen Jahren sehr viel Positives geschehen. Betriebliche Vereinbarungen über die unterschiedlichen Formen von Teilzeitbeschäftigung, mobile Arbeitszeiten kombiniert mit Bildungsmaßnahmen und Zeitarbeitskonten haben Spielraum für die Anpassung des Arbeitsvolumens an geschäftliche Entwicklungen geschaffen, ohne zum Mittel des Arbeitsplatzabbaus greifen zu müssen.

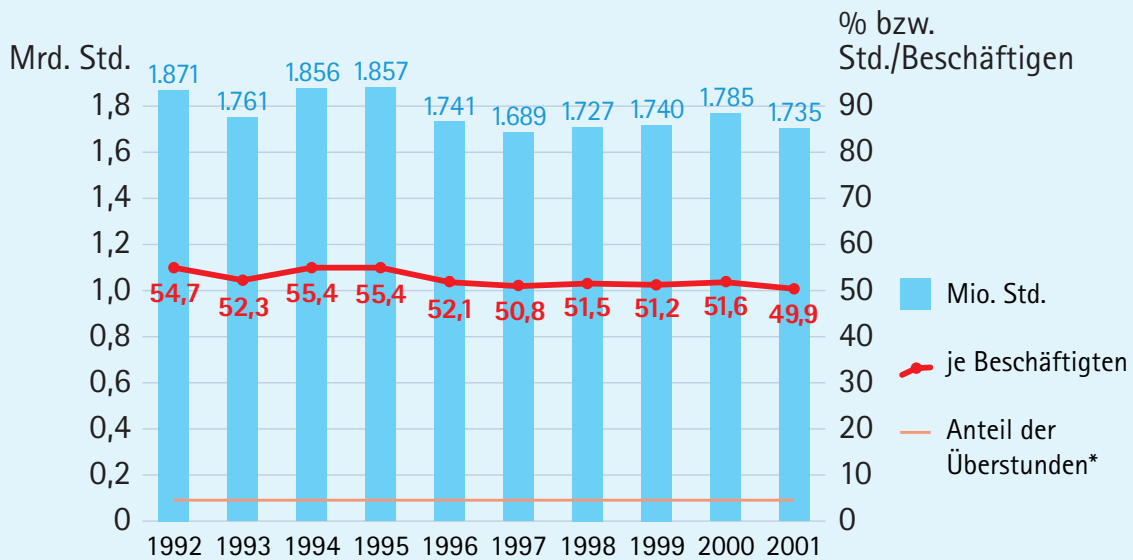
Zu den wichtigsten Flexibilisierungsinstrumenten, die die Wirtschaft heute hat, gehören Überstunden. Dies gilt insbesondere angesichts der zu schwachen Ausprägung anderer Flexibilisierungsinstrumente und eines Arbeitsrechts, das sich zu einem Einstellungshemmnis entwickelt hat.

Die Vorstellung, man müsse nur die Zahl der Überstunden oder zumindest einen großen Teil davon auf neue Arbeitsplätze verteilen, um mehr Beschäftigung zu schaffen, ist ein weiteres Beispiel für »Kuchenmodell-Denken«. Die im Jahr 2001 rund 1,7 Milliarden Überstunden in Deutschland wurden vor allem von gut qualifizierten Arbeitskräften geleistet. Zudem ist zu beobachten, dass diese Mehrarbeit zunehmend über Freizeitausgleich kompensiert wird. Der Spielraum für potenzielle Beschäftigungseffekte eines verordneten Abbaus bezahlter Überstunden ist somit schon relativ gering.

Vor allem aber gilt, dass das Angebot an qualifizierten und hoch qualifizierten Arbeits-



## Überstunden 1992–2001



\*Der Anteil der Überstunden an der Gesamtheit der geleisteten Arbeit schwankt im dargestellten Zeitraum zwischen 3,5 und 3,8 %

Quelle: iw-Dienst 3/2002

© Handelskammer Hamburg

kräften unter den Arbeitslosen sehr begrenzt ist. Mit anderen Worten: Die Unternehmen könnten die aus Auftragsspitzen resultierende Mehrarbeit gar nicht durch Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter kompensieren, weil diese auf dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Die Folge wäre eher der drohende Verlust von Aufträgen und damit die Gefährdung bestehender Arbeitsplätze. Dagegen würde ein gesetzlich induzierter drastischer Überstundenabbau (z. B. um rund 50 Prozent) nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung allenfalls zu einer Beschäftigungsausweitung bei gering qualifizierten Arbeitskräften von maximal 20.000 Personen führen.<sup>7)</sup> Eine gesetzliche Begrenzung der Überstunden wäre ein Schritt ins beschäftigungspolitische Abseits.

### Position:

Der Gesetzgeber muss auf eine Beschränkung von Überstunden verzichten. Eine solche Beschränkung würde nicht zu nennenswerter zusätzlicher Beschäftigung führen, weil die zusätzlich benötigten qualifizierten Mitarbeiter gar nicht zur Verfügung stehen. Sie würde eher Arbeitsplätze gefährden, weil die Unternehmen Aufträge nicht termingerecht bearbeiten könnten.

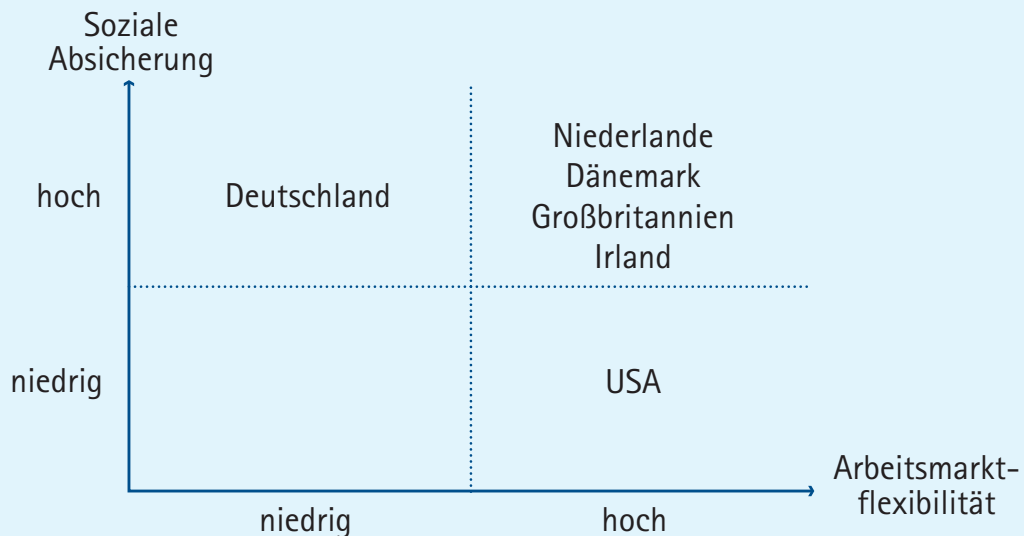
## II. Unser Modell für mehr Beschäftigung: Der »Dreisprung«

Das bestehende Arbeitsrecht, namentlich das Kündigungsschutzrecht, sowie insbesondere die Spruchpraxis der Arbeitsgerichtsbarkeit haben sich zu einem Einstellungshindernis ersten Ranges entwickelt. Die Zahl von jährlich rund 600.000 Arbeitsgerichtsverfahren, von denen mehr als die Hälfte Kündigungs-

<sup>7)</sup> Pannenberg, Markus; Wagner, Gert, 1999: Kaum Beschäftigungseffekte durch Abbau von Überstunden. – In: DIW-Wochenbericht 31/1999



## Soziale Absicherung von Beschäftigten und Arbeitsmarktflexibilität im internationalen Vergleich



© Handelskammer Hamburg

schutzverfahren sind, bedeutet letztlich für den Arbeitgeber, dass mit jedem Arbeitsverhältnis auch das Risiko eines Arbeitsrechtsstreits verbunden ist. Ökonomisch übersetzt sich dies in zusätzliche Kosten, die sich negativ auf die Chancen der Arbeitssuchenden auswirken. Es sind darüber hinaus kaum kalkulierbare Kosten.

Nun ist der Kündigungsschutz nicht nur ein wichtiger Bestandteil eines Arbeitsverhältnisses, der Arbeitnehmer in einem gewissen Rahmen wirtschaftlich und sozial absichert. Der gesetzliche Kündigungsschutz stiftet auch volks- und betriebswirtschaftlichen Nutzen, weil ohne ihn kaum in das Humankapital des Arbeitnehmers investiert würde, wenn keine ausreichende Kalkulierbarkeit des Vertragsverhältnisses bestünde. Besonders durch die Rechtsprechung der Obergerichte hat sich der Kündigungsschutz in Deutschland mittelbar zu einer Einstellungsbremse entwickelt. Die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten in Gestalt höherer Arbeitslosigkeit überwiegen den entsprechenden Nutzen bei weitem.

Der Zusammenhang wird häufig als »Dreh-türeffekt« beschrieben: Der Kündigungsschutz deutscher Prägung blockiert die Dreh-tür nach außen, indem er dafür sorgt, dass die Arbeitsplatzbesitzer nur schwer »hinausgedreht« werden können. Gleichzeitig blockiert er aber auch die Drehtür nach innen: Das Kosten- und Prozessrisiko einer Kündigung erschwert das schnellere »Hineindrehen« von Arbeitslosen in Beschäftigungsverhältnisse. Die Kombination aus Kündigungsschutz, allgemeinverbindlichen Tarifverträgen und Arbeitslosenunterstützung sorgt dafür, dass es auf dem deutschen Arbeitsmarkt wenig Bewegung bei hoher Absicherung gibt. Das Gegenbeispiel dafür sind die USA, denn auf dem amerikanischen Arbeitsmarkt gibt es viel Bewegung bei niedrigem Absicherungsniveau. Daraus wird häufig abgeleitet, man könne eben nur das eine oder das andere haben. Der Blick auf europäische Nachbarländer lehrt uns aber, dass es EU-Staaten wie den Niederlanden, Dänemark, Irland oder Großbritannien sehr wohl gelingt, hohe Arbeitsmarktflexibilität bei hohem Absicherungsniveau zu erreichen.

Wie groß die Beschäftigungswirkung flexiblerer Arbeitsmärkte wäre, ist überschlägig berechnet worden.<sup>8)</sup> Deutschland hat gegenüber den USA regulierungsbedingte Defizite in der Erwerbstätigenquote von rund 3,4 Prozentpunkten. Ein Zehntel-Prozentpunkt in der Erwerbstätigenquote entspricht rund 56.000 Arbeitsplätzen. Rein rechnerisch ergäben sich damit für Deutschland regulierungsbedingt ungenutzte Beschäftigungspotenziale von bis zu 1,9 Millionen Arbeitsplätzen. Vergleicht man uns mit einem Land, das weniger flexibel als die USA bei höherer Absicherung ist, z. B. den Niederlanden, so ergeben sich immer noch Schätzwerte von rund einer Million Arbeitsplätzen, die wir mehr haben könnten, wenn wir den deutschen Arbeitsmarkt flexibler gestalten würden.

Da flexible Beschäftigungsformen – Teilzeitarbeit, Arbeitnehmerüberlassung sowie befristete und geringfügige Beschäftigung – in ihrer Ausgestaltung bislang nur begrenzt für eine bewegliche »Drehtür« auch nach innen sorgen können, ist der Kündigungsschutz ein zentraler Ansatzpunkt für Deregulierung.

Eine Option wäre, den Schwellenwert der Beschäftigtenzahl, ab der das Kündigungsschutzrecht gilt, von derzeit fünf Beschäftigten auf 10 oder 20 anzuheben und damit die Einstellungsbereitschaft gerade der kleineren und mittleren Unternehmen zu erhöhen, die den überwiegenden Beitrag für mehr Beschäftigung leisten. Ohne eine grundsätzliche Lockerung des Kündigungsschutzes für alle Unternehmen besteht jedoch ein erheblicher negativer Anreiz, bei Wachstum des Unternehmens die Zahl der Beschäftigten möglichst unter diesem Schwellenwert zu halten: Anreize, die betriebswirtschaftlich und volkswirtschaftlich kontraproduktiv sind.

Ein Ansatz, der in der Wissenschaft<sup>9)</sup> erstmals angedacht wurde, geht weiter und würde

dafür sorgen, dass auch in Deutschland höhere Arbeitsmarktflexibilität bei gleichzeitig gewährleistetem Absicherungsniveau entstehen würde. Wir wollen diesen Vorschlag im folgenden vorstellen, anschließend ausführen und weiterentwickeln. Es handelt sich um ein neues Modell, das aus drei »Sprüngen« besteht. Wir haben es deshalb »Dreisprung« genannt, weil mit drei Sprüngen ein weiterer Satz in Richtung eines international wettbewerbsfähigen Arbeitsmarktes erzielt würde:

## **1. Sprung: Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber nach Kündigung**

Unternehmen, die einem Mitarbeiter oder einer Mitarbeiterin ordentlich kündigen, zahlen künftig dessen Entgelt (einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) über das Ende des Arbeitsverhältnisses hinaus. Die Dauer dieser Entgeltfortzahlung richtet sich dabei nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit. Sie wäre gestaffelt von beispielsweise einem Monat bei sehr kurzer Beschäftigungsdauer bis zu einem Jahr bei 15-jähriger oder längerer Betriebszugehörigkeit.<sup>10)</sup> Eine genaue Justierung, die sowohl das Ausmaß bisheriger Abfindungsansprüche berücksichtigt wie auch im Verhältnis zur Arbeitslosenversicherung ausreichend soziale Absicherung bietet, wäre im Detail noch vorzunehmen.

