

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Jahresgutachten 2004/05

Auszug aus dem fünften Kapitel Punkt IV. Dynamische und wettbewerbsfähige Arbeitsmärkte als Wachstumsmotoren

Reformen am Arbeitsmarkt: Zielführende Regelungen wirken lassen

Das Jahr 2004 war durch vielfältige Überlegungen und gesetzgeberische Maßnahmen im Rahmen der Umsetzung der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission) gekennzeichnet. Zum einen hatten sich eine Reihe von bereits im letzten Jahr beschlossenen Regelungen weiterhin einem Praxistest zu unterziehen, wie etwa die Personal-Service-Agenturen, Ich-AGs sowie Mini-Jobs. Zum anderen beherrschte die zeitweise erbittert geführte Auseinandersetzung um die für den 1. Januar 2005 beschlossene Einführung des Arbeitslosengelds II und seine Gestaltung im Vierten Gesetz für Reformen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) die öffentliche und politische Diskussion.

Arbeitslosengeld II

Mit der Einführung des Arbeitslosengelds II werden die beiden steuerfinanzierten und bedürftigkeitsorientierten getrennten Systeme der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen zusammgeführt (Ziffern). Dieser Reformschritt ist insgesamt gesehen zielführend und verdient Anerkennung. Denn im Kern geht es darum, für die Empfänger dieser Unterstützungszahlungen genügend wirksame Anreize zu schaffen, eine Arbeit in Form eines regulären Beschäftigungsverhältnisses aufzunehmen. Die Stärkung dieser Anreize soll neben einer intensiveren Betreuung der Arbeitslosen und strengeren Zumutbarkeitsregeln dadurch erreicht werden, dass das Niveau der Unterstützungszahlungen für arbeitsfähige, aber arbeitslose Empfänger von Arbeitslosenhilfe gesenkt und gleichzeitig eine großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeit erlaubt wird, so dass sich der Arbeitende immer besser stellt als der Nicht-Arbeitende.

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Reformkurs zu Recht durch lautstarke Proteste einzelner Gruppierungen nicht beirren lassen. Möglicherweise liegt eine Ursache für Fehltritte in der Öffentlichkeit in der Namensgebung „Arbeitslosengeld II“. Sie suggeriert in Anlehnung an das bisherige Arbeitslosengeld, das Arbeitslosengeld II finanziere sich aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung, es handele sich also um eine den Lebensstandard sichernde Versicherungsleistung. Das Arbeitslosengeld II ist aber keine Versicherungsleistung, sondern eine steuerfinanzierte Fürsorgeleistung, die Bedürftigkeit voraussetzt. Sie stellt eine Leistung der Gesellschaft für diejenigen dar, welche ihrer Hilfe bedürfen, und selbstverständlich hat der Gesetzgeber das Recht zu prüfen, inwieweit tatsächlich Bedürftigkeit vorliegt.

Für eine quantitative Einschätzung der Wirkungen des Arbeitslosengelds II ist es noch zu früh, weil die Regelungen erst zu Beginn des nächsten Jahres in Kraft treten, möglicherweise eine Reihe von Übergangsproblemen zu bewältigen ist und es ohnehin Zeit dauert, bis sich die Wirkungen der Reformmaßnahmen voll entfalten. Positive Arbeitsplatzeffekte sind gleichwohl deshalb zu erwarten, weil der Anspruchslohn der Empfänger von Arbeitslosengeld II im Durchschnitt sinkt, also das Arbeitsentgelt, welches er mindestens erzielen möchte, damit er sich für eine Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt entscheidet. Für Bezieher des Arbeitslosengelds II ist grundsätzlich jede Arbeit zumutbar, und die Aufnahme eines regulären Beschäftigungsverhältnisses soll durch eine niedrigere Grenzbelastung des zusätzlich verdienten Arbeitseinkommens stärker als bisher motiviert werden.



Inwieweit die Regelungen des Arbeitslosengelds II hinsichtlich eines Beschäftigungsaufbaus greifen, hängt aber nicht nur von der Wirkung der verstärkten Anreize zur Arbeitsaufnahme ab, sondern auch davon, ob eine genügend hohe Anzahl von Arbeitsplätzen durch ein günstiges gesamtwirtschaftliches Umfeld und eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik geschaffen wird. Sollten sich die erwarteten Beschäftigungseffekte als zu gering erweisen, müssten Nachbesserungen ins Auge gefasst werden, also zum einen bei der Ausgestaltung des Arbeitslosengelds II zwecks Erhöhung der Arbeitsanreize und zum anderen in Form einer stärkeren Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur im Niedriglohnbereich. Der Anfang nächsten Jahres zu erwartende Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit aufgrund der erstmaligen Erfassung bislang nicht als arbeitslos registrierter erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger sagt noch nichts über die Wirksamkeit dieser Reform aus (Ziffern).

