

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Position

Arbeitslosenversicherung

Stand: Dezember 2014
www.vbw-bayern.de/ALV

Vorwort

Wettbewerbsfähigkeit steigern, Arbeitslosigkeit reduzieren, Fachkräfte sichern.

Zur insgesamt guten Lage am deutschen Arbeitsmarkt haben sowohl die politischen Reformen der Agenda 2010 beigetragen als auch die Unternehmen, die neue Arbeitsplätze geschaffen haben.

Trotzdem besteht weiterer Handlungs- und Verbesserungsbedarf, denn künftig ist sowohl mit Arbeitslosigkeit als auch mit zunehmendem Fachkräftebedarf zu rechnen. Gleichzeitig steht Deutschland in einem scharfen internationalen Wettbewerb, so dass der Faktor Arbeit nicht weiter belastet werden darf. Das gesellschaftliche Ziel der Vollbeschäftigung konnte bislang nur regional verwirklicht werden, beispielsweise in Teilen Bayerns. Es ist insbesondere auch Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit, diesen Herausforderungen entschieden zu begegnen und Arbeitslose zügig und dauerhaft ins Erwerbsleben zu integrieren.

Unser Positionspapier zeigt, wie die Rahmenbedingungen für die Arbeitslosenversicherung geändert werden müssen, um das System zukunftsfähig zu machen. Die Empfehlungen beziehen sich in erster Linie auf den beitragsfinanzierten Rechtsbereich des SGB III. Gleichwohl kann eine angemessene Betrachtung der Lage den Bereich der Grundsicherung des SGB II nicht völlig außer Acht lassen.

Bertram Brossardt
02. Dezember 2014

Inhalt

1	Zahlen, Daten und Fakten zur Arbeitslosigkeit	1
1.1	Entwicklung im internationalen Vergleich	1
1.2	Arbeitslosigkeit in Deutschland und Bayern	1
1.3	Ausblick: Fachkräftebedarf und Arbeitslosigkeit bis 2035	3
2	Reformen am deutschen Arbeitsmarkt	5
2.1	Agenda 2010 – grundlegende Reformen bei der Arbeitsmarktpolitik	5
2.2	Reformen der Arbeitslosenversicherung 2011 und 2012	6
2.3	Handlungsbedarf für die Zukunft	7
2.4	Bewährte, praxisnahe Projekte in die Breite tragen	7
3	Solide Finanzierung der Kernaufgaben sichern.....	9
3.1	Arbeitslosenversicherung auf elementare Risiken beschränken.....	9
3.2	Angemessene Finanzausstattung der Bundesagentur sicherstellen.....	10
3.3	Umverteilung auf europäischer Ebene verhindern	11
4	Beitrag der Arbeitslosenversicherung für mehr Beschäftigung in Deutschland	13
4.1	Vermittlung in dauerhafte, qualifizierte Arbeit.....	13
4.1.1	Aktivieren – Qualifizieren – Vermitteln.....	13
4.1.2	Drehtüreffekte wirkungsvoll verhindern	14
4.1.3	Beitrag zur Fachkräftesicherung.....	14
4.2	Regionale Märkte ausgleichen	15
5	Fazit	17
	Ansprechpartner / Impressum	19

1 Zahlen, Daten und Fakten zur Arbeitslosigkeit

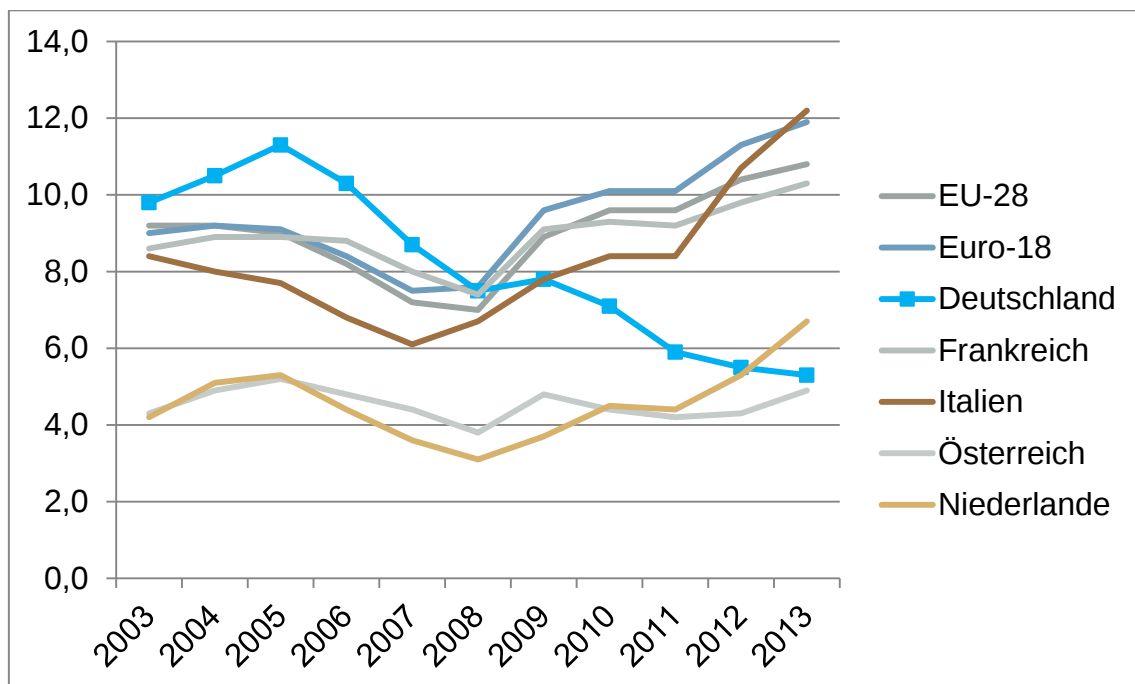
Das Beispiel vieler bayerischer Regionen zeigt, dass Vollbeschäftigung möglich ist.