Der gekündigte Arbeitnehmer würde sich ab einer gewissen Dauer der Betriebszugehörigkeit bei diesem Modell finanziell besser stehen als beim heutigen Bezug von Arbeitslosengeld, das 60 Prozent des letzten Nettoeinkommens (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) beträgt. Nach Ablauf der Entgeltfortzahlung würde – bei anhaltender Arbeitslosigkeit – die Arbeitslosenhilfe, die in der Regel 53 Prozent des letzten Nettoeinkommens beträgt, bzw. die Sozialhilfe greifen. Nach aktuellen politischen Überlegungen sollen im Übrigen beide Transferleistungen zusammengelegt werden.

<sup>8)</sup> Institut der deutschen Wirtschaft, Hrsg., 2001: Fördern und Fordern. Ordnungspolitische Bausteine für mehr Beschäftigung. Köln, S. 104

<sup>9)</sup> Engel, Christoph, 2000: Arbeitsmarkt und staatliche Lenkung. in: Veröffentlichungen der deutschen Staatsrechtslehrer 89, S. 56-98

<sup>10)</sup> Rechenbeispiele zum Umfang der Entgeltfortzahlung sowie der eingesparten Sozialversicherungsbeträge und Lohnzusatzkosten sind im Anhang dargestellt.

## 2. Sprung: Das Kündigungsschutzrecht wird grundlegend vereinfacht

Das Kündigungsrecht wird grundlegend vereinfacht, insbesondere entfällt bei ordentlichen Kündigungen der faktische Begründungszwang.<sup>11)</sup> Einfach formuliert: Arbeitgeber können demnach kündigen, ohne Gründe anführen zu müssen und ohne – wie beispielsweise bei Sozialplänen häufig der Fall – aufgrund von sozialen Auswahlkriterien auch Leistungsträger entlassen zu müssen. Praktisch entfällt der Kündigungsschutz bis auf die Einhaltung der geltenden Fristen (z. B. sechs Wochen zum Quartalsende), wie es umgekehrt auch für Kündigungen durch Arbeitnehmer gilt. Wohlbemerkt: Durch die Verpflichtung der Entgeltfortzahlung (1. Sprung) kann eine Kündigung für den Arbeitgeber zwar auf den ersten Blick teurer sein als heute, sie ist aber sehr viel einfacher durchzusetzen. Generell wird ein Arbeitgeber auch aus finanziellem Interesse das Mittel der Kündigung auch weiterhin als »ultima ratio« auffassen. Andererseits sind die Kosten einer Kündigung kalkulierbar, denn das Risiko von Arbeitsgerichtsprozessen sowie der damit verbundenen zeitlichen Verzögerungen und der Unsicherheiten entfällt. Die möglichen Ansprüche auf Entgeltfortzahlung müssen als Rückstellung passivierungsfähig werden.<sup>12)</sup>

## 3. Sprung: Die Arbeitslosenversicherung entfällt

Die Arbeitslosenversicherung in der bisherigen Form entfällt. Dadurch sinken die Sozialversicherungsbeiträge und damit die Lohnzusatzkosten erheblich; wir halten eine Absenkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um 5 Prozentpunkte von 6,5 Prozent auf 1,5 Prozent (Arbeitgeber- und Arbeit-

nehmeranteil je 0,75 Prozent) für erzielbar. Für Arbeitgeber heißt das 2,5 Prozent geringere Lohnzusatzkosten, für Arbeitnehmer erhöht sich das Nettoeinkommen um 2,5 Prozent des beitragspflichtigen Bruttoentgelts. Rund 1,5 Prozent bleiben als »Arbeitsmarktbeitrag« erhalten;<sup>13)</sup> damit werden im Wesentlichen die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter und gezielte Qualifizierungsmaßnahmen finanziert.

Welche Konsequenzen hätte dieser »Dreisprung« im Einzelnen, welche Fragen ergeben sich daraus?

### Fragen zum ersten Sprung

- *Bekommt der gekündigte Arbeitnehmer auch dann sein Gehalt weiterbezahlt, wenn er bereits eine neue Tätigkeit aufgenommen hat?* Ja, und zwar einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge für den vorgesehenen Zeitraum, der wiederum von der Dauer der bisherigen Betriebszugehörigkeit abhängt. Damit bleibt der Anreiz bestehen, sich rasch eine neue Stelle zu suchen. Zudem entsteht für den neuen Arbeitgeber ein zusätzlicher Anreiz, diesen Mitarbeiter einzustellen, wenn für die verbleibende Dauer der Entgeltfortzahlung die Sozialversicherungsbeiträge vom alten Arbeitgeber übernommen werden.
- *Was darf im Arbeitsvertrag geregelt werden, was ist gesetzliche Mindestanforderung?* Mindestanforderung ist die Entgeltfortzahlung bei Kündigung entsprechend der Dauer der Betriebszugehörigkeit. Arbeitsvertraglich können längere Zahlungsfristen individuell vereinbart werden. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn die bisherigen Anspruchszeiten eines Arbeitnehmers beim Wechsel des Arbeitgebers vom neuen Arbeitgeber übernommen werden, wie dies auch bei betrieblicher Altersvorsorge geschieht.

<sup>11)</sup> Gleichzeitig entfällt bei ordentlichen Kündigungen die Begründungspflicht im Anhörungsverfahren nach § 102 des Betriebsverfassungsgesetzes.

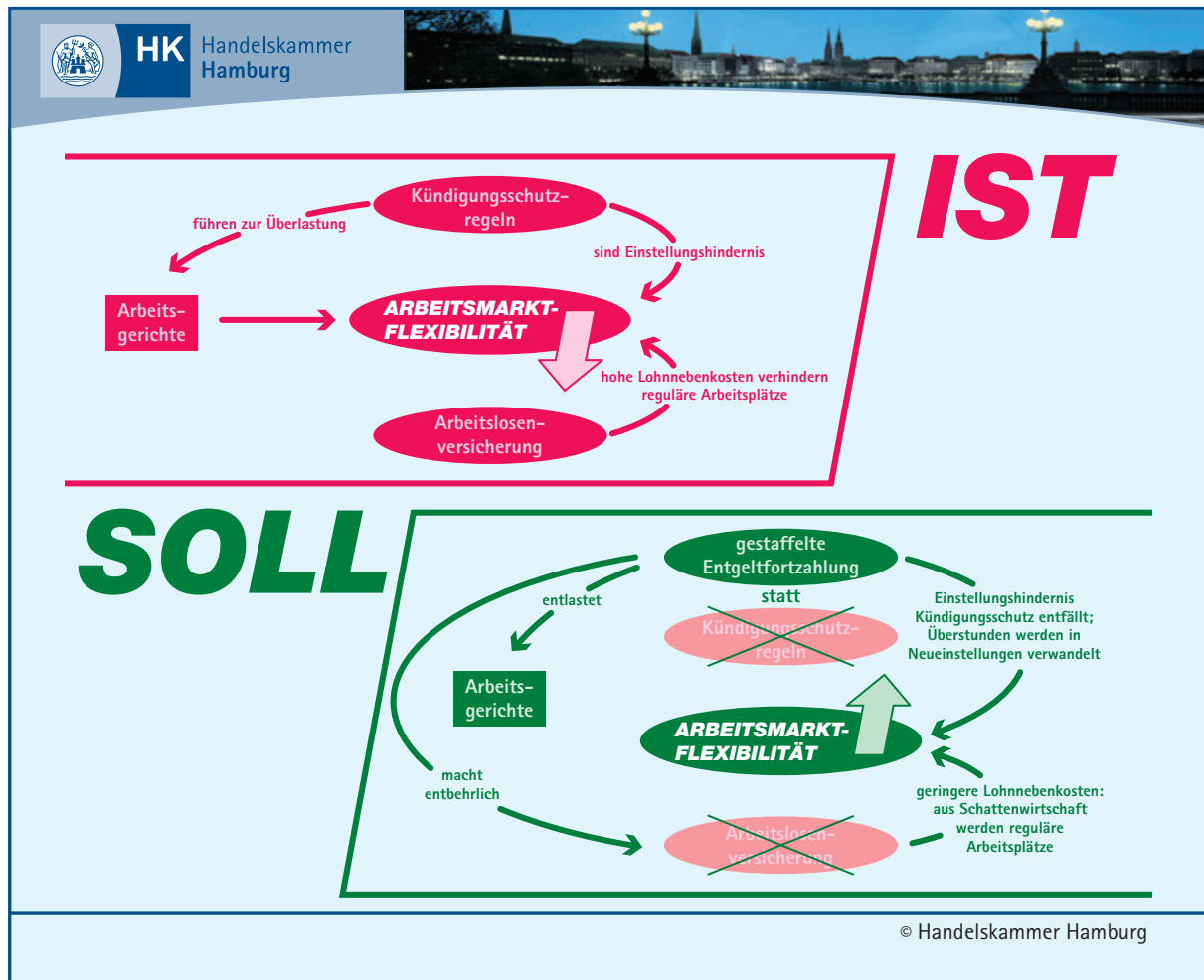
<sup>12)</sup> Die Höhe der Rückstellungen würde sich aus der Zahl der Beschäftigten, der Lohn- und Gehaltssumme, der Dauer der Betriebszugehörigkeit sowie der gewichteten Wahrscheinlichkeit des Kündigungsfalles ergeben. Möglicherweise entstehen für die Absicherung dieses Risikos auch privatwirtschaftliche Versicherungsangebote.

<sup>13)</sup> Der »Arbeitsmarktbeitrag« könnte nach dem Prinzip privater Versicherungen gestaltet werden. Entsprechend einer Teil- bzw. Vollkaskoversicherung wären für Arbeitgeber wie für Arbeitnehmer Wahltarife möglich, die ihnen die Entscheidung überlassen, für welche Zeitdauer – bei entsprechend gestaffelten Beitragssätzen – sie beispielsweise Vermittlungsleistungen der Arbeitsämter in Anspruch nehmen wollen.



© Handelskammer Hamburg

- *Was passiert bei Insolvenz des Unternehmens?* Für diesen Fall wird eine »Entgeltfortzahlungsversicherung« mit Beitragspflicht eingeführt, sinnvollerweise angehängt an die bestehende Insolvenzgeldversicherung. Sie wird von den Unternehmen finanziert, trägt dieses Risiko und übernimmt die Zahlungen bei Ausfällen.
- *Was passiert nach Ende der Entgeltfortzahlung?* Der Arbeitnehmer hat entweder eine neue Stelle gefunden, wobei die Einstellungsbarriere für den nächsten Arbeitgeber deutlich niedriger ist als gegenwärtig, oder er bezieht Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe. Damit ist er für einen gewissen Zeitraum unter Umständen etwas schlechter gestellt als heute, kann aber im Zeitraum zuvor auch deutlich besser gestellt gewesen sein.
- *Was gilt, wenn der Arbeitnehmer selbst kündigt?* In diesem Fall gibt es keine Verpflichtung zur Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber.
- *Was passiert bei Änderungskündigungen?* Eine Änderungskündigung ist eine Kündigung, verbunden mit dem Angebot zum Abschluss eines neuen Arbeitsvertrages. Weist der Gekündigte das Angebot zurück, endet – wie bei einer ordentlichen Kündigung – sein Arbeitsverhältnis, mit dem entsprechenden Anspruch auf Entgeltfortzahlung. Nimmt er das Angebot an, bleibt er zu neuen Bedingungen im Betrieb.
- *Bleibt die Möglichkeit der außerordentlichen Kündigung bestehen?* Ja, auch weiterhin wird es außerordentliche Kündigungen geben können, beispielsweise bei groben Verletzungen des Arbeitsvertrages durch den Arbeitnehmer. Hierfür gelten die Regeln der Entgeltfortzahlung nicht.
- *Bleibt die Möglichkeit von Aufhebungs- und Zeitverträgen bestehen?* Ja, Aufhebungs- und Zeitverträge können weiterhin abgeschlossen werden.



- Ist zu erwarten, dass die Unternehmen in großem Umfang Zeitverträge abschließen werden und damit die Entgeltfortzahlung als soziale Absicherung für Arbeitnehmer in weiten Teilen entfallen könnte? Nein, denn die Arbeitgeber haben ein großes Interesse daran, Mitarbeiter an das Unternehmen zu binden und mit einer Stammebelegschaft arbeiten zu können. Im Übrigen dürften Arbeitnehmer bei Zeitverträgen etwas höhere Entgelte einfordern, um sich beispielsweise mit den Zuschlägen gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit zu versichern.

### Fragen zum zweiten Sprung

- Welche Kündigungsfristen gelten? Gesetzlich gelten die heutigen Fristen (z. B. sechs Wochen zum Quartalsende), arbeitsvertraglich können längere Kündigungsfristen – wie heute auch schon – vereinbart werden. Beim »Dreisprung« ändern sich nicht die Kündigungsfristen, sondern es entsteht die Möglichkeit, unmittelbar wirksam zu kündigen.

