

Auszug aus dem Jahresgutachten 2009/10

Wirtschaftspolitische Herausforderungen im Zuge des Abschwungs

(Ziffern 419 bis 440)

II. Wirtschaftspolitische Herausforderungen im Zuge des Abschwungs

419. Die sich eintrübenden Arbeitsmarktperspektiven stellen die Wirtschaftspolitik vor immense Herausforderungen. Sie wird den beträchtlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit zwar nicht verhindern können, jedoch sollte sie ihn zum einen nicht durch kontraproduktive Maßnahmen, wie etwa gesetzliche Mindestlöhne, verstärken. Zum anderen sollte sie dafür Sorge tragen, dass aus dieser zunehmenden Unterbeschäftigung möglichst geringe Verfestigungstendenzen der Arbeitslosigkeit entstehen. Die Gefahr solcher Hysterese-Effekte, beispielsweise in Form einer steigenden Langzeitarbeitslosigkeit, ist erfahrungsgemäß in Deutschland hoch einzuschätzen. Neben einer Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt müssen vor allem bildungspolitische Anstrengungen höchste Priorität genießen (Abschnitt III).

420. Hauptsächliche Ursache für den bisherigen, vergleichsweise moderat verlaufenden Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit war die hohe Arbeitszeitflexibilität. Die Bundesregierung hat diese Entwicklung mit **Änderungen der Kurzarbeiterregelung** unterstützt. Insgesamt gesehen können diese gesetzgeberischen Maßnahmen trotz einiger Vorbehalte zustimmend beurteilt werden. Die Alternative wäre für viele Betroffene der Weg in die Arbeitslosigkeit gewesen, verbunden mit der Gefahr, angesichts der Schwere der Rezession die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds alsbald ausgeschöpft zu haben. Mit der befristeten Verlängerung der Dauer des Bezugs von Kurzarbeitergeld wurde mithin ein konjunkturabhängiges System von Unterstützungszahlungen geschaffen. Damit ist den derzeitigen Erfordernissen Genüge getan. Dies schließt eine konjunkturabhängige Dauer der Anspruchsberechtigung im Rahmen einer späteren **Reform der Arbeitslosenversicherung** nicht aus, die auch differenzierte Arbeitgeberbeiträge für jedes Unternehmen beinhalten könnte.

Die Wirtschaftspolitik wird einen Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht verhindern können. Jedoch sollte sie ihn nicht durch kontraproduktive Maßnahmen verstärken. Vor allem kommt es darauf an, Verfestigungstendenzen entgegen zu wirken.

- Die **Zuständigkeit** bei der Organisation der Leistungen nach dem SGB II muss endlich verfassungskonform geregelt werden. Das „Kooperative Jobcenter“ bei getrennter Aufgabenwahrnehmung stellt einen gangbaren Weg dar.
- Eine Verlängerung der staatlichen Förderung einer **Altersteilzeit** wäre kontraproduktiv.
- Der **Tariflohnpolitik** kommt die Aufgabe zu, ihren Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Arbeitsplatzsicherheit zu leisten.
- Das **institutionelle Regelwerk** auf dem Arbeitsmarkt muss weiter flexibilisiert werden. Dazu gehören das Tarifvertragsrecht und der Kündigungsschutz. Mindestlöhne, insbesondere branchenspezifische, sind abzulehnen.

1. Bisherige Maßnahmen und Reformoptionen des Gesetzgebers

Kurzarbeiterregelung

421. Die Bundesregierung hat als Reaktion auf die schwere Rezession das Instrument der Kurzarbeiterregelung für Unternehmen attraktiver ausgestaltet, sodass für diese die Kosten der Weiterbeschäftigung reduziert werden und die Unternehmen Kurzarbeit in großem Umfang nutzen (Kasten 13). Diese Maßnahmen kommen sowohl den Unternehmen als auch den Beschäftigten zugute. Die Unternehmen sichern sich später benötigtes qualifiziertes Personal; die Beschäftigten erleiden nur begrenzte Einkommenseinbußen, vor allem wenn Tarifverträge eine Entgeltaufstockung vorsehen, und laufen nicht Gefahr, aufgrund von Arbeitslosigkeit und der damit möglicherweise einhergehenden Entwertung ihres Humankapitals stigmatisiert zu werden. Für den Staat stellt die Kurzarbeit im Falle einer Weiterbeschäftigung nach Ende der Kurzarbeit und eines nicht vollständigen Arbeitszeitausfalls eine geringere Kostenbelastung im Vergleich zu Entlassungen dar.

