



Auszug aus dem Jahresgutachten 2008/09

**Strategien für einen weiteren Beschäftigungsaufbau: Was nun getan werden muss**

( Ziffern 531 bis 600 )

den –, stellt sich das prinzipielle Rechtsproblem, strafbewehrtes Handeln durch Subventionen zu unterbinden.

Der distributive Aspekt bei der Einschätzung atypischer Beschäftigungsverhältnisse beinhaltet neben den bereits thematisierten Problemen im Hinblick auf die Finanzierung der Systeme der Sozialen Sicherung einen weiteren Gesichtspunkt. Atypische Beschäftigungsverhältnisse müssen häufig von bestimmten Arbeitnehmergruppen in Anspruch genommen werden, die zu den Außenseitern auf dem Arbeitsmarkt gehören, wie etwa Geringqualifizierte und Ausländer.

**530.** Damit fällt als Fazit die Beurteilung atypischer Beschäftigungsverhältnisse zwiespältig aus. Zum einen mögen sie den Präferenzen der Arbeitnehmer und einem Flexibilitätsbedarf der Unternehmen entsprechen – wie etwa die Leiharbeit –, das sich selbst bei einem voll funktionstüchtigen Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt ergäbe. Insoweit sind atypische Beschäftigungsformen positiv zu beurteilen. Zum anderen stellen sie entweder Ausweichreaktionen vor einer als zu hoch erachteten Steuer- und Abgabenlast und Regulierungsdichte auf dem Arbeitsmarkt dar oder sind zweitbeste Alternativen in Ermangelung zureichender Angebote für reguläre Beschäftigungsverhältnisse. Bei solchermaßen begründeten atypischen Beschäftigungsverhältnissen muss sich die Wirtschaftspolitik angesprochen fühlen, weil die Chancen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt nicht präferenzbedingt einer ungleichen Verteilung unterliegen. Anders formuliert, die Wirtschaftspolitik muss an den genannten Ursachen ansetzen, um so den atypischen Beschäftigungsverhältnissen den Boden zu entziehen. Verfehlt ist es unter diesem Blickwinkel, wenn sich die Wirtschaftspolitik über das Vorhandensein eines Prekariats beschwert. Schon gar nicht besteht eine Veranlassung zur Subventionierung der Minijobs. Entweder sie entsprechen den Präferenzen, oder es gibt sie nur wegen der Subventionierung, dann erübrigt sich eine Subventionierung. Oder sie gehören zu den mit Ausweichreaktionen begründeten atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Dann ist wiederum an den Ursachen der Ausweichreaktionen anzusetzen.

## **V. Strategien für einen weiteren Beschäftigungsaufbau: Was nun getan werden muss**

**531.** Der Arbeitsmarkt zeigt seit einiger Zeit eine sehr erfreuliche Aufwärtsentwicklung. Die Anzahl der Erwerbstätigen ist seit dem Jahr 2005 um rund 1,45 Millionen Personen auf nunmehr 40,30 Millionen Personen gestiegen, und insbesondere die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat seitdem um 1,24 Millionen Personen zugenommen. Spiegelbildlich ist eine Rückführung der seinerzeit erschreckend hohen Arbeitslosigkeit zu beobachten, die Anzahl der Arbeitslosen beläuft sich im Durchschnitt des Jahres 2008 auf rund 3,27 Millionen Personen. Hervorzuheben ist dabei zudem, dass die Aufwärtsbewegung auf dem Arbeitsmarkt die Problemgruppen ebenfalls erfasst hat. Die Langzeitarbeitslosigkeit baut sich allmählich ab und älteren Arbeitslosen eröffnen sich neue Chancen auf Arbeitsplätze.

Für diese Erfolge auf dem Arbeitsmarkt zeichnet eine Reihe von Ursachen verantwortlich. Einen wesentlichen Bestimmungsgrund stellt der dynamische Konjunkturaufschwung der vergangenen Jahre dar. Darüber hinaus haben jedoch ebenso die Reformen auf dem Arbeitsmarkt zu der positiven Entwicklung beigetragen, wie der in den vorangegangenen Abschnitten dargestellte Zyklenvergleich nahelegt (Ziffern 478 ff.). Nicht zuletzt verdient der Beitrag der Tariflohnpolitik zum

Beschäftigungsaufbau gewürdigt zu werden. Die Tarifvertragsparteien haben in den vergangenen Jahren alles in allem einen moderaten Kurs der Tariflohnpolitik eingeschlagen, indem sie die Verteilungsspielräume nicht voll ausgeschöpft, zumindest aber kaum überzogen haben (Ziffern 491 f.).

**532.** Dieses günstige Erscheinungsbild des Arbeitsmarkts darf indes den Blick nicht darauf verstellen, dass nach wie vor dringender Handlungsbedarf besteht, um zumindest den erreichten Beschäftigungsstand bei sich weiterhin abschwächender Konjunktur aufrecht zu erhalten und künftig den Beschäftigungsaufbau weiter voranzubringen. Nicht nur ist die Anzahl von über 3 Millionen Arbeitslosen ein ernstes wirtschafts- und sozialpolitisches Problem, ganz abgesehen von den Härten, die Beschäftigungslosigkeit für die Betroffenen mit sich bringt. Sondern zwei gravierende Probleme auf dem Arbeitsmarkt schlagen vor allem zu Buche und bedeuten eine wirtschaftspolitische Herausforderung. Diese stellt sich unabhängig von der jeweiligen Konjunkturlage und macht ein Reformpaket erforderlich, welches auf langfristige Wirkungen angelegt ist.

Zum einen sind die Chancen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt ungleich verteilt. Der Arbeitsmarkt in Deutschland weist eine hohe Segmentierung auf, beispielsweise zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen, zwischen qualifizierten und geringqualifizierten Arbeitnehmern und zwischen regulär und atypisch Beschäftigten. Anders formuliert, die Anpassungslasten, die dem Arbeitsmarkt kurzfristig durch Konjunkturschwankungen und auf mittlere Sicht durch den internationalen Standortwettbewerb aufgebürdet werden, verteilen sich ungleich auf unterschiedliche Arbeitnehmergruppen.

Zum anderen kennzeichnet ein hoher Grad von Verfestigung die hiesige Arbeitslosigkeit, das heißt, die Arbeitslosigkeit ist derzeit nicht konjunktureller Natur, sondern Ergebnis von Fehlfunktionen vor allem auf dem Arbeitsmarkt. Darauf deuten jedenfalls die in den vorhergehenden Abschnitten durchgeführten Schätzungen einer inflationsstabilen Arbeitslosenquote (NAIRU) hin. Das institutionelle Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt weist nach wie vor eine Reihe von Inflexibilitäten auf, mehr noch, es besteht die Gefahr, dass diese auf Grund neuer gesetzgeberischer Maßnahmen noch zunehmen.

**533.** Beide Problemfelder sind nicht völlig unabhängig voneinander, wie die vorangegangenen Ausführungen beispielsweise zur Leiharbeit belegen. Leiharbeit dient Unternehmen unter anderem als Ausweg aus einem als zu rigide erachteten institutionellen Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt (Kündigungsschutz, Tarifverträge), stellt aber ein Beschäftigungsverhältnis dar, welches im Vergleich zu einem regulären Arbeitsplatz höhere Anpassungslasten trägt. Daher bietet sich ein wirtschaftspolitisches Strategiebündel an, welches einen weiteren Beschäftigungsaufbau zu fördern und zugleich die ungleiche Lastverteilung auf dem Arbeitsmarkt zu mildern imstande ist.

**534.** Der Sachverständigenrat stellt in seinem Maßnahmenpaket der ausgeprägten Segmentierung des Arbeitsmarkts das Leitbild einer Arbeitswelt gegenüber, die für alle Erwerbspersonen gleichermaßen durchlässig ist, dem höheren Anpassungsbedarf, wie er sich aus der zunehmenden Vernetzung der Weltwirtschaft und dem anhaltend starken technischen Wandel ergibt, gerecht wird und zugleich weiterhin ein hohes Absicherungsniveau für die Erwerbstätigen gewährleistet, damit

diese sich den neuen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt stellen können. Anders formuliert, das Leitbild zielt nicht darauf ab, einzelne Beschäftigte etwa mit Hilfe einschneidender Kündigungsvorschriften zu schützen, sondern die erforderlichen Übergänge zwischen Arbeitsplätzen flexibler zu gestalten und die Beschäftigungschancen für alle Arbeitnehmer zu erhöhen. Eine solche Reform des Arbeitsmarkts sorgt nicht nur für eine gleichmäßige Verteilung der Anpassungslasten und -gewinne, sondern bewirkt auch einen effizienteren, produktiveren Einsatz der verfügbaren Arbeitskraft und kann so einen Beitrag zur Erhöhung des Wachstumspotenzials der deutschen Volkswirtschaft leisten.

Zur Umsetzung dieses Paradigmenwechsels ist eine Reihe von Maßnahmen erforderlich, die aufeinander abgestimmt sind und deshalb im Paket umgesetzt werden sollten. Konkret umfasst die vom Rat vorgeschlagene Strategie vier Reformfelder:

- eine Flexibilisierung und zielgenauere Absicherung des Übergangs zwischen Beschäftigungsverhältnissen durch eine Reform von Kündigungsschutz und Arbeitslosenversicherung;
- ein wirksames, in die Mindesteinkommenssicherung des Arbeitslosengelds II integriertes Kombilohnmodell;
- eine höhere Durchlässigkeit des Arbeitsmarkts für alle Erwerbspersonen durch die Beseitigung der Privilegierung atypischer Beschäftigungsformen zugunsten eines weitgehend einheitlichen Normalarbeitsverhältnisses;
- eine Flexibilisierung des Tarifvertragsrechts.

Es ist wichtig, den inneren Zusammenhang der einzelnen Maßnahmen zu beachten, um die Vorteilhaftigkeit der Strategie für die Arbeitnehmerschaft zu erkennen. Bildlich geht es um ein ebenes Spielfeld für alle Arbeitnehmer, nicht um den Schutz eines einzelnen Arbeitsplatzes und erst recht nicht darum, den Arbeitnehmern zusätzliche Erschwernisse aufzubürden. Um es an einem Beispiel zu erläutern: Zwar werden der gesetzliche Kündigungsschutz und das Günstigkeitsprinzip gelockert und isoliert gesehen damit den Arbeitnehmern möglicherweise Lasten auferlegt, aber gleichzeitig beinhaltet die Strategie Elemente, welche Entlassungen teurer machen, wie verbindliche Abfindungszahlungen und differenzierte Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung.

### **1. Flexibilisierung und zielgenauere Absicherung des Übergangs zwischen Beschäftigungsverhältnissen**

**535.** Der erste Baustein des Strategiebündels widmet sich dem Übergang zwischen Beschäftigungsverhältnissen, um einen möglichst produktiven Einsatz der Arbeitnehmer zu gewährleisten. Das Ziel der folgenden Maßnahmen besteht darin, einen Wechsel des Beschäftigungsverhältnisses so zu gestalten, dass er den berechtigten Interessen von Arbeitnehmern und Unternehmen so weitgehend wie möglich Rechnung trägt, aber gleichzeitig eine hinreichende finanzielle Absicherung der Arbeitnehmer gewährleistet, ohne Hürden für die Aufnahme einer neuen Beschäftigung zu errichten. Der gegenwärtige gesetzliche Kündigungsschutz wird diesem Erfordernis nicht gerecht.

Er erschwert unverhältnismäßig selbst betriebsbedingt notwendige Kündigungen und schafft damit Barrieren für Neueinstellungen. Seine Reform ist seit Langem überfällig.

Ein flexibler gesetzlicher Kündigungsschutz bedeutet keineswegs, dass Unternehmen sich ohne weiteres, das heißt nach Gutdünken und kostenlos, von Beschäftigten trennen können. Zwar steht im Mittelpunkt der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte – und Kündigungsrecht ist weitgehend Richterrecht – der Schutz der Arbeitnehmer, jedoch ist sie bei der Beurteilung, inwieweit eine Kündigung beispielsweise tatsächlich betrieblich bedingt ist, häufig überfordert und beim Schutz der Arbeitnehmer weit über die Normzwecke des Gesetzgebers, zumindest aber über das ökonomisch Sinnvolle hinausgegangen. Deshalb bietet es sich an, diese Rechtsprechung durch ökonomische Anreize zu ersetzen, indem Unternehmen von sich aus sicherstellen, dass eine betriebsbedingte Kündigung wirklich eine ultima ratio darstellt. Dies kann dadurch bewerkstelligt werden, dass betriebsbedingte Kündigungen dann generell zulässig sind, wenn vorher eine verbindliche Abfindungsregelung getroffen wird. In Ergänzung oder in gewissem Umfang substitutiv könnte der Gesetzgeber eine Reform der Arbeitslosenversicherung dahingehend auf den Prüfstand stellen, dass die Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung für jedes Unternehmen individuell teilweise davon abhängen, inwieweit betriebsbedingt Entlassene des betreffenden Unternehmens reguläres Arbeitslosengeld beziehen. Anders formuliert geht es um die Frage, inwieweit Entlassungskosten in dem betreffenden Unternehmen internalisiert oder der Allgemeinheit, das heißt zuvorderst den Beitragszahlern zur Arbeitslosenversicherung, aber zudem den Steuerzahlern aufgebürdet werden.

Die Arbeitslosenversicherung kann aber noch in einem anderen Punkt geändert werden, um einen Wechsel zu einem neuen Arbeitsplatz zu beschleunigen. Zwar hatte der Gesetzgeber einen diesbezüglich zielführenden Schritt getan und die Dauer der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld verkürzt, diese Maßnahme jedoch unlängst leider wieder verwässert (Ziffer 498). Abgesehen davon, dass diese neuerlichen Korrekturen zurückgenommen werden sollten, könnte ein weiterer Schritt in einer degressiven Ausgestaltung der Höhe des Arbeitslosengelds bestehen und zwar weitgehend aufkommensneutral. Höhere Zahlungen zu Beginn der Arbeitslosigkeit mindern die finanziellen Einbußen bei Arbeitslosigkeit, ein mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit stark fallendes Niveau schafft Anreize zu einer intensiveren Suche nach einem Arbeitsplatz.

### **Reform des Kündigungsschutzes**

**536.** Eine Flexibilisierung des gesetzlichen Kündigungsschutzes soll den Arbeitslosen bei einer künftig wieder einsetzenden konjunkturellen Belegung zusätzliche Arbeitsplatzchancen eröffnen. Da der gesetzliche Kündigungsschutz für die bestehenden Arbeitsverträge einen Bestandsschutz vorsieht, sind von daher gesehen keine negativen Beschäftigungseffekte bei weiter nachlassender Konjunkturdynamik zu befürchten.

Der Sachverständigenrat hat bereits in mehreren Jahresgutachten eine Flexibilisierung des gesetzlichen Kündigungsschutzes angemahnt und dazu mehrfach Vorschläge unterbreitet (JG 2005 Ziffern 315 ff.). Abgesehen von einigen behutsamen Lockerungen im Rahmen des „Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt“ im Jahr 2003 hat sich der Gesetzgeber nicht einer weiteren Flexibilisierung des Kündigungsschutzes angenommen, obwohl deren Notwendigkeit beispielsweise seitens des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie anerkannt wird (BMWi, 2008).

