

IZA Standpunkte Nr. 61

Wie weiter am deutschen Arbeitsmarkt?

Werner Eichhorst

September 2013

Wie weiter am deutschen Arbeitsmarkt?

Werner Eichhorst
IZA

IZA Standpunkte Nr. 61
September 2013

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe „IZA Standpunkte“ veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Wie weiter am deutschen Arbeitsmarkt?

Der deutsche Arbeitsmarkt hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Es sind viele zusätzliche Arbeitsplätze entstanden. Das bedeutet aber nicht, dass die Politik in der neuen Legislaturperiode nichts mehr zu tun hätte. Zwei wesentliche Handlungsfelder stehen auf der Agenda: die Überprüfung der Regulierung am Rand des Arbeitsmarktes auf der einen Seite und der Ausbau sozialer Dienstleistungen auf der anderen. Beide Bereiche können dazu beitragen, Fachkräftepotenziale zu mobilisieren und gleichzeitig die Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt etwas einzudämmen, ohne die Flexibilität des Beschäftigungssystems über Gebühr zu beschneiden.

JEL-Codes: J38, J58, J68

Schlagworte: Arbeitsmarktreformen, Deutschland, Mindestlohn, befristete Beschäftigung, soziale Dienstleistungen

Kontaktadresse:

Werner Eichhorst
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-Mail: eichhorst@iza.org

