

SECHSTES KAPITEL

Arbeitsmarkt: Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung

- I.** Die Lage im Jahr 2007: Erfreuliche Nachrichten vom Arbeitsmarkt
- II.** Arbeitsmarktreformen oder zyklische Belebung:
Worauf ist die Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen?
- III.** Arbeitsmarktpolitik
- IV.** Tariflohnpolitik und Mitarbeiterbeteiligung

Das Wichtigste in Kürze

Arbeitsmarktentwicklung

- Im Jahr 2007 setzte sich die deutliche Belebung am Arbeitsmarkt fort. Die Erwerbstätigkeit nahm um 1,7 vH auf jahresdurchschnittlich knapp 40 Millionen Personen zu, die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stieg um 2,2 vH auf knapp 27 Millionen Personen.
- Die registrierte Arbeitslosigkeit sank im Jahr 2007 um 15,7 vH auf jahresdurchschnittlich unter 3,8 Millionen Personen, das entspricht einer Verringerung der Arbeitslosenquote von 10,8 vH im Jahr 2006 auf 9,0 vH. Die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland ist mit 15,0 vH rund doppelt so hoch wie die in Westdeutschland.
- Die Anzahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II und die der Bedarfsgemeinschaften ist deutlich zurückgegangen. Im Jahresdurchschnitt gab es rund 5,2 Millionen Empfänger von Arbeitslosengeld II in knapp 3,8 Millionen Bedarfsgemeinschaften.
- Die Lage auf dem Berufsausbildungsstellenmarkt hat sich zum Ende des Berufsberatungsjahres 2006/2007 deutlich entspannt.

Arbeitsmarktreformen

- Sowohl Schätzungen einer nicht-konjunkturellen Arbeitslosenquote als auch ein Vergleich mehrerer konjunktureller Aufschwungphasen legen die begründete Vermutung nahe, dass die derzeitige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt nicht allein durch eine zyklische Erholung, sondern ebenfalls durch eine höhere Flexibilität und Dynamik gekennzeichnet ist. Darauf deutet zudem die rückläufige Anzahl der Langzeitarbeitslosen und der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II hin.
- Die nunmehr als Endbericht vorliegende Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen seitens wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen bestätigt die vorläufigen Ergebnisse, nach denen die Förderung der Beruflichen Weiterbildung, das Überbrückungsgeld, der Existenzgründungszuschuss und die Eingliederungszuschüsse positiv bewertet werden. Allerdings stehen die Evaluationsergebnisse für das Gros der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik noch aus.
- Der geplante Ausbau des Kinderzuschlags zu einem Erwerbstätigenzuschuss ist nicht zielführend. Dieses Vorhaben kollidiert mit dem Prinzip der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Fachkräftemangel

- Eine merkliche Verknappung insbesondere qualifizierter Arbeitskräfte ist erst in jüngster Zeit und in bestimmten Regionen auszumachen. Sie findet sich vor allem bei Ingenieuren sowie bei technischen Berufen und Fertigungsberufen.
- Ansatzpunkte für die Lösung des Fachkräftemangels sind auf kurze Sicht eine entsprechende Differenzierung der qualifikatorischen Lohnstruktur, verstärkte Weiterbildungsanstrengungen, die Mobilisierung von Fachkräften aus der Arbeitslosigkeit und der Stillen Reserve sowie An-

werbungen aus dem Ausland. Mittel- bis langfristig ist eine deutliche Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Bildungssystems unabdingbar.

Lohnbildung

- Der gesamtwirtschaftliche Verteilungsspielraum wurde wie in den beiden Vorjahren durch die Tariflohnvereinbarungen nicht ausgeschöpft. Die Tarifvertragsparteien sind insoweit ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung nachgekommen.
- Durch die Tarifauseinandersetzungen bei der Deutschen Bahn AG ist das Spannungsverhältnis zwischen Tarifeinheit und Tarifpluralität deutlich zutage getreten. Tarifpluralität findet ihre Rechtfertigung in Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes, wohingegen sie aus ökonomischer Sicht zu höheren Tariflohnabschlüssen im Vergleich zur Tarifeinheit sowie zu Problemen der praktischen Handhabbarkeit führen kann.
- Der ins Auge gefasste Mindestlohn bei der Deutschen Post AG ist strikt abzulehnen.
- Die von den Regierungsparteien vorgelegten Pläne zur Mitarbeiterbeteiligung können nicht überzeugen. Eine Mitarbeiterbeteiligung auf freiwilliger Basis und betrieblicher Ebene kann für ein Unternehmen eine sinnvolle Einrichtung sein, aber eine Staatsaufgabe oder gar die Schaffung neuer Subventionstatbestände erwachsen daraus nicht.

I. Die Lage im Jahr 2007: Erfreuliche Nachrichten vom Arbeitsmarkt

454. Im Jahr 2007 setzte sich die deutliche Belebung am Arbeitsmarkt fort. So erfreulich die Zunahme insbesondere der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der Rückgang der Arbeitslosigkeit zu bewerten sind, so sollte gleichwohl das immer noch hohe Niveau der verfestigten Arbeitslosigkeit im Bewusstsein bleiben.

Im Jahresdurchschnitt stieg die Erwerbstätigkeit insgesamt auf knapp 40 Millionen Personen, worunter sich etwa 27 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte befanden, deren Anzahl sich im Jahr 2007 um fast 600 000 Personen erhöht hat. Trotz der Anhebung der Pauschalabgabe der Arbeitgeber zum 1. Juli 2006 hat die Anzahl der ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten um rund 1,8 vH zugelegt. Die gesamte Zunahme der Erwerbstätigkeit stellt die treibende Kraft hinter dem gestiegenen Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen dar, da die geleistete Arbeitszeit je Erwerbstätigen im Vergleich zum Vorjahr in etwa konstant blieb.

Spiegelbildlich zur Entwicklung der Beschäftigung war ein beschleunigter Rückgang der Arbeitslosigkeit um rund 700 000 Personen auf ein jahresdurchschnittliches Niveau von knapp 3,8 Millionen Personen zu verzeichnen. Die Arbeitslosenquote verringerte sich um 1,8 Prozentpunkte auf 9,0 vH. Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit ist in Ostdeutschland besonders bedrückend, die dortige Arbeitslosenquote ist mit 15,0 vH in etwa doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Die registrierte Arbeitslosigkeit erfasst indes nicht das gesamte Ausmaß der Arbeitslosigkeit, da es Personengruppen gibt, die beispielsweise aufgrund einer Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme nicht als registriert arbeitslos gelten. Der Sachverständigenrat ergänzt die Darstellung der regist-

rierten Arbeitslosigkeit daher um das Konzept der verdeckten Arbeitslosigkeit. Sie nahm im Jahr 2007 gegenüber dem Vorjahr um rund 7,5 vH ab und belief sich im Jahresmittel auf etwa 1,2 Millionen Personen.

Von besonderem Interesse in der aktuellen Diskussion ist des Weiteren die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Anzahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II und die der Bedarfsgemeinschaften sanken im Jahr 2007 auf 5,24 Millionen Personen beziehungsweise auf 3,75 Millionen Bedarfsgemeinschaften deutlich. Dabei erzielten im Januar 2007 fast 1,1 Millionen erwerbsfähige Leistungsberechtigten in rund 990 000 Bedarfsgemeinschaften ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit.

Der Berufsausbildungsstellenmarkt schließlich zeichnet sich ebenfalls durch eine merkliche Entspannung aus. Auf der einen Seite stieg die Anzahl der gemeldeten Berufsausbildungsstellen um über 57 200 Stellen an, auf der anderen Seite verringerte sich die Bewerberzahl um 28 800 Personen. Der nach wie vor bestehende, im Vergleich zu den Vorjahren jedoch markant rückläufige Bewerberüberhang von über 10 000 Jugendlichen dürfte sich nach aller Erfahrung noch erheblich reduzieren.

1. Beschäftigungszunahme setzt sich fort

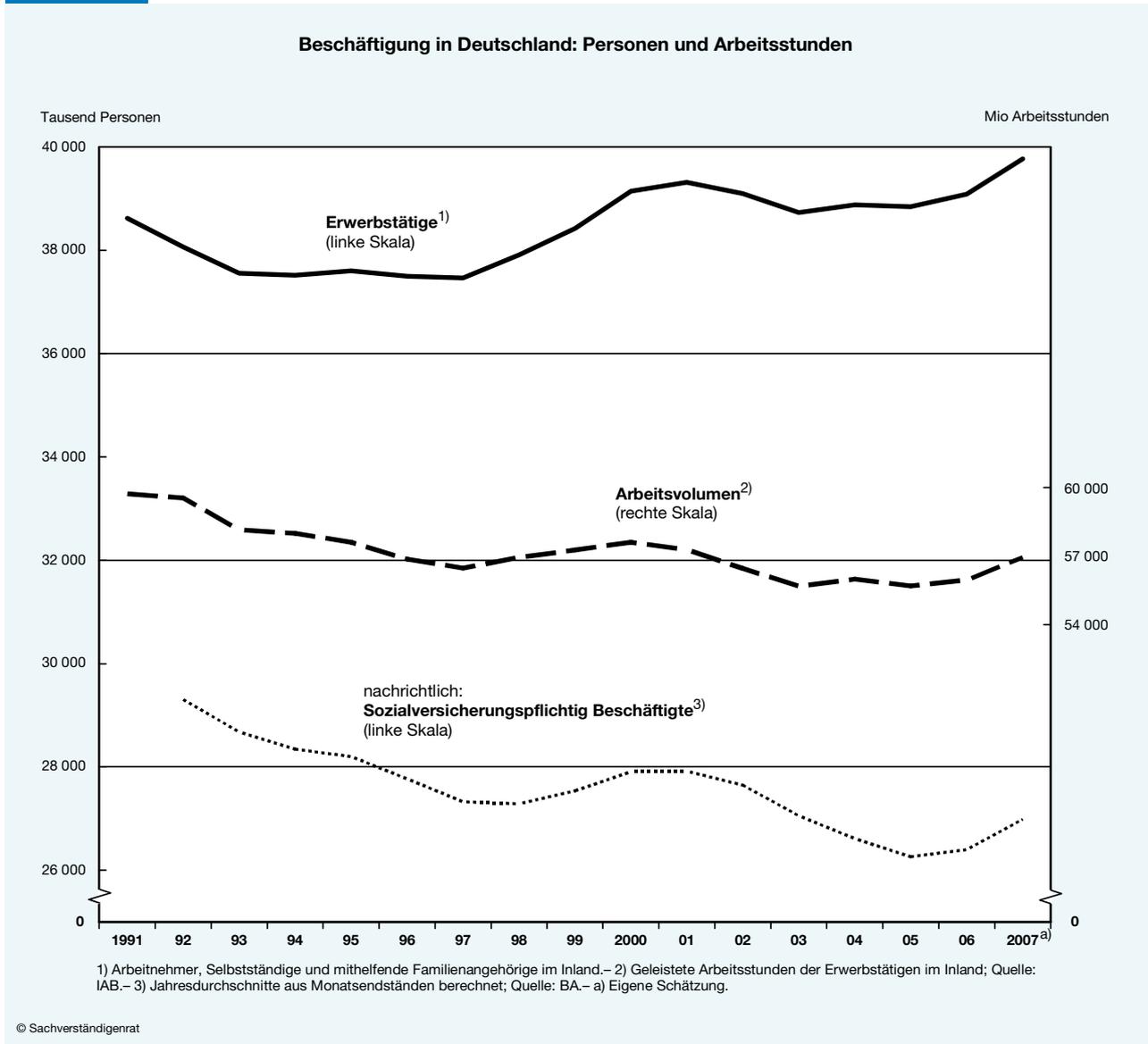
455. Bei der **Erwerbstätigkeit** war, wie schon im Vorjahr, auch im Jahr 2007 eine ausgesprochen erfreuliche Entwicklung festzustellen. Nach einem Anstieg um rund 0,6 vH im Vorjahr nahm die Erwerbstätigkeit im Jahr 2007 erneut um rund 1,7 vH auf 39,77 Millionen Personen zu (Schaubild 71, Seite 312); dies ist das höchste Erwerbstätigenniveau seit der deutschen Vereinigung, wobei aufgrund des gestiegenen Anteils der Selbstständigen die Zahl der Arbeitnehmer aktuell noch etwa 10 000 Personen unterhalb des Höchststands des Jahres 2001 liegt.

456. Die positive Entwicklung wurde von allen **Komponenten der Erwerbstätigkeit** getragen. Die Zahl der Selbstständigen erhöhte sich – wie schon im Vorjahr – um 56 000 Personen oder rund 1,3 vH. Die Zahl der Arbeitnehmer stieg in diesem Jahr um 1,8 vH. Nachdem sich im Vorjahr die Entwicklung bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erstmals seit dem Jahr 2001 wieder ins Positive gewendet hatte, nahm ihre Zahl im Jahr 2007 um fast 600 000 Personen oder 2,2 vH auf im Jahresdurchschnitt 26,95 Millionen Personen zu. Die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten stieg um rund 1,8 vH. Damit bestätigte sich die Tendenz des letzten Quartals des Vorjahres, dass die Anhebung der Pauschalabgaben der Arbeitgeber von 25 vH auf 30 vH zum 1. Juli 2006 zwar diese Beschäftigungsform etwas unattraktiver gemacht haben dürfte; aber die allgemeine Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt hat dazu geführt, dass der von vielen Seiten vorhergesagte Rückgang der Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigten Personen nicht eintrat.

Die Anzahl der **Arbeitsgelegenheiten** nach § 16 Absatz 3 SGB II – das zahlenmäßig bedeutendste arbeitsmarktpolitische Instrument im Rechtskreis des SGB II – lag im Jahresmittel mit rund 323 000 geförderten Tätigkeiten in etwa auf dem Vorjahresniveau. Zu unterscheiden ist zwischen Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante („Ein-Euro-Jobs“ oder „Zusatzjobs“) und solchen nach der Entgeltvariante. Der weit überwiegende Teil aller Arbeitsgelegenheiten waren in diesem Jahr wiederum „Zusatzjobs“ (Ziffer 516). Im Jahresdurchschnitt belief sich die ge-

förderte Erwerbstätigkeit nach dem Konzept der Bundesagentur für Arbeit auf rund 740 000 Personen. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies einen Rückgang um etwa 40 000 Personen.

Schaubild 71



457. Das geleistete **Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen** erhöhte sich im laufenden Jahr um 1,8 vH und damit in der Größenordnung der Zahl der Erwerbstätigen, da die geleistete Arbeitszeit je Erwerbstätigen in etwa auf dem Niveau des Vorjahres stagnierte.

458. Im Jahr 2007 setzte sich der in den beiden vorangehenden Jahren zu beobachtende Anstieg der Zahl der gemeldeten **offenen Stellen** fort; im Jahresmittel lag sie bei etwa 630 000 Stellen (Tabelle 47) und damit um 11,7 vH über dem Vorjahr. Dabei machten die ungeförderten Stellen, die im Gegensatz zu den geförderten Stellen besser die Entwicklung auf dem ersten Arbeitsmarkt widerspiegeln, im Jahresdurchschnitt ungefähr zwei Drittel des gesamten Stellenangebots aus. Geförderte Stellen sind Stellen für Arbeitsgelegenheiten, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen und Personal-Service-Agenturen.

Tabelle 47

Der Arbeitsmarkt in Deutschland¹⁾

	2004	2005	2006	2007 ²⁾	2004	2005	2006	2007 ²⁾
Personen								
	Tausend				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Tausend			
Erwerbspersonen ²⁾³⁾⁴⁾	42 986	43 332	43 233	43 304	409	346	- 99	71
Erwerbslose ²⁾⁵⁾	4 192	4 583	4 227	3 596	248	391	- 356	- 631
Pendlersaldo ⁶⁾	86	97	82	62	- 7	11	- 15	- 20
Erwerbstätige ⁷⁾	38 880	38 846	39 088	39 769	154	- 35	242	682
Selbstständige	4 222	4 356	4 392	4 447	149	134	36	56
Arbeitnehmer	34 658	34 490	34 696	35 322	5	- 168	206	626
Erwerbspersonenpotenzial ⁸⁾	44 437	44 534	44 502	44 430	39	97	- 32	- 72
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ⁹⁾	26 561	26 236	26 365	26 952	- 446	- 325	129	587
Geringfügig entlohnt Beschäftigte insgesamt ⁹⁾	6 392	6 561	6 734	6 934	.	169	173	200
davon:								
ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigte ..	4 744	4 785	4 832	4 888	424	41	47	56
im Nebenjob geringfügig entlohnt Beschäftigte	1 648	1 776	1 902	2 046	.	128	125	144
Registriert Arbeitslose ⁹⁾¹⁰⁾	4 381	4 861	4 487	3 783	4	480	- 374	- 704
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	2 783	3 247	3 007	2 491	30	464	- 240	- 516
in den neuen Bundesländern und Berlin	1 598	1 614	1 480	1 292	- 26	16	- 134	- 188
Verdeckt Arbeitslose ¹¹⁾	1 625	1 227	1 300	1 202	- 13	- 398	74	- 98
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	1 056	791	842	795	17	- 265	51	- 47
in den neuen Bundesländern und Berlin	569	436	458	407	- 30	- 133	22	- 51
Gemeldete Stellen ⁹⁾¹²⁾	286	413	564	630	- 69	127	151	66
Quoten (vH)								
Arbeitslosenquote ⁹⁾¹³⁾	10,5	11,7	10,8	9,0	X	X	X	X
Quote der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit ¹⁴⁾	13,8	14,0	13,4	11,5	X	X	X	X
ILO-Erwerbslosenquote ¹⁵⁾	9,8	10,6	9,8	8,3	X	X	X	X

1) Jahresdurchschnitte. Erwerbslose: Durch den Übergang von der monatlichen Telefonbefragung „Arbeitsmarkt in Deutschland“ auf die Arbeitskräfteerhebung der EU ab 30. Oktober 2007 für die Berichtsmonate ab Januar 2007 ist ein Vergleich mit den Vorjahren nur bedingt möglich.– 2) Eigene Schätzung.– 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 der erwerbstätigen Einpendler aus dem Ausland / Auspendler in das Ausland.– 7) Erwerbstätige Personen, die einen Arbeitsplatz in Deutschland haben, unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept).– 8) Quelle: IAB.– 9) Quelle: BA.– 10) Ab 2004: Ohne Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen; ein Vorjahresvergleich ist damit nur eingeschränkt möglich.– 11) Erläuterungen siehe Ziffern 464 ff. und Anhang IV. C sowie Tabelle C 1, offene und verdeckte Arbeitslosigkeit, Seite 507.– 12) Für eine Beschäftigung von voraussichtlich mehr als sieben Kalendertagen.– 13) Registriert Arbeitslose in vH an allen zivilen Erwerbspersonen (abhängig zivile Erwerbspersonen, Selbstständige, mithelfende Familienangehörige).– 14) 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).– 15) Erwerbslose in vH der Erwerbspersonen.

459. Die Zahl der Erwerbspersonen, die sich aus den Erwerbstätigen und den Erwerbslosen zusammensetzen, nahm um etwa 70 000 Personen oder rund 0,2 vH zu. Dabei ging die Erwerbslosenzahl weniger stark zurück, als die Erwerbstätigkeit zunahm. Das **Erwerbspersonenpotenzial**,

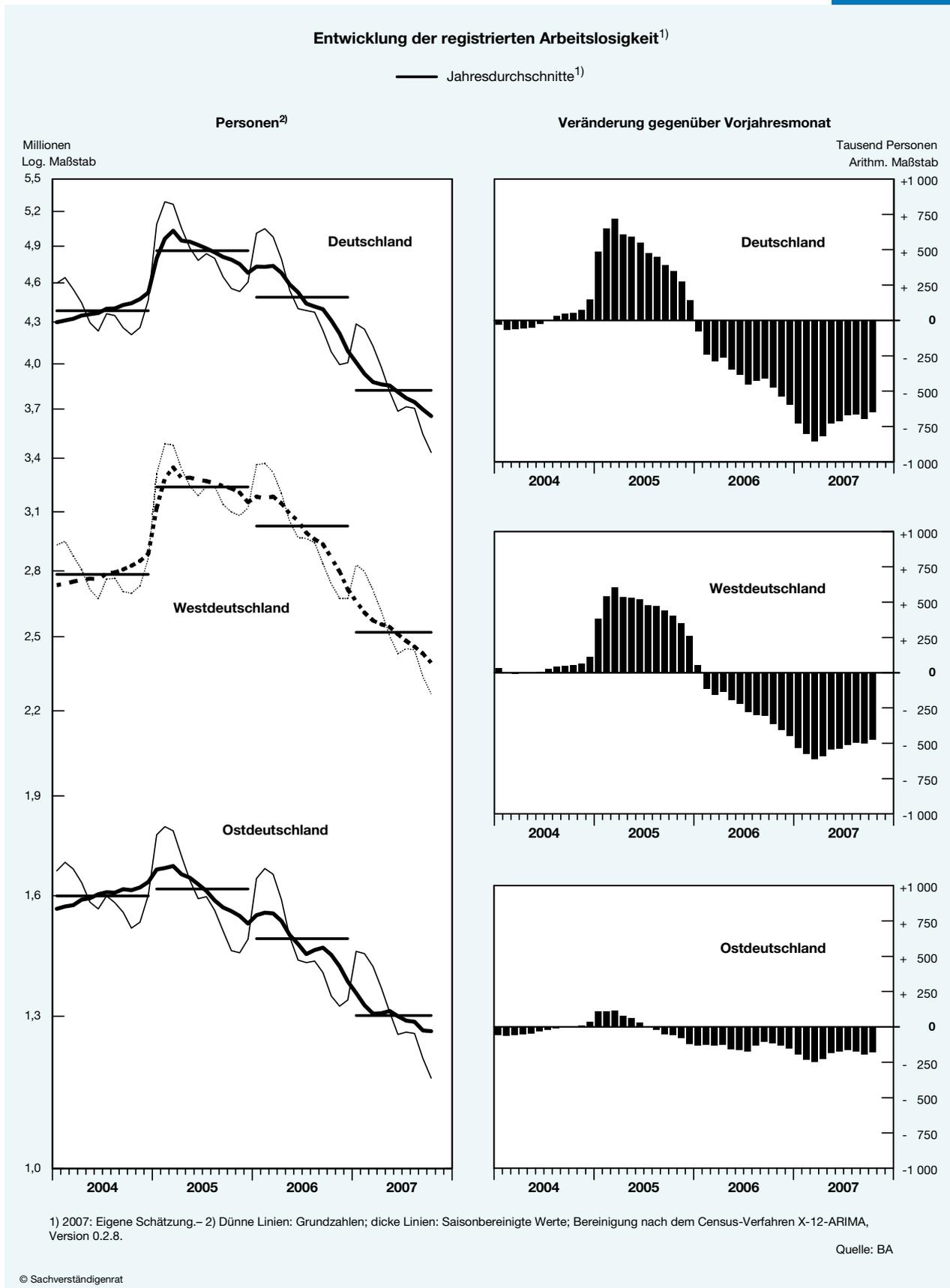
das sich als Summe aus Erwerbspersonen und Stiller Reserve ergibt (Ziffer 467), sank nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, im laufenden Jahr um rund 70 000 Personen gegenüber dem Vorjahr. Während allerdings in Westdeutschland die nach wie vor zunehmende Erwerbsneigung und ein positiver Wanderungs- und Pendlersaldo den demografiebedingten Rückgang ausglich, so dass insgesamt ein leichter Zuwachs in Höhe von 9 000 Personen zu beobachten war, wirkten in Ostdeutschland alle drei Faktoren potenzialmindernd und senkten dort das Erwerbspersonenpotenzial um rund 80 000 Personen.

2. Beschleunigter Rückgang der Arbeitslosigkeit

460. Nachdem die registrierte Arbeitslosigkeit schon im vergangenen Jahr spürbar zurückgegangen war und im Jahresdurchschnitt 2006 um mehr als 370 000 Personen abgenommen hatte, setzte sich dieser erfreuliche Trend in diesem Jahr fort (Schaubild 72). So waren im Jahr 2007 durchschnittlich rund 3,78 Millionen Menschen registriert arbeitslos. Im Vorjahresvergleich bedeutet dies einen Rückgang um rund 700 000 Personen oder 15,7 vH. Getragen wurde diese günstige Entwicklung im laufenden Jahr vor allem vom konjunkturell bedingten Aufbau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Darüber hinaus gab es aber noch weitere Faktoren, die zumindest in einem gewissen Maß die Abnahme der registrierten Arbeitslosigkeit unterstützten, wie beispielsweise die von der Bundesagentur für Arbeit durchgeführte systematische Überprüfung des Arbeitslosenstatus, wodurch Personen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, statistisch nicht mehr als arbeitslos erfasst werden. Die **Arbeitslosenquote** verminderte sich entsprechend gegenüber dem Vorjahr deutlich um 1,8 Prozentpunkte auf 9,0 vH. Die Arbeitslosenquote in Westdeutschland sank von 9,1 vH im Jahr 2006 auf 7,5 vH im Jahresdurchschnitt 2007 und in Ostdeutschland von 17,3 vH auf 15,0 vH.

461. Die Entwicklung der **Arbeitslosigkeit in den Rechtskreisen SGB II und SGB III** wies im laufenden Jahr bei einer allgemein sehr positiven Entwicklung erneut deutliche Unterschiede auf. So gab es im Oktober 2007 rund 3,43 Millionen registriert Arbeitslose, das sind 650 000 Personen oder rund 16 vH weniger als im Oktober 2006, von denen rund 1,04 Millionen Personen oder 30 vH dem Rechtskreis des SGB III und etwa 2,40 Millionen Personen oder 70 vH Arbeitslosengeld II gemäß SGB II bezogen. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies im Rechtskreis des SGB III eine Abnahme der Zahl der registrierten Arbeitslosen um 382 000 Personen oder rund 27 vH, während der Rückgang unter den arbeitslosen Empfängern von Arbeitslosengeld II geringer ausfiel und nur 268 000 Personen oder rund 10 vH betrug. Im Unterschied zum Vorjahr, als die Arbeitslosigkeit unter den Empfängern des Arbeitslosengelds II noch gestiegen war, nahm in diesem Jahr auch die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB II spürbar ab. Deutliche Unterschiede zwischen den beiden Rechtskreisen gibt es ferner in Bezug auf die Höhe und die Art der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit: Während es im Rechtskreis des SGB III nach Berechnungen des IAB im ersten Halbjahr 2007 mehr als 1,9 Millionen Abgänge aus der Arbeitslosigkeit gab, waren es im selben Zeitraum im Rechtskreis des SGB II trotz der deutlich höheren Anzahl an arbeitslosen Personen nur knapp 1,5 Millionen Abgänge. Darüber hinaus mündeten mehr als die Hälfte der Abgänge aus dem Rechtskreis des SGB III direkt in eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, während es im SGB II-Bereich im selben Zeitraum nur knapp 26 vH waren.

Schaubild 72



Nach Berechnungen des IAB wurden auch die **Bewegungen zwischen den Rechtskreisen** von der positiven konjunkturellen Entwicklung beeinflusst: Im ersten Halbjahr 2007 wechselten rund

180 000 Personen aus dem Rechtskreis des SGB III in das System der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Im Vergleich mit dem ersten Halbjahr 2006 bedeutet dies eine Abnahme um rund 23 vH. Der Aussteuerungsbetrag fiel entsprechend mit etwa 2 Mrd Euro um mehr als ein Drittel niedriger aus als im Vorjahr (Ziffer 376).

462. Die vom Statistischen Bundesamt monatlich erhobene **Zahl der Erwerbslosen** nach dem Labour-Force-Konzept der International Labour Organization (**ILO**) ging im Jahr 2007 gegenüber dem Vorjahr (saisonbereinigt) um mehr als 630 000 Personen auf 3,60 Millionen Personen zurück.

Das Statistische Bundesamt hat am 30. Oktober 2007 in der monatlichen ILO-Arbeitsmarktberichterstattung revidierte Ergebnisse zur Erwerbslosigkeit veröffentlicht. Anlass für die Revision der bisherigen Reihe war der Übergang von der bis April 2007 zeitlich befristeten Telefonerhebung „Arbeitsmarkt in Deutschland“ auf die EU-harmonisierte Arbeitskräfteerhebung, als neue und zurzeit einzige Datenquelle zur Ermittlung von monatlichen Erwerbslosenzahlen nach dem ILO-Konzept. Die Arbeitskräfteerhebung ist in Deutschland Teil des Mikrozensus und wird seit Anfang des Jahres 2005 kontinuierlich europaweit durchgeführt.

Die Umstellung der Datenquelle zur Messung der Erwerbslosigkeit in Deutschland führte zu einer deutlichen Anhebung der Zahl der Erwerbslosen um annähernd 800 000 Personen. Ferner haben die Ergebnisse der bisherigen Reihe auf Basis der Telefonerhebung im Vergleich zur aktuellen Reihe einen stärker rückläufigen Trend erkennen lassen.

Das Datenangebot beschränkt sich derzeit auf monatliche Ursprungswerte zur Erwerbslosigkeit ab Januar 2007 sowie saisonbereinigte Erwerbslosenzahlen und Erwerbslosenquoten für den Berichtszeitraum ab Januar 1992, wobei die monatlichen saisonbereinigten Erwerbslosenzahlen und Erwerbslosenquoten in Ermangelung einer ausreichend langen Zeitreihe unter Verwendung der Daten der Bundesagentur für Arbeit über die monatliche saisonbereinigte Zahl der registriert Arbeitslosen geschätzt wurden.

463. Zwischen den beiden Messkonzepten „registrierte Arbeitslosigkeit“ und „Erwerbslosigkeit“ bestehen Gemeinsamkeiten und Unterschiede, das heißt, viele Personen sind statistisch gesehen sowohl arbeitslos als auch erwerbslos, aber eine Reihe von anderen Personen zwar arbeitslos, aber nicht erwerbslos und vice versa (JG 2004 Kasten 15). Um nur ein Beispiel zu nennen, zählt eine Person mit einer Wochenarbeitszeit von nur einer Stunde gemäß dem Labour-Force-Konzept der ILO nicht mehr zu den Erwerbslosen, wohl aber zu den registriert Arbeitslosen. Das liegt daran, dass der Schwellenwert einer Wochenarbeitszeit bei der Definition der Erwerbslosigkeit Null und bei der registrierten Arbeitslosigkeit 15 Stunden beträgt.

Darüber hinaus gibt es weitergehende Messansätze der Unterbeschäftigung, weil die Konzepte der Erwerbslosigkeit und der registrierten Arbeitslosigkeit zahlreiche Menschen ausblenden, die ebenfalls beschäftigungslos sind, gleichwohl aber dem Arbeitsmarkt prinzipiell zur Verfügung stehen, wie etwa Teilnehmer an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Zu diesen erweiterten Messkonzepten gehören unter anderem das der verdeckten Arbeitslosigkeit, welches der Sachverständigenrat quantifiziert, oder das der Stillen Reserve des IAB. Im Hinblick auf die erwähnte aktive Arbeitsmarktpolitik ist der Umfang der geförderten Erwerbstätigkeit von Relevanz, den die Bundesagentur für Arbeit ermittelt.

464. Eine Person ist dann registriert arbeitslos, wenn sie keine Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden ausübt, aber eine Tätigkeit in mindestens diesem Umfang sucht, dem Arbeits-

markt zur Verfügung steht und bei einer Agentur für Arbeit oder einem Träger der Grundsicherung arbeitslos gemeldet ist. Deshalb sind verschiedene Personengruppen, die an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen oder gewisse staatlich geförderte Leistungen erhalten, häufig nicht registriert arbeitslos, da sie eines oder mehrere dieser genannten Kriterien nicht erfüllen. Folglich wird mit der registrierten Arbeitslosigkeit nicht das gesamte Ausmaß der Unterbeschäftigung in Deutschland erfasst. Das vom Sachverständigenrat entwickelte **Konzept der verdeckten Arbeitslosigkeit** dient dazu, diese Lücke auszufüllen und die tatsächliche Höhe der Arbeitslosigkeit zu ermitteln.

Eine Person ist demzufolge verdeckt arbeitslos, wenn sie aufgrund eines bestimmten arbeitsmarktpolitischen Instruments oder einer sonstigen staatlichen Leistung nicht als registriert arbeitslos gilt, obwohl sie keiner Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt mit einem entsprechenden Markteinkommen nachgeht, wobei prinzipiell ein Arbeitsangebot unterstellt wird. Das Konzept der verdeckten Arbeitslosigkeit erfasst somit alle Personen, die eine Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt – wie beispielsweise Teilnehmer an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme – ausüben oder an einer Fortbildungsmaßnahme teilnehmen und deswegen nicht registriert arbeitslos sind oder die Arbeitslosengeld, Arbeitslosengeld II oder eine Rente wegen Arbeitslosigkeit erhalten, aber nicht als arbeitslos gezählt werden, da sie eine Altersgrenze überschritten haben oder krank geschrieben sind. Abhängig Beschäftigte auf dem ersten Arbeitsmarkt, deren Markteinkommen aus einer Beschäftigung – zum Beispiel mittels eines Kombilohns – aufgestockt wird oder deren Arbeitgeber aufgrund dieses Beschäftigungsverhältnisses staatliche Zuschüsse erhalten, werden nicht als verdeckt arbeitslos gezählt. Ebenso werden Bezieher von Unterstützungsleistungen zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit nicht als verdeckt arbeitslos gewertet.

465. Im Jahr 2007 nahm die **verdeckte Arbeitslosigkeit** gegenüber dem Vorjahr um rund 7,5 vH ab; sie belief sich im Jahresmittel auf etwa 1,20 Millionen Personen. Hierbei handelt es sich um eine **Untergrenze**. Die Berechnungen der verdeckten Arbeitslosigkeit beruhen ausschließlich auf den veröffentlichten Zahlen der Bundesagentur für Arbeit und den zugehörigen Prognosen für den Rest des Jahres und das darauffolgende Jahr. Nach dem Inkrafttreten des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt beschränken sich diese Angaben für einige arbeitsmarktpolitische Instrumente, wie die Regelung des Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen nach § 428 SGB III oder für die Leistungsempfänger nach § 126 SGB III, nur noch auf Personen aus dem Rechtskreis des SGB III. Personen, die Leistungen nach den entsprechenden Regelungen im Rechtskreis des SGB II erhalten, sind deshalb nicht in der verdeckten Arbeitslosigkeit enthalten (Anhang IV C, Seiten 504 ff.).

Ab dem 1. Januar 2008 ist es nur noch Personen, die vor diesem Datum 58 Jahre alt geworden sind und deren Anspruch vorher entstanden ist, möglich, ohne Arbeitsbereitschaft Leistungen zu beziehen. Damit wird dieses Problem der Untererfassung im Rahmen des § 428 SGB III im Zeitverlauf wegfallen. Gleichzeitig wird der Rückgang der verdeckten Arbeitslosigkeit in dieser Zeit überzeichnet.

466. Neben dem Konzept der verdeckten Arbeitslosigkeit des Sachverständigenrates gibt es die geförderte Erwerbstätigkeit und die Stille Reserve, die von der Bundesagentur für Arbeit beziehungsweise vom IAB ermittelt werden; beide Größen weisen eine gewisse Ähnlichkeit mit der

verdeckten Arbeitslosigkeit auf, verfolgen jedoch andere Ziele verfolgen. So quantifiziert die Bundesagentur für Arbeit mit der **geförderten Erwerbstätigkeit** den Einfluss der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die Erwerbstätigkeit und die Beschäftigung. Deshalb werden in diesem Konzept – anders als bei der verdeckten Arbeitslosigkeit – auch Personen erfasst, die sich in Beschäftigungsverhältnissen befinden, bei denen der Arbeitgeber einen Zuschuss zu den Lohnkosten bekommt, oder die einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen und ergänzend zu ihrem Markteinkommen eine staatliche Unterstützungsleistung wie den Gründungszuschuss erhalten (Ziffer 515).

467. Die **Stille Reserve** ist ein wichtiger Bestandteil des Erwerbspersonenpotenzials, das vom IAB als Maß für das Arbeitskräfteangebot ermittelt wird. Dieses ist definiert als das bei Vollbeschäftigung statistisch beobachtbare Arbeitsangebot und umfasst die Erwerbstätigen, die Arbeitslosen und die Stille Reserve (Fuchs und Weber, 2005). Letztere 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**).

Die Stille Reserve im engeren Sinne schließt zwar von der Idee her – beispielsweise mit den Beziehern von Rente wegen Arbeitslosigkeit – einen ähnlichen Personenkreis ein wie die verdeckte Arbeitslosigkeit, sie ist aber in ihrem Anspruch, alle Personen abzubilden, die bei einer besseren Arbeitsmarktlage Arbeit anbieten würden, deutlich umfassender als das Konzept des Sachverständigenrates. Überschneidungen sowohl konzeptioneller als auch statistischer Art gibt es mit der Stillen Reserve in Maßnahmen. Allerdings geht die verdeckte Arbeitslosigkeit insofern über die Stille Reserve in Maßnahmen hinaus, als sie gerade Personen beinhaltet, die in Bezug auf ihren Arbeitsmarktstatus aufgrund einer Maßnahmeteilnahme auf dem zweiten Arbeitsmarkt als nicht mehr registriert arbeitslos, sondern als erwerbstätig gelten.