Neben parteipolitischen Widerständen mag eine Ursache für diese Untätigkeit darin liegen, dass zwar empirische Belege für die nachteiligen Wirkungen eines rigiden Kündigungsschutzes beispielsweise auf die Langzeitarbeitslosigkeit vorhanden sind, nicht jedoch dafür, dass ein flexiblerer Kündigungsschutz dem Problem der Arbeitslosigkeit generell beizukommen imstande ist (OECD, 1999). Zwar unterstützen die praktischen Erfahrungen der Unternehmen mit dem gesetzlichen Kündigungsschutz die Erkenntnisse der Arbeitsmarktökonomik, dass nämlich ein rigider Kündigungsschutz die Arbeitsplatzbesitzer schützt, jedoch den Wechsel aus der Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis erschwert und auf diese Weise zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit beiträgt. Aber insgesamt betrachtet kommt die empirische Literatur in erster Linie zu dem belegbaren Resultat, dass ein flexiblerer Kündigungsschutz die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt erhöht und dadurch der Gefahr einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit begegnet. Die Literatur gelangt jedoch zu uneinheitlichen und wenig robusten Ergebnissen, wenn es darum geht, die Beschäftigungswirkungen vereinbarter Kündigungsschutzregelungen zu evaluieren (Bassanini und Duval, 2006). Dieses unbefriedigende Ergebnis ist indes angesichts der erheblichen methodischen Schwierigkeiten und der unzureichenden Datenlage wenig überraschend. Selbst wenn es gelänge, den Grad einer Flexibilität des Kündigungsschutzes quantitativ überzeugend zu erfassen, könnten dessen Beschäftigungseffekte für eine bestimmte Volkswirtschaft methodisch nur dann abgeschätzt werden, wenn sich an diesen Regelungen etwas ändert. Der in der Literatur übliche Ausweg, sich internationaler Querschnittsstudien zu bedienen, ist zwar naheliegend, aber mit der nahezu unüberwindbaren Herausforderung konfrontiert, der Heterogenität der verschiedenen Volkswirtschaften hinreichend Rechnung zu tragen, ein Tatbestand, der besonders zu Buche schlägt, wenn es um die Evaluierung der Wirkungen von unterschiedlichen institutionellen Arrangements geht.

Es besteht daher eine gewisse Unsicherheit darüber, wie hoch die quantitativen Wirkungen einer Reform ausfallen, und welche Gruppen davon besonders begünstigt werden. Dieses Unsicherheitsmoment ist im Übrigen regelmäßig in der politischen Praxis zu beobachten und kann nicht als Rechtfertigung für Untätigkeit überzeugen. Ohnehin wird von keiner Seite ernsthaft behauptet, mit einem weniger rigiden Kündigungsschutz sei dem Problem der Arbeitslosigkeit gänzlich beizukommen. In erster Linie wird ein gelockerter Kündigungsschutz Barrieren für Neueinstellungen abbauen und somit die Arbeitsplatzchancen insbesondere für Langzeitarbeitslose erhöhen. Das sollte nicht kleingeschrieben werden.

**537.** Der Sachverständigenrat wiederholt daher seinen Vorschlag für eine Reform des gesetzlichen Kündigungsschutzes (JG 2005 Ziffer 317). Demnach sind betriebsbedingte Kündigungen generell zulässig, 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. Im Einzelnen bedeutet dies:

- Eine als betriebsbedingt ausgesprochene Kündigung ist zulässig und unterliegt einer gerichtlichen Überprüfung nur insofern, als diese wegen Verletzung eines Diskriminierungsverbots oder gegen die guten Sitten verstößt.

- Zur Wahrung des Bestandsschutzes gilt die Änderung nur für nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes neu abgeschlossene Arbeitsverträge.
- Zum Schutz des Arbeitnehmers gelten nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit gestaffelte Kündigungsfristen von maximal sechs Monaten. Indem bei geringer Dauer des Beschäftigungsverhältnisses kürzere Fristen festgesetzt werden, entfällt auch die Notwendigkeit einer eigenständigen Probezeit.
- Spricht der Arbeitgeber eine betriebsbedingte Kündigung aus, so hat der Arbeitnehmer Anspruch auf Zahlung einer Abfindung. Sie stellt einen Ausgleich für die dem Arbeitnehmer durch die Entlassung entstehenden Kosten dar. Diese ergeben sich durch eine Entwertung firmenspezifischen Humankapitals und in Form von sozialen Kosten als Folge des Verlusts des bisherigen Arbeitsumfelds, sodass die Höhe der Abfindung sowohl von der Höhe des Verdienstes als auch von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängen sollte. Die Abfindung sollte nicht auf das reguläre Arbeitslosengeld angerechnet werden. Um der asymmetrischen Verhandlungssituation bei Abschluss eines Arbeitsvertrags Rechnung zu tragen, muss ein Mindeststandard für die Höhe der Abfindung festgesetzt werden, der nur tarifvertraglich oder im Rahmen eines Sozialplans unterschritten werden kann. Denkbar ist, eine Abfindung ab dem zweiten Jahr der Betriebszugehörigkeit zu gewähren und diese in der Höhe jährlich um einen halben Monatsverdienst zu erhöhen, mit einer Deckelung von zwölf Monatsverdiensten. Der potenziellen Gefahr, dass der Erwerb von Abfindungsansprüchen umgangen wird, indem der Arbeitgeber den Arbeitnehmer wiederholt vorübergehend entlässt, kann begegnet werden, indem für die Entstehung und die Höhe von Abfindungsansprüchen kurzzeitige Unterbrechungen der Beschäftigung beim gleichen Arbeitgeber außer Acht bleiben.
- Ein gesonderter Kündigungsschutz, beispielsweise für Betriebsräte, bleibt von der Reform unberührt, ebenso der Rechtsweg bei personen- oder verhaltensbedingten Kündigungen. Der besondere Kündigungsschutz für Betriebsräte schützt diese vor einer Aushöhlung ihrer durch das Betriebsverfassungsgesetz gewährten Rechte, unbeschadet eines Reformbedarfs des Kanons seiner Befugnisse. Das Klagerecht bei personen- oder verhaltensbedingten Kündigungen schützt alle Arbeitnehmer vor der Umgehung des Abfindungsanspruchs durch das Unternehmen, falls betriebsbedingte Kündigungen als personen- oder verhaltensbedingte Kündigungen deklariert werden.
- Das Kündigungsrecht gilt für alle Unternehmen unabhängig von ihrer Beschäftigtenzahl.
- Im Gegenzug können befristete Beschäftigungsverhältnisse weitgehend abgeschafft werden, insbesondere die darin enthaltenen Sonderregelungen für ältere Arbeitnehmer: Mit der vorgestellten Liberalisierung des Kündigungsschutzes entfällt die Notwendigkeit eines Sonderrechts für befristete Arbeitsverträge.

Ein derart reformierter Kündigungsschutz macht die Kosten der Entlassung für das Unternehmen kalkulierbar und gerade für kleine und mittlere Unternehmen das Arbeitsrecht einfacher und überschaubarer. Zugleich bleibt der Arbeitnehmer nicht schutzlos vor den Entlassungsentscheidungen

seines Arbeitgebers und erhält im Fall einer Kündigung einen Ausgleich für die damit verbundenen Einbußen, die bei den Unternehmen durch die Abfindungszahlung zumindest teilweise internalisiert werden.

**538.** Auch auf einem in der Breite liberalisierten Arbeitsmarkt gibt es aus vielerlei Gründen die Notwendigkeit, Arbeitsverhältnisse von vornherein zu befristen. Wird beispielsweise ein Arbeitnehmer zur Schwangerschaftsvertretung oder für ein klar abgegrenztes Projekt benötigt, wäre es unzweckmäßig, ja widersinnig, Unternehmen und Arbeitnehmer gleichwohl zum Abschluss eines unbefristeten Vertrags zu nötigen, wenn Ob und Wann der betriebsbedingten Kündigung schon feststehen. Daher sollte der in § 14 Absatz 1 TzBfG niedergelegte Kanon der zulässigen Sachgründe für den Abschluss eines befristeten Beschäftigungsverhältnisses beibehalten werden. Anders verhält es sich indes mit dem Instrument der sachgrundlosen Befristung gemäß § 14 Absatz 2, 2a und 3 TzBfG. Die Möglichkeit, beliebige Arbeitnehmer auch für zwei Jahre und Beschäftigte in neu gegründeten Unternehmen sowie ältere, zuvor arbeitslose Bewerber sogar noch länger ohne Sachgrund befristet zu beschäftigen, ist unmittelbare Folge des starren Kündigungsschutzes in seiner bisherigen Form. Falls der Kündigungsschutz wie vorgeschlagen flexibilisiert wird, kann angesichts der genannten Abfindungsregelung eine Streichung des Instruments der sachgrundlosen Befristung ins Blickfeld genommen werden.

Wegen eines Sachgrundes befristet beschäftigte Arbeitnehmer haben im Rahmen des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses keinen Anspruch auf eine Abfindungszahlung, denn formal endet das Arbeitsverhältnis nicht durch eine Kündigung, sondern läuft lediglich aus. Selbst wenn man sich dieser juristischen Sichtweise nicht anschliesse und einen Abfindungsanspruch grundsätzlich bejahte, gilt aber, dass die Beendigung des Arbeitsverhältnisses und damit das Anfallen der Abfindungszahlung sicher ist. Folglich kann die Abfindung annuisiert und durch entsprechend niedrigere Entgelte kompensiert werden.

### **Differenzierte Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung**

**539.** Die Flexibilisierung des Kündigungsschutzes könnte mit einer Reform der Arbeitslosenversicherung einhergehen, die das Verursacherprinzip stärker betont. Dabei behält die Arbeitslosenversicherung ihren Charakter als Sozialversicherung, denn die Beitragsbemessung für die Arbeitnehmer bleibt unverändert, sodass sich die daraus erwachsenden, grundgesetzlich geschützten Ansprüche unverändert an dem mit Beiträgen belegten Arbeitsentgelt orientieren. Wohl aber werden die nach wie vor auf die versicherungspflichtigen Arbeitsentgelte bezogenen Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung für jedes individuelle Unternehmen innerhalb bestimmter Grenzen danach bemessen, inwieweit das betreffende Unternehmen durch Entlassungen der Arbeitslosenversicherung Nettokosten aufbürdet.

Eine solche Reformoption hat der Sachverständigenrat bereits früher vorgestellt (JG 2003 Ziffern 712 ff.) und dabei auf die positiven Erfahrungen verwiesen, welche die Vereinigten Staaten mit diesem Modell eines Experience Rating gemacht haben. Das dortige System eines Experience Rating unterliegt bundesstaatlichen Regelungen (Fath, 2008). So weist beispielsweise das System im Bundesstaat Washington eine Aufteilung des Arbeitgeberbeitrags in 40 Klassen auf und die Beiträge schwanken zwischen 0,13 vH und 5,40 vH. Diese Sätze werden dann mit einem Social Cost Factor multipliziert, welcher den sozialen Kosten Rechnung tragen soll, und je nach Klasse zwischen 0,78 vH und 1,20 vH beträgt, sodass der Höchstsatz von 6,5 vH nicht überschritten wird

(für einige, meist landwirtschaftliche Wirtschaftsbereiche gilt ein Höchstsatz von 6 vH). Sonderregelungen gelten für bestimmte, mit der Zahlung einer Arbeitslosenunterstützung verbundenen Entlassungen, etwa bei Kündigungen seitens der Arbeitnehmer, bei verhaltensbedingten Kündigungen, temporären Entlassungen bei Streikaktivitäten in Form von Arbeitsniederlegungen und in Katastrophenfällen (Washington State Legislature, 2008). Wie aus einer Reihe empirischer Studien hervorgeht, führt ein Experience Rating zu einer Verringerung von Beschäftigungsschwankungen und der in den Vereinigten Staaten häufiger als hierzulande anzutreffenden temporären Arbeitslosigkeit, einige Untersuchungen ermitteln darüber hinaus einen Anstieg der Beschäftigung (Fath, 2008). So wurde geschätzt, dass sich die Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten bis zu einem Drittel hätte verringern lassen, wenn die Vereinigten Staaten das Experience Rating in vollem Umfang eingeführt hätten (Ehrenberg und Smith, 2006).

Sicherlich lassen sich die Erfahrungen der Vereinigten Staaten nicht unmittelbar auf die hiesigen Gegebenheiten übertragen, jedoch könnte eine entsprechende Reform einen Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit liefern.

Die stärkere Orientierung der Arbeitgeberbeiträge – und nur um diese geht es bei der vorliegenden Reformoption – könnte in ihren Grundzügen wie folgt vorgenommen werden. Die Arbeitgeberbeiträge des individuellen Unternehmens werden innerhalb bestimmter Bandbreiten und mit einer zeitlichen Verzögerung danach differenziert, inwieweit freigesetzte Arbeitnehmer dieses Unternehmens Zahlungen des regulären Arbeitslosengelds (also nicht des Arbeitslosengelds II) erhalten und zwar im Vergleich zu den Zahlungen, die das Unternehmen in Form von Arbeitgeberbeiträgen geleistet hat. Nettobeitragszahler in die Arbeitslosenversicherung werden mit niedrigen Beiträgen belohnt, während aus der Sicht der Arbeitslosenversicherung „teure“ Unternehmen einen Teil dieser Mehrkosten selbst tragen müssen. Die Kosten der Arbeitslosigkeit werden damit zum Teil internalisiert, sodass diejenigen Kündigungen verteuert werden, die besonders hohe gesamtwirtschaftliche Kosten verursachen. So ergibt sich implizit ein höherer Kündigungsschutz für Ältere, sofern diese schlechtere Einstellungschancen haben. Die Entlassung von Arbeitnehmern mit guten Arbeitsmarktchancen, die möglicherweise bereits einen neuen Arbeitsplatz in Aussicht haben, wird hingegen erleichtert. Ferner bestehen zusätzliche Anreize für die Unternehmen, die Qualifikation der Arbeitnehmer und damit ihre Arbeitsmarktchancen zu fördern, sowie den Entlassenen bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz eine Hilfestellung zu geben.

**540.** Bevor die konkrete Ausgestaltung solchermaßen differenzierter Arbeitgeberbeiträge ins Blickfeld genommen wird, muss zuvor geprüft werden, ob eine volle Risikoäquivalenz der Arbeitgeberbeiträge in Betracht kommt. Dies ist aus mehreren Gründen nicht der Fall, vielmehr kann es sich um eine nur partielle Risikoäquivalenz handeln.

Differenzierte Arbeitgeberbeiträge sollen in dem Sinn verhaltenslenkend wirken, dass die Notwendigkeit von Entlassungen noch sorgfältiger geprüft wird und die Bemühungen des Unternehmens, den entlassenen Arbeitnehmer bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz zu unterstützen, verstärkt werden. Eine solche Verhaltenslenkung kann indes aus einer Reihe von Gründen nicht möglich sein oder weitgehend ins Leere laufen.

Offensichtlich ist dies bei Kündigungen durch den Arbeitnehmer sowie bei personen- und verhaltensbedingten Kündigungen, die in die Verantwortungssphäre des Arbeitnehmers fallen. Bereits im geltenden Recht können Selbstkündigungen und verhaltensbedingte Kündigungen zu Sperrzeiten beim Bezug des Arbeitslosengelds führen, das heißt, hier wird der Arbeitslose in die Pflicht genommen, womit bereits eine gewisse Hemmschwelle für diese Auflösungen des Arbeitsverhältnisses existiert.

Betriebsbedingte Kündigungen können ebenfalls der Verantwortung des Unternehmens zumindest teilweise entzogen sein. Das betreffende Unternehmen mag einer krisengeschüttelten Branche angehören oder sein Standort in einer wirtschaftlich schwachen Region liegen, wie es im Rahmen eines Strukturwandels häufig zu beobachten ist. Eine volle Risikoäquivalenz der Arbeitgeberbeiträge würde dann die Belastung der Unternehmen erhöhen und damit die Krise verschärfen. Allerdings sind erfahrungsgemäß eine Reihe von Unternehmen durchaus in der Lage, selbst solche wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu meistern, etwa weil sie nicht für lokale Absatzmärkte produzieren oder neue Märkte erschließen oder weil sie sich durch Produktdifferenzierung vom Branchentrend absetzen können. Schon von daher gesehen erscheint eine zusätzliche branchenmäßige und/oder regionalspezifische Ausgestaltung der differenzierten Arbeitgeberbeiträge unangebracht. Hinzu kämen der hohe administrative Aufwand sowie der Versuch einzelner Unternehmen, sich in eine andere Branchenzugehörigkeit umklassifizieren zu lassen. Eine sinnvollere Alternative besteht deshalb in einer Begrenzung der Differenzierung.