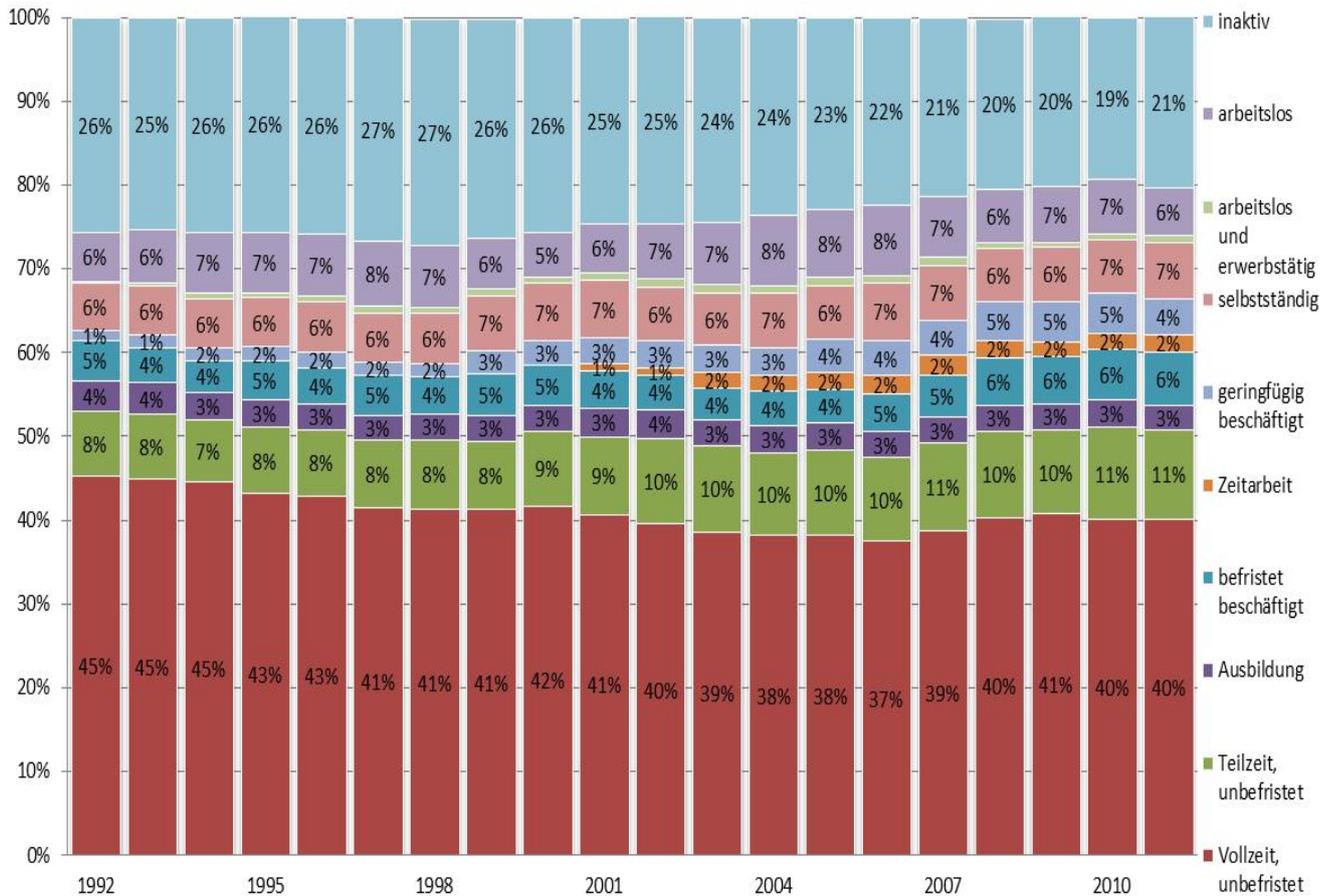
Die gegenwärtige Situation

Der deutsche Arbeitsmarkt hat sich in den letzten Jahren fundamental gewandelt. Dies ist nicht nur eine Folge der rot-grünen Arbeitsmarktreformen vor rund 10 Jahren, sondern auch das Resultat von massiven Veränderungen in der Tarifpolitik sowie in der betrieblichen Arbeitsorganisation. Die Arbeitsmarktreformen haben in erster Linie dafür gesorgt, dass verschiedene Formen der so genannten atypischen Beschäftigung wie Zeitarbeit oder Minijobs an Bedeutung gewonnen haben. Damit ist es für die Unternehmen leichter geworden, flexible Jobs zu schaffen, die mehr Menschen in Arbeit gebracht haben als in der Vergangenheit. Die Tarifpolitik und die betriebliche Personalpolitik haben darüber hinaus auch Löhne, Arbeitszeiten und Arbeitsorganisation innerhalb der Betriebe deutlich flexibilisiert und damit auch das unbefristete Normalarbeitsverhältnis wieder konkurrenzfähiger gemacht (Eichhorst/Marx 2011). Auf der einen Seite ist es gelungen, die Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten Industrie weiter zu steigern und die Beschäftigung in diesem Kernbereich des Arbeitsmarktes zu stabilisieren, auf der anderen Seite sind viele zusätzliche Arbeitsplätze im privaten Dienstleistungssektor (in den verschiedensten Tätigkeiten und Berufen) sowie auch im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesen entstanden.

Diese Veränderungen können erklären, warum wir einen Rekordstand an Erwerbstätigen und - trotz aller ökonomischer Risiken - sinkende Arbeitslosigkeit verzeichnen können (Rinne/Zimmermann 2013). Offenbar hat Deutschland zwar kein perfektes, aber ein ökonomisch bis auf Weiteres recht erfolgreiches Modell gefunden. Und zwar weniger durch strategische Planung als vielmehr durch eine schrittweise Veränderung über die Zeit, sowohl in der staatlichen Rahmensetzung als auch in den Betrieben und in der Tarifpolitik.

Dank der insgesamt günstigen Lage ist es auch nicht überraschend, dass größere Arbeitsmarktreformen, wie sie Ende der 1990er, Anfang der 2000er Jahre auf der politischen Agenda standen, in den letzten Jahren unterblieben und dass die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit weniger als in früheren Wahlkämpfen bei der jüngsten Bundestagswahl kaum thematisiert worden ist. Hauptthema war vielmehr das „Ausfransen“ des Arbeitsmarktes an seinem Rand, wo die zunehmende Verbreitung von Niedriglohnjobs, Zeitarbeit oder Werkverträgen angesprochen wurden. An die Stelle von hoher Arbeitslosigkeit bzw. geringer Beschäftigung als Hauptthema der politischen Diskussion trat die Problematisierung der wachsenden Unterschiede auf einem insgesamt größer gewordenen Arbeitsmarkt (Eichhorst/Tobsch 2013).

ABBILDUNG 1: ERWERBFÄHIGE BEVÖLKERUNG NACH ERWERBSSTATUS IN DEUTSCHLAND



Quelle: SOEP 1992-2011, eigene Berechnungen.