Nach den Schätzungen des IAB vom August 2007 betrug die Stille Reserve im laufenden Jahr etwas weniger als 1,36 Millionen Personen; das ist ein Rückgang um rund 100 000 Personen gegenüber dem Vorjahr. Auf die Stille Reserve in Maßnahmen entfielen rund 657 000 Personen, auf die Stille Reserve im engeren Sinne etwa 698 000 Personen.

3. Grundsicherung für Arbeitsuchende: Trotz Rückgangs weiterhin hohe Anzahl von Bedarfsgemeinschaften

468. Die Zahl der **Empfänger von Arbeitslosengeld II** und die der **Bedarfsgemeinschaften** nahmen im Jahr 2007 deutlich ab. Durchschnittlich 5,24 Millionen Empfänger von Arbeitslosengeld II verteilten sich auf 3,75 Millionen Bedarfsgemeinschaften. Im Vorjahresvergleich bedeutet dies eine Abnahme um etwa 150 000 Personen beziehungsweise um mehr als 210 000 Bedarfsgemeinschaften. Der zahlenmäßig stärkere Rückgang der Bedarfsgemeinschaften im Verhältnis zur Anzahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger dürfte eine Folge des Ersten SGB II-Änderungsgesetzes sein, nach dem volljährige, unverheiratete Kinder unter 25 Jahren ab dem 1. Juli 2006 zur Bedarfsgemeinschaft der Eltern gehören, sofern sie im gleichen Haushalt leben (JG 2006 Ziffer 514). Die

Anzahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger je Bedarfsgemeinschaft belief sich wie im Vorjahr auf durchschnittlich rund 1,4 Empfänger von Arbeitslosengeld II.

469. Jüngste Untersuchungen zur **Verweildauer in der Grundsicherung für Arbeitsuchende** für den Zeitraum der Jahre 2005 und 2006 kommen zu dem Ergebnis, dass von den 3,76 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit 7,28 Millionen Personen im Dezember 2006 etwa die Hälfte über zwei Jahre hinweg durchgehend Leistungen nach dem SGB II erhielten. Bezogen auf die rund 3,3 Millionen Bedarfsgemeinschaften im Januar 2005 entspricht dies einer bisherigen Verbleibsrate von 56 vH. Mit Hilfe von Zugangskohorten wurde zudem die Dauer bis zur Überwindung der Bedürftigkeit für verschiedene Typen von Bedarfsgemeinschaften untersucht: Es zeigt sich, dass Alleinerziehende die längste Verweildauer aufweisen. Bei Berücksichtigung der Tatsache, dass kurzfristige Beschäftigungen oder andere Einkommensarten den Leistungsbezug temporär unterbrechen können, waren von den Neuzugängen im Jahr 2005 nach 21 Monaten noch 65 vH im Leistungsbezug. Bei den Alleinstehenden und den kinderlosen Partnerschaften betrug die Verbleibsrate dagegen nur 46 vH, bei den Paaren mit Kindern 50 vH. Insgesamt erhielten etwa 6,2 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit 10,25 Millionen Personen in den Jahren 2005 und 2006 zumindest zeitweise Leistungen nach dem SGB II (Graf, 2007).

470. Aktuelle Ergebnisse der Statistik zu **Einkommen aus Erwerbstätigkeit** im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für den Berichtsmonat Januar 2007 zeigen, dass fast 1,1 Millionen erwerbsfähige Leistungsbezieher in rund 990 000 Bedarfsgemeinschaften – das entspricht rund 20 vH aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen – Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielten. Im Vergleich zum September 2005 – dem Zeitpunkt der vorhergehenden Berichterstattung – bedeutet dies eine Zunahme um mehr als 15 vH. Das Bruttomonatseinkommen betrug im Mittel 617 Euro, wies jedoch eine erhebliche Streuung auf. Rund 51 vH aller erwerbstätigen Leistungsbezieher bezogen ein Bruttoeinkommen von 400 Euro oder weniger pro Monat, während etwa 31,5 vH ein monatliches Bruttoeinkommen von über 800 Euro erzielten.

Eine integrierte Auswertung von Beschäftigtenstatistik und Grundsicherungsstatistik ergab höhere Zahlen als die Auswertung der Leistungsbezieher mit Einkommen aus der Grundsicherungsstatistik. Danach ergaben sich hochgerechnet fast 1,3 Millionen erwerbsfähige Leistungsempfänger mit einem Beschäftigungsverhältnis, von denen 52,8 vH einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgingen, während der Rest geringfügig entlohnt war.

Es ist bekannt, dass aus verschiedenen Gründen die integrierte Auswertung die Gesamtzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Einkommen aus Beschäftigung überzeichnet, weshalb laut Bundesagentur für Arbeit das Ergebnis aus der Grundsicherungsstatistik in Höhe von rund 1,1 Millionen erwerbstätigen Leistungsbeziehern als Maßstab zu verwenden ist. Jedoch bietet die integrierte Auswertung von Beschäftigtenstatistik und Grundsicherungsstatistik den Vorteil, dass trotz der Unschärfen wichtige ergänzende Informationen über die Leistungsbezieher mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit, wie beispielsweise die Wirtschaftszweige in denen sie beschäftigt sind, gewonnen werden.

Beschäftigte, die ergänzende Leistungen nach dem SGB II erhielten, sind vor allem im Dienstleistungsgewerbe zu finden (Bundesagentur für Arbeit, 2007b).

471. Auf der Basis von personenbezogenen Bestandsdaten wurden von der Bundesagentur für Arbeit für den Berichtsmonat Oktober 2006 die **Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen** analysiert (Bundesagentur für Arbeit, 2007a).

Die Analyse basiert auf den im Berichtsmonat Oktober 2006 geltenden gesetzlichen Regelungen. Die zum 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Änderungen der Sanktionsregelungen sind folglich nicht berücksichtigt. Insgesamt wurden in die Auswertungen – je nach Fragestellung – 416 oder 368 Kreise einbezogen. Im Oktober 2006 waren in diesen Kreisen 95 vH beziehungsweise 86 vH der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und 95 vH beziehungsweise 87 vH der Bedarfsgemeinschaften erfasst; laut Angaben der Bundesagentur für Arbeit können die Ergebnisse deshalb als weitgehend repräsentativ für Deutschland gelten.

Demnach waren im Oktober 2006 in den 416 betrachteten Kreisen insgesamt 125 000 Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Kraft. Diese Sanktionen verteilten sich auf 95 000 erwerbsfähige Hilfebedürftige, die wenigstens eine Sanktion aufwiesen. Hochgerechnet auf ganz Deutschland waren dies 100 000 erwerbsfähige Hilfebedürftige mit 131 000 Sanktionen.

Die Sanktionsquoten, definiert als Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit mindestens einer gültigen Sanktion in Relation zu allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, beliefen sich auf 1,9 vH für erwerbsfähige Hilfebedürftige und – basierend auf 368 Kreisen – auf 2,4 vH für arbeitslose erwerbsfähige Hilfebedürftige. Den höchsten Anteil an Sanktionen weist die Altersgruppe der 15- bis unter 25-Jährigen auf, was zum Teil eine Folge der intensiveren Betreuung dieser Altersgruppe im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sein könnte. Die Sanktionsquoten waren in Westdeutschland höher als in Ostdeutschland.

Die Gründe für Sanktionen sind vielfältig: Die Hälfte der im Oktober 2006 wirksamen Sanktionen entfiel auf Verletzungen der Meldepflichten. In 22 vH der Fälle war der Grund für die Sanktion die Ablehnung der Aufnahme oder der Fortführung einer zumutbaren Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit, eines zumutbaren Angebots nach § 15a SGB II (Sofortangebot) oder einer sonstigen in der Eingliederungsvereinbarung festgelegten Maßnahme, und 18 vH der Sanktionen waren die Folge einer Weigerung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, oder eines Verstoßes gegen die darin vereinbarten Pflichten. In 5 vH der Fälle war der Abbruch einer Eingliederungsmaßnahme Anlass für Sanktionen.

4. Berufsausbildungsstellenmarkt: Schließen der Lehrstellenlücke

472. Die Lage auf dem Berufsausbildungsstellenmarkt am Ende des Berufsberatungsjahres 2006/2007 hat sich angesichts des guten konjunkturellen Umfelds merklich entspannt. Die Bundesagentur für Arbeit verzeichnete einen Rückgang der Ausbildungsplatzsuchenden um mehr als 28 800 Personen bei gleichzeitigem Anstieg der verfügbaren Ausbildungsstellen um über 57 200 Stellen. Im Gegensatz zum Vorjahr gingen die Bewerberzahlen in beiden Gebietsständen zurück. Die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge bei den Industrie- und Handelskammern lag Ende September 2007 deutlich über dem Vorjahresniveau. Der Bewerberüberhang ging stark zurück (Tabelle 48).

Tabelle 48

Berufsausbildungsstellenmarkt in Deutschland¹⁾

		2001/2002	2002/2003	2003/2004 ²⁾	2004/2005 ²⁾	2005/2006 ²⁾³⁾	2006/2007 ²⁾³⁾
Deutschland							
Im Berichtszeitraum (Oktober bis September)							
Gemeldete Stellen	Personen vH ⁴⁾	586 144	546 660	519 899	471 516	459 202	516 422
		- 7,1	- 6,7	- 4,9	- 9,3	- 2,6	12,5
davon:							
betrieblich besetzbar	Personen	526 172	485 207	463 168	422 016	414 416	423 042
in über-/außerbetrieblichen Einrichtungen ⁵⁾	Personen	59 972	61 453	56 731	49 500	44 786	93 380
Gemeldete Bewerber	Personen vH ⁴⁾	711 393	719 571	736 109	740 961	763 097	734 276
		- 3,6	1,1	2,3	0,7	3,0	- 3,8
Am Ende des Berichtszeitraums (September)							
Unbesetzte Stellen	Personen	18 005	14 840	13 378	12 636	15 401	18 359
Unversorgte/nicht vermittelte Bewerber	Personen	23 383	35 015	44 084	40 504	49 487	29 102
Stellenüberhang (+) / Bewerberüberhang (-)	Personen	- 5 378	- 20 175	- 30 706	- 27 868	- 34 086	- 10 743
Westdeutschland							
Im Berichtszeitraum (Oktober bis September)							
Gemeldete Stellen	Personen	465 051	427 287	407 351	371 161	360 016	396 089
davon:							
betrieblich besetzbar	Personen	449 553	412 791	394 166	357 849	348 802	355 763
in über-/außerbetrieblichen Einrichtungen ⁵⁾	Personen	15 498	14 496	13 185	13 312	11 214	40 326
Gemeldete Bewerber	Personen	491 237	501 956	522 608	538 075	559 058	547 542
Am Ende des Berichtszeitraums (September)							
Unbesetzte Stellen	Personen	17 123	13 994	12 533	11 786	13 556	15 953
Unversorgte/nicht vermittelte Bewerber	Personen	13 180	22 267	29 319	29 334	33 237	20 546
Stellenüberhang (+) / Bewerberüberhang (-)	Personen	+ 3 943	- 8 273	- 16 786	- 17 548	- 19 681	- 4 593
Ostdeutschland							
Im Berichtszeitraum (Oktober bis September)							
Gemeldete Stellen	Personen	121 093	119 373	112 548	100 355	99 144	120 204
davon:							
betrieblich besetzbar	Personen	76 619	72 416	69 002	64 167	65 572	67 150
in über-/außerbetrieblichen Einrichtungen ⁵⁾	Personen	44 474	46 957	43 546	36 188	33 572	53 054
Gemeldete Bewerber	Personen	220 156	217 615	212 874	202 470	203 708	186 546
Am Ende des Berichtszeitraums (September)							
Unbesetzte Stellen.....	Personen	882	846	845	850	1 835	2 338
Unversorgte/nicht vermittelte Bewerber	Personen	10 203	12 748	14 742	11 154	16 240	8 551
Stellenüberhang (+) / Bewerberüberhang (-)	Personen	- 9 321	- 11 902	- 13 897	- 10 304	- 14 405	- 6 213

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 2007 waren es 9 700 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 (vorher § 40c AFG) und § 102 SGB III (Reha) einschließlich Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (1999 bis 2003), Ausbildungsplatzprogramme Ost und Länderprogramme.

Am 30. September 2007, dem Ende des Berufsberatungsjahres 2006/2007, standen in Deutschland rund 29 100 noch unversorgten Bewerbern – rund 20 400 Personen weniger als im Vorjahr – etwa 18 400 noch unbesetzte Ausbildungsstellen gegenüber, rund 3 000 Stellen mehr als im Vorjahr, so dass sich ein **Bewerberüberhang** von rund 10 700 Personen ergab. Gegenüber dem Berufsberatungsjahr 2005/2006 bedeutet dies einen Rückgang um mehr als 23 300 Personen. In Bezug auf die Zahl aller registrierten Bewerber entspricht dies einer Quote von 1,5 vH. Ein Bewerberüberhang trat wie in den Vorjahren in beiden Gebietsständen auf. In Westdeutschland betrug dieser rund 4 600 Personen, was in Bezug auf die Zahl der registrierten Bewerber einer Quote von 0,8 vH entspricht. Analog hierzu belief sich der Bewerberüberhang in Ostdeutschland auf 6 200 Personen, und die Quote betrug 3,3 vH.

Mit der Einführung des Fachverfahrens VerBIS ist die bisherige Kategorie der nicht vermittelten Bewerber statistisch nicht ohne Änderungen abbildbar. Deshalb wurde sie durch die neue Kategorie „unversorgte Bewerber noch ohne bekannte Alternative zum 30.9.“ (Kurzfassung: „unversorgte Bewerber“) ersetzt. Laut Angaben der Bundesagentur für Arbeit fällt im unterjährigen Verlauf die Anzahl der unversorgten Bewerber voraussichtlich etwas geringer aus als die Vergleichsdaten „der nicht vermittelten Bewerber“ des bisherigen Systems. Zum 30. September – dem Ende eines Berufsberatungsjahres – werden jedoch vergleichbare Ergebnisse erwartet.

473. Im Bereich der Industrie- und Handelskammern wurden bis Ende September 2007 28 400 **Ausbildungsverträge** mehr neu abgeschlossen als im Vorjahr. Dies entspricht einer Zunahme um 9,3 vH. In Westdeutschland lag der Zuwachs bei etwa 10,3 vH und in Ostdeutschland bei 5,6 vH. Im Vergleich zum Jahr 2003, dem letzten Jahr vor dem Ausbildungspakt, stieg die Zahl der Ausbildungsplätze im Bereich der Industrie- und Handelskammern um insgesamt 17 vH. Im Handwerk nahm die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge im Vorjahresvergleich um 8,3 vH zu. Bei den Freien Berufen betrug der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr 2,3 vH.

474. Der im Juli 2004 zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft geschlossene und zunächst auf drei Jahre befristete **Nationale Pakt für Ausbildung und Qualifizierung** wurde im März dieses Jahres bis zum Jahr 2010 verlängert. Mit dem neuen Ausbildungspakt gehört nun der Bundesverband der Freien Berufe (BFB) ebenfalls zum Kreis der Paktpartner. Eine zentrale Vereinbarung des Paktes ist unter anderem das verbindliche Ziel der Wirtschaft, im Durchschnitt pro Jahr 60 000 neue Ausbildungsplätze einzuwerben und jährlich 40 000 Plätze für betriebliche Einstiegsqualifizierungen bereitzustellen. Zu beachten ist allerdings, dass „neue Ausbildungsplätze“ nicht unbedingt ein Angebot an zusätzlichen Ausbildungsplätzen bedeuten. Hinzugekommen ist die Zusage für 30 000 neue Ausbildungsbetriebe pro Jahr. Die Bundesregierung hat das Sonderprogramm Einstiegsqualifizierung Jugendlicher um 15 000 Plätze auf jetzt 40 000 Plätze aufgestockt und für die kommenden drei Jahre die Förderung sichergestellt. Darüber hinaus schreibt sie den Anteil der Ausbildungsplätze in der Bundesverwaltung auf mindestens 7 vH der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten fest.

In den vergangenen Jahren war es immer gelungen, den jeweils am Ende des Berufsberatungsjahres bestehenden Bewerberüberhang in den folgenden Monaten erheblich zu reduzieren. Dies ist in diesem Jahr ebenfalls sehr wahrscheinlich.

II. Arbeitsmarktreformen oder zyklische Belegung: Worauf ist die Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen?

475. Nachdem in den letzten Jahren der Arbeitsmarkt in einem sehr besorgniserregenden Zustand war und mit bedrückender Regelmäßigkeit neue Hiobsbotschaften zu vermelden waren, hat sich die Lage inzwischen merklich gewandelt. Im zweiten Jahr in Folge waren die Nachrichten am Arbeitsmarkt überaus positiv, so dass sich in der Öffentlichkeit ein Optimismus breitmachte, der durch Schätzungen, die in den kommenden Jahren einen Rückgang der Arbeitslosenzahl sogar unter die Marke von drei Millionen registriert Arbeitslosen vorhersagten, noch verstärkt wurde. Damit stellt sich die Frage, wie dauerhaft die Verbesserung der Arbeitsmarktlage ist oder ob sie nur dem konjunkturellen Aufschwung geschuldet ist und sich nach dessen Beendigung wieder verschlechtern wird. Wirtschaftspolitisch von besonderem Interesse ist darüber hinaus, ob sich gegenüber der Vergangenheit Besonderheiten und Veränderungen feststellen lassen, die als erste Anzeichen für ein Wirken der Arbeitsmarktreformen der früheren rot-grünen Bundesregierungen gelten können.

In den folgenden Abschnitten wird dieser Fragestellung in drei Schritten nachgegangen: Zunächst wird eine ökonometrische Schätzung einer zeitvariablen inflationsstabilen Arbeitslosenquote vorgestellt. Danach erfolgt ein Vergleich der konjunkturellen Aufschwungphasen seit der deutschen Vereinigung. Abschließend wird die Gruppe der Langzeitarbeitslosen sowie der Personenkreis der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II genauer betrachtet.

1. Die NAIRU als aggregierte Kennziffer der verfestigten Arbeitslosigkeit

476. Das Modell einer quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit, kurz QERU-Modell, beschreibt modellhaft die makroökonomische Funktionsweise des Arbeitsmarkts und die Ursachen für die Existenz unfreiwilliger Arbeitslosigkeit als Gleichgewichtsphänomen (JG 2005 Kasten 7). Eng verbunden mit diesem Modellrahmen ist die Idee der **inflationsstabilen Arbeitslosenquote** („Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment“ oder kurz „NAIRU“), das heißt diejenige Arbeitslosenquote, bei der vom Arbeitsmarkt kein zusätzlicher Lohndruck ausgeht und die Inflationsrate einer Volkswirtschaft insofern konstant bleibt. Sowohl die quasi-gleichgewichtige Arbeitslosigkeit als auch die NAIRU können Aufschluss über die Höhe der nicht-konjunkturell bedingten, also beispielsweise institutionell verursachten Arbeitslosigkeit geben.

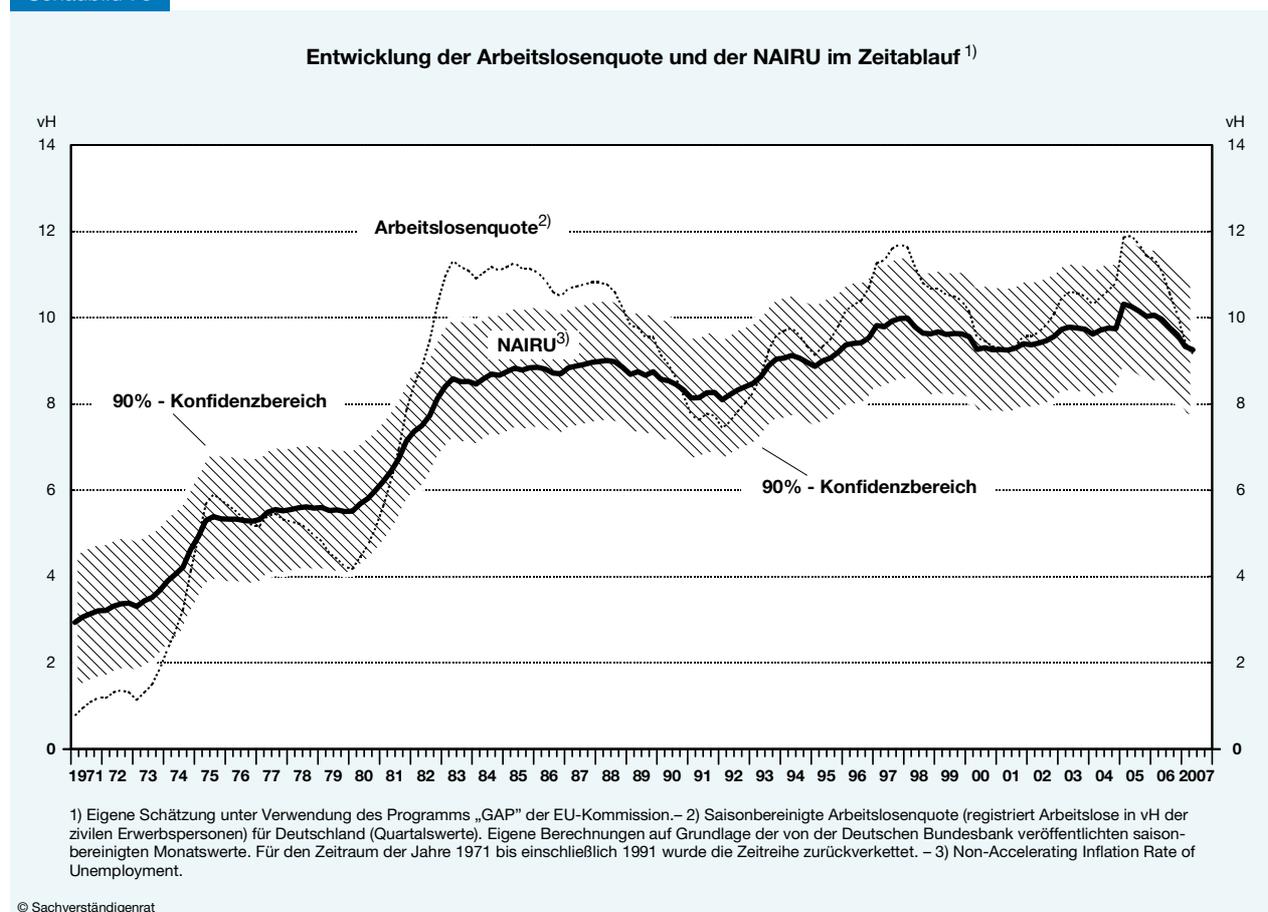
Bei beiden Größen handelt es sich um unbeobachtbare Variablen. Allerdings existiert eine Vielzahl von empirischen Verfahren, mit deren Hilfe die Höhe der NAIRU bestimmt und damit das Ausmaß der Arbeitslosigkeit in einer Volkswirtschaft abgeschätzt werden kann, das die Folge realer, angebotsseitiger und institutioneller Faktoren ist. Deshalb ist die Ermittlung der inflationsstabilen Arbeitslosenquote ein erster wichtiger Schritt zur Untersuchung der bisherigen Auswirkungen der durchgeführten Arbeitsmarktreformen, da diese auf eine Reduktion der nicht-konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit abzielten.

477. In der neueren Literatur hat sich aus der Vielzahl möglicher Verfahren die ökonometrische Schätzung von Phillipskurvengleichungen mit zeitvariabler NAIRU unter Verwendung des Kalmanfilters als Standard herauskristallisiert. Dieser methodischen Vorgehensweise wird hier gefolgt, indem ein bivariates Zustandsraummodell, in das neben der Arbeitslosenquote gleichzeitig

die Inflationsrate über eine Phillipskurvengleichung eingeht, unter Verwendung des Kalmanfilters geschätzt wird. Diese Schätzung, ergänzt um Konfidenzbänder für die NAIRU, wird mit Hilfe eines von der EU-Kommission zur Verfügung gestellten Algorithmus durchgeführt („GAP“; Planas und Rossi, 2004).

478. Die Entwicklung der **NAIRU im Zeitverlauf** spiegelt die Verfestigung der registrierten Arbeitslosigkeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt wider (JG 2005 Ziffern 212 ff.). Am aktuellen Rand ist jedoch ein leichter Rückgang der inflationsstabilen Arbeitslosenquote auf einen Wert von etwas über 9 vH für das zweite Quartal 2007 zu verzeichnen (Schaubild 73). Dies könnte als ein erstes Indiz für das Wirken der Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre angesehen werden. Zudem liegt die NAIRU aktuell in der Nähe der tatsächlichen Arbeitslosenquote, was darauf hindeuten könnte, dass die konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit nunmehr weitgehend abgebaut ist. Allerdings zeigen die Erfahrungen aus dem angelsächsischen Raum, dass bei einer spürbar sinkenden Arbeitslosigkeit das Niveau der NAIRU methodisch bedingt tendenziell überschätzt wird. Für eine vorsichtige Interpretation der Schätzwerte sprechen ferner die statistischen Brüche, die insbesondere in den letzten Jahren in der Reihe der registrierten Arbeitslosigkeit enthalten sind, und der sehr breite Konfidenzbereich.

Schaubild 73



479. Eine **aktuelle Schätzung der NAIRU** für Deutschland auf Basis der Erwerbslosenquote nach dem ILO-Konzept auf Basis der vor dem 30. Oktober 2007 veröffentlichten Angaben liefert für verschiedene Spezifikationen am aktuellen Rand (hier: das vierte Quartal 2006) eine NAIRU

von jeweils rund 7 vH (Fitzenberger, Franz und Bode, 2007); diese liegt damit ebenfalls in etwa auf dem Niveau der tatsächlichen Erwerbslosenquote. Seit der deutschen Vereinigung liegt die Erwerbslosenquote nach dem ILO-Konzept im Durchschnitt um 2,4 Prozentpunkte unterhalb der Arbeitslosenquote. Die Ergebnisse von Fitzenberger, Franz und Bode liefern somit – vor allem am aktuellen Rand – eine ähnliche Zustandsbeschreibung wie die Schätzungen auf der Grundlage der Arbeitslosenquote.

480. Insgesamt kann die Entwicklung der inflationsstabilen Arbeitslosenquote am aktuellen Rand als ein Indiz für das Wirken der Reformen am Arbeitsmarkt gesehen werden. Insbesondere aufgrund der vergleichsweise großen Unsicherheit im Rahmen der NAIRU-Schätzung sollten die aktuellen Werte für die NAIRU jedoch mit einer gewissen Vorsicht interpretiert werden. Deshalb wird im Folgenden eine detaillierte Analyse mit Hilfe eines Vergleichs verschiedener Aufschwungsphasen und einer Betrachtung unterschiedlicher Gruppen des Arbeitsmarkts vorgenommen, um auf diesem Weg zusätzliche Evidenz über die Wirkung der Arbeitsmarktreformen zu erlangen und zu prüfen, ob die Ergebnisse der NAIRU-Schätzung untermauert werden.

2. Vergleich der Aufschwungsphasen: Wirken sich die Arbeitsmarktreformen bereits aus?

481. Der Frage, ob sich die aktuelle Wirtschaftsbelegung von vergangenen Aufschwungsphasen unterscheidet, wird derzeit viel Aufmerksamkeit entgegengebracht. Zur Beantwortung dieser Fragestellung wird ein **Vergleich konjunktureller Aufschwungsphasen** im Beobachtungszeitraum der Jahre 1991 bis 2007 durchgeführt, wobei die Daten bis zum zweiten Quartal des Jahres 2007 zugrunde gelegt werden.

482. Für einen solchen Vergleich ist zunächst eine **Datierung der konjunkturellen Aufschwungsphasen** notwendig. Mit Hilfe des Konzepts der Output-Lücken lassen sich für den Zeitraum seit der deutschen Vereinigung drei Aufschwungsphasen identifizieren (Kasten 14): Die erste Aufschwungsphase, Aufschwung I, beginnt im zweiten Quartal 1993 und erreicht ihren Höhepunkt im zweiten Quartal 1995. Die zweite Aufschwungsphase, Aufschwung II, beginnt im zweiten Quartal 1999 und erreicht ihren Höhepunkt im ersten Quartal 2001. Die derzeitige Aufschwungsphase, Aufschwung III, beginnt im vierten Quartal 2004 und dauert zum jetzigen Zeitpunkt noch an.

Kasten 14

Zur Datierung von konjunkturellen Aufschwungsphasen

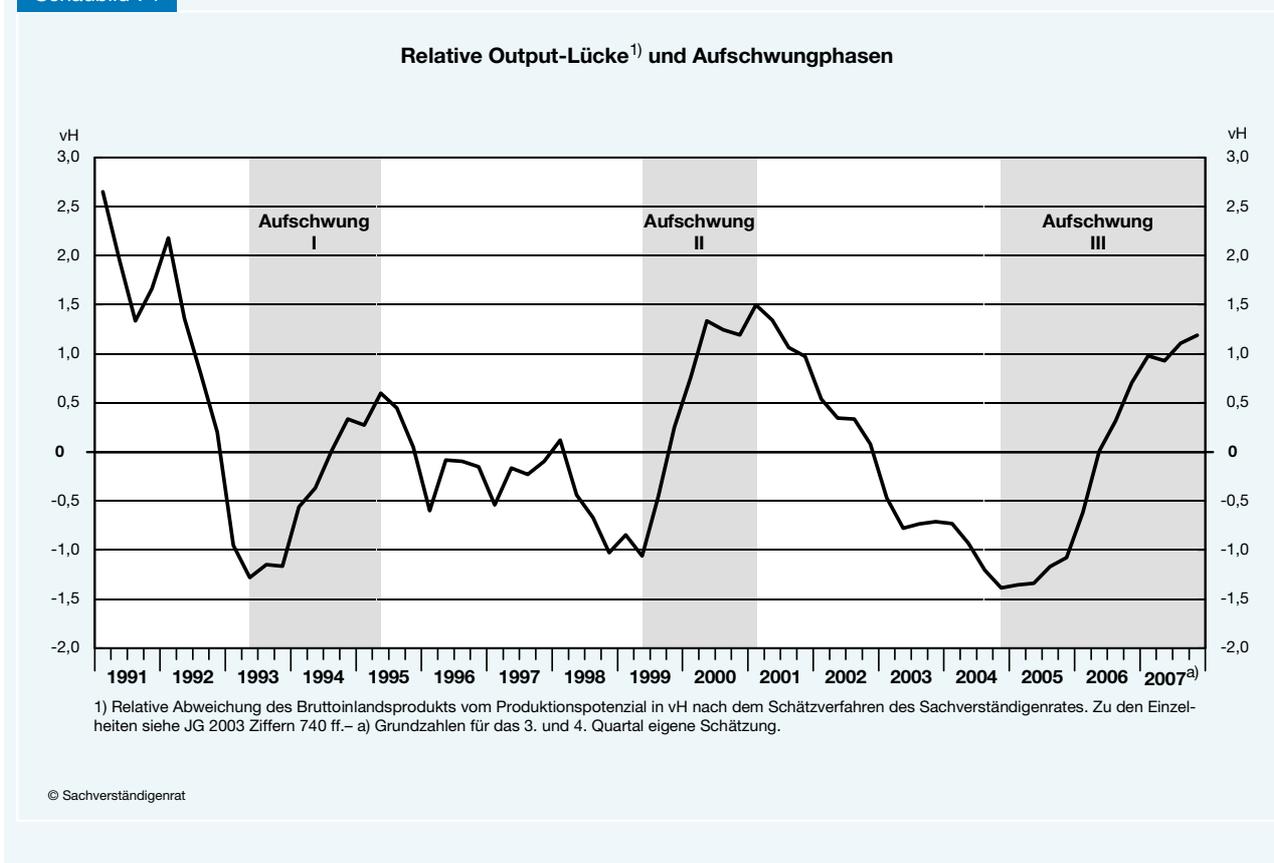
Die wirtschaftliche Aktivität einer Volkswirtschaft unterliegt im Zeitablauf zyklischen Schwankungen: Steigt die wirtschaftliche Dynamik stark an, spricht man von einer Aufschwungsphase, die schließlich in eine Hochkonjunktur mündet. Dieser durch eine besonders hohe Auslastung der Kapazitäten gekennzeichneten Zeitspanne folgt die Abschwungsphase, in der die Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts nur noch gering oder sogar negativ ausfallen, bis das Konjunkturtief erreicht ist. Zusammen ergeben sich daraus Konjunkturzyklen. Um einen Vergleich von verschiedenen Aufschwungsphasen vorzunehmen, müssen die jeweiligen Startzeitpunkte der Aufschwünge datiert werden. Die Datierung kann am besten mit Hilfe von relativen Output-Lücken, das heißt

der prozentualen Abweichung des Bruttoinlandsprodukts vom Produktionspotenzial, erfolgen (Schaubild 74). Die Output-Lücke stellt ein Maß für die Über- oder Unterauslastung der volkswirtschaftlichen Produktionskapazitäten dar. Zur Berechnung der relativen Output-Lücken werden verschiedene statistische Filterverfahren (HP-Filter, Baxter-King-Filter, Bandpass-Filter und Lowpass-Filter) verwendet (JG 2003, Ziffern 734 ff.). Um die Schwankungen dieser Methoden auszugleichen, werden ihre Mittelwerte berechnet.

Als Startzeitpunkt eines Aufschwungs dient dabei jenes Quartal, in dem der Wert der Output-Lücken einen Tiefpunkt erreicht hat, in dessen Folge sich die Output-Lücke schließt und vier Quartale lang positiv bleibt. Nach dieser pragmatischen Definition ergeben sich seit dem Jahr 1991 drei Aufschwungphasen. Die erste Phase beginnt im zweiten Quartal 1993, die zweite Phase im zweiten Quartal 1999 und die aktuelle Aufschwungphase hat ihren Startzeitpunkt im vierten Quartal 2004.

Das Ende einer Aufschwungphase ist – in symmetrischer Definition – dann erreicht, wenn die Werte der Output-Lücken einen Hochpunkt einnehmen, in dessen Folge sich die Output-Lücke wieder schließt und für vier Quartale lang negativ bleibt. Für den betrachteten Zeitraum sind dies das zweite Quartal 1995 und das erste Quartal 2001 für die beiden früheren Belebungen. Die aktuelle Aufschwungphase hält gemessen an der Entwicklung der relativen Output-Lücke derzeit noch an.

Schaubild 74



483. Aufschwung I weist eine **Länge** von acht Quartalen und Aufschwung II eine von sieben Quartalen auf. Der derzeitige Aufschwung ist mit einer bisherigen Länge von zehn Quartalen die

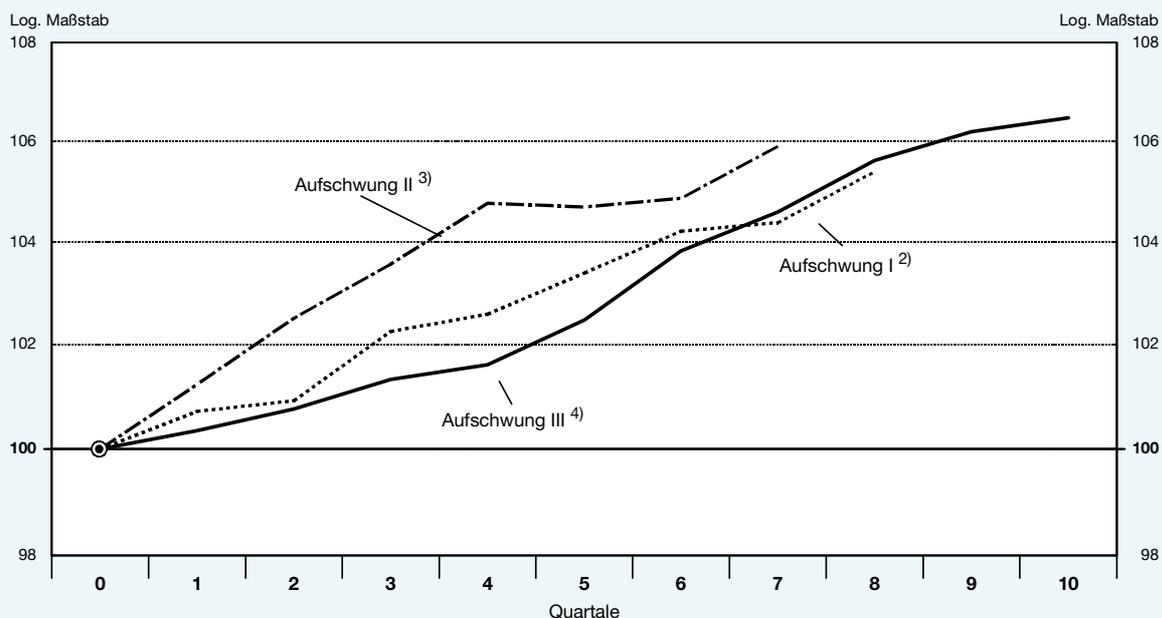
längste Erholungsphase seit der deutschen Vereinigung. Angelehnt an die Länge der derzeitigen Aufschwungphase wird bei den Vergleichen ein Beobachtungszeitraum von zehn Quartalen gewählt, wobei berücksichtigt wird, dass in den beiden vorhergehenden Aufschwüngen der Höhepunkt jeweils bereits vorher überschritten wurde. Darüber hinaus sind nicht alle betrachteten Zeitreihen für die erste Aufschwungphase vorhanden, weshalb – auch aufgrund der Nähe von Aufschwung I zur deutschen Vereinigung und daraus resultierender Sondereinflüsse – schwerpunktmäßig ein Vergleich der aktuellen Aufschwungphase mit dem Aufschwung II vorgenommen wird. Da der derzeitige Wirtschaftsaufschwung noch anhält, sind die Ergebnisse und Beobachtungen eines solchen Vergleichs der verschiedenen Aufschwungphasen vorläufiger Natur.