Für eine solche Begrenzung spricht zudem das häufig vorgetragene Argument gegen eine Berücksichtigung des Verursacherprinzips, nämlich dass Arbeitnehmer mit geringeren Arbeitsmarktchancen, wie etwa Geringqualifizierte, auf Grund der hohen Entlassungskosten erst gar nicht eingestellt würden. Zwar ist dieses Argument vor dem Hintergrund vergleichsweiser kurzer Bezugsdauern des regulären Arbeitslosengelds ohnehin nicht sonderlich überzeugend, gleichwohl kann ihm mit einer Begrenzung der Risikoäquivalenz weitgehend Rechnung getragen werden, denn das Risiko tragen in erster Linie die Unternehmen, die – möglicherweise branchenbedingt – eine überproportional hohe Anzahl von geringqualifizierten Arbeitnehmern beschäftigen. Schließlich muss das Gesamtpaket der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Maßnahmen im Auge behalten werden, das an anderer Stelle – wie etwa beim Kündigungsschutz – die Einstellungschancen der Arbeitnehmer erhöht.

**541.** Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Überlegungen könnte – grob skizziert – eine partielle Risikoäquivalenz der Arbeitgeberbeiträge mit Hilfe zweier Mechanismen bewerkstelligt werden, nämlich Bandbreiten von Risikoklassen einerseits und einer Glättung andererseits.

Grundlage der Differenzierungen sind zunächst ganz allgemein und unbeschadet wichtiger Qualifizierungen zum einen der individuelle Risikoquotient eines jeden Unternehmens, das zum anderen in eine von der Arbeitslosenversicherung für alle Unternehmen gültige Klasseneinteilung von Risikoquotienten fällt. Der individuelle Risikoquotient jedes Unternehmens ist definiert als die Zahlungen des Arbeitslosengelds bezogen auf die Summe aller beitragspflichtigen Entgelte jeweils eben dieses Unternehmens. Mit diesem Risikoquotienten kommt mithin zum Ausdruck, inwieweit das betreffende Unternehmen die Arbeitslosenversicherung belastet hat. Die Arbeitslosenversiche-

zung legt allgemein für die Risikoquotienten bestimmte Risikoklassen fest, wobei die höchste und niedrigste Risikoklasse nach oben beziehungsweise nach unten offen sind, und bestimmt den für jede Risikoklasse geltenden Arbeitgeberbeitragssatz. Anhand seines individuellen Risikoquotienten kennt dann jedes Unternehmen den für ihn gültigen Arbeitgeberbeitrag. Mit anderen Worten, der Beitragssatz des individuellen Unternehmens verringert sich umso mehr, in je größerem Umfang Zahlungen des betreffenden Unternehmens in die Arbeitslosenversicherung die Leistungen dieser Versicherung in Form des regulären Arbeitslosengelds an entlassene Arbeitnehmer eben dieses Unternehmens übersteigen (JG 2003, Ziffer 715 enthält ein fiktives Rechenbeispiel).

Mit der Konstruktion der von der Arbeitslosenversicherung allgemein festgelegten Risikoklassen, also der stufenweisen Zusammenfassung der Risikoquotienten, mit offenen oberen und unteren Klassenintervallen werden bezüglich des Arbeitgeberbeitrags eine Obergrenze beziehungsweise eine Mindesthöhe eingeführt. Eine Glättung kann dadurch erreicht werden, dass die Zahlungen der letzten drei oder vier Jahre in die Berechnung einfließen, sodass das Unternehmen in einer aktuellen wirtschaftlich schwierigen Situation, verbunden mit Entlassungen, zeitlich nur verzögert einen höheren Arbeitgeberbeitrag zahlen muss, sofern es das Klassenintervall überhaupt überspringt. Schließlich kann daran gedacht werden, den Risikoquotienten auf Zahlungen des Arbeitslosengelds bei betriebsbedingten Kündigungen zu begrenzen. Die Gründe für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses müssen ohnehin bei der Arbeitslosmeldung angegeben und belegt werden. Damit besitzt die Bundesagentur für Arbeit diese Information genauso wie über die Zahlungen des Arbeitslosengelds und die beitragspflichtigen Entgelte. Der administrative Zusatzaufwand dürfte sich mithin in Grenzen halten.

### Eine andere Meinung zum Experience Rating

**542.** Zwei Mitglieder des Sachverständigenrates, Bert Rürup und Peter Bofinger, tragen den Vorschlag in den Ziffern 539 bis 541 nicht mit, die derzeitigen Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung durch am unternehmensindividuellen Entlassungsverhalten orientierte und damit dem Prinzip nach risikoäquivalente (Arbeitgeber-)Beiträge zu ersetzen.

**543.** Eine Sozialversicherung ist dadurch charakterisiert, dass im Interesse einer ex ante Umverteilung von den guten zu den schlechten versicherten Risiken zur Finanzierung risikounabhängige Beiträge erhoben werden (JG 2005 Ziffer 513). Dieses eine Sozialversicherung konstituierende Prinzip würde mit dem vorgeschlagenen Experience Rating, welches auf einer **Verteilungsillusion** hinsichtlich der Traglast der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung nach Maßgabe der Zahllast der Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile basiert, für diesen Zweig der Sozialversicherung bewusst aufgegeben.

**544.** Ein wichtiges Element der die Beschäftigung bestimmenden **Arbeitsnachfrage** eines Unternehmens wie einer Volkswirtschaft sind die Arbeitskosten. Diese Arbeitskosten beziehungsweise Lohnkosten „...umfassen nicht nur die gezahlten Löhne und Gehälter, sondern auch die Nebenkosten wie Arbeitgeberbeiträge zur sozialen Absicherung der Arbeitnehmer (Sozialbeiträge der Arbeitgeber, Entgeltfortzahlung bei Krankheit und Schwangerschaft), die Fluktuationskosten (Such-, Einarbeitungs- und Entlassungskosten) sowie freiwillige Zusatzleistungen der Arbeitgeber (Weiterbildungsmaßnahmen, Kantine, Sporteinrichtungen)“ (Franz, 2006). Da aus der Sicht eines Ar-

beitgebers die Besetzung jedes Arbeitsplatzes eine Art Investition darstellt, die dieser nur dann tätigen wird, wenn er sich davon zumindest mittelfristig eine Verbesserung des Unternehmensergebnisses erwartet, muss die Produktivität jedes Beschäftigten ausreichen, um die gesamten ihm zuzurechnenden Arbeitskosten zu erwirtschaften und damit auch die risikoadjustierten Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung. Die Folge ist, dass sich die Beschäftigungschancen derjenigen Arbeitnehmer, deren Arbeitskosten durch das Experience Rating erhöht werden, verschlechtern, während sich in anderen Branchen und Unternehmen die Beschäftigungschancen – allerdings für andere Arbeitnehmer – verbessern. Negativ betroffen würden daher in der Summe Arbeitnehmer mit erhöhten Entlassungsrisiken wie zum Beispiel Geringqualifizierte oder Ältere und damit gerade die sogenannten Problemgruppen am Arbeitsmarkt.

Soweit die Meinung dieser Ratsmitglieder.

### **Degressive Ausgestaltung des Arbeitslosengelds**

**545.** Eine Reform der Arbeitslosenversicherung kann noch an einem weiteren Punkt ansetzen. Dabei geht es zum einen darum, den Einkommensverlust bei Arbeitslosigkeit zunächst noch stärker abzufedern, andererseits aber die Anreize für die Arbeitslosen zu erhöhen, sich intensiver um einen Arbeitsplatz zu bemühen und entsprechende Angebote anzunehmen. Dies stellt einen Beitrag dazu dar, die Übergänge zwischen Beschäftigungsverhältnissen sozial verträglicher und zugleich zügiger zu gestalten.

Das reguläre Arbeitslosengeld – also nicht das Arbeitslosengeld II – sollte gemäß diesem Vorschlag nicht mehr wie bisher in Form einer zeitlich konstanten Lohnersatzquote ausgestaltet, sondern mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit stufenweise verringert werden (JG 2003 Ziffer 711). Dabei sollten die Leistungen des Arbeitslosengelds zu Beginn der Arbeitslosigkeit im Vergleich zur derzeitigen Lohnersatzquote höher angesetzt werden, um die Härten, die mit dem Verlust des Arbeitseinkommens verbunden sind, anfangs abzumildern. Bereits nach kurzer Dauer der Arbeitslosigkeit – spätestens nach etwa zwei Monaten – sinkt die Lohnersatzquote in mehreren Stufen von beispielsweise wiederum höchstens zwei Monaten. Damit der degressive Tarif hinreichend große Anreizeffekte bietet, liegt ab einer bestimmten Bezugsdauer die Lohnersatzquote unter dem bisherigen Wert.

### **Weitere Korrekturen**

**546.** Des Weiteren sollten beim Arbeitslosengeld die beiden folgenden Korrekturen vorgenommen werden.

- Die im Jahr 2008 wieder eingeführte Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für ältere Arbeitnehmer widerspricht dem Charakter der Arbeitslosenversicherung als Risikoversicherung und ist kontraproduktiv (Ziffer 498). Sie sollte baldmöglichst zurückgenommen werden.
- Die Leistungen des Arbeitslosengelds sollten nicht wie bisher nach dem Kriterium differenziert werden, ob unterhaltspflichtige Kinder vorhanden sind. Sofern eine über das Kindergeld hi-

nausgehende finanzielle Förderung von Arbeitslosen mit unterhaltspflichtigen Kindern für notwendig erachtet wird, wären die Zahlung eines Zuschlags zum Kindergeld und eine Finanzierung aus dem Steueraufkommen, so wie beim Kindergeld, sachgerechter. Zum einen orientiert er sich an der Zahl der Kinder, zum anderen stellt die Berücksichtigung einer Familienkomponente ein gesamtgesellschaftliches Anliegen dar und nicht nur eines der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung.

## 2. Ein zielführendes Kombilohnmodell

**547.** Der zweite Baustein des Strategiebündels beinhaltet ein wirksames, in die Mindesteinkommenssicherung des Arbeitslosengelds II integriertes Kombilohnmodell (Expertise 2006). Das Ziel dieses Reformvorschlags besteht darin, zur Auflösung der Verfestigung der Arbeitslosigkeit dadurch beizutragen, dass die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen erhöht werden, ihnen aber gleichzeitig ein Mindesteinkommen zu sichern. Dies gilt selbst unter Berücksichtigung der Beobachtung, dass sich etwa seit Mitte der neunziger Jahre die qualifikatorische Lohnstruktur in Deutschland nicht wie vorher komprimiert, sondern aufgefächert hat (Dustmann et al., 2009). In vielen Fällen wird das Arbeitseinkommen auf den Arbeitsplätzen, die eine geringe Qualifikation erfordern, nicht zum Lebensunterhalt ausreichen. Als überlegene, wenngleich sicherlich nicht ganz unproblematische Lösung dieses Dilemmas sollte es mithin darum gehen, einerseits möglichst hohe Anreize zur Akzeptanz dieser Arbeitsplätze seitens geringqualifizierter Arbeitsloser zu bieten, andererseits im Rahmen einer Mindesteinkommenssicherung den notwendigen Lebensunterhalt zu gewährleisten. Das Existenzminimum wird somit gewährleistet. Dies entspricht im Übrigen dem Sozialstaatsprinzip: Hilfebedürftige besitzen einen Anspruch auf Unterstützung seitens der Solidargemeinschaft, die jedoch bei Erwerbsfähigen subsidiär zu den eigenen Bemühungen um Verringerung der Hilfebedürftigkeit steht, im vorliegenden Zusammenhang also die intensive Suche nach einem Arbeitsplatz und die Aufnahme selbst gering entlohnter Arbeit.

**548.** Der Vorschlag des Sachverständigenrates für ein Kombilohnmodell entspricht diesem Leitgedanken. Er setzt passgenau an den beiden Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt an, fördert deren Eigenbemühungen und gewährleistet ein Mindesteinkommen. Er trägt zur Integration dieses Personenkreises in den ersten Arbeitsmarkt bei.

Konkret bildet das Arbeitslosengeld II den Ausgangspunkt des Reformvorschlags. Dies ist naheliegend, weil rund drei Viertel der arbeitslosen Geringqualifizierten und der Langzeitarbeitslosen zu seinen Empfängern zählen und das Arbeitslosengeld II schon jetzt gleichermaßen als Mindesteinkommenssicherung wie auch – im Rahmen der Anrechnungsregelungen – der Förderung der Arbeitsaufnahme dient. Dies wird deutlich anhand der rund 1,33 Millionen „Aufstocker“, die im Mai 2008 in Ergänzung ihres Arbeitseinkommens Leistungen nach dem SGB II bezogen haben. Das Arbeitslosengeld II ist damit bereits ein Kombilohn und der Vorschlag des Sachverständigenrates läuft darauf hinaus, das Fördern wie auch das Fordern zu verstärken: Die Hinzuverdienstmöglichkeiten werden verbessert, um das Arbeiten attraktiver zu machen, und der Regelsatz wird abgesenkt, um das Nichtarbeiten unattraktiv zu machen.

**549.** Im Einzelnen schlägt der Sachverständigenrat vor, die Hinzuverdienstmöglichkeiten zum Arbeitslosengeld II dadurch zu verbessern, dass der Satz, welcher hinzuverdientes Erwerbseinkommen auf die Unterstützungsleistung anrechnet, deutlich reduziert wird und zwar von derzeit 80 vH auf 50 vH. Da der Kombilohnvorschlag des Sachverständigenrates auf die Förderung der Annahme von Arbeitsplätzen mit einer gewissen Mindestarbeitszeit und folglich einem größeren erwartbaren Integrationserfolg auf dem ersten Arbeitsmarkt abzielt, sollte eine Vollarrechnung von Einkommen bis zu 200 Euro beim Arbeitslosengeld II eingeführt werden. Zusätzlich wird für Erwerbseinkommen oberhalb von 200 Euro eine Pauschale in Höhe von monatlich 40 Euro zu Abdeckung etwaiger Werbungskosten gewährt.

**550.** Komplementär zu dieser deutlicheren Betonung des „Förderns“ ist die Unterstreichung des „Forderns“. Ein zentrales Element in dem vorgeschlagenen Maßnahmenbündel ist nämlich eine Absenkung des Regelsatzes für erwerbsfähige Angehörige einer Bedarfsgemeinschaft um 30 vH. Um das garantierte soziokulturelle Existenzminimum durch diese Absenkung des Regelsatzes gleichwohl nicht infrage zu stellen, erhält jeder Leistungsempfänger das Angebot, durch die Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit das gleiche Einkommen wie vor der Absenkung zu bekommen, falls er keinen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt findet. Die hier vorgeschlagenen Arbeitsgelegenheiten unterscheiden sich von den bestehenden Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante („Ein-Euro-Jobs“) unter anderem dadurch, dass nunmehr eine Aufstockung des Haushaltseinkommens lediglich auf das Niveau des bisherigen Arbeitslosengelds II erlaubt ist (ergänzt um die Pauschale von 40 Euro). Die wöchentliche Arbeitszeit beläuft sich auf 30 Stunden, um dem Leistungsempfänger weiterhin genügend Zeit für eine begleitende Suche nach einer Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bieten. Falls die betreuende Arbeitsgemeinschaft, Arbeitsagentur oder Optionskommune vorübergehend nicht in der Lage ist, eine Arbeitsgelegenheit oder eine erfolgversprechende Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik anzubieten, erfolgt für den betreffenden Leistungsempfänger eine Aufstockung des Regelsatzes auf das vorherige Niveau.

**551.** Der Sachverständigenrat hat zu diesem Kombilohnvorschlag umfangreiche Berechnungen vorgelegt (Expertise 2006 Ziffern 113 ff.). Sie enthalten darüber hinaus eine Reform von Minijobs und Midijobs. Die seinerzeitigen Schätzungen lassen eine Zunahme der Beschäftigung in der Größenordnung von 350 000 Personen vermuten. Selbst unter Berücksichtigung des Bedarfs an zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten dürfte die Umsetzung des Vorschlags für die öffentlichen Haushalte kurzfristig neutral oder allenfalls mit geringen Mehrbelastungen verbunden sein, während es mittelfristig bis langfristig zu einer deutlichen Entlastung kommt.