- Werden durch die Möglichkeit zur Kündigung ohne Begründungszwang nicht »Wildwest-Methoden« bei der Entlassung von Mitarbeitern entstehen? Das ist generell nicht zu erwarten. Erstens sind Kündigungen durch den Arbeitgeber von betriebswirtschaftlichen Erwägungen und nicht von Willkür bestimmt. Zweitens macht sich der »Dreisprung« dieses betriebswirtschaftliche Kalkül zunutze, weil die Entscheidung zur Kündigung weiterhin Kosten verursacht.
- Werden ältere Arbeitnehmer benachteiligt? Nein. Wenn Sie langjährig demselben Betrieb angehören, erhalten sie bei Kündigung durch den Arbeitgeber bis zu einem Jahr volles Entgelt. Zudem werden sie – trotz ihres Alters – leichter eine neue Stelle finden als heute, weil ihre Einstellung für einen neuen Arbeitgeber weniger risikoreich ist. Gerade ältere Arbeitnehmer werden durch die heutige Regelung benachteiligt: Weil man sie aufgrund des

Alters de facto oft nicht kündigen kann, werden sie erst gar nicht mehr eingestellt. Dieses Argument entfällt künftig. Auch angesichts der demografischen Entwicklung werden die Unternehmen in Zukunft eher stärker auf das Know-How älterer Arbeitnehmer angewiesen sein. Ältere Arbeitnehmer mit überproportional steigenden Entgeltfortzahlungen werden daher nicht »flächendeckend« durch jüngere (preiswertere) Arbeitnehmer ersetzt werden.

### Fragen zum dritten Sprung

- *Was passiert mit den erworbenen Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung?* Zunächst handelt es sich hierbei nicht um kapitalisierbare Ansprüche (wie etwa bei einer Lebensversicherung), sondern um Leistungen im Versicherungsfall, die nicht zur Auszahlung kommen, wenn der Versicherungsfall nicht eintritt. Grundsätzlich gilt daher, dass im Versicherungsfall die Entgeltfortzahlung an die Stelle der Arbeitslosenversicherung tritt. Falls erforderlich, könnte über Übergangsregelungen nachgedacht werden.
- *Was ändert sich dadurch am Tätigkeitsprofil der Arbeitsämter?* Das Ausrechnen von Ansprüchen und die Auszahlung des Arbeitslosengeldes entfallen, damit können sich die Arbeitsämter auf ihre Kernaufgabe der Vermittlung von Arbeitskräften konzentrieren.

In der Gesamtbetrachtung zeigt sich, dass unser »Dreisprung« ein wirksamer Vorschlag ist, zwei Ziele miteinander zu vereinbaren: Höhere Arbeitsmarktflexibilität bei gleichzeitig gewährleisteter sozialer Absicherung. Durch den Wegfall eines großen Teils von Arbeitsgerichtsprozessen tritt sogar noch ein Entlastungseffekt auf Seiten der Arbeitsgerichtsbarkeit auf. In der Summe bedeutet das Modell:

- Der Arbeitsmarkt wird flexibler und beweglicher, mehr und raschere Einstellungen werden möglich.
- Für Arbeitgeber kann zwar die Kündigung eines Arbeitnehmers relativ teuer sein, sie ist aber jederzeit möglich. Dies schafft

durch hohe personalpolitische Flexibilität entsprechenden Nutzen. Die Kosten möglicher Kündigungen werden kalkulierbar, dafür können Rückstellungen gebildet werden. Zudem entfallen der Aufwand für Kündigungsschutzprozesse und die Unsicherheit über deren Ausgang; das Betriebsklima wird konfliktärmer, der Aufwand in der Personalverwaltung wird geringer. Für die Unternehmen insgesamt dürfen (und werden) nicht höhere Kosten entstehen; andernfalls würden keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen. Kleinere Betriebe,<sup>14)</sup> für die die Entgeltfortzahlung dann mit relativ erheblichen Kosten verbunden sein könnte, wenn der Anteil der gekündigten Mitarbeiter an deren Gesamtzahl vergleichsweise hoch ist, könnten sich durch eine Versicherung – analog zu Fondslösungen bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall – gegen dieses Risiko absichern. Die Versicherung könnte aus Teilen der gesparten Arbeitslosenbeiträge finanziert werden.

- Die Arbeitskosten sinken, weil die deutlich reduzierten Arbeitslosenversicherungsbeiträge zu niedrigeren Lohnzusatzkosten führen. Das wiederum ist – ebenso wie das geringere arbeitsrechtliche Risiko – gut für Neueinstellungen.
- Für die Arbeitnehmer bedeuten die reduzierten Beiträge zur Sozialversicherung ein höheres Nettoeinkommen. Abhängig von der Dauer der Betriebszugehörigkeit und der Länge der Arbeitslosigkeit dürften sie sich vielfach besser stehen als gegenwärtig. Zudem können sie einen Teil ihrer bisherigen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung einsetzen, um sich über private Versicherungen gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit abzusichern.
- Gewinner sind schließlich die Arbeitslosen, die vom »Dreisprung« profitieren werden. Die Einstellungshindernisse, wie sie derzeit durch den überregulierten Kündigungsschutz

<sup>14)</sup> So fallen beispielsweise Betriebe mit bis zu fünf Mitarbeitern im Sinne des § 23 des Kündigungsschutzgesetzes derzeit nicht unter die Regelungen des allgemeinen Kündigungsschutzes.

schutz bestehen, werden deutlich reduziert. Durch niedrigere Lohnzusatzkosten steigen die Einstellungschancen zusätzlich. Insbesondere kann das Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit gerade älterer Arbeitnehmer verhindert werden. Für von Kündigung bedrohte Arbeitnehmer steigt möglicherweise das Risiko, tatsächlich gekündigt zu werden. Die Absicherung allerdings ist in der Summe relativ hoch. Zugleich – und das ist von großer Bedeutung – steigen die Chancen auf raschere Einstellung.

#### **Position:**

Die Politik ist aufgefordert, mit dem Dreisprung aus (1.) einer Entgeltfortzahlung im Kündigungsfall in Verbindung mit (2.) einer grundlegenden Vereinfachung des Kündigungsschutzrechts durch die Aufhebung des faktischen Begründungszwangs bei ordentlichen Kündigungen und (3.) dem Wegfall der Arbeitslosenversicherung deutlich mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt bei gleichzeitiger sozialer Absicherung zu schaffen. Durch den Wegfall der Arbeitslosenversicherung sinken die Sozialversicherungsbeiträge und die Lohnzusatzkosten spürbar. Einstellungen werden leichter, die Beschäftigung nimmt zu.

### **III. Staatliche Arbeitsmarktförderung reformieren – mehr Anreize für reguläre Beschäftigung schaffen**

Die Befürworter einer »aktiven« Arbeitsmarktpolitik halten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) für eines der wirksamsten Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit. Der Arbeitsmarkt werde unmittelbar entlastet (arbeitsmarktpolitischer Effekt), ABM finanzierten sich angeblich fast von selbst (fiskalpolitischer Effekt), würden die Arbeitslosen wieder in den Ersten Arbeitsmarkt integrieren (beschäftigungspolitischer Effekt) und ihren sozialen Status durch tarifübliche Bezahlung und den Erwerb neuer Leistungsansprüche auf Arbeitslosengeld aufrecht erhalten (sozi-

alpolitischer Effekt). Formuliert wird dies alles in dem auf den ersten Blick scheinbar logischen Credo, nach dem es doch besser sei, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren.

In der Vergangenheit hat sich allerdings gezeigt, dass die Milliarden teuren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kaum Brücken in den Ersten Arbeitsmarkt bauen, sondern oft nur teure Sackgassen darstellen. Da die geförderten Arbeiten im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sein mussten, also dementsprechend nicht am Markt angeboten werden, war von vornherein davon auszugehen, dass die Reintegrationschancen in den Ersten Arbeitsmarkt ausgesprochen begrenzt bleiben würden. Die weitgehende Orientierung am Tariflohn reduzierte den Anreiz der ABM-Beschäftigten, sich um einen Arbeitsplatz auf dem regulären Arbeitsmarkt zu bemühen. Im Hamburger Beschäftigungsprogramm »Tariflohn statt Sozialhilfe« des städtischen Beschäftigungsträgers Hamburger Arbeit (HAW) wurden sogar ABM-Löhne gezahlt, die für bestimmte Wirtschaftszweige über dem Tariflohn lagen.

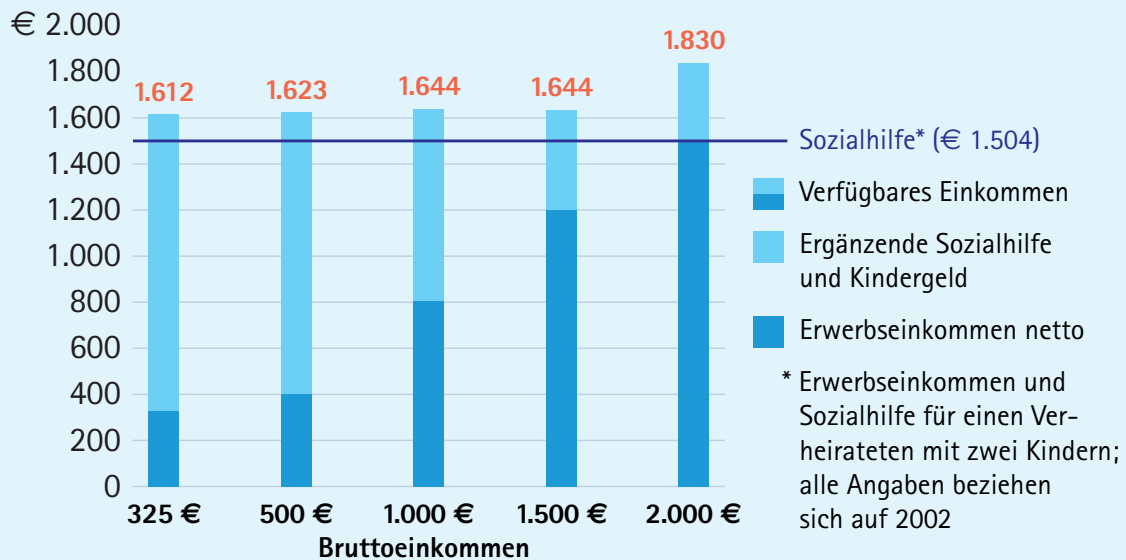
#### **Position:**

Die milliardenteuren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sind kaum Brücken in den ersten Arbeitsmarkt, sondern sie stellen oft nur teure Sackgassen dar. ABM subventionieren das Verharren. Sie führen zu Fehlleitung und Verschwendung von Kapital in unrentable Aktivitäten. Politik und Arbeitsverwaltung sollten deshalb ABM auf ein Minimum reduzieren und nur für diejenigen offen halten, die spezifischer Unterstützung bedürfen, um wieder »arbeitsmarktfähig« zu werden.

Ökonomisch gesehen sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Übrigen erheblich teurer als die Finanzierung von Arbeitslosigkeit. Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle kommt in einer Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die Finanzierung einer ABM-Stelle – verglichen mit den entsprechenden Ausgaben für Arbeitslosigkeit – das 1,5-fache an öffentlichen Mitteln braucht. Dabei wurden die



## Verfügbares Einkommen von Beschäftigten mit geringer Qualifikation\* und Sozialhilfeempfängern im Vergleich



Quelle: IW Köln, Argumente 6/2002

© Handelskammer Hamburg

direkten staatlichen Transfers an die Arbeitslosen dem Mitteleinsatz in ABM, die zusätzliche Regiekosten erfordern, gegenüber gestellt. Bei den ABM wurden Rückflüsse in die öffentlichen Kassen ebenso berücksichtigt wie Vorleistungs- und Multiplikatoreffekte, allerdings nicht die Wertschöpfung, da die ABM-Leistungen überwiegend nicht für den Markt erbracht werden und demzufolge auch keine Preisbewertung vorliegt. Aber selbst wenn man unterstellt, dass die in ABM geleisteten Tätigkeiten einen volkswirtschaftlichen Wert darstellen, so dürfte er kaum so hoch liegen, dass das Ergebnis der Berechnungen des Hallenser Instituts umgekehrt würde.

Neben diesen direkten Kostenvergleichen ist aber viel entscheidender, dass ein subventionierter Zweiter Arbeitsmarkt falsche Signalwirkungen aussendet und damit auf Dauer zu weiteren volkswirtschaftlichen Kosten hohen Ausmaßes führt. Für die Gewerkschaften besteht wenig Anreiz, die Beschäftigungschancen für diese Gruppen durch flexiblere Löhne zu erhöhen, also die Löhne nach Sektoren, Regionen und Qualifikationen zu differenzieren,

wenn sich der Staat für diesen Zweiten Arbeitsmarkt als zuständig erklärt. ABM führen zu Fehlleitung und Verschwendung von Kapital in unrentable Aktivitäten. ABM und ähnliche Modelle subventionieren das Verharren und schwächen die Bereitschaft zur Selbsthilfe.

