



Auszug aus dem Jahresgutachten 2008/09

Tariflohnpolitik: Ende der Lohnzurückhaltung

(Ziffern 491 bis 496)

achten dargelegt wurde, ist für diese unterschiedliche Entwicklung nicht die Demografie verantwortlich, die in allen drei Aufschwungphasen das Erwerbspersonenpotenzial reduzierte, sondern vielmehr die Veränderungen im Erwerbsverhalten, die sich in den drei Aufschwungphasen unterschiedlich stark auf das Erwerbspersonenpotenzial ausgewirkt haben: Die Bevölkerungsalterung reduzierte nach Schätzungen des IAB in den Jahren 2004 bis 2008 das Erwerbspersonenpotenzial um etwa 490 000 Personen, während der demografisch bedingte Rückgang in den Aufschwungphasen I und II etwa 360 000 Personen beziehungsweise fast 490 000 Personen betrug. Gleichzeitig beliefen sich die Veränderungen des Erwerbspersonenpotenzials aufgrund der Veränderungen im Erwerbsverhalten in den Erholungsphasen I bis III auf -11 000 Personen, +532 000 Personen und +353 000 Personen. Darüber hinaus gab es jedoch deutliche Unterschiede hinsichtlich des Niveaus des Erwerbspersonenpotenzials. So ist das Erwerbspersonenpotenzial im Jahr 2008 mit einer Höhe von 44,4 Millionen Personen um rund 83 000 Personen höher als im Jahr 2001 und um mehr als 1,1 Millionen Personen höher als im Jahr 1995.

Interessant ist darüber hinaus, dass sich das Erwerbspersonenpotenzial in Westdeutschland und Ostdeutschland recht unterschiedlich entwickelt hat. In Westdeutschland hat das Arbeitsangebot in allen drei Aufschwungphasen deutlich zugenommen. Am stärksten fiel der Zuwachs mit etwas mehr als 510 000 Personen im Aufschwung II aus, gefolgt von der Aufschwungphase III mit einem Anstieg um rund 251 000 Personen und dem Aufschwung I mit einer Zunahme um etwas mehr als 190 000 Personen. Dagegen ist das Erwerbspersonenpotenzial in Ostdeutschland in allen drei Aufschwungphasen signifikant zurückgegangen: Im Aufschwung III sank es um knapp 310 000 Personen, während in den Aufschwungphasen I und II der Rückgang etwa 160 000 Personen beziehungsweise 240 000 Personen betrug.

489. Stellt man diese Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials den vorangehenden Befunden gegenüber, so scheidet dessen Entwicklung als Erklärung für die Besonderheiten des Aufschwungs III aus: Zwar mag der besonders starke Rückgang der Zahl der Arbeitslosen durch das rückläufige Arbeitskräfteangebot begünstigt worden sein. Zugleich ging jedoch auch die Arbeitslosenquote stärker zurück, und, noch wichtiger, die Zahl der Beschäftigten nahm stärker zu als in den vorangehenden Phasen, in denen das Erwerbspersonenpotenzial ebenfalls gestiegen war.

Fazit

490. Die Aktualisierung des Vergleichs der verschiedenen Aufschwungphasen seit der deutschen Vereinigung untermauert die Schlussfolgerung aus dem letzten Jahresgutachten, dass am Arbeitsmarkt nicht nur eine zyklische Erholung zu beobachten ist, sondern dass die Flexibilität und die Dynamik am Arbeitsmarkt zugenommen haben. Trotz eines anfänglich verhaltenen Verlaufs ist die Entwicklung in der aktuellen Aufschwungphase bei allen betrachteten Kenngrößen deutlich besser als in den beiden vorhergehenden Phasen, und erstmals ist es auch zu einer spürbaren Verbesserung der Situation am ostdeutschen Arbeitsmarkt gekommen.