### **3. Beseitigung der Privilegierung bestimmter Formen atypischer Beschäftigung**

**552.** Da eine wichtige Funktion atypischer Beschäftigungsverhältnisse die zumindest partielle Erhöhung der Flexibilität am Arbeitsmarkt war, entfällt mit den drei bereits erläuterten Teilen des Maßnahmenpakets – der Neuausrichtung des Kündigungsschutzes und der Arbeitslosenversicherung auf eine Erleichterung des Beschäftigungsübergangs und der Einführung eines umfassenden Kombilohns im Rahmen des Arbeitslosengelds II – die Notwendigkeit für eine Reihe von Sonderregeln bei geringfügiger und bei befristeter Beschäftigung. Insofern leistet die Liberalisierung des Normalarbeitsverhältnisses einen Beitrag zur Beseitigung der Segmentierung des Arbeitsmarkts.

### **Attraktivität von Minijobs reduzieren**

**553.** Mit Blick auf die Dynamik der geringfügigen Beschäftigung seit der Reform des Jahres 2003 erfreuen sich vor allem Minijobs im Nebenerwerb einer großen Beliebtheit, wo sie, verglichen etwa mit Überstunden, einen weniger stark mit Abgaben belasteten Zuverdienst ermöglichen. Erwartungen, die Ausdehnung der Minijobs könnte einen Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit leisten und eine Brücke in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse schlagen, haben sich bei der Evaluation dieser Reform nicht erfüllt. Unter den erwerbstätigen Leistungsbeziehern der Grundsicherung für Arbeitsuchende gibt es zwar einen hohen Anteil von geringfügig Beschäftigten, doch dies ist vor allem eine Folge der bereits beschriebenen Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II, die bei niedrigen Arbeitseinkommen noch keine Abzüge vom Transferanspruch vorsehen und insofern den Übergang in besser bezahlte Tätigkeiten mit längerer Arbeitszeit behindern. Hinsichtlich der Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Aufspaltung in mehrere Minijobs ist die Evidenz trotz gewisser Indizien unklar. Darüber hinaus mag die geringfügige Beschäftigung zu einem gewissen Grad die Anpassungskosten der Arbeitsnachfrage für Unternehmen verringern. Obwohl die institutionelle Ausgestaltung der Minijobs streng genommen eine Privilegierung bei der Abgabenbelastung, nicht aber im Arbeitsverhältnis als solches vorsieht, kann de facto die geringfügige Beschäftigung flexibler angepasst werden. Mögliche Gründe sind verglichen mit sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern niedrigere Verwaltungskosten infolge der Pauschalabgabe, Unkenntnis der Arbeitnehmer über ihre Rechte oder dass diese wegen der geringeren Bedeutung des Beschäftigungsverhältnisses und der Tätigkeiten nicht auf ihren vollen Rechten insistieren. Ganz abgesehen davon, dass eine höhere Flexibilität infolge einer rechtlichen Grauzone keine überzeugende Rechtfertigung darstellen würde, entfällt mit der vorgeschlagenen Liberalisierung des Normalarbeitsverhältnisses aber auch dieses Argument für die Beibehaltung der Minijobs in ihrer gegenwärtigen Form.

**554.** Gegen eine vollständige Abschaffung der Minijobs spricht, dass weiterhin die Notwendigkeit besteht, einen allzu leichten Zugang zu Sozialversicherungsleistungen mit Pauschalcharakter, wie sie insbesondere im Rahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung gewährt werden, zu verstellen. Außerdem ist mit Blick auf Gelegenheitstätigkeiten eine niedrig angesetzte, unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand vermeidende Bagatellgrenze für den Eintritt der Sozialversicherungspflicht sinnvoll. Der Sachverständigenrat schlägt daher vor, die Grenze für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse auf 200 Euro abzusenken und auf diese Weise zugleich mit den Zuverdienstgrenzen beim Arbeitslosengeld II zu synchronisieren, sodass Minijobs künftig für Leistungsempfänger der Grundsicherung unattraktiv sind. Geringfügige Tätigkeiten, die im Nebenerwerb ausgeübt werden, sollten von Anfang an voll verbeitragt und versteuert werden, sodass die Privilegierung von geringfügigen Nebentätigkeiten bei der Abgabenbelastung entfällt.

### **Midijobs: Gleitzone ausbauen**

**555.** Die zusammen mit der Neuordnung der geringfügigen Beschäftigung im Jahr 2003 eingeführte Gleitzone in der Sozialversicherung und die dort angesiedelten Midijobs wurden im Vergleich zu den Minijobs etwas besser bewertet. Die Evaluation dieser Maßnahme deutet auf eine gewisse Brückenfunktion in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hin und liefert keine

Hinweise auf die Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Da es sich bei Midijobs bereits um sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten handelt, ist ein Herauswachsen aus dieser Beschäftigungsform in voll sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse vermutlich deutlich einfacher als im Fall der Minijobs und daher die Gefahr eines Einsperreffekts in dieser Beschäftigungsform nicht gegeben. Zwar stellt der ermäßigte Beitragssatz eine gewisse Begünstigung dar, dem teils aber niedrigere Leistungsansprüche gegenüberstehen. Angesichts der positiveren Arbeitsmarktwirkung dieses Instruments und wegen des ohnehin hohen Abgabenkeils bei einfachen Tätigkeiten spricht sich der Sachverständigenrat erneut dafür aus, die Gleitzone nicht aufzugeben, sondern an die Absenkung der Schwelle für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse anzupassen (Expertise 2006 Ziffern 114 f.).

### **Leiharbeit: Kein Korrekturbedarf**

**556.** Bei der Ausgestaltung der Leiharbeit sieht der Sachverständigenrat im Kontext seines Maßnahmenbündels keinen Korrekturbedarf. Eine Privilegierung dieser Beschäftigungsform liegt eben nicht vor, da im Verhältnis zum Verleiher normale sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bestehen. Anders lautende Kritik an der Leiharbeit setzt insofern nicht am Arbeitsverhältnis als solchem, sondern am Geschäftsmodell der Verleiher an. Sie überzeugt indes nicht: Die Funktion der Arbeitnehmerüberlassung, für die Unternehmen einen als zu rigide empfundenen Kündigungsschutz zu umgehen, ist im unbefriedigenden Status quo ein unverzichtbares Ventil für die zumindest partielle Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, wird aber mit der vorgeschlagenen Neuausrichtung von Kündigungsschutz und Arbeitslosenversicherung weitgehend hinfällig. Andere Zwecke, die gegenwärtig mit der Leiharbeit verfolgt werden, wie etwa die Abfederung von Auftragsspitzen, die Bereitstellung von Fachkräften und Spezialisten, die Delegation der Rekrutierung neuer Arbeitnehmer oder die Möglichkeit für den Leiharbeitnehmer, verschiedene Unternehmen und Tätigkeitsfelder kennenzulernen, erhöhen die Effizienz des Arbeitsmarkts, ohne den im Entleihbetrieb Beschäftigten zu schaden. Damit bleibt noch der Vorwurf, Leiharbeit diene dem Unterlaufen von Tarifvereinbarungen mit als zu hoch empfundenen Löhnen im Entleihbetrieb. Selbst wenn dem so wäre, taugte dieser Befund nicht zur Rechtfertigung einer Beschränkung der Leiharbeit. Ein solches Vorgehen des Entleihbetriebs wäre für die betroffenen Arbeitnehmer zwar misslich, aber ebenso wenig rechtsmissbräuchlich oder verwerflich wie die Option, andere, nicht tarifgebundene Unternehmen mit der Erledigung der für Leiharbeit bestimmten Aufgaben zu beauftragen, entsprechende Vorleistungen anderweitig, möglicherweise sogar im Ausland zu beziehen oder Teile der Produktion zu verlagern. Darüber hinaus lenkt dieser Vorwurf aber auch den Blick auf das System der kollektiven Lohnfindung und die Frage, ob nicht vielmehr an dieser Stelle ein Defekt vorliegt, weil das Tarifvertragsrecht die Möglichkeiten zur betrieblichen Differenzierung der Entgelte über Gebühr einschränkt.

## **4. Flexibilisierung des Tarifvertragsrechts**

**557.** Den Tarifvertragsparteien kommt im Rahmen des Strategiebündels des Sachverständigenrates ebenfalls eine hohe Bedeutung in Form einer beschäftigungsfreundlichen Tariflohnpolitik zu. Unbeachtet dieses Erfordernisses ist zu fragen, welche Rolle die staatliche Wirtschaftspolitik in diesem Zusammenhang spielen kann und sollte.

Die staatliche Wirtschaftspolitik kann aus guten Gründen und vor dem Hintergrund der grundgesetzlich geschützten Tarifautonomie nicht unmittelbar in die Lohnbildung eingreifen, vom Staat als Arbeitgeber abgesehen. Mittelbar kann sie die Lohnbildung gleichwohl beeinflussen, indem sie die ihr zur Verfügung stehenden Parameter des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt so setzt, dass den Tarifvertragsparteien möglichst wirkungsvoll Anreize für eine beschäftigungsfreundliche Lohnhöhe und Lohnstruktur gegeben werden. Mit anderen Worten, die staatliche Wirtschaftspolitik ist der Adressat für Ratschläge, wie die Akteure im Lohnbildungsprozess dazu gebracht werden können und sollen, neben der Arbeitsplatzsicherheit der bereits Beschäftigten außerdem den Arbeitslosen mit Hilfe moderater Lohnzuwächse und einer hinreichend entzerrten Lohnstruktur Chancen auf neue Arbeitsplätze zu eröffnen. Hierbei meint eine höhere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur deren Auffächerung sowohl im unteren wie auch im oberen Bereich der Entgeltsskala. Zum einen zielt das auf die Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich gering qualifizierter Arbeit ab, zum anderen auf genügend Anreize für ständige Investitionen in das Humankapital.

### **Kollektive Lohnverhandlungen: Vor- und Nachteile**

**558.** Bei einer Beurteilung der Effizienz des deutschen Systems der Lohnbildung und der daran anknüpfenden Entwicklung von Reformansätzen sind juristische und ökonomische Kriterien gleichermaßen ins Blickfeld zu nehmen. Aus juristischer Sicht ist die Tarifautonomie gemäß Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz geschützt. Das Prinzip der Vertragsfreiheit gewährleistet den Abschluss von Tarifverträgen, deren Normen unmittelbar und zwingend auf die Arbeitsverträge einwirken. Tarifautonomie und Tarifverträge stellen somit konstitutive Elemente des hiesigen Lohnbildungssystems dar.

Aus ökonomischer Sicht sind die Sachverhalte differenziert zu bewerten, wie die breite Literatur über den optimalen Zentralisierungsgrad von Lohnverhandlungen zeigt. Geht man gedanklich von einem Modell mit individueller Vertragsfreiheit und unreguliertem Arbeitsmarkt aus, dann unterliegen darauf abzielende Einschränkungen einem Rechtfertigungszwang. Anders formuliert, es stellt sich die Frage, welche positiven externen Effekte Kollektivverträge besitzen, die eine Einschränkung der Vertragsfreiheit legitimieren, und welche negativen Auswirkungen von ihnen ausgehen, die es zu begrenzen gilt, kurzum, welcher Umfang kollektiver Regelungen optimal im Hinblick auf die Erhöhung und Stabilisierung der Beschäftigung ist.

**559.** Aus **ökonomischem Blickwinkel** besitzt ein kollektiver Lohnbildungsprozess im Wesentlichen vier Vorzüge im Vergleich zu individuell ausgehandelten Arbeitsverträgen.

Für die Arbeitnehmer liegt der erste Vorteil in der **Stärkung ihrer Verhandlungsmacht**. Sie sind in der Regel dringlicher auf das Zustandekommen eines Arbeitsvertrags angewiesen als Unternehmen, die in Zeiten eines Überschussangebots an Arbeit häufig unter mehreren Bewerbern um einen Arbeitsplatz auswählen können. Dies mag insbesondere bei einem Fachkräftemangel für bestimmte Berufe nicht in jedem Einzelfall zutreffen, gleichwohl ist die Verhandlungsmacht der Unternehmen insgesamt betrachtet höher als die der Arbeitnehmer. In Gewerkschaften organisierte Arbeitnehmer besitzen hingegen eine bessere Verhandlungsposition in Form eines glaubwürdigeren Drohpotenzials. In der Literatur zur Arbeitsmarktökonomik wird häufig auf die positiven Ef-

Effekte von (kollektiven) Lohnverhandlungen unter Beteiligung von Gewerkschaften auf die Produktivität aufmerksam gemacht (Freeman und Medoff, 1984; Teulings und Hartog, 1998). Sie resultieren aus einer höheren Motivation und Arbeitszufriedenheit der Arbeitnehmer. Allerdings kommt die empirische Literatur je nach angewandter Schätzmethode zu reichlich divergierenden Einschätzungen bezüglich der Relevanz dieser Effekte (Jensen und Rässler, 2007). Des Weiteren ist ein zusätzlicher Aspekt zu beachten, wenn die Tarifvertragsparteien nicht nur über die Lohnhöhe, sondern zudem beispielsweise über den Umfang der Arbeitszeit verhandeln. Solche „effiziente Arbeitsverträge“ (McDonald und Solow, 1981) müssen beide Verhandlungsgegenstände vertraglich spezifizieren, denn sonst kann es sich für eine Tarifvertragspartei lohnen, zu ihren Gunsten von dem ausgehandelten „optimalen“ Vertrag abzuweichen. Dies mag am ehesten auf die mehrfach abgeschlossenen Standortsicherungsverträge zutreffen und im Einzelfall bei einigen Unternehmen mit Hilfe von Öffnungsklauseln umgesetzt worden sein. Davon abgesehen sollten Tarifverträge für die Mehrzahl der Unternehmen angemessene Vereinbarungen enthalten, die während der Laufzeit nicht mehr modifiziert werden müssen.

Zweitens bestehen oft **Informationsasymmetrien zu Lasten der Arbeitnehmer**, zumindest wäre die Gewinnung der für Lohnverhandlungen relevanten Informationen seitens jedes einzelnen Arbeitnehmers mit hohen Kosten verbunden.

Drittens ersparen kollektive Arbeitsverträge den Unternehmen **Transaktionskosten**, die in beträchtlicher Höhe entstünden, wenn die Arbeitsverträge jeweils mit jedem einzelnen Arbeitnehmer ausgehandelt werden müssten. Solche Transaktionskosten umfassen nicht allein den organisatorischen Aufwand individuell geführter Lohnverhandlungen, sondern zudem die damit möglicherweise einhergehende Belastung des Betriebsklimas im Unternehmen, die mit einer Verlagerung solcher Konflikte auf die Verbandsebene merklich gemildert wird. Ohnehin würden die Beschäftigten oder ihre Vertretung bei betriebsinternen Lohnverhandlungen die wirtschaftliche Situation genau ausloten wollen, mit der Folge eines „Tarifs der gläsernen Taschen“, der konkurrierenden Unternehmen, Kunden und Lieferanten gegebenenfalls unwillkommene Einsichten in die derzeitige und erwartete wirtschaftliche Lage des Unternehmens gewährt.

