I Z A Kurzfassung

INSTITUT ZUR ZUKUNFT DER ARBEIT
INSTITUTE FOR THE STUDY OF LABOR

Bessere Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung

Sieben Bausteine für eine moderne Arbeitsmarktpolitik

Die Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland sind vor allem struktureller Natur und bestehen in Fehlanreizen, die von den Institutionen des Arbeitsmarkts ausgehen. Sie sorgen in unnötiger Weise für ein nicht hinreichend am Gemeinwohl orientiertes Verhalten der Arbeitsmarktakteure. So fördert das Steuer- und Transferrecht eine gigantische Vergeudung von Humankapital, indem es den Rückzug von gering Qualifizierten, Frauen und Älteren vom Arbeitsmarkt belohnt. Eine aufgeblähte Arbeits- und Sozialverwaltung verstrickt sich in gesetzlichem Auftrag unkontrollierbar in widersprüchlichen Zielen und kommt dadurch den eigentlichen Aufgaben kaum noch nach. Eine zweifelhafte Auslegung der Tarifautonomie benachteiligt Arbeitslose gegenüber Arbeitsplatzbesitzern. Die Wirtschaftspolitik muss die Rahmenbedingungen für private Rahmenbedingungen für alle Akteure so erneuern, dass Eigeninitiative belohnt und Entscheidungen gegen das Gemeinwohl verhindert werden. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik müssen getrennt werden. Bessere Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung sind möglich, erfordern aber den Mut der politisch Verantwortlichen.

Arbeitsanreize schaffen

Der Staat verschwendet enorme Wachstumsressourcen, indem er den Rückzug aus dem Erwerbsleben begünstigt. Dies stellt jedoch keine sinnvolle Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dar. Um gering Qualifizierte wieder stärker in den Arbeitsmarkt integrieren zu können, ist die Einführung des Workfare-Prinzips in die soziale Sicherung erforderlich: Sozialhilfe wird von der Gegenleistung einer sozial nützlichen Tätigkeit abhängig gemacht. So wird für Menschen, die nur geringe Löhne erzielen können, reguläre Beschäftigung wieder attraktiv. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen kann mit einer steuerlichen Entlastung von Zweiteinkommen erhöht werden. Dazu dienen die individuelle Veranlagung der Ehegatten in Verbindung mit einem Realsplitting und die Aufgabe der beitragsfreien Mitversicherung in den Sozialversicherungen. Höhere Rentenabschläge bei Frühverrentung würden die Arbeitsmarktpräsenz älterer Arbeitnehmer erhöhen.

Reform der Arbeitslosenversicherung

Die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit gehen derzeit weit über die reine Arbeitslosenversicherung hinaus. Ihre Überfrachtung mit gesamtstaatlichen Zielen hat zu einer massiven Instrumentalisierung durch Politik und Tarifpartner für sachfremde und arbeitsmarktschädliche Zwecke geführt. Das IZA plädiert deshalb für eine strikte Trennung von Versicherung und Vermittlung. Die Versicherung sollte künftig Autonomiestatus besitzen und beitragsgedeckt arbeiten. Die Zahlung von Arbeitslosengeld sollte generell auf 12 Monate beschränkt sein und erst nach einer zweimonatigen Karenzzeit erfolgen (Zwei+Zöll-Konzept). Arbeitslose sollten eigene Suchaktivitäten nachweisen, um ihre Anspruchsberechtigung aufrecht zu erhalten. Die Arbeitslosenhilfe sollte durch die Sozialhilfe ersetzt werden.

Neuordnung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die Organisation von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sollte weitgehend privatisiert werden. Durch ein gestaffeltes Prämiensystem mit Selbstbeteiligung ließe sich die Vermittlung und der Einsatz von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik marktgerecht und kosteneffizient gestalten. Es bedürfte lediglich einer vorgeschalteten unabhängigen Einrichtung, die mit Hilfe eines objektivierbaren Profiling die Prämienhöhe für Arbeitsuchende festlegt. Solche als Start-Center zu bezeichnende Anlaufstellen könnten zugleich den Kundenkontakt für die Arbeitslosenversicherung und die Sozialämter übernehmen. Spezielle Dienstleistungsagenturen sollten darüber hinaus den Bedarf für haushaltsnahe Dienstleistungen so organisieren, dass in diesem Bereich Vollzeitarbeitsplätze entstehen können.