Fachkräftemangel und Arbeitsbedingungen

Wir können davon ausgehen, dass innerhalb des insgesamt sehr flexiblen Arbeitsmarktes wesentliche Fragen zur Gestaltung der Arbeitswelt in absehbarer Zukunft in erster Linie in den Unternehmen entschieden werden. Dies gilt vor allem für einen Wandel der Personalpolitik, um Fachkräfte für die Betriebe zu gewinnen, auszubilden und länger als bisher in den Unternehmen zu halten. Wir werden hier deutlich mehr Anstrengungen als bislang bereits beobachten können. Dazu gehören beispielsweise innovative Formen der Arbeitsorganisation ebenso wie betriebliche Weiterbildung und Gesundheitspolitik sowie die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Privatleben, nicht zuletzt natürlich auch für die Entlohnung. Die Unternehmen sind hier gefordert, Arbeitsformen zu finden, die auf der einen Seite betrieblichen Anforderungen an Flexibilität und Produktivität entsprechen, auf der anderen Seite aber für die Mitarbeiter attraktiv sind. Insgesamt dürfte der sich bereits heute abzeichnende Fachkräftemangel zu besseren Arbeitsbedingungen für

begehrte Fachkräfte führen. Dies begünstigt primär Arbeitskräfte mit mittlerer und höherer Qualifikation in den Bereichen, in denen Mitarbeiter dringend gesucht werden. Damit wird sich die Spaltung am Arbeitsmarkt zwischen Kern und Rand tendenziell sogar vertiefen.

Wenngleich also in den nächsten Jahren die Sicherung von Fachkräften auf der betrieblichen Ebene und damit vermehrte Anstrengungen betrieblicher Personalpolitik in den Vordergrund rücken wird, gibt es für die Politik dennoch Handlungsbedarf bei der Gestaltung des institutionellen Rahmens für den Arbeitsmarkt und bei der Mobilisierung von allen Fachkräftepotenzialen. Es wäre nämlich falsch, jetzt von einem dauerhaft stabilen institutionellen Rahmen zu sprechen, der nicht weiterentwickelt werden müsste. Weiterhin stellen die Globalisierung, der rapide technologische und strukturelle Wandel der Arbeitswelt und die demographische Entwicklung die wesentlichen Triebkräfte der Veränderung dar, auf die sich die Politik und alle Akteure am Arbeitsmarkt einstellen müssen.

Was ist jetzt also zu tun? Es zeichnen sich zwei arbeitsmarktpolitische Hauptthemen für die nächsten Jahre und damit für die neue Legislaturperiode ab: 1. die Überprüfung und Anpassung der institutionellen Regeln am Rand des Arbeitsmarktes, 2. verstärkte Investitionen in die Fachkräftesicherung, vor allem in verschiedene Formen sozialer Dienstleistungen.

Regulierung am Rand des Arbeitsmarktes

Es besteht jetzt die Gelegenheit, bei der Flexibilität des Arbeitsmarktes, insbesondere am Rande, bei der so genannten atypischen Beschäftigung, in ausgewählten Bereichen nachzujustieren – nämlich dort, wo tatsächlich Probleme bestehen - und die derzeit günstige Situation mit ihrer starken Nachfrage nach Arbeitskräften zu nutzen, um Sackgassen und Segmentierungen auf dem Arbeitsmarkt zu vermindern. Gleichzeitig darf aber die Flexibilität des Arbeitsmarktes nicht übermäßig eingeschränkt werden. Betriebe brauchen auch Möglichkeiten der flexiblen Beschäftigung – sie werden aber bei knapper werdenden Fachkräften gut beraten sein, hier nach Bindungsmöglichkeiten zu suchen. Die Regulierung des Arbeitsmarktes kann also nicht so strikt sein, dass es nur noch „gute“ Arbeitsplätze im Sinne von Normalarbeitsverhältnissen gibt. Generell gilt, dass Vorsicht vor überzogenen Erwartungen oder Befürchtungen gegenüber der Regulierung im Arbeitsmarkt geboten ist. Hier sollte eine realistische Einschätzung von Vor- und Nachteilen einzelner Regulierungsschritte vorgenommen werden. Es ist in jedem Fall möglich, durch sinnvolle

Reformen mehr Brücken aus Zeitarbeit, befristeter Beschäftigung, Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung in stabile und substantielle Erwerbstätigkeit und somit möglichst produktive und gut bezahlte Tätigkeiten zu schaffen.

Vorsicht beim Mindestlohn!

