

Zu wenig, um Deutschlands Wachstumspotenzial auszuschöpfen

Stellungnahme zum Entwurf des Nationalen Reformprogramms 2018

16. März 2018

Zusammenfassung

Der Entwurf für ein Nationales Reformprogramm (NRP) bekräftigt zwar richtigerweise, dass die deutsche Wirtschaft und Gesellschaft aufgrund des demografischen Wandels und der Digitalisierung vor fundamentalen Herausforderungen stehen. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, enthält der NRP-Entwurf aber nur wenige, begrenzt wirksame Maßnahmen. Einige Vorhaben der Bundesregierung weisen sogar in die falsche Richtung.

Vor allem fehlen langfristig orientierte Ansätze, um Wohlstand und Beschäftigung zu sichern. So strebt die Bundesregierung zwar völlig zu Recht an, die Gesamtbeiträge zu den Sozialversicherungen bei unter 40 % zu begrenzen. Abgesehen von der kleiner als möglichen Absenkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung werden jedoch keine konkreten Maßnahmen zur langfristigen Stabilisierung der Abgaben dargelegt. Im Gegenteil wird im NRP-Entwurf sogar ausdrücklich auf das Vorhaben verwiesen, in der gesetzlichen Krankenversicherung zum paritätischen Beitragssatz zurückzukehren, obwohl damit die Lohnzusatzkosten sogar noch weiter erhöht werden.

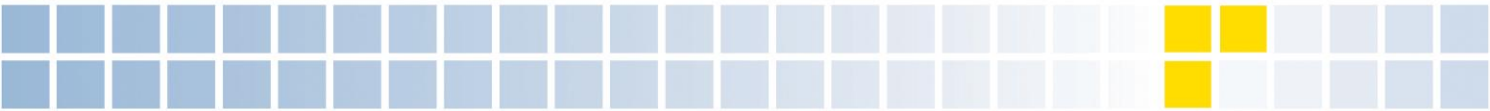
Wer Arbeit zusätzlich verteuert, darf sich nicht wundern, wenn weiter viel zu viele Langzeitarbeitslose nicht den Sprung in den Arbeitsmarkt schaffen. Zudem fehlen Maßnahmen, wie die Sozialabgaben auch mittel- und langfristig bei unter 40 % gehalten werden können. Die Bundesregierung muss diese aber dringend einleiten, um ihr Ziel, „dass

Deutschland auch in zehn, fünfzehn Jahren noch Wachstum, Wohlstand und Beschäftigung hat“ (S. 4), zu erreichen.

Die deutsche Wirtschaft und der Arbeitsmarkt konnten zuletzt ihre positive Entwicklung mit Schwung fortsetzen. Dies ist jedoch keine Selbstverständlichkeit. Damit Arbeitsplätze und Wohlstand auch zukünftig gesichert werden können, bedarf es einer stärker zukunftsorientierten Wirtschaftspolitik. Entschlossen muss v. a. dem Fachkräftemangel begegnet werden, der schon heute den Aufschwung in zahlreichen Branchen bremst. Die angestrebten Maßnahmen zur Verbesserung des Bildungsniveaus und einer besseren digitalen Ausstattung an Schulen zielen dabei in die richtige Richtung. Neben gezielten Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung ist auch ein am Arbeitsmarkt ausgerichtetes Zuwanderungsgesetz dringend erforderlich.

Gleichzeitig gilt es die Erwerbsbeteiligung weiter auszubauen. Dazu müssen der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit vorangebracht und ein modernes, anpassungsfähiges Arbeitsrecht geschaffen werden. Statt weiter jährlich mit Milliardenaufwand Frühverrentung zu fördern müssen endlich alle Anstrengungen darauf ausgerichtet werden, ältere Arbeitnehmer länger in Beschäftigung zu halten.