422. Für eine konjunkturabhängige Anspruchsberechtigung auf Kurzarbeitergeld gibt es gute Gründe. Ökonomische Untersuchungen zu dieser Thematik haben in der Regel die Arbeitslosenversicherung zum Gegenstand, lassen sich aber auf das Kurzarbeitergeld übertragen. In beiden Fällen geht es darum, die Dauer des möglichen Bezugs von Unterstützungszahlungen von der konjunkturellen Lage abhängig zu machen. Dabei besteht ein Zielkonflikt zwischen Anreizwirkungen und Versicherungsaspekten (Andersen und Svarer, 2009). Eine längere Bezugsdauer solcher Unterstützungszahlungen gewährleistet zwar großzügiger ausgestaltete Versicherungsleistungen, vermindert indes die Anreize, sich intensiv um einen Arbeitsplatz zu bemühen und gegebenenfalls weniger präferierte Arbeitsplatzangebote zu akzeptieren. Eine im Vergleich zur Konjunkturentwicklung **antizyklisch bemessene Bezugsdauer** verringert diesen Zielkonflikt. In konjunkturell guten Zeiten, wenn der Versicherungsaspekt weniger wichtig ist, kommen die Anreizwirkungen einer verkürzten Periode der Anspruchsgrundlage zur Geltung. In schlechten Konjunkturphasen laufen die Anreizwirkungen wegen eines gravierenden Mangels an Arbeitsplätzen vielfach ins Leere, dafür gewinnt der Versicherungsaspekt an Bedeutung, dessen Grenznutzen in einer Rezession steigt (Krebs, 2007).

423. Dieser positiven Einschätzung der Regelungen zum Kurzarbeitergeld stehen einige **Vorbehalte** entgegen. Die erste Verlängerung der maximalen Bezugsdauer auf 18 Monate zum 1. Januar 2009 seitens des Gesetzgebers war angesichts der Schwere der Krise gerechtfertigt. Jedoch ist die zusätzliche Verlängerung auf 24 Monate nicht ebenso unproblematisch. Eine länger andauernde Inanspruchnahme von Kurzarbeit beeinträchtigt möglicherweise Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt. Selbst in einer Krise nehmen Unternehmen Einstellungen vor, nicht zuletzt bei Unternehmensneugründungen. Zwar bleibt es einem Kurzarbeiter unbenommen, auf einen Arbeitsplatz mit Vollzeitarbeit zu wechseln, jedoch ist er bei den Arbeitsagenturen in der Regel nicht als arbeitsuchend gemeldet und steht daher für Vermittlungen nicht zur Verfügung. Mit anderen Worten, die Anpassungsvorgänge auf dem Arbeitsmarkt können durch Informationsprobleme belastet werden, weil Unternehmen und Kurzarbeiter in Unkenntnis eines potenziellen Bewerbers beziehungsweise Arbeitsplatzes sind.

Es bleibt jedoch abzuwarten, ob die Unternehmen die maximale Bezugsdauer überhaupt nutzen. Da die Unternehmen während der Kurzarbeit mit den Remanenzkosten weiter einen Teil der Personalkosten tragen, mögen sie die Kurzarbeit tatsächlich nur zur Abfederung von temporären Nachfrageeinbrüchen einsetzen. Der negative Effekt durch einen beeinträchtigten Strukturwandel wäre in diesem Fall gering. Eine Evidenz hierfür liefert die Phase der Inanspruchnahme der konjunkturellen Kurzarbeit Anfang der 1990er-Jahre in Westdeutschland. Sozialversicherungsbeiträge wurden ebenfalls übernommen und die maximale Bezugsdauer der Kurzarbeit wurde nicht ausgenutzt, da der Hauptteil der Unternehmen ihre Kurzarbeit nach neun bis elf Monaten beendete (Kasten 13).

424. Insoweit mit der Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergelds ein konjunkturabhängiges System von Unterstützungszahlungen intendiert ist, könnte der Gesetzgeber prüfen, ob nicht stattdessen das **Arbeitslosengeld** (nicht das Arbeitslosengeld II) von der **Bezugsdauer** her gesehen **konjunkturabhängig** ausgestaltet und die des Kurzarbeitergelds auf die gesetzlich festgelegte maximale Bezugsfrist in Höhe von sechs Monaten zurückgeführt werden könnte. Konkret bedeutet dies, die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds in normalen oder erst recht in beschäftigungsfreundlichen Konstellationen auf dem Arbeitsmarkt zu verkürzen, wohingegen bei einer schlechten Arbeitsmarktlage eine Verlängerung der Bezugsdauer ins Auge zu fassen ist. Was in diesem Zusammenhang als „normal“ oder „schlecht“ anzusehen ist, sollte indes nicht der Beliebigkeit überlassen werden, sondern an leicht überprüfbar, numerisch fixierten **Schwellenwerten**, also etwa dem Verhältnis der Anzahl offener Stellen zu der von Arbeitslosen, gesetzlich festgemacht werden.

Auf jeden Fall muss so weit wie möglich sichergestellt werden, dass es die Politik nicht bei der der Öffentlichkeit leicht vermittelbaren Verlängerung der Bezugsdauer belässt und die politisch möglicherweise heikle Verkürzung unterlässt. Über einen Konjunkturzyklus hinweg sollte angestrebt werden, eine solche atmende Arbeitslosenversicherung **aufkommensneutral** zu gestalten, das heißt, die Bundesagentur für Arbeit hätte entsprechende Rücklagen zu bilden. Für solche konjunkturabhängigen Leistungen der Arbeitslosenversicherung gibt es im Übrigen **internationale Vorbilder**. So kann in einigen Bundesstaaten der Vereinigten Staaten in Zeiten hoher oder besonders gravierender Arbeitslosigkeit der Zeitraum der Zahlungen aus der dortigen Arbeitslosenversicherung um bis zu 13 Wochen beziehungsweise bis zu 20 Wochen verlängert werden (US Department of Labor, 2009). Analoge Regelungen gelten in Kanada (Service Canada, 2009). Darüber hinaus haben sich der Internationale Währungsfonds (IWF) und die OECD für solche oder ähnliche zustandsabhängige Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgesprochen.