Nun hat der Gesetzgeber mit dem Job-Aktiv-Gesetz vermeintlich einen Ansatz gefunden, den mangelnden Wiedereingliederungserfolg in den regulären Arbeitsmarkt dadurch zu verbessern, dass ABM-Kräfte künftig auch von privaten Unternehmen im Rahmen von öffentlichen Infrastrukturaufträgen eingesetzt werden können. Die Unternehmen erhalten Lohnkostenzuschüsse, wenn sie sich verpflichten, für öffentliche Infrastrukturaufträge vom Arbeitsamt zugewiesene Arbeitslose zu beschäftigen. Damit eröffnet man aber einen Teufelskreis: ABM-geförderte Betriebe machen anderen Firmen Konkurrenz, was bislang im begrenzten Umfang nur für die Beschäftigungsträger galt.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, denen allgemein eine geringe Effektivität unterstellt

wird, sollten deshalb ihrer teuren Scheinwirksamkeit entledigt werden. Nur wenigen Teilnehmern gelingt es, langfristig eine dauerhafte Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt zu finden. Auch diverse Lohnkostenzuschussprogramme erreichen diese Zielsetzung in der Regel nicht. Die Mitnahme- und Substitutionseffekte erreichen oft ein Ausmaß von bis zu 90 Prozent und halten damit den Nettozuwachs an Beschäftigung gering.<sup>15)</sup> Bei Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (ABM und Qualifizierungsmaßnahmen) in einer Größenordnung von jährlich gut 22 Milliarden Euro ist zudem verwunderlich, dass vergleichsweise geringe Mittel für die Evaluation aufgewendet werden, auch wenn das Job-Aktiv-Gesetz hier eine intensivere Überprüfung der Wirksamkeit vorsieht. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollten deshalb deutlich reduziert werden und allenfalls für diejenigen offen stehen, die spezifischer Unterstützung bedürfen, um wieder »arbeitsmarktfähig« zu werden oder um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten.

Eine Fehlsteuerung am Arbeitsmarkt rührt nicht zuletzt daher, dass an der Nahtstelle zwischen der Sozialhilfe und dem Arbeitsmarkt die Anreize institutionell falsch gesetzt sind. Zum einen wird der Lohnabstand gerade für Arbeitnehmer mit einfacher Qualifikation oft nicht eingehalten. Die Arbeitsaufnahme lohnt mit zunehmender Familiengröße immer weniger, zumal wenn Gelegenheit besteht, in der Schattenwirtschaft hinzuzuverdienen.

Zum anderen wird arbeitsfähigen und -willigen Sozialhilfeempfängern der überwiegende Teil eines zusätzlichen Arbeitseinkommens auf dem regulären Arbeitsmarkt wieder weggenommen, weil die Sozialhilfe entsprechend gekürzt wird. Für arbeitswillige Sozialhilfeempfänger gibt es deshalb wenig Anreize, eine Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt anzunehmen.

Auch das Nebeneinander von Arbeitslosen- und Sozialhilfe führt zu Problemen und In-

effizienzen. Durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten für Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei Bund und Kommunen werden falsche Anreizsignale gesetzt. Bei den Kommunen besteht letztlich wenig fiskalisches Interesse, die Beschäftigungschancen von Beziehern der Arbeitslosenhilfe zu verbessern. Aus Sicht der Kommunen ist es vielmehr wünschenswert, die Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung auf kommunaler Ebene einseitig auf die Sozialhilfeempfänger zu konzentrieren. So bestehen Anreize, Transferempfänger von einem System in das andere zu schieben. Für die Kommunen ist es attraktiv, arbeitslose Sozialhilfeempfänger solange in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften mit sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen unterzubringen, bis sie Ansprüche auf Arbeitslosengeld und -hilfe erworben haben und in das Unterstützungssystem der Bundesanstalt für Arbeit zurück entlassen werden können, die dem Bund zuzurechnen ist. Im Ergebnis kommt es zu Fehlallokationen von Arbeitskräften. Die ohnehin wenig funktionstüchtigen Arbeitsmärkte in Deutschland werden zusätzlich gestört. Notwendig ist es daher, bei fiskalischer Neutralität für die Kommunen die Arbeitslosenhilfe durch ihre Integration in die Sozialhilfe abzuschaffen.

#### **Position:**

Durch das Nebeneinander von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie die Zuständigkeiten bei Bund und Kommunen werden falsche Anreize gesetzt. Die Politik ist aufgefordert, die Arbeitslosenhilfe durch ihre Integration in die Sozialhilfe abzuschaffen. Dabei muss für die Kommunen fiskalische Neutralität gewährleistet sein.

Ökonomisch spielt für den Arbeitsmarkt der so genannte Anspruchslohn eine wichtige Rolle: Er bezeichnet denjenigen Lohn, den Arbeitnehmer bei ihrer Entscheidung, ihre Arbeitskraft anzubieten als Alternative zum Marktlohn zu Grunde legen. Der Anspruchslohn wird letztlich durch die Systeme der sozialen Sicherung definiert; sie legen – auch ohne einen formellen Mindestlohn – die minimale Lohnhöhe in einer Volkswirtschaft fest.

<sup>15)</sup> Kröger, Martin; van Suntum, Ulrich, 1999: Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland. Gütersloh

Im Hinblick auf das vielfach nicht eingehaltene Lohnabstandsgebot bestünde ein Weg darin, den Anspruchslohn zurückzunehmen und die Sozialhilfe für uneingeschränkt arbeitsfähige Empfänger dieser Transfers zu senken. Das Lohnabstandsgebot wäre wieder stärker ausgeprägt, die qualifikatorische Lohnstruktur wäre nach unten flexibler, und es würde ein Hindernis aus dem Weg geräumt, das bisher einen größeren Niedriglohnsektor verhindert. Ohne ihn haben gering qualifizierte Arbeitnehmer zu wenig Chancen, eine Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt zu finden. Nicht-arbeitsfähige und eingeschränkt arbeitsfähige Empfänger von Sozialhilfe werden wie bisher unterstützt. Letzteres ist sozialpolitisch geboten und ohne negative Anreize auf den Arbeitsmarkt, für den diese Gruppen nicht oder überwiegend nicht zur Verfügung stehen.

#### **Position:**

Das Lohnabstandsgebot muss für Arbeitnehmer mit einfacher Qualifikation wieder stärker zur Geltung kommen. Derzeit lohnt die Arbeitsaufnahme in diesem Sektor mit zunehmender Familiengröße immer weniger, zumal wenn die Gelegenheit besteht, in der Schattenwirtschaft etwas hinzuzuverdienen.

Eine andere Möglichkeit für den Aufbau eines Niedriglohnsektors ist der Ansatz, die Kluft zwischen Anspruchslohn und Marktlohn durch Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich zu überbrücken. Wie bei allen Modellen der Lohnsubvention kann dies mit beträchtlichen Folgekosten verbunden sein, wenn damit die Anreize, eine Arbeit zu suchen und anzunehmen sowie sich weiter zu qualifizieren, reduziert werden oder ganz entfallen.

#### **Position:**

Der Ansatz der Politik, einen Niedriglohnsektor durch Lohnsubventionen (Kombilöhne) aufzubauen, kann immer nur eine zweitbeste Lösung sein, die grundlegende

Reformen für mehr Flexibilität der Arbeitskosten und des Arbeitsrechts nicht ersetzen kann. Der Kombilohn ist ein Kurieren an Symptomen. Der Anreiz zur Arbeitsaufnahme muss auch durch die Reduzierung der Abgabenbelastung erhöht werden; hierzu ist ein Umbau der Sozialsysteme hin zu mehr Eigenverantwortung erforderlich.

Lohnsubventionen (Kombilöhne) sollen die negativen Arbeitsanreize aufheben, die sich aus der Höhe der Sozialtransfers bei Nichtarbeit und der marktgerechten Entlohnung von Personen mit geringer Produktivität, wie z. B. gering Qualifizierte ergeben. Um Mitnahmeeffekte in beträchtlicher Größenordnung zu vermeiden, sind diese Subventionen zunächst einmal mit einer engen Zielgruppenbindung zu versehen, die in einem gewissen Umfang positive Integrationseffekte zumindest für die Zielgruppe erwarten lassen. Damit wird auch klar, dass die Entlastung des Arbeitsmarktes durch solche Lohn- und Einkommenssubvention allenfalls sehr bescheiden ausfallen kann. So zeigen die bisherigen Erfahrungen mit verschiedenen »Kombilohn«-Modellen, die Beschäftigungspotenziale insbesondere für Sozialhilfeempfänger erschließen sollen (Mainzer-Modell, Saar-Modell), dass der beschäftigungspolitische Effekt marginal ist.

Von erheblicher Bedeutung ist die Ausgestaltung im Einzelnen. So ist ein fester Zuschuss vorzusehen, der bei steigendem Einkommen aus der regulären Beschäftigung nicht proportional abgebaut wird, so dass der Ansporn der Arbeitnehmer, die eigene Produktivität zu verbessern und mehr Einkommen zu erzielen, nicht beeinträchtigt wird. Wenn die Regelungen so ausgestaltet würden, dass die Zuschüsse variabel bis zu einem Mindesteinkommen gezahlt würden, hätte eine solche »Mindest-Lohnfalle« letztlich wirtschaftspolitische Folgen à la Speenhamland.<sup>16)</sup>

Das von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt entwickelte »Hamburger Modell« zur Stärkung des Niedriglohnsektors vermeidet im

Wesentlichen die möglichen negativen Folgen von Kombilohn-Modellen. Mit seinen pauschalen Zuschussbeträgen an Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie durch die Verbindung mit geeigneten Qualifizierungsmaßnahmen während einer geförderten Beschäftigung bestehen bessere Chancen auf höhere Übergangsquoten in den Ersten Arbeitsmarkt als mit den bisherigen Förderinstrumenten. Das Ziel, damit rund 1.000 Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger zu fördern, ist einerseits richtigerweise zielgruppenbeschränkt und im Hinblick auf das fiskalische Volumen risikobegrenzt, andererseits sind vorsichtige Erwartungen hinsichtlich der Integration dieses Personenkreises in den Ersten Arbeitsmarkt angebracht. Eine gewisse Zurückhaltung von Unternehmen, Sozialhilfeempfänger oder Langzeitarbeitslose einzustellen, wird auch bei entsprechender finanzieller Förderung (z. B. zum Ausgleich erhöhter Einarbeitungskosten) nicht leicht zu überwinden sein. Gerade kleinere Unternehmen befürchten wohl nicht zu Unrecht, dass der erforderliche Integrationsaufwand für die bisherigen Mitarbeiter und deren Kenntnis der Subventionierung zu negativen Auswirkungen auf die Leistungsbereitschaft der Stammbesetzung führen könnte.

Die Schaffung eines Niedriglohnssektors durch Kombilöhne ist, selbst wenn sie intelligent ausgestaltet sind, immer nur eine zweitbeste Lösung, die grundlegende Reformen für mehr Flexibilität der Arbeitskosten und des Arbeitsrechts nicht ersetzen kann. Der Kombilohn ist letztlich ein Kurieren an Symptomen, das mit neuen Subventionen verbunden ist.

<sup>16)</sup> Im Rahmen des Speenhamland-Gesetzes wurde 1795 in England durch entsprechende Gemeindegremien ein Mindesteinkommen garantiert. Die Folgen waren eine drastische Verringerung der Produktivität, weil kein Arbeiter irgendein Interesse an dessen Steigerung hatte, da sein Einkommen gleich blieb und unabhängig vom erhaltenen Lohn. Die Reduzierung der Löhne unter das Existenzminimum durch die Arbeitgeber – die Differenz zum Mindestlohn wurde ja durch öffentliche Mittel aufgebracht – brachte entsprechende Mitnahmeeffekte mit sich, die negativen Folgen für die öffentlichen Kassen wurden erst langsam sichtbar. Dieser »Speenhamland-Lohn« hatte verheerende ordnungspolitische Folgen, indem er überhaupt die Entstehung eines funktionsfähigen Arbeitsmarktes in England in der aktivsten Phase der industriellen Revolution von 1795-1834 verhinderte.

#### IV. Vermittlungsoffensive starten

Die geschönten Vermittlungsstatistiken haben eine intensive Diskussion über die Reform der Bundesanstalt für Arbeit (BA) ausgelöst. Die im März beschlossenen Sofortmaßnahmen stellen insbesondere darauf ab, dass sich die Institution stärker auf ihre Kernaufgaben konzentriert, wozu vor allem die Arbeitsvermittlung gehört. Bereits seit längerem hatte die Wirtschaft gefordert, durch Umschichtung der personellen Kapazitäten die Vermittlungsaktivitäten zu stärken. Ausgangspunkt war, dass nur gut 10 Prozent der Beschäftigten der BA für die Vermittlung von Arbeitsuchenden tätig sind. Im Arbeitsamt Hamburg sind von den 1.800 Mitarbeitern rund 250 mit der konkreten Vermittlung beschäftigt.