Lohnuntergrenzen und Mindestlöhne werden in verschiedener Gestalt von allen im neuen Bundestag vertretenen Parteien befürwortet. Insofern können wir davon ausgehen, dass die Mindestlohnfrage in Kürze Gegenstand von politischen Verhandlungen sein wird. Aus Sicht der Arbeitsmarktforschung ist ein Mindestlohn weder ein Weltuntergang noch ein Allheilmittel. Die vorliegenden empirischen Studien aus Deutschland, aber auch aus anderen Ländern zeigen, dass die Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Struktur und Dynamik von Löhnen und Beschäftigung sehr unterschiedlich sein können. Die Effekte eines Mindestlohns hängen von seiner konkreten Höhe, vom Verfahren und seiner Ausgestaltung und von der Situation auf dem Arbeitsmarkt bei der Einführung ab. Mindestlöhne können natürlich dazu führen, dass die Lohnspreizung zurückgeht und gering bezahlte Arbeitsplätze wegfallen, aber sie sind nur sehr eingeschränkt ein Instrument zur Umverteilung von Einkommen oder zur Vermeidung von „Armut in Arbeit“. Generell ist die Einführung von Mindestlöhnen in jedem Land ein großes Experiment mit nicht klar prognostizierbaren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Die Festlegung von Lohnuntergrenzen erfordert große Sorgfalt, um unerwünschte Nebeneffekte wie den Wegfall von Arbeitsplätzen vermeiden zu können.

Im Zweifelsfall spricht viel dafür, einen gesetzlichen Mindestlohn als absolute Lohnuntergrenze gegenüber einem Flickenteppich sektoraler Regelungen zu bevorzugen. Denn allgemeinverbindliche tarifliche Mindestlöhne bergen die Gefahr, dass sich Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften auf zu hohe Lohnuntergrenzen verständigen, die dann den Zugang zum jeweiligen Teilarbeitsmarkt beschränken. Auch gäbe es dann Anreize zur Auslagerung von Jobs und damit der Verschiebung zwischen den Sektoren. Gleichwohl sind die derzeit politisch vorgeschlagenen allgemeinen Mindestlöhne von 8,50 oder 10,00 EUR für den Einstieg viel zu hoch. Es ist zu erwarten, dass sie mit erheblichen Arbeitsplatzverlusten vor allem in Kleinbetrieben, im privaten Dienstleistungssektor und in Ostdeutschland verbunden wären (Brenke/Müller 2013). Ein hoher Mindestlohn erschwert auch den Arbeitsmarktzugang bei geringer Qualifikation und beim Einstieg in den Arbeitsmarkt, etwa aus der (Langzeit)Arbeitslosigkeit. Ein Kompromiss zu einer für

den Arbeitsmarkt besser verträglichen Mindestlohnregelung könnte darin bestehen, einen sehr moderaten gesetzlichen Mindestlohn deutlich unterhalb der genannten Beträge festzulegen. Ein plausibler Ankerpunkt könnte der monatliche Betrag der Grundsicherung für Alleinstehende samt angemessener Unterkunft sein, der sich in einen Bruttostundenlohn bei einer Vollzeittätigkeit umrechnen lässt. Generell gilt, dass die Höhe eines Mindestlohnes möglichst nach sachlichen, nicht nach rein politischen Kriterien begründet werden sollte. Zu empfehlen ist weiterhin die Einrichtung einer unabhängigen Kommission, die damit beauftragt wird, über den Mindestlohn zu befinden und eine systematische und glaubwürdige Evaluation der Wirkungen auf Lohnstrukturen und Beschäftigung durchzuführen. Erst im Lichte der Evaluation können dann Entscheidungen über eine Anpassung des Mindestlohnes getroffen werden.

Bei denjenigen, die zusätzlich zu ihrer Erwerbstätigkeit Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen („Aufstocker“) ist nicht primär ein sehr niedriger Stundenlohn ausschlaggebend, sondern eine zu kurze Arbeitszeit. Mehr als die Hälfte aller Aufstocker übt im Rahmen der geltenden Hinzuverdienstregeln lediglich einen Minijob oder eine Teilzeittätigkeit aus, der von vornherein nicht existenzsichernd sein kann und kaum zu Übergängen in andere Erwerbsformen führt (Bruckmeier et al. 2013). Hier ist durch eine stärkere Anrechnung des Erwerbseinkommens und die Aktivierung in Richtung Vollzeittätigkeit für eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit zu sorgen. Bei jenen, deren Vollzeitgehalt nicht ausreicht, die Bedürftigkeit zu überwinden, kann eine berufliche Weiterqualifizierung helfen, besser entlohnte Jobs zu erhalten. Selbst sehr hohe Mindestlöhne würden übrigens nicht ausreichen, um größere Bedarfsgemeinschaften mit einem Verdiener aus der Bedürftigkeit zu heben.

