

Den Wirtschaftsstandort Deutschland zukunftssicher machen – Eine Strategie für die neue Bundesregierung

Strategiepapier von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz, Präsident des ZEW (Auszug)

Eine Strategie für neue Arbeitsplätze in zehn Punkten

- Die Wirtschaftspolitik muss mehr als bisher in die Offensive gehen. Es mangelt nicht an Fähigkeiten, unseren Wirtschaftsstandort zukunftssicher zu machen, aber wir benötigen Engagement und Zuversicht. Pessimismus und Miesmacherei sind schlechte Ratgeber.
- Damit Deutschland auf einen höheren Wachstumspfad gelangt, sind angebotsseitige Maßnahmen erforderlich. Die Konjunkturschwäche ist das geringere Problem.
- Die Hartz IV-Reformen stellen einen wichtigen zielführenden Schritt dar. bedürfen indes der Nachbesserung: Stärkung der Anreize zur Arbeitsaufnahme, Begrenzung der Mehraufwandsentschädigung bei den Arbeitsgelegenheiten und Zuständigkeit der Kommunen für die Betreuung der Langzeitarbeitslosen.
- Das Arbeitsrecht muss wesentlich beschäftigungsfreundlicher werden. Dazu gehören ein erweitertes Günstigkeitsprinzip, ein flexiblerer Kündigungsschutz, wirksame tarifliche Öffnungsklauseln und mehr Freiheit für eine reformierte Mitbestimmung.
- Die Steigerung der Effizienz des schulischen und beruflichen Bildungssystems hat hohe Priorität. Ein verpflichtendes Vorschuljahr, zentrale Standards bei gleichzeitig höherer Autonomie der Schulen, Studiengebühren, ein passgenauerer Berufschulunterricht und geringere Ausbildungsvergütungen stellen geeignete Reformschritte dar.
- Das gesetzliche Rentenzugangsalter muss beschleunigt auf 67 Jahre erhöht werden. Bei stagnierenden Arbeitseinkommen darf eine bescheidene Senkung des Rentenniveaus nicht länger tabu sein.
- Die ökonomisch einzig sinnvolle Alternative zum obsoleten derzeitigen System der Gesetzlichen Krankenversicherung besteht in einem Gesundheitsprämienmodell vorzugsweise mit voller Kapitaldeckung und risikoäquivalenten Prämien. Für Niedrigeinkommensbezieher ist ein Zuschuss aus Steuermitteln vorgesehen. Analoges gilt für die Pflegeversicherung.
- Die Arbeitslosenversicherung braucht mehr Eigenverantwortung mit Hilfe differenzierter Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge. Die Konsequenzen aus den kritischen Einschätzungen der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind fortzuführen.
- Die allseits akzeptierte Generationengerechtigkeit verlangt nach einer strikten Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Deutschland muss hier verlorene Glaubwürdigkeit wiedergewinnen.
- Deutschland ist hinsichtlich der Unternehmenssteuerbelastung nach wie vor ein Hochsteuerland. Das kostet Arbeitsplätze. Eine Senkung der Unternehmenssteuerbelastung hat mit einer grundlegenden Reform des Steuersystems einherzugehen, wozu das Modell einer dualen Einkommensteuer als besonders tauglich erscheint.

Auszug zu den Themen Arbeitslosigkeit, Niedriglohnbereich, Arbeitslosenversicherung

3. Kernproblem Arbeitslosigkeit



Zu Recht steht die Bekämpfung der erschreckend hohen und verfestigten Arbeitslosigkeit ganz oben auf der wirtschaftspolitischen Agenda. Bevor konkrete, nämlich angebotsseitige Strategien ins Auge gefasst werden, lohnt es sich, einen kurzen Blick auf das spezifische Charakteristikum der hiesigen Arbeitslosigkeit zu werfen, um verbreitete Irrtümer aufzuzeigen und ungeeignete Remeduren zu vermeiden.