Viertens wird beispielsweise in der Literatur zum optimalen Zentralisierungsgrad von Lohnverhandlungen (Calmfors und Driffill, 1988) argumentiert, Gewerkschaften zögen bei zunehmendem Zentralisierungsgrad eher die Wirkungen von Lohnabschlüssen auf **Beschäftigung** und Preisniveau mit ins Kalkül, als dies auf der betrieblichen Ebene der Fall ist, bei denen Auswirkungen der eigenen Lohnerhöhungen auf das allgemeine Preisniveau vernachlässigbar klein sein dürften. Von daher gesehen wären bei einem zunehmenden Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen eher positive Beschäftigungseffekte zu vermuten. Es lässt sich indessen auch ein gegenläufiger Effekt begründen, der die Vorteile einer betrieblichen Lohnbildung hervorhebt, die mit zunehmendem Zentralisierungsgrad schwinden. In der Tat können den genannten Vorzügen kollektiver Lohnverhandlungen zahlreiche Gegenbeispiele entgegengehalten werden, bei denen hierzulande in der Vergangenheit in kollektiven Lohnverhandlungen die Verteilungsspielräume beträchtlich überzogen wurden, oder das Verhandlungsergebnis darauf hinauslief, dass die Arbeitsplatzbesitzer („Insider“) beschäftigt bleiben (werden), ohne den Arbeitslosen („Outsidern“) dadurch Chancen für neue Arbeitsplätze einzuräumen, dass der Verteilungsspielraum nicht ausgeschöpft wird. Solche

**negativen Wirkungen** auf Beschäftigung und Preisniveau sprechen eher für möglichst dezentrale Lohnverhandlungen. Hierfür liegen im Wesentlichen zwei Gründe vor.

Zum einen kann bei individuellen Lohnverhandlungen auf der Unternehmensebene den firmenspezifischen Erfordernissen etwa hinsichtlich der Produktivitätsentwicklung besser Rechnung getragen werden, wenngleich verbunden mit dem erwähnten Problem eines „Tarifs der gläsernen Taschen“. Kollektive Lohnverhandlungen orientieren sich häufig an der – im Vergleich zu kleineren Unternehmen oft besseren – wirtschaftlichen Situation von Großunternehmen, nicht zuletzt auf Grund deren hohen Einflusses in den Arbeitgeberverbänden.

Zum anderen mögen bei betrieblichen oder individuellen Lohnverhandlungen **Arbeitslose höhere Chancen auf Einstellungen** besitzen, indem sie zu Konzessionen bereit sind. Das muss nicht Lohnunterbietung dergestalt bedeuten, dass bisher Beschäftigte durch niedriger entlohnte Arbeitslose ersetzt werden. Denn ein solches Verhalten der Unternehmensleitung hätte Unmut und Produktivitätsverluste der (noch) Beschäftigten zur Folge, ganz abgesehen davon, dass ein Wettbewerb um Arbeitsplätze per Lohnunterbietung hiesigen gesellschaftlichen Normen widerspricht („So etwas tut man nicht“). In Betracht kommen vielmehr abgesenkte Einstiegtarife.

**560.** Als **Fazit einer ökonomischen Beurteilung** des optimalen Zentralisierungsgrads von Lohnverhandlungen ergeben sich Vorteile und Nachteile sowohl bei der individuellen wie auch bei der kollektiven Lohnbildung. Für die staatliche Wirtschaftspolitik bietet es sich daher an, die Rahmenbedingungen für den Lohnbildungsprozess so zu gestalten, dass ein bestimmter Grad einer institutionellen Absicherung kollektiver Lohnverhandlungen erhalten bleibt und gleichzeitig genügend Flexibilität gewährleistet wird, um den Arbeitslosen Chancen auf neue Arbeitsplätze einzuräumen. Ansatzpunkt dafür ist eine Reform des Tarifvertragsrechts. Ein Flächentarifvertrag und eine Liberalisierung der Lohnfindung müssen kein Widerspruch sein, wenn die Vorteile beider Verhandlungsebenen miteinander kombiniert werden.

Die Tarifvertragsparteien können eine Flexibilisierung des Tarifrechts unterstützen, wenn sie die Vorteile eines Flächentarifvertrags stärken und dessen Nachteile vermeiden, also ihn etwa durch wirksame Öffnungsklauseln, Einstiegsgehälter und Erfolgsbeteiligungen der Arbeitnehmer weiter flexibilisieren (JG 2007 Ziffern 562 ff.). Die Tarifvertragsparteien haben es selbst in der Hand, durch die Schaffung überzeugender Flexibilisierungspotenziale den Verbreitungsgrad von Flächentarifverträgen zu stabilisieren oder zu erhöhen und die Verbandsflucht einzudämmen. Der Sachverständigenrat rät nicht dazu, den Flächentarifvertrag aufzugeben und ausschließlich auf eine Lohnfindung auf der betrieblichen Ebene zu setzen, sondern dazu, sich seiner Vorteile zu bedienen, aber gleichzeitig für genügend Flexibilität zu sorgen, um betriebsspezifischen Erfordernissen Rechnung zu tragen (JG 2005 Ziffer 291).

### **Probleme des rechtlichen Rahmenwerks**

**561.** Ein Blick auf das **rechtliche Rahmenwerk** zeigt allerdings, dass die notwendige Flexibilisierung des Flächentarifvertrags durch zahlreiche rechtliche Regelungen behindert wird. Sie betreffen zum einen die Gesetzgebung selbst und zum anderen und möglicherweise noch gravierender deren Weiterentwicklung durch die Arbeitsgerichtsbarkeit. Arbeitsrecht ist hierzulande zu

einem erheblichen Teil Richterrecht. Das liegt daran, dass die Gesetzgebung häufig unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln geschaffen oder durch Untätigkeit Teile der arbeitsrechtlichen Normsetzung an die Arbeitsgerichtsbarkeit delegiert hat.

Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben einen Anspruch auf die gerichtliche Klärung strittiger Fragen. Der Vorwurf an die Arbeitsgerichtsbarkeit richtet sich daher nicht dagegen, dass sie wegen dieses Rechtsverweigerungsverbots fehlende gesetzliche Normen des Arbeitsrechts durch eigene Entscheidungen ersetzt – hier ist stattdessen eindeutig der Gesetzgeber in die Pflicht zu nehmen. Das Problem besteht vielmehr darin, dass die Arbeitsgerichtsbarkeit zumindest aus ökonomischer Sicht fragwürdige Klarstellungen und Weiterentwicklungen von gesetzlichen Vorschriften durch Urteile vorgenommen hat, die in großen Teilen des juristischen Schrifttums auf Kritik und Ablehnung stoßen und welche die wirtschaftlichen Folgen nicht hinreichend berücksichtigen.

In Deutschland gibt es kein Arbeitskampfgesetz, sondern die Arbeitsgerichtsbarkeit hat hier rechtlich zwingende Normen gesetzt, die unter anderem die Hemmschwellen für Streiks merklich gesenkt haben, in scharfem Kontrast zum „**Ultima-Ratio-Prinzip**“, welches auch vom Bundesarbeitsgericht lange Zeit vertreten wurde (JG 2007 Ziffer 556). Es besagt, dass Arbeitskampfmaßnahmen erst dann zulässig sind, wenn zuvor alle zumutbaren Möglichkeiten einer friedlichen Einigung ausgeschöpft worden sind. Warnstreiks sind nach Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts ebenso zulässig wie neuerdings Sympathiestreiks, bei denen die Arbeitnehmer nicht für einen eigenen Tarifvertrag streiken, sondern ihre Solidarität für einen anderen Arbeitskampf zum Ausdruck bringen. Der bestreikte Arbeitgeber hat keine Möglichkeit, den Streik durch eigene Zugeständnisse abzuwenden, er wird praktisch als Geisel genommen. Um dem „Ultima-Ratio-Prinzip“ wieder Gültigkeit zu verschaffen, regt der Sachverständigenrat ein Arbeitskampfgesetz an.

**562.** Die Gesetzgebung schränkt den Wettbewerb von Lohnverhandlungssystemen durch eine Reihe von Vorschriften ein, die sich vor allem im **Tarifvertragsrecht** finden. Dazu gehören die Möglichkeiten, Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, lange Fristen einer Tarifbindung und die Einschränkungen von Betriebsvereinbarungen, wenn die Sachverhalte (üblicherweise) von Tarifverträgen geregelt werden. Darüber hinaus galten bis ins Jahr 2008 in einigen Bundesländern Tariftreuegesetze bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, die jedoch in Befolgung eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom April 2008 ausgesetzt wurden, und ein Vorstoß einiger Bundesländer im Bundesrat, eine EU-rechtskonforme flächendeckende Tariftreue in Deutschland zu verankern, ist im Mai 2008 gescheitert.

Der Sachverständigenrat nimmt gesetzliche Hemmnisse zum Anlass, erneut auf ihre Abschaffung oder zumindest Modifizierung zu dringen.

**563.** Das institutionelle Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt insbesondere im Hinblick auf das Tarifvertragsrecht ist durch eine Reihe von Rigiditäten gekennzeichnet. Sie erschweren eine zügige Anpassung der Beschäftigung an die Dynamik des internationalen Standortwettbewerbs, bauen unnötige Hürden für die Chancen der Arbeitslosen auf einen Arbeitsplatz auf und wirken der erforderlichen breiteren Auffächerung der qualifikatorischen Lohnstruktur entgegen. Nicht nur werden – wie die Überlegungen zur Einführung oder Ausweitung gesetzlicher Mindestlöhne zeigen –

in jüngster Zeit seitens der Bundesregierung Regelungen geplant, die neue Inflexibilitäten verursachen, sondern zudem existiert seit Langem im bisherigen Tarifvertragsrecht eine Reihe von ökonomisch kontraproduktiven Vorschriften. Dabei geht es zum einen um die Innenflexibilität, das heißt um Regelungen, die innerhalb eines Unternehmens eine erforderliche Anpassung an sich ändernde wirtschaftliche Bedingungen erleichtern. Dazu gehören beispielsweise das Günstigkeitsprinzip oder betriebliche Öffnungsklauseln. Zum anderen muss einer hinreichenden Außenflexibilität Rechnung getragen, also dafür gesorgt werden, dass den Arbeitslosen höhere Chancen auf einen Arbeitsplatz eingeräumt werden. Allgemeinverbindlicherklärungen und Mindestlöhne stehen diesem Erfordernis diametral entgegen. Die de facto erfolgten Flexibilisierungen durch atypische Beschäftigungsverhältnisse stellen auf Grund der damit einhergehenden ungleichen Chancenverteilung zwischen Kern- und Randbelegschaften keinen Ersatz für die notwendige Deregulierung des Arbeitsmarkts dar. Die Strategie des Sachverständigenrates enthält daher ein Paket von Vorschlägen, diese Hemmnisse zu beseitigen. Konkret spricht sich der Rat für die Reform einer Reihe von Vorschriften im Tarifrecht und gegen die geplante Einführung von Mindestlöhnen aus.

**564.** Ein Hemmnis für mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt stellt das **Günstigkeitsprinzip** gemäß § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz (TVG) dar, welches neu geregelt werden sollte. Es besagt, dass vom Tarifvertrag abweichende Abmachungen nur zulässig sind, soweit sie durch den Tarifvertrag gestattet sind oder eine Änderung der Regelungen zugunsten des Arbeitnehmers enthalten. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung der Arbeitsgerichtsbarkeit zählt jedoch die Arbeitsplatzsicherheit nicht zu den Aspekten, die bei der Abwägung einbezogen werden dürfen, ob sich der einzelne Arbeitnehmer bei einer Abweichung vom Tarifvertrag durch Zugeständnisse bei der Entlohnung oder Arbeitszeit „günstiger“ stellt. Es wird mithin einem Arbeitnehmer, der mit einem drohenden Arbeitsplatzverlust beispielsweise auf Grund einer schwierigen Wettbewerbssituation des ihn beschäftigenden Unternehmens konfrontiert wird, verwehrt, mit Hilfe einer unbezahlten, temporären Mehrarbeit einer Arbeitslosigkeit zu entgehen. Es kann nicht der Sinn von Tarifverträgen sein, nur um der bloßen formalen Erhaltung einer normsetzenden Kraft eines Tarifvertrags in jedem Einzelfall Arbeitnehmern zu untersagen, sich vor dem ihre berufliche und materielle Existenz aufs Spiel setzenden Schicksal einer Arbeitslosigkeit durch zeitweilige Konzessionen zu entziehen. Des Weiteren ist durch nichts belegt, dass bei einer Flexibilisierung des Günstigkeitsprinzips Arbeitnehmer in größerem Umfang in eine Abhängigkeitsposition fielen, vor der sie der Tarifvertrag schützen soll. Die Alternative für den Arbeitnehmer bestünde in einem Austritt aus der Gewerkschaft, diese Absicht kann nicht Zweck eines Tarifvertrags sein. Ohnehin würde die Bedeutung des Günstigkeitsprinzips durch flexiblere Kündigungsschutzvorschriften in Form der Erleichterung notwendiger Entlassungen relativiert (Ziffern 536 ff.).

Eine Flexibilisierung des Günstigkeitsprinzips bedeutet nicht dessen Abschaffung. Vielmehr sollte der Gesetzgeber die Beschäftigungssicherheit explizit in die Günstigkeitsüberlegung gemäß § 4 Absatz 3 TVG einbeziehen. Dies hat der Sachverständigenrat seit Langem gefordert. Die angemahnte Flexibilisierung des Günstigkeitsprinzips erübrigt sich nicht, obwohl die Bedeutung tarifvertraglicher Öffnungsklauseln zugenommen hat (Ziffer 575). Denn viele Tarifwerke enthalten keine solchen Klauseln oder sind unwirksam, wenn kein Betriebsrat besteht, der die entsprechende Öffnungsklausel durch eine Betriebsvereinbarung ausfüllt. Ohnehin kann das Bedürfnis nach Abweichungen vom Tarifvertrag auch nur bei einzelnen Arbeitnehmern auftreten, sodass eine auf

allgemeine Regeln ausgerichtete Betriebsvereinbarung nicht hilft. Schließlich muss auf Probleme aufmerksam gemacht werden, die im Rahmen der beabsichtigten Einführung von Mindestlöhnen entstehen können. Insoweit diese Gesetze einen Vorrang vor autonomen Tarifverträgen einschließlich tarifvertraglicher Öffnungsklauseln schaffen, bleibt als einziges beschäftigungssicherndes Ventil das individualrechtliche Günstigkeitsprinzip.

### Eine andere Meinung zum Günstigkeitsprinzip

**565.** Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Bert Rürup, widerspricht der in Ziffer 564 vertretenen Auffassung, der Gesetzgeber solle beim Günstigkeitsprinzip auch explizit die Arbeitsplatzsicherheit einbeziehen.

**566.** Nach einer längeren Diskussion der Vor- und Nachteile einer kollektiven Lohnfindung im Vergleich zu betriebsindividuellen Vereinbarungen sieht der Sachverständigenrat, namentlich unter dem Aspekt der Informationsasymmetrien zulasten der Arbeitnehmer und der Reduktion der Transaktionskosten zugunsten der Arbeitgeber, in kollektiven Lohnvereinbarungen (durch die Tarifvertragsparteien) die überlegenere Lösung, die es allerdings im Interesse betrieblicher beziehungsweise individueller Regelungen zu flexibilisieren gelte. Deshalb sollte das Günstigkeitsprinzip gemäß § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz dahingehend neu geregelt werden, dass entgegen der bisherigen ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung auch die Arbeitsplatzsicherheit zu den Aspekten zu zählen sei, die bei der Abwägung, ob sich ein Arbeitnehmer bei einer Abweichung vom Tarifvertrag durch Zugeständnisse bei der Entlohnung oder der Arbeitszeit „günstiger“ stelle, einbezogen werden dürfe.

So unstrittig es ist, bei der Lohnfindung durch die Tarifvertragsparteien den Bedingungen in den einzelnen Betrieben Rechnung zu tragen, so verfehlt ist es – gerade wenn man sich unter dem Aspekt von Informationsasymmetrien und Transaktionskosten zu tarifvertraglichen Lösungen ausgesprochen hat – diesen Bedarf in der vorgeschlagenen Form einer **Aufweichung der normativen Wirkung** von Tarifverträgen befriedigen zu wollen.

**567.** In Tarifverträgen können nur verbindliche Abreden über die Lohnhöhe und die Arbeitszeit, nicht aber über die Beschäftigung getroffen werden. Würde man es zulassen, dass auf der betrieblichen Ebene tarifgebundene Arbeitnehmer gegen die Zusage eines Arbeitgebers auf Weiterbeschäftigung sich bereit erklären können, freiwillig zu untertariflichen Bedingungen zu arbeiten, hätten die Gewerkschaften letztlich keine Möglichkeit mehr, ihren Kollektivvertrag durchzusetzen. Die einzelnen Arbeitnehmer würden wieder in eine Abhängigkeitsposition fallen, vor der sie die Tarifautonomie und der Kollektivvertrag schützen sollen. Der kollektive Tarifvertrag würde seiner zentralen Ordnungs-, Friedens- und Sanktionsfunktion und damit seiner normsetzenden Kraft beraubt; er hätte nur noch Empfehlungscharakter und würde damit letztlich obsolet.