425. Die Einführung einer konjunkturabhängigen Bezugsdauer des Arbeitslosengelds wirft eine Reihe von technischen Detailproblemen auf, die sorgfältig geprüft werden müssen. Außerdem bietet es sich an, eine solche Neuerung in eine **breiter angelegte Reform der Arbeitslosenversicherung** einzubetten. Daher spricht vieles dafür, es zunächst bei den derzeitigen Regelungen zu belassen und solche Überlegungen auf eine Reformagenda zu setzen.

Arbeitslosenversicherung

426. Eine **Reform der Arbeitslosenversicherung** könnte des Weiteren an **zwei Unzulänglichkeiten** des bestehenden Systems anknüpfen:

- der Vermischung von Versicherungsaspekten mit Verteilungsanliegen und
- fehlenden Anreizen für Unternehmen, Entlassungen zu verringern.

427. Bei der Höhe des Arbeitslosengelds wird derzeit danach unterschieden, ob der Arbeitslose kinderlos ist oder mindestens ein Kind hat. Beim Beitragssatz jedoch findet eine entsprechende Differenzierung nicht statt. Für eine finanzielle Besserstellung von Arbeitslosen mit Kindern mag es gute Gründe geben. Eine solche familienpolitisch motivierte Umverteilung stellt indes ein gesellschaftspolitisches Anliegen dar und ist daher aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren. Erst recht unverständlich mutet an, dass nur der Tatbestand, dass Kinder zu versorgen sind, berücksichtigt wird, nicht jedoch deren Anzahl. Daher sollten der erhöhte Leistungssatz gestrichen und etwaige Zuzahlungen in Abhängigkeit von der Anzahl der zu versorgenden Kinder aus Steuermitteln finanziert werden (JG 2008 Ziffer 546).

428. Schließlich könnte eine weitere Reformoption in **differenzierten Arbeitgeberbeiträgen** zur Arbeitslosenversicherung bestehen. Dabei würden die nach wie vor auf versicherungspflichtige Arbeitsentgelte bezogenen Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung für jedes Unternehmen individuell innerhalb bestimmter Grenzen und mit einer zeitlichen Verzögerung danach bemessen, inwieweit das betreffende Unternehmen der Arbeitslosenversicherung durch Entlassungen Nettokosten aufbürdet.

Für diese Reform hat der Sachverständigenrat bereits mehrfach geworben und detaillierte Ausarbeitungen vorgelegt (zuletzt JG 2008 Ziffern 539 ff.). Die Vereinigten Staaten haben damit positive Erfahrungen beispielsweise in Form von Beschäftigungsgewinnen, gemacht (Ehrenberg und Smith, 2006). Mit einem solchen Modell wird dem Verursacherprinzip stärker Rechnung getragen, weil eine höhere Internalisierung von Entlassungskosten bei den Unternehmen stattfindet, ohne dass der Charakter der Arbeitslosenversicherung als Sozialversicherung aufgegeben würde.

Altersteilzeit

429. Ende des Jahres 2009 laufen nach geltendem Recht die am 1. August 1996 durch das „Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand“ (**Altersteilzeitgesetz**) eingeführten Regelungen über Altersteilzeitarbeitsplätze aus. Von verschiedenen Seiten, unter anderem der Gewerkschaften, wird indes eine Verlängerung gefordert. Davon ist dringend abzuraten.

Das Altersteilzeitgesetz sieht vor, dass Altersteilzeitarbeitsverhältnisse, die bis Ende des Jahres 2009 beginnen, von der Bundesagentur für Arbeit gefördert werden können. Der Abschluss einer solchen Vereinbarung ist für Arbeitgeber und Arbeitnehmer freiwillig, ein Rechtsanspruch darauf besteht nicht. Der Arbeitnehmer muss zu Beginn der Altersteilzeit das 55. Lebensjahr vollendet und innerhalb der letzten fünf Jahre vor Beginn der Altersteilzeit

1 080 Kalendertage versicherungspflichtig gearbeitet haben. Die bisherige durchschnittliche Arbeitszeit muss auf die Hälfte verringert werden, sei es als **Blockmodell**, bei dem der Arbeitnehmer in der ersten Hälfte des Zeitraums seine übliche Arbeitszeit ableistet und danach freigestellt wird, sei es als **Teilzeitmodell**, bei dem die bisherige Arbeitszeit über den gesamten Zeitraum halbiert wird. Während der Altersteilzeit wird das Regelarbeitsentgelt vom Arbeitgeber um mindestens 20 vH aufgestockt. Die Bundesagentur für Arbeit erstattet dem Arbeitgeber für längstens sechs Jahre den Aufstockungsbeitrag in Höhe von maximal 20 vH des Regelarbeitsentgelts und einen Mindestbeitrag des Arbeitnehmers zur Gesetzlichen Rentenversicherung, wenn ein arbeitslos gemeldeter oder von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer oder ein Auszubildender eingestellt wird.