Schließlich erfordern Digitalisierung und Globalisierung mehr Arbeitsmarktflexibilität – im Interesse von Arbeitgebern und Beschäftigten. Stattdessen soll jedoch das Gegenteil geschehen: Der vorgesehene Anspruch auf



befristete Teilzeit wird die betriebliche Personalplanung weiter erschweren und die deutliche Einschränkung, Arbeitnehmer befristet beschäftigen zu können, wird v. a. denjenigen Menschen Beschäftigungschancen nehmen, denen es besonders schwer fällt, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Die Bundesregierung konterkariert damit ihr Vorhaben einer „Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit“ als „Schwerpunktthema der Arbeitsmarktpolitik“ (S. 61) ebenso wie das richtige und wichtige Ziel, „Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge möglichst schnell in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu integrieren“ (S. 63).

Im Einzelnen:

Beiträge zu den Sozialversicherungen dauerhaft bei unter 40 % stabilisieren, um Beschäftigung in Deutschland zu sichern

Das Ziel, den Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz bei unter 40 % zu stabilisieren, ist zu begrüßen. Allerdings fehlt im NRP-Entwurf die notwendige Aussage, dass dieses Ziel dauerhaft gelten soll. Während das 40 %-Ziel in dieser Legislaturperiode problemlos eingehalten werden kann, sieht es langfristig ganz anders aus: Ohne ein Gegensteuern der Politik wird der Gesamtbeitragssatz zu den Sozialversicherungen bis 2040 nach aktuellen Berechnungen auf 48,8 % steigen (Prognos, 2017). Maßnahmen, um diesen Anstieg zu verhindern, sind jedoch weder im Koalitionsvertrag noch im NRP-Entwurf enthalten. Ein Konzept, wie Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung auch langfristig noch finanzierbar bleiben können, fehlt. Im Gegenteil enthält der Koalitionsvertrag sogar noch zahlreiche milliardenschwere zusätzliche Ausgabenprogramme, die den künftigen Beitragssatzanstieg noch beschleunigen würden.

Beitragssatzsenkung zur Arbeitslosenversicherung zügig umsetzen

Der Gesetzgeber sollte den Spielraum zur Beitragssatzsenkung in der Arbeitslosenversicherung voll ausschöpfen und den Bei-

tragssatz nicht nur um 0,3, sondern um 0,4 Prozentpunkte senken. Falls dies nicht geschieht, muss der Beitragssatz wenigstens zügig bereits zum Juli 2018 auf 2,7 % gesenkt werden. Dies ist ohne weiteres möglich, weil nach den aktuellen Zahlen der Bundesagentur für Arbeit dennoch eine ausreichende Reserve von 20 Mrd. € in diesem Jahr erreicht würde.

Langzeitarbeitslosigkeit weiter abbauen

Die Schaffung eines neuen Instruments „Teilhabe für alle“ zur Förderung eines Sozialen Arbeitsmarkts ignoriert den dringenden Bedarf an höheren Mitteln und mehr Personal zur individuellen Förderung und zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Zudem fehlen wesentliche Vorschläge zur strukturellen und finanziellen Modernisierung im Sozialgesetzbuch II (SGB II). Notwendig sind deutliche Rechts- und Vereinfachungen, Änderungen der Finanzierungsstruktur, Orientierung an Wirkung und Wirtschaftlichkeit sowie mehr Transparenz und Controlling im SGB II.

Eingliederungs- bzw. Beschäftigungszuschüsse und Programme zur Förderung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen können unter bestimmten Voraussetzungen als „Türöffner“ sinnvoll sein. Sie müssen auf einen genau definierten und begrenzten Personenkreis mit besonders schweren Vermittlungshemmnissen abzielen – um „Creaming-Effekte“ auszuschließen. Sie müssen zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet sein und regelmäßig dahingehend überprüft werden, ob eine Chance auf Wiedereingliederung in nicht geförderte Beschäftigung besteht. Erfolgversprechend sind bei all diesen Programmen vor allem die enge Begleitung bzw. das Coaching von Arbeitnehmer und ggf. auch Arbeitgeber nach der Beschäftigungsaufnahme. Die Maßnahmen müssen von vornherein als Teil einer Förderkette gedacht werden, an die Maßnahmen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt anschließen.