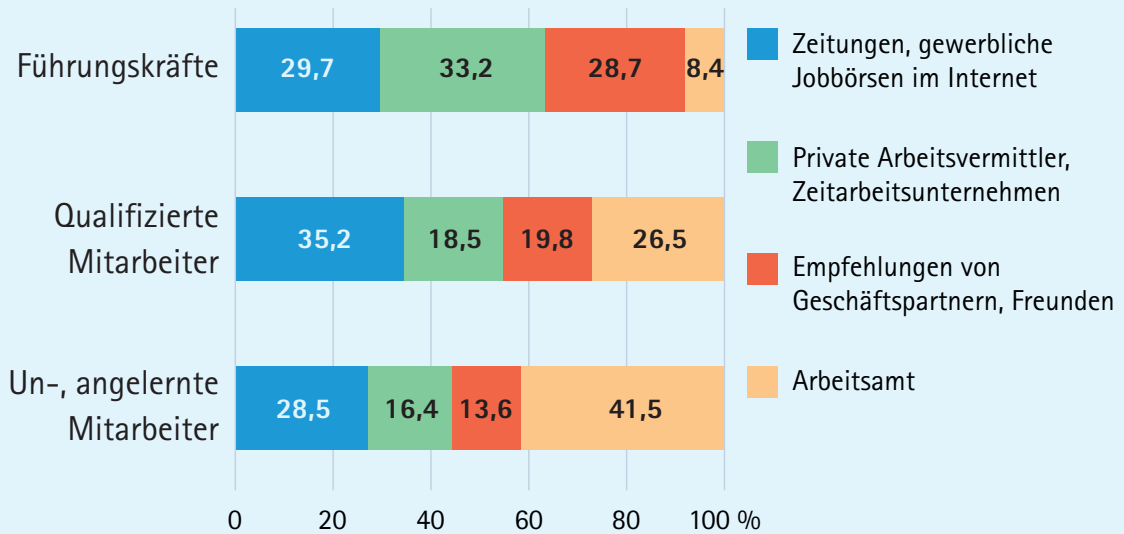
Zu den Sofortmaßnahmen gehört richtigerweise die stärkere Einschaltung privater Arbeitsvermittler. Zwar dürfen solche Agenturen bereits seit 1995 tätig werden, sie benötigten dafür aber eine Genehmigung der Bundesanstalt für Arbeit, eine Konstellation, bei der eine öffentliche Institution ihre privaten Wettbewerber letztlich selbst auswählte. Arbeitslose, die länger als drei Monate arbeitslos sind, erhalten vom Arbeitsamt einen Gutschein für die Inanspruchnahme eines privaten Vermittlers. Dieser darf künftig nicht mehr nur vom Arbeitgeber, sondern auch vom Arbeitsuchenden ein Honorar verlangen, das den Höchstwert des Gutscheins eines Arbeitsuchenden (2.500 Euro) allerdings nicht überschreiten darf. Die Höhe des Erfolgshonorars wird über die Gutscheine nach individuellen Vermittlungshemmnissen gestaffelt.

Maximal ein Drittel aller offenen Stellen wird den Arbeitsämtern von den Unternehmern gemeldet. Dies zeigt, dass deren Erwartungshaltung gegenüber der staatlichen Arbeitsvermittlung begrenzt ist. Zur Stärkung der Vermittlungsfähigkeit der grundlegend neu strukturierten und durch den »Arbeitsmarktbeitrag« finanzierten Arbeitsämter gehören deshalb

- die Erhöhung des Anteils der Mitarbeiter in der Vermittlung,



## Wie suchen Unternehmen ihre Mitarbeiter?

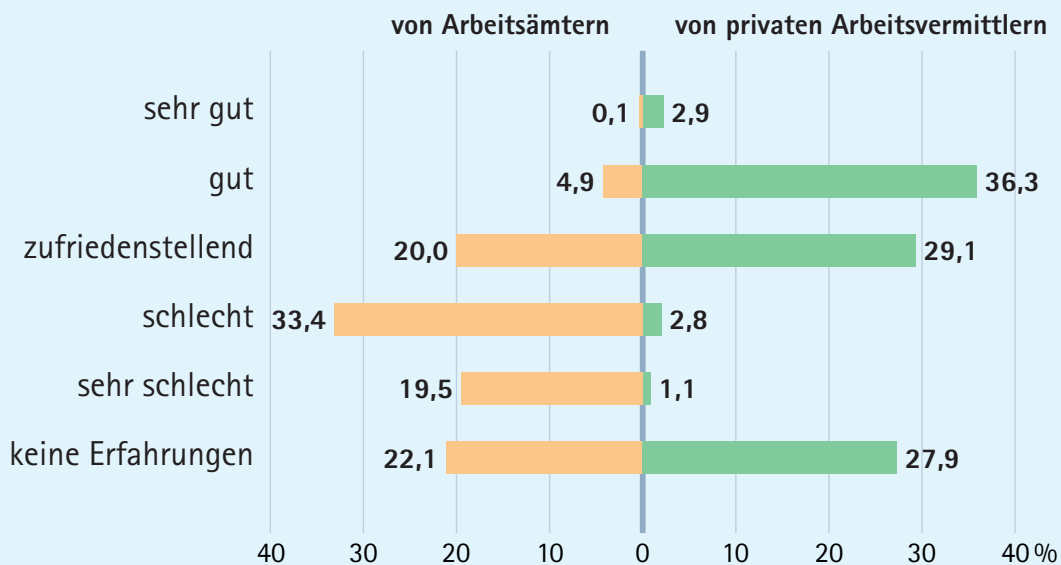


Quelle: Befragung der Handelskammer Hamburg, 1. Quartal 2002

© Handelskammer Hamburg



## Wie beurteilen Unternehmen die Vermittlungstätigkeit



Quelle: Befragung der Handelskammer Hamburg, 1. Quartal 2002

© Handelskammer Hamburg

- die konsequente Verstärkung der Kontakte zu den Betrieben und der detaillierten Kenntnis von deren Anforderungen und
- eine stärkere Orientierung auf die Nachfrage des Arbeitsmarktes.

Frühere Untersuchungen hatten ergeben, dass nur jeder vierte Vermittler in der Praxis als »Maklertyp« erlebt wird, bei dem eine marktbezogene, auf die Interessen der Betriebe fokussierte Einstellung vorliegt; mit einer starken Außenorientierung und einer Handlungsstrategie, die ergebnisbezogen und stellenorientiert ist. Die anderen Stellenvermittler der Arbeitsämter wurden typologisch eher als »Sozialarbeiter«, der die Hilfeleistung für den Arbeitslosen in den Vordergrund seiner Arbeit stellt, als »Bürokrat«, der sich auf vorgegebene Regeln und Verfahrensweisen beruft und sich gegenüber den Arbeitslosen aber auch gegenüber den Betrieben abschirmt und als »Berater«, der eine Präferenz für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Motivierung und Aktivierung des Arbeitslosen hat, empfunden.<sup>17)</sup>

Unsere Handelskammer hat im Frühjahr eine repräsentative Umfrage unter Hamburger Unternehmen zum Thema Arbeitsvermittlung vorgenommen. Dabei hat sich Folgendes gezeigt:

- Das Arbeitsamt spielt zwar bei der Suche nach ungelernten und angelernten Mitarbeitern eine wichtige Rolle (42 Prozent aller Fälle, in denen ein Unternehmen nach Mitarbeitern sucht), wird aber bei der Suche nach qualifizierten Mitarbeitern und nach Führungskräften von den Firmen deutlich weniger bzw. kaum in Anspruch genommen (27 bzw. 8 Prozent). Diese greifen hier ganz überwiegend auf Zeitungsinserate, Internet-Jobbörsen, auf private Arbeitsvermittler bzw. Personaldienstleister oder auf Empfehlungen von Geschäftspartnern zurück.
- Die Vermittlungserfolge der Arbeitsämter werden von der Hamburger Wirtschaft

eher kritisch gesehen. So geben lediglich 15 Prozent der Unternehmen an, dass die Arbeitsämter bei mehr als einem Drittel der übermittelten Stellenangebote erfolgreich einen Bewerber vermitteln konnten. Im Unterschied dazu sind es bei den privaten Arbeitsvermittlern 57 Prozent. In der Kategorie »mehr als zwei Drittel« liegt der Anteil der Arbeitsämter bei nur 6 Prozent, der der privaten Vermittler hingegen bei 32 Prozent.

- 5 Prozent der Firmen bewerten die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter als »sehr gut« oder »gut«, 20 Prozent beurteilten sie als »zufriedenstellend«. Demgegenüber erteilen 39 Prozent der Unternehmen den privaten Vermittlern die Noten »sehr gut« oder »gut«, weitere 29 Prozent bewerteten die Aktivitäten der privaten Vermittler als »zufriedenstellend«.
- Die Arbeitsämter könnten erfolgreicher arbeiten, indem sie keine falschen oder unqualifizierten Bewerber vorschlagen (33 Prozent der befragten Unternehmen), den Kontakt zu den Firmen intensivieren (21 Prozent) und mehr auf betriebliche Probleme eingehen (15 Prozent).

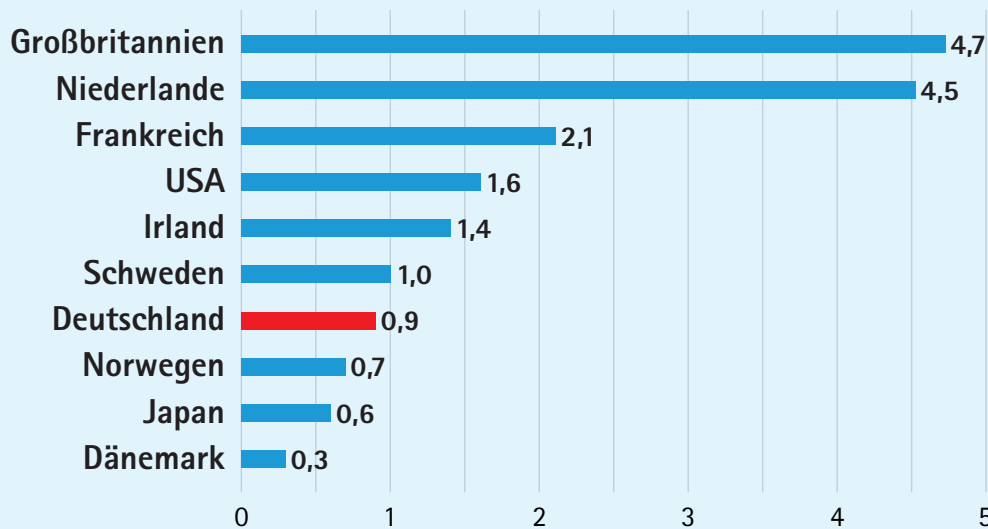
Nach den Vorschlägen der Hartz-Kommission sollen die Arbeitsämter künftig als Job-Center den Service am Kunden Arbeitgeber ausweiten. Gedacht ist an persönliche Key-account-Betreuung für Großunternehmen und Branchenteams für kleine und mittlere Unternehmen sowie an den Einsatz von mobilen Außendienstern. Positive Auswirkungen wird sicher auch die vorgesehene Verpflichtung der Arbeitnehmer haben, sich unmittelbar nach Erhalt der Kündigung beim Arbeitsamt zu melden. Ebenso ist eine effektivere Vermittlungstätigkeit von dem geplanten Anreizsystem für die Vermittler in den Job-Centern, von der Verbesserung der Informationseinrichtungen im Job-Center, in öffentlichen Einrichtungen und im Internet sowie durch die vorgesehene Möglichkeit für private Arbeitsvermittler und Zeitarbeitsunternehmen, auf die Profile von Arbeitsuchenden zuzugreifen, zu erwarten. Entsprechendes gilt für den Vorschlag, die Zumutbarkeitsregeln für die Annahme eines angebotenen Arbeits-

<sup>17)</sup> Cramer, Manfred, 1979: Verwaltete Arbeitslosigkeit – Zu den Bewältigungsstrategien von Arbeitsvermittlern. – In: Bonß, Wolfgang et al., Hrsg.: Arbeitssituation in der öffentlichen Verwaltung. Frankfurt/M.



## Zeitarbeit im internationalen Vergleich

Zeitarbeiter in Prozent aller Beschäftigten



Die Daten beziehen sich auf 2000/2001

Quelle: iw-Dienst 19/2002 auf Basis von Daten der  
Confédération des Entreprises de Travail Temporaire (Ciett)

© Handelskammer Hamburg

platzes nach geografischen, materiellen, funktionalen und sozialen Kriterien neu zu formulieren. Zu begrüßen ist insbesondere die teilweise Umkehr der Beweislast, d. h. der Arbeitslose muss – soweit die Gründe in seiner persönlichen Sphäre liegen – beweisen, dass die Annahme einer Stelle nicht zumutbar ist.\*

Wichtige Impulse hat der Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren aus der Branche der Arbeitnehmerüberlassung erhalten. Zeitarbeit schafft Arbeitsplätze, bringt Erwerbslose – nicht zuletzt aus Problemgruppen – in Arbeit und dient ihren Kunden als flexibles Personalmanagementinstrument. Ergebnisse einer Studie im Auftrag des Bundesverbandes Zeitarbeit/Personaldienstleistung zeigen, dass rund die Hälfte der Zeitarbeitnehmer vor dem Eintritt in ein Beschäftigungsverhältnis mit einem Arbeitnehmerüberlasser arbeitslos wa-

ren, davon etwa jeder Fünfte länger als ein Jahr.<sup>18)</sup> Dabei liegt die Übernahmechance eines Zeitarbeitnehmers in ein festes Arbeitsverhältnis bei einem ausleihenden Betrieb bei rund 30 Prozent – eine beachtliche Vermittlungsquote. Die Ergebnisse der Studie zeigen auch: Zeitarbeit ersetzt nicht etwa Dauerarbeitsplätze, sondern sie fängt Auftragsspitzen und Kapazitätsengpässe ab, die kurzfristig nicht zu Normalarbeitsplätzen geführt hätten, aber nach erfolgreichem Zeitarbeitseinsatz zu solchen entwickelt werden können. Mit 218 Zeitarbeitsunternehmen in Hamburg, die insgesamt rund 15.300 Mitarbeiter beschäftigen, sind die Arbeitnehmerüberlasser auch Impulsgeber für den Hamburger Arbeitsmarkt.