484. Die Dynamik der Belegung im Aufschwung III war zunächst deutlich schwächer als in den beiden vorhergehenden Erholungsphasen. Vor allem im Vergleich zum Aufschwung II, der in den ersten vier Quartalen die größte wirtschaftliche Dynamik aufwies, kam der aktuelle Aufschwung zunächst nicht wirklich in Gang. Ab dem fünften Quartal – dem ersten Quartal 2006 – gewann der aktuelle Wirtschaftsaufschwung aber deutlich an Kraft und übertraf schließlich die beiden vorhergehenden Aufschwüngen sowohl hinsichtlich der Dynamik als auch der kumulierten Zuwachsrate des **Bruttoinlandsprodukts**. Betrachtet man jedoch die durchschnittliche Zuwachsrate pro Quartal im Zeitraum von Beginn der Aufschwungphase bis zu ihrem Höhepunkt, dann weist der aktuelle Wirtschaftsaufschwung mit knapp 0,59 vH bisher noch die niedrigste Zuwachsrate auf (Schaubild 75).

Schaubild 75

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in verschiedenen Aufschwungphasen¹⁾

Beginn des Aufschwungs = 100

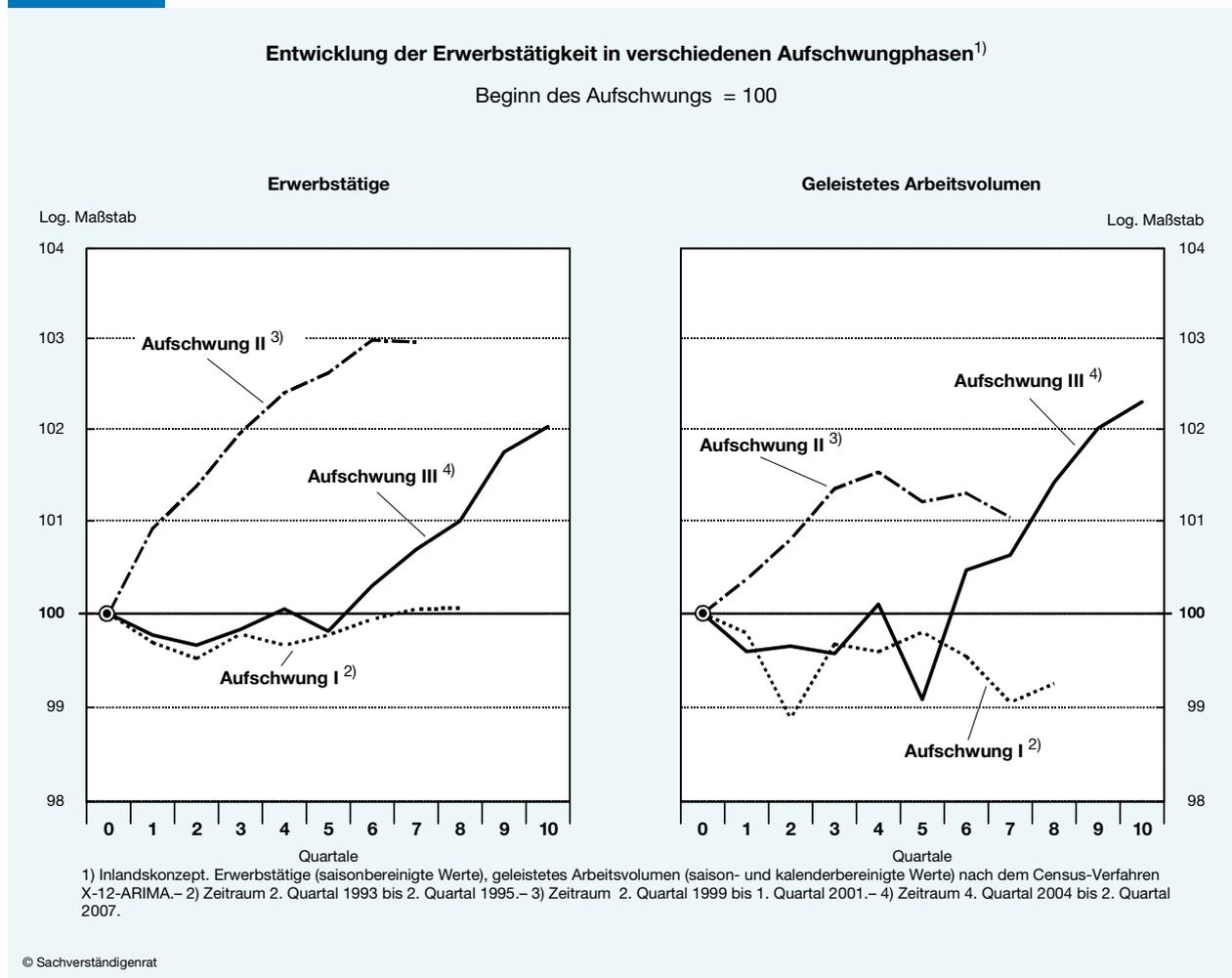


1) Preisbereinigt, Kettenindex 2000 = 100, saison- und kalenderbereinigte Werte nach dem Census-Verfahren X-12-ARIMA.– 2) Zeitraum 2. Quartal 1993 bis 2. Quartal 1995.– 3) Zeitraum 2. Quartal 1999 bis 1. Quartal 2001.– 4) Zeitraum 4. Quartal 2004 bis 2. Quartal 2007.

Aktueller Aufschwung: Stärkere Zuwächse beim Arbeitsvolumen und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung

485. Das **geleistete Arbeitsvolumen** der Erwerbstätigen, welches im Unterschied zum bezahlten Arbeitsvolumen die tatsächlich geleistete Arbeitszeit aller Erwerbstätigen (Arbeiter, Angestellte, Beamte, geringfügig Beschäftigte, Soldaten, Selbstständige und mithelfende Familienangehörige) erfasst, entwickelte sich in den drei Aufschwungsphasen recht unterschiedlich: Im derzeitigen Wirtschaftsaufschwung stagnierte das geleistete Arbeitsvolumen bis zum fünften Quartal – das geleistete Arbeitsvolumen der Arbeitnehmer war anfangs sogar rückläufig –, danach setzte aber eine beachtliche Dynamik ein, die am aktuellen Rand noch anhält und mit inzwischen 2,3 vH den höchsten Zuwachs aufweist (Schaubild 76).

Schaubild 76

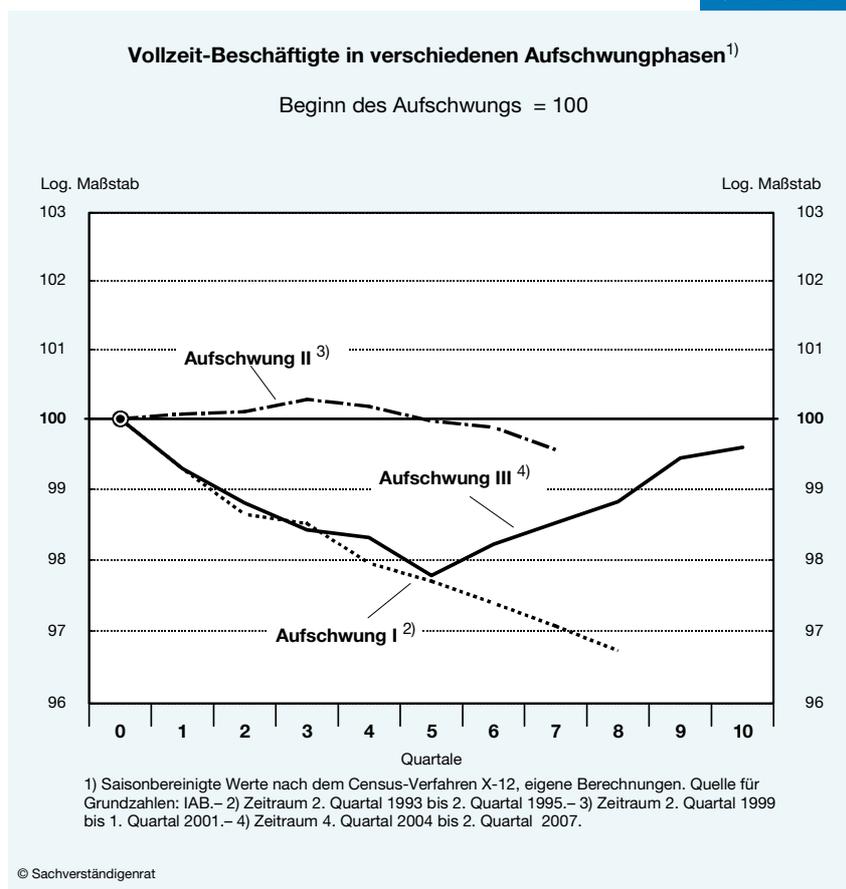


486. Die Entwicklung der Zahl der **Erwerbstätigen** und der Arbeitnehmer als deren Untergruppe verlief ähnlich wie die des geleisteten Arbeitsvolumens: Die Erwerbstätigkeit stagnierte in den ersten fünf Quartalen, und die Zahl der Arbeitnehmer ging sogar leicht zurück; dabei wies die aktuelle Entwicklung anfänglich große Ähnlichkeiten mit der des Aufschwungs I auf. Ab dem sechsten Quartal änderte sich allerdings das Erscheinungsbild der gegenwärtigen Aufschwungsphase, und nach dem zehnten Quartal liegt die kumulierte Zuwachsrate der Erwerbstätigen inzwischen bei etwas mehr als 2 vH, die der Arbeitnehmer beläuft sich auf rund 1,8 vH. Im Vergleich mit Auf-

schwung II fällt die Entwicklung beider Größen jedoch deutlich zurückhaltender aus. Damals hatte die Zahl der Erwerbstätigen ebenso wie die Zahl der Arbeitnehmer am Höhepunkt des Wirtschaftsaufschwungs um fast 3 vH zugenommen.

487. Allerdings weisen die verschiedenen Erholungsphasen nicht nur unterschiedliche Muster der Beschäftigungsentwicklung auf, sondern es existieren auch Hinweise auf Unterschiede in Bezug auf die Art der Beschäftigung. Nach Berechnungen des IAB handelte es sich bei den im Aufschwung II geschaffenen Arbeitsplätzen vorwiegend um Teilzeitstellen; am Höhepunkt jener Aufschwungphase hatte die Zahl der Teilzeitbeschäftigten – wie auch in der ersten Aufschwungphase – um etwa 13 vH zugenommen, während die Zahl der Vollzeitbeschäftigten um rund 0,5 vH abnahm. In der aktuellen Aufschwungphase hat bis zum Ende des Beobachtungszeitraums die Zahl der **Vollzeitstellen** insgesamt zwar um rund 0,4 vH abgenommen, aber nachdem in den ersten fünf Quartalen die Zahl der Vollzeitstellen noch um mehr als 2 vH gesunken war, ist seitdem gegenüber dem ersten Quartal 2006 die Zahl der Vollzeitbeschäftigten um rund 425 000 Personen oder um etwas mehr als 1,8 vH angestiegen (Schaubild 77).

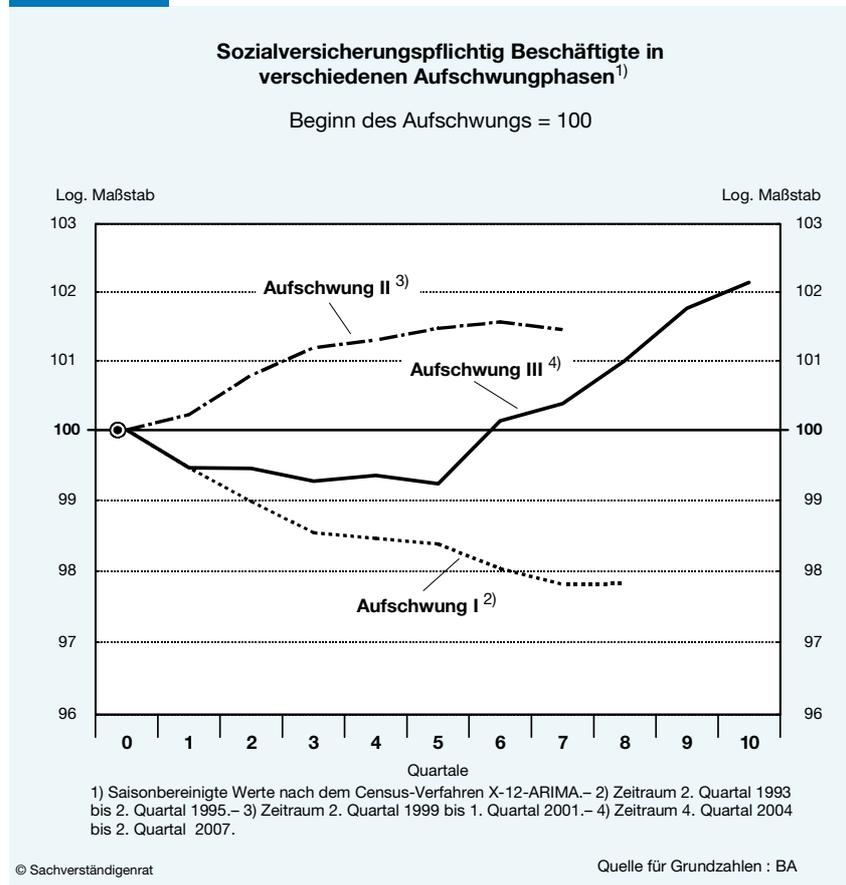
Schaubild 77



488. Der Verlauf der **sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung** untermauert das in den vergangenen Abschnitten aufgezeigte Muster (Schaubild 78, Seite 330). Nachdem sich in den ersten fünf Quartalen der seit dem Jahr 2001 anhaltende Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zunächst fortgesetzt hatte, kam es im zweiten Quartal 2006 zu einem Umschwung. Die seitdem zu beobachtende Zunahme führte insgesamt zu einem kumulierten Anstieg von etwas

mehr als 2,1 vH und ist damit inzwischen höher als im Höhepunkt des Aufschwungs II. Allerdings ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen nach zehn Quartalen im aktuellen Wirtschaftsaufschwung rund 1,1 Millionen Personen niedriger als zum Höchststand des Aufschwungs II.

Schaubild 78

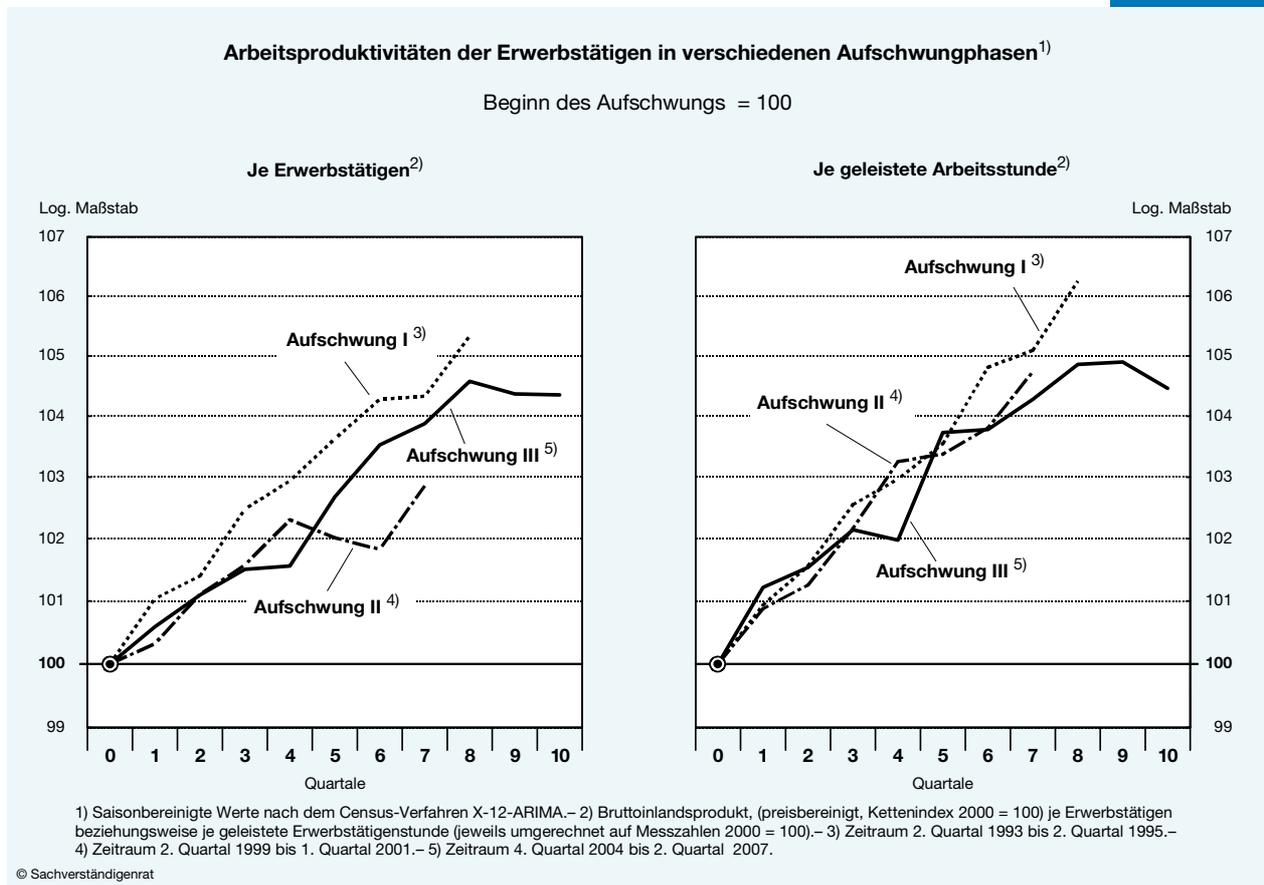


Welche Rolle die **Arbeitnehmerüberlassung** dabei in den letzten beiden Erholungsphasen gespielt hat, lässt sich aufgrund der fehlenden Daten am aktuellen Rand nicht beantworten. Die Dynamik dieser Branche wird dadurch belegt, dass im Höhepunkt des Aufschwungs II die Zahl der Leiharbeiter um mehr als 36 vH zunahm. In den ersten sechs Quartalen der aktuellen Belebung – aktuellere Daten liegen derzeit nicht vor – stieg sie sogar um mehr als 38,7 vH, während im selben Zeitraum die Zahl der Arbeitnehmer und die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stagnierten.

489. Die abschließende Betrachtung der Entwicklung der **Arbeitsproduktivität** – gemessen als Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen oder je Erwerbstätigenstunde – zeigt für den aktuellen Aufschwung zunächst einen kontinuierlichen Anstieg. Ab dem neunten Quartal geht die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen zurück, und im letzten Quartal fällt auch die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde, so dass am aktuellen Rand die Beschäftigungsintensität – der Kehrwert der Arbeitsproduktivität – des wirtschaftlichen Wachstums zunimmt (Schaubild 79). Gemessen in Erwerbstätigenstunden ist die jetzige Erholungsphase beschäftigungsintensiver als die beiden vorhergehenden Belebungen, gemessen in Personen liegt der derzeitige Wirtschaftsaufschwung zwischen

den ersten beiden Aufschwungphasen, wobei der Aufschwung II – als Folge der starken relativen Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung im Vergleich zum Aufschwung III – die höchste Beschäftigungsintensität aufwies.

Schaubild 79



490. Ein einfacher, wenngleich weitgehend deskriptiver Ansatz, Veränderungen in der Dynamik und Konjunkturreakibilität von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aufzudecken, ist die Betrachtung von **Beschäftigungsschwellen** und ihrer Veränderungen im Zeitablauf. Angesichts der Kürze des Zeitraums, seitdem die Arbeitsmarktreformen in Kraft sind und Daten vorliegen, kann ein solches eher heuristisches Verfahren gleichwohl erste Hinweise auf mögliche Strukturänderungen geben, während ökonometrisch besser fundierte, aber datenintensivere Ansätze noch nicht anwendbar sind. Konkret sollte sich im Rahmen des Beschäftigungsschwellenkonzepts eine günstigere Arbeitsmarktdynamik in niedrigeren Schwellenwerten oder einer höheren Beschäftigungsintensität niederschlagen; die Beschäftigungsintensität gibt in diesem Kontext an, wie stark die Beschäftigung auf einen Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts reagiert. Zur Überprüfung dieser Hypothese hat der Sachverständigenrat seine im Jahresgutachten 2005/06 vorgenommenen Berechnungen zeitvariabler Beschäftigungsschwellen aktualisiert (JG 2005 Ziffern 200 ff.).

Betrachtet werden die Zahl der Erwerbstätigen und der Arbeitnehmer – jeweils nach dem Inlandskonzept – sowie die zugehörigen Arbeitsvolumina und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die verwendeten Zeitreihen beginnen, soweit verfügbar, im Jahr 1970 und reichen bis zum ersten Quartal 2007. Für die Schätzung wurden sie saisonbereinigt und rückverkettet. Die Schätzung erfolgt mit denselben drei Verfahren wie bei der früheren Analyse: eine Kleinste-Quadrate-Schätzung nur für Teilzeiträume (rollierend oder rekursiv); eine rekursive gewichtete Kleinste-Quadrate-Schätzung, bei der die jeweils aktuellen Beobachtungen ein größeres Gewicht erhalten

(rekursive diskontierte Kleinste Quadrate); oder einer Schätzung zeitabhängiger Parameter im Rahmen eines Zustandsraummodells mit Hilfe des Kalmanfilters (JG 2005 Ziffern 201 f.). Besonders sensitiv auf Veränderungen am aktuellen Rand reagieren verfahrensbedingt die rollierende und die rekursive gewichtete Kleinste-Quadrate-Schätzung sowie, mit Einschränkungen, das Zustandsraummodell.

491. Die aktualisierten Schätzungen bestätigen den Befund der früheren Analyse, dass die Schwellenwerte für das Arbeitsvolumen höher sind als die für die entsprechende Zahl der Erwerbstätigen oder Arbeitnehmer; tendenziell gilt dies gleichfalls für die ermittelten Beschäftigungsintensitäten. Die je nach Schätzverfahren beträchtliche Volatilität der Schätzwerte macht aber zugleich deutlich, dass die Ergebnisse nur Tendenzaussagen erlauben und der Validierung durch andere Untersuchungen bedürfen.

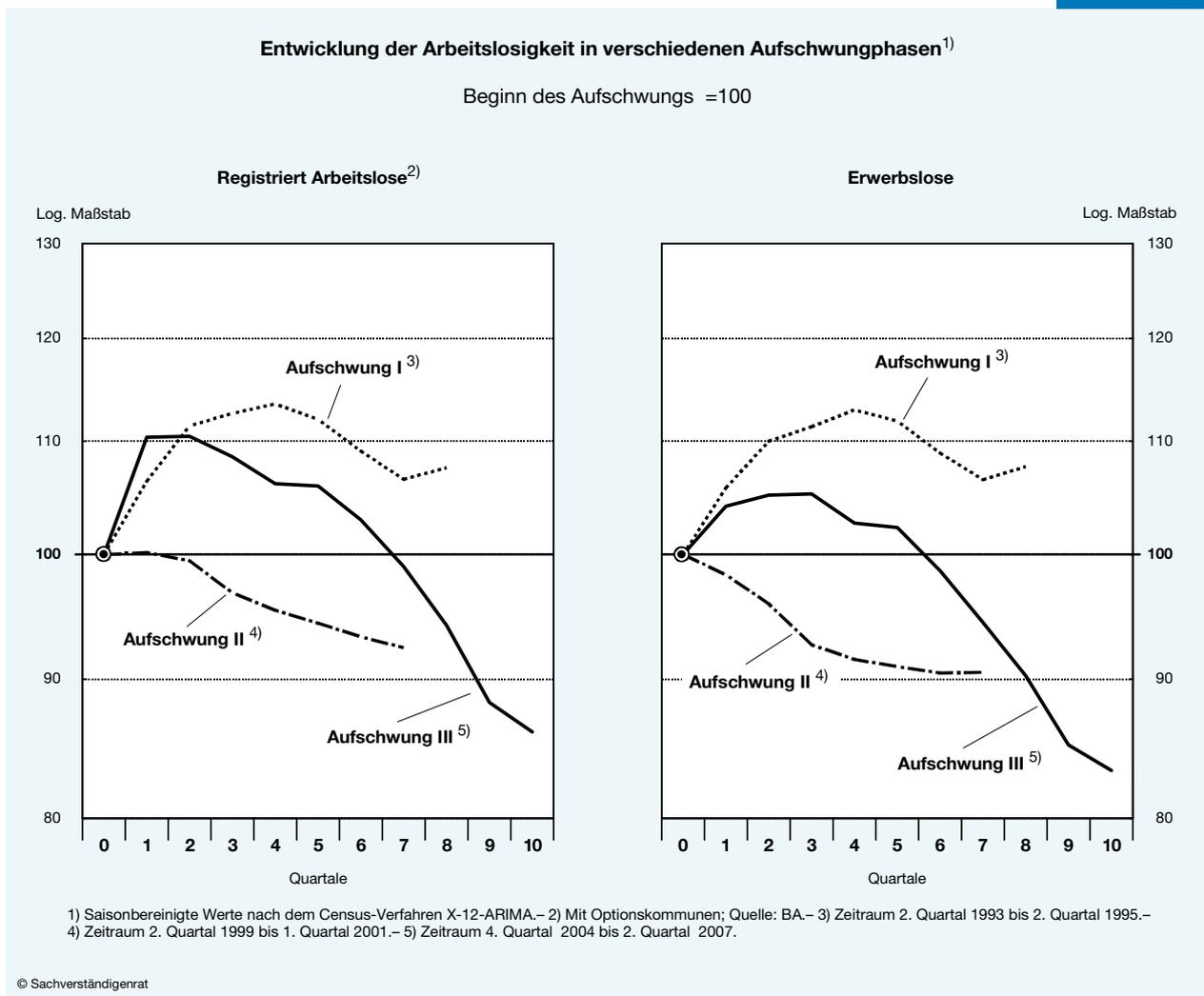
Am aktuellen Rand nehmen die meisten geschätzten Schwellenwerte ab und, wenn auch weniger ausgeprägt, einige der Beschäftigungsintensitäten zu, so dass diese Analyse ebenfalls gewisse Hinweise auf eine günstigere Arbeitsmarktdynamik liefert. Hervorzuheben ist der gesunkene Schwellenwert bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf 2,0 vH im Jahr 2006 gegenüber 2,3 vH im Jahr 2000, jeweils gemittelt über die Schätzwerte der Verfahren mit zeitvariablen Koeffizienten. Gerade bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sind die Höhe der Änderung und das erreichte Niveau der Beschäftigungsschwellen verglichen mit dem früheren Zyklus auffällig. Unter Berücksichtigung der verfahrensbedingten Unsicherheit und der begrenzten Aussagekraft liefern die geschätzten Beschäftigungsschwellen somit zumindest gewisse Indizien für mehr als konjunkturelle Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt.

492. Als **Zwischenfazit** ist festzuhalten, dass die Analyse erste valide Indizien für eine verbesserte Reaktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts geliefert hat. In der aktuellen, derzeit noch andauernden Erholungsphase hat der Einsatz des Faktors Arbeit, gemessen in Erwerbstätigenstunden, stärker zugenommen, und die wirtschaftliche Belegung war beschäftigungsintensiver als in der Vergangenheit. All dies sind Hinweise, dass sich die zwischenzeitlich erreichte Flexibilisierung der Arbeitszeiten positiv auswirkte. Gemessen in Personen zeigen die Indizien am aktuellen Rand, dass es hier ebenfalls zu einer Trendwende gekommen ist, auch wenn insgesamt die Entwicklung etwas verhaltener war. Die durchgreifendste Arbeitsmarktreform – die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen der Hartz IV-Reform – wurde aber erst zu Beginn des Jahres 2005 durchgeführt, und eine sofort zu beobachtende Wirkung war nicht zu erwarten gewesen. Denn internationale Erfahrungen haben gezeigt, dass Arbeitsmarktreformen einen gewissen Zeitraum und ein günstiges konjunkturelles Umfeld benötigen, bis ihre positiven Auswirkungen sichtbar werden und sich ihre Wirksamkeit voll entfalten kann. Umso bemerkenswerter ist deshalb die Tatsache, dass es ab der Mitte des aktuellen Aufschwungs – also ein bis eineinhalb Jahre nach Umsetzung dieser Arbeitsmarktreformen – zu einer merklichen Veränderung in der Dynamik der Arbeitsmarktentwicklung kam. So ist beispielsweise in der zweiten Hälfte der derzeitigen Belegung eine markante Zunahme der Vollzeitstellen zu beobachten und gegenüber dem ersten Quartal 2006 ist die Zahl der Vollzeitstellen um etwas mehr als 1,8 vH angestiegen. Ein solcher Anstieg war in keinem der beiden vorhergehenden Aufschwünge zu beobachten gewesen. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entwickelt sich inzwischen ebenfalls recht dynamisch und ist um rund 2,9 vH höher als im ersten Quartal 2006.

Aktueller Aufschwung: Markanter Rückgang der Arbeitslosigkeit

493. Für einen Vergleich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den verschiedenen Aufschwungsphasen stehen in Deutschland zwei unterschiedliche Messgrößen zur Verfügung: zum einen die registrierte Arbeitslosigkeit und zum anderen die Erwerbslosigkeit nach dem Labor-Force-Konzept der ILO (JG 2005 Ziffern 180 ff.). Eine Gegenüberstellung der **Zahl der registrierten Arbeitslosen** in den verschiedenen Wirtschaftsaufschwüngen wird dadurch erschwert, dass es mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Jahr 2005 zu einer Offenlegung der im alten System der Sozialhilfe versteckten Arbeitslosigkeit kam und die statistisch erfasste Arbeitslosigkeit folglich stark zunahm. Im Verlauf des derzeitigen Wirtschaftsaufschwungs kam es aber zu einem deutlichen Rückgang, der vor allem in der zweiten Hälfte des Beobachtungszeitraums mit einer beachtlichen Dynamik vonstatten ging, wobei ein Teil davon die Folge der systematischen Überprüfung des Arbeitslosenstatus durch die Bundesagentur für Arbeit sein dürfte. Inzwischen ist die Zahl der registriert Arbeitslosen im Vergleich zum Beginn des derzeitigen Wirtschaftsaufschwungs um fast 14 vH zurückgegangen. Keiner der beiden vorhergehenden Aufschwungsphasen wies einen vergleichbaren Rückgang der Arbeitslosigkeit auf (Schaubild 80).

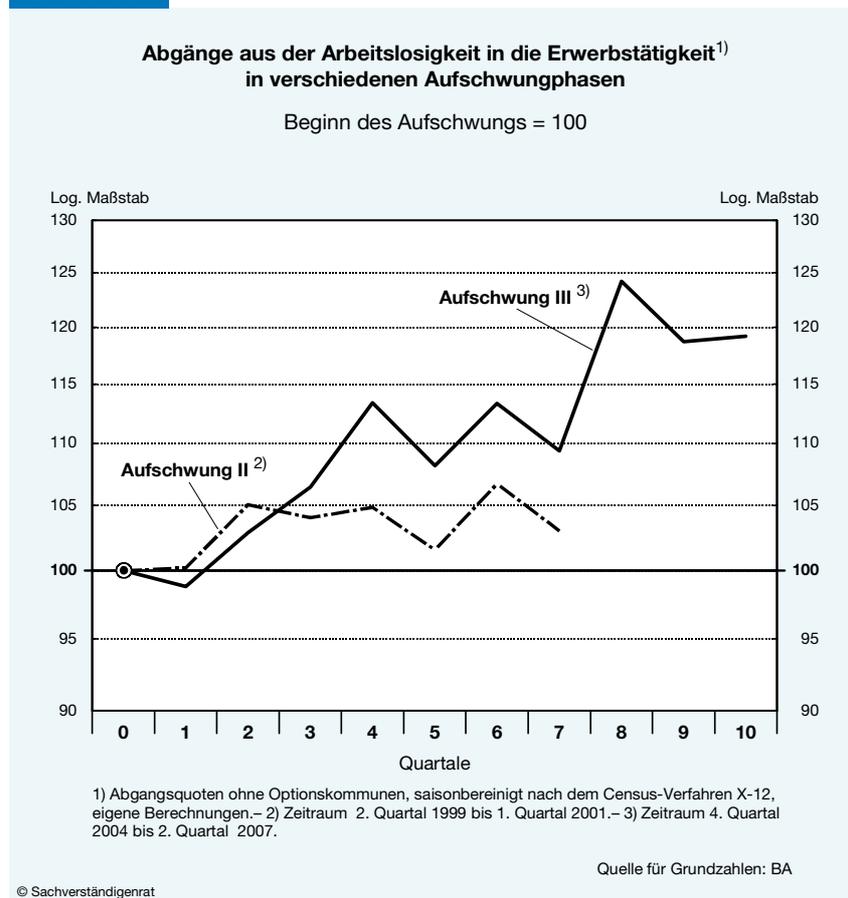
Schaubild 80



494. Die **Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit** haben in der aktuellen Aufschwungphase stark zugenommen und lagen – mit einer kurzen Ausnahme zu Beginn des Aufschwungs – deutlich über denen in der vorhergehenden Aufschwungphase (Schaubild 81). Nach zehn Quartalen beträgt die Abgangsquote aus der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit etwas mehr als 20 vH. Gegenüber dem Beginn des Aufschwungs bedeutet dies einen Anstieg um mehr als drei Prozentpunkte – im Vergleich zum Höhepunkt des Aufschwungs II liegt sie um mehr als einen Prozentpunkt höher.

Um einen sinnvollen Vergleich zwischen den aktuellen Daten und Ergebnissen aus der Zeit vor dem Jahr 2005 zu ziehen und zumindest die Aufschwungphasen II und III miteinander vergleichen zu können, werden die Kreise, bei denen es sich um zugelassene kommunale Träger handelt, nicht berücksichtigt. Somit verbleiben Daten und Ergebnisse aus 370 Kreisen, für die durchgängig vollständige Daten aus dem IT-Fachverfahren der Bundesagentur für Arbeit vorliegen. Laut Bundesagentur können errechnete Anteilswerte oder relative Veränderungen als repräsentativ für Deutschland angesehen werden. Wegen der Umstellung des Fachverfahrens der Bundesagentur für Arbeit auf das neue Vermittlungssystem VerBIS sind im Jahr 2006 die hier verwendeten Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit tendenziell unterschätzt (Ziffer 501).

Schaubild 81



495. Die oben beschriebenen Feststellungen werden von einem Blick auf die Entwicklung der (revidierten) Erwerbslosenzahlen in den verschiedenen Aufschwungphasen bestätigt, die vom Statistischen Bundesamt am 30. Oktober 2007 in der monatlichen ILO-Arbeitsmarktberichterstattung veröffentlicht wurden (Ziffer 462). Die Zahl der **Erwerbslosen** ging in der derzeitigen Erholungsphase um fast 16,7 vH zurück und hat damit erheblich stärker abgenommen als in den vergange-

nen Aufschwungphasen. Der Rückgang am Höhepunkt des Aufschwungs II belief sich auf knapp 9,5 vH, während es in der ersten Aufschwungphase infolge der deutschen Vereinigung sogar zu einem Anstieg der Erwerbslosen gekommen war (Schaubild 80).