Die Bundesagentur hat nach Angaben des IAB für die Förderung der Altersteilzeit seit Beginn der Regelungen bis Ende des Jahres 2008 etwa 8,6 Mrd Euro ausgegeben (Wanger, 2009). Die Regelungen wurden vor allem in Großbetrieben und von Beschäftigten in Büroberufen – also nicht von Arbeitnehmern mit besonderen beruflich bedingten körperlichen Belastungen – als Blockmodell in Anspruch genommen. Die Altersteilzeit diente mithin in erster Linie als **Frühverrentung**, kaum als gleitender Übergang in den Altersruhestand.

Die Altersteilzeit belastet den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit beachtlich; jeder der 101 000 geförderten Arbeitnehmer kostete die Bundesagentur im Jahr 2008 etwas über 13 000 Euro. Dies bedeutet eine Frühverrentung zu Lasten der Sozialversicherung.

430. Die Ziele des Altersteilzeitgesetzes wurden eklatant verfehlt. Zum einen wird eben nicht ein gleitender Übergang in den Ruhestand gefördert, sondern eine **Vorverlegung des Übergangs in den Altersruhestand** und dies vor dem Hintergrund der Einführung der „Rente mit 67“. Zum anderen hat die Hoffnung getrogen, mit dieser Förderung Neueinstellungen in nennenswertem Umfang ohne Mitnahmeeffekte zu induzieren (Wanger, 2009).

Gegen die häufig vorgetragene Auffassung, mit einer Ausgliederung älterer Arbeitnehmer könnten die Arbeitsplatzchancen Jugendlicher erhöht werden, sprechen zahlreiche, auch internationale empirische Studien (Gruber et al., 2009; Fouarge und Schils, 2009). Mitunter ist sogar das Gegenteil zu beobachten, dass nämlich der Rückgang der Beschäftigungsquote Älterer mit einem Rückgang, nicht mit einem Anstieg der Beschäftigungsquote von Jugendlichen einhergeht, so auch in Westdeutschland (Gruber et al., 2009). Der Grund dafür liegt in der irrigen Vorstellung, das Arbeitsvolumen sei eine fest vorgegebene Größe, die nach Belieben zwischen jungen und älteren Arbeitnehmern aufgeteilt werden könne. Diese Sichtweise lässt beispielsweise außer Acht, dass das Arbeitsvolumen aufgrund kostenträchtiger Maßnahmen zur Umverteilung von Arbeit schrumpfen kann, sodass letztendlich alle Arbeitnehmer auf der Verliererseite stehen.

Daher bekräftigt der Sachverständigenrat seine ablehnende Haltung zur staatlichen Förderung einer Altersteilzeit (JG 2008 Ziffern 711 ff.) und teilt damit die Ansicht der neuen Bundesregierung.

Zuständigkeiten bei Hartz IV-Leistungen

431. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 die bisherige Organisation der Leistungen nach dem SGB II in Form der Arbeitsgemeinschaften zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung (ARGEn) als mit dem Grundgesetz nicht vereinbar erklärt und den Gesetzgeber verpflichtet, bis Ende des Jahres 2010 eine verfassungskonforme Regelung zu verabschieden.

Gemäß § 6a SGB II (Experimentierklausel) kann die Aufgabenwahrnehmung im Wettbewerb zwischen den Agenturen für Arbeit und den Kommunen entweder in Gestalt von ARGEn oder von zugelassenen kommunalen Trägern (das sind die 69 „Optionskommunen“) oder als getrennte Aufgabenwahrnehmung (19 Fälle) erfolgen. Diese Organisationsformen waren letztlich der seinerzeitigen politischen Gemengelage geschuldet (JG 2004 Ziffer 251).

Nach rund fünf Jahren stellt sich – nicht zuletzt aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten Neuorganisation der Leistungen nach dem SGB II – die Frage nach dem Erfolg der jeweiligen Modelle, also wer es besser kann und warum. Dazu liegt mittlerweile eine Evaluationsstudie vor, welche die Aufgabenwahrnehmung der ARGEn mit der durch die Optionskommunen vergleicht (ZEW et al., 2008). Erfolgskriterien des SGB II sind die Überwindung der Hilfebedürftigkeit und die Integration in Beschäftigung. Die Evaluationsstudie kommt zu der Schlussfolgerung, dass die ARGEn bei beiden Kriterien besser abschneiden. Die gesamtfiskalische Belastung liegt bei den ARGEn um rund 60 Euro je Monat und Bedarfsgemeinschaft niedriger. Allgemein kommt es hauptsächlich auf eine individuelle intensive Betreuung an.