Die Arbeitslosenquote in Deutschland verläuft eher treppenförmig nach oben und - das ist der entscheidende Punkt - sinkt nie wieder auf das Niveau, welches sie vor der schubweisen Zunahme ausgewiesen hatte. Das heißt jeder Anstieg der Arbeitslosigkeit setzt auf dem höheren Plateau der vorherigen Phase auf. Dem Anstieg der Arbeitslosigkeit mögen konjunkturelle Ursachen zugrunde liegen, aber eine Konjunkturerholung führt nicht - wie bei einer konjunkturellen Arbeitslosigkeit zu erwarten wäre - zu einer Rückführung auf das Niveau vor der Konjunkturschwäche (wie das etwa in den Vereinigten Staaten zu beobachten ist). Vielmehr verhindert eine Reihe von Inflexibilitäten gleichsam wie Sperrklinken die Rückkehr zu einem normalen Beschäftigungsstand. Diese Sperrklinken sind in wirtschaftlich guten Zeiten mit geringeren schädlichen Wirkungen verbunden und werden daher weniger aufmerksam wahrgenommen, eben weil die wirtschaftliche Dynamik sie überdeckt. Besteht aber die Notwendigkeit einer energischen Anpassung an das (welt-) wirtschaftliche Umfeld, kommt der verhängnisvolle Einfluss dieser Sperrklinken voll zum Tragen, es mangelt an der erforderlichen Anpassungsflexibilität. Eine Folge davon ist der mit fast 52 v.H. hohe Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen im Jahr 2004 hierzulande, der sich nach Berechnungen der OECD in den Vereinigten Staaten auf nur knapp 13 v.H. beläuft.

Vor diesem Hintergrund stellt sich das Argument als falsch heraus, dass viele der im Folgenden noch zu konkretisierenden Inflexibilitäten schon seit geraumer Zeit existiert hätten und nicht abrupt geändert worden seien, sodass sie nicht für den schubweisen Anstieg der Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden könnten. Letzteres wird nicht behauptet, wohl aber, dass sie die Rückkehr zur Normalität auf dem Arbeitsmarkt verhindern.

Wiederum genügt ein kurzer Blick, um zu erkennen, dass das hauptsächliche Beschäftigungsproblem im Bereich gering qualifizierter Arbeit, also im Niedriglohnsektor liegt. Darauf muss eine Strategie einer Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ihr Hauptaugenmerk richten, ohne damit die Beschäftigungsprobleme anderer Qualifikationsgruppen verharmlosen zu wollen.

4. Beschäftigungsaufbau im Niedriglohnbereich

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II hat der Gesetzgeber einen wichtigen und zielführenden Schritt unternommen, bei aller berechtigten Detailkritik. Die Notwendigkeit dieser Reform muss vor dem Hintergrund der Regelungen vor dem Jahr 2005 gesehen werden, welche für den betreffenden Personenkreis in vielen Fällen zu geringe Anreize zur Arbeitsaufnahme boten. Aufgrund der - im Vergleich zu den auf dem Arbeitsmarkt erzielbaren Arbeitsentgelten im Niedriglohnbereich - hohen Transferzahlungen lohnte sich vor allem für Sozialhilfeempfänger mit Familie eine Arbeitsaufnahme kaum. Mehr noch, eine Arbeitsaufnahme wurde zusätzlich dadurch unattraktiv gemacht, indem oberhalb eines vergleichsweise geringen Freibetrags das Arbeitsentgelt voll auf die Sozialhilfe angerechnet wurde, diese Personen also einem Steuersatz von 100 v.H. unterworfen wurden. Niemand arbeitet bei einem Steuersatz von 100 v.H., das heißt das alte System bestrafte die Arbeitsaufnahme.

Daher bestand ein notwendiger Reformschritt darin, den Regelsatz der Unterstützungszahlungen für arbeitsfähige, aber arbeitslose Empfänger dieser Hilfen zu senken und im Gegenzug großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten zu eröffnen. Von den Grundzügen her betrachtet folgt das Arbeitslosengeld II zwar dieser Konzeption, jedoch müssen die Arbeitsanreize weiter gestärkt werden, analog etwa zum Modell des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dieses sieht eine im Vergleich zum Arbeitslosengeld II stärkere Senkung und dafür geringere

Transferentzugsrate vor, so dass sich die Grenzbelastung beispielsweise für einen Alleinstehenden im relevanten Einkommensbereich (Teilzeitstelle im Niedriglohnbereich) auf etwa 68 v.H. beläuft und nicht über 82 v.H. steigt. Andere Vorschläge sehen eine noch stärkere Senkung und eine noch niedrigere Transferentzugsrate vor. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass damit zwar die Arbeitsanreize erhöht werden, dies jedoch mit einer Verschiebung des Abschmelzpunkts des Einkommens, ab welchem der Anspruch auf Arbeitslosengeld II erlischt, nach oben einhergeht. Damit erhält ein größerer Personenkreis Anspruch auf Arbeitslosengeld II, und dies erhöht die Kosten.