Erwerbspersonenpotenzial

496. Eine Betrachtung des Arbeitsangebots ist mit Hilfe des Erwerbspersonenpotenzials, welches das IAB als Jahresdurchschnittswerte berechnet, näherungsweise möglich. Als Ausgangswerte des Arbeitsangebots für die drei Erholungsphasen werden für die Aufschwungphase I der Jahresdurchschnittswert des Erwerbspersonenpotenzials im Jahr 1993, für die Aufschwungphase II das Erwerbspersonenpotenzial des Jahres 1999 und für die aktuelle Aufschwungphase das Erwerbspersonenpotenzial im Jahr 2004 zugrunde gelegt. Entsprechend werden für die konjunkturellen Höhepunkte der drei Wirtschaftsaufschwünge die Jahresdurchschnittswerte des Erwerbspersonenpotenzials in den Jahren 1995, 2001 und 2007 gewählt. Das Arbeitsangebot in Form des Erwerbspersonenpotenzials entwickelte sich nach Berechnungen des IAB in den drei Aufschwungphasen seit der deutschen Vereinigung recht unterschiedlich. Während in der aktuellen Belegung das **Erwerbspersonenpotenzial** im Zeitraum der Jahre 2004 bis 2007 um rund 8 000 Personen sank, nahm es in den ersten beiden Erholungsphasen zu. Im Aufschwung I stieg dieses Potenzial um fast 40 000 Personen und im Aufschwung II um rund 270 000 Personen an. Hierbei ist die Demografie nicht für diese unterschiedlichen Entwicklungen verantwortlich. Die Bevölkerungsalterung reduzierte nach Schätzungen des IAB in den Jahren 2004 bis 2007 das Erwerbspersonenpotenzial um etwa 370 000 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 +290 000 Personen. Darüber hinaus gab es jedoch deutliche Unterschiede hinsichtlich des Niveaus des Erwerbspersonenpotenzials. So ist das Erwerbspersonenpotenzial im Jahr 2007 mit einer Höhe von 44,4 Millionen Personen um rund 130 000 Personen höher als im Jahr 2001 und um fast 1,2 Millionen Personen höher als im Jahr 1995.

Fazit

497. Zusammenfassend verdeutlicht der Vergleich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den drei Aufschwungphasen seit der deutschen Vereinigung die beachtliche positive Entwicklung, die aktuell zu beobachten ist. Sowohl die Zahl der registriert Arbeitslosen – die am aktuellen Rand infolge der Hartz IV-Reform aber schwieriger zu vergleichen und zu interpretieren ist – als auch die Zahl der Erwerbslosen sind deutlich zurückgegangen. Im Vergleich zum Aufschwung II ist eine deutlich höhere Abgangsquote aus der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit zu beobachten, was als ein weiteres Indiz für eine größere Dynamik auf dem Arbeitsmarkt gedeutet werden kann.

498. Insgesamt lieferte der Vergleich der drei Aufschwungphasen seit der deutschen Vereinigung – bei aller Unsicherheit der Beurteilung – deutliche Hinweise, dass am Arbeitsmarkt derzeit nicht bloß eine zyklische Erholung zu beobachten ist, sondern dass sich darüber hinaus tiefergehende Veränderungen vollzogen haben. Vor allem die oben beschriebenen Entwicklungen seit Mitte 2006 deuten darauf hin, dass die Flexibilität und die Dynamik am Arbeitsmarkt zugenommen

haben. Weitere Aufschlüsse kann die Analyse in den folgenden Abschnitten liefern, die sich mit der Problemgruppe der Langzeitarbeitslosen und der Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB II beschäftigt und untersucht, ob es in diesen Bereichen weitere Hinweise auf eine Wirkung der durchgeführten Arbeitsmarktreformen gibt.

3. Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB II

499. Ein schwerwiegendes Problem des deutschen Arbeitsmarkts ist die ausgeprägte **Langzeitarbeitslosigkeit**, sowohl gemessen in absoluten Zahlen als auch als Anteil an allen Arbeitslosen. Der Sachverständigenrat sieht die Gruppe der Langzeitarbeitslosen, das heißt Personen, bei denen die Dauer der Arbeitslosigkeit mindestens ein Jahr beträgt, neben den Geringqualifizierten als die größte Problemgruppe am Arbeitsmarkt an (Expertise 2006b). Irrtümlich wird seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Gruppe der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld II als Langzeitarbeitslose bezeichnet. Jedoch sind nur etwas mehr als die Hälfte der **Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II** langzeitarbeitslos, während im Gegensatz dazu etwa ein Viertel aller Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III im Jahr 2006 langzeitarbeitslos war (Tabelle 49). Infolge fehlender Hilfebedürftigkeit und verlängerter Bezugsdauern von Versicherungsleistungen bei älteren Arbeitnehmern als auch aufgrund von Übergangsregeln sind Langzeitarbeitslose weiterhin im Rechtskreis des SGB III zu finden. Darüber hinaus werden arbeitslose Personen, die hilfebedürftig im Sinne der Grundsicherung für Arbeitsuchende – hierzu zählen beispielsweise Personen, die zusätzlich zum Arbeitslosengeld auch Arbeitslosengeld II erhalten – sind, zum Rechtskreis des SGB II gerechnet, auch wenn die Arbeitslosendauer weniger als ein Jahr beträgt und sie somit nicht langzeitarbeitslos sind. Daher ist eine Gleichsetzung von Langzeitarbeitslosen und arbeitslosen Beziehern von Arbeitslosengeld II falsch.

Tabelle 49

Registriert Arbeitslose im Jahr 2006 nach Arbeitslosigkeitsdauer und Rechtskreiszugehörigkeit¹⁾

Tausend

Registriert Arbeitslose ²⁾	Rechtskreise	
	SGB II	SGB III
Langzeitarbeitslose		
Dauer ≥ 12 Monate	1 366	454
Kurzzeitarbeitslose		
Dauer < 12 Monate	1 303	1 364

1) Eigene Berechnungen für Deutschland basierend auf den Daten der Bundesagentur für Arbeit ohne Ergebnisse von zugelassenen kommunalen Trägern.–

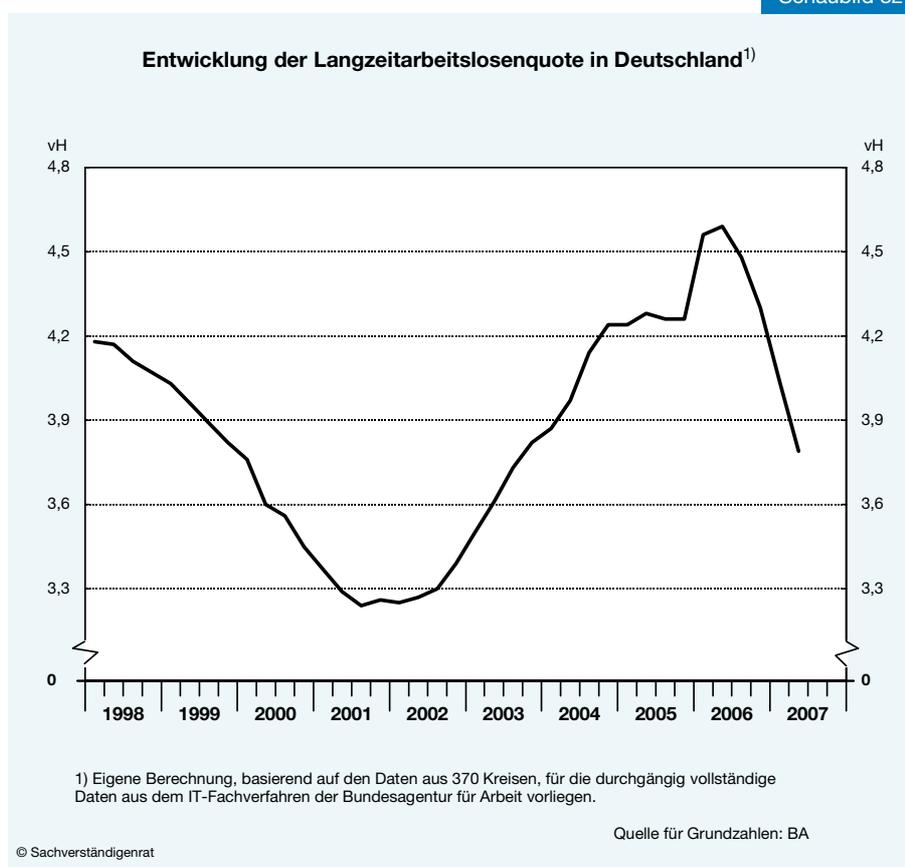
2) Jahresdurchschnitt 2006: 4,487 Millionen Personen.

Sowohl das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit als auch die Arbeitslosigkeit unter den Beziehern von Arbeitslosengeld II sind Indikatoren für das Ausmaß der nicht konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit. Die durchgeführten Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre sollten sich, wenn sie wirksam werden, deshalb in einer nachhaltig geringeren Zahl arbeitsloser Bezieher von Arbeitslosengeld II und einer Abnahme der Langzeitarbeitslosigkeit niederschlagen.

Langzeitarbeitslosigkeit

500. Eine Messzahl für das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit ist die **Langzeitarbeitslosenquote**, das heißt der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen. Sie ist besser für eine Betrachtung der Langzeitarbeitslosigkeit im Zeitverlauf geeignet als der Anteil der Langzeitarbeitslosen am gesamten Arbeitslosenbestand, da die Langzeitarbeitslosenquote weniger sensitiv auf zyklische Veränderungen der Stromgrößen der Arbeitslosigkeit reagiert. Die Langzeitarbeitslosenquote belief sich im Zeitraum der Jahre 1998 bis 2005 auf rund 3,8 vH und war am Ende des Beobachtungszeitraums mit jahresdurchschnittlich knapp 4,3 vH etwas höher als zu Beginn des Beobachtungszeitraums im Jahr 1998, obwohl sie zwischenzeitlich auf weniger als 3,3 vH im Jahr 2001 zurückgegangen war (Schaubild 82).

Schaubild 82



Zu Beginn des Jahres 2006 kam es als Folge der Hartz IV-Reform zu einem drastischen Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit, der jedoch statistisch bedingt war. 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. Personen, die damals erstmalig als arbeitslos registriert wurden und in der Folgezeit nicht aus der Arbeitslosigkeit ausschieden, waren dann zu Beginn des Jahres 2006 langzeitarbeitslos. Allerdings sind die Langzeitarbeitslosenquoten vor der Hartz IV-Reform nur eingeschränkt mit denen danach zu vergleichen. Die durch die Einführung des Arbeitslosengeld II neu hinzugekommenen registriert Arbeitslosen waren vorher im System der Sozialhilfe abgesichert und standen häufig dem ersten Arbeitsmarkt fern. Sie wiesen daher ein höheres Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko auf. Aus diesem Grund sind bei einheitlicher Abgrenzung die früheren niedrigeren Langzeitarbeitslo-

senquoten unterschätzt worden, und die derzeit immer noch zu beobachtende positive Differenz im Vergleich zum Tiefpunkt der Langzeitarbeitslosenquote im Jahr 2001 ist zu relativieren.

Seit dem Jahr 2006 ist ein signifikanter Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit zu beobachten, der sehr dynamisch vonstatten geht. Somit stellt sich die Frage, was sich hinter diesem Rückgang verbirgt und ob es Unterschiede zu früheren Rückgängen gibt.

501. Eine Analyse der **Abgänge aus der Langzeitarbeitslosigkeit** für die Jahre 1998 bis 2007 anhand von Jahresdaten ermöglicht einen Vergleich der Zeiträume seit der Einführung der Hartz IV-Reform und der Jahre zuvor – insbesondere der letzten Aufschwungphase in den Jahren 1999 und 2000 –, der einige deutliche Unterschiede zutage fördert (Tabelle 50).

Wegen der Umstellung des Fachverfahrens der Bundesagentur für Arbeit (BA) auf das neue Vermittlungssystem VerBIS sind ab Juni 2006 einzelne Zugangs- und Abgangsgründe bei Arbeitslosigkeit nicht sinnvoll interpretierbar, weil insbesondere die Kategorien „keine Angabe“ (Zugänge) oder „sonstige Gründe“ (Abgänge) stärker besetzt sind als im Altsystem. Die hier verwendeten Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit sind deshalb im Jahr 2006 in der Summe tendenziell unterschätzt. Für die Berechnung der Übergänge in den 2. Arbeitsmarkt wurde die Förderstatistik der BA verwendet.

Tabelle 50

Abgänge aus Arbeitslosigkeit¹⁾
Abgangsquoten in vH

Zeitraum	Langzeitarbeitslose ²⁾			Arbeitslose ²⁾		
	insgesamt	darunter:		insgesamt	darunter:	
		1. Arbeitsmarkt	2. Arbeitsmarkt		1. Arbeitsmarkt	2. Arbeitsmarkt
1998	8,9	1,6	1,0	14,7	5,1	0,7
1999	8,1	1,7	0,6	14,7	5,8	0,6
2000	8,6	1,7	0,6	15,2	6,1	0,6
2001	8,3	1,6	0,5	14,6	5,9	0,4
2002	8,2	1,6	0,4	14,4	5,6	0,4
2003	7,9	1,8	0,3	14,4	5,6	0,4
2004	8,5	1,7	0,7	15,4	5,4	0,6
2005	8,3	1,7	1,3	14,3	5,1	1,1
2006	9,3	1,9	1,1	16,5	5,7	1,3
2006 ³⁾	8,6	1,8	1,1	15,5	5,7	1,2
2007 ³⁾	10,8	1,8	1,2	18,9	6,4	1,3

1) Jahresdurchschnitte; ohne die Ergebnisse von zugelassenen kommunalen Trägern; Berechnungen des IAB.– 2) Gemessen am Langzeitarbeitslosenbestand beziehungsweise am gesamten Arbeitslosenbestand.– 3) Bis einschließlich August.

Quelle: IAB

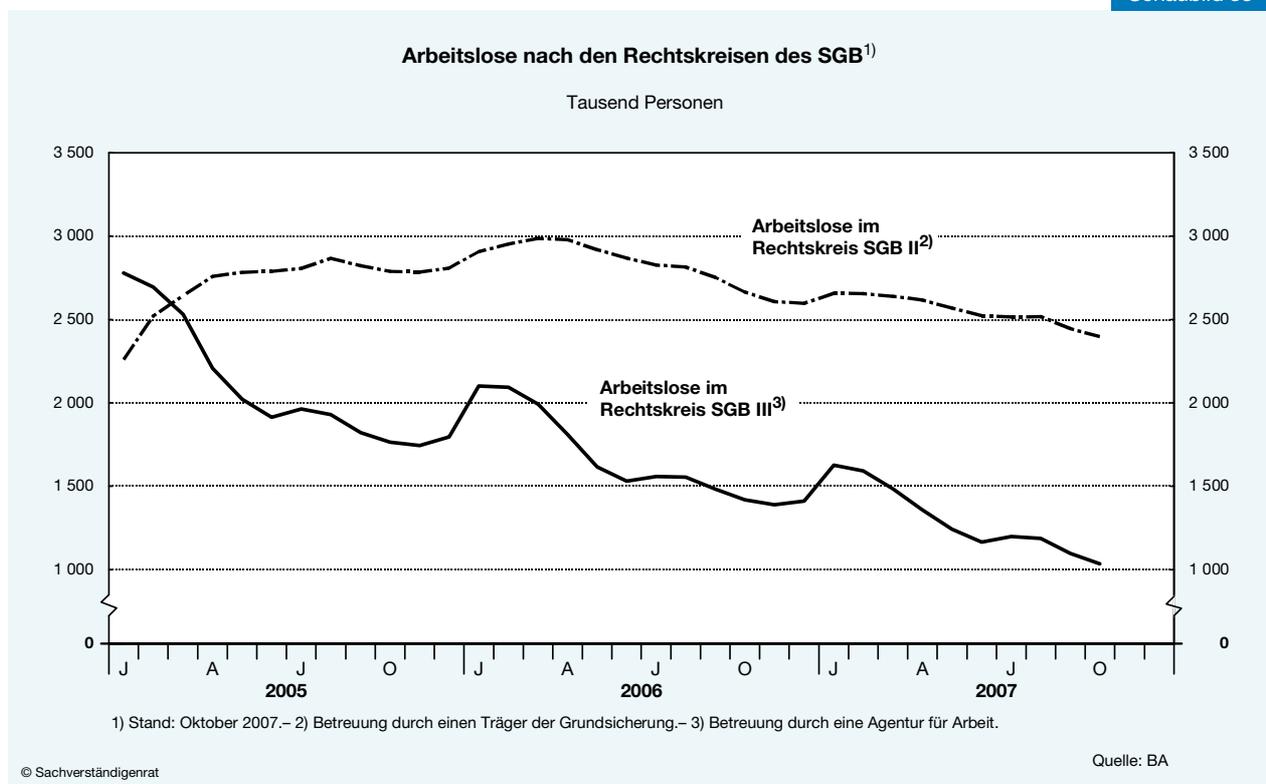
Die Abgänge aus der Langzeitarbeitslosigkeit im Jahr 2007 sind deutlich höher als in der Vergangenheit. Betrachtet man aber die Abgänge der Langzeitarbeitslosen in die Erwerbstätigkeit, das heißt in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt, so fanden bereits im Jahr 2006 durchschnittlich 3 vH der Langzeitarbeitslosen pro Monat einen Arbeitsplatz. Die Zahlen für die ersten acht Monate des Jahres 2007 ergeben dasselbe Bild. Dagegen lag die Abgangsquote aus der Langzeitarbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2004 bei rund 2,3 vH pro Monat. Da auch die Aufschwungphase der Jahre 1999 und 2000 in dieser Hinsicht unauffällig ist – die Jahresdurchschnittswerte 1999 und 2000 belaufen sich ebenfalls jeweils auf 2,3 vH –, dürfte der

Einfluss des konjunkturellen Umfelds auf die Abgangsquote aus der Langzeitarbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit bislang anscheinend sehr gering gewesen sein. Die deutlich höhere Abgangsquote aus der Langzeitarbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit im Jahr 2006 ist vor allem auf eine höhere Abgangsquote in den zweiten Arbeitsmarkt zurückzuführen; die Zahl der Langzeitarbeitslosen, die pro Monat eine Erwerbstätigkeit im zweiten Arbeitsmarkt fanden, war um 0,5 Prozentpunkte höher als im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2004. Analog war aber auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen, die pro Monat eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt fanden, um 0,2 Prozentpunkte höher und wies den höchsten Wert für den gesamten Betrachtungszeitraum auf. Somit ist zumindest unmittelbar eine kleine Verbesserung bei den Langzeitarbeitslosen zu erkennen. Darüber hinaus bleibt abzuwarten, ob die Zunahme der Abgänge in den zweiten Arbeitsmarkt – wofür sicherlich auch die Einführung des arbeitsmarktpolitischen Instruments der Arbeitsgelegenheiten für den Rechtskreis des SGB II mitverantwortlich sein dürfte – mittelbar mit einer höheren Übergangsrate in den ersten Arbeitsmarkt verbunden ist. Dies wird aber erst mit Hilfe von Evaluationsstudien zu ermitteln sein.

Arbeitslosigkeit in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

502. Die **Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB II** ist in geringerem Umfang zurückgegangen als die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB III (Schaubild 83). Tendenziell hat somit der Anteil der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld II an allen registrierten Arbeitslosen seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 zugenommen.

Schaubild 83



Ein Vergleich ab dem Jahr 2005 zeigt zudem, dass die **Abgangsquote in den ersten Arbeitsmarkt im Rechtskreis des SGB II** auf 2,7 vH im Jahr 2006 anstieg, aber deutlich unter der im Rechtskreis des SGB III lag (Tabelle 51).

Tabelle 51

Abgänge aus Arbeitslosigkeit nach den Rechtskreisen SGB II und SGB III ¹⁾
– Abgangsquoten in vH –

Abgänge in	Abgänge aus SGB II				Abgänge aus SGB III				
	2005	2006	1. Halbjahr		2004	2005	2006	1. Halbjahr	
			2006	2007				2006	2007
1. Arbeitsmarkt	1,9	2,7	2,2	2,7	5,4	8,8	10,1	10,5	12,0
2. Arbeitsmarkt	2,0	2,1	2,1	2,1	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1
Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen	1,6	1,5	1,6	1,8	2,2	2,0	2,9	2,1	3,9
Nichterwerbstätigkeit/ Sonstiges	2,8	4,1	3,3	4,4	4,7	6,0	6,2	5,6	6,6

1) Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Angaben des IAB; ohne die Ergebnisse von zugelassenen kommunalen Trägern und ohne Abgänge wegen Arbeitsunfähigkeit.

Quelle: IAB

Gelegentlich wird dies als Beleg angeführt, dass die Arbeitsmarktreformen nicht oder noch nicht wirkten und deshalb der gegenwärtig zu beobachtende Rückgang der Arbeitslosigkeit noch nicht von den Reformen beeinflusst sein könne. Diese Argumentation ist jedoch verfehlt, denn es liegen keine Informationen über die kontrafaktische Situation vor, in welchem Umfang und mit welcher Geschwindigkeit nämlich die Zahl der arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne die Reformen am Arbeitsmarkt zurückgegangen wäre. Darüber hinaus ist es wenig überraschend und war bei Eintritt der von den Reformen erhofften Wirkungen zu erwarten, dass die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB III schneller zurückgeht als im Rechtskreis des SGB II, da die Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III eine größere Nähe zum ersten Arbeitsmarkt aufweisen als die Bezieher von Arbeitslosengeld II.

503. Sowohl die Gruppe der Langzeitarbeitslosen als auch der Personenkreis der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II können als Indikatoren für die nicht konjunkturbedingten Probleme am Arbeitsmarkt angesehen werden. Erfreulicherweise haben in der derzeitigen Aufschwungphase beide Personengruppen zahlenmäßig abgenommen. Eine tiefergehende Betrachtung der Entwicklung der Gruppe der Langzeitarbeitslosen zeigt zudem, dass im Zeitraum seit dem Jahr 2005 vor allem die Abgangsquote der Langzeitarbeitslosen in den zweiten Arbeitsmarkt deutlich zugenommen und sich die Abgangsquote in den ersten Arbeitsmarkt geringfügig erhöht hat. Für den Personenkreis der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II ist eine solche Analyse aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums seit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht wirklich möglich. Aber auch hier ist bislang nichts zu erkennen, was gegen die Wirksamkeit der durchgeführten Arbeitsmarktreformen sprechen würde.

4. Schlussbemerkung

504. Bei aller Genugtuung über die erfreuliche Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt erhebt sich die Frage, ob seine Belegung lediglich Ausdruck einer konjunkturellen Aufschwungphase ist und die Arbeitslosigkeit später wieder auf die hohen früheren Niveaus ansteigt, oder ob diesmal die Arbeitsmarktentwicklung zumindest teilweise von durchgreifenderer Natur ist, nicht zuletzt als das erhoffte Resultat der Arbeitsmarktreformen im Zuge der Hartz IV-Gesetze. Die Antwort lautet, dass unter dem Vorbehalt des bisher vorliegenden, vergleichsweise kurzen Beobachtungszeitraums seit Inkrafttreten der Reformen ein **vorsichtiger Optimismus** angebracht ist. Indizien – nicht mehr, aber auch nicht weniger – deuten daraufhin, dass die Reformanstrengungen der vergangenen Jahre erste Früchte tragen. Dies lässt sich zum einen mit Hilfe eines Vergleichs des jüngsten Konjunkturaufschwungs mit früheren Phasen einer konjunkturellen Belegung belegen. Vor allem seit Mitte des Jahres 2006 haben Flexibilität und Dynamik am Arbeitsmarkt zugenommen. Zum anderen liefern Analysen des Umfangs der nicht-konjunkturbedingten Arbeitslosigkeit und der davon besonders betroffenen Problemgruppen, wie etwa Langzeitarbeitslose, eine analoge Einschätzung, dass sich nämlich ihre Beschäftigungsperspektiven etwas aufzuhellen beginnen. Noch einmal: Für definitive Aussagen reichen die verfügbaren Daten noch nicht aus, aber ebenso definitiv ist die Aussage ungerechtfertigt, die Daten zeigten eindeutig das Scheitern der Reformen an.

5. Eine andere Meinung

505. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, vertritt zu den Aussagen über die Auswirkungen der Arbeitsmarktreformen eine andere Meinung.

506. Die Mehrheit stellt fest (Ziffer 498): „Insgesamt lieferte der Vergleich der drei Aufschwungsphasen seit der deutschen Vereinigung – bei aller Unsicherheit der Beurteilung – deutliche Hinweise, dass am Arbeitsmarkt derzeit nicht bloß eine zyklische Erholung zu beobachten ist, sondern dass sich darüber hinaus tiefere Veränderungen vollzogen haben“.

507. Aufgrund der Schwierigkeiten, konjunkturelle Wendepunkte exakt zu datieren und der Tatsache, dass Daten über das Erwerbspersonenpotenzial nur auf Jahresbasis verfügbar sind, bietet es sich an, einen Vergleich der Aufschwungsphasen anhand von Jahreswerten für die Zeiträume von 1998 bis 2000 und von 2005 bis 2007 vorzunehmen (Tabelle 52, Seite 342). In beiden Perioden erhöhte sich das Bruttoinlandsprodukt mit 5,3 vH beziehungsweise 5,5 vH mit einer nahezu identischen Zuwachsrate. Die etwas kräftigere Dynamik der aktuellen Belegung dürfte wesentlich auf ein deutlich stärkeres Wachstum der Weltwirtschaft zurückzuführen sein. Die Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen war mit 20,3 vH (1998 bis 2000) und 19,9 vH (2005 bis 2007) in beiden Phasen gleichermaßen lebhaft.

508. Ein augenfälliger Unterschied besteht darin, dass sich die **Stundenproduktivität** in den Jahren 1998 bis 2000 mit einem Anstieg von 4,1 vH günstiger entwickelt hat als im aktuellen Aufschwung. Man kann diese Entwicklung positiv sehen, weil sich dadurch die „Beschäftigungsintensität“ der deutschen Wirtschaft verbessert hat, aber man kann sich auch fragen, ob man es als einen Erfolg von Wirtschaftsreformen verbuchen soll, wenn sich das Produktivitätswachstum verlangsamt.

Tabelle 52

**Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Eckdaten für die Zeiträume
1998 bis 2000 und 2005 bis 2007**

		1998 bis 2000	2005 bis 2007
Welt¹⁾			
Bruttoinlandsprodukt	vH	8,6	10,6
Deutschland			
<i>Nachfrage nach Arbeitskräften</i>			
Bruttoinlandsprodukt	vH ²⁾	5,3	5,5
Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde	vH	4,1	3,2
Arbeitsvolumen ³⁾	vH	1,2	2,2
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ⁴⁾	Tausend	645	716
<i>Angebot an Arbeitskräften (Personen)</i>			
Erwerbspersonenpotenzial ⁵⁾	Tausend	380	– 104
davon:			
Demografie	Tausend	– 474	– 223
Verhaltenskomponente	Tausend	766	95
Wanderungseffekte und Pendlersaldo	Tausend	88	24
<i>Arbeitsmarktbilanz (Personen)</i>			
Registrierte Arbeitslose ⁴⁾	Tausend	– 391	– 1 078

1) Quelle: IWF, berechnet zu Kaufkraftparitäten.– 2) Preisbereinigt.– 3) Geleistetes Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen im Inland.– 4) Quelle: BA.– 5) Quelle: IAB.

509. Bei der Zahl der **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** schneidet der Zeitraum 2005 bis 2007 mit einer Zunahme von 716 000 Personen geringfügig besser ab als die Phase von 1998 bis 2000, in der sich der Anstieg auf 645 000 Personen belief. Berücksichtigt man dabei aber die um 0,2 Prozentpunkte höhere Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in der aktuellen Beobachtungsperiode, die in den Jahren von 1998 bis 2000 bei einem Niveau von rund 28 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine zusätzliche Ausweitung um rund 56 000 Beschäftigte erfordert hätte, ergibt sich eine nahezu identische Expansion der regulären Arbeitsplätze.

510. Besonders augenfällig ist die Differenz bei den **Arbeitslosenzahlen**. Hier verzeichnet die zweite Aufschwungphase einen Rückgang um 1,078 Millionen Personen, während in den Jahren von 1998 bis 2000 nur eine Verbesserung um 391 000 Personen erreicht wurde. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich in der Arbeitslosigkeit zum einen die Nachfrage nach Arbeitskräften durch die Unternehmen niederschlägt, die durch die Erwerbstätigkeit abgebildet wird. Zum anderen kommt darin zum Ausdruck, wie sich das **Angebot an Arbeitskräften** entwickelt, das statistisch durch das Erwerbspersonenpotenzial erfasst wird. Bei einer nahezu identischen Veränderung der Nachfrage nach Arbeitskräften ist die deutlich günstigere Arbeitsmarktbilanz in der aktuellen Aufschwungphase vor allem auf eine geringere Zunahme des Angebots an Arbeitskräften zurückzuführen. Sie hat den Arbeitsmarkt in der ersten Periode mit einer Zunahme des Erwerbspersonenpotenzials um 380 000 Menschen stark belastet, während es in der momentanen Belegung zu einer Entlastung um 104 000 Personen gekommen ist. Per saldo ergibt sich daraus eine Differenz von 484 000 Personen, die sich entlastend auf die momentane Arbeitsmarktbilanz auswirkt.

Hinter diesen Veränderungen steht vor allem ein unterschiedliches Verhaltensmuster der Erwerbsfähigen in den beiden Aufschwungphasen. In der Zeit von 1998 bis 2000 nahm die **Erwerbsneigung** sehr viel stärker zu als in der aktuellen Phase. Damals erhöhte sich das Erwerbspersonenpotenzial aufgrund dieser Determinante um 766 000 Personen, aktuell sind es nur 95 000 Menschen. Die Bereitschaft, in einer Aufschwungphase in den Arbeitsmarkt einzutreten, war also vor der Durchführung der Arbeitsmarktreformen höher als danach. Die demografische Entwicklung entlastete den Arbeitsmarkt damals stärker als heute, gegenläufige Veränderungen haben sich für das Arbeitsangebot durch Wanderungseffekte und den Pendlersaldo ergeben.

Berücksichtigt man diesen Effekt, liegt die Verbesserung in der Phase der Jahre 2005 bis 2007 nur noch um 203 000 über dem Abbau der Arbeitslosigkeit in den Jahren 1998 bis 2000. Dabei hat man zudem die Einführung der **Arbeitsgelegenheiten** im Jahr 2005 zu beachten. Mit diesem Instrument werden in diesem Jahr rund 323 000 Arbeitsuchende nicht als arbeitslos in der Statistik aufgeführt, im Jahresdurchschnitt 2005 waren es nur rund 225 000, so dass auf diesen Effekt eine „Verbesserung“ der Arbeitsmarktlage um 98 000 Personen zurückzuführen ist. Damit verbleibt ein Vorsprung für den aktuellen Aufschwung von noch rund 105 000 Personen, der sich weitgehend mit dem Unterschied bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten deckt. Auch hier kann die verbleibende Differenz auf die etwas stärkere gesamtwirtschaftliche Nachfrage in der Phase der Jahre 2005 bis 2007 zurückgeführt werden.

511. Auch bei einer differenzierteren Betrachtung der Entwicklungen am Arbeitsmarkt fällt es schwer, die Erfolge der Arbeitsmarktreformen zu erkennen. So liegt beispielsweise bei den **Langzeitarbeitslosen** die Rate der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in diesem Jahr mit 1,8 vH nur geringfügig höher als der Wert des Jahres 2000, der 1,7 vH betragen hatte.

512. Wenig überzeugend ist in diesem Zusammenhang auch der Verweis auf ein höheres Wachstum des **Produktionspotenzials** (Ziffer 11). Dessen Wachstumsrate hat sich zwar gegenüber dem Tiefstand von 1,1 vH im Jahr 2004 wieder etwas erhöht, sie liegt aber mit 1,6 vH nicht höher als im Jahr 1999, das heißt vor der Umsetzung der Wirtschaftsreformen in Deutschland.

513. Insgesamt kann die sehr erfreuliche Verbesserung der Beschäftigungssituation in der aktuellen Aufschwungphase als das Ergebnis einer außerordentlich dynamischen Weltkonjunktur gewertet werden, wobei keine nennenswerten Unterschiede im Vergleich zu der nahezu ähnlichen kräftigen Belegung in den Jahren 1998 bis 2000 zu erkennen sind.

Dass die Arbeitslosigkeit in der aktuellen Situation erheblich stärker zurückgegangen ist, kann vor allem auf die unterschiedliche Entwicklung des Arbeitsangebots und zu einem gewissen Teil auch auf den verstärkten Einsatz der Arbeitsgelegenheiten zurückgeführt werden. Ein eindeutig positiver Effekt der Arbeitsmarktreformen lässt sich nicht feststellen.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

III. Arbeitsmarktpolitik

1. Bundesagentur für Arbeit und aktive Arbeitsmarktpolitik

514. Das Jahr 2007 bot ein ausgesprochen gutes Umfeld für die Bundesagentur für Arbeit und den von ihr weiter fortgeführten Umbau infolge der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die deutliche Erholung auf dem Arbeitsmarkt hat zu einer spürbaren Entlastung der Arbeitslosenversicherung geführt (Ziffern 313 ff.). In der aktiven Arbeitsmarktpolitik schuf die Politik neue Kombilöhne für verschiedene Problemgruppen am Arbeitsmarkt. Außerdem erschien der Endbericht der Evaluation des Ersten bis Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

Im Unterschied zu den Jahresgutachten 2005/06 und 2006/07 enthalten die Daten über den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente ab Mitte des Jahres 2005 – entsprechend der veränderten Vorgehensweise der Bundesagentur für Arbeit seit dem Jahr 2007 – die Förderinformationen für die zugelassenen kommunalen Träger.

515. Im Jahr 2006 wurde die arbeitsmarktpolitische **Förderung des Eintritts in die Selbstständigkeit** grundlegend verändert. Dabei wurden die bis dahin bestehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Rechtskreis des SGB III, der Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“) und das Überbrückungsgeld, durch das neue Förderinstrument des Gründungszuschusses ersetzt (JG 2006 Ziffer 507).

Eine neue Förderung mit dem Existenzgründungszuschuss war letztmalig zum 30. Juni 2006 möglich. Für das Überbrückungsgeld galt eine Übergangsfrist, so dass es bis zum 1. November 2006 möglich war, dieses Förderinstrument neu in Anspruch zu nehmen. Während somit das Überbrückungsgeld, das eine Förderdauer von sechs Monaten beinhaltete, im Jahr 2007 auslief, werden aufgrund der bis zu dreijährigen Laufzeit noch bis zum Juli 2009 Personen mit dem Existenzgründungszuschuss gefördert werden.

Insgesamt förderte die aktive Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2007 etwa 240 000 Personen bei ihrem Eintritt in die Selbstständigkeit. Dabei wurden im Rechtskreis des SGB III jahresdurchschnittlich rund 219 000 Existenzgründer mittels eines Gründungszuschusses, Existenzgründungszuschusses oder des Überbrückungsgelds unterstützt. Zusätzlich gab es etwa 21 000 Personen aus dem Rechtskreis des SGB II, deren Eintritt in die Selbstständigkeit mit Hilfe des Einstiegsgelds gefördert wurde, das als Zuschuss zum Arbeitslosengeld II gezahlt wird und sowohl für die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit als auch einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gewährt werden kann.

516. Die **Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Absatz 3 SGB II** sind das bedeutendste Eingliederungsinstrument im Rechtskreis des SGB II und gemessen am Bestand an Teilnehmern das meist genutzte Instrument im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Im Jahr 2007 gab es im Jahresdurchschnitt rund 323 000 Teilnehmer an einer Arbeitsgelegenheit, was in etwa dem Vorjahresniveau entspricht. Prinzipiell unterscheidet man zwischen zwei verschiedenen Arten von Arbeitsgelegenheiten, Arbeitsgelegenheiten nach der Entgeltvariante beziehungsweise nach der Mehraufwandsvariante (JG 2006 Ziffer 510). Der mit rund 93 vH weit überwiegende Teil der Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II war im Jahr 2007 nach der Mehraufwandsvariante ausgestaltet.

517. Erste, noch vorläufige ökonometrische Untersuchungen des IAB für den Betrachtungszeitraum der Jahre 2004 und 2005 zur Frage möglicher innerbetrieblicher **Verdrängungseffekte der Arbeitsgelegenheiten** nach der Mehraufwandsvariante scheinen auf einen Unterschied zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland hinzudeuten. So können Ergebnisse verschiedener ökonometrischer Schätzverfahren als erste Hinweise interpretiert werden, dass in ostdeutschen Betrieben – im Gegensatz zu westdeutschen Betrieben – innerbetriebliche Verdrängungseffekte wahrscheinlicher sind, und eine Integration in reguläre Beschäftigung seltener gelingt. In ostdeutschen Betrieben wurden auf der Basis des IAB-Betriebspanels 2005 negative Zusammenhänge zwischen der Zunahme ungeförderter befristeter Beschäftigung und dem Anteil der Ein-Euro-Beschäftigten an der betrieblichen Belegschaft beobachtet, und es wurde eine negative Beziehung zwischen den Ein-Euro-Jobs und der Zunahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung identifiziert (Hohendanner, 2007; Hohendanner et al., 2007).