Fachkräftezuwanderung erleichtern

Wichtige Säule einer Fachkräftestrategie ist ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz, das die bestehenden Regelungen transparenter gestaltet, vereinfacht und weiterentwickelt. Um dem Bedarf der Wirtschaft Rechnung zu tragen, sollte ein konkretes Arbeitsplatzangebot weiterhin die Grundlage der Fachkräftezuwanderung bleiben. Ein grundsätzlicher Systemwechsel hin zu einem Punktesystem ist nicht sinnvoll. Für ausländische Fachkräfte sollten erweiterte Möglichkeiten zur Arbeitsplatzsuche im Inland geschaffen werden, insbesondere auch für beruflich Qualifizierte. Auch ist ein einfaches und transparentes Anerkennungsverfahren von ausländischen Berufsabschlüssen, insbesondere bei Anträgen aus dem Ausland, nötig.

Angesichts der insgesamt schon liberalen Zuwanderungsregeln ist die Hauptaufgabe nicht allein in der Gesetzgebung zu sehen. Was der Gesetzgeber ausdrücklich möchte, wird derzeit durch eine völlig unzureichende Umsetzung geradezu torpediert. Notwendig ist ein klarer politischer Aufschlag für eine Verbesserung der administrativen Umsetzung: Verfahrensabläufe müssen beschleunigt und eine reibungslose Zusammenarbeit der beteiligten Behörden sichergestellt werden, insbesondere durch den Einsatz behördenübergreifender IT-Systeme. Langwierige Prozesse und ein Mangel an Transparenz dürfen nicht zum Hemmschuh der Fachkräftezuwanderung werden.

Befristete Teilzeit: Kein Beitrag für eine zeitgemäße Arbeitsorganisation

Ein Anspruch auf befristete Teilzeit ist vor dem Hintergrund der bestehenden Sach- und Rechtslage eine übermäßige bürokratische Belastung und stellt nicht nur einen erheblichen Eingriff in die Planungssicherheit des Arbeitgebers dar, sondern belastet auch die anderen Beschäftigten in massiver Weise. Außerdem existieren schon heute in verschiedenen Gesetzen (z. B. Elternzeit) Ansprüche auf befristete Teilzeit. Darüber hinaus gibt es einen umfassenden Teilzeitan-spruch.

Folge eines Anspruchs auf befristete Teilzeit werden neue Belastungen für diejenigen Mitarbeiter sein, die ihre Arbeitszeit nicht reduzieren. Die Wiederbesetzung von befristeten Teilzeitarbeitsplätzen dürfte sich als vielfach aussichtslos erweisen. Zwar ist die Einführung des Schwellenwerts von 45 Mitarbeitern ein Beitrag zum Überforderungsschutz von Kleinstunternehmen, doch greift der Anspruch ab dem 46. Arbeitnehmer im Unternehmen voll. Das bedeutet, dass mit dem 46. Arbeitnehmer bereits vier Mitarbeiter freigestellt werden müssen. Um solche Härtefälle zu entschärfen, sollten die ersten 45 Mitarbeiter bei der Berechnung der Anzahl berechtigter Mitarbeiter außer Betracht gelassen werden. Darüber hinaus sollte bei der Ermittlung der beschäftigten Arbeitnehmer Teilzeitbeschäftigte nach Maßgabe der von ihnen geleisteten Arbeitszeit und nicht nach Köpfen berücksichtigt werden (pro-rata-temporis-Grundsatz). Richtigerweise muss auch auf den Betrieb, nicht das Unternehmen abgestellt werden.

Sachgrundlos befristete Arbeitsverhältnisse als Einstiegs- und Aufstiegschancen erhalten

Es gibt keinen generellen Missbrauch befristeter Arbeitsverhältnisse. Sie sind, anders als der NRP-Entwurf suggeriert, kein Massenphänomen, sondern die Ausnahme. Ihre Quote lag zuletzt gesamtwirtschaftlich unter 8 %. Befristungen ermöglichen den Einstieg in Arbeit gerade für Menschen mit Vermittlungshemmnissen – z. B. wenn eine formale Qualifikation fehlt oder die Erwerbsbiografie Brüche aufweist. Viele Arbeitgeber wollen auch diesen Menschen eine Chance geben. Sie wollen verborgene Talente wecken und Menschen die Gelegenheit geben, sich in einer Beschäftigung zu beweisen. Zugleich müssen Arbeitgeber – auch im Interesse ihrer Belegschaft – das Risiko minimieren, das mit einer solchen Beschäftigung verbunden ist. Eine zunächst befristete Einstellung hat daher sehr große praktische Bedeutung. Sie macht es Arbeitgebern möglich, zu einer Beschäftigung ja zu sagen, die nicht zustande



käme, wenn die Einstellung sofort unbefristet erfolgen müsste.