II. Tariflohnpolitik: Ende der Lohnzurückhaltung

491. Infolge des Aufschwungs am Arbeitsmarkt wurde die konjunkturelle Arbeitslosigkeit abgebaut. Erwartungsgemäß schlägt sich dies in höheren Lohnabschlüssen nieder. In der jüngsten Tarifrunde war eine deutliche Beschleunigung des Anstiegs der Tariflöhne zu beobachten. Nachdem die Tarifverdienste je geleistete Arbeitsstunde in den letzten vier Jahren in einer Größenordnung zwischen jährlich 1,0 vH und 1,2 vH zugenommen hatten, fiel der Zuwachs in dieser Tarif-

runde mehr als doppelt so hoch aus und belief sich auf 2,5 vH (Tabelle 30). Der beschäftigungsneutrale Verteilungsspielraum lag in diesem Jahr bei knapp 1,3 vH (Anhang IV.B).

492. Nach mehreren Jahren mit moderaten Tarifabschlüssen vereinbarten die Tarifvertragsparteien in der **Tarifrunde 2008** in einer Reihe von Branchen und Tarifbereichen deutlich höhere Lohnzuwächse. Auf der Grundlage der im ersten Halbjahr vereinbarten Tarifabschlüsse und bei Berücksichtigung der Tariflohnanhebungen, die bereits im vergangenen Jahr oder früher für das Jahr 2008 vereinbart worden waren, errechnete das Tarifarchiv des WSI eine durchschnittliche kalenderjährliche Erhöhung der Tarifverdienste für das Jahr 2008 in Höhe von 3,3 vH, nach einem Anstieg um 2,2 vH im Vorjahr.

In der ersten Hälfte des Jahres prägten die Tarifverhandlungen und die daraus resultierenden Vereinbarungen des öffentlichen Dienstes und der Chemischen Industrie das Bild der Tarifrunde.

Tabelle 30

Verdienste, Produktivität und Arbeitskosten

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 ¹⁾ |
|--|-------|-------|-------|--------------------|
| Tarifverdienste je Stunde ²⁾³⁾ | + 0,9 | + 1,0 | + 1,3 | + 2,5 |
| Effektivverdienste je Stunde ⁴⁾ | + 1,0 | + 1,1 | + 1,4 | + 2,2 |
| Stundenproduktivität ⁵⁾ | + 1,4 | + 2,5 | + 0,6 | + 0,2 |
| Erwerbstätigenproduktivität ⁵⁾ | + 0,9 | + 2,3 | + 0,7 | + 0,4 |
| Reale Arbeitskosten ⁶⁾ | - 0,3 | + 0,7 | - 0,8 | + 0,7 |
| Reale Nettoverdienste ⁷⁾ | - 0,6 | - 1,7 | - 1,2 | - 1,0 |
| Nachrichtlich: | | | | |
| Deflator des Bruttoinlandsprodukts ⁸⁾ | + 0,7 | + 0,5 | + 1,9 | + 1,2 |

1) Eigene Schätzung.– 2) Quelle: Deutsche Bundesbank.– 3) Tarifverdienste (einschließlich Nebenvereinbarungen, Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Vermögenswirksame Leistungen sowie Altersvorsorgeleistungen) je geleistete Arbeitsstunde.– 4) Bruttolöhne und -gehälter je geleistete Arbeitnehmerstunde.– 5) Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt (verkettete Volumenangaben) 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 7) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (Basis 2005 = 100).–

8) Veränderung des impliziten Preisindex.

Daten zur Tabelle

493. Die Verhandlungen im **öffentlichen Dienst** betrafen rund 1,24 Millionen Beschäftigte des Bundes und der kommunalen Arbeitgeber. Die ausgehandelte Vereinbarung sah rückwirkend zum 1. Januar 2008 (Gemeinden Ost zum 1. April 2008) eine Erhöhung der Entgelte um 50 Euro pro Monat – nach Angaben des WSI-Tarifarchivs entspricht dies im Durchschnitt einer Erhöhung um 1,9 vH – sowie anschließend um 3,1 vH vor. Zum 1. Januar 2009 erfolgt eine Anhebung der Tarifentgelte um 2,8 vH sowie eine Einmalzahlung in Höhe von 225 Euro im Januar 2009. Die monatlichen Entgelte der Auszubildenden wurden zum 1. Januar 2008 um 70 Euro erhöht. Der Abschluss sieht eine Laufzeit bis zum 31. Dezember 2009 vor. Im Tarifgebiet Ost wurden die Entgelte der Beschäftigten in den Entgeltgruppen 1 bis 9 des TVöD zum 1. Januar 2008 auf 100 vH des Tarifgebiets West angehoben, für die Entgeltgruppen 10 bis 15 erfolgte die Angleichung zum 1. April 2008.

