

Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005

Zur Arbeitsmarktpolitik

Zentrales Ziel der Bundesregierung ist der Abbau der hohen Arbeitslosigkeit. Sie setzt dabei in erster Linie auf Reformen am Arbeitsmarkt und, damit einhergehend, auf eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik. In den vergangenen Jahren wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die mit der Anfang dieses Jahres in Kraft getretenen Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II (Hartz IV) einen vorläufigen Abschluss gefunden hat. Mit den Reformen am Arbeitsmarkt werden neue Prioritäten gesetzt: Statt der Verwaltung der Arbeitslosigkeit soll nun die Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund stehen. Erreicht werden soll das durch eine effiziente Arbeitsvermittlung, durch mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt — etwa durch partielle Lockerung des Kündigungsschutzes, Erleichterung von befristeten Arbeitsverträgen oder Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen — und durch Anreize zur Schaffung neuer Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich. Flankiert wird das Ganze durch die Reform der sozialen Sicherungssysteme, die auch das Ziel hat, die Dynamik steigender Lohnnebenkosten zu brechen.

Die im Jahre 2003 in Kraft getretenen Maßnahmen haben bei den Erwerbstätigenzahlen zu einem deutlichen Anstieg im Jahre 2004 geführt. Ausschlaggebend dafür war die Neuregelung der Minijobs, die im April 2003 wirksam wurde. Seither hat sich die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten um etwa 620 000 erhöht; einschließlich der — in der Erwerbstätigenstatistik nicht berücksichtigten — Nebenjobs sozialversicherungspflichtig Beschäftigter betrug die Zunahme sogar fast 1,4 Millionen. Gut angenommen wurde auch die neue Förderung der Selbständigkeit; im März dieses Jahres gab es fast 250 000 Ich-AGs. Kaum ins Gewicht fallen hingegen die von der Hartz-Kommission ursprünglich präferierten Personal-Service-Agenturen (PSA); der Teilnehmerbestand beträgt derzeit etwa 23 000. Seit Herbst vergangenen Jahres kam als weiteres Instrument die Schaffung gemeinnütziger Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung — „Zusatzjobs“ oder „Ein-Euro-Jobs“ — hinzu. Im März 2005 gab es bereits 114 000 solcher „Zusatzjobs“.

Der durch die Arbeitsmarktpolitik initiierte Anstieg der Erwerbstätigkeit ist allerdings noch kein Beleg für ihren Erfolg. Es müssen vielmehr Kriterien wie die Dauerhaftigkeit der neuen Arbeitsplätze, mögliche Verdrängungseffekte und der Beitrag der Maßnahmen zur Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt mit ins Bild genommen werden. Zweifel an der Dauerhaftigkeit gibt es, wie die Institute bereits mehrfach betont haben, insbesondere bei den Ich-AGs. Sie werden genährt durch den deutlichen Anstieg der „Abbrecherquote“; im Herbst des vergangenen Jahres kamen zeitweilig auf zehn Zugänge fast vier Abgänge. Eine Untersuchung des IAB zeigt, dass mehr als die Hälfte der Abbrecher wieder in die Arbeitslosigkeit zurückfiel. Immerhin ein Drittel war danach sozialversicherungspflichtig beschäftigt, wobei allerdings nichts darüber gesagt wird, ob die vorangegangene Selbständigkeit der Schlüssel zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung war. Seit November vergangenen Jahres ist zwar für die Bewilligung eines Existenzgründungszuschusses eine sog. Tragfähigkeitsbescheinigung notwendig. Es bleibt aber abzuwarten, ob das ausreicht, die Quote der Abbrecher nachhaltig zu verringern.

Differenziert zu beurteilen ist der starke Anstieg der Minijobs, bei denen es sich im Übrigen keineswegs ausschließlich um Tätigkeiten mit niedrigem Stundenlohn handelt. Die Neuregelung hat die Attraktivität solcher Jobs zweifellos erhöht, auch weil diese ein hohes Maß an Flexibilität nicht zuletzt bei der Arbeitszeit bieten. Die Neuordnung bewirkt indirekt auch eine stärkere Lohndifferenzierung. Sie hat überdies dazu beigetragen, Beschäftigungsverhältnisse aus der Schattenwirtschaft in die „offizielle“ Wirtschaft zurückzuverlagern. Erreicht wurde das allerdings durch eine zum Teil erhebliche Subventionierung, insbesondere von Nebenjobs sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, die zum Teil wieder zu Fehlanreizen führt. Nach der derzeitigen Regelung konnte es für manche Arbeitnehmer

attraktiv sein, ihre sozialversicherungspflichtige Tätigkeit zugunsten eines subventionierten Zweitjobs einzuschränken.