Um beim Arbeitslosengeld II die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu verbessern, wurde im Vergleich zu den Regelungen bei der Sozialhilfe die Transferenzugsrate im Bereich von Bruttoeinkommen zwischen 400 Euro und 900 Euro gesenkt und der Auslaufbereich erweitert - gegenzurechnen ist jedoch der Wegfall des bisherigen Basisfreibetrags. Allerdings sind die Grenzbelastungen mit rund 85 vH bei Bruttoeinkommen unter 400 Euro und oberhalb von 900 Euro noch sehr hoch. Es wird sich zeigen müssen, ob dies ausreicht, die Betroffenen zur Arbeitsaufnahme zu bewegen. Des Weiteren birgt die Zuweisung von Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem zweiten Arbeitsmarkt, also von Tätigkeiten, die im öffentlichen Interesse liegen, aufgrund der damit verbundenen „Mehraufwandsentschädigung“ von ein bis zwei Euro je Stunde die Gefahr, dass eine Arbeitsaufnahme auf dem zweiten Arbeitsmarkt lohnender ist als auf dem regulären Arbeitsmarkt (Ziffern). Damit ist die Möglichkeit einer nicht gewollten Aufblähung des zweiten Arbeitsmarktes verbunden. Zu bedenken ist aber, dass die Zuweisung einer Arbeitsgelegenheit auf dem zweiten Arbeitsmarkt, die eine Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde darstellt, einen Test auf Arbeitswilligkeit bietet.

Sollte sich zeigen, dass die durch das Arbeitslosengeld II geschaffenen Arbeitsanreize nicht ausreichen, könnten Vorschläge des Sachverständigenrates und anderer Institutionen, wie etwa des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, herangezogen werden (JG 2002 Kasten 11).

Das Modell des Sachverständigenrates enthält - grob skizziert - drei Vorschläge. Der Regelsatz für arbeitsfähige Bezieher von Unterstützungszahlungen sollte abgesenkt werden. Im Gegenzug können in höherem Umfang Arbeitseinkommen bezogen werden, ohne dass diese (ganz) auf die Leistungen der Mindestsicherung angerechnet werden. Finden die Betroffenen trotz erkennbarer Anstrengungen keinen Arbeitsplatz, können sie ihre Arbeitskraft kommunalen Beschäftigungsagenturen zur Verfügung stellen, um das bisherige Leistungsniveau der Mindestsicherung - also dasjenige vor der Absenkung der Unterstützungszahlungen - zu erhalten.

Von den Grundzügen her betrachtet entspricht das Arbeitslosengeld II zwar der Konzeption des Sachverständigenrates, jedoch sieht diese eine stärkere Absenkung und dafür eine geringere Transferenzugsrate vor - wohlgedacht: für Tätigkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt -, so dass sich die Grenzbelastung beispielsweise für einen Alleinstehenden im relevanten Einkommensbereich (Teilzeitstelle im Niedriglohnbereich) auf etwa 68 vH beläuft und nicht über 82 vH steigt. Eine stärkere Senkung der Grenzbelastung verbessert sicherlich die Anreize zur Arbeitsaufnahme im ersten Arbeitsmarkt, jedoch würde dies den Abschmelzpunkt des Einkommens nach oben verschieben, ab welchem der Anspruch auf Arbeitslosengeld II erlischt, damit einen größeren Personenkreis in die Berechtigung einbeziehen und die Kosten erhöhen (JG 2002 Ziffer 448).. Die beim Arbeitslosengeld II als „Mehraufwandsentschädigung“ bezeichneten Zahlungen in Höhe von ein bis zwei Euro bei einer Tätigkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt entsprechen konzeptionell den Hinzuverdienstmöglichkeiten bei den kommunalen Beschäftigungsagenturen gemäß dem Modell des Sachverständigenrates, wobei aber, wie dargelegt, eine Arbeit im zweiten Arbeitsmarkt weniger lohnend als auf dem regulären Arbeitsmarkt sein muss.

