

FÜNFTES KAPITEL

Arbeitsmarkt: Anhaltende Belegung – Ungleiche Verteilung der Chancen

- I.** Die Lage im Jahr 2008: Nochmals gute Nachrichten vom Arbeitsmarkt
 1. Erneut positive Beschäftigungsentwicklung
 2. Rückgang der Arbeitslosigkeit setzt sich fort
 3. Grundsicherung für Arbeitsuchende: Hohe Hilfequote trotz Rückgangs der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen
 4. Langzeitarbeitslosigkeit: Anhaltendes Problem trotz deutlichen Rückgangs
 5. Berufsausbildungsstellenmarkt: Stellenüberhang dank guter Konjunktur und demografischer Faktoren
 6. Arbeitsmarktreformen oder zyklische Belegung: Eine aktualisierte Betrachtung
- II.** Tariflohnpolitik: Ende der Lohnzurückhaltung
- III.** Arbeitsmarktpolitik
 1. Bundesagentur für Arbeit und aktive Arbeitsmarktpolitik
 2. Arbeitnehmer-Entsendegesetz und Mindestarbeitsbedingungengesetz
 3. Mitarbeiterkapitalbeteiligung
- IV.** Atypische Beschäftigungsverhältnisse – Zweiklassengesellschaft am Arbeitsmarkt?
 1. Zunahme atypischer Beschäftigung und Rückgang des Normalarbeitsverhältnisses
 2. Ursachen für die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse
 3. Beurteilung aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive
- V.** Strategien für einen weiteren Beschäftigungsaufbau: Was nun getan werden muss
 1. Flexibilisierung und zielgenauere Absicherung des Übergangs zwischen Beschäftigungsverhältnissen
 2. Ein zielführendes Kombilohnmodell
 3. Beseitigung der Privilegierung bestimmter Formen atypischer Beschäftigung
 4. Flexibilisierung des Tarifvertragsrechts

VI. Fazit

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

- Der Arbeitsmarkt war im Jahr 2008 weiterhin durch eine anhaltende Belegung gekennzeichnet. Die Anzahl der Erwerbstätigen überstieg die Marke von 40 Millionen Personen, die der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung stieg auf 27,48 Millionen Personen. Die registrierte Arbeitslosigkeit belief sich auf einen jahresdurchschnittlichen Wert von 3,27 Millionen Personen. Die konjunkturelle Abkühlung sowie die Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten haben im Jahr 2008 noch keine erkennbaren Spuren auf dem Arbeitsmarkt hinterlassen.
- Neben der Konjunktorentwicklung haben die Arbeitsmarktreformen der Jahre 2002 bis 2004 und die insgesamt gesehen moderate Tariflohnpolitik zu der wesentlich verbesserten Situation beigetragen. Die nicht-konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit (NAIRU) hat sich weiter verringert. In den Bemühungen um weitere Reformen sollte nicht nachgelassen und ein beschäftigungsfreundlicher Kurs der Tariflohnpolitik unbedingt fortgesetzt werden. Es kommt darauf an, das erreichte Beschäftigungsniveau bei einer zu erwartenden deutlichen Konjunkturabschwächung zu sichern und einen späteren Beschäftigungsaufbau zu verstärken.
- Zusätzlich muss es darum gehen, die ungleiche Verteilung von Risiken und Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu vermindern. In den letzten Jahren war eine zunehmende Ausdifferenzierung in Kernbelegschaften und Randbelegschaften zu beobachten, das heißt, die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und die Anpassungslasten werden in beachtlichem Umfang von atypischen Beschäftigungsverhältnissen getragen, beispielsweise in Form von Leiharbeit. Die günstige Arbeitsmarktentwicklung ist somit nicht bei allen Arbeitnehmergruppen gleichermaßen angekommen.
- Atypische Beschäftigungsverhältnisse werden aus einer Reihe von Gründen eingegangen. Zum einen entsprechen sie einem berechtigten Flexibilisierungsbedarf der Unternehmen und sind insoweit positiv zu beurteilen. Zum anderen stellen sie indes Ausweichreaktionen vor einer als zu hoch empfundenen Abgabenlast und Regulierungsdichte dar oder werden von den Arbeitnehmern in Ermangelung regulärer Arbeitsplätze als zweitbestes Beschäftigungsverhältnis eingegangen; insoweit fällt die Einschätzung skeptisch aus. Zum Teil hat der Gesetzgeber diese Entwicklung gewollt und sie beispielsweise bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen gefördert.
- Zur Behebung der ungleichen Verteilung von Chancen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt und, damit zusammenhängend, zur weiteren Rückführung der Verfestigung der Arbeitslosigkeit schlägt der Sachverständigenrat ein Reformpaket vor. Dessen Wirkungen sind langfristig angelegt. Sie stellen keine Erschwernisse für die Arbeitnehmer in einer bevorstehenden Schwächephase auf dem Arbeitsmarkt dar, sondern bringen vielmehr zusätzliche Chancen für die Arbeitslosen in einem späteren Konjunkturaufschwung mit sich.
- Den Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt hilft ein wirksames, in die Mindesteinkommenssicherung des Arbeitslosengelds II integriertes Kombilohnmodell. Kontraproduktiv dazu ist die Einführung von Mindestlöhnen, die der Sachverständigenrat ablehnt. Den Randbelegschaften

helfen Korrekturen zugunsten eines Normalarbeitsverhältnisses. Dies betrifft in erster Linie eine Reform des gesetzlichen Kündigungsschutzes. Demnach sollten betriebsbedingte Kündigungen generell zulässig sein, sofern vorher eine verbindliche Abfindungsregelung getroffen wurde. Die Privilegierung atypischer Beschäftigungsformen etwa hinsichtlich Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sollte beseitigt werden. Den Arbeitnehmern insgesamt hilft neben einer beschäftigungsfreundlichen Tariflohnpolitik eine Flexibilisierung des Tarifvertragsrechts. Außerdem könnte der Gesetzgeber eine Reform der Arbeitslosenversicherung etwa durch Einführung differenzierter Arbeitgeberbeiträge (Experience Rating) ins Blickfeld nehmen.

442. Die Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland war im Jahr 2008 trotz Konjunkturabschwächung und der Krise auf den internationalen Finanzmärkten weiterhin durch eine anhaltende Belegung gekennzeichnet. Die Anzahl der Erwerbstätigen nahm erneut zu und überstieg die Marke von 40 Millionen Personen. Besonders erfreulich ist dabei im Hinblick auf die Finanzierung der Systeme der Sozialen Sicherung der Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Bei der Arbeitslosigkeit setzt sich der Trend der vergangenen beiden Jahre fort, wenngleich mit nachlassender Dynamik. Im Durchschnitt des Jahres 2008 verminderte sich die Arbeitslosenquote auf einen Wert von 7,8 vH. Dies bedeutet einen Rückgang der registriert Arbeitslosen auf eine Anzahl von 3,27 Millionen Personen.

Bekanntlich haben Siege viele Väter, während Niederlagen Waisenkinder sind. Einer der drei Väter der positiven Arbeitsmarktentwicklung ist im zeitlichen Nachlauf die lebhaftere Konjunkturdynamik der vergangenen beiden Jahre, die trotz ihrer Abschwächung im Jahr 2008 nachwirkt. Einen wichtigen Beitrag zur Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze hat des Weiteren als zweiter, aber eher unwillkommener Vater die insgesamt betrachtete moderate Tariflohnpolitik geleistet, indem sie die Verteilungsspielräume nicht voll ausschöpfte. Dies hat den Unmut zahlreicher Arbeitnehmer, Gewerkschafter und Politiker hervorgerufen, die beklagen, dass der Aufschwung in der Bevölkerung „im Geldbeutel nicht angekommen“ sei. Einen weiteren ungeliebten Vater stellen die Reformen auf dem Arbeitsmarkt dar, denen ebenfalls ein Teil der Erfolge zugeschrieben werden kann. Diese Reformen sind bei einigen politischen Gruppierungen und ebenso bei vielen Betroffenen in Misskredit geraten, verbunden mit Forderungen, das Rad wieder zurückzudrehen.

Das Waisenkind der Arbeitsmarktentwicklung ist die ungleiche Verteilung der Chancen und Risiken, konkret: die weitere Ausdifferenzierung in Kern- und Randbelegschaften. Dies wird schlaglichtartig durch die unterschiedlichen Formen atypischer Beschäftigungsverhältnisse deutlich, also beispielsweise Leiharbeit, befristete Arbeitsverhältnisse und geringfügige Beschäftigung. Zum Teil hat der Gesetzgeber diese Entwicklung gewollt und – wie etwa bei den Minijobs – gefördert und dürfte sich eigentlich nun darüber nicht beklagen. In der breiten Öffentlichkeit wird darüber gleichfalls diskutiert, mitunter generalisierend unter dem Stichwort „Prekariat“, womit aber eigentlich Arbeitsplätze mit einem Arbeitsentgelt unterhalb des zum Lebensunterhalt Notwendigen bezeichnet werden. Unabhängig von der Wortwahl ist die Debatte berechtigt. Die günstige Arbeitsmarktentwicklung ist eben nicht bei allen gleichermaßen angekommen, belegt durch die nach wie vor hohe Anzahl von Arbeitslosen und die weiterhin beträchtliche Verfestigung der hiesigen Ar-

beitslosigkeit. Die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt wird in einem beachtlichen Umfang von den atypischen Beschäftigungsverhältnissen getragen.

Damit stellen sich für die Wirtschaftspolitik zwei zusammenhängende Probleme, zu deren Lösung der Sachverständigenrat ein Strategiebündel vorschlägt. Dieses beinhaltet ein Reformpaket, welches auf dauerhafte Wirkungen angelegt ist, also unabhängig davon ist, inwieweit sich in den nächsten Monaten – nicht zuletzt im Zuge der Turbulenzen auf den Finanzmärkten – eine weitere Konjunkturabschwächung einstellt. Erstens geht es um die Abwägung von Vorteilen und Nachteilen atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Zum Teil mögen sie dem Flexibilitätsbedarf der Unternehmen entsprechen, zum Teil stellen sie indes Ausweichreaktionen vor einer als zu hoch empfundenen Abgabenlast und Regulierungsdichte dar. Des Weiteren konzentriert sich die mit atypischen Beschäftigungsverhältnissen einhergehende Zementierung in Kern- und Randbelegschaften häufig auf bestimmte Arbeitnehmergruppen wie etwa Geringqualifizierte und Ausländer. Diese ungleiche Verteilung von Chancen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt gilt es zu lindern, indem Maßnahmen für mehr Flexibilität ergriffen werden, die zusammengenommen eine höhere Durchlässigkeit für alle Arbeitnehmer zugunsten eines Normalarbeitsverhältnisses bewirken und so indirekt die quantitative Bedeutung atypischer Beschäftigungsverhältnisse deutlich verringern – verringern, nicht notwendigerweise sämtlich auf Null setzen. Damit kann zudem ein Beitrag zur Lösung des zweiten Problems geleistet werden, der Verfestigung der Arbeitslosigkeit. Schätzungen über das Ausmaß der nicht-konjunkturbedingten Arbeitslosigkeit legen nahe, dass diese im Jahr 2008 praktisch der tatsächlichen Arbeitslosigkeit entsprach, die konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit mithin so gut wie abgebaut worden war. Die Verfestigung manifestiert sich in zwei Problemgruppen, den geringqualifizierten Arbeitslosen und den Langzeitarbeitslosen. Ihnen kann die Wirtschaftspolitik mit einem verstärkten „Fördern und Fordern“ sowie dadurch helfen, dass im institutionellen Regelwerk des Arbeitsmarkts angelegte Hürden für Neueinstellungen beseitigt werden. Dieses Erfordernis ist unabhängig von der jeweiligen Konjunkturlage und gilt gleichermaßen, falls es in den nächsten Monaten wieder zu einer Eintrübung der Beschäftigungssituation kommen wird. Die Verteilung der dann zu tragenden Anpassungslasten sollte sich weit weniger als bisher auf einzelne Arbeitnehmergruppen konzentrieren.

Die Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre, insbesondere die Einführung des Arbeitslosengelds II und die Korrekturen beim regulären Arbeitslosengeld, gingen insgesamt betrachtet in die richtige Richtung. Auf diesem Weg sollte die Wirtschaftspolitik fortschreiten.

I. Die Lage im Jahr 2008: Nochmals gute Nachrichten vom Arbeitsmarkt

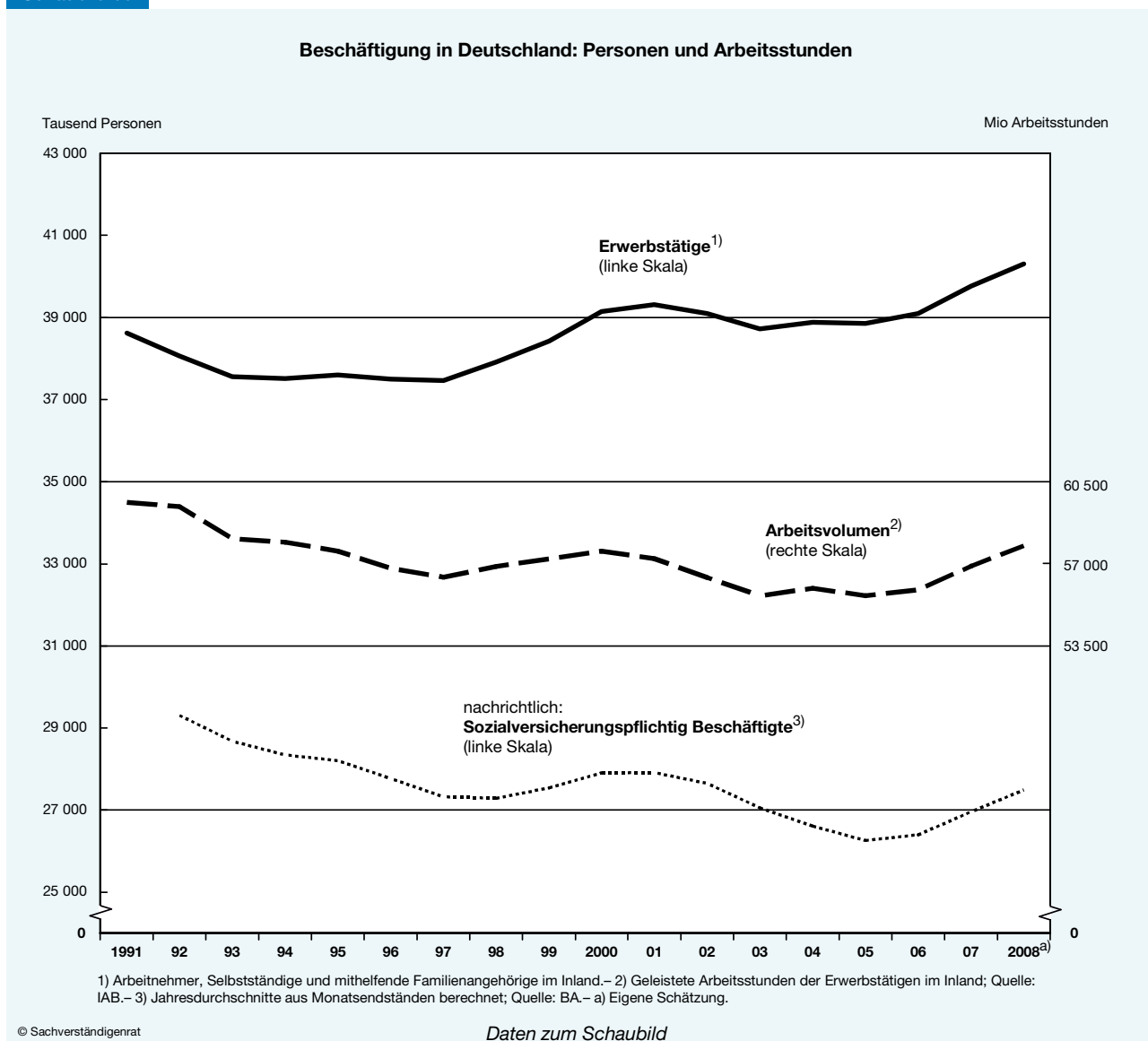
443. Trotz Finanzmarktkrise und eines sich im Laufe des Jahres 2008 zunehmend verschlechternden konjunkturellen Umfelds führte die Entwicklung am Arbeitsmarkt in diesem Jahr nochmals zu erfreulichen Nachrichten. Die Zahl der Erwerbstätigen nahm – wie schon in den Vorjahren – abermals deutlich zu, wobei die Entwicklung von dem Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung getragen wurde. Die Arbeitslosenzahl ging spiegelbildlich merklich zurück. Positiv war hierbei die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit, die ebenfalls stark zurückging. Allerdings darf der günstige Verlauf am aktuellen Rand nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit nach wie vor ein Problem darstellt und Deutschland innerhalb

Europas eine der höchsten Langzeitarbeitslosenquoten aufweist. Die Lage am Berufsausbildungsstellenmarkt war ebenfalls günstig und erstmals seit sieben Jahren gab es wieder einen Ausbildungsstellenüberhang.

1. Erneut positive Beschäftigungsentwicklung

444. Bei der **Erwerbstätigkeit** setzte sich im Jahr 2008 die ausgesprochen erfreuliche Entwicklung des Vorjahres nochmals fort. Nach einem Anstieg um 1,7 vH im Vorjahr nahm die Zahl der Erwerbstätigen in diesem Jahr erneut um 1,3 vH auf 40,30 Millionen Personen zu (Schaubild 59); allerdings gingen die (saisonbereinigten) Zuwachsraten nach einem sehr guten ersten Quartal im Jahresverlauf deutlich zurück, und zum Jahresende hin zeichnete sich langsam das Auslaufen der seit dem Jahr 2006 andauernden positiven Entwicklung ab.

Schaubild 59



445. Diese Entwicklung wurde aber nicht mehr von allen **Komponenten der Erwerbstätigkeit** getragen, sondern beruhte allein auf der erneuten deutlichen Zunahme der Zahl der Arbeitnehmer und hierbei insbesondere auf dem Anstieg der Zahl der **sozialversicherungspflichtig Beschäftig-**

ten (Tabelle 25). Die Arbeitnehmerzahl stieg im Jahr 2008 um 1,5 vH. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nahm sogar um 2,0 vH auf im Jahresdurchschnitt 27,48 Millionen Personen zu, wobei im Jahresverlauf die Aufwärtsbewegung merklich an Dynamik verlor.

Tabelle 25

Der Arbeitsmarkt in Deutschland¹⁾

	2005	2006	2007	2008 ²⁾	2005	2006	2007	2008 ²⁾
Personen								
	Tausend				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Tausend			
Erwerbspersonen ³⁾⁴⁾	43 330	43 274	43 296	43 334	374	- 56	22	38
Erwerbslose ⁵⁾	4 573	4 250	3 602	3 105	413	- 323	- 648	- 497
Pendlersaldo ⁶⁾	94	73	74	73	10	- 21	1	- 1
Erwerbstätige ⁷⁾	38 851	39 097	39 768	40 302	- 29	246	671	534
Selbstständige	4 360	4 394	4 451	4 457	138	34	57	6
Arbeitnehmer	34 491	34 703	35 317	35 845	- 167	212	614	528
Erwerbspersonenpotenzial ⁸⁾	44 540	44 508	44 456	44 380	103	- 32	- 52	- 76
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ⁹⁾	26 237	26 366	26 942	27 478	- 324	129	576	536
Geringfügig entlohnt Beschäftigte insgesamt ⁹⁾	6 549	6 718	6 916	7 075	157	169	198	159
davon:								
ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigte ..	4 771	4 819	4 861	4 843	27	48	42	- 18
im Nebenjob geringfügig entlohnt Beschäftigte	1 778	1 899	2 055	2 232	130	121	156	177
Registriert Arbeitslose ⁹⁾	4 861	4 487	3 776	3 268	480	- 374	- 711	- 508
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	3 247	3 007	2 486	2 147	464	- 240	- 521	- 339
in den neuen Bundesländern und Berlin	1 614	1 480	1 291	1 120	16	- 134	- 189	- 171
Verdeckt Arbeitslose ¹⁰⁾	1 227	1 295	1 266	1 187	- 398	68	- 29	- 79
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	793	842	843	788	- 263	49	1	- 55
in den neuen Bundesländern und Berlin	435	453	423	399	- 134	18	- 30	- 24
Gemeldete Stellen ⁹⁾¹¹⁾	413	564	621	579	127	151	57	- 42
Quoten (vH)								
Arbeitslosenquote ⁹⁾¹²⁾	11,7	10,8	9,0	7,8	X	X	X	X
Quote der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit ¹³⁾	13,8	13,1	11,4	10,1	X	X	X	X
ILO-Erwerbslosenquote ¹⁴⁾	10,6	9,8	8,3	7,2	X	X	X	X

1) Jahresdurchschnitte.– 2) Eigene Schätzung. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.– 3) Personen im erwerbsfähigen Alter, die ihren Wohnort in Deutschland haben (Inländerkonzept).– 4) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 5) Abgrenzung nach der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).– 6) Saldo aus erwerbstätigen Einpendlern aus dem Ausland / Auspendlern in das Ausland.– 7) Erwerbstätige Personen, die einen Arbeitsplatz in Deutschland haben, unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept).– 8) Quelle: IAB.– 9) Quelle: BA.– 10) Erläuterungen siehe Ziffern 454 f. und Anhang IV C, offene und verdeckte Arbeitslosigkeit, Seiten 468 ff.– 11) Für eine Beschäftigung von voraussichtlich mehr als sieben Kalendertagen.– 12) Registriert Arbeitslose in vH an allen zivilen Erwerbspersonen (abhängig zivile Erwerbspersonen, Selbstständige, mithelfende Familienangehörige).– 13) Registriert (offene) und verdeckt Arbeitslose in vH der Erwerbstätigen (Inländerkonzept) abzüglich der Differenz zwischen den registrierten Arbeitslosen und den Erwerbslosen (ILO-Definition) einschließlich offen und verdeckt Arbeitslose abzüglich subventioniert Beschäftigte (Inländerkonzept).– 14) Erwerbslose in vH der Erwerbspersonen.

Daten zur Tabelle

Die Anzahl der **geringfügig entlohnt Beschäftigten**, das heißt die Summe aus ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit einem geringfügig entlohnten Nebenjob, nahm im Jahresmittel um insgesamt 2,2 vH gegenüber dem Vorjahr zu. Jedoch beruhte dieser weitere Anstieg allein auf der erneuten Zunahme der Anzahl der im Nebenjob geringfügig entlohnt Beschäftigten, die nur über ihre Haupttätigkeit in die Erwerbstätigenrechnung eingehen. Deren Zahl stieg im Vorjahresvergleich um 8,6 vH an. Die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten, die für die Erwerbstätigenrechnung relevant sind, nahm dagegen im Jahresmittel um 0,4 vH auf 2,23 Millionen Personen ab.

Die Zahl der **Selbstständigen** verharrte im Jahresdurchschnitt 2008 in Deutschland mit 4,46 Millionen Personen in etwa auf dem Niveau des Vorjahres. Hier machte sich immer mehr der seit dem Jahr 2006 zu beobachtende Rückgang der geförderten Selbstständigkeit bemerkbar.

446. Die Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Absatz 3 SGB II sind zahlenmäßig das mit Abstand bedeutendste arbeitsmarktpolitische Instrument im Rechtskreis des SGB II. Im Jahresmittel 2008 gab es knapp 310 000 Arbeitsgelegenheiten. Gegenüber dem Vorjahr war dies ein Rückgang um 3,5 vH (Ziffer 500). Die **geförderte Erwerbstätigkeit** nach dem Konzept der Bundesagentur für Arbeit belief sich im Jahresdurchschnitt 2008 auf rund 683 000 Personen. Dies entspricht einem Rückgang um fast 50 000 Personen gegenüber dem Vorjahr.

447. Das geleistete **Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen** erhöhte sich im laufenden Jahr um 1,6 vH und nahm damit etwas stärker zu als die Erwerbstätigenzahl. Die geleistete Arbeitszeit je Erwerbstätigen stieg im Vergleich zum Vorjahr um 0,3 vH. Ausschlaggebend hierfür war, dass im Jahr 2008 fast drei Arbeitstage mehr zur Verfügung standen als im Jahr 2007.

448. Die **tatsächliche jährliche Arbeitszeit** der Erwerbstätigen nahm nach Informationen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2007 um 2,7 vH auf 1 433 Stunden ab. Somit setzte sich der Trend der neunziger Jahre in abgeschwächter Form fort. Dabei hat sich die Arbeitszeit der Selbstständigen und mithelfenden Familienangehörigen im gleichen Zeitabschnitt um 8,0 vH auf 2 068 Stunden und die der beschäftigten Arbeitnehmer um 2,4 vH auf 1 354 Stunden verringert.

Zwischen den Jahren 2000 und 2007 ging die Arbeitszeit der Arbeitnehmer in Ostdeutschland mit 5,7 vH wesentlich stärker zurück als in Westdeutschland mit 1,5 vH. Hauptursachen für den stärkeren Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden in Ostdeutschland waren unter anderem Anpassungen der tariflichen Wochenarbeitszeit an Westverhältnisse und der stärkere Anstieg der Teilzeitquote.

449. Bei den der Bundesagentur gemeldeten **offenen Stellen** war im Jahr 2008 ausgehend von einem hohen Niveau eine rückläufige Tendenz zu beobachten, die ebenfalls die Verlangsamung der Dynamik am Arbeitsmarkt widerspiegelt. Im Jahresmittel 2008 belief sich der Bestand an gemeldeten Stellen auf rund 580 000 Stellen. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies einen Rückgang um 6,8 vH. Die ungeförderten Stellen für „normale“ sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, die ein besserer Indikator für die Einstellungsbereitschaft der Betriebe sind,

waren im Jahresverlauf ebenfalls rückläufig und nahmen jahresdurchschnittlich um 6,8 vH auf etwa 360 000 Stellen ab.

450. Die Anzahl der Erwerbspersonen, die sich aus den Erwerbstätigen und den Erwerbslosen zusammensetzen, nahm um rund 38 000 Personen zu. Das **Erwerbspersonenpotenzial**, das sich als Summe aus Erwerbspersonen und Stiller Reserve ergibt (Ziffer 456), sank nach Berechnungen des IAB im laufenden Jahr um 76 000 Personen gegenüber dem Vorjahr. Während in Westdeutschland die nach wie vor zunehmende Erwerbsneigung und ein positiver Wanderungs- und Pendlersaldo den demografiebedingten Rückgang ausglich, sodass insgesamt das Angebot an Arbeitskräften in Westdeutschland gegenüber dem Vorjahr etwas zugenommen hat, wirkten in Ostdeutschland alle drei Faktoren potenzialmindernd und senkten dort das Erwerbspersonenpotenzial um 110 000 Personen.