518. Die Zahl der Teilnehmer an **Qualifizierungsmaßnahmen** (ohne Maßnahmen zur Qualifizierung behinderter Menschen und Rehabilitanten) betrug im Jahresdurchschnitt rund 210 000 Personen und damit um etwa 10 000 Personen über dem Vorjahresniveau. Die überwiegende Zahl der Maßnahmeteilnehmer stammte aus dem Rechtskreis des SGB II. Dabei nahm im Jahr 2007 der Teilnehmerbestand an Maßnahmen der Beruflichen Weiterbildung mit 4,8 vH etwas stärker zu als die Anzahl der Teilnehmer in Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, die um 1,5 vH zulegte.

519. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen werden sowohl im Rechtskreis des SGB II als auch im Rechtskreis des SGB III eingesetzt, wobei die Mehrheit der Teilnehmer aus dem Rechtskreis des SGB II stammt. Nachdem die Zahl der Teilnehmer an **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen** in den vergangenen Jahren deutlich zurückgeführt werden konnte, ist in diesem Jahr ein weiterer Rückgang um fast 9 vH auf nunmehr durchschnittlich 41 000 Personen zu verzeichnen.

520. Im Frühjahr 2006 wurde durch das „Gesetz zur Förderung ganzjähriger Beschäftigung“ mit dem § 175 SGB III das **Saison-Kurzarbeitergeld** neu eingeführt, das erstmals in der Schlechtwetterzeit 2006/2007 – dem Zeitraum zwischen 1. Dezember und 31. März – zum Einsatz kam. Dadurch soll erreicht werden, dass Betriebe in dieser Phase auf die Entlassung ihrer Arbeitnehmer verzichten und diese durchgehend beschäftigen.

Das Saison-Kurzarbeitergeld soll den Entgeltausfall ausgleichen, sofern aus wirtschaftlichen oder Witterungsgründen nicht gearbeitet werden kann und Arbeitszeitguthaben nicht aufzulösen sind. Die Höhe des Saison-Kurzarbeitergelds entspricht der des herkömmlichen Kurzarbeitergelds. Arbeitgebern werden die auf das ausgefallene Entgelt entfallenden Beiträge zur Sozialversicherung erstattet. Das Saison-Kurzarbeitergeld wird aus Beitragsmitteln zur Arbeitsförderung finanziert. Hinzu kommen ergänzende Leistungen, die durch eine Winterbeschäftigungsumlage von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert werden. Statistische Angaben liegen nur zur Inanspruchnahme von Saison-Kurzarbeitergeld aus wirtschaftlichen Gründen vor.

Das neue Saison-Kurzarbeitergeld dürfte mitverantwortlich dafür sein, dass im vergangenen Winter der saisonal bedingte Rückgang der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten geringer ausfiel als in der Vergangenheit. So nahmen in der Schlechtwetterzeit der Monate Dezember 2006 bis ein-

schließlich März 2007 durchschnittlich knapp 84 000 Personen pro Monat Saison-Kurzarbeitergeld aus wirtschaftlichen Gründen in Anspruch.

521. Im Laufe des Jahres 2007 initiierte die Bundesregierung verschiedene Programme, die auf die Problemgruppen der jungen Arbeitslosen unter 25 Jahren, der älteren Arbeitnehmer und der Langzeitarbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen abzielen. So wurden im Frühjahr mit dem Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen die bestehenden arbeitgeberseitigen und arbeitnehmerseitigen Kombilohninstrumente für ältere Erwerbspersonen erweitert. Zum 1. Oktober 2007 traten für junge Arbeitslose und Ausbildungssuchende sowie für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen **neue Kombilöhne** in Form von Arbeitgeberzuschüssen in Kraft.

Im Rahmen der Initiative 50plus wurden **für ältere Erwerbspersonen** die bereits vorher bestehenden **Eingliederungszuschüsse** erweitert und ausgebaut. Die Neuregelungen sind zeitlich befristet und sie gelten in beiden Rechtskreisen. Die neuen Förderkonditionen sind bezüglich Höhe und Dauer attraktiver und verbindlicher gestaltet. Die Förderhöhe beläuft sich auf mindestens 30 vH und maximal 50 vH der Lohnkosten. Die Förderdauer beträgt zwischen 12 Monaten und 36 Monaten. Voraussetzung für die Lohnzuschüsse an die Arbeitgeber ist stets die Begründung eines Arbeitsverhältnisses mit einer Mindestdauer von einem Jahr. Zudem wurde die bereits bestehende **Entgeltsicherung** erweitert. Die Förderdauer wurde auf zwei Jahre ausgedehnt, und die Förderbedingungen wurden vereinfacht. Gefördert werden Arbeitnehmer mit einem Restanspruch auf Arbeitslosengeld von noch mindestens 120 Tagen. Der Arbeitnehmer muss in seinem neuen Beschäftigungsverhältnis grundsätzlich nach Tariflohn oder dem ortsüblichen Entgelt entlohnt werden. Der Zuschuss zum Arbeitsentgelt, der die Nettoentgeltdifferenz zwischen der vorherigen und der neuen Beschäftigung teilweise ausgleicht, ist degressiv ausgestaltet. Er beträgt 50 vH der Nettoentgeltdifferenz im ersten Jahr und 30 vH im Zweiten.

Für junge Menschen unter 25 Jahren wurden mit dem **Eingliederungszuschuss** und dem **Qualifizierungszuschuss** zwei neue Arbeitgeberzuschüsse geschaffen, die in beiden Rechtskreisen gelten und bis zum 31. Dezember 2010 befristet sind. Dabei zielt der Eingliederungszuschuss auf ausgebildete, danach arbeitslose Jugendliche, und der Qualifizierungszuschuss auf Jugendliche ohne Berufsabschluss ab. Beide Instrumente sind an eine vorangehende mindestens sechsmonatige Arbeitslosigkeitsdauer gebunden. Sie werden bis zu 12 Monate gewährt und Ziel der Zuschüsse ist es, unter 25-Jährige in eine Erwerbstätigkeit zu integrieren – im Rahmen des Qualifizierungszuschusses in Kombination mit betrieblicher Qualifizierung. Der Eingliederungszuschuss wird in Höhe von 25 vH bis höchstens 50 vH und der Qualifizierungszuschuss in Höhe von 50 vH des berücksichtigungsfähigen Bruttoentgelts geleistet. Bei der Förderung werden höchstens Bruttoarbeitsentgelte von 1 000 Euro monatlich zugrunde gelegt. Vom Qualifizierungszuschuss müssen mindestens 15 vH für die Qualifizierung verwendet werden.

Der neu geschaffene **Beschäftigungszuschuss** nach § 16a SGB II ist als ein Resultat der im vergangenen Jahr stattgefundenen Debatte über Vorschläge der Etablierung eines „Dritten Arbeitsmarkts“ für Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen anzusehen (JG 2006 Ziffer 535) und soll nach Absicht des Bundesministerium für Arbeit und Soziales „für 100 000 Menschen wie-

der eine Perspektive auf Arbeit, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf absehbare Zeit keine Vermittlungschance haben“, bieten. In seiner Ausgestaltung handelt es sich um einen Kombilohn in Form eines Arbeitgeberzuschusses. Er beträgt maximal 75 vH des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts – das heißt dem gezahlten tariflichen oder ortsüblichen Bruttoentgelt sowie dem pauschalierten Anteil des Arbeitgebers am Gesamtsozialversicherungsbeitrag abzüglich dem Beitrag zur Arbeitsförderung. Zielgruppe dieses neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments sind langzeitarbeitslose erwerbsfähige Hilfebedürftige im Alter über 18 Jahre mit zwei zusätzlichen Vermittlungshemmnissen, bei denen in den nächsten 24 Monaten keine Integration in den Arbeitsmarkt zu erwarten ist und eine Vermittlung mindestens sechs Monate erfolglos versucht wurde. Der Beschäftigungszuschuss wird als Ermessensleistung in der Regel für 24 Monate gewährt, kann aber, wenn die Fördervoraussetzungen weiter vorliegen, wiederholt gewährt werden. Die geförderte Beschäftigung unterliegt nicht der Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung.

522. Die Fokussierung der Politik auf Problemgruppen am Arbeitsmarkt ist zwar richtig. Allerdings erscheint es wenig sinnvoll, für jede Zielgruppe ein eigenes arbeitsmarktpolitisches Instrument ins Leben zu rufen und beispielsweise immer neue Formen von Eingliederungszuschüssen zu implementieren. Vielmehr sollte darüber nachgedacht werden, die Vielzahl von Kombilöhnen in Form von Eingliederungszuschüssen zu reduzieren und durch ein einziges arbeitsmarktpolitisches Kombilohninstrument zu ersetzen, das in seiner Ausgestaltung flexibel genug ist, um in der Praxis auf den jeweiligen Problemfall zugeschnitten werden zu können. Darüber hinaus muss im Auge behalten werden, dass die Gefahr von Mitnahmeeffekten bei Lohnzuschüssen für Arbeitgeber generell sehr hoch ist – das heißt, dass ohnehin erfolgte oder geplante Einstellungen subventioniert werden.

523. Darüber hinaus hat das Bundeskabinett im Sommer 2007 das Konzept eines „**Kommunal-Kombi**“ beschlossen, der als Sonderprogramm des Bundes im Herbst dieses Jahres eingerichtet werden soll. Geplanter Förderbeginn ist der 1. Januar 2008. Nach den Eckpunkten dieses Bundesprogramms sollen in den Jahren 2008 und 2009 insgesamt bis zu 100 000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze bei Kommunen oder gemeinwohlorientierten Unternehmen mit einem Zuschuss des Bundes an den Arbeitgeber in Abhängigkeit des Bruttoarbeitsentgelts des Arbeitnehmers für die Dauer von drei Jahren gefördert werden. Die Zielgruppe dieses Kombilohns sind arbeitslos gemeldete Bezieher von Arbeitslosengeld II, die mindestens zwei Jahre Arbeitslosengeld II bezogen haben. Förderungsfähige Regionen sind 85 Städte, Kreise und Landkreise, die im Zeitraum von August 2006 bis April 2007 eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von mindestens 15 vH aufwiesen. Davon liegen 76 Regionen in Ostdeutschland. Die Löhne müssen bei diesen „zusätzlichen und im öffentlichen Interesse liegenden“ Arbeitsplätzen den tariflichen oder vergleichbaren ortsüblichen Arbeitsentgelten entsprechen. Die wöchentliche Arbeitszeit soll im Regelfall 30 Stunden betragen. Der Zuschuss des Bundes beträgt pro Arbeitsplatz die Hälfte des Arbeitnehmer-Bruttoarbeitsentgelts, höchstens jedoch 500 Euro. Der Bund stellt für den Kommunal-Kombi bis zum Jahr 2012 rund 1,7 Mrd Euro zur Verfügung; weitere 300 Millionen Euro stehen aus dem Europäischen Sozialfonds bereit.

Im Grunde ist der Kommunal-Kombi ein klassisches ABM-Programm mit einer allerdings auf 50 vH und 500 Euro monatlich begrenzten Förderung, stellt aber keine besonders zweckmäßige

arbeitsmarktpolitische Förderung für eine klar definierte Problemgruppe dar, da außer der Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit keine Einschränkungen hinsichtlich der Zielgruppe bestehen. Vielmehr ist es ein Instrument der Regionalförderung, mit dem Projekte in strukturschwachen Gebieten durchgeführt werden sollen, zu denen die Kommunen normalerweise nicht in der Lage wären.

Gegen die Einführung eines solchen zusätzlichen Programms sprechen viele Gründe: Erstens attestieren die Evaluationsergebnisse gerade sozialpolitisch motivierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eine Verschlechterung der individuellen Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer (Hujer und Thomsen, 2006). Zweitens ist die Gefahr eines *creamings* der Teilnehmer, das heißt, dass innerhalb der definierten Zielgruppe die produktivsten und nicht die förderbedürftigsten Personen ausgewählt werden, offensichtlich, gerade weil die Auswahl nicht nach sozialen Kriterien erfolgt, sondern sicher im Hinblick auf die bestmögliche Erledigung der Aufgaben getroffen werden wird. Drittens scheint bei diesem Programm die Gefahr der Verdrängung oder Beeinträchtigung nicht geförderter Beschäftigung besonders groß zu sein. Viertens ist zu vermuten, dass die Art der geplanten Finanzierung dieser Arbeitsplätze Anreize bei geförderten Regionen schafft, Arbeiten, die ohnehin gemacht würden, auf diesem Weg günstiger zu erledigen. Schließlich ist aufgrund des Volumens des Programms zu befürchten, dass es sich nicht nur um zusätzliche Tätigkeiten handeln wird, denn bei 85 geförderten Regionen und insgesamt 100 000 Programmplätzen werden im Laufe der nächsten fünf Jahre pro Region durchschnittlich 1176 Arbeitsplätze mit einer Arbeitszeit von 30 Wochenstunden gefördert. Dies entspricht pro Förderregion knapp 900 Vollzeitäquivalenten. Insgesamt ist deshalb dringend von der Einführung eines solchen Kommunal-Kombis abzuraten. Es ist nicht zu erwarten, dass ein solches Programm Langzeitarbeitslosen hilft, auf dem Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen. Vielmehr ist es insgesamt als äußerst kontraproduktiv einzuschätzen.

524. Der Deutsche Bundestag hat im November 2002 im Zuge der Arbeitsmarktreformen beschlossen, das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Hinblick auf seine Wirksamkeit auf den Prüfstand zu stellen. Ohnehin hat die Bundesagentur für Arbeit einzelne Maßnahmen deutlich zurückgefahren. So sank beispielsweise der Bestand an Arbeitnehmern in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von rund 179 000 Personen im Jahr 2001 auf rund 45 000 Personen im Jahr 2006, wozu die konjunkturelle Belegung ebenfalls beigetragen hat. Gleichwohl muss geklärt werden, welche der zahlreichen Einzelmaßnahmen tatsächlich zielführend in dem Sinne sind, dass sie die Eingliederung der Teilnehmer in einer Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt verbessert, sei dies auf direktem Weg oder indirekt über eine Verbesserung der beruflichen Qualifikation. Anders formuliert, notwendig ist eine **kausale Wirkungsanalyse** der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich der Veränderung der Erwerbschancen und zwar im Vergleich zum hypothetischen Fall einer Nichtteilnahme derselben Personen.

525. Die Bundesregierung hat unter der Federführung des seinerzeitigen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit und später des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Kommission“) und die Umsetzung der Maßnahmen für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom Februar 2002 evaluieren lassen. Beteiligt daran waren mehr als 20 Forschungseinrichtungen mit zusammen rund 100 Wissenschaftlern. Im Dezember 2006 legte das Bundesministeri-

um für Arbeit und Soziales den zusammengefassten Endbericht einschließlich einer eigenen Stellungnahme vor (BMAS, 2006).

Der Bericht besteht aus fünf Arbeitspaketen. Arbeitspaket 1 beschäftigt sich mit der Wirkungsanalyse arbeitsmarktpolitischer Instrumente und enthält sechs Module. Die Arbeitspakete 2 und 3 haben den organisatorischen Umbau beziehungsweise die Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit zum Inhalt. Die restlichen Arbeitspakete befassen sich mit Angelegenheiten der administrativen Begleitung und den Daten. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende gemäß SGB II war nicht Gegenstand des Evaluationsauftrags, sondern wird separat evaluiert.

Der Sachverständigenrat hat in seinem vorangegangenen Jahresgutachten bereits über die Ergebnisse eines Anfang des Jahres 2006 vorliegenden Zwischenberichts berichtet (JG 2006 Ziffern 497 ff.). Da sich die Ergebnisse des Zwischenberichts im Hinblick auf die arbeitsmarktpolitischen Folgerungen von denen des Endberichts nicht gravierend unterscheiden, erübrigt sich eine erneute Darstellung der einzelnen Resultate.

526. Als Schlussfolgerung ist zunächst hervorzuheben, dass in der Arbeitsmarktpolitik mittlerweile richtige Konsequenzen gezogen wurden, wenn auch noch wesentliche Folgerungen ausstehen. Nach Berechnungen des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, sanken die Ausgaben für die evaluierten Maßnahmen zwischen den Jahren 2002 und 2006 von 12,4 Mrd Euro auf 4,8 Mrd Euro. Von diesen 4,8 Mrd Euro des Jahres 2006 wurde arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit einem Ausgabenvolumen von 4,2 Mrd Euro eine positive Wirkung attestiert. Darunter fallen die Förderung der Beruflichen Weiterbildung, das Überbrückungsgeld, der Existenzgründungszuschuss und die Eingliederungszuschüsse (Tabelle 53, Seite 350). Die restlichen als (weitgehend) ungeeignet eingestuften Maßnahmen sollten gänzlich aufgegeben werden, wie etwa Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen und Personal-Service-Agenturen.

Damit ist das Pflichtenheft für die aktive Arbeitsmarktpolitik indes bei weitem noch nicht abgearbeitet. Zwar sind im Bereich der evaluierten Maßnahmen bereits weitgehend die richtigen Schritte vollzogen, aber die Ausgaben für die evaluierten Maßnahmen machen nur rund ein Drittel aller diesbezüglichen Ausgaben aus. Denn ebenfalls nach Berechnungen des IZA stehen den Ausgaben für evaluierte Maßnahmen im Jahr 2006 in Höhe von 4,8 Mrd Euro noch 10,2 Mrd Euro Ausgaben für nicht evaluierte Maßnahmen gegenüber, wie etwa Leistungen für Jugendliche und Behinderte, für Altersteilzeit und Maßnahmen gemäß SGB II. Daraus folgt, dass die bisher vorgenommenen Evaluierungen durchgängig fortgesetzt und die daraus gewonnenen Erkenntnisse konsequent umgesetzt werden sollten. Eine weitere wichtige Konsequenz ist, dass die Einführung neuer Instrumente einem besonderen Rechtfertigungszwang unterliegt. Zum einen sollte auf Maßnahmen, die sich in ihrer Ausgestaltung an als wenig erfolgreich evaluierte Instrumente anlehnen, generell verzichtet werden. Zum anderen muss die Interaktion neuer Maßnahmen mit dem bestehenden Steuer- und Transfersystem beachtet werden. Selbst ein für sich genommen vielversprechendes und sinnvoll erscheinendes zusätzliches Programm kann nämlich daran scheitern, dass es im Zusammenwirken mit anderen Sozialtransfers unerwünschte Anreizeffekte hervorruft oder angesichts eines immer noch umfangreichen und schwer zu überschauenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmenkatalogs selbst den Arbeitsvermittlern und Fallmanagern zu wenig bekannt ist. Die Vereinfachung

des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums ist nämlich ein nach wie vor dringend gebotenes, in seiner praktischen Bedeutung nicht zu unterschätzendes Reformziel. Der dazu eingeschlagene Weg ist richtig, er muss zielstrebig zu Ende geführt werden.

Tabelle 53

Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2006 und Evaluationsergebnisse

Maßnahmen	Ausgaben	
	Mrd Euro	vH
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, insgesamt	15,0	100
Evaluierte Maßnahmen, insgesamt	4,8	31,7
a) mit positiver Wirkung	4,2	28,1
darunter:		
– Förderung beruflicher Weiterbildung	1,3	11,4
– Überbrückungsgeld	1,5	9,8
– Existenzgründungszuschuss	1,0	6,9
b) mit negativer Wirkung (Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen)	0,2	1,5
c) mit keiner oder unklarer Wirkung (Transferleistungen)	0,3	1,9
Nicht evaluierte Maßnahmen, insgesamt	10,2	68,4
darunter:		
– Maßnahmen nach SGB II	3,8	25,6
– Leistungen für Behinderte	2,4	16,3
– Leistungen für Jugendliche	1,7	11,2
– Altersteilzeit	1,3	8,4

Quelle: IZA

Ausbau des Kinderzuschlags zu einem Erwerbstätigenzuschuss kollidiert mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende

527. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende berücksichtigt auch den erhöhten Bedarf von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, der ebenso wie der Bedarf der Eltern mit steigendem Erwerbseinkommen über einen einheitlichen, Grenzbelastungen von über 100 vH ausschließenden Anrechnungsmodus abgeschmolzen wird. Es hätte also der Fall auftreten können, dass ein Haushalt, in dem Erwerbseinkommen erzielt wird, nur aufgrund des Vorhandenseins von Kindern hilfebedürftig wäre. Im Jahr 2005 wurde daher zusammen mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende ein Kinderzuschlag für Erwerbstätige mit Kindern eingeführt (§ 6a Bundeskindergeldgesetz). Dieser wird gewährt, wenn das Erwerbseinkommen so hoch ist, dass die Eltern für sich genommen, das heißt ohne Berücksichtigung ihrer Kinder, keinen Anspruch auf ein aufstockendes Arbeitslosengeld II hätten, zusammen mit ihren Kindern aber hilfebedürftig sind. Der Zuschlag hebt das Haushaltsnettoeinkommen der Bedarfsgemeinschaft so weit an, dass kein Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung mehr besteht und wird bei steigendem Einkommen mit einer Rate von 70 vH abgeschmolzen (JG 2003 Ziffern 236, 238). Der Anspruch endet jedoch bereits, bevor der Zuschlag auf Null abgeschmolzen ist, was zur Folge hat, dass in einem gewissen Bereich das Haushaltsnettoeinkommen mit steigendem Erwerbseinkommen sinkt und eine Ausweitung des Arbeitsangebots völlig unattraktiv ist. Diese arbeitsmarktpolitisch verfehlt Ausgestaltung ist Ausfluss des ver-

ständlichen sozialpolitischen Bemühens, das Entstehen von Hilfebedürftigkeit nur infolge von Kindern zu verhindern. Zugleich exemplifiziert sie aber eindrücklich die bisweilen völlig fehlende Abstimmung arbeitsmarktpolitischer und sozialpolitischer Maßnahmen.

528. Geplant ist nun, den Kinderzuschlag in einem allgemeinen **Erwerbstätigenzuschuss** aufgehen zu lassen, mit einer (die Defekte des Kinderzuschlags möglicherweise behebenden) Kinderkomponente auszubauen und ihn mit dem Wohngeld zu verzahnen. Ziel dieses neuen Kombilohns ist es, alle vollzeitbeschäftigten Erwerbstätigen mit niedrigem Einkommen vor der Hilfebedürftigkeit und dem Bezug von aufstockendem Arbeitslosengeld II zu bewahren. Darüber hinaus soll der Erwerbstätigenzuschuss Bezieher von aufstockendem Arbeitslosengeld II, deren Erwerbseinkommen beispielsweise aufgrund einer Teilzeittätigkeit noch unterhalb des Zuschussbereichs liegt, bewegen, ihr Arbeitsangebot so auszuweiten, dass sie in den Förderbereich des Erwerbstätigenzuschusses gelangen, und damit aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende herausfallen. Angedacht ist, beispielsweise im Falle von Alleinstehenden bei einem Bruttoeinkommen von 800 Euro einen Zuschuss von 20 vH zu zahlen, der dann näherungsweise die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung kompensieren und bis zu einem Einkommen von 1 300 Euro abgeschmolzen würde. Bei größeren Bedarfsgemeinschaften lägen die Einkommensgrenzen entsprechend höher. Die Details des Vorschlags, insbesondere weitere Anspruchsvoraussetzungen wie zulässiges sonstiges Einkommen, und damit der Kreis der potentiell Betroffenen, stehen noch nicht fest. Eine Untergrenze bildet mit Blick auf den Zweck des Erwerbstätigenzuschusses aber die gegenwärtige Zahl der Empfänger des Kinderzuschlags und der aufstockendes Arbeitslosengeld II erhaltenden Erwerbstätigen: Im Jahr 2006 wurde der Kinderzuschlag für rund 120 000 Kinder ausgezahlt, wobei die Zahl der nicht bewilligten Anträge um ein Vielfaches höher lag. Ferner bezogen zu Beginn des Jahres 2007 rund 1,1 Millionen Personen zusätzlich zu einem Erwerbseinkommen aufstockend Arbeitslosengeld II, etwas mehr als 340 000 dieser Erwerbstätigen erzielten ein Monatseinkommen von über 800 Euro und dürften eher eine Vollzeitbeschäftigung ausgeübt haben.

529. Mit der **Grundsicherung für Arbeitsuchende** wurde im Jahr 2005 eine umfassende Absicherung für Erwerbsfähige geschaffen, die in einem integrierten System den Schutz vor einem Abrutschen unter das soziokulturelle Existenzminimum mit der Subsidiarität der dazu eingesetzten Transfers zu eigenen Anstrengungen des Leistungsempfängers verknüpft. Folglich ist der gleichzeitige Bezug von nicht existenzsicherndem Erwerbseinkommen und Arbeitslosengeld II eben keine unerwünschte, durch eine nachjustierende Politik zu behebende Begleiterscheinung, sondern entspricht dem Zweck dieser Leistung und ist sogar Ausweis ihres Erfolges, wenn sie Personen den Weg zu einer, wenn auch niedrig vergüteten, Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt ebnet. Lassen sich die mit dem Kinderzuschlag auftretenden Verwerfungen im Transferverlauf noch mit dem erwünschten sozialpolitischen Signal rechtfertigen, dass Kinder keine Ursache für den Bezug von Arbeitslosengeld II sein sollen, so würde der auf die Vermeidung von Hilfebedürftigkeit Erwerbstätiger zielende Erwerbstätigenzuschuss hingegen die Idee der Grundsicherung fundamental in Frage stellen und diese mutige und richtige Reform in zentralen Teilen zurückdrehen. Berücksichtigt man, dass auch der Erwerbstätigenzuschuss allein schon aus Kostengründen nur konditioniert, das heißt bei Einhaltung gewisser Einkommens- oder Vermögensgrenzen, gewährt werden wird, tritt die Paradoxie des Vorhabens noch deutlicher zutage: Der Erwerbstätigenzuschuss wäre ein staatlicher Transfer, der unter der Voraussetzung einer wie auch immer operationalisierten Be-

dürftigkeit gewährt wird, um – gegebenenfalls in Verbindung mit dem ebenfalls bedürftigkeitsabhängigen Wohngeld – Hilfebedürftigkeit im Sinne eines anderen Transfers, der Grundsicherung für Arbeitsuchende, zu vermeiden. Dieser grundlegende Konstruktionsfehler zieht eine Reihe praktischer Probleme nach sich: Der administrative Aufwand wird zunehmen, und zwar je nach Ausgestaltung für die Arbeitsverwaltung, die Finanzämter oder die Arbeitgeber, insbesondere dann, wenn Erwerbstätige bei unstemem Einkommensprofil häufig zwischen dem Erwerbstätigenzuschuss und dem Arbeitslosengeld II wechseln. Diese Befürchtung ist nur allzu wahrscheinlich, wenn man bedenkt, dass von den im September 2005 – aktuellere Zahlen liegen bisher nicht vor – etwa 900 000 erwerbstätigen Leistungsbeziehern nur ein Drittel ganzjährig erwerbstätig war und von diesen wiederum weniger als ein Drittel in einer Vollzeittätigkeit.

Da die durch den Erwerbstätigenzuschuss Begünstigten ein höheres Haushaltsnettoeinkommen erzielen sollen, werden die Kosten verglichen mit den Ausgaben für ein aufstockendes Arbeitslosengeld II steigen. Diese offenkundig hingegenommene Folge entbehrt insofern nicht einer gewissen Pikanterie, als an anderer Stelle die Ausgaben für Aufstocker mit niedrigen Löhnen als Begründung für die Einführung von Mindestlöhnen herangezogen werden. Sofern man den in diesem Zusammenhang immer wieder angeführten Druck auf die Löhne bei Leistungsempfängern durch den Arbeitgeber tatsächlich als relevantes Problem ansieht, wird dieses noch vergrößert, wenn der Erwerbstätigenzuschuss organisatorisch über den Arbeitgeber abgewickelt wird (beispielsweise über einen Vermerk auf der Lohnsteuerkarte) und der Kombilohnempfänger als solcher identifiziert und unter Druck gesetzt werden kann. Kurzum, da der Erwerbstätigenzuschuss in sich widersprüchlich, teuer und kaum zur Stimulierung der Beschäftigung tauglich ist, sollte er schnell wieder von der politischen Agenda zurückgezogen werden. Handlungsbedarf beim Nebeneinander von Arbeitslosengeld II und Erwerbseinkommen gibt es zwar durchaus, der richtige und überlegene Ansatzpunkt ist aber eine Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten des Arbeitslosengeld II. Ausführliche Vorschläge hierzu hat der Sachverständigenrat im Rahmen seiner Kombilohnexpertise unterbreitet (Expertise 2006b).

Eine andere Meinung

530. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, vertritt zu den Aussagen zum Erwerbstätigenzuschuss eine andere Meinung.

Die Mehrheit der Ratsmitglieder kritisiert das Modell des Erwerbstätigenzuschusses und fordert deshalb, ihn schnell wieder von der politischen Agenda zurückzuziehen. Der auf die Vermeidung von Hilfebedürftigkeit Erwerbstätiger zielende Zuschuss würde die Idee der Grundsicherung fundamental in Frage stellen und diese „mutige und richtige Reform“ in zentralen Teilen zurückdrehen.

531. Hierbei stellt sich zunächst die Frage, worin die Intention der „**Grundsicherung für Arbeitsuchende**“ besteht. Wie schon der Name verdeutlicht, war damit wohl keine „Grundsicherung für Erwerbstätige“ intendiert. Dies wird auch in § 1 SGB II deutlich zum Ausdruck gebracht:

„Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu

beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können.“

Das Ziel der Grundsicherung besteht also nicht darin, dass regulär beschäftigte Menschen dauerhaft auf diese Leistung angewiesen sind. Sie ist deshalb auch von ihren Anreizstrukturen (zum Beispiel die Anrechnung von Vermögen) so ausgestaltet, dass der Zustand eines Hilfebedürftigen möglichst unattraktiv ist.

532. Aber auch unabhängig von der Intention des Gesetzgebers im Jahr 2004 hat man sich zu fragen, wie eine Gesellschaft mit dem Problem umgeht, dass viele Menschen dauerhaft zu Löhnen arbeiten müssen, die ihnen eine Existenzsicherung nicht erlauben. Diese Frage muss man sich umso mehr stellen, wenn man wie die Mehrheit des Rates Mindestlöhne grundsätzlich ablehnt und damit in Kauf nimmt oder sogar anstrebt, dass die Löhne im unteren Einkommensbereich noch weiter absinken (JG 2006 Ziffern 546 ff.).

Das Konzept des Erwerbstätigenzuschusses geht davon aus, dass Menschen, die bereit sind, eine schlecht bezahlte Stelle als Vollzeitbeschäftigung anzunehmen, besser gestellt sein sollten, als Arbeitssuchende, die überhaupt nicht oder nur als Teilzeitkraft beschäftigt sind. Dies soll dadurch zum Ausdruck gebracht werden, dass sie nicht mehr von den Arbeitsgemeinschaften als Hilfebedürftige geführt werden, dass ihr Einkommen etwas höher liegt, als das für die vollzeitbeschäftigten „Aufstocker“ derzeit der Fall ist, und dass für sie auch nicht eine „Bedarfsgemeinschaft“ prioritär aufzukommen hat.

533. Der Erwerbstätigenzuschuss ist damit weitgehend identisch mit den international weit verbreiteten Modellen einer **negativen Einkommensteuer**, wie zum Beispiel dem „*earned income tax credit*“ in den Vereinigten Staaten, dem „*working tax credit*“ im Vereinigten Königreich und der „*prime pour l'emploi*“ in Frankreich. Alle diese Konzepte bieten eine Entlastung im Niedrigereinkommensbereich, ohne dass dabei eine vergleichbare Bedürftigkeitsprüfung vorgenommen wird. Das Nebeneinander von Sozialhilfeleistungen und Arbeitslosengeld auf der einen mit einer negativen Einkommensteuer auf der anderen Seite ist somit kein „Konstruktionsfehler“, sondern vielmehr ein wichtiger und in vielen Ländern eingesetzter Beitrag, um die reguläre Vollzeitarbeit gegenüber der Arbeitslosigkeit attraktiver zu gestalten.

534. Unzutreffend ist, dass mit dem Erwerbstätigenzuschuss der **administrative Aufwand** zunimmt. Eine solche Lösung entlastet vielmehr die Arbeitsgemeinschaften, die für die regulär beschäftigten Aufstocker als reine Auszahlungsstelle agieren, ohne dass die Notwendigkeit einer Arbeitsvermittlung besteht. Die laufende Vermögensprüfung würde dabei ebenso entfallen wie die Notwendigkeit, alle erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft als Arbeitslose zu führen.

Die damit verbundenen **Kosten** halten sich in vergleichsweise engen Grenzen. Wenn der Erwerbstätigenzuschuss mit einer stärkeren Anrechnung von Hinzuverdiensten beim Arbeitslosengeld II kombiniert wird, ergibt sich dabei sogar eine Netto-Entlastung für die öffentlichen Haushalte (Blos et al., 2007).

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

2. Fachkräftemangel in Deutschland – eine Herausforderung für die Wirtschaftspolitik?

Fachkräftemangel – ein klärungsbedürftiger Begriff

535. Mit zunehmender Dauer der Belegung auf dem Arbeitsmarkt häuften sich unter dem Schlagwort „Fachkräftemangel“ Klagen der Unternehmen über eine unzureichende Zahl qualifizierter Bewerber, wodurch in zunehmendem Umfang eine weitere Ausdehnung von Kapazitäten und Produktion behindert würde. Unbestritten ist gerade in einer wissensbasierten Volkswirtschaft wie der deutschen, deren Wachstum vorwiegend auf produktivitätssteigerndem technischen Fortschritt (totale Faktorproduktivität) basiert (Ziffer 712), die ausreichende Verfügbarkeit qualifizierter und hochqualifizierter Arbeitnehmer als Ausdruck eines hohen und wachsenden Humankapitalbestands von zentraler Bedeutung für das Wachstum des Wohlstands. Kommt es im Rahmen eines Aufschwungs schneller zur Verknappung von Arbeitskräften, steht dies nicht nur einer weiteren Ausdehnung der Produktion entgegen, sondern bewirkt bereits frühzeitig einen Aufwärtsdruck auf Löhne und Preise, was wiederum einen restriktiven Kurs der Geldpolitik nach sich zieht. Darüber hinaus ist das Fachkräfteangebot für Betriebe ein wichtiger Standortfaktor (Janik, 2007), so dass bei Störungen rasch Rufe nach wirtschaftspolitischen Maßnahmen laut werden.

536. Der Begriff des Fachkräftemangels ist als solcher allerdings nicht unproblematisch, denn er suggeriert ein Ungleichgewicht oder eine nicht näher bestimmte defizitäre Situation, obwohl er zunächst einmal nur einen starken relativen Anstieg der Nachfrage nach Arbeitskräften mit einem bestimmten Qualifikationsniveau beschreibt, der sich in längeren Suchzeiten nach Bewerbern oder höheren Lohnforderungen niederschlägt. Unterscheidet man nach dem Beobachtungshorizont, so ist kurzfristig und damit bei zyklischer Betrachtung eine relative Angebotsverknappung in Zeiten einer konjunkturellen Erholung eine wenig überraschende Begleiterscheinung der wirtschaftlichen Belegung. Aber selbst mittel- bis längerfristig kann es zu einer derartigen Verschiebung zwischen qualifikationsspezifischer Nachfrage und entsprechendem Angebot kommen, etwa bei geändertem Bildungsverhalten aufgrund sinkender Bildungserträge, dem Eintritt zahlenmäßig schwächer besetzter Kohorten in das Erwerbsleben, einer ungünstigeren Qualifikationsstruktur von Migranten oder qualifikationslastigem technischem Fortschritt, wie eine umfangreiche Literatur für die Vereinigten Staaten belegt (Katz und Autor, 1999).

537. Versteht man den Fachkräftemangel richtigerweise als **relative Angebotsverknappung** auf einem Teilmarkt für bestimmte Qualifikationen, wird deutlich, dass einem solchen Mangel gerade in Zeiten eines Aufschwungs eine wichtige Funktion zukommt, denn die durch den Wettbewerb um knappe Fachkräfte induzierten Lohnsteigerungen sind förderlich für eine effiziente Faktorallokation, indem Arbeitskräfte aus weniger produktiven Verwendungen oder der Nichterwerbstätigkeit umgelenkt und mittel- bis langfristige aufgrund der höheren Bildungsrendite vermehrt Arbeitskräfte ausgebildet werden oder Jugendliche ein entsprechendes Studium aufnehmen.