Mit großem Nachdruck muss in diesem Zusammenhang auf die Verantwortung der Tarifvertragsparteien aufmerksam gemacht werden. Sie haben in der Vergangenheit einen Teil der Probleme im Bereich gering qualifizierter Arbeit durch überproportionale Anhebungen unterer Lohngruppen oder deren Wegfall mit verursacht. Sie dürfen sich nicht aus der Verantwortung stehlen und diese dem Staat als



Reparaturbetrieb lohnpolitischen Fehlverhaltens überlassen. Vielmehr sollten die Tarifvertragsparteien sich aktiv an der Lösung der Arbeitsmarktprobleme beteiligen und die qualifikatorische Lohnstruktur weiter nach unten spreizen. Dieses Erfordernis hat der Sachverständigenrat seit geraumer Zeit Jahr für Jahr angemahnt, geschehen ist indes zu wenig.

Mit der Umsetzung des Arbeitslosengelds II in die Praxis sind einige weitere Probleme verbunden. Das Gezerre im politischen Raum, insbesondere im Vermittlungsausschuss, über die Zuständigkeiten bei der Durchführung der Bestimmungen des Arbeitslosengelds II hat die rechtzeitige Implementierung nicht nur erschwert, sondern auch zu einer reichlich unübersichtlichen Gemengelage zwischen Bund, Kommunen und Bundesagentur für Arbeit geführt. Hinzu kommt eine ganze Reihe von Problemen bei der praktischen Umsetzung, wie beispielsweise unterschiedliche Besoldungsstrukturen der Mitarbeiter der Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit in den von ihnen gebildeten Arbeitsgemeinschaften oder die rechtzeitige Implementierung einer funktionsfähigen Software zur Abwicklung der Zahlungen des Arbeitslosengelds II. Des Weiteren werden die Kommunen daran interessiert sein; möglichst viele der in Frage kommenden Personen als erwerbsfähig einzustufen, weil diese dann Arbeitslosengeld II seitens der Arbeitsagenturen erhalten. Das Problem wird möglicherweise dadurch verschärft, dass die Kommunen über ihre Funktionsträger regelmäßig in den Verwaltungsausschüssen der Agenturen für Arbeit vertreten sind, insbesondere dann, wenn sie als eine der 69 Kommunen von ihrem Optionsrecht auf selbständige Durchführung Gebrauch gemacht haben und somit Wettbewerber der Arbeitsagenturen sind.

Allerdings ergibt das Nebeneinander von Arbeitsgemeinschaften, Kooperationen und Optionsmodell nunmehr die Möglichkeit, diese Modelle auszuprobieren und auf ihre Tauglichkeit hin zu überprüfen (Ziffern). Angesichts zahlreicher Unwägbarkeiten der Vorteile und Nachteile einzelner Modellvarianten kann man dieser Experimentierphase trotz allen Hin und Hers gleichwohl noch etwas Gutes abgewinnen.

Weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Die im Ersten und Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I und II) eingeführten Personal-Service-Agenturen, Ich-AGs und Mini-Jobs hatten nach ihrer Einführung im Jahr 2003 in diesem Jahr die von der Hartz-Kommission in Aussicht gestellten Erfolge - welche sich die Bundesregierung in ihrem quantitativen Umfang wohlweislich nicht zu eigen gemacht hat - unter einen ersten Beweis zu stellen. Dieser gelang bisher nur bedingt.

Die flächendeckend eingeführten Personal-Service-Agenturen (PSA) sollen Arbeitslose an Unternehmen ausleihen und gleichzeitig noch nicht vermittelte Arbeitslose weiterqualifizieren. Gleichzeitig stellen sie einen Test auf Arbeitswilligkeit der betreffenden Arbeitslosen dar, denn eine solche kann nach aller Erfahrung nur dadurch überprüft werden, dass ein konkretes Arbeitsplatzangebot erfolgt. Die Dauer des Arbeitsvertrags beläuft sich auf mindestens neun Monate und in der Regel auf höchstens ein Jahr. Mit der Einführung der Personal-Service-Agenturen wurden Anfang dieses Jahres einige Beschränkungen bei der Arbeitnehmerüberlassung aufgehoben, wie beispielsweise das Wiedereinstellungsverbot, das Synchronisationsverbot und das besondere Befristungsverbot sowie die bisherige zeitliche Begrenzung der Überlassungsdauer. Allerdings wurde eine Tarifbindung vorgeschrieben, die in ihren Konsequenzen für dieses Arbeitsmarktsegment noch nicht abschließend beurteilt werden kann.