2. Rückgang der Arbeitslosigkeit setzt sich fort

451. Nachdem die **registrierte Arbeitslosigkeit** bereits in den letzten beiden Jahren stark zurückgegangen war, entwickelte sie sich im Jahr 2008 nochmals erfreulich, und es war erneut ein beachtlicher Rückgang zu verzeichnen. Allerdings ließ die Dynamik im Jahresverlauf deutlich nach, und zum Jahresende zeichnete sich eine Stabilisierung des Niveaus der Arbeitslosigkeit in Deutschland ab (Schaubild 60, Seite 272). Im Jahresdurchschnitt 2008 waren 3,27 Millionen Menschen registriert arbeitslos. Im Vorjahresvergleich bedeutet dies einen Rückgang um 508 000 Personen oder 13,5 vH. Wie schon im Vorjahr wurde diese günstige Entwicklung im laufenden Jahr vor allem vom überwiegend konjunkturell bedingten Aufbau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung getragen. Entsprechend verminderte sich die **Arbeitslosenquote** im Jahresdurchschnitt 2008 gegenüber dem Vorjahr deutlich um 1,2 Prozentpunkte auf 7,8 vH. Die Arbeitslosenquote in Westdeutschland sank von 7,5 vH im Jahr 2007 auf 6,4 vH im Jahr 2008 und in Ostdeutschland von 15,1 vH auf 13,1 vH.

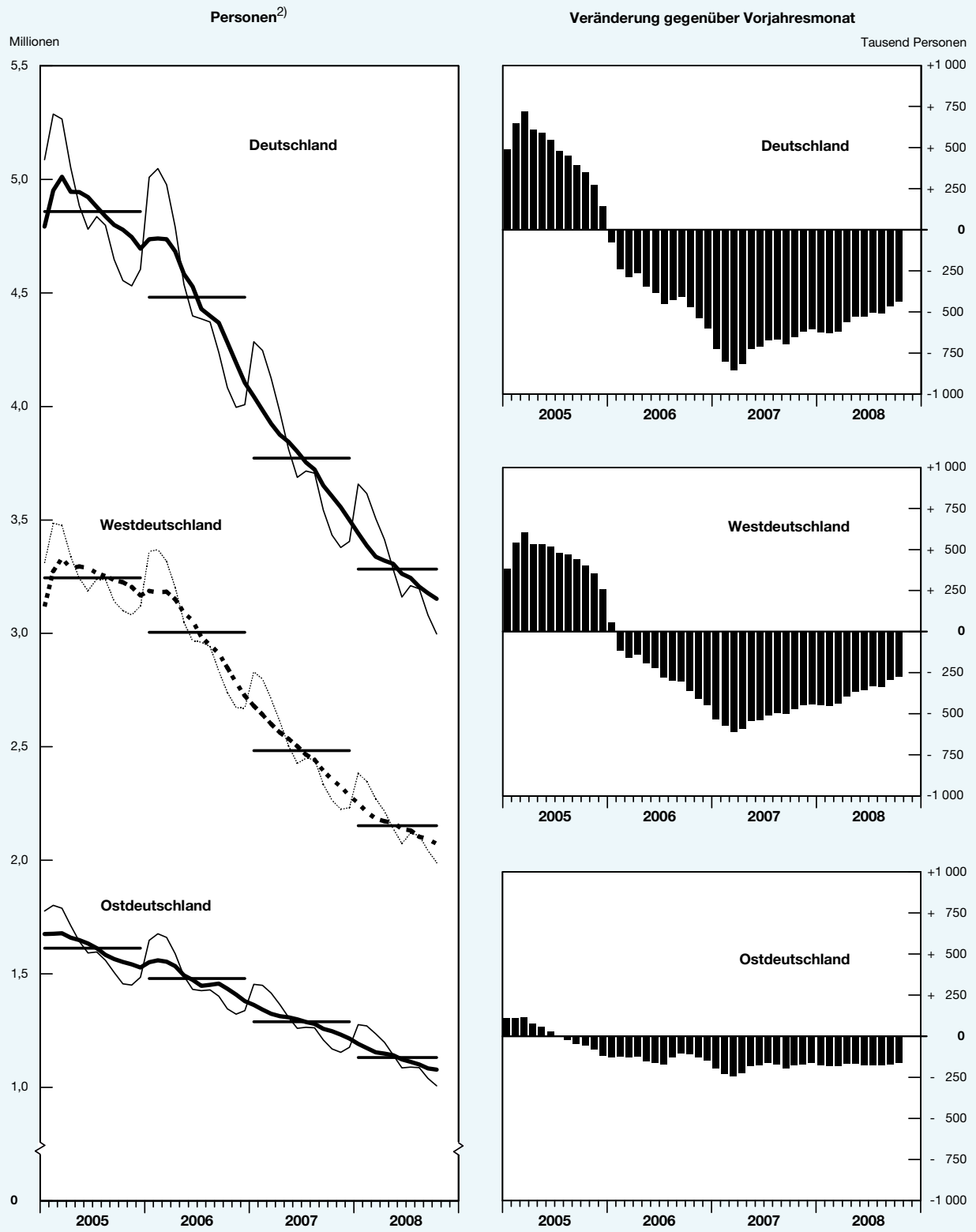
452. Trotz einer grundsätzlich günstigen Entwicklung der **Arbeitslosigkeit in den Rechtskreisen SGB II und SGB III** waren wie in den Vorjahren deutliche Unterschiede zwischen den Rechtskreisen zu beobachten. Im Oktober 2008 waren rund 3,0 Millionen Personen registriert arbeitslos. Das waren 437 000 Personen weniger als vor einem Jahr. Die Zahl der registriert Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III belief sich auf 887 000 Personen. Gegenüber dem vergleichbaren Vorjahresmonat war dies ein Rückgang um 14 vH. Im Rechtskreis des SGB II waren 2,11 Millionen Personen und damit 12 vH weniger als noch vor einem Jahr arbeitslos (Schaubild 61, Seite 273).

Deutliche Unterschiede zwischen den beiden Rechtskreisen gibt es ferner in Bezug auf die Höhe und die Art der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit: Während im Rechtskreis des SGB III nach Berechnungen des IAB im ersten Halbjahr 2008 die monatliche Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit – das heißt die Summe der Abgänge bezogen auf den Vormonatsbestand –, die als Abgangswahrscheinlichkeit interpretiert werden kann, im Durchschnitt 27,1 vH betrug und damit mehr als drei Prozentpunkte höher war als im ersten Halbjahr 2007, belief sich die monatliche Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB II im Durchschnitt der ersten sechs Monate

Schaubild 60

Entwicklung der registrierten Arbeitslosigkeit

— Jahresdurchschnitte¹⁾

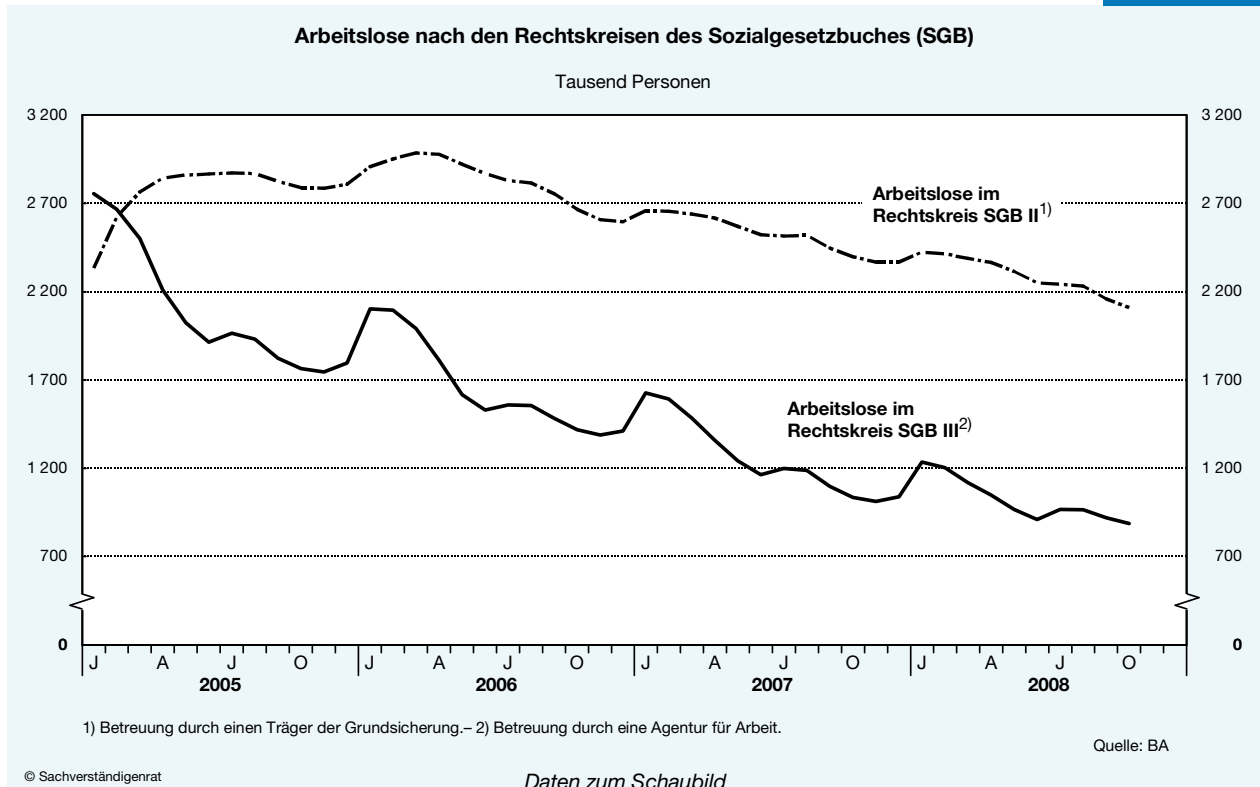


1) 2008: Eigene Schätzung.– 2) Dünne Linien: Grundzahlen; dicke Linien: Saisonbereinigte Werte; Bereinigung nach dem Census-Verfahren X-12-ARIMA, Version 0.2.8.

Quelle: BA

lediglich auf 11,6 vH und verblieb damit in etwa auf dem Vorjahresniveau. Die entsprechenden monatlichen Abgangsraten aus der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt beliefen sich im ersten Halbjahr 2008 im Durchschnitt auf 14,9 vH (SGB III) beziehungsweise 3,1 vH (SGB II).

Schaubild 61



Nach Berechnungen des IAB wurden auch die **Bewegungen zwischen den Rechtskreisen** von der positiven konjunkturellen Entwicklung beeinflusst: Im ersten Halbjahr 2008 wechselten rund 140 000 Personen aus dem Rechtskreis des SGB III in das System der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Im Vergleich mit dem ersten Halbjahr 2007 bedeutet dies eine Abnahme um 27,5 vH. Im gesamten Jahr 2007 wechselten per Saldo 340 000 Personen in den Rechtskreis des SGB II.

Unterschiede zwischen den beiden Rechtskreisen gibt es auch hinsichtlich der schulischen **Qualifikation** der Arbeitslosen, wie sich mit Hilfe der Arbeitslosenstatistik anhand des Merkmals Schulabschluss beobachten lässt. Im März 2008 hatten 21,5 vH der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II keinen Schulabschluss, 42,5 vH verfügten über einen Hauptschulabschluss, 24,9 vH über einen mittleren Schulabschluss und 8,9 vH über ein Abitur oder eine (Fach-)Hochschulreife. Im Rechtskreis des SGB III hatten dagegen nur 6,9 vH der Arbeitslosen keinen Schulabschluss, 38,7 vH einen Hauptschulabschluss, 36,4 vH die Mittlere Reife und 17,2 vH Abitur oder (Fach-)Hochschulreife.

453. Die vom Statistischen Bundesamt monatlich erhobene **Zahl der Erwerbslosen** nach dem Labour-Force-Konzept der International Labour Organization (ILO) ging im Jahr 2008 gegenüber dem Vorjahr um knapp 500 000 Personen auf 3,11 Millionen Personen zurück. Die ILO-Erwerbs-

losenquote belief sich im Jahresdurchschnitt auf 7,2 vH und lag damit um 1,1 Prozentpunkte unter der des Jahres 2007.

454. Die Konzepte der Erwerbslosigkeit und der registrierten Arbeitslosigkeit blenden zahlreiche Menschen aus, die ebenfalls beschäftigungslos sind, gleichwohl aber dem Arbeitsmarkt prinzipiell zur Verfügung stehen, wie etwa Teilnehmer an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Deshalb gibt es **weitergehende Messansätze der Unterbeschäftigung**, wie beispielsweise das der verdeckten Arbeitslosigkeit, welches der Sachverständigenrat quantifiziert, oder das der Stillen Reserve seitens des IAB. Im Hinblick auf die erwähnte aktive Arbeitsmarktpolitik ist hierbei der Umfang der geförderten Erwerbstätigkeit von Relevanz, den die Bundesagentur für Arbeit ermittelt (Ziffer 446).

455. Die **verdeckte Arbeitslosigkeit** beinhaltet alle Personen, die aufgrund eines bestimmten arbeitsmarktpolitischen Instruments oder einer sonstigen staatlichen Leistung nicht als registriert arbeitslos gelten, obwohl sie keiner Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt mit einem entsprechenden Markteinkommen nachgehen (JG 2007 Ziffer 464 und Anhang IV.C). Im Jahr 2008 nahm die verdeckte Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Vorjahr um 6,3 vH ab. Im Jahresmittel lag sie bei rund 1,19 Millionen Personen. Der deutliche Rückgang der verdeckten Arbeitslosigkeit in diesem Jahr war insbesondere auf die kräftige Abnahme der nicht erwerbstätigen Maßnahmeteilnehmer infolge der Ende vergangenen Jahres ausgelaufenen Regelung des § 428 SGB III über das Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen für Arbeitnehmer, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, zurückzuführen.

456. Die Stille Reserve ist ein wichtiger Bestandteil des Erwerbspersonenpotenzials, das vom IAB als Maß für das Arbeitskräfteangebot ermittelt wird (JG 2007 Ziffer 467). Sie setzt sich zusammen aus Personen, die aufgrund der Teilnahme an einer bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahme weder als arbeitslos noch als erwerbstätig in der Statistik geführt werden (**Stille Reserve in Maßnahmen**), und Personen, die bei schwieriger konjunktureller Lage dem Arbeitsmarkt wegen mangelnder Perspektive nicht mehr oder noch nicht zur Verfügung stehen, bei einer Verbesserung der Arbeitsmarktlage aber bereit und fähig wären, Arbeit anzubieten (**Stille Reserve im engeren Sinne**).

Nach den Schätzungen des IAB betrug die Stille Reserve im abgelaufenen Jahr etwas weniger als 1,22 Millionen Personen; das ist ein Rückgang um rund 140 000 Personen gegenüber dem Vorjahr. Auf die Stille Reserve in Maßnahmen entfielen rund 681 000 Personen, auf die Stille Reserve im engeren Sinne etwa 534 000 Personen.

Dauer und Betroffenheit von Arbeitslosigkeit im Jahr 2007

457. Der Kreis der Arbeitslosen in einer Volkswirtschaft ist nicht homogen. Arbeitslosenquoten und Arbeitslosigkeitsdauer divergieren beispielsweise nach Geschlecht und Alter. Ebenso existieren deutliche Unterschiede hinsichtlich der sogenannten Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, das heißt der Wahrscheinlichkeit, in einem bestimmten Zeitraum mindestens einmal arbeitslos zu werden. Sinnvollerweise verwendet man für die nachfolgenden Ausführungen Jahresergebnisse.

458. Die **Arbeitslosenquoten**, bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen, beliefen sich in Deutschland im Durchschnitt des Jahres 2007 für Frauen auf 9,6 vH und für Männer auf 8,5 vH. Für beide Geschlechter nimmt die Arbeitslosenquote mit dem Alter tendenziell zu (Tabelle 26).

Eine Differenzierung nach dem Alter ist mit den Zahlen der Bundesagentur für Arbeit nicht möglich. Stattdessen wurden daher hilfswise Arbeitslosenquoten nach Altersgruppen auf Basis einer eingeschränkten Bezugsgröße von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen ermittelt.

Tabelle 26

Strukturdaten zur Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen und Geschlecht

Jahresdurchschnitte 2007

Geschlecht	Alter			
	insgesamt	unter 25 Jahren	25 bis unter 50 Jahren	50 bis unter 65 Jahren
Arbeitslosenquoten¹⁾ (vH)				
Insgesamt	12,3	11,2	11,9	14,0
Männer	11,4	11,5	11,0	12,6
Frauen	13,3	10,9	13,1	15,5
Abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit²⁾ (Wochen)				
Insgesamt	42,1	16,1	42,4	68,1
Männer	39,1	15,6	40,3	62,3
Frauen	45,7	16,9	45,1	74,4
Betroffenheit von Arbeitslosigkeit¹⁾³⁾ (vH)				
Insgesamt	15,2	36,2	14,6	10,7
Männer	15,1	38,5	14,2	10,5
Frauen	15,2	33,5	15,0	10,8

1) Arbeitslose im Jahresdurchschnitt 2007 im Verhältnis zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen im Juni 2006.–

2) Die Auswertungen basieren ausschließlich auf den Daten aus den IT-Fachverfahren der Bundesagentur für Arbeit (ohne zugelassene kommunale Träger).– 3) Arbeitslosenquote im Verhältnis zur Dauer der Arbeitslosigkeit bezogen auf 52 Wochen.

Quelle: BA

Daten zur Tabelle

459. Die **abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit** zeigt nach Geschlecht und Alter deutliche Unterschiede. Frauen benötigten mit einer Dauer von im Mittel 45,7 Wochen knapp 7 Wochen länger als Männer, bis sie ihre Arbeitslosigkeit beendeten. Die kürzeste Dauer wurde für männliche Arbeitslose unter 25 Jahren mit 15,6 Wochen, die längste für weibliche Arbeitslose zwischen 50 bis unter 65 Jahren mit 74,4 Wochen gemessen.

460. In einem stationären Zustand ist die Arbeitslosenquote das Produkt aus der (durchschnittlichen) abgeschlossenen Dauer der Arbeitslosigkeit in Wochen und der **Betroffenheit von Arbeitslosigkeit**, das heißt der Anzahl der Fälle von Arbeitslosigkeit in Relation zur Erwerbspersonenzahl, pro Woche. Entsprechend lässt sich für die unterschiedlichen Gruppen die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, gemessen in vH pro Woche, aus den Arbeitslosenquoten – wiederum anhand der Bezugsgröße aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen einer bestimmten Gruppe – und der abgeschlossenen Dauer der Arbeitslosigkeit folgendermaßen ableiten:

$$\text{Betroffenheit} = \frac{\text{Arbeitslosenquote}}{\text{Dauer der Arbeitslosigkeit}} * 52$$

Zwischen den verschiedenen Altersgruppen gibt es beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit. So waren im Durchschnitt des Jahres 2007 bei den 15- bis unter 25-jährigen Erwerbspersonen 36,2 vH zumindest zeitweise im Arbeitslosenbestand. Bei den 25- bis unter 50-Jährigen und den 50- bis unter 65-Jährigen fiel die Betroffenheit mit 14,6 vH beziehungsweise 10,7 vH deutlich niedriger aus. Zwischen Männern und Frauen unterscheidet sich die Betroffenheit in den Altersgruppen 25 bis unter 50 Jahre und 50 bis unter 65 Jahre nur wenig; die Betroffenheit der Frauen liegen dort leicht über der der Männer. Markanter ist der Unterschied in der Altersgruppe der 15- bis unter 25-Jährigen, der zu Gunsten der Frauen ausfällt.

461. Neben der Ermittlung der abgeschlossenen **Dauer der Arbeitslosigkeit** gibt es eine weitere Möglichkeit, die Dauer der Arbeitslosigkeit zu messen. Zu einem bestimmten Stichtag kann man die Zeit der Arbeitslosigkeit, die bis zu diesem Zeitpunkt verstrichen ist, ermitteln. Diese sogenannte bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit unterscheidet sich in der Praxis erheblich von der abgeschlossenen Dauer der Arbeitslosigkeit (Tabelle 27).

Tabelle 27

Dauer der Arbeitslosigkeit in Deutschland nach Rechtskreisen

Durchschnitt in Wochen

	Insgesamt		Alter						Geschlecht			
			unter 25 Jahren		25 bis unter 50 Jahren		50 bis unter 65 Jahren		Männer		Frauen	
	bisherige Dauer	abgeschlossene Dauer	bisherige Dauer	abgeschlossene Dauer	bisherige Dauer	abgeschlossene Dauer	bisherige Dauer	abgeschlossene Dauer	bisherige Dauer	abgeschlossene Dauer	bisherige Dauer	abgeschlossene Dauer
	Insgesamt¹⁾²⁾											
2005	63,4	38,4	20,3	18,7	59,9	39,6	94,1	60,6	61,7	36,3	65,4	41,1
2006	68,7	40,4	22,0	18,7	64,7	41,6	98,9	61,9	66,6	38,6	71,1	42,9
2007	71,4	42,1	20,0	16,1	67,0	42,4	103,1	68,1	68,3	39,1	74,4	45,7
	Rechtskreis SGB III											
2005	44,4	27,7	15,7	15,1	36,1	26,6	74,9	46,3	32,4	23,3	57,0	33,9
2006	48,9	26,3	14,4	13,6	37,7	23,7	80,6	46,0	34,3	21,4	62,4	32,7
2007	50,1	27,6	13,7	12,4	37,7	23,3	86,3	53,7	34,3	20,4	63,6	35,4
	Rechtskreis SGB II¹⁾											
2005	80,0	56,1	25,6	24,1	76,9	61,1	117,0	89,9	85,0	58,4	73,6	53,1
2006	82,3	56,9	28,6	24,7	79,3	60,6	118,0	86,7	86,0	58,1	77,9	55,1
2007	83,6	57,0	26,3	20,7	79,7	59,4	117,1	86,6	85,3	57,0	81,7	57,0

1) Die Auswertungen basieren ausschließlich auf Daten aus den IT-Fachverfahren der Bundesagentur für Arbeit (ohne zugelassene kommunale Träger). – 2) Rechtskreisübergreifend.

Quelle: BA

Daten zur Tabelle

Über die letzten Jahre hinweg hat die durchschnittliche abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit mit Ausnahme bei den jüngeren Personen (unter 25 Jahren) in allen hier betrachteten soziodemografischen Gruppen zugenommen. Die gleiche Entwicklungsrichtung zeigt sich auch für die bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit. Dabei fällt die bisherige Arbeitslosendauer deutlich höher aus als die abgeschlossene Dauer. Hauptgrund hierfür ist, dass die Arbeitslosen mit einer langen Dauer von Arbeitslosigkeit im Stichtagsbestand überrepräsentiert sind, weil die Wahrscheinlichkeit, in

die Stichtagserhebung einbezogen zu werden, umso größer ist, je länger die Arbeitslosigkeit andauert. Die zuletzt gemessenen Zunahmen sind Auswirkungen des Aufschwungs: Wenig neue Arbeitslose mit einer kurzen Dauer kommen hinzu, Arbeitslose mit einer relativ kurzen Dauer finden schneller eine Arbeit und sind damit im Bestand weniger stark repräsentiert. Dagegen verbleiben relativ mehr Personen mit einer langen Dauer im Bestand.

Sowohl bei der abgeschlossenen Dauer als auch bei der bisherigen Dauer werden für Männer niedrigere Werte als für Frauen ausgewiesen. Der Abstand zwischen den Geschlechtern hat sich in den letzten Jahren kaum verändert.

3. Grundsicherung für Arbeitsuchende: Hohe Hilfequote trotz Rückgangs der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen

462. Die Zahl der **Empfänger von Arbeitslosengeld II** und die der **Bedarfsgemeinschaften** gingen im Jahr 2008 abermals zurück. In diesem Jahr gab es durchschnittlich 5,02 Millionen erwerbsfähige Hilfebedürftige in 3,57 Millionen Bedarfsgemeinschaften. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies einen Rückgang um fast 260 000 Personen beziehungsweise um rund 150 000 Bedarfsgemeinschaften.

463. Informationen der Bundesagentur für Arbeit über die **soziodemografische Struktur der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen** und deren Entwicklung seit dem Jahr 2005 liegen für den Berichtsmonat März 2008 vor. Demnach gab es rund 5,17 Millionen erwerbsfähige Hilfebedürftige in Deutschland, von denen 51,1 vH weiblich und 48,9 vH männlich waren.

464. Mittels der sogenannten **Hilfequote** – das heißt der Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen innerhalb einer bestimmten Bevölkerungsgruppe bezogen auf die Gesamtzahl der Personen dieser Bevölkerungsgruppe – lassen sich Aussagen bezüglich der unterschiedlichen Betroffenheit verschiedener Personengruppen machen. Im März 2008 war mit 9,5 vH fast jede zehnte Person im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 bis unter 65 Jahren in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Betroffenheit bei Frauen war mit 9,8 vH etwas größer als bei Männern mit 9,1 vH. Unter den Altersgruppen wiesen Personen zwischen 15 bis unter 25 Jahren mit 10,3 vH die größte Betroffenheit auf, gefolgt von der mittleren Altersgruppe zwischen 25 bis unter 50 Jahren mit 10 vH und der Gruppe der Älteren zwischen 50 bis unter 65 Jahren mit 7,9 vH. Mit 17 vH war der Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen innerhalb der Gruppe der Ausländer fast doppelt so hoch wie unter den Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die eine Hilfequote von 8,6 vH hatten.