Ein Problem bei diesem Modell und ähnlichen Konzeptionen besteht darin, wie diejenigen arbeitsfähigen Personen behandelt werden sollen, die angeben, arbeiten zu wollen, jedoch trotz intensiver Suche keinen Arbeitsplatz gefunden haben. Sie einfach ihrem Schicksal zu überlassen, das heißt ihnen nur ein deutlich gesenktes Arbeitslosengeld II zu gewähren, dafür wird man schwerlich plädieren wollen, selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das Arbeitslosengeld II keine Versicherungsleistung darstellt (insoweit diese Bezeichnung mithin höchst irreführend ist), sondern eine solidarische Hilfe der Gesellschaft an wirklich Hilfsbedürftige. Die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten ("Ein Euro-Jobs") lindert bei allen berechtigten Bedenken hinsichtlich eines zweiten Arbeitsmarkts dieses Problem, weil sie einen wirksamen Test auf Arbeitswilligkeit beinhalten.

Die Bedenken beziehen sich auf mögliche Verdrängungseffekte durch die Arbeitsgelegenheiten. Diese sind ernst zu nehmen, weil sie sich nie ganz vermeiden lassen werden. Allerdings fallen die Verdrängungseffekte vielleicht nicht immer so hoch aus wie häufig dargestellt. Selbst wenn die Ein-Euro-Jobs reguläre Arbeitskräfte verdrängen, so sinken die von den Arbeitgebern, also den Kommunen oder karitativen Einrichtungen, zu zahlenden Arbeitsentgelte. Diese Ersparnis mag eventuell für die Einstellung regulärer Arbeitskräfte verwendet werden, womöglich jedoch an anderer Stelle.

Als Nachbesserung sollten zwei Aspekte bedacht werden. Zum einen sollte die im Rahmen der Arbeitsgelegenheiten gezahlte "Mehraufwandsentschädigung" auch wirklich nur eine solche sein, so dass die Arbeitsaufnahme auf dem regulären Arbeitsmarkt immer lohnender ist als die "Beschäftigung" in einer Arbeitsgelegenheit. Zum anderen sollten diejenigen Einrichtungen diese Mehraufwandsentschädigung entrichten, die sich solcher Arbeitsgelegenheiten bedienen, statt obendrein noch einen Zuschuss für die Beschäftigung dieser Personen zu erhalten.

Schließlich ergibt sich ein Nachbesserungsbedarf in Zusammenhang mit den Zuständigkeiten bei der Durchführung der Bestimmungen des Arbeitslosengelds II. Das Nebeneinander von Arbeitsgemeinschaften, Kooperationen und Optionskommunen hat bisher jedenfalls zu einer sehr unübersichtlichen, teilweise peinlichen Gemengelage zwischen Bund, Kommunen und Arbeitsagenturen geführt. Vieles spricht dafür, das Subsidiaritätsprinzip zu befolgen und den Kommunen die Betreuung der Langzeitarbeitslosen zu übertragen. Nach einer mehrjährigen Erprobungsphase könnten dann gegebenenfalls immer noch Korrekturen veranlasst werden.

Wenn es um den Beschäftigungsaufbau im Bereich gering qualifizierter Arbeit geht, muss mit großem Nachdruck auf die Verantwortung der Tarifvertragsparteien hingewiesen werden. Man kann nicht auf der einen Seite der Tarifautonomie huldigen und diese ständig einfordern und auf der anderen Seite die Folgen lohnpolitischen Fehlverhaltens auf den Staat als Reparaturbetrieb abwälzen. Denn ein beachtlicher Teil der Beschäftigungsprobleme im Bereich gering qualifizierter Arbeit lässt sich auf die überproportionale und durch einen Produktivitätsfortschritt auf diesen Arbeitsplätzen nicht gedeckte Erhöhung der Arbeitsentgelte unterer Lohngruppen (oder deren schlichten Wegfall) zurückführen.

