Flexible Beschäftigung ermöglicht Teilhabe

Stellungnahme zum Entwurf des Nationalen Reformprogramms 2017

10. März 2017

Zusammenfassung

Der Entwurf zum Nationalen Reformprogramm 2017 betont zu Recht, dass die deutsche Wirtschaft vor großen Herausforderungen steht. Allerdings wird der Entwurf seinem Namen nicht gerecht, da er nur begrenzt wirksame und sogar kontraproduktive Maßnahmen enthält. Die notwendigen Reformen, die erforderlich sind, um Deutschland auf den demografischen Wandel und die Herausforderungen der Digitalisierung vorzubereiten, fehlen. Beispielsweise werden keine konkreten Vorschläge angeführt, wie der Gesamtbeitragssatz dauerhaft unter 40 % stabilisiert werden kann. Deutschlands Arbeitsmarkt zeigt sich noch robust im Aufwärtstrend und die Erwerbstätigkeit befindet sich immer noch auf Rekordkurs. Dies ist aber keine Selbstverständlichkeit. Gerade die aktuelle Infragestellung der Agenda 2010 trägt zur Verunsicherung bei. Auch Beschränkungen der Zeitarbeit sind kontraproduktiv, da sie Geringqualifizierten den Einstieg in die Arbeit unnötigerweise erschweren. Für die zügige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Geduldeten ist die vollständige Aufhebung des Beschäftigungsverbots in der Zeitarbeit unverzichtbar. Gute Investitions- und Innovationsbedingungen setzen zudem voraus, dass vor allem das Arbeitsrecht fit für die Digitalisierung gemacht wird. Der vorgesehene Anspruch auf zeitlich begrenzte Teilzeitarbeit (Rückkehrrecht in Vollzeit) ist das Gegenteil von dem, was an Reformen im Arbeitszeitrecht notwendig ist. Er führt zu neuer Bürokratie, zu Rechtsunsicherheit und greift tief in das Recht ein, Lage und Dauer der Arbeitszeit zu bestimmen. Zu begrüßen sind die klaren Aussagen im Entwurf zum Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands: Zu Recht wird dargelegt, dass der Leistungsbilanzüberschuss einerseits durch temporäre Faktoren (niedriger Ölpreis, Wechselkurs) und andererseits vor allem durch die hohe Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen auf den Weltmärkten bedingt ist.

Im Einzelnen:

Zeitarbeit: Chancen für Geringqualifizierte sichern

Der Entwurf unterstreicht zwar zu Recht die Bedeutung von Arbeitnehmerüberlassung und Werkverträgen als wichtige Instrumente für eine arbeitsteilige und anpassungsfähige Wirtschaft. Die neu eingeführten Beschränkungen in der Zeitarbeit schaffen allerdings für Geringqualifizierte neue Hürden für den Einstieg in die Arbeit. Dies für eine Branche, die wie keine zweite den Beschäftigungschancen gerade der Schwächsten am Arbeitsmarkt dient. Für Geringqualifizierte schafft Zeitarbeit Chancen auf Teilhabe am Arbeitsmarkt. Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind in der Zeitarbeit überproportional häufig vertreten. 2016 waren fast 30 % der beschäftigten Zeitarbeitskräfte ohne Berufsausbildung. Während in der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung insgesamt 20 % der Beschäftigten eine Helfertätigkeit ausüben, ist dieser Anteil in der Zeitarbeit mit 54 % fast dreimal so hoch. Die Tarifautonomie wird in der Zeitarbeit erfolgreich gelebt, sie darf nicht in Frage gestellt werden. Die Tarifpartner der Zeitarbeit haben durch die Vereinbarung z. B. von Entgelttarifverträgen und Branchenzuschlagsta-

rifverträgen differenzierte und praxisgerechte Lösungen zur Entgeltangleichung gefunden. Die Zeitarbeit, bedarf keiner gesetzlichen Änderung. Zeitarbeit wird gut und fair vergütet. Bei der Regelung der Überlassungshöchstdauer und des Gleichstellungsgrundsatzes in der Zeitarbeit wird der Vorrang tarifvertraglicher Regelungen weitgehend gewährleistet. Branchenzuschlagstarifverträge können weiter gelten. Von der neuen Überlassungshöchstdauer können tarifgebundene wie nicht tarifgebundene Unternehmen abweichende Lösungen entwickeln.