465. Auch hinsichtlich des **Erwerbsstatus** gibt es deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Im März 2008 lag der Anteil der Arbeitslosen an allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bei rund 45 vH, wobei 41,3 vH der hilfebedürftigen Frauen und 48,9 vH der männlichen Hilfebedürftigen arbeitslos gemeldet waren. Ursächlich für diesen Unterschied dürfte sein, dass Frauen häufiger wegen der Betreuung dritter Personen (zum Beispiel kleiner Kinder oder pflegebedürftiger Angehöriger) nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Von den oben genannten Altersgruppen hatten die jüngeren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zwischen 15 bis unter 25 Jahren mit 19,4 vH den mit Abstand niedrigsten Anteil an arbeitslos gemeldeten Personen. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine große Personenzahl innerhalb dieser Altersgruppe aufgrund eines Schulbesuchs nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Mit 45 vH

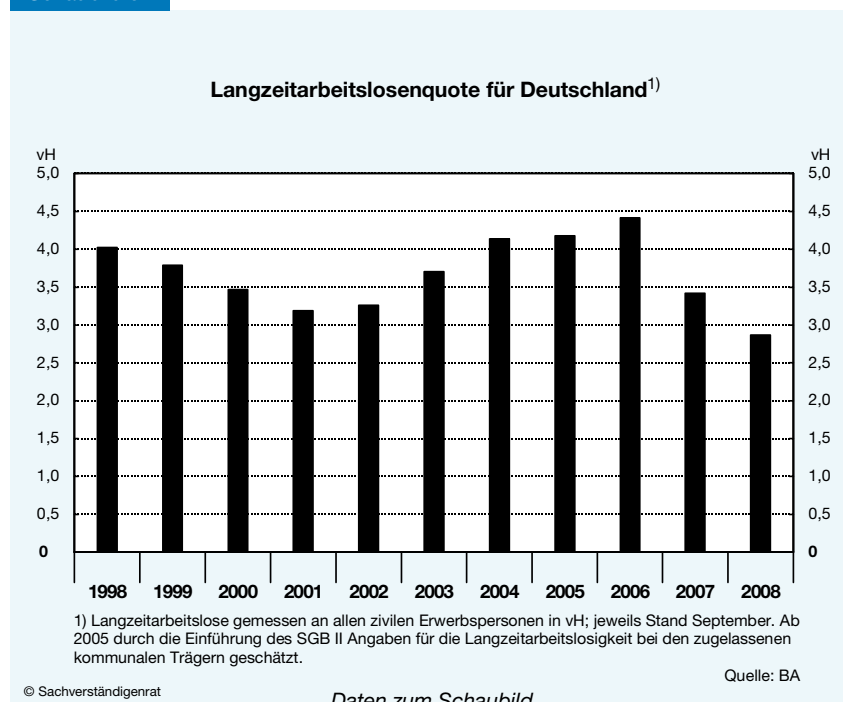
weist die Gruppe der 50-Jährigen bis 65-Jährigen einen um 8,5 Prozentpunkte niedrigeren Arbeitslosenanteil auf als die Altersgruppe zwischen 25 bis unter 50 Jahren, was auch auf die Inanspruchnahme der Regelungen des § 428 SGB III in Verbindung mit dem § 65 SGB II zurückzuführen sein dürfte. Im Vergleich zum Vorjahr zeigen sich für alle betrachteten soziodemografischen Gruppen Rückgänge in der Größenordnung von durchschnittlich 2,0 Prozentpunkte; gegenüber dem März 2005 liegen diese im Durchschnitt bei 14,3 Prozentpunkte, wobei insbesondere die Entwicklung bei der Gruppe der älteren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (50-bis unter 65-Jährigen) mit Rückgängen von 4,4 Prozentpunkte beziehungsweise 16,2 Prozentpunkte auffällig ist.

466. Nach den Ergebnissen zur **Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen** für den März 2008 hatten rund 1,30 Millionen oder 25,2 vH der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit. Davon erzielten 45,9 vH ein Bruttoeinkommen, das über der Geringfügigkeitsgrenze von mehr als 400 Euro im Monat lag. Im Vergleich zum Vorjahresmonat hat der Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit um 4,0 Prozentpunkte und gegenüber dem März 2005 um 8,4 Prozentpunkte zugenommen, darunter der mit einem Bruttoeinkommen von mehr als 400 Euro im Monat um 1,3 Prozentpunkte beziehungsweise 4,2 Prozentpunkte.

4. Langzeitarbeitslosigkeit: Anhaltendes Problem trotz deutlichen Rückgangs

467. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist im Jahr 2008, wie schon in den beiden Vorjahren, weiter deutlich zurückgegangen. Die registrierte **Langzeitarbeitslosenquote**, das heißt der Anteil der registrierten Langzeitarbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen, belief sich im September 2008 auf etwas weniger als 2,9 vH und war damit um rund 0,5 Prozentpunkte niedriger als noch vor einem Jahr (Schaubild 62).

Schaubild 62



Im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 wurde das Ausmaß der versteckten Arbeitslosigkeit im System der Sozialhilfe offen gelegt. Infolgedessen sind die Langzeitarbeitslosenquoten vor der Hartz IV-Reform nur eingeschränkt mit denen danach vergleichbar. Für eine Analyse des gesamten Ausmaßes der Langzeitarbeitslosigkeit und deren Entwicklung über einen längeren Zeitraum hinweg wurde von der Bundesagentur für Arbeit ab dem Jahr 2005 die Langzeitarbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB II geschätzt, da nach Dauer differenzierte Angaben von den zugelassenen kommunalen Trägern der Bundesagentur noch nicht vorliegen. Daher weichen die hier verwendeten Ergebnisse zur Langzeitarbeitslosigkeit von den veröffentlichten Angaben in der monatlichen Berichterstattung der Bundesagentur für Arbeit ab, die ausschließlich auf Auswertungen aus den IT-Fachverfahren beruhen.

468. Der **Anteil der registrierten Langzeitarbeitslosen** an allen registrierten Arbeitslosen belief sich im September 2008 auf 37,4 vH und war damit um 3,0 Prozentpunkte niedriger als vor einem Jahr. Im Vorjahr war bereits ein Rückgang in ähnlicher Größenordnung zu verzeichnen gewesen. Die sowohl absoluten als auch relativen Rückgänge der Langzeitarbeitslosigkeit in den letzten beiden Jahren entsprechen laut Angaben der Bundesagentur für Arbeit dem bereits in der Vergangenheit zu beobachtenden Muster, dass die Langzeitarbeitslosigkeit verzögert auf eine konjunkturelle Verbesserung der wirtschaftlichen Situation reagiert. Allerdings fiel der Rückgang deutlich stärker aus als in vergleichbaren Jahren. So ging der Anteil der registrierten Langzeitarbeitslosen im September 1999 gegenüber dem entsprechenden Vorjahresmonat um 1,6 Prozentpunkte zurück, und im Jahr 2000 stieg er um 0,8 Prozentpunkte an.

469. Als **langzeitarbeitslos** werden Personen bezeichnet, die seit mindestens einem Jahr arbeitslos sind. Dabei darf Langzeitarbeitslosigkeit nicht mit der Zugehörigkeit zum Rechtskreis des SGB II gleichgesetzt werden (JG 2007 Ziffer 499). Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass bei der statistisch erfassten Langzeitarbeitslosigkeit nur bis zu sechswöchige Zeiten der Nichterwerbstätigkeit und die Teilnahme an einer Trainingsmaßnahme nicht zur Unterbrechung einer Arbeitslosigkeitsepisode führen. Nimmt hingegen ein Arbeitsloser – unabhängig davon, ob er kürzer oder länger als ein Jahr registriert arbeitslos gemeldet ist – an einer anderen Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik als an einer Trainingsmaßnahme teil oder ist er auch nur kurzfristig beschäftigt, so wird seine Arbeitslosigkeitsepisode statistisch unterbrochen. Nach Beendigung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme oder der kurzfristigen Beschäftigung beginnt eine neue Arbeitslosigkeitsepisode und die Berechnung der Dauer der Arbeitslosigkeit fängt wieder bei Null an.

470. Eine Betrachtung der **Abgänge aus der Arbeitslosigkeit** anhand von Daten des IAB – wie sie der Sachverständigenrat bereits im Vorjahr präsentiert hat (JG 2007 Ziffer 501 und Tabelle 50) – ermöglicht eine genauere Darstellung der Gründe, die zur Beendigung der Arbeitslosigkeit oder der Langzeitarbeitslosigkeit geführt haben. Die aktuelle Untersuchung bestätigt die Ergebnisse aus dem Vorjahr (Tabelle 28, Seite 280).

Die Abgänge aus der Langzeitarbeitslosigkeit haben im Vergleich zu früheren Jahren zugenommen. Die arbeitsmarktpolitisch noch bedeutsameren Abgänge der Langzeitarbeitslosen in die Erwerbstätigkeit, das heißt in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt, sind ebenfalls höher als früher. In den Jahren 2006 und 2007 haben durchschnittlich pro Monat 47 000 Personen oder 3,1 vH den Wechsel aus der Langzeitarbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit vollzogen. Von Januar bis August 2008 waren es 37 000 Personen oder 3,2 vH. Dagegen lag die Abgangsquote aus der Lang-

zeitarbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit in den Jahren 1998 bis 2004 durchschnittlich bei 2,3 vH. Ein Einfluss des konjunkturellen Umfelds ist für diesen Beobachtungszeitraum kaum auszumachen. Ursächlich für die höheren Abgangsquoten aus der Langzeitarbeitslosigkeit ist die Verdoppelung der Abgangsquote in den zweiten Arbeitsmarkt auf durchschnittlich 1,2 vH pro Monat in den Jahren 2006 und 2007. Dieser kräftige Anstieg ist vor allem auf die Vergabe von Arbeitsgelegenheiten seit der Hartz IV-Reform zurückzuführen. Analog ist aber auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die in den ersten Arbeitsmarkt wechseln, um etwa 0,2 Prozentpunkte angestiegen, was zumindest eine kleine Verbesserung bei den Beschäftigungschancen Langzeitarbeitsloser erkennen lässt. Gleichzeitig führt es aber vor Augen, wie schwierig die Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen auf dem ersten Arbeitsmarkt ist.

Tabelle 28

Abgänge aus der Arbeitslosigkeit ¹⁾ Abgangsquoten in vH									
Zeitraum	Langzeitarbeitslose ²⁾				Arbeitslose ²⁾				Nachrichtlich: Langzeitarbeitslose ⁴⁾
	insgesamt	darunter:			insgesamt	darunter:			
		1. Arbeitsmarkt	2. Arbeitsmarkt	Maßnahmen der AAMP ³⁾		1. Arbeitsmarkt	2. Arbeitsmarkt	Maßnahmen der AAMP ³⁾	
1998	8,9	1,6	1,0	0,7	14,7	5,1	0,7	1,1	37,6
1999	8,1	1,7	0,6	0,6	14,7	5,8	0,6	1,0	37,3
2000	8,6	1,7	0,6	0,7	15,2	6,1	0,6	1,2	37,4
2001	8,3	1,6	0,5	0,7	14,6	5,9	0,4	1,0	35,1
2002	8,2	1,6	0,4	0,7	14,4	5,6	0,4	1,0	33,7
2003	7,9	1,8	0,3	0,3	14,4	5,6	0,4	0,5	35,0
2004	8,5	1,7	0,7	1,4	15,4	5,4	0,6	2,2	38,5
2005	8,3	1,7	1,3	1,1	14,3	5,1	1,1	1,8	35,4
2006	9,4	1,8	1,1	1,1	16,5	5,6	1,3	2,1	40,7
2007	11,7	1,9	1,3	1,4	20,1	6,6	1,4	2,9	39,8
2008 ^{a)}	11,7	1,8	1,4	1,4	21,9	7,5	1,5	3,4	37,1

1) Jahresdurchschnitte; ohne die Ergebnisse von zugelassenen kommunalen Trägern und ohne Abgänge wegen Arbeitsunfähigkeit.– 2) Langzeitarbeitslose/Arbeitslose gemessen am Bestand aller Langzeitarbeitslosen/Arbeitslosen.– 3) Abgänge in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen).– 4) Anteil an allen Arbeitslosen.– a) Bis einschließlich August.

Quelle: IAB

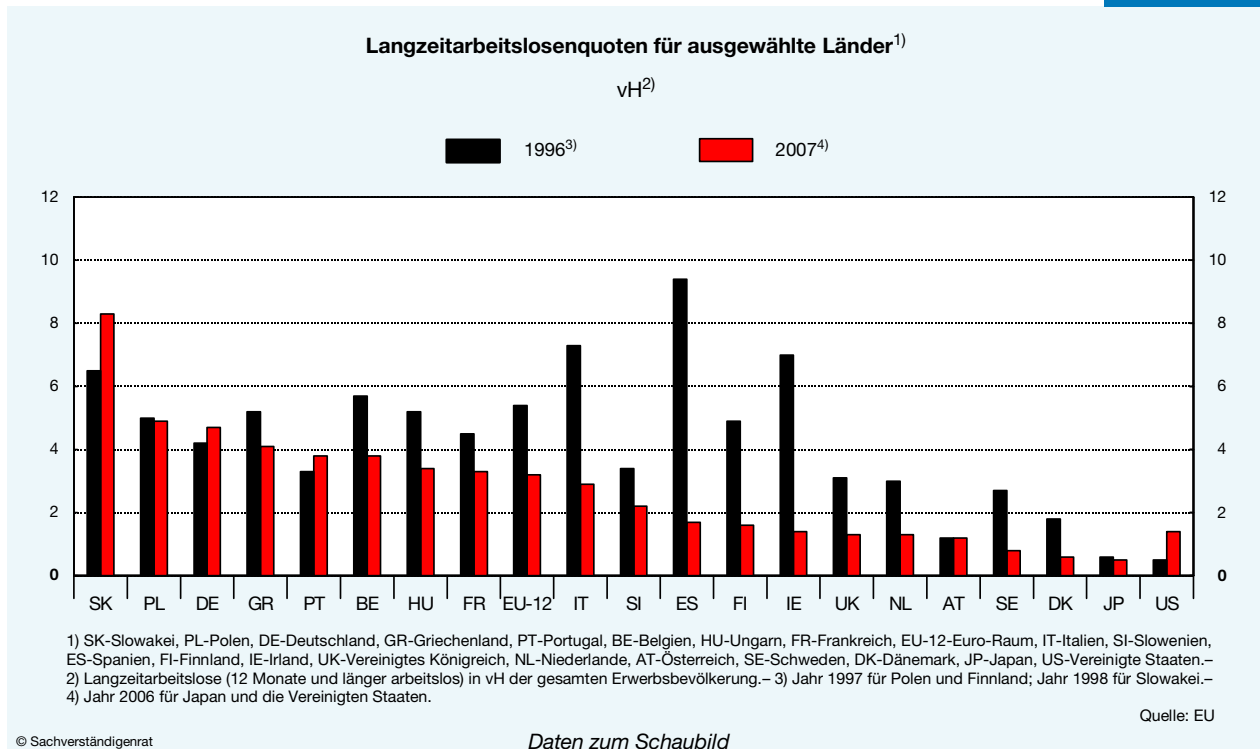
Daten zur Tabelle

471. So erfreulich die Entwicklung sowohl bei der Arbeitslosigkeit als auch bei der Langzeitarbeitslosigkeit in den letzten Jahren gewesen ist, darf sie nicht darüber hinwegtäuschen, dass insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland nach wie vor ein großes Problem darstellt. Unter den Ländern der OECD ist in Deutschland der Umfang der Langzeitarbeitslosigkeit – gemessen als Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen – nach wie vor mit am höchsten (OECD, 2008). Ein Vergleich der Langzeitarbeitslosenquoten für eine Gruppe von ausgewählten Ländern bestätigt diesen Befund (Schaubild 63).

Die hier verwendete Definition der Arbeitslosigkeit stimmt mit den Empfehlungen der International Labour Organisation (ILO) überein. Die für Deutschland in diesem Zusammenhang ausgewiesenen Langzeitarbeitslosenquoten unterscheiden sich daher von denen in Ziffer 280 und Schaubild 62.

Die Langzeitarbeitslosenquote belief sich in Deutschland im Jahr 2007 auf 4,7 vH und war damit deutlich höher als der Durchschnitt der EU-15 Länder und der Eurozone (12 Länder). In der Gruppe der hier betrachteten Länder hatten nur Polen und die Slowakei eine höhere Langzeitarbeitslosenquote.

Schaubild 63



5. Berufsausbildungsstellenmarkt: Stellenüberhang dank guter Konjunktur und demografischer Faktoren

472. Die Lage auf dem Berufsausbildungsstellenmarkt zum 30. September 2008, dem Ende des Berufsberatungsjahres 2007/2008, hat sich weiter verbessert, nachdem bereits im Vorjahr aufgrund des guten konjunkturellen Umfelds eine merkliche Entspannung zu beobachten war. Erstmals seit sieben Jahren gab es am Ende des Berufsberatungsjahres mehr unbesetzte Ausbildungsstellen als unversorgte Bewerber (Tabelle 29, Seite 282). Die Bundesagentur für Arbeit verzeichnete einen merklichen Rückgang der Ausbildungsplatzsuchenden um fast 114 000 Personen, während die Anzahl der verfügbaren Ausbildungsstellen in etwa auf dem Niveau des vorherigen Berufsberatungsjahres lag. Die Bewerberzahlen gingen in beiden Gebietsständen zurück, wobei der relative Rückgang in Westdeutschland weniger stark ausfiel als in Ostdeutschland. Die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge lag Ende September 2008 über dem Vorjahresniveau.

Am Ende des Berufsberatungsjahres 2007/2008 standen rund 14 500 noch unversorgten Bewerbern – rund 18 200 Personen weniger als im Vorjahr – etwa 19 500 unbesetzte Ausbildungsstellen gegenüber, rund 1 100 Stellen mehr als im Vorjahr. Somit ergab sich erstmals seit sieben Jahren bundesweit kein Bewerberüberhang, sondern ein **Stellenüberhang** von 5 028 Berufsausbildungsstellen. Im Berufsberatungsjahr 2006/2007 hatte es noch einen Bewerberüberhang von 14 301 Bewerbern gegeben. Zum Ende des aktuellen Berufsberatungsjahres unterscheidet sich das Ergebnis in den beiden Gebietsständen deutlich: Während es in Westdeutschland einen Stellenüberhang von

Tabelle 29

Berufsausbildungsstellenmarkt in Deutschland¹⁾

		2002/2003	2003/2004 ²⁾	2004/2005 ²⁾	2005/2006 ²⁾³⁾	2006/2007 ²⁾³⁾	2007/2008 ²⁾³⁾
Deutschland							
Im Berichtszeitraum (Oktober bis September)							
Gemeldete Stellen	Personen vH ⁴⁾	546 660 - 6,7	519 899 - 4,9	471 516 - 9,3	459 202 - 2,6	510 377 11,1	511 582 0,2
davon:							
betrieblich besetzbar	Personen	485 207	463 168	422 016	414 416	422 290	432 689
in über-/außerbetrieblichen Einrichtungen ⁵⁾	Personen	61 453	56 731	49 500	44 786	88 087	78 893
Gemeldete Bewerber	Personen vH ⁴⁾	719 571 1,1	736 109 2,3	740 961 0,7	763 097 3,0	733 971 - 3,8	620 209 -15,5
Am Ende des Berichtszeitraums (September)							
Unbesetzte Stellen	Personen	14 840	13 378	12 636	15 401	18 359	19 507
Unversorgte/nicht vermittelte Bewerber	Personen	35 015	44 084	40 504	49 487	32 660	14 479
Stellenüberhang (+) / Bewerberüberhang (-)	Personen	- 20 175	- 30 706	- 27 868	- 34 086	- 14 301	+ 5 028
Westdeutschland							
Im Berichtszeitraum (Oktober bis September)							
Gemeldete Stellen	Personen	427 287	407 351	371 161	360 016	393 866	401 850
davon:							
betrieblich besetzbar	Personen	412 791	394 166	357 849	348 802	355 061	361 360
in über-/außerbetrieblichen Einrichtungen ⁵⁾	Personen	14 496	13 185	13 312	11 214	38 805	40 490
Gemeldete Bewerber	Personen	501 956	522 608	538 075	559 058	547 362	482 113
Am Ende des Berichtszeitraums (September)							
Unbesetzte Stellen	Personen	13 994	12 533	11 786	13 556	15 953	16 664
Unversorgte/nicht vermittelte Bewerber	Personen	22 267	29 319	29 334	33 237	23 077	10 124
Stellenüberhang (+) / Bewerberüberhang (-)	Personen	- 8 273	- 16 786	- 17 548	- 19 681	- 7 124	+ 6 540
Ostdeutschland							
Im Berichtszeitraum (Oktober bis September)							
Gemeldete Stellen	Personen	119 373	112 548	100 355	99 144	116 382	109 503
davon:							
betrieblich besetzbar	Personen	72 416	69 002	64 167	65 572	67 100	71 100
in über-/außerbetrieblichen Einrichtungen ⁵⁾	Personen	46 957	43 546	36 188	33 572	49 282	38 403
Gemeldete Bewerber	Personen	217 615	212 874	202 470	203 708	186 421	137 889
Am Ende des Berichtszeitraums (September)							
Unbesetzte Stellen.....	Personen	846	845	850	1 835	2 338	2 769
Unversorgte/nicht vermittelte Bewerber	Personen	12 748	14 742	11 154	16 240	9 576	4 352
Stellenüberhang (+) / Bewerberüberhang (-)	Personen	- 11 902	- 13 897	- 10 304	- 14 405	- 7 238	- 1 583

1) Quelle: BA. Gesamtbestand an Bewerbern und Ausbildungsstellen, der im BA-eigenen Fachverfahren enthalten ist. Die ausschließlich von den zugelassenen kommunalen Trägern betreuten Bewerber (Ende September 2008 waren es 9 300 Bewerber) und Ausbildungsstellen sind nicht enthalten.– 2) Bedingt durch veränderte Auswertungsverfahren ab dem Berufsberatungsjahr 2003/2004 sind geringfügige Abweichungen gegenüber den bisherigen Veröffentlichungen möglich.– 3) Ab Juli 2005 wurde die Veröffentlichung der Daten über Ratsuchende und Bewerber für Berufsausbildungsstellen in der regionalen Abgrenzung vom Beratungsort auf den Wohnort umgestellt. Mit der Einführung von VerBIS haben sich die Geschäftsprozesse und die Datengrundlagen verändert. Ein Vergleich bei den betrieblichen/außerbetrieblichen Berufsausbildungsstellen mit dem Vorjahr ist eingeschränkt. Durch nicht zuordenbare Daten sowie im Ausland wohnende Bewerber können sich bei regionalen Auswertungen Differenzen zu den Summen für das Bundesgebiet ergeben.– 4) Veränderung gegenüber dem Vorjahreszeitraum.– 5) Gemäß § 241 (2) SGB III und § 102 SGB III (Reha) einschließlich Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (1999 bis 2003), Ausbildungsplatzprogramme Ost und Länderprogramme.

Daten zur Tabelle

6 540 Stellen gab, war in Ostdeutschland ein Bewerberüberhang von 1 583 Personen zu verzeichnen. In beiden Gebietsständen ging die Zahl der Ausbildungsplatzsuchenden zurück, wobei der relative Rückgang in Westdeutschland weniger stark ausfiel als in Ostdeutschland, wo die Zahl der Ausbildungsplatzsuchenden bereits seit mehreren Jahren rückläufig ist. Eine Ursache für die abnehmende Bewerberzahl ist der demografische Wandel; im aktuellen Schulentslassungsjahr hat die Zahl der Schulabgänger abgenommen und infolge dessen auch die Zahl der Ausbildungsplatzsuchenden aus diesem Jahrgang. Neben dem guten konjunkturellen Umfeld, das die Situation auf dem Berufsausbildungsstellenmarkt in diesem Jahr noch einmal begünstigte, trug die demografische Entwicklung dazu bei, dass es am Ende des Berufsberatungsjahres erstmals wieder zu einem Stellenüberhang kam.

473. Bis Ende September 2008 wurden im Bereich der Industrie- und Handelskammern 3,5 vH Ausbildungsverträge mehr als im Vorjahr neu abgeschlossen; dies entspricht einer Zunahme um rund 11 600 Verträge. Im Handwerk und bei den Freien Berufen kam es dagegen zu leichten Rückgängen in Höhe von 1,6 vH beziehungsweise 0,2 vH. Nach Angaben der Partner des Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland stieg die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge in der Gesamtwirtschaft um 1,7 vH gegenüber dem Vorjahr auf rund 540 000 Verträge.

474. Im August 2008 hat die Politik mit dem **Ausbildungsbonus** ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument geschaffen, das es jungen Menschen, die schon länger einen Ausbildungsplatz suchen, erleichtern soll, einen solchen zu finden. Der Ausbildungsbonus sieht finanzielle Zuschüsse für Unternehmen – gestaffelt in Höhe von insgesamt 4 000 Euro, 5 000 Euro oder 6 000 Euro – vor, die einen Altbewerber ohne Schulabschluss, mit einem Sonderabschluss oder einem Hauptschulabschluss auf einem zusätzlich angebotenen Ausbildungsplatz ausbilden, oder für die zusätzliche Ausbildung einer lernbeeinträchtigten oder sozial benachteiligten jungen Person, die im Vorjahr oder früher die allgemein bildende Schule verlassen hat. Zudem kann für Altbewerber mit einem mittleren Schulabschluss oder bei Altbewerbern mit höheren Schulabschlüssen, die sich seit mehr als zwei Jahren vergeblich um eine berufliche Ausbildung bemühen, der Ausbildungsbonus als Ermessensleistung gezahlt werden. Die Auszahlung der finanziellen Zuschüsse erfolgt in zwei Teilbeiträgen, je zur Hälfte nach Ablauf der Probezeit und nach Zulassung zur Abschlussprüfung. Durch die Zielgruppenorientierung bei den Ausbildungsplatzbewerbern dürfte die Gefahr der Mitnahmeeffekte begrenzt sein, auch wenn nicht auszuschließen ist, dass die Möglichkeit, in bestimmten Fällen den Ausbildungsbonus als Ermessensleistung zu bezahlen, dazu führen könnte, dass Unternehmen Bewerber mit relativ schlechten Noten generell nur noch einstellen, wenn sie eine Förderung erhalten. Darüber hinaus könnte es passieren, dass diese Bewerber nicht mehr unmittelbar nach ihrem Schulabschluss eingestellt werden, sondern erst in den folgenden Jahren, nachdem sie den Altbewerber-Status erhalten haben. Schwierigkeiten könnten sich zudem durch mögliche prozyklische Effekte im Zusammenhang mit dem Ausbildungsbonus ergeben, da es den Unternehmen in Zeiten einer wirtschaftlichen Erholung leichter und in Phasen eines konjunkturellen Abschwungs schwerer fallen könnte, das Kriterium der Zusätzlichkeit des Ausbildungsplatzes zu erfüllen. Eine Beurteilung, ob es sich bei dem Ausbildungsbonus um ein sinnvolles arbeitsmarktpolitisches Instrument handelt, kann letztlich aber nur auf Grundlage der zukünftigen Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung erfolgen.