Die Arbeitszeit bei den westdeutschen Gemeinden wurde zum 1. Juli 2008 von (durchschnittlich) 38,5 Wochenstunden auf 39 Wochenstunden angehoben. Die bislang bestehende Öffnungsklausel mit der Möglichkeit der Verlängerung der Arbeitszeit auf bis zu 40 Wochenstunden durch landesverbandliche Tarifverträge wurde abgeschafft.

494. Von den Tarifverhandlungen in der **Chemischen Industrie** waren rund 560 000 Arbeitnehmer betroffen. Bei einer Vertragslaufzeit von 25 Monaten sieht der Abschluss zunächst eine Erhöhung der tariflichen Entgelte um 4,4 vH für die ersten 13 Monate der Vertragslaufzeit vor. Anschließend erfolgt eine weitere Erhöhung um 3,3 vH für die restlichen zwölf Monate. Zusätzlich wurde für dreizehn Monate jeweils 0,5 vH eines Monatsentgelts als Einmalzahlung vereinbart, die bis Ende Juli 2008 zu zahlen war, die aber aus wirtschaftlichen Gründen gekürzt werden oder entfallen konnte. Für Ostdeutschland wurden darüber hinaus weitere Entgelterhöhungen als Angleichungsfaktor an das Tarifniveau Berlin-West beschlossen.

495. Eine weitere wichtige Tarifvereinbarung war die für die Beschäftigten im **Einzelhandel** in Baden-Württemberg, die am 10. Juli 2008 geschlossen wurde und als Pilotabschluss für die Verhandlungen in den anderen Bundesländern dient. Damit ging der in Deutschland am längsten andauernde Tarifkonflikt – der Abschluss in Baden-Württemberg erfolgte erst 15 Monate nach Auslaufen der Vergütungstarifverträge – um die Vereinbarung eines Flächentarifvertrags zu Ende. Das ausgehandelte Ergebnis sah nach einer Pauschalzahlung für den Zeitraum April 2007 bis März 2008 in Höhe von insgesamt 400 Euro eine Anhebung der Tarifverdienste um 3,0 vH zum 1. April 2008 vor. Die Laufzeit endet zum 31. März 2009. Zudem wird der Manteltarifvertrag rückwirkend zum 1. Januar 2007 wieder in Kraft gesetzt, allerdings wird der Zuschlag von 20 vH für spätöffnungsbedingte Arbeit an Samstagen zukünftig nur noch in der Zeit von 18.30 Uhr bis 20.00 Uhr und nicht mehr wie zuvor bereits ab 14.30 Uhr fällig. Als Ausgleich hierfür erhalten die Beschäftigten in den Jahren 2009 und 2010 jeweils 150 Euro, wahlweise zur Altersvorsorge, als Gutschrift auf einem Langzeitkonto oder in Form eines Warengutscheins.

496. Der Sachverständigenrat beurteilt die Beschäftigungswirkungen der Tariflohnpolitik des vergangenen Jahres mit Hilfe eines Vergleichs des Verteilungsspielraums mit den tatsächlich erfolgten Tariflohnsteigerungen. Wird der Verteilungsspielraum nicht voll ausgeschöpft, leisten die Tarifvertragsparteien mittelfristig einen Beitrag zur Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze, das heißt, der Tariflohnpolitik kann ein beschäftigungsfreundlicher Kurs attestiert werden.