Demgegenüber könnte man von einem Mangel im engeren Sinn am ehesten noch dann sprechen, wenn aufgrund fehlender Verfügbarkeit eines Produktionsfaktors andere unterausgelastet oder untätig sind. Dieser enge Spezialfall wird im Folgenden aber nicht weiter betrachtet, im Mittelpunkt

steht vielmehr die allgemeinere Definition einer relativen Verknappung qualifizierter Arbeitskräfte.

Messung und Bestandsaufnahme

538. Indizien für einen so verstandenen Fachkräftemangel sind ein starker Anstieg der relativen Entlohnung oder des Knappheitsgrads. Daten zur Entlohnung von Fachkräften stehen erst mit größerer zeitlicher Verzögerung zur Verfügung und eignen sich somit eher für die Untersuchung mittelfristiger und langfristiger Trends. Für eine Analyse der aktuellen Diskussion und damit eine zeitnahe Betrachtung sind Daten zur Messung des Knappheitsgrads besser geeignet. Dabei kommt zum Tragen, dass insbesondere für eine eher kurzfristige Betrachtung des Arbeitsmarkts Friktionen bei der Suche der Arbeitnehmer nach offenen Stellen und von Unternehmen nach geeigneten Bewerbern berücksichtigt werden müssen, die eine sofortige Markträumung verhindern und ein Nebeneinander von offenen Stellen und Arbeitsuchenden ermöglichen.

Für Arbeitsuchende bedeuten diese Friktionen, dass sie keinen vollständigen Überblick über die für sie in Frage kommenden offenen Stellen und die dort gezahlten Löhne haben und insofern zwischen den Kosten der Suche – neben den unmittelbaren Bewerbungskosten auch der Verzicht auf das Einkommen aus einer sofort verfügbaren, aber mutmaßlich weniger attraktiven Stelle oder ein drohender Humankapitalverlust bei längerer Arbeitslosigkeit – und dem möglichen Ertrag eines späteren, attraktiveren Angebots abwägen müssen. Die Wahrscheinlichkeit, eine solche Stelle zu finden, ist umso höher und eine weitere Suche damit umso attraktiver, je größer das Verhältnis der Zahl der offenen Stellen zur Zahl der Bewerber ist (**Vakanzrate**). Die Unternehmen stehen vor einem ähnlichen Problem, denn eine offene Stelle verursacht zwar unmittelbare Kosten für die Ausschreibung und in der Regel höhere mittelbare Kosten durch einen Produktionsausfall, bietet aber zugleich die Chance, dass noch ein (besser) geeigneter Bewerber vorspricht, was umso eher eintritt, je niedriger die Vakanzrate ist. Eine wichtige Steuerungsgröße für das Zusammenkommen von offenen Stellen und Bewerbern ist dabei das gezahlte Entgelt (einschließlich geldwerter Vorteile in der Form von Weiterbildungsangeboten oder Arbeitsplatzsicherheit), denn eine höhere Entlohnung reduziert zwar den Gewinn des Unternehmens, wenn die Stelle besetzt wird, erhöht zugleich aber die Wahrscheinlichkeit, passende Bewerber zu finden.

Geeignete Knappheitsindikatoren – aggregiert oder für die betreffenden Tätigkeiten und Branchen – sind beispielsweise Vakanzzeiten, definiert als Zeitraum zwischen von Seiten des Arbeitgebers gewünschter und realisierter Dauer bis zur Stellenbesetzung, die Vakanzrate für die betreffenden Tätigkeiten und Branchen oder Befragungen zur qualitativen Einschätzung der Verfügbarkeit von Fachkräften.

539. Eine diesbezügliche Untersuchung des IAB auf der Basis einer repräsentativen Betriebsbefragung im vierten Quartal des Jahres 2006 illustriert zunächst einmal die bereits in aggregierten Daten absehbare breite Erholung der Arbeitsnachfrage, die zu einem zunehmenden Bedarf an Vollzeitkräften und steigenden Vakanzraten, insbesondere bei wirtschaftsnahen Dienstleistungen, führt und in Ostdeutschland eine höhere Dynamik aufweist als in Westdeutschland. Mehr als die Hälfte der erfassten offenen Stellen wurde dabei von Betrieben mit weniger als 50 Mitarbeitern angeboten, und hinsichtlich der seitens der Unternehmen genutzten Kanäle hatte trotz einer wieder steigenden Bedeutung der öffentlichen Vermittlung die informelle Suche nach Bewerbern ein großes Gewicht (Kettner und Spitznagel, 2007). Insgesamt lag zum damaligen Zeitpunkt aber noch keine Verknappung von Arbeitskräften vor, die die wirtschaftliche Entwicklung behindert hätte: Zwar stieg gegenüber dem Vorjahreszeitraum der Anteil an schwer besetzbaren Vakanzen, das heißt

offene Stellen, bei denen die Personalsuche länger als üblich oder vorgesehen dauerte, von 13 vH auf 19 vH, und die Vakanzzeiten nahmen in Westdeutschland von 17 Tagen auf 21 Tage und in Ostdeutschland von 13 Tagen auf 17 Tage zu. Gleichwohl wurde das Fehlen von Aufträgen weiterhin als deutlich gewichtigeres Aktivitätshemmnis (23 vH aller Betriebe) genannt, fehlende Arbeitskräfte waren hingegen weniger bedeutsam (8 vH). Zudem ist der letztgenannte Anteil im Zeitverlauf relativ konstant und weniger volatil als die Antwortkategorie Auftragsmangel. Betrachtet man speziell Branchen, in denen der Fachkräftemangel besonders beklagt wird, etwa den Maschinenbau, die Elektrotechnik oder den Fahrzeugbau, so zeigt sich, dass zwischen den Jahren 2004 und 2006 die Dauer der Personalsuche abgenommen hat, die gewünschte Besetzungszeit aber noch stärker zurückgegangen ist (Kettner, 2007). In der Chemieindustrie und im Baugewerbe hingegen war ein Anstieg der tatsächlichen Besetzungsdauer bei in etwa unveränderter gewünschter Suchdauer zu beobachten.

540. Die Betriebsbefragung hat den Vorteil, dass sie die Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen unabhängig von der Einschaltung der Bundesagentur für Arbeit erfasst. Die Betrachtung der dort gemeldeten Stellen liefert insofern ein unvollständiges Bild, für sie spricht aber, dass sie zeitnäher möglich ist, auch erfolglos ausgeschriebene Stellen abdeckt und eine Aufgliederung nach Berufen und Berufsgruppen statt lediglich nach Branchen erlaubt. Die Entwicklung der **Vakanzzeiten** für normale Stellen, das heißt der Zeit von der gewünschten Besetzung bis zur Abmeldung des Stellengesuchs für mehr als kurzfristige sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt, zeigt einen merklichen Anstieg gegenüber dem Tiefstand im Jahr 2004: Im gleitenden Jahreszeitraum von September 2006 bis August 2007 betrug die Vakanzzeit für normale Stellen 63 Tage und war damit um 22 Tage höher als im Jahr 2004, wobei im Laufe des Jahres 2007 saisonbereinigt nur noch ein geringer Anstieg zu beobachten war. Besonders starke Zunahmen waren im Kredit- und Versicherungsgewerbe sowie bei den Unternehmensdienstleistern, zu denen auch die branchenübergreifend tätige Arbeitnehmerüberlassung zählt, zu verzeichnen. Im Verarbeitenden Gewerbe hingegen liegen sowohl die Vakanzzeit als auch deren Zunahme unter dem Durchschnitt aller Wirtschaftszweige.

Differenziert man die Vakanzzeiten des gleitenden Jahreszeitraums hingegen nach Berufen, so waren diese bei technischen Berufen und Fertigungsberufen sowohl im Niveau als auch in der Änderung gegenüber dem Jahr 2004 überdurchschnittlich hoch. Dies gilt in noch stärkerem Ausmaß für Ingenieure und wird auch bei einer noch feineren Aufgliederung der Berufe bestätigt. Eine regionale Betrachtung liefert höhere Vakanzzeiten in Westdeutschland, wobei der als Interpretation nahe liegende positive Zusammenhang von Arbeitsmarktlage und Vakanzzeiten eindeutig ist: Im gleitenden Jahreszeitraum bis August 2007 fanden sich die höchsten Vakanzzeiten in Hamburg, Bremen und Baden-Württemberg.

541. Festzuhalten bleibt damit, dass eine tatsächliche merkliche Verknappung insbesondere qualifizierter Arbeitskräfte erst in jüngster Zeit und vor allem in bestimmten Regionen aufgetreten zu sein scheint. Bisher gibt es noch keine zuverlässigen Hinweise, dass diese Entwicklung über das in vergangenen Aufschwungphasen zu beobachtende Ausmaß hinausgeht.

Ursachen für einen Fachkräftemangel

542. Gemäß den Ergebnissen der Befragung könnte ein Teil des beklagten Fachkräftemangels insofern ein Wahrnehmungsproblem sein, als sich in der Schwächephase der Vergangenheit die Erwartungen der Unternehmen über die durchschnittliche Dauer der Stellensuche und die Reservationslöhne der Bewerber verändert haben könnten, so dass diese Vorstellungen nicht mehr der aktuellen günstigen konjunkturellen Lage entsprechen. Zudem könnte insbesondere in stärker binnenwirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen die über mehrere Jahre schwache Binnennachfrage zu einer Ausdünnung der Personaldecke und damit einer Verringerung der maximalen Kapazitätsauslastung, die ohne eine Erhöhung der Beschäftigtenzahl erreicht werden kann, geführt haben.

Sollte die zu beobachtende Konzentration des Fachkräftemangels auf bestimmte Regionen und Branchen anhalten, so deutet dies aber auch auf ein gewisses Mismatchproblem aufgrund unzureichender regionaler und sektoraler Mobilität der Arbeitslosen und Arbeitnehmer oder einer unflexiblen Gehaltsstruktur hin. Die teilweise niedrigeren Beschäftigungsquoten älterer oder weiblicher Fachkräfte könnten hingegen auf unzureichende Weiterbildungsbemühungen durch die Individuen und die Unternehmen beziehungsweise auf ein weniger familienfreundliches berufliches Umfeld zurückzuführen sein.

543. Perspektivisch, das heißt jenseits der aktuellen Aufschwungphase, gibt es einige Faktoren, die eine anhaltende oder sich sogar verschärfende Knappheit qualifizierter und hochqualifizierter Arbeitskräfte befürchten lassen. Während von Seiten der Unternehmen ebenso wie des Staates der Bedarf an Fachkräften weiter steigen dürfte, werden der Eintritt geburtenschwächerer Jahrgänge in das Berufsleben die Auswirkungen der in den letzten Jahren offengelegten Defizite im Bildungsbereich und der im internationalen Vergleich weiterhin niedrige Anteil tertiärer Abschlüsse (OECD, 2007) das Angebot an qualifizierten Arbeitnehmern eher verringern. Vergleicht man zudem die Bildungsrenditen als wichtiges Maß für die Attraktivität verschiedener Studiengänge, so scheinen diese in den häufig als „Mangelfächer“ identifizierten naturwissenschaftlich-technischen Berufen niedriger zu sein als bei medizinischen oder staatswissenschaftlichen Studiengängen (Wahrenburg, 2007).

Handlungsbedarf und Lösungsansätze

544. Die erfolgreiche Anwerbung von qualifizierten Arbeitskräften in Berufen mit ausgeprägten Nachfrageüberhängen ist zunächst einmal Aufgabe der Unternehmen und der Tarifvertragsparteien, indem die Attraktivität solcher Tätigkeiten erhöht wird. Stellgrößen hierzu sind entsprechende Gehaltsstrukturen in den Tarifverträgen und auf betrieblicher Ebene mit dem Ziel einer stärkeren Spreizung der Lohnstruktur bei hohen Entgelten. Weitere Ansatzpunkte sind eine langfristige Personalplanung und damit einhergehend eine höhere Arbeitsplatzsicherheit bei zyklischen Schwankungen, Möglichkeiten zur Weiterbildung sowie die Sicherstellung eines Berufsumfelds, das auf besondere Belange älterer Arbeitnehmer oder Beschäftigter mit Kindern Rücksicht nimmt. Insofern diese Maßnahmen zur Mobilisierung weiterer Reserven unter den übrigen Erwerbstätigen, aus der Arbeitslosigkeit oder der Stillen Reserve führen, können sie bereits relativ kurzfristig einen Fachkräftemangel dämpfen. Sind diese Optionen erschöpft, bleibt noch die Möglichkeit, ausländische Fachkräfte anzuwerben, die benötigten Dienstleistungen aus dem Ausland zuzukaufen oder in

letzter Konsequenz (und für die deutsche Volkswirtschaft weniger wünschenswert) Tätigkeiten ins Ausland zu verlagern. Mittelfristig kann darüber hinaus in gewissem Umfang qualifizierte Arbeit durch verstärkte Automatisierung ersetzt werden, doch Entwicklung und Einsatz derartiger Techniken erhöhen zugleich den Bedarf an noch höher qualifizierten Kräften.

545. Handlungsbedarf für die Politik besteht in diesem Zusammenhang, wenn sich ein Marktversagen abzeichnet, das trotz der genannten privatwirtschaftlichen Optionen einer weiteren Angebotsausdehnung an Fachkräften entgegensteht, oder die bisherige, der Sache nach gebotene staatliche Betätigung ineffizient ist. An erster Stelle ist die nicht nur wirtschaftspolitisch dringende erforderliche, aber erst mittelfristig bis langfristig Abhilfe schaffende Beseitigung von Defiziten im Bildungssystem zu nennen (JG 2004 Ziffern 588 ff.), denn die dort vermittelten Kenntnisse und Fähigkeiten sind die Basis für alle übrigen Bemühungen zur Ausbildung und Weiterbildung von Arbeitnehmern.

Zentrale Problembefunde des Bildungssystems, auf die die international vergleichbaren Bildungserhebungen der OECD hinweisen (OECD, 2005, 2006, 2007), sind nach wie vor ein nur durchschnittlicher Kenntnisstand der Schüler in den Bereichen Lesen und Schreiben, Mathematik und Problemlösefähigkeiten (bei einem hohen Anteil an Schülern mit sehr niedrigen Kenntnissen), ein großer Einfluss des sozialen Hintergrunds auf die schulische Leistung. Weitere Defizite sind ein unterdurchschnittlicher Anteil an Schülern mit Befähigung zum Hochschulzugang sowie eine beträchtliche Streuung der Leistungen zwischen den Schulen, während in erfolgreichen Ländern die Homogenität zwischen den Schulen größer und dafür die Leistungsstreuung innerhalb der Schulen höher ist.

Mit Blick auf den Fachkräftemangel deutet dies darauf hin, dass das deutsche Bildungssystem die Fähigkeiten der Schüler unzureichend ausschöpft und insofern Möglichkeiten für höhere Anteile von qualifizierten oder hochqualifizierten Arbeitnehmern ungenutzt lässt; im Speziellen sind hier die für naturwissenschaftlich-technische Berufe und Studiengänge besonders durchschlagenden Probleme im Bereich der mathematischen Kenntnisse zu nennen. Zur Behebung dieser Defizite kommt gerade bei Beibehaltung des gegliederten Schulsystems der Sicherstellung einheitlicher Bildungsstandards und der Gewährleistung einer hohen Durchlässigkeit der Schultypen eine große Bedeutung zu. Vor dem Hintergrund der beträchtlichen Abhängigkeit des Bildungserfolgs vom sozialen Hintergrund der Schüler spricht vieles für eine nicht zu frühe Trennung der Schüler nach der Primarstufe. Diese und die vorgelagerte Elementarstufe haben eine wichtige Funktion bei der Heranführung von Schülern mit Entwicklungsdefiziten an das allgemeine Leistungsniveau. Die hohen sozialen Erträge von Bildungsanstrengungen in dieser frühen Phase sprechen zudem für eine vollständige Kostenübernahme durch den Staat und dafür, das letzte Vorschuljahr obligatorisch zu machen und bereits stärker auf erste Bildungsschritte sowie die Identifizierung und Behebung von Entwicklungsdefiziten auszurichten. Um all dies umzusetzen, bedarf es weniger beträchtlicher zusätzlicher finanzieller Mittel, denn der Kausalzusammenhang zwischen der Ressourcenausstattung von Schulen und dem Bildungserfolg ist nach wie vor fragil bis nicht vorhanden, sondern vielmehr einer größeren Autonomie der Schulen gerade auch im Personalbereich bei der Verfolgung der standardisierten und regelmäßig überprüften bildungspolitischen Zielvorgaben (JG 2004 Ziffern 588 ff.).

546. Weitere Ansatzpunkte finden sich beispielsweise in der Arbeitsmarktpolitik durch Maßnahmen zur Aktivierung und Qualifizierung, wenn die regionale und sektorale Mobilität arbeitsloser Fachkräfte aufgrund hoher Reservationslöhne zu niedrig ist oder von den Arbeitsagenturen vermittelte Bewerber nicht arbeitsbereit, nicht einsatzfähig oder nicht entsprechend qualifiziert sind. Ferner mag es zu einem eine staatliche Förderung rechtfertigenden ineffizient niedrigen Umfang an Weiterbildungsmaßnahmen für ältere Erwerbspersonen oder Personen mit nicht passgenauem Qualifikationsprofil kommen, wenn ein beträchtlicher Anteil des Wissens allgemeiner Natur ist und die Erträge einer Weiterbildungsmaßnahme nicht allein dem die Kosten tragenden Akteur – Arbeitnehmer oder Unternehmen – zufallen. Dies bedeutet, dass ein Ausbau der bestehenden Instrumente der staatlichen Weiterbildungsförderung nur dann angezeigt ist, wenn klar ist, dass die geförderten Weiterbildungsmaßnahmen nicht nur den einzelnen Betrieben oder Beschäftigten nutzen, sondern auch die Gesellschaft – über eine Verringerung der Arbeitslosigkeit oder größere Wachstumschancen – an verbesserten Weiterbildungsmöglichkeiten daran partizipiert.

547. Größerer Spielraum besteht hingegen bei der Gewinnung ausländischer Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt. Die Bundesregierung hat auf diesem Gebiet durch die Lockerung des Zugangs für Ingenieure im Maschinenbau und der Elektrotechnik aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern und durch die geplante Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen unabhängig davon, ob die betreffende Stelle auch durch deutsche Bewerber besetzt werden könnte, erste Schritte unternommen. Die Versäumnisse der Vergangenheit sind damit jedoch noch nicht wettgemacht: Die Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel für die Gewährung der Freizügigkeit gegenüber Arbeitnehmern aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern verhinderte, dass Deutschland an den in anderen bisherigen Mitgliedsländern der Europäischen Union manifest gewordenen Vorteilen der Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern partizipieren konnte. Im Zuge des wirtschaftlichen Aufholprozesses klagen diese Länder inzwischen teils selbst über einen drohenden Fachkräftemangel, so dass das für die deutsche Volkswirtschaft die Gewinne, die aus einer Liberalisierung der Freizügigkeit künftig noch erzielt werden können, merklich abgenommen haben. Außerdem fehlt es weiterhin an einem modernen Zuwanderungsgesetz, wie es die „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ (Süssmuth-Kommission) im Jahr 2001 angeregt hat (JG 2001 Ziffer 180), und das Ausdruck einer dezidiert an den wirtschaftlichen Interessen Deutschlands orientierten Zuwanderungspolitik hätte sein können. Eine Wegmarke für einen solchen Richtungswechsel wird jedenfalls sein, ob die Politik die aus der Öffnung des Arbeitsmarkts für Bürger der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer noch verbleibenden Chancen für die deutsche Volkswirtschaft ergreift und auf eine Verlängerung der Ausnahmeregel für die Gewährleistung der Freizügigkeit verzichtet.

IV. Tariflohnpolitik und Mitarbeiterbeteiligung

1. Tariflöhne im Jahr 2007: Höhere Zuwächse bei größerem Verteilungsspielraum

548. Obwohl sich in der jüngsten Tarifrunde der Anstieg der Tariflöhne beschleunigte, war das Jahr 2007 wie die Vorjahre durch moderate Lohnzuwächse gekennzeichnet. Bei einem beschäftigungsneutralen Verteilungsspielraum von rund 2,7 vH stiegen die Tarifverdienste auf Stundenbasis im laufenden Jahr um etwa 1,8 vH (Tabelle 54, Seite 360). Darin enthalten sind neben im

Jahr 2007 neu abgeschlossenen Tarifverträgen die Lohnerhöhungen, die sich aus dem Fortwirken vergangener Tarifabschlüsse ergeben, sowie Änderungen bei der Besoldung und der Arbeitszeit der Beamten.

Tabelle 54

Verdienste, Produktivität und Arbeitskosten
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	2004	2005	2006	2007 ¹⁾
Tarifverdienste je Stunde ²⁾³⁾	+ 1,2	+ 0,9	+ 1,1	+ 1,8
Effektivverdienste je Stunde ⁴⁾	+ 0,3	+ 1,0	+ 1,1	+ 2,0
Stundenproduktivität ⁵⁾	+ 0,5	+ 1,3	+ 2,4	+ 0,8
Erwerbstätigenproduktivität ⁶⁾	+ 0,7	+ 0,9	+ 2,2	+ 0,8
Reale Arbeitskosten ⁷⁾	- 0,9	- 0,4	+ 0,7	- 0,3
Reale Nettoverdienste ⁸⁾	+ 0,6	- 1,1	- 1,7	+ 0,2
Nachrichtlich:				
Deflator des Bruttoinlandsprodukts ⁹⁾	+ 1,1	+ 0,7	+ 0,6	+ 1,8

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.– 6) Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt (verkettete Volumenangaben) je Erwerbstätigen.– 7) Arbeitsentgelt 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.– 8) Nettoarbeitsentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (zur Berechnung siehe Fußnote 7) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (Basis 2000 = 100).– 9) Implizite Preisindizes (Deflatoren): Division der Ergebnisse in jeweiligen Preisen durch die entsprechenden preisbereinigten Größen.

549. Die **Tarifrunde 2007** wurde zunächst vor allem von den Tarifverhandlungen und den daraus resultierenden Vereinbarungen in der Chemischen Industrie und in der Metall- und Elektroindustrie geprägt. Insgesamt unterschieden sich die diesjährigen Abschlüsse aber je nach Wirtschaftszweig recht deutlich, so dass sich insgesamt ein differenziertes Bild der wirtschaftlichen Situation und der relativen Verhandlungsstärke der Tarifvertragsparteien in den verschiedenen Branchen ergibt. Den Abschlüssen in den großen Industriebranchen, die die gute konjunkturelle Situation, die positive Ertragsentwicklung bei vielen Unternehmen und die damit einhergehende verbesserte Verhandlungsposition der Gewerkschaften widerspiegeln, stehen Tarifabschlüsse in anderen Wirtschaftszweigen gegenüber, die wesentlich verhaltener ausfielen. In der zweiten Hälfte des Jahres wurde die Tarifrunde von den Auseinandersetzungen zwischen der Deutschen Bahn AG und der Gewerkschaft der Deutschen Lokomotivführer (GDL) um einen eigenständigen Tarifvertrag für die Lokführer und der sich hieraus ergebenden Diskussion um das Spannungsverhältnis zwischen Tarifeinheit und Tarifpluralität dominiert (Ziffern 553 ff.).

550. Die Verhandlungen in der **Chemischen Industrie** betrafen rund 560 000 Arbeitnehmer, und ein Ergebnis wurde bereits Anfang März in der zweiten Verhandlungsrunde erzielt. Bei einer Vertragslaufzeit von 14 Monaten sah der Abschluss eine Erhöhung der tariflichen Grundgehälter um 3,6 vH ab dem zweiten Monat vor. Für den ersten Monat wurde eine Pauschale von 70 Euro vereinbart sowie für die weiteren dreizehn Monate jeweils ergänzend 0,7 vH eines Monatsgehalts als

Einmalzahlung, die aus wirtschaftlichen Gründen gekürzt werden oder entfallen kann. Darüber hinaus wurden die seit Jahren bestehenden Regelungen über niedrige Einstellungsstarife bei Neueinstellungen und für Langzeitarbeitslose unverändert übernommen.

551. In der **Metall- und Elektroindustrie** waren rund 3,2 Millionen Arbeitnehmer von den Tarifverhandlungen betroffen. Der Pilotabschluss wurde im Tarifgebiet Baden-Württemberg erzielt. Die Laufzeit beträgt 19 Monate. Der Abschluss sah eine Erhöhung der tariflichen Entgelte ab dem 1. Juni 2006 um 4,1 vH vor. Eine weitere Steigerung um 1,7 vH erfolgt im Juni 2008. Für die ersten beiden Monate der Laufzeit des Tarifvertrags wurde eine Pauschale in Höhe von 400 Euro und für die letzten fünf Monate ein im August 2008 zahlbarer Einmalbetrag von jeweils 0,7 vH eines Monatsentgelts unter Berücksichtigung des Urlaubsgelds vereinbart. Die ab Juni 2008 vorgesehenen Stufenerhöhungen und Einmalzahlungen können in Abhängigkeit von der betriebsindividuellen wirtschaftlichen Lage um bis zu vier Monate verschoben werden.

552. Für eine Einschätzung der Beschäftigungseffekte der Lohnsetzung ist es entscheidend, die Veränderungen in der Preissetzung und der Lohnsetzung dieses Jahres, die nicht unmittelbar beobachtet werden können, aus den beobachtbaren Daten zu extrahieren, um sie dann einer nachträglichen Beurteilung unterwerfen zu können. Genau dies versucht das Konzept des beschäftigungsneutralen Verteilungsspielraums zu leisten.

In einer solchen rückblickenden Betrachtung setzt sich der **beschäftigungsneutrale Verteilungsspielraum** aus zwei Bestandteilen – einer nominalen und einer realwirtschaftlichen Komponente – zusammen. Die nominale Komponente entspricht dem Anstieg des BIP-Deflators. Die realwirtschaftliche Komponente ist die Differenz zwischen der Veränderungsrate des Grenzprodukts der Arbeit bei einem gegebenen Beschäftigungsniveau und der Veränderungsrate des Preisaufschlags infolge des unvollkommenen Wettbewerbs auf den Gütermärkten. Die gesamtwirtschaftliche Ex-post-Beurteilung der Beschäftigungseffekte der Lohnsetzung erfolgt durch eine Gegenüberstellung der Veränderungsrate der nominalen Tarifverdienste je Stunde und des beschäftigungsneutralen Verteilungsspielraums.

Der Verteilungsspielraum ist eine Orientierungshilfe zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Arbeitskosten – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Nur wenn der Verteilungsspielraum bei den Tariflohnabschlüssen nicht ausgeschöpft wird, ist es gerechtfertigt, von einer beschäftigungsfreundlichen Lohnentwicklung zu sprechen. In diesem Sinne sind die Tarifvertragsparteien – wie schon in den beiden Vorjahren – auch in diesem Jahr ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung nachgekommen (Anhang IV B).

2. Zur Frage einer Tarifeinheit

553. Die Tarifauseinandersetzungen zwischen der Deutschen Bahn AG und der Gewerkschaft der Deutschen Lokomotivführer (GDL) haben die Diskussion um einen grundsätzlichen Aspekt der Tarifvertragspolitik neu entfacht, nämlich das Spannungsverhältnis zwischen **Tarifeinheit** und **Tarifpluralität**. Dabei geht es zum einen um eine für die Unternehmen ökonomisch möglichst effiziente Ausgestaltung der Tariflohnverhandlungen und zum anderen um das Betätigungsrecht konkurrierender Gewerkschaften und damit um deren Machtverteilung.

554. Tarifeinheit bedeutet, dass im selben Unternehmen nur ein Tarifvertrag gilt. Auf diesen „Grundsatz der Tarifeinheit“ hat sich die Deutsche Bahn AG berufen, als sie sich im Einverneh-

men mit den konkurrierenden Gewerkschaften Transport, Service, Netze (TRANSNET) und der Verkehrsgewerkschaft (GDBA), mit denen sie bereits einen Tarifvertrag abgeschlossen hatte, unter Anrufung der Gerichte geweigert hat, mit der Gewerkschaft der Deutschen Lokomotivführer (GDL) einen eigenen Tarifvertrag abzuschließen, und einen von der GDL ausgerufenen Streik für rechtswidrig zu erklären versucht hat.

Das Tarifvertragsgesetz enthält keine Bestimmung über eine Tarifeinheit. Wohl aber wurde sie als Richterrecht entwickelt. Das Bundesarbeitsgericht hat für den Fall, dass im selben Unternehmen dieselben Fragen in zwei verschiedenen Tarifverträgen mit zwei unterschiedlichen Gewerkschaften behandelt werden, entschieden, dass in solchen Situationen nur ein Tarifvertrag gelten könne, wobei dann der „speziellere“, also der engere, ortsnähere und sachnähere Tarifvertrag einheitlich greife (Brox et al., 2004, Randziffern 748 f.).

Gegen diese zum „Grundsatz der Tarifeinheit“ erhobene **Rechtsprechung** des Bundesarbeitsgerichts sind von juristischer Seite schwerwiegende Bedenken erhoben worden, die – wie vermutet wird – dazu geführt haben, dass das Bundesarbeitsgericht in einer Folgeentscheidung ebenfalls Vorbehalte gegenüber diesem Grundsatz geäußert hat. Denn ein Prinzip der Tarifeinheit verstoße gegen das Koalitionsgrundrecht des Artikel 9 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz: „Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet“. Daraus folge, dass die Gründung und Betätigung eigener gewerkschaftlicher Zusammenschlüsse und damit eine Gewerkschaftskonkurrenz grundgesetzlich geschützt seien. Sofern eine Tariffähigkeit, also unter anderem Freiwilligkeit, Dauerhaftigkeit, Gegnerunabhängigkeit und soziale Mächtigkeit, gegeben ist, kann nach dieser Auffassung die Arbeitgeberseite eine unerwünschte Gewerkschaft nicht durch tarifliche Vereinbarungen mit konkurrierenden Gewerkschaften von Tarifverhandlungen ausschließen. Andernfalls hätten die Mitglieder der mit einer der etablierten Gewerkschaften konkurrierenden Gewerkschaft keinen Tarifschutz mehr, weil einem eigenen Tarifvertrag die Wirksamkeit versagt werde und der obsiegende Tarifvertrag für sie nicht gelte.

Im konkreten Fall betrifft dies die GDL, die nach den gültigen Kriterien als tariffähig anzusehen ist; ihr Organisationsgrad bei den Lokführern beläuft sich auf mehr als 75 vH. Andere Beispiele sind im Bereich der Luftfahrt die Pilotenvereinigung „Cockpit“ und konkurrierende Gewerkschaften bei den Flugbegleitern (Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) und Unabhängige Flugbegleiter Organisation (UFO)) oder im Bereich der Medizin der „Marburger Bund“, die früher ebenfalls zu Arbeitskämpfmaßnahmen aufgerufen haben, deren Rechtmäßigkeit von gerichtlicher Seite nicht bestritten wurde.

555. Auf der Grundlage dieser durch das Grundgesetz gewährleisteten Tarifpluralität müssen die **ökonomischen Konsequenzen** bedacht und tarifpolitische Schlussfolgerungen gezogen werden.

Zunächst geht es um die Frage, wie sich die Tariflohnabschlüsse im Falle eines Tarifpluralismus im Vergleich zur Tarifeinheit ändern, insbesondere wenn die jeweiligen Gewerkschaften Arbeitnehmer mit Schlüsselfunktionen – wie etwa die Lokführer bei der Deutschen Bahn AG – vertreten. Die industrieökonomische Literatur kennt solche Konstellationen für den Gütermarkt, die mit

Einschränkungen auf den Arbeitsmarkt übertragen werden können. In dieser Sichtweise lassen sich Gewerkschaften in ein und derselben Branche, die unterschiedliche Berufe vertreten, analog mit einem Modell für den Gütermarkt vergleichen, welches das strategische Verhalten von Monopolisten analysiert, die komplementäre anstatt substitutive Güter und Dienstleistungen anbieten. Während bei substitutiven Gütern eher eine Tendenz zu Preissenkungen zu erwarten ist, können unter bestimmten Voraussetzungen bei komplementären Gütern und Dienstleistungen höhere Preise das Ergebnis der Strategie der Duopolisten im Vergleich zum Monopol sein.

Die Analogie des Gütermarkts gilt allerdings nur eingeschränkt. Bei der Übertragung auf den Arbeitsmarkt und Tarifpluralismus ist zusätzlich die Möglichkeit eines Überbietungswettlaufs konkurrierender Gewerkschaften in Betracht zu ziehen, um nämlich zusätzliche Mitglieder anzuwerben und gegebenenfalls abzuwerben. Bei Tarifpluralismus kann eine der beteiligten Gewerkschaften nachträglich bereits mit anderen Gewerkschaften vereinbarte Arbeitsbedingungen in Frage stellen und für alle Beschäftigten aufzubessern oder zusätzliche Vorteile für die von ihr vertretene Berufsgruppe zu erlangen versuchen. Dies ist insbesondere dann zu befürchten, wenn einzelne Berufsgruppen mit Schlüsselfunktionen im Betriebsablauf – wie Lokführer und Piloten – eigene Gewerkschaften gebildet haben und demzufolge eine im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung des Unternehmens sehr kleine Anzahl von Arbeitnehmern gegebenenfalls mit Hilfe eines unverhältnismäßig kostspieligen Streiks ihre speziellen Forderungen in einem solchen Überbietungswettlauf durchsetzen kann.

Ebenso gravierend sind bei der Existenz unterschiedlicher Tarifverträge in einem Unternehmen Probleme der praktischen Handhabung. Der Arbeitgeber müsste bei unterschiedlichen Entgeltregelungen die Gewerkschaftszugehörigkeit des Arbeitnehmers in Erfahrung bringen, was die gegenwärtige Rechtslage nicht ohne weiteres zulässt, ganz abgesehen davon, dass der Beschäftigte die Gewerkschaft wechseln kann. Im Hinblick auf die Betriebsabläufe können sich weitere Schwierigkeiten ergeben, wenn die Tarifverträge unterschiedliche Arbeits- und Pausenregelungen enthalten. Betroffen sind ebenso die Arbeitnehmer, die nicht Mitglied einer Gewerkschaft sind und deren Arbeitsvertrag eine Bezugnahmeklausel auf einen Tarifvertrag enthält, die dann jeweils angepasst werden müsste, auf wessen Veranlassung auch immer. Allgemein steigen die Transaktionskosten von Tarifverhandlungen aus Sicht der Unternehmen, wenn Tarifpluralität herrscht. Neben den eigentlichen Verhandlungskosten mögen diese Kosten in erster Linie aus einer geringeren Planungssicherheit im Hinblick auf die Kostenkalkulation künftig zu erbringender Leistungen bestehen.

Mit dem bisher weitgehend, aber nicht ausschließlich, praktizierten Prinzip „ein Unternehmen, eine Gewerkschaft“ hat Deutschland im Vergleich zu den Erfahrungen in anderen Ländern insgesamt gesehen einerseits gute Erfahrungen gemacht. Die Erfahrungen mit einer Tarifpluralität beispielsweise seinerzeit im Vereinigten Königreich – Unternehmen befanden sich praktisch in permanenten Tarifaueinandersetzungen – legen davon Zeugnis ab, plakativ durch den berühmt-berühmten Heizer auf der Elektrolokomotive illustriert. Andererseits hat es in Deutschland seit jeher einen Tarifpluralismus gegeben, wie früher bei den getrennten Tarifvereinbarungen mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (DAG).

556. Es gilt mithin, Regelungen zur Konfliktlösung bei Tarifauseinandersetzungen zu entwickeln, die trotz eines Tarifpluralismus dessen ökonomisch bedenkliche Auswirkungen einzudämmen imstande sind.

Abgesehen davon, dass die Gewerkschaften besser als bisher den Interessen aller Berufsgruppen Rechnung tragen sollten, so dass der Anreiz, Spartengewerkschaften zu gründen, schwindet, muss das „Ultima-Ratio-Prinzip“ wieder stärker ins Bewusstsein rücken und vor allem bei der Rechtsprechung bis hin zum Bundesarbeitsgericht Anwendung finden. Dieses Prinzip besagt, dass Arbeitsk Kampfmaßnahmen erst dann zulässig sind, wenn zuvor alle zumutbaren Möglichkeiten einer friedlichen Einigung ausgeschöpft worden sind. Durch mehrere Entscheidungen hat das Bundesarbeitsgericht die Hemmschwelle für Streiks gesenkt, wie etwa bei der Zulässigkeit von Warnstreiks und neuerdings von „Sympathiestreiks“. Ein Schlichtungsverfahren gehört zwar sicherlich zu den zumutbaren Regelungen einer Konfliktlösung und sollte daher tarifvertragsgesetzlich vom Gesetzgeber vorgeschrieben werden, sofern es nicht von den Tarifvertragsparteien unabdingbar vereinbart wird. Dies gilt insbesondere, falls sich die Tendenz zur Ausbreitung eigenständig agierender Spartengewerkschaften fortsetzen sollte. Allerdings kann ein Schlichtungsverfahren bei konkurrierenden Gewerkschaften häufig nur dazu führen, dass Nachforderungen einer Gewerkschaft bestenfalls abgemildert werden, so dass der Überbietungswettlauf und die Planungsunsicherheit bei den Unternehmen höchstens verringert, aber nicht beseitigt werden.