6. Arbeitsmarktreformen oder zyklische Belegung: Eine aktualisierte Betrachtung

475. Im Jahresgutachten 2007/08 hatte der Sachverständigenrat untersucht, ob die aktuelle Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt seit dem Jahr 2006 eher eine Folge der Arbeitsmarktreformen der jüngeren Vergangenheit oder des konjunkturellen Aufschwungs ist (JG 2007 Ziffern 476 ff.). Zur Beantwortung dieser Frage wurden unter anderem eine ökonometrische Schätzung einer zeitvariablen inflationsstabilen Arbeitslosenquote (NAIRU) und ein Vergleich der konjunkturellen Aufschwungphasen seit der deutschen Vereinigung vorgenommen. Damals kam der Sachverständigenrat zu dem Ergebnis, dass unter dem Vorbehalt des bis dahin vorliegenden, vergleichsweise kurzen Beobachtungszeitraums seit Inkrafttreten der Reformen Indizien darauf hindeuten, dass die Reformanstrengungen der vergangenen Jahre erste Früchte tragen. Dieser Frage wird, basierend auf einem neuen Datenstand, im Folgenden erneut nachgegangen, indem die ökonometrische Schätzung der NAIRU und der Vergleich der Aufschwungphasen aktualisiert werden.

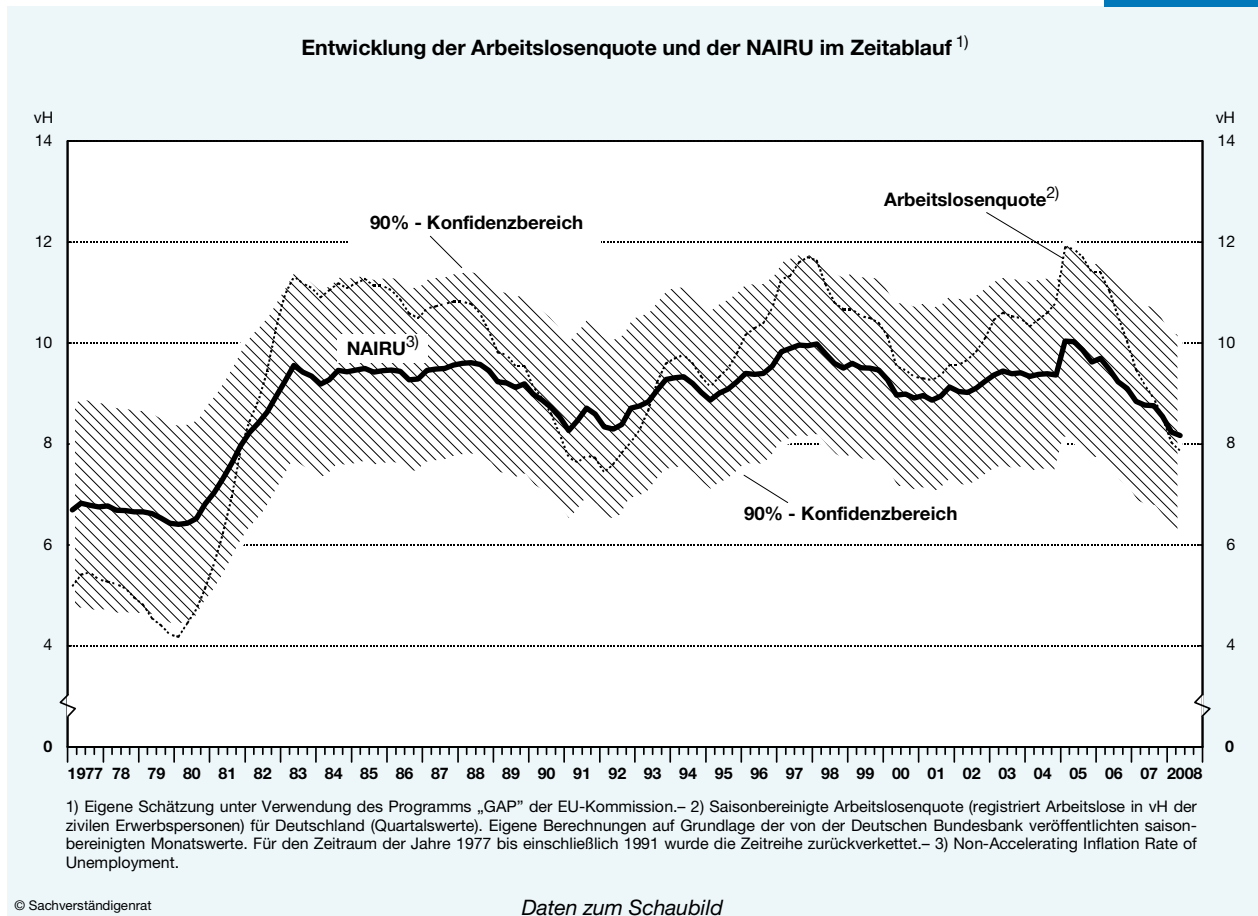
Deutlicher Rückgang der inflationsstabilen Arbeitslosenquote

476. Die **inflationsstabile Arbeitslosenquote** steht für diejenige Arbeitslosenquote, bei der vom Arbeitsmarkt kein zusätzlicher Lohndruck ausgeht und die Inflationsrate einer Volkswirtschaft insofern konstant bleibt. Mit Hilfe der NAIRU kann abgeschätzt werden, in welchem Ausmaß die Arbeitslosigkeit allein durch eine bessere konjunkturelle Entwicklung reduziert werden kann, ohne dass höhere Preissteigerungsraten die Folge wären. Anders ausgedrückt soll die Bestimmung der NAIRU Aufschluss über die Höhe der nicht-konjunkturell verursachten, also beispielsweise institutionell bedingten oder durch angebotsseitige Faktoren ausgelösten, Arbeitslosigkeit geben.

Bei der NAIRU handelt es sich um eine unbeobachtbare Variable, für deren Schätzung eine Vielzahl empirischer Verfahren existiert. Im Weiteren wird der neueren Literatur und dem Vorgehen im Jahresgutachten 2007/08 gefolgt, indem ein bivariates Zustandsraummodell, in das neben der Arbeitslosenquote simultan die Inflationsrate über eine Phillipskurvengleichung eingeht, unter Verwendung des Kalmanfilters geschätzt wird (JG 2007 Ziffern 476 ff.). In der hier unterstellten Phillipskurve hängt die Veränderungsrate der Inflation von verzögerten Werten der zyklischen Komponente der Arbeitslosenquote und verzögerten Werten der Veränderungsrate der Inflation ab; zusätzlich werden hier Angebotsschocks über die Entwicklung von Rohstoffpreisen modelliert. Die Schätzung der NAIRU, ergänzt um die zugehörigen Konfidenzbänder, wird mit Hilfe eines von der EU-Kommission zur Verfügung gestellten Algorithmus durchgeführt („GAP“; Planas und Rossi, 2004).

477. Die **Entwicklung der NAIRU** am aktuellen Rand des Beobachtungszeitraums liefert ein deutliches Indiz für das Wirken der Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre (Schaubild 64). Im Zeitraum der letzten drei Jahre, das heißt zwischen dem zweiten Quartal 2005 und dem zweiten Quartal 2008, ist die NAIRU deutlich, das heißt um nicht ganz 2 Prozentpunkte von 10 vH auf knapp über 8 vH, zurückgegangen. Eine vergleichbare Entwicklung konnte im Zeitraum der letzten dreißig Jahre nicht beobachtet werden. Aktuell liegt die NAIRU um 0,3 Prozentpunkte über der tatsächlichen Arbeitslosenquote, was dafür spricht, dass die konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit nunmehr abgebaut ist. Für eine vorsichtige Interpretation dieser NAIRU-Schätzung sprechen jedoch die statistischen Brüche in der Zeitreihe der registrierten Arbeitslosigkeit sowie der sehr breite Konfidenzbereich.

Schaubild 64



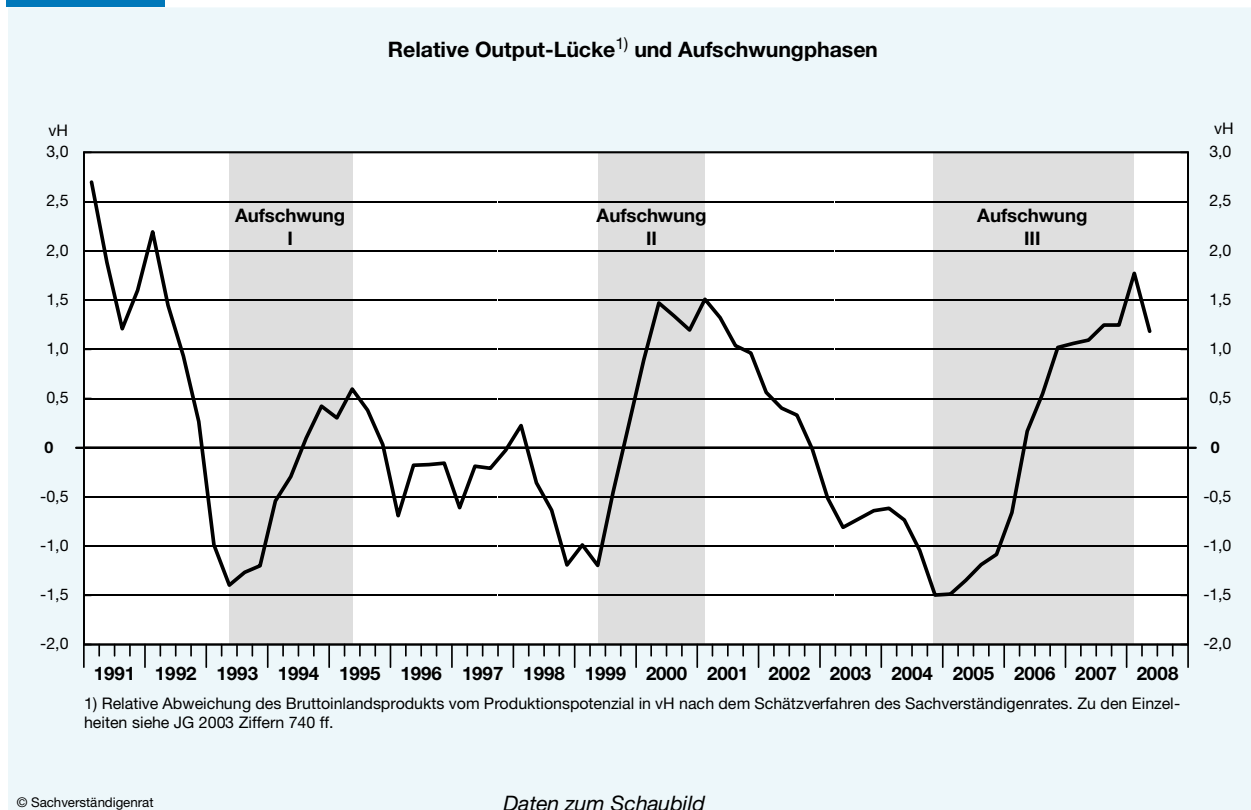
Vergleich der Aufschwungphasen

478. Für den Vergleich der Aufschwungphasen ist zunächst eine Überprüfung der bisherigen **Datierung der konjunkturellen Aufschwungphasen** notwendig. Diese erfolgt mit Hilfe des Konzepts der Output-Lücken (JG 2007 Kasten 14). Hinsichtlich der Identifikation und der Datierung der Aufschwungphasen gibt es keine Veränderungen zur vorherigen Analyse: Es werden wiederum drei Aufschwungphasen seit der deutschen Vereinigung ermittelt. Der Aufschwung I beginnt im zweiten Quartal 1993 und erreicht seinen Höhepunkt im zweiten Quartal 1995. Aufschwung II beginnt im zweiten Quartal 1999 und erreicht seinen Höhepunkt im ersten Quartal 2001. Die letzte Aufschwungphase, Aufschwung III, beginnt im vierten Quartal 2004 und erreicht ihren Höhepunkt im ersten Quartal 2008 (Schaubild 65, Seite 286).

Die drei betrachteten Aufschwungphasen unterscheiden sich beachtlich hinsichtlich ihrer Länge. Während Aufschwung I und Aufschwung II mit einer Länge von acht beziehungsweise sieben Quartalen größenordnungsmäßig fast gleich sind, weist Aufschwung III eine Dauer von 13 Quartalen auf. Inzwischen beträgt die kumulierte Zuwachsrate rund 8,9 vH und hat damit die beiden vorherigen Erholungsphasen mit ihren kumulierten Zuwachsraten von 5,3 vH (Aufschwung I) und 5,9 vH (Aufschwung II) deutlich hinter sich gelassen. Mit einer durchschnittlichen Zuwachsrate pro Quartal von 0,69 vH – berechnet für den Zeitraum vom Beginn der Aufschwungphase bis zu ihrem Höhepunkt – weist Aufschwung III inzwischen eine höhere wirtschaftliche Dynamik als Aufschwung I auf (0,67 vH); sie ist aber geringer als im Aufschwung II mit einer durchschnittlichen Zuwachsrate pro Quartal von 0,84 vH (Schaubild 66, Seite 287). Somit hat die aktuelle Aufschwungphase im Vergleich zu den beiden vorherigen Aufschwüngen auch hinsicht-

lich der Dynamik deutlich aufgeholt beziehungsweise überholt, denn nach zehn Quartalen – dem Datenstand der Analyse im vergangenen Jahresgutachten – wies der Aufschwung III noch die niedrigste Zuwachsrate auf (JG 2007 Ziffer 484). Der Aufschwung III war, nicht zuletzt aufgrund einer sehr lang anhaltenden positiven weltwirtschaftlichen Entwicklung, merklich länger als die beiden vorhergehenden Erholungsphasen. Dies erschwert den Vergleich der verschiedenen Aufschwungsphasen, da eine Korrektur für diese Effekte im Rahmen der folgenden Untersuchung nicht möglich ist. Mit entsprechender Zurückhaltung werden die Ergebnisse in den nächsten Abschnitten interpretiert.

Schaubild 65



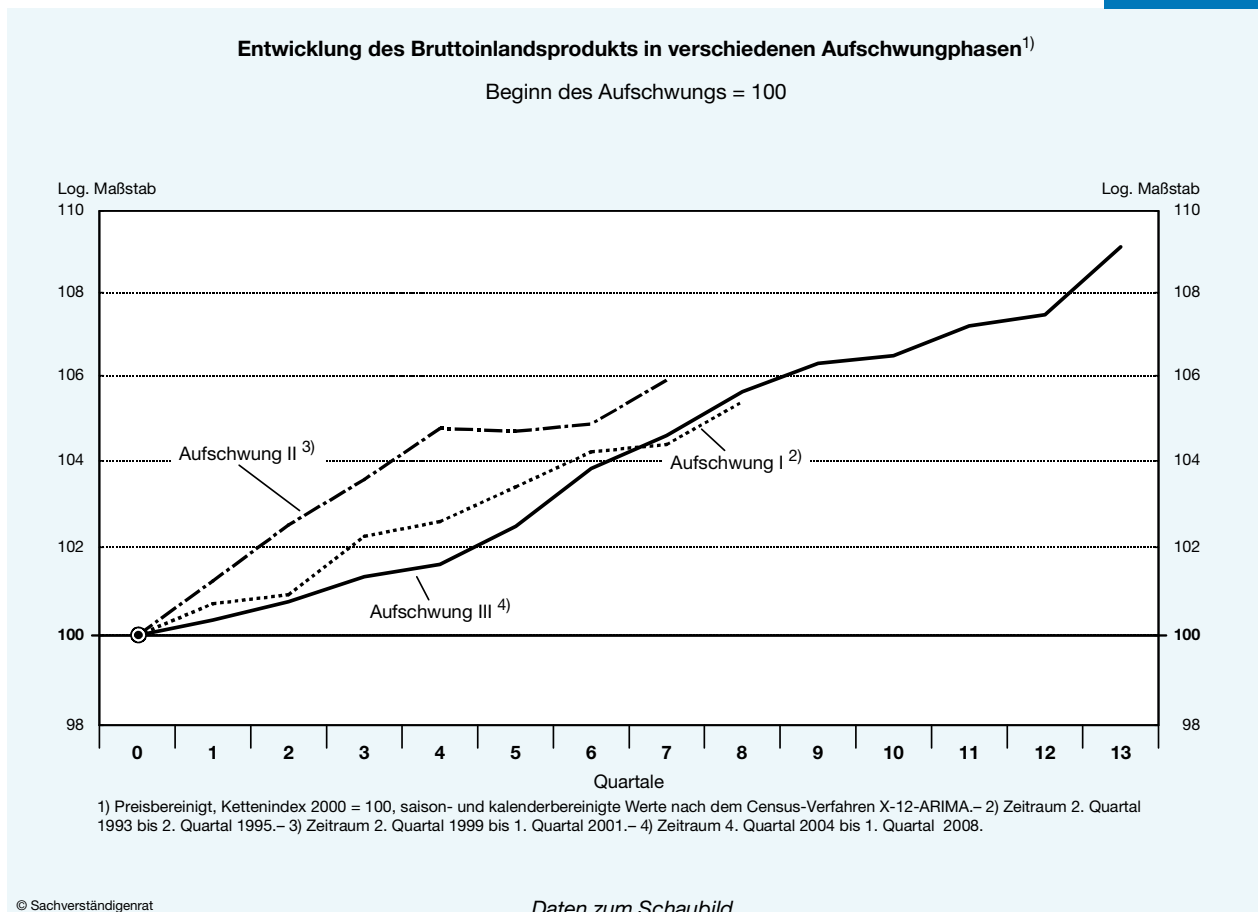
Stärkere Zuwächse bei der Beschäftigung und markanter Rückgang der Arbeitslosigkeit

479. Die erneute Betrachtung der Entwicklung des Einsatzes des Faktors Arbeit in den drei Erholungsphasen seit der deutschen Vereinigung bestätigt weitgehend das Bild aus dem vorhergehenden Jahresgutachten. Nachdem zunächst in den ersten fünf Quartalen des Aufschwungs III die Beschäftigung noch rückläufig gewesen war, setzte ab dem sechsten Quartal eine beachtliche Dynamik ein, in deren Folge nach dreizehn Quartalen die aktuell zu Ende gegangene Aufschwungsphase bei allen betrachteten Beschäftigungskategorien die beste Entwicklung aufweist.

480. Im Gegensatz zur vorhergehenden Aufschwungsphase verliefen die Entwicklung des **geleisteten Arbeitsvolumens** der Erwerbstätigen und die Entwicklung der **Erwerbstätigkeit** im letzten Aufschwung sehr symmetrisch: Nachdem beide Größen in den ersten fünf Quartalen zunächst mehr oder weniger stagniert hatten, gab es ab dem sechsten Quartal deutliche Zuwächse. Nach dreizehn Quartalen beträgt die kumulierte Zuwachsrate fast 3,4 vH beziehungsweise rund 3,3 vH. Insgesamt haben sowohl das geleistete Arbeitsvolumen als auch die Zahl der Erwerbstätigen im Aufschwung III stärker zugenommen als im Aufschwung II, in dem der kumulierte Zuwachs knapp 1,1 vH beziehungsweise rund 3,0 vH betragen hatte (Schaubild 67a und 67b, Seite 288).

Zieht man anstelle der Erwerbstätigen die Untergruppe der Arbeitnehmer für den Vergleich der Aufschwungphasen heran, so ergibt sich dasselbe Bild. Im Aufschwung III nahm das geleistete Arbeitsvolumen der Arbeitnehmer kumuliert um knapp 3,3 vH zu, und die kumulierte Zuwachsrate der Anzahl der Arbeitnehmer belief sich auf rund 3,2 vH, sodass insgesamt in der aktuellen Erholungsphase die Entwicklung dieser beiden Größen ebenfalls günstiger ausfiel als in den beiden vorhergehenden Aufschwüngen.

Schaubild 66



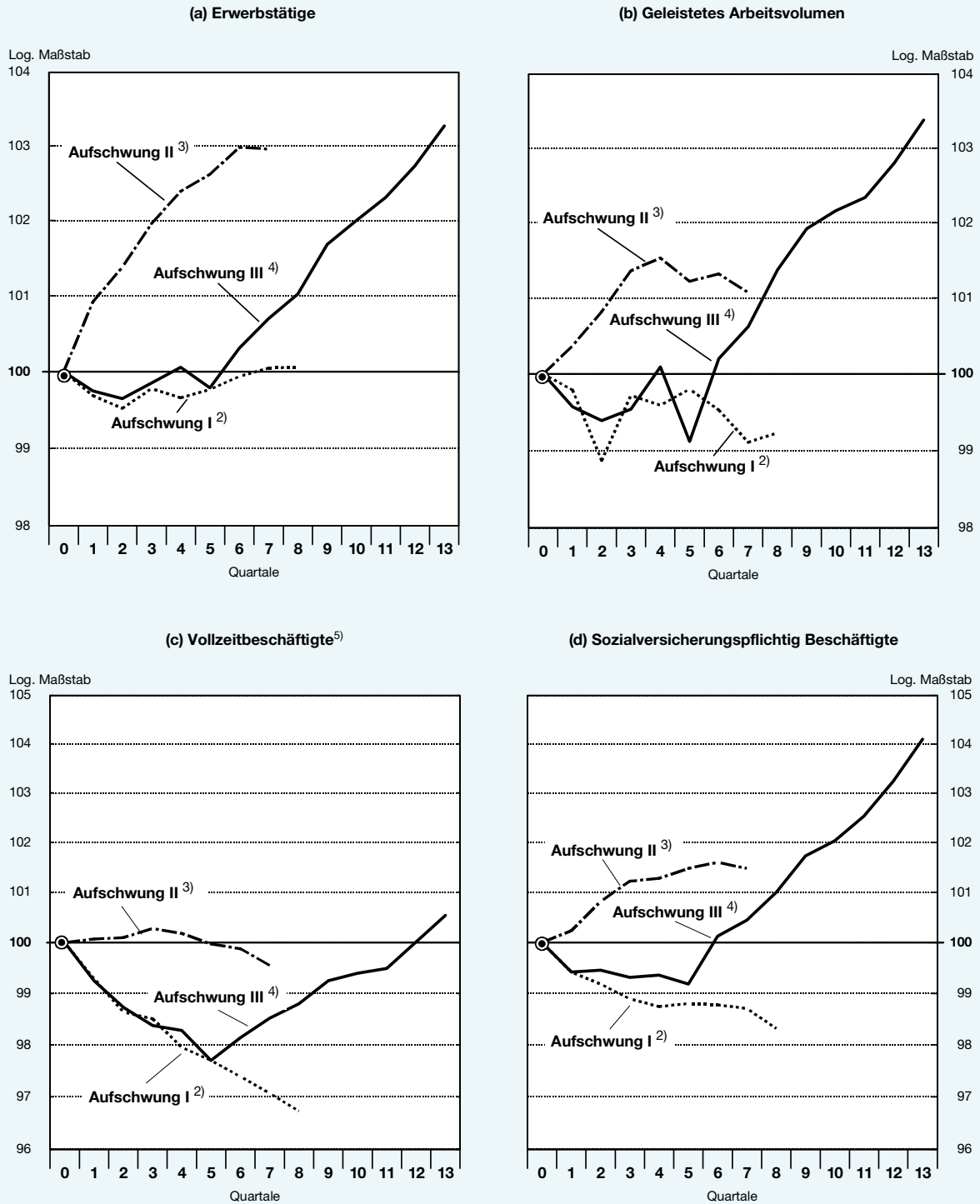
481. Der Verlauf der Zahl der **Vollzeitstellen** bestätigt die deutlichen Unterschiede zu den vorherigen Aufschwungphasen. Während im Aufschwung I die Zahl der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer kumuliert um fast 3,3 vH und im Aufschwung II um etwas mehr als 0,4 vH abnahm, ist im Aufschwung III erstmals die Trendwende gelungen, und die Vollzeitstellen sind über die Aufschwungphase hinweg nicht mehr zurückgegangen. Vielmehr ist nach dreizehn Quartalen insgesamt ein leichtes Plus in Höhe von kumuliert rund 0,5 vH zu verzeichnen. Dies ist umso beachtlicher, wenn man berücksichtigt, dass in den ersten fünf Quartalen der letzten Aufschwungphase die Zahl der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer noch um rund 2,3 vH gesunken war. Seitdem ist gegenüber dem ersten Quartal 2006 die Zahl der Vollzeitbeschäftigten um fast 670 000 Personen oder rund 2,9 vH angestiegen (Schaubild 67c, Seite 288).

482. Der Verlauf der **sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung** ist schon für sich genommen beachtlich und untermauert die vorangehenden Befunde. Nach dem anfänglich noch anhaltenden Rückgang setzte ab dem zweiten Quartal 2006 eine bemerkenswert dynamische Entwick-

Schaubild 67

Entwicklung der Erwerbstätigkeit in verschiedenen Aufschwungphasen in Deutschland¹⁾

Beginn des Aufschwungs = 100



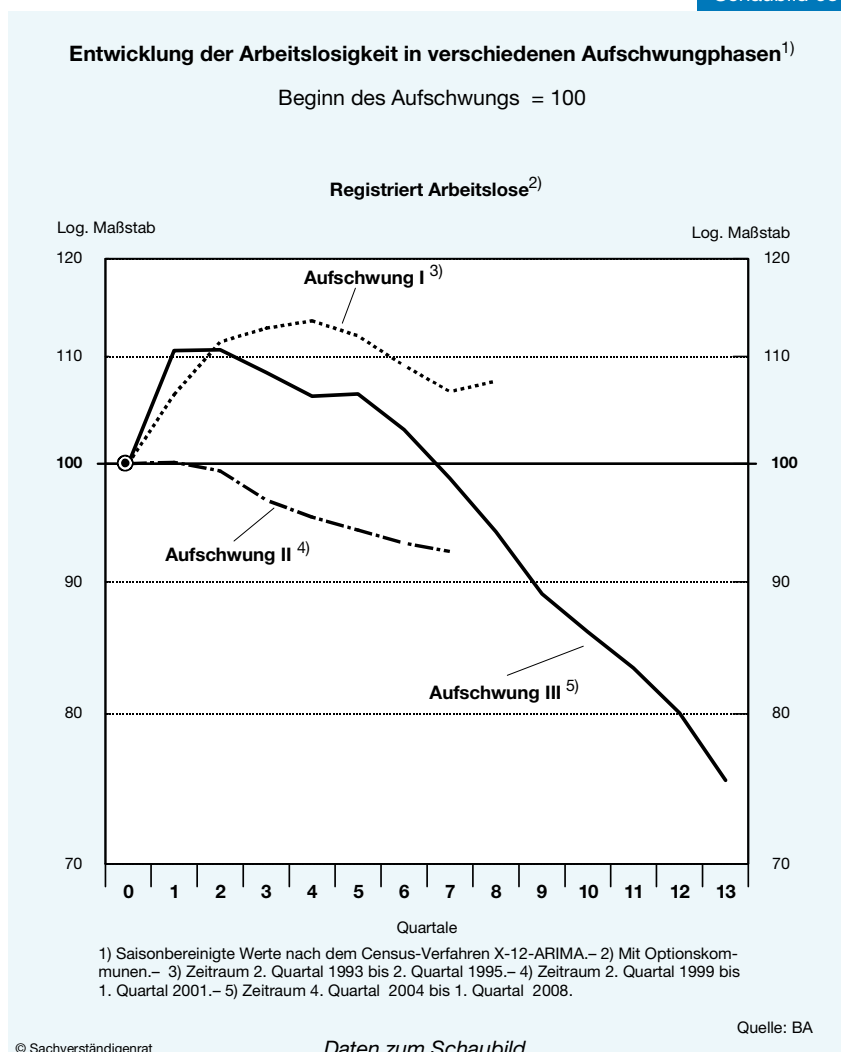
1) Saisonbereinigte Werte (geleistetes Arbeitsvolumen: saison- und kalenderbereinigte Werte) nach dem Census-Verfahren X-12-ARIMA.– 2) Zeitraum 2. Quartal 1993 bis 2. Quartal 1995.– 3) Zeitraum 2. Quartal 1999 bis 1. Quartal 2001.– 4) Zeitraum 4. Quartal 2004 bis 1. Quartal 2008.– 5) Arbeitnehmer mit einer tariflichen oder betriebsüblichen Wochenarbeitszeit. Saisonbereinigte Werte nach dem Census-Verfahren X-12; eigene Berechnungen.

