Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland
Wichtige Themen für die Arbeitsmarktpolitik in den kommenden zwei bis drei Jahren

Thesen- und Themenpapier zum Expertenworkshop der Konrad-Adenauer-Stiftung am 1. Juli 2010

I. Die Rahmenbedingungen des deutschen Arbeitsmarktes

1. Langzeitarbeitslosigkeit

Die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland liegt trotz der insgesamt sehr günstigen Entwicklung des Arbeitsmarktes und der stabilen Situation während der Finanz- und Wirtschaftskrise weiterhin auf einem hohen Niveau. Obwohl in den Jahren bis 2009 der jahrzehntelange Trend überwunden wurde und erstmals auch die Langzeitarbeitslosigkeit abgenommen hat, so nimmt Deutschland unter den Industrieländern weiterhin einen der hinteren Plätze ein.

In vielen Fällen geht die Langzeitarbeitslosigkeit einher mit einem schlechten Qualifikationsniveau der Arbeitslosen.

2. Demografischer Wandel des deutschen Arbeitsmarktes

Der Arbeitsmarkt in Deutschland wird sich demografiebedingt in den kommenden 15 Jahren stark wandeln. Das Erwerbspersonenpotenzial wird um 6 Mio. Personen von 46 auf 40 Mio. Menschen zurückgehen. Damit einher geht die Aussicht, dass sich die Erwerbslosigkeit von heute nahezu 11 Prozent auf unter 4 Prozent (gemessen am Erwerbspersonenpotenzial) verringern wird.

Sektoral wird die Erwerbstätigkeit in den Bereichen Verarbeitendes Gewerbe/Baugewerbe deutlich zurückgehen (-10 Prozent), während die Bereiche Gesundheitswesen und unternehmensbezogene Dienstleistungen deutlich zunehmen (+ 8 Prozent).

II. These

Die Verfestigung des deutschen Arbeitsmarktes aufzulösen und Beschäftigungschancen für alle zu schaffen, bleibt ein wichtiges Ziel der Arbeitsmarktpolitik.

Die Unterbeschäftigung wird im Zeitraum bis zum Jahr 2025 nur dann zurückgehen, wenn es gelingt, die Langzeitarbeitslosigkeit deutlich zu reduzieren und auch den Menschen in dieser Gruppe bessere Beschäftigungschancen zu eröffnen.

Allein die demografische Entwicklung wird dies nicht vermögen. Zunächst droht ein Fachkräftemangel an gut ausgebildeten Arbeitskräften (Akademiker, Facharbeiter). Selbst wenn dieser Entwicklung durch bildungspolitische Erfolge beizukommen ist, so würden diese Erfolge konterkariert, wenn nicht auch die Langzeitarbeitslosigkeit abgebaut würde.

Daher sind arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Erwerbsaussichten von Langzeitarbeitslosen (und häufig gering qualifizierten Menschen) genauso wichtig wie die Investitionen in die Bildungs- und Forschungspolitik. Ansonsten besteht die Gefahr, dass es zu einem sozialpolitisch unheilvollen Zusammenwirken von Fachkräftemangel bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit kommt.

Die Debatte muss begleitet werden von (einer) positiven Botschaft(en). Die Botschaft „Fördern und Fordern“, die bereits vor den Hartz-Reformen das deutsche Sozialsystem (bspw. als Mitwirkungspflicht in § 1 BSHG) prägte und Teil des Solidaritäts- wie des Subsidiaritätsprinzips ist, kann ein Ansatz für die Debatte sein.

III. Themen und Fragen

1. Finanzielle Anreize zur stärkeren Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

a. Die Steuer- und Abgabenlast bei Geringverdienern

Die durchschnittliche Steuer- und Abgabenlast für Geringverdiener (67 Prozent des Durchschnittseinkommens) nimmt in Deutschland einen Spitzenplatz ein (2008 mit 37 Prozent). Auch die marginale Belastung ist für Gering-

© KAS, 29. Juni 2010

verdiener in Deutschland besonders hoch (2008 bei 55 Prozent), so dass der finanzielle Anreiz, zusätzlich einen Euro zu verdienen, gering ist.