Das Vorhaben, sachgrundlose Arbeitsverhältnisse massiv einzuschränken, wird daher vor allem Menschen treffen, die es schwerer haben, den Einstieg in Arbeit zu schaffen. Dies ist das Gegenteil von mehr Teilhabe und sozialer Gerechtigkeit. Die Bundesregierung konterkariert damit die Aussage des NRP-Entwurfs „die Integration von Langzeitarbeitslosen ist ein Schwerpunkt der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der Bundesregierung“ (S. 61). Auch die zu Recht angestrebte Arbeitsmarktintegration von Asylberechtigte und anerkannten Flüchtlingen wird erschwert.

Für Unternehmen ist es gerade im Hinblick auf die Veränderungen der Arbeitswelt im Rahmen der Digitalisierung wichtig, flexibel auf Auftragsschwankungen reagieren zu können. Diese Möglichkeit wird mit der geplanten 2,5 %-Höchstquote für sachgrundlose Befristungen unverhältnismäßig begrenzt. Für Situationen der Auftragsschwankungen und unvorhersehbaren Mehraufwand ist für die Privatwirtschaft keine Sachgrundbefristung vorgesehen. Anders für die Öffentliche Hand, die mit dem Sachgrund der „Haushaltsbefristung“ Stellen als befristet in einem Haushalt ausweisen kann. Ohnehin finden sich die vielfach kritisierten „Kettenbefristungen“ ausschließlich im Bereich der öffentlichen Hand. Es ist falsch, wenn private Arbeitgeber nun für Fehlentwicklungen bei der öffentlichen Hand in Haftung genommen werden.

Bezahlung von Frauen und Männer: Unterschiede erkennen und ihre wahren Ursachen angehen

Schon heute wird gleiche Arbeit bei demselben Arbeitgeber gleich vergütet. Hierzu bedarf es keiner zusätzlichen gesetzlichen Vorgaben. Das geltende Entgelttransparenzgesetz stellt die Unternehmen ohnehin vor erhebliche Belastungen in seiner Umsetzung. Die Ursachen für Lohnunterschiede, nämlich unterschiedliche Berufs- und Karrierewege von Frauen und Männern, geht das

Gesetz dagegen nicht an. Dazu sind vor allem eine klischeefreie Berufsberatung, eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf, das Aufbrechen tradierter Rollenbilder und veränderte gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen notwendig.

Rentenkommission als Chance für eine nachhaltige Alterssicherung nutzen

Die Bundesregierung will die gesetzliche Rente auf dem heutigen Niveau von 48 % bis zum Jahr 2025 gesetzlich absichern. Dafür soll die Rentenformel verändert und parallel dazu eine Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ eingerichtet werden. Die Einsetzung einer Rentenkommission unterstützt die BDA ausdrücklich. Vor dem Hintergrund, dass die demografische Entwicklung sich in den nächsten Jahren äußerst negativ auf die Rentenfinanzen auswirken wird und ohne ein Gegensteuern mit einem deutlichen Beitragssatzanstieg zu rechnen ist, besteht Handlungsbedarf in der Rentenpolitik. Vor 15 Jahren hat die Rürup-Kommission gezeigt, dass die Einsetzung eines Expertengremiums aus Vertretern der Sozialpartner, Wissenschaft und Politik die Chance für zukunftsweisende Reformen bietet.

