

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Archimedischer Punkt Arbeitsmarkt

Dr. Hans-Peter Klös



Die Corona-bedingte Eintrübung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation in Deutschland beendete einen mehr als zehnjährigen Aufschwung am deutschen Arbeitsmarkt. Die spektakuläre Entwicklung des Arbeitsmarktes seit dem Jahr 2005, als zwischenzeitlich über fünf Millionen Arbeitslose registriert waren, hat sich seither aber nicht nur positiv auf direkte Arbeitsmarkt-Outcomes wie Beschäftigung und Arbeitslosigkeit ausgewirkt, sondern auch auf andere Variablen wie die Einkommensverteilung und den Zustand der öffentlichen und parafiskalischen Haushalte.

Durch die stark gesunkene Arbeitslosigkeit sind die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit von knapp 90 Milliarden Euro im Jahr 2005 auf zuletzt noch etwa 50 Milliarden Euro gesunken. Die Einnahmen der öffentlichen Haushalte sind seit 2005 um über 75 Prozent auf zuletzt rund 800 Milliarden Euro gestiegen, die Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer haben sich mehr als verdoppelt.

Diese Entwicklung verdeutlicht, dass sich die eingetrübte Situation auf dem Arbeitsmarkt negativ auf die öffentlichen Finanzen auswirken wird. Die erforderliche Finanzierung über eine steigende Staatsverschuldung wird mittelfristig einen Gegenfinanzierungsbedarf bei Steuern und Sozialbeiträgen auslösen. Zudem gesellt sich ein demografischer Druck auf den Arbeitsmarkt hinzu: In den nächsten 20 Jahren würde der Beitragssatz in den gesetzlichen Sozialversicherungen von aktuell knapp unter 40 auf rund 50 Prozent steigen, wenn nicht gegengesteuert wird. Zwar ist die „Garantie“ einer Obergrenze für die Sozialabgabenquote von 40 Prozent von der Bundesregierung jüngst noch einmal erneuert worden, doch ist dieses Ziel nicht zu halten, wenn es nicht zu Reformen kommt.

Der Arbeitsmarkt ist damit der archimedische Punkt für die zukünftige Entwicklung der Staatsfinanzen. Um die für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen so wichtige Beschäftigungsentwicklung zu stabilisieren, muss erstens der Weg zurück in eine Beschäftigung erleichtert werden. Zweitens müssen neue Kostenbelastungen für das Beschäftigungsverhältnis durch Steuern und Sozialabgaben vermieden werden. Im Einzelnen:

- **Lockerung des Befristungsrechts:** Grundsätzlich haben Betriebe derzeit die Wahl zwischen einer Sachgrundbefristung und einer sachgrundlosen Befristung. Letztere ist jedoch nur für Neueinstellungen für eine Dauer von maximal zwei Jahren zulässig und kann nicht bei Arbeitnehmern angewendet werden, mit denen bereits einmal ein Arbeitsverhältnis bestand. Im Kontext der Krise sollte geprüft werden, ob dieses sogenannte Vorbeschäftigungsverbot zumindest temporär ausgesetzt werden kann.
 - **Lockerung des Arbeitszeitgesetzes:** Arbeitszeitflexibilität und der dafür geltende gesetzliche Rahmen haben für die Bewältigung der Krise eine hervorgehobene Bedeutung. Das Arbeitszeitgesetz legt die tägliche Höchstarbeitszeit im Grundsatz auf acht Stunden fest. Sie kann auf zehn Stunden ausgeweitet werden. Es sollte geprüft werden, ob erstens die Ausgleichsfrist für die auf zehn Stunden verlängerte Arbeitszeit von sechs auf zwölf Monate erhöht wird, zweitens eine wöchentliche statt einer täglichen Höchstarbeitszeit festgelegt wird und drittens auch die ununterbrochene Mindestruhezeit von elf Stunden um zwei Stunden abgesenkt werden kann. Diese Maßnahmen könnten durch eine Öffnungsklausel für kollektive Regelungen erleichtert oder im Rahmen von Experimentierräumen erprobt werden.
 - **Unterstützung von flexiblen Beschäftigungsformen:** Insbesondere Zeitarbeitnehmer sind angesichts der wirtschaftlichen Lage derzeit mit der gesetzlichen Höchstüberlassungsdauer in einem Einsatzbetrieb und Schwierigkeiten beim Wechsel in andere Einsatzmöglichkeiten konfrontiert. Damit verlieren sie wegen der Höchstüberlassungsdauer vielfach ihre Ansprüche auf den Branchenzuschlag. Es sollte daher überlegt werden, zumindest in der Krise die Anwendung der Höchstüberlassungsdauer temporär auszusetzen. Auch viele Selbstständige verzeichnen derzeit massive geschäftliche Einbrüche. Zudem gibt es immer wieder Herausforderungen bei der Abgrenzung zwischen abhängiger Beschäftigung und verschiedenen Formen selbstständiger Beschäftigung. Daher sollte gerade jetzt das komplizierte Statusfeststellungsverfahren durch die Rentenversicherung überarbeitet und dabei grundsätzlich nur auf echte Schutzwürdigkeit zugeschnitten werden, um mehr Rechtssicherheit zu erhalten.
 - **Keine „Vollkasko-Pflegereform“:** Nach aktuellen Plänen des Bundesministeriums für Gesundheit sollen die Eigenanteile in der stationären Pflege künftig auf drei Jahre begrenzt sein und maximal 700 Euro betragen. Doch die Begrenzung hat erstens fragwürdige Verteilungswirkungen, denn eine steuerfinanzierte Begrenzung der Eigenanteile an den Pflegekosten entlastet vor allem Personen, die sich auch über vier oder fünf Jahre eine Versorgung im Pflegeheim aus eigener Kraft leisten könnten. Zweitens müsste auch die private Pflegeversicherung in den Genuss von Steuermitteln kommen. Drittens wäre eine gezielte Förderung der privaten Vorsorge der richtige Weg.
 - **Keine „Erwerbstätigenversicherung“:** Eine Altersvorsorgepflicht für Selbstständige, die nicht anderweitig obligatorisch abgesichert sind, erscheint mit Blick auf Sicherungslücken erforderlich. Die Entscheidung über den Vorsorgeweg muss dabei allerdings bei den Selbstständigen selbst liegen, es sollte keine Mandatorik für die gesetzliche Rentenversicherung oder eine „Erwerbstätigenversicherung“ geben. Additive Vorsorgewege zu den bisher schon bestehenden Zugängen zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen wie die betriebliche und die private Altersvorsorge sind zu stärken.
- Die positiven Wirkungen einer guten Arbeitsmarktentwicklung auf die Haushalte von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialhaushalten einerseits und die negativen Auswirkungen steigender Beitragssätze in der Rentenversicherung auf den Arbeitsmarkt verdienen mehr Aufmerksamkeit. Maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der Beitragssätze hat die demografische Alterung. Der bevorstehende Renteneintritt der Babyboomer aus den geburtenstarken 1950er- und 1960er-Jahren erhöht den Druck auf die Beitragszahler. Vor allem ohne eine weitere Heraufsetzung der gesetzlichen Regelaltersgrenze, basierend auf einer automatischen Regelbindung an die Entwicklung der Lebenserwartung, wird eine Stabilisierung der Sozialabgabenquote nicht gelingen können.

Dr. Hans-Peter Klös ist Geschäftsführer und Leiter Wissenschaft beim Institut der deutschen Wirtschaft (IW). Er tauschte sich am 30. Juni 2020 online mit den Teilnehmern der BFB-Hauptgeschäftsführer-Konferenz aus.