

Deutsche Bundesbank: Mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt

Auszug zur „Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik

Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik

Die Bundesregierung hat im letzten Jahr mit den ersten beiden Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt damit begonnen, die Strukturen am Arbeitsmarkt aufzulockern. So soll die Vermittlungseffizienz der Arbeitsverwaltung durch intensivere Betreuung der Arbeitslosen, Ausweitung der Betriebskontakte und der zusätzlichen Akquirierung offener Stellen erhöht werden. Weiterhin wurde die monatliche Entgeltgrenze für geringfügige Beschäftigung zum 1. April 2003 von 325 € auf 400 € angehoben und die Abgabenbelastung insbesondere für Nebentätigkeiten hierfür gesenkt. Der Arbeitgeber zahlt lediglich Pauschalabgaben zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie Lohnsteuer von zusammen 25 %. Um das Potenzial haushaltsnaher Dienstleistungen stärker auszuschöpfen, gilt für „Mini-Jobs“ in privaten Haushalten eine geringere Pauschalabgabe in Höhe von nur 12 %. Zudem werden „Mini-Jobs“ in privaten Haushalten steuerlich gefördert. Generell kann neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung nunmehr zusätzlich eine geringfügig entlohnte Nebenbeschäftigung ausgeübt werden, ohne dass diese durch Zusammenrechnung mit der Hauptbeschäftigung versicherungspflichtig wird. Dies entspricht der Regelung, wie sie bereits vor dem 1. April 1999 galt.

Zur Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich wurde zudem für Arbeitsentgelte zwischen 400 € und 800 € („Midi-Jobs“) eine Gleit- beziehungsweise Progressionszone bezüglich der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung geschaffen. Der Arbeitnehmeranteil steigt linear von 4% am Anfang der Gleitzone bis zum vollen Arbeitnehmeranteil von derzeit 21 % am Ende der Gleitzone an.

Über eine intensivere Betreuung der Arbeitslosen, eine Ausweitung der Kontakte zu Unternehmen und der zusätzlichen Akquirierung offener Stellen durch die Bundesagentur für Arbeit soll die Vermittlung von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit beschleunigt und damit die Arbeitslosigkeit insgesamt gesenkt werden. Zur Mobilisierung von Beschäftigungsreserven soll zudem vermittlungsorientierte Zeitarbeit (Leiharbeitnehmer) stärker als bisher genutzt werden. Daher wurden flächendeckend Personal-Service-Agenturen (PSA) eingeführt. Aufgabe der PSA ist es, Arbeitslose an interessierte Unternehmen auszuleihen und die noch nicht Vermittelten in verleihfreien Zeiten zu qualifizieren und weiterzubilden. Die Dauer des Arbeitsvertrages beträgt mindestens neun Monate und soll im Regelfall zwölf Monate nicht übersteigen. Im Zuge der Einführung von PSA wurden Anfang 2004 Beschränkungen bei der Arbeitnehmerüberlassung aufgehoben. So entfielen das besondere Befristungsverbot, das Wiedereinstellungsverbot, das Synchronisationsverbot und die Beschränkung der Überlassungsdauer auf 24 Monate. Stattdessen wurde eine Tarifbindung eingeführt.

Ein weiteres Element der Arbeitsmarktreformen ist die Einführung einer zusätzlichen Förderung von Existenzgründungen („Ich-AG“) für eine dreijährige Erprobungsphase. Wer durch Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit seine Arbeitslosigkeit beendet, hat Anspruch auf einen monatlichen Existenzgründerzuschuss, wobei gewisse Einkommensgrenzen bei der Selbständigkeit gelten. Zudem wurde generell die Existenzgründung im Handwerksbereich erleichtert. Grundsätzlich gilt der „Meisterzwang“ nur noch für 41, statt wie bisher für 94 Handwerksberufe.

Im Rahmen der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik haben traditionelle Instrumente, zu denen insbesondere Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen zu zählen sind, an Bedeutung verloren. An ihre Stelle treten zunehmend Maßnahmen, die auf eine direkte Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt abzielen. Zudem sind - bereits beginnend mit dem Job-AQTIV-Gesetz - unter dem Motto „Fördern und Fordern“ die Kriterien für eine Registrierung als Arbeitsloser strenger gefasst worden.