Die Anzahl der in Personal-Service-Agenturen Beschäftigten - nach Bekunden der Hartz-Kommission das „Herzstück“ ihrer Vorschläge - verharren bei rund 27 600 Personen. Nach Vorstellungen der Hartz-Kommission sollte sich diese Anzahl auf rund 150 000 bis 250 000 Personen belaufen, der Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 5. November 2002 rechnete für das erste Jahr mit rund 50 000 in Personal-Service-Agenturen geförderten Personen. Bisher konnten knapp 21 000 Arbeitslose über eine Personal-Service-Agentur in eine reguläre Beschäftigung vermittelt werden. Allerdings muss es einer sorgfältigen Evaluation vorbehalten bleiben zu prüfen, ob diese Personen nicht auch ohne Personal-Service-Agentur einen entsprechenden Arbeitsplatz gefunden hätten und inwieweit zum einen



der erhoffte „Klebeeffekt“ über den bisherigen Vermittlungserfolg der bestehenden Leiharbeitsunternehmen hinaus geht und zum anderen den befürchteten „Drehtüreffekt“ überkompensiert. Es liegt auf der Hand, dass eine ernsthafte Evaluation der Personal-Service-Agenturen Zeit und aussagekräftige Daten benötigt. Die üblicherweise publizierten Vermittlungsquoten erfüllen die Anforderungen an eine fundierte Evaluation der Personal-Service-Agenturen nicht. Daher müssen vor einem endgültigen Urteil die Resultate der begonnenen einschlägigen Untersuchungen abgewartet werden.

Gemessen an den Erwartungen stellt die bisherige Entwicklung der Personal-Service-Agenturen ein enttäuschendes Ergebnis dar. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen. Die geringe Anzahl der Teilnehmer kann wohl unter anderem auf die Schwäche auf dem Arbeitsmarkt und die damit einhergehende allgemein schrumpfende Anzahl an Zeitarbeitskräften sowie die eingeführte Tarifbindung zurückgeführt werden. Hinzu kommen dürften bürokratische Hemmnisse und ein zu hoher Verwaltungsaufwand für die einzelnen Arbeitsagenturen. Das mag zu einem beachtlichen Teil dem gesetzlichen Zwang geschuldet sein, dass jeder Arbeitsagenturbezirk eine Personal-Service-Agentur einzurichten hat, selbst dort, wo dies etwa aufgrund einer desolaten Arbeitsmarktsituation oder in Ermangelung eines erfahrenen Leiharbeitsunternehmens wenig Sinn macht. Daher könnte der Gesetzgeber eine freiwillige Einrichtung von Personal-Service-Agenturen durch die lokalen Arbeitsagenturen ins Blickfeld nehmen und es stattdessen den örtlichen Arbeitsagenturen mehr als bisher anheim stellen, eine auf die spezifischen regionalen Gegebenheiten ausgerichtete Kooperation mit (ortsansässigen) Leiharbeitsunternehmen zu vertiefen. Auf diese Weise ließen sich zumindest Kosteneinsparungen realisieren.

Hingegen erwiesen sich die Ich-AGs von der bloßen Anzahl des Teilnehmerbestands her betrachtet schon als vielversprechender, immerhin wurde die Aufnahme einer selbständigen Beschäftigung mit Hilfe des Existenzgründungszuschusses im Jahr 2004 in über 180 000 Fällen gefördert.

Die Regelungen der Ich-AGs in der bisherigen Form waren anfällig gegenüber einem Missbrauch, jedoch hat der Gesetzgeber versucht, diesem durch Korrekturen einen Riegel vorzuschieben. Schon jetzt prüfen die Arbeitsagenturen intern die Geschäftsidee und gewähren bei Zweifeln den Existenzgründungszuschuss nur zeitlich befristet. Ab nächstem Jahr ist die Stellungnahme eines fachkundigen Dritten zum Geschäftsplan eine Voraussetzung für die Gewährung eines Existenzgründungszuschusses. Gegebenenfalls ist zu erwägen, dessen Weiterzahlung etwa ein halbes Jahr nach seiner Gewährung von dem Nachweis einer Geschäftstätigkeit abhängig zu machen. Hingegen hat sich bislang die Befürchtung solcher Mitnahmeeffekte nicht bestätigt, aufgrund deren der überwiegende Teil der Empfänger von Arbeitslosengeld - und nur diese Arbeitslosen können einen Existenzgründungszuschuss beantragen - kurz vor dessen Auslaufen in eine Ich-AG wechseln würden (Ziffern). Alles in allem ergibt sich damit eine bisher eher positive Einschätzung der Ich-AGs. Gleichwohl bleibt abzuwarten, inwieweit sie sich am Markt behaupten und zwar im Vergleich mit dem nicht auf diese Weise subventionierten Gründungsgeschehen.