Vor diesem Hintergrund sind die bestehenden gesetzlichen Regulierungen in dieser Branche Hemmnisse für einen stärkeren Einfluss der Zeitarbeit auf eine positive Entwicklung des

\* Das Thema Zumutbarkeit würde bei Realisierung unseres »Dreisprung-Modells« an Bedeutung verlieren, da es nur für Arbeitslose relevant ist, die Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe beziehen.

<sup>18)</sup> Social Consult GmbH; Bundesverband Zeitarbeit/Personaldienstleistung (BZA) e.V., Auftrag., 2002: Entwicklung der Zeitarbeit in Deutschland 1995-2000. Bonn

Arbeitsmarkts. Trotz der zaghaften Reformansätze zu Beginn dieses Jahres bleibt noch weiterer Handlungsbedarf für den Gesetzgeber:

- Erforderlich ist die Abschaffung der Begrenzung der Höchstverleihdauer. Die zum 1. Januar 2002 eingeführten Änderungen – Erhöhung der Höchstverleihdauer von 12 auf 24 Monate bei gleichzeitigem Anspruch auf Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen des Entleihbetriebes im zweiten Jahr – helfen nicht weiter und bleiben in dieser Kombination in der Praxis weitgehend irrelevant.
- Trotz gewisser Lockerungen ist es nach wie vor unzulässig, einen Zeitarbeitnehmer wiederholt für einen zeitlich begrenzten Einsatz bei einem anderen Unternehmen einzustellen. Dieses so genannte Synchronisationsverbot sollte aufgegeben werden.
- Entsprechend der Regelung bei der privaten Arbeitsvermittlung ist auch für die Branche der Arbeitnehmerüberlassung die Erlaubnispflicht abzuschaffen. Gewerbe-rechtlich ist auf Berufszugangsschranken zu verzichten. Soweit damit keine künstliche Marktabschottung verbunden ist, können private Gütesiegel und freiwillige Qualitätsstandards für beide Branchen einen wichtigen Beitrag zur höheren Markttransparenz und zu einem qualitätssteigernden Wettbewerb leisten.

Im Zusammenhang mit der Einrichtung von Personal-Service-Agenturen (PSA) fordert auch die Hartz-Kommission eine entsprechende Deregulierung der gesetzlichen Regelungen zur Arbeitnehmerüberlassung; gefordert werden insbesondere die Aufhebung des Synchronisationsverbots, eine Abschaffung der Verleihhöchstdauer und die Abschaffung des Verleihverbots im Baugewerbe. Diese Erleichterungen sollen allerdings nur unter dem Vorbehalt abgeschlossener Tarifverträge gelten.

Der Grundgedanke der von der Hartz-Kommission vorgeschlagenen Personal-Service-Agenturen sieht vor, dass ausgewählte Arbeitslose zu Angestellten dieser Agenturen werden, die diese Mitarbeiter zu unterschied-

lichen Konditionen an Unternehmen ausleihen – die Firmen zahlen der Agentur dafür ein Entgelt. Je nach örtlichen Gegebenheiten kann die PSA entweder von anderen Dienstleistern (z. B. privaten Zeitarbeitsunternehmen), in gemeinsamer Trägerschaft mit Privaten oder vom neu organisierten Arbeitsamt (Job-Center) betrieben werden.

Nach unserer Auffassung muss das Betreiben einer PSA durch ein staatliches Job-Center der Ausnahmefall bleiben. Erfolgreicher werden die PSA's sein, wenn sie sich dem professionellen Know-how der privaten Zeitarbeitsunternehmen bedienen. Daher ist die im Kommissionsbericht als Regelfall vorgesehene Vergabe der PSA's an Private der richtige Weg. Hierfür sollten Ausschreibungskriterien formuliert werden, die auch von kleineren und mittleren Unternehmen erfüllt werden können. Für staatliche PSA's bleibt immer dort Raum, wo es keine privaten Zeitarbeitsfirmen gibt, bzw. bei der Integration von besonderen Problemgruppen in den ersten Arbeitsmarkt. Problematisch bleibt aber die Idee, dass alle PSA's unter dem Dach einer Arbeitsverwaltungs-Holding betrieben werden sollen, was dem Ziel einer »verschlinkten« Arbeitsverwaltung entgegensteht.

Beschäftigte in der PSA sollen während einer maximal 6-monatigen Probezeit einen Nettolohn in Höhe ihres Arbeitslosengeldes erhalten. Danach würde der Lohn gemäss eines auszuhandelnden PSA-Tarifs gezahlt. Bei ansonsten abnehmender Tarifbindung wird dadurch »Fast-Arbeitslosen« ein gesichertes Tarifgehalt garantiert. Die Differenz zwischen dem Entgelt, das das Unternehmen zahlt, das den Mitarbeiter der PSA ausleiht, und dem Tarif, den der Arbeitnehmer erhält, wäre zu subventionieren. Ein relativ hoher Tariflohn reduziert im übrigen den Anreiz zum Wechsel in den regulären Arbeitsmarkt; die Festanstellung bei der Personal-Service-Agentur dürfte gerade für geringqualifizierte Arbeitslose oftmals lukrativer sein. Insofern bleiben im Detail noch eine Reihe von Fragen nach der Kosten-Nutzen-Relation einer solchen flächendeckenden öffentlich finanzierten »Zeitarbeitsbehörde« bestehen. Für die Wirtschaft ist vor allem entscheidend, dass die Perso-

nal-Service-Agenturen – in welcher Form sie auch immer betrieben werden – den gleichen Wettbewerbsbedingungen wie die privaten Zeitarbeitsfirmen unterliegen.

#### **Position:**

Mehr Arbeitslose können in den Arbeitsmarkt integriert werden, wenn

- die Arbeitsämter sich auf ihre Vermittlungsaktivitäten konzentrieren,
- die Vermittler sich mehr als bisher als Makler zwischen Unternehmen und Arbeitsuchenden verstehen (Marktnähe, Betriebsnähe und Zeitnähe),
- die Kompetenz der privaten Arbeitsvermittler verstärkt genutzt wird und
- die Arbeitsuchenden aktiver in den Vermittlungsprozesse einbezogen werden.

## **V. Qualifizierung effizienter ausrichten**

Die Bundesanstalt für Arbeit gibt jährlich fast 7 Milliarden Euro für Weiterbildungsmaßnahmen aus. Durchgeführt werden sie von bundesweit rund 30.000 Bildungsträgern mit einem Angebot von etwa 400.000 Kursen. Nicht qualifiziert nachvollziehen lässt sich, ob eine Weiterbildung von Arbeitslosen tatsächlich zu ihrer späteren Eingliederung in den Arbeitsmarkt geführt hat. Zwar sagen Untersuchungen der Bundesanstalt aus, dass zwei Drittel aller Erwerbslosen, die an einer Fortbildungsmaßnahme teilgenommen hätten, sechs Monate danach nicht mehr arbeitslos gewesen seien. Doch räumt auch die Bundesanstalt ein, dass diese so genannte Verbleibsquote keine Aussage über eine längerfristige Beschäftigung macht.

Deshalb sind Evaluationen erforderlich, die Aufschluss darüber geben, ob Zielrichtung, Inhalte und Qualität der Weiterbildungsmaß-

nahmen der – das ist der Erfolgsmaßstab – längerfristigen Eingliederung in den Arbeitsmarkt dienen oder zumindest teilweise dienen. Sicher ist der Eindruck in der Vergangenheit nicht so falsch, dass es in nicht wenigen Fällen eher um eine »Verwaltung« der registrierten Arbeitslosen ging nach dem Motto: Umschulung um der Umschulung willen oder Maßnahme um der Maßnahme willen – mit der Folge so genannter »Maßnahmen-Karrieren«.

#### **Position:**

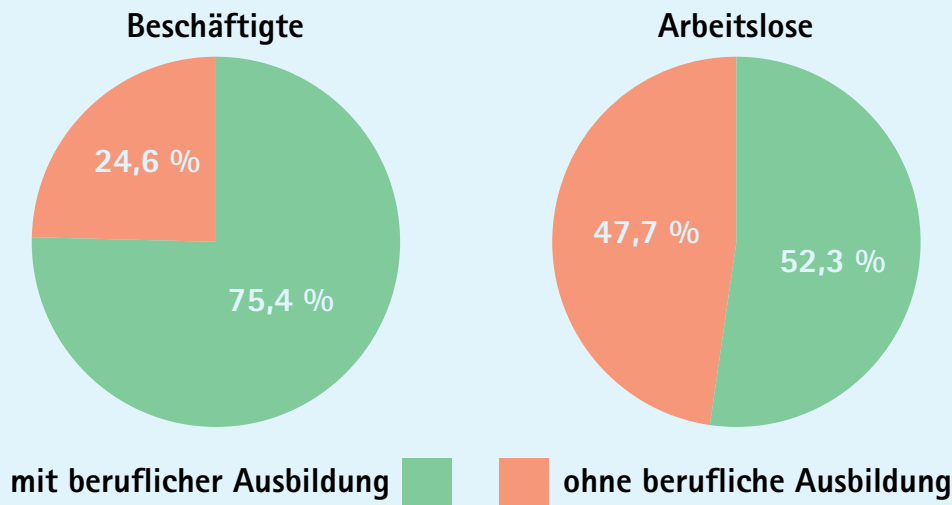
Die Bundesanstalt für Arbeit muss die Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen einer wesentlich intensiveren Erfolgskontrolle unterziehen, die sich strikt daran orientiert, inwieweit die Eingliederung in den Arbeitsmarkt gelingt. Es bedarf darüber hinaus einer stärkeren Einschaltung privatwirtschaftlicher Bildungsträger, um den Wettbewerb mit den bisher überwiegend staatlichen oder institutionellen Bildungsträgern zu verstärken.

Auch diesen Beispielen haben es Arbeitslose zu »verdanken«, dass sie offenbar geringere Chancen haben, einen Job zu bekommen, – nachdem sie an Weiterbildungs- oder Fortbildungskursen teilgenommen haben – gegenüber den Arbeitslosen, die sich gleich nach Verlust ihres Arbeitsplatzes um eine neue Stelle bewerben. So hat das Wissenschaftszentrum Berlin herausgefunden, dass Arbeitgeber vielfach davon ausgehen, dass Letztere energischer und arbeitswilliger seien. Arbeitslosen, die an Weiterbildungskursen teilgenommen haben, wird – sicher oftmals auch zu Unrecht – unterstellt, sie hätten eine »Versorgungsmentalität«.

Eine marktgerechte Qualifizierung von Arbeitslosen setzt auch voraus, sich in der Arbeitsverwaltung von der zum Teil vorhandenen Vorstellung zu lösen, die vorhandenen Mittel müssten eingesetzt werden und je mehr Mittel eingesetzt würden, desto besser (»Geld muss abfließen«). Notwendig ist vielmehr ein ziel- und erfolgsabhängiger Mitteleinsatz. Es bedarf darüber hinaus einer stär-



## Qualifikation von Beschäftigten und Arbeitslosen in Hamburg



Angaben für Beschäftigte 1999, Angaben für Arbeitslose 2000

Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg, 2001:  
Hamburger Arbeitsmarktbericht 1997–2000, S. 35

© Handelskammer Hamburg

keren Einschaltung privatwirtschaftlicher Bildungsträger, um den Wettbewerb mit den bisher überwiegend staatlichen oder institutionellen Bildungsträgern zu verstärken.

Das Instrument der »job-rotation« im Job-Aktiv-Gesetz, bei dem die betriebliche Freistellung von Arbeitnehmern für die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen dadurch unterstützt werden soll, dass die Unternehmen für die befristete sozialversicherungspflichtige Einstellung von Stellvertretern Lohnkostenzuschüsse erhalten, wenn diese zuvor arbeitslos waren, dürfte allenfalls geringen Erfolg haben. Zum einen sind viele Weiterbildungsmaßnahmen nur von zeitlich kurzer Dauer, so dass sich der Einsatz eines Stellvertreters nicht anbietet, zum anderen dürfte es schwierig sein, ausreichend qualifizierte Arbeitslose zu finden, die diese Stellvertreterfunktion ausfüllen können.