Quellen für Grundzahlen : IAB, BA

lung ein, und nach dreizehn Quartalen betrug die kumulierte Zuwachsrate fast 4,1 vH. In keiner der beiden vorhergehenden Aufschwungsphasen war eine solch positive Entwicklung zu beobachten (Schaubild 67). Allerdings liegt die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Ende des Aufschwungs III immer noch um rund 475 000 Personen unter dem zum Ende des vorhergehenden Aufschwungs II zu beobachtenden Niveau, wobei diese Differenz überwiegend auf die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Ostdeutschland zurückzuführen ist (Ziffer 486).

483. Der erneute Vergleich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den verschiedenen Aufschwungsphasen bestätigt die Analyse aus dem letzten Jahresgutachten (JG 2007 Ziffer 493). Nachdem die **Zahl der registrierten Arbeitslosen** zu Anfang des Aufschwungs III zunächst stark angestiegen war, weil im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe die im alten System der Sozialhilfe versteckte Arbeitslosigkeit offen gelegt wurde, kam es im weiteren Verlauf zu einem beeindruckenden, im Jahr 2008 immer noch anhaltenden Rückgang der Arbeitslosigkeit. Insgesamt ist die Zahl der registriert Arbeitslosen im Aufschwung III um etwa 24 vH zurückgegangen. Keine der beiden vorhergehenden Erholungsphasen wies einen vergleichbaren Rückgang der Arbeitslosigkeit auf (Schaubild 68).

Schaubild 68



Die Entwicklung der Zahl der **Erwerbslosen**, die vom Statistischen Bundesamt in der monatlichen ILO-Arbeitsmarktberichterstattung veröffentlicht wird, stützt diese Feststellungen. Die Zahl der Erwerbslosen ging in der aktuellen Erholungsphase um rund 25,6 vH zurück. Vergleichbares ist für keine der vorhergehenden Aufschwungphasen festzustellen.

484. Als **Zwischenfazit** lässt sich festhalten, dass die Aufdatierung des Vergleichs der verschiedenen Aufschwungphasen seit der deutschen Vereinigung aus dem Jahresgutachten 2007/08 die damalige Schlussfolgerung bestätigt: Die Analyse liefert Indizien für eine verbesserte Reaktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts. In allen hier betrachteten Kategorien schneidet die im Jahr 2008 zu Ende gegangene Aufschwungphase – die allerdings auch die mit Abstand längste Prosperitätsphase seit der deutschen Vereinigung war – günstiger ab als ihre Vorgänger. Der Einsatz des Faktors Arbeit, ob gemessen in Personen oder Stunden und bezogen auf alle Erwerbstätigen oder lediglich auf die Arbeitnehmer, hat deutlich stärker zugenommen. Die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist ebenfalls spürbar besser ausgefallen als in der Vergangenheit. Zudem verzeichnete die jüngste Aufschwungphase den markantesten Rückgang der Arbeitslosigkeit seit der deutschen Vereinigung. Besonders erfreulich ist aber die Entwicklung der Vollzeitbeschäftigung. Erstmals seit der deutschen Vereinigung ist es gelungen, den Rückgang bei der Zahl der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer zu stoppen, nachdem es im Aufschwung II nur zu einem temporären Stillstand gekommen war, und insgesamt ist über die gesamte letzte Erholungsphase hinweg sogar ein leichter Anstieg zu beobachten.

Erstmals deutliche Verbesserung auch in Ostdeutschland

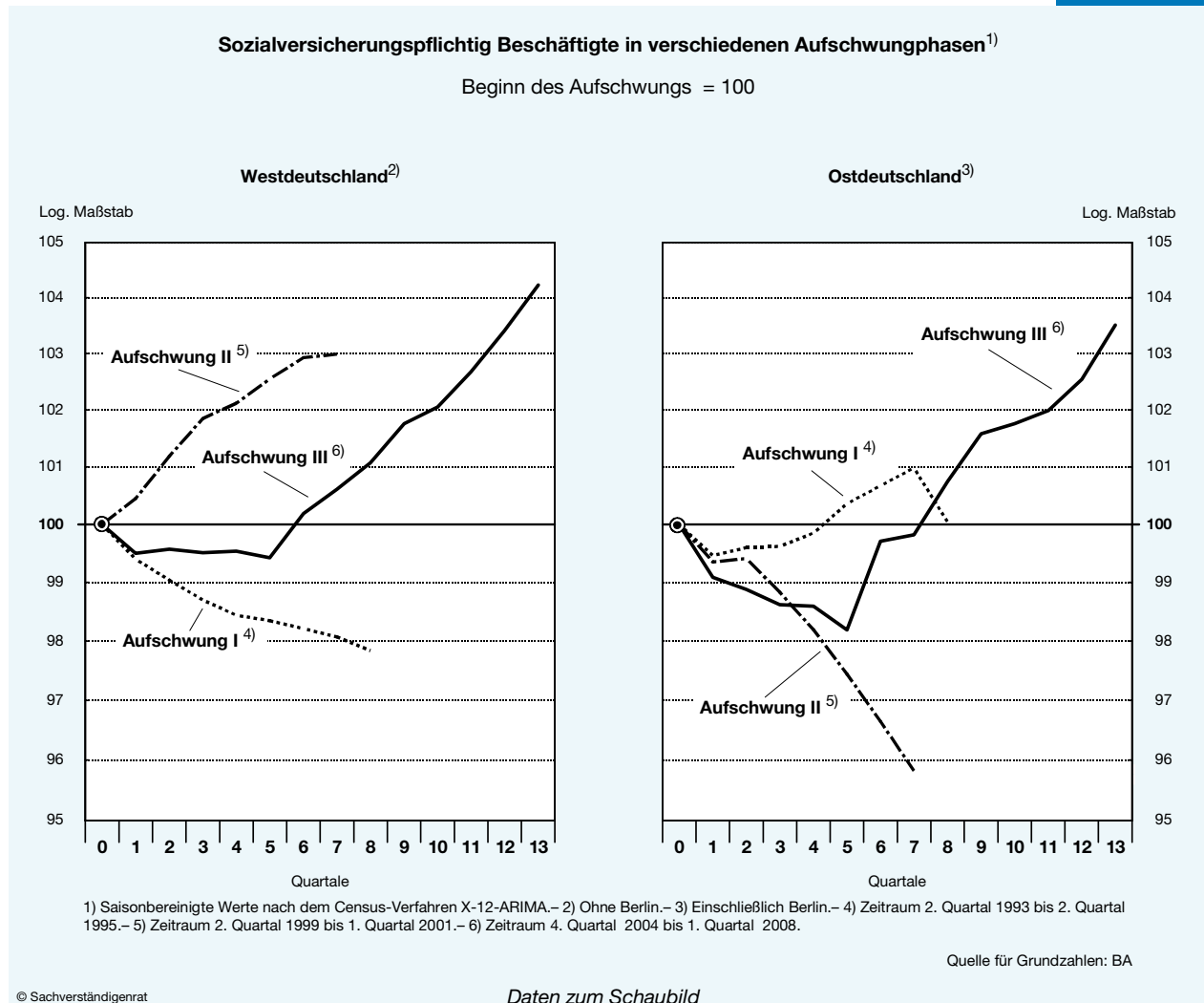
485. Die Betrachtung des gesamtdeutschen Arbeitsmarkts blendet die nach wie vor bestehenden erheblichen Unterschiede zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland aus. Abschließend wird daher für die drei Aufschwungphasen die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der registrierten Arbeitslosigkeit in den beiden Gebietsständen – für die übrigen zuvor betrachteten Größen liegen keine vergleichbar abgegrenzten Daten vor – miteinander verglichen. Dabei zeigt sich, dass der Aufschwung III die erste Aufschwungphase seit der deutschen Vereinigung ist, in der eine signifikante Verbesserung der Situation am ostdeutschen Arbeitsmarkt eintrat.

486. Die kumulierte Zuwachsrate der **sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung** war im aktuellen Wirtschaftsaufschwung in beiden Gebietsständen beachtlich. Doch während in **Westdeutschland** im Aufschwung II die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt um fast 3 vH zugenommen hat, ging sie im Aufschwung I infolge von aus der deutschen Vereinigung resultierenden Sondereinflüssen um knapp 2,2 vH zurück.

Ganz anders präsentiert sich aber die Entwicklung in **Ostdeutschland**. Nachdem im Aufschwung I die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt stagniert hatte, sank sie im Aufschwung II sogar deutlich um 4,2 vH, verglichen mit einer kumulierten Zuwachsrate in Westdeutschland von fast 3 vH. Erst in der Aufschwungphase III war auch in Ostdeutschland mit 3,5 vH ein deutlicher Zuwachs bei der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu verzeichnen (Schaubild 69).

Allerdings ist die kumulierte Zuwachsrate im Aufschwung III immer noch etwa 0,7 Prozentpunkte geringer als in Westdeutschland. Ein Vergleich der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Ende der Aufschwungsphasen II und III zeigt, dass in Westdeutschland fast wieder das alte Niveau erreicht worden ist. Die Differenz beläuft sich nur noch auf etwa 90 000 Personen oder etwas mehr als 0,4 vH. Ganz anders ist jedoch die Lage in Ostdeutschland. Hier ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Ende des Aufschwungs III immer noch um mehr als 380 000 Personen oder um 6,8 vH geringer als am Ende des Aufschwungs II.

Schaubild 69

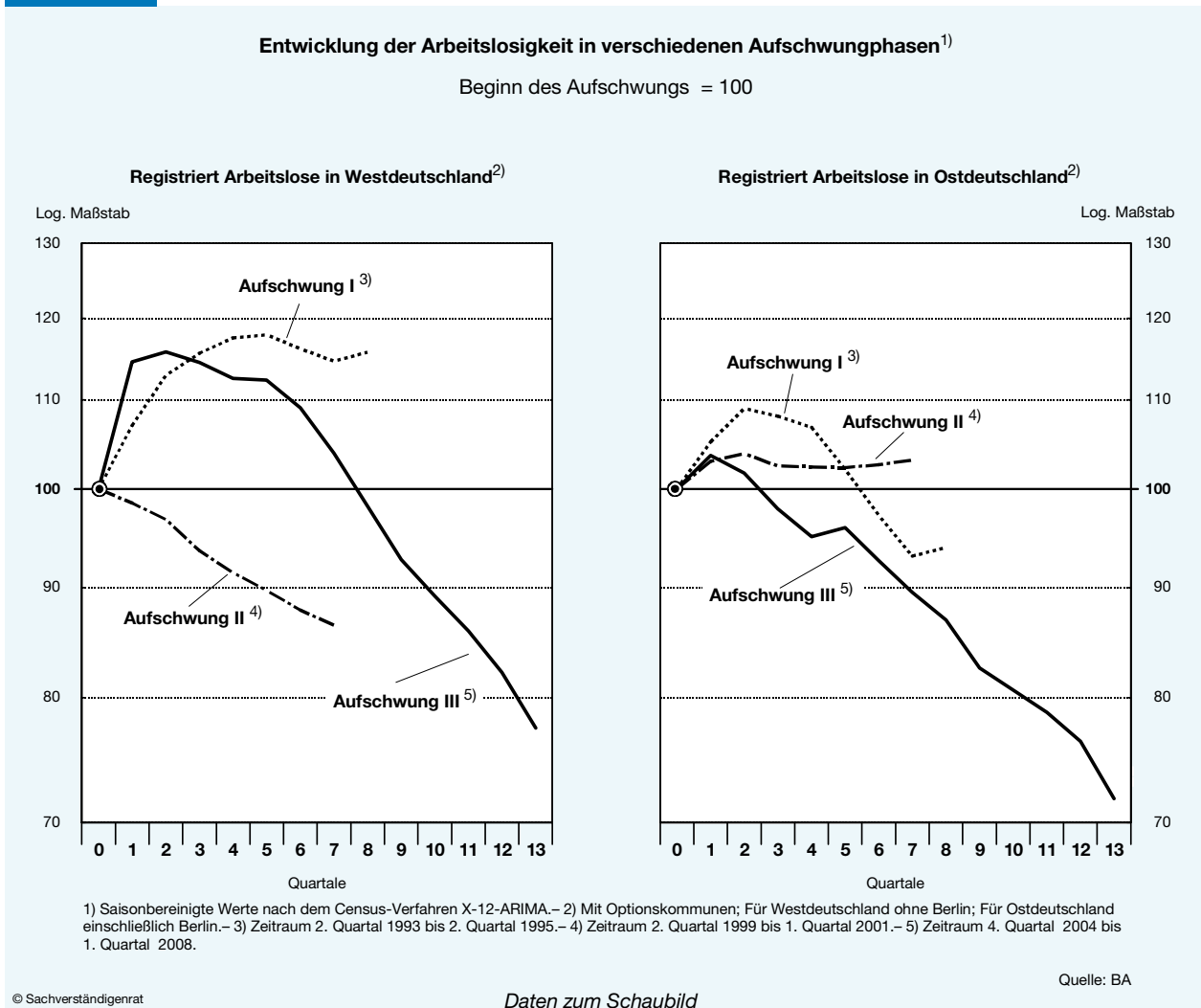


487. Vergleicht man die Entwicklung der **Arbeitslosigkeit** in den beiden Gebietsständen, so ergibt sich wiederum ein ähnliches Bild. In den ersten beiden Aufschwüngen sind deutliche Unterschiede zwischen den beiden Gebietsständen auszumachen (Schaubild 70, Seite 292).

In der ersten Aufschwungsphase stieg die Zahl der Arbeitslosen in **Westdeutschland** insgesamt um 15,7 vH an, während sie in **Ostdeutschland** um etwas mehr als 6 vH zurückging. Im Aufschwung II nahm die Zahl der Arbeitslosen in Ostdeutschland dagegen um rund 3,2 vH zu, während sich der Rückgang in Westdeutschland insgesamt auf rund 13,2 vH belief. Erst im Auf-

schwung III kann – mit Ausnahme des Hartz IV-Effekts, der sich vor allem in Westdeutschland auswirkte – von einer einigermaßen symmetrisch verlaufenden positiven Entwicklung in beiden Gebietsständen gesprochen werden. In Ostdeutschland war der Rückgang der Arbeitslosigkeit in der Aufschwungphase III mit rund 27,7 vH insgesamt um 5,7 Prozentpunkte höher als in Westdeutschland. Dies dürfte teilweise auf den stärkeren Einsatz der Arbeitsgelegenheiten in Ostdeutschland zurückzuführen sein.

Schaubild 70



Erwerbspersonenpotenzial

488. Gegen die Einschätzung, die Arbeitsmarktentwicklung im letzten Aufschwung spiegele neben konjunkturellen Faktoren Verbesserungen der Funktionsweise des Arbeitsmarkts wider, könnte eingewandt werden, dass die ausgewiesenen positiven Effekte entscheidend durch den Verlauf des Arbeitsangebots geprägt sind. In der Tat entwickelte sich das Arbeitsangebot, gemessen anhand des vom IAB berechneten Erwerbspersonenpotenzials, in den drei Aufschwungphasen seit der deutschen Vereinigung recht unterschiedlich. Während in der in diesem Jahr zu Ende gegangenen Aufschwungphase das **Erwerbspersonenpotenzial** im Zeitraum der Jahre 2004 bis 2008 in Deutschland um rund 58 000 Personen sank, nahm es in den ersten beiden Erholungsphasen um 36 000 Personen beziehungsweise um rund 270 000 Personen zu. Wie bereits im letzten Jahresgut-

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

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

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

Fazit

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

II. Tariflohnpolitik: Ende der Lohnzurückhaltung

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

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

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

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

Tabelle 30

Verdienste, Produktivität und Arbeitskosten

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

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

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

8) Veränderung des impliziten Preisindex.

Daten zur Tabelle

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Arbeitsmarktpolitik

1. Bundesagentur für Arbeit und aktive Arbeitsmarktpolitik

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

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

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

499. Ende 2007 lief die Regelung des Arbeitslosengelds unter erleichterten Voraussetzungen nach § 428 SGB III und die ihr entsprechende Regelung für erwerbsfähige Hilfebedürftige (§ 65 Absatz 4 SGB II) aus, die es bislang Arbeitslosen, die das 58. Lebensjahr vollendet hatten, ermöglichte, ohne Arbeitsbereitschaft Leistungen zu beziehen. Allerdings entfiel diese sogenannte „**58-er-Regelung**“ nicht ersatzlos. Die Politik schuf eine Nachfolgeregelung, die in Bezug auf die Integrationschancen älterer Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt in Teilen nicht unproblematisch ist. Es ist begrüßenswert, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, unverzüglich in Arbeit oder in eine Arbeitsgelegenheit vermittelt werden sollen (§ 3 Absatz 2a SGB II). Diese Regelung könnte dazu führen, dass sich die Träger der Grundsicherung zukünftig verstärkt um die Integration dieser Personengruppen in den Arbeitsmarkt bemühen. Es ist jedoch arbeitsmarktpolitisch unsinnig, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige ab dem 58. Lebensjahr, die für mindestens zwölf Monate Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen haben, ohne dass ihnen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten wurde, nach Ablauf dieses Zeitraums für die Dauer des Leistungsbezugs nicht mehr als arbeitslos gelten (§ 53a SGB II). Diese Regelung ist für eine verbesserte Integration dieser Problemgruppe in den Arbeitsmarkt kontraproduktiv, da durch sie bei den Fällen von schwer vermittelbaren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen über 57 Jahren Anreize für die Träger der Grundsicherung geschaffen werden können, sie nicht mit der Intensität zu fördern, die notwendig wäre, um sie wieder innerhalb eines Jahres in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

500. Die **Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Absatz 3 SGB II**, die nur im Rechtskreis des SGB II zum Einsatz kommen, sind das zahlenmäßig bedeutsamste arbeitsmarktpolitische Instrument. Im Jahresdurchschnitt 2008 gab es knapp 310 000 Personen in Arbeitsgelegenheiten, gegenüber dem Vorjahresniveau war dies ein Rückgang um mehr als 10 000 Personen. Mit einem Anteil von rund 93 vH war der weit überwiegende Teil der Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante ausgestaltet (JG 2006 Ziffer 510).

501. Die arbeitsmarktpolitische **Förderung des Eintritts in die Selbstständigkeit** ist im Jahr 2008 deutlich zurückgegangen. Im Jahresmittel wurden etwas mehr als 178 000 Personen bei ihrem Eintritt in die Selbstständigkeit gefördert, 24,0 vH weniger als im Vorjahr. Im Rechtskreis des SGB III wurden mit dem Gründungszuschuss und dem auslaufenden Existenzgründungszuschuss jahresdurchschnittlich 161 000 Personen bei ihrem Eintritt in die Selbstständigkeit unterstützt. Zusätzlich wurden mit Hilfe des Einstiegsgelds im Rechtskreis des SGB II etwa 17 000 Existenzgründer gefördert.

502. Die Zahl der Teilnehmer an **Qualifizierungsmaßnahmen** (ohne Maßnahmen zur Qualifizierung behinderter Menschen) lag im Jahr 2008 mit durchschnittlich 228 000 Personen um etwa 20 000 Personen über dem Vorjahresniveau. Dabei nahm der Teilnehmerbestand an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung mit 15,2 vH etwas stärker zu als die Anzahl der Teilnehmer in Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, die um 1,5 vH zulegte.

503. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen werden sowohl im Rechtskreis des SGB II als auch im Rechtskreis des SGB III eingesetzt, wobei ungefähr neun von zehn Teilnehmern aus dem Rechtskreis des SGB II stammen. Nachdem die

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den vergangenen Jahren immer mehr an Bedeutung verloren haben, war in diesem Jahr ein weiterer Rückgang auf nunmehr durchschnittlich 40 000 Personen zu verzeichnen gewesen.

504. Im Oktober 2008 hat das Bundeskabinett das „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ beschlossen. Demnach soll die aktive Arbeitsförderung zum 1. Januar 2009 neu ausgerichtet und vereinfacht werden. Hierbei soll die Zahl der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die den Arbeitsvermittlern vor Ort zur Verfügung stehen, von bisher 52 Maßnahmen auf dann noch 25 Instrumente verringert werden. Darüber hinaus sollen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen künftig im SGB II nicht mehr gefördert werden. Da derzeit etwa 90 vH der Teilnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus dem Rechtskreis des SGB II stammen, käme dies faktisch ihrer Abschaffung gleich, was zu begrüßen ist.

2. Arbeitnehmer-Entsendegesetz und Mindestarbeitsbedingungengesetz

505. Im abgelaufenen Jahr hat die Bundesregierung ihre Bestrebungen zur **Einführung von branchenspezifischen Mindestlöhnen in Deutschland** vorangetrieben. Nach der Einigung des Koalitionsausschusses vom 18. Juni 2007 über eine Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) und die Modernisierung des Mindestarbeitsbedingungengesetzes (MiArbG) aus dem Jahr 1952 (JG 2007 Ziffern 559 ff.) wurde zum 1. Januar 2008 die Branche Briefdienstleistungen in das AEntG aufgenommen, nachdem dieses Gesetz bis dahin nur für das Bauhauptgewerbe, das Elektrohandwerk, das Maler- und Lackiererhandwerk, das Dachdeckerhandwerk, das Abbruchgewerbe und das Gebäudereinigungshandwerk wirksam war. Insgesamt gelten die Mindestlohnregelungen in diesen Branchen für ungefähr 1,7 Millionen Personen. Die Mindestlohnregelung für die Briefdienstleistungen gilt für alle Betriebe, die überwiegend gewerbsmäßig oder geschäftsmäßig Briefsendungen befördern. Nicht unter diese Regelung fallen Paketdienste, Kurierdienste und Zeitungsboten. Die tarifvertraglich vereinbarten Mindestentgelte liegen zwischen 8 Euro und 9,80 Euro, differenziert nach Briefsortierern und Briefzustellern sowie nach Ostdeutschland und Westdeutschland.

506. Am 16. Oktober 2008 beriet der Bundestag in erster Lesung über die von der Regierung eingebrachten Entwürfe einer Neufassung des AEntG und des MiArbG. Entsprechend dieser Gesetzesentwürfe wäre zukünftig für eine Aufnahme in das **Arbeitnehmer-Entsendegesetz** eine Tarifbindung von mindestens 50 vH in der jeweiligen Branche notwendig. Nach einem gemeinsamen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags durch die Tarifvertragsparteien soll zunächst ein Tarifausschuss – bestehend aus drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer – innerhalb von drei Monaten eine Stellungnahme abgeben. Die abschließende Entscheidung liegt aber beim Verordnungsgeber. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann durch Rechtsverordnung eine Allgemeinverbindlichkeit erlassen, wenn mindestens vier Mitglieder des Tarifausschusses für den Antrag stimmen oder der Ausschuss innerhalb von drei Monaten kein Votum abgibt. Stimmen zwei oder drei Ausschussmitglieder zu, dann kann eine Rechtsverordnung nur von der Bundesregierung erlassen werden. Für den Fall, dass konkurrierende Tarifverträge innerhalb einer Branche existieren, hat der Verordnungsgeber bei seiner Entscheidung neben den Gesetzeszielen die Repräsentativität der jeweiligen Tarifverträge zu berücksichtigen. Zu den Gesetzeszielen gehören die Durchsetzung angemessener Arbeitsbedingun-

gen, die Gewährleistung fairer und funktionierender Wettbewerbsbedingungen, die Erhaltung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und die Wahrung der Ordnungs- und Befriedigungsfunktion der Tarifautonomie. Die Repräsentativität der jeweiligen Tarifverträge soll vorrangig anhand von zwei Kriterien festgestellt werden: Einerseits die Zahl der Arbeitnehmer, die von den jeweils tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigt werden und unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallen, und andererseits die Zahl der jeweils unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Mitglieder der Gewerkschaft, die den Tarifvertrag geschlossen hat.

507. Bislang haben acht neue Branchen ihre Aufnahme in das AEntG beantragt. Hierbei handelt es sich um die Arbeitnehmerüberlassung, die Bergbauspezialarbeiten, die Entsorgungswirtschaft, die Forstdienstleistungen, die Pflegedienste (Altenpflege), die Textilreinigungsbranche, das Wach- und Sicherheitsgewerbe und die Weiterbildungsbranche. In diesen Wirtschaftsbereichen sind rund 1,6 Millionen Personen beschäftigt. Die Entscheidung über die konkrete Aufnahme dieser Branchen in das AEntG ist nicht Teil des Gesetzgebungsverfahrens und soll zu einem späteren Zeitpunkt durch eine Arbeitsgruppe der Großen Koalition unter Leitung des Bundesministers für Arbeit und Soziales erfolgen.