Welche Möglichkeiten gibt es, diesen Abgabenkeil zu verringern? Was lassen sich für Schlussfolgerungen aus anderen Ländern ziehen?

Ist bspw. die aktuelle positive Erfahrung mit der Kurzarbeit (Entlastung der Sozialbeiträge ab dem 7. Monat) ein Fingerzeig, dass es auch um eine Abgabenreform im Niedriglohnbereich gehen sollte?

Wie hilfreich und realistisch sind die Aussichten, eine Reform durchzuführen, die zu einem integrierten Einkommensteuer- und Sozialtransfersystem führt?

b. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten

Wenn ALG II- Empfänger eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, so führen einige Instrumente der Arbeitsmarktpolitik (Ein-Euro-Jobs; Mini-Jobs) und die aktuellen Hinzuverdienstregelungen dazu, dass in der Regel nur ein Teilzeiterwerb und ein entsprechend geringes eigenes Einkommen finanziell attraktiv sind. Es bleibt dann weiterhin bei der Abhängigkeit vom Transferbezug.

Sollten Ein-Euro-Jobs und Mini-Jobs und die Logik der Hinzuverdienstregelungen (Freibetrag) generell auf den Prüfstand gestellt werden, um Vollzeit-Erwerbschancen der ALG II- Empfänger zu stärken?

Welche positiven wie negativen Folgen sind mit einer großzügigeren Handhabung der Hinzuverdienstmöglichkeiten verbunden?

Was wird hinzuverdient? Der staatliche Transfer (Aufstockung) oder der eigene Erwerbseinkommen?

Wie ist die öffentliche Wahrnehmung beim Hinzuverdienst?

- Die staatliche Aufstockung kompensiert nur die Niedrigstlöhne in bestimmten Branchen und subventioniert den Unternehmensgewinn (– daher gesetzlicher Mindestlohn).
- Die staatliche Aufstockung ist ein vernünftiges Instrument, niedrige Einkommen (deutlicher) über das Grundsicherungsniveau zu heben (– daher Mindesteinkommen).

2. Die Betreuung und Aktivierung der Langzeitarbeitslosen

a. Organisation der Betreuung und Aktivierung

Die Organisationsentscheidungen bei der Betreuung der ALG II- Empfänger sind gefallen.

Wie sind die Erfahrungen mit Erfolgen der Aktivierung bei der Aufgabenwahrnehmung durch die ARGEn und die (bisher 69) Optionskommunen?

Wie sollten die künftigen Rahmenbedingungen aussehen, um die Optionskommunen wie die ARGEn von Seiten des Bundes/der Politik in ihrer Arbeit zu unterstützen (geringere Fallzahlen, mehr Betreuung aus einer Hand; Einbeziehung der lokalen Netzwerke in die Betreuung und Aktivierung)?

b. Zukunft der „Workfare-Modelle“, bspw. der aktuell diskutierten „Bürgerarbeit“?

Die Verpflichtung, eine Gegenleistung für die erhaltene Transferleistung zu erbringen, ist Teil des „Förderns und Forderns“. Die Mitwirkung dient auch der Aktivierung der ALG II-Empfänger.

Aktuell wird bspw. die Einführung einer „Bürgerarbeit“ unter diesem Aspekt diskutiert. Dabei sollen die Kommunen Langzeitarbeitslosen, die besonders schlechte Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, Bürgerarbeit-Jobs anbieten, die der Gemeinschaft zugute kommen.

Welche Fortschritte gegenüber den Ein-Euro-Jobs bringt der Bürgerarbeit-Ansatz?

Welche Folgen sind für private Unternehmen zu erwarten?

