

# Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2004

## Herbstgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute

### Zur Arbeitsmarktpolitik

In den vergangenen Jahren hat die Bundesregierung damit begonnen, die Arbeitsmarktpolitik neu auszurichten. Ziel ist es, die Effizienz der Arbeitsvermittlung zu steigern, neue Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere im Niedriglohnbereich zuschaffen und die Flexibilität am Arbeitsmarkt zu erhöhen. Die Regierung erhofft sich davon einen deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit, aber auch Entlastungen in den öffentlichen Haushalten.

Ein Teil der 2003 neu eingeführten Instrumente ist überraschend stark in Anspruch genommen worden. So gab es im September dieses Jahres bereits knapp 165 000 Ich-AGs. Auch die Zahl der Minijobs ist seit der im April 2003 in Kraft getretenen Neuregelung stark gestiegen. Die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten stieg bis zum Sommer dieses Jahres um etwa 600 000. In ähnlicher Größenordnung erhöhte sich die Zahl der Nebenjobs von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Eine rege Inanspruchnahme der neuen Instrumente ist aber noch kein Gradmesser für den Erfolg der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik. So lässt sich derzeit nur schwer abschätzen, wie dauerhaft die neu geschaffenen Arbeitsplätze sind. Vor allem bei den Ich-AGs sind in dieser Hinsicht erhebliche Zweifel angebracht. Da hier – anders als beim traditionellen Übergangsgeld – bis zum Sommer dieses Jahres kein tragfähiges Geschäftskonzept vorgelegt werden musste, spricht einiges dafür, dass viele Ich-AGs noch während oder spätestens nach Ablauf der degressiv gestalteten Förderung wieder aufgeben werden, zumal die Zuschüsse nach Ablauf des ersten Jahres kaum mehr die Sozialbeiträge der Existenzgründer decken. Nicht zuletzt des halb haben sich wohl die Abgänge von Ich-AGs im Laufe dieses Jahres deutlich erhöht; im September machten sie bereits 50 % der Zugänge aus.

Ferner sind die neuen Instrumente, wie von den Instituten schon mehrfach betont, mit beträchtlichen Mitnahme- und Verdrängungseffekten verbunden. Dies gilt auch für die Minijobs. Sie haben zwar die Attraktivität einer Beschäftigung im Niedriglohn-bereich spürbar erhöht. Darüber hinaus haben sie dazu beigetragen, Tätigkeiten aus der Schattenwirtschaft in die „offizielle“ Wirtschaft zurückzuverlagern, vor allem bei privaten Haushalten. Der kräftige Anstieg der Minijobs hat die Zahl der Arbeitslosen aber kaum vermindert, was vermuten lässt, dass die zusätzlichen Beschäftigten in erster Linie aus der Stillen Reserve kamen. Die Subventionierung der Minijobs hat wohl auch den Prozess der Umwandlung von Vollzeit- in Teilzeitarbeitsplätze forciert und zur Erosion der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beigetragen. Sie hat damit indirekt die Probleme in der Sozialversicherung verschärft. Die Neuregelung der Minijobs weist aber noch weitere Inkonsistenzen auf. So ist nicht plausibel, warum auch Nebenjobs von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten weitgehend von der Sozialversicherungspflicht befreit sind. Für manche dieser Arbeitnehmer könnte es sogar günstiger sein, ihre Tätigkeit einzuschränken und stattdessen einen subventionierten Zweitjob anzunehmen. Auch ist nicht unbedingt einzusehen, warum Minijobs mitarbeitender Familien-angehöriger subventioniert werden und hier nicht, wie bei Doppelverdienern üblich, beim Heranziehen zu Steuern das Haushaltseinkommen zugrunde gelegt wird.

Die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe soll den vorläufigen Abschluss der Arbeitsmarktreformen bilden. Damit soll das wenig effiziente Nebeneinander von bundeseigenen Arbeitsagenturen und kommunalen Sozialämtern beendet werden. Das Ziel von Hartz IV ist es, die Betreuung all derjenigen, die aus der Leistung der Arbeitslosenversicherung heraus und in die bedarfsorientierte Grundsicherung hineinfallen, in einer Hand zu bündeln. Dabei steht die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt im Vordergrund. Nach dem im Sommer gefundenen Kompromiss wird die Betreuung

größtenteils durch Arbeitsgemeinschaften aus Vertretern von Arbeitsämtern und Kommunen erfolgen. Im Rahmen einer Experimentierklausel können die Kommunen aber auch für eine alleinige Betreuung optieren. Diese Lösung ist allerdings nicht unproblematisch, da es Reibungsverluste durch unterschiedliche Organisationsformen und Zuständigkeiten innerhalb eines Arbeitsamtsbezirks oder bei einem späteren Wechsel in der Zuständigkeit geben kann.