**568.** Mit dem Eintritt in eine Gewerkschaft delegiert ein Arbeitnehmer seine Entscheidung hinsichtlich der Mindestbedingungen, zu denen er bereit ist zu arbeiten, an die Gewerkschaft. Diese Entscheidungsdelegation kann er jederzeit durch den Austritt aus der Gewerkschaft widerrufen. Solange ein Arbeitnehmer allerdings gewerkschaftlich organisiert ist, ist er an die Tarifvertragsvereinbarungen einschließlich der einschlägigen Bestimmungen des Tarifvertragsgesetzes gebun-

den. Daher kann er solchen Abweichungen vor den tarifvertraglichen Regelungen zustimmen, die für ihn günstiger sind. Da aber seine Beschäftigung nicht im Tarifvertrag geregelt ist, kann sie, solange er Gewerkschaftsmitglied ist, nicht Gegenstand der Günstigkeitsabwägung sein.

**569.** Eine einzelvertragliche Vereinbarung mit dem Arbeitgeber ist dem Arbeitnehmer, solange er Gewerkschaftsmitglied ist, dann verwehrt, wenn diese Vereinbarung Abweichungen von den tarifvertraglichen Regelungen enthält, die für ihn – gemessen an den dort festgelegten Größen (Entlohnung, Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen) – ungünstiger sind. Will er eine abweichende Vereinbarung mit dem Arbeitgeber abschließen, steht es ihm frei, aus der Gewerkschaft auszutreten.

Die Arbeitsplatzsicherheit sollte auch deswegen nicht in die Günstigkeitsabwägung einbezogen werden, weil durch die Möglichkeit solcher individueller Vereinbarungen die Schutzfunktion des Tarifvertrags auch angesichts eines potenziellen personalwirtschaftlichen Drucks der Arbeitgeber verloren ginge. Die Gewerkschaften hätten überdies nur noch geringe Chancen, Lohnforderungen mittels Arbeitskämpfen durchzusetzen, da es sich für die Mitglieder nicht mehr lohnen würde, sich für einen Tarifabschluss zu engagieren oder im Arbeitskampf wirtschaftliche Nachteile in Kauf zu nehmen.

**570.** Auch Vorschläge, das Einbeziehen der Beschäftigung in die Günstigkeitsabwägung (zum Beispiel durch Beschäftigungsgarantien für eine begrenzte Zeit) dann zu zulassen, wenn der Betriebsrat oder ein Quorum der Belegschaftsmitglieder einer entsprechenden Vereinbarung mit dem Arbeitgeber zustimmen, sind mit dem Tarifrecht unvereinbar: Da zur Belegschaft üblicherweise auch nichtorganisierte Arbeitnehmer gehören, würden bei dieser Regelung Dritte und Nichtmitglieder von Gewerkschaften über Ansprüche von Gewerkschaftsmitgliedern entscheiden, obwohl sie dazu nicht legitimiert sind. Ein entsprechendes Vorgehen ist daher nur in dem Umfang zulässig, der über Öffnungsklauseln im Tarifvertrag vorgesehen ist.

**571.** Nach **herrschender juristischer Auffassung** gilt der Abschluss von Tarifverträgen als die bei weitem wichtigste Betätigung der Koalitionen auf dem Arbeitsmarkt. Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz garantiert den Arbeitnehmern und Arbeitgebern nicht nur das Recht, Vereinigungen zur Wahrung und Förderung der Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen zu bilden und diesen Koalitionen beizutreten, dieser Artikel schützt auch die Koalitionen als Träger der kollektiven Koalitionsfreiheit selbst. Aus diesem Grund gilt die Tarifautonomie als grundrechtlich geschützt. In ständiger Rechtsprechung betont das Bundesverfassungsgericht, dass die Tarifautonomie insofern eine freiheitsschützende Funktion hat, als sie darauf angelegt ist, eine strukturelle Unterlegenheit gerade des einzelnen Arbeitnehmers beim Abschluss von individuellen Arbeitsverträgen durch kollektive Verträge auszugleichen. Die vorgeschlagene Änderung würde daher, weil sie die Tarifautonomie verletzt, nach Ansicht namhafter Verfassungsrechtler einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht Stand halten.

Im Interesse von unternehmerischem Erfolg und einer hohen Beschäftigung bietet das geltende Kollektivvertragsrecht **vielfältige Möglichkeiten zur flexiblen Ausgestaltung** von Arbeitsbedingungen auf betrieblicher Ebene. Die Tarifvertragsparteien haben seit Jahren verstärkt Öffnungsklauseln, Härtefallregelungen und andere Differenzierungsbestimmungen vereinbart, die den be-

trieblichen Akteuren ermöglichen, von starren Flächentarifverträgen abzuweichen und betriebspezifische Regelungen zu treffen. Dabei ist die Nutzung tarifvertraglicher Flexibilisierungsinstrumente nicht nur auf wirtschaftliche Notlagen beschränkt, sondern erlaubt auch Differenzierungen zur Beschäftigungssicherung und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.

Eine Neuregelung des Günstigkeitsprinzips in der von der Mehrheit des Sachverständigenrates empfohlenen Form würde der in Deutschland bewährten Lohnfindung durch die gemäß Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz dazu legitimierten Tarifvertragsparteien den Boden entziehen.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

**572.** Die **Tarifbindung** kraft beiderseitiger Verbandszugehörigkeit bleibt auch bei einem Austritt des Unternehmens aus dem Arbeitgeberverband bestehen, bis der Tarifvertrag endet (§ 3 Absatz 3 TVG). Nach Ablauf des Tarifvertrags gelten seine Rechtsnormen weiter, bis sie durch eine andere Abmachung ersetzt werden (**Nachwirkung** gemäß § 4 Absatz 5 TVG), das heißt, der Tarifvertrag behält weiterhin seine unmittelbare, aber nicht seine zwingende Wirkung, sodass dann kollektivvertragliche oder individualvertragliche Abmachungen selbst zu Ungunsten des Arbeitnehmers zulässig sind (Brox et al., 2007). Als Problem erscheint mithin weniger die Nachwirkung eines Tarifvertrags, sondern die Tarifbindung, die im Zuge der zunehmenden Dynamik des internationalen Standortwettbewerbs zu restriktiv ist. Daher sollte die Tarifbindung auf eine Maximalfrist von einem halben Jahr für Entgelt- und Manteltarifverträge verkürzt werden (JG 2006 Ziffer 492). Dieses Erfordernis erhält vor dem Hintergrund einer Reihe neuerer Urteile des Bundesarbeitsgerichts aktuelle Bedeutung. Diese Rechtsprechung erschwert tarifgebundenen Unternehmen den Austritt aus der Tarifbindung. So urteilte das Bundesarbeitsgericht Anfang Juni 2008, dass ein Arbeitgeber auch dann an einen Tarifvertrag gebunden sei, obwohl er im Arbeitgeberverband Mitglied ohne Tarifbindung ist (OT-Mitglied), nämlich dann, wenn dieses Mitglied Einfluss auf Tarifverhandlungen habe und die Tarifautonomie durch den Wechsel deshalb „nicht unerheblich beeinträchtigt“ werde (Az.: 4 AZR 419/07). Im April 2007 urteilte das Bundesarbeitsgericht, dass bei Vorliegen von Arbeitsverträgen, die auf Tarifverträge verweisen, ein Austritt aus dem Arbeitgeberverband die Tarifbindung nicht aufhebe (Az.: 4 AZR 652/05). Schließlich erschwerte Anfang des Jahres 2008 das Bundesarbeitsgericht kurzfristige Austritte aus einem Arbeitgeberverband, wenn sie die Tarifautonomie in ihrer Funktionstüchtigkeit beeinträchtigten, etwa wenn ein solcher „Blitzaustritt“ für die Gewerkschaft überraschend sei (Az.: 4 AZR 64/07).

Wie immer die Urteile im Einzelfall einzuschätzen sein mögen, in ihrer Gesamtheit zementieren sie die Tarifbindung. Umso mehr kommt es darauf an, dass der Gesetzgeber die Tarifbindung erheblich verkürzt.

**573.** **Allgemeinverbindlicherklärungen** müssen gemäß § 5 Absatz 1 TVG im öffentlichen Interesse geboten sein. In der Praxis dienen Allgemeinverbindlicherklärungen jedoch häufig der Abwehr von Wettbewerbern in der betreffenden Branche. Eine solche Zielsetzung liegt nicht im öffentlichen Interesse, wie die Vorgänge zur Einführung eines Mindestlohns für Briefzusteller schlaglichtartig beleuchtet haben. Daher sollten Allgemeinverbindlicherklärungen künftig unter-

bleiben, zumindest sollte der Gesetzgeber eine ökonomisch stichhaltige Begründung für das gebotene öffentliche Interesse geben.

**574.** Ebenfalls ein Hindernis für mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt stellt die Vorschrift des § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) dar. Demnach dürfen Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, nicht Gegenstand einer **Betriebsvereinbarung** sein, es sei denn, ein Tarifvertrag lässt den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen zu. Während diese Regelung bei einer Tarifbindung noch als plausibel angesehen werden mag, ist kaum nachvollziehbar, wieso nicht tarifgebundene Unternehmen gleichfalls keine Betriebsvereinbarungen abschließen dürfen, wobei noch nicht einmal zwingend ein entsprechender Tarifvertrag vorliegen muss, sondern es reicht, wenn die betreffenden Sachverhalte „üblicherweise“ durch einen Tarifvertrag geregelt werden. Eine solche absolute Sperrwirkung festigt zwar den Vorrang der Tarifautonomie, nach Einschätzung des Sachverständigenrates aber in einer ökonomisch betrachtet zu restriktiven Weise. Der Gesetzgeber sollte daher die Vorschrift des § 77 Absatz 3 BetrVG dahingehend flexibilisieren, dass Betriebsvereinbarungen mit nicht tarifgebundenen Arbeitgebern davon freigestellt werden, zumindest sollte die Tarifüblichkeitssperre entfallen.

**575. Öffnungsklauseln** auf der betrieblichen Ebene stellen eine weitere Differenzierungsmöglichkeit des Flächentarifvertrags dar, um individuellen betrieblichen Erfordernissen angemessen Rechnung zu tragen. Der Sachverständigenrat hat seit Langem dafür geworben, dass jeder Tarifvertrag die Möglichkeit vorsieht, auf betrieblicher Ebene von den Regelungen des Tarifvertrags abweichende Abmachungen zu treffen (JG 2004 Ziffer 713). Die Tarifvertragsparteien sind diesem Erfordernis in den letzten Jahren in einer Reihe von Tarifverträgen nachgekommen. Dieser Weg sollte konsequent fortgeführt werden. Dabei kann der Tarifvertrag zwar quantitative Begrenzungen vorsehen, etwa in der Form, dass Kürzungen einmaliger Leistungen – wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld oder ein Entgeltabschlag bei Einstiegtarifen – einen bestimmten Prozentsatz nicht überschreiten dürfen. Die Entscheidung darüber, ob und in welcher Höhe innerhalb dieses Rahmens eine Öffnungsklausel in Anspruch genommen wird, sollte jedoch auf der betrieblichen Ebene durch Verhandlungen der Unternehmensleitung mit dem Betriebsrat gefällt werden. Ein Einspruchsrecht der Tarifvertragsparteien kann im Tarifvertrag vorgesehen werden. Jedoch hat ein solcher Einspruch unverzüglich zu erfolgen und kann durch ein Votum der Beteiligten auf der betrieblichen Ebene abgelehnt werden.

**576.** Der Sachverständigenrat bekräftigt seine ablehnende Haltung gegenüber gesetzlichen **Mindestlöhnen**. Dies betrifft vor allem branchenspezifische, aber ebenso flächendeckende Mindestlöhne. Er hat dies bereits ausführlich begründet (JG 2006 Ziffern 546 ff.).

Je nach Bindungswirkung gehen von Mindestlöhnen Beschäftigungsverluste aus. Erstaunlich ist in diesem Zusammenhang zunächst, wie von den Befürwortern eines Mindestlohns die Beweislast umzukehren versucht wird. Nicht derjenige ist beweispflichtig, der die Lohnbildung der Tarifautonomie oder dem Marktprozess überantwortet, sondern derjenige, der den Staat auffordert, verbindlich regulierend in den Lohnbildungsprozess einzugreifen.

Der Arbeitsplatzabbau bei Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ist für Deutschland durch mehrere Studien gut belegt, obschon sich die Schätzungen über das quantitative Ausmaß erheblich unterscheiden. So kommt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, zu dem Ergebnis, dass ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro in Deutschland rund 260 000 Arbeitsplätze kostet (Müller und Steiner, 2008). Das DIW lehnt deshalb eine Ausweitung der bereits bestehenden Mindestlöhne auf weitere Branchen ab. König und Möller (2008a) zeigen, dass sich der in der deutschen Bauwirtschaft im Jahr 1997 im Zusammenhang mit dem Arbeitnehmerentsendegesetz eingeführte Mindestlohn in Ostdeutschland negativ auf die Weiterbeschäftigungswahrscheinlichkeit betroffener Arbeitskräfte ausgewirkt hat, während sich für Westdeutschland zwar positive, aber meistens statistisch insignifikante Beschäftigungseffekte ergaben, vermutlich weil der Mindestlohn gerade in Ostdeutschland eine beträchtliche Bindungswirkung entfaltete. Zu weitaus markanteren Arbeitsplatzverlusten kommen Studien von Knabe und Schöb (2008), des ifo Instituts, München, und des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen. Knabe und Schöb (2008) ermitteln in ihrer Studie einen Arbeitsplatzverlust im Niedriglohnbereich in Höhe von 840 000, wenn ein gesetzlicher Mindestlohn von 7,50 Euro je Stunde eingeführt wird. Das ifo Institut hat unlängst seine Schätzungen bekräftigt, nach denen bei einem Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro in Deutschland rund 1,1 Millionen Arbeitsplätze verloren gehen (Ragnitz und Thum, 2008). Selbst bei einem Mindestlohn von 4,50 Euro schätzt diese Studie die Beschäftigungseinbuße auf immerhin 360 000 Personen. Schließlich hat das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, eine Studie erstellt, die bei einem Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro Einbußen von Arbeitsplätzen in Höhe von rund einer Million in Westdeutschland und 200 000 in Ostdeutschland ermittelt (Bachmann et al., 2008). Dabei beläuft sich der Beschäftigungsverlust im Bereich gering qualifizierter Arbeit auf knapp 400 000 Arbeitsplätze, also gerade bei der Problemgruppe des Arbeitsmarkts, die im Mittelpunkt der Überlegungen steht, wenn es um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geht. Mindestlöhne konterkarieren entsprechende Strategien, wie etwa Kombilohnmodelle, in eklatanter Weise. Selbst ein Mindestlohn von fünf Euro je Stunde brächte nach den Berechnungen dieser Studie Beschäftigungsverluste von insgesamt etwa 650 000 Arbeitsplätzen mit sich, im Bereich gering qualifizierter Arbeit immerhin knapp 230 000 Stellen. Selbst einmal unterstellt, es bliebe nach Einführung eines Mindestlohns bei dem Wert von fünf Euro, so müssten schon wirklich überzeugende Gründe vorgetragen werden, um diese Arbeitsplatzeinbußen billigend in Kauf nehmen zu können. Stichhaltige Gründe sind jedoch nicht zu erkennen.