Kontraproduktiv ist jedoch, dass die Koalition im Koalitionsvertrag dennoch bereits teure, rentensystematisch problematische Festlegungen getroffen hat, noch bevor eine Rentenkommission einberufen ist. Die Zusage eines bis 2025 konstanten Rentenniveaus ist mit immensen finanziellen Risiken verbunden: Wenn die wirtschaftliche Entwicklung sich weiter so erfreulich entwickelt, wie dies aktuell erwartet wird, läge die finanzielle Mehrbelastung bei rund 4 Mrd. € in 2025. Legt man eine schlechtere Entwicklung zugrunde, z. B. die vor drei Jahren prognostizierte wirtschaftliche Entwicklung, ergeben sich im Jahr 2025 jedoch Mehrbelastungen von rund 15 Mrd. €. Daher muss die Reihenfolge sein: Erst eine mit rentenpolitischem Sachverstand ausgestattete Kommission einsetzen und dann auf der Grundlagen der erarbeiteten Empfehlungen entscheiden.



Altersvorsorgepflicht für Selbstständige ist richtig, darf aber nicht zu Leistungsausweitungen führen

Die geplante Einführung einer Altersvorsorgepflicht für Selbstständige ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings darf die vorgesehene Opt-out-Option aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht zu eng gefasst werden, damit es tatsächlich Alternativen zur gesetzlichen Rentenversicherung gibt und damit auch Altersvorsorge im Wege der Kapitaldeckung möglich ist. Vor dem Hintergrund der möglicherweise entstehenden zusätzlichen Beitragseinnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung dürfen keine neuen Leistungsausweitungen beschlossen werden. Denn diese wären nicht nachhaltig finanziert, da zusätzliche Beitragseinnahmen durch neue Mitglieder auch neu entstehende Rentenanwartschaften bedeuten, die mittel- und langfristig auch höhere Rentenausgaben verursachen werden. Eine mehr als vorübergehende Entlastung kann durch die Ausweitung des Versichertenkreises nicht erreicht werden.

Bildung: Digitale Ausstattung verbessern

Die Reformmaßnahmen im Bereich frühkindliche Bildung (Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung) sowie in der Schule (Ausbau Ganztagsangebot) sind zu begrüßen. Die Verbesserung der digitalen Ausstattung der Schulen im Rahmen des Digitalpakts ist ebenfalls zu begrüßen, allerdings erscheint die Finanzierung durch die erst noch zu erfolgende Versteigerung der 5G-Lizenzen unsicher und steht in Konkurrenz zum notwendigen Bundeszuschuss beim Breitbandausbau. In jedem Fall müssen Länder und Kommunen die Investitionen er-

gänzen und nicht eigene Mittel durch Bundesmittel ersetzen. Positiv ist die klare Einbeziehung der Berufsschulen in den Digitalpakt. Die Stärkung der beruflichen Bildung ist klar zu unterstützen. Deutlich abzulehnen ist das im Koalitionsvertrag genannte Vorhaben der Einführung einer Mindestausbildungsvergütung, weil sie einen Eingriff in die Tarifhoheit der Sozialpartner bedeutet und Ausbildungsplätze gefährdet, da die betroffenen Unternehmen die gestiegenen Ausbildungskosten ggf. nicht mehr finanzieren könnten. Insbesondere Ostdeutschland, das Handwerk und leistungsschwächere Jugendliche wären die Verlierer einer solchen Mindestausbildungsvergütung. In der Konsequenz würde die berufliche Bildung geschwächt statt gestärkt werden.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Volkswirtschaft | Finanzen | Steuern

T +49 30 2033-1950

volkswirtschaft@arbeitgeber.de

Die BDA ist die sozialpolitische Spitzenorganisation der gesamten deutschen gewerblichen Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen kleiner, mittelständischer und großer Unternehmen aus allen Branchen in allen Fragen der Sozial- und Tarifpolitik, des Arbeitsrechts, der Arbeitsmarktpolitik sowie der Bildung. Die BDA setzt sich auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene für die Interessen von einer Mio. Betrieben mit ca. 20 Mio. Beschäftigten ein, die der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden sind. Die Arbeitgeberverbände sind in den der BDA unmittelbar angeschlossenen 49 bundesweiten Branchenorganisationen und 14 Landesvereinigungen organisiert.