1.1 Entwicklung im internationalen Vergleich

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland ging in den letzten Jahren deutlich zurück. Besonders eindrucksvoll zeigt dies der direkte Vergleich mit den europäischen Nachbarn. Der Grundstein zu dieser Entwicklung wurde 2003 mit den Beschlüssen zur Agenda 2010 und deren Umsetzung gelegt (vgl. dazu Kapitel 2.1) sowie vor allem durch die Unternehmen, die Chancen ergriffen und neue Arbeitsplätze geschaffen haben.

Abbildung 1

Arbeitslosenquoten im europäischen Vergleich



Quelle: Eurostat, eigene Darstellung

1.2 Arbeitslosigkeit in Deutschland und Bayern

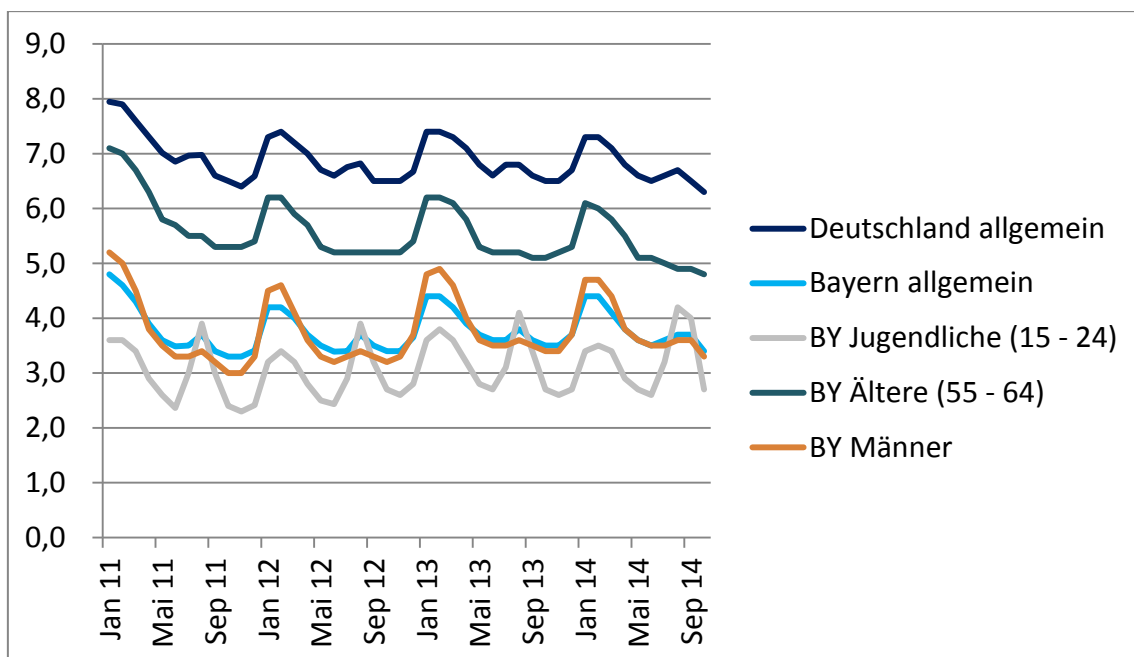
Bayern nimmt im innerdeutschen Vergleich mit Abstand den Spitzenplatz am Arbeitsmarkt ein. Im Jahresdurchschnitt 2013 lag die Arbeitslosenquote bei 3,8 Prozent (Deutschland: 6,9 Prozent). Vollbeschäftigung ist für weite Teile Bayerns heute bereits eine Realität, für die anderen Regionen zumindest eine realistische Möglichkeit. Über

die letzten zehn Jahre entwickelte sich die Arbeitslosigkeit insgesamt, trotz zweier kurzer Einbrüche, sehr erfreulich. Von 6,9 Prozent 2003 ausgehend konnte sie zwischenzeitlich fast halbiert werden. Drei strukturelle Besonderheiten fallen auf:

- Die Arbeitslosigkeit von Männern ändert sich stark im Saisonverlauf. Grund ist eine überdurchschnittliche Beschäftigung in Branchen mit hohen Auftragsschwankungen.
- Jugendliche (bis unter 25 Jahre) sind unterdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Die starken Ausschläge erklären sich vor allem durch das Schulende im Sommer und den Ausbildungsbeginn im September. Von der Problematik hoher Jugendarbeitslosigkeit, die viele europäische Nachbarn massiv betrifft, sind Bayern und Deutschland nur in sehr geringem Maße betroffen.
- Ältere (d. h. 55 bis unter 65 Jahre) sind noch etwas häufiger als die Gesamtbevölkerung von Arbeitslosigkeit betroffen. Der starke Anstieg der Beschäftigungsquote der 55- bis unter 60-Jährigen von 42,6 Prozent im ersten Quartal 2003 auf 54,8 Prozent im ersten Quartal 2014 zeigt aber den nachhaltigen Wandel in der Erwerbsstruktur auf. Die Wirtschaft setzt verstärkt auch auf ältere Arbeitnehmer.