508. Durch die Neufassung des **Mindestarbeitsbedingungengesetzes** können auch in Branchen ohne oder mit geringer Tarifbindung – das heißt die tarifgebundenen Arbeitgeber eines Wirtschaftszweigs beschäftigen bundesweit weniger als 50 vH der unter den Geltungsbereich aller Tarifverträge fallenden Arbeitnehmer – allgemeinverbindliche Mindestentgelte festgelegt werden. Ein dauerhaft eingerichteter Hauptausschuss, der sich aus sechs unabhängigen Experten und einem Vorsitzenden mit Stimmrecht zusammensetzt, stellt fest, ob in einer Branche „soziale Verwerfungen“ vorliegen und Mindestarbeitsentgelte festgesetzt, geändert oder aufgehoben werden sollen. Die Berufung der an keine Weisungen gebundenen Mitglieder erfolgt durch die Bundesregierung. Vorschlagsrecht für je zwei Mitglieder haben die Spitzenverbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales schlägt den Vorsitzenden und zwei weitere Mitglieder vor. Der Hauptausschuss ist per Gesetz dazu angehalten, die sozialen und ökonomischen Auswirkungen ihrer Beschlüsse mit in Betracht zu ziehen.

Der Beschluss über konkrete Änderungen von Mindestarbeitsbedingungen und Mindestentgelten erfolgt durch einen (temporär eingerichteten) Fachausschuss, der aus jeweils drei Beisitzern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer der jeweiligen Branche und einem unparteiischen Vorsitzenden besteht. Es ist dem Fachausschuss ausdrücklich möglich, im eigenen Ermessen die Festlegung der Mindestarbeitsentgelte nach Art der Tätigkeit, Qualifikation der Arbeitnehmer und Regionen zu differenzieren. Ist ein solcher Beschluss durch einen Fachausschuss erfolgt, kann er auf Vorschlag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durch Rechtsverordnung der Bundesregierung nur unverändert umgesetzt werden.

3. Mitarbeiterkapitalbeteiligung

509. Nachdem im vergangenen Jahr die Diskussion über eine Mitarbeiterbeteiligung neuen Schwung gewann und anfänglich die beiden Regierungsparteien mit jeweils eigenen Vorschlägen zur Mitarbeiterbeteiligung auftraten (JG 2007 Ziffern 562 ff.), wurde im abgelaufenen Jahr von der Bundesregierung ein Gesetz zur steuerlichen Förderung der **Mitarbeiterkapitalbeteiligung** auf

den Weg gebracht, das zum 1. April 2009 in Kraft treten soll. Neben der schon bisher begünstigten Beteiligung am „eigenen“ Unternehmen werden zukünftig nur noch Beteiligungen an einem sogenannten „Mitarbeiterbeteiligungsfonds“ von staatlicher Seite steuerlich gefördert. Die finanziellen (steuerlichen) Auswirkungen werden von der Bundesregierung in der vollen Jahreswirkung auf 229 Mio Euro beziffert.

510. Die **Mitarbeiterbeteiligungsfonds** werden als eigene identifizierbare Fondskategorie neu eingeführt. Sie werden von einer Kapitalanlagegesellschaft verwaltet und stehen unter der Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Diese Fonds sind gesetzlich verpflichtet, nach einer Anlaufzeit von zwei Jahren seit der Auflegung, mindestens 75 vH des Fondsvermögens in diejenigen Unternehmen zu investieren, deren Mitarbeiter sich an dem Fonds beteiligen. Bei der Anlage der Fondsmittel ist der Grundsatz der Risikomischung zu wahren, jedoch wäre theoretisch die Anlage des Sondervermögens in nur einem Unternehmen möglich. Die Anlage in nicht notierten Unternehmensbeteiligungen und Wertpapieren ist auf bis zu 25 vH beschränkt und maximal 25 vH können in Liquidität und fungiblen Vermögensgegenständen, wie beispielsweise Aktien und Schuldverschreibungen anderer Unternehmen, investiert werden. Die Möglichkeit der Rückgabe der Anteile an die Kapitalgesellschaft durch den Anleger ist, wenn auch in deutlich beschränkter Form, möglich.

511. Darüber hinaus gilt für **direkte Beteiligungen am arbeitgebenden Unternehmen**, dass der steuerfreie und damit abgabenfreie Höchstbetrag für die unentgeltliche oder verbilligte Überlassung von Mitarbeiterbeteiligungen von 135 Euro auf 360 Euro unter Wegfall der Begrenzung auf den halben Wert der Beteiligung angehoben wird, wenn die Vermögensbeteiligung zusätzlich zum Arbeitslohn aus freiwilligen Leistungen des Arbeitgebers gewährt wird und das Angebot zur Unternehmensbeteiligung allen Beschäftigten offen steht. Bei direkten Beteiligungen können sämtliche Rahmenbedingungen frei verhandelt und vertraglich festgelegt werden.

512. Der Sachverständigenrat hat sich im vergangenen Jahresgutachten intensiv mit den Vorteilen und Nachteilen von Kapitalbeteiligungsmodellen auseinandergesetzt. Nachdem die Bundesregierung nun eine gesetzliche Initiative zur steuerlichen Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung auf den Weg gebracht hat, erscheint es noch einmal angebracht zu wiederholen, dass der Sachverständigenrat – insbesondere im Fall von Kapitalbeteiligungen – nach wie vor keinen Handlungsbedarf für die Wirtschaftspolitik sieht, und er die steuerliche Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung für **überflüssig** hält.

IV. Atypische Beschäftigungsverhältnisse – Zweiklassengesellschaft am Arbeitsmarkt?

513. Ein Thema, das die arbeitsmarktpolitische Diskussion schon etliche Jahre begleitet, ist der Wandel der Erwerbsformen. Seit Mitte der achtziger Jahre in der wissenschaftlichen Diskussion erstmals von der „Krise des Normalarbeitsverhältnisses“ gesprochen wurde (Mückenberger, 1985), ist das Phänomen neu aufkommender Erwerbsformen nicht mehr aus der arbeitsmarktpolitischen Debatte in Deutschland wegzudenken. Hierzulande haftet diesem Wandel, der keine auf Deutschland beschränkte Entwicklung darstellt (JG 2003 Kasten 6), häufig etwas Bedrohliches an, da das deutsche System der Sozialversicherungen durch eine enge Bindung an den Faktor Arbeit und hier

insbesondere an den Begriff des Normalarbeitsverhältnisses charakterisiert ist und die Krise des Einen schnell zur Krise des Anderen wird.

1. Zunahme atypischer Beschäftigung und Rückgang des Normalarbeitsverhältnisses

514. Nachdem sich der Sachverständigenrat schon in der Vergangenheit mit dem Wandel der Beschäftigungsformen auseinandergesetzt hat (JG 2004 Kasten 13), geht er diesem Phänomen in diesem Jahr in einer Spezialanalyse in detaillierter Form nach (Ziffern 714 ff.). In den folgenden Abschnitten wird eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Untersuchung präsentiert.

515. In der Wissenschaft finden sich unterschiedliche Definitionen für das Normalarbeitsverhältnis und die atypische Beschäftigung, was nicht verwunderlich ist, da in der Realität die Grenze zwischen diesen beiden Beschäftigungsformen fließend verläuft und dem zeitlichen Wandel unterliegt. Der Sachverständigenrat unterschied in der Vergangenheit zwischen einem **Normalarbeitsverhältnis im engeren Sinn**, bei dem es sich um eine unbefristete und – abgesehen vom Beamtenverhältnis – typischerweise sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung handelt, und einem **Normalarbeitsverhältnis im weiteren Sinn**, zu dem auch unbefristete Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse gezählt werden. In der Spezialanalyse wird unter einem **Normalarbeitsverhältnis** eine unbefristete abhängige – typischerweise sozialversicherungspflichtige – Vollzeitbeschäftigung, bei der es sich nicht um ein Leiharbeitsverhältnis handelt, verstanden. **Atypische Beschäftigungsverhältnisse** sind befristete sowie geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsverhältnisse, die in Teilzeit ausgeübt werden oder bei denen es sich um Leiharbeitsverhältnisse handelt (Ziffern 714 ff.).

516. Im Zusammenhang mit diesen verwendeten Definitionen sind zwei Probleme zu thematisieren: Erstens sind Arbeitsverhältnisse im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung meist unbefristete sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten. Daher könnte eingewandt werden, dass es sich hierbei um Normalarbeitsverhältnisse handelt. Allerdings ist die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse in der Leiharbeitsbranche sehr kurz (Ziffer 769), sodass es letztlich nicht angebracht erscheint, Leiharbeitsverhältnisse den Normalarbeitsverhältnissen zuzuordnen.

Zweitens zählt der Sachverständigenrat in seiner Spezialanalyse unbefristete Arbeitsverhältnisse mit einer normalerweise geleisteten Wochenarbeitszeit von bis zu 31 Stunden zu den atypischen Beschäftigungsverhältnissen und orientiert sich somit an der Definition des Normalarbeitsverhältnisses im engeren Sinne. Im Hinblick auf unbefristete Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse ist jedoch eine klare Beurteilung, ob es sich um Normalarbeitsverhältnisse oder atypische Beschäftigungsverhältnisse handelt, schwierig und durchaus arbiträr. In der Realität verläuft die Grenze irgendwo innerhalb der Gruppe der unbefristeten Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse und ist vermutlich fließend und nicht nur von der Stundenzahl, sondern auch von anderen Beschäftigungsmerkmalen wie der Höhe des Arbeitsentgelts abhängig. Die Verwendung alternativer Wochenarbeitszeiten bei der Teilzeitbeschäftigung als Kriterium für die Unterscheidung zwischen Normalarbeitsverhältnis und atypischer Beschäftigung wie auch eine vollständige Zurechnung der unbefristeten Teilzeitbeschäftigung zu den Normalarbeitsverhältnissen führen zwar generell zu einem niedrigeren Anteil der atypischen Beschäftigungsverhältnisse an allen Beschäftigungsverhältnissen, ändern jedoch

nichts an der Feststellung, dass die atypische Beschäftigung im Zeitablauf deutlich zugenommen hat (Ziffern 747 ff.).

517. Eine detaillierte Analyse der **Erwerbstätigenstruktur in Deutschland** mit Hilfe des Mikrozensus für den Zeitraum der Jahre 1991 bis 2007 offenbart deutliche Veränderungen (Ziffern 738 ff.). Die Zahl der Erwerbstätigen ist insgesamt um etwas mehr als 1,9 vH angestiegen. Gleichzeitig hat sich die geschlechterspezifische Zusammensetzung der erwerbstätigen Bevölkerung deutlich verändert. Die Zahl der männlichen Erwerbstätigen ist um 4,5 vH zurückgegangen, während gleichzeitig die Anzahl der weiblichen Erwerbstätigen deutlich um mehr als 10,9 vH zugenommen hat. Darüber hinaus beruhte der Erwerbstätigenzuwachs allein auf der Entwicklung im früheren Bundesgebiet. In den neuen Ländern ist die Erwerbstätigenzahl dagegen um fast 14,4 vH zurückgegangen. Der Anteil der abhängig Beschäftigten – das heißt im Verhältnis zur Anzahl der Erwerbstätigen – in Deutschland ist im Beobachtungszeitraum leicht zurückgegangen, wobei absolut gesehen die Beschäftigung im früheren Bundesgebiet zugenommen hat, während sie in den neuen Bundesländern zurückgegangen ist.

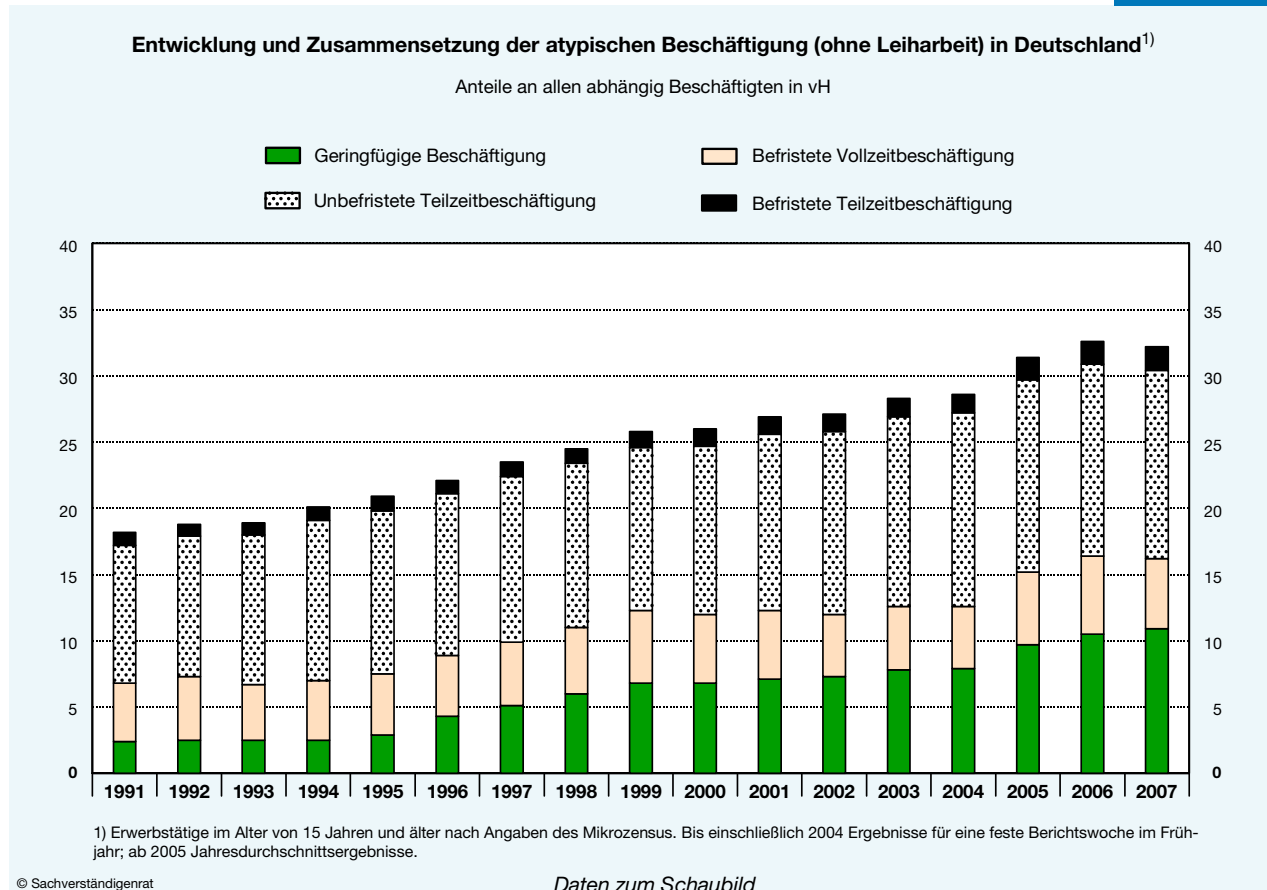
In den Jahren 1991 bis 2007 hat die Bedeutung des Normalarbeitsverhältnisses merklich abgenommen. Der Anteil der **atypischen Beschäftigungsverhältnisse** ist hingegen um 14 Prozentpunkte angestiegen. Im Jahr 2007 machten sie fast ein Drittel aller abhängig Beschäftigten aus (Schaubild 71). Diese Entwicklung ist vor allem auf die Zunahme der unbefristeten Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen. In geringerem Umfang geht sie auch auf die Bedeutungszunahme der geringfügigen Beschäftigung zurück. Die Ausbreitung befristeter Beschäftigungsverhältnisse spielte nur eine untergeordnete Rolle. Eine Betrachtung der sektoralen Entwicklung zeigt, dass die Bedeutung des Tertiären Sektors für die Beschäftigung in Deutschland im Beobachtungszeitraum signifikant zugenommen hat. Im Jahr 2007 waren mehr als zwei Drittel der Beschäftigten im Tertiären Sektor angestellt. Zudem sind dort inzwischen fast vier von zehn Arbeitnehmern atypisch beschäftigt – vor allem in Form von unbefristeter Teilzeitarbeit.

518. Von allen atypischen Beschäftigungsverhältnissen wird derzeit am meisten über die **Arbeitnehmerüberlassung** diskutiert. Leider konnte in der Analyse auf Grundlage des Mikrozensus die Leiharbeit nicht berücksichtigt werden, da erst seit dem Jahr 2006 explizite Informationen zum Thema Arbeitnehmerüberlassung erfragt werden. Auf die qualitativen Aussagen, die hier über die Entwicklung und Zusammensetzung gemacht wurden, hat die Nichtberücksichtigung der Arbeitnehmerüberlassung keinen Einfluss, da die Zahl der Leiharbeiter – trotz der dynamischen Entwicklung der letzten Jahre – im Vergleich zu allen atypisch Beschäftigten immer noch verhältnismäßig gering ist. Es wurde aber – als Ergänzung zu der obigen Untersuchung – eine detaillierte Betrachtung der Leiharbeit in Deutschland vorgenommen (Ziffern 761 ff.).

Im Zeitraum von 1992 bis 2007 hat sich die Zahl der Verleiher mehr als verdreifacht und die Zahl der Leiharbeiter fast versechsfacht, wobei die Entwicklung der Arbeitnehmerüberlassung seit ihrer Liberalisierung mit dem Hartz I-Gesetz im Jahr 2004 besonders dynamisch verlaufen ist. Die Bedeutung der Leiharbeit gemessen an der Zahl der Leiharbeiter im Verhältnis zu allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten war mit rund 2,6 vH beziehungsweise im Verhältnis zu allen Erwerbstätigen mit knapp 1,8 vH im Dezember 2007 jedoch immer noch gering. Im internationa-

len Vergleich – auf Grundlage der Daten des Jahres 2006 – liegt Deutschland eher im Mittelfeld (Schaubild 72, Seite 304). Die Beschäftigungsverhältnisse in der Leiharbeitsbranche weisen eine geringe Stabilität auf. Im Hinblick auf die Erwerbsbiographien ist Leiharbeit aber regelmäßig nur eine kurze Phase im Erwerbsleben. Der Schwerpunkt des Einsatzes von überlassenen Arbeitnehmern liegt im Verarbeitenden Gewerbe.

Schaubild 71



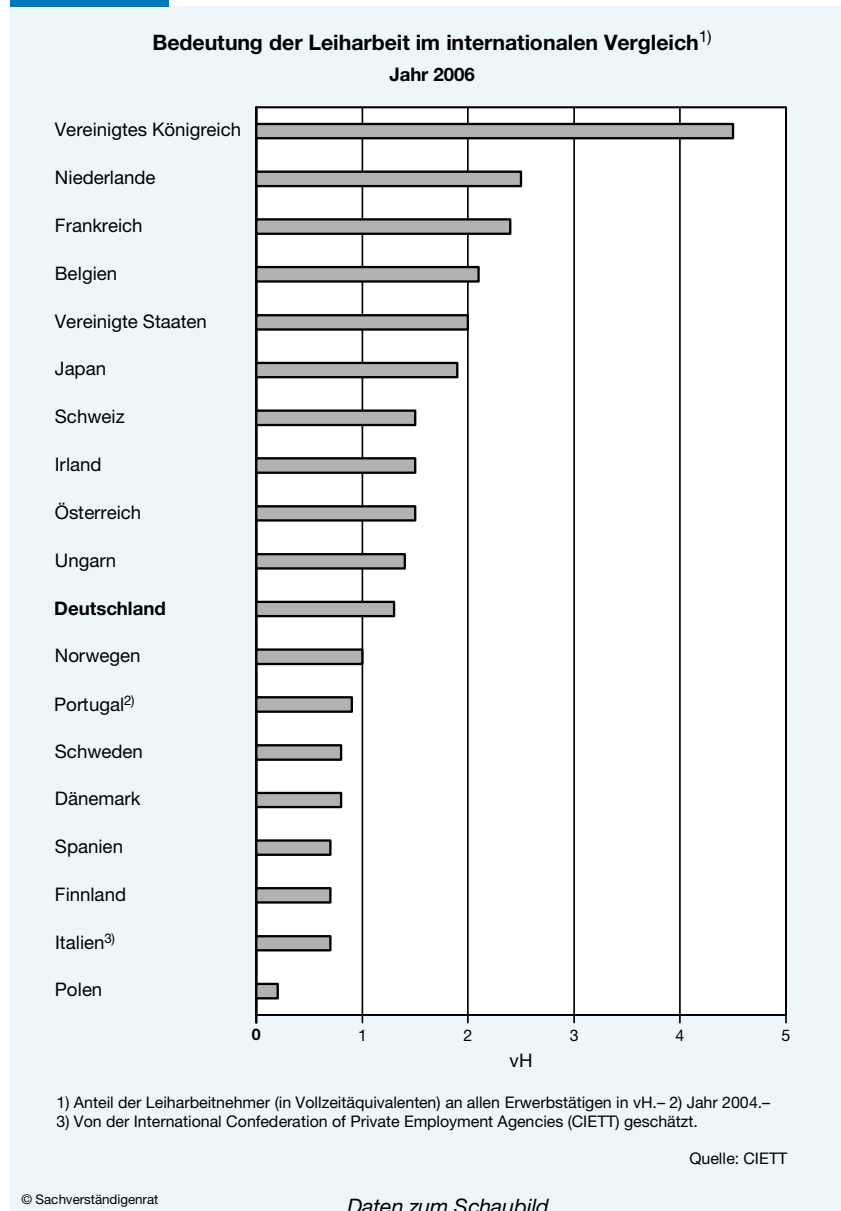
519. Durchgeführte **Shift-Share-Analysen**, die die Bedeutung der Verschiebung der geschlechterspezifischen Zusammensetzung der Beschäftigten und die sektorale Verschiebung der Beschäftigungsstruktur beim Rückgang des Anteils der Normalarbeitsverhältnisse untersucht haben, deuten darauf hin, dass diese beiden Faktoren zwar eine Rolle gespielt haben, aber insgesamt den Wandel der Erwerbsformen nicht ausreichend erklären können (Ziffern 755 ff.). Andere Ursachen müssen – ob allein oder im Zusammenspiel – eine bedeutsame Rolle bei dem beobachteten Rückgang der Normalarbeitsverhältnisse und der Zunahme der atypischen Beschäftigung gespielt haben.

2. Ursachen für die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse

520. Voraussetzung für eine sachgerechte Bewertung atypischer Beschäftigungsverhältnisse ist ein möglichst genaues Verständnis der Gründe für ihre Inanspruchnahme. Die Einordnung möglicher Bestimmungsgründe für die beschriebene zeitliche Entwicklung atypischer Beschäftigungsformen kann gedanklich danach erfolgen, ob sie eher auf der Seite der Arbeitnehmer oder auf der der Unternehmen ansetzen. Dabei geht es zum einen darum aufzuzeigen, warum selbst bei vollfle-

xiblen Arbeitsmärkten solche Beschäftigungsverhältnisse durchaus im Interesse von Arbeitnehmern und Unternehmen liegen können, sei es, weil sie den Präferenzen der Arbeitsanbieter entsprechen, sei es, weil in einem dynamischen Kontext der Arbeitsnachfrage betriebsbedingte Anpassungen erleichtert werden. Sodann müssen zum anderen solche Rigiditäten Berücksichtigung finden, die in erster Linie durch das institutionelle Regelwerk des Arbeitsmarkts bedingt sind, wie etwa den gesetzlichen Kündigungsschutz.

Schaubild 72



Gründe aus Sicht der Arbeitnehmer

521. Atypische Beschäftigungsverhältnisse entsprechen manchmal, wenngleich nicht immer, den Präferenzen der Arbeitsanbieter hinsichtlich der gewünschten Arbeitszeit- und Arbeitsplatzgestaltung. Arbeitnehmer mögen eine (deutlich) reduzierte Arbeitszeit bevorzugen, vor allem aus familiären Gründen und falls weitere Einkommensquellen (anderer Familienmitglieder) vorhanden sind. Diesen Entscheidungen liegen Nutzenabwägungen zwischen einer auf dem Markt angebotenen Arbeit und einem Freizeitkonsum im weiten Sinne zugrunde, also einschließlich der Zeiten für

Kindererziehung und Hausarbeit und unter der Nebenbedingung einer Budgetrestriktion, welche unter anderem durch den realen Nettolohn der Marktarbeit, also unter Berücksichtigung von Steuern, Abgaben und Preissteigerungsraten, beschrieben wird. Die Vermeidung als zu hoch empfundener Steuern und Sozialabgaben kann mithin die präferierte Beschäftigungsform beeinflussen, bis hin zu steuerlich attraktiven geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen oder einer Scheinselbstständigkeit. Präferenzen der Arbeitnehmer bezüglich der Arbeitsplatzgestaltung stellen ein weiteres Motiv dar, atypische Beschäftigungsformen zu bevorzugen, also beispielsweise der Wunsch nach möglichst abwechslungsreichen Arbeitsplätzen bei Leiharbeit.

Die Entscheidung der Arbeitnehmer für atypische Beschäftigungsverhältnisse ist andererseits der Arbeitsmarktsituation und der Arbeitsmarktpolitik geschuldet. Selbst bei intensiver Arbeitsplatzsuche, hoher Mobilitätsbereitschaft und reduziertem Anspruchslohn müssen die Arbeitssuchenden auf nicht oder weniger präferierte atypische Beschäftigungsformen ausweichen, wenn es an eigentlich vorgezogenen normalen Arbeitsplätzen mangelt. Dieser Druck mag aufgrund einer kürzeren Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld und strengeren Zumutbarkeitskriterien im Rahmen einer genaueren Überprüfung der Arbeitsbereitschaft durch die Arbeitsagenturen sowie beim Arbeitslosengeld II durch eine verstärkte Bedürftigkeitsprüfung verschärft worden sein. Mit anderen Worten, die Senkung des Anspruchslohns bei unveränderter Arbeitsnachfrage drückt Arbeitslose überproportional in Randbelegschaftsverhältnisse. Hinzu kommt, dass selbst bei funktionstüchtigen Arbeitsmärkten der Abbau einer konjunkturbedingten Arbeitslosigkeit Zeit benötigt. Unter diesem Blickwinkel stellen atypische Beschäftigungsverhältnisse aus Sicht der Arbeitsanbieter mithin zweitbeste Arbeitsplätze dar, sei es, um die Einkommenswünsche wenigstens teilweise zu realisieren, sei es, um das berufsspezifische Humankapital zu sichern oder zu erweitern.

Zusammengefasst mögen atypische Beschäftigungsverhältnisse einerseits durchaus den Präferenzen der Arbeitsanbieter entsprechen, nicht zuletzt vor einem familiären Hintergrund, aber zudem bedingt durch die Belastung mit Steuern und Abgaben. Andererseits kann sich in ihnen die mangelnde Verfügbarkeit eigentlich präferierter Arbeitsplätze, also die Arbeitsnachfrageseite, widerspiegeln.