Anfang 2005 wird für erwerbsfähige Hilfsbedürftige die Arbeitslosenhilfe beziehungsweise die Sozialhilfe durch das so genannte Arbeitslosengeld II ersetzt. Diese neue Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts unterliegt einer Bedürftigkeitsüberprüfung und entspricht in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe. Im Hinblick auf den Arbeitsmarkt gilt dabei, dass für Bezieher von Arbeitslosengeld II grundsätzlich jede Arbeit zumutbar ist. Erwerbsfreibeträge sollen den Transferempfänger motivieren, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen. Schließlich wird ab dem Jahr 2006 die Höchstdauer für den Anspruch auf Arbeitslosengeld grundsätzlich auf zwölf Monate und für Personen über 55 Jahre auf 18 Monate begrenzt; damit sollen ebenfalls die Anreize für eine Arbeitsaufnahme erhöht werden.

Alle Maßnahmen müssen sich daran messen lassen, inwieweit sie einen dauerhaften Beitrag zu einem effizienteren Arbeitsmarktausgleich leisten und so Wachstum und Strukturwandel fördern. Besonders wichtig ist es, die Arbeitsmarktchancen von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten zu verbessern und so die Entstehungsbedingungen für neue Langzeitarbeitslosigkeit effektiver zu bekämpfen.

In Anbetracht der erst kurzen Wirkungsphase und der Tatsache, dass einige Veränderungen nicht vor 2005 beziehungsweise 2006 in Kraft treten, lässt sich der Erfolg des Maßnahmenkatalogs derzeit noch nicht abschätzen. Dies gilt schon allein deshalb, weil viele der Reformmaßnahmen Zeit benötigen, um ihre volle Wirkung zu entfalten. Hinsichtlich der statistischen Grundlagen gibt es noch Lücken und Unschärfen. So divergieren beispielsweise die Angaben zu den geringfügig Beschäftigten zwischen Bundesagentur für Arbeit und Bundesknappschaft, die seit April 2003 hierfür die zentrale Meldestelle ist. Angaben zu den „Midi-Jobs“ sind zurzeit lediglich anhand der Angaben aus dem IAB-Betriebspanel verfügbar. Danach nutzten in Westdeutschland 3 % und in Ostdeutschland 4 % der Beschäftigten diese Form der Erwerbstätigkeit. Hoch im Kurs stand nach dem Ausweis der Bundesagentur für Arbeit die neue Form der Selbständigkeit. Im Juli kamen 150 000 Personen in den Genuss der Bezuschussung für eine Ich-AG. Allerdings bleibt abzuwarten, wie viele der Neugründungen sich am Markt behaupten können. In PSA wurden zuletzt lediglich rund 26 000 Personen betreut. Reine Vermittlungsquoten, die oft genannt werden, sind kaum aussagekräftig, zumal sie - abgesehen von Mitnahmeeffekten - über die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse keine Auskunft geben können. Hieran wird auch deutlich, dass von der Anzahl der geförderten Personen nicht auf das Entlastungsvolumen geschlossen werden darf.

Das statistische Bild zeigt aber zumindest, dass am Arbeitsmarkt nach langer Zeit einiges in Bewegung gekommen ist. Zudem ist die Abkehr von der aktiven Arbeitsmarktpolitik alter Prägung zu begrüßen. Sie war mit hohen fiskalischen Kosten verbunden, konnte de facto aber mit nur bescheidenen Ergebnissen aufwarten. Auch die stärkere Betonung der Aktivierungsmaßnahmen ist geeignet, den Suchprozess am Arbeitsmarkt zu verbessern und die Aussagekraft der Arbeitslosenstatistik zu erhöhen. Nicht zuletzt die Entschärfung der „Progressionsfalle“ im Transferbereich auf Grund der neu festgelegten Erwerbsfreibeträge beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zielt in die richtige Richtung. Die Neuregelung bei den „Mini-“ und „Midi-Jobs“ zeigt im Übrigen die wichtige Rolle der Arbeitskosten insbesondere für Geringqualifizierte und einfache Tätigkeiten.