Befristete Beschäftigung: Nur im öffentlichen Dienst ein Problem

Bei der befristeten Beschäftigung besteht kein generelles Problem in Deutschland. Die Anteile der befristet Beschäftigten sind seit einigen Jahren konstant, die Übernahmequote aus der Befristung in dauerhafte Anstellungsverhältnisse ist in der Privatwirtschaft konstant hoch, und es zeichnet sich ab, dass im Zuge stärkerer Bemühungen zur Fachkräftesicherung viele Unternehmen mehr befristet Beschäftigte dauerhaft übernehmen. Befristete Arbeitsverträge von Berufseinsteigern sind damit praktisch als eine etwas längere Probezeit zu verstehen. Vor diesem Hintergrund besteht kein Anlass, die sachgrundlose Befristung als Einstiegsoption in den Arbeitsmarkt abzuschaffen oder zusätzlichen Beschränkungen zu unterwerfen. Anders ist die Situation im

öffentlichen Sektor, wo angesichts des besonders stark ausgebauten Kündigungsschutzes in hohem Maße befristet eingestellt und selten entfristet wird, auch wenn es sich im Grunde um langfristige Tätigkeiten handelt (Hohendanner 2010). Dies betrifft das Gesundheits- und Sozialwesensowie den Bildungs- und den Wissenschaftssektor, wobei letzterer besonderen Befristungsregeln unterliegt. Hier sind Regelungen ähnlich der Privatwirtschaft sinnvoll, also weniger absoluter Bestandsschutz für die unbefristet Beschäftigten, dafür leichtere Entfristung – das würde auch die Attraktivität des öffentlichen Dienstes verbessern und den Beschäftigten mehr Planungssicherheit geben.

Zeitarbeit: Veränderungen auf betrieblicher Ebene beobachten

Die Zeitarbeit gehörte in den letzten Jahren zu den umstrittensten Formen flexibler Beschäftigung. Die Zeitarbeit konnte als ein Instrument zur dauerhaften Auslagerung von bestimmten Tätigkeiten an Arbeitskräfte mit deutlich niedrigerer Entlohnung genutzt werden, da per Tarifvertrag vom Grundprinzip der gleichen Entlohnung abgewichen werden darf. Zwar konnten damit zum Teil einfachere gewerbliche Tätigkeiten in Deutschland gehalten werden, und die Zeitarbeit bietet auch Einstiegsmöglichkeiten für vormals Arbeitslose und Geringqualifizierte – jedoch ist ein Übergang in stabilere und direkte Anstellung oft schwierig. Immerhin hat sich die Situation jedoch mittlerweile auch ohne wesentliche gesetzliche Änderungen in vielen Bereichen verändert. In den Branchen, in denen die Zeitarbeit am stärksten genutzt wurde und in denen auch die Gewerkschaften die stärkste Verhandlungsmacht haben, sind über Tarifverhandlungen Branchenzuschläge und Übernahmeregelungen vereinbart worden, so dass auch Übergänge in Direktanstellungen leichter möglich werden. Inwieweit das gelingt, muss nun beobachtet werden (Spermann 2013).

Werkverträge: Keine vorschnellen Eingriffe!

Im Hinblick auf das in den letzten Monaten heftig diskutierte Instrument der Werkverträge ist zunächst festzuhalten, dass die tatsächliche Bedeutung von Werkverträgen und deren missbräuchlicher Verwendung anhand der vorliegenden Informationen nicht eindeutig zu beurteilen ist. Zwar spricht einiges dafür, dass manche Arbeitgeber, denen die Zeitarbeit in den letzten Jahren durch die Einführung von höheren Lohnuntergrenzen und Branchenzuschlägen zu teuer geworden ist, durch den Einsatz von Werkvertragsunternehmen Vorteile bei den

Arbeitskosten erzielen wollen. Es gibt Hinweise, dass dies in einigen Branchen vermehrt zu beobachten ist. Trotzdem sollte das Instrument der Werkverträge nicht vorschnell skandalisiert werden, da der Einsatz von Werkverträgen ein Grundprinzip der arbeitsteiligen Wirtschaft ist. Zunächst muss das Phänomen genauer und systematischer untersucht werden. Es geht hierbei in erster Linie um die Abgrenzung zur Arbeitnehmerüberlassung auf der einen Seite, zur Scheinselbstständigkeit auf der anderen. Regelmäßige Dienstleistungen im Betrieb des Kunden sind sicher keine abgrenzbaren Werke mehr; Selbstständigkeit liegt nicht vor, wenn nur ein Kunde vorhanden ist und Weisungen seitens des Auftraggebers erfolgen. Hier können rechtliche Klarstellungen und eine bessere Überwachung der geltenden Regeln bereits helfen. Für generelle Restriktionen ist es angesichts der unklaren Empirie noch zu früh. Soweit Lohnkostenvorteile durch die Einschaltung von Werkvertragsunternehmen mit niedrig entlohnenden Arbeitnehmern erreicht werden, würden auch generelle oder sektorale Lohnuntergrenzen das Problem lindern.