Die kräftige Zunahme der Minijobs bei gleichzeitigem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung hat Vermutungen genährt, dass sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten verdrängt und damit letztlich auch die Probleme der Sozialversicherungen verschärft werden. Empirisch fundierte Untersuchungen zu dieser Frage liegen noch nicht vor. Hinweise auf mögliche Verdrängungseffekte gibt es in einzelnen Wirtschaftszweigen. Die deutliche Ausweitung der Minijobs im Gastgewerbe und im Einzelhandel bei gleichzeitig deutlicher Einschränkung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse könnte zumindest für diese Bereiche die Substitutionsthese stützen. Auch eine Untersuchung der BA auf Basis von Betriebsdaten zeigt, dass in vielen Betrieben der Anstieg der Minijobs mit einem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung einherging. Sie zeigt aber auch, dass es häufig zu einer parallelen Entwicklung beider Beschäftigungsarten kam.

Nicht nur bei Minijobs besteht die Gefahr von Verdrängungseffekten, sondern auch bei den „Zusatzjobs“. Zwar sollten solche Tätigkeiten, der Intention von Hartz IV entsprechend, eigentlich nur für Langzeitarbeitslose bestimmt sein, die voraus-sichtlich in absehbarer Zeit keine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt finden. Die gemeinnützigen Arbeitsgelegenheiten sollen zudem „zusätzlich“ und zeitlich befristet sein. Sie sind in erster Linie dazu gedacht, die Beschäftigungsfähigkeit der Langzeitarbeitslosen wieder herzustellen und dadurch die Chancen für eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen, aber auch deren Arbeitswilligkeit zu testen.

Da die Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt wegen Anlaufschwierigkeiten und begrenzter Vermittlungskapazitäten nur schleppend vorankommt, dürfte vor allem in diesem Jahr das Instrument der Zusatzjobs großzügig gehandhabt werden, um die sprunghaft gestiegene Zahl der Arbeitslosen rasch wieder zu senken. Mit den zur Verfügung stehenden Mitteln konnten bis zu 300 000 solcher Zusatzjobs in diesem Jahr bereitgestellt werden. Bei einer solchen Größenordnung sind nicht unerhebliche Verdrängungseffekte zu erwarten. Die Institute plädieren deshalb für eine restriktive Handhabung, eine Beschränkung auf gemeinnützige Tätigkeiten bei Kommunen und Wohlfahrtseinrichtungen und für eine genaue Prüfung, ob es sich tatsächlich um zusätzliche Tätigkeiten handelt.

Die Arbeitsmarktreformen haben zwar zu einer deutlichen Erhöhung der Zahl der Erwerbstätigen geführt, beim Abbau der Arbeitslosigkeit waren sie aber bisher wenig erfolgreich. Die ergriffenen Maßnahmen haben insbesondere die ihnen zugedachte „Brückenfunktion“ zum ersten Arbeitsmarkt nur unzureichend erfüllt und kaum dazu beigetragen, die Grenze zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt durchlässiger zu machen. Dies gilt insbesondere auch für die Neuregelung der Minijobs. Nach einer Untersuchung des RWI lag der Anteil der geringfügig entlohnten Beschäftigten, die zuvor als arbeitslos gemeldet waren, lediglich bei knapp 8 %. Ebenso waren im März 2004 rund 15 % der Inhaber eines Minijobs vor Aufnahme dieser Tätigkeit arbeitslos oder arbeitssuchend. Seit der Reform von 2003 ist dieser Anteil etwas gestiegen. Der größte Teil des Zuwachses bei den Minijobs seitdem entfiel auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die eine Nebentätigkeit ausüben."

Die Institute haben in ihren Gutachten der vergangenen Jahre immer wieder betont, dass die von der Regierung eingeleiteten Arbeitsmarktreformen Schritte in die richtige Richtung sind. Sie sind durchaus geeignet, die Arbeitsvermittlung effektiver zu gestalten, den Prozess der Arbeitssuche zu intensivieren und abzukürzen und damit die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zu verringern. Es braucht allerdings geraume Zeit, bis sie Wirkung zeigen. Die Institute haben aber auch wiederholt darauf hingewiesen, dass die ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichen, die Flexibilität am Arbeitsmarkt nachhaltig zu erhöhen und die Rigiditäten zu beseitigen. Manche der Maßnahmen gehen in dieser Hinsicht sogar in die falsche Richtung, etwa die schon angesprochene Subventionierung der Nebenjobs sozialversicherungspflichtig Beschäftigter. Auch setzen die Reformen immer noch nicht ausreichend Anreize für Arbeitslose, eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen. So sind etwa die Zuverdienstmöglichkeiten für die Bezieher von Arbeitslosengeld II sehr restriktiv gehalten; zum Teil ist es für sie sogar attraktiver, statt eines Minijobs im ersten Arbeitsmarkt einen „Zusatzjob“ bei Kommunen

oder Wohlfahrtsverbänden anzunehmen." Durch die auf dem „Job-Gipfel“ vereinbarten „Nachbesserungen“ werden die Anreize, eine gering entlohnte Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt anzunehmen, nur wenig erhöht, da die Grenzbelastung oberhalb der geplanten Freigrenze von 100 Euro sehr hoch bleibt; sie beträgt nach Berechnungen 1 des IfW 80 % oder mehr.

Nach: Frühjahrgutachten der deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute S. 309 ff.