432. Von daher gesehen bietet es sich an, die speziellen Vorteile jeder der beiden Träger – Bundesagentur für Arbeit und Kommunen – gemeinsam in Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz oder gegebenenfalls nach dessen Änderung zu nutzen. Die Große Koalition hatte hierfür das Modell eines „**Kooperativen Jobcenters**“ vorgeschlagen.

Die Grundidee des Kooperativen Jobcenters besteht darin, dass – um dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes Rechnung zu tragen – zwar jeder Träger seine Aufgaben in der Grundversicherung eigenverantwortlich wahrnimmt, wobei die Arbeitsagenturen vornehmlich für die lokale Arbeitsmarktpolitik, wie etwa die Vermittlung und Beratung, und die Kommunen für sozialintegrative Leistungen zuständig sind, also beispielsweise für Maßnahmen auf den Feldern der Jugend- und Familienpolitik. Die Dienstleistungen werden jedoch unter einem gemeinsamen Dach, dem „Kooperativen Jobcenter“, angeboten (Scheele und Weise, 2008). Es bietet möglichst einheitliche Anlaufstellen, eine gemeinsame Antragsannahme, abgestimmte Bescheiderteilung und Auszahlung und vor allem abgestimmte Eingliederungsvereinbarungen an. Hinzu tritt ein Kooperationsausschuss, in dem beide Träger ihr Wissen und ihre Fachkenntnisse einbringen sollen.

Wenngleich eine Reihe von Details und die Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes noch abschließend zu klären sind, hält der Sachverständigenrat das Modell eines „Kooperativen Jobcenters“ alles in allem für einen prinzipiell gangbaren Weg. Vor dem

Hintergrund der wachsenden Anzahl von Arbeitslosen kommt es entscheidend auf eine zielführende Betreuung der Arbeitslosen an und dann ist dieses Modell allemal besser als das bisherige Nebeneinander unterschiedlicher Organisationsformen.

Die neue Bundesregierung möchte die Kompetenz und Erfahrung der Länder und der Kommunen vor Ort sowie der Bundesagentur für Arbeit in getrennter Aufgabenwahrnehmung nutzen. Diesem Vorhaben ist zuzustimmen. Die ebenfalls geplante unbefristete Wahrnehmung der entsprechenden Aufgaben durch die Optionskommunen ist hingegen abzulehnen, weil sich deutlich gezeigt hat, dass hiermit Effizienzeinbußen einhergehen.

2. Lohnpolitik

433. Die Tarifvertragsparteien standen im Jahr 2009 angesichts der scharfen Rezession vor einer schwierigen Situation. Der weltweite Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ließ die üblichen Orientierungshilfen für eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik in Teilbereichen der hiesigen Volkswirtschaft an ihre Grenzen stoßen, wohingegen sie in anderen Sektoren durchaus Anwendung hätte finden müssen.

Nach der Berechnungsweise des Sachverständigenrates war der **gesamtwirtschaftliche Verteilungsspielraum** im Jahre 2009 mit -2,7 vH negativ (Anhang IV Tabelle C). Er setzt sich aus der Veränderungsrate der um Beschäftigungsschwankungen bereinigten Grenzproduktivität der Arbeit (-3,7 vH) und der Entwicklung des Deflators des Bruttoinlandsprodukts (1,0 vH) zusammen. Aber selbst die von den Gewerkschaften favorisierte Orientierung der Tariflohnpolitik an Produktivitätsfortschritt, Verbraucherpreisanstieg und einer Umverteilungskomponente hätte für das Jahr 2009 Lohnsenkungen impliziert. Stattdessen stiegen in diesem Jahr die nominalen Tariflöhne um 2,4 vH und die nominalen Effektivlöhne um 3,0 vH (Tabelle 36).

Hierbei ist zunächst zu berücksichtigen, dass in der derzeitigen Situation die Berechnung des Produktivitätsfortschritts angesichts der vielfältigen Formen der Arbeitszeitreduktion mit besonders großer Unsicherheit behaftet ist. Bei einer Beurteilung der Lohnpolitik im Jahr 2009 sind zusätzlich die folgenden drei Aspekte zu beachten: Erstens beruht ein Teil der diesjährigen Lohnerhöhungen auf Tarifabschlüssen des Vorjahres, einer Zeit also, in der kaum eine Prognose für das Jahr 2009 einen derart dramatischen Konjunkturreinbruch vorausgesehen hatte, sondern man lediglich von einer Eintrübung der Konjunkturperspektiven ausging. Zweitens kamen die Tariflohnsteigerungen nicht bei allen Beschäftigten gleichermaßen an, denn die Reallöhne sind im ersten Halbjahr 2009 um 0,8 vH gesunken. Gründe dafür sind die starke Inanspruchnahme von Kurzarbeit und tariflichen Öffnungsklauseln sowie der Rückgang der Tarifbindung (Bispinck, 2009). Drittens erwiesen sich Lohnerhöhungen als Stütze des privaten Konsums in der schweren Rezession des Jahres 2009.