I Z A

Zeitgemäße Tarifautonomie entwickeln
Um das Grundrecht auf Tarifautonomie zu wahren, ist es nicht erforderlich, dass der Staat die Verhandlungsergebnisse der Tarifvertragsparteien vor Konkurrenz schützt. Sollten sich im Wettbewerb der Institutionen individuelle Absprachen durchsetzen, liegt dies im öffentlichen Interesse. Daher sollten Regelungen, die Tarifverträgen einen Vorteil gegenüber individuellen Absprachen verschaffen, beseitigt werden. Dies erfordert den Verzicht auf die gesetzliche Festlegung von Lohnuntergrenzen, etwa im Rahmen des Entsendegesetzes, und die Aufhebung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen. Abweichungen von den Tarifergebnissen nach unten müssen zulässig sein, wenn dies dem Erhalt von Arbeitsplätzen dient. Das bestehende Günstigkeitsprinzip sollte daher um den immateriellen Aspekt der Beschäftigungssicherheit erweitert werden. Grundsätzlich sollten auch Betriebsvereinbarungen, die nicht auf tarifvertraglichen Öffnungsklauseln beruhen, wirksam sein.

Flexibilisierung des Arbeitsmarktes
Möglichkeiten zur flexiblen Anpassung an ein sich stetig wandelndes wirtschaftliches Umfeld sind eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche Unternehmen. Um diesem Bedürfnis zu entsprechen, befürwortet das IZA eine Lockerung des Kündigungsschutzes durch eine gesetzliche fixierte Abfindungsregel. Jedem Arbeitnehmer sollte bei Kündigung durch den Arbeitgeber eine von der Beschäftigungsdauer abhängige Abfindung zustehen, sofern im Arbeitsvertrag keine günstigeren Vereinbarungen getroffen wurden. Auf diese Weise wird ein zentrales Einstellungshemmnis beseitigt und mehr Beschäftigung erreicht. Ein weiteres Flexibilitätshemmnis besteht in dem Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit und sollte deshalb ebenfalls beseitigt werden. Um kurzfristige Arbeitsmarktengpässe besser überbrücken zu können, sollte die Versteigerung von befristeten Zuwanderungszertifikaten eingeführt werden. Auch die Abschaffung der 325€-Jobs trägt zur Flexibilisierung bei, da das Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze mit hohen Kosten für die Arbeitnehmer verbunden ist und somit eine Anpassung an Auslastungsspitzen erschwert.

Bildung als Schlüssel zum Arbeitsmarkt
Angesichts der Internationalisierung der Märkte sind die deutschen Bildungsinstitutionen nicht wettbewerbsfähig genug. Eine arbeitsmarktorientierte Bildungspolitik muss darauf zielen, die Lernfähigkeit möglichst breiter Bevölkerungsschichten zu entwickeln und lebenslang zu erhalten. Da der frühen Lernentwicklung große Bedeutung zukommt, ist ein allgemeiner Zugang zu pädagogisch angemessen betreuten Kindergärten vom zweiten Lebensjahr an zu befürworten. Zur Qualitätsverbesserung sollte durch einkommensabhängige Bildungsgutscheine die staatliche Finanzierung der Kinderbetreuung von der Förderung der Kindergärten auf die Förderung der Eltern umgestellt werden. Die berufliche Bildung sollte sich auf Kernberufsbilder konzentrieren, damit ausbildenden Unternehmen genügend Zeit zur Vermittlung betriebsspezifischer Kenntnisse verbleibt. Hochschulautonomie und Studiengebühren müssen die akademische Bildung stärken. Zugangsbarrieren kann durch ein umfassendes Angebot von Bildungskrediten begegnet werden.

Demographische Herausforderungen angehen
Der rasch wachsende Anteil der Älteren an der Bevölkerung belastet die öffentlichen Haushalte. Ein drastischer Anstieg der Beitragssätze und damit ein Anstieg der Lohnnebenkosten kann langfristig nur durch eine umfassende Reform der gesetzlichen Sozialversicherung verhindert werden. Grundsätzlich sollten alle Erwerbseinkommen in die Versicherungspflicht einbezogen und versicherungsfremde Leistungen über Steuern finanziert werden. Die Regelaltersgrenze für den Ruhestand muss deutlich angehoben werden. Kinderlose Versicherte sollten durch niedrigere Rentenansprüche einen angemessenen Beitrag zum Generationenvertrag leisten. Private Altersvorsorge muss obligatorisch sein. In der Krankenversicherung sollte bei allgemeiner Versicherungspflicht und freier Versicherungswahl der Versicherungsumfang in Grund- und Wahlleistungen aufgeteilt werden. So kann Leistungswettbewerb privater Anbieter entstehen. Einwanderung kann die Anpassungslast einer alternden Gesellschaft abmildern. Ein Punktesystem zur gezielten Auswahl der Einwanderer mit den besten Arbeitsmarktchancen sollte umgehend erprobt werden.

IZA – Schaumburg-Lippe-Str. 7/9 – 53113 Bonn – www.iza.org
Pressekontakt: Ulrike Maurer – Tel.: +49-(0)228-3894120 – maurer@iza.org