Weiterer Handlungsbedarf in der Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik

Vor allem kommt es darauf an, den Abgabenkeil am Arbeitsmarkt generell zu verringern. Insbesondere wegen der spürbaren Anhebung der Beitragssätze zur Sozialversicherung hat sich der Anteil der Abgaben in Form von Beiträgen zur Sozialversicherung und Lohnsteuer an den Arbeitskosten von 43 % im Jahr 1991 auf 48 1/2 % im Jahr 1997 erhöht, was sich zweifelsohne negativ auf die Arbeitsnachfrage auswirkte. Zwar ging die Abgabenbelastung bis zum Jahr 2001 leicht auf 47 1/4 % zurück, doch in den letzten beiden Jahren war ein erneuter Anstieg auf gut 48 % zu verzeichnen. Das bedeutet, dass von jedem Euro, der dem Arbeitgeber an Kosten für einen Arbeitnehmer entstehen, diesen nur knapp 52 Cent erreichen. In realer Betrachtung sieht die Bilanz der letzten 13 Jahre hinsichtlich des Abgabenkeils noch ungünstiger aus. Denn die Verbraucherpreise, die für den Konsumenten der entscheidende Maßstab zur Ermittlung seiner realen Netto-Arbeitseinkommen sind, nahmen mit jahresdurchschnittlich knapp 2 % um fast einen halben Prozentpunkt pro Jahr stärker zu als die Produzentenpreise vor Steuern, gemessen am BIP-Deflator zu Faktorkosten. Im Ergebnis erhöhten sich die realen Ar-



beitskosten je Arbeitnehmerstunde seit 1991 um gut 24 % beziehungsweise um 1,8% pro Jahr, während die realen Netto-Verdienste je Arbeitnehmerstunde nur um 8 % beziehungsweise um 0,7 % pro Jahr gestiegen sind.

Die in den letzten Jahren ergriffenen Maßnahmen haben sicherlich dazu geführt, dass der Arbeitsmarkt in Deutschland sowohl im Hinblick auf die institutionellen Rahmenbedingungen als auch in Bezug auf kollektive Lohnfindung und Arbeitszeit flexibler geworden ist. Insofern besteht die berechtigte Hoffnung, dass die nun in Gang gekommene konjunkturelle Erholung in Deutschland mit zeitlicher Verzögerung auch auf den Arbeitsmarkt ausstrahlen wird. Es ist aber fraglich, ob dies ausreicht, die Arbeitslosigkeit hier zu Lande in großem Umfang zu vermindern. Insbesondere wegen des weiter zunehmenden internationalen Wettbewerbs um Produktionsstandorte und Arbeitsplätze wird der Druck, die Anpassungsfähigkeit zu verbessern, auch in Zukunft hoch bleiben oder sich sogar noch verstärken. Insofern sind weitere Anstrengungen bei den Lohnstrukturen notwendig, um das bislang brachliegende Arbeitskräftepotenzial produktiv zu nutzen. Zudem sollten die in den letzten 20 Jahren vorgenommenen pauschalen Verkürzungen der Wochenarbeitszeiten, denen ohnehin kein beschäftigungspolitischer Erfolg beschieden war, von Regelungen abgelöst werden, die den betrieblichen Erfordernissen, aber auch den Interessen der Arbeitnehmer besser gerecht werden.

Auch der Gesetzgeber ist aufgefordert, seinen Beitrag zur weiteren Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zu leisten. Dabei ist vor allem daran zu denken, dass die Regeln des Kündigungsschutzes einen wesentlichen Einfluss auf das Einstellungsverhalten der Unternehmen haben. Zudem sollte das Günstigkeitsprinzip, das nur dann Abweichungen vom Tarifvertrag zulässt, wenn sie zu Gunsten des Arbeitnehmers ausfallen, um Aspekte der Arbeitsplatzhaltung erweitert werden. Darüber hinaus gilt es, wie geplant, den Abgabenkeil am Arbeitsmarkt weiter zu verringern. Bei alledem sollte die individuelle Vertragsfreiheit gestärkt werden. Von der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes ist dagegen abzuraten. Die Löhne sollten vor allem eine Steuerungsfunktion am Arbeitsmarkt ausüben und nicht durch gesetzliche Eingriffe für sozialpolitische Ziele eingesetzt werden. Aus beschäftigungspolitischen Überlegungen wäre ein Mindestlohn kontraproduktiv und würde den Zielen der jetzigen Arbeitsmarktreform zuwiderlaufen.

Nach: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 2004