Um das »Nachwachsen« von Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern oder zumindest einzuschränken, sind verstärkte Anstrengungen in der dualen Ausbildung für

### Position:

Um das »Nachwachsen« von Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern oder zumindest einzuschränken, müssen Politik und Gewerkschaften bereit sein, die Entwicklung neuer Ausbildungsberufe im dualen System voranzubringen, die leistungsschwächeren Schulabgängern gerecht werden.

lernschwächere Schulabgänger erforderlich. Die Bundesregierung gibt jährlich 2 Milliarden DM für ein Sofortprogramm aus, das nur deshalb nötig ist, weil Politik und Gewerkschaften nicht bereit sind, Berufsbilder zu akzeptieren, die leistungsschwächeren Schulabgängern gerecht werden. Unsere Handelskammer hat Dutzende solcher leistungsdifferenzierter Ausbildungsberufe konzipiert. Es ist unverzichtbar, die Entwicklung dieser neuen Berufe voranzubringen und nicht länger zu behindern. Nur so haben leistungsschwächere Schulabgänger eine Chance, ei-

nen Beruf im dualen System zu erlernen, der ihren Neigungen und Fähigkeiten entspricht und ihre Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt erhöht und verbessert. Die Maxime muss lauten: »Ausbildung für alle, statt Maßnahmen für immer mehr!«.

Mit dem Projekt »Berufsorientierung für Hauptschüler« arbeiten die Hamburger Unternehmen des Netzwerkes der »Initiative für Beschäftigung« erfolgreich daran, die erkennbare Kluft zwischen der Hauptschule

und dem Übergang in die betriebliche Ausbildung zu verringern. Ziel ist es, langfristig 50 Prozent aller Schulabgänger mit Hauptschulabschluss in eine geeignete betriebliche Ausbildung zu vermitteln. Dazu stellen diese Unternehmen zusätzlich jährlich 200 Ausbildungsplätze für Hauptschüler zur Verfügung, bieten den Schülern Einblicke in die Praxis der Arbeitswelt, entwickeln Partnerschaften zwischen Hauptschulen und Unternehmen und stellen die notwendigen Beratungskapazitäten für Hauptschulabgänger bereit.

## D. Fazit

Für den Abbau der Arbeitslosigkeit und für mehr Beschäftigung ist es unverzichtbar, die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu verbessern bzw. sie wiederherzustellen. Dies bedeutet im Einzelnen:

- Unser Dreisprung aus (1.) Entgeltfortzahlung im Kündigungsfall in Verbindung mit (2.) der grundlegenden Vereinfachung des Kündigungsschutzrechts durch die Aufhebung des faktischen Begründungszwangs und (3.) dem Wegfall der Arbeitslosenversicherung hat im Ergebnis einen deutlich flexibleren Arbeitsmarkt als heute bei gleichzeitiger sozialer Absicherung zur Folge. Durch die wegfallende Arbeitslosenversicherung sinken zudem die Sozialversicherungsbeiträge und die Lohnzusatzkosten spürbar. Einstellungen werden leichter, die Beschäftigung nimmt zu.
- Bei Arbeitslosigkeit erfordert eine beschäftigungsorientierte Tarifpolitik, dass die gesamtwirtschaftlichen Lohnerhöhungen hinter der Zunahme der Arbeitsproduktivität zurückbleiben. Notwendig sind darüber hinaus die Begrenzung der Lohnzusatzkosten durch einen Umbau der Sozialsysteme zu mehr Eigenverantwortung und eine stärkere Lohndifferenzierung nach Qualifikationen, Branchen und Regionen.
- Ein erfolgversprechender Ansatz für mehr Beschäftigung sind Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen, die abweichende Regelungen durch betriebliche Bündnisse ermöglichen. Das so genannte Günstigkeitsprinzip muss auch auf die Beschäftigungssicherung angewandt werden können.
- Die Strategie, durch pauschale Arbeitszeitverkürzungen neue Arbeitsplätze zu schaffen, führt in die Irre. Notwendig sind flexible und vielfältige Arbeitszeitmodelle statt starrer Vorgaben.
- Eine gesetzliche Beschränkung von Überstunden würde nicht zu nennenswerter Zunahme der Beschäftigung führen, weil die zusätzlich benötigten qualifizierten Mitarbeiter gar nicht zur Verfügung stehen. Sie würde eher Arbeitsplätze gefährden, weil die Unternehmen Aufträge nicht termingerecht bearbeiten könnten.
- Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sind kaum Brücken in den Ersten Arbeitsmarkt, sondern stellen oft nur teure Sackgassen dar. ABM müssen deshalb auf ein Minimum reduziert werden und nur für diejenigen offen stehen, die spezifischer Unterstützung bedürfen, um wieder »arbeitsmarktfähig« zu werden.
- Das Lohnabstandsgebot muss gerade auch für Arbeitnehmer mit einfacher Qualifikation wieder stärker zur Geltung kommen. Derzeit lohnt die Arbeitsaufnahme in diesem Sektor mit zunehmender Familiengröße immer weniger, zumal wenn die Gelegenheit besteht, in der Schattenwirtschaft hinzuzuverdienen. Die Arbeitslosenhilfe ist durch ihre Integration in die Sozialhilfe abzuschaffen.
- Der Ansatz, einen Niedriglohnsektor durch Lohnsubventionen (Kombilöhne) aufzubauen, kann immer nur eine zweitbeste Lösung sein, die grundlegende Reformen für mehr Flexibilität der Arbeitskosten und des Arbeitsrechts nicht ersetzen kann. Der Kombilohn ist letztlich ein Kurieren an Symptomen.
- Niedrigere Steuern und Sozialabgaben und ein marktbezogenes Niedriglohnsegment werden dazu führen, dass ein Teil der bisherigen Schwarzarbeit wieder auf dem regulären Arbeitsmarkt stattfinden würde.
- Mit einer Vermittlungsoffensive können mehr Arbeitslose in den Arbeitsmarkt integriert werden, wenn die Arbeitsämter sich schwerpunktmäßig auf ihre Vermittlungsaktivitäten konzentrieren, die Vermittler sich mehr als bisher als Makler zwischen Unternehmen und Arbeitssuchenden verstehen, die Kompetenz der privaten Arbeitsvermittler verstärkt genutzt und die

Arbeitsuchenden aktiver in den Vermittlungsprozess einbezogen werden.

- Die Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sind einer wesentlich intensiveren Erfolgskontrolle zu unterziehen, die sich strikt daran orientiert, inwieweit die Eingliederung in den Arbeitsmarkt gelingt. Es bedarf darüber hinaus einer stärkeren Einschaltung privatwirtschaftlicher Bildungsträger, um den Wettbewerb mit den bisherigen staatlichen oder institutionellen Bildungsträgern zu verstärken.
- Um das »Nachwachsen« von Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern oder zumindest einzuschränken, ist die Entwicklung neuer Ausbildungsberufe im dualen System voranzubringen, die auf leistungsschwächere Schulabgänger abgestimmt sind.
- Notwendig ist mehr Transparenz in der Arbeitsmarktstatistik. Dies erfordert sowohl eine zumindest überschlägige Ausweisung der Zahl der direkt und der nicht direkt vermittelbaren Arbeitsuchenden sowie der Nicht-Arbeitsuchenden als auch die explizite Nennung der tatsächlichen Höhe der offenen Stellen, die Kennzeichnung der

Unterbeschäftigung durch arbeitsmarkt-entlastende Maßnahmen und aktive stille Reserve und einen Hinweis auf die Bedeutung der Schattenwirtschaft.

Für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik ist es darüber hinaus notwendig, die Rollenverteilung und Verantwortung zwischen staatlicher Wirtschaftspolitik und den Tarifpartnern künftig wieder mehr zu beachten. Staatliche Wirtschaftspolitik ist verantwortlich für geeignete Rahmenbedingungen zu Gunsten von mehr Beschäftigung. Dazu gehören die Reduzierung der Steuerbelastung, die Verringerung der gesetzlichen Lohnzusatzkosten, der Umbau der Sozialsysteme zu mehr Eigenverantwortung, eine moderne Infrastruktur und eine zukunftsorientierte Bildungs- und Forschungspolitik. Mit dem Vollbeschäftigungsversprechen hat sich die Politik aber vor Jahren in eine Verantwortung für mehr Beschäftigung begeben, der sie in keiner Weise gerecht werden kann, wenn die entscheidenden Preise für den Faktor Arbeit durch die Tarifpartner gesetzt werden. Deren beschäftigungspolitische Verantwortung muss deshalb künftig auch dadurch deutlicher werden, dass sich die Politik nicht für tarifpolitische Fehlentwicklungen in die Haftung nehmen lässt.

# Anhang

## Beispielhafte Modellrechnungen zum »Dreisprung«

### 1. Unternehmen

Die Rechenbeispiele vergleichen modellhaft die Einsparungen für die Unternehmen, die sich aus den reduzierten Lohnzusatzkosten ergeben, mit den zusätzlichen Kosten aus der Entgeltfortzahlung (einschließlich des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung von 18 Prozent). Bezüglich der Entgeltfortzahlung nehmen wir an – ohne eine genaue Justierung vorzunehmen –, dass ein Mitarbeiter nach fünf Jahren Betriebszugehörigkeit einen Anspruch auf vier Monate (Beispiele A und C), nach zehn Jahren einen Anspruch auf acht Monate (Beispiel D) und nach 15 Jahren einen Anspruch auf ein Jahr Entgeltfortzahlung (Beispiele B und E) erworben hat.

Bei diesen Modellrechnungen sind Kostenreduzierungen durch entfallende arbeitsrechtliche Auseinandersetzungen, ein konfliktärmeres Betriebsklima und weniger Aufwand in der Personalverwaltung noch nicht berücksichtigt. Zur Risikobegrenzung sind für kleinere Betriebe Ausgleichsfonds in Form privater Versicherungen vorstellbar, die aus Teilen der gesparten Arbeitslosenversicherungsbeiträge finanziert werden können.

#### Beispiel A

Ein Betrieb mit fünf Mitarbeitern kündigt nach fünf Jahren einen Mitarbeiter mit einem durchschnittlichen Jahresentgelt.

In dieser Zeit hat der Betrieb jährlich 2,5 Prozent der beitragspflichtigen Bruttojahresentgelte eingespart, um die die Lohnzusatzkosten gesunken sind. Der eingesparte Arbeitgeberanteil zur Arbeitslosenversicherung (2,5 Prozent, 5 Mitarbeiter, 5 Jahre) beträgt somit 62,5 Prozent eines Bruttojahresentgelts.

Die Entgeltfortzahlung, die das Unternehmen für vier Monate zu leisten hat und die damit 1/3 eines Bruttojahresentgelts entspricht (zuzüglich 18 Prozent Sozialversicherungsbeiträge) beläuft sich auf 39 Prozent eines Bruttojahresentgelts.

#### Beispiel B

Ein Betrieb mit 20 Mitarbeitern kündigt fünf Mitarbeitern mit überdurchschnittlichem Jahresentgelt nach je 15 Jahren Betriebszugehörigkeit.

In diesen 15 Jahren hat der Betrieb jährlich 2,5 Prozentpunkte des Bruttojahresentgeltssumme eingespart, um die die Lohnzusatzkosten gesunken sind, in 15 Jahren also 37,5 Prozentpunkte eines durchschnittlichen Jahresentgelts. Bei 20 Mitarbeitern entspricht dies 750 Prozent eines durchschnittlichen Jahresentgelts.

Die Entgeltfortzahlung (für fünf Mitarbeiter jeweils ein volles Bruttojahresentgelt, deren Entgelt um 20 Prozent über dem Durchschnitt liegt; zuzüglich Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung) beträgt 708 Prozent eines Bruttojahresentgelts.

#### Beispiel C

Ein Betrieb mit 100 Mitarbeitern kündigt zehn Prozent der Belegschaft. Die durchschnittliche Dauer der Betriebszugehörigkeit der gekündigten Mitarbeiter beträgt fünf Jahre.

In fünf Jahren hat der Betrieb 12,5 Prozent der durchschnittlichen Jahresentgelte an Lohnzusatzkosten eingespart, dies entspricht bei 100 Beschäftigten 1250 Prozent der Jahresentgeltssumme eines durchschnittlich entlohnten Mitarbeiters.

Die Summe der Entgeltfortzahlung, die das Unternehmen für vier Monate zu leisten hat, entspricht 1/3 eines Jahresentgelts, das für zehn frühere Mitarbeiter gezahlt werden muss ( $33,3 \times 10$ ); hinzu kommen die Sozialversicherungsbeiträge von 18 Prozent. Das ergibt 393 Prozent eines Bruttojahresentgelts.

### Beispiel D

Ein Betrieb mit 100 Mitarbeitern kündigt zehn Prozent der Belegschaft. Die durchschnittliche Dauer der Betriebszugehörigkeit der gekündigten Mitarbeiter beträgt zehn Jahre.

In zehn Jahren hat der Betrieb 25 Prozent der durchschnittlichen Jahresentgelte an Lohnzusatzkosten eingespart, dies entspricht bei 100 Beschäftigten 2500 Prozent der Jahresentgelts-summe eines durchschnittlich entlohnten Mitarbeiters.

Die Summe der Entgeltfortzahlung, die das Unternehmen für acht Monate zu leisten hat, entspricht  $\frac{2}{3}$  eines Jahresentgelts, das für zehn frühere Mitarbeiter gezahlt werden muss ( $66,6 \times 10$ ); hinzu kommen die Sozialversicherungsbeiträge von 18 Prozent. Das ergibt 787 Prozent eines Bruttojahresentgelts.

### Beispiel E

Ein Betrieb mit zwei Beschäftigten, die seit 15 Jahren im Unternehmen arbeiten, kündigt einen Mitarbeiter.