Entgelttransparenz: Bessere Erwerbschancen statt mehr Bürokratie

Das Entgelttransparenzgesetz verkennt, dass bereits heute nach nationalem und europäischem Recht Entgeltdiskriminierung unzulässig ist. Der Aufwand durch das neue Auskunftsverlangen und die zusätzlichen Belastungen der Arbeitgeber durch Prüfaufforderungen und Berichtspflichten stehen in keinem angemessenen Verhältnis zu der bereinigten statistischen Entgeltlücke, in Höhe von rund 2 %. Mit Tarifverträgen haben die Tarifpartner bewiesen, wie transparente und gerechte Entgeltstrukturen erreicht werden. Eingriffe in die Tarifautonomie und neue Bürokratie leisten keinen Beitrag dazu, Karriere- und Erwerbsaussichten von Frauen zu verbessern. Dazu sind mehr hochwertige, bedarfsgerechte und bezahlbare Ganztagskinderbetreuungseinrichtungen sowie Ganztagsschulen, eine bessere Berufsorientierung, der Abbau von Fehlanreizen im Steuer- und Sozialversicherungsrecht und eine partnerschaftliche Aufteilung von Familienbetreuung und Erwerbsarbeit nötig. Mit dem Gesetzentwurf wird an den Ursachen für unterschiedliche Erwerbsbiografien nichts geändert.

Flexible Beschäftigung ermöglicht Teilhabe

Flexible Beschäftigungsformen sind unverzichtbare Bausteine eines ausgewogenen Gesamtpaketes für mehr Arbeitsmarktdynamik. Die Verwendung der Begriffe „Atypische Beschäftigung“ bzw. „atypische Beschäftigungsverhältnisse“ im Entwurf ist daher nicht zielführend, ebenso wenig wie die Abschnittsüberschrift im Entwurf, der auf einen Abbau dieser Beschäftigungsformen abzielt: Die mit flexiblen Beschäftigungsverhältnissen (geringfügige Teilzeit, Minijob, Zeitarbeit, Befristung) verbundenen Vorteile sollten anerkannt und diese nicht als „atypisch“ oder „prekär“ diffamiert werden. Nicht erwähnt wird, dass im Zeitraum zwischen 2006 und 2015 die Zahl der Normalarbeitsverhältnisse um 2,7 Mio. gestiegen ist, während die Zahl flexibel Beschäftigter um 40.000 Personen gesunken ist. 2015 waren mit 23 % der abhängig Beschäftigten wesentlich weniger flexibel beschäftigt als noch 2006 mit knapp 26 %. Der Anteil von befristet Beschäftigten liegt seit Jahren unter 10 %, in der Privatwirtschaft liegt der Anteil mit knapp 7 % sogar deutlich darunter. Insofern deckt sich die Bestrebung, befristete Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen, nicht mit der Faktenlage, zumal flexible Beschäftigungsformen zu einem erheblichen Teil von den Beschäftigten selbst gewünscht werden und sie zugleich deren Teilhabechancen am Arbeitsmarkt erhöhen. Die Befristungsquote bei Neueinstellungen ist im öffentlichen Dienst mit etwa 60 % anderthalb mal höher als in der Privatwirtschaft mit 40 %.

Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten beschleunigen

Eine schnelle Integration von anerkannten Geflüchteten und Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive in den Arbeitsmarkt ist die richtige politische Zielsetzung. Der Entwurf identifiziert hierzu die richtigen Handlungsfelder (Rechtliche Voraussetzungen, Spracherwerb, Ausbildung und eine aktive Arbeitsmarktpolitik). Mit dem im August 2016 in Kraft getretenen Integrationsgesetz wurden für Geflüchtete bereits wichtige Maßnahmen verabschiedet. Die Maßnahmen reichen aber noch nicht aus oder laufen in der Verwaltungspraxis ins Leere. Wichtig ist vor allem die vollständige Aufhebung des Beschäftigungsverbots in der Zeitarbeit auch für Asylbewerber und Geduldete. Zudem müssen alle Instrumente der Ausbildungsförderung uneingeschränkt ab Abschluss des Ausbildungsvertrages für Asylbewerber mit hoher Bleibeperspektive und Geduldete oh-

ne Arbeitsverbot offen stehen. Bei der sog. 3+2-Regelung muss bundesweit einheitlich Rechtssicherheit gelten. In der Praxis zeigt sich leider, dass sich die Interpretation und Umsetzung der Regelung innerhalb der Bundesländer stark unterscheidet.