Abbildung 2

Entwicklung der Arbeitslosenquote in Bayern nach Gruppen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

1.3 Ausblick: Fachkräftebedarf und Arbeitslosigkeit bis 2035

Ergänzend zur Studie *Arbeitslandschaft 2035*, die den künftigen Fachkräftebedarf beschreibt, hat die vbw mit der *Arbeitslosigkeit 2035* eine Analyse der Entwicklung am Arbeitsmarkt in Auftrag gegeben. Diese zeigt: Auch weiterhin wird ein Kern von Arbeitslosen bestehen bleiben. Der Tiefststand wird voraussichtlich im Jahr 2030 mit 1,7 Millionen Erwerbslosen bzw. einer Erwerbslosenquote von 4,2 Prozent in Deutschland erreicht. 2035 wird demnach die Erwerbslosenquote bei 4,9 Prozent liegen.

Für hochqualifizierte Erwerbspersonen tendiert die Arbeitslosigkeit gegen Null. Für Menschen ohne berufliche Ausbildung steigt die Erwerbslosenquote hingegen von derzeit 11,4 Prozent auf 20,8 Prozent 2035. Bei den Personen mit beruflicher Bildung sinkt die Quote bis 2035 auf 1,6 Prozent.

Dem gegenüber steht die Notwendigkeit, offene Stellen schnell und adäquat mit Fachkräften zu besetzen. Die *Arbeitslandschaft 2035* geht für Deutschland bis 2035 von rund vier Millionen fehlenden qualifizierten Arbeitskräften aus. Bereits 2020 könnten, allein in Bayern, rund 230.000 Fachkräfte fehlen, davon mit 160.000 Personen der weitaus größte Teil im Bereich beruflicher Qualifikationen.

Für Bayern und Deutschland zeichnet sich somit ein Dualismus von struktureller Arbeitslosigkeit und erheblicher Fachkräftelücke ab: Geringqualifizierte Arbeitslose aus Regionen mit hoher Arbeitslosenquote können nicht den spezialisierten Fachkräftebedarf in anderen Regionen decken. Dieses Mismatch so weit als möglich auszugleichen, ist zentrale Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik.

2 Reformen am deutschen Arbeitsmarkt

Der Reformweg der Agenda 2010 muss fortgesetzt werden.

2.1 Agenda 2010 – grundlegende Reformen bei der Arbeitsmarktpolitik

Die Agenda 2010 hat das Zusammenwirken von Grundsicherung und Arbeitslosenversicherung neu geordnet. Die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurden zum Arbeitslosengeld II (ALG II) zusammengelegt, die Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld I (ALG I) wurde von maximal 32 auf maximal 18 Monate gekürzt. Innerhalb der Arbeitsverwaltung wurde eine neue Kultur etabliert, die sich stark an messbaren Erfolgen und den Kundenbedürfnissen orientiert.

Die Agenda 2010 hat eine eindrucksvolle Erfolgsbilanz:

- Die Zahl der Arbeitslosen konnte deutlich reduziert werden: in Deutschland um rund ein Drittel, in Bayern sogar um gut 40 Prozent.
- Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist um gut 30 Prozent deutlich gesunken – erstmals seit Jahrzehnten.
- Neue Arbeitsplätze wurden dabei insbesondere im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgebaut. Besonders groß war der Zuwachs dabei mit gut 13 Prozent in Bayern. Bundesweit hat die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Juli 2014 nach von der Bundesagentur für Arbeit hochgerechneten Werten die Rekordmarke von 30,12 Millionen erreicht.

Tabelle 1

Auswirkungen der Agenda 2010

	2003	2013
Arbeitslose Deutschland	4,37 Mio.	2,95 Mio.
Arbeitslose Bayern	447.262	264.523
Langzeitarbeitslose Deutschland	1,52 Mio.	1,05 Mio.
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Deutschland	26,9 Mio.	29,27 Mio.
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Bayern	4,33 Mio.	4,91 Mio.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die Agenda 2010 war ein wichtiger Schritt vorwärts zur Sicherung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in Bayern und Deutschland. Sie hat den Arbeitsmarkt flexibler gemacht und die Arbeitslosigkeit wesentlich reduziert. Der Dreiklang von Fördern, Fordern und Flexibilisierung war richtig und hat Deutschland zum Vorbild für erfolgreiche Reformen der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenversicherung gemacht.

Diese Entwicklung darf nicht zurückgedreht werden. Insbesondere muss die Politik davon absehen, den Arbeitsmarkt weiter zu regulieren und dadurch die positive Beschäftigungsentwicklung der letzten Jahre aufs Spiel zu setzen. Flexible Beschäftigungsformen, wie etwa die Zeitarbeit oder befristete Arbeitsverhältnisse, erleichtern Langzeitarbeitslosen, Geringqualifizierten und Berufsanfängern den Einstieg in den Arbeitsmarkt. Vor allem die Zeitarbeit bietet Menschen mit geringen Qualifikationen ein wichtiges, unverzichtbares Sprungbrett in den Arbeitsmarkt. Jede weitere Regulierung dieses Instruments, etwa bei der Höchstüberlassungsdauer oder im Bereich der Vergütung, wäre kontraproduktiv und würde ihre positiven Beschäftigungseffekte untergraben. Die Schaffung der richtigen Rahmenbedingungen führt dazu, dass neue Arbeitsplätze entstehen können. Dies ist die beste Politik zum Abbau strukturell verfestigter Arbeitslosigkeit. Versuche, die Zahl der Arbeitslosen durch teure arbeitsmarktpolitische Programme zu senken, setzen dagegen bestenfalls an den Symptomen, nicht dagegen an den Ursachen des Problems an.

Aufbauend auf die Agenda 2010 braucht Deutschland daher weitere Reformen, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und auszubauen und das hohe Beschäftigungsniveau zu sichern. Die vbw hat als Richtschnur für die Politik in den kommenden Jahren formuliert, welche Kerngedanken eine solche Agenda 2020 enthalten muss. Integrale Bestandteile sind die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitskosten und zukunftsfähige Systeme der Sozialversicherung mit einem langfristigen Gesamtbeitragsatz von dauerhaft unter 40 Prozent.