Zusätzlich könnte der Gesetzgeber prüfen, ob und inwieweit eine in den Vereinigten Staaten bestehende Regelung ins Blickfeld genommen wird. Nach dem „Labor Management Relations Act“ aus dem Jahr 1947 (besser bekannt als „Taft-Hartley Labor Act“) kann der Präsident der Vereinigten Staaten unter bestimmten Voraussetzungen und in einem vorgeschriebenen Verfahren aufgrund einer „cooling-off provision“ in diesem Gesetz eine Abkühlungsphase vor Arbeitsk Kampfmaßnahmen von zusammengekommen maximal 80 Tagen verordnen, während der die Tarifvertragsparteien weiter verhandeln (Borjas, 1996). Auf deutsche Verhältnisse übertragen, wäre daran zu denken, dem Bundesminister für Arbeit und Soziales die Zuständigkeit zu übertragen und ein Verfahren analog zu dem einer Allgemeinverbindlicherklärung durchzuführen. Es versteht sich von selbst, dass eine solche Regelung nur in solchen Fällen zur Anwendung kommen kann, bei denen eine krasse Unverhältnismäßigkeit eines Arbeitsk Kampfs zu befürchten ist. Dies betrifft hauptsächlich Versorgungsbetriebe.

3. Die Beschlüsse des Koalitionsausschusses zum Mindestlohn: Verfehlt

557. In den vergangenen Monaten ist die Diskussion um die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns voll entbrannt und führte zu einem kaum noch durchschaubaren Gerangel zwischen Regierungsparteien und Interessengruppen. Dabei wurde am Beispiel der Postbranche besonders deutlich, worum es bei diesem Mindestlohn wirklich geht, nämlich um die Abwehr unliebsamer Konkurrenz.

558. Mindestlöhne können mit Hilfe unterschiedlicher Verfahren eingeführt werden.

1. **Mindestlohn nach Tarifvertragsgesetz:** Der Bundesminister für Arbeit und Soziales kann gemäß § 5 Tarifvertragsgesetz einen Tarifvertrag – und damit einen oder mehrere

Lohngruppen – für allgemeinverbindlich erklären. Ein solcher allgemeinverbindlicher Lohn gilt dann für alle Arbeitnehmer, die in den unter den Tarifvertrag fallenden Unternehmen beschäftigt sind. Dazu bedarf es eines Einvernehmens mit dem Tarifausschuss, der aus je drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer besteht, und der folgenden beiden Voraussetzungen. Erstens müssen die tarifgebundenen Arbeitgeber mindestens 50 vH der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallenden Arbeitnehmer beschäftigen. Zweitens muss die Allgemeinverbindlicherklärung „im öffentlichen Interesse geboten“ erscheinen (§ 5 Absatz 1 Tarifvertragsgesetz). Worin das öffentliche Interesse bestehen kann, lässt das Gesetz offen.

2. **Mindestlohn nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz:** Im Unterschied zu den Vorschriften des Tarifvertrags kann der Bundesminister für Arbeit und Soziales durch eine Rechtsverordnung eine Allgemeinverbindlicherklärung abgeben, also ohne Zustimmung des Tarifausschusses wie im Tarifvertragsgesetz vorgeschrieben. Diese Möglichkeit wurde im Jahr 1999 in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (§ 1 Absatz 3a) aufgenommen. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz trat in seiner ursprünglichen Fassung im Jahr 1996 in Kraft und legte fest, dass sich tarifvertragliche Regelungen des Baugewerbes über Entgelte und Urlaub, die für allgemeinverbindlich erklärt wurden und somit von inländischen Arbeitgebern zwingend einzuhalten sind, ebenso auf im Inland beschäftigte Arbeitnehmer ausländischer Arbeitgeber erstrecken, und zwar grundsätzlich vom ersten Tag der Beschäftigung an. Im Verlauf der Jahre wurde das Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf weitere Wirtschaftszweige ausgedehnt. Eine Allgemeinverbindlicherklärung gemäß Arbeitnehmer-Entsendegesetz setzt ebenfalls einen Antrag mindestens einer der Tarifvertragsparteien voraus und dass die tarifgebundenen Arbeitgeber der betreffenden Branche mindestens 50 vH der Arbeitnehmer beschäftigen.
3. **Mindestlohn nach dem Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen:** Dieses Gesetz aus dem Jahr 1952 hat bisher keine praktische Bedeutung erlangt, weil in ihm der Vorrang tarifvertraglicher Bestimmungen vor den Mindestarbeitsbedingungen festgelegt ist (§ 8 Absatz 2 Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen). Das Gesetz enthält bisher keine konkreten Angaben über Mindestarbeitsbedingungen, sondern definiert sie in § 4 Absatz 4 als „unterste Grenze der Entgelte und sonstigen Arbeitsbedingungen in einem Wirtschaftszweig oder einer Beschäftigungsart“. Einzelheiten festzulegen obliegt gemäß diesem Gesetz „Fachausschüssen“.
4. Schließlich könnte der **Gesetzgeber** in einem **neuen Gesetz** eigenständig einen **einheitlichen Mindestlohn** für alle Branchen vorschreiben. Dieser Weg wird von einigen Gewerkschaften, insbesondere von der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di und der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten, favorisiert.

Die Überlegungen der Bundesregierung laufen derzeit darauf hinaus, die Verfahrenswege 1 bis 3 gegebenenfalls unter Modifikationen anzuwenden.

559. Im Juni 2007 hat sich der Koalitionsausschuss aus CDU/CSU und SPD auf ein Konzept zu einer Variante eines Mindestlohns verständigt (BMAS, 2007).

Auf zwei Wegen soll gemäß dem Beschluss ein Mindestlohn im hiesigen Lohngefüge verankert werden können. Als erste Möglichkeit können wie bisher Branchen mit einer Tarifbindung von mindestens 50 vH einen Antrag auf eine Allgemeinverbindlicherklärung ihres Tarifvertrags einschließlich der dort vereinbarten unteren Lohngruppe stellen, wobei über den Antrag der Tarifausschuss zu befinden hat. Stimmt der Tarifausschuss zu, wird diese Lohngruppe für allgemeinverbindlich erklärt, und der Mindestlohn gilt für alle Beschäftigten der betreffenden Branche. Gibt der Tarifausschuss kein Votum ab, stimmt er mit drei zu drei Stimmen ab oder lehnt er die Allgemeinverbindlicherklärung „nur“ mit zwei zu vier Stimmen ab, kann nunmehr gleichwohl ein „Mindestlohn-Verordnungsverfahren“ analog zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz vom Arbeitsminister durchgeführt werden, wonach die Zustimmung des Tarifausschusses zur Allgemeinverbindlicherklärung nicht erforderlich ist. Die entsprechenden Verordnungen sollen auf Vorschlag des Bundesministers für Arbeit und Soziales vom Bundeskabinett erlassen werden. Insoweit entsprechen diese Regelungen weitgehend den derzeitigen Bestimmungen des geänderten Arbeitnehmer-Entsendegesetzes.

Der zweite Weg trägt der Tatsache Rechnung, dass es zunehmend Wirtschaftszweige oder einzelne Regionen ohne Tarifverträge oder mit einer Tarifbindung lediglich für eine Minderheit der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer gibt. Für diese Bereiche hat der Koalitionsausschuss eine Revitalisierung des „Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen“ aus dem Jahr 1952 vorgesehen.

Die vom Koalitionsausschuss angestrebte Aktualisierung dieses Gesetzes firmiert in der Verlautbarung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales als „Gesetz für Mindestlöhne“. Der (weitgehend) tariflose Zustand reicht dabei als Anwendungsvoraussetzung des geplanten Gesetzes. Es sieht die Einrichtung eines permanenten Hauptausschusses und eines temporären Fachausschusses für die betroffene Branche vor. Der Hauptausschuss soll feststellen, ob Mindestlöhne als Mindestarbeitsbedingungen überhaupt zur Geltung kommen müssen. Er besteht aus sechs unabhängigen Experten, die „in der Lage sind, umfassend die ökonomischen und sozialen Auswirkungen von Mindestarbeitsbedingungen einzuschätzen“ (BMAS, 2007). Hinzu kommt ein unparteiischer Vorsitzender mit Stimmrecht. Gegebenenfalls kann dieser Vorsitzende vom Bundeskabinett auf Vorschlag des Bundesministers für Arbeit und Soziales benannt werden, falls sich nämlich die Expertengruppe auf keine Person einigt. Die Fachausschüsse andererseits werden hälftig aus Kreisen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer besetzt, und die Bestellung eines Vorsitzenden erfolgt analog zur Vorgehensweise beim Hauptausschuss. Es ist vorgesehen, die Fachausschüsse so zusammenzusetzen, dass „sich divergierende Einzelinteressen nicht blockieren und zu einem guten Ergebnis führen“. Der seitens des Fachausschusses vorgeschlagene Mindestlohn kann dann durch eine entsprechende Verordnung des Bundeskabinetts festgesetzt werden.

560. Mitte August 2007 beschlossen Spitzenpolitiker der Regierungsparteien, im Einvernehmen mit den Tarifvertragsparteien zu prüfen, inwieweit ein **Mindestlohn bei den Postdienstleistungen** eingeführt werden könne. Dazu soll das Arbeitnehmer-Entsendegesetz herangezogen werden, was

einen einschlägigen Tarifvertrag und den Antrag mindestens einer Tarifvertragspartei, diesen für allgemeinverbindlich zu erklären, voraussetzt. Anfang September verständigten sich der neugegründete Arbeitgeberverband Postdienste e.V., dessen Mitgliedsunternehmen hauptsächlich Töchter oder Ausgründungen der Deutschen Post AG sind, und die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di auf einen Tarifvertrag zum Mindestlohn für „Briefdienstleister“, der am 1. Oktober 2007 in Kraft getreten ist und frühestens zum 30. April 2010 gekündigt werden kann, es sei denn, bis Ende 2007 sei dem Antrag auf Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit nicht entsprochen worden. Demnach erhalten „Briefzusteller“ in Westdeutschland einen Mindestlohn in Höhe von 9,80 Euro (Ostdeutschland: 9,00 Euro), während für Beschäftigte in den Sortierzentralen und andere Hilfskräfte 8,40 Euro (Westdeutschland) beziehungsweise 8,00 Euro (Ostdeutschland) vereinbart wurden. Der Bundesminister für Arbeit und Soziales kündigte an, die nächsten Schritte zur Allgemeinverbindlicherklärung einzuleiten. Allerdings entbrannte nun eine Diskussion darüber, welche, gegebenenfalls auch gelegentliche, Tätigkeiten unter den Begriff der „Briefdienstleister“ fallen. Dies ist vor dem Hintergrund der zweiten Voraussetzung zu sehen, dass die tarifgebundenen Briefdienstleister mindestens 50 vH der Arbeitnehmer dieser Branche beschäftigen müssen, damit der Tarifvertrag als allgemeinverbindlich erklärt werden kann. Außerdem wurde von Teilen der Politik der ausgehandelte Tarifvertrag kritisiert und für eine Allgemeinverbindlicherklärung als nicht geeignet angesehen.

561. Damit wurden Befürchtungen, die seinerzeit bei der Verabschiedung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes geäußert wurden, Realität (JG 1995 Ziffern 390 ff.). Die ursprüngliche zeitliche Befristung des Gesetzes entfiel, weitere Wirtschaftsbereiche wurden und werden einbezogen, und die Allgemeinverbindlicherklärung kann ohne den Tarifausschuss abgegeben werden. Besonders gravierend ist der wettbewerbsfeindliche Charakter des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, sowohl in internationaler wie auch nationaler Betrachtungsweise.

Besonders eklatant sticht die Absicht ins Auge, mit einem Mindestlohn die Deutsche Post AG und ihre Töchter und Ausgründungen von lästigem Konkurrenzdruck zu befreien. Sichtbarer Ausdruck für dieses Motiv ist das Bedauern des Arbeitgebers (!) Deutsche Post AG über einen aus ihrer Sicht zu niedrigen Tarifvertrag, weil der dort vereinbarte Mindestlohn noch unterhalb des betreffenden Haustarifs der Deutschen Post AG liege. Klagen über zu niedrige Tariflohnabschlüsse kamen bisher in der Regel von Seiten der Arbeitnehmer. Letztlich soll damit das Anfang 2008 entfallende Briefmonopol der Deutschen Post AG durch die Hintertür wieder eingeführt werden, wozu die nur für dieses Unternehmen, nicht aber für ihre Konkurrenten geltende Befreiung von der Umsatzsteuer ebenfalls beiträgt, die als Ausgleich für die flächendeckende Bedienung auch schwerer erreichbarer Kunden dienen soll. Wettbewerber der Deutschen Post AG werden massiv bedrängt und verdrängt und neue Konkurrenten abgewehrt. Die Arbeitsplätze bei der Deutschen Post AG werden geschützt, die bei ihren Konkurrenten gefährdet und das Entstehen neuer erschwert. Im Gegenzug entrichten die Nutzer von Briefdienstleistungen einen erhöhten Preis. Worin vor diesem Hintergrund das gesetzlich vorgeschriebene „öffentliche Interesse“ einer Allgemeinverbindlicherklärung der unteren Lohngruppe der Briefdienstleister bestehen soll, hat die Bundesregierung bisher nicht schlüssig dargelegt, sie kann es auch nicht, weil sie sich in erster Linie vor den Karren von Partikularinteressen spannen lässt.

Daher rät der Sachverständigenrat dringend davon ab, die Pläne zur Einführung dieses Mindestlohns weiter zu verfolgen. Soweit sind sich alle Mitglieder des Sachverständigenrates bei der Beurteilung eines Mindestlohns einig.

4. Mitarbeiterbeteiligung: Kein wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

562. Die Diskussion über eine Mitarbeiterbeteiligung in den beiden Ausgestaltungen Erfolgs- und Kapitalbeteiligung lässt sich über mehrere Jahrzehnte zurückverfolgen, hat indessen in den vergangenen Monaten neuen Schwung bekommen. Der Bundespräsident forderte in einer Ansprache vor der Vollversammlung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages am 22. November 2006: „Beteiligen Sie Ihre Mitarbeiter am Unternehmenserfolg“. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sieht in einer Mitarbeiterbeteiligung „wesentliche wirtschaftliche Vorteile auf betrieblicher und gesamtwirtschaftlicher Ebene“ (BMWi, 2007). Die beiden Regierungsparteien haben im Jahr 2007 jeweils eigene Programme zur Mitarbeiterbeteiligung verkündet, nämlich „Betriebliche Bündnisse für Soziale Kapitalpartnerschaften“ seitens der CDU/CSU und einen „Deutschlandfonds für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ seitens der SPD. Obschon sich beide Programme erheblich unterscheiden, haben die Regierungsparteien im August 2007 erneut ihre feste Absicht bekundet, sich noch im Laufe dieses Jahres auf einen gemeinsamen Beschluss zu verständigen.

Vor diesem aktuellen Hintergrund bietet es sich an, Mitarbeiterbeteiligungsmodelle auf den Prüfstand zu stellen. Dabei geht es hauptsächlich um folgende Aspekte. Stellt die Mitarbeiterbeteiligung ein staatliches Anliegen dar, und im Hinblick auf welche Ziele sollte sich der Staat gegebenenfalls angesprochen fühlen? Welche Modelle einer Mitarbeiterbeteiligung gibt es und für welchen Kreis von Unternehmen und Arbeitnehmern sind sie relevant? Welche Effekte sind aus theoretischer und empirischer Sicht zu erwarten? Wie sind die genannten Vorschläge der Regierungsparteien einzuschätzen?

Zielsetzungen

563. Mit einer Mitarbeiterbeteiligung wird eine Reihe von Zielsetzungen verfolgt, wie etwa eine gleichmäßigere Einkommens- und Vermögensverteilung, ein höherer Beschäftigungsstand und eine bessere Kapitalausstattung der Unternehmen. Prinzipiell reflektieren diese Motive wirtschaftspolitische Ziele, aber dies allein rechtfertigt noch keinen Staatseingriff. Ein solcher kann dann befürwortet werden, wenn entweder Marktversagen vorliegt und eine staatliche Aktivität tatsächlich in der Lage ist, die betreffenden Sachverhalte besser zu regeln als der Markt, oder der Staat Umverteilungsanliegen verfolgen möchte. Im vorliegenden Zusammenhang ist daher einerseits zu fragen, ob im Rahmen von Mitarbeiterbeteiligungen Marktversagen vorliegt und, falls dies bejaht wird, ob staatliches Handeln effizientere Lösungen gewährleistet als der Marktmechanismus. Andererseits ist zu prüfen, inwieweit eine Förderung der Mitarbeiterbeteiligung ein geeignetes Instrument zur Erreichung der Umverteilungsziele ist.

564. Eine erste und besonders wichtige Zielsetzung, die mit einer Mitarbeiterbeteiligung verfolgt wird, betrifft gesellschaftspolitische Anliegen, insbesondere das einer größeren Verteilungsgerechtigkeit. Aus diesem Blickwinkel erhobene Forderungen nach einer (verstärkten) Mitarbeiterbeteili-

gung besitzen eine lange Tradition. Die Soziallehren der Kirchen befürworteten sie aus gesellschaftspolitischen Überlegungen heraus seit jeher, um eine Stärkung der Position der abhängig Beschäftigten gegenüber den Arbeitgebern („Entproletarisierung“) und eine gleichmäßigere Verteilung insbesondere des Produktivvermögens zu erreichen. Die „Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand“ stellte einen Leitgedanken der Sozialpolitik vor allem in den sechziger und siebziger Jahren dar, der in eine Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen mündete. Diese Vermögensbildungsgesetze sahen verschiedene steuerliche Anreize beispielsweise für vermögenswirksame Leistungen vor, welche für Beteiligungen am Produktivkapital verwendet werden. In jüngerer Zeit wurde die erwünschte gleichmäßigere Einkommens- und Vermögensverteilung zudem vor dem Hintergrund der Globalisierung thematisiert, bei der die Arbeitnehmer als vermeintliche Verlierer vermutet werden. Als Beleg dafür dienen zum einen die überproportionalen Steigerungsraten der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen im Vergleich zu denen der Arbeitnehmer-einkommen. Zum anderen bewirken der internationale Standortwettbewerb, bei dem die Entwicklungs- und Schwellenländer ihren Wettbewerbsvorteil in Form eines reichlich vorhandenen Arbeitskräftepotenzials zur Geltung bringen, und der arbeitssparende technische Fortschritt eine Tendenz zu einer ungleichmäßigeren Einkommensverteilung in vielen Ländern, so auch in Deutschland.

Zweitens verspricht man sich mit einer Mitarbeiterbeteiligung einen höheren Beschäftigungsstand. Insbesondere in den achtziger Jahren propagierte Weitzman in seinem Buch über die „Share Economy“ (1984) die positiven Beschäftigungseffekte einer Mitarbeiterbeteiligung, obschon diese Idee in der Literatur bereits wesentlich früher diskutiert wurde, wie etwa von Vanek (1965). Nach Weitzmans Argumentation wird der Übergang von einem herkömmlichen Fixlohnsystem – also einer erfolgsunabhängigen Entlohnung – zu einem niedrigeren Basislohn kombiniert mit einem Anteil der Arbeitnehmer am Unternehmensgewinn („Sharing-System“) die Nachfrage nach Arbeitskräften steigern und über die erhöhte Produktion zudem einen Druck auf die Güterpreise bewirken. Großes Gewicht wird vor allem den Vorteilen einer Mitarbeiterbeteiligung auf der betrieblichen Ebene beigemessen. Sie sollen in einer stärkeren Identifikation der Beschäftigten mit „ihrem“ Unternehmen bestehen, mit der Folge einer Verringerung der Fluktuation und von Fehlzeiten, einer verbesserten Möglichkeit, qualifizierte Arbeitskräfte für das Unternehmen zu gewinnen, und einer höheren Motivation und Produktivität der Mitarbeiter. Schließlich wird geltend gemacht, Mitarbeiterbeteiligungen böten Flexibilitätspotenziale bei der Lohnfindung im Rahmen eines Flächentarifvertrags. Zum einen linderten Gewinnbeteiligungsmodelle das Problem von „Nachschlagsdiskussionen“, falls sich die wirtschaftliche Situation der betreffenden Branche (wesentlich) besser entwickelt als bei Abschluss des Tarifvertrags prognostiziert. Zum anderen erlaubten Gewinnbeteiligungsmodelle eine stärkere betriebliche Differenzierung der Arbeitsentgelte selbst zwischen den Unternehmen, die unter den betreffenden Tarifvertrag fallen.

Ein drittes Motiv für ein stärkeres Gewicht von Mitarbeiterbeteiligungen liegt darin, die Kapitalausstattung der Unternehmen dadurch zu verbessern, dass die Beschäftigten als Kapitalgeber „ihres“ Unternehmens auftreten und die Abhängigkeit des Unternehmens von den Entwicklungen auf den Kapitalmärkten somit verringert werden könnte.

Formen der Mitarbeiterbeteiligung

565. Mitarbeiterbeteiligungsmodelle sind in verschiedenen Varianten denkbar, die nicht ausschließlich, sondern teilweise miteinander kombinierbar sind. Die wichtigste Unterscheidung ist die in Erfolgsbeteiligungen und Kapitalbeteiligungen.

Bei einer **Erfolgsbeteiligung** erhalten die Beschäftigten zusätzlich zu ihren Arbeitsentgelten eine erfolgsabhängige Zuwendung. Rechtlich wird die Erfolgsbeteiligung über das Arbeitsverhältnis begründet und ist daher der Sphäre des Arbeitsrechts zuzuordnen. Sie kann an verschiedene Kenngrößen des Unternehmens anknüpfen. Bei einer Leistungsbeteiligung in Form eines Akkordlohns steht die individuelle Leistung der Beschäftigten im Mittelpunkt, etwa im Hinblick auf betriebliche Produktivitätsfortschritte oder Kosteneinsparungen. Mit Erfolgsbeteiligung ist in der aktuellen Diskussion und unternehmerischen Praxis indes die Gewinnbeteiligung gemeint, bei der die Arbeitnehmer einen vorab vereinbarten Anteil am Bilanzgewinn des Unternehmens erhalten. In diesem Zusammenhang taucht eine Reihe von Fragen auf.

- Wie wird der „Gewinn“ gemessen?

Naheliegenderweise sollte es sich um eine für die Arbeitnehmer transparente Definition handeln, die den Gestaltungsspielraum der Unternehmensleitung nicht allzu weit ausdehnt, um Auseinandersetzungen über die Bezugsgröße zwischen ihr und den Beschäftigten möglichst zu vermeiden. Meistens wird deshalb der Steuerbilanzgewinn als Grundlage gewählt, weil die strengeren Regeln des Steuerrechts möglichen Gewinnmanipulationen eher einen Riegel verschieben mögen als die handelsbilanzrechtlichen Vorschriften. Ein anderer Vorschlag sieht vor, zur Gewinnermittlung von den Bruttoerlösen folgende Posten zu subtrahieren: Kosten für extern bezogene Leistungen; gewinnunabhängige Arbeitskosten einschließlich eines Unternehmerlohns in Unternehmen, die nicht von einem angestellten Management geleitet werden, etwa in Form marktüblicher Geschäftsführergehälter; Kapitalkosten, als Fremdkapitalzinsen und Abschreibungen gemäß AfA und Steuern (Schaes, 1996).

- Wie wird der Gewinn an die Beschäftigten verteilt?

Zunächst muss darüber entschieden werden, in welchem (prozentualen) Umfang die Beschäftigten am Gewinn partizipieren. Des Weiteren sind die Kriterien festzulegen, nach denen der auf die Mitarbeiter insgesamt entfallende Erfolgsanteil auf diese aufgeteilt wird. Die Bandbreite möglicher Varianten reicht dabei von einem für alle Beschäftigten gleichen vollzeitäquivalenten Festbetrag bis hin zu einem prozentualen Zuschlag zu den regulären Bruttoarbeitsentgelten, gegebenenfalls unter Berücksichtigung der bisherigen Betriebszugehörigkeit.

- Welche Grenzen gibt es bei einer Gewinnbeteiligung?

Hier stellt sich hauptsächlich das Problem, inwieweit sich die Beschäftigten an den Verlusten des Unternehmens beteiligen müssen oder ob dies begrenzt oder ganz ausgeschlossen wird. Einerseits wird seitens der Gewerkschaften argumentiert, zur Verlusttragung seien laut Gesellschaftsrecht nur diejenigen verpflichtet, die einem Unternehmen Eigenkapital zur Verfügung stellen, was bei einem reinen Gewinnbeteiligungsmodell nicht der Fall sei. Überdies wird darauf verwiesen, dass bei Vorstandsmitgliedern, deren Gehalt sich aus einem Fixum und einer Gewinnbeteiligung zusammensetzt, eine Verlustbeteiligung ebenfalls unüblich sei. Andererseits

betonen Arbeitgeberverbände, dass die Einführung erfolgsabhängiger Entgeltbestandteile nur dann sinnvoll sei, wenn sie – im Vergleich zur bisherigen festen Vergütung – ein Abweichen nach oben und nach unten ermögliche (BDA/BDI, 2007).

Gegen eine Verlustbeteiligung der Arbeitnehmer sprechen jedoch nicht nur unkalkulierbare Risiken für die Beschäftigten, sondern zudem mögliche Motivationseinbußen, insbesondere dann, wenn die Arbeitnehmer die Ursache von Verlusten in Fehlern der Unternehmensleitung sehen (JG 1995 Ziffer 388). Bei einem Gewinnbeteiligungsmodell, welches eine Verlustbeteiligung ausschließt, könnte aber im Gegenzug an eine Begrenzung des gewinnabhängigen Lohns in Gestalt eines Höchstwerts gedacht werden.

- Auf welcher Ebene werden die Regelungen getroffen?

Die Beantwortung dieser Frage hängt unter anderem davon ab, inwieweit eine Erfolgsbeteiligung Bestandteil tarifvertraglicher Abmachungen ist, wie das in einer Reihe von Wirtschaftszweigen in Form von Korridoren bereits gehandhabt wird. So sind im Bankgewerbe und in der Chemischen Industrie flexible Sonderzahlungen zwischen 90 vH und 120 vH beziehungsweise 80 vH und 125 vH eines Monatsentgelts tarifvertraglich vereinbart, wobei die konkrete Umsetzung auf betrieblicher Ebene erfolgt.

566. Bei **Kapitalbeteiligungsmodellen** fungieren die Beschäftigten als Kapitalgeber „ihres“ Unternehmens, es findet mithin neben dem Arbeitsvertrag eine schuldrechtliche und gesellschaftsrechtliche Verknüpfung zwischen dem Arbeitgeber und den Beschäftigten statt. Werden Lohnbestandteile oder ein Teil der Lohnerhöhungen nicht ausgezahlt, sondern in Beteiligungen umgewandelt, spricht man häufig von **Investivlöhnen**. Die Beteiligung kann vielfältige Formen annehmen:

- Eigenkapitalbeteiligung in Form von Belegschaftsaktien oder GmbH-Anteilen,
- Fremdkapitalbeteiligung als Mitarbeiterdarlehen,
- Mischformen in Gestalt von Genussrechten und stillen Beteiligungen.

Kapital- und Erfolgsbeteiligungsmodelle lassen sich kombinieren, beispielsweise indem der Erfolgsanteil von den Beschäftigten dem Unternehmen als Kapital zur Verfügung gestellt wird.

Weitere Unterscheidungen betreffen die direkte und die indirekte sowie die betriebliche und überbetriebliche Kapitalbeteiligung. Bei der direkten Kapitalbeteiligung tritt neben den Arbeitsvertrag ein schuldrechtlicher Gesellschaftsvertrag, während bei der indirekten Kapitalbeteiligung zwischen dem Unternehmen und seinen Arbeitnehmern eine Beteiligungsgesellschaft geschaltet wird, welche die erhaltenen Finanzmittel sammelt und dem jeweiligen arbeitgebenden Unternehmen zur Verfügung stellt. Anstatt das Kapital direkt oder indirekt dem „eigenen“ Unternehmen als betriebliche Beteiligung zuzuleiten, sieht eine überbetriebliche Kapitalbeteiligung vor, dass das Kapital in einen regionalen oder branchenbezogenen Tariffonds eingezahlt wird. Der Fonds kann je nach Ausgestaltung seine Finanzmittel nach eigenen Kriterien an Unternehmen vergeben oder anderweitig anlegen. Diese Form wird von den Gewerkschaften favorisiert, weil sie im Vergleich zur betrieblichen Beteiligung mit einer größeren finanziellen Unabhängigkeit der Beschäftigten von ihrem Ar-

beit gebenden Unternehmen im Hinblick auf Insolvenzrisiken und Betriebswechsellern der Arbeitnehmer einhergehe. Arbeitgeberverbände lehnen eine solche Fondslösung strikt ab, weil hierbei die gewünschte Identifikation der Belegschaft mit dem Unternehmen verloren gehe und über den Fonds eine indirekte Einflussnahme der Gewerkschaften auf die unternehmerischen Investitionsentscheidungen zu befürchten sei.

Wirkungsanalyse aus theoretischer und empirischer Sicht

567. Zur Mitarbeiterbeteiligung existiert eine umfangreiche Anzahl theoretisch und empirisch orientierter wissenschaftlicher Studien, die daraufhin zu sichten sind, welche Ergebnisse sie im Hinblick auf die Ziele liefern, die mit einer Mitarbeiterbeteiligung erreicht werden sollen. Zum einen verspricht man sich eine gleichmäßigere Einkommens- und Vermögensverteilung, also eine stärkere Teilhabe der Arbeitnehmer am Unternehmenserfolg, nicht zuletzt, um vor dem Hintergrund der Globalisierung die Akzeptanz eines marktwirtschaftlichen Systems zu stabilisieren. Diese Zielsetzung ist zunächst einmal unabhängig von etwaigen Beschäftigungsgewinnen. Diese werden zum anderen jedoch zumindest als wesentliche positive Begleiterscheinung einer Mitarbeiterbeteiligung artikuliert, häufig sogar als eigenständiges wirtschaftspolitisches Ziel ersten Ranges.

Die Erörterungen in der Literatur entsprechen von ihrem Fokus her indes nicht diesen Zielsetzungen. Die Verteilungseffekte einer Mitarbeiterbeteiligung werden, wenn überhaupt, meistens am Rande behandelt, und dann häufig auch im Rahmen von Überlegungen zu einer beschäftigungsfreundlichen Lohnpolitik. In der Regel begnügt sich die Literatur mit Überlegungen zu einer optimalen Vermögensplanung im Zusammenhang mit Aspekten des Konsumverhaltens im Lebenszyklus, bei der Mitarbeiterbeteiligungen insoweit eine Rolle spielen, als ihre (steuerliche) Förderung zu Lasten anderer nicht geförderter Kapitalanlageformen geht, ohne den Vermögensbestand und die Vermögensverteilung nachdrücklich zu beeinflussen. Kritisch wird in der Literatur die Ungleichbehandlung von Kapitalanlagemöglichkeiten gesehen, weil damit Effizienzverluste aufgrund einer Fehlleitung des Kapitals einhergehen können. Im Gegensatz zu den Verteilungseffekten werden die Wirkungen von Mitarbeiterbeteiligungen insbesondere auf die Beschäftigung und auf die Kapitalbildung in Unternehmen in der Literatur wesentlich intensiver analysiert.

568. Die **theoretische Analyse von Erfolgsbeteiligungsmodellen** konzentriert sich, wie bereits erwähnt, auf deren Wirkungen auf **Beschäftigung** und Investitionstätigkeit. Im Hinblick auf die Beschäftigung stehen dabei die Effekte auf Lohnhöhe und Arbeitsproduktivität im Mittelpunkt der Analyse (Lueb, 1999; Schares, 1996). Bei Gewinn maximierendem Verhalten wählt ein Unternehmen diejenige Höhe der Arbeitsnachfrage, bei der das Grenzwertprodukt der Arbeit gleich den nominalen Lohnkosten ist. Wird statt eines Fixlohns ein niedrigerer Basislohn plus eine Gewinnbeteiligung eingeführt, erhöht sich im Rahmen einer kurzfristigen mikroökonomischen Partialanalyse bei vollkommener Voraussicht die Beschäftigung. Beispielsweise reagiert das Unternehmen im theoretisch denkbar einfachsten Fall eines Monopolisten auf die Senkung der Grenzkosten mit einer Ausweitung der Beschäftigung, nicht aber auf die Gewinnbeteiligung, die analog zu einer Gewinnsteuer in dieser Modellwelt unter den gemachten Annahmen nicht überwältigt wird. Ökonomisch liegt der Grund für die gestiegene Beschäftigung darin, dass es für das Unternehmen lohnend ist, seine Arbeitsnachfrage so weit auszudehnen, bis ein zusätzlicher Beschäftigter gerade noch den Basislohn erwirtschaftet. Den gewinnabhängigen Lohn würde das Unternehmen durch

eine Nichteinstellung dieses marginal Beschäftigten nämlich nicht einsparen, denn er erbringt keinen positiven Deckungsbeitrag, sondern die intra-marginal Beschäftigten erwirtschaften die Gewinne.

Dieser einfache theoretische Modellrahmen muss erweitert werden, um wirtschaftspolitisch verwertbare Erkenntnisse zu erzielen, allerdings um den Preis einer höheren Komplexität. In einer mittelfristigen Betrachtungsweise ist der Kapitalbestand eines Unternehmens keine feste Größe, so dass der Einfluss einer Gewinnbeteiligung auf die Investitionstätigkeit zu analysieren ist. Bei Unsicherheit über die Kosten und Erträge werden nicht nur die Entscheidungen der Unternehmen, sondern ebenso die Einkommensvorstellungen der gewinnbeteiligten Arbeitnehmer maßgeblich von Erwartungen und Risikoeinstellungen beeinflusst. Ein risikoneutrales Unternehmen fragt so viel Arbeit nach, bis das erwartete Grenzwertprodukt der Arbeit gleich dem Nominallohn ist, während bei Risikoaversion vom Gewinn eine Risikoprämie subtrahiert wird, das heißt, das erwartete Grenzwertprodukt der Arbeit muss nunmehr nicht nur wie bisher den Nominallohn abdecken, sondern darüber hinaus die marginale Erhöhung der Risikoprämie aufgrund eines zusätzlich Beschäftigten. Inwieweit sich bei einer Gewinnbeteiligung die Arbeitsnachfrage bei Unsicherheit erhöht, hängt entscheidend davon ab, ob es sich um eine symmetrische Gewinn- und Verlustbeteiligung oder um eine beschränkte Gewinnbeteiligung handelt. Im ersten Fall bleiben die bisherigen Resultate im Hinblick auf eine höhere Arbeitsnachfrage qualitativ unverändert (Bamberg, 2007). Eine beschränkte Gewinnbeteiligung, also eine begrenzte oder ganz ausgeschlossene Verlustbeteiligung der Arbeitnehmer, kann mit Hilfe von Mindestwerten und Höchstwerten des gewinnabhängigen Lohns geregelt werden. In beiden Fällen hängt die Höhe einer zusätzlichen Arbeitsnachfrage davon ab, welche künftige Gewinnentwicklung das Unternehmen erwartet. Risikoüberlegungen gelten analog für die Arbeitsanbieter, wobei die Literatur überwiegend von risikoaversen Arbeitnehmern ausgeht, die aufgrund von Nutzenüberlegungen an einer möglichst gleichmäßigen Entwicklung ihrer Arbeitseinkommen interessiert sind. Anderenfalls wäre beispielsweise die Neigung, sich selbstständig zu machen, vermutlich höher. Argumentiert wird, dass die Beschäftigten bei einer Gewinnbeteiligung ihren Anspruchslohn je nach Grad der Risikoaversion um eine Risikoprämie erhöhen wollen. Dagegen wird geltend gemacht, dass es sich bei der Gewinnbeteiligung im Prinzip um eine veränderte Risikoaufteilung handle, welche die Arbeitnehmer begünstigen könne. Bildlich gesprochen tauschten sie Teile ihres Arbeitsplatzrisikos gegen ein Einkommensrisiko, denn bei schlechter Ertragslage würden die Gewinnschmälerung und Beschäftigungsverluste abgemildert (Ragnitz, 2006).

Zusammenfassend führt aus theoretischer Sicht die Einführung einer Gewinnbeteiligung möglicherweise zu einer Beschäftigungsausweitung, wenn der nunmehrige Basislohn geringer als der frühere Fixlohn ist. Das Ausmaß dieses Beschäftigungsanstiegs hängt unter anderem von der Risikoneigung und den Erwartungen der Unternehmen und der beteiligten Beschäftigten sowie von der Ausgestaltung des Gewinnbeteiligungsmodells im Hinblick auf eine Verlustbeteiligung ab.