Gründe aus Sicht der Unternehmen

522. Aus Sicht der Arbeitsnachfrager gibt es selbst bei voll funktionstüchtigen Arbeitsmärkten eine Reihe von Gründen, sich atypischer Beschäftigungsverhältnisse zu bedienen. Dies gilt erst recht bei Vorliegen von Funktionsstörungen.

Eine wichtige Ursache für die Existenz atypischer Beschäftigungsverhältnisse, insbesondere der Leiharbeit, stellt aus Sicht der Unternehmen die Verringerung von Kosten dar. Zum einen betrifft dies die Lohnkosten, insoweit die Entleihkosten unterhalb der Arbeitsentgelte regulär Beschäftigter liegen, sowie Kosten der betrieblichen Altersvorsorge, die sich nicht auf Leiharbeitnehmer erstrecken.

Zum anderen können mit Leiharbeit Anpassungskosten verringert werden. Sie entstehen aufgrund von ökonomischen, technischen und institutionellen Hemmnissen. Dazu gehören beispielsweise Einstellungskosten neuer Mitarbeiter, eine limitationale Produktionstechnik oder der Kündigungs-

schutz. Mit einer Einstellung regulär Beschäftigter gehen Fixkosten für Ausschreibung, Wartezeit, Eignungsprüfung und Einarbeitung einher, die bei einer Nutzung von Leiharbeit zu einem beträchtlichen Teil entfallen. Je nach erwarteter Fristigkeit der erforderlichen Tätigkeit kann sich mithin der Einsatz von Leiharbeit unter Kostengesichtspunkten lohnen. Eine solche eher kurzfristige Beschäftigung kann zum einen aus einer nur temporär erhöhten Produktion – etwa in Form einer Projektarbeit – resultieren, zum anderen auf Grund einer transitorischen, beispielsweise krankheitsbedingten Abwesenheit regulärer Beschäftigter erforderlich sein. Die Alternative einer Mehrbeschäftigung der vorhandenen Belegschaft – deren Zustimmung oder gegebenenfalls die des Betriebsrats vorausgesetzt – wird umso unattraktiver, je höher diesbezügliche Lohnkosten gegebenenfalls in Gestalt von Überstundenzuschlägen anfallen.

Außerdem mag ein Grund für die Beschäftigung von Leiharbeitnehmern darin liegen, dass ein Überschreiten bestimmter kostenträchtiger Schwellenwerte vermieden wird, beispielsweise ab denen Arbeitnehmer für eine Tätigkeit als Betriebsrat von der Arbeit bei voller Bezahlung freizustellen sind. Leiharbeitnehmer sind zwar gemäß § 7 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) bei der Wahl eines Betriebsrats wahlberechtigt, wenn sie länger als drei Monate im Betrieb des Entleihers eingesetzt sind, sie zählen aber nicht mit bei der Berechnung der Schwellenwerte für die Anwendbarkeit des Betriebsverfassungsgesetzes im Entleiherbetrieb, weil sie keine „ständig“ Beschäftigten sind (§ 1 BetrVG).

523. Schließlich können die Belastungen mit Steuern und Abgaben eine Rolle spielen. Unterliegen bestimmte Beschäftigungsformen wie die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse einer (stark) reduzierten Steuer- und Abgabepflicht, kann es sich aus diesem Grund lohnen, nicht geförderte reguläre Vollzeitarbeitsplätze in „Minijobs“ zu zerlegen, insbesondere dann, wenn es sich um standardisierte Tätigkeiten handelt, die unabhängig von den jeweils Beschäftigten ausgeführt werden können. Kostengesichtspunkte insbesondere hinsichtlich der Abgaben der Unternehmen zur Finanzierung der Systeme der Sozialen Sicherung mögen außerdem dazu beitragen, dass Unternehmen bestimmte Tätigkeiten auslagern und von „Scheinselbstständigen“ erledigen lassen.

524. Die Vorteilhaftigkeit atypischer Beschäftigungsformen erhöht sich, wenn zusätzlich solche Anpassungskosten ins Blickfeld genommen werden, deren Ursachen im institutionellen Regelwerk zu finden sind. Sie verhindern, dass Unternehmen bei Unsicherheit über den erwarteten Konjunkturverlauf regulär Beschäftigte einstellen, weil sie – zu Recht oder Unrecht – fürchten, diese nicht oder nur zu hohen Kosten wieder freisetzen zu können, falls sich die Absatzlage weniger positiv als angenommen entwickelt. An erster Stelle sind hier Kündigungsschutzregelungen zu nennen, seien diese gesetzlich vorgegeben oder durch die Arbeitsgerichtsbarkeit eingeführt. Allerdings hat in Deutschland die erweiterte Möglichkeit, befristete Arbeitsverträge abzuschließen, etwas Abhilfe geschaffen. Hingegen mögen andere Restriktionen, wie etwa der besondere Kündigungsschutz für bestimmte Arbeitnehmergruppen, mitverantwortlich dafür sein, dass Unternehmen auf Leiharbeit ausweichen. So kommt eine Studie für die Vereinigten Staaten zu dem Ergebnis, dass 20 vH des Beschäftigungsaufbaus in den Jahren 1973 bis 1995 auf die Zunahme der Zeitarbeit als Folge eines verstärkten Kündigungsschutzes – namentlich die Einschränkung eines „employment at will“ – zurückzuführen seien (Autor, 2003; Burda und Kvasnicka, 2006). Angesichts nur marginaler oder

sehr temporärer Änderungen der gesetzlichen Kündigungsvorschriften sind analoge Untersuchungen für Deutschland nicht möglich.

Zusammengenommen gibt es mithin eine Reihe von betriebswirtschaftlichen Gründen, dass sich Unternehmen atypischer Beschäftigungsformen bedienen. Sie werden durch Rigiditäten im institutionellen Regelwerk verstärkt.

Gründe für die erhebliche Zunahme

525. Die vorgetragenen Gründe für eine Vorteilhaftigkeit atypischer Beschäftigungsverhältnisse aus Sicht der Arbeitsanbieter und der Arbeitsnachfrager erklären die Existenz solcher Beschäftigungsformen, hingegen noch nicht deren beobachtete Zunahme im Zeitverlauf. Dafür mögen hauptsächlich drei Gründe verantwortlich sein.

Erstens liegen die Ursachen in den Reformen am Arbeitsmarkt begründet. Dies betrifft zum einen die stärkere Betonung des „Forderns“ hinsichtlich der Intensität der Suche nach einem Arbeitsplatz und der Akzeptanz von weniger präferierten Arbeitsplätzen. Zum anderen spielen insbesondere bei der Entwicklung der Anzahl der „Minijobs“ die zahlreichen gesetzlichen Änderungen eine Rolle, welche deren Steuer- und Abgabenbelastung betreffen (Ziffer 722).

Zweitens liegen die Ursachen in einem zunehmenden Flexibilitätsbedarf der Unternehmen vor dem Hintergrund des sich seit etlichen Jahren verschärfenden internationalen Standortwettbewerbs. Unternehmen müssen sich heutzutage schneller und kostengünstiger anpassen, um international wettbewerbsfähig zu bleiben. Bestimmend hierfür ist eine Reihe von Faktoren. Dazu gehören zum einen der Abbau von tarifären Handelshemmnissen, die Weiterentwicklung des EU-Binnenmarkts einschließlich einer zunehmenden, obschon noch nicht vollendeten Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union, zum anderen ein technischer Fortschritt, der Marktzutrittsbarrieren senkt und ein sektoraler Strukturwandel zugunsten von Branchen mit generell höherem Flexibilitätsbedarf.

Ein dritter Grund mag in der gewachsenen Attraktivität der Leiharbeitsunternehmen liegen. Sie bieten mittlerweile eine breitere Palette an Dienstleistungen an, nicht zuletzt deshalb, weil ihnen aufgrund der höheren Arbeitslosigkeit selbst qualifizierter Arbeitnehmer ein größeres Arbeitskräftepotenzial zur Verfügung steht. Unternehmen machen anscheinend gute Erfahrungen mit Leiharbeitnehmern und -unternehmen und vermitteln dies weiter.

Empirische Evidenz

526. Prinzipiell lassen sich zwei Prototypen von Arbeitsmärkten gedanklich gegenüber stellen, nämlich der hierzulande bestehende regulierte Arbeitsmarkt mit flexiblen Randbelegschaften einerseits und ein deregulierter Arbeitsmarkt mit einer höheren Flexibilität aller Arbeitsplätze andererseits. Damit stellen sich zwei Fragen. Zum einen geht es darum, inwieweit es aus empirischer Sicht in der Tat einen Zusammenhang zwischen Rigiditäten auf Arbeitsmärkten und der Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse gibt, mehr noch, ob letztere eine mögliche Folge der Regulierungsdichte auf dem Arbeitsmarkt sind. Eine diesbezügliche mögliche Kausalität empi-

risch zu testen, ist außerordentlich schwierig, wohingegen empirische Studien, wenigstens herauszufinden versuchen, ob der genannte Zusammenhang belegt werden kann. Zweitens sollte geklärt werden, ob atypische Beschäftigungsverhältnisse einen Ersatz für eine Flexibilität aller Arbeitsplätze darstellen. Wenn dem so ist, dann sollte die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt unabhängig von Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt beziehungsweise der Bedeutung atypischer Beschäftigungsverhältnisse sein.

Beide Fragen beinhalten testbare Hypothesen. Zur Beantwortung der ersten Frage beleuchtet Tabelle 31 den Zusammenhang zwischen der Rigidität eines Kündigungsschutzes für reguläre Arbeitsverhältnisse und dem Anteil befristeter Arbeitsverträge für einige Länder. Diese werden in zwei Gruppen eingeteilt. Gruppe A enthält Länder, die eher einem angelsächsischen Typ eines Arbeitsmarkts entsprechen, das heißt, sie weisen einen vergleichsweise geringen Kündigungsschutz und keine Restriktionen bezüglich befristeter Arbeitsverträge auf, was deren Verkettung und maximale Dauer anbelangt. Gruppe B führt einige Länder mit gegenteiligen Charakteristika auf, also hohem Kündigungsschutz und Einschränkungen bei der Vertragsgestaltung von befristeten Arbeitsverträgen.

Tabelle 31

Kündigungsschutz und befristete Arbeitsverträge in ausgewählten Ländern

Land	Rigidität des Kündigungsschutzes (EPL-Indikator) ¹⁾	Anteil befristeter Arbeitsverträge (vH) ²⁾³⁾	Nachrichtlich: Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen (vH) ²⁾
A. Länder mit geringem Kündigungsschutz und keinen Restriktionen für befristete Arbeitsverträge			
Kanada	1,3	12,9	9,2
Vereinigtes Königreich	1,1	5,7	22,7
Vereinigte Staaten	0,2	4,2	10,8
B. Länder mit hohem Kündigungsschutz und bestimmten Restriktionen für befristete Arbeitsverträge			
Deutschland	2,7	13,1	52,9
Frankreich	2,5	13,4	39,9
Niederlande	3,1	15,4	35,9
Portugal	4,2	20,7	43,2
Schweden	2,9	15,8	16,5
Spanien	2,6	32,6	34,6

1) Der hier abgebildete EPL-Index (Employment Protection Legislation) misst für die Kategorie der regulären Arbeitsverhältnisse die Strenge (Rigidität) der gesetzlichen Vorschriften eines Landes bei der Einstellung und Entlassung von Beschäftigten. Es handelt sich hierbei um einen Indikator mit einer Skala von 0 bis 6.– 2) Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2007.– 3) Für die Vereinigten Staaten im Jahr 2005.

Quelle: OECD

Daten zur Tabelle

Besonders deutlich wird der Zusammenhang zwischen einem niedrigen Kündigungsschutz und einem geringen Anteil befristeter Arbeitsverträge für das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten, allerdings ist diese Relation in der Gruppe A nicht ganz durchgängig, wie das Beispiel Kanada zeigt. Die Länder der Gruppe B verdeutlichen indes den umgekehrten Fall sehr anschau-

lich: Ein rigider Kündigungsschutz geht mit einem teilweise extrem hohen Anteil befristeter Arbeitsverträge einher.

Bei der zweiten Frage soll geklärt werden, ob atypische Beschäftigungsverhältnisse ein mehr oder weniger perfektes Substitut für eine Flexibilität des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt darstellen, sodass es letztlich für die notwendige Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt unerheblich ist, auf welchem dieser beiden Wege sie gewährleistet wird. Als testbare Hypothese folgt daraus, dass die Höhe der Langzeitarbeitslosigkeit – als Indikator für die Effizienz der Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt – unabhängig davon sein sollte, ob die betreffende Volkswirtschaft zur Ländergruppe A oder B gehört. Tabelle 31 bestätigt diese Vermutung nicht, sie legt eher das Gegenteil nahe. Mit wenigen Ausnahmen (Schweden und Vereinigtes Königreich) weisen die Staaten der Ländergruppe B eine wesentlich höhere Langzeitarbeitslosigkeit als die Ländergruppe A auf. Mit anderen Worten, meistens gehen Rigiditäten beim Kündigungsschutz und als Folge davon ein höherer Anteil von atypischen Beschäftigungsverhältnissen mit einer hohen Verfestigung der Arbeitslosigkeit, also einem wenig funktionstüchtigen Arbeitsmarkt einher. Es gibt aber für diesen beobachteten Zusammenhang Ausnahmen, das heißt, es kann – wie in Schweden – möglich sein, trotz der genannten Rigiditäten und atypischen Beschäftigungsverhältnisse eine vergleichsweise geringe Höhe der Langzeitarbeitslosigkeit zu erreichen.

527. Als wesentliche Schlussfolgerung bleibt festzuhalten, dass es durchaus empirische Evidenz für einen positiven Zusammenhang zwischen der Regulierungsdichte auf dem Arbeitsmarkt – bei allen Vorbehalten bezüglich der Quantifizierung von Rigiditäten – und dem Umfang einzelner atypischer Beschäftigungsverhältnisse, wie etwa befristete Arbeitsverträge, gibt. Diese Korrelation mag nicht durchgängig für alle Länder und Formen von atypischen Beschäftigungsverhältnissen sein, stellt indessen eine empirisch belastbare Arbeitshypothese dar. Des Weiteren gibt es wenig empirische Evidenz dafür, dass im Hinblick auf die Verfestigung der Arbeitslosigkeit in Form von Langzeitarbeitslosigkeit ein regulierter Arbeitsmarkt mit Flexibilität an seinen Rändern zu ähnlichen Ergebnissen führt wie ein mehr deregulierter Arbeitsmarkt. Ein regulierter Arbeitsmarkt mit flexiblen Randbelegschaften weist häufig eine geringere Allokationseffizienz als ein generell flexibler Arbeitsmarkt auf, weil einerseits die Kernbelegschaft gemessen an den notwendigen Anpassungen eine suboptimale Flexibilität aufweist, andererseits die Randbelegschaft möglicherweise ineffizient oft wechselt und zu wenig (firmenspezifisches) Humankapital erwirbt.

3. Beurteilung aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive

528. Die vorangegangenen Ausführungen haben dargelegt, in welcher Form, in welchem Umfang und aus welchen Gründen Beschäftigungsverhältnisse insbesondere an den Rändern flexibilisiert wurden. Die Wirtschaftspolitik hat diese Entwicklung zum Teil unterstützt, zumindest aber häufig (billigend) in Kauf genommen. Zwar kann sie für sich geltend machen, durch Förderung oder Duldung von solchen flexiblen Beschäftigungsformen versucht zu haben, die Normalarbeitsverhältnisse zu stabilisieren. Der Preis dafür besteht aber in einer ungleichen Verteilung der Chancen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt zwischen Kern- und Randbeschäftigung.

Damit stellt sich die Aufgabe, Nutzen und Kosten atypischer Beschäftigungsformen gegeneinander abzuwägen. Die Flexibilisierung kann zum einen unter allokativen Gesichtspunkten beleuchtet

werden, das heißt, inwieweit sie einen Anpassungsbedarf bei Unternehmen erfüllt. Zum anderen können distributive Aspekte angesprochen werden zwecks Beurteilung der Folgen für die Einkommensverteilung und für die Systeme der Sozialen Sicherung.

529. Aus allokativer Sicht ist zunächst von Bedeutung, dass sich Unternehmen mit Hilfe von Leiharbeit vergleichsweise kurzfristig an veränderte Produktions- und Absatzbedingungen und damit einhergehende Personalengpässe anpassen sowie temporäre Fehlzeiten von Arbeitnehmern kompensieren. Insoweit sind atypische Beschäftigungsverhältnisse uneingeschränkt positiv zu bewerten. Zum Teil dienen sie jedoch dazu, bestimmte Rigiditäten des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt zu unterlaufen, wie etwa den gesetzlichen Kündigungsschutz. Daher stellt sich die Frage, warum der Gesetzgeber den zu rigiden Kündigungsschutz nicht flexibilisiert, um somit dieser Motivation der Unternehmen, sich atypischer Beschäftigungsformen zu bedienen, den Boden zu entziehen. Dabei ist zu beachten, dass nicht alle Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt von vornherein ineffizient sind, sondern es mitunter um den optimalen Grad einer Regulierung geht. So bewirkt beispielsweise ein Kündigungsschutz die Internalisierung von Entlassungskosten, die ansonsten der Arbeitslosenversicherung und damit der Allgemeinheit der Beitragszahler und bei staatlichen Zuschüssen zur Arbeitslosenversicherung den Steuerzahlern angelastet würden. Andererseits hat ein zu rigider Kündigungsschutz unter anderem eine höhere Langzeitarbeitslosigkeit zur Folge, wenn Unternehmen zögerlicher Neueinstellungen vornehmen. Mit anderen Worten, zur Rede steht nicht etwa die Abschaffung des Kündigungsschutzes, sondern dessen Optimierung. Das ist Aufgabe des Gesetzgebers (Ziffern 531 ff.).

Schließlich verfolgen Unternehmen mit bestimmten Flexibilisierungsmaßnahmen eine Ausweichstrategie zur Reduzierung ihrer eigenen Belastung mit Steuern und Abgaben. Eine damit einhergehende Erosion der Einnahmehasis – und damit werden distributive Aspekte angesprochen – können Staat und Sozialversicherungsträger nicht tatenlos hinnehmen. Der Gesetzgeber muss prüfen, inwieweit er den Faktor Arbeit durch eine Verringerung der Sozialabgaben entlasten kann. Eine Verringerung der Beiträge zur Sozialversicherung der Arbeitgeber kann einen Beschäftigungsaufbau begünstigen, unbeschadet möglicher, gegebenenfalls langfristiger Überwälzungsspielräume dieser Abgaben auf die Arbeitnehmer.

Mitunter entsprechen atypische Beschäftigungsverhältnisse den Präferenzen der Arbeitnehmer, so gesehen sind sie wohlfahrtssteigernd. Diese Einschätzung relativiert sich jedoch erheblich, wenn Arbeitnehmer atypische Beschäftigungsverhältnisse nur aufgrund unzureichender Angebote an regulären Arbeitsplätzen eingehen. Insoweit kann lediglich von einer zweitbesten Lösung gesprochen werden. Noch bedenklicher wird es, wenn der Gesetzgeber solche Tätigkeiten, wie beispielsweise Minijobs, durch eine geringere Abgabenlast subventioniert. Für diese Subventionen besteht keine Veranlassung. Weder rechtfertigt eine angebliche Brückenfunktion jener Tätigkeiten in den ersten Arbeitsmarkt eine flächendeckende Subventionierung, weil sich der Erfolg solcher Brücken in engen Grenzen hält und solche Anliegen, so überhaupt erfolgversprechend, in den Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik fallen. Noch ist das häufig vorgetragene Argument, mit Hilfe von Subventionen Anreize zu schaffen, aus der Schwarzarbeit in die Legalität zu wechseln, überzeugend. Abgesehen davon, dass dies in nur bescheidenem Umfang erreicht werden dürfte – eine ausgedehnte individuelle Schwarzarbeit kann oft nicht in mehrere Minijobs umgewandelt wer-

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 Vollarbeitung 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, Einstiegslohne 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 Unterkunfts-kosten 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 Mindestarbeitsbedingungengesetzes 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,

wenn nicht sogar überwiegenden Teil stellen sie Ausweichreaktionen der Unternehmen und Arbeitnehmer auf eine als zu hoch empfundene Steuer- und Abgabenlast und Regulierungsdichte dar, und überdies hat sie der Gesetzgeber – wie etwa bei den Minijobs – durch steuerliche Maßnahmen gefördert und ihre wachsende Anzahl mithin zumindest billigend in Kauf genommen. Dann aber liegt es doch nahe, an den Ursachen dieser Ausweichreaktionen anzusetzen, um damit den atypischen Beschäftigungsverhältnissen insoweit den Boden zu entziehen und für mehr Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt Sorge zu tragen. Wenn der Gesetzgeber sich einer solchen Ursachenbekämpfung verschließt, kann er sich nicht über eine unwillkommene Chancenungleichheit beschweren. Dann bleiben nur noch Korrekturen am Symptom.

Die Verfestigung der Arbeitslosigkeit stellt die zweite Herausforderung für die Wirtschaftspolitik dar. Die konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit ist nach Berechnungen des Sachverständigenrates praktisch beseitigt, umso mehr muss es darum gehen, die Verfestigung weiter aufzulösen. Zwar sind hier bereits Erfolge sichtbar. Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen – neben den geringqualifizierten Arbeitslosen eine der beiden Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt – ist prozentual stark zurückgegangen, mitunter um mehr als die Arbeitslosigkeit insgesamt. Allerdings findet nur etwas mehr als ein Fünftel aller Abgänger aus der Langzeitarbeitslosigkeit einen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt. Des Weiteren ist die Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter nach wie vor erschreckend hoch. Daher muss die Wirtschaftspolitik bestrebt sein, die Arbeitsmarktchancen der beiden Problemgruppen (weiter) zu erhöhen.

Beide Problemfelder sind miteinander verbunden. Daher schlägt der Sachverständigenrat zur Lösung der Probleme eine kohärente Strategie vor. Diese Strategie hebt nicht auf eine spezielle konjunkturelle Lage auf dem Arbeitsmarkt ab, sondern ist mittelfristig angelegt. Selbst wenn es in den nächsten Monaten zu einer Eintrübung des Arbeitsmarkts kommen wird, bleibt das Erfordernis, die Anpassungslasten nicht wie bisher vornehmlich den Randbelegschaften aufzubürden.

Die Strategie stellt eher langfristig wirkende Maßnahmen im Bildungssektor nicht in Abrede, im Gegenteil. Zu den notwendigen Bildungsanstrengungen hat der Sachverständigenrat bereits ausführlich Stellung genommen (JG 2004 Ziffern 556 ff.).

Der Leitgedanke dieser Strategie besteht darin, eine größere Durchlässigkeit des Arbeitsmarkts für alle Arbeitnehmer zugunsten eines weitgehend einheitlichen Normalarbeitsverhältnisses zu erreichen. Konkret betreffen die einzelnen Maßnahmen folgende Arbeitnehmer:

- Den Problemgruppen des Arbeitsmarkts hilft ein wirksames, in die Mindesteinkommenssicherung des Arbeitslosengelds II integriertes Kombilohnmodell, welches das bestehende „Fördern und Fordern“ verstärkt. Im Gegensatz dazu lehnt der Sachverständigenrat kontraproduktive Maßnahmen ab, insbesondere gesetzliche Mindestlöhne, denn sie kosten Arbeitsplätze und zwar gerade im Bereich gering qualifizierter Arbeit.
- Den Randbelegschaften helfen Korrekturen zugunsten eines Normalarbeitsverhältnisses. Insofern atypische Beschäftigungsverhältnisse aus Funktionsstörungen des institutionellen Regel-

werks auf dem Arbeitsmarkt resultieren, gilt es, dieses zu flexibilisieren. Dies betrifft in erster Linie eine Reform des Kündigungsschutzes. Demnach sollten betriebsbedingte Kündigungen generell zulässig sein, sofern vorher eine verbindliche Abfindungsregelung getroffen wurde. Außerdem sollte die Privilegierung atypischer Beschäftigungsformen etwa in Form einer Begünstigung hinsichtlich Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen beseitigt werden.

- Den Arbeitnehmern insgesamt hilft ein weiterer Beschäftigungsaufbau, wozu die Tariflohnpolitik weiterhin einen wesentlichen Beitrag leisten muss, indem die Verteilungsspielräume nicht ausgeschöpft werden. Der Gesetzgeber kann durch Flexibilisierung des Tarifvertragsrechts dafür verbesserte Rahmenbedingungen schaffen. Er mag des Weiteren erwägen, einen Teil der der Allgemeinheit entstehenden Kosten auf Grund von betriebsbedingten Entlassungen für die Unternehmen noch unattraktiver zu machen. Der Gesetzgeber könnte in diesem Zusammenhang eine Umgestaltung der Arbeitslosenversicherung auf den Prüfstand stellen, die für jedes Unternehmen differenzierte Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung dergestalt vorsieht, dass sie innerhalb bestimmter Grenzen die Kosten reflektieren, welche das betreffende Unternehmen auf Grund betriebsbedingter Entlassungen der Arbeitslosenversicherung in Form von Zahlungen des regulären Arbeitslosengelds aufbürdet.

Viele Arbeitnehmer ernten derzeit die Früchte zielführender Reformen auf dem Arbeitsmarkt und einer moderaten Tariflohnpolitik der vergangenen Jahre, aber eben nicht alle, denn die Chancen sind ungleich verteilt. Daher dürfen zum einen die bisherigen Erfolge nicht durch kontraproduktive Maßnahmen verspielt werden. Zum anderen muss der Reformkurs fortgesetzt werden, um den Außenseitern auf dem Arbeitsmarkt neue Perspektiven zu eröffnen.

Eine andere Meinung zur Lohn- und Arbeitsmarktpolitik

602. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, vertritt zu der arbeitsmarkt- und lohnpolitischen Konzeption, die in diesem Kapitel entwickelt wird, eine andere Meinung.

Noch mehr Markt am Arbeitsmarkt?

603. Die in diesem Kapitel von der Mehrheit erneut vorgeschlagenen Reformen für den Arbeitsmarkt zielen durchweg darauf ab, die noch bestehenden und nach wie vor erheblichen Beschäftigungsprobleme dadurch zu lösen, dass der Rahmen setzende Einfluss des Staates noch weiter abgebaut wird.

