

22.02.02

**Antrag**

der Länder Baden-Württemberg,  
Hamburg, Sachsen, Thüringen

---

**EntschlieÙung des Bundesrates zum Aufbruch für mehr  
Beschäftigung und Wachstum**

Staatsministerium Baden-Württemberg  
Der Staatssekretär

Stuttgart, den 22. Februar 2002

An den  
Präsidenten des Bundesrates  
Herrn Regierenden Bürgermeister  
Klaus Wowereit

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Regierungen der Länder Baden-Württemberg, Hamburg, Sachsen und Thüringen ha-  
ben beschlossen, dem Bundesrat die als Anlage beigefügte

**EntschlieÙung des Bundesrates zum Aufbruch für mehr Beschäftigung und Wachs-  
tum**

zuzuleiten.

Ich bitte, die Vorlage gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates in die  
Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 1. März 2002 aufzunehmen. Nach Vor-  
stellung im Plenum soll die EntschlieÙung den Ausschüssen zur weiteren Beratung über-  
wiesen werden.

Mit freundlichen Grüßen



Rudolf Böhmler

**Entschließung des Bundesrates**

zum

**Aufbruch für mehr Beschäftigung und Wachstum**

Anlage

Der Bundesrat möge beschließen:

1. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen in Deutschland hat Ende Januar 2002 fast 4,3 Mio. erreicht, das waren rund 200.000 mehr als im Januar 2001. Das Arbeitsvolumen ist nach den vorläufigen Zahlen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 2001 um 0,6 % zurückgegangen. Die Bundesregierung hat ihr selbst gestecktes Ziel eines deutlichen Abbaus der Arbeitslosigkeit damit verfehlt. Es ist ihr nicht gelungen, in Deutschland eine Wachstums- und Beschäftigungsdynamik so in Gang zu setzen, dass die Arbeitslosigkeit entscheidend und nachhaltig abgesenkt werden konnte.

Deutschland als wirtschaftlich bedeutendstes Land in der EU mit einem Anteil von 30 % am Bruttoinlandsprodukt (nominal) der Eurozone im Jahr 2001 steht neben Finnland am Ende des Wachstums-Rankings in der EU. Das wirtschaftliche Wachstum mit 0,6 % im vergangenen Jahr und von der Bundesregierung selbst erwarteten 0,75 % (Jahreswirtschaftsbericht) im laufenden Jahr signalisieren Stagnationstendenz und wenig Hoffnung für Arbeitsmarkt und Beschäftigung.

2. Nach den Feststellungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2001/02 hat die Bundesregierung von den vier ökonomischen Leitzielen im Jahr 2001 drei verfehlt: Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, angemessenes Wachstum. Lediglich das Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts wurde angemessen erreicht. Die schwerwiegendste und hartnäckigste Zielverfehlung sieht der Sachverständigenrat beim Beschäftigungsstand. Er kommentiert dies unmissverständlich: "...hier hat die Politik ihre Möglichkeiten nicht ausgenutzt, die in diesem Bereich beschlossenen politischen Maßnahmen trugen nicht zu einer Erhöhung der Beschäftigung bei".

3. Die unakzeptable Situation auf dem Arbeitsmarkt sieht der Sachverständigenrat vor allem auch in der international vergleichsweise hohen strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland begründet. Der Hinweis auf die konjunkturelle Abschwächung und saisonale Ausschläge am Arbeitsmarkt ist daher wenig hilfreich und verschleiert nur, dass das Problem der Arbeitslosigkeit ernsthaft, umfassend und unverzüglich angegangen werden muss. Es gilt, die Regelungen der Arbeitsmarktordnung und der Arbeitsmarktpolitik auf die Erfordernisse des globalen Wettbewerbs auszurichten, ihre Flexibilität zur Unterstützung des notwendigen Strukturwandels zu erhöhen und sie zu Rahmenbedingungen umzugestalten, die Dynamik, Leistungs- und Mobilitätsbereitschaft fördern. Dabei ist für ein ausgewogenes Verhältnis von Flexibilisierung und sozialem Schutz zu sorgen.
4. Bestehende Verkrustungen und Verriegelungen müssen so aufgebrochen werden, dass mehr Arbeitsplätze entstehen, mehr Menschen beschäftigt werden können und weniger Menschen arbeitslos sind. Sachverständigenrat, Wirtschaftsinstitute, internationale Institutionen und nicht zuletzt der vom "Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit" unter Federführung der Bundesregierung initiierte Bericht "Benchmarking Deutschland" mahnen seit geraumer Zeit zielführende Reformen in Deutschland an.

Der Benchmarking-Bericht weist darauf hin, dass Länder mit höherer Regulierungsintensität tendenziell einen niedrigeren Beschäftigungsstand und ein geringeres Beschäftigungswachstum haben. Die Bundesregierung hat entgegen dieser Erkenntnis die Regulierungsintensität erhöht und Deregulierungen der vorigen Bundesregierung teilweise wieder rückgängig gemacht. Statt reguläre Beschäftigung zu fördern, hat sie der Schwarzarbeit Vorschub geleistet, wie eine Studie im Auftrag von Bauverbänden und der IG BAU zeigt, weil die Menschen den überbordenden Regulierungen und Abgaben ausweichen.

5. Die notwendigen Reformen lassen sich nicht länger aufschieben, es muss gehandelt werden. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, schon längst fällige Reformschritte auf den Weg zu bringen und noch in der laufenden Legislaturperiode die Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung zu schaffen. Neben den notwendigen Schritten in der Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik sind dazu auch Neujustierungen im Bereich der Arbeitsmarkt-, Arbeitsrechts-, Ta-

rif- und Sozialpolitik erforderlich. Im Zentrum der Kritik stehen dabei das im internationalen Vergleich viel zu hohe Niveau der Lohnnebenkosten sowie die mangelnde Flexibilität und Überregulierung am Arbeitsmarkt.

Der Bundesrat sieht Handlungsbedarf vor allem in folgenden Bereichen:

**(1) Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen (TzBfG)**

Mit dem Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen (BR-Drs. 783/00) wurde ab 01. Januar 2001 Arbeitnehmern grundsätzlich ein Anspruch auf Teilzeitbeschäftigung eingeräumt, wenn der Arbeitgeber in der Regel mehr als 15 Arbeitnehmer beschäftigt und soweit betriebliche Gründe nicht entgegenstehen. Dieser generelle Teilzeitananspruch ist abzulehnen, da er keinen ausgewogenen Interessenausgleich zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern enthält. Auf Arbeitgeberseite ist ein erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand im Personalbereich die Folge. Auf Grund der unbestimmten Definition der betrieblichen Gründe („wesentlich beeinträchtigt; unverhältnismäßige Kosten“) ist zudem davon auszugehen, dass viele abgelehnte Teilzeitwünsche von den Arbeitsgerichten entschieden werden und diese damit teilweise über die Personalpolitik der Betriebe entscheiden. Dies ist für die Schaffung neuer Arbeitsplätze eher kontraproduktiv.

Die Regelung sollte auf einen Teilzeitananspruch für bestimmte Personengruppen zurückgeführt werden, beispielsweise für Beschäftigte mit Kindern und Beschäftigte, die schwer pflegebedürftige Angehörige zu betreuen haben.

**(2) Gesetz zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes**

Das am 28. Juli 2001 in Kraft getretene Betriebsverfassungs-Reformgesetz (BetrVerf-ReformG) verändert die Balance einseitig zu Lasten der Betriebe und ist zu bürokratisch und kostenträchtig.

Das BetrVG ist daher so zu novellieren, dass es die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärkt und den Erhalt von Arbeitsplätzen sichern hilft. Dazu

ist eine Orientierung an den Kriterien der Flexibilisierung, der Vereinfachung, der Verfahrensbeschleunigung und der größeren Rechtssicherheit sowie der Wettbewerbsfähigkeit notwendig.

Insbesondere sollte die bisherige Grenze für die Freistellung von Betriebsräten von 300 Arbeitnehmern wieder eingeführt werden.

Betriebliche Bündnisse für Arbeit sind durch Einfügung von gesetzlichen Öffnungsklauseln sowie durch eine Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips im Sinne des § 4 Abs. 3 TarifVertragsG zu erleichtern.

### (3) **Gesetzliche Lohnnebenkosten - Sozialversicherungsbeiträge**

In Wissenschaft und weiten Teilen der Politik wird zu Recht eine Begrenzung und Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge gefordert. In der derzeitigen Höhe wirken sie als Bestandteil der Lohnnebenkosten und durch die starke Reduzierung der Netto-Einkommen der Beschäftigten (Kaufkraftbremse) wachstumshemmend. Die steigende Tendenz der Beitragssätze in der Krankenversicherung und in der Rentenversicherung - hier nur verdeckt durch die Absenkung der Schwankungsreserve - und der auf hohem Niveau gehaltene Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung signalisieren das Gegenteil. Das Ziel der Bundesregierung, den Gesamtbeitrag unter 40% zu drücken, ist trotz Öko-Steuer deutlich verfehlt.

In der gesetzlichen **Rentenversicherung** hat die Bundesregierung mit dem Gesetz zur Bestimmung der Schwankungsreserve in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten vom 20. Dezember 2001 den unteren Zielwert des Schwankungsreservesolls von derzeit einer Monatsausgabe auf 0,8 Monatsausgaben gesenkt und damit Mittel in Höhe von ca. 3 Mrd. Euro zur Ausgabenfinanzierung der Rentenversicherung freigesetzt. Mit dieser Maßnahme wird der Beitragssatz zur Rentenversicherung für 2002 bei 19,1 v.H. stabilisiert. Andernfalls wäre er auf 19,4 v.H. gestiegen.

Die Herabsetzung des Zielwertes für die Mindestschwankungsreserve ist kein geeignetes Instrument zur nachhaltigen Senkung der Lohnnebenkosten.

Damit werden lediglich die Finanzprobleme der Rentenversicherung in spätere Jahre verschoben. Auch hat der Eingriff in die Schwankungsreserve in der Öffentlichkeit das Vertrauen in die Rentenversicherung beeinträchtigt. Statt durch systemwidrige Eingriffe in die Schwankungsreserve eine Beitragssatzstabilität herbeizuführen, sollte die Bundesregierung ein realistisches Konzept präsentieren, um mittel- und langfristig die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung zu sichern und den Beitragssatz zu begrenzen.

In der **gesetzlichen Krankenversicherung** wird bei Beibehaltung der Rundum-Versorgung wie bisher teilweise ein Anstieg der Beitragssätze bis zum Jahr 2040 auf 31 v.H. prognostiziert. Dass diese Einschätzung nicht unrealistisch ist, zeigt die Beitragserhöhungsrunde der vergangenen Monate. Der durchschnittliche Beitragssatz aller Krankenkassen ist innerhalb kürzester Frist von rund 13,5 v.H. auf nunmehr rund 14,0 v.H. gestiegen; die großen Versorgerkassen nähern sich in großen Schritten einem Beitragssatz von 15 v.H.

In dieser dramatischen Situation verfügt die Bundesregierung über kein schlüssiges Konzept zur Stabilisierung der Beitragssätze der gesetzlichen Krankenversicherung. Sie verschiebt das Problem in die nächste Legislaturperiode, statt offensiv zu handeln. Das bestehende System der gesetzlichen Krankenversicherung muss wettbewerbsorientierter weiter entwickelt werden. Mehr Transparenz, Ausbau und Verbesserung wirtschaftlicher Anreize für Versicherte und Leistungserbringer können zu einer verbesserten Effizienz der gesundheitlichen Versorgung beitragen.

In der **gesetzlichen Arbeitslosenversicherung** muss die Finanzierung der Arbeitsförderung überdacht und neu austariert werden. Die Verantwortung für die aktive Arbeitsmarktpolitik liegt bei der Bundesregierung. Dies muss sich auch im Beitrag des Bundes zum Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit aus Steuermitteln niederschlagen. Insbesondere die Verschiebung von Finanzlasten für Bundesprogramme u.a. auf die Beitragszahler (z.B. Sofortprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose) ist zurückzunehmen und die vorwiegend sozialpolitisch motivierte, weit überdurchschnittliche Förderung von Beschäftigungsmaß-

nahmen in den neuen Bundesländern ist zumindest anteilig aus Steuern abzudecken.

Die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung sind so zu gestalten, dass sie ausreichend Anreize zur Arbeitsaufnahme enthalten und diese nicht hemmen. Erforderlich ist dazu eine Überprüfung von Höhe, Dauer und Struktur der Leistungen bei Arbeitslosigkeit.

Insgesamt sind die Leistungen der Arbeitslosenversicherung vorrangig am Ziel der Unterstützung der notwendigen Flexibilität und Mobilität von Arbeitnehmern im wirtschaftlichen Wandel sowie an der Erhaltung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit zu orientieren. Nur so kann der Arbeitsmarktausgleich stärker gefördert und längerfristige Arbeitslosigkeit besser verhindert werden.

Die Arbeitslosenvermittlung ist grundlegend zu reformieren, zu verbessern und stärker zielorientiert zu gestalten. Ziel muss die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt sein.

**(4) Reformen bei der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe:  
Verwirklichung des Grundsatzes „Fördern und Fordern“**

Die staatlichen Fürsorgesysteme bei Arbeitslosigkeit müssen wesentlich stärker nach dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ ausgerichtet werden.

Das gilt vor allem in Bezug auf die steuerfinanzierten Leistungen der Sozialhilfe, aber auch in der gleichfalls aus dem Steueraufkommen finanzierten Arbeitslosenhilfe.

Es müssen Anreize zur Aufnahme einer Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt gesetzt werden. Gleichzeitig müssen Fehlanreize, die zum Verbleiben in der Arbeitslosigkeit verleiten, beseitigt werden und die Eigenbemühungen der Betroffenen zur Überwindung der Hilfeleistung verstärkt werden.

Einschlägige Untersuchungen gehen davon aus, dass im Jahr 2000 bei den 18- bis 59-jährigen Hilfeempfängern von einem Arbeitskräftepotenzial von bundesweit etwa 30% auszugehen ist. Das sind bei insgesamt rund 2,7 Millionen Sozialhilfeempfängern etwa 800.000 Personen in Deutschland, die im

Grundsatz arbeitsfähig sind, aus den unterschiedlichsten Gründen aber nicht in Arbeit kommen, zum Teil auch, weil sie nicht arbeitswillig sind.

Zur Schaffung von aktivierenden Hilfesystemen sind sowohl kurzfristig wirkende, als auch grundlegende Reformen erforderlich.

#### **Kurzfristige Reformschritte:**

Kurzfristig ist zur Verbesserung der Eingliederungschancen, zur stärkeren Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung, zur Vermeidung von Leistungsmissbrauch und zur Verbesserung der Akzeptanz der Sozialhilfe in der Bevölkerung eine Reform mit folgenden Elementen notwendig:

Das Einstiegsgeld soll dauerhaft im Gesetz verankert werden. Es wurde für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger in Baden-Württemberg über einen Zeitraum von zwei Jahren erprobt und hat bislang insgesamt ca. 670 Programmteilnehmer. Es hat sich als ein wirkungsvolles weiteres Instrument zur Aktivierung von Langzeitarbeitslosen in der Sozialhilfe erwiesen, bei dem Mitnahmeeffekte auf ein Minimum reduziert werden können und bei dem keine zusätzlichen Mittel erforderlich sind. In Anbetracht der oftmals schwierigen Klientel ist auch die Teilnehmerzahl als Erfolg zu werten.

Das vorhandene Sanktionsinstrumentarium ist bei nicht ausreichenden Eigenbemühungen zu verschärfen. Die originäre Arbeitsverpflichtung des Hilfeempfängers ist zu betonen und zu konkretisieren. Die Leistungshöhe ist bei arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern, die einer angebotenen Tätigkeit nicht nachkommen, grundsätzlich abzusenken oder aber dann zu reduzieren, wenn der Hilfeempfänger ausreichende Eigenbemühungen nicht nachweisen kann.

Die Sanktionen sollen so lange fortgesetzt werden können, bis die Verweigerungshaltung aufgegeben wird.

Die Verpflichtung zum vorrangigen Arbeitseinsatz soll um die Verpflichtung ergänzt werden, erforderlichenfalls eine Ausbildung aufzunehmen, an einer

beruflichen Weiterbildungsmaßnahme oder - bei ausländischen Hilfeempfängern - an einem Sprachkurs teilzunehmen.

Zur Verstärkung der Beratung und Betreuung soll ein individueller Hilfeplan vorgeschrieben werden.

### **Weiter gehende Zielsetzung: Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe**

Neben einer vorgezogenen, kurzfristig wirksamen Sozialhilfereform sind Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe nach Klärung der verfassungsrechtlichen Fragen zusammenzuführen. Beide Leistungen sind steuerfinanzierte und bedarfsabhängige staatliche Fürsorgeleistungen bei Arbeitslosigkeit.

Die unterschiedlichen Leistungen und Voraussetzungen sollen zu einer Leistung zusammengefasst und auf einer Ebene konzentriert werden. Im Interesse der Hilfeempfänger ist ein einfaches und überschaubares Hilfesystem anzustreben.

Die Chance, die sich aus einem Zusammenführen der Hilfesysteme zu strukturellen Änderungen ergibt, muss genutzt werden, um eine ausgewogene Balance zwischen Hilfe und Stärkung der Eigenverantwortung, zwischen Fördern und Fordern des Einzelnen zu erreichen.

#### **(5) Kombi-Einkommen zur Erschließung zusätzlicher Beschäftigung im Niedriglohnsektor**

Für den Personenkreis der gering Qualifizierten sind vor allem einfache Arbeitsplätze mit geringeren Qualifikations- und Leistungsanforderungen erforderlich. Viele solche Beschäftigungsmöglichkeiten (vor allem im Dienstleistungsbereich) können aber nicht erschlossen werden, weil einfache Arbeit insbesondere auch durch die hohen Lohnnebenkosten zu teuer geworden ist. Die Konsequenz ist, dass solche Tätigkeiten wegrationalisiert bzw. gar nicht ausgeübt werden oder in die Schwarzarbeit abdriften.

Die stärkere Aktivierung des Niedriglohnsektors erfordert daher in erster Linie Arbeitskosten (Lohn- und Lohnnebenkosten), die mit niedrigen Produktivitäts-

ten bzw. erzielbaren Marktpreisen (Dienstleistungsbereich) vereinbar sind. Nur wenn diese Bedingungen erfüllt sind, kann mit einem Zuwachs von solchen Arbeitsplätzen auf Dauer gerechnet werden. Arbeitgeber schaffen Arbeitsplätze nur, wenn diese auf Sicht als „rentabel“ eingeschätzt werden. Auch aufwändige und Kosten verursachende Regelungen (z.B. bei der versicherungs- und steuerrechtlichen Abwicklung der Arbeitnehmerentlohnung) wirken sich negativ auf die Bereitschaft zur Schaffung weiterer Arbeitsplätze aus.

Für gering qualifizierte Arbeitnehmer andererseits besteht ein Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnsektor nur, wenn das erzielbare Einkommen im Vergleich zur sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit höher ist. Ein durch staatliche Transferleistungen aufgestocktes Kombi-Einkommen kann den betroffenen Arbeitnehmern dabei einen Nettoverdienst oberhalb von Arbeitslosenhilfe bzw. Sozialhilfe gewährleisten.

Die von der Bundesregierung vorgesehene Ausweitung des bisher relativ erfolglosen Mainzer Kombilohn Modells greift zu kurz und führt nicht zu nennenswert mehr Beschäftigung im Niedriglohnsektor. Erforderlich ist die Mobilisierung von mehr Beschäftigung und Wachstum im Niedriglohnbereich durch eine Neuregelung, die Arbeitnehmern und Arbeitgebern spürbare finanzielle Vorteile bringt, unbürokratisch und praktisch zu handhaben sowie einfach, klar und leicht verständlich ist.

22.03.02

**Beschluss**  
des Bundesrates

---

Entschießung des Bundesrates zum Aufbruch für mehr Beschäftigung  
und Wachstum

Der Bundesrat hat in seiner 774. Sitzung am 22. März 2002 beschlossen, die  
Entschießung **n i c h t** zu fassen.