569. Aus theoretischer Sicht kommen für den Einfluss einer Gewinnbeteiligung auf die **Arbeitsproduktivität** die bekannten Principal-Agent-Modelle in Betracht. Die Unternehmensleitung ist im vorliegenden Zusammenhang der Prinzipal, die Arbeitnehmer sind die Agenten, unbeschadet der Möglichkeit, dass die Unternehmensleitung ihrerseits Agent des Prinzipals Eigentümer sein

kann. Aufgrund asymmetrischer Information kann die Unternehmensleitung den Arbeitseinsatz ihrer Agenten gemäß dieser Sichtweise vielfach nur unzureichend kontrollieren, so dass diese in begrenztem Umfang ihre Anstrengungen zulasten des Unternehmens variieren können. Insoweit Gewinnbeteiligungsmodelle einen Anreiz zur Leistungsverbesserung bieten, bewirken sie eine höhere Arbeitsproduktivität, und zwar umso mehr, je direkter der Bezug des gewinnabhängigen Arbeitslohns zum individuellen Arbeitseinsatz und je wirkungsvoller in einem Team der Druck von Arbeitskollegen zur Leistungserbringung sind. Daraus erklärt sich, dass eine Gewinnbeteiligung in Form überbetrieblicher Fonds wesentlich geringere Anreize zu einem intensiveren Arbeitseinsatz bringen dürfte.

570. Bei **Kapitalbeteiligungsmodellen** kommt die ökonomische Theorie hinsichtlich möglicher Beschäftigungseffekte zu wesentlich skeptischeren Einschätzungen als bei Gewinnbeteiligungsmodellen. Zwar mag die Eigenkapitalausstattung des Unternehmens gestärkt werden, wenn externe potenzielle Kreditgeber eine niedrige Bereitschaft zur Kreditvergabe aufweisen, was insbesondere bei Neugründungen zu beobachten ist. Jedoch wird dies mit einer möglichen Entwicklung der Eigentümerstruktur hin zu einem arbeiter-selbstverwalteten Unternehmen erkaufte, bei der die Belegschaft maßgeblichen Einfluss auf die Unternehmenspolitik besitzt. Dies kann dazu führen, dass die Beschäftigten sich gegen Neueinstellungen sperren, weil sie eher an der Sicherheit ihres Arbeitsplatzes und einer höheren Entlohnung für sich selbst interessiert sind als an einer höheren Unternehmensrendite. Außerdem kann dadurch zumindest das Tempo eines notwendigen Strukturwandels gehemmt werden.

Positive Beschäftigungseffekte einer Kapitalbeteiligung sind eher bei einer speziellen Ausgestaltung denkbar (Meade, 1986; Sinn, 1993). Die Kapitalbeteiligung wird nach dieser Idee ausschließlich den bereits Beschäftigten gewährt, während den neu eingestellten Arbeitnehmern lediglich der geringere Barlohn entrichtet wird. Letztlich handelt es sich bei diesem Vorschlag also um permanent niedrige Einstiegtarife. Es erscheint fraglich, ob diese dauerhafte Diskriminierung für ein Unternehmen durchzuhalten ist.

571. Empirische Untersuchungen zu den Verteilungs-, Beschäftigungs- und Produktivitätseffekten einer Mitarbeiterbeteiligung sehen sich mit beträchtlichen Problemen konfrontiert. Dies betrifft zunächst die Wirkungen einer Mitarbeiterbeteiligung auf die Einkommens- und Vermögensverteilung. Eine diesbezügliche Analyse müsste entweder die großflächige Einführung einer Mitarbeiterbeteiligung in einem marktwirtschaftlichen System auf ihre späteren Verteilungswirkungen hin untersuchen. Dafür liegen indes keine verwertbaren historischen Befunde vor. Oder man müsste Volkswirtschaften mit gravierend unterschiedlichen Verbreitungsgraden einer Mitarbeiterbeteiligung vergleichen, wobei sich das kaum lösbare Problem stellt, dass auf die Einkommens- und Vermögensverteilung eine Vielzahl von unbeobachteten oder unbeobachtbaren Faktoren einwirkt und selbst der Einbeziehung beobachtbarer Einflussgrößen aufgrund verfügbarer Daten enge Grenzen gesetzt sind.

Diese starken Vorbehalte gelten gleichermaßen für die empirische Analyse der **Beschäftigungseffekte** einer Mitarbeiterbeteiligung. Erstens differieren die angewandten Modelle zwischen den einzelnen Unternehmen beträchtlich, so dass es schwierig, wenn nicht unmöglich ist, sie in einer Va-

riablen zusammenzufassen. Die häufige Verwendung einer 0,1-Variablen (Mitarbeiterbeteiligung nicht vorhanden beziehungsweise vorhanden) zwingt vielfältige Ausgestaltungen in ein Prokrustesbett und verwischt damit die von unterschiedlichen Formen ausgehenden (stark) variierenden Effekte. Zweitens werden die betreffenden zu erklärenden Variablen Beschäftigung und Arbeitsproduktivität von zahlreichen weiteren Einflussgrößen bestimmt, die sich von Unternehmen zu Unternehmen unterscheiden, so dass dieser Heterogenität angemessen Rechnung getragen werden muss, was angesichts der Datenlage auf Schwierigkeiten stößt. Die angemessene Berücksichtigung der Heterogenität ist deshalb wichtig, weil für Unternehmen, welche keine Mitarbeiterbeteiligung eingeführt haben, evaluiert werden soll, wie sie sich bei Existenz einer Mitarbeiterbeteiligung wirtschaftlich entwickelt hätten. Drittens stellt sich die Frage nach der Kausalität. Führt eine Mitarbeiterbeteiligung zu einer höheren Prosperität des Unternehmens, oder gewähren erfolgreiche Unternehmen eine Mitarbeiterbeteiligung?

Bei weitem nicht alle empirischen Analysen genügen diesen methodischen Anforderungen in hinreichendem Maß. Unter diesen Vorbehalt ist das folgende kurze Resümee der Resultate neuerer empirischer Studien zu stellen.

572. Im Hinblick auf die Frage, wie eine Mitarbeiterbeteiligung die Höhe der **Entlohnung** insgesamt beeinflusst, gelangen Studien von Hübler (1991, 1993) auf der Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels zu der Schlussfolgerung eines signifikant höheren Einkommens von Arbeitnehmern, die eine gewinnabhängige Entlohnung erhalten, wobei der sonstigen Heterogenität dieser Personen (Beruf, Ausbildung, Alter etc.) Rechnung getragen wird. Über die Frage der Wirkungen auf die Einkommensverteilung ist damit wenig gesagt. Am ehesten dürfte eine Zementierung oder eine Zunahme der Ungleichheit der bestehenden Einkommensverteilung zu vermuten sein, weil vornehmlich mittlere und obere Einkommensschichten, kaum aber untere Lohngruppen von Gewinnbeteiligungsmodellen begünstigt werden.

Hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen gelangt die empirisch orientierte Literatur zu gemischten und teilweise ernüchternden Ergebnissen.

Bei Erfolgsbeteiligungsmodellen kommen die wenigen Studien für Deutschland, bei denen die Höhe der Arbeitsnachfrage in Abhängigkeit von Basislohn und Gewinnbeteiligung im Mittelpunkt der Betrachtung steht, zu dem Resultat eines statistisch insignifikanten Parameters der Variablen, welche die gewinnabhängige Entlohnung repräsentiert (Kraft, 1992). Dieses Ergebnis steht mithin im Einklang mit der oben dargestellten Theorie. Ein niedrigerer Basislohn bewirkt einen Anstieg der Arbeitsnachfrage, weil die Grenzkosten sinken, während eine (höhere) Erfolgsbeteiligung die Arbeitsnachfrage unbeeinflusst lässt, weshalb in der Regressionsgleichung der Koeffizient der Variablen, welche die Erfolgsbeteiligung reflektiert, nicht von Null verschieden sein sollte. Studien für andere Länder gelangen zu ähnlichen Schlussfolgerungen (Schaes, 1996).

Die Literatur zu den **Produktivitätseffekten** einer Erfolgsbeteiligung ist wesentlich umfangreicher (Schaes, 1996). Zwar ermittelt sie auf den ersten Blick für westdeutsche Firmen teilweise beeindruckend positive Produktivitätseffekte (Hübler, 1995; Möller, 2000), jedoch mag dieses Resultat häufig auf den unzureichend berücksichtigten Einfluss unbeobachteter Heterogenität zwischen Be-

teiligungs- und Nichtbeteiligungsbetrieben zurückgeführt werden können, nicht zuletzt auch deshalb, weil sich die Produktionsfunktionen beider Betriebstypen stark voneinander unterscheiden (Wolf und Zwick, 2002). Diese erhebliche Einschränkung gilt für Kapitalbeteiligungsmodelle gleichermaßen, für die frühere Studien ebenfalls positive Produktivitätseffekte herausgefunden haben (Schaes, 1996).

Verbreitung von Mitarbeiterbeteiligungen

573. Der **Verbreitungsgrad** von Mitarbeiterbeteiligungen in Deutschland hält sich quantitativ gesehen in engen Grenzen und liegt unterhalb des europäischen Durchschnitts.

Nach Angaben des IAB-Betriebspanels boten im Jahr 2005 nur knapp 9 vH aller Betriebe ihren Beschäftigten eine Gewinnbeteiligung und 2 vH eine Kapitalbeteiligung an (Bellmann und Leber, 2007). Der Anwendungsgrad steigt dabei mit der Betriebsgröße – rund 34 vH aller Betriebe mit 500 und mehr Beschäftigten beteiligen ihre Arbeitnehmer am Gewinn – und konzentriert sich mit jeweils rund einem Viertel aller anbietenden Betriebe auf das Kredit- und Versicherungsgerwerbe sowie auf den Wirtschaftszweig Bergbau, Energie- und Wasserversorgung. Betriebe in ausländischem Besitz verfügen häufiger über Mitarbeiterbeteiligungen als solche in deutschem Besitz. Eine Kapitalbeteiligung findet sich nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft Partnerschaft in der Wirtschaft e.V. (AGP) bei 3 750 Unternehmen, die 2,06 Millionen Mitarbeiter beschäftigen (Stand: 1. Januar 2007). Gemessen am Beteiligungskapital und an der Anzahl der Mitarbeiter stellt dabei die Belegschaftsaktie die häufigste Beteiligungsform dar.

Im Vergleich mit mehreren europäischen Ländern liegt Deutschland im Mittelfeld der EU-Länder (Bellmann und Leber, 2007). Wählt man als Grundgesamtheit die Betriebe des privaten Sektors mit mindestens 50 Beschäftigten (ohne Landwirtschaft), so belief sich im Erhebungsjahr 1996 der Verbreitungsgrad von Gewinn- oder Kapitalbeteiligungsmodellen im Durchschnitt aller untersuchten Länder auf 23 vH beziehungsweise 9 vH, während die beiden analogen Zahlen für Deutschland 13 vH beziehungsweise 4 vH betragen. Auch andere Studien mit unterschiedlichen Erhebungsmerkmalen kommen zu qualitativ ähnlichen Resultaten. Bei diesem Vergleich ist jedoch zu berücksichtigen, dass Mitarbeiterbeteiligungen in einer Reihe von Ländern steuerlich begünstigt werden, so dass die dort anzutreffende höhere Bedeutung wenig überraschend ist. So sind beispielsweise in Frankreich Gewinn- und Aktienbeteiligungen nach einer Sperrfrist zum Teil von der Einkommensteuer und den Sozialabgaben befreit, ähnliche Regelungen finden sich in den Niederlanden (Hofmann und Holzner, 2002).

Gegen einen höheren Verbreitungsgrad von Mitarbeiterbeteiligungsmodellen in Deutschland sprechen folgende Gründe. Das Konzept einer Mitarbeiterbeteiligung ist nicht flächendeckend einsetzbar. Es kommt für den öffentlichen Sektor nicht in Frage, aber eignet sich ebenso wenig für jede Rechtsform der Unternehmen. Dies betrifft vor allem die Kapitalbeteiligung, aber auch die Gewinnbeteiligung. Eine Kapitalbeteiligung ist am einfachsten und mit vergleichsweise geringem bürokratischem Aufwand nur bei Kapitalgesellschaften möglich, die aber lediglich rund ein Sechstel aller Unternehmen ausmachen. Rund vier Fünftel aller Unternehmen sind hingegen Personengesellschaften und weisen in der Regel eine kleine Betriebsgröße auf. Hier bestehen bei den Eigentümern sehr häufig beachtliche Vorbehalte nicht nur gegenüber einer Offenlegung der Ertragsssi-

tuation, sondern erst recht gegenüber der Aufnahme von Eigenkapital und dem damit verbundenen Verlust der Alleinentscheidungsbefugnis. Außerdem scheuen kleine und mittelständische Betriebe den teilweise beträchtlichen Verwaltungsaufwand einer Mitarbeiterbeteiligung, insbesondere dann, wenn eine Prospektpflicht gemäß dem Wertpapierprospektgesetz des Jahres 2005 anfällt (Deutscher Bundestag, 2006).

Diese Tatbestände verhindern eine größere Verbreitung von Mitarbeiterbeteiligungsmodellen. Hinzu kommt, dass Arbeitnehmer verständlicherweise vor einer Kapitalbeteiligung bei kleinen Personengesellschaften zurückschrecken. Ein Grund dafür besteht in dem höheren Risiko im Vergleich zu großen Kapitalgesellschaften, die schärferen Publizitätspflichten unterliegen und daher den Einblick in die wirtschaftliche Situation des betreffenden Unternehmens leichter erlauben als kleine Unternehmen. Damit erhöht sich das Risiko, dass die Arbeitnehmer im Insolvenzfall nicht nur ihren Arbeitsplatz, sondern ebenfalls ihr Beteiligungskapital verlieren, welches dann vielleicht auch noch als zusätzliche Altersvorsorge eingeplant war.

574. Als **Zwischenfazit** zur Frage, ob Mitarbeiterbeteiligungen geeignete Instrumente darstellen, um eine gleichmäßigere Einkommens- und Vermögensverteilung sowie einen höheren Beschäftigungsstand zu erreichen, muss vor dem Hintergrund der ökonomischen Analyse vor großen Erwartungen gewarnt werden. Eine Erfolgsbeteiligung kann höhere Einkommen mit sich bringen, aber das bedeutet keine gleichmäßigere Einkommensverteilung. Attraktivere Kapitalbeteiligungsmodelle führen nicht notwendigerweise zu einer höheren Vermögensbildung, sondern nur zu einer anderen Vermögensportfoliostruktur, und bergen darüber hinaus das Risiko einer Kapitalfehlleitung und eines gestiegenen Risikos für Arbeitnehmer bei Insolvenz des Unternehmens, bei dem sie beschäftigt sind und dem sie Kapital zur Verfügung gestellt haben. Positive Beschäftigungs- und Produktivitätseffekte von Erfolgsbeteiligungsmodellen mögen durchaus vorhanden sein, aber ihre empirische Relevanz hält sich in Grenzen.

Wenn somit Mitarbeiterbeteiligungsmodelle, insbesondere in Form einer Erfolgsbeteiligung, als bedingt tauglich zur Erreichung der in sie gesetzten Ziele eingestuft werden können, stellt sich als nächstes die Frage nach der Notwendigkeit eines Staatseingriffs.

Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf?

575. Die Regierungsparteien bejahen einen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf und haben dazu konkrete Pläne vorgelegt.

Die „Arbeitsgruppe Mitarbeiterbeteiligung“ von SPD-Parteivorstand und SPD-Bundestagsfraktion hat im Juni 2007 ein Eckpunktepapier „Deutschlandfonds für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ vorgelegt. Kerngedanke ist die Einrichtung eines „**Deutschlandfonds**“, der grundsätzlich allen Unternehmen in Deutschland offen steht, die mit seiner Hilfe ihren in Deutschland Beschäftigten zusätzlich zum Tariflohn eine freiwillige Beteiligung am Unternehmen ermöglichen wollen. Die Mitarbeiter können Anteile am Deutschlandfonds erwerben; dies soll seitens des Unternehmens und von steuerlicher Seite (gemäß Fünftem Vermögensbildungsgesetz und § 19a Einkommensteuergesetz) gefördert werden (Scholz, 2007). Der Deutschlandfonds seinerseits kann die Einlagen den entsprechenden Arbeit gebenden Unternehmen als Mezzaninekapital oder Beteili-

gungskapital zur Verfügung stellen und zwar maximal in Höhe der von den Mitarbeitern des betreffenden Unternehmens geleisteten Zahlungen. Allerdings besteht seitens des Unternehmens kein Anspruch auf eine Finanzierung durch den Deutschlandfonds, weil vorher durch das Fondsmanagement eine Bewertung des Unternehmens erfolgt und daraufhin gegebenenfalls eine Finanzierungsanfrage abschlägig beschieden werden kann. Das Rating hat darüber hinaus Einfluss auf die Höhe, Art und Ausgestaltung des gewährten Darlehens an das Unternehmen. Das Eckpunktepapier betont, dass die beteiligten Mitarbeiter jedoch selbst bei Konkurs ihres Arbeitgebers von keinem Totalverlust ihrer Einlage bedroht seien, weil der Deutschlandfonds vielen Unternehmen Kapital zur Verfügung stelle.

Des Weiteren fordert das Eckpunktepapier Förderprogramme für kleinere mittelständische Unternehmen – in Anlehnung an das Modell „MitarbeiterbeteiligungRLPplus“ des Landes Rheinland-Pfalz –, eine bessere Beratung durch die Kreditinstitute und die Einrichtung von Lehrstühlen zur „Ökonomie der Mitarbeiterbeteiligung“.

576. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe von CDU und CSU stellte ebenfalls im Juni 2007 einen Beschluss über „**Betriebliche Bündnisse für Soziale Kapitalpartnerschaften**“ vor. Darunter werden vertragliche Grundlagen zwischen der Unternehmensführung und den Mitarbeitern verstanden, welche die Formen, Bedingungen und die Höhe der Zuteilung oder des Erwerbs von Kapitalbeteiligungen regeln sollen und darüber hinaus Angaben über eine Verlustbeteiligung, die Informations- und Beteiligungsrechte der Mitarbeiter und den Verkauf oder die Mitnahme bei Kündigungen enthalten (Laumann, 2007). Als Grundprinzipien werden Freiwilligkeit und Entscheidungsfreiheit hervorgehoben, dies betrifft vor allem die Wahlfreiheit bei der Beteiligungsform. Im Hinblick auf die Insolvenzsicherung der Beteiligungen wird ein zusätzlicher gesetzlicher Handlungsbedarf nicht gesehen. Ohnehin stellten gesellschaftsrechtliche Beteiligungen als voll haftendes Eigenkapital ein Risikokapital dar, dessen Absicherung nicht ihrem Charakter entspreche. Der Vorschlag der CDU/CSU plädiert vor dem Hintergrund von Erfahrungen im benachbarten Ausland für ein verbessertes staatliches Anreizsystem. Konkret sollen Beschäftigte bis zu 1 000 Euro jährlich steuerbegünstigt als Kapitalbeteiligung an ihrem Unternehmen erhalten oder erwerben können. Die staatliche Förderung besteht aus zwei Teilen: Für Beschäftigte mit einem Einkommen unterhalb der (Versicherungspflichtgrenze der Gesetzlichen Krankenversicherung) werden Beteiligungen von jährlich bis zu 500 Euro steuer- und sozialabgabenfrei gestellt. Darüber hinaus werden für alle Beschäftigten Kapitalbeteiligungen aus einer Bruttolohnumwandlungen von jährlich ebenfalls bis zu 500 Euro nicht besteuert, solange die Beteiligung im Unternehmen verbleibt, das heißt, die Steuerpflicht tritt erst bei Veräußerung der Kapitalbeteiligung ein.

577. Zur **Einschätzung der Vorschläge** der Regierungsparteien muss zunächst die Rechtfertigung eines Staatseingriffs geprüft werden. Es ist nicht erkennbar, dass Marktversagen vorliegt. Dass eine Mitarbeiterbeteiligung in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern in geringerem Umfang stattfindet, liegt wesentlich an den staatlichen Fördermaßnahmen in jenen Ländern, wie etwa in Frankreich und den Niederlanden. Andererseits gibt es auch in Deutschland Unternehmen, die Mitarbeiterbeteiligungsmodelle eingeführt haben, ohne dass es dazu einer zusätzlichen Initiative des Gesetzgebers bedurft hätte. Steuerliche Vorteile für bestimmte Kapitalanlagen beschädigen die diesbezügliche Entscheidungsneutralität und können zu Fehlallokationen des Kapitals etwa in Form von strukturkonservierenden Effekten bei bestimmten Branchen und damit zu Wohlfahrts-

einbußen führen. Gegen eine freiwillige Mitarbeiterbeteiligung auf betrieblicher Ebene ist nichts einzuwenden, man kann sie im Gegenteil sogar gutheißen, aber die Wirtschaftspolitik braucht sich hier nicht angesprochen zu fühlen.

578. Hinzu kommt, dass die von den Regierungsparteien vorgeschlagenen Modelle nicht überzeugen können.

Beim vorgeschlagenen Deutschlandfonds handelt es sich um einen Fonds, der die eingenommenen Mittel wieder in den Unternehmen anlegt, und zwar maximal in derselben Höhe. Abgesehen von der Komplexität eines solchen Regelwerks und möglichen Renditeeinbußen im Vergleich zu anderen Finanzanlagen verschafft – wie das Eckpunktepapier selbst einräumt – diese Form der Mitarbeiterbeteiligung keine direkte Beteiligung an dem Unternehmen, so dass die gewünschte Identifikation der Beschäftigten mit ihrem Unternehmen und damit die erhofften motivations- und produktivitätssteigernden Wirkungen ausbleiben, zumindest aber stark abgeschwächt werden. Dann aber ist nicht einzusehen, wieso über einen speziellen Fonds mühsam die Funktion des Kapitalmarktes repliziert werden soll. Ebenso abzulehnen ist die zusätzliche steuerliche Förderung einer Mitarbeiterbeteiligung, denn sie wäre angesichts des in Betracht kommenden Personenkreises selektiv, weil zahlreiche Arbeitnehmer a priori ausgeschlossen sind, wie etwa Arbeitnehmer bei Freiberuflern, Beschäftigte des öffentlichen Dienstes etc.. Außerdem stellt sich die Frage, wieso im Ausland beschäftigte Arbeitnehmer des betreffenden inländischen Unternehmens nicht ebenfalls durch dieses Mitarbeiterbeteiligungsmodell begünstigt werden sollen. Schließlich bleibt offen, inwieweit der Deutschlandfonds überschüssige Einlagen im Ausland anlegen darf. Der Name suggeriert, dass dies nicht gestattet ist, eine angesichts global ausgerichteter Finanzmärkte etwas unzeitgemäß anmutende Restriktion.

Die Essenz des Konzepts der CDU/CSU besteht in der steuerlichen Förderung, denn betriebliche Bündnisse der beschriebenen Art können bereits jetzt ohne weiteres Zutun des Gesetzgebers geschlossen werden, und bei den Insolvenzrisiken soll sich der Gesetzgeber gemäß dem Vorschlag der CDU/CSU nicht angesprochen fühlen. Gegen eine zusätzliche steuerliche Förderung von Mitarbeiterbeteiligungen sprechen dieselben Gründe, die bereits beim Deutschlandfonds der SPD vorgetragen wurden.

Schlussfolgerungen

579. Eine Mitarbeiterbeteiligung kann im Einzelfall und auf betrieblicher Ebene eine sinnvolle Einrichtung sein, jedoch kommt es entscheidend auf die Ausgestaltung an, und vor hohen Erwartungen hinsichtlich der angestrebten Ziele muss ausdrücklich gewarnt werden. Welche Form einer Mitarbeiterbeteiligung auch gewählt wird, für die Wirtschaftspolitik besteht **kein Handlungsbedarf**, sondern sie sollte dies den einzelnen Unternehmen und den Tarifvertragsparteien überlassen. Wenn Unternehmen und Arbeitnehmer eine Mitarbeiterbeteiligung als vorteilhaft ansehen, dann führen sie diese von allein ein, dafür sorgt schon der Wettbewerb. Einer gesetzlichen Initiative dafür bedarf es nicht. Noch weniger überzeugend sind diverse Subventionsprogramme, wie sie derzeit von den Regierungsparteien diskutiert werden. Bei der ins Blickfeld genommenen steuerlichen Begünstigung von Mitarbeiterbeteiligungsmodellen ist zu vermuten, dass Arbeitnehmer mit durch-

schnittlichen Verdiensten über die Einkommensteuer letztlich selbst die Steuervergünstigung bezahlen, von den Zusatzlasten der Besteuerung ganz abgesehen.

580. Dieses Verdikt gilt vor allem für Kapitalbeteiligungen. Zunächst muss deutlich vor dem doppelten Risiko für Arbeitnehmer im Insolvenzfall des Arbeit gebenden Unternehmens gewarnt werden, nämlich dem Arbeitsplatzrisiko und dem Verlust der Kapitalbeteiligung. Zwar kann das Verlustrisiko bei bestimmten Formen der Kapitalbeteiligung abgesichert werden – wie etwa durch Bankbürgschaften bei Mitarbeiterdarlehen –, allerdings unter Kosten. Aber die Absicherung eines Eigenkapitals erscheint wenig sinnvoll und widerspräche seinem Charakter. Vor diesem Hintergrund ist erst recht davor zu warnen, eine solche Kapitalbeteiligung als Bestandteil einer Altersvorsorge einzuplanen. Schließlich darf die Gefahr Struktur konservierender Tendenzen bei Unternehmen, bei denen die Beschäftigten einen maßgeblichen Einfluss auf die Geschäftspolitik besitzen, nicht außer Acht gelassen werden.

581. Weniger skeptisch fällt die Einschätzung von Erfolgsbeteiligungsmodellen aus, obschon hier ebenfalls eine Reihe von Einschränkungen nicht klein geschrieben werden darf. Erfolgsbeteiligungsmodelle schließen einen nicht unbeachtlichen Anteil der Arbeitnehmer von vorneherein aus, wie etwa Beschäftigte im öffentlichen Dienst und Freiberufler. Des Weiteren sind sie kaum für (kleinere) Personengesellschaften anwendbar, nicht zuletzt wegen der mit einem Erfolgsbeteiligungsmodell verbundenen Offenlegungspflicht gegenüber der Öffentlichkeit. Zu einer solchen Veröffentlichung der wirtschaftlichen Ergebnisse gegenüber der Allgemeinheit können diese Unternehmen nicht gezwungen werden, woraus sich ergibt, dass Erfolgsbeteiligungsmodelle allein auf freiwilliger Basis implementiert werden dürfen. In erster Linie kommen sie für Kapitalgesellschaften in Betracht und werden dort zum Teil bereits praktiziert.

582. Erfolgsbeteiligungsmodelle müssen einer Reihe von Kriterien genügen, um die in sie gesetzten Erwartungen – eine höhere Motivation der Beschäftigten, eine betriebsnähere Lohnbildung und eine höhere Arbeitsplatzsicherheit – zu erfüllen. Das Postulat der Freiwilligkeit wurde bereits genannt. Die Gewinnermittlung sollte möglichst transparent erfolgen und wenig Gestaltungsspielraum der Unternehmensleitung zulassen, um eine Demotivation der Beschäftigten aufgrund von Manipulationsvorwürfen zu verhindern. Eine Verlustbeteiligung der Arbeitnehmer erscheint höchst problematisch, weil diese häufig kein größeres Einkommen und Vermögen besitzen, um die Verlusttragung abzufedern, und außerdem die erwünschten Motivationswirkungen ausbleiben, wenn die Beschäftigten eine schlechte Ertragslage hauptsächlich dem Management anlasten. Schließlich ist von überbetrieblichen Fonds bei Erfolgsbeteiligungsmodellen ebenso dringend abzuraten, nicht zuletzt weil damit der für die Motivationssteigerung der Belegschaft erforderliche Bezug zum Arbeit gebenden Unternehmen weitgehend verloren geht. Erfolgsbeteiligungsmodelle sind nur auf der betrieblichen Ebene sinnvoll.

Die Einschränkungen, denen Erfolgsbeteiligungsmodelle unterliegen, zu nennen, heißt nicht, ihre möglichen Vorteile zu verkennen. Sie mögen eine betriebsnähere Lohnbildung ermöglichen und damit dazu beitragen, zumindest die Arbeitsplatzsicherheit zu erhöhen. Bei einer zielgerichteten Ausgestaltung können sie zudem die Identifikation der Beschäftigten mit ihrem Unternehmen erhöhen. Nicht außer Acht gelassen werden sollte schließlich ihr Einfluss auf die Tariflohnverhand-

lungen. Angesichts der Unsicherheit bei den Prognosen über die während der Laufzeit des Tarifvertrags zu erwartende wirtschaftliche Entwicklung der betreffenden Branche vermeidet eine Kombination aus moderaten Tariflohnerhöhungen und flexiblen Erfolgsbeteiligungen zum einen Nachschlagsdiskussionen bei wesentlich besserer Wirtschaftsentwicklung als bei den Tariflohnverhandlungen angenommen und erlaubt zudem eine bessere Differenzierung zwischen den einzelnen Betrieben derselben Branche. Die Tarifvertragsparteien haben dies erkannt und diesen Weg begonnen zu beschreiten. Die Tätigkeit der Tarifvertragsparteien kann in der Ausarbeitung von unverbindlichen Erfolgsbeteiligungsmodellen bestehen, deren sich die Unternehmen bedienen können, um den Aufwand bei der Einrichtung solcher Modelle zu verringern. Das Postulat der Freiwilligkeit muss einer tariflichen Vereinbarung nicht entgegenstehen. Der Tarifvertrag könnte für die Unternehmen die Option einräumen, die im Tarifvertrag festgelegte Tariflohnerhöhung anzuwenden oder davon in einem vorgegebenen Umfang nach unten abzuweichen und ergänzend eine Erfolgsbeteiligung zu gewähren, beispielsweise in Form eines prozentual bemessenen Korridors der regulären Monatsentgelte.

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft Partnerschaft in der Wirtschaft (2007) *AGP Mitteilungen*, Newsletter 01-2007, www.agpev.de.
- Bamberg, G. (2007) *Kann eine gewinnabhängige Entlohnung sowohl für die Unternehmung wie für die Arbeitnehmer vorteilhaft sein?*, Beitrag für das 37. Wirtschaftswissenschaftliche Seminar Ottobeuren, Manuskript.
- Bellmann, L. und U. Leber (2007) *Geringe Verbreitung, aber hohe Intensität*, IAB-Kurzbericht Nr. 13 vom 2.8.2007, Nürnberg.
- Blos, K., M. Feil, H. Rudolph, U. Walwei und J. Wiemers (2007) *Förderung Existenz sichernder Beschäftigung im Niedriglohnbereich Schätzung von Angebots-, Verteilungs- und fiskalischen Effekten des SMWA-Vorschlags*, IAB Forschungsbericht Nr. 7/2007.
- Borjas, G. J. (1996) *Labor Economics*, McGraw-Hill, Boston.
- Bundesagentur für Arbeit (2007a) *Grundsicherung für Arbeitsuchende: Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen*, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2007b) *Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit*, Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2006) *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Langfassung, 20. Dezember 2006, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007) *Mindestlöhne*, Newsletter vom 20.06.2007, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2007) *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*, Monatsbericht Juni, Berlin.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (2007) *Mitarbeiterbeteiligung. Strategie für eine partnerschaftliche Unternehmenskultur*, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006) *Mitarbeiterbeteiligung und bürokratische Hemmnisse. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen*, Drucksache 16/2424 vom 21.8.2006, Berlin.

- Fitzenberger, B., W. Franz und O. Bode (2007) *The Phillips Curve and NAIRU Revisited: New Estimates for Germany*, ZEW-Discussion Paper (erscheint demnächst).
- Fuchs, J. und B. Weber (2005) *Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbsspersonenzpotenzials für Westdeutschland (incl. Berlin-West)*, IAB-Forschungsbericht 15, Nürnberg.
- Graf, T. (2007) *Bedarfsgemeinschaften 2005 und 2006: Die Hälfte war zwei Jahre lang durchgehend bedürftig*, IAB-Kurzbericht 17/2007.
- Hofmann, H. und C. Holzner (2002) *Mitarbeiterbeteiligung – ein internationaler Vergleich*, ifo Schnelldienst 12/2005, 7 - 13.
- Hohendanner, C. (2007) *Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben*. IAB-Discussion Paper 8/2007, Nürnberg.
- Hohendanner, C., M. Promberger und L. Bellmann (2007) *Ein-Euro-Jobs in deutschen Betrieben: Mehr als „alter Wein in neuen Schläuchen“?* Erscheint in Sozialer Fortschritt.
- Hübler, O. (1991) *Gewinnbeteiligung und Lohnentwicklung – Eine Längsschnittuntersuchung für die Bundesrepublik Deutschland (1984 - 1987)*, in: U. Rendtel und G. Wagner (Hrsg.), *Lebenslagen im Wandel: Zur Einkommensdynamik in Deutschland seit 1984*, Frankfurt/Main (Campus), 273 - 296.
- Hübler, O. (1993) *Productivity, Earnings, and Profit Sharing – An Econometric Analysis of Alternative Models*, *Empirical Economics* 18 (2), 357 - 380.
- Hübler, O. (1995) *Produktivitätssteigerung durch Mitarbeiterbeteiligung*, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 28 (2), 214 - 223.
- Hujer, R., S. Thomsen (2006) *Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland*, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 3 und 4/2006, 329 - 346.
- Janik, F., G. Fischer, J. Wahse, V. Dahms, M. Frei, A. Riedmann (2007) *Standortbedingungen und Beschäftigung in den Regionen West- und Ostdeutschland, Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2006*, IAB-Forschungsbericht, 5/2007.
- Katz, L. F. and D. H. Autor (1999) *Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality*, in: O. Ashenfelter and D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A, North-Holland, 1463 - 1555.
- Kraft, K. (1992) *Profit-Sharing and Employment*, *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 43, 349 - 363.
- Kettner, A. (2007) *Fachkräftemangel? Eine Analyse der Stellenbesetzungszeiten nach Branchen*, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg (Hrsg.), *Fachkräftebedarf der Wirtschaft. Materialsammlung A: Einordnung der aktuellen Situation*, Nürnberg.
- Kettner, A. und E. Spitznagel (2007) *Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot: Kräftige Konjunktur stärkt die Arbeitsnachfrage*, IAB-Kurzbericht Nr. 11 vom 23.5.2007, Nürnberg.
- Laumann, K.-J. (2007) *Soziale Kapitalpartnerschaften: Eine Initiative für mehr Einkommensgerechtigkeit und partnerschaftliche Unternehmenskultur*, ifo Schnelldienst 16/2007, 3 - 5.
- Lueb, T. (1999) *Die Implementierung einer Share Economy zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit in Deutschland*, Frankfurt/Main (Lang).
- Meade, J. E. (1986) *Different Forms of Share Economy*, London (Public Policy Centre).
- Möller, I. (2000) *Produktivitätswirkung von Mitarbeiterbeteiligung*, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33 (4), 565 - 582.
- OECD (2005, 2006, 2007) *Education at a Glance*, Paris.
- Planas, C. und A. Rossi (2004) *Program GAP: Technical Description and User-Manual*, Europäische Kommission, Joint Research Centre, mimeo.
- Ragnitz, J. (2006) *Investivlöhne – ein Instrument, aber kein Ziel!*, *Wirtschaftsdienst*, 86 (2), 88 - 92.

- Schaes, C. (1996) *Lohnform und Arbeitslosigkeit. Beschäftigungseffekte einer Gewinn- und Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern*, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln (Hrsg.), Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik 103, Köln (Institut für Wirtschaftspolitik).
- Scholz, O. (2007) *Der Deutschlandfonds für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – ein zusätzliches Angebot zur Mitarbeiterbeteiligung. Unbürokratisch und insolvenz sicher*, ifo Schnelldienst 16/2007, 6 - 8.
- Sinn, H.-W. (1993) *Eine neue Tarifpolitik*, Center for Economic Studies, CES Working Paper Series, Working Paper, 51, München.
- Vanek, J. (1965) *Workers' Profit Participation, Unemployment and the Keynesian Equilibrium*, Weltwirtschaftliches Archiv 94, 206 - 214.
- Wahrenburg, M. und M. Weldi (2007) *Return on Investment in Higher Education – Evidence for Different Subjects, Degrees and Gender in Germany*, mimeo.
- Weitzman, M. L. (1984) *The Share Economy. Conquering Stagflation*, Cambridge MA (Harvard University Press).
- Wolf, E. und T. Zwick (2002) *Produktivitätswirkung von Mitarbeiterbeteiligung: Der Einfluss von unbeobachteter Heterogenität*, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 35 (1), 123 - 132.