Wäre es sinnvoll, den Bürgerarbeit-Ansatz oder Ein-Euro-Jobs auch für die privaten Unternehmen zu öffnen?

© KAS, 29. Juni 2010

c. Die aktive Arbeitsmarktpolitik

Langzeitarbeitslosen wieder in eine Tätigkeit am ersten Arbeitsmarkt zu verhelfen, wird auch durch Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen gelingen. Allerdings haben sich in der Vergangenheit viele Instrumente als wenig zielführend erwiesen. Daher steht die aktive Arbeitsmarktpolitik seit Langem auf dem Prüfstand.

Wie kann es gelingen, auch angesichts der demografischen Entwicklung, die Qualifizierungsmaßnahmen besser auf den Bedarf des Arbeitsmarktes auszurichten?

Kann ein zielgerichteter Mitteleinsatz durch Stärkung der Kompetenzen der BA, z.B. eine Umwandlung von Pflichtleistungen des SGB II/SGB III in Ermessensleistungen, erreicht werden?

Welche Anpassungen sind parallel im allgemeinen Bildungssystem erforderlich, um einer weiteren Zunahme Jüngerer mit nicht ausreichenden Bildungsniveaus vorzubeugen?

Welche Rolle spielen private Dienstleister (künftig) in der aktiven Arbeitsmarktpolitik?

3. Die Kinderleistungen im Arbeitslosengeld II

Die Entscheidung des BVerfG zur Bemessung der Regelsätze für Kinder wird dazu führen, dass Kinder künftig nicht mehr wie kleine, „prozentuale“ Erwachsene behandelt werden. Unabhängig davon, wie sich das auf die Höhe der Regelsätze auswirkt, erhöhen die Transferleistungen in (größeren) ALG II- Bedarfsgemeinschaften die Schwelle zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Denn der Reservationslohn steigt mit der Größe der Bedarfsgemeinschaft.

Wie lässt sich künftig die sozialpolitische Zielsetzung einer bedarfsgerechten Absicherung insb. von Kindern in größeren Bedarfsgemeinschaften und die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung höherer Erwerbsanreize für die erwerbsfähigen Eltern besser in Einklang bringen?

Können Sach- anstelle von Geldleistungen eine Rolle spielen?

Wie ist in diesem Zusammenhang der Kinderzuschlag einzuschätzen?

4. Weitere Themen

a. Die Folgen der Arbeitnehmerfreizügigkeit ab dem 1. Mai 2011

Welche Folgen sind zu erwarten, wenn die Schranken fallen, vor allem für die Beschäftigungsaussichten der Langzeitarbeitlosen in Deutschland?

Zu erwarten ist, dass in diesem Zusammenhang die Debatte um den gesetzlichen Mindestlohn und eine Ausdehnung des Entsendegesetzes wieder zunimmt. Welche Folgen für die Langzeitarbeitslosigkeit wären zu erwarten, wenn die Politik davon Gebrauch macht (z.B. Mindestlohn für die Zeitarbeit, die eine Brückenfunktion für Langzeitarbeitslose darstellt).

b. Regulierungsniveau und Langzeitarbeitslosigkeit

Der deutsche Arbeitsmarkt zeichnet sich für das Normalarbeitsverhältnis (Vollzeit, unbefristet) weiterhin durch ein hohes Regulierungsniveau aus.

Wären von einer generellen Reduzierung des Regulierungsniveaus am Arbeitsmarkt bessere Erwerbsaussichten für Langzeitarbeitslose zu erwarten?

c. Auswirkungen des Sparprogramms der Bundesregierung

Welche Folgen hat der Wegfall der Rentenversicherungsbeiträge der ALG II- Empfänger?

Können die Sozialversicherungsbeiträge dem Fiskusprivileg unterworfen und damit dem Zugriff des Insolvenzverwalters entzogen werden?

© KAS, 29. Juni 2010