Eine Reihe empirischer Untersuchungen belegt, dass eine markante Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur insbesondere im unteren Bereich beachtliche Beschäftigungsperspektiven eröffnet. Diese Entgelte als "Hungerlöhne" zu diskreditieren, geht angesichts einer bestehenden Mindesteinkommenssicherung völlig an der Sache vorbei und kaschiert lediglich Uneinsichtigkeit und mangelndes

Verantwortungsbewusstsein. Die Tarifvertragsparteien sollten sich nicht darauf verlassen, dass ihnen die Verfassungsgerichtsbarkeit unter dem Deckmantel der Tarifautonomie einen allumfassenden Schutz vor staatlichen Eingriffen gewährt.

7.4. Arbeitslosenversicherung

Um die Arbeitslosenversicherung steht es ebenfalls nicht zum Besten, wenngleich der Reformbedarf bei ihr vielleicht nicht ganz so dringlich erscheint wie bei den anderen Zweigen der Systeme der Sozialen Sicherung. Zumal der Gesetzgeber einige Reformschritte bereits eingeleitet hat.

Mitunter wird gefordert, die Arbeitslosenversicherung zu privatisieren. Das wäre eine diskussionswürdige Alternative, wenn davon ausgegangen werden könnte, dass entsprechende Versicherungsmärkte tatsächlich zustande kämen. Nicht nur die bisherige Erfahrung, sondern zudem gewichtige versicherungsimmanente Gründe lassen daran erheblichen Zweifel aufkommen. Da Arbeitslosigkeitsrisiken zu einem beträchtlichen Teil nicht unabhängig von einander sind - etwa im Zuge konjunktureller Schwankungen bis hin zu schweren Rezessionen -, bedürfte eine verlässliche private Arbeitslosenversicherung eines funktionstüchtigen Systems von Rückversicherungen, dessen Realisierungschancen erst unter Beweis zu stellen wären, oder einer staatlichen Bürgschaft. Dann kann man die Arbeitslosenversicherung aber gleich in staatlicher Hand lassen. Neben diesem "systemischen Risiko" besteht bei einer freiwilligen privaten Versicherung die Gefahr, dass der Versicherungsmarkt zusammenbricht, weil sich nur "schlechte Risiken" in die Versicherung "selektieren".

Es ist indessen eine andere Frage, inwieweit bei einer Arbeitslosenversicherung in staatlicher Hand die derzeit herrschende sozialversicherungsrechtliche Variante zum Zuge kommen soll. Deren Kennzeichen stellt das Solidaritätsprinzip dar, das heißt, individuelle Risiken der Versicherten als Folge beispielsweise von unzureichender Qualifikation und Ausbildung werden durch Beiträge, die von diesen und anderen Merkmalen abstrahieren, wegtypisiert und damit von allen Versicherten gemeinsam getragen. Die Gesellschaft muss darüber entscheiden, ob sie diese sozialversicherungsrechtliche Lösung präferiert, oder ob sie bei der Beitragsgestaltung berücksichtigt, inwieweit der Versicherte selbst dazu beiträgt, sein Arbeitslosenrisiko zu verringern, etwa durch Investitionen in sein Humankapital.

Ein Verbleib der Arbeitslosenversicherung in staatlicher Hand bedeutet keineswegs, Abstrichen am Reformbedarf das Wort reden zu wollen. Die erforderlichen Maßnahmen müssen an der Einnahmeseite und bei den Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit ansetzen.

Auf der Einnahmeseite stellt die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds auf maximal 12 Monate einen wichtigen und zielführenden Schritt dar. Es ist nämlich durch empirische Studien belegt, dass in erster Linie die Bezugsdauer einer Arbeitslosenunterstützung und weniger die Lohnersatzrate die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert (vgl. ZEW-Pressemitteilung vom 7.6.2005). Während die langen Übergangsfristen noch als Schönheitsfehler und der politischen Durchsetzbarkeit geschuldet angesehen werden mögen, gilt dies nicht mehr für Planungen, die Bezugsdauer für ältere Arbeitslose wieder zu verlängern, weil diese einen längeren Zeitraum Beiträge entrichtet hätten. Wer so argumentiert, verkennt den Charakter der Arbeitslosenversicherung als Risikoversicherung. Die Leistungen etwa bei einer Hausratversicherung hängen genauso wenig davon ab, wie lange Versicherungsprämien gezahlt wurden. Darüber hinaus würden durch eine verlängerte Bezugsdauer wieder Fehlanreize für ältere Arbeitnehmer geschaffen, ihr Erwerbsleben vorzeitig zu beenden. Diese Pläne sollten, weil kontraproduktiv, schleunigst ad acta gelegt werden.