Für die **Tariflohnpolitik** gilt es, den veränderten konjunkturellen Rahmenbedingungen durch entsprechend moderate Lohnabschlüsse und durch Anpassung bestehender Tariflohnvereinbarungen Rechnung zu tragen. Diesem Erfordernis sind die Tarifvertragsparteien durch die vermehrte Berücksichtigung und Inanspruchnahme von tariflichen Öffnungsklauseln teilweise

gefolgt. Mitunter haben sich die Beschäftigten insolvenzbedrohter Unternehmen von sich aus zu Lohnzugeständnissen bereit erklärt, um ihre Arbeitsplätze zu retten.

Tabelle 36

Verdienste, Produktivität und Arbeitskosten

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	2006	2007	2008	2009 ¹⁾
Tarifverdienste je Stunde ²⁾³⁾	+ 1,0	+ 1,2	+ 2,8	+ 2,4
Effektivverdienste je Stunde ⁴⁾	+ 1,1	+ 1,4	+ 2,3	+ 3,0
Stundenproduktivität ⁵⁾	+ 2,9	+ 0,7	- 0,0	- 2,0
Erwerbstätigenproduktivität ⁵⁾	+ 2,5	+ 0,8	- 0,1	- 5,0
Reale Arbeitskosten ⁶⁾	+ 0,8	- 1,1	+ 0,7	+ 1,8
Reale Nettoverdienste ⁷⁾	- 1,5	- 1,1	- 1,0	+ 2,3
Nachrichtlich:				
Deflator des Bruttoinlandsprodukts ⁸⁾	+ 0,5	+ 1,9	+ 1,5	+ 1,0

1) Eigene Schätzung.– 2) Quelle: Deutsche Bundesbank.– 3) Tarifverdienste (einschließlich Nebenvereinbarungen, Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Vermögenswirksame Leistungen sowie Altersvorsorgeleistungen) je tariflich vereinbarter Arbeitsstunde.– 4) Bruttolöhne und -gehälter je geleistete Arbeitnehmerstunde.– 5) Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt je geleistete Erwerbstätigenstunde/je Erwerbstätigen.– 6) Arbeitnehmerentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (dabei wird unterstellt, dass jeder Selbstständige/mithelfende Familienangehörige das durchschnittliche Arbeitsentgelt eines Arbeitnehmers erhält) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts.– 7) Nettoarbeitsentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (zur Berechnung siehe Fußnote 6) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (Basis 2005 = 100).– 8) Veränderung des impliziten Preisindex.

434. Gegen eine Lohnflexibilität in einer Rezession wird eingewandt, dass eine solche Politik angesichts eines gesamtwirtschaftlichen Nachfragedefizits nicht nur wirkungslos sei, sondern gemäß den Erfahrungen zu Zeiten der Weltwirtschaftskrise die große Gefahr einer tiefgehenden Deflation in sich berge. Dieses Argument trifft zumindest in seiner Allgemeinheit auf hiesige Verhältnisse nicht zu.

Zwar kann es einzelne Branchen geben, bei denen der gesamtwirtschaftliche Nachfrageeinbruch wie eine Rationierungsschranke wirkt, welche die Unternehmen selbst durch Preiszugeständnisse und damit gegebenenfalls durch Lohnsenkungen nicht überwinden können, da es schlicht an Nachfrage fehlt. Dies ist in der Sprache der „Ungleichgewichtsökonomik“ in der Tradition von Malinvaud (1977) sowie Drezé und Bean (1990) ein „keynesianisches Regime“. Technisch gesprochen befinden sich die Unternehmen unterhalb ihrer Arbeitsnachfragefunktion, sodass Reallohnvariationen den Beschäftigungsumfang unbeeinflusst lassen.

Jedoch weist die Ungleichgewichtsökonomik nachdrücklich darauf hin, dass – von extremen Situationen abgesehen – nicht sämtliche Branchen nur durch ein bestimmtes, also beispielsweise ein „keynesianisches Regime“ gekennzeichnet sind. Andere Wirtschaftszweige sind überhaupt nicht oder nur geringfügig von einem gesamtwirtschaftlichen Nachfragedefizit betroffen oder können gleichwohl selbst bei zurückgehender Nachfrage auf den Weltmärkten durch Preiszugeständnisse zusätzliche Wettbewerbsvorteile erlangen. Mit anderen Worten,

von einer generellen Wirkungslosigkeit einer Lohnpolitik kann selbst in dieser Rezession keine Rede sein.

435. Die Tarifvertragsparteien sind in den letzten Jahren hinsichtlich der Flexibilisierung des Flächentarifvertrags ein gutes Stück vorangekommen und bestätigen damit die Auffassung des Sachverständigenrates, dass die jeweiligen Tariflohnabschlüsse die Branchenspezifika voll berücksichtigen und die Tarifverträge durch wirksame Öffnungsklauseln einer davon abweichenden Situation einzelner Unternehmen Rechnung tragen müssen.