2.2 Reformen der Arbeitslosenversicherung 2011 und 2012

Die Arbeitsverwaltung wurde 2011 mit einer breit angelegten Instrumentenreform modernisiert. Wirtschaftlichkeit und Wirkung wurden ebenso wie eine Stärkung der regionalen und lokalen Eigenverantwortlichkeit zu Kernprinzipien. Die Stärkung der Kompetenzen und Verantwortung vor Ort wird den Betroffenen besser gerecht.

Die Agenturen für Arbeit brauchen für ihre tägliche Arbeit vor Ort statt neuer Instrumente in erster Linie mehr Freiraum bei der Nutzung bestehender Ansätze. In der Arbeitslosenversicherung sind zahlreiche Förderinstrumente vorhanden, die bereits heute sehr gute Voraussetzungen bieten, auf vielschichtige Probleme angemessen zu reagieren.

Um die vorhandenen Instrumente besser zu nutzen, gibt es keine Patentrezepte. Vielmehr ist eine starke Ausrichtung auf die regionalen Gegebenheiten und die bestehenden Strukturen in Wirtschaft und Politik notwendig. Die Arbeitslosenversicherung ist mit ihrem dreigliedrigen Aufbau dafür gut aufgestellt. Es war richtig, 2012 Beiräte mit Ver-

treten von Politik, Arbeitgebern und Arbeitnehmern bei allen Regionaldirektionen einzurichten. Damit stehen kompetente Berater zur Verfügung, um die regionalen Bedürfnisse umfassend zu bewerten und bestehende Maßnahmen noch besser zu vernetzen. Die jeweiligen Gremien der Selbstverwaltung bzw. Beratung sind dabei zugleich auch immer in der Verantwortung, kritisch zu prüfen, ob die angewandten Instrumente sich an den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit orientieren. Regionale Eigenverantwortlichkeit und Selbstverwaltung sind unersetzliche Erfolgsgaranten für die Arbeitslosenversicherung und müssen weiter gestärkt werden.

2.3 Handlungsbedarf für die Zukunft

Für die Zukunft ist, teilweise innerhalb einer Region, sowohl von Fachkräftemangel als auch gleichzeitig von Arbeitslosigkeit auszugehen (vgl. Kapitel 1.3). Die Arbeitslosenversicherung muss schnell und angemessen auf beide Herausforderungen reagieren. Dazu muss sie sich neben der „flächendeckenden“ Bekämpfung von Arbeitslosigkeit stärker als bisher individuellen Problemlagen und der gezielten Qualifizierung mit Blick auf den regionalen Fachkräftebedarf widmen. Gerade in der Individualbetreuung führt daher kein Weg an der Vergabe von Leistungen auf Basis eines effizienten Leistungswettbewerbs an private Anbieter vorbei.

Die Arbeitslosenversicherung muss auch weiterhin in der Fläche präsent sein und ihre Kunden vor Ort individuell betreuen. Gleichzeitig sind die personellen Ressourcen und das Netz der Agenturen regelmäßig an die gesunkene Kundenzahl anzupassen. Hier muss eine offene Diskussion geführt werden, inwieweit sich die ersten Ansätze zur flexiblen Organisation bewährt haben und weiter ausgebaut werden können. Der eingeschlagene Weg der Konzentration von Aufgaben in den Operativen Services ist richtig. Die Agentur für Arbeit muss künftig neue Organisationsformen finden, um Spezialwissen in schlagkräftigen Einheiten zu bündeln, aber gleichzeitig das Know-How in der Breite der Organisation verfügbar zu machen.

2.4 Bewährte, praxisnahe Projekte in die Breite tragen

Neben den bewährten Förderprogrammen führt die Bundesagentur für Arbeit, zusammen mit regionalen Partnern, auch zahlreiche neuartige Maßnahmen durch. Wo neue Ansätze nicht innerhalb der bestehenden Rahmenbedingungen erprobt werden können, steht dafür das Instrumentarium des § 135 SGB III zur Verfügung. Damit hat die Bundesagentur die Möglichkeit, aber auch die Verpflichtung, ihr Wissen zu nutzen und Ansätze, die sich regional bewährt haben, deutschlandweit zur Anwendung zu bringen. Beispielhaft werden aus der Zusammenarbeit mit den bayerischen Arbeitgeberverbänden empfohlen:

Projekt power(me) – Jugendlichen den Weg in Ausbildung ermöglichen

Das Modellprojekt *power(me)* der bayerischen Metall- und Elektroarbeitgeberverbände bayme vbm ebnet Jugendlichen, die aufgrund ihrer schulischen Leistung bzw. Sozial-

kompetenz bisher eher nicht dafür geeignet waren, den Weg in eine Ausbildung in der M+E Branche. Unternehmen können so qualifizierte Fachkräfte gewinnen, Jugendliche einen qualifizierten Berufseinstieg schaffen. Die Betriebe werden von der Rekrutierung über den Ausbildungsverlauf bis zum -abschluss unterstützt, z. B. mit Coachings und Workshops für Ausbilder. Jugendliche werden von der Berufsorientierung bis zum Ausbildungsabschluss begleitet, z. B. mit Bewerbertrainings und Förderunterricht. Seit Projektstart 2011 konnten rund 154 Jugendliche in Ausbildung vermittelt werden. Die ersten davon haben im Sommer 2013 erfolgreich ihre Ausbildung beendet.