Ansatzpunkte für eine Reform der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sind vielmehr Differenzierungen. Erstens könnten die individuellen Arbeitgeberbeiträge jedes Unternehmens in gewissen Grenzen danach gestaffelt werden, in welchem Umfang das betreffende Unternehmen in der Vergan-

genheit, also etwa in den vorangegangenen drei Jahren, aufgrund betriebsbedingter Entlassungen die Arbeitslosenversicherung belastet hat. Mit diesem "experience rating" haben die Vereinigten Staaten gute Erfahrungen gesammelt, nicht zuletzt im Hinblick auf einen Beschäftigungsaufbau. Der Sachverständigenrat hat sich ebenfalls für ein solches Modell ausgesprochen und Einzelheiten zur Diskussion gestellt. Damit würde die wettbewerbsverzerrende Quersubventionierung zwischen wirtschaftlich erfolgreichen und schwachen Unternehmen verringert. Eine diesbezügliche Kosteninternalisierung wird beispielsweise beim Umweltschutz und beim Verbrauch natürlicher Ressourcen längst umgesetzt.

Wenn man zweitens bereit ist, die strenge sozialversicherungsrechtliche Gestaltung der Arbeitslosenversicherung zu lockern, könnten die Arbeitnehmerbeiträge ebenfalls innerhalb bestimmter Grenzen gestaffelt werden, etwa nach erreichtem Schul- und Berufsabschluss. Damit werden Anreize zu vermehrten Bildungsanstrengungen und damit zur Verringerung des individuellen Arbeitslosigkeitsrisikos verstärkt.

Auf der Ausgabenseite bietet sich bei der Arbeitslosenversicherung an, die Leistungen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit degressiv auszugestalten, um damit zusätzliche Anreize zu schaffen, intensiver nach einem Arbeitsplatz zu suchen und angebotene Arbeitsplätze anzunehmen. Zu erwägen sind ferner Karenzzeiten beim Bezug von Arbeitslosengeld von beispielsweise einem Monat. Außerdem sind die Leistungen der Arbeitslosenversicherung von Umverteilungselementen zu befreien und diese in das Steuer- und Transfersystem zu verlagern. Dies betrifft vor allem das differenzierte Arbeitslosengeld je nachdem, ob Kinder vorhanden sind oder nicht. Fast kurios mutet es an, dass nicht die Anzahl der Kinder, sondern allein der Tatbestand, Kinder gleich welcher Anzahl versorgen zu müssen, zu einem erhöhten Arbeitslosengeld führt. Dieser Anachronismus ist abzuschaffen, indem eine solche familienpolitische Differenzierung aufgehoben wird.

Nichts mit einer Versicherungsleistung im üblichen Sinn haben Leistungen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu tun, denn auf sie besteht kein Rechtsanspruch. Vielmehr stellt ihre Gewährung eine Ermessensentscheidung der Arbeitsagentur dar. Ohnehin werden die Erfolge der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der bisherigen Literatur mit wenigen Ausnahmen außerordentlich skeptisch beurteilt. Jüngere Studien, die auf einer endlich verfügbaren, aussagekräftigeren Datenbasis beruhen, kommen in einer mittelfristigen Betrachtung zu vorsichtig positiven Einschätzungen einiger Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen. Das gilt - nach den bisherigen Ergebnissen jedenfalls - nicht für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, deren Ausgaben die Bundesagentur für Arbeit in den vergangenen Jahren folgerichtig deutlich zurückgefahren hat. Wie dem auch immer sein mag, wer in den Genuss von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kommen möchte, dem sollten auf freiwilliger Basis diesbezügliche Wahltarife angeboten werden, so dass ein Rechtsanspruch besteht. Gegebenenfalls kann eine Selbstbeteiligung der Versicherten vereinbart werden. Zusammengefasst hätte dies zur Folge, dass sich die betreffenden Versicherten vergewissern werden, dass die in Anspruch genommenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ihr Geld wert sind.

Nach: ZEWnews Sonderausgabe zur Bundestagswahl 2005 (September 2005)

Der vollständige Text kann von der folgenden Internetseite abgerufen werden:

<ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/zn/zn0905sonder.pdf>

Bitte berücksichtigen Sie, dass ältere Links evtl. keine Verbindung mehr zu den angegebenen Seiten herstellen.