Mit dem zu erwartenden Konjunkturaufschwung sollten sich die Tarifvertragsparteien wieder strikt am **branchenmäßigen Verteilungsspielraum** orientieren und diesen nicht ausschöpfen, um damit die Attraktivität des hiesigen Wirtschaftsstandorts für Investitionen im Inland zu erhöhen und ihren Beitrag zur Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze zu leisten. Denn im europäischen Vergleich belegt Deutschland im Hinblick auf seine Investitionsquote und in Bezug auf das Wirtschaftswachstum seit geraumer Zeit einen der hinteren Plätze. Anders formuliert: Deutsche Produkte sind international wettbewerbsfähig, der Standort Deutschland für Investitionen ist es weit weniger (Erstes Kapitel).

Die Lohnpolitik sollte sich bei der Fortführung ihres insgesamt gesehen moderaten Kurses der vergangenen Jahre nicht durch Forderungen beirren lassen, die darauf hinaus laufen, durch überzogene Lohnsteigerungen die Exportabhängigkeit der deutschen Volkswirtschaft zugunsten einer Stärkung der Binnennachfrage zu verringern. Dies wäre eine äußerst riskante Strategie, weil die dann wegbrechenden Arbeitsplätze in der Exportwirtschaft bestenfalls unvollständig durch solche der den inländischen Bedarf deckenden Branchen ersetzt werden. Vielmehr beruht ein Teil des deutschen Exporterfolgs darauf, dass aufgrund überzogener Lohnerhöhungen in der Vergangenheit, insbesondere im Bereich weniger qualifizierter Arbeit, die inländischen Unternehmen sich auf die Produktion und den Export kapitalintensiver Güter konzentriert haben. Die Folge dieser Lohnpolitik, insbesondere die Stauchung der qualifikatorischen Lohnstruktur bis etwa Mitte der 1990er-Jahre, ist die bedrückend hohe Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter.

3. Institutionelle Rahmenbedingungen

436. Unter der Überschrift „Arbeitschancen für alle“ enthält der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vergleichsweise kurze Ausführungen zum institutionellen Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt. Die Darlegungen können kaum befriedigen und werden dem Stellenwert dieses Themas nicht gerecht. Die neue Bundesregierung hat jetzt noch die Chance, hier nachzubessern.

437. Der Gesetzgeber kann durch eine **Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks** auf dem Arbeitsmarkt eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik fördern. Darauf hat der Sachverständigenrat seit geraumer Zeit aufmerksam gemacht (zuletzt JG 2008 Ziffern 557 ff.). Hierzu gehören insbesondere Änderungen im Tarifvertragsrecht, also unter anderem eine Neuregelung des Günstigkeitsprinzips gemäß § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz (TVG), eine Verkürzung der Tarifbindung (§ 3 Absatz 3 und § 4 Absatz 5 TVG) sowie eine

Einschränkung der Allgemeinverbindlicherklärungen (§ 5 Absatz 1 TVG). Außerdem bedarf § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz einer Revision. Diese Rechtsvorschrift besagt, dass Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, nicht Gegenstand einer Betriebsvereinbarung sein können, es sei denn, der Tarifvertrag lässt den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen ausdrücklich zu. Es ist kaum nachvollziehbar, wieso selbst nicht tarifgebundene Unternehmen keine Betriebsvereinbarung abschließen dürfen (JG 2008 Ziffer 574). Außerdem bleibt der Gesetzgeber aufgerufen, das Streikrecht gesetzlich zu regeln, anstatt es allein der Arbeitsgerichtsbarkeit zu überlassen (JG 2008 Ziffer 561). Ohnehin wäre es sinnvoll, die einzelnen arbeitsrechtlichen Regelungen in einem Arbeitsgesetzbuch zusammenzuführen.

Im Koalitionsvertrag wird die Tarifautonomie zwar als hohes Gut und als „unverzichtbar zum Ordnungsrahmen der Sozialen Marktwirtschaft“ gelobt. Dabei bleibt es aber im Wesentlichen. Kaum ein Wort wird über die notwendigen Reformen im Tarifvertragsrecht verloren, erst gar nicht zu reden von einem von vielen Seiten geforderten Arbeitsgesetzbuch, geschweige denn von dem ebenfalls notwendigen Arbeitskampfgesetz.

438. Der Sachverständigenrat wirbt erneut für eine **Flexibilisierung des Kündigungsschutzes** bei neu abgeschlossenen Arbeitsverträgen (JG 2008 Ziffern 536 ff.). Demnach sollten betriebsbedingte Kündigungen generell zulässig sein, wenn vorher eine verbindliche Abfindungsregelung getroffen wurde. Konkret bedeutet dies, dass der Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen aus dem Kündigungsschutzgesetz gestrichen und stattdessen ein von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängiger Abfindungsanspruch gewährt wird.