Das neue ALG II ist mit Leistungskürzungen für Bezieher von Arbeitslosenhilfe verbunden, was zu heftigen Protesten geführt hat. Wie hoch die Belastungen der Arbeitslosenhilfeempfänger ausfallen werden, lässt sich derzeit nur grob abschätzen. Die Einbußen dürften aber im Allgemeinen zunächst nicht so gravierend sein wie vielfach befürchtet, weil Übergangsregelungen bestehen. Finanzielle Nachteile haben in erster Linie diejenigen, die vor ihrer Arbeitslosigkeit ein überdurchschnittliches Arbeitseinkommen hatten oder deren Lebenspartner ein eigenes Einkommen beziehen. Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger stehen sich dagegen schon wegen des Einbeziehens in die Sozialversicherung in der Regel sogar besser. Im Gegenzug zu den verschärften Anrechnungsvorschriften sieht Hartz IV eine bessere Betreuung der Langzeitarbeitslosen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt vor. Erfahrungen aus Nachbarländern zeigen, dass eine intensivere Betreuung dazu beitragen kann, Langzeitarbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Im kommenden Jahr soll zu-nächst die Betreuung Jugendlicher intensiviert werden, die für ältere Langzeitarbeitslose erst in den nachfolgenden Jahren.

Im Rahmen von Hartz IV ist auch vorgesehen, die Zuverdienstmöglichkeiten für Bezieher von Arbeitslosenhilfe zu verbessern. Die ins Auge gefasste Regelung ist allerdings wenig erfolgversprechend, sie dürfte nur einen geringen Anreiz zur Aufnahme oder Aufrechterhaltung einer Erwerbstätigkeit geben. Ferner sollen für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger, die voraussichtlich in absehbarer Zeit keine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt finden, zusätzliche Arbeitsgelegenheiten im kommunalen und sozialen Bereich – so genannte „1-Euro-Jobs“ – geschaffen werden. Für diese Tätigkeit soll eine Mehraufwandsentschädigung zusätzlich zum ALG II gezahlt werden. Unter sozialen Aspekten ist es zu begrüßen, dass auch Langzeitarbeitslose wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden sollen. Diese Regelung birgt allerdings auch Probleme. So dürften Kommunen und Wohlfahrtsverbände „reguläre“ Tätigkeiten in „1-Euro-Jobs“ umwandeln, womit angesichts leerer Kassen durchaus zu rechnen ist. Bei den in Hartz IV vorgesehenen begrenzten Zuverdienstmöglichkeiten für Bezieher von ALG II könnte es attraktiver sein, eine gemeinnützige Tätigkeit statt eines Minijobs am ersten Arbeitsmarkt anzunehmen. Dies würde der Intention von Hartz IV entgegenlaufen. Wegen der Gefahr von Verdrängungseffekten und falscher Anreizstrukturen sollten zusätzliche gemeinnützige Tätigkeiten sowohl vom Umfang her als auch zeitlich begrenzt werden.

Die Institute haben bereits mehrfach betont, dass die von der Regierung auf den Weg gebrachten Arbeitsmarktreformen ein Schritt in die richtige Richtung sind. Sie sind durchaus geeignet, die Arbeitsvermittlung effektiver zu gestalten, die Intensität der Arbeitssuche zu erhöhen, Suchprozesse abzukürzen und damit auch die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verringern. Die Institute haben jedoch auch immer davor gewarnt, allzu große Hoffnungen auf die Arbeitsmarktpolitik zu setzen. Der rück-läufige Trend beim Arbeitsvolumen wird durch die bisherigen Reformmaßnahmen der Arbeitsmarktpolitik allenfalls etwas gebremst. Vor allem trägt sie aber wenig dazu bei, die Erosion der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu stoppen.

Nach: Wochenbericht DIW, Berlin, Nr. 43-2004