Minijobs und Ehegattensplitting: Barrieren für eine bessere Erwerbsintegration der Frauen

Minijobs erfreuen sich großer Beliebtheit bei Arbeitgebern und Beschäftigten. Arbeitgeber haben damit flexible Aushilfskräfte und können sich einen Teil des Kostenvorteils bei Steuern und Abgaben aneignen. Die Beschäftigten erhalten ihren Lohn ohne Abzüge und damit einen attraktiven Hinzuverdienst. Sie sind in Bereichen wie dem Gastgewerbe oder dem Einzelhandel stark verbreitet und haben reguläre Arbeit teilweise verdrängt. Außerdem entsprechen sie oft auch nicht den vorhandenen formalen Qualifikationen und bieten nicht die gewünschten Aufstiegsmöglichkeiten, etwa nach einer Erwerbsunterbrechung, denn die geltenden Regeln zur Steuer- und Abgabefreiheit machen höhere Verdienste und Arbeitszeiten für beide Seiten unattraktiv. Minijobs sind damit oft gering entlohnte Sackgassen, die gerade qualifizierte verheiratete Frauen im Hinzuverdienst festhalten. Vor diesem Hintergrund sollten die Minijobs als „Sonderwirtschaftszone“ ganz abgeschafft oder eine deutlich niedrigere Bagatellgrenze bei den Sozialabgaben festgelegt werden. Die Besteuerung sollte immer alle Einkommen im Haushalt berücksichtigen, deshalb können Minijobs, auch als Zweitjobs, eigentlich nicht steuerfrei bleiben. Auch sollte in diesem Zusammenhang das bisherige Ehegattensplitting zur Disposition gestellt werden. Es hat massive Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit und die Arbeitszeiten von Zweitverdienenden, d.h. zumeist verheirateten Frauen. Der Übergang zu einer reinen Individualbesteuerung ist politisch und verfassungsrechtlich nahezu ausgeschlossen. Realistisch ist

eine Einschränkung des Splittingsvorteils auf den Grundfreibetrag oder auf den Höchstbetrag von Unterhaltszahlungen, die steuerlich geltend gemacht werden können (Eichhorst et al. 2012). Ein Familiensplitting, das zusätzlich zu Ehegatten auch Kinder bei der Besteuerung von Einkommen berücksichtigen würde, wäre für die stärkere Erwerbsbeteiligung von Müttern kontraproduktiv (Ochmann/Wrohlich 2013).

Soziale Dienstleistungen als Investitionen in die Zukunft

Neben der Gestaltung der flexiblen Erwerbsformen so, dass Übergänge in stabilere und substantiellere Erwerbstätigkeit erleichtert werden, wird das Hauptaugenmerk der nächsten Jahre auf eine Weiterentwicklung von sozialen Dienstleistungen liegen müssen. Dienstleistungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung, in der Arbeitsmarktpolitik, bei Kinderbetreuung, Pflege, aber auch im personen- und haushaltsbezogenen Bereich sind als Investitionen in die Beschäftigungsfähigkeit und die Mobilisierung von bislang nur zum Teil aktivierten Erwerbspersonen- und damit Fachkräftepotenzialen zu verstehen.

Bereits heute zeichnen sich Verschiebungen der Aktivitäten der aktiven Arbeitsmarktpolitik ab, die in Zukunft fortgesetzt werden sollten. Es geht hier um drei wesentliche Punkte: 1. die Bemühungen um ein wirksames Unterstützungs- und Qualifizierungssystem für Jugendliche und junge Erwachsene, die keine reguläre Berufsausbildung erfolgreich absolvieren konnten. 2. die Unterstützung von beruflicher Weiterbildung bei jenen, die zu den Risikogruppen in einer sich stark verändernden Arbeitswelt gehören, gerade auch Erwerbstätige mit geringer oder veraltender Qualifikation, 3. die passgenaue, auf die jeweiligen Problemlagen zugeschnittene Unterstützung und Aktivierung von Langzeitarbeitslosen, die auch unter günstigen Arbeitsmarktbedingungen nach wie vor große Probleme haben, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Diese Punkte sind für die Mobilisierung potenzieller Fachkräfte und für die Vermeidung von prekären Erwerbslaufbahnen mit hohem Risiko, wiederholt arbeitslos zu sein, von großer Bedeutung.