Impulse für betriebliche Altersversorgung setzen

Die auf den Weg gebrachte Herstellung eines einheitlichen deutschen Rentenrechts ist zwar zu begrüßen, sollte aber kostenneutral umgesetzt werden, so wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dies vorgeschlagen hat. Die im Rahmen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes geplante reine Beitragszusage soll nur im Rahmen von tarifvertraglichen Lösungen nutzbar sein. Damit wird das Ziel einer deutlichen Weiterverbreitung der betrieblichen Altersvorsorge nicht erreicht werden. Es muss vielmehr auch möglich sein, die reine Beitragszusage auch ohne Tarifvertrag auf betrieblicher Ebene einzuführen. Insgesamt reichen die geplanten Verbesserungen im Entwurf des Betriebsrentenstärkungsgesetzes nicht aus. Insbesondere fehlt die überfällige Senkung des Zinssatzes zur Berechnung von Pensionsverpflichtungen, der mit 6 % deutlich über dem tatsächlichen Zinsniveau liegt. Die Anhebung der Riester-Zulage ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings sind hier weitere Verbesserungen nötig, um die Attraktivität der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge weiter zu steigern.

Bildung: Anstrengungen weiter forcieren

Der Ausbau der Kinderbetreuung ist zu begrüßen. Mit rd. 33 % liegt die Betreuungsquote der unter Dreijährigen jedoch deutlich unter dem Bedarf von 42 %. Allerdings sind weitere Anstrengungen dringend notwendig – auch, um den Anteil der Kinder, die eine Ganztagesschule besuchen können, deutlich zu erhöhen. Bei der Hochschulbildung wird zu einseitig auf die Studienanfängerquote fokussiert. Entscheidend sind zum einen die Absolventenquote und damit die Verringerung der immer noch viel zu hohen Abbrecherquote (28 % in den Bachelorstudiengängen). Außerdem bietet auch die berufliche Bildung hervorragende Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Die Erwerbslosigkeitsquote der beruflich Fortgebildeten – also Meister, Techniker und Fachwirte – liegt mit 1,8 % sogar noch unter dem Wert von Akademikern (2,5 %). Neben den finanziellen Anstrengungen des Bundes im Rahmen des geplanten DigitalPakts mit den Ländern sind auch die für Schulen vorgesehenen 3,5 Mrd. € zur Auflösung des Modernisierungsrückstaus (Verdoppelung des „Kommunalinvestitionsförderfonds“) richtig und zielführend. Bei diesen Investitionsprogrammen müssen die berufsbildenden Schulen ebenso berücksichtigt werden wie allgemein bildende Schulen.

Mindestlohn: Stresstest steht noch aus

Die positive Bewertung des Mindestlohns im Entwurf ist nicht gerechtfertigt. Seriöse Analysen über Arbeitsmarktwirkungen des Mindestlohns sind erst möglich, wenn ein ganzer Konjunkturzyklus inklusive Rezessionsphase durchlaufen wurde. Denn das konjunkturelle Umfeld bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns war extrem günstig. Die Vorschriften zu Ausnahmen von Mindestlohn bedürfen noch immer generell der Revision. Insbesondere für Menschen, die noch nie gearbeitet haben und für solche Personen, die darlegen, dass sie in den letzten zwölf Monaten keine Beschäftigung ausgeübt haben oder über keinen anerkannten Abschluss verfügen, ist es wichtig, dass sie einen Weg in die Arbeit finden. Eine mindestlohnfreie Beschäftigung von Personen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen sollte daher unbürokratisch über einen Zeitraum von zwölf Monaten möglich werden.

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Volkswirtschaft | Finanzen | Steuern
T +49 30 2033-1950
volkswirtschaft@arbeitgeber.de