Zu einer Flexibilisierung des gesetzlichen Kündigungsschutzes schweigt sich der Koalitionsvertrag hingegen aus. Als einziges Zugeständnis beabsichtigt die neue Bundesregierung, das generelle Vorbeschäftigungsverbot für sachgrundlos befristete Einstellungen – etwa wenn während einer Schul- oder Studienzeit schon einmal bei demselben Arbeitgeber gearbeitet wurde – zu lockern. Nunmehr soll eine solche sachgrundlose Befristung von Arbeitsverträgen nach einer Wartezeit von einem Jahr selbst dann möglich sein, wenn mit demselben Arbeitgeber bereits zuvor ein Arbeitsverhältnis bestanden hat. Diese Absicht verdient zwar Zustimmung, aber einen Ersatz für einen flexibleren Kündigungsschutz stellt sie mitnichten dar.

439. Schließlich bekräftigt der Sachverständigenrat seine ablehnende Haltung gegenüber gesetzlichen **Mindestlöhnen**. Dies betrifft branchenspezifische ebenso wie flächendeckende Mindestlöhne. Er hat dies bereits mehrfach ausführlich begründet (JG 2006 Ziffern 546 ff.; JG 2008 Ziffern 576 ff.).

Je nach Bindungswirkung gehen von Mindestlöhnen erhebliche Beschäftigungsverluste aus. Dies ist durch zahlreiche empirische Studien belegt (JG 2008 Ziffer 576). Es ist des Weiteren irreführend, die Nachteile branchenspezifischer Mindestlöhne zu verharmlosen (JG 2006 Ziffer 552). Die Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne kann nämlich zu einer spürbaren Stärkung der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften insbesondere in Branchen mit nur schwacher Tarifbindung führen. Da dort häufig der Anteil der Niedriglohnbeschäftigung hoch

ist, besteht die Gefahr, dass sich das Beschäftigungspotenzial für Geringqualifizierte verringert.

Die Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne ist daher ebenso abzulehnen wie ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn. Mit den im Jahr 2009 in Kraft getretenen Mindestlohngesetzregelungen im Arbeitnehmer-Entsendegesetz und im Mindestarbeitsbedingungengesetz hat der Gesetzgeber mithin einen beschäftigungspolitischen Irrweg beschritten. Eine rasche Umkehr ist dringend erforderlich.

Der Koalitionsvertrag enthält nur einige wenige Hinweise zur Mindestlohngesetzgebung. Zwar lehnt die Koalition einen „einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn“ ab, die mindestens ebenso bedenklichen branchenspezifischen Mindestlöhne finden indes keine explizite Erwähnung. Den einzigen Lichtblick in diesem Zusammenhang bietet zum einen die Ankündigung, die bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Mindestlohn bis Oktober 2011 zu evaluieren. Sie einfach abzuschaffen, darauf hat sich die Koalition nicht verständigen können. Vielmehr soll die Rechtsprechung zum Verbot sittenwidriger Löhne gesetzlich festgeschrieben werden. Zum anderen sieht der Koalitionsvertrag vor, dass Allgemeinverbindlicherklärungen auf dem Verordnungsweg grundsätzlich einer Mehrheit im Tarifausschuss und einem Einvernehmen im Kabinett bedürfen, insoweit wird die Hürde lediglich ein wenig angehoben.

440. Zusammengefasst enttäuschen die Erklärungen im Koalitionsvertrag zur Arbeitsmarktverfassung. An diesem Befund ändert die eine oder andere sinnvolle Einzelmaßnahme nicht viel, denn die wirklich bedeutenden Erfordernisse auf dem Gebiet des Arbeitsrechts, sicherlich politisch brisante Themen, blendet der Koalitionsvertrag aus.

III. Chancen für Wachstum und Beschäftigung fördern: Eine bildungspolitische Offensive

441. Obschon sich die deutsche Volkswirtschaft auf dem Weg aus der tiefen Rezession befindet, wird die Arbeitslosigkeit aller Voraussicht nach in den nächsten Monaten bis ins Jahr 2011 merklich ansteigen. Damit stellt sich die Aufgabe, neben einer Abfederung der finanziellen Einbußen bei den Betroffenen mit Hilfe eines sozialen Sicherheitsnetzes dafür Sorge zu tragen, dass derzeit und künftig aus einer Beschäftigungslosigkeit möglichst geringe Spätfolgen für die Erwerbslosen entstehen („Hysterese-Effekt“). Arbeitslosigkeit ist häufig nicht eine schnell verheilende Wunde, sondern hinterlässt tiefe Narben für den Verlauf des Erwerbslebens, vor allem, aber nicht ausschließlich in Form von Langzeitarbeitslosigkeit (OECD, 2009b).

442. Den besten, wenngleich nicht vollständigen Schutz gegen lang anhaltende negative Auswirkungen einer Arbeitslosigkeit bieten **Bildungsmaßnahmen** im weiteren Sinn. Dazu gehören nicht nur die im Hinblick auf die derzeitige Krise auf dem Arbeitsmarkt unmittelbar wichtigen Bemühungen einer Fort- und Weiterbildung der Arbeitslosen. Vielmehr muss zusätzlich, durch eine Reform des hiesigen Bildungssystems einschließlich einer ständigen Weiterbildung der Erwerbstätigen die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte an künftige Entwicklungen erhöht werden. Zu diesen längerfristigen Trends gehören die weiter voranschreitende