Der Verteilungsspielraum setzt sich zusammen aus der Veränderung der um Beschäftigungsschwankungen bereinigten Grenzproduktivität der Arbeit und der Entwicklung der Absatzpreise der Unternehmen, approximiert durch die Veränderungsrate des Deflators des Bruttoinlandsprodukts (Anhang IV.B; JG 2003 Ziffern 634 ff.). Die um Beschäftigungsschwankungen bereinigte Grenzproduktivität der Arbeit ist im Jahr 2008 im Vergleich zum Vorjahr praktisch konstant geblieben. Hauptverantwortlich dafür war der mit knapp 0,2 vH geringe Zuwachs der Durchschnittsproduktivität der Arbeit. Eine Ursache für dieses schwache Produktivitätswachstum mag in der Zunahme der Beschäftigung geringqualifizierter Arbeitskräfte auf dem ersten Arbeitsmarkt liegen. Der Deflator des Bruttoinlandsprodukts ist lediglich um 1,2 vH gestiegen, wohingegen sich

die Zunahme des Verbraucherpreisindex auf mehr als das Doppelte belief. Maßgeblich für die Arbeitsnachfrage der Unternehmen sind indessen die Absatzpreise, nicht die Verbraucherpreise.

Alles in allem ergeben die Berechnungen für das Jahr 2008 einen lohnpolitischen Verteilungsspielraum von rund 1,3 vH. Dem sind nominale Tariflohnsteigerungen in Höhe von 2,5 vH gegenüberzustellen. Der Verteilungsspielraum wurde mithin überzogen, die Tarifvertragsparteien sind ihrer lohnpolitischen Verantwortung im Jahr 2008 – im Gegensatz zu den drei vorangegangenen Jahren – nicht nachgekommen.

III. Arbeitsmarktpolitik

1. Bundesagentur für Arbeit und aktive Arbeitsmarktpolitik

497. Trotz Finanzmarktkrise und einer im Jahresverlauf zunehmend schwächer werdenden konjunkturellen Entwicklung bot sich im Jahr 2008 aufgrund der anhaltenden guten Situation auf dem Arbeitsmarkt nochmals ein erfreuliches Umfeld für die **Bundesagentur für Arbeit**. Der fortdauernde Beschäftigungsaufbau leistete abermals seinen Beitrag zur Entlastung der Arbeitslosenversicherung und konnte den Einnahmerückgang infolge der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zum 1. Januar 2008 von 4,2 vH auf 3,3 vH teilweise kompensieren. Aufgrund des weiterhin hohen Rücklagebestands kam es im Laufe des Jahres erneut zu einer Diskussion über eine weitere Verringerung des Beitragssatzes, an deren Ende die Bundesregierung eine Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung auf 3,0 vH beschloss, wobei dieser per Rechtsverordnung befristet für eineinhalb Jahre bis zum 30. Juni 2010 auf 2,8 vH nochmals reduziert wurde.

498. Rückwirkend zum 1. Januar 2008 wurde für ältere Arbeitslose die maximale **Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld** verlängert. Demnach haben Arbeitnehmer, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, arbeitslos werden und innerhalb der letzten fünf Jahre mindestens 30 Monate in Versicherungsverhältnissen standen, einen Anspruch auf Arbeitslosengeld für die Dauer von 15 Monaten. Arbeitnehmer, die bei Anspruchsentstehung das 55. Lebensjahr oder das 58. Lebensjahr vollendet haben und Versicherungsverhältnisse mit einer Dauer von 36 Monaten beziehungsweise 48 Monaten nachweisen, haben nunmehr einen Arbeitslosengeldanspruch von maximal 18 Monaten beziehungsweise 24 Monaten.

Mit dieser Entscheidung hat der Gesetzgeber leichtfertig einen wesentlichen Bestandteil der gegen große Widerstände einzelner Interessengruppen durchgesetzten Arbeitsmarktreformen zurückgenommen. Der Sachverständigenrat hält dies für einen schwerwiegenden Fehler. Neben den Unwägbarkeiten bei den Kosten, die sich durch die Verlängerung des Arbeitslosengeldanspruchs für ältere Arbeitslose ergeben und vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, sind es vor allem die zu erwartenden negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung älterer Erwerbspersonen, die gegen diese Maßnahme sprechen. Die empirische Literatur liefert eindeutige Hinweise, dass die zeitliche Ausdehnung des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung den Verbleib in der Arbeitslosigkeit verlängert. Die Erfahrungen mit der Verlängerung der Bezugsdauer in den achtziger und neunziger Jahren lassen darauf schließen, dass sich dies negativ auf die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer auswirken wird (Müller et al., 2007).