Der eingesparte Arbeitgeberanteil zur Arbeitslosenversicherung (2,5 Prozent über einen Zeitraum von 15 Jahren für zwei Mitarbeiter) beträgt 75 Prozent eines Bruttojahresentgelts.

Die Entgeltfortzahlung, die das Unternehmen für ein Jahr zu leisten hat, beläuft sich einschließlich des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung (18 Prozent) auf 118 Prozent eines Bruttojahresentgelts. Wenn sich dieser Betrieb – durch Zahlung der eingesparten Arbeitslosenversicherungsbeiträge oder von Teilen davon – gegen das Risiko der Entgeltfortzahlung versichert hat, entfällt diese Belastung.

## 2. Arbeitnehmer

Beim Dreisprung-Modell sind die finanziellen Auswirkungen für einen gekündigten Arbeitnehmer im Wesentlichen abhängig von der Dauer seiner Betriebszugehörigkeit und der davon abhängigen Dauer der Entgeltfortzahlung und – sofern der Arbeitnehmer nicht sofort eine neue Beschäftigung findet – von der Länge der Arbeitslosigkeit.

Nach geltendem Recht besteht dagegen Anspruch auf Arbeitslosengeld. So erhält beispielsweise ein Arbeitsloser (ohne Kinder) in der Regel für zwölf Monate Arbeitslosengeld, das 60 Prozent des bisherigen Nettoeinkommens beträgt. Das entspricht insgesamt 60 Prozent eines Jahresnettoentgelts (wobei eventuelle Abfindungszahlungen hier unberücksichtigt bleiben). Ein Einkommen in gleicher Höhe erzielt nach dem Dreisprung-Modell ein Arbeitnehmer, dessen Arbeitsverhältnis nach neun Jahren Betriebszugehörigkeit gekündigt wird. In diesem Falle bezieht er nach der Kündigung für weitere 7,2 Monate sein volles Entgelt, was ebenfalls 60 Prozent eines Jahresentgelts entspricht. Hinzu kommt, dass er während seiner bisherigen Beschäftigungszeiten pro Jahr 2,5 Prozent Arbeitslosenbeitrag eingespart hat. Bei angenommenen neun Jahren sind dies 22,5 Prozent eines Jahresnettoentgelts; bei längerer (kürzerer) Berufstätigkeit erhöht (verringert) sich dieser Wert entsprechend.

Höhere Leistungen erhalten Arbeitnehmer nach dem Dreisprung-Modell bei einer längeren Betriebszugehörigkeit und/oder kürzerer Arbeitslosigkeit. Im günstigsten Fall erhält ein Arbeitnehmer gleichzeitig die Entgeltfortzahlung seines früheren Arbeitgebers und das Entgelt für seine neue Tätigkeit. In unserem Beispiel wäre dies für rund vier Monate der Fall, wenn der Arbeitnehmer bereits drei Monate nach seiner Kündigung eine neue Stelle antreten würde.

Bei einer kürzeren Betriebszugehörigkeit und/oder einer längeren Arbeitslosigkeit würden sich die Leistungen, die der gekündigte Arbeitnehmer erhält, entsprechend verringern. Da das Dreisprung-Modell die Einstellungschancen für Arbeitslose grundlegend verbessert, dürften sich sowohl die Zahl der Arbeitslosen deutlich verringern als auch die durchschnittliche Dauer ihrer Arbeitslosigkeit erheblich reduzieren.

## »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« – Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (Hartz-Kommission)

- Die Arbeitsämter werden zu **Job-Centern** umgestaltet, die wesentliche Funktionen der bisherigen Arbeits- und der Sozialämter erbringen. Die Vermittler sollen Unternehmen verstärkt als Kunden berücksichtigen.
- Die Vermittlung wird beschleunigt (**Quick-Vermittlung**): Arbeitnehmer werden verpflichtet, sich sofort nach Erhalt der Kündigung beim JobCenter zu melden.
- Die **Zumutbarkeitsregeln** werden neu formuliert. Die Beweislast wird teilweise umgekehrt werden, d. h. der Arbeitslose muss beweisen, dass die abgelehnte Beschäftigung unzumutbar ist.
- Um **Jugendlichen** den Einstieg ins Arbeitsleben zu ermöglichen, werden mehr Berufs-Ausbildungsordnungen mit weniger komplexen Anforderungen geschaffen. Gemeinnützige Stiftungen sollen zusätzliche Ausbildungsplätze akquirieren und finanzieren (AusbildungsZeitwertpapiere).
- Über **55-jährige Arbeitslose**, die auf eine Vermittlung verzichten, erhalten eine monatliche Zahlung, die Arbeitslosengeld bzw. -hilfe ersetzt (Bridge-System). Alternativ werden sie durch eine Lohnversicherung zur Aufnahme einer Tätigkeit motiviert, indem die Diskrepanz zwischen dem früheren und einem ggf. geringeren aktuellen Nettoeinkommen durch eine Lohnversicherung abgemildert wird. Für Arbeitgeber, die ältere Arbeitslose einstellen, entfällt der entsprechende Beitrag zur Arbeitslosenversicherung.
- Für erwerbsfähige Arbeitslose werden die Arbeitslosen- und die Sozialhilfe zum **Arbeitslosengeld II** zusammengefasst, das sich an der Bedürftigkeit der Betroffenen orientiert und durch Steuern finanziert wird. Das Arbeitslosengeld bleibt unverändert.
- **Unternehmen mit positiver Beschäftigtenentwicklung** erhalten einen Bonus bei der Arbeitslosenversicherung.
- Ausgewählte Arbeitslose werden von **Personal-Service-Agenturen (PSA)**, die den Job-Centern angegliedert sind, sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Sie werden an Unternehmen ausgeliehen; während einer maximal sechsmonatigen Probezeit erhalten sie einen Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes, danach wird bei Bewährung ein auszuhandelnder PSA-Tarif gezahlt. Die gesetzlichen Regelungen zur Arbeitnehmerüberlassung werden dereguliert.
- **Ich-AGs**, die ihre Arbeitskraft an kleine Unternehmen, Handwerksbetriebe und Privathaushalte verkaufen, zahlen eine pauschale Steuer von 10 Prozent. Sie dürfen maximal 25.000 Euro p.a. verdienen; in den ersten drei Jahren erhalten sie einen Zuschuss vom Arbeitsamt.
- Die Organisation wird künftig **zweistufig** sein: die »[BA-neu]« agiert bundesweit, die Arbeitsämter, denen Job-Center angegliedert sind, regional.
- **KompetenzCenter**, die an die Stelle der Landesarbeitsämter treten, bieten Beschäftigungsberatung für kleine und mittlere Unternehmen und unterstützen Existenzgründer.
- Mittelständischen Unternehmen, die einen Arbeitslosen dauerhaft einstellen, wird ein Darlehen gewährt, das von der Kreditanstalt für Wiederaufbau refinanziert wird (**JobFloater**).
- Das Bündnis für Arbeit wird durch ein flächendeckendes **Netzwerk von »Profis«** abgelöst, das konkrete Projekte gegen die Arbeitslosigkeit initiiert.

## Vorschläge der »Offensive 2002 – Aufschwung für Arbeit« (Stoiber-Späth-Plan)

- **Steuern und Sozialabgaben** werden reduziert (Steuersätze zwischen 15 und unter 40 Prozent, Summe der Beiträge zur Sozialversicherung unter 40 Prozent).
- **Mittelstand und Existenzgründer** werden stärker gefördert; Bürokratie wird abgebaut.
- Die Grenze für **geringfügige Beschäftigung** wird auf 400 Euro angehoben. Arbeitnehmer zahlen keine Sozialabgaben, Arbeitgeber Steuern von 20 Prozent. Für Beschäftigte mit einem Einkommen zwischen 401 und 800 Euro werden die Sozialabgaben gesenkt.
- Die **Leiharbeit** wird flexibilisiert. Die Höchstdauer der Überlassung eines Arbeitnehmers wird auf 36 Monate erweitert, das Synchronisationsverbot wird aufgehoben.
- Erwerbsfähige Empfänger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe werden von einer Anlaufstelle (**Job-Center**) betreut. **Arbeitslosen- und Sozialhilfe** werden zusammengeführt.
- Arbeitslose, die eine Arbeit aufnehmen, mit der sie weniger verdienen als mit den bisherigen sozialen Leistungen, erhalten als Anreiz einen **Aufstockungsbetrag**.
- Arbeitslose müssen sich um Arbeit bemühen, sich qualifizieren oder gemeinnützige Arbeit leisten. Wenn sie nicht dazu bereit sind, erhalten sie nur reduzierte Leistungen. Die **Zumutbarkeitskriterien** werden verschärft; die Beweislast wird umgekehrt.
- Ältere Arbeitslose erhalten die Möglichkeit, zu Gunsten einer Abfindung auf den **Kündigungsschutz** zu verzichten.

## Summary

The only way to reduce unemployment and create more jobs is to improve or restore the functioning of the labour market. In detail, that involves the following:

- We propose triple action, comprising (1) continued payment of wages/salary in the event of dismissal, in conjunction with (2) a fundamental simplification of protection from dismissal, by elimination of the de facto requirement for indication of reasons in the event of ordinary notice of termination, and (3) the elimination of unemployment insurance. This package will create a great deal more flexibility in the labour market, and at the same time provide social security. The elimination of unemployment insurance contributions will significantly reduce social security contributions and non-wage labour cost. That will make recruitment easier, and boost employment.
- In a situation of unemployment, an employment-oriented wage policy requires overall wage increases in the economy to lag behind the increase in labour productivity. In addition, it is necessary to limit non-wage labour cost by converting the current social system to one based more on self-reliance and greater wage differentials as a function of skills, industry and region.
- A successful approach for more employment is "opening clauses" in collective bargaining agreements, permitting derogations from industry agreements for specific groups of companies. It must also be possible to apply the "employee's advantage" principle to job protection measures.
- It is wrong to believe that across-the-board working time reductions can help to create jobs. What is needed is flexible and varied working time models, and not rigid stipulations.
- A statutory restriction on overtime working would not lead to significant increase in employment, because the additional qualified people needed are simply not available. In fact, it would be more likely to jeopardise jobs, because the companies would not be able to meet their deadlines for order fulfilment.
- Job creation schemes normally do not act as bridges to the primary labour market, but often turn out to be expensive dead-end routes. Job creation schemes should therefore be reduced to a minimum, and should only be open to those who need specific support in order to become "eligible for the labour market" again.
- There should be a greater differential between wage income and social security payments, particularly for unskilled workers. At the present time it is hardly worth their while to take a job, at any rate when they have larger families, especially if they have an opportunity to earn some money on the side by moonlighting. Unemployment relief should be abolished by integrating it in social welfare benefits.
- Wage subsidies ("combined wages") will only lead to establishment of a low-wage sector, and that can only be a second-best solution, and never replace fundamental reforms for more flexibility in labour cost and labour law. At the end of the day, the introduction of combined wages is simply tackling the symptoms rather than the underlying causes of the problem.
- Lower taxation and social security contributions, and a market-related low-wage segment, should mean that a large proportion of the work currently done as moonlighting would be returned to the regular labour market.
- A job placement offensive could integrate more unemployed people in the labour market, if job centres concentrate their efforts on their placement activities and see themselves more than in the past as intermediaries between companies and job seekers, if more use is made of the exper-

tise of private-sector recruitment agencies, and if job seekers are more actively involved in the process.

- Further training and qualification measures must be submitted to more intensive success control, strictly oriented to the principle of how far they achieve integration in the labour market. It is also necessary to involve more private-sector educational providers, so as to enhance competition with the current public-sector or institutional educational providers.
- To prevent or at least limit the "cultivation" of problem groups in the labour market, the development of new training profiles should be promoted within the dual system (i. e. Germany's twin-track system of theoretical and company-integrated training), so as to meet the needs of the less able school leavers.
- There is also a need for more transparency in labour market statistics. This requires at least a rough indication of the number of job seekers for whom jobs can be found either directly or indirectly, and also explicit indication of the actual number of unfilled jobs, identification of under-employment resulting from measures designed to ease the labour market, and the active dormant reserve, and reference to the extent of the grey market.

Another essential for successful employment policy is to attach more importance to the distribution of role and responsibility between government economic policy on the one hand and management and labour on the other. Government economic policy is responsible for setting appropriate framework conditions for more employment. That includes a reduction of the tax burden, a reduction in statutory non-wage labour costs, restructuring the social system to incorporate more self-reliance, and creating modern infrastructure and forward-looking education and research policy.

Government took on comprehensive responsibility for more employment by making promises of full employment; they can cer-

tainly not meet that responsibility if the price of labour ? which is the key factor in the economic process ? is set by the two sides of industry in collective bargaining. The responsibility of the latter for employment should therefore be made clearer in future, among other things by government clearly rejecting any responsibility for wrong developments in collective wage agreements.

Herausgeber:  
Handelskammer Hamburg  
Adolphsplatz 1 | Börse | 20457 Hamburg  
Postfach 11 14 49 | 20414 Hamburg  
Telefon 040 / 3 61 38-361/-549  
Telefax 040 / 3 61 38-325  
E-Mail: [heiner.schote@hk24.de](mailto:heiner.schote@hk24.de)  
Internet: [www.hk24.de](http://www.hk24.de)

Herstellung: Wertdruck, Hamburg

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier

Oktober 2002