Teilqualifizierung – modularisierte Ausbildung nach Bedarf und Können

Die Anforderungen an ehemals einfache Tätigkeiten steigen. Für Arbeitslose ohne (aktuelle) Qualifikation erhöht sich damit die Eintrittsbarriere, für ältere Beschäftigte mit veraltetem Wissen steigt das Risiko der Erwerbslosigkeit. Teilqualifizierungen sind auf Basis anerkannter Ausbildungsberufe modularisierte Ausbildungsabschnitte, die einzeln durchlaufen werden können. Jedes Modul ist in sich geschlossen und wird mit einer Fachkraftprüfung beendet. Wer alle Bausteine durchläuft, hat anschließend die Möglichkeit, sich für die externe Facharbeiterprüfung anzumelden. Teilqualifizierungen sind dort eine praxisnahe und anschlussfähige Lösung, wo eine Vollqualifizierung nicht möglich ist. Zielgruppe sind insbesondere an- und ungelernte Arbeitnehmer. Ausführlicher ist das Konzept in der vbw Informationsbroschüre zur *Teilqualifizierung* dargestellt.

audit(me) – Qualifikationsadäquate Beschäftigung ausländischer Experten

Fachkräfte sollen ihre Kompetenzen voll auf dem Arbeitsmarkt einbringen, und zwar unabhängig davon, wo die Qualifikationen erworben wurden. Deshalb haben die bayerischen Metall- und Elektro-Arbeitgeberverbände bayme vbm von April 2011 bis März 2012 das Modellprojekt *audit(me)* durchgeführt. Das Projekt richtete sich an Ingenieure, die im Ausland ihren Abschluss erworben haben und in Deutschland nicht qualifikationsadäquat beschäftigt waren. Insgesamt wurden 37 Ingenieure mit Hilfe von Kompetenzchecks und gezielten Maßnahmen bei der Suche nach einem qualifikationsadäquaten Arbeitsplatz unterstützt. 18 Teilnehmer konnten während der Betreuungszeit vermittelt werden. Das Projekt zeigte nachweislich, dass passgenaue Maßnahmen und gezielte Förderung zum Erfolg führen.

Auf die Erfahrungen aus dem Modellprojekt *audit(me)* aufbauend wurde vom Bildungswerk der Bayerischen Wirtschaft die Maßnahme *proing* entwickelt. Das Konzept ist als Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein angelegt, der bundesweit in Anspruch genommen werden kann. Zielgruppe der Maßnahme, die seit dem 15. Oktober 2012 am Standort Nürnberg läuft, sind Akademiker mit Migrationshintergrund und Studienabschluss in ihrer Heimat.

3 Solide Finanzierung der Kernaufgaben sichern

Der Faktor Arbeit darf nicht weiter belastet werden.

3.1 Arbeitslosenversicherung auf elementare Risiken beschränken

Deutschland ist ein starker Wirtschaftsstandort mit einer hohen Exportquote. Entsprechend stark ist der internationale Wettbewerbsdruck, vor allem im Verarbeitenden Gewerbe. Die Arbeitskosten, einschließlich der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, haben damit unmittelbaren Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit.

In diesem Sinne ist es positiv, dass nach einer Auswertung des Statistischen Bundesamtes das Wachstum der Arbeitskosten zwischen 2001 und 2010 unterhalb des EU-Durchschnitts lag. Hierzu beigetragen hat auch die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 Prozent noch im Jahr 2006 auf mittlerweile 3,0 Prozent. In den Jahren 2011 und 2012 kam es hingegen zu einem überdurchschnittlichen Anstieg der Arbeitskosten und damit zu einer Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit. Die Arbeitskosten in der westdeutschen Industrie lagen 2012 nach Angaben des Instituts der deutschen Wirtschaft bei durchschnittlich knapp 39 Euro pro Arbeitnehmerstunde. Nur vier Staaten wiesen höhere Personalkosten auf.

Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung dürfen daher nicht wieder steigen, sondern müssen zumindest auf dem derzeitigen Niveau stabilisiert werden. Mittel- bis langfristig müssen die Spielräume zu Beitragssenkungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit genutzt werden. Dazu muss sichergestellt werden, dass mit Beitragsmitteln keine Zusatzleistungen oder Rundum-Sorglos-Pakete finanziert werden. Die Arbeitslosenversicherung muss sich darauf beschränken, Arbeitslosen für eine angemessene Zeit eine Grundversorgung zu gewährleisten und sie auf einem an die individuellen Umstände angepassten Weg zurück in die Erwerbstätigkeit zu begleiten, beispielsweise durch Qualifizierungen. Andernfalls gefährdet sie letztlich Arbeitsplätze in Deutschland.

Die Höhe des Arbeitslosengeldes muss daher als nachhaltig finanzierbare Basissicherung ausgestaltet werden. Einkommen weit oberhalb des Durchschnittsverdienstes dürfen nicht mehr erfasst und abgesichert werden. Zudem sollte die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ohne Altersdifferenzierung auf höchstens zwölf Monate begrenzt werden, wie dies bereits bis 1985 der Fall war. Ein überlanger Arbeitslosengeldanspruch setzt falsche Anreize und trägt zu längeren Zeiten von Arbeitslosigkeit bei. Gerade für ältere Arbeitslose bauen längere Bezugszeiten keine Brücke in neue Beschäftigung, sondern lediglich in die Frühverrentung. Aus diesem Grund war die erneute Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs für Ältere auf bis zu 24 Monate im Jahr 2008 ein Fehler.