Zweitens besteht trotz des Wachstums der Kapazitäten und der Beschäftigung weiterhin ein unbefriedigter Bedarf an formellen und qualitativ hochwertigen Dienstleistungen im Bereich der Kinderbetreuung und der Altenpflege. Dies gilt auf der einen Seite für Ganztagsbetreuung von Schulkindern, auf der anderen Seite für formelle Altenpflege in guter Qualität zu tragbaren Kosten für die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen. Gleichzeitig ist die Pflegebranche von einem

chronischen Mangel an qualifizierten Fachkräften gekennzeichnet. Dies lässt sich durch einen Ausbau der Ausbildungskapazitäten und attraktivere Arbeitsbedingungen, um einen längeren Verbleib in diesen Berufen attraktiv zu machen, beheben.

Drittens ist bei den personenbezogenen und haushaltsnahen Dienstleistungen eine öffentliche Förderung sinnvoll, die über die bisherige steuerliche Absetzbarkeit hinausgeht. Ein subventioniertes Gutscheinmodell nach dem Vorbild Frankreichs oder Belgiens kann helfen, eine stärkere Formalisierung und Professionalisierung dieser Dienstleistungen einzuleiten (Angermann/Eichhorst 2012). Voraussetzung ist dabei, dass die Förderung weniger – wie bisher im Haushaltsscheckverfahren - auf die privaten Haushalte als Arbeitgeber ausgerichtet wird, sondern auf die Nutzung von Dienstleistungen, die von Angestellten spezialisierter Firmen erbracht werden. Der Förderaufwand für die öffentlichen Haushalte wird durch eine teilweise Gegenfinanzierung vermindert, denn es fallen durch die wachsende Beschäftigung in diesem Sektor zusätzliche Steuern und Sozialabgaben an, sowohl bei den dort Beschäftigten, aber auch durch eine Entlastung der Nutzerhaushalte von diesen Tätigkeiten. Ein Teil der formal Beschäftigten wird aus dem Transferbezug bei Arbeitslosigkeit in diesen Sektor wechseln, so dass die Aufwendungen für die Arbeitslosenunterstützung zurückgehen werden. Auch ist zu berücksichtigen, dass mit personenbezogenen und haushaltsnahen Dienstleistungen die Schwarzarbeit eingeschränkt werden kann. Eine Option besteht auch darin, Arbeitgebern durch eine steuerliche Begünstigung Anreize zu geben, ihren Beschäftigten solche Gutscheine zur Verfügung zu stellen. Investitionen in soziale Dienstleistungen schaffen Arbeitsplätze, entlasten die Haushalte und erlauben eine stärkere Erwerbstätigkeit etwa über kürzere Erwerbsunterbrechungen oder längere Arbeitszeiten und leisten damit auch einen Beitrag zur Verminderung von Fachkräftengaps. Eine Politik, die primär auf Phasen der bezahlten Freistellung für Pflege oder Kinderbetreuung setzt und damit eine Rückverlagerung dieser Tätigkeiten in die privaten Haushalte begünstigt, hilft hier nicht weiter.

Der Ausbau sozialer Dienstleistungen wird natürlich mehr Ressourcen als bisher erfordern. Das bedeutet aber nicht, dass Steuern und Sozialabgaben generell erhöht werden müssten. Im Gegenteil, die derzeit gute finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte bietet entsprechende Möglichkeiten zur Umschichtung in Dienstleistungen. Der Abbau bestimmter Steuervorteile, wie etwa des bisherigen Ehegattensplittings, bietet auch Spielraum zur Gegenfinanzierung. Unabhängig davon wird eine stärker sozial-investive Politik zu Mehreinnahmen aus höherer und besser bezahlter Erwerbstätigkeit führen und gewisse Einsparungen bei den Transferleistungen ermöglichen.