Die Mehrheit spricht sich dafür aus, **staatliche Schutzvorschriften** im Bereich des Arbeitsmarkts zu reduzieren:

- Der Kündigungsschutz soll „reformiert“ werden, indem der Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen gestrichen wird. An dessen Stelle sollen Abfindungszahlungen treten.
- Das Arbeitslosengeld soll für eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit reduziert werden, wobei es allerdings im Gegenzug für die ersten Monate erhöht werden soll.

- Im Rahmen eines „Kombilohnmodells“ soll für erwerbsfähige Bezieher des Arbeitslosengelds II der Regelsatz um 30 vH abgesenkt werden, allerdings bei verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten.
- Die im Jahr 2008 wieder eingeführte Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für ältere Arbeitnehmer sollte baldmöglichst zurückgenommen werden.

Ein zusätzlicher Einfluss des Staates auf den Arbeitsmarkt in der Form von branchenspezifischen wie flächendeckenden **Mindestlöhnen** wird grundsätzlich abgelehnt.

Schließlich hält es die Mehrheit für erforderlich, die **Bindungswirkung kollektiver Tarifverträge** zu reduzieren, indem das Günstigkeitsprinzip gemäß § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz neu geregelt wird. Dies wird als Voraussetzung für einen weiteren Beschäftigungsaufbau angesehen, den sich die Mehrheit von einer Lohnpolitik erhofft, die auch weiterhin die Verteilungsspielräume nicht ausschöpft.

Wie erfolgreich waren die letzten Jahre?

604. In ihrem Plädoyer für noch mehr Markt am Arbeitsmarkt sieht sich die Mehrheit des Sachverständigenrates durch die positive wirtschaftliche Beschäftigungsentwicklung der letzten Jahre bestätigt. Hierfür seien neben einer lebhaften Konjunkturpolitik vor allem die „moderate Tariflohnpolitik“ und die Reformen auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich. Beim Urteil über den Erfolg der beiden zuletzt genannten Faktoren bietet es sich an, die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands mit der konjunkturellen Dynamik ähnlicher Volkswirtschaften zu vergleichen. Ein dafür geeigneter Zeitraum ist die Phase von 2004 bis 2007. Das Jahr 2004 ist das erste Jahr nach Verkündung der Agenda 2010 und das Jahr 2007 ist das letzte Jahr, für das amtliche Daten vorliegen.

Bei der Zuwachsrate des **Bruttoinlandsprodukts** ist Deutschland mit einem durchschnittlichen Wert von 2,1 vH rund einen halben Prozentpunkt weniger dynamisch gewachsen als die Vereinigten Staaten, der Euro-Raum und die EU-15, beide ohne Deutschland gerechnet (Tabelle 32). Nur in Japan war der Anstieg der Wirtschaftsleistung identisch mit dem in Deutschland. Bei der **Beschäftigung** weist Deutschland eine durchschnittliche jährliche Zuwachsrate von 0,8 vH auf, während in den Vereinigten Staaten sowie im Durchschnitt der übrigen Länder des Euro-Raums und der EU-15 die Veränderungsrate rund doppelt so hoch ausfiel. In Japan erhöhte sich die Beschäftigung lediglich um 0,4 vH. Es ist also bei dieser aggregierten Betrachtung nicht zu erkennen, dass die mit den Hartz-Gesetzen eingeführten arbeitsmarktpolitischen Reformen einen besonderen Schub bei der Beschäftigungsentwicklung ausgelöst hätten. Im Gegenteil: Während der Abstand von den in der Tabelle aufgeführten Wirtschaftsräumen bei der Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts zwischen 0,4 und 0,5 Prozentpunkte ausmacht, liegt er bei der Beschäftigungsentwicklung zwischen 0,7 und 0,9 Prozentpunkten. Bei der von der Mehrheit des Sachverständigenrates für mehr Beschäftigung als zentral angesehenen **Lohnpolitik** kommt Deutschland auf einen durchschnittlichen jährlichen Zuwachs des Arbeitnehmerentgelts je Beschäftigten in Höhe von 0,6 vH. Dies unterscheidet sich gravierend von der Entwicklung in den Vereinigten Staaten (3,9 vH), im Euro-Raum (3,1 vH) und der EU-15 (3,2 vH), beide wiederum ohne Deutschland gerechnet. Die

stärkste lohnpolitische Zurückhaltung ist in Japan zu beobachten, wo es zu einem jährlichen Rückgang der Arbeitnehmerentgelte um 0,2 vH gekommen ist.

605. Der entscheidende Effekt einer zurückhaltenden Lohnpolitik ist in der Entwicklung von **Binnennachfrage** und **Exporten** zu sehen. Deutschland und Japan weisen eine sehr schwache Zunahme der Binnennachfrage auf, dafür ist die Exportentwicklung überdurchschnittlich dynamisch. Diese kann jedoch den Wachstumsverlust bei den inländischen Nachfragekomponenten nicht kompensieren, was die unterdurchschnittliche Wachstumsentwicklung von Japan und Deutschland erklärt.

Tabelle 32

Gesamtwirtschaftliche Indikatoren für ausgewählte Industrieländer
Durchschnittlich jährliche Veränderung in vH

Zeitraum	Deutschland	Euro-Raum ohne Deutschland	EU-15 ohne Deutschland	Japan	Vereinigtes Königreich	Vereinigte Staaten
Bruttoinlandsprodukt¹⁾						
2000 bis 2007	1,2	2,1	2,2	1,6	2,6	2,3
2004 bis 2007	2,1	2,5	2,6	2,1	2,6	2,6
Binnennachfrage¹⁾²⁾						
2000 bis 2007	0,2	2,3	2,5	1,1	2,9	2,5
2004 bis 2007	1,1	2,8	2,8	1,4	2,7	2,5
Exporte von Waren und Dienstleistungen¹⁾						
2000 bis 2007	7,3	3,7	3,7	6,8	3,5	3,8
2004 bis 2007	9,3	5,1	5,1	8,4	4,7	8,2
Beschäftigung insgesamt³⁾						
2000 bis 2007	0,2	1,5	1,3	- 0,1	0,9	0,9
2004 bis 2007	0,8	1,7	1,5	0,4	0,9	1,6
Arbeitnehmerentgelt je Beschäftigten						
2000 bis 2007	0,8	3,2	2,9	- 0,9	4,0	3,7
2004 bis 2007	0,6	3,1	3,2	- 0,2	3,8	3,9

1) In Preisen von 2000.– 2) Summe aus den Konsumausgaben privater Haushalte, den Konsumausgaben des Staates, den Bruttoanlageinvestitionen und den Vorratsveränderungen.– 3) Inlandskonzept. Für Japan: Nationalkonzept.

Quellen: EU, OECD

Daten zur Tabelle

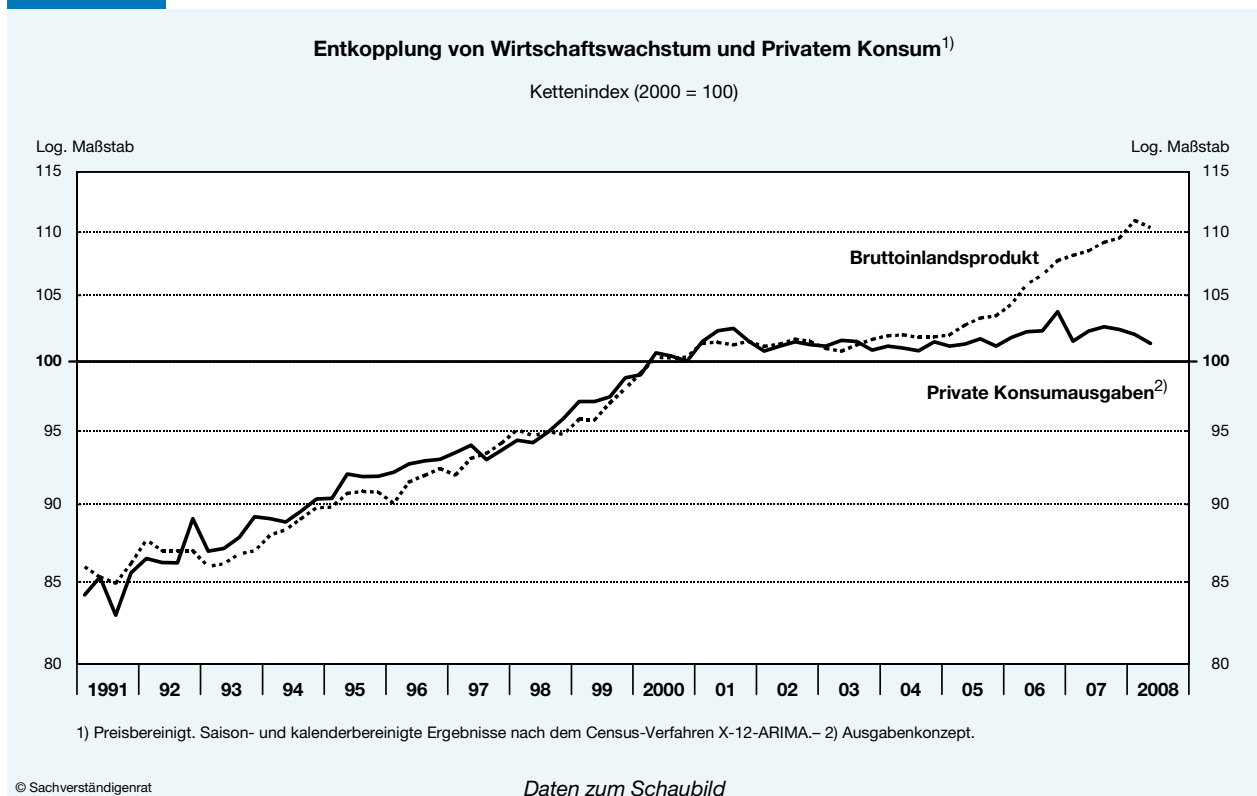
606. Die schwache Entwicklung der Binnennachfrage ist in Deutschland wesentlich auf eine weitgehende **Stagnation der privaten Konsumausgaben** zurückzuführen, die sich seit dem Jahr 2004 – anders als in der Vergangenheit – weitgehend von der Veränderung entkoppelt hat (Schaubild 73, Seite 348). Für die Vertreter einer zurückhaltenden Lohnpolitik lässt sich eine solche Entwicklung nur schwer erklären, da sie stets darauf gesetzt haben, dass der dadurch ausgelöste Beschäftigungszuwachs auch für eine entsprechende Ausweitung des privaten Konsums sorgen würde. Mit dem Befund, dass eine so starke Reduktion der Arbeitslosigkeit, wie sie in den letzten Jahren zu beobachten gewesen ist, ohne jeden Effekt auf den privaten Verbrauch bleibt, ist ein

wesentlicher theoretischer Stützfeiler dieser Argumentation zusammengebrochen. Das ist im Grunde nicht überraschend, da Arbeitslose, die wieder in ein Beschäftigungsverhältnis wechseln, häufig netto über keine wesentlich größeren Einkommen verfügen als das Arbeitslosengeld. Zudem führt die zunehmende Verunsicherung über die Arbeitsplatzsicherheit auch dazu, dass die Sparquote deutlich angestiegen ist.

Die Löhne sind zu wenig gestiegen

607. Das Problem der letzten Jahre ist also nicht eine zu hohe, sondern eine zu niedrige Lohnentwicklung, die es verhindert hat, dass der Aufschwung in Deutschland eine selbsttragende Dynamik entfalten konnte. Wenn der Lohnanstieg in den letzten fünf Jahren pro Jahr um einen Prozentpunkt höher ausgefallen wäre, hätte dies – bei einem Lohnkostenanteil der Industrie von rund einem Fünftel – die Exportdynamik kaum beeinflusst, wohl aber deutliche Impulse für die Inlandsnachfrage gesetzt. Durch das Nebeneinander von binnenwirtschaftlicher Stagnation und starker außenwirtschaftlicher Dynamik hat sich zudem die **Auslandsabhängigkeit** der deutschen Wirtschaft in diesem Jahrzehnt enorm erhöht. Der Anteil der Exporte von Waren und Dienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt hat sich von 32 vH zu Beginn dieses Jahrzehnts auf zuletzt 48 vH erhöht.

Schaubild 73



608. Es gibt keinen Grund dafür, die Bindungswirkung von Tarifverträgen durch den Gesetzgeber noch weiter zu schwächen, zumal betriebliche Abweichungen im Rahmen von Öffnungsklauseln durch das Pforzheimer Abkommen schon seit längerem möglich sind und intensiv genutzt werden.

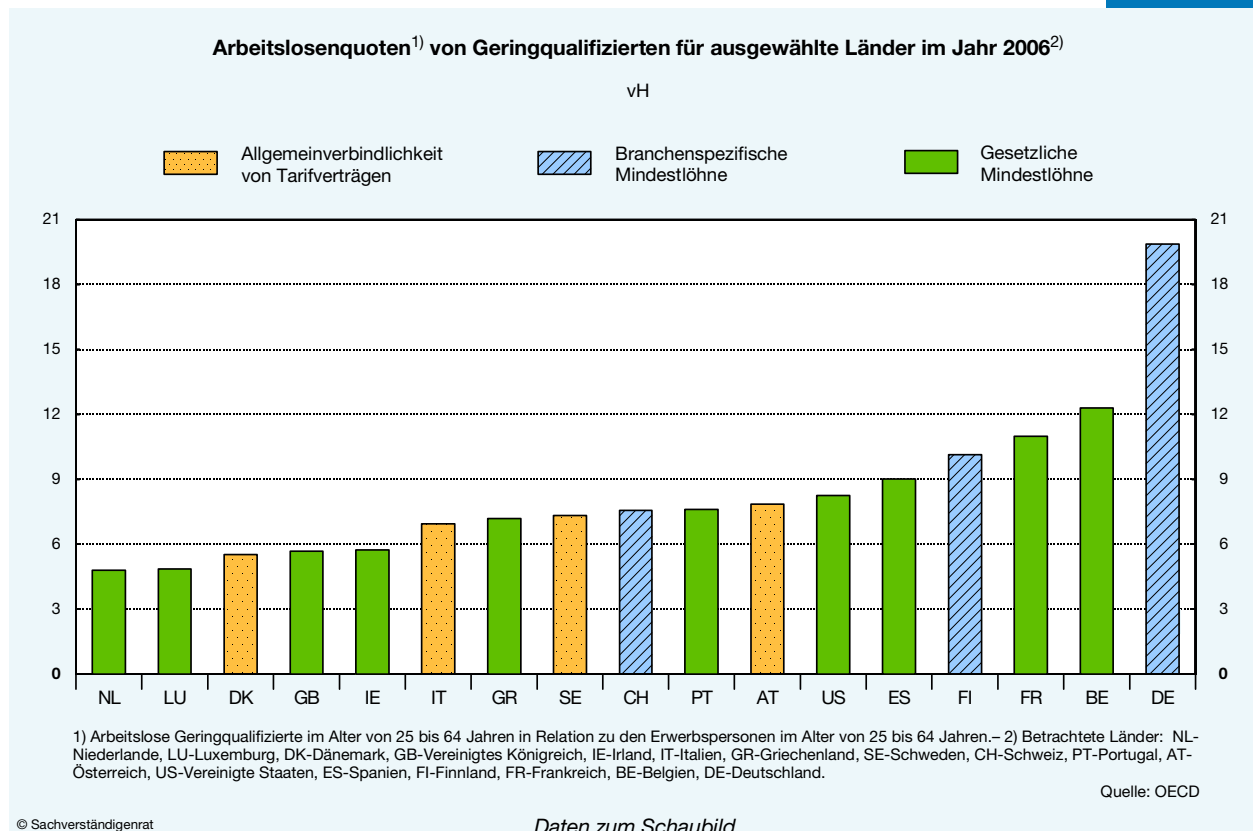
Auch für das Jahr 2009 ist eine zurückhaltende Lohnpolitik nicht angebracht. Bei der massiven Abkühlung der Weltkonjunktur wäre es fatal, wenn es im nächsten Jahr auf diese Weise auch noch

zu einem Einbruch beim privaten Verbrauch käme, der nach allen Prognosen – neben dem Staatskonsum – die einzige noch verbleibende Stütze der deutschen Wirtschaft darstellt. Eine sich an dem Produktivitätsfortschritt und der Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank orientierte Lohnentwicklung ist auch unter dem Aspekt der **internationalen Wettbewerbsfähigkeit** der deutschen Unternehmen vertretbar, da diese in den letzten Monaten durch die gravierende Abwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar wie auch gegenüber dem japanischen Yen erhebliche Vorteile bei der preislichen Wettbewerbsfähigkeit erfahren haben.

Deutschlands Sonderweg bei den Mindestlöhnen

609. Auch in den anderen Bereichen des Arbeitsmarkts erscheint das Plädoyer der Mehrheit für mehr Markt und gegen den Staat wenig überzeugend. Dies gilt insbesondere für die Ablehnung von **Mindestlöhnen**. Hier irrt die Mehrheit, wenn sie behauptet, dass die Beweislast bei den Befürwortern von Mindestlöhnen läge. Branchenspezifische oder flächendeckende Mindestlöhne sind in nahezu allen europäischen Ländern gängige Praxis, ohne dass dort merkbare Beschäftigungsprobleme bei Geringqualifizierten zu identifizieren sind. Das Gegenteil ist der Fall. Deutschland als eines der wenigen Länder ohne umfassende Regelungen weist in diesem Segment des Arbeitsmarkts die höchste Unterbeschäftigung von allen OECD-Ländern auf (Schaubild 74). Die Mehrheit verkennt zudem die Ratio solcher Regelungen, die darin zu sehen ist, dass für den Wettbewerb zwischen Unternehmen die Qualität ihrer Produkte und ihre Produktivität entscheidend sein soll, nicht aber ihre Fähigkeit, ihre Arbeitnehmer besonders schlecht zu bezahlen. Im Übrigen sei in diesem Punkt auf das Minderheitsvotum aus dem Jahresgutachten 2006/07 (Ziffern 576 ff.) verwiesen.

Schaubild 74



„Flexibilisierung“ für alle?

610. Die Ausführungen der Mehrheit zum **Kündigungsschutz** sind eindeutig (Ziffern 536 ff.): „Die Literatur gelangt jedoch zu uneinheitlichen und wenig robusten Ergebnissen, wenn es darum geht, die Beschäftigungswirkungen vereinbarter Kündigungsschutzregeln zu evaluieren.“ Aus diesem Grund spricht wenig dafür, das bestehende System durch eine Lösung zu ersetzen, bei der Abfindungszahlungen geleistet werden sollen. Hier ist die Gefahr groß, dass zwar die Schutzbestimmungen beseitigt werden, ohne dass es jedoch zu ausreichend stringenten Verpflichtungen bei der Zahlung von Abfindungen kommt.

Zudem hat die dynamische wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre eindrucksvoll verdeutlicht, dass Unternehmen bei einer guten Wirtschaftslage durchaus bereit sind, neue Mitarbeiter einzustellen. Es trifft zu, dass dabei in größerem Umfang auch Leiharbeitsverhältnisse und damit Arbeitsplätze zweiter Klasse entstanden sind. Die von der Mehrheit des Sachverständigenrates beklagte „ungleiche Verteilung von Chancen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt“ ist in der Tat bedauerlich, aber sie sollte keinesfalls zum Anlass dafür genommen werden, die rechtlichen Bestimmungen so zu ändern, dass es in Zukunft nur noch Arbeitsplätze zweiter Klasse gibt.

Negative Einkommensteuer statt Kombilohn

611. Auch das von der Mehrheit des Sachverständigenrates in diesem Jahr erneut in die Diskussion gebrachte **Kombilohnmodell** ist nicht überzeugend. Insbesondere ist offen geblieben, wie es möglich sein soll, den mehr als zwei Millionen Arbeitslosen im Rechtskreis des SBG II eine ausreichende Zahl von Beschäftigungsverhältnissen in Form von „1-Euro-Jobs“ anzubieten, ohne damit massive Verdrängungseffekte auf dem regulären Arbeitsmarkt auszulösen. Auch diese Thematik wurde im Minderheitsvotum im Jahresgutachten 2006/07 ausführlich diskutiert (Ziffern 565 ff.). Eine sinnvolle Lösung für das Problem von vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern, die gleichwohl kein existenzsicherndes Einkommen erzielen können, besteht in der Einführung einer negativen Einkommensteuer, für die ein detailliertes Konzept entwickelt wurde (Bofinger et al., 2007). Auch wenn es gelingen würde, einen flächendeckenden Mindestlohn einzuführen, wäre ein solches Konzept zumindest für Arbeitnehmer mit Kindern erforderlich.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Literatur

- Autor, D. H. und S. Houseman (2005) *Do temporary help jobs improve labor market outcomes for low-skilled workers? Evidence from 'Work First'*, NBER-Working-Paper No. 11743.
- Bachmann, R., T. K. Bauer, J. Kluve, S. Schaffner und C. M. Schmidt (2008) *Mindestlöhne in Deutschland – Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte*, RWI Heft 43.
- Bassanini, A. und R. Duval (2006) *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies*, OECD Working Paper 486, Juni 2006.
- BMWi (2008) *Arbeitsmarkt am Scheideweg: Sieben Thesen für eine Fortsetzung der beschäftigungspolitischen Reformen*, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, 11, August 2008.
- Bofinger, P., M. Dietz, S. Genders und U. Walwei (2006) *Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich*, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SWMA), August 2006
- Brenke, K. (2007) *Zunehmende Lohnspreizung in Deutschland*, DIW-Wochenbericht (6), 73 – 79.
- Brenke, K. und J. Ziemendorff (2008) *Hilfebedürftig trotz Arbeit?: Kein Massenphänomen in Deutschland*, DIW-Wochenbericht (4), 75. Jg., 33 – 40.
- Brox, H., B. Rütters und M. Henssler (2007) *Arbeitsrecht*, 17. Auflage, Kohlhammer, Stuttgart.
- Burda, M. C. und M. Kvasnicka (2006) *Zeitarbeit in Deutschland: Trends und Perspektiven*, SFB 649 Discussion Paper No. 2005 – 048.
- Calmfors, L. und J. Driffill (1988) *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, Economic Policy, 6, 14 – 61.
- Dustmann, C., J. Ludsteck und U. Schönberg (2009) *Revisiting the German Wage Structure*, erscheint in Quarterly Journal of Economics, 124 (2).
- Ehrenberg, R. G. und R. S. Smith (2006) *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*, 9. Auflage, Addison-Wesley, Reading (Massachusetts).
- Fath, J. (2008) *Optimale Arbeitslosenversicherung und Experience Rating*, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln (Hrsg.), Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik 133, Köln.
- Fitzenberger, B. (2008) *Anmerkungen zur Mindestlohndebatte: Elastizitäten, Strukturparameter und Topfgeschlagen*, ifo Schnelldienst 11/2008, 21 – 27.
- Freeman, R. B. und J. L. Medoff (1984) *What Do Unions Do?*, Basic Books, New York.
- Franz, W. (2006) *Arbeitsmarktökonomik*, 6. Auflage, Springer, Berlin.
- Franz, W., B. Weder di Mauro und W. Wiegard (2008) *Hände weg von Mindestlöhnen*, ifo Schnelldienst 6/2008, 8 – 12.
- Gregg, P. (2000) *The Use of Wage Floors as Policy Tools*, OECD Economic Studies No. 31, 133 – 146.

- Jensen, U. und S. Rässler (2007) *The effects of collective bargaining on firm performance: New evidence based on stochastic production frontiers and multiply imputed German establishment data*, IAB Forschungsbericht, 3/2007.
- Kalina, T. und C. Weinkopf (2008) *Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung*, IAQ-Report 2008 – 01.
- Knabe, A. und R. Schöb (2008) *Minimum Wage Incidence: The Case for Germany*, Freie Universität Berlin, mimeo, Oktober 2008.
- König, M. und J. Möller (2008a) *Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? – Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft*, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung. 2 und 3/2008, 41, 327 – 346.
- König, M. und J. Möller (2008b) *Impacts of Minimum Wages – A Micro Data Analysis for the German Construction Sector*, Research Paper August 2008.
- Layard, R., S. Nickell und R. Jackman (1991) *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.
- Low Pay Commission (2008) *National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2008*, März 2008, http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/rep_a_p_index.shtml.
- McDonald, I. M. und R. M. Solow (1981) *Wage Bargaining and Employment*, American Economic Review, 71, 896 – 908.
- Metcalf, D. (2007) *Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment?*, CEP Discussion Paper No. 781, April.
- Möller, J. (2007) *Arbeitsmarktforschung und Politikberatung – Am Beispiel der Mindestlohndebatte*, Antrittsvorlesung, Nürnberg, 25.10.2007.
- Möller, J. und M. König (2008) *Ein Plädoyer für Mindestlöhne mit Augenmaß*, ifo-Schnelldienst 6/2008, 13 – 16.
- Mückenberger, U. (1985) *Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft?*, Zeitschrift für Sozialreform, 31 (7 und 8), 415 – 434 und 457 – 475.
- Müller, E., R. Wilke und P. Zahn (2007) *Beschäftigung und Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer: Eine mikroökonomische Evaluation der Arbeitslosengeldreform von 1997*, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 227 (1), 65 – 86.
- Müller, K.-U. und V. Steiner (2008) *Mindestlöhne kosten Arbeitsplätze: Jobverluste vor allem bei Geringverdienern*, DIW Wochenbericht 30/2008, 418 – 423.
- OECD (1999) *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- OECD (2006) *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- OECD (2007) *Taxing Wages: 2005/2006*, OECD, Paris.
- OECD (2008) *OECD Economic Surveys: Germany*, OECD, Paris.

- Planas, C. und A. Rossi (2004) *Program GAP: Technical Description and User Manual*, Europäische Kommission, Joint Research Centre, mimeo.
- Ragnitz, J. und M. Thum (2008) *Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen – eine Erläuterung zu den Berechnungen des ifo Instituts*, ifo Schnelldienst 1/2008, 16 – 20.
- Ribhegge, H. (2008) *Denkanstöße zur Mindestlohnkontroverse*, Wirtschaftsdienst, 2008/4, 276 – 284.
- Rürup, B. (2008) *Schutz vor Niedriglöhnen oder Arbeitsplatzvernichter: Für und Wider die Festsetzung eines gesetzlichen Mindestlohns*, ifo-Schnelldienst 6/2008, 5 – 7.
- Teulings, C. und J. Hartog (1998) *Corporatism or competition? Labour contracts, institutions and wage structures in international comparison*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Washington State Legislature (2008) *Washington State's Experience Rating System*, www.leg.wa.gov/documents/Joint/UITF/XPRatingSystem.pdf.