Die zum 1. April 2003 in Kraft getretene Reform der geringfügigen Beschäftigung (Mini-Jobs) betraf unter anderem geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse, neben der geringfügigen Beschäftigung in Privathaushalten und der kurzfristigen Beschäftigung (JG 2003 Ziffer 247). Über die Anzahl der geringfügig entlohnten Beschäftigten liegen unterschiedliche Angaben vor, sie dürfte sich im Jahr 2004 auf mehr als 7 Millionen belaufen (Ziffer). Bei diesen Personen handelt es sich indes zu einem beachtlichen Teil um Nebenbeschäftigungen von Hausfrauen, Rentnern, Schülern und Studierenden, also nicht um einen Personenkreis, der im Mittelpunkt der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit steht:

Die Einschätzung der Mini-Job-Regelungen sollte differenziert danach erfolgen, ob es um geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten oder solche in Unternehmen geht. Die Beschäftigung in Privathaushalten besteht vermutlich meistens aus neuen Beschäftigungsverhältnissen, die allerdings zum Teil vorher in der Schattenwirtschaft ausgeübt wurden. Damit gehen höhere Steuern und Abgaben für die Systeme der Sozialen Sicherung einher, zu einem geringeren Teil entstehen aber auch zusätzliche Leistungsansprüche. Insgesamt betrachtet ist die Einrichtung von „Mini-Jobs“ in Privathaushalten positiv einzuschätzen.



Skeptischer sind Mini-Jobs im Unternehmensbereich zu beurteilen. Die Gefahr liegt darin, dass diese Erwerbstätigkeit andere sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verdrängt, sei es, dass bestehende Vollzeitarbeitsplätze in Mini-Jobs zerlegt werden, sei es, dass Mini-Jobs das Entstehen regulärer Arbeitsplätze, gerade auch für Arbeitslose, verhindert. Derartige Befürchtungen werden vor dem Hintergrund des Rückgangs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung geäußert. Allerdings liegt bisher keine belastbare empirische Evidenz dafür vor, dass Unternehmen bestehende Vollzeitarbeitsplätze in Mini-Jobs zerlegen, um Steuern und Sozialabgaben zu sparen und arbeitsgesetzliche Regelungen zu umgehen. Sollten sich diesbezügliche Befürchtungen bestätigen, müssen die Regelungen für Mini-Jobs in Unternehmen auf den Prüfstand gestellt werden. Des Weiteren scheinen sich Mini-Jobs steigender Beliebtheit als Steuersparmodell zu erfreuen. So kann beispielsweise ein Freiberufler fiktive Arbeitsplätze in Form von Mini-Jobs für Familienangehörige einrichten, ohne diesen tatsächlich ein Arbeitsentgelt zu entrichten. Bei einem fiktiven Arbeitsentgelt von 400 Euro und einem tatsächlichen Abgabebetrag von 100 Euro, die beide als Betriebsausgaben absetzbar sind, reduziert sich bei einer Grenzabgabenbelastung von fast 50 vH die Steuerschuld um knapp 250 Euro, er spart mithin etwa 150 Euro monatlich und je scheinbar beschäftigten Familienangehörigen.

Denkbar sind ferner Substitutionseffekte in der Form, dass sich einerseits zwar die Erwerbsbeteiligung vor allem von Frauen erhöht, andererseits jedoch innerhalb des Familienhaushalts das in Stunden gemessene Arbeitsangebot bereits Beschäftigter verringern kann. Eine neuere Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, kommt auf der Basis eines Mikrosimulationsmodells zu dem Resultat, dass die Reform der Mini-Jobs rund 36 000 Personen (in Vollzeitäquivalente umgerechnet) zusätzlich veranlasse, Arbeit anzubieten - wobei in dieser Untersuchung indes Studierende und Rentner unberücksichtigt bleiben - dies aber durch die Reduktion der Arbeitsstunden der bereits beschäftigten Arbeitnehmer überkompensiert werde.

Als Fazit bleibt festzuhalten: Mini-Jobs in Privathaushalten sind nach bisherigen Erfahrungen positiv zu beurteilen, während sie in Unternehmen als problematisch einzustufen sind. Auf keinen Fall sollte eine weitere Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze in Erwägung gezogen werden. Bei aller Kritik bleibt aber auch festzuhalten: Die Inanspruchnahme der Mini-Jobs beleuchtet scheinwerferartig die wichtige Rolle der Arbeitskosten gerade in diesem Segment des Arbeitsmarktes.

Nach: Sachverständigenrat Wirtschaft, 17.11.2004