**577.** Vorgetragen wird zur Rechtfertigung eines Mindestlohns, dass dieser imstande sei, ethnische Diskriminierung zu verhindern, ein Vertrauen stiftendes einwanderungspolitisches Signal zu geben, eine Ausbeutung der Arbeitnehmer durch Arbeitgeber mit monopsonistischer Marktmacht zu verhindern, die Spreizung der Löhne im unteren Einkommenssegment zu begrenzen oder Armut trotz Vollzeitbeschäftigung zu verhindern, die Suchaktivitäten von Arbeitslosen zu erhöhen und schließlich fiskalische Risiken zu begrenzen, die mit umfassenden Kombilohnmodellen verbunden seien (Rürup, 2008). So eindrucksvoll dieser Zielkatalog sein mag, so wenig einleuchtend erscheint die Begründung.

Einmal dahingestellt, inwieweit Mindestlöhne tatsächlich Diskriminierung zu verhindern imstande sind, stellen sie ein Mittel mit ganz erheblichen Kollateralschäden in Form von massiven Beschäf-

tigungsverlusten dar. So sehr Diskriminierungen zu bekämpfen sind, den Diskriminierten nützte es wenig, wenn ihre Diskriminierung unter Fortfall ihres Arbeitsplatzes beseitigt würde. Des weiteren mag es in der Tat einzelne Unternehmen mit einer gewissen monopsonistischen Marktmacht geben, sie bilden aber zumindest hierzulande eine Ausnahme, und es führt in die Irre, aus Spezialfällen der theoretischen Literatur zur Arbeitsmarktökonomik weitreichende Schlüsse in Form einer angeblich so bedeutenden monopsonistischen Marktmacht hiesiger Unternehmen zu ziehen, die dann Mindestlöhne rechtfertigten. Die als Argument für die Einführung von Mindestlöhnen vorgebrachte Begrenzung der Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur kann als Argument für Mindestlöhne ebenfalls nicht überzeugen, im Gegenteil. Gerade für den Bereich gering qualifizierter Arbeit gilt, dass die Arbeitskosten nicht höher sein dürfen als die auf diesen Arbeitsplätzen erwirtschaftete Produktivität. Diese nimmt im Bereich gering qualifizierter Arbeit naheliegenderweise geringe Werte an, sodass die Löhne dort ebenfalls niedrig sein müssen. Eine hinreichend gespreizte qualifikatorische Lohnstruktur genügt diesem Erfordernis, eine mit einem Mindestlohn komprimierte Lohnstruktur nicht.

**578.** Noch am ehesten diskussionswürdig ist die Absicht, mit Hilfe eines (niedrigen) Mindestlohns eine finanzielle Belastung der Systeme der Sozialen Sicherung einzudämmen, weil sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer vor dem Hintergrund einer Mindesteinkommenssicherung durch das Arbeitslosengeld II und dessen Weiterentwicklung zu einem Kombilohn einvernehmlich auf Löhne unterhalb der Produktivität verständigen könnten. Man kann zwar nicht völlig von der Hand weisen, dass diese Argumentation vereinzelt zutreffend sein mag, aber sie ist sehr spekulativ, und es ist sehr unwahrscheinlich, dass dieses Problem in erheblichem Umfang zu beobachten sein wird. In größeren Unternehmen werden der Betriebsrat und allgemein das Verbot sittenwidriger Löhne ein solches Verhalten zu unterbinden wissen. Außerdem sind Ausweichreaktionen zu bedenken, bei denen Unternehmen beispielsweise die Arbeitszeit manipulieren und ihren Beschäftigten übersteuerte Unterkunftskosten berechnen. Dem Vernehmen nach war dies hierzulande insbesondere bei entsandten ausländischen Arbeitnehmern zu beobachten. Dies zu unterbinden, macht einen erheblichen Kontrollaufwand erforderlich. Insoweit also überhaupt ein Mindestlohn zur Abwehr sozialleistungsinduzierter Lohnsenkungen in Frage kommt, würde ein vergleichsweise niedriger Mindestlohn reichen, bei dem es aber im politischen Prozess, insbesondere bei Wahlen, kaum bleiben dürfte. Der Sachverständigenrat teilt daher nicht die Ansicht der OECD (2006), dass Mindestlöhne eine sinnvolle Ergänzung zu Kombilöhnen seien.

**579.** Der beschwichtigende Verweis auf andere Länder entbehrt ebenfalls der Überzeugungskraft (JG 2006 Kasten 22). Frankreich hat mit der Erhöhung des dortigen Mindestlohns schlechte Erfahrungen in Gestalt einer Zunahme der Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Jugendlicher gemacht. Im Vereinigten Königreich wurden im April 2007 nur 2,9 vH der Arbeitnehmer von einem Mindestlohn erfasst (Low Pay Commission, 2008). Und in den Vereinigten Staaten ist die Bindungswirkung der teilweise bundesstaatlich geregelten Mindestlöhne ebenfalls gering, nicht zuletzt deshalb, weil der nominal fixierte Mindestlohn nur in großen Zeitabständen erhöht wird und daher zwischenzeitlich auf Grund von Preissteigerungen real an Bindungswirkung verliert.

**580.** Die Bundesregierung hat sich mit ihren Beschlüssen zum Mindestlohn auf einen beschäftigungspolitischen Irrweg begeben. Eine rasche Umkehr ist dringend erforderlich.

## Eine andere Meinung zum Mindestlohn

**581.** Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Bert Rürup, widerspricht der in den Ziffern 576 bis 580 vertretenen Auffassung, dass **jedweder gesetzliche Mindestlohn** wegen der damit verbundenen Arbeitsplatzrisiken kategorisch abzulehnen ist.

**582.** Die **Debatte** über die Einführung eines Mindestlohns in Deutschland gleicht zunehmend einem **Trauerspiel**: Einerseits dominiert innerhalb des akademischen Diskurses eine auch von der Mehrheit des Sachverständigenrates vertretene Haltung (Franz et al., 2008), die jedwede Form eines Mindestlohns in Deutschland kategorisch ablehnt und die sich in zahlreichen „Berechnungen“ manifestiert, die belegen sollen, dass ein Mindestlohn enorme Beschäftigungsverluste zur Folge hätte, während andererseits die Große Koalition mit der Ausweitung des Entsendegesetzes und der Änderung des Mindestarbeitsbedingengesetzes Fakten schafft (Ziffern 505 ff.), die zu einem Flickenteppich branchenspezifischer Mindestlöhne und damit – unstrittig – zu der aus wirtschaftspolitischer Sicht schlechtesten aller Lösungen führen wird.

**583.** Dabei sind Mindestlöhne nichts Ungewöhnliches, sondern international gesehen sogar eher die Regel: Von den 30 Mitgliedstaaten der OECD haben – ohne Berücksichtigung der Länder mit allgemeinverbindlichen Tariflöhnen – **21 Staaten gesetzliche Mindestlöhne** (OECD, 2007). Allerdings variieren die Gründe, die diese Länder veranlasst haben, auf dieses wirtschaftspolitische Instrument zurückzugreifen. Ziele, die mit der Einführung eines Mindestlohns angestrebt werden können, sind beispielsweise die Eindämmung von Ausbeutung der Arbeitnehmer durch Arbeitgeber mit monopsonistischer Nachfragemacht im unteren Marktsegment, die Reduktion der geschlechtsspezifischen Diskriminierung bei der Entlohnung, die Begrenzung der Spreizung der Löhne im unteren Einkommenssegment, die Verhinderung von Armut trotz Vollzeitbeschäftigung oder die Intensivierung der Suchaktivitäten von Arbeitslosen nach einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. In Einwanderungsländern oder Staaten mit ethnischen Minderheiten können Mindestlöhne aber auch als ein Vertrauen stiftendes einwanderungspolitisches Signal dienen oder eine Verhinderung von ethnischer Diskriminierung zum Ziel haben. Das Beispiel des Postmindestlohns zeigt darüber hinaus, dass mit der Einführung eines Mindestlohns auch industriepolitische Ziele wie die Verhinderung unliebsamer Konkurrenz verfolgt werden können (JG 2007 Ziffern 560 f.).

**584.** In Deutschland werden bisher besonders **zwei Ziele** genannt, die mit einem Mindestlohn erreicht werden sollen. Zum einen soll durch Einführung eines Mindestlohns gewährleistet werden, dass zumindest jeder – alleinstehende – Vollzeitbeschäftigte ein Arbeitseinkommen bezieht, das mindestens dem soziokulturellen Existenzminimum entspricht. Zum anderen soll einer wachsenden Belastung der öffentlichen Hand begegnet werden, zu der es dann kommt, wenn im unteren Entgeltsegment die immer niedrigeren Marktlöhne einer zunehmenden Zahl von Arbeitnehmern mit dem Arbeitslosengeld II aufgestockt werden müssen. Wenn es wirklich beabsichtigt ist, nur diese Ziele mit Hilfe eines Mindestlohns zu verwirklichen und keine industriepolitischen Ziele erreicht werden sollen, dann muss über einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn nachgedacht werden, zumal ein solcher den Vorteil hätte, wesentlich transparenter zu sein als der nach Lage der Dinge zu erwartende Flickenteppich branchenspezifischer Lösungen. Derartige Regelungen, wie sie derzeit von der Politik realisiert werden, hatte der Sachverständigenrat in seinem Jah-

resgutachten 2007/08 einstimmig verworfen, während zu einem allgemeinen Mindestlohn aufgrund unterschiedlicher Auffassungen kein Votum abgegeben wurde.

**585.** Das erste Ziel eines garantierten Mindestarbeitseinkommens in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums für einen alleinstehenden Vollzeitbeschäftigten kann durch einen gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von (brutto) etwa 4,50 Euro pro Stunde erreicht werden.

Das soziokulturelle Existenzeinkommen eines Alleinstehenden, bestehend aus dem Regelsatz des Arbeitslosengeld II – das heißt ohne Berücksichtigung des befristeten Zuschlags, der sich an den Bezug von Arbeitslosengeld anschließt – und den Leistungen für Unterkunft und Heizung, in einer näherungsweise angenommenen Höhe von 660 Euro im Monat, entspricht im Falle einer Person, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II hat, einem monatlichen Bruttoarbeitslohn von etwa 850 Euro, falls kein Anspruch auf Wohngeld besteht. Wenn ein Anspruch auf Wohngeld besteht, so beträgt der entsprechende monatliche Bruttoarbeitslohn rund 675 Euro.

Allerdings sollten – wie auch die OECD (2006) empfiehlt – Auszubildende und die Gruppe der jungen Arbeitnehmer im Alter unter 21 Jahren von einem gesetzlichen Mindestlohn auch in dieser moderaten Höhe ausdrücklich ausgenommen werden.

Nach den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) hätte im Jahr 2006 ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von etwa 4,50 Euro pro Stunde etwa 3 vH aller Beschäftigten und etwa 1 vH der beschäftigten Arbeitnehmer in Vollzeit betroffen (Brenke und Ziemendorff, 2008). Tatsächlich dürfte aber der Prozentsatz der Beschäftigten, die potenziell von diesem Mindestlohn erfasst würden, niedriger sein, wenn junge Arbeitnehmer von einem solchen gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen werden.

**586.** Das zweite Ziel der Begrenzung einer steigenden fiskalischen Belastung der öffentlichen Hand durch einen umfassenden Kombilohn mit Hilfe eines Mindestlohns wird in der internationalen Diskussion immer wieder angeführt, in der deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Debatte über den möglichen Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Kombilöhnen – zumindest bisher – aber weitgehend ausgeblendet. So hat die OECD wiederholt darauf hingewiesen, dass ein moderat gesetzter Mindestlohn ein umfassendes Kombilohnkonzept – wie es mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Deutschland eingeführt wurde – sinnvoll ergänzen kann. Denn ein solcher Mindestlohn begrenzt die Möglichkeit der Arbeitgeber, sich mit Hilfe niedrigerer Löhne Teile der finanziellen Unterstützungsleistung des Staates anzueignen, welche eigentlich für den Arbeitnehmer gedacht sind (OECD, 2006). Umfassende Kombilöhne zielen konzeptionell darauf ab, dass Unternehmen ein größeres Arbeitsangebot bei generell niedrigeren Löhnen absorbieren können. Damit ist normalerweise eine Zunahme der Beschäftigung verbunden, andererseits aber immer auch eine – gewollte – Partizipation der einstellenden Unternehmen an der Lohnsubvention. Die im Arbeitslosengeld II, dem deutschen Kombilohnmodell, vorgesehenen Transferentzugsraten, sind relativ hoch und haben deshalb den Effekt, dass sie die Position des Arbeitgebers auf dem Arbeitsmarkt stärken. Denn hohe Transferentzugsraten erhöhen die Lohnsenkungsmacht der Arbeitgeber dadurch, dass sie die Lohnsensitivität des betrieblichen Arbeitskräfteumschlags reduzieren. Dies impliziert, dass der Spielraum der Unternehmen, die Löhne ihrer Beschäftigten zu reduzieren, erweitert wird, da ein Arbeitsplatzwechsel an Attraktivität verloren hat. Solchen Lohnsenkungen stehen keine positiven Beschäftigungseffekte gegenüber. Ein niedriger gesetzlicher Min-

destlohn als Ergänzung eines umfassenden Kombilohnkonzepts begrenzt diesen unerwünschten Effekt (Gregg, 2000).

**587.** Darüber hinaus würde ein moderater gesetzlicher Mindestlohn in der genannten Größenordnung gerade für die Problemgruppen am Arbeitsmarkt, die am ehesten mit niedrigen und sinkenden Löhnen konfrontiert sind, eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt attraktiver machen. Denn die Mindestentlohnung, die sie für jede zusätzlich erbrachte Arbeitsstunde auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielen könnten, wäre durch den gesetzlichen Mindestlohn garantiert. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass die Aufspreizung der Lohnstrukturen im unteren Bereich in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat (Brenke, 2007; Kalina und Weinkopf, 2008), hätte ein gesetzlicher Mindestlohn in der genannten Größenordnung den Vorteil, dass er im Falle einer Weiterentwicklung der bestehenden Grundsicherung für Arbeitsuchende hin zu einem zielgerichteten Kombilohnmodell, wie es der Sachverständigenrat vorgeschlagen hat (Expertise 2006), die positiven Wirkungen, die von der empfohlenen deutlichen Absenkung der Transferentzugsraten ausgehen, flankieren würde. Denn ein Mindestlohn verhindert ein zu starkes Sinken der Löhne, welches die Arbeitsangebotseffekte reduziert.

**588.** Von den Gegnern der Einführung eines Mindestlohns in Deutschland wird gemeinhin das Argument negativer Beschäftigungseffekte als Grund ihrer Ablehnung vorgebracht. Jedoch begründen im Sinne einer rationalen Kosten-Nutzen-Analyse mögliche negative Beschäftigungseffekte allein noch nicht die Ablehnung eines Mindestlohns, denn die daraus resultierenden gesamtgesellschaftlichen Kosten müssen dem gesamtgesellschaftlichen Nutzen, der sich aus der Realisierung der beabsichtigten Ziele ergeben würde, gegenüber gestellt werden. Anders ausgedrückt, wie bei jedem Instrument der Wirtschaftspolitik hängt die Beurteilung eines Mindestlohns davon ab, ob dieses Instrument geeignet ist, die damit angestrebten Ziele zu erreichen, und ob und inwieweit eine Erreichung dieser Ziele mit Zielverfehlungen in anderen Politikbereichen erkaufte wird.

**589.** Darüber hinaus ist aber auch die Validität der vorhergesagten negativen Beschäftigungseffekte fraglich. Theoretisch wird von den Gegnern jedweden Mindestlohns in der Regel auf Grundlage der unrealistischen Annahme eines neoklassischen Arbeitsmarkts argumentiert. Nimmt man stattdessen das neuklassische Modell einer quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit (Layard et al., 1991) – das unter den Arbeitsmarktökonomern und von **allen Mitgliedern des Sachverständigenrates** als Referenzmodell angesehen wird (JG 2005 Kasten 7) – als theoretischen Analyse-rahmen, so zeigt sich, dass das Vorzeichen des Beschäftigungseffekts infolge der mindestlohninduzierten Veränderung des Quasigleichgewichts theoretisch unbestimmt und somit letztlich eine nur empirisch zu beantwortende Frage ist (Ribhegge, 2008). Häufig werden jedoch Untersuchungen für Deutschland herangezogen, deren Ergebnisse zweifelhaft sind, weil sie auf unrealistischen Annahmen basieren und die Ergebnisse von diesen Annahmen getrieben werden oder weil die Datenlage unzureichend ist.