Die Arbeitslosenversicherung muss diejenigen unterstützen, die arbeiten wollen, aber nicht können. Wer Leistungen in Anspruch nimmt, muss dafür bestimmte zumutbare

Gegenleistungen erbringen. Dies sind insbesondere Bemühungen um eine Erwerbstätigkeit und Maßnahmen zu einer marktgängigen Qualifizierung. Einsparpotenziale bestehen in einer stärkeren Konzentration der Maßnahmen im Übergangssystem zwischen Schule und Beruf oder im Bereich der beruflichen Rehabilitation, sowie allgemein durch eine noch stärkere Anwendung des Grundsatzes von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit im Einsatz von Arbeitsförderungsmaßnahmen.

Die größten Potenziale kann freilich die Politik freisetzen. Sie liegen in der Absenkung der Eintrittsbarrieren zurück in den Arbeitsmarkt, beispielsweise durch den Ausbau von Betreuungseinrichtungen, eine Liberalisierung des Arbeitsrechts und den Verzicht auf die staatliche Festlegung von Lohnuntergrenzen. Die Bundesregierung ist aufgefordert, echte Eintrittschancen für eine dauerhafte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu eröffnen.

Mittel, die in Folge gesunkener Arbeitslosigkeit und genutzter Einsparpotenziale nicht mehr benötigt werden, dürfen nicht im System behalten werden. In einem ersten Schritt müssen damit angemessene Kapitalrücklagen gebildet werden (vgl. Kapitel 3.2). Danach müssen die Mittel wieder den Beitragszahlern zufließen.

3.2 Angemessene Finanzausstattung der Bundesagentur sicherstellen

Selbstverständlich benötigt die Arbeitslosenversicherung eine solide Finanzierung, um in Krisenzeiten schnell handlungsfähig zu sein. In diesem Sinne ist es falsch, dass die Bundesregierung den ursprünglich der Bundesagentur für Arbeit zugedachten „Mehrwertsteuereckpunkt“ zwischenzeitlich im Bundeshaushalt belässt. Mit den aktuellen Reserven wären Ausgaben in einer Art und einem Umfang, wie sie zur erfolgreichen Krisenbewältigung 2009 / 2010 eingesetzt wurden, nicht darstellbar ohne zumindest die finanzielle Unabhängigkeit der Bundesagentur für Arbeit zu gefährden. Die Rücklagen müssen daher deutlich erhöht werden. Alternativ zum Aufbau direkter Reserven im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit kann diese Vorsorge auch durch Garantien der Bundesregierung dargestellt werden.

Damit eine nachhaltige Finanzierung der Arbeitslosenversicherung auch künftig gewährleistet bleibt, muss diese zudem von der Finanzierungsverantwortung für eindeutig gesamtgesellschaftliche Aufgaben befreit werden. Solche Aufgaben, wie z.B. das Nachholen des Hauptschulabschlusses oder Ausgaben für Werkstätten für behinderte Menschen, die nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden können, müssen aus Steuermitteln und nicht aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Allein im Jahr 2013 beliefen sich die Ausgaben für gesamtgesellschaftliche Aufgaben auf knapp 4 Mrd. Euro, was rund 12 Prozent der Gesamtausgaben der Bundesagentur für Arbeit entspricht.

3.3 Umverteilung auf europäischer Ebene verhindern

Der ehemalige EU-Sozialkommissar László Andor hat die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung (EU-ALV) in die Diskussion gebracht. Demnach sollen Beiträge in die EU-ALV eingezahlt werden und im Falle von Arbeitslosigkeit aus diesem Fonds Kompensationszahlungen an die Beschäftigten erfolgen. Die Auszahlung soll – je nach Vorschlag – entweder direkt an Arbeitslose oder zweckgebunden an die Arbeitsagenturen erfolgen.

Solche Pläne sind entschieden abzulehnen:

- Eine EU-ALV würde einen dauerhaften finanziellen Transfermechanismus innerhalb der Europäischen Union etablieren und ginge mit einer Vergemeinschaftung der Kosten der Arbeitslosigkeit einher. Sie setzt damit Fehlanreize und behindert notwendige Strukturreformen in Staaten mit verkrusteten Arbeitsmärkten. Eine Vergemeinschaftung der Kosten der Arbeitslosigkeit, die oft die Folge einer verfehlten nationalen Wirtschafts-, Finanz- bzw. Bildungspolitik ist, wäre insbesondere den Menschen in denjenigen Mitgliedstaaten nicht zu vermitteln, die selbst bereits schmerzhaft Reformen am Arbeitsmarkt erfolgreich durchgeführt haben.
- Eine Koppelung des Versicherungsbeitrags und der Entgeltersatzleistung an das jeweilige Gehalt wäre bei einem grenzüberschreitenden Mechanismus ungerecht. Es ist nicht nachvollziehbar, warum Beschäftigte in Ländern mit niedrigem Lohnniveau und niedriger Arbeitslosigkeit (z. B. Tschechien) mit ihren Beiträgen ein vergleichsweise hohes Arbeitslosengeld in Ländern mit eher hohem Lohnniveau und hoher Arbeitslosigkeit (z. B. Frankreich) finanzieren sollten.
- Zudem sind die sozialen Sicherungssysteme und Arbeitsmarktordnungen in den einzelnen Mitgliedstaaten so unterschiedlich, dass vollkommen unklar ist, wie eine EU-ALV darauf abgestimmt werden soll.

Ein schleichender Kompetenzzuwachs der Europäischen Union auf dem Gebiet der Sozialpolitik im Wege einer EU-ALV muss daher verhindert werden.

4 Beitrag der Arbeitslosenversicherung für mehr Beschäftigung in Deutschland

Arbeitslosigkeit reduzieren, Fachkräfte gewinnen.

4.1 Vermittlung in dauerhafte, qualifizierte Arbeit

Die Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt muss sich, mit Blick auf den Einzelfall, immer am Dreiklang *Aktivieren – Qualifizieren – Vermitteln* orientieren.

Die Politik muss dafür den Rahmen richtig setzen. Insbesondere betrifft dies die Vermittlung der notwendigen Basisfähigkeiten für eine spätere berufliche Tätigkeit durch das Schulsystem (Stichwort „Ausbildungsfähigkeit von Jugendlichen herstellen“), geeignete Anreize zur Aufnahme (vollzeitnaher) Beschäftigung und das Absenken von Eintrittsbarrieren in den Arbeitsmarkt. Niedrige Eintrittsbarrieren sind besonders für die erfolgreiche (Re-)Integration von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen notwendig.

Auf diesem Fundament ist die Aufgabe der Arbeitslosenversicherung, integrationswillige Menschen zu stabilisieren, zu qualifizieren und in Einzelfällen auch noch nach Beschäftigungsaufnahme zu betreuen. Dies immer vor dem Ziel, möglichst viele arbeitslose Menschen möglichst schnell und dauerhaft in möglichst hoch qualifizierte Beschäftigung zu bringen.

4.1.1 Aktivieren – Qualifizieren – Vermitteln

Aktivieren – Qualifizieren – Vermitteln bedeutet dabei, jeweils abhängig vom individuellen Ausgangspunkt, vor allem Folgendes:

- *Aktivieren* bezieht sich sowohl auf Menschen, die vorübergehend nicht am Erwerbsleben teilnehmen, als auch auf Personen, für die Potenziale bei Weiterbildung und Höherqualifizierung noch nicht ausgeschöpft sind. Sie müssen wieder für eine Erwerbstätigkeit bzw. eine Weiterqualifizierung gewonnen werden.
- *Qualifizieren* umfasst die Bereiche Erstqualifizierung, im Idealfall durch eine Berufsausbildung, sowie Nach- und Teilqualifizierungen und lebenslanges Lernen.
- *Vermitteln* zielt darauf, jeden Erwerbswilligen auf den Platz zu bringen, an dem er seine Talente optimal einbringen kann.

Dieser universelle Ansatz gilt diskriminierungsfrei für alle Arbeitslosen bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen. Einzelne Personengruppen benötigen dabei häufig spezielle Ansätze, beispielsweise Jugendliche oder Ältere, die die vbw auch in speziellen Positionspapieren ausführlicher thematisiert.

Wie unsere Studie *Arbeitslosigkeit 2035* zeigt, ist mit einem Rückgang der „einfachen Arbeit“ zu rechnen. Geringqualifizierte tragen entsprechend ein besonders großes Risiko, arbeitslos zu werden bzw. länger im Leistungsbezug zu bleiben. Der Anteil der Menschen, die ohne berufliche Ausbildung arbeitslos sind, liegt seit Jahren auf hohem Niveau. Im Jahresdurchschnitt 2013 waren bundesweit 1,28 Millionen Menschen ohne Berufsausbildung arbeitslos, das ist ein Anteil von 43,5 Prozent aller Arbeitslosen.

Die Beschäftigungsfähigkeit eines Arbeitssuchenden wird dabei nicht ausschließlich an einer beruflichen Erstausbildung festgemacht. Entscheidend ist die Relevanz der erworbenen Qualifikation für die angestrebte Stelle. So gilt für formal Unqualifizierte wie für Arbeitslose, die bereits länger nach einer neuen Anstellung suchen, ein ähnliches Prinzip: über teilqualifizierende und fortbildende Maßnahmen einen neuen oder ersten Weg in den Arbeitsmarkt zu finden.

4.1.2 Drehtüreffekte wirkungsvoll verhindern

Eine möglichst schnelle Vermittlung in Arbeit ist grundsätzlich anzustreben. Gleichwohl zeigt die Realität, dass schnelle Vermittlungen in gering- oder unqualifizierte Tätigkeiten häufig lediglich zu kurzen Erwerbsphasen führt. Gerade in konjunkturell besseren Zeiten muss daher der Akzent auf nachhaltigen Vermittlungen liegen. Drehtüreffekte zurück in die Erwerbslosigkeit müssen durch nachhaltige, arbeitsmarktrelevante Qualifizierungen verringert werden. Dazu braucht die Bundesagentur für Arbeit ein Mandat, um bei entsprechender Notwendigkeit auch nach Aufnahme einer Beschäftigung noch zu stabilisieren, um so präventiv einem schnellen Rückfall in Arbeitslosigkeit vorzubeugen. Im Sinne der Nachhaltigkeit ist es richtig, dass zur Erfolgsmessung in der Bundesagentur für Arbeit nun verstärkt auch qualitative Ziele verwendet werden.

Vor diesem Hintergrund ist die von der Bundesagentur für Arbeit angestoßene Handlungsstrategie „INA! – Integration nachhalten“, die bei besonderen Problemlagen auch nach Beschäftigungsaufnahme durch Beratung und begleitende Maßnahmen stabilisierend einsetzt, ausdrücklich zu begrüßen. Dabei stehen den Arbeitnehmern Coaches als Ansprechpartner außerhalb des Betriebs zur Verfügung. Der Wert solcher Anstrengungen wird gesteigert, wenn in der Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren, beispielsweise durch abgestimmte Interventionen der Landespolitik, weitere flankierende Maßnahmen ergriffen werden können.

4.1.3 Beitrag zur Fachkräftesicherung

Die Fachkräftesicherung ist eine der zentralen Herausforderungen zur Sicherung des Produktionsstandorts Deutschland und unseres Wohlstandes. Sie muss daher höchste Priorität in der Politik und der Arbeitsverwaltung genießen. Unser *Aktionsprogramm Fachkräftesicherung* zeigt den notwendigen Handlungsbedarf und konkrete Maßnahmen zur Fachkräftesicherung auf. In Bezug auf die Arbeitslosenversicherung ist das *Handlungsfeld 1 – Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte schneller vermitteln und qualifizieren* von besonderer Bedeutung. Die Bundesagentur für Arbeit kann und

muss aber auch einen wichtigen Beitrag zur Aktivierung der stillen Reserve und zur Zuwanderung ausländischer Fachkräfte leisten.

Schließlich kann die Arbeitslosenversicherung, vor allem bei Älteren, durch Stärkung von Aus- und Weiterbildung dazu beitragen, dass vorhandene Qualifikationen gesichert und zukunftsfähig gemacht werden, so dass das individuelle Risiko auf Arbeitslosigkeit reduziert wird.

4.2 Regionale Märkte ausgleichen

Bei aller positiven Entwicklung am deutschen, insbesondere am bayerischen Arbeitsmarkt, bestehen auch deutlich erkennbare regionale Unterschiede. Mismatches bestehen sowohl zwischen Regionen als auch bezogen auf die nachgefragten bzw. angebotenen Qualifikationen. Häufig finden schlicht Arbeitsplatzangebote und –nachfrage räumlich nicht zusammen. Die Bundesagentur für Arbeit kann durch ihre überregionale Aufstellung einen wichtigen Beitrag leisten und in einem ersten Schritt die offenen Stellen bzw. den regionalen Bedarf transparenter darstellen. Der zweite Schritt wären konkrete Maßnahmen zur Erhöhung der Mobilität. Dies kann sowohl durch individuelle Information und Ansprache als auch durch gezielte Qualifikation auf überregional angebotene Stellen und den konsequenten Einsatz von Fördermöglichkeiten erfolgen. Abschließend wäre zu prüfen, ob die gesetzlichen Anreize bzw. Regelungen zur Zumutbarkeit in der Praxis dazu führen, dass offene Stellen schnell auch durch Arbeitslose aus entfernten Regionen besetzt werden.

In diesem Zusammenhang sind auch Aktivitäten der Bundesagentur für Arbeit positiv zu bewerten, die die innereuropäische Arbeitsmarktmobilität erhöhen.

5 Fazit

Botschaften zur Zukunft der Arbeitslosenversicherung.

Unsere Kernbotschaften zur Arbeitslosenversicherung lauten:

1. Im internationalen Vergleich ist der Arbeitsmarkt in Deutschland, und insbesondere in Bayern, derzeit in sehr guter Verfassung. Die aktuelle Situation in weiten Teilen Bayerns zeigt, dass Vollbeschäftigung ein realistisches Ziel ist.
2. Die Agenda 2010 mit ihrem Grundsatz von Fördern und Fordern und die Flexibilisierung der Arbeitslosenversicherung waren richtig. Die Reformansätze müssen entschieden fortgeführt werden, u. a. mit einer Agenda 2020. Die Beschäftigungserfolge der letzten Jahre dürfen nicht durch eine stärkere Regulierung des Arbeitsmarktes aufs Spiel gesetzt werden.
3. Für die Zukunft ist in Deutschland gleichzeitig von Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit auszugehen. Beide Zustände sind nicht schicksalhaft vorbestimmt, sondern durch geeignete Maßnahmen beeinflussbar.
4. Die Arbeitslosenversicherung muss sich auf die Absicherung elementarer Risiken beschränken. Die Höhe des Arbeitslosengeldes ist als nachhaltig finanzierbare Basissicherung auszugestalten und die maximale Bezugsdauer auf höchstens zwölf Monate zu begrenzen. Zur Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit darf es zu keinen zusätzlichen Belastungen des Faktors Arbeit durch Beitragserhöhungen kommen.
5. Die Bundesregierung hat eine angemessene finanzielle Ausstattung der Bundesagentur für Arbeit sicherzustellen. Überschüsse durch sinkende Arbeitslosigkeit müssen zuerst für den Aufbau von Reserven, anschließend für Beitragssenkungen eingesetzt werden. Gesamtgesellschaftliche Aufgaben müssen aus Steuermitteln finanziert werden, nicht aus Beitragsmitteln. Die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung ist abzulehnen.
6. Kernaufgabe der Arbeitslosenversicherung muss auch weiterhin sein, möglichst viele Menschen nachhaltig in möglichst hoch qualifizierte Beschäftigung zu bringen bzw. zu halten.
7. Arbeitslose sind über den Dreiklang *Aktivieren – Qualifizieren – Vermitteln* zurück ins Erwerbsleben zu integrieren. Dazu brauchen sie individuelle Hilfen und möglichst niedrige Einstiegsbarrieren. Die Politik muss diese weiter absenken und eine nachhaltige Arbeitsvermittlung fördern.
8. Zur Fachkräftesicherung kann die Arbeitslosenversicherung einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie Mobilität von Arbeitskräften fördert und so Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt besser in Einklang bringt.
9. Zur Integration von Arbeitslosen stehen ausreichend Instrumente zur Verfügung. Es kommt darauf an, sie zielgerichtet zum Einsatz zu bringen. Dabei muss stets der Maßstab von Wirkung und Wirtschaftlichkeit angelegt werden.
10. Die Bundesagentur für Arbeit steht in der Verantwortung, innovative Maßnahmen zu fördern und bewährte Instrumente in die Breite zu tragen.

Ansprechpartner

Dr. Bernhard Paa

Abteilung Sozial- und Gesellschaftspolitik

Telefon 089-551 78-215

Telefax 089-551 78 91-215

bernhard.paa@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

Herausgeber:

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Dezember 2014