Zusammenfassung

Der deutsche Arbeitsmarkt befindet sich insgesamt in einer guten Verfassung. Dank der Arbeitsmarktreformen in der Vergangenheit, die vor allem zu einem Wachstum flexibler Erwerbsformen beigetragen haben, und der gewachsenen Flexibilität in der Tarifpolitik und auf betrieblicher Ebene ist er sowohl robust als auch anpassungsfähig. Das bedeutet aber nicht, dass keine weiteren Veränderungen notwendig sind. Bei den knapper werdenden Fachkräften können wir mit einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen aufgrund stärkerer Anstrengungen der Betriebe rechnen. Dies kann jedoch die Spaltung auf dem Arbeitsmarkt vertiefen, die bereits in den letzten Jahren zugenommen hat. Zwar haben wir mehr Jobs, aber auch wesentlich unterschiedlichere Jobs. Es zeichnen sich zwei arbeitsmarktpolitische Hauptthemen für die nächsten Jahre und damit für die neue Legislaturperiode ab: 1. die Überprüfung und Anpassung der institutionellen Regeln am Rand des Arbeitsmarktes, 2. verstärkte Investitionen in die Fachkräftesicherung, vor allem in verschiedene Formen sozialer Dienstleistungen. Was den ersten Punkt angeht, so sollten bessere Übergänge in stabilere und besser bezahlte Jobs ermöglicht werden, ohne die über die Jahre gewonnene Flexibilität des Arbeitsmarktes zu gefährden. Vor diesem Hintergrund ist Vorsicht bei der Einführung eines Mindestlohnes geboten. Im Zweifelsfall erscheint ein sehr moderater allgemeiner Mindestlohn noch am ehesten vertretbar. Bei der Befristung von Arbeitsverträgen sollte vor allem auf eine leichtere Entfristung – im Tausch gegen weniger Kündigungsschutz – im öffentlichen Bereich geachtet werden, während bei der Zeitarbeit die neuen tarifvertraglichen Regelungen zu Branchenzuschlägen und Übernahmen beobachtet werden müssen. Hier besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf für die Politik. Ähnliches gilt für das Instrument der Werkverträge. Hingegen sollten die Minijobs in ihrer bisherigen Form abgeschafft und das Ehegattensplitting beschnitten werden. Das zweite Hauptthema der nächsten Jahre sollte eine Weiterentwicklung von sozialen Dienstleistungen sein. Bedarfsgerechte und qualitativ hochwertige Dienstleistungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung, in der Arbeitsmarktpolitik (vor allem für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte), bei der Kinderbetreuung, in der Altenpflege, aber auch im personen- und haushaltsbezogenen Bereich sind als Investitionen in die Beschäftigungsfähigkeit und die Mobilisierung von bislang nur zum Teil aktivierten Erwerbspersonen- und damit Fachkräftepotenzialen zu verstehen.

Literatur

- Angermann, Annette/Eichhorst, Werner (2012): Unterstützende Dienstleistungen für ältere Menschen im europäischen Vergleich. Studie in Zusammenarbeit mit der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa. IZA Research Report 45. Bonn: IZA.
- Brenke, Karl/Müller, Kai-Uwe (2013): Gesetzlicher Mindestlohn: kein verteilungspolitisches Allheilmittel. DIW Wochenbericht 39/2013. Berlin: DIW.
- Bruckmeier, Kerstin et al. (2013): Aufstocker im SGB II: Steinig und lang: der Weg aus dem Leistungsbezug. IAB Kurzbericht 14/2013. Nürnberg: IAB.
- Eichhorst, Werner et al. (2012): Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. IZA Research Report 47. Bonn: IZA.
- Eichhorst, Werner/Marx, Paul (2011): Reforming German Labor Market Institutions: A Dual Path to Flexibility, *Journal of European Social Policy*, 2011, 21(1), 73-87
- Eichhorst, Werner/Tobsch, Verena (2013): Has atypical work become typical in Germany? IZA Discussion Paper 7609. Bonn: IZA.
- Hohendanner, Christian (2010): Befristete Arbeitsverträge zwischen Auf- und Abschwung. Unsichere Zeiten, unsichere Verträge? IAB Kurzbericht 14/2010. Nürnberg: IAB.
- Ochmann, Richard/Wrohlich, Katharina (2013): Familiensplitting der CDU/CSU: Hohe Kosten bei geringer Entlastung für einkommensschwache Familien. DIW Wochenbericht 36/2013. Berlin: DIW.
- Rinne, Ulf/Zimmermann, Klaus F. (2012): Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession. *IZA Journal of Labor Policy*, 2012, 1, 3.
- Spermann, Alexander (2013): Sector Surcharges for Temporary Agency Workers in Germany: A Way Out of the Low-Wage Sector? IZA Policy Paper 67. Bonn: IZA.