**590.** International existiert eine umfangreiche Literatur, die sich mit der ökonomischen Wirkung von Mindestlöhnen beschäftigt und deren Ergebnisse dahingehend zusammengefasst werden können, „**dass die internationale empirische Literatur im Hinblick auf die ökonomischen Effekte von Mindestlöhnen keine klaren Antworten liefert**“ (König und Möller, 2008a). Kaum jemand

wird jedoch bestreiten, dass der Mindestlohn in Frankreich, der SMIC (Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance), zu hoch festgesetzt wurde und eine wichtige Ursache namentlich für die hohe Arbeitslosigkeit bei den Jüngeren ist. Genauso wenig wird es aber Ökonomen geben, die angesichts der vorliegenden Untersuchungen behaupten, dass der Mindestlohn im Vereinigten Königreich den Betroffenen nicht genützt hätte oder dass relevante negative Beschäftigungseffekte damit verbunden gewesen wären (Metcalf, 2007).

**591.** Die derzeit existierenden Untersuchungen zur Bewertung der Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen basieren auf zwei unterschiedlichen empirischen Vorgehensweisen: Während der eine Ansatz versucht, mittels Simulationsrechnungen die Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns zu bestimmen, geht der andere Ansatz der Frage der Beschäftigungseffekte mit Hilfe von Quasi-Experimenten oder „natürlichen“ Experimenten nach. In der Mehrheit der Untersuchungen in Deutschland, wie die häufig zitierten Studien von Ragnitz und Thum (2008), Bachmann et al. (2008) und Müller und Steiner (2008), wurde der erste Weg gewählt, während es aufgrund des fehlenden Mindestlohns in Deutschland bisher nur die Untersuchung von König und Möller (2008a) und deren Ergänzungsstudie (König und Möller, 2008b) gibt, die anhand eines Quasi-Experiments die Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns untersuchten. In der internationalen Literatur gilt der erste Ansatz inzwischen als veraltet, während letzterer als Standard angesehen wird.

**592.** Gegen die auf Simulationsrechnungen basierenden Untersuchungen lässt sich grundsätzlich einwenden, dass durch die getroffenen Annahmen, denen zufolge die Entlohnung jedes Arbeitnehmers – entsprechend dem orthodoxen neoklassischen Arbeitsmarktmodell – nach seinem Grenzwertprodukt erfolgt, das Ergebnis bereits vorweggenommen wird. Dadurch, dass in all diesen Studien **nur Arbeitsnachfrageeffekte** betrachtet werden, werden die von der modernen Monopsontheorie implizierten Effekte von vornherein ausgeschlossen. Aus dieser Annahme folgt, dass die Möglichkeit, dass Unternehmen mit Marktmacht auf dem Arbeitsmarkt – im Vergleich zur neoklassischen Wettbewerbssituation – weniger Beschäftigung zu einer geringeren Bezahlung nachfragen, nicht zugelassen wird. Somit werden aber die für die Beantwortung der Frage nach den möglichen Beschäftigungseffekten der Einführung eines Mindestlohns relevanten Effekte a priori ausgeblendet.

**593.** Neben der kritischen Annahme eines traditionellen neoklassischen Arbeitsmarkts weisen die oben genannten Simulationsstudien mehrere weitere Schwachstellen auf, die die praktische Relevanz ihrer Ergebnisse in Frage stellen oder zumindest deutlich relativieren. Problematisch sind insbesondere die getroffene Auswahl und die Annahmen hinsichtlich verschiedener Parameter, wie zum Beispiel die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage und die Güternachfrage-Elastizität, sowie die Qualität der verwendeten Daten, die in den Simulationsstudien zur Schätzung der Beschäftigungseffekte verwendet werden.

**594.** Bedingt durch eine selektive Literaturlauswahl wird von Ragnitz und Thum (2008) für die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage für Geringqualifizierte ein Wert von  $-0,75$  unterstellt. Diese Wahl ist jedoch umstritten, da die in der Literatur geschätzten Lohnelastizitäten zum Teil deutlich niedriger sind, das heißt die Arbeitsnachfrage weniger elastisch ist, als von Ragnitz und Thum

angenommen (Möller, 2007). Der Höhe dieser Elastizität kommt jedoch bei der Schätzung der Beschäftigungseffekte eine zentrale Rolle zu, da die per Annahme negativen Beschäftigungseffekte der Einführung eines Mindestlohns umso geringer ausfallen je niedriger die gewählte Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage ist. Bemerkenswert ist deshalb, dass eine weitere Simulationsstudie zu den Effekten der Einführung eines Mindestlohns (Knabe und Schöb, 2008) bei ihren Berechnungen den Wert von -0,75 unkritisch übernimmt.

**595.** So verdeutlicht die Untersuchung von Müller und Steiner (2008), dass die Höhe der ermittelten Beschäftigungseffekte stark vom angenommenen Wert der Preiselastizität der Güternachfrage abhängt. Die berechneten Beschäftigungseffekte für drei verschiedene Werte der Güternachfrageelastizitäten unterscheiden sich dabei um ein Vielfaches. Je nach gewählter Höhe divergieren die berechneten Beschäftigungseffekte erheblich. Die Werte reichen von 70 000 Personen bis zu 260 000 Personen.

**596.** Aufschlussreich ist zudem **ein direkter Vergleich der geschätzten Beschäftigungseffekte** der Simulationsstudien von Müller und Steiner (2008), Bachmann et al. (2008) und Knabe und Schöb (2008). Obwohl die drei Studien den gleichen methodischen Ansatz und die gleiche Datengrundlage wählen, übersteigen die berechneten Beschäftigungseffekte von Bachmann et al. (2008) die Schätzungen von Müller und Steiner (2008) um mehr als das Siebenfache. Selbst Müller und Steiner können sich diese Unterschiede nur zum Teil erklären: Während Müller und Steiner alle Beobachtungen mit Stundenlöhnen unter drei Euro nicht berücksichtigen, da sie annehmen, dass es sich hierbei um fehlerhaft gemessene Angaben handelt und Löhne, die mehr als 30 vH unter dem ortsüblichen Niveau liegen, als sittenwidrig eingestuft werden und somit illegal sind, machen dies Bachmann et al. nicht. Somit basieren ihre Schätzungen auf einer weit größeren Anzahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse und die sehr niedrigen durchschnittlichen Stundenlöhnen (von unter zwei Euro) im untersten Dezil der Lohnverteilung (Müller und Steiner, 2008). Die Einbeziehung offenkundig zu niedriger Löhne führt zwangsläufig zu einer Überschätzung der Beschäftigungseffekte. Zudem werden auch Auszubildende und Arbeitnehmer in Arbeitsgelegenheiten, die nur eine Mehraufwandsentschädigung vorsehen – also Gruppen von Arbeitnehmern, die nicht unter die Regelung des vorgeschlagenen gesetzlichen Mindestlohns fallen würden – in die Berechnungen eingeschlossen. Die Berücksichtigung dieser Gruppen führt dazu, dass der Anteil der Erwerbstätigen, die von einem Mindestlohn betroffen sind, überschätzt wird. Außerdem wurden, je nachdem was höher war, effektive oder vertraglich festgesetzte Arbeitsstunden in den Berechnungen verwendet, was ebenfalls zu niedrigeren Stundenlöhnen führt (Knabe und Schöb, 2008).

**597.** Im Gegensatz zu der Vorgehensweise von Müller und Steiner (2008) werden von Knabe und Schöb (2008) die Beobachtungen mit Stundenlöhnen unter drei Euro im Datenset belassen und für diese ein Durchschnittslohn von 2,75 Euro angenommen. Dies erklärt (zumindest teilweise), warum deren berechnete Beschäftigungseffekte in Höhe von 842 000 Personen bei einem Mindestlohn von 7,50 Euro zwischen den Ergebnissen der beiden anderen Simulationsstudien liegen. Würden Knabe und Schöb (2008) die beobachteten Löhne unter drei Euro nicht berücksichtigen, so würde sich der von ihnen ermittelte Beschäftigungseffekt deutlich um 36,6 vH auf 534 000 Personen verringern.

**598.** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass bei Berücksichtigung aller angeführter Probleme, die Ergebnisse der betrachteten Simulationsstudien für die Beurteilung der hypothetischen Beschäftigungseffekte der Einführung eines Mindestlohnes ungeeignet erscheinen. Zum einen nehmen alle Studien durch die theoretische Annahme eines konventionellen neoklassischen Arbeitsmarkts das Ergebnis schon vorweg und lassen nur negative Beschäftigungseffekte zu. Zum anderen kann konstatiert werden, dass es die Datenlage bisher nicht zulässt, den Niedriglohnbereich richtig und unverfälscht zu analysieren. Dieses wird schon alleine durch die Tatsache unterstrichen, dass drei Studien, auf Grundlage der gleichen Datenbasis mit dem gleichen methodischen Ansatz, zu unplausibel großen quantitativen Unterschieden kommen und somit eindeutig an Beweiskraft einbüßen. Ragnitz und Thum (2008) konzedieren selbst, dass „bisher nur wenig Schätzungen für Lohnelastizitäten im deutschen Niedriglohnbereich“ vorliegen. „Der gewählte Parameter der Lohnelastizität ist daher mit einer gewissen Unsicherheit behaftet.“ Insgesamt kommen Müller und Steiner (2008) zu dem Fazit: „Die hier – und in anderen Studien – berechneten negativen Beschäftigungseffekte sind aufgrund von Datenproblemen und beschränkter empirischer Evidenz über die zentralen Parameter der Beschäftigungsnachfrage mit erheblichen Unsicherheiten verbunden“.

Ein zweiter Ansatz besteht darin, die Beschäftigungseffekte der Einführung von Mindestlöhnen oder der Veränderung von Mindestlöhnen, die in der Literatur als natürliche Experimente oder Quasi-Experimente bezeichnet werden, empirisch zu untersuchen. Die Analyse von König und Möller (2008a) ist die erste Studie für Deutschland, die diesen Weg gewählt und die Einführung eines Mindestlohns für das Bauhauptgewerbe im Jahr 1997 als Quasi-Experiment hinsichtlich der Beschäftigungseffekte untersucht hat. Während diese Autoren für Ostdeutschland negative Beschäftigungseffekte gefunden haben, gab es für Westdeutschland dafür keine Anzeichen. Hier waren die Effekte zwar nur leicht signifikant, trugen aber ein positives Vorzeichen. In der Ergänzungsstudie von König und Möller (2008b) wurde als Robustheitsscheck noch ein weiteres, konzeptionell anderes Schätzverfahren angewendet. Auch mit dieser zusätzlichen Methode werden die Beschäftigungseffekte der ursprünglichen Schätzungen qualitativ bestätigt, das heißt: **„Eine beschäftigungsschädliche Wirkung der Mindestlohnregelung im Bauhauptgewerbe der alten Bundesländer kann ... nicht nachgewiesen werden“** (König und Möller, 2008a).

Bemerkenswerterweise wurden im öffentlichen Diskurs die Analysen von König und Möller bislang deutlich heftiger kritisiert als die verschiedenen Simulationsstudien. König und Möller wurden methodische Fehler vorgeworfen, die angeblich dazu geführt hätten, dass der positive Beschäftigungseffekt in Westdeutschland überschätzt und der negative Beschäftigungseffekt in Ostdeutschland unterschätzt wurde. Diese Kritik wurde allerdings durch Fitzenberger (2008) widerlegt. Fitzenberger kommt auf Grund eigener Untersuchungen über Substitutions- und Skaleneffekte einer Lohnerhöhung sogar zu der Schlussfolgerung, dass König und Möller (2008a) den negativen Beschäftigungseffekt des Mindestlohns für Ostdeutschland sogar überschätzen und den positiven Beschäftigungseffekt für Westdeutschland unterschätzen.

**599.** Die von König und Möller ermittelten Ergebnisse für das deutsche Bauhauptgewerbe stehen durchaus im Einklang mit den internationalen Erfahrungen, dass moderate Mindestlöhne kaum signifikante Beschäftigungseffekte haben, während ein zu hoher Mindestlohn negative Beschäfti-

gungseffekte nach sich zieht. Im Vereinigten Königreich, wo bislang keine negativen Beschäftigungseffekte nachgewiesen wurden, liegt der Kaitz-Index, der den Mindestlohn im Verhältnis zum Medianlohn misst, bei ungefähr 50 vH. Für Deutschland wurde der Kaitz-Index von Möller und König (2008) für die Baubranche berechnet. Danach liegt der Kaitz-Index für die westdeutsche Baubranche bei ungefähr 60 vH, mit positiven aber nicht signifikanten Beschäftigungseffekten. In Ostdeutschland ist der Kaitz-Index allerdings höher als 80 vH. Die negativen Beschäftigungseffekte, die hier gefunden werden, lassen darauf schließen, dass der Mindestlohn dort zu hoch gesetzt wurde.

**600.** Wenn von politischer Seite ignoriert wird, dass jeder Beschäftigte die Kosten seines Arbeitsplatzes durch seine Produktivität erwirtschaften muss, kann die Gefahr bestehen, dass zum Beispiel aus wahltaktischen Gründen der Mindestlohn zu hoch und damit beschäftigungsfeindlich festgesetzt wird. Wie die Erfahrungen im Vereinigten Königreich aber zeigen, kann – in Verbindung mit einem umfassenden Kombilohn – die Einführung eines Mindestlohns in moderater Höhe, bei dem im Auge behalten wird, dass sich ein Arbeitsplatz wirtschaftlich tragen muss, durchaus die Einkommenssituation zahlreicher Arbeitnehmer verbessern, ohne ihre Arbeitsplätze zu gefährden. Darüber hinaus liefert das Vereinigte Königreich mit seiner „**Low Pay Commission**“ eine Blaupause, wie die Festsetzung eines Mindestlohns entpolitisiert und die Gefahr einer wahltaktisch motivierten Aufwärtsspirale bei der Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns verhindert werden kann.

Die Politik sollte die noch bestehende Chance nutzen und den von ihr eingeschlagenen Weg, der zu einem wirtschaftspolitisch schädlichen Flickenteppich branchenspezifischer Mindestlöhne führen wird, verlassen. Wenn die für Deutschland oben genannten Ziele ernst gemeint sind, hat die Politik mit einem moderaten allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn ein Mittel zur Hand, dessen Beschäftigungswirkung von ihr kontrolliert werden und gleichzeitig zielführend sein kann.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

## VI. Fazit

**601.** Mit den Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre hatte der Gesetzgeber insgesamt betrachtet einen zielführenden Weg eingeschlagen. Anstatt das Rad wieder zurückzudrehen, muss der Kurs beherzt fortgesetzt werden, denn nach wie vor besteht dringender Handlungsbedarf. Diese Aufforderung richtet sich gleichermaßen an die Politik und die Tarifvertragsparteien.

Der Gesetzgeber muss sein Augenmerk auf die zunehmende Segmentierung des Arbeitsmarkts in Kernbelegschaften und Randbelegschaften, wie auch auf die weiterhin bestehende Verfestigung der Arbeitslosigkeit richten. Sichtbarer Ausdruck der Segmentierungstendenzen ist die zunehmende quantitative Bedeutung atypischer Beschäftigungsverhältnisse und die damit einhergehende ungleiche Verteilung von Chancen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt auf bestimmte Arbeitnehmergruppen. Die Flexibilität auf dem hiesigen Arbeitsmarkt wird in einem beachtlichen Umfang von Randbelegschaften getragen. Gewiss: Manchmal entsprechen atypische Beschäftigungsverhältnisse dem Flexibilisierungsbedarf der Unternehmen und den Präferenzen der Arbeitnehmer, selbst wenn Institutionen und Märkte voll funktionsfähig wären. Aber: Zu einem erheblichen,