

Drittes Kapitel

Arbeitsmarkt: Den Reformkurs fortsetzen

- I. Die Lage im Jahr 2005: Umfassende Belegung steht weiterhin aus
- II. Charakteristika der Arbeitslosigkeit in Deutschland
- III. Ursachen der Arbeitslosigkeit
- IV. Wege zu mehr Beschäftigung
- V. Was zu tun ist – ein beschäftigungspolitisches Pflichtenheft
- VI. Eine andere Meinung

Das Wichtigste in Kürze

Die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt blieb in diesem Jahr weiterhin prekär. Die Beschäftigung nahm vor allem wegen der größeren Zahl an geringfügig Beschäftigten, der arbeitsmarktpolitischen Förderung der Selbständigkeit und der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten geringfügig um 0,1 vH zu. Der anhaltende Rückgang der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist besonders Besorgnis erregend.

Die Entwicklung der registrierten Arbeitslosigkeit stand ganz im Zeichen der Einführung des Arbeitslosengelds II. Sie stieg gegenüber dem Vorjahr um rund 508 000 Personen auf 4,89 Millionen registrierte Arbeitslose. Dieser Anstieg ist jedoch zu einem erheblichen Teil auf die erstmalige Erfassung vorher nicht als arbeitslos registrierter erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger zurückzuführen und zeigt insofern vor allem, dass das Ausmaß der Unterbeschäftigung bisher nur unvollständig erfasst wurde.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde zurückgeführt, so dass die Zahl der verdeckt Arbeitslosen weiter abnahm. Die Bundesagentur für Arbeit befindet sich in einem schwierigen Umstrukturierungsprozess, bis zur vollständigen Implementierung der Hartz-Reformen wird noch einige Zeit vergehen. Diese Anlaufschwierigkeiten sind angesichts des Umfangs der zuletzt angestoßenen Reformen wenig überraschend. Vor übereilten Reformen der Reform muss daher gewarnt werden.

Die für den deutschen Arbeitsmarkt charakteristische Verfestigung der Arbeitslosigkeit hat viele Ursachen. Eine zentrale Rolle kommt jedoch dem institutionellen Regelwerk zu: Fehlanreize im System der Lohnersatzleistungen, ein System der Lohnfindung, das die Belange der Arbeitslosen nicht ausreichend beachtet, die hohe Belastung mit Steuern und Abgaben, ein zu rigides Arbeitsrecht – diese Faktoren trugen dazu bei, dass sich die Arbeitslosigkeit in der Vergangenheit verfestigte anstatt sich in wirtschaftlich guten Zeiten markant zurückzubilden. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist hierzulande erschreckend hoch.

Mit Reformen, welche dieses institutionelle Regelwerk unangetastet lassen, kuriert man letztlich nur die Symptome der Probleme am Arbeitsmarkt, nicht aber die entscheidenden Ursachen. Dies zeigen die Erfahrungen anderer Länder, denen der Abbau einer persistent hohen Arbeitslosigkeit bereits gelungen ist: Erforderlich ist ein Paket von Maßnahmen, das die zentralen institutionellen Stellschrauben des Arbeitsmarktes mit einbezieht.

Die Politik hat eine Reihe richtiger und wichtiger Reformen auf den Weg gebracht. Diesen Kurs gilt es zu halten. Der Sachverständigenrat stellt für die neue Legislaturperiode das folgende Pflichtenheft für den Arbeitsmarkt zur Diskussion:

- Weiterentwicklung des Systems der Lohnersatzleistungen: Schaffung stärkerer Anreize für eine rasche Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt mit Hilfe eines mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit abgesenkten Niveaus des Arbeitslosengelds sowie durch eine Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten, welche eine Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt fördert; Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II bei gleichzeitiger Absenkung der

Leistungen für nicht arbeitende, aber arbeitsfähige Arbeitnehmer, falls sich die bisherigen Bestimmungen als unzureichend erweisen.

- Reform des Lohnfindungsprozesses: Fortführung des beschäftigungsfreundlichen Kurses der Tariflohnpolitik der letzten Jahre, Flexibilisierung des Arbeitsrechts mit Hilfe einer Neufassung des Günstigkeitsprinzips, Verkürzung der Nachwirkung von Tarifverträgen, wirksame Öffnungsklauseln für Tarifverträge sowie eine weitere Lockerung des Kündigungsschutzes.
- Begrenzung der Arbeitsmarktpolitik: unverzügliche Einstellung von untauglichen Maßnahmen, beschleunigte Durchführung wissenschaftlicher Evaluationen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Reform der Regelungen bezüglich der Förderung der Selbstständigkeit, der Personal-Service-Agenturen und der Mini-Jobs, keine Mindestlöhne oder flächendeckende Kombilöhne.
- Reform des Steuer- und Abgabensystems: Senkung der Unternehmenssteuerbelastung, Verringerung des Abgabenkeils durch eine Entlastung der Beitragszahler von der Finanzierung versicherungsfremder Aufgaben.

I. Die Lage im Jahr 2005: Umfassende Belegung steht weiterhin aus

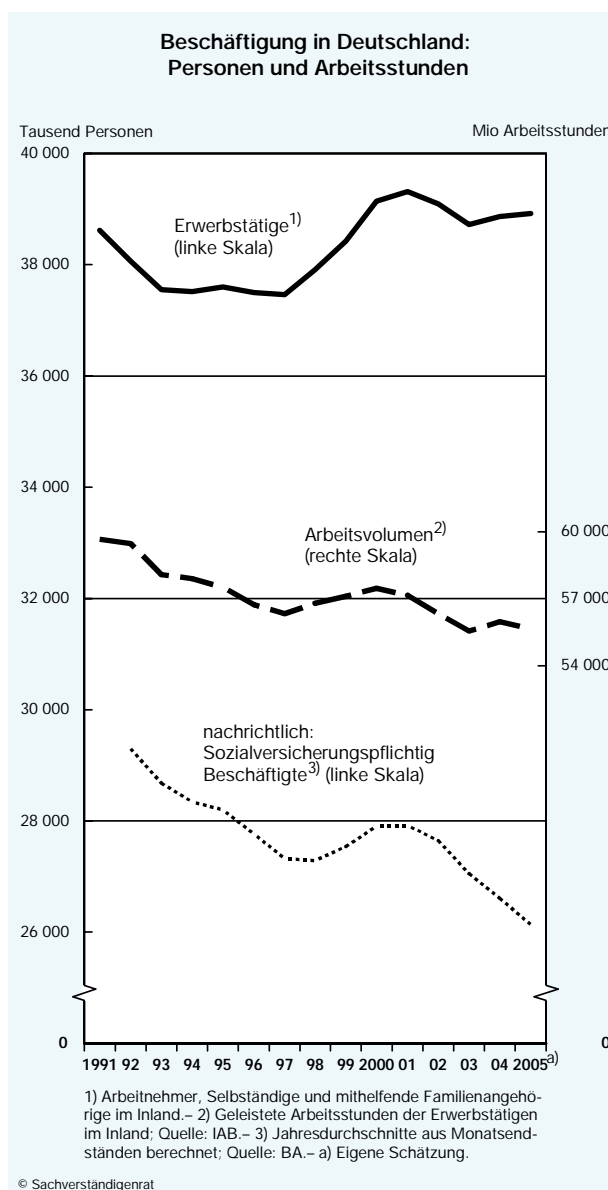
1. Beschäftigungsbelegung nur an den Rändern

163. Eine spürbare und umfassende Belegung auf dem Arbeitsmarkt fand auch in diesem Jahr, das ganz im Zeichen der Hartz IV-Reformen und damit der Einführung des Arbeitslosengelds II stand, nicht statt. Nach einem Anstieg um 0,4 vH im Jahr 2004 nahm die Zahl der **Erwerbstätigen** im laufenden Jahr um 0,1 vH auf 38,92 Millionen Personen zu (Tabelle 14, Schaubild 22). Der Anstieg blieb jedoch insgesamt zu verhalten und hing zudem wesentlich von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ab, als dass daraus bereits das Eintreten einer Trendwende abzulesen wäre.

Die einzelnen **Komponenten der Erwerbstätigkeit** entwickelten sich im Jahr 2005 sehr unterschiedlich: Die Zahl der Selbständigen nahm, wie in den Jahren zuvor, stark um rund 159 000 Personen oder 3,8 vH nach 3,6 vH im Jahr 2004 zu. Bereits seit der deutschen Vereinigung entwickelte sich die Zahl der Selbständigen dynamischer als die gesamte Erwerbstätigkeit – zwischen den Jahren 1993 und 2005 betrug die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Selbständigen 1,6 vH gegenüber 0,2 vH bei den Erwerbstätigen. Doch die besonders ausgeprägten Zuwächse seit dem Jahr 2003 sind auf die intensiviertere arbeitsmarktpolitische Förderung der Selbständigkeit in der Form von Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschüssen („Ich-AGs“) zurückzuführen (Ziffer ...). Im Gegensatz zum Vorjahr kam es im laufenden Jahr zu einem Rückgang der Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer um 0,4 vH. Erneut signifikant war die Abnahme der Zahl der **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** um 395 000 Personen oder 1,5 vH auf etwa 26,17 Millionen Personen. Gegenüber dem Vorjahr zeigte sich insgesamt eine leichte Verlangsamung dieser Entwicklung, allerdings war sie in Ost und West sehr unterschiedlich ausgeprägt. In Ostdeutschland fiel die prozentuale Verringerung deutlich höher aus als in Westdeutschland und war zudem höher als im Vorjahr, während es in Westdeutschland zu einer

Verlangsamung des Rückgangs kam. Im Gegensatz hierzu nahm die Zahl der **ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten** um rund 42 000 Personen oder um etwa 0,9 vH auf 4,78 Millionen Personen zu. Im Vergleich zu der kräftigen Zunahme der Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten um 9,8 vH im Jahr 2004 hat sich hier allerdings der starke Zuwachs verlangsamt. Dies dürfte nicht zuletzt auf die Einführung des Arbeitslosengelds II zurückzuführen sein, durch die sich die Anrechnungsbestimmungen bei Hinzuverdiensten für die früheren Bezieher von Arbeitslosenhilfe gerade im Bereich geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse verschlechtert haben. Zusätzlich wurde im Laufe des Jahres die Zahl der Arbeitsgelegenheiten stark ausgeweitet und belief sich im Jahresmittel auf rund 200 000 geförderte Tätigkeiten (Ziffer).

Schaubild 22



164. Die Zunahme der geringfügigen Beschäftigung ist Teil eines Wandels der Beschäftigungsformen, der seit Jahren auf dem deutschen Arbeitsmarkt stattfindet; zu beobachten ist eine Erosion der Normalarbeitsverhältnisse zugunsten atypischer Beschäftigungsformen wie beispielsweise ge-

ringfügige, befristete oder in Leiharbeit angesiedelte Beschäftigungsverhältnisse (JG 2004 Kasten 12 und 13; JG 2003 Kasten 6). Neben den Chancen und Risiken, die sich für den Einzelnen aus diesem Wandel der Beschäftigungsformen ergeben, ist aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive vor allem die Schmälerung der Einnahmehasis der Systeme der Sozialen Sicherung, die sich aus diesem Wandel ergeben kann, ein besonderes Problem. Allerdings muss hierbei berücksichtigt werden, dass die für die Einnahmehasis der Systeme der Sozialen Sicherung entscheidende Größe zwar die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland ist, aber einige der atypischen Beschäftigungsformen sozialversicherungspflichtig sind und damit zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gehören. Obwohl die Zeitreihe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mehrere Brüche aufweist und die genauere Betrachtung eines längeren Zeitraums zwar wünschenswert, aber aufgrund von Veränderungen, wie der Zuordnung Berlins zu den neuen Bundesländern seit dem Jahr 1996, nicht möglich ist, kann man eine problematische Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen in Deutschland erkennen. Zwischen den Jahren 1997 und 2005 betrug die durchschnittliche jährliche Zuwachsrates der Anzahl der Arbeitnehmer 0,1 vH. Im selben Zeitraum ging die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von rund 0,6 vH zurück. Eine Betrachtung der beiden Gebietsstände zeigt zudem, dass in Westdeutschland im selben Zeitraum der durchschnittliche jährliche Rückgang der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bei unter 0,2 vH lag, während er in den neuen Bundesländern (mit Berlin) beinahe 2,4 vH betrug.

165. Das geleistete **Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen** ging im laufenden Jahr um 0,6 vH zurück. Die leichte Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen reichte nicht aus, um den negativen Effekt der kalenderbedingt geringeren Zahl an Arbeitstagen und der Verringerung bei der täglichen Arbeitszeit zu neutralisieren.

Das bisher über mehrere Jahre hinweg deutlich rückläufige Angebot an gemeldeten **offenen Stellen** stieg dagegen auf 405 000 Stellen und lag damit im Jahresmittel um rund 119 000 Stellen über dem des Vorjahres (Tabelle 14). Zum Teil beruhte dieser Anstieg allerdings auf neuen Angeboten für Arbeitsgelegenheiten. Im Jahresmittel waren rund ein Drittel der gemeldeten Stellen so genannte geförderte Stellen, das heißt Stellen für Arbeitsgelegenheiten, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Beschäftigungsschaffende Infrastrukturmaßnahmen und Personal-Service-Agenturen. Die Angebote ungeförderter Stellen haben im Jahresmittel gegenüber dem Jahr 2004 ebenfalls zugenommen.

166. Die Zahl der Erwerbspersonen nahm um 85 000 Personen zu. Dabei war der Zuwachs zu gut einem Viertel auf eine höhere Anzahl an Erwerbstätigen und zu etwa drei Viertel auf den Anstieg der Anzahl der Erwerbslosen zurückzuführen. Das **Erwerbspersonenpotential**, das sich als Summe aus Erwerbspersonen und Stiller Reserve im engeren Sinn ergibt, erhöhte sich nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, im laufenden Jahr um 117 000 Personen gegenüber dem Vorjahr. Die Entwicklung verlief – wie schon seit einer Reihe von Jahren – in Westdeutschland günstiger als in Ostdeutschland: Während im Westen die zunehmende Erwerbsneigung und ein positiver Wanderungs- und Pendlersaldo den demographiebedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotentials mehr als ausgleichen konnten, wirkten in Ostdeutschland beide Faktoren potentialmindernd.

Tabelle 14

Der Arbeitsmarkt in Deutschland¹⁾

	2002	2003	2004	2005 ²⁾	2002	2003	2004	2005 ²⁾
	Personen							
	Tausend				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Tausend			
Erwerbspersonen ³⁾⁴⁾	42 223	42 335	42 713	42 798	114	112	376	85
Erwerbslose ⁵⁾	3 229	3 703	3 931	3 992	329	474	228	61
Pendlersaldo ⁶⁾	102	90	86	111	-5	-12	-4	25
Erwerbstätige ⁷⁾	39 096	38 722	38 868	38 917	-220	-374	146	49
Selbständige	4 003	4 072	4 218	4 377	20	69	146	159
Arbeitnehmer	35 093	34 650	34 650	34 540	-240	-443	0	-110
Erwerbspersonenpotential ⁸⁾	44 318	44 378	44 440	44 557	44	60	62	117
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ⁹⁾	27 629	27 007	26 561	26 166	-272	-622	-446	-395
Geringfügig entlohnte Beschäftigte insgesamt ⁹⁾	6 391	6 573	.	.	.	182
davon:								
Ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte ..	4 152	4 319	4 742	4 784	27	167	423	42
Im Nebenjob geringfügig entlohnte Beschäftigte	1 649	1 789	.	.	.	140
Registrierte Arbeitslose ⁹⁾¹⁰⁾¹¹⁾	4 061	4 377	4 382	4 890	208	316	5	508
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	2 498	2 753	2 783	3 269	177	255	30	486
in den neuen Bundesländern und Berlin	1 563	1 624	1 599	1 621	31	61	-25	22
Verdeckt Arbeitslose ¹²⁾	1 773	1 524	1 405	1 236	-14	-249	-119	-169
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	1 067	968	912	800	43	-99	-56	-112
in den neuen Bundesländern und Berlin	706	555	493	436	-57	-151	-62	-57
Gemeldete offene Stellen ⁹⁾¹³⁾	452	355	286	405	-55	-97	-69	119
	Quoten (vH)							
Arbeitslosenquote ⁹⁾¹⁴⁾	9,8	10,5	10,5	11,8	X			
Quote der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit ¹⁵⁾	13,4	13,5	13,2	14,0				
ILO-Erwerbslosenquote ¹⁶⁾	7,6	8,7	9,2	9,3				

1) Jahresdurchschnitte. - 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. Erläuterungen siehe Tabelle ■, Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit, Seite ■, Fußnote 6. - 11) Die von der Bundesagentur für Arbeit im Hinblick auf die Optionskommunen veröffentlichten Korrekturwerte der Arbeitslosenzahlen für die Monate Januar bis August 2005 wurden bei der Prognose entsprechend berücksichtigt. - 12) Erläuterungen siehe Tabelle ■, Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit, Seite ■. - 13) Für eine Beschäftigung von voraussichtlich mehr als sieben Kalendertagen. - 14) Anteil der registrierten Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen (abhängige zivile Erwerbspersonen, Selbständige, mithelfende Familienangehörige). - 15) Registrierte (offene) und verdeckt Arbeitslose in vH der Erwerbstätigen (Inländerkonzept) abzüglich der Differenz zwischen den registrierten Arbeitslosen und den Erwerbslosen (ILO-Definition) plus offen und verdeckt Arbeitslose abzüglich subventioniert Beschäftigte (Inländerkonzept). - 16) Erwerbslose in vH der Erwerbspersonen; Abgrenzung der Erwerbslosen gemäß Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Durch die Neueinführung der monatlichen Telefonbefragung „Arbeitsmarkt in Deutschland“ (ab Januar 2005), ist ein Vergleich mit den Vorjahren nur bedingt möglich.

2. Berufsausbildungsstellenmarkt: Lage unverändert prekär

167. Die Lage auf dem Berufsausbildungsstellenmarkt, soweit er bei der Bundesagentur erfasst wird, war wie im Vorjahr angespannt. Zwar nahm die Anzahl der Ausbildungsplatzsuchenden nur leicht um 0,6 vH zu, dem stand jedoch ein starker Rückgang von 9,3 vH bei den verfügbaren Ausbildungsstellen gegenüber (Tabelle 15). Am 30. September 2005, dem Ende des Berufsberatungsjahres 2004/2005, standen rund 40 900 noch nicht vermittelten Bewerbern 12 600 noch unbesetzte Ausbildungsstellen gegenüber. Damit betrug am Ende des Berufsberatungsjahres der **Bewerberüberhang** 28 300 Personen. Gegenüber dem Berufsberatungsjahr 2003/2004 bedeutet dies einen Rückgang um 2 400 Personen und entsprach damit bezogen auf die Zahl aller registrierten Bewerber einer Quote von 3,8 vH. Die genannten Zahlen sind vorläufig. Ein Bewerberüberhang war wie in den Vorjahren in beiden Teilen Deutschlands zu beobachten. Allerdings kam es gegenüber dem Vorjahr zu einem Anstieg des Bewerberüberhangs in Westdeutschland, während in Ostdeutschland ein Rückgang zu verzeichnen war.

168. Angesichts der bereits damals schon angespannten Lage auf dem Berufsausbildungsstellenmarkt und eines sich abzeichnenden Bewerberüberhangs schlossen im Juni 2004 die Bundesregierung und die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft einen auf drei Jahre befristeten **Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs**, wodurch eine im Gesetzgebungsverfahren befindliche Ausbildungsplatzabgabe abgewendet wurde (JG 2004 Ziffer 249). Dieser Pakt trug dazu bei, dass es im vergangenen Jahr gelang, den Bewerberüberhang, der am Ende des Berufsberatungsjahres 2003/2004 vorhanden war, nachträglich – das heißt im vierten Quartal 2004 – noch deutlich zu reduzieren. Im gerade abgelaufenen Berufsberatungsjahr kam es trotz dieses Pakts nur zu einer leichten Reduktion des Bewerberüberhangs gegenüber dem Vorjahr; allerdings waren die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Berufsberatungsjahr 2004/2005 noch schwieriger. Basierend auf den Erfahrungen aus dem Jahr 2004 mag es gleichwohl im vierten Quartal 2005 noch gelingen, den Bewerberüberhang nachträglich weiter zu reduzieren.

3. Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik im Zeichen von Hartz IV

Aktuelle Entwicklung der Arbeitslosigkeit: Ist der Höhepunkt erreicht?

169. Das Jahr 2005 begann mit einem neuen Negativrekord bei den Arbeitslosenzahlen. Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Rahmen des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz IV“) und die damit einhergehende Neufassung vieler erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger als registrierte Arbeitslose stieg bereits im Januar die registrierte Arbeitslosigkeit erstmals in der Nachkriegsgeschichte über die Marke von 5 Millionen Personen. Trotz eines spürbaren Rückgangs im weiteren Jahresverlauf waren im Mittel des laufenden Jahres 4,89 Millionen Personen als arbeitslos registriert, dies bedeutet einen Anstieg um rund 508 000 Personen gegenüber dem Vorjahr (Schaubild 23). Berücksichtigt man indes, dass sich der auf Hartz IV zurückzuführende Effekt im Jahresmittel auf bis zu 300 000 Personen belief, so wird offensichtlich, dass das Überschreiten der sicherlich alarmierenden Grenze von 5 Millionen registrierten Arbeitslosen vor allem die bisherige systematische Untererfassung des Umfangs der Arbeitslosigkeit korrigiert hat, nicht aber eine erneute gravierende Verschärfung einer ohnehin schon desolaten Arbeitsmarktlage markiert.

Tabelle 15

Berufsausbildungsstellenmarkt in Deutschland

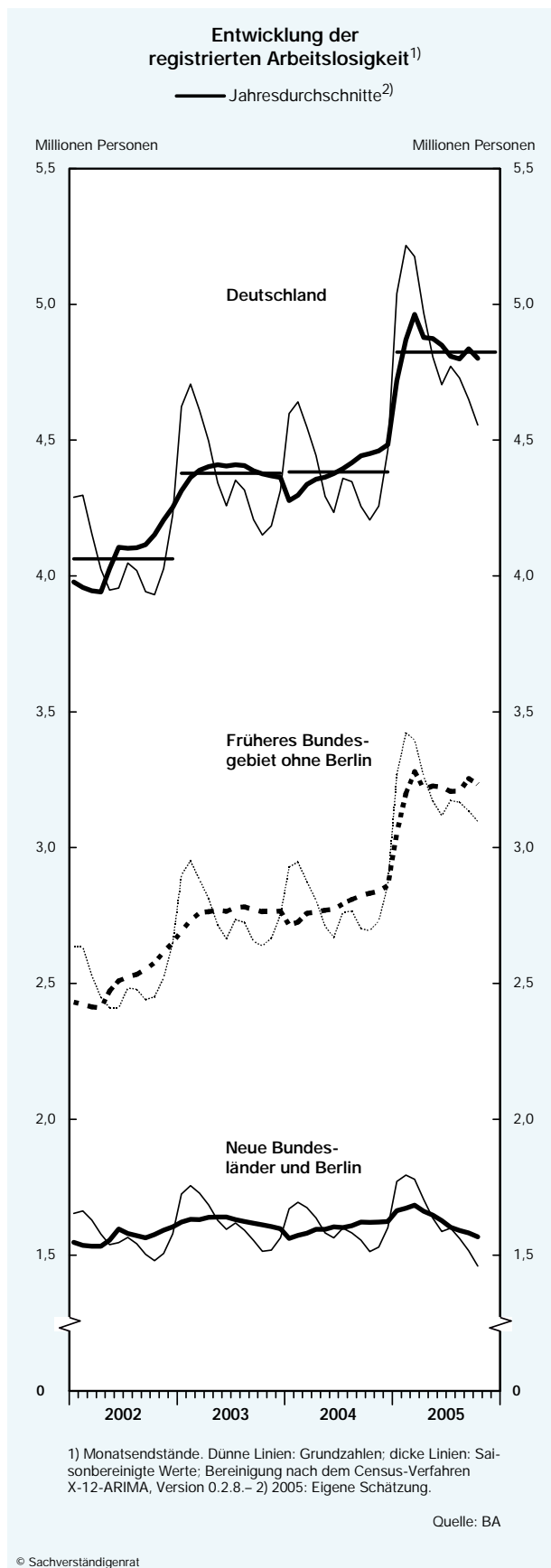
		1992/93	1994/95	1996/97	1998/99	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04 ¹⁾	2004/05 ¹⁾²⁾
		Früheres Bundesgebiet								
		Im Berichtszeitraum (Oktober bis September)								
Bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldete Berufsausbildungsstellen ..	Personen	667 238	512 811	476 379	480 482	497 275	465 051	427 287	407 351	371 122
	vH ³⁾	-7,6	-8,7	-2,8	3,6	1,9	-6,5	-8,1	-4,7	-8,9
Bewerber	Personen	424 142	478 383	546 390	552 602	509 012	491 237	501 956	522 608	537 805
	vH ³⁾	5,1	5,1	7,5	0,0	-4,2	-3,5	2,2	4,1	2,9
		Am Ende des Berichtszeitraums (September)								
Unbesetzte Berufsausbildungsstellen	Personen	83 655	43 231	25 217	22 657	23 618	17 123	13 994	12 533	11 786
Noch nicht vermittelte Bewerber	Personen	14 841	19 396	32 190	18 517	11 962	13 180	22 267	29 319	29 746
Stellenüberhang	Personen	68 814	23 835	-	4 140	11 656	3 943	-	-	-
Bewerberüberhang	Personen	-	-	6 973	-	-	-	8 273	16 786	17 960
		Neue Bundesländer⁴⁾								
		Im Berichtszeitraum (Oktober bis September)								
Bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldete Berufsausbildungsstellen ..	Personen	105 479	120 129	131 036	148 769	133 773	121 093	119 373	112 548	100 355
	vH ³⁾	-3,3	-1,6	10,1	6,0	-2,8	-9,5	-1,4	-5,7	-10,8
davon:										
betrieblich besetzbar ⁵⁾	Personen	92 279	99 072	98 162	93 886	87 342	76 619	72 416	69 002	64 167
	vH ³⁾	4,3	4,4	3,9	1,5	-7,5	-12,3	-5,5	-4,7	-7,0
in über-/außerbetrieblichen Einrichtungen ⁶⁾	Personen	13 200	21 057	32 874	54 883	46 431	44 474	46 957	43 546	36 188
Bewerber	Personen	145 580	191 692	226 028	250 046	228 785	220 156	217 615	212 874	202 472
	vH ³⁾	5,2	12,0	8,3	2,6	-4,3	-3,8	-1,2	-2,2	-4,9
		Am Ende des Berichtszeitraums (September)								
Unbesetzte Berufsausbildungsstellen	Personen	2 082	983	647	782	917	882	846	845	850
Noch nicht vermittelte Bewerber	Personen	2 918	5 566	15 231	10 848	8 500	10 203	12 748	14 742	11 154
Stellenüberhang	Personen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bewerberüberhang	Personen	836	4 583	14 584	10 066	7 583	9 321	11 902	13 897	10 304

1) Bedingt durch ein verändertes Auswertungsverfahren ab Berufsberatungsjahr 2003/2004 sind geringfügige Abweichungen gegenüber den bisherigen Veröffentlichungen möglich. - 2) Vorläufige Daten: Revision wegen technischer Probleme in der Arbeitsagentur Wiesbaden notwendig. - 3) Veränderung gegenüber dem Vorjahreszeitraum. - 4) Bis 1996/97 einschließlich Berlin-Ost; ab 1997/98 einschließlich Berlin insgesamt. - 5) Durch die unterschiedliche Behandlung der außerbetrieblichen Ausbildungsstellen für Rehabilitanden ist der Vergleich des Berichtszeitraums 2000/2001 mit dem Vorjahr eingeschränkt. - 6) Gemäß § 241 (2) SGB III (vorher § 40c AFG) einschließlich Berufsausbildungsstellen für Rehabilitanden ab 2001/2002, Gemeinschaftsinitiativen Ost (1993 bis 1995), Lehrstelleninitiativen (1996 bis 1998), Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (1999 bis 2003) und Ausbildungsplatzprogramm (ab 1999).

Quelle: BA

Das In-Kraft-Treten der Hartz IV-Gesetze bedeutet, dass im Hinblick auf die Zahl der registrierten Arbeitslosen sowohl erhöhende als auch mindernde Faktoren vorhanden sind (JG 2004 Ziffer 247). Zu den die Arbeitslosigkeit erhöhenden Faktoren zählt, dass arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger, die nun Arbeitslosengeld II beziehen, in größerem Maße als arbeitslos erfasst werden. Laut Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, handelt es sich hier-

Schaubild 23



bei um rund 400 000 Personen. Des Weiteren müssen ab diesem Jahr erwerbsfähige Angehörige von vormaligen Arbeitslosenhilfebeziehern mit dazu beitragen, die Hilfsbedürftigkeit der Be-

darfsgemeinschaft zu mindern oder zu beenden, weshalb diese als Arbeitslose registriert werden, wenn ihnen Arbeit zugemutet werden kann. Entlastend wirkt hingegen, dass vormalige Arbeitslosenhilfebezieher ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld II, die ihre Arbeitslosmeldung nicht mehr erneuern, nicht mehr als arbeitslos registriert werden. Das IAB schätzt, dass es sich hierbei im Jahresmittel um 80 000 Personen handelt. Darüber hinaus sollten die bessere Betreuung von Arbeitslosen und der Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, wie zum Beispiel die Arbeitsgelegenheiten, zu einer Reduktion der registrierten Arbeitslosen führen. Diese verschiedenen Faktoren unterscheiden sich nicht nur in ihrer Wirkung auf die registrierte Arbeitslosigkeit, sondern auch in der Größenordnung und dem Zeitpunkt ihres Einflusses. Vor allem die die Arbeitslosigkeit mindernden Faktoren machten sich erst im Laufe dieses Jahres bemerkbar. Bei Berücksichtigung dieser Aspekte ergibt sich dann zusammen genommen im Jahresdurchschnitt der genannte Effekt von bis zu 300 000 Personen.

Verglichen mit den Prognosen über die Auswirkungen der Einführung des Arbeitslosengelds II überwogen im Ergebnis die belastenden Faktoren. Insbesondere ins Gewicht fällt dabei, dass die Zahl der Anspruchsberechtigten deutlich unterschätzt wurde: Ging man im Herbst des Jahres 2004 noch von 2,86 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit 5,97 Millionen Haushaltsmitgliedern, darunter 3,44 Millionen erwerbsfähigen Personen, aus, so belief sich stattdessen im Januar 2005 die Zahl der Bedarfsgemeinschaften auf 3,33 Millionen, in denen 6,12 Millionen Haushaltsmitglieder lebten, von denen 4,50 Millionen als erwerbsfähig eingestuft wurden. Eine der Ursachen für die höhere Anzahl an Bedarfsgemeinschaften war die gezielte Bildung eigener Bedarfsgemeinschaften durch erwachsene hilfsbedürftige Mitglieder eines Haushalts insbesondere erwachsene hilfsbedürftige Kinder. Diese deutliche Unterschätzung ging mit erheblichen Mehrbelastungen insbesondere des Bundeshaushaltes einher (Exkurs Finanzpolitik).

Die **Arbeitslosenquote** erhöhte sich gegenüber dem Jahr 2004 deutlich um 1,3 Prozentpunkte auf 11,8 vH. Dass der Anstieg in Westdeutschland mit einer Zunahme von 8,5 vH im Jahr 2004 auf 9,8 vH im laufenden Jahr stärker ausfiel als in Ostdeutschland (von 18,4 vH auf 18,8 vH), dürfte seine Ursache insbesondere in dem größeren Anteil an erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher im früheren Bundesgebiet haben.

170. Seit Jahresbeginn erhebt das Statistische Bundesamt im Rahmen seiner Telefonerhebung „Arbeitsmarkt in Deutschland“ monatlich die Zahl der Erwerbslosen und der Erwerbstätigen nach dem Labour-Force-Konzept der International Labour Organization (ILO). Das Erwerbslosenkonzent erfasst die Personen als erwerbslos, die nicht beschäftigt sind, aber aktiv nach Arbeit suchen und dem Arbeitsmarkt kurzfristig zur Verfügung stehen, und ist unabhängig von Änderungen in den Abgrenzungen der nationalen Arbeitsmarktstatistiken. Gerade angesichts der skizzierten Brüche in der Arbeitslosenstatistik stellt es eine wertvolle Ergänzung zur Beschreibung der Lage auf dem Arbeitsmarkt dar (JG 2004 Kasten 15). Im laufenden Jahr lag die Zahl der Erwerbslosen bei rund 3,99 Millionen Personen und damit um rund 900 000 Personen niedriger als die registrierte Arbeitslosigkeit. Dies entspricht einer Erwerbslosenquote – gemessen als Anteil der Erwerbslosen an allen Erwerbspersonen – von 9,3 vH.

Obwohl die ILO-Erwerbslosenstatistik und ebenso die Statistik der registrierten Arbeitslosen den Anspruch haben, die Unterbeschäftigung in Deutschland problemadäquat abzubilden, gibt es doch erhebliche Unterschiede zwischen den beiden Konzepten (JG 2004 Kasten 15). Generell ist nur eine Teilgruppe sowohl erwerbslos als auch registriert arbeitslos. Aus den Erhebungen der ILO-Erwerbslosenstatistik wird ersichtlich, dass rund die Hälfte der gemeldeten Arbeitslosen zugleich erwerbslos sind. Die ILO-Erwerbslosenstatistik folgt einem extensiven Erwerbskonzept, nach dem jeder als erwerbstätig gilt, der einer vergüteten Erwerbstätigkeit von mindestens einer Wochenstunde nachgeht. Des Weiteren trägt die Erwerbslosenstatistik den aktuellen Suchverhalten Rechnung, denn nach dieser Statistik zählt eine nicht erwerbstätige Person nur dann als erwerbslos, wenn sie in den letzten vier Wochen tatsächlich Suchaktivitäten unternommen hat. Dagegen

erfasst die registrierte Arbeitslosigkeit nur die Verpflichtung zur aktiven Suche, und damit auch Personen, die einer vergüteten Erwerbstätigkeit von weniger als 15 Wochenstunden nachgehen und nach einer vergüteten Erwerbstätigkeit von mindestens 15 Wochenstunden suchen, sofern sie einer Agentur für Arbeit für Vermittlungsbemühungen zur Verfügung stehen und sich dort persönlich als arbeitslos gemeldet haben.

Bundesagentur für Arbeit und arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium im Umbruch

171. Das Jahr 2005 war für die Bundesagentur für Arbeit geprägt von Schwierigkeiten und neuen Herausforderungen. Obwohl der institutionelle Umbau noch nicht abgeschlossen war, stand die Bundesagentur vor der großen Herausforderung, die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II sowie die damit verbundenen Änderungen der organisatorischen Struktur und der arbeitsmarktpolitischen Instrumente umzusetzen. Trotz zahlreicher pessimistischer Stimmen konnte die Bundesagentur für Arbeit das Arbeitslosengeld II fristgerecht zum 1. Januar dieses Jahres einführen. Gleichwohl wurde deutlich, dass die vollständige Umsetzung der in den Hartz-Gesetzen angelegten Reformen mindestens noch weit bis ins nächste Jahr reichen wird und zudem an verschiedenen Stellen Modifikationen der ursprünglichen Regelungen erforderlich sind. Beispielsweise war es erst in der zweiten Jahreshälfte möglich, die Arbeitslosenzahlen der Optionskommunen in die bundesweite Arbeitsmarktstatistik einzubinden. Ferner zeigten sich in einer Reihe von Arbeitsgemeinschaften Abstimmungsprobleme zwischen Arbeitsagentur und Kommune als den beiden die Arbeitsgemeinschaft grundsätzlich gleichberechtigt führenden Trägern, so dass den Kommunen die Option eingeräumt wurde, auf Wunsch die Federführung in der Arbeitsgemeinschaft zu übernehmen.

172. Im vergangenen Jahr hatte der zum Defizitausgleich bestimmte **Bundeszuschuss** mit 4,2 Mrd Euro den Haushaltsansatz von 5,2 Mrd Euro deutlich unterschritten, da es der Bundesagentur für Arbeit gelungen war, die beträchtlichen Beitragsausfälle in Höhe von 1,5 Mrd Euro durch Einsparungen bei den Ausgaben und dort insbesondere bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik mehr als auszugleichen. Diese Entwicklung setzte sich im laufenden Jahr, obschon in abgeschwächter Form, fort, so dass der im Haushaltsplan eingestellte Bundeszuschuss von 4 Mrd Euro um rund 1 Mrd Euro unterschritten wurde. Der erstmals an den Bundeshaushalt abzuführende **Aussteuerungsbetrag** unterschritt ebenfalls den Haushaltsansatz von 6,7 Mrd Euro. Dieser zusätzliche Ausgabenposten schlug sich jedoch nicht in einem entsprechenden Anstieg der Gesamtausgaben der Bundesagentur für Arbeit nieder, da in einer ähnlichen Größenordnung Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wegfielen, die vor der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe an Arbeitslosenhilfeempfänger vergeben und aus Beitragsmitteln finanziert worden waren. Die gemäß dem SGB II gewährten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik hingegen werden, obwohl häufig von den Agenturen für Arbeit über die lokalen Arbeitsgemeinschaften administriert, ebenso wie das Arbeitslosengeld II aus dem Bundeshaushalt finanziert.

173. Grundsätzlich zu begrüßen ist das Setzen von Anreizen zur Minimierung der Übergänge in dem Bereich des Arbeitslosengelds II, wie es mit der Einrichtung des Aussteuerungsbetrags beabsichtigt war. Allerdings ist sehr zweifelhaft, ob der Aussteuerungsbetrag hierfür das geeignete Mittel darstellt. Vielmehr trägt er in nicht unerheblichem Maße zur Verschleierung der Finanzbeziehungen zwischen der Bundesagentur für Arbeit und dem Bund bei. Sinnvoller wäre eine Streichung des Aussteuerungsbetrags bei gleichzeitiger Rückführung des Bundeszuschusses

– gegebenenfalls ergänzt um eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung – in Verbindung mit einer Weiterentwicklung des bereits vorhandenen Controllings im System der Bundesagentur für Arbeit. Durch eine Streichung des Aussteuerungsbetrags würde auch der Tatsache Rechnung getragen, dass die Bewältigung der Langzeitarbeitslosigkeit eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt, die nicht nur von den Beitragszahlern, sondern allen Steuerpflichtigen zu finanzieren ist (Ziffern).

174. Der in den Vorjahren bereits zu beobachtende rückläufige Trend bei vielen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde noch verstärkt. Die Zahl der Teilnehmer an **Qualifizierungsmaßnahmen** (ohne Maßnahmen zur Qualifizierung behinderter Menschen) ging deutlich um 121 000 Personen oder 40,4 vH auf 176 000 Personen im laufenden Jahr zurück, darunter der Teilnehmerbestand an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung um 41,5 vH und die Anzahl der Teilnehmer in Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen um 34,3 vH. Die Zahl der Teilnehmer in „**Beschäftigung schaffenden Maßnahmen**“ wurde ebenfalls gegenüber dem Vorjahr drastisch um über 50 vH reduziert und belief sich auf 58 000 Personen. Mit dem Auslaufen der Strukturanpassungsmaßnahmen beinhaltet diese Kategorie fast ausschließlich Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

175. Wie bereits im Vorjahr spielten die Maßnahmen, mit denen der Eintritt in die Selbständigkeit gefördert wird, eine wichtige Rolle. Rund 85 000 Personen erhielten im laufenden Jahr das **Überbrückungsgeld**, mithin eine Zunahme von etwas mehr als 1 200 Personen gegenüber dem Vorjahr. Der Teilnehmerbestand des **Existenzgründungszuschusses** („Ich-AG“) nahm im laufenden Jahr gegenüber dem Jahr 2004 um rund 85 500 Personen auf etwas mehr als 239 000 Personen zu, gleichwohl hat sich insgesamt die Zunahme dieser beiden Maßnahmen, mit denen der Eintritt von Arbeitslosen in die Selbständigkeit gefördert wird, deutlich gegenüber dem Vorjahr verlangsamt. Dies dürfte wiederum vor allem an der Verringerung des anspruchsberechtigten Personenkreises liegen, weil Arbeitslosengeld II-Empfänger keinen Anspruch auf diese Leistungen haben. Hinzu kommt, dass die Anspruchsvoraussetzungen zur Erlangung eines Existenzgründungszuschusses erschwert wurden, indem nun die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle über die Tragfähigkeit der Existenzgründung („Tragfähigkeitsbescheinigung“) auf der Grundlage eines Geschäftsplans erforderlich sind.

In den letzten Jahren hat die Förderung der Existenzgründung aus der Arbeitslosigkeit durch die Agenturen für Arbeit deutlich an Bedeutung gewonnen. Im Jahr 2004 betrug ihr Anteil an allen Existenzgründungen 65,2 vH, gegenüber rund 27,3 vH im Jahr 2002 (KfW, 2005). Bei näherer Betrachtung der durch das Überbrückungsgeld geförderten Existenzgründungen zeigt sich, dass deren Überlebenswahrscheinlichkeit nach mehr als einem Jahr der von nicht geförderten Gründungen entspricht. Die Effekte im Hinblick auf die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze sind in diesem Fall, wie allgemein bei Existenzgründungen, als gering einzuschätzen, da es sich überwiegend um Kleinstgründungen mit geringem Wachstumspotential handelt. Allerdings wird das Ziel der eigenen Dauerbeschäftigung als Selbständiger bei so geförderten Existenzgründungen weitgehend erreicht. Da das Instrument des Existenzgründungszuschusses erst seit Januar 2003 existiert, liegen, im Gegensatz zum Überbrückungsgeld, Ergebnisse empirischer Studien, die eine wirklich belastbare Beurteilung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments erlauben, noch nicht vor. Erste Auswertungen des IAB für Deutschland und des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn (IfM), für Nordrhein-Westfalen geben allerdings derzeit keine Hinweise darauf, dass dieses Instrument – wie zuweilen behauptet – als Fehlschlag bezeichnet werden könnte. Auch die Gefahr, dass der Existenzgründungszuschuss das Überbrückungsgeld verdrängen könnte, bestätigt sich bisher nicht. Vielmehr gibt es Anzeichen dafür, dass die beiden Instrumente unterschiedliche Personengruppen

unter den Arbeitslosen ansprechen (JG 2004 Ziffer 261). Besonders bemerkenswert hierbei ist – mit einem Wert von über 40 vH im Jahr 2004 – der hohe Anteil von Frauen unter den Beziehern eines Existenzgründungszuschusses, der deutlich über dem Frauenanteil unter den Empfängern von Überbrückungsgeld und unter den Selbständigen allgemein liegt.

Die Fortführung des Existenzgründungszuschusses über das Jahr 2005 hinaus ist, wie bei einer Reihe weiterer arbeitsmarktpolitischer Instrumente, gegenwärtig nicht sichergestellt, da über ein im Deutschen Bundestag bereits beschlossenes Gesetz, das die Befristung dieses Instruments bis zum Ende des Jahres 2007 verlängert hätte, vor der Wahl zum Deutschen Bundestag im Vermittlungsausschuss keine Einigung mehr erzielt werden konnte.

176. Unsicher ist daher ebenso die Beibehaltung der **Vermittlungsgutscheine**, die Arbeitslosen eine über eine Provision vergütete Einschaltung eines privaten Arbeitsvermittlers erlaubt. Die Zahl der eingelösten Gutscheine ging bis einschließlich Oktober 2005 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum stark um 72,3 vH auf etwa 12 300 zurück.

Mit Beginn des laufenden Jahres traten Veränderungen bei den Regelungen bezüglich der Vermittlungsgutscheine in Kraft, die den Auszahlungsmodus und den Kreis der Arbeitsvermittler betreffen – die erste Rate der Vermittlungsprämie wird zukünftig erst nach einer sechswöchigen Dauer der Beschäftigung ausbezahlt –, um die Gefahr von Missbrauch und Mitnahmeeffekten zu verringern. Darüber hinaus wurde die Erprobungsphase um zwei Jahre bis zum 31.12.2006 verlängert (JG 2004 Ziffer 262). In diesem Jahr wurde ein erster Zwischenbericht zu den Vermittlungsgutscheinen im Rahmen des Projekts „Begleitforschung zur Vermittlung“ veröffentlicht. Darin wurde festgestellt, dass die Vermittlungsgutscheine insgesamt von geringer Bedeutung sind. Für den Betrachtungszeitraum von April 2002 bis Juni 2004 lag der Anteil von Personen, die über einen Vermittlungsgutschein eine Beschäftigung fanden, bei 1,1 vH aller Abgänge in Beschäftigung, wobei diese Prozentangabe in Ostdeutschland mehr als doppelt so hoch war wie in Westdeutschland. Vergleiche mit einer Kontrollgruppe zeigen, dass das arbeitsmarktpolitische Instrument der Vermittlungsgutscheine insgesamt eine direkt positive – wenn auch quantitativ geringe – Beschäftigungswirkung zu haben scheint. Die Kosten für eine durchschnittliche Vermittlung – Vermittlungshonorare und interne Verwaltungskosten der Agenturen für Arbeit – lagen in Westdeutschland bei rund 1 700 Euro und in Ostdeutschland bei etwas mehr als 1 500 Euro. Insgesamt kommt dieser Zwischenbericht zu dem vorläufigen Ergebnis, dass die Vermittlungsgutscheine aus ökonomischer Sicht keinen Fehlschlag darstellen. Ob sich dieses Instrument allerdings auf Dauer im Rahmen von Kosten-Nutzen-Analysen rechnet, konnte noch nicht geklärt werden.

177. Die Zahl der **Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Absatz 3 SGB II** („Zusatzjobs“) stieg im Jahresverlauf rasant an; trotzdem wurde bis zum Jahresende der von der Bundesregierung veranschlagte Bestand von 600 000 Arbeitsgelegenheiten nicht erreicht. Im Jahresmittel betrug die Teilnehmerzahl rund 200 000 Personen. Generell wird zwischen Arbeitsgelegenheiten der Mehraufwandsvariante und Arbeitsgelegenheiten der Entgeltvariante unterschieden. Nahezu alle existierenden Arbeitsgelegenheiten sind jedoch Arbeitsgelegenheiten der Mehraufwandsvariante.

Bei den Arbeitsgelegenheiten der Mehraufwandsvariante handelt es sich um gemeinnützige Beschäftigungen, bei denen die Teilnehmer neben der Fortzahlung des Arbeitslosengelds II unter Einschluss der Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung eine Mehraufwandsentschädigung in Höhe von ein bis zwei Euro je geleisteter Arbeitsstunde erhalten. Arbeitsgelegenheiten der Entgeltvariante sind hingegen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bei Unternehmen oder sonstigen Arbeitgebern, die vom Träger geschaffen, vermittelt oder akquiriert werden, und bei denen die Teilnehmer das übliche Arbeitsentgelt an Stelle des Arbeitslosengelds II erhalten.

Immer wieder wird die Frage aufgeworfen, ob die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten zur Verdrängung von regulärer Beschäftigung führt. Sie lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht fundiert beantworten. Unabhängig davon ist bei der Beurteilung der Arbeitsgelegenheiten zu beachten, dass diese eine der wenigen Möglichkeiten sind, die Beschäftigungswilligkeit und -fähigkeit von Langzeitarbeitslosen zu testen. Allerdings waren diese Arbeitsgelegenheiten mit einem Geburtsfehler behaftet, auf den der Sachverständigenrat schon in seinem vorangegangenen Gutachten hinwies (JG 2004 Ziffer 252). Da die Mehraufwandsentschädigung – im Gegensatz zu Einkommen, welches auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielt wird – nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird, kann es zu einer Verminderung der Anreize zur Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt kommen. In Verbindung mit den anfänglichen Hinzuverdienstregeln stellte eine Arbeitsgelegenheit insbesondere für Langzeitarbeitslose mit Familie und/oder geringer Qualifikation bisher die finanziell attraktivere Alternative gegenüber einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt dar.

178. Dieses Problem hat die Bundesregierung durch die Modifikation der Hinzuverdienstregeln, die für alle ab dem 1. Oktober 2005 neu bewilligten oder verlängerten Ansprüche auf Arbeitslosengeld II Anwendung findet, etwas entschärft, indem der Schwellenwert, ab dem eine Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt die Bezieher von Arbeitslosengeld II mindestens ebenso gut stellt wie eine Arbeitsgelegenheit, spürbar gesenkt wurde (Schaubild 24).

Die Berechnung der vom monatlichen Einkommen abzusetzenden Beträge gemäß §§ 11, 30 SGB II wurde dahingehend vereinfacht, dass zum einen statt separater Absetzbeträge für Versicherungen, Altersvorsorgebeiträge oder Werbungskosten, die sich in der Summe auf etwa 50 Euro beliefen, ein einheitlicher pauschalierter Absetzbetrag von 100 Euro eingeführt wurde. Zum anderen beziehen sich die einkommensabhängigen Freibeträge und damit die Transferenzugsrate nun nicht mehr auf das Nettoentgelt im Sinne des SGB II, sondern auf das Bruttoentgelt. Bisher galt, dass bis zu einem Einkommen von 400 Euro 15 vH des Nettoentgelts nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wurden; für darüber hinausgehendes Einkommen bis 900 Euro stieg dieser Prozentsatz auf 30 vH und sank dann für Einkommen zwischen 900 Euro und 1 500 Euro wieder auf 15 vH. Ab einem Bruttoeinkommen über 1 500 Euro betrug die Transferenzugsrate 100 vH. Die Ermittlung des konkreten Freibetrags für ein bestimmtes Bruttoeinkommen war recht aufwendig und für den Leistungsbezieher in der Regel wohl nicht selbst zu bewerkstelligen. Mit der Neuregelung gibt es nur noch zwei Einkommensklassen: Für Bruttoeinkommen bis 800 Euro werden 20 vH des den Absetzbetrag von 100 Euro übersteigenden Bruttoeinkommens nicht auf das Nettoeinkommen angerechnet. Bei Bruttoeinkommen zwischen 800 Euro und 1 200 Euro – befindet sich in der Bedarfsgemeinschaft ein minderjähriges Kind, so steigt die Grenze auf 1 500 Euro – werden zusätzlich 10 vH des 800 Euro übersteigenden Bruttoeinkommens als Freibetrag vom Nettoeinkommen abgezogen. Darüber hinausgehendes Einkommen wird voll, das heißt mit einer Transferenzugsrate von 100 vH, auf das Arbeitslosengeld II angerechnet.

Dargestellt sind, wie in den vergangenen Jahresgutachten, die Grenzbelastung und das Haushaltsnettoeinkommen für einen allein stehenden Leistungsbezieher sowie für eine Bedarfsgemeinschaft, die aus einem Ehepaar mit einem Alleinverdiener und einem Kind im Alter von unter fünfzehn Jahren besteht. Die erratischen Grenzbelastungen im Auslaufbereich des Arbeitslosengelds II sind insbesondere auf den Kinderzuschlag zurückzuführen.

Rückgang der verdeckten Arbeitslosigkeit setzt sich fort

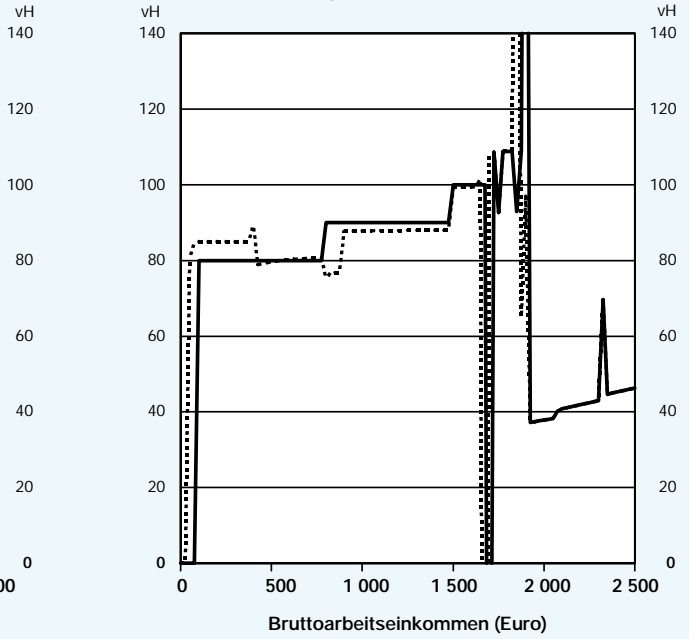
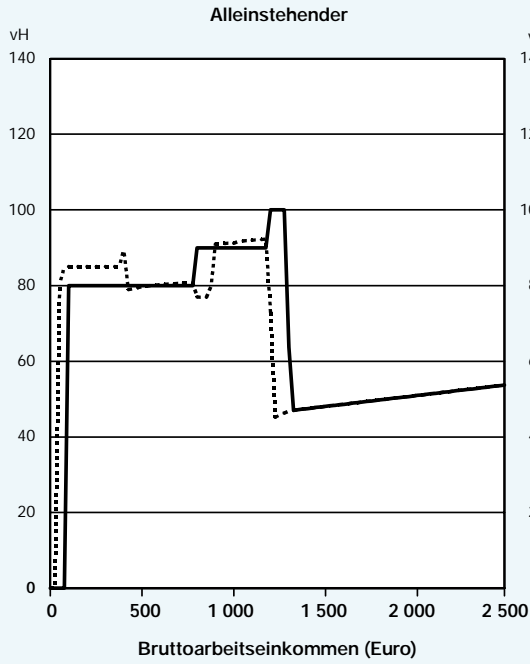
179. Zu den verdeckt Arbeitslosen zählt der Sachverständigenrat zum einen subventioniert Beschäftigte, soweit sich ihre Zahl hinreichend quantifizieren lässt, und zum anderen Teilnehmer an

Schaubild 24

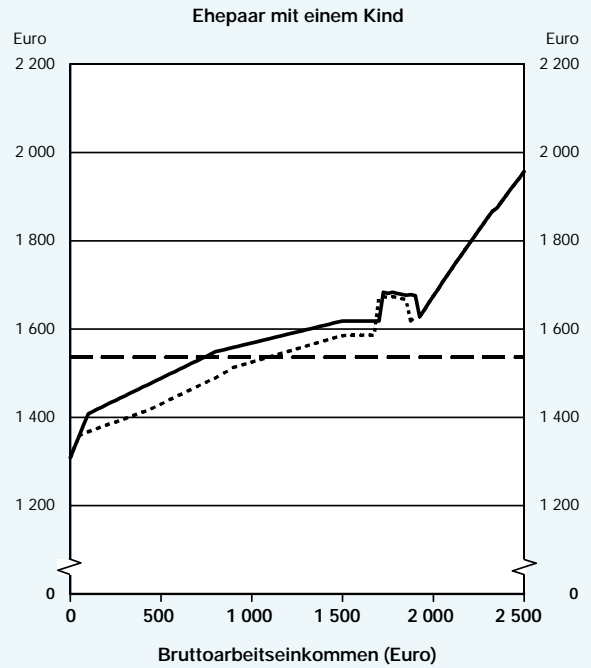
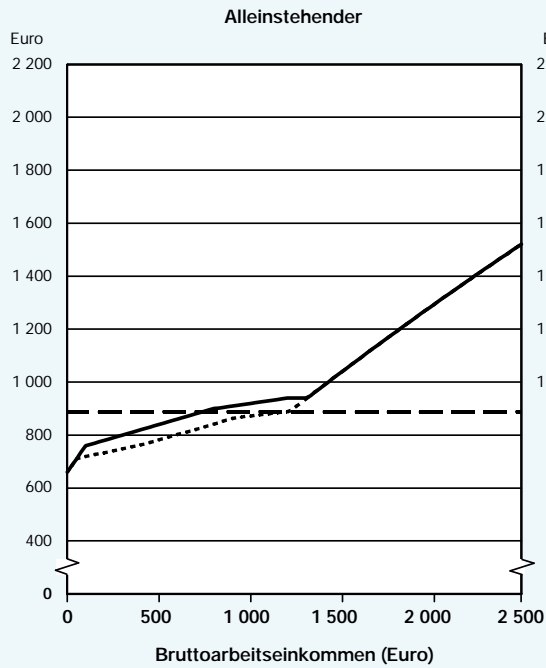
Anrechnung von Erwerbseinkommen beim Bezug von Arbeitslosengeld II (ALG II)

Arbeitslosengeld II (Bis 30. September 2005)
 Arbeitslosengeld II (Ab 1. Oktober 2005)
 Arbeitslosengeld II und Arbeitsgelegenheit¹⁾

Grenzbelastung



Nettohaushaltseinkommen



1) Mehraufwandsentschädigung von 1,50 Euro pro Stunde bei 38 Wochenstunden.

sonstigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, wenn die betreffenden Personen durch die Teilnahme nicht mehr als arbeitslos registriert werden (Methodische Erläuterungen). Im Rahmen des SGB II durchgeführte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, von denen die Arbeitsgelegenheiten die zahlenmäßig bedeutsamsten sind, müssen folglich ebenfalls hinzugezählt werden. Die anhaltende und in diesem Jahr besonders ausgeprägte Rückführung vieler Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik überwog jedoch die Ausweitung des zweiten Arbeitsmarktes in Form von Arbeitsgelegenheiten, so dass in der Summe die **verdeckte Arbeitslosigkeit** wie schon in den Vorjahren deutlich zurückging und sich im Jahresmittel auf 1,24 Millionen Personen belief (Tabelle 16). Der deutliche Anstieg der gesamten offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit um 340 000 Personen auf 6,13 Millionen Personen ist somit ausschließlich auf die deutliche Zunahme der registrierten Arbeitslosigkeit insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung des Arbeitslosengelds II zurückzuführen.

Die vor dem 1. Januar 2005 von den Kommunen an die Bezieher von Sozialhilfe gewährten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurden statistisch nicht zentral erfasst und waren daher nicht in der verdeckten Arbeitslosigkeit enthalten. Insoweit diese arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit dem Übergang der erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher in das Arbeitslosengeld II nun durch ähnlich geartete und in der verdeckten Arbeitslosigkeit enthaltene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen des SGB II ersetzt wurden, führt dies zu einem rein statistisch bedingten Anstieg der Zahl der verdeckt Arbeitslosen. Daher ist der ausgewiesene Rückgang der Zahl der verdeckt Arbeitslosen sogar noch unterzeichnet. Ferner ist zu beachten, dass aufgrund von Datenrevisionen der Umfang der verdeckten Arbeitslosigkeit im Jahr 2004 deutlich nach unten korrigiert wurde.

180. Das IAB berechnet ein alternatives Konzept zur Erfassung der Unterbeschäftigung in Deutschland, die **Stille Reserve**, das umfassender als die verdeckte Arbeitslosigkeit ist. Die Stille Reserve wird untergliedert in zwei Gruppen: Die „Stille Reserve in Maßnahmen“ und die „Stille Reserve im engeren Sinne“. Die letzte Gruppe umfasst alle Personen, die entweder nach Arbeit suchen, ohne als Arbeit suchend gemeldet zu sein, oder die bei der derzeitigen Situation auf dem Arbeitsmarkt die Suche aufgegeben haben, aber bei einer Verbesserung der Lage wieder auf den Arbeitsmarkt zurückkehren würden. Für die Stille Reserve führte das IAB Neuschätzungen der Zeitreihe durch, die zu einer deutlichen Korrektur des Niveaus der Stillen Reserve nach unten führten. Als einer der Hauptgründe für diese Korrektur wird die bessere Erfassung der geringfügigen Beschäftigung genannt. Nach diesen neuen Schätzungen beläuft sich die Stille Reserve im laufenden Jahr auf rund 1,28 Millionen Personen, somit einen Rückgang um etwa 510 000 Personen. Auf die „Stille Reserve in Maßnahmen“ entfallen rund 690 000 Personen und auf die „Stille Reserve im engeren Sinne“ etwa 590 000 Personen.

4. Tarifpolitik und Lohnentwicklung: Fortsetzung eines moderaten Kurses

181. Die Tarifrunde des Jahres 2005 war wiederum durch moderate Lohnzuwächse, bei allerdings geringem Verteilungsspielraum, gekennzeichnet, wobei in den einzelnen Branchen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Tarifverhandlungen sehr unterschiedlich waren. Wie im vergangenen Jahr spielte die Verlängerung der tariflichen Arbeitszeit – als Instrument zur Senkung der Arbeitskosten ohne Reduktion der Monatseinkommen – eine Rolle bei den Tarifverhandlungen. Im laufenden Jahr stiegen die Tarifverdienste auf Stundenbasis um knapp 1,2 vH (Tabelle 17). Darin enthalten sind neben neu abgeschlossenen Tarifverträgen die Tariflohnerhöhungen, die sich aus der Fortwirkung vor dem Jahr 2005 abgeschlossener Tarifabschlüsse

Tabelle 16

Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit in Deutschland¹⁾

Tausend Personen

Zeit- raum ²⁾	Offene und ver- deckt Arbeits- lose (2) + (3) (1)	Regist- rierte (offene) Arbeits- lose ³⁾ (3)	Verdeckt Arbeitslose												
			zusam- men (4), (7) bis (13)	davon									Leis- tungs- empfän- ger nach § 126 SGB III ¹¹⁾ (12)	Kurz- arbeiter: Arbeits- losen- äquiva- lent ¹²⁾ (13)	
				Subventioniert Beschäftigte ³⁽⁴⁾		Teilnehmer an		Personen in vorzeitigem Ruhestand			Per- sonen nach § 428 SGB III ⁸⁾ (9)	Freistel- lungs- phase Alters- teil- zeit ³⁽⁹⁾ (10)			Alters- rente wegen Arbeits- losigkeit ¹⁰⁾ (11)
				ins- gesamt (4)	darunter Arbeits- beschaf- fungs- maßnah- men (5)	Arbeits- gelegen- heiten (1-Euro- Job) ⁵⁾ (6)	Eignungs- feststel- lungs- und Trai- ningsmaß- nahmen ³⁽⁶⁾ (7)	berufli- cher Weiter- bildung in Voll- zeit ³⁽⁷⁾ (8)	Per- sonen nach § 428 SGB III ⁸⁾ (9)	Freistel- lungs- phase Alters- teil- zeit ³⁽⁹⁾ (10)					
Deutschland															
1996	5 885	3 965	1 920	354	354	.	51	505	169	0	663	67	112		
1997	6 251	4 384	1 867	302	302	.	43	400	211	2	752	78	80		
1998	6 156	4 281	1 875	385	385	.	28	322	203	8	807	70	53		
1999	6 031	4 100	1 930	430	430	.	27	333	200	16	810	65	50		
2000	5 721	3 890	1 831	337	337	.	28	324	192	32	797	75	46		
2001	5 640	3 853	1 787	263	263	.	(84)	322	228	49	765	76	59		
2002	5 834	4 061	1 773	208	207	.	(98)	307	294	61	707	85	88		
2003	5 900	4 377	1 524	148	146	.	(115)	232	294	69	632	41	86		
2004	5 787	4 382	1 405	175	117	.	112	164	230	79	536	35	74		
2005	6 126	4 890	1 236	266	58	202	68	98	234	88	387	31	64		
Früheres Bundesgebiet ohne Berlin															
1996	3 687	2 646	1 041	76	76	.	42	276	139	0	391	42	74		
1997	3 878	2 870	1 008	68	68	.	33	223	130	2	450	49	55		
1998	3 682	2 752	930	60	60	.	22	166	107	6	495	41	34		
1999	3 578	2 605	973	67	67	.	20	182	107	12	511	38	36		
2000	3 363	2 381	982	63	63	.	21	177	104	25	517	43	32		
2001	3 345	2 321	1 024	57	57	.	(53)	174	134	39	514	45	43		
2002	3 565	2 498	1 067	45	45	.	(64)	167	183	48	490	51	64		
2003	3 721	2 753	968	32	31	.	(79)	135	189	55	445	27	69		
2004	3 695	2 783	912	48	24	.	77	102	157	63	380	25	60		
2005	4 069	3 269	800	107	12	93	48	62	161	72	277	22	51		
Neue Bundesländer und Berlin															
1996	2 198	1 319	879	278	278	.	8	230	30	0	271	25	38		
1997	2 372	1 514	858	235	235	.	9	177	79	1	302	29	26		
1998	2 474	1 529	945	325	325	.	6	156	98	2	313	29	18		
1999	2 453	1 496	957	363	363	.	6	151	93	5	299	27	14		
2000	2 358	1 509	849	274	274	.	6	148	88	7	280	32	14		
2001	2 295	1 532	763	206	206	.	(31)	148	94	10	252	32	16		
2002	2 269	1 563	706	162	162	.	(34)	140	112	13	217	34	23		
2003	2 179	1 624	555	116	115	.	(36)	97	105	15	187	14	17		
2004	2 092	1 599	493	127	93	.	35	62	73	16	156	10	14		
2005	2 057	1 621	436	159	45	109	20	36	72	16	111	9	13		

1) Zu den Einzelheiten siehe Anhang, IV B. - 2) Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. Jahreswerte aus gerundeten Quartalswerten berechnet. 4. Vierteljahr und Jahreswert 2005 eigene Schätzung. - 3) Vierteljahresdurchschnitte aus Monatsendständen; ab 2005 für registrierte Arbeitslose und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: Vierteljahresdurchschnitte aus Monatsdurchschnittswerten. - 4) Einschließlich Teilnehmer an: Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen (§ 279a SGB III), Strukturanpassungsmaßnahmen (Restabwicklung der bis 31.12.2003 geltenden §§ 272 bis 279, 415 SGB III) sowie den bis 31.12.2004 befristeten Sonderprogrammen für Jüngere (Jump plus) und "Arbeit für Langzeitarbeitslose". - 5) Ab Januar 2005 nach § 16 Abs. 3 SGB II, einschließlich der Personen in der bis 31.12.2004 befristeten Initiative "Arbeitsmarkt im Aufbruch". - 6) Bis Ende 2003 registrierte Arbeitslose; ab Januar 2004 aufgrund der Neuregelung des § 16 SGB III (Hartz III) verdeckt Arbeitslose. Einschließlich Teilnehmer an Deutsch-Sprach-Lehrgängen. - 7) Wohnortprinzip (ohne Einarbeitung). - 8) 58-jährige und ältere Leistungsempfänger, die der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen müssen und nicht als registrierte Arbeitslose gezählt werden. - 9) Personen in vorzeitigem Ruhestand, die sich in der Freistellungsphase Altersteilzeit befinden (nur von der Bundesagentur für Arbeit geförderte Fälle). - 10) 60- bis unter 65-jährige; eigene Schätzung. Quellen für Grundzahlen: BMA, VDR und Bundesknappschaft. - 11) Vorübergehend arbeitsunfähige Personen, die Leistungen empfangen, aber nicht als registrierte Arbeitslose gezählt werden. - 12) Anzahl der Kurzarbeiter multipliziert mit ihrem durchschnittlichen Arbeitsausfall.

Quelle für Grundzahlen: BA

ergeben, sowie Änderungen bei der Besoldung und der Arbeitszeit der Beamten. Angesichts der moderaten Entwicklung der Tariflöhne und einer Lohndrift von -0,3 Prozentpunkte stiegen die Effektivverdienste nur um gerundet 0,8 vH.

Tabelle 17

Lohn und Produktivität
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	2002	2003	2004	2005 ¹⁾
Tarifverdienste je Stunde ²⁾³⁾	+ 2,7	+ 2,0	+ 1,2	+ 1,2
Effektivverdienste je Stunde ²⁾⁴⁾	+ 2,1	+ 1,6	+ 0,9	+ 0,8
Stundenproduktivität ⁵⁾	+ 1,5	+ 1,2	+ 0,9	+ 1,4
Erwerbstätigenproduktivität ⁶⁾	+ 0,6	+ 0,8	+ 1,2	+ 0,6
Reale Arbeitskosten ⁷⁾	+ 0,8	+ 0,9	- 0,9	+ 0,0
Reale Nettoverdienste ⁸⁾	+ 0,4	- 0,0	+ 0,1	- 1,1
Nachrichtlich:				
Deflator des Bruttoinlandsprodukts ⁹⁾	+ 1,5	+ 1,0	+ 0,8	+ 0,5

1) Eigene Schätzung. - 2) Quelle: Deutsche Bundesbank. - 3) Tarifverdienste je geleistete Arbeitsstunde (einschließlich Nebenvereinbarungen, Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Vermögenswirksame Leistungen sowie Altersvorsorgeleistungen). - 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 Selbständige/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.

Ausgewählte Aspekte der Tarifrunde 2005

182. Nach zweijährigen Verhandlungen einigten sich die Tarifvertragsparteien im **öffentlichen Dienst** auf eine Neugestaltung des mehr als vierzig Jahre alten Tarifrechts, die zum 1. Oktober 2005 in Kraft trat. Allerdings gilt sie nur für die Beschäftigten des Bundes und der Kommunen, nachdem es im Jahr 2004 zu einem Abbruch der Verhandlungen zwischen den Gewerkschaften und der Tarifgemeinschaft der Länder, aus deren Sicht die Kostenbelastung durch den Abschluss zu hoch gewesen wäre, gekommen war; trotz Wiederaufnahme der Verhandlungen ist dort eine Einigung noch nicht in Sicht.

Die Kernpunkte des neuen Tarifrechts sind: Die bisherige Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten wird aufgegeben, und die bisher getrennten Vergütungssysteme werden zu einem einheitlichen System zusammengeführt; jüngere Beschäftigte werden zukünftig finanziell besser gestellt; das Senioritätsprinzip sowie die familienstands- und kinderzahlbezogene Höhe der Vergütung werden abgeschafft; ab dem Jahr 2007 wird eine variable leistungsbezogene Bezahlung im Umfang von zunächst 1,0 vH des gesamten Entgeltvolumens eingeführt. Weiterhin wird eine neue unterste Lohngruppe eingerichtet, deren Vergütung signifikant unter dem bisher niedrigsten Vergütungsniveau liegt.

Zusätzlich können aufgrund einer neu geschaffenen Öffnungsklausel in von Ausgliederungen bedrohten Bereichen weitere sparten- und unternehmensspezifische Kostenentlastungen vereinbart werden. Die wöchentliche Arbeitszeit für die Beschäftigten des Bundes beträgt nun einheitlich 39 Wochenstunden. Dies bedeutet zwar eine Arbeitszeitverkürzung um eine Wochenstunde für die Beschäftigten des Bundes in Ostdeutschland, aber eine halbstündige Arbeitszeitverlängerung im Westen. Bei den Kommunen wurden die bisherigen Arbeitszeiten – 38,5 Wochenstunden für die

Beschäftigten in Westdeutschland und vierzig Wochenstunden für die Beschäftigten in Ostdeutschland – beibehalten. Allerdings wurde eine Öffnungsklausel eingeführt, die auf kommunaler Ebene eine Arbeitszeitverlängerung auf bis zu vierzig Wochenstunden ermöglicht, wenn es zu einer entsprechenden landesbezirklichen Vereinbarung kommt. Darüber hinaus wurde eine weit reichende Arbeitszeitflexibilisierung eingeführt. An den Regelungen zur Unkündbarkeit in Westdeutschland – in der Regel wird nach 15 Jahren der Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst die Unkündbarkeit erreicht – wurde festgehalten. Zusätzlich wurde eine Meistbegünstigungsklausel beschlossen, die vorsieht, dass, falls die Gewerkschaften auf Länderebene Tarifverträge abschließen sollten, die in den Bereichen Arbeitszeit und Sonderzahlungen sowie beim Entgelt andere Regelungen vorsehen, diese zugleich als nicht widerrufbares Angebot an Bund und Kommunen gelten.

Im **Bauhauptgewerbe** einigten sich die Tarifvertragsparteien nach einer Verhandlungsdauer von 15 Monaten auf einen Abschluss. Vereinbart wurde unter anderem eine Verlängerung der Arbeitszeit ab dem Jahr 2006 von 39 auf 40 Wochenstunden ohne Lohnausgleich. Nach 17 Nullmonaten wurden für den Zeitraum von September 2005 bis März 2006 für Westdeutschland monatliche Einmalzahlungen in Höhe von 30 Euro vereinbart (Berlin: 15 Euro). Ab April 2006 werden dann die Löhne und Gehälter bundesweit um 1,0 vH – mit einer Laufzeit von 12 Monaten – angehoben. Darüber hinaus wurden die Mindestlöhne in diesem Wirtschaftsbereich in Ostdeutschland und Westdeutschland ab September 2005 zwischen 1,4 vH und 2,1 vH abgesenkt. Für die Jahre 2006 und 2007 wurden Erhöhungen der Mindestlöhne um 0,10 Euro je Stunde zum 1. September des jeweiligen Jahres vereinbart.

II. Charakteristika der Arbeitslosigkeit in Deutschland

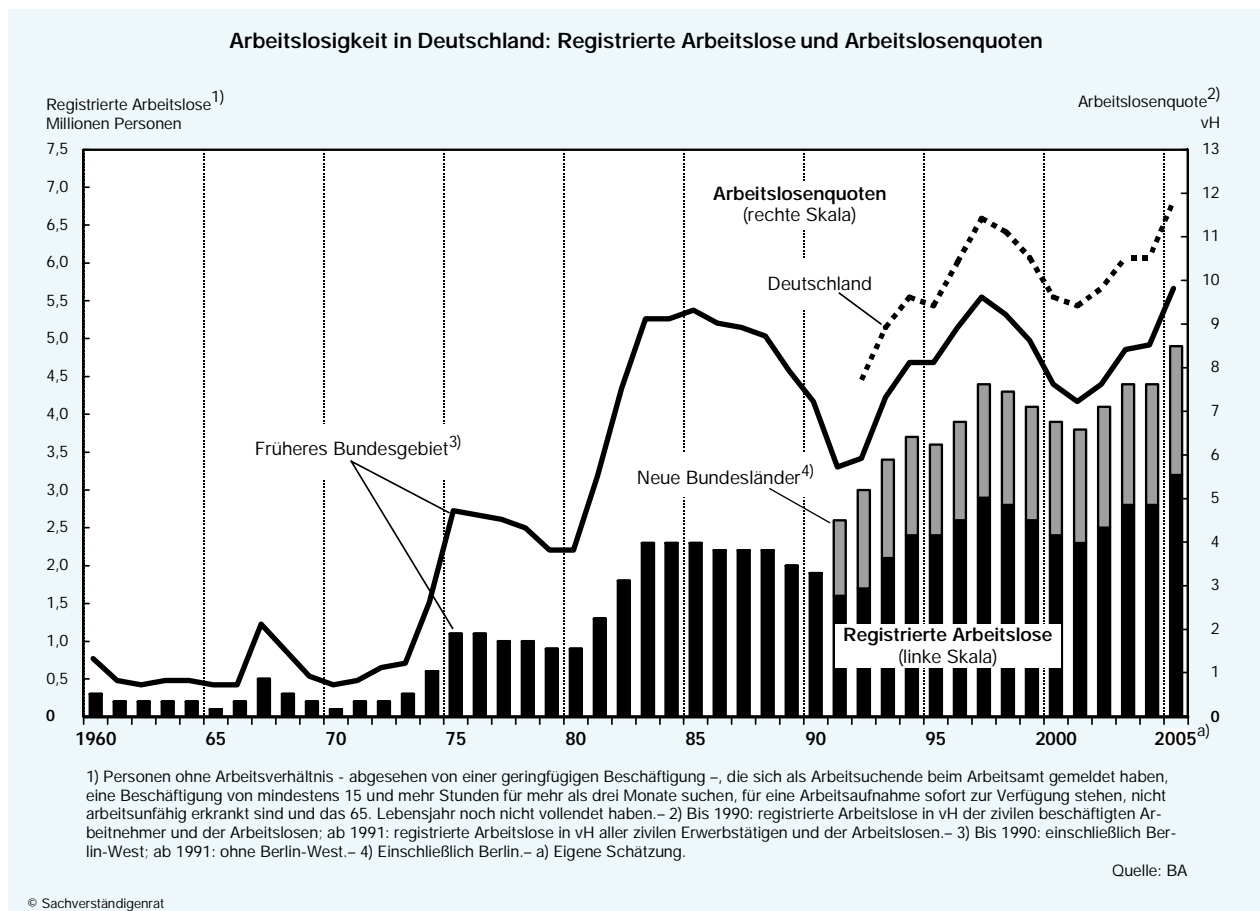
1. Stufenweiser Anstieg der Arbeitslosigkeit

183. In Deutschland ist die Arbeitslosigkeit in jeder der vergangenen Rezessionen deutlich angestiegen, jedoch kam es in Zeiten einer guten Konjunkturlage nur in einem unzureichenden Ausmaß zu einem Abbau dieser neu entstandenen Arbeitslosigkeit; dies führte dann mit jedem Konjunkturzyklus zu einem immer höheren Sockel an Arbeitslosigkeit (JG 2002 Ziffer 423). Die Konsequenz ist ein markanter stufenweiser Anstieg der Arbeitslosigkeit (Schaubild 25). Dieses Phänomen kann vor allem im früheren Bundesgebiet beobachtet werden. Die ostdeutsche Beschäftigungsproblematik seit der Wiedervereinigung brachte zwar einen generellen und signifikanten Anstieg der Zahl der Arbeitslosen in Deutschland, aber das Phänomen des stufenweisen Anstiegs der Arbeitslosigkeit war schon vor der Wiedervereinigung beachtlich.

In den neunziger Jahren war der stufenweise Anstieg der Arbeitslosenquote im früheren Bundesgebiet nicht mehr so ausgeprägt wie noch in den achtziger Jahren. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Arbeitslosenquote für das frühere Bundesgebiet ab dem Jahr 1991 nicht mehr das Gebiet von Berlin-West beinhaltet, was für die Folgejahre eine leicht dämpfende Wirkung auf den Verlauf der Arbeitslosenquote gehabt haben dürfte. Des Weiteren werden seit dem Jahr 2004 die Teilnehmer an Trainings- und Eignungsfeststellungsmaßnahmen nicht mehr als registriert arbeitslos gezählt.

Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist mithin nicht nur durch eine sehr hohe Unterbeschäftigung gekennzeichnet (Ziffer). Zusätzlich hat sich das Niveau der Arbeitslosigkeit seit Anfang der siebziger Jahre schubweise und dauerhaft erhöht, das heißt, es ist zu einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit gekommen.

Schaubild 25

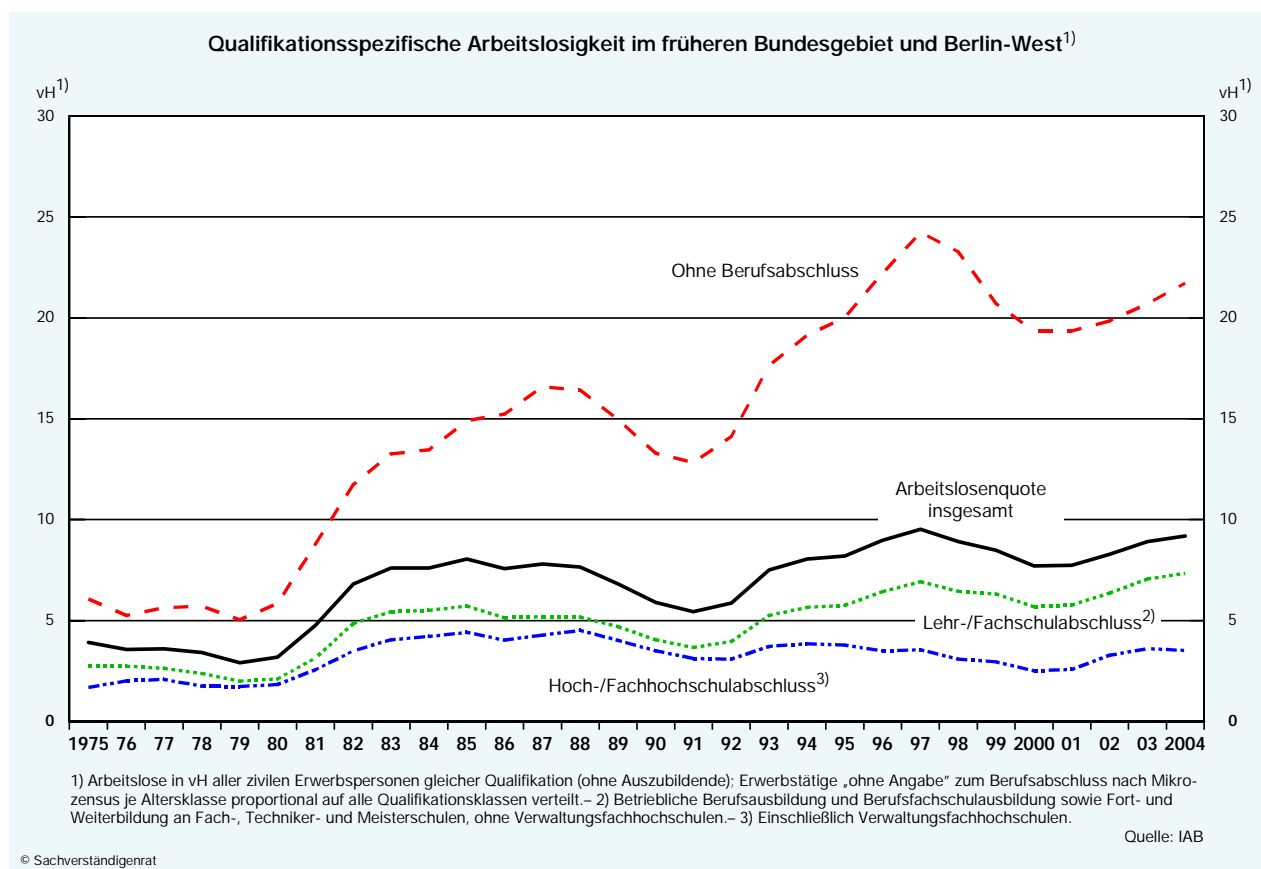


184. Die beschriebene Verfestigung schlägt sich in der Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit nieder, die Gruppe der Arbeitslosen, die seit mindestens einem Jahr arbeitslos sind. Strukturdaten der Bundesagentur für Arbeit zufolge ist in Westdeutschland (ohne Berlin) der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen von 8,5 vH im Jahr 1973 auf zuletzt 36,8 vH im Jahr 2004 gestiegen. Der Anteil der Arbeitslosen mit einer Dauer von bis zu sechs Monaten ging im gleichen Zeitraum zurück, während der Anteil der Arbeitslosen mit einer mittleren Arbeitslosigkeitsdauer von sechs bis zu zwölf Monaten sich kaum veränderte. Auch in Ostdeutschland, wo Zahlen ab dem Jahr 1996 vorliegen, kam es zu einem Anstieg des Anteils der Langzeitarbeitslosen von 27,9 vH im Jahr 1996 auf 39,0 vH im Jahr 2004. Ältere Arbeitnehmer sind in beiden Gebietsständen, verglichen mit der Gesamtheit der Arbeitslosen, unter den Langzeitarbeitslosen überrepräsentiert. Auffällig ist allerdings, dass sich die Langzeitarbeitslosen in ihrer formalen Qualifikation nur wenig von der aller Arbeitslosen unterscheiden (JG 2004 Ziffer 241).

185. Zusätzliche Erkenntnisse über die Verfestigung der Arbeitslosigkeit liefert die Betrachtung **qualifikationsspezifischer Arbeitslosenquoten**, die sich ergeben, indem man für jede einzelne Qualifikationsebene die Zahl der Arbeitslosen auf die Gesamtzahl der Erwerbspersonen dieser Qualifikation bezieht: Die Spreizung der Arbeitslosigkeit zwischen Personen ohne Berufsausbildung und denen mit Ausbildung vergrößert sich sowohl in den neuen als auch in den alten Bundesländern stark. Im früheren Bundesgebiet (mit Berlin-West) kam es zwischen den Jahren 1991 und 2004 zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote von Personen ohne berufliche Qualifikation von 12,8 vH auf 21,7 vH (Schaubild 26). In Ostdeutschland nahm die entsprechende Quote sogar von

31,1 vH auf 51,1 vH (Schaubild 27) zu. Die Arbeitslosenquote für das mittlere Qualifikationsniveau hingegen stieg vergleichsweise geringer. Vor allem bei den Arbeitslosen ohne berufliche Qualifikation ist der im Aggregat zu beobachtende stufenweise Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erkennen. Die Arbeitslosenquote der Hochqualifizierten hingegen sank in den neuen Bundesländern sogar um 1,2 Prozentpunkte, während sie im Westen mit einer leichten Erhöhung um 0,4 Prozentpunkte im Wesentlichen unverändert blieb, und dies, obwohl der Anteil der Erwerbspersonen mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluss an den gesamten Erwerbspersonen um 5,0 Prozentpunkte stieg. Offenbar hat sich die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes an eine steigende Zahl hochqualifizierter Berufseinsteiger angepasst. Neben diesen Niveauunterschieden fällt auf, dass die Zyklizität mit höherem Qualifikationsniveau abzunehmen scheint.

Schaubild 26

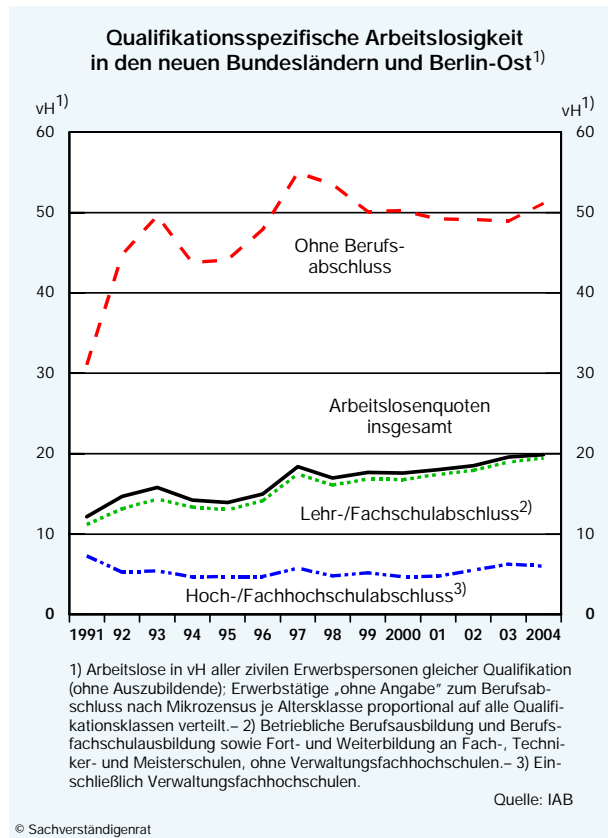


2. Struktur und Dynamik

186. Mit Hilfe von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für den Zeitraum der Jahre 1992 bis 2003 können präzisere Aussagen zur Struktur der Arbeitslosigkeit in Deutschland und zu Veränderungen dieser Struktur im Zeitverlauf getroffen und insbesondere die Probleme der Gruppe der Geringqualifizierten auf dem deutschen Arbeitsmarkt näher beleuchtet werden (Kasten 6). Die empirische Analyse lässt dabei für die Gruppe der Geringqualifizierten erkennen, dass sich deren Situation auf dem Arbeitsmarkt – im Gegensatz zu der Gruppe der nicht gering qualifizierten Personen – im Zeitverlauf signifikant verschlechtert hat. Dies gilt vor allem für den jüngsten Zeitraum der Jahre 2001 bis 2003. Gegenüber den Jahren 1992 bis 1994 weisen gering qualifizierte Arbeitnehmer hier eine signifikant höhere durchschnittliche Arbeitslosenquote auf,

was sowohl darauf zurückzuführen ist, dass sie überdurchschnittlich häufig arbeitslos wurden, als auch darauf, dass sie für eine Rückkehr in die Beschäftigung im Zeitraum der Jahre 2001 bis 2003 einen längeren Zeitraum benötigten als im Referenzzeitraum 1992 bis 1994.

Schaubild 27



Kasten 6

Zur Heterogenität der Arbeitslosigkeit in Deutschland

Die Verfestigung der Arbeitslosigkeit in Deutschland wird häufig mit der überdurchschnittlich hohen Rigidität des deutschen Arbeitsmarktes begründet. Diese könnte gleichgesetzt werden mit zu geringen Übergängen aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung (und umgekehrt) für die betrachtete Gruppe der Arbeitnehmer, so dass in diesem Sinn eine fehlende Dynamik des deutschen Arbeitsmarktes zu konstatieren wäre. In der vorliegenden Analyse werden diese dynamischen Aspekte der Arbeitslosigkeit in Deutschland insbesondere für die Personengruppe der Geringqualifizierten näher beleuchtet. Dabei werden jedoch nicht die aggregierten Stromgrößen „Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung“ und „Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung“ untersucht, sondern es wird eine mikroökonomische Analyse der Determinanten der Arbeitslosigkeit und der Übergänge aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung (und umgekehrt) für bestimmte demographische Gruppen auf dem deutschen Arbeitsmarkt durchgeführt, um präzisere Aussagen zur Struktur der Arbeitslosigkeit und zu Veränderungen dieser Struktur im Zeitverlauf ermöglichen.

Anhand von retrospektiv erhobenen Monatsdaten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) für den Zeitraum der Jahre 1992 bis 2003 werden dazu für 24 demographische Gruppen von Arbeitnehmern, die nach Bildungsniveau, Alter und Geschlecht differenziert werden, durchschnittliche Arbeitslosenquoten und durchschnittliche Übergangsraten aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung sowie Übergangsraten aus der Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit für jeden Monat eines jeden Jahres erzeugt (Schmidt, 1999). Die empirische Analyse der durchschnittlichen Übergangsraten aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung (und umgekehrt) ermöglicht es dann, genauere Aussagen über die Hintergründe einer überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote einer bestimmten demographischen Gruppe zu treffen. So kann beispielsweise die Frage beantwortet werden, ob die überdurchschnittliche Arbeitslosenquote der Gruppe der Geringqualifizierten aus der Tatsache resultiert, dass die Personen dieser Gruppe häufiger ihre Stelle verlieren als der durchschnittliche Arbeitnehmer, oder daraus, dass sie längere Zeit benötigen, wieder eine Beschäftigung zu finden, oder aus beidem. Um Veränderungen in der Struktur der Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf aufzudecken, wird der Beobachtungszeitraum in vier Drei-Jahres-Perioden unterteilt. Den Schätzungen liegen zudem zwei unterschiedliche Datensätze zugrunde; einerseits ein Datensatz für Deutschland unter Berücksichtigung von Ausländern, andererseits ein Datensatz für Westdeutschland, in dem Ausländer nicht enthalten sind.

Die Ergebnisse der gewichteten Kleinste-Quadrate-Schätzung der **durchschnittlichen monatlichen Arbeitslosenquote** für den Zeitraum der Jahre 1992 bis 2003 für Deutschland (inklusive Ausländer) lassen für die Gruppe der Geringqualifizierten erkennen, dass sich deren Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf signifikant erhöht hat. So liegt die durchschnittliche Arbeitslosenquote dieser Personengruppe im Vergleich zum Referenzzeitraum der Jahre 1992 bis 1994 in den beiden Folgeperioden um 1,7 beziehungsweise 1,5 Prozentpunkte höher. Im jüngsten Zeitraum der Jahre 2001 bis 2003 zeigt sich sogar eine um 2,7 Prozentpunkte signifikant höhere durchschnittliche Arbeitslosenquote für diese Personengruppe. Gleichzeitig ist die Arbeitslosenquote für die Gruppe der Höherqualifizierten im Zeitraum der Jahre 2001 bis 2003 sogar signifikant um 0,3 Prozentpunkte geringer als im Referenzzeitraum. Betrachtet man alternativ nur westdeutsche Arbeitnehmer und schließt zusätzlich Ausländer aus, so bleibt dieses Ergebnis im Grundsatz erhalten: Im Vergleich zum Referenzzeitraum erhöht sich die durchschnittliche Arbeitslosenquote für gering qualifizierte Arbeitnehmer in den beiden Folgeperioden signifikant um 1,3 beziehungsweise 1,2 Prozentpunkte; im Zeitraum der Jahre 2001 bis 2003 sogar signifikant um 2,4 Prozentpunkte.

Die empirische Analyse der durchschnittlichen Übergangsraten aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung (und umgekehrt) ermöglicht es, genauere Aussagen über die Hintergründe der erhöhten Arbeitslosigkeit einer demographischen Gruppe zu treffen. Die Schätzergebnisse für die durchschnittlichen monatlichen **Übergangsraten aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung** zeigen Folgendes: Für die beiden Zeiträume von 1995 bis 1997 und von 1998 bis 2000 ist für Gesamtdeutschland kein signifikanter Unterschied in den Übergangsraten in die Beschäftigung gegenüber dem Referenzzeitraum der Jahre 1992 bis 1994 nachweisbar. Im Zeitraum der Jahre von 2001 bis 2003 schaffen dagegen signifikant weniger Personen den Übergang aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung; die Übergangsrate ist dabei sowohl für die Gruppe der Geringqualifizierten als auch für die Personengruppe mit mindestens mittlerem Bildungsniveau gegenüber dem Referenzzeitraum 1992 bis 1994 um etwa einen Prozentpunkt gesunken. Bei Verwendung des Datensatzes

für Westdeutschland (ohne Ausländer) ist im Gegensatz dazu im Zeitverlauf keine signifikante Veränderung der Übergangsraten aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung zu erkennen.

Die Schätzergebnisse für die durchschnittlichen monatlichen **Übergangsraten aus der Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit** für Gesamtdeutschland zeigen, dass diese Übergangsraten für die Gruppe der Arbeitnehmer mit mindestens mittlerem Bildungsniveau im Zeitverlauf signifikant gesunken sind; so fallen die Übergangsraten in den beiden Zeiträumen von 1998 bis 2003 um rund 0,1 Prozentpunkte geringer aus als im Zeitraum der Jahre 1992 bis 1994. Im Gegensatz zu dieser Gruppe sinkt die entsprechende Übergangsrate für gering qualifizierte Arbeitnehmer im Zeitverlauf nicht. Im jüngsten Zeitraum 2001 bis 2003 steigt sie sogar gegenüber dem Referenzzeitraum signifikant um 0,24 Prozentpunkte an. Betrachtet man alternativ nur westdeutsche Arbeitnehmer (ohne Ausländer), so zeigt sich für gering qualifizierte Arbeitnehmer im Zeitraum der Jahre 2001 bis 2003 eine gegenüber dem Referenzzeitraum um 0,18 Prozentpunkte signifikant erhöhte Übergangsrate aus der Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit. Für die anderen Gruppen lässt sich für den Zeitraum der Jahre 1998 bis 2003 eine gegenüber dem Referenzzeitraum geringere Übergangsrate in die Arbeitslosigkeit beobachten, wobei der Unterschied nur für den Zeitraum der Jahre 1998 bis 2000 signifikant ausfällt.

187. Die im Zeitverlauf zunehmenden Probleme der Geringqualifizierten auf dem deutschen Arbeitsmarkt spiegeln sich in der Entwicklung der abhängigen Erwerbstätigkeit für diese Gruppe wider. Auf der Grundlage des Mikrozensus für die Jahre 1996 und 2004 können Aussagen zur Entwicklung der abhängigen Erwerbstätigkeit in ausgewählten Wirtschaftszweigen und differenziert nach Gebietsstand sowie nach Qualifikation und Arbeitszeit der Erwerbstätigen getroffen werden (Tabelle 18). Die Zahl der abhängig Erwerbstätigen blieb im früheren Bundesgebiet (ohne Berlin) im Zeitraum der Jahre 1996 bis 2004 nahezu konstant. Eine Differenzierung nach der Qualifikation lässt jedoch erkennen, dass die Zahl der unausgebildeten Erwerbstätigen um etwa 10 vH sank, während die Zahl der ausgebildeten Erwerbstätigen um rund 3 vH stieg. Dies hatte zur Folge, dass sich der Anteil der unausgebildeten Erwerbstätigen an allen Erwerbstätigen um mehr als 2 Prozentpunkte auf 20,9 vH verringerte; in allen betrachteten Wirtschaftszweigen war dieser Anteil ebenfalls rückläufig. Ein Blick auf die einzelnen Wirtschaftszweige verdeutlicht zudem die Probleme im Baugewerbe, hier war ein deutlicher Rückgang der abhängigen Erwerbstätigkeit im Zeitverlauf um rund ein Viertel feststellbar. Sehr positiv entwickelte sich dagegen der (eher kleine) Wirtschaftsbereich Grundstückswesen und Vermietung. In allen Wirtschaftszweigen war zudem die zunehmende Bedeutung der Teilzeitarbeit erkennbar, deren Anteil um 6 Prozentpunkte auf 25,0 vH stieg.

Für die neuen Bundesländer mit Berlin sank die Zahl der abhängig Beschäftigten um rund ein Neuntel, wobei kein Unterschied zwischen ausgebildeten und unausgebildeten Erwerbstätigen zu erkennen war, so dass der Anteil der unausgebildeten Erwerbstätigen an allen Erwerbstätigen nahezu unverändert bei rund 13,5 vH und damit deutlich niedriger als im früheren Bundesgebiet (ohne Berlin) blieb (JG 2004 Ziffer 402). Die Probleme im Baugewerbe waren in Ostdeutschland noch gravierender als in Westdeutschland; so hatte sich die Zahl der Erwerbstätigen im Zeitraum der Jahre 1996 bis 2004 hier in etwa halbiert. Ein starker Beschäftigungsabbau war zudem im Bereich der öffentlichen Verwaltung feststellbar. Die steigende Bedeutung der Teilzeitarbeit war wie

im früheren Bundesgebiet in allen Wirtschaftsbereichen spürbar, deren Anteil stieg in Ostdeutschland um rund 7 Prozentpunkte auf 18,3 vH, blieb jedoch deutlich niedriger als in Westdeutschland.

Tabelle 18

Beschäftigungsentwicklung von unausgebildeten und ausgebildeten Arbeitskräften ¹⁾ in ausgewählten Wirtschaftszweigen ²⁾									
Wirtschaftszweige	Struktur		Teilzeit- beschäftigte ³⁾		Qualifikation ⁴⁾				
					unausgebildete Beschäftigte		Entwicklung		
	Anteil in vH		Anteil am jeweiligen Wirtschaftszweig in vH				Veränderung in vH		
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	insge- samt	unaus- gebildet	ausge- bildet
Früheres Bundesgebiet									
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1,2	1,0	16,5	21,1	34,2	31,8	-22,6	-28,0	-20,0
Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe	28,8	26,9	9,9	12,5	26,0	23,1	-6,5	-17,0	-2,8
Energie- und Wasserversorgung	1,0	0,9	5,5	7,6	13,6	11,1	-5,5	-22,8	-2,7
Baugewerbe	7,7	5,7	6,7	9,5	26,7	24,2	-25,7	-32,7	-23,2
Handel- und Gastgewerbe	16,5	16,6	28,4	35,9	26,7	26,0	0,8	-1,7	1,8
Verkehr- und Nachrichtenübermittlung	5,5	5,6	13,6	17,6	22,7	21,0	3,1	-4,4	5,3
Kredit- und Versicherungswesen	4,0	4,0	15,5	19,8	13,1	10,1	0,2	-22,5	3,6
Grundstückswesen, Vermietung	5,6	7,9	28,1	32,1	21,8	20,6	42,1	34,5	44,3
Öffentliche Verwaltung und ähnliches	9,8	8,8	13,9	18,5	16,4	14,0	-9,9	-23,2	-7,3
Öffentliche und private Dienstleister	20,0	22,5	32,1	39,7	21,1	18,5	12,6	-1,2	16,3
Insgesamt	100	100	19,0	25,0	23,3	20,9	0,0	-10,1	3,1
Neue Bundesländer und Berlin									
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	3,5	2,6	6,7	9,9	15,5	16,2	-32,5	-29,3	-32,9
Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe	15,7	17,1	5,3	7,4	13,5	13,9	-3,2	-0,7	-3,6
Energie- und Wasserversorgung	1,3	1,0	2,6	3,5	9,5	8,8	-28,3	-33,7	-27,5
Baugewerbe	16,6	9,3	2,4	6,2	16,1	14,1	-50,1	-56,3	-48,9
Handel- und Gastgewerbe	15,2	16,3	20,7	30,3	16,5	18,7	-4,8	8,2	-7,4
Verkehr- und Nachrichtenübermittlung	6,1	6,5	6,8	11,2	12,5	10,5	-5,5	-20,8	-3,4
Kredit- und Versicherungswesen	2,1	2,2	8,6	14,7	8,1	6,3	-9,2	-29,2	-7,4
Grundstückswesen, Vermietung	5,4	8,4	18,5	26,3	14,5	14,2	38,4	35,2	38,8
Öffentliche Verwaltung und ähnliches	12,8	11,2	7,4	8,4	9,4	8,6	-22,2	-28,2	-21,5
Öffentliche und private Dienstleister	21,3	25,2	20,4	27,8	12,5	13,1	5,1	10,0	4,4
Insgesamt	100	100	11,5	18,3	13,5	13,6	-11,2	-11,2	-11,3

1) Abhängige Erwerbstätige. - 2) Nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, für 1996: Stand 1993 (WZ 1993), für 2004: Stand 2003 (WZ 2003). - 3) Normalerweise geleistete Arbeitszeit bis 31 Stunden. - 4) Qualifikationsniveau nach ISCED 97.

188. Im Rahmen des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses kommt es regelmäßig zur Schaffung neuer rentabler Arbeitsplätze und zum Wegfall alter unrentabler. Diese Prozesse vollziehen sich nicht notwendig im selben Unternehmen oder in der selben Branche; während das einzelne Unternehmen oder ganze Branchen Arbeitsplätze abbauen oder ihre Tätigkeit ganz einstellen, können Arbeitsplätze in anderen, gegebenenfalls neuen Unternehmen und neuen Wirtschaftsbranchen entstehen. Die Entstehung und Vernichtung von Arbeitsplätzen in den einzelnen Wirtschaftssektoren kann durch eine Analyse des „Umschlagsprozesses“ von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen untersucht werden (Tabelle 19). Dazu werden verschiedene Kennzahlen in den unterschiedlichen Sektoren erhoben und verglichen, wobei die folgenden Zahlen die genannte Fluktuation als Prozentsatz aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im jährlichen Durchschnitt des Zeitraums von 1993 bis 2000 wiedergeben:

- Die Gründungsrate für Westdeutschland von 1,7 vH und von 3,3 vH für Ostdeutschland mit Berlin gibt an, um wie viel Prozent die Beschäftigung in den jeweiligen Regionen aufgrund neu gegründeter Betriebe gestiegen ist.
- Die Expansionsrate misst für Westdeutschland einen Beschäftigungsgewinn aufgrund einer Ausweitung der Beschäftigung in bestehenden Unternehmen von 7,7 vH und von 11,1 vH für Ostdeutschland.
- Im Vergleich dazu ergab die Schließungsrate – welche die Beschäftigungsverluste infolge von Betriebsschließungen misst – für das frühere Bundesgebiet eine Abnahme von 2,6 vH und für die neuen Bundesländer von 5,2 vH.
- Eine abnehmende Beschäftigung aufgrund eines Beschäftigungsabbaus in bestehenden Betrieben wird durch die Schrumpfrate ermittelt. Diese belief sich für Westdeutschland auf 7,1 vH und für Ostdeutschland auf 10,3 vH.

Fasst man nun jeweils Gründungs- und Expansionsrate zusammen, ergaben sich im betrachteten Zeitraum Brutto-Beschäftigungsgewinne in Westdeutschland von 9,4 vH und in Ostdeutschland von 14,4 vH. Dem standen Brutto-Beschäftigungsverluste in Form der Summe aus Schließungs- und Schrumpfraten im früheren Bundesgebiet von 9,7 vH und in den neuen Bundesländern von 15,5 vH gegenüber. Sowohl für Westdeutschland als auch für Ostdeutschland ergaben sich demnach im Zeitraum von 1993 bis 2000 Netto-Beschäftigungsverluste von 0,3 vH beziehungsweise von 1,1 vH. Die Umschlagsrate für Beschäftigungsverhältnisse (JG 1994 Ziffer 436 f.), berechnet als die Hälfte der Summe beider Bruttoveränderungen, belief sich in Westdeutschland auf 9,5 vH und in Ostdeutschland auf 15,0 vH. Diese Werte drücken aus, dass sich die Beschäftigungsverhältnisse im Durchschnitt in Westdeutschland im Verlauf von $10\frac{1}{2}$ Jahren und in Ostdeutschland im Verlauf von $6\frac{2}{3}$ Jahren einmal erneuern.

Im Zeitablauf hat sich die durchschnittliche Umschlagsrate – im Vergleich der Zeiträume 1993 bis 1996 und 1997 bis 2000 – in Westdeutschland um 1,1 Prozentpunkte erhöht, wohingegen sie in den neuen Bundesländern um 1,5 Prozentpunkte sank. Vergleicht man die Zeitreihen des früheren Bundesgebiets mit denen der neuen Bundesländer, wird deutlich, dass die Fluktuationsraten in Ostdeutschland im Zeitraum von 1993 bis 2000 sehr viel volatiler und deutlich höher waren als in Westdeutschland; so waren die Gründungs- und Schließungs- und Schrumpfraten durchweg in etwa doppelt so hoch. In allen Wirtschaftssektoren und beiden Gebietsständen dominierten bei den Beschäftigungszuwächsen die Beschäftigungsgewinne durch die Expansion bestehender Unternehmen, während bei den Beschäftigungsverlusten der Beschäftigungsabbau durch Betriebsschließungen bestimmend war. Allerdings fällt auf, dass in Ostdeutschland Ein- und Austritte von Unternehmen eine größere Rolle bei der Änderung der Beschäftigung spielten als in Westdeutschland.

189. Vor allem unter konjunkturellen Aspekten ist hinsichtlich der Dynamik auf dem Arbeitsmarkt die Frage von hoher Relevanz, ab welcher Veränderung des Bruttoinlandsprodukts es zu

einem Beschäftigungsaufbau kommt, also nach dem quantitativen Zusammenhang zwischen der

Tabelle 19

Kennziffern zur Entwicklung der Beschäftigung in ausgewählten Sektoren

Anteil an der Entwicklung der Gesamtbeschäftigung¹⁾ in Prozentpunkten

Sektor	Gründungsrate ²⁾	Expansionsrate ³⁾	Schließungsrate ⁴⁾	Schrumpfungsrates ⁵⁾	Umschlagsrate ⁶⁾
Früheres Bundesgebiet					
1993-1996					
Energie, Grundstoffindustrie	0,4	5,1	1,4	7,6	7,3
Investitionsgüterindustrie	0,5	5,2	1,5	7,2	7,2
Konsumgüterindustrie	0,8	5,2	2,3	7,6	8,0
Bau	2,4	7,5	3,8	8,9	11,3
Handel	2,3	7,4	3,3	7,7	10,4
Verkehr	2,2	8,9	3,2	7,9	11,1
Kreditwirtschaft, Versicherungen, Makler	1,3	5,2	1,7	5,1	6,7
Private Dienstleistungen	2,2	6,6	2,3	6,2	8,6
Unternehmensbezogene Dienstleistungen	2,7	11,4	3,1	8,2	12,7
Insgesamt	1,6	6,7	2,4	7,3	9,0
1997-2000					
Energie, Grundstoffindustrie	0,6	6,9	2,1	7,4	8,5
Investitionsgüterindustrie	0,6	7,6	1,5	6,0	7,8
Konsumgüterindustrie	0,9	6,4	2,7	6,7	16,7
Bau	2,8	8,0	4,6	9,4	12,4
Handel	2,6	9,3	3,9	7,1	11,4
Verkehr	2,5	11,2	3,8	7,2	12,3
Kreditwirtschaft, Versicherungen, Makler	1,7	7,9	2,4	5,7	8,8
Private Dienstleistungen	2,2	7,7	2,5	5,8	9,1
Unternehmensbezogene Dienstleistungen	3,2	15,4	3,4	7,9	14,9
Insgesamt	1,8	8,7	2,8	6,8	10,1
Neue Bundesländer und Berlin					
1993-1996					
Energie, Grundstoffindustrie	1,5	11,5	3,6	15,1	15,9
Investitionsgüterindustrie	1,7	10,3	4,3	13,3	14,8
Konsumgüterindustrie	1,9	10,7	5,3	10,1	14,0
Bau	4,4	14,4	7,5	11,1	18,7
Handel	5,3	11,9	6,4	10,5	17,0
Verkehr	3,5	11,3	5,4	9,9	15,1
Kreditwirtschaft, Versicherungen, Makler	3,4	9,5	3,5	10,6	13,5
Private Dienstleistungen	3,1	10,7	3,2	9,0	13,0
Unternehmensbezogene Dienstleistungen	4,6	15,5	5,4	10,1	17,7
Insgesamt	3,4	12,0	5,0	10,9	15,7
1997-2000					
Energie, Grundstoffindustrie	1,3	8,4	3,6	10,3	11,8
Investitionsgüterindustrie	1,5	10,7	3,8	7,9	11,9
Konsumgüterindustrie	1,9	8,7	4,9	8,0	0,0
Bau	4,4	9,4	9,9	15,9	19,8
Handel	4,5	9,8	6,3	9,0	14,8
Verkehr	3,1	10,6	4,9	8,7	13,6
Kreditwirtschaft, Versicherungen, Makler	4,2	8,8	4,6	8,6	13,1
Private Dienstleistungen	2,6	10,0	3,3	7,8	11,8
Unternehmensbezogene Dienstleistungen	4,4	14,2	5,6	10,3	17,3
Insgesamt	3,2	10,2	5,3	9,8	14,2

1) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. - 2) Anstieg der Beschäftigtenzahl durch Neugründung von Unternehmen. - 3) Anstieg der Beschäftigtenzahl in bestehenden Unternehmen. - 4) Rückgang der Beschäftigtenzahl durch Unternehmensschließungen. - 5) Rückgang der Beschäftigtenzahl in bestehenden Unternehmen. - 6) Turnover: Summe der einzelnen "Raten" dividiert durch zwei. - 7) Arithmetisches Mittel aus Jahresdaten.

Quelle für Grundzahlen: BA

Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts und der Entwicklung der Beschäftigung. Grundsätzlich ist diese Beziehung interdependent, doch im Mittelpunkt des Interesses steht die Stärke des Effekts, den eine gegebene Änderung des Bruttoinlandsprodukts auf die Beschäftigung hat. So ist insbesondere der Schwellenwert, oberhalb dessen es zu einem Wiederanstieg der Beschäftigung kommt, von Bedeutung, also die „Beschäftigungsschwelle“. Dieses Konzept erfreut sich gerade in der wirtschaftspolitischen Praxis als Daumenregel zur Abschätzung der Arbeitsmarkteffekte einer bestimmten Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts großer Beliebtheit, weist aber konzeptionelle Schwächen und eine hohe Variabilität in den empirisch ermittelten Schätzwerten auf, die seine Anwendbarkeit deutlich einschränken (Exkurs).

Die Arbeitslosigkeitsschwelle als die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts, oberhalb der es zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit kommt, liegt typischerweise über der Beschäftigungsschwelle, da die Arbeitsnachfrage der Unternehmen nicht nur aus dem Bestand der Arbeitslosen, sondern auch aus der Stillen Reserve bedient wird. In dem Ausmaß, in dem der Stillen Reserve auch Personen angehören, die eine große Arbeitsmarktnähe aufweisen, wegen fehlender Lohnersatzansprüche aber auf eine Registrierung als Arbeitslose verzichten, reagiert die Zahl der Arbeitslosen schwächer und später auf eine steigende Arbeitsnachfrage.

Exkurs: Beschäftigungsschwellen in Deutschland

Zur Ermittlung des Schwellenwerts, oberhalb dessen es zu einem Wiederanstieg der Beschäftigung kommt, wird häufig eine lineare Beziehung der Art

$$\Delta l = \alpha + \beta \Delta y \quad (1)$$

verwendet. Hierbei bezeichnet Δ den Lag-Operator, y den Logarithmus des realen Bruttoinlandsprodukts und l den Logarithmus der Beschäftigung. Daraus ergibt sich die Schwelle $-\alpha/\beta$, indem man die Änderung der Beschäftigung gleich null setzt und nach dem Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts auflöst. Der Zusammenhang in Gleichung (1), auch bekannt als Verdoorn-Beziehung, wurde als empirische Regelmäßigkeit formuliert. Er lässt sich jedoch unter anderem aus einer kurzfristigen Phillipskurvenbeziehung und einer kurzfristigen Angebotsfunktion theoretisch herleiten. Die unbekannt Parameter können über eine einfache lineare Regression aus den Zeitreihen für Beschäftigung und Output geschätzt werden.

Trotz oder vielleicht gerade wegen ihrer Einfachheit in der Herleitung und der empirischen Implementierung weist die so berechnete Beschäftigungsschwelle eine Reihe von sowohl konzeptionellen als auch datentechnischen Schwächen auf, die die Anwendbarkeit in der Form von Gleichung (1) erheblich einschränken. Auch wenn es möglich ist, die Gleichung aus mehreren Modellen herzuleiten, bleibt sie doch unter mehrererlei Gesichtspunkten angreifbar, etwa wegen der Vernachlässigung sonstiger Produktionsfaktoren oder der zugehörigen Faktorpreise sowie des produktions-theoretischen Zusammenhangs dieser Größen (Prachowny, 1993, für die Arbeitslosigkeitsschwelle). Zudem wird die Transmission von Gütermarktimpulsen auf den Arbeitsmarkt durch institutionelle Faktoren wie etwa den Kündigungsschutz, das Lohnsetzungsregime oder die räumliche und sektorale Mobilität der Arbeitskräfte beeinflusst. Die Position im Konjunkturzyklus und Erwartungen über dessen künftigen Verlauf dürften ebenfalls einen Einfluss auf die Beschäfti-

gungsschwelle ausüben, denn es ist davon auszugehen, dass mit zunehmender Dauer des Aufschwungs Arbeitskräfte immer knapper und Einstellungen für ein gegebenes Niveau des Zuwachses des Bruttoinlandsprodukts immer seltener werden. Da alle diese Variablen nicht in Gleichung (1) auftauchen und die Parameter α und β als zeitinvariant angenommen werden, liegt letztlich eine Fehlspezifikation vor. Dies gilt umso mehr in Zeiten größerer institutioneller Änderungen, wie sie der deutsche Arbeitsmarkt gerade erfährt. Die mit Hilfe historischer Daten ermittelte Beschäftigungsschwelle vermag die Auswirkungen dieser geänderten Rahmenbedingungen bestenfalls unvollständig zu berücksichtigen.

Aus diesem Dilemma bieten sich für die empirische Analyse verschiedene Ausweg an. Einer besteht darin, möglichst viele der fehlenden Variablen explizit mit in die Gleichung (1) aufzunehmen und zwar auf der Grundlage eines produktionstheoretisch fundierten Ansatzes (Flaig und Rottmann, 2001; Prachowny, 1993). Während dies bei weiteren Einsatzfaktoren wie Vorprodukten und dem Kapitalbestand oder den Faktorpreisen grundsätzlich möglich ist, hilft ein solcher Ansatz bei institutionellen Änderungen nur bedingt weiter, da diese nicht nur schwer adäquat messbar sind, sondern – zumal innerhalb eines Landes – in der Vergangenheit häufig zu wenig Variation aufweisen, um ihren Einfluss verlässlich zu quantifizieren. Ein alternatives Verfahren subsumiert die verschiedenen Einflussfaktoren auf die Beschäftigungsschwelle und die Beschäftigungsintensität unter nicht näher spezifizierten Änderungen der Parameter und berücksichtigt die zeitliche Variation der Parameter dann im Rahmen des Schätzverfahrens. Die Ausgangsbeziehung zur Bestimmung der Beschäftigungsschwelle lautet dann

$$\Delta l_t = \alpha_t + \beta_t \Delta y_t + v_t, \quad (2)$$

wobei v_t einen normalverteilten Störterm bezeichnet. Dieser Ansatz ist ebenfalls deskriptiv, und die Bestimmungsfaktoren der Beschäftigungsschwelle bleiben weiterhin unspezifiziert. Gerade aufgrund der offenen Spezifizierung mag es aber gleichwohl möglich sein, zumindest die zeitliche Entwicklung der Beschäftigungsschwelle nachzuzeichnen. Der Variation der Koeffizienten in Gleichung (2) kann bei der Schätzung mit unterschiedlichen Verfahren Rechnung getragen werden, beispielsweise indem eine Kleinste-Quadrate-Schätzung nur für Teilzeiträume, rollierend oder rekursiv vorgenommen wird, indem in einer rekursiven gewichteten Kleinste-Quadrate-Schätzung die jeweils aktuellen Beobachtungen ein größeres Gewicht erhalten (rekursive diskontierte Kleinste Quadrate) oder indem zeitabhängige Parameter mit Hilfe des Kalmanfilters geschätzt werden (Neumann, 2003).

Zur Verdeutlichung wird im Folgenden eine Analyse mit Quartalsdaten der Jahre 1970 bis 2004 für die Zahl der Erwerbstätigen und die geleisteten Arbeitsstunden der Erwerbstätigen durchgeführt. Angesichts der erheblichen statistischen Verzerrungen infolge der Einführung des Arbeitslosengelds II, die sich auch auf die Daten der Erwerbstätigkeit auswirken, ist eine Hinzunahme der verfügbaren Quartale des laufenden Jahres nicht sinnvoll. Um vor der Wiedervereinigung liegende Zeitreihen zu erhalten, werden die im Jahr 1991 beginnenden Größen für Deutschland mit Hilfe der Wachstumsraten für Westdeutschland rückverkettet.

Die Verwendung der Zahl der Beschäftigten und des Arbeitsvolumens erlaubt es, die Auswirkungen von Verschiebungen in der Arbeitszeit pro Beschäftigten zu berücksichtigen. Da das Arbeitsvolumen aufgrund von Verkürzungen der tariflichen Arbeitszeit und einer zunehmenden Bedeutung der Teilzeitarbeit unter den Arbeitnehmern, die das Gros der Erwerbstätigen ausmachen, im Trend niedrigere Zuwächse als die Beschäftigtenzahl aufweist, sollte die auf das Arbeitsvolumen bezogene Schwelle höher liegen als die für die Zahl der Beschäftigten.

Als Maß für die Änderung des Outputs dient das reale Bruttoinlandsprodukt. In Ermangelung rückgerechneter Werte für das frühere Bundesgebiet wurde der gesamtdeutsche Kettenindex mit den Wachstumsraten des auf Festpreisbasis ermittelten realen westdeutschen Bruttoinlandsprodukts rückverkettet. Alle Quartalszahlen sind saisonbereinigt und mit Ausnahme der Arbeitslosenquote, für die die absolute Änderung zum Vorjahresquartal herangezogen wird, in Veränderungsraten gegenüber dem Vorjahresquartal transformiert.

Um der seriellen Korrelation im Störterm v_t zu begegnen, wurde für die Schätzungen Gleichung (2) um verzögerte Werte des Regressanden ergänzt. Für die gewöhnliche Kleinste-Quadrate-Schätzung in Teilzeiträumen wurde der Beobachtungszeitraum in die Intervalle 1970:1-1979:4, 1980:1-1990:4 und 1991:1-2001:4 unterteilt. Bei der rollierenden Kleinste-Quadrate-Regression dienen zehn Jahre als Beobachtungsfenster, so dass dort die Beschäftigungsschwelle erst ab Anfang der achtziger Jahre ausgewiesen werden kann. Der für die rekursive diskontierte Kleinste-Quadrate-Schätzung benötigte Gewichtungsfaktor δ bestimmt sich endogen im Intervall von 0,9 bis 1,0.

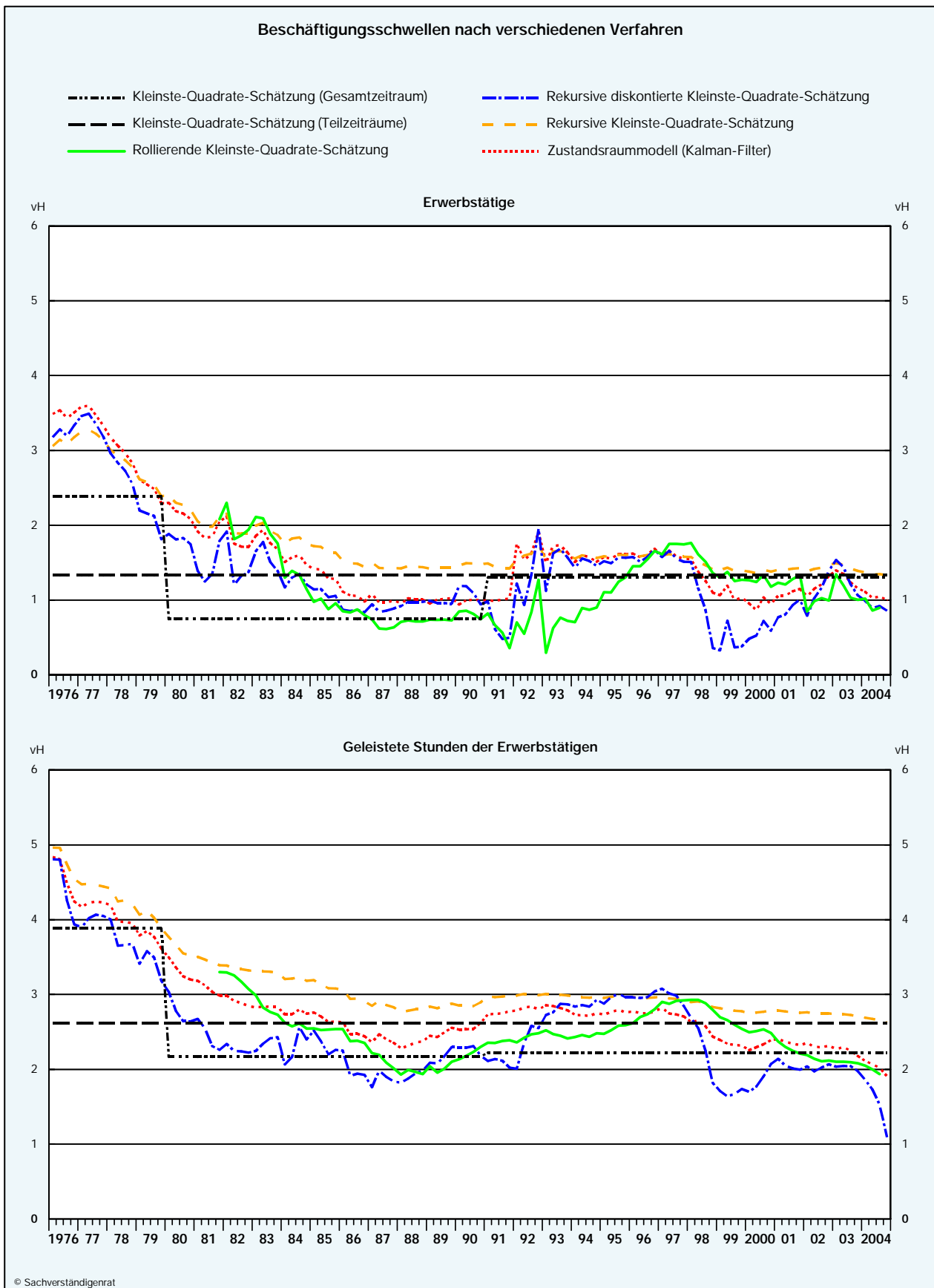
Die einzelnen Verfahren liefern für die Beschäftigungsschwelle zwar ähnliche Verläufe, weisen gleichwohl aber eine nicht unerhebliche Streuung untereinander und eine erhöhte Volatilität zu Beginn des Schätzzeitraums und nach der deutschen Vereinigung auf (Schaubild 28). Damit illustrieren sie die häufig kritisierte Fragilität des Konzepts und mahnen insbesondere bei der Interpretation einzelner Niveauewerte zur Vorsicht.

Die höchste Volatilität weisen die rekursiv diskontierte und, wenn auch weniger ausgeprägt, die rollierende Kleinste-Quadrate-Schätzung auf; hierin kommt zum Ausdruck, dass bei diesen Verfahren die Vergangenheit ab einem gewissen Zeitpunkt keinen oder zumindest einen immer weiter abnehmenden Einfluss auf die Schätzung hat, während bei den anderen Ansätzen die vergangenen Beobachtungen den jeweils aktuellen Schätzwert noch wesentlich stärker beeinflussen.

Die Schätzungen bestätigen die Vermutung, dass die Beschäftigungsschwelle für die geleisteten Stunden aufgrund von Verkürzungen der vereinbarten Arbeitszeit und der zunehmenden Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung unter den abhängig Beschäftigten höher ist als für die entsprechende Beschäftigtenzahl. Hinsichtlich des zeitlichen Verlaufs ist auffällig, dass, so weit entsprechende Schätzwerte vorliegen, die Beschäftigungsschwelle in den siebziger Jahren merklich rückläufig war und ihr Minimum in den achtziger Jahren erreichte. Seit der deutschen Vereinigung ist ein Wiederanstieg zu beobachten, der sich erst in den vergangenen Jahren abermals umkehrte oder zumindest zum Stillstand kam. Zurückzuführen sein dürfte der Anstieg sowohl auf die vereinigungsbedingte Sonderkonjunktur als auch auf den starken transformationsbedingten Beschäftigungsabbau.

Die Beschäftigungsschwelle in der gebräuchlichen Form der Gleichung (1) ist letztlich ein heuristisches Konzept. Die mit den einzelnen Verfahren ermittelten Schätzwerte weisen eine nicht uner-

Schaubild 28



hebliche Spannbreite auf, so dass Erwartungen, mit der Beschäftigungsschwelle ein verlässliches Instrument für die kurzfristige Prognose des Arbeitsmarktes in der Hand zu haben, den Ansatz überfordern. Immerhin lassen die Schätzungen aber eine Reihe von Mustern und Gemeinsamkeiten erkennen und eignen sich insofern durchaus für eine retrospektive und stärker qualitative Analyse des Arbeitsmarktes. Für sich genommen erfreulich ist der in den letzten Jahren zu beobachtende Rückgang der Schwellenwerte, zumal aufgrund des verwendeten Beobachtungszeitraums, der Kürze der Zeit und der Art der Schätzverfahren die mutmaßlich schwellensenkenden Auswirkungen der gegenwärtigen Arbeitsmarktreformen noch nicht berücksichtigt sind.

3. Arbeitslosigkeit im OECD-Raum: War früher alles viel besser?

190. Der Verlauf der Arbeitslosigkeit ist das Ergebnis des Zusammenwirkens vieler, nicht zuletzt auch länderspezifischer Faktoren. Neben der konjunkturellen Entwicklung, der Lohnpolitik, dem institutionellen Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt sowie nationalen und supranationalen wirtschaftspolitischen Maßnahmen spielen globale Faktoren wie der Welthandel, Wechselkurse, Zinsen, der internationale Standortwettbewerb und die Rohstoffpreise oder singuläre Ereignisse wie die deutsche Vereinigung eine Rolle. Betrachtet man den zeitlichen Verlauf der – um eine internationale Vergleichbarkeit zu gewährleisten – standardisierten Arbeitslosenquoten für 17 Mitgliedsländer der OECD seit den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts, fallen gleichwohl einige Muster und Gemeinsamkeiten auf (Tabelle 20). So ist in den einzelnen Ländern – ausgehend von einem zu Beginn der sechziger Jahre sehr niedrigen Niveau – in den folgenden Jahren ein markanter Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Darüber hinaus findet sich anfangs bei nahezu allen betrachteten europäischen Ländern derselbe stufenartige Anstieg der Arbeitslosenquote, der auf eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit hindeutet. In den neunziger Jahren allerdings wurde in einigen europäischen Ländern dieses Anstiegsmuster durchbrochen. Im Fall Deutschlands ist zu zusätzlich zu beachten, dass sich die ausgewiesenen Werte ab dem Jahr 1992 auf Gesamtdeutschland beziehen und die Reihe insofern ab diesem Zeitpunkt eine zusätzliche, vereinigungsbedingte Niveauverschiebung erfährt. Darüber hinaus zeigt sich ein unterschiedliches Zeitmuster des Verlaufs der standardisierten Arbeitslosenquoten, aus dem sich drei verschiedene Zeiträume ablesen lassen.

Drei Phasen der Arbeitslosigkeit

Die goldenen sechziger Jahre auf dem Arbeitsmarkt

191. Die sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts waren in allen betrachteten Ländern durch aus heutiger Sicht außerordentlich niedrige Arbeitslosenquoten gekennzeichnet. Ein Arbeitslosigkeitsproblem ist – mit Ausnahme Irlands, Kanadas und der Vereinigten Staaten – eigentlich nicht erkennbar, es herrschte Vollbeschäftigung. Standardisierte Arbeitslosenquoten von unter 3 vH waren für diesen Zeitraum durchaus die Regel. Das ungewichtete Mittel der Arbeitslosenquoten der betrachteten Länder lag für den Zeitraum 1960 bis 1969 bei 2,4 vH, wobei die niedrigste gemittelte länderspezifische Arbeitslosenquote für die Jahre 1960 bis 1969 bei 0,2 vH und die höchste bei 5,0 vH lag.

Tabelle 20

Standardisierte Arbeitslosenquoten in ausgewählten Ländern¹⁾

Land	1960 bis 1964	1965 bis 1969	1970 bis 1974	1975 bis 1979	1980 bis 1984	1985 bis 1989	1990 bis 1994	1995 bis 1999	2000 bis 2004
Deutschland ²⁾	0,6	0,8	1,0	3,3	5,3	6,4	6,3	8,5	8,3
Belgien	2,3	2,4	2,5	7,0	10,2	9,2	7,7	9,3	7,3
Finnland	1,4	2,5	2,1	5,0	5,2	5,0	10,9	12,8	9,2
Frankreich	1,5	2,0	2,7	4,9	7,6	9,5	10,0	11,2	9,1
Irland	5,1	4,9	5,7	8,1	11,6	16,2	14,7	9,4	4,3
Italien	3,5	4,2	4,1	4,7	6,6	9,2	9,3	11,2	8,8
Niederlande	0,9	1,5	2,1	5,9	7,2	7,4	5,9	4,9	3,2
Österreich	1,6	1,6	1,0	1,6	2,8	3,5	3,7	4,2	4,1
Spanien	2,4	2,5	2,7	5,8	13,7	16,3	15,9	16,4	11,2
Dänemark	2,2	1,7	1,6	6,1	8,1	5,8	8,2	5,6	4,9
Schweden	1,2	1,5	1,8	1,5	3,0	2,2	5,8	8,6	5,5
Vereinigtes Königreich ..	2,6	2,7	3,4	5,4	9,6	9,7	9,0	7,1	5,0
Australien	2,5	1,7	2,2	5,6	7,6	7,4	9,3	7,9	6,2
Japan	1,4	1,2	1,3	2,0	2,4	2,6	2,4	3,7	5,0
Kanada	6,0	4,0	5,8	7,6	9,9	8,9	10,3	8,9	7,3
Neuseeland	0,1	0,3	0,2	0,9	4,1	5,0	9,2	6,6	5,0
Vereinigte Staaten	5,7	3,8	5,4	7,0	8,3	6,2	6,6	4,9	5,2
Ungewichtete Mittel									
(Fünf Jahre)	2,4	2,3	2,7	4,8	7,2	7,7	8,5	8,3	6,5
(Zehn Jahre)		2,4		3,8		7,5		8,4	

1) Soweit vorhanden handelt es sich bei den verwendeten Zeitreihen um die von der OECD veröffentlichten standardisierten Arbeitslosenquoten. Da die Zeitreihen der OECD nicht für alle Länder bis 1960 vorliegen, wurden sie durch die Schätzungen von Layard et al. (1991) ergänzt. Einzelheiten zur Methodik siehe OECD, Quarterly Labour Force, Technical Notes (www.oecd.org/germany). Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen. - 2) Bis 1991 früheres Bundesgebiet.

Quellen: Layard et al. (1991), OECD

Das Zeitalter der zunehmenden Arbeitslosigkeit

192. In den siebziger und vor allem den achtziger Jahren hingegen stiegen in allen diesen Ländern die Arbeitslosenzahlen deutlich an. Während es in den siebziger Jahren zu einem ersten signifikanten Anstieg des ungewichteten Mittels der Arbeitslosenquoten auf 3,8 vH kam, führten die achtziger Jahre zu einer weiteren und deutlichen Verschärfung des Arbeitslosigkeitsproblems. Ein gemeinsames internationales Arbeitslosigkeitsproblem hatte sich herausgebildet. Im Zeitraum der Jahre 1980 bis 1989 lag die Arbeitslosenquote im Mittel über alle Länder bei 7,5 vH, dies bedeutet gegenüber der vorherigen Dekade ungefähr eine Verdoppelung. Der Gleichklang der Entwicklung ist bemerkenswert, obwohl die Unterschiede in den Niveaus der Arbeitslosigkeit in den verschiedenen Ländern beachtlich waren. So reichen für den Zeitraum der Jahre 1970 bis 1989 die durchschnittlichen Arbeitslosenquoten in den betrachteten europäischen Ländern von rund 2,0 vH in Österreich bis zu rund 10,5 vH in Irland. Hinzu kommt noch ein entscheidender Unterschied zwischen den beobachteten europäischen Ländern und den Vereinigten Staaten: Während sich in Europa das Muster des stufenweisen, sich verfestigenden Aufbaus der Arbeitslosigkeit heraus zu kristallisieren begann, sank die standardisierte Arbeitslosenquote in den Vereinigten Staaten gegen

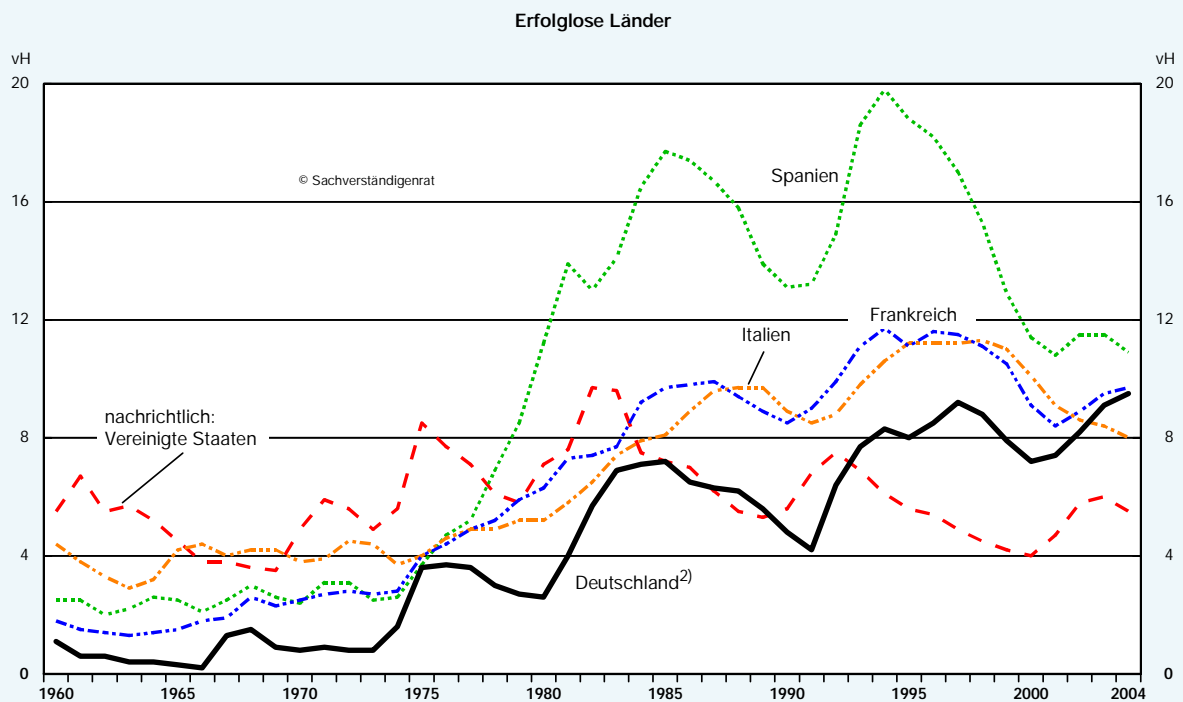
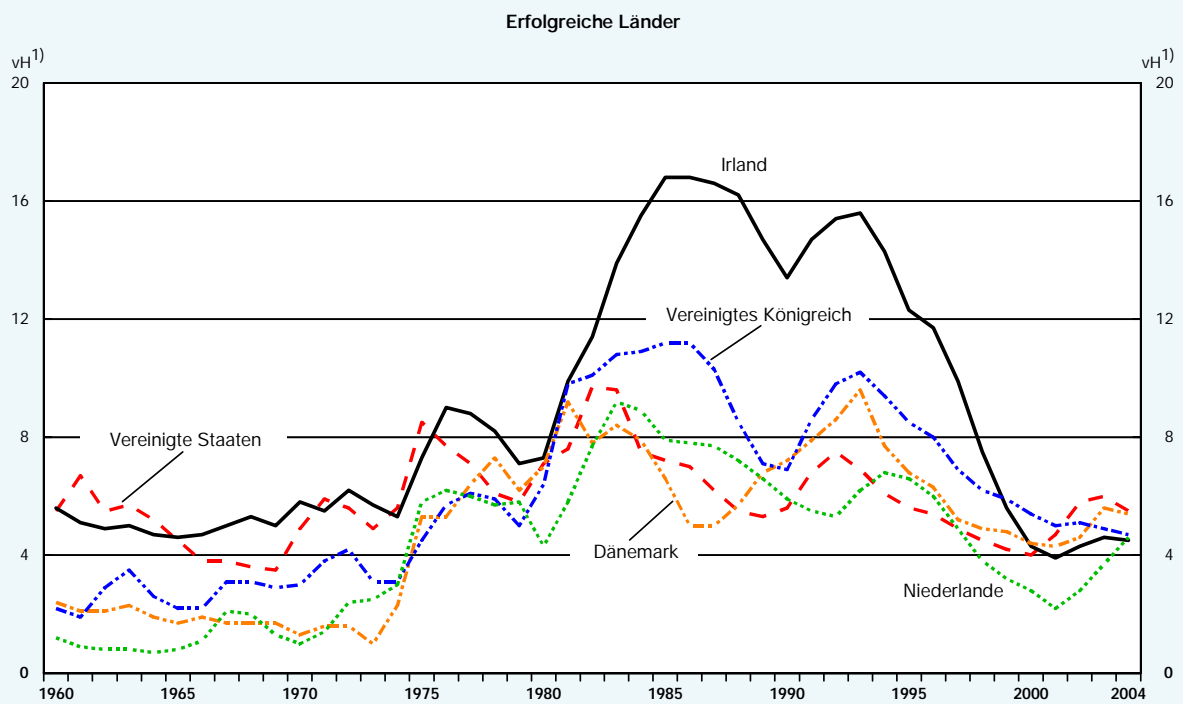
Ende der achtziger Jahre auf ein Niveau, welches unter dem des Jahres 1979 von 5,8 vH lag. Am Ende dieser zweiten Periode hatte sich damit ein spezifisches europäisches Arbeitslosigkeitsproblem herausgebildet.

Die Phase der divergierenden Entwicklung

193. Während die achtziger Jahre durch eine beachtliche Synchronität in der Zunahme der Arbeitslosigkeit in allen betrachteten europäischen Ländern gekennzeichnet waren, liefen in der dritten und letzten Periode, die mit dem Jahr 1990 begann, die Arbeitslosenquoten in den verschiedenen Ländern zunehmend auseinander. Obwohl die durchschnittliche Arbeitslosenquote der Jahre 1990 bis 2004 mit rund 7,8 vH noch einmal leicht anstieg, gelang es einer Gruppe von Ländern – in Europa vor allem Dänemark, dem Vereinigten Königreich, Irland und den Niederlanden – seit den neunziger Jahren ihr Arbeitslosigkeitsproblem erfolgreich zu bekämpfen und ihre Arbeitslosenzahlen beachtlich zu reduzieren, während die übrigen Länder mit weiter steigenden oder auf hohem Niveau verharrenden Arbeitslosenzahlen konfrontiert waren. Vor dem Hintergrund einer standardisierten Arbeitslosenquote des EU-15-Raums von 7,7 vH im Mittel der Jahre 2000 bis 2004 (Euro-Raum 8,4 vH) kann von einem gemeinsamen europäischen oder kontinentaleuropäischen Arbeitslosigkeitsproblem nicht mehr die Rede sein. Das europäische Arbeitslosigkeitsproblem ist vielmehr zu einem Problem der großen kontinentaleuropäischen Volkswirtschaften, Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien, geworden, und selbst zwischen diesen zeigt sich ein gravierender Unterschied. Während sich in Deutschland, Frankreich und Italien der Prozess der ansteigenden und sich verfestigenden Arbeitslosigkeit weiter fortsetzte, ging in Spanien seit dem Jahr 1994, in dem die standardisierte Arbeitslosenquote das Rekordniveau von 19,8 vH erreicht hatte, die Arbeitslosigkeit um rund neun Prozentpunkte zurück, wobei das Land im Jahr 2004 mit einer standardisierten Arbeitslosenquote von 10,9 vH noch immer die höchste Arbeitslosenquote aller hier betrachteten europäischen Länder aufwies. Damit ist das Vereinigte Königreich die einzige große europäische Volkswirtschaft, der es gelang, das Problem der verfestigten Arbeitslosigkeit zu überwinden: Die Arbeitslosenquote, die im Mittel der achtziger Jahre noch 9,6 vH betragen hatte, ging bis zum Jahr 2004 auf 4,7 vH zurück (Schaubild 29).

194. Mit Ausnahme Irlands gelang es allerdings in keiner der betrachteten europäischen Volkswirtschaften – auch nicht im Vereinigten Königreich oder in den Niederlanden –, die Arbeitslosigkeit auf die jeweiligen Niveaus der sechziger Jahre zurückzuführen, welche deutlich unter dem der Vereinigten Staaten lagen. Während sich in den Vereinigten Staaten kein langfristiger Aufwärtstrend der Arbeitslosigkeit, sondern ein vorübergehender – überwiegend konjunkturell bedingter – Anstieg in den siebziger bis Anfang der achtziger Jahre feststellen lässt, kam es in Europa zu einer signifikanten Niveauverschiebung der Arbeitslosenquoten nach oben. Dies gilt auch für beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder wie zum Beispiel das Vereinigte Königreich oder die Niederlande. Was diese Länder stattdessen auszeichnet, ist, dass es ihnen gelang, ein verglichen mit der Situation in Deutschland teilweise noch viel höheres Niveau an verfestigter Arbeitslosigkeit – so wies das Vereinigte Königreich auf dem Höhepunkt in den achtziger Jahren eine standardisierte Arbeitslosenquote von über 11 vH auf – erfolgreich wieder abzubauen.

Schaubild 29

Phänomen der verfestigten Arbeitslosigkeit in ausgewählten Ländern¹⁾

1) Soweit vorhanden handelt es sich bei den verwendeten Zeitreihen um die von der OECD veröffentlichten standardisierten Arbeitslosenquoten (Arbeitslose in vH der Erwerbepersonen). Da die Zeitreihen der OECD nicht für alle Länder bis 1960 vorliegen, wurden sie durch die Schätzungen von Layard et al. (1991) ergänzt. Einzelheiten zur Methodik siehe OECD, Quarterly Labour Force, Technical Notes (www.oecd.org/germany). – 2) Bis 1991 früheres Bundesgebiet.

Quellen: Layard et al. (1991), OECD

195. Die Verfestigung der Arbeitslosigkeit schlägt sich vor allem in der Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit nieder. So nahm in den beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen ab. Vergleicht man die Zeiträume der Jahre 1985 bis 1989 mit den Jahren 2000 bis 2004, so kam es zwar fast überall zu einem Rückgang des Anteils der Langzeitarbeitslosen, lediglich in Deutschland stieg die durchschnittliche Quote von 47,9 vH auf 50,3 vH und wies mit 51,8 vH im Jahr 2004 unter den 15 bisherigen Mitgliedern der Europäischen Union nach Griechenland den höchsten Wert auf, wohingegen beispielsweise im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden der Rückgang des Anteils der Langzeitarbeitslosen rund 21 Prozentpunkte betrug.

In Dänemark war der Anteil der Langzeitarbeitslosen seit Mitte der achtziger Jahre ohnehin schon regelmäßig niedriger als in allen anderen betrachteten Ländern, während es in Spanien erst innerhalb der letzten Jahre gelang, die Langzeitarbeitslosigkeit deutlich zurückzudrängen – im Mittel der Jahre von 1995 bis 1999 hatte der entsprechende Anteil noch um rund 13 Prozentpunkte höher gelegen als im Zeitraum von 2000 bis 2004.

196. Die bereits thematisierte besonders prekäre Situation der Geringqualifizierten in Deutschland sticht auch im Vergleich mit anderen Ländern hervor. Geringqualifizierte sind hierbei definiert als Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren ohne Abschluss des Sekundarbereichs II, also beispielsweise lediglich mit Haupt- oder Realschulabschluss, aber ohne abgeschlossene Berufsausbildung. In einem Vergleich qualifikationsspezifischer Arbeitslosenquoten auf der Basis der Berechnungen seitens der OECD weist Deutschland im Jahr 2003 mit einem Wert von 18,0 vH die höchste Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten unter 13 Mitgliedern der Europäischen Union auf (für Italien und die Niederlande liegen keine Zahlen vor). Zehn Jahre zuvor, im Jahr 1994, lag der entsprechende Anteil mit einem Wert von 13,9 vH innerhalb der Europäischen Union noch im oberen Mittelfeld. Die Arbeitsmarktlage Geringqualifizierter hat sich in Deutschland damit nicht nur für sich genommen verschlechtert, sondern tendenziell gegenläufig zu anderen Ländern entwickelt.

III. Ursachen der Arbeitslosigkeit

1. Kernproblem: Verfestigte Arbeitslosigkeit

197. Die beschriebene Verfestigung der Arbeitslosigkeit in Deutschland hat zur Folge, dass, welche Faktoren auch immer einen Anstieg der Arbeitslosigkeit verursacht haben mögen – konjunkturelle Schwächephasen oder angebotsseitige Störungen –, die Arbeitslosigkeit selbst nach einer deutlichen Konjunkturerholung nie wieder auf ihr ursprüngliches Niveau zurückkehrte. Noch nicht einmal der durch die Wiedervereinigung ausgelöste Nachfrageschub nach Gütern und Dienstleistungen in Westdeutschland vermochte dort die Arbeitslosigkeit auf das Niveau zu Beginn der achtziger Jahre zurückzuführen. Ähnliches galt nach Angebotsschocks, wie etwa der exorbitanten Erhöhung des Erdölpreises in den siebziger Jahren: In den achtziger Jahren war der Ölpreis zwar in realer Betrachtung wieder deutlich rückläufig, aber dies ließ die westdeutsche Arbeitslosigkeit nicht annähernd wieder auf das Niveau vor der Rohölpreiserhöhung sinken. Mit anderen Worten, hierzulande existieren offenbar besonders ausgeprägte Sperrklinkeneffekte, die einen (stärkeren) Rückgang der Arbeitslosigkeit selbst in wirtschaftlich guten Zeiten verhindern.

198. Mitunter wird die Relevanz von Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt – etwa in Form eines inflexiblen institutionellen Regelwerks – zur Erklärung der Arbeitslosigkeit bestritten, weil es sie

mehr oder weniger schon immer gegeben habe. In der Tat mögen die noch näher zu spezifizierenden Inflexibilitäten bereits eine geraume Zeit vorhanden gewesen sein und können demnach für einen späteren *Anstieg* der Arbeitslosigkeit kaum verantwortlich gemacht werden, ganz abgesehen davon, dass ihre Bedeutung kaum ausreichen dürfte, den sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erklären. Es geht aber in diesem Zusammenhang nicht um den Anstieg der Arbeitslosigkeit, sondern um deren unzureichende Rückführung auf das Niveau zuvor, um die Verfestigung also. Konkret: Ein inflexibles Arbeitsrecht oder ein durch die Sozialhilfe faktisch gesetzter Mindestlohn mögen in Zeiten einer Hochkonjunktur kein gravierendes Hemmnis für einen hohen Beschäftigungsstand darstellen. Wenn es aber im Zuge einer Konjunkturschwäche oder eines zunehmenden internationalen Standortwettbewerbs um notwendige Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit geht, dann erweisen sich beispielsweise ein rigider Kündigungsschutz oder eine faktische Lohnuntergrenze als Hindernis. Insoweit ist das genannte Argument unzutreffend, Inflexibilitäten trügen keine Schuld an der Höhe der Arbeitslosigkeit, weil sie sich in ihrem Ausmaß kaum verändert hätten. Verwechselt wird die Erhöhung mit der verfestigten Höhe der Arbeitslosigkeit.

199. Im Ergebnis befindet sich die Volkswirtschaft trotz ansteigender Arbeitslosigkeit in einer Art Gleichgewichtszustand, das heißt, es gibt keine oder nur schwach ausgeprägte und langsam wirkende Prozesse, die aus sich heraus wieder zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit führen. Da sowohl das langfristige Gleichgewichtsniveau der Arbeitslosigkeit wie auch dessen Veränderung entscheidend von institutionellen Größen bestimmt werden, muss eine Erfolg versprechende Politik zum Abbau der Arbeitslosigkeit bei diesen Faktoren ansetzen. (Kasten 7).

Kasten 7

Modell einer quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit

In den letzten zwanzig Jahren hat sich unter Arbeitsmarktökonomern ein Konsensmodell herauskristallisiert, um das Phänomen einer hohen und verfestigten Arbeitslosigkeit zu beschreiben und zu erklären. Demzufolge ist eine persistent hohe Arbeitslosenquote ein Gleichgewichtsphänomen und nicht nur das Resultat temporärer, konjunktureller Schwankungen. Dieses Konzept verwendet der Sachverständigenrat bei seiner Analyse (JG 2004 Kasten 37). Im Folgenden wird eine vereinfachte, prototypische Version dieses Modells dargestellt.

Die zentralen Bausteine dieses Modells sind eine aggregierte Arbeitsnachfragebeziehung und eine aggregierte Lohnsetzungsfunktion. Bei vollkommenem Wettbewerb auf den Gütermärkten ist die Arbeitsnachfragebeziehung eine herkömmliche Arbeitsnachfragefunktion. Bei unvollkommenen Gütermärkten werden Preis und Aktivitätsniveau simultan bestimmt, und die Arbeitsnachfragebeziehung beschreibt eine Beziehung zwischen Güterpreis und Aktivitätsniveau, ausgedrückt durch das Beschäftigungsniveau oder alternativ die Arbeitslosenquote, und stellt das Preissetzungsverhalten der Unternehmen bei unvollkommenem Wettbewerb dar. Die **Arbeitsnachfragebeziehung** beschreibt dann also einen positiven Zusammenhang zwischen Reallohn und Arbeitslosenquote. Vereinfacht kann die Arbeitsnachfragebeziehung folgendermaßen dargestellt werden:

$$p - w = \beta_0 - \beta_1 u - \beta_{11} \Delta u - \beta_2 (p - p^e) \quad , \quad (1)$$

wobei p und w das Preis- und Lohnniveau in Logarithmen darstellen, p^e das erwartete Preisniveau ist und u die Arbeitslosenquote sowie Δu deren Veränderung repräsentieren. Der Preisüberraschungsterm $(p-p^e)$ stellt die nominalen Trägheiten im Preissetzungsverhalten der Unternehmen dar, und je kleiner der Parameter $\beta_2 > 0$ ist, desto schneller passen sich die Unternehmen in ihrer Preissetzung an überraschende Abweichungen von ihren ursprünglichen Planungen an. Hinter dem Koeffizienten $\beta_0 > 0$ verbergen sich alle ökonomischen Einflussfaktoren, die einen Preisdruck verursachen können, wie der Wettbewerbsgrad auf den Gütermärkten, Unternehmenssteuern, Faktorpreise und Realzinssätze. Der Parameter β_0 ist demnach nicht konstant, ändert sich typischerweise aber wesentlich langsamer als die übrigen Größen im Modell. Neben der Möglichkeit der permanenten Veränderung eines dieser Preisdruckfaktoren, die eine dauerhafte Verschiebung der Arbeitsnachfragebeziehung zur Folge hat, können einige dieser Preisdruckfaktoren über lange Zeiträume von ihrem langfristigen (steady-state) Erwartungswert abweichen, mit der Konsequenz einer zeitweiligen, aber lang anhaltenden Positionsverschiebung der Arbeitsnachfragekurve. Des Weiteren bestimmt der Preisflexibilitätsfaktor $\beta_1 > 0$ die Sensitivität der Preissetzung der Unternehmen im Hinblick auf die wirtschaftliche Aktivität der Volkswirtschaft, das heißt, je höher der Auslastungsgrad und damit je niedriger die Arbeitslosigkeit ist, desto eher können die Unternehmen auf dem Gütermarkt Preiserhöhungen durchsetzen. Der Hysteresekoeffizient $\beta_{11} > 0$ bestimmt die Größenordnung der Persistenz in der Preissetzungsfunktion – je größer β_{11} desto stärker wird das Preissetzungsverhalten der Unternehmen von der Arbeitslosigkeit in der Vergangenheit beeinflusst – und ist abhängig von Faktoren wie der Höhe der Anpassungskosten der Beschäftigung.

Die **Lohnsetzungsfunktion** beschreibt den Lohnfindungsprozess der Volkswirtschaft als eine negative Beziehung zwischen Reallohn und Arbeitslosenquote. Inzwischen gibt es zahlreiche ökonomische Theorien – zu nennen wären hier Insider-Outsider-, Effizienzlohn-, Search-Matching- und Union-Bargaining-Theorien – die als Erklärung für einen derartigen Zusammenhang herangezogen werden können. Auch empirisch ist der Nachweis der Existenz einer Lohnsetzungskurve erfolgreich geführt worden. Vereinfacht kann die Lohnsetzungsfunktion folgendermaßen dargestellt werden:

$$w - p = \gamma_0 - \gamma_1 u - \gamma_{11} \Delta u - \gamma_2 (w - w^e), \quad (2)$$

wobei w^e das erwartete nominale Lohnniveau in Logarithmen ist und der Lohnüberraschungsterm $(w-w^e)$ die nominalen Trägheiten im Lohnsetzungsverhalten darstellt. Diese können zum Beispiel durch zeitlich versetzte Lohnverhandlungen verursacht sein. Hinter dem Koeffizienten γ_0 verbergen sich alle ökonomischen Einflussfaktoren, die einen Lohndruck verursachen können, wie die Ausgestaltung des Systems der Lohnersatzleistungen, Insidermacht und die Verhandlungsstärke der Gewerkschaften im Lohnverhandlungssystem. Ebenso wie schon bei der Arbeitsnachfragekurve können neben der Möglichkeit der permanenten Veränderung einer dieser Lohndruckfaktoren, welche eine dauerhafte Verschiebung der Lohnsetzungsfunktion zur Folge hat, einige Einflussgrößen über lange Zeiträume von ihrem langfristigen (steady-state) Erwartungswert abweichen, mit der Konsequenz einer zeitweiligen, aber lang anhaltenden Positionsverschiebung der Lohnsetzungskurve. Des Weiteren bestimmt der Lohnflexibilitätsfaktor $\gamma_1 > 0$ die Sensitivität der

Lohnsetzung im Hinblick auf die wirtschaftliche Aktivität der Volkswirtschaft. Für den Lohnflexibilitätsfaktor ist die institutionelle Ausgestaltung des Lohnverhandlungssystems von entscheidender Bedeutung, da diese bestimmt, ob die Tarifvertragsparteien die Belange der arbeitslosen Outsider in ausreichendem Maße bei ihren Lohnverhandlungen berücksichtigen. Je größer der Lohnflexibilitätsfaktor ist, desto stärker werden die Belange der arbeitslosen Outsider bei den Lohnverhandlungen berücksichtigt und desto stärker ist der dämpfende Effekt der Arbeitslosigkeit auf den Lohn. Der Hysteresekoeffizient $\gamma_{11} > 0$ bestimmt die Größenordnung der Persistenz in der Lohnsetzungsfunktion und ist abhängig von Faktoren wie der Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen und der Sucheffektivität der Arbeitslosen. Ist beispielsweise die Beschäftigungsfähigkeit der Langzeitarbeitslosen niedrig und entsprechend trotz nominell hoher Arbeitslosigkeit die Zahl der effektiv verfügbaren Arbeitslosen klein, so führt bereits ein geringfügiger Rückgang der Arbeitslosigkeit zu einer merklichen Verknappung der frei verfügbaren Arbeitskräfte und damit zu Lohndruck. Die Arbeitslosigkeit passt sich folglich nur langsam an, sie reagiert persistent.

Im **langfristigen Quasi-Gleichgewicht**, wenn alle Anpassungsprozesse abgelaufen sind, spielen die nominalen Rigiditäten keine Rolle mehr, das heißt $p^e = p$ und $w^e = w$, und die Arbeitslosenquote ist konstant, $\Delta u = 0$. Bei exogen gegebenem Arbeitsangebot wird das langfristige Quasi-Gleichgewicht dann durch den Schnittpunkt der Arbeitsnachfrage- und Lohnsetzungskurve bestimmt (Schaubild 30).

Die langfristige quasi-gleichgewichtige Arbeitslosenquote (QERU) ergibt sich dann aus den Gleichungen (1) und (2):

$$u^* = \frac{\beta_0 + \gamma_0}{\beta_1 + \gamma_1}. \quad (3)$$

Die langfristige quasi-gleichgewichtige Arbeitslosenquote fällt also umso höher aus, je größer die Preis- und Lohndruckfaktoren und je kleiner die Preis- und Lohnflexibilitätsfaktoren in der Volkswirtschaft sind, da diese einen dämpfenden Einfluss auf die Entwicklung von Preisen und Löhnen ausüben. Der langfristige quasi-gleichgewichtige Reallohn ist

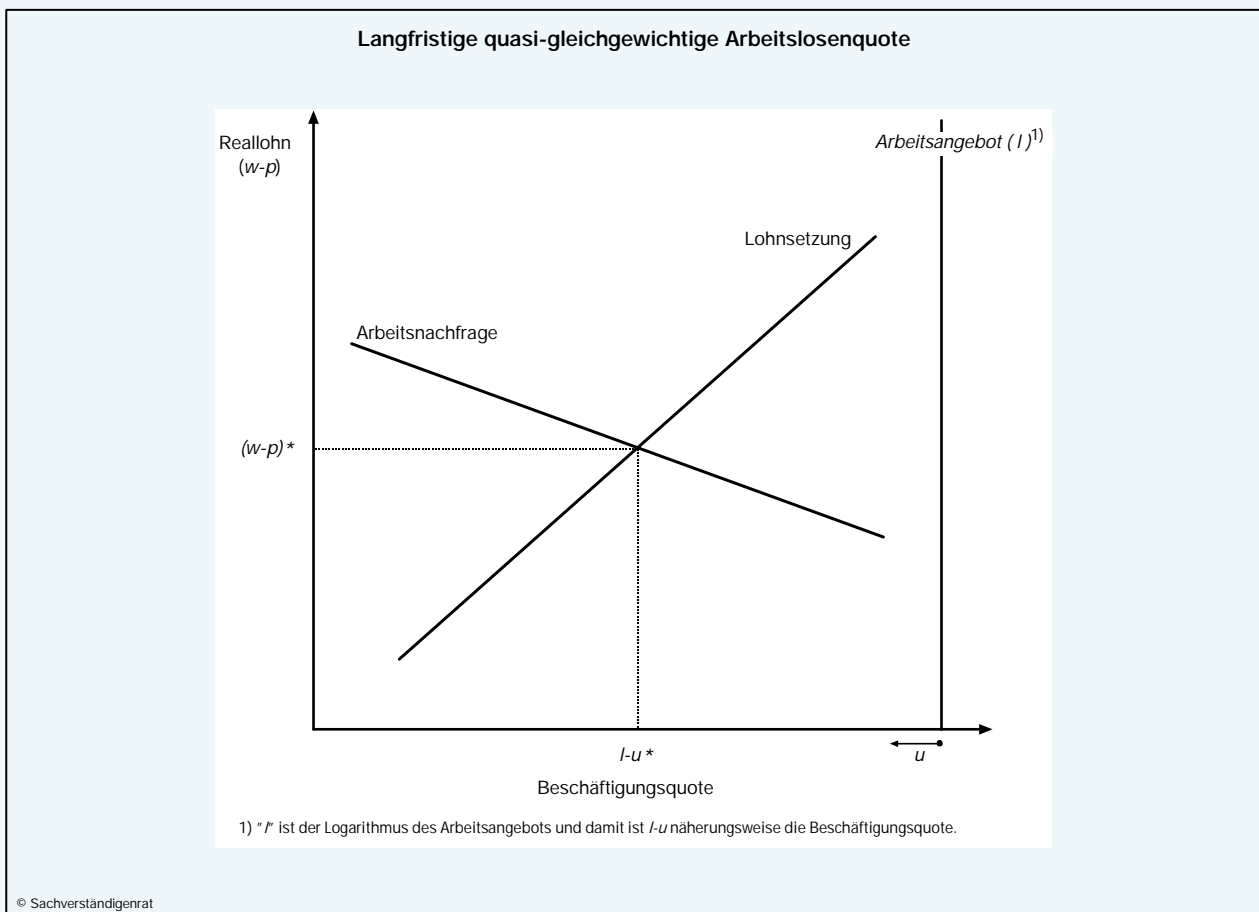
$$(w - p)^* = \frac{\beta_1 \gamma_0 - \beta_0 \gamma_1}{\beta_1 + \gamma_1}. \quad (4)$$

Das Modell einer quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit ist ein allgemeines Gleichgewichtsmodell und natürlich kann in der kurzen Frist – verursacht durch temporäre Schocks und über das Zusammenspiel von gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und gesamtwirtschaftlichem Angebot auf dem Gütermarkt – die tatsächliche Situation auf dem Arbeitsmarkt vom quasi-gleichgewichtigen Zustand abweichen. Liegt ausgehend von einem negativen Nachfrageschock die tatsächliche Arbeitslosigkeit über dem quasi-gleichgewichtigen Niveau, dann beschreibt die Differenz zwischen tatsächlicher und quasi-gleichgewichtiger Arbeitslosigkeit das Ausmaß der konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit.

Unter der Annahme, dass die Inflationsrate durch einen Random-walk-Prozess beschrieben werden kann, folgt $(p-p^e) = \Delta^2 p$, wobei $\Delta^2 p$ die Veränderung der Inflationsrate bezeichnet. Damit ergibt sich die Möglichkeit eines weiteren quasi-gleichgewichtigen Zustands, in welchem zwar die Inflationsrate stabil, $\Delta^2 p = 0$, aber die Arbeitslosenquote zeitvariant ist, $\Delta u \neq 0$, nämlich das **inflationstable oder zeitvariante Quasigleichgewicht**. Aus dem Zusammenspiel von Arbeitsnachfrage und Lohnsetzung ergibt sich die inflationstable quasi-gleichgewichtige Arbeitslosenquote (NAIRU):

$$u^S = \left[\frac{\beta_1 + \gamma_1}{\beta_1 + \gamma_1 + \beta_{11} + \gamma_{11}} \right] u^* + \left[\frac{\beta_{11} + \gamma_{11}}{\beta_1 + \gamma_1 + \beta_{11} + \gamma_{11}} \right] u_{-1} \tag{5}$$

Schaubild 30



Diese Arbeitslosenquote, eine Konvexkombination der langfristigen quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosenquote u^* , und der Arbeitslosenquote der Vorperiode, u_{-1} , besitzt die Eigenschaft der Persistenz, das heißt, die Höhe der NAIRU hängt von der Arbeitslosenquote in der vergangenen Periode ab und ist damit zeitvariant. Die Größenordnung der Persistenz bestimmt sich über die Hysteresekoeffizienten in der Preis- und der Lohnsetzung, β_{11} und γ_{11} . Wenn die Hysteresekoeffizienten die Flexibilitätskoeffizienten dominieren, dann ist die NAIRU nahe der Arbeitslosenquote der vorherigen Periode. Als Konsequenz verhält sich die Ökonomie ähnlich, als wäre sie in der Umgebung des langfristigen Quasi-Gleichgewichts, und umso schwieriger wird es, die Öko-

nomie nach einem temporär wirkenden Nachfrageschock wieder in das Quasi-Gleichgewicht zurückzuführen. Es existieren Sperrklinken, symbolisiert durch die Existenz und die Größe der Hysterese-Koeffizienten (β_{11} und γ_{11}), die die Rückkehr der Volkswirtschaft in das Quasi-Gleichgewicht erschweren und die Wirksamkeit der Geld- und Fiskalpolitik einschränken.

Für den Reallohn des inflationstabilen Quasi-Gleichgewichts gilt die folgende Beziehung relativ zum langfristigen quasi-gleichgewichtigen Reallohn:

$$(w-p)^s - (w-p)^* = \frac{\beta_1 \gamma_{11} - \beta_{11} \gamma_1}{\beta_1 + \gamma_1 + \beta_{11} + \gamma_{11}} (u^* - u_{-1}) \quad (6)$$

Aus der obigen Gleichung wird sofort ersichtlich, dass die Höhe des Reallohns im inflationstabilen Quasi-Gleichgewicht relativ zum langfristigen quasi-gleichgewichtigen Reallohn nicht eindeutig ist. Entscheidend ist die Größe der Flexibilitäts- und der Hysterese-Koeffizienten ($\beta_1 \gamma_{11}$ versus $\beta_{11} \gamma_1$). Es ist durchaus vorstellbar, dass der Reallohn, der mit dem zeitvarianten Quasi-Gleichgewicht korrespondiert, kleiner ist als der langfristige quasi-gleichgewichtige Reallohn.

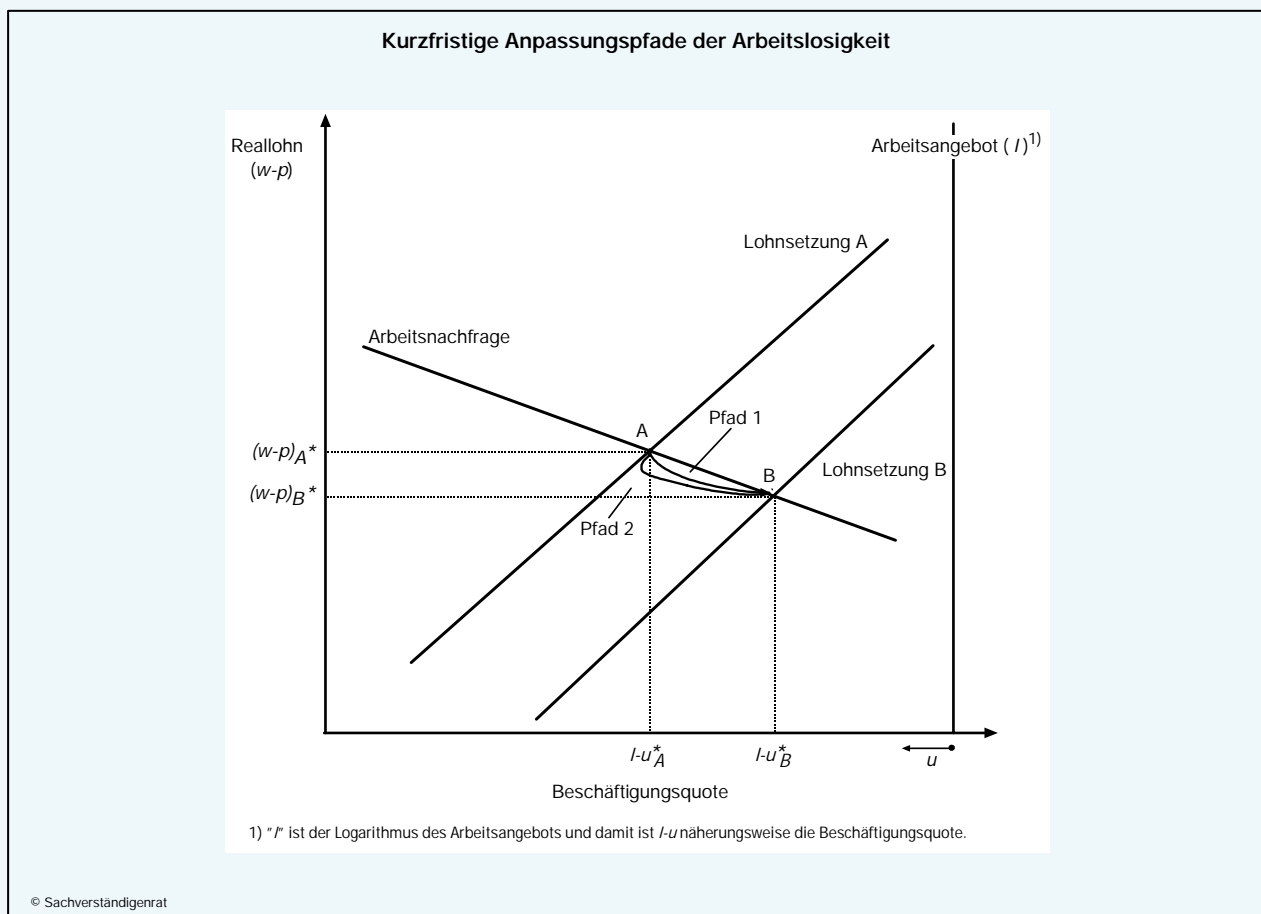
Dies illustriert, dass es im Rahmen dieses Modells wenig Sinn ergibt, einfach einen zu hohen Reallohn für die Arbeitslosigkeit verantwortlich zu machen. Vielmehr werden beide Größen endogen bestimmt, stellen also das Ergebnis des Optimierungsverhaltens der ökonomischen Akteure und der institutionellen Gegebenheiten dar. Reallohn und Beschäftigung können folglich auch bei hoher Arbeitslosigkeit im Gleichgewicht sein. Es sind somit die institutionellen Gegebenheiten, die für ein ungünstiges langfristiges Quasi-Gleichgewicht, das im Hinblick auf die Höhe der Arbeitslosigkeit unbefriedigend ist, verantwortlich sind. Ein beschäftigungsfreundlicheres langfristiges Quasi-Gleichgewicht – zum Beispiel durch institutionelle Reformen, die eine Rechtsverschiebung der Lohnsetzungskurve zur Folge haben – geht bei gegebener Arbeitsnachfragekurve allerdings mit einem niedrigeren langfristigen quasi-gleichgewichtigen Reallohn einher.

Abschließend soll noch auf das kurzfristige Verhalten von Arbeitslosenquote und Reallohn im Rahmen des Modells einer gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit am Beispiel der Hartz IV-Reformen eingegangen werden. Die institutionellen Veränderungen, die mit den Hartz IV-Reformen vorgenommen wurden, können hier modellhaft als eine dauerhafte Reduktion des Lohndruckkoeffizienten γ_0 dargestellt werden. Graphisch führt dies zu einer Positionsverschiebung der Lohnsetzungskurve nach rechts unten. Die Konsequenz ist ein neues langfristiges Quasi-Gleichgewicht mit niedrigerer Arbeitslosenquote und niedrigerem Reallohn (Schaubild 31).

Unter der Annahme, dass sich die Volkswirtschaft ursprünglich im langfristigen Quasi-Gleichgewicht befand, stellt sich die Frage, wie sich Arbeitslosigkeit und Reallohn während des Anpassungsprozesses vom alten zum neuen Quasi-Gleichgewicht verhalten. Hier sind zwei mögliche Anpassungspfade skizziert: Anpassungspfad 1 von Punkt A nach Punkt B beschreibt einen Anpassungsprozess der Volkswirtschaft, bei dem Arbeitslosigkeit und Reallohn kontinuierlich abnehmen. Anpassungspfad 2 zeichnet sich hingegen dadurch aus, dass der Reallohn zwar ebenfalls kontinuierlich abnimmt, die Arbeitslosigkeit kurzfristig aber ansteigt, bevor es ebenfalls zu einer kontinuierlichen Abnahme kommt. Im Rahmen des Modells einer quasi-gleichgewichtigen Ar-

beitslosigkeit sind beide Anpassungsprozesse denkbar. Entscheidend für die Beantwortung der Frage, welcher Anpassungsprozess letztendlich beobachtet werden kann, ist, ob die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in der kurzen Frist vom negativen Reallohneffekt oder anderen, positiv wirkenden, realen Nachfrageeffekten dominiert wird. Überwiegt der negative Reallohneffekt, dann ist kurzfristig ein Anstieg der tatsächlichen Arbeitslosenquote zu beobachten, obwohl die langfristige quasi-gleichgewichtige Arbeitslosenquote zurückgeht. Im längeren Verlauf allerdings wird die tatsächliche Arbeitslosenquote sich ihrem langfristigen quasi-gleichgewichtigen Wert annähern.

Schaubild 31



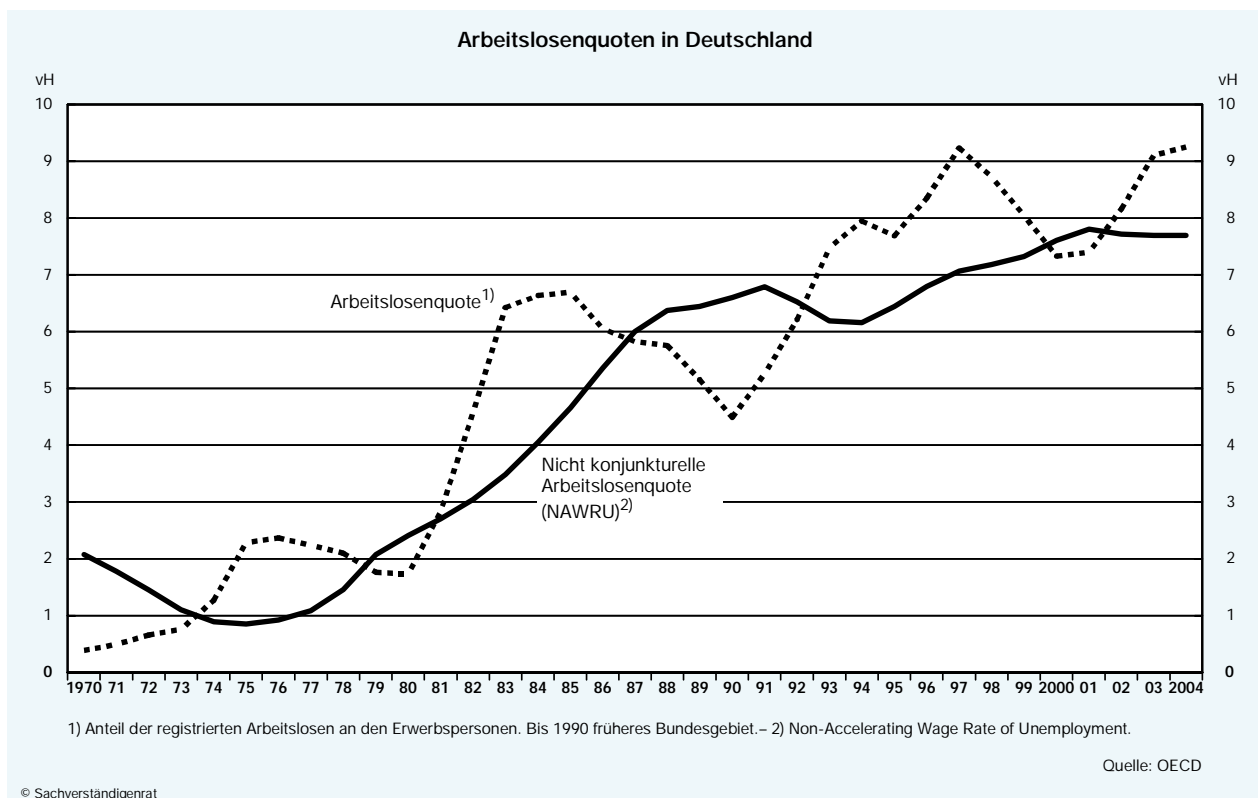
Bisher wurde ein homogener Arbeitsmarkt unterstellt. Unterscheiden sich die Arbeitnehmer jedoch voneinander, beispielsweise in ihrem Qualifikationsniveau und damit ihrer Produktivität, so kann das Modell, wenn auch unter Vernachlässigung der gegenseitigen Wechselwirkungen, auf die jeweiligen Teilarbeitsmärkte bezogen werden. Betrachtet man beispielsweise den Markt für Geringqualifizierte, so dürften dort die Arbeitsnachfragekurve und insbesondere die Lohnsetzungskurve besonders flach verlaufen, das heißt, β_1 und γ_1 sind klein. Einerseits reagieren nämlich die Unternehmen aufgrund der geringen Produktivität der Arbeitnehmer und der Substituierbarkeit durch Kapital oder Produktionsstätten im Ausland empfindlicher auf Lohnänderungen als bei höher qualifizierten Arbeitnehmern, und andererseits werden in diesem Bereich die Marktlöhne durch explizite Mindestlöhne oder ein je nach Ausgestaltung ähnlich wie Mindestlöhne wirkendes System der Lohnersatzleistungen nach unten begrenzt. In diesem Fall ist das Ergebnis eine hohe gleichgewichtige qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote.

200. Diese Betonung der Arbeitsmarktinstitutionen für die Höhe und Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist dabei nicht so zu verstehen, dass sich das Arbeitslosigkeitsproblem in Deutschland ausschließlich institutionell erklären ließe. Denn andere wichtige Faktoren wirken ebenfalls auf den Umfang und die Dynamik der Arbeitslosigkeit ein, wie etwa die infolge der deutschen Vereinigung aufgetretenen massiven Umwälzungen auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt, die auch in einem flexibleren institutionellen Umfeld zu transformationsbedingter Arbeitslosigkeit geführt hätten. Ähnliches gilt für die Wirkungen globaler Nachfrageschocks etwa als Folge von Terroranschlägen oder Naturkatastrophen oder aufgrund eines sektoralen Strukturwandels, von Wechselkursschocks oder geld- und fiskalpolitischen Maßnahmen – diese beeinflussen ebenfalls den Arbeitsmarkt. Auf welche Weise und wie ausgeprägt dies allerdings geschieht, hängt maßgeblich vom institutionellen Rahmenwerk auf dem Arbeitsmarkt ab, und in diesem Sinn kommt den Arbeitsmarktinstitutionen für die zwei großen Probleme des deutschen Arbeitsmarktes, die Verfestigung der Arbeitslosigkeit und die hohe Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten, eine ganz besondere Bedeutung zu.

201. In welchem Ausmaß die Arbeitslosigkeit verfestigt oder konjunkturbedingt ist, lässt sich nicht beobachten. Vielmehr muss eine derartige Unterscheidung mit Hilfe geeigneter ökonomischer Verfahren auf der Grundlage adäquater theoretischer Überlegungen erfolgen. In der Literatur wird dafür in der Regel auf Schätzungen der NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment) oder alternativ der NAWRU (Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment) zurückgegriffen (JG 2002 Ziffer 348). Beide Konzepte haben diejenige Arbeitslosenquote zum Gegenstand, bei der die Inflationsraten beziehungsweise die Lohnsteigerungsraten konstant bleiben, und dienen damit unter einigen Vorbehalten als grobe Orientierungshilfe für die Höhe der nicht konjunkturbedingten Arbeitslosigkeit. Die OECD-Schätzungen einer NAWRU für Deutschland für den Zeitraum der Jahre 1970 bis 2004 bestätigen die Vermutung eines markanten Anstiegs der NAWRU und damit des nicht konjunkturell bedingten Anteils der Arbeitslosigkeit in Deutschland (Schaubild 32).

Lag die NAWRU im Jahr 1970 noch bei rund 2 vH, so stieg sie innerhalb von 20 Jahren um mehr als 4,5 Prozentpunkte. Im Zeitraum 1991 bis 2004 fand eine weitere Zunahme der NAWRU um rund einen Prozentpunkt auf 7,7 vH im Jahr 2004 statt. Bei einer tatsächlichen Arbeitslosenquote von 9,3 vH – basierend auf den Angaben der OECD – bedeutet dies, dass der Anteil der konjunkturellen Arbeitslosigkeit an der tatsächlich beobachteten Arbeitslosigkeit im Jahr 2004 in Deutschland weniger als 20 vH oder 1,6 Prozentpunkte ausmachte. Allerdings können gegen diese Art von Schätzungen zahlreiche theoretische und praktische Bedenken vorgebracht werden und eine Interpretation sollte deshalb nur mit der notwendigen Zurückhaltung geschehen (Franz, 2003). Gleichwohl lässt sich aus diesen Schätzungen zumindest schlussfolgern, dass die Höhe der quasi-gleichgewichtigen und damit nicht konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit in Deutschland in den letzten 25 Jahren beachtlich zugenommen hat.

Schaubild 32



2. Ansatzpunkte für die Wirtschaftspolitik

202. Die Bestimmungsfaktoren dieser verfestigten Arbeitslosigkeit in Deutschland lassen sich einerseits an den Determinanten der Arbeitsnachfrage, andererseits an Lohnsetzung und Arbeitsangebot festmachen, wobei in beiden Fällen ein besonderes Augenmerk auf dem jeweiligen institutionellen Rahmen liegt.

Lohnhöhe und Lohnstruktur beeinflussen die Arbeitsnachfragebeziehung. Jedoch stellt sich vorab die Frage, wie exogen diese beiden Lohnvariablen sind. Löhne stellen für das einzelne Unternehmen bis zu einem gewissen Grad eine vorgegebene Größe dar, nicht aber für eine aggregierte sektorale oder gar gesamtwirtschaftliche Ebene. Ein tarifgebundenes Unternehmen kann von den Regelungen des Flächentarifvertrags gemäß dem Günstigkeitsprinzip nur abweichen, falls sich der Arbeitnehmer „günstiger“ stellt. Zwar kann es sich der Tarifbindung durch Austritt aus dem Arbeitgeberverband entledigen, wobei aber die Nachwirkung des Tarifvertrags zu beachten ist. Analoges gilt für den Arbeitnehmer, der aus der Gewerkschaft austritt, um mit dem Unternehmen eine ungünstigere Regelung im Vergleich zum Tarifvertrag zwecks Sicherung seines Arbeitsplatzes zu vereinbaren. Insoweit ist die Lohnhöhe für das Unternehmen zumindest kurzfristig und was ihre Anpassung nach unten anbelangt häufig eine feste Größe. Dies gilt indes nicht für die gesamtwirtschaftliche Ebene.

Lohnhöhe und Lohnstruktur sind in einer im Vergleich zu einer einzelwirtschaftlichen mehr übergeordneten Betrachtung keine exogen vorgegebenen Parameter, sondern Ergebnis eines Lohnbildungsprozesses entweder im Rahmen tarifvertraglicher Regelungen, eines mit der Gewerkschaft

ausgehandelten Haustarifs oder anderer freier Vereinbarungen. Dieser Lohnbildungsprozess wird maßgeblich vom institutionellen Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst, und hier eröffnen sich für die Wirtschaftspolitik Handlungsoptionen. Verschiedene institutionelle Arrangements wie etwa ein hoher Kündigungsschutz oder eine großzügige Ausgestaltung des Systems der Lohnersatzleistungen stärken die Macht der Beschäftigten. Diese „Insider“, gegebenenfalls vertreten durch Gewerkschaften, zielen auf eine Lohnhöhe und Lohnstruktur ab, bei der sie höchstwahrscheinlich selbst beschäftigt bleiben, ohne den Arbeitslosen, den „Outsidern“, durch Lohnzurückhaltung Beschäftigungschancen einzuräumen. Dabei handeln sie ökonomisch gesehen durchaus rational, nämlich in ihrem eigenen ökonomischen Interesse. Deshalb mögen allgemeine Forderungen nach einer beschäftigungsfreundlichen Lohnpolitik wirkungslos bleiben, wenn rational handelnde Beschäftigte in Verfolgung ihrer ökonomischen Interessen keine moderateren Lohnabschlüsse tätigen, um den Weg für neue Arbeitsplätze zu ebnen. Eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik kann insoweit am ehesten wirtschaftspolitisch unterstützt werden, indem die Macht der „Insider“ beschnitten wird, so dass sie sich eher auf Lohnmoderation einlassen. Wenn es also um die wirtschaftspolitische Beeinflussung des Lohnbildungsprozesses seitens des Gesetzgebers geht, muss an den die Verhandlungsstärke der Arbeitsplatzbesitzer beeinflussenden Parametern des institutionellen Regelwerks angesetzt werden, wie beispielsweise der Verbreitung und der Ausstrahlungswirkung von Tarifverträgen, dem Umfang des Kündigungsschutzes oder dem System der Lohnersatzleistungen. Auf dem letztgenannten Gebiet hat die Bundesregierung mit der Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds, der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und der Fokussierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf eine rasche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt bereits bedeutsame und weit reichende Schritte unternommen. Derartige Maßnahmen schließen selbstverständlich die Aufforderung an die Tarifvertragsparteien nicht aus, im Rahmen der Tariflohnpolitik einen die Schaffung neuer Arbeitsplätze begünstigenden Kurs einzuschlagen oder zu halten, so schwer das angesichts der Interessenlage der Beschäftigten auch sein mag. Die Tarifautonomie entlässt die Tarifvertragsparteien nicht aus ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung.

Arbeitsnachfrage

203. Wichtige Faktoren, die neben der Lohnhöhe einen Einfluss auf die Arbeitsnachfrage ausüben können, sind die Belastung der Unternehmen mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, die zunehmende Arbeitsteilung im Rahmen der Internationalisierung der Märkte, der arbeitssparende technische Fortschritt, exogene Preisschocks einschließlich der Aufwertung des Euro sowie autonome Nachfragerückgänge etwa im Gefolge der staatlichen Budgetpolitik, einer restriktiven Geldpolitik oder im Zuge einer abflauenden Weltkonjunktur. Einige dieser Faktoren werden im Folgenden näher betrachtet.

204. Im Hinblick auf die Unternehmenssteuerbelastung, welche das Niveau der quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit beeinflusst, ist Deutschland selbst nach der Steuerreform der letzten Jahre nach wie vor ein Hochsteuerland. Dies belegen Berechnungen des Sachverständigenrates und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim (JG 2004 Ziffern 759 ff.). Relevant sind in diesem Zusammenhang die erwartete effektive Durchschnittsteuerbelastung im Hinblick auf die Standortwahl des Unternehmens sowie die erwartete effektive Grenzsteuerbelastung, wenn es um das Investitionsvolumen geht. Über die Standortwahl und die

Realkapitalbildung wird die Arbeitsnachfrage mittelbar beeinflusst. Beide Steuersätze signalisieren jedoch, dass Deutschland in steuerlicher Hinsicht für inländische und ausländische Investoren unattraktiver ist als andere Standorte (Ziffern 204 und 205).

205. Lohnhöhe und Besteuerung werden immer wieder als maßgebliche Einflussfaktoren der umfangreichen deutschen Direktinvestitionen im Ausland genannt. Inwieweit die in der Öffentlichkeit häufig mit viel Aufmerksamkeit bedachten Direktinvestitionen mit Beschäftigungsverlusten im Inland einhergehen, ist jedoch nicht ohne Weiteres zu beantworten, da eine derartige Standortentscheidung ebenso lediglich Ausdruck der wünschenswerten internationalen Arbeitsteilung sein mag und vielleicht sogar zur Sicherung heimischer Arbeitsplätze beiträgt. Die bisherigen Ergebnisse der Forschung sind entsprechend uneinheitlich.

Im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts schufen deutsche Unternehmen an ausländischen Standorten in beachtlichem Ausmaß neue Arbeitsplätze (JG 2004 Ziffer 476). Die Gesamtbeschäftigung in inländischen Unternehmen mit Engagement im Ausland stieg von 2,2 Mio im Jahr 1989 auf 4,5 Mio im Jahr 2001 (Becker, Jäckle und Mündler, 2005). Obschon die Höhe der ausländischen Beschäftigung im Vergleich zur gesamten deutschen Erwerbsbevölkerung noch verhältnismäßig gering ist, ergab sich ein relativer Anstieg zwischen 1989 und 2001 von 5 vH auf 10 vH, wobei diese Erhöhung – bei leichten Zuwächsen der gesamten deutschen Erwerbsbevölkerung – durch den Zuwachs der bei deutschen Unternehmen im Ausland tätigen Personen entstand. Die heimische Beschäftigung deutscher multinationaler Unternehmen stieg ebenfalls im genannten Zeitraum, was für sich genommen gegen die These spricht, dass durch die zunehmende Internationalisierung der Unternehmen Arbeitsplätze in Deutschland verloren gingen.

Die von Becker, Ekholm, Jäckle und Mündler (2005) berechneten Beschäftigungsreaktionen auf internationale Lohnunterschiede vermitteln demgegenüber ein anderes Bild: Unter Verwendung von Daten der Direktinvestitionsstatistik und der Unternehmensbilanzstatistik ergeben ihre Schätzungen, dass die Beschäftigten deutscher Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes in den mittel- und osteuropäischen Ländern, den westeuropäischen Ländern und den sonstigen (transatlantischen) Ländern in einem substitutiven Verhältnis zu den Arbeitnehmern dieser Unternehmen in Deutschland stehen, wobei – ähnlich wie in international vergleichbaren Studien (Konings und Murphy, 2001) – die Inlands- und Auslandsbeschäftigung deutscher Konzerne stärker auf Lohnunterschieden zwischen Deutschland und Westeuropa reagiert als auf entsprechenden Unterschieden zwischen Deutschland und Mittel- und Osteuropa. Der empirische Befund von Marin (2004) weist hinsichtlich der quantitativen Beschäftigungseffekte von relativen Lohnänderungen in eine andere Richtung: Ihre Schätzungen einer Arbeitsnachfragefunktion für das Mutterunternehmen deuten darauf hin, dass eine Verringerung der Lohnkosten im Zielland auch zu einer steigenden Arbeitsnachfrage im Inland führt. Dies kann als Indiz gedeutet werden, dass die Verlagerung von Arbeitsplätzen und die damit einhergehende Reduktion der Arbeitskosten die Schaffung neuer Arbeitsplätze begünstigt, doch auch hier fallen die quantitativen Effekte eher gering aus.

Bislang liegt kein qualitativ robuster Befund zu den vielfach thematisierten Beschäftigungseffekten von ausländischen Direktinvestitionen für den deutschen Arbeitsmarkt vor. Vor dem Hintergrund der wenigen verfügbaren Studien ist indes nicht davon auszugehen, dass es in den vergangenen Jahren aus diesem Grund zu dramatischen Beschäftigungsverlusten in Deutschland gekommen ist.

206. Die Arbeitslosenquote gering qualifizierter Erwerbspersonen, die keine abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung aufweisen, beläuft sich in Deutschland inzwischen auf mehr als das Dreifache im Vergleich zu Personen mit abgeschlossener Ausbildung. Auslösende Faktoren sind dafür zum einen die Zunahme eines technischen Fortschritts, der vor allem gering qualifizierte Arbeit freisetzt, sowie – vermutlich in weit geringerem Umfang – der Tatbestand, dass die weltweite Arbeitsteilung verstärkt zum Tragen kommt, weil sich Entwicklungsländer und Schwellen-

länder zunehmend auf die Produktion der Güter konzentrieren, zu deren Herstellung vornehmlich einfache Arbeit benötigt wird, die dort reichlich und zu vergleichsweise geringen Kosten vorhanden ist. Die Relevanz der genannten Ursachen wird für den hiesigen Arbeitsmarkt in der Literatur überzeugend dokumentiert (Fitzenberger, 1999). Verschärft werden die daraus resultierenden Beschäftigungsprobleme hauptsächlich im Bereich gering qualifizierter Arbeit durch eine Kompression der qualifikatorischen Lohnstruktur aufgrund einer überproportionalen Anhebung der Löhne in den unteren Lohngruppen (oder deren Wegfall) (Fitzenberger und Franz, 2001). Eine neuere Studie kommt im Hinblick auf einige Aspekte der komprimierten qualifikatorischen Lohnstruktur jedoch zu abweichenden Resultaten (Möller, 2005). Allerdings befasst sich diese Analyse nur mit der Lohndispersion innerhalb zweier Qualifikationsgruppen – „Geringqualifizierte“ und „Qualifizierte“ –, nicht aber mit den hier zur Diskussion stehenden Lohnrelationen zwischen den Qualifikationsgruppen. Abgesehen von der vereinfachenden Einteilung in lediglich zwei Qualifikationsgruppen lässt die Studie die in dem vorliegenden Zusammenhang besonders wichtige Frage unbeantwortet, ob der in der Studie festgestellte Anstieg der Lohndifferentiale – so er denn tatsächlich existiert – innerhalb der beiden Qualifikationsgruppen ausreicht, die in der Vergangenheit verursachte erhebliche Lohnkompression auch nur annähernd abzubauen.

207. Exogene Preisschocks und Aufwertungen des Euro können ebenfalls die Arbeitsnachfrage negativ beeinflussen, sofern nicht an anderer Stelle eine Kostenentlastung vorgenommen wird, etwa durch eine moderate Lohnpolitik. Selbst wenn es den Unternehmen gelingt, einen Teil des Kostenschubs auf die Nachfrager nach ihren Produkten zu überwälzen – was angesichts der momentanen Konjunkturschwäche und des scharfen Wettbewerbs auf den Weltmärkten unsicher ist –, erfolgt auf kurze Frist eine Beeinträchtigung der Arbeitsnachfrage aufgrund des mit der Überwälzung einhergehenden Kaufkraftentzugs, der durch die Zusatznachfrage der erdölproduzierenden Länder zum Teil ausgeglichen werden mag, dann aber – aufgrund einer im Vergleich zur inländischen Nachfrage anderen sektoralen Verwendungsstruktur – andere Wirtschaftsbereiche betreffen dürfte.

Ähnlich kann eine exogene Erhöhung der Lohnzusatzkosten wirken, beispielsweise eine Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge. Die von den Unternehmen zu zahlenden Abgaben bilden den bedeutsamsten Bestandteil des Keils, der in der Vergangenheit zwischen die Arbeitskosten der Unternehmen („Produzentenlohn“), welche die Arbeitsnachfrage maßgeblich bestimmen, und die Nettoentgelte der Arbeitnehmer („Konsumentenlohn“) geschoben wurde. Im Zeitraum der letzten zehn Jahre 1995 bis 2004 stiegen die realen Arbeitskosten um insgesamt 11,8 vH, die realen Nettoverdienste indes nur um 4,1 vH, die Differenz in Höhe von 7,7 Prozentpunkten stellt die Verbreiterung des Keils dar. Inwieweit eine Verschiebung der Traglast auf die Arbeitnehmer erfolgt, lässt sich nur schwer abschätzen (JG 2004 Kasten 18). Die Lohnzusatzkosten dämpfen im Übrigen nicht nur die Arbeitsnachfrage, sondern können auch zu einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit beitragen, wenn etwa infolge eines kontraktiven Schocks, der zu einem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führt, die Beitragsätze angehoben werden müssen und diese dadurch, wenn sie nicht sogar zu weiteren Entlassungen führen, eine Erholung der Beschäftigung auf das ursprüngliche Niveau verhindern oder doch zumindest deutlich verlangsamen.

208. Schließlich können Rückgänge autonomer Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage – wie etwa Staatsausgaben oder die Auslandsnachfrage – ungünstige Beschäftigungseffekte hervorrufen. Die Budgetpolitik betrifft schwerpunktmäßig die Bauwirtschaft, wenn der Staat die Ausgaben für Investitionen im Hoch- und Tiefbau zurückfährt – wie häufig in Zeiten prekärer Haushaltslagen – oder bestimmte Fördermaßnahmen für Wohnbauten auslaufen lässt – wie es in Ostdeutschland zu beobachten ist. Ein anderes Beispiel für solche weitgehend autonomen Nachfrageschwankungen sind die sächlichen Verteidigungsausgaben. Allerdings muss immer auch die Finanzierungsseite mit ins Blickfeld genommen werden, wenn die Variation der betreffenden Staatsausgaben mit einer entsprechenden Veränderung der Steuerlast einhergeht. Dann hält sich der Effekt auf die Arbeitsnachfrage in Grenzen, insoweit eine Substitution der Staatsausgaben etwa durch private Konsumausgaben, induziert durch eine Steuersenkung, stattfindet. Von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage können des Weiteren ungünstige Effekte auf die Arbeitsnachfrage ausgehen, wenn die allgemeine Unsicherheit über die zu erwartende wirtschaftliche Entwicklung steigt – etwa aufgrund politisch wichtiger Ereignisse, von Terroranschlägen oder (Natur-)Katastrophen – oder wenn im Zuge eines sektoralen Strukturwandels Arbeitskräfte freigesetzt werden, ohne dass es (gleich) zu einer entsprechenden Kompensation durch Neueinstellungen in expandierenden Sektoren kommt, beispielsweise weil deren Produktion kapitalintensiver ist. Insoweit solche Friktionen auf eine mangelnde Anpassungsflexibilität der Arbeitnehmer in Form von geringer regionaler und beruflicher Mobilität sowie von Lohnflexibilität zurückzuführen sind, betreffen sie indes das Lohnsetzungsverhalten.

Auch die Weltnachfrage nach heimischen Gütern stellt eine autonome Nachfragekomponente dar, die starken konjunkturellen Schwankungen unterliegt. Zu beachten bleibt allerdings, dass Unternehmen selbst bei einer schwachen Weltkonjunktur ihren Marktanteil durch eigene Anstrengungen im Hinblick auf eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit erhöhen können, dass die Nachfrage nach ihren Produkten insoweit also endogen ist.

Lohnsetzungsverhalten

209. Das Lohnsetzungsverhalten, das durch staatliche Rahmenbedingungen gravierend beeinflusst wird, liefert eine Reihe von Ursachen für eine verfestigte Arbeitslosigkeit. Zum einen zählen hierzu Regelungen, welche die Verhandlungsmacht der Beschäftigten stärken, so dass den Arbeitslosen als den Außenseitern auf dem Arbeitsmarkt durch die Lohnsetzung kaum Chancen auf einen Arbeitsplatz eingeräumt werden; zum anderen können institutionelle Rahmenbedingungen eine mangelhafte Anpassungsflexibilität vor dem Hintergrund des internationalen Standortwettbewerbs und des sektoralen Strukturwandels zur Folge haben. Aspekte in diesem Zusammenhang betreffen das Arbeitsrecht, die Ausgestaltung der Unterstützungszahlungen bei Arbeitslosigkeit sowie die berufliche und regionale Mobilität der Arbeitskräfte und die Effizienz des Vermittlungsprozesses. Dabei kann die Kausalität durchaus in beide Richtungen gehen. Das Lohnsetzungsverhalten führt zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit, und diese beeinflusst wiederum das Lohnsetzungsverhalten, beispielsweise weil Arbeitslose und insbesondere Langzeitarbeitslose als „Außenseiter“ im Machtgefüge der Verhandlungsparteien kaum eine Rolle spielen, wohl aber die Beschäftigten. Eine solche Stärkung der Insidermacht drückt sich im Modell einer quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit in Form einer Linksverschiebung der Lohnsetzungskurve aus.

210. Auf **arbeitsrechtliche Regelungen**, welche zwar einen gut gemeinten Schutz der Arbeitnehmer intendieren mögen, letztlich indessen lediglich die Position der Beschäftigten stärken, hat der Sachverständigenrat seit geraumer Zeit Jahr für Jahr hingewiesen (zuletzt JG 2004 Ziffern 713 f.).

- Von allgemeinen Kündigungsschutzregeln gehen positive und nachteilige Effekte aus. Zum einen wünschen Arbeitnehmer und Unternehmen stabile Beschäftigungsverhältnisse, damit beiderseitige Investitionen in betriebsspezifisches Humankapital getätigt werden und sich rentieren, das heißt, die Produktivität der Beschäftigten erhöhen. Des Weiteren genießt die Sicherheit des Arbeitsplatzes bei den meisten Arbeitnehmern eine hohe Priorität, und sie sind umso eher bereit, sich mit den Belangen des Unternehmens zu identifizieren, wenn sie von einer längeren Betriebszugehörigkeit ausgehen können. Diesen positiven Aspekten allgemeiner Kündigungsschutzregeln stehen jedoch zum anderen gravierende Nachteile entgegen. Ein zu rigider Kündigungsschutz dämpft die Arbeitsmarktdynamik, weil Unternehmen Arbeitskräfte über Bedarf oder ungeeignete Personen länger beschäftigen müssen. Dies vorausschauend halten sich Unternehmen mit Neueinstellungen zurück, insbesondere bei Arbeitnehmern, die unter den besonderen Kündigungsschutz fallen. Damit geht eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit einher, weil Arbeitslose geringere Chancen auf einen Arbeitsplatz besitzen und stattdessen mit höherer Wahrscheinlichkeit zu Langzeitarbeitslosen werden. So gesehen besitzt der Kündigungsschutz hierzulande den Charakter einer Sperrklinke. Auch bei einem rigiden Kündigungsschutz ist es Unternehmen selbstverständlich möglich, Arbeitnehmer zu entlassen, und sei es, dass sie sich – wie dies vielfach zu beobachten ist – vom Kündigungsschutz mit Hilfe von Abfindungen „freikaufen“. Aber dies verursacht Kosten, deren Antizipation für den Beschäftigungsaufbau hinderlich ist. Zum anderen erhöht der Kündigungsschutz die Verhandlungsmacht der Insider in Lohnverhandlungen, mit der Folge entsprechend höherer Löhne. Auch dies lässt keine neuen Arbeitsplätze entstehen.

Schon vor dem Hintergrund sowohl vorteilhafter wie auch nachteiliger Wirkungen eines Kündigungsschutzes ist es nicht erstaunlich, dass empirische Studien über die Beschäftigungswirkungen des Kündigungsschutzes zu uneinheitlichen Schlussfolgerungen kommen, weil es von der besonderen Situation der betrachteten Länder und Zeiträume abhängen kann, wie bedeutsam die Vorteile und Nachteile jeweils sind (JG 2004 Ziffer 714). Des Weiteren existiert ein gravierendes methodisches Problem. Denn eigentlich wäre für eine Evaluation des kausalen Effekts einer bestimmten Ausgestaltung des Kündigungsschutzes auf die Beschäftigung die Kenntnis der kontrafaktischen Situation erforderlich, nämlich wenn es unter sonst exakt denselben Bedingungen andere Regelungen des Kündigungsschutzes gegeben hätte (JG 2003 Ziffer 679). Die Beobachtung der kontrafaktischen Situation ist natürlich logisch unmöglich. Mithin können in wissenschaftlich fundierten Analysen nur entweder die Effekte einer Änderung bestehender Kündigungsschutzgesetze oder der Spruchpraxis der Arbeitsgerichte abgeschätzt oder in einem internationalen Vergleich zwischen Ländern mit möglichst unterschiedlichen Kündigungsschutzregelungen Rückschlüsse auf den kausalen Effekt gezogen werden.

Deutlicher als im Hinblick auf das Beschäftigungsniveau sind die Belege für einen negativen Einfluss des Kündigungsschutzes auf die Arbeitsmarktchancen bestimmter Personengruppen, etwa Jüngerer oder Frauen, sowie ein sich verstärkender Einfluss auf den Umfang der Langzeit-

arbeitslosigkeit. Gerade das erschreckend hohe Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit hat eine Ursache in zu rigiden Kündigungsschutzvorschriften, weil Unternehmen sich scheuen, (Langzeit-)Arbeitslose einzustellen, bezüglich deren Qualifikation sie nur sehr unvollständige Informationen besitzen, und überdies – zu Recht oder zu Unrecht – fürchten, sie später nicht entlassen zu können, falls ihre Produktivität nicht den Anforderungen des Arbeitsplatzes entspricht. Die Folge ist, dass sich die Dauer der Arbeitslosigkeit noch weiter erhöht, die Betroffenen sich – etwa aufgrund der Veralterung ihres Wissens – noch weiter vom Arbeitsmarkt entfernen und im Ergebnis ihre Beschäftigungschancen weiter abnehmen. Die Möglichkeit, befristete Arbeitsverträge abschließen zu können, mindert diese Einstellungszurückhaltung, falls die Befristung möglichst wenig Beschränkungen unterliegt und die diesbezüglichen gesetzlichen Vorschriften über einen genügend langen Zeitraum gültig bleiben, um für die Unternehmen Planungssicherheit zu gewährleisten.

- Eine Vielzahl von Rechtsnormen im Tarifvertragsgesetz sowie von Urteilen seitens der Arbeitsgerichtsbarkeit schreiben für die Arbeitsplatzzerhaltung nachteilige betriebspezifische Gegebenheiten fest und dies nicht nur bei tarifgebundenen Arbeitgebern. So verwehrt die Spruchpraxis der Arbeitsgerichte, dass im Rahmen des Günstigkeitsprinzips gemäß § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz (TVG) die Arbeitsplatzsicherheit ebenso zu den Aspekten gehört, die neben Entlohnung und Arbeitszeit ins Blickfeld zu nehmen sind, wenn es um die Frage geht, ob sich Arbeitnehmer bei Abweichungen von tarifvertraglichen Regelungen „günstiger“ stellen. In der Praxis wird dem Zusammenhang zwischen Arbeitsplatzsicherheit und Lohnhöhe durchaus Rechnung getragen, dies entweder legal im Rahmen von Firmentarifverträgen, oder am Rande der arbeitsrechtlichen Legalität oder sogar contra legem. Des Weiteren darf gemäß § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz selbst ein tariflich nicht gebundenes Unternehmen keine Betriebsvereinbarung über Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen abschließen, sofern diese üblicherweise durch Tarifvertrag geregelt sind, es sei denn, der Tarifvertrag lässt den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen ausdrücklich zu, was häufig nicht der Fall ist oder auf den Widerstand der Tarifvertragsparteien stößt. Schließlich können Entgelttarifverträge gemäß § 5 TVG für allgemeinverbindlich erklärt werden, das heißt, die entsprechenden tariflich vereinbarten Lohngruppen gelten auch für tarifungebundene Unternehmen und Arbeitnehmer. Nicht selten stehen dahinter protektionistische Überlegungen, nämlich der vermeintliche Schutz inländischer Arbeitnehmer vor ausländischer Konkurrenz.

211. Ein hohes Alternativeinkommen im Fall einer Arbeitslosigkeit – also beispielsweise eine im Vergleich zu den Arbeitsentgelten großzügige Höhe der Arbeitslosenunterstützung verbunden mit einer langen Zeitperiode der Anspruchsberechtigung darauf – führt zu einer geringeren Konzessionsbereitschaft der Arbeitnehmerseite in den Lohnverhandlungen. Denn in einem solchen Umfeld fällt die Einkommenseinbuße bei Verlust des Arbeitsplatzes entsprechend geringer aus und mag gegebenenfalls noch durch einen Freizeitgewinn (bei einer kurzfristigen Arbeitslosigkeitsperiode) zum Teil kompensiert werden. Zum anderen verlängert sich bei den Arbeitslosen die Dauer der Suche nach einem Arbeitsplatz, weil die Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit umso geringer ausfallen, je höher die Arbeitslosenunterstützung ist und je länger diese gezahlt wird, oder – anders formuliert – weil der „Anspruchslohn“ (Reservationslohn) steigt, also das Arbeitsentgelt, welches der Arbeitslose mindestens zu erzielen wünscht, um ein Arbeitsplatzangebot zu ak-

zeptieren. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn die von der Arbeitslosenversicherung angewandten Zumutbarkeitskriterien für die Aufnahme einer neuen Beschäftigung – beispielsweise der zunehmende Einkommensverlust bei einer schlechter bezahlten Tätigkeit, die zumutbare Pendelentfernung oder die Notwendigkeit eines Umzugs – eher eng gefasst sind oder nur unzureichend durchgesetzt werden. Auf diese Weise können Lohnersatzleistungen zu einer Verlängerung der individuellen und einer Verfestigung der aggregierten Arbeitslosigkeit beitragen. Sie wirken wie Sperrklinken.

Im Gegensatz zu möglichen Effekten der Arbeitslosenunterstützung auf das Lohnsetzungsverhalten existiert eine umfangreiche empirische Literatur zu deren Wirkung auf die Dauer der Arbeitslosigkeit. In der Regel handelt es sich dabei um ökonometrische Analysen auf der Basis von Verweildauermodellen. Ohne auf die zahlreichen Facetten dieser Literatur einzugehen, lautet das zentrale Ergebnis, dass die Austrittswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit in erster Linie als Folge einer längeren Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung verringert wird und weniger aufgrund einer höheren Lohnersatzleistung. Dabei ergeben sich Unterschiede nach Alter und Geschlecht der Arbeitslosen sowie nach der Höhe dieser Zahlungen. Zudem hängen die Ergebnisse vom der Untersuchung zugrunde liegenden Individualdatensatz ab. Dies zeigen neuere Studien des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim. Einige Beispiele: Das Alter der Arbeitslosen spielt insofern eine wichtige Rolle, als eine erweiterte Bezugsdauer des früheren Arbeitslosengelds bei der Gruppe der über 50-Jährigen sehr häufig den Weg in eine vorgezogene Frühverrentung eröffnet (Fitzenberger und Wilke, 2004). Geschlechtsspezifische Unterschiede ergeben sich bei der Dauer der Arbeitslosigkeit unter anderem dadurch, dass der verlängernde Einfluss einer höheren Bezugsdauer vor allem für Männer statistisch signifikant ist (Biewen und Wilke, 2005). Die absolute Höhe des Arbeitslosengelds wirkt sich besonders im oberen Einkommensbereich aus. Personen mit sehr hohen Entgeltersatzleistungen weisen zwar vergleichsweise kurze Arbeitslosigkeitsperioden auf, gleichwohl ist gerade in dieser Gruppe ein signifikanter positiver Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenunterstützung und der Dauer der Arbeitslosigkeit festzustellen (Lee und Wilke, 2005). Allerdings differieren einige quantitative Resultate, wenn anstelle des bisher meist verwendeten Sozioökonomischen Panels Daten der Agenturen für Arbeit den Schätzungen zugrunde liegen (Biewen und Wilke, 2005).

Zu qualitativ ähnlichen Ergebnissen kommt ein anderer Literaturstrang auf der Basis bei den Arbeitslosen erfragter Anspruchslöhne (Christensen, 2005). Die Bedeutung eines die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängernden höheren Anspruchslohns bei Beginn der Arbeitslosigkeit ist nach dieser Studie mit einem Elastizitätswert von etwa zwei erheblich, das heißt, bei einem Anstieg des Reservationslohns um 1 vH steigt die mittlere Verweildauer in der Arbeitslosigkeit um 2 vH. Des Weiteren sinkt der Anspruchslohn mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit kaum, womit erneut der Sperrklinkencharakter deutlich wird.

212. Ein besonders gravierendes Problem stellt sich im Bereich gering qualifizierter Arbeit und damit im **Niedriglohnbereich**. Bei der Gewährung von Unterstützungszahlungen entsteht hier regelmäßig ein Zielkonflikt. Zum einen sollen existentielle Armut vermieden, zum anderen hinreichend hohe Anreize zur Arbeitsaufnahme gewährleistet werden. So erhöhten die frühere Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe den Anspruchslohn und wirkten damit implizit wie ein Mindest-

lohn. Dieses Problem tritt ebenfalls – wenn auch in abgeschwächter Form – bei dem seit diesem Jahr eingeführten Arbeitslosengeld II auf, welches die beiden vorher genannten Unterstützungszahlungen zusammenfasst. Bei Arbeitsentgelten unterhalb dieser Mindesteinkommenssicherung wird kaum Arbeit angeboten, es sei denn, es bestehen aufgrund einer Arbeitsaufnahme Hinzuverdienstmöglichkeiten, die nicht oder nur zum Teil auf die Unterstützungszahlungen angerechnet werden. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zeichneten sich indes durch hohe Transferentzugsraten aus und diese gelten immer noch in bestimmten Einkommensbereichen des Arbeitslosengelds II (JG 2004 Ziffern 250 ff.).

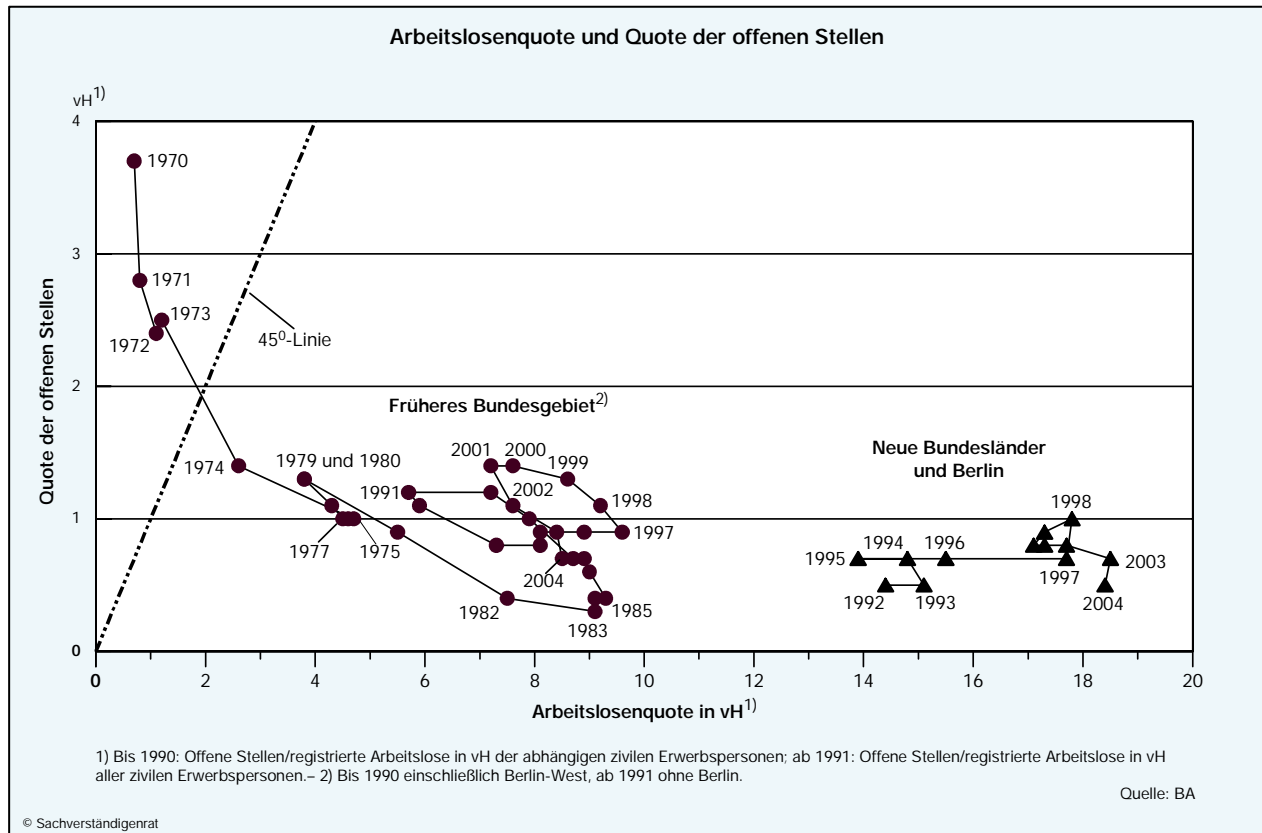
Ein solcher impliziter Mindestlohn hat zur Folge, dass trotz einer Arbeitsnachfrage – wenn auch zu geringeren Löhnen, die aber im Einklang mit der durch gering qualifizierte Arbeit erzielbaren Produktivität stehen – Arbeitslosigkeit in diesem Segment des Arbeitsmarktes entsteht und zwar umso markanter, je mehr der implizite Mindestlohn oberhalb der niedrigen Arbeitsproduktivität liegt. Wie dargestellt bildet die Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitnehmer eines der schwerwiegendsten Probleme auf dem Arbeitsmarkt (Ziffer).

213. Das Lohnsetzungsverhalten kann schließlich dadurch beeinflusst werden, dass die Profile von Arbeitsuchenden und Arbeitsplätzen nicht in Einklang stehen, etwa aufgrund regionaler oder beruflicher Diskrepanzen. Wenn die Arbeitsuchenden andere Qualifikationen oder Berufe aufweisen, als es die Anforderungen des Arbeitsplatzes erforderlich machen, oder die Arbeitssuchenden in anderen Regionen beheimatet sind als die Unternehmen, die Arbeitsplätze zu besetzen wünschen, und die regionale und berufliche Mobilität der Arbeitsuchenden unzureichend ist, dann entsteht „Mismatch“-Arbeitslosigkeit. Dies hat zur Folge, dass diese Arbeitsuchenden kaum eine ernsthafte Konkurrenz zu den Arbeitsplatzbesitzern darstellen und somit – wenn überhaupt – einen geringeren Lohndruck ausüben, um auf unbesetzte Arbeitsplätze zu wechseln, womit die Verhandlungsmacht der Beschäftigten tendenziell steigt. Auf das Modell übertragen heißt dies, dass die Lohnsetzungskurve bei höherem „Mismatch“ steiler verläuft (Kasten 7).

Inwieweit solche Profildiskrepanzen vorliegen, lässt sich mit einigen Vorbehalten an Hand der „Beveridge-Kurve“ veranschaulichen (Schaubild 33). In jedem Jahr des Zeitraums 1970 bis 2004 steht einer bestimmten Anzahl von Arbeitslosen eine Anzahl von offenen Stellen gegenüber (beide Größen normiert mit der Anzahl der Erwerbspersonen). Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den offenen Stellen nur um die bei den Agenturen für Arbeit gemeldeten unbesetzten Arbeitsplätze handelt, der Einschaltungsgrad der Agenturen für Arbeit bei der Besetzung aller Vakanzen indes im Zeitablauf nicht unbeträchtlich variiert. Die Verbindungslinie zwischen den Kombinationen von Arbeitslosen und offenen Stellen firmiert in der Literatur als „Beveridge-Kurve“. Je weiter sie vom Ursprung entfernt liegt, umso höher ist die „Mismatch“-Arbeitslosigkeit. Bewegungen auf der Kurve deuten eher auf konjunkturelle Erscheinungsmuster hin, weil beispielsweise in Zeiten einer Hochkonjunktur und der damit einhergehenden Anspannung auf dem Arbeitsmarkt Unternehmen eher bereit sind, Bewerber mit qualifikatorischen Defiziten gleichwohl einzustellen und diese Mängel mit Hilfe von Weiterbildungsmaßnahmen auszugleichen zu versuchen. Verschiebungen der „Beveridge-Kurve“ nach außen – wie sie für das frühere Bundesgebiet erkennbar sind – deuten dagegen auf eine höhere „Mismatch“-Arbeitslosigkeit hin, weil der

Matchingprozess weniger effizient vonstatten geht. Für Ostdeutschland ist keine stabile Kurve erkennbar, was die Sonderentwicklung des ostdeutschen Arbeitsmarkts unterstreicht.

Schaubild 33



Arbeitsangebot

214. Ein steigendes Angebot an Arbeitskräften wird ebenfalls als Ursache einer Arbeitslosigkeit genannt. Auf den ersten Blick scheint dies das beschriebene Modell einer quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit nahe zu legen – die hier vertikal unterstellte Arbeitsangebotskurve verschiebt sich nach rechts und vergrößert dadurch, rein mechanistisch betrachtet, die Zahl der Nichtbeschäftigten. In der Tat hat sich die Anzahl der Erwerbspersonen seit Mitte der siebziger Jahre in Westdeutschland um knapp acht Millionen erhöht. Gleichwohl ist diese Sichtweise einer „demographie-induzierten Arbeitslosigkeit“ letztlich nicht überzeugend, weil vordergründig (JG 1994 Ziffern 424 ff.). Die entscheidende Frage lautet vielmehr, warum für ein steigendes Arbeitsangebot kein ausreichendes Arbeitsplatzangebot zur Verfügung steht. Waren die Arbeitskosten zu hoch, mangelte es an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage oder gab es qualifikatorische oder regionale Diskrepanzen zwischen Arbeitsangebot und Nachfrage? In diesen und anderen Bereichen liegt die eigentliche Ursache der Arbeitslosigkeit, weniger in einer Zunahme der Erwerbsbevölkerung. Mit anderen Worten und im Modell gesprochen, Änderungen der Variablen, welche die Lohnsetzungskurve nach rechts verschieben, mit der Folge eines geringeren gleichgewichtigen Reallohns, – wie etwa ein flexibleres institutionelles Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt – können zur Integration des zusätzlichen Arbeitsangebots wirksam beitragen. In früheren Zeiten sind in Westdeutschland hohe Zuwanderungen von Gastarbeitern und Übersiedlern relativ schnell vom Arbeitsmarkt absorbiert worden. Andere Länder, wie beispielsweise die Vereinigten Staaten, verzeichneten ebenfalls und

zum Teil in stärkerem Ausmaß ein steigendes Arbeitskräfteangebot und waren gleichwohl in der Lage, ihre Arbeitslosigkeit vergleichsweise gering zu halten.

3. Bedeutung der Arbeitsmarktinstitutionen: Empirie

215. Die Arbeitsmarktinstitutionen spielen eine maßgebliche Rolle bei der Erklärung der Arbeitslosigkeit. Dies spiegelt sich in den modernen modelltheoretischen Erklärungsansätzen wider. Diese unterscheiden – nicht zuletzt im Hinblick auf die empirische Überprüfung – im Allgemeinen vier Gruppen von Institutionen: das System der Arbeitslosenunterstützung einschließlich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, das Lohnverhandlungssystem, den Kündigungsschutz und die auf dem Faktor Arbeit lastenden Abgaben (Nickell et al., 2005). Eine der großen Herausforderungen, mit der sich diese Ansätze konfrontiert sehen, ist nun, dass es einerseits in den siebziger und achtziger Jahren in nahezu allen Ländern der OECD zu teilweise drastischen Anstiegen der Arbeitslosigkeit kam, die Entwicklung ab den neunziger Jahren dann aber von Land zu Land deutlich divergierte. Zwei Literaturstränge lassen sich unterscheiden. Die erste Gruppe von Untersuchungen betont die Rolle von globalen makroökonomischen Schocks als Ursache für das Ansteigen der Arbeitslosigkeit und macht die Interaktion dieser Schocks mit den länderspezifischen Arbeitsmarktinstitutionen für die beobachtete Divergenz im zeitlichen Verlauf der Arbeitslosigkeit in den einzelnen Ländern verantwortlich. Der gleiche transitorische Schock kann demnach in der einen Volkswirtschaft zu einem vorübergehenden Anstieg der Arbeitslosigkeit führen, während in einer anderen Volkswirtschaft die dortigen Arbeitsmarktinstitutionen gleichsam als Sperrklinken wirken und verhindern, dass die Arbeitslosigkeit auf ihr früheres Niveau zurückfällt. Die zweite Gruppe von Studien führt die unterschiedliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den einzelnen Ländern auf Veränderungen in den länderspezifischen Arbeitsmarktinstitutionen zurück. Persistenz der Arbeitslosigkeit ist hier die Folge von persistenten beschäftigungsfeindlichen Institutionen, die auch unabhängig von kontraktiven Schocks eine höhere Arbeitslosigkeit bedingen.

Interaktion von makroökonomischen Schocks und Arbeitsmarktinstitutionen

216. Der markante und ähnlich verlaufende Anstieg der Arbeitslosigkeit in allen betrachteten Ländern in den siebziger und achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts bildet die Grundlage für den ersten Ansatz zur Erklärung der Arbeitslosigkeit. Ursprünglich wurden vor allem die beiden Ölpreisschocks in den siebziger Jahren für den Anstieg der Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht (Bruno und Sachs, 1985). Rückblickend wird aus heutiger Sicht von Vertretern dieses Ansatzes aber eher der deutliche Rückgang des Produktivitätswachstums, der etwa zeitgleich mit dem ersten Ölpreisschock stattfand, als die Hauptursache für den Anstieg in den siebziger Jahren identifiziert. Für die weiter steigende Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren stehen zwei Einflussfaktoren im Mittelpunkt der Analysen. Zum einen führte der Anstieg der Realzinsen in den achtziger Jahren zu höheren Kapitalnutzungskosten, mit der Folge einer Verlangsamung der Kapitalakkumulation und damit einhergehend einer Reduktion der Nachfrage nach Arbeit. Vor dem Hintergrund der besonders prekären Arbeitsmarktlage der Geringqualifizierten könnte zum anderen der Rückgang der relativen Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften aufgrund eines technologischen Fortschritts, der insbesondere gering qualifizierte Arbeit freisetzt, für den fortgesetzten Anstieg der Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren verantwortlich sein. Beide Ursachen schließen einander nicht aus und kommen noch ohne den Rückgriff auf Arbeitsmarktinstitutionen aus.

217. Der Verweis auf globale Schocks erklärt zwar für sich genommen den signifikanten Anstieg in nahezu allen betrachteten Ländern, offen bleibt aber, warum dieser Anstieg in den einzelnen Ländern so unterschiedlich stark ausfiel. Es liegt nahe, die von Land zu Land unterschiedlichen Reaktionen auf die jeweiligen nationalen Gegebenheiten, darunter maßgeblich die jeweiligen Arbeitsmarktinstitutionen, und damit letztlich auf die Interaktion der Schocks mit diesen Institutionen zurückzuführen (Blanchard und Wolfers, 2000). Dieser Ansatz macht zwar nach wie vor (globale) makroökonomische Schocks für den weltweiten Anstieg der Arbeitslosigkeit verantwortlich, die beobachtbaren Divergenzen im Arbeitslosigkeitsniveau in den verschiedenen Ländern als Konsequenz der makroökonomischen Schocks wird aber mit Unterschieden in der Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen begründet. Die von Blanchard und Wolfers (2000) thematisierten Schocks sind die Verlangsamung des Wachstums der totalen Faktorproduktivität, Trends in den langfristigen realen Zinssätzen und Veränderungen der Arbeitsnachfrage. Weitere Faktoren, die als mögliche Schocks im Rahmen dieses Erklärungsansatzes betrachtet werden, sind demographische Faktoren (Bertola et al., 2001) oder die Relation von Nichtarbeitseinkommen – wie etwa Einkommen aus privatem Vermögen und soziale Unterstützungsleistungen – zur länderspezifischen Arbeitsentlohnung sowie des Weiteren der reale Ölpreis (Fitoussi et al., 2000).

Bei Betrachtung der oben genannten Liste von Schocks wird deutlich, dass die Begrifflichkeit des Schocks sehr weit gefasst ist, während in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur unter einem Schock normalerweise Variablen verstanden werden, die grundsätzlich stationär sind und schnell wieder zu ihrem Mittelwert zurückkehren. Das schließt jedoch nicht aus, dass solche kurzzeitigen Abweichungen vom Mittelwert längerfristige ökonomische Konsequenzen mit sich bringen. Zur besseren Unterscheidung könnte man bei sehr persistenten Größen wie etwa der Demographie oder der Struktur der Sozialausgaben von Referenzgrößen („baseline variables“) sprechen (Nickell et al., 2005).

Typische, in diesem Kontext relevante Arbeitsmarktinstitutionen sind der Umfang des Kündigungsschutzes, das System der Lohnersatzleistungen in Form der relativen Höhe und der Dauer der gewährten Leistungen, die aktive Arbeitsmarktpolitik, das Lohnverhandlungssystem (gemessen am Koordinierungsgrad der Lohnverhandlungen, dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad und dem Umfang der Tarifbindung) sowie auf dem Faktor Arbeit lastende Steuern und Beiträge.

218. Eine Ergänzung zu diesen hauptsächlich empirisch ausgerichteten Studien sind die eher theoretischen Arbeiten, die mit Modellsimulationen arbeiten und so im Unterschied zu den meisten empirischen Untersuchungen auch die Art der Interaktion von Schocks und Institutionen aufzeigen können (Ljungqvist und Sargent, 1998, 2005). Sie widmen sich speziell der Frage, warum Kontinentaleuropa in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts niedrigere Arbeitslosenquoten aufwies als die Vereinigten Staaten, während heute die Arbeitslosenquote in Kontinentaleuropa höher ist als in den Vereinigten Staaten. Ihre Erklärung macht das Zusammenspiel von großzügigen Lohnersatzleistungen und einem umfassendem Schutz von Beschäftigungsverhältnissen einerseits mit der Zunahme von so genannten „Turbulenzen“ andererseits für die Verschlechterung der Beschäftigungslage verantwortlich. Mit Turbulenzen ist in diesem Zusammenhang die Entwertung arbeitsplatzspezifischen Wissens durch Strukturwandel oder technischen Fortschritt gemeint. Nimmt man an, dass derartige Turbulenzen in den letzten Jahrzehnten zugenommen haben, so kommt es zur verstärkten Freisetzung von Arbeitskräften. Die Entwertung des arbeitsplatzspezifischen Wissens hätte eigentlich eine deutliche Absenkung des Anspruchslohns der Arbeitslosen be-

dingt. Dem steht aber die Ausrichtung der Lohnersatzleistungen am früheren hohen Einkommen entgegen, so dass sich die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert und die Arbeitslosigkeit insgesamt steigt.

Veränderungen von Arbeitsmarktinstitutionen

219. Ein alternativer Ansatz konzentriert sich bei der Erklärung des Arbeitslosigkeitsproblems allein auf die Rolle veränderter Arbeitsmarktinstitutionen seit den sechziger Jahren in den verschiedenen Ländern als Ursache für den langfristigen Anstieg und den landestypischen Verlauf der Arbeitslosigkeit (Layard, Nickell und Jackman, 1991; OECD, 1994). Ein erster Eindruck der Bedeutung von Arbeitsmarktinstitutionen ergibt sich, indem man sich – basierend auf der Analyse von Nickell (2003) – auf die institutionellen Veränderungen in den Ländergruppen konzentriert, die sich als besonders erfolgreich beim Abbau der Arbeitslosigkeit ausgezeichnet haben – bestehend aus Dänemark, Irland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich –, und auf jene Länder, deren Arbeitsmärkte aktuell durch hohe und verfestigte Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind – also Deutschland, Frankreich und Italien. Im Mittelpunkt stehen dabei die Höhe der Lohnersatzquoten, die Dauer der Lohnersatzleistungen, der tarifliche Bindungsgrad, der gewerkschaftliche Organisationsgrad, der Kündigungsschutz und die Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit – die nach dem Modell einer quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit zu einer höheren Arbeitslosigkeit führen – und die Strenge der Zumutbarkeitsregelungen, die aktive Arbeitsmarktpolitik und das Ausmaß der Koordination im Lohnfindungsprozess, denen in dieser Literatur ein eher die Arbeitslosigkeit verringernder Effekt zugeschrieben wird.

Betrachtet man die über fünf Jahre gemittelten Arbeitslosenquoten für die sieben Länder für den Zeitraum von 1980 bis 1984 und vergleicht sie mit denen für den Zeitraum der Jahre 2000 bis 2004, so hatten im ersten Zeitraum mit Ausnahme der Niederlande alle Länder der ersten Gruppe eine höhere Arbeitslosenquote, als die Länder in der zweiten Gruppe (die gemittelte Arbeitslosenquote der Niederlande für den Zeitraum der Jahre 1980 bis 1984 lag um 0,4 Prozentpunkte unter der Frankreichs, aber über denen Deutschlands und Italiens). Im Fünfjahreszeitraum von 2000 bis 2004 hatte sich dieses Bild ins Gegenteil verkehrt, denn mittlerweile waren in den Ländern der ersten Gruppe die gemittelten Arbeitslosenquoten um mehr als drei Prozentpunkte gesunken, während sie in den Ländern der zweiten Gruppe um mindestens 1,5 Prozentpunkte höher lagen. Prüft man in einem zweiten Schritt die von Nickell (2003) berichteten Veränderungen der Arbeitsmarktinstitutionen (repräsentiert durch die oben genannten Variablen), die in den einzelnen Ländern in den achtziger und neunziger Jahren stattgefunden haben, und klassifiziert sie – basierend auf dem Modell einer quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit – entsprechend ihrer erwarteten Wirkung auf die Arbeitslosigkeit als beschäftigungspolitisch vorteilhafte oder nachteilige Veränderungen, dann kam es im betrachteten Zeitraum in den Ländern der ersten Gruppe zu deutlich mehr beschäftigungspolitisch vorteilhaften Veränderungen als in den Ländern der zweiten Gruppe.

Im Vereinigten Königreich wurden die Lohnersatzquote und die Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit gesenkt, die Zumutbarkeitsregelungen strenger ausgestaltet, und der gewerkschaftliche Organisationsgrad und der tarifliche Bindungsgrad nahmen deutlich ab. In den Niederlanden wurden die Zumutbarkeitsregelungen verschärft, die Koordination im Lohnfindungsprozess erhöht, die aktive Arbeitsmarktpolitik verbessert und die Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit

verringert. In Irland wurden die Lohnersatzquote und die Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit gesenkt, der tarifliche Bindungsgrad ging zurück und die Koordination im Lohnfindungsprozess nahm zu. In Dänemark wurde der Kündigungsschutz gelockert, die Zumutbarkeitsregelungen verschärft und die aktive Arbeitsmarktpolitik deutlich verbessert.

Bei anderen Veränderungen, die das Arbeitslosigkeitsproblem eher verschlimmern dürften, gab es hingegen zwischen den Ländern keine offensichtlichen Unterschiede, da alle betrachteten Länder mit Ausnahme Frankreichs, wo in vier Bereichen – genauer gesagt bei der Dauer der Lohnersatzleistungen, dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad, der Koordination im Lohnfindungsprozess und dem Kündigungsschutz – beschäftigungspolitisch nachteilige Veränderungen stattfanden, im betrachteten Zeitraum ein oder zwei beschäftigungspolitisch nachteilige Veränderungen aufwiesen. Die häufigste beschäftigungspolitisch nachteilige Veränderung, die in fünf der sieben Länder – außer den Niederlanden und Italien – festgestellt wurde, war die Verlängerung der Dauer der Lohnersatzleistungen.

Somit gab es in der Gruppe der Länder mit hoher Arbeitslosigkeit nicht in erster Linie zu viele beschäftigungspolitisch nachteilige als vielmehr zu wenig beschäftigungspolitisch vorteilhafte Veränderungen. Schaut man nach Gemeinsamkeiten der Veränderungen in den sieben Ländern, so fällt auf, dass jeweils in drei der vier Länder in der ersten Gruppe die Zumutbarkeitsregelungen verschärft und die Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit reduziert wurden. Keines der Länder in der zweiten Gruppe nahm eine dieser positiven Veränderungen vor – Italien erhöhte in dem betrachteten Zeitraum sogar die Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit.

Wie oben bereits ausgeführt nimmt Spanien, was den Verlauf der Arbeitslosigkeit betrifft, eine gewisse Sonderrolle ein. Im Hinblick auf die Betrachtung der Veränderung der Arbeitsmarktinstitutionen gelten aber die oben gemachten Aussagen weitgehend auch für Spanien. Im betrachteten Zeitraum kam es dort zwar nur zu einer beschäftigungspolitisch nachteiligen Regeländerung – der tarifliche Bindungsgrad nahm zu – allerdings stehen dem nur zwei beschäftigungspolitisch vorteilhafte Veränderungen gegenüber – die Lohnersatzquote wurde gesenkt und der Kündigungsschutz reduziert.

220. Dieser Vergleich liefert bereits einen ersten Eindruck der Relevanz von Arbeitsmarktreformen für die divergierende Beschäftigungsentwicklung in Europa. Um jedoch ein genaueres Bild, das auch die bisher ausgeblendeten übrigen Länder mit berücksichtigt, zu erhalten, ist man auf ökonometrische Untersuchungen, die die gleichzeitige Wirkung mehrerer Faktoren erfassen können, angewiesen. Mit Hilfe entsprechender Paneldatensätze kann empirisch untersucht werden, in welchem Ausmaß langfristige Veränderungen der Arbeitslosenquoten einzelner Länder durch institutionelle Veränderungen in den genannten vier Bereichen erklärt werden können. Ergänzend zum isolierten Einfluss einzelner Institutionen auf die Höhe der Arbeitslosigkeit kann deren Wechselwirkung, einschließlich möglicher Komplementaritäten, betrachtet werden (Elmeskov et al., 1998; Belot und van Ours, 2004; Nickell et al., 2003). Beispielsweise zeitigt eine Senkung des Abgabenteils, die mit einer Verringerung der Bezugsdauer der Lohnersatzleistungen und einer intensiveren Vermittlung von Arbeitslosen kombiniert wird, in der Summe größere Beschäftigungswirkungen als die isolierte Durchführung der genannten Maßnahmen, da im Niedriglohnbereich bei unveränderten Anspruchslöhnen eine aufgrund der niedrigeren Abgabenbelastung höhere Arbeitsnachfrage kaum zu Beschäftigungszuwächsen führt.

Ergebnisse internationaler Panelstudien der Arbeitslosigkeit

221. Die Erklärungsansätze, die die Bedeutung von Arbeitsmarktinstitutionen explizit berücksichtigen, brachten in den letzten Jahrzehnten zahlreiche Untersuchungen hervor, die sich mit der Frage beschäftigten, welche Faktoren im einzelnen für die beobachtete Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit dem Jahr 1960 im OECD-Raum verantwortlich waren. Besonders hervorzuheben sind hier die seit Mitte der neunziger Jahre veröffentlichten, auf vielen Ländern und immer längeren Zeiträumen und Paneldatensätzen basierenden Studien. Sie erlauben eine ganze Reihe qualitativer Aussagen im Hinblick auf die Bedeutung und die Signifikanz einzelner Arbeitsmarktinstitutionen für die Erklärung der Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich (Tabelle 21).

Aufgrund von Unterschieden in den verwendeten Datensätzen, Variablen und Schätzverfahren sowie der Schwierigkeit, institutionelle Größen wie etwa die tatsächliche Stärke des Kündigungsschutzes, geeignet und über die Länder hinweg vergleichbar zu erfassen, ist eine exakte Quantifizierung des Einflusses, den einzelne Institutionen auf die Arbeitslosigkeit ausüben, schwierig wenn nicht sogar unmöglich (JG 2003 Ziffer 679). Zudem wäre es vermessen, mit derartigen statistisch letztlich relativ einfachen Ansätzen die noch von anderen, nichtinstitutionellen Faktoren abhängige Entwicklung der Arbeitslosigkeit in ihrer Gänze erklären zu wollen (Nickell et al., 2005). Die Zusammenschau einer Vielzahl von Studien erlaubt es aber gerade wegen der Unterschiede im Vorgehen dennoch, robuste qualitative Aussagen über die Relevanz der einzelnen Arbeitsmarktinstitutionen und Interaktionseffekte zu treffen.

222. Zur Diskussion stehen im Folgenden acht verschiedene Variablen – die Höhe der Lohnersatzquoten, die Dauer der Anspruchsberechtigung auf Lohnersatzleistungen, der Umfang der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der gewerkschaftliche Organisationsgrad, das Ausmaß der Tarifbindung und die Koordination bei den Lohnverhandlungen, die Höhe der Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit und der Kündigungsschutz. Als abhängige Variable wird in empirischen Studien meist der Durchschnitt der Arbeitslosigkeit für Mehrjahreszeiträume verwendet, da das langfristige Verhalten der Arbeitslosigkeit und nicht die kurzfristige Dynamik erklärt werden soll.

Der Vergleich der Panelstudien für Ländergruppen des OECD-Raumes liefert überzeugende empirische Hinweise auf einen signifikanten Einfluss der Höhe der Lohnersatzquote, der Dauer der Lohnersatzleistungen, der Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit sowie des Ausmaßes der Koordination bei den Lohnverhandlungen auf die Arbeitslosigkeit. Die drei erstgenannten Faktoren gehen mit einer höheren Arbeitslosenquote einher. Der Koordinationsgrad bei den Lohnverhandlungen besitzt hingegen einen dämpfenden Einfluss auf die Höhe der Arbeitslosigkeit. Weniger robust lassen sich der Einfluss des gewerkschaftlichen Organisationsgrads und des Ausmaßes der Tarifbindung, die eher die Arbeitslosigkeit erhöhen, und der aktiven Arbeitsmarktpolitik, für die in einigen Untersuchungen ein dämpfender Einfluss festgestellt wurde, quantifizieren. Hinsichtlich der Möglichkeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist zudem aus mikroökonomischen Untersuchungen bekannt, dass deren Erfolg ganz entscheidend von der Art der eingesetzten Maßnahmen abhängt, so dass die Aussagekraft einer aggregierten Variable begrenzt ist. Für den Kündigungsschutz schließlich lässt sich kein robuster Effekt auf die Höhe der Arbeitslosigkeit belegen (JG 2003 Ziffer 679). Andere Untersuchungen zeigen, dass er sich stärker

auf die Struktur der Arbeitslosigkeit, etwa den Anteil der Langzeitarbeitslosen oder den Umfang der Jugendarbeitslosigkeit, auswirkt (OECD, 2004).

Tabelle 21

Internationale Studien zur Arbeitslosigkeit¹⁾								
Einfluss von Arbeitsmarktinstitutionen und makroökonomischen Schocks auf die Arbeitslosigkeit								
Studie:	Nickell (1997)	Elmeskov et al. (1998)	Nickell & Layard (1999)	Blanchard & Wolfers (2000)	Bertola et al. (2001)	Nickell et al. (2003)	Berlot & Van Ours (2004)	Nickell et al. (2005)
Institutionen								
Ersatzquoten	+	+	+	+	o	+	(+)*	+
Arbeitslosenunterstützungs-Dauer	+	n.v.	+	+	+	+	n.v.	o
Organisationsgrad	+	o	+	+	o	o	+	o
Tarifbindungsgrad	+	n.v.	+	o	o	n.v.	n.v.	n.v.
Steuern	+	+	+	+	+	+	(+)*	o
Koordination	-	-	-	-	-	-	o	-
Kündigungsschutz	o	+	o	+	+	+	o	o
Aktive Arbeitsmarktpolitik	-	-	-	o	o	n.v.	n.v.	n.v.
Schocks								
$\Delta\pi$: Veränderung der Inflationsrate	-	n.v.	-	n.v.	-	n.v.	-	n.v.
BIP-Lücke	n.v.	-	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Produktivitätswachstum	n.v.	n.v.	n.v.	-	o	-	n.v.	-
Realzinsen	n.v.	n.v.	n.v.	+	+	n.v.	n.v.	+
Arbeitsnachfrage	n.v.	n.v.	n.v.	-	-	-	n.v.	-
Geldangebot	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	o	n.v.	o
Reale Import-/Ölpreise	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	+	n.v.	+
Erwerbsquote Jugendlicher	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	o	n.v.	n.v.	n.v.
Interaktionen								
Institutionen + Institutionen	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja
Institutionen + Schocks	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja
Fixe Effekte								
Länder	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Zeit	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja
Länderspezifischer Trend	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja
Datensatz								
Zeitraum	1983 - 1994	1983 - 1995	1983 - 1994	1960 - 1995	1970 - 1996	1961 - 1992	1960 - 1995	1961 - 1995
Periodizität	6 Jahre	Jährlich	6 Jahre	5 Jahre	5 Jahre	Jährlich	5 Jahre	Jährlich
Anzahl Länder	20	19	20	20	20	20	17	20

1) Die Tabelle ist eine erweiterte und aktualisierte Fassung von Beissinger (2004), Tabelle 3, und Baker et al. (2002), Tabelle 5. Die Ergebnisse beziehen sich auf die von den jeweiligen Autoren präferierten Schätzungen. Die Annahme ist Nickell et al. (2005): Ergebnisse beziehen sich auf die darin veröffentlichte Tabelle 8, Spalte 3. Hierbei wurden erstmals beide Erklärungsansätze zusammengefasst. Die abhängige Variable ist immer die Arbeitslosenquote. +/-: Eine Zunahme dieser Variable führt zu einem Anstieg (Rückgang) der Arbeitslosigkeit; o: insignifikant; n.v.: Die entsprechende Variable wurde in der Untersuchung nicht verwendet. *: Der interaktive Effekt von Steuern und Ersatzquoten ist positiv.

Betrachtet man die Wechselwirkungen der Arbeitsmarktinstitutionen, so scheint eine stärkere Koordination der Lohnverhandlungen die die Arbeitslosigkeit erhöhenden Effekte der Steuern und Abgaben und insbesondere des gewerkschaftlichen Organisationsgrads zu reduzieren. Andererseits werden die beschäftigungspolitisch nachteiligen Effekte einer höheren Abgabenbelastung oder

einer längeren Bezugsdauer der Unterstützungszahlungen durch hohe Lohnersatzquoten noch verstärkt (Nickell et al., 2003; Belot und van Ours, 2004; Nickell et al., 2005).

223. Die Reformmaßnahmen, die in denjenigen Ländern, die bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erfolgreich waren, ergriffen wurden, bestanden meistens aus Maßnahmenpaketen. Die beispielhaften Betrachtungen der Niederlande und des Vereinigten Königreichs zeigen, dass erfolgreiche Länder teilweise sehr unterschiedliche Maßnahmen ergriffen haben, aber Gemeinsamkeiten sind trotz institutionell bedingter, Unterschiede deutlich erkennbar. Hinzu kommt, dass beide Länder bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einen langen Atem – von 15 Jahren und mehr – bewiesen haben.

Exkurs: Von Schlusslichtern zu Beschäftigungswundern – die Niederlande und das Vereinigte Königreich

Niederlande

In den siebziger Jahren kam es in den Niederlanden zu einem rasanten, stufenweise verlaufenden Anstieg der Arbeitslosigkeit, der im Jahr 1983 seinen Höhepunkt erreichte. Die standardisierte Arbeitslosenquote lag bei 9,2 vH und war damit mehr als acht Prozentpunkte höher als im Jahr 1970 (Schaubild 29). Mit ausgelöst und verstärkt wurde diese, allgemein auch als „Holländische Krankheit“ bekannte schwierige wirtschaftliche Situation durch die Aufwertung des niederländischen Guldens, zu der es in Folge einer verstärkten Nachfrage nach niederländischem Erdgas gekommen war; andere Exporte wurden hierdurch verdrängt, und dies ging mit einem Beschäftigungsabbau in diesen Wirtschaftssektoren einher. Gleichzeitig wurde das System der staatlichen Transferzahlungen weiter ausgebaut – finanziert einerseits über die hohen Erdgaseinnahmen, andererseits musste die Steuer- und Abgabenbelastung erhöht werden.

Gegen Ende des Jahres 1982 kam es zwischen den Sozialpartnern zur Vereinbarung von Wassenaar, die rückblickend als Auslöser eines mehr als zwanzig Jahre dauernden erfolgreichen Reformprogramms angesehen werden kann. Im Wesentlichen sah die Vereinbarung eine gegenseitige Verpflichtung zur Lohnzurückhaltung und Arbeitszeitverkürzung vor, wodurch über eine Verbesserung der Gewinnsituation der Unternehmen das Beschäftigungswachstum gefördert werden sollte. Gleichzeitig gab es eine Neuausrichtung in der Regierungspolitik hin zu einer Konsolidierung der Staatsfinanzen und einer Reform der Sozialen Sicherungssysteme. Maßgeblich für diesen Wandel war zum einen ein gestiegenes gesellschaftliches Bewusstsein für die Dringlichkeit politischer Maßnahmen, zum anderen spielte hierfür die Unzufriedenheit der Sozialpartner eine besondere Rolle. Diese befürchteten nach wiederholten Eingriffen der Regierung in den Lohnfindungsprozess in den siebziger Jahren weitere Interventionen. Erleichtert wurde diese Vereinbarung dadurch, dass die institutionellen Voraussetzungen für eine korporatistische Lösung, die der niederländischen Tradition der sozialpartnerschaftlichen Beziehungen entsprach, weiterhin gegeben waren.

Die niederländischen Arbeitsmarktinstitutionen sind traditionell durch eine stark korporatistische Struktur geprägt. Die vorherrschende Form der Lohnsetzung ist die industrieweite Tarifvereinbarung. Obwohl Lohnvereinbarungen auf anderen Ebenen durchaus möglich sind und existieren, hat deren Bedeutung in den neunziger Jahren weiter zugenommen. Wichtige institutionelle Ein-

richtungen sind die Stiftung der Arbeit („Stichting van de Arbeid“) – eine private Organisation der Tarifvertragsparteien, die gemeinsame Empfehlungen für die Ausgestaltung der Arbeitswelt einschließlich der Lohnentwicklung vereinbaren – und ihr Lohnngremium. Die Empfehlungen der Stiftung der Arbeit stellen in erster Linie eine Orientierungshilfe dar. In der Vergangenheit wurden aber zudem zentrale Tarifvereinbarungen im Rahmen der Stiftung der Arbeit geschlossen.

Rückblickend betrachtet bestand das Reformprogramm im Wesentlichen aus drei Komponenten: erstens, Lohnzurückhaltung und mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt im Austausch für Arbeitszeitverkürzung, zweitens, Rückführung des Staates und Reduktion der Steuer- und Abgabenlast, und drittens, Reform der Sozialsysteme im Zusammenspiel von Regierung und Sozialpartnern zur Erhöhung der Arbeitsanreize und damit der Erwerbsbeteiligung (Hartog, 2000).

Die Lohnzurückhaltung hatte dabei nicht erst im Jahr 1982, sondern bereits im Zuge des starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit begonnen. Nach dem Abkommen von Wassenaar beliefen sich allerdings die jährlichen Lohnsteigerungen bis in die neunziger Jahre hinein meist unter 2 vH. Während die realen Lohnstückkosten in der Europäischen Union vom Beginn der achtziger Jahre bis Mitte der neunziger Jahre deutlich anstiegen, lagen sie in den Niederlanden im Jahr 1996 auf demselben Niveau wie im Jahr 1981. Der gesetzliche reale Mindestlohn für Erwachsene fiel in weniger als 20 Jahren um mehr als 20 vH (Hartog, 2000).

Die Verkürzung der Arbeitszeit wurde durch Reduktionen der Normalarbeitszeit und eine Ausweitung der Teilzeitarbeit vorangetrieben und seitens der Regierung durch großzügige finanzielle Unterstützung begleitet. Die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden pro Kopf verringerten sich hierdurch stark. Noch heute weisen die Niederlande innerhalb der Europäischen Union das niedrigste Niveau auf. Hauptursache hierfür sind der im Vergleich zu anderen EU-Ländern relativ große Anteil der niederländischen Teilzeitbeschäftigten an den gesamten Beschäftigten und ihre kürzeren Arbeitszeiten. Gleichzeitig nahm in den achtziger und neunziger Jahren die Partizipationsrate der Frauen deutlich zu, die einen hohen Anteil der Teilzeitbeschäftigten darstellen. Flankiert wurden diese Initiativen zur Förderung der Arbeitszeitverkürzung und Teilzeitarbeit durch Maßnahmen zur Gleichstellung von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung im Hinblick auf die soziale Absicherung, das Arbeitsrecht und die Tarifvereinbarungen. Neben der Teilzeitarbeit entstanden neue flexible Arbeitsverhältnisse wie Beschäftigung auf Abruf, befristete Arbeitsverhältnisse und Zeitarbeit, die allerdings nicht dieselbe soziale Absicherung wie die Teilzeitbeschäftigung besitzen. Insgesamt waren Ende der neunziger Jahre mehr als ein Drittel aller niederländischen Arbeiter Teilzeitbeschäftigte; der Anteil der Beschäftigten in anderen neuen Arbeitsverhältnissen betrug rund 9 vH (van Oorschot, 2004; Eichhorst und Konle-Seidl, 2005).

Neben den oben beschriebenen Reformen im Zuge der Vereinbarung von Wassenaar kam es in den neunziger Jahren zu einer Neuausrichtung in der Arbeitsmarktpolitik hin zu einer Fokussierung auf die Reaktivierung von arbeitsfähigen Nichterwerbstätigen. Zielgerichtete Programme zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen wurden ausgeweitet, im unteren Bereich der Lohnskala die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen gesenkt und in den Jahren 2001/2002 Kombilöhne eingeführt. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Vermittlungstätigkeiten wurden seit dem Jahr 2001 vermehrt an private Anbieter vergeben, deren Vergütung je nach Einzelfall variiert und erfolgsabhängig ist (Eichhorst und Konle-Seidl, 2005).

Ausgeprägte Lohnzurückhaltung im öffentlichen Dienst und eine deutliche Reduktion des Anteils der Beschäftigung im öffentlichen Sektor trugen in den achtziger und neunziger Jahren maßgeblich zu einer starken Reduktion des staatlichen Defizits bei, auch andere finanzpolitische Kennziffern verbesserten sich merklich. Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor fiel im Zeitraum der Jahre 1983 bis 1996 um 7 vH; im Jahr 1996 waren die Reallöhne im öffentlichen Dienst rund 25 vH niedriger als im Jahr 1979. Der Anteil der Staatsausgaben im Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt sank im Zeitraum der Jahre 1983 bis 1996 um 11 Prozentpunkte auf 47 vH (Hartog, 2000).

Weitreichende Veränderungen gab es seit dem Jahr 1982 zudem in der Sozialversicherung. Bei der Arbeitslosenversicherung wurden Mitte der achtziger Jahre die Lohnersatzquoten reduziert und die Berechtigungskriterien mehrmals verschärft. Die Lohnersatzleistungen wurden an den Nettomindestlohn angekoppelt. Da der Abstand zwischen Durchschnittslohn und Nettomindestlohn im zeitlichen Verlauf zunahm, verstärkte dies zwar einerseits den generellen Anreiz zur Arbeitsaufnahme, reduzierte aber andererseits die „Arbeitslosigkeitsfalle“ für Personen aus dem Niedriglohnbereich kaum (de Koning et al., 2004). Dies sollte ab Mitte der neunziger Jahre durch verschärfte Zumutbarkeitsregelungen begrenzt werden. Zudem wurden im Jahr 2004 lohnabhängige Unterstützungsleistungen gestrichen, die nach Ablauf der eigentlichen Lohnersatzleistungen unter bestimmten Voraussetzungen für bis zu weitere fünf Jahre gewährt worden waren.

Mehrere Veränderungen gab es bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und den entsprechenden Berechtigungskriterien, die allerdings bis zum Jahr 1994 durch Vereinbarungen der Tarifpartner konterkariert wurden. Im Jahr 1996 wurde die Verantwortung für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall den Arbeitgebern übertragen und vollständig privatisiert (Hartog, 2000). Problematisch blieb weiterhin die Erwerbsunfähigkeitsversicherung. Im Jahr 1987 wurde zwar die gesetzliche Höhe der Unterstützungsleistungen abgesenkt; allerdings gewährten die Tarifverträge vielfach zusätzliche Unterstützungen. Zudem war bis zum Jahr 1993 die finanzielle Ausgestaltung der Erwerbsunfähigkeitsversicherung wesentlich attraktiver als die der Arbeitslosenversicherung. Trotz weiterer Maßnahmen – unter anderem wurde ein „experience rating“ in Bezug auf die Arbeitgeberbeiträge erfolgreich eingeführt – konnten die Probleme der Erwerbsunfähigkeitsversicherung in der Folge nicht abschließend gelöst werden.

Zusammenfassend zeigt die Entwicklung der Niederlande, dass das dortige Arbeitslosigkeitsproblem durch einen langen Atem bei den wirtschaftlichen Reformen überwunden werden konnte. Durch die gemeinsam getragenen Reformanstrengungen gelang es, die Arbeitslosigkeit über einen Zeitraum von 20 Jahren drastisch zu reduzieren, die Erwerbsquote zu erhöhen und die niederländische Volkswirtschaft nicht nur von ihrer „Krankheit“ zu kurieren, sondern in eine der europäischen Erfolgsgeschichten zu verwandeln.

Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich hatte in den sechziger und siebziger Jahren zwar vergleichsweise niedrige Arbeitslosenzahlen, doch schon lange vor der Regierungsübernahme der Konservativen Partei unter Margret Thatcher im Jahr 1979 verstärkten sich das Bewusstsein dafür und die Hinweise darauf, dass der britische Arbeitsmarkt weniger effizient funktionierte als in anderen Ländern. Im

Einzelnen wies die so genannte „Britische Krankheit“ die folgenden Merkmale auf. Für ein nicht-korporatistisches Land besaß das Vereinigte Königreich einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad. Die schlechte Streikbilanz des Landes zeigte, dass die britischen Gewerkschaften häufig ein geringes gesellschaftliches Verantwortungsbewusstsein an den Tag legten. Trotz der im Durchschnitt um 10 vH höheren Löhne gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer waren im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten keine Produktivitätsunterschiede zwischen gewerkschaftlich organisierten und nicht organisierten Arbeitern festzustellen. Die Arbeitsproduktivität und das Bruttoinlandsprodukt wuchsen schwächer als in anderen OECD-Ländern, und die Qualität und Ausbildung britischer Arbeitnehmer war niedriger. Trotz zunehmender Arbeitslosigkeit kam es in den siebziger Jahren zu hohen Lohnabschlüssen. Dies führte in Kombination mit einem niedrigen Produktivitätswachstum zu wachsenden Lohnstückkosten und höherer Inflation als in anderen Ländern der Europäischen Union (Blanchflower und Freeman, 1994).

Entscheidende Bedeutung für das Verständnis der nachfolgenden politischen Entwicklung hatte der Winter der Jahre 1978 und 1979, der – in Anlehnung an den einleitenden Satz in William Shakespeares „Richard III“ – unter der Bezeichnung „Winter of Discontent“ Einzug in die britischen Geschichtsbücher hielt. Verursacht durch eine Serie von unzähligen, häufig nicht offiziellen Streiks, die zu schweren Störungen des Wirtschaftslebens und des Alltags führten, sanken die Chancen der damaligen Labourregierung auf eine Wiederwahl drastisch, und die Konservative Partei unter Margret Thatcher kam an die Regierung, basierend auf einem Wahlprogramm, welches explizit gegen die britischen Gewerkschaften gerichtet war.

Zusammenfassend basierte das Reformprogramm – welches auch die Politik der Regierungen des späteren Premierministers John Major mit einschloss – auf drei Säulen: Reduktion des staatlichen Einflusses auf das Wirtschaftsgeschehen, Vertrauen in die und Stärkung der Funktionsfähigkeit der Märkte, Schwächung der gewerkschaftlichen Macht durch die Gesetzgebung und Besserstellung von Erwerbseinkünften relativ zu sozialen – nicht zur Erwerbstätigkeit in Beziehung stehenden – Unterstützungszahlungen.

Im Bereich der ersten Säule kam es zu einer umfassenden Privatisierung verstaatlichter Industrien und Betriebe, niedrigeren Steuersätzen und der Förderung der Selbständigkeit. Während im Jahr 1979 noch 12 vH des Bruttoinlandsprodukts des Vereinigten Königreichs in öffentlichen Unternehmen produziert wurden, waren es im Jahre 1997 nur noch 2 vH. Die gesamte Beschäftigung im öffentlichen Sektor fiel im selben Zeitraum um fast neun Prozentpunkte auf rund 21 vH. Im Zeitraum der Jahre 1980 bis 1999 nahm der Anteil der Selbständigen an den Erwerbstätigen um mehr als vier Prozentpunkte auf 12,7 vH zu (Card und Freeman, 2002).

Der gewerkschaftliche Einfluss wurde über einen Zeitraum von zehn Jahren schrittweise durch eine antigewerkschaftliche Gesetzgebung zurückgedrängt, wobei das gesetzliche Verbot des „Closed Shop“ – der Regelung, nach der alle Beschäftigten eines Unternehmens Mitglied derselben Gewerkschaft sein mussten – Anfang der neunziger Jahre den symbolischen Schlusspunkt markierte.

Traditionell basierten die Gewerkschaftsbewegung und das Lohnverhandlungssystem im Vereinigten Königreich auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. So gab es weder ein Gesetz, welches einen pri-

vaten Arbeitgeber dazu verpflichtet hätte, mit einer Gewerkschaft zu verhandeln, noch bestand die Möglichkeit, eine kollektiv abgeschlossene Vereinbarung gerichtlich einzuklagen. Gleichzeitig gab es kein gesetzliches Streikrecht (Pencavel, 2003). Allerdings existierten zahlreiche indirekte Kanäle, durch welche die Regierung Einfluss auf die Gewerkschaften und das kollektive Lohnfindungssystem ausüben konnte, wie das Setzen von Mindestlöhnen in bestimmten Wirtschaftsbereichen durch die „Wage Councils“ oder die Verpflichtung, dass Vertragspartner der Regierung gewerkschaftlich ausgehandelte Löhne zu zahlen hatten („Fair Wages Resolution“).

224. Die Schwerpunkte der antigewerkschaftlichen Gesetzgebung betrafen Streiks, die Abschaffung von „Closed Shops“ sowie Regelungen der Gewerkschaftsführung. Durch zahlreiche Gesetze sollten die impliziten Kosten eines Streiks aus gewerkschaftlicher Sicht massiv erhöht werden. So konnte künftig eine Gewerkschaft unter bestimmten Gründen für die wirtschaftlichen Schäden eines Streiks finanziell haftbar gemacht werden. Zudem wurde das Recht der Arbeitgeber, streikende Beschäftigte zu entlassen, erweitert. Die Einrichtung eines „Closed shop“ wurde faktisch Anfang der neunziger Jahre verboten. Die Rechte der einzelnen Gewerkschaftsmitglieder gegenüber ihrer Führung wurden gesetzlich ausgeweitet, und es wurde über die genannten indirekten Kanäle versucht, die Macht der Gewerkschaften zurückzudrängen (Abschaffung der „Wage Councils“ und der „Fair Wages Resolution“). Im Zuge dieser Maßnahmen sank die Bedeutung der Gewerkschaften im Vereinigten Königreich drastisch. Während der gewerkschaftliche Organisationsgrad im Jahr 1980 noch bei 50 vH gelegen hatte, betrug er im Jahr 1999 weniger als 30 vH. Ebenso deutlich reduzierte sich der tarifliche Bindungsgrad, der auf seinem Höhepunkt im Jahr 1980 noch 70 vH betragen hatte; im Jahr 1999 lag er lediglich bei 36 vH. Die Zahl der Streiktage nahm innerhalb dieser zwei Jahrzehnte erheblich ab. Es wäre jedoch zu kurz gegriffen, nur die gewerkschaftsfeindliche Gesetzgebung der Jahre 1980 bis 1990 für diese Entwicklungen verantwortlich zu machen. Ebenso wichtig war hierbei sicherlich, dass über den betrachteten Zeitraum hinweg die Sektoren an Bedeutung verloren, in denen die Gewerkschaften eine gewichtige Rolle innehatten, wie zum Beispiel in der industriellen Produktion. Hier kam es weniger zu einer Zurückdrängung der Gewerkschaften; vielmehr gelang es ihnen nicht, in neu entstehenden Unternehmen Fuß zu fassen (Machin, 2000).

Eine neuere Studie betont die Bedeutung der Schwächung der Macht der Gewerkschaften im Zusammenspiel mit den Veränderungen im geldpolitischen Rahmenwerk des Vereinigten Königreichs für die bemerkenswerte Reduktion der Arbeitslosigkeit seit Mitte der neunziger Jahre. Nach dem Ausscheiden aus dem Europäischen Wechselkursmechanismus (EWS) ging die „Bank of England“ zu einer Inflationssteuerung über. Seit dem Jahr 1997 ist die Zentralbank im Vereinigten Königreich zudem unabhängig. In Verbindung mit der Schwächung der Gewerkschaften wirkten diese Maßnahmen tendenziell inflationsmindernd und eröffneten Spielräume für eine nachhaltige Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (Pissarides, 2003).

Der britische Wohlfahrtsstaat wurde umgebaut mit der Absicht, die Arbeitsanreize zu erhöhen. Die Lohnersatzquoten wurden mehrmals signifikant reduziert und zusätzlich die Zumutbarkeitsregelungen im zeitlichen Verlauf verschärft, wobei speziell für junge Menschen die Voraussetzungen für den Bezug von Sozialleistungen strenger gefasst wurden. Im Jahre 1988 wurde der „Family Credit“, ein Kombilohn für Familien mit geringem Arbeitseinkommen, der abhängig von der Zahl der Kinder und der geleisteten Arbeitsstunden war, eingeführt.

Mit dem Regierungswechsel im Jahre 1997 kam es dann zu einer gewissen Neuausrichtung in der Arbeitsmarktpolitik. Zwar machte die neue Labour-Regierung die gewerkschaftsfeindliche Gesetzgebung der vorherigen konservativen Regierungen nicht rückgängig. Allerdings kam es zu einer Betonung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Durch eine Stärkung der individuellen Arbeitsanreize sollten die Arbeitsmarktpartizipation sowie die Arbeitsfähigkeiten erhöht werden. Kernstück dieser Politik stellten die „New Deal“-Programme dar, die Personen aus speziellen Problemgruppen wieder in Arbeit bringen oder an den Arbeitsmarkt heranführen sollten. Ergänzt wurde dies durch den großzügigen Ausbau des britischen Kombilohnsystems zum „Working Tax Credit“, der jetzt auch allein stehende Personen mit niedrigem Einkommen umfasst. In diesem Zusammenhang ist die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 1999 zu sehen, der als Ergänzung zu den obigen zwei Maßnahmen zu sehen ist und bezahlte Arbeit attraktiver machen soll.

Auch das Beispiel des Vereinigten Königreichs verdeutlicht den langen Atem, der notwendig war, bis sich Erfolge auf dem Arbeitsmarkt einstellten. Noch Anfang der neunziger Jahre äußerten sich Ökonomen skeptisch über die Möglichkeit, dass die unter der Regierung Margret Thatcher eingeleiteten und durchgeführten Reformen die Voraussetzungen für ein britisches Wirtschaftswunder schufen (Blanchflower and Freeman, 1994). Spätestens aber seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre entwickelte sich das Vereinigte Königreich immer mehr zu einer der europäischen Erfolgsgeschichten: Seit Mitte der neunziger Jahre weist die Arbeitslosenquote einen markanten Abwärtstrend auf, und der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit ist seither deutlich zurückgegangen.

225. Das hier gewonnene Bild von den Reformanstrengungen in den beschäftigungspolitisch erfolgreichen europäischen Ländern wird durch neuere Ergebnisse der OECD im Rahmen des Evaluationsprozesses der „OECD Jobs Strategy“ unterstützt. Im Hinblick auf Umfang und Intensität der länderspezifischen Arbeitsmarktreformen seit Mitte der neunziger Jahre liegen nun Dänemark und die Niederlande an der Spitze aller Länder, was die Bandbreite und die Intensität der durchgeführten Reformen im Arbeitsmarkt betrifft. Deutschland belegte hierbei ebenfalls einen der vorderen Plätze, allerdings ist diese positive Bewertung auf die Arbeitsmarktreformen der jüngeren Vergangenheit zurückzuführen. Das Vereinigte Königreich und Irland hingegen wurden als federführend im Hinblick auf wenige zielgerichtete Arbeitsmarktreformen mit großer Intensität angesehen. Dies lag teilweise darin begründet, dass diese beiden Länder ihre Reformmaßnahmen in anderen Bereichen schon vor dem betrachteten Zeitraum durchgeführt hatten (Brandt et al., 2005).

IV. Wege zu mehr Beschäftigung

1. Zentrale Herausforderungen

226. Die vorangehende Analyse lässt zwei zentrale Problembereiche auf dem deutschen Arbeitsmarkt erkennen: die hohe Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten und die Verfestigung der Arbeitslosigkeit, die sich insbesondere in einem hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen niederschlägt. Jedes Reformprogramm für den Arbeitsmarkt muss sich daran messen lassen, ob es für diese Handlungsfelder Lösungen bereithält.

Den Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte weiter öffnen

227. Die in Deutschland zu beobachtende hohe Arbeitslosigkeit unter den **Geringqualifizierten** ist im internationalen Vergleich auffällig (Ziffern). Ihre Produktivität und damit ihr am Markt erzielbares Einkommen liegt häufig nur wenig über dem durch die Systeme der Sozialen Sicherung definierten sozialen Existenzminimum, und gerade bei Familien ist das Existenzminimum häufig sogar höher. Der vermeintliche Königsweg aus diesem Dilemma ist zwar eine höhere Qualifikation, doch zu einer ehrlichen Bestandsaufnahme auf dem Arbeitsmarkt gehört das Eingeständnis, dass ein erheblicher Teil der Geringqualifizierten kurzfristig nur sehr begrenzt qualifizierbar sein dürfte. Die bisherige Bilanz der Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen legt davon ein beredtes Zeugnis ab, und Erfolg versprechende Reformen im Bildungssystem benötigen selbst bei gelungener Umsetzung eine längere Vorlaufzeit, bis sie auf den Arbeitsmarkt durchwirken. Kurz- bis mittelfristig muss daher für Reformen das Qualifikationsniveau der Betroffenen als gegeben angenommen werden, so dass eine produktive Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt nur im Niedriglohnbereich möglich ist. Entsprechende Tätigkeiten sind vor allem im Dienstleistungsbereich zu finden, denn im produzierenden Gewerbe stehen Geringqualifizierte aufgrund des hohen Anteils an handelbaren Gütern in direkter Konkurrenz mit Arbeitnehmern aus Niedriglohnländern. Damit sich derartige Beschäftigungschancen in ausreichendem Umfang eröffnen, müssen die Voraussetzungen sowohl auf der Arbeitsnachfrageseite als auch beim Arbeitsangebot und der Lohnsetzung geschaffen werden.

228. Für die Beschäftigung Geringqualifizierter gilt aus Sicht der Unternehmen das gleiche wie für alle Arbeitnehmer: Die Arbeitskosten, das heißt der Produzentenlohn, müssen durch eine entsprechende Produktivität des Arbeitnehmers gedeckt sein. Erleichtert wird dies, wenn gerade für niedrig entlohnte Arbeiten die Belastung mit Abgaben gesenkt werden kann, zumal gerade in diesem Arbeitsmarktsegment die Arbeitsnachfrage besonders stark auf Lohnänderungen reagiert. Mit Blick auf den Niedriglohnbereich kommt es daher auf eine entsprechende Auffächerung der Lohnstruktur, einschließlich der Ausbildungsvergütungen, an. Gefordert sind hier nicht nur die Tarifvertragsparteien, sondern auch der Gesetzgeber, indem er im Tarifvertragsrecht beispielsweise durch die Präzisierung des Günstigkeitsprinzips die Rahmenbedingungen für eine stärkere Ausdifferenzierung der Löhne setzt; die Einführung tariflicher oder gesetzlicher Mindestlöhne wäre demgegenüber völlig verfehlt und liefe den mit den Hartz-Gesetzen bereits unternommenen Reformschritten diametral entgegen. Die große Verbreitung atypischer Beschäftigungsformen wie Mini-Jobs oder Leiharbeit belegt zudem, dass insbesondere für einfache Tätigkeiten in regulären Beschäftigungsverhältnissen implizite Lohnkosten wie der Schattenpreis der Entlassung eine wichtige Rolle spielen. Eine Lockerung des Kündigungsschutzes kann auf diesem Feld demnach durchaus einen Beitrag zur Erhöhung der Arbeitsmarktchancen leisten.

Neben wettbewerbsfähigen Löhnen muss für einen funktionierenden Niedriglohnbereich eine Nachfrage nach einfachen Tätigkeiten vorliegen. Es mag sein, dass in Deutschland Präferenzunterschiede der Konsumenten manchen, in anderen Ländern üblichen Dienstleistungen entgegenstehen, genannt sei nur der fast schon sprichwörtliche Tütenpacker im Supermarkt. Die Bedeutung der Schattenwirtschaft belegt jedoch eindrücklich ein erhebliches Marktpotential. Da gerade für einfache Tätigkeiten Transaktionskosten ein hohes relatives Gewicht haben, kommt nicht nur der Verringerung des Abgabenkeils, sondern auch der Beseitigung administrativer Hindernisse eine

wichtige Bedeutung zu. Die Reform der Handwerksordnung und die Erleichterung von Kleingewerben waren hier richtige Schritte, möglicherweise ebenso die Einführung der Ich-AG, doch sollten alle staatlichen Ebenen bei ihren Bemühungen um einen Bürokratieabbau dort nicht stehen bleiben. Dies illustriert im Übrigen, dass eine Deregulierung auf den Gütermärkten merkliche Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt haben kann, zumal sie sich moderierend auf die Lohnsetzung auswirkt – wo nach dem Fall von Wettbewerbshindernissen weniger ökonomische Renten wie etwa Monopolgewinne anfallen, entfällt auch der Streit über deren Aufteilung.

229. Ein Abbau der Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten setzt nicht nur eine höhere Arbeitsnachfrage, sondern auch ein entsprechendes Arbeitsangebot voraus, und damit die Bereitschaft der Arbeitslosen, derartige Stellen zu wettbewerbsfähigen Löhnen anzunehmen – andernfalls laufen die Maßnahmen zur Stimulierung der Nachfrage nach Geringqualifizierten weitgehend ins Leere. Folglich darf der Anspruchslohn, der neben Größen wie der Beschäftigungswahrscheinlichkeit oder dem erwarteten Lohn entscheidend vom System der Lohnersatzleistungen abhängt, einer Arbeitsaufnahme nicht im Wege stehen. Es kommt somit darauf an, die sozialstaatlich gebotene Mindestsicherung insbesondere des Arbeitslosengelds II mit hinreichend attraktiven Anreizmechanismen für Hinzuverdienste und ergänzenden Sanktionsmechanismen bei zu niedriger Suchintensität so zu kombinieren, dass sich für Geringqualifizierte die Arbeitsaufnahme auch zu den ihrer Produktivität entsprechenden niedrigen Löhnen rentiert. Das Arbeitslosengeld II demgemäß auszutarieren und die Grenzbelastung hinreichend zu senken, ist, gegeben die prekäre Haushaltslage und den beträchtlichen Abgabenkeil, nicht einfach. Als Ausweg werden daher immer wieder allgemeine oder zielgruppenspezifische Lohnsubventionen gesehen, die aber eigene Probleme wie mögliche Verzerrungen zu Lasten regulär Beschäftigter oder Mitnahmeeffekte aufwerfen und insofern sorgsam abgewogen werden müssen. Dies gilt umso mehr, als es bereits eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten mit Lohnzuschusscharakter gibt, wie etwa das Einstiegsgeld im Rahmen des SGB II.

Sperrklinken beseitigen und Langzeitarbeitslosigkeit vorbeugen

230. Die **Verfestigung der Arbeitslosigkeit**, die sich neben dem Niveau der Arbeitslosenzahlen insbesondere im hohen Anteil der **Langzeitarbeitslosen** manifestiert, ist das zweite große Problemfeld auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktpolitisch muss es darum gehen, die Dynamik am Arbeitsmarkt so zu erhöhen, dass die Verweildauer in der Arbeitslosigkeit abnimmt und so eine De-facto-Ausgrenzung der Arbeitslosen vom Arbeitsmarkt verhindert wird. Diesbezügliche Reformmaßnahmen müssen ebenso wie bei den Geringqualifizierten an der Arbeitsnachfrage sowie am Arbeitsangebot und an der Lohnfindung ansetzen, gehen aber über den Niedriglohnbereich und gering qualifizierte Tätigkeiten hinaus. Denn sieht man einmal davon ab, dass Langzeitarbeitslosigkeit bereits für sich genommen zu einem schleichenden Qualifikationsverlust der Betroffenen führt, so sind entgegen der landläufigen Meinung die Langzeitarbeitslosen nicht identisch mit den Geringqualifizierten: Gemessen an der formalen Qualifikation – in Form der höchsten abgeschlossenen Berufsausbildung – ist deren Anteil an den Langzeitarbeitslosen nicht wesentlich verschieden von dem an allen Arbeitslosen.

231. Im Hinblick auf die „Umschlagshäufigkeit“ auf dem Arbeitsmarkt, das heißt die Rate, mit der Arbeitnehmer arbeitslos werden und die Arbeitslosigkeit wieder verlassen, spielen die Kosten,

die den Unternehmen bei einer Änderung der Beschäftigung entstehen, eine maßgebliche Rolle. Wirtschaftspolitisch beeinflussbar ist hier neben der Effizienz der Arbeitsvermittlung vor allem der Kündigungsschutz, der die Arbeitsplatzbesitzer zwar recht wirksam schützt, den Arbeitslosen aber den Wiedereintritt in ein Beschäftigungsverhältnis erschwert. Er sollte daher auch im Hinblick auf das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit über die bereits im Jahr 2003 unternommenen zaghafte Schritte hinaus weiter gelockert werden. Dem legitimen Interesse der Arbeitnehmer und der Gesellschaft an einer hinreichenden Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen, das ohnehin nicht im Gegensatz zu den Interessen der Arbeitgeber stehen muss, kann beispielsweise durch Abfindungsregeln besser Rechnung getragen werden. Die Politik ist stattdessen in den vergangenen Jahren verstärkt darauf verfallen, den Arbeitsmarkt an den Rändern, das heißt durch die Schaffung oder Neuordnung spezieller, atypischer Beschäftigungsformen – befristete Beschäftigungsverhältnisse, Leiharbeit, Mini-Jobs – zu liberalisieren. Anstatt so letztlich eine Zwei-Klassen-Gesellschaft auf dem Arbeitsmarkt zu fördern, wäre sie gut beraten, den erkannten Anpassungsdruck gleichmäßiger auf alle Beschäftigten zu verteilen und den Arbeitsmarkt in der Breite zu flexibilisieren. Auf diese Weise kann im Übrigen auch Ausweichreaktionen wie Scheinselbständigkeit oder der Substitution von Normalarbeitsverhältnissen und damit der allseits beklagten Erosion der Beitragsbasis der Sozialversicherungen wesentlich wirksamer begegnet werden. Komplementär dazu sollten die Beitragszahler nicht zur Finanzierung von versicherungsfremden Leistungen herangezogen werden, um so den Teufelskreis aus Beschäftigungsverlusten, sinkenden Einnahmen, steigenden Ausgaben, Beitragserhöhungen und damit weiter steigenden Arbeitskosten zu durchbrechen.

232. Die Lohnsetzung muss ihren Beitrag dazu leisten, dass eine aus welchen Gründen auch immer gestiegene Arbeitslosigkeit sich nicht weiter verfestigt. Über eine Differenzierung der Lohnstruktur, beispielsweise mittels individuell oder kollektiv vereinbarter Einstiegsgehälter, können die Wiedereintrittschancen von Langzeitarbeitslosen zusätzlich erhöht werden. Dies würde zugleich das Insider-Verhalten dämpfen; lediglich an der Sicherung des Beschäftigungsniveaus orientierte Lohnabschlüsse würden also weniger wahrscheinlich und einmal eingetretene Beschäftigungsverluste würden nicht einfach als gegeben hingenommen werden. Im Hinblick auf das Problem der Verfestigung der Arbeitslosigkeit kommt man daher, ebenso wie im Niedriglohnbereich, um eine Reform des Tarifvertragsrechts, die eine derartige Beschäftigungsorientierung stärker als bisher gewährleistet, nicht herum. Eine besondere Rolle spielt ferner das System der Lohnersatzleistungen. Dieses muss die Absicherung der Beschäftigten vor dem Risiko der Arbeitslosigkeit noch besser mit Anreizen zu einer raschen Arbeitssuche vereinbaren, um auch auf individueller Ebene die Arbeitslosigkeit nicht zum Dauerzustand werden zu lassen. Erreicht werden kann das beispielsweise über einen degressiven Verlauf der Arbeitslosengeldzahlungen. Kurz anhaltende Perioden der Arbeitslosigkeit wären dadurch mit geringeren Einbußen verbunden, doch aufgrund der mit der Zeit absinkenden Lohnersatzleistungen sank der Anspruchslohn, und folglich stiege der Anreiz zur frühzeitigen Suche nach einer neuen Arbeitsstelle. Für das Arbeitslosengeld II muss ebenfalls eine rasche Vermittlung möglichst auf den ersten Arbeitsmarkt absoluten Vorrang haben. Das Ziel der Bundesregierung und der Bundesagentur für Arbeit, jedem Arbeitslosen mit einem Alter unter 25 Jahren binnen drei Monaten ein Stellenangebot zu unterbreiten oder wenigstens eine Maßnahmenteilnahme anzubieten, ist daher ausdrücklich zu begrüßen und sollte baldmöglichst auf Arbeitslose jeden Alters ausgedehnt werden, anstatt über vorruhestandsähnliche Regelungen ältere Arbeitslose ganz aus dem Arbeitsmarkt zu drängen.

Reformen am Arbeitsmarkt: Beharrliches Bohren dicker Bretter

233. Die drückenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt signalisieren unzweifelhaft Handlungsbedarf. Dabei sind die Einflussmöglichkeiten der Politik auf den Arbeitsmarkt allerdings begrenzt, so dass vor Illusionen über kurzfristig erreichbare Erfolge nur gewarnt werden kann. Die Machbarkeit des Wirtschaftsprozesses in einer Marktwirtschaft hält sich angesichts anderer Akteure wie der Tarifvertragsparteien, der engen Verflechtung mit der Weltwirtschaft und der zunehmenden Bedeutung supranationaler Entscheidungen in Grenzen; die Politik kann vor allem die Rahmenbedingungen und Institutionen prägen, in denen sich wirtschaftliches Handeln auch und gerade auf dem Arbeitsmarkt abspielt. Angesichts der Schwere der Probleme sollte daher klar geworden sein, dass es nicht ausreicht, lediglich an einigen wenigen Stellschrauben zu drehen, um dann im Anschluss womöglich sogar über die fehlende Wirkung zu lamentieren. Vielmehr muss die Politik einem kohärenten Gesamtkonzept folgen und ein Paket von Maßnahmen schnüren, das sich die positiven Wechselwirkungen – und den unterschiedlichen politischen Rückhalt – der einzelnen, für sich genommen vielleicht gar nicht so eindrucksvollen Teile zunutze macht. Wie die Erfahrungen anderer Länder lehren und in der Literatur überzeugend dargelegt wird, verspricht ein solcher „package deal“ am ehesten Erfolg, und die mutigen, gegen viele Widerstände und Diffamierungen durchgesetzten Hartz-Gesetze zeigen, dass derart umfassende Reformen in Deutschland möglich sind. Was die eben lediglich skizzierten Maßnahmen im Einzelnen beinhalten, wird im folgenden Abschnitt näher ausgeführt.

Die Politik ist dabei gut beraten, sich erst gar nicht auf quantitative Zielvorgaben beim Kampf gegen die Arbeitslosigkeit einzulassen, so sehr die Medien oder die Öffentlichkeit auch darauf drängen mögen. Sie hat die Zielerreichung nicht allein in der Hand, und so birgt die Festlegung auf zahlenmäßig fixierte Absichten bei den Bemühungen um eine Verringerung der Arbeitslosigkeit ein hohes Risiko des Scheiterns. Mehr noch, die genannten Erfahrungen anderer Länder – wie etwa in den Niederlanden oder im Vereinigten Königreich – zeigen neben der Notwendigkeit von Paketlösungen, dass die positiven Effekte auf das Arbeitsmarktgeschehen eines langen Atems bedürfen, mithin sehr viel Geduld und wirtschaftspolitische Standfestigkeit vonnöten ist, so schwer das angesichts einer drängenden Öffentlichkeit fallen mag. Insoweit geht die Kritik an den jüngsten Reformen am hiesigen Arbeitsmarkt ins Leere, zumal einige der Maßnahmen – wie etwa die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengelds – erst mit Beginn des Jahres 2006 in Kraft treten und dann zunächst mit abschwächenden Übergangsregelungen. Gerade im Hinblick auf den Niedriglohnsektor erscheint besondere Geduld angeraten, denn er wurde in den letzten Jahrzehnten systematisch beschädigt oder gar eliminiert, sei es durch eine falsche Lohnstrukturpolitik, sei es dadurch, dass die bisherigen Systeme einer Mindesteinkommenssicherung zu geringe Anreize zur Arbeitsaufnahme boten. Vermutlich ist in Teilen der Politik und der Öffentlichkeit ein Bewusstseinswandel erforderlich, denn allzu oft werden Unterstützungszahlungen, wie etwa das Arbeitslosengeld II, fälschlicherweise als Versicherungsleistungen angesehen, statt als eine Mindesteinkommenssicherung, die es eigentlich ist.

2. Lohnersatzleistungen und aktive Arbeitsmarktpolitik

Arbeitslosengeld

Was getan wurde

234. Eine wichtige Determinante des Anspruchslohns der Arbeitslosen stellt das Arbeitslosengeld dar. Vor dem Hintergrund, dass die Arbeitslosigkeitsdauer mit zunehmender Dauer der Lohnersatzleistungen steigt, hat die Bundesregierung mit der im „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ vorgesehenen Verkürzung der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld auf 12 Monate und ab dem 55. Lebensjahr auf 18 Monate einen konsequenten Reformschritt unternommen, der allerdings erst ab dem Jahr 2006 und dann mit einer längeren Übergangsregelung versehen in Kraft tritt (JG 2003 Ziffer 229). Des Weiteren ergaben sich aus den Ende des Jahres 2002 verabschiedeten „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ Änderungen beim Arbeitslosengeld wie die Abschaffung der Dynamisierung, das heißt der Anpassung an die Entwicklung der Löhne und Gehälter, die Notwendigkeit einer Meldung als Arbeit suchend bereits bei Kenntnis der Beendigung des Arbeitsverhältnisses sowie eine höhere Flexibilität der Arbeitsagenturen bei der Verhängung von Sperrzeiten.

Was getan werden muss

235. Der Sachverständigenrat hält beim Arbeitslosengeld eine Ergänzung der bereits angestoßenen Reformen durch weitere Maßnahmen, die sowohl die Leistungsseite als auch die Finanzierung betreffen, für notwendig. Sie beziehen sich zum einen auf eine degressive Ausgestaltung und zum anderen auf die Familienkomponente (JG 2003 Ziffer 711).

Erstens: Um die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit zu verstärken, könnte die Lohnersatzquote mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit stufenweise verringert werden. Konkret könnten die Leistungen zu Beginn der Arbeitslosigkeit höher angesetzt werden. Damit würden die mit dem Verlust des Arbeitseinkommens verbundenen Härten anfangs etwas abgemildert. Danach sinkt die Lohnersatzquote sukzessiv und liegt ab einer bestimmten Bezugsdauer unter ihrem derzeit gültigen Wert. Bei einer für die Arbeitslosenversicherung kostenneutralen Ausgestaltung käme es im Vergleich zum Status quo zu einer Umverteilung zu Gunsten der Kurzarbeitslosen, da diese von der anfänglichen Anhebung der Lohnersatzquote profitieren, ohne von der im weiteren Verlauf eintretenden Absenkung betroffen zu sein. Der konkrete Verlauf hängt somit davon ab, welche Mehrbelastung der längere Zeit Arbeitslosen als zumutbar erscheint, doch bereits ein nur moderat degressiver Verlauf dürfte eine nicht zu unterschätzende Signalwirkung auf das Verhalten der Arbeitslosen haben. Des Weiteren sollten der Berechnung sämtliche früheren individuellen Arbeitslosigkeitsperioden innerhalb eines Zweijahreszeitraums zugrunde liegen, um eventuellen Fehlanreizen in Form wiederholter kurzzeitiger Arbeitslosigkeitsperioden vorzubeugen. Der Arbeitslose kann bei Bedürftigkeit zusätzlich Arbeitslosengeld II beziehen, wobei dann eine großzügigere Ausgestaltung bei der Vermögensprüfung im Rahmen des Arbeitslosengelds II erforderlich sein kann (JG 2003 Ziffer 711).

Zweitens: Die Leistungen des Arbeitslosengelds werden derzeit danach differenziert, ob unterhaltspflichtige Kinder vorhanden sind oder nicht, jedoch nicht nach ihrer Anzahl. Die Berücksichtigung einer solchen, über das Kindergeld hinausgehenden zusätzlichen Familienkomponente stellt

jedoch ein gesamtgesellschaftliches Anliegen dar, zu dessen Finanzierung alle Steuerpflichtigen herangezogen werden sollten und nicht nur die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung, Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Ein aus Steuermitteln finanziertes Kindergeld ist demzufolge die adäquate Subvention, zumal dann der Anzahl der Kinder angemessen Rechnung getragen werden kann. Die pauschal erhöhte Lohnersatzquote von 67 vH für Arbeitslose mit Kindern hingegen sollte abgeschafft werden.

236. Gewarnt werden muss vor der Verlängerung der Übergangsfristen bei der Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds. Ein Beschluss des Deutschen Bundestages vom 17. Juni 2005 sieht vor, dass bis zum 31. Januar 2008 ältere Arbeitnehmer, die bis zu diesem Zeitpunkt arbeitslos werden, weiterhin bis zu 32 Monate Arbeitslosengeld beziehen können. Insofern ist es zu begrüßen, dass dieses vom Bundesrat an den Vermittlungsausschuss verwiesene, dort aber nicht mehr abschließend beratenes Gesetz aufgrund des vorzeitigen Endes der Legislaturperiode nicht in Kraft treten wird. Entschieden abzulehnen sind zweitens auch die diskutierte Verlängerung vorruhestandsähnlicher Regelungen für Arbeitslose ab dem 58. Lebensjahr (gemäß § 428 SGB III) und drittens Überlegungen, die Dauer der Anspruchsberechtigung weiterhin am Lebensalter oder daran anknüpfen zu lassen, wie lange ein Arbeitsloser Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet hat. Gerade die zuletzt genannten Pläne verkennen den Charakter einer Arbeitslosenversicherung. Diese ist eine Risikoversicherung, ähnlich wie eine Unfallversicherung oder Hausratsversicherung, bei denen die Höhe der Leistungen ebenfalls nicht danach bemessen werden, wie lange der Versicherungsschutz bereits bestanden hat (Ziffern). Hinzu kommt, dass durch alle drei in Aussicht genommenen Änderungen die zu erwartenden positiven Effekte einer verkürzten Arbeitslosigkeitsperiode konterkariert werden. Davon abgesehen haben die Vorruhestandsregelungen die Systeme der Sozialen Sicherung und den Bundeshaushalt finanziell erheblich belastet und aufgrund der niedrigeren Erwerbsquote zu einer Verringerung des Potentialwachstums beigetragen (JG 2004 Ziffern 681 ff.). Die neue Bundesregierung ist daher gut beraten, solche Vorhaben nicht wieder aufzunehmen.

Arbeitslosengeld II

Was bisher getan wurde

237. Mit der Einführung des Arbeitslosengelds II zum 1. Januar 2005 wurden die beiden steuerfinanzierten und bedürftigkeitsorientierten getrennten Systeme der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen zu einer einheitlichen Unterstützungsleistung zusammengefasst. Ein zentraler Leitgedanke dieser Reform war, dem in Frage kommenden Personenkreis genügend wirksame Anreize zu bieten, eine Arbeit in Form eines regulären Beschäftigungsverhältnisses aufzunehmen. Dies soll dadurch bewirkt werden, dass sich der arbeitende Bezieher von Arbeitslosengeld II immer besser stellt als der Nicht-Arbeitende. Hierzu sollten die Betreuung der Arbeitslosen intensiviert, die Hinzuverdienstmöglichkeiten verbessert und durch die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem zweiten Arbeitsmarkt geschaffen werden. Darüber hinaus wurden, insbesondere gemessen an der früheren Arbeitslosenhilfe, die Zumutbarkeitskriterien für eine Arbeitsaufnahme verschärft. Im Kontext der vorangestellten Überlegungen zur quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit formuliert, läuft diese Reform darauf hinaus, den Anspruchslohn der Arbeitslosen zu senken. Dies gilt allgemein für alle Arbeitslosen, jedoch

steht der Niedriglohnsektor im Mittelpunkt, weil die früheren Regelungen der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in vielen Fällen eine Arbeitsaufnahme nicht lohnend machten oder aufgrund hoher Transferenzugsraten bei einem eventuellen Hinzuverdienst sogar bestrafen. Insoweit stellt die Einführung des Arbeitslosengelds II einen sehr wichtigen und zielführenden Reformbaustein dar.

238. Die in der Öffentlichkeit von verschiedenen Gruppierungen geübte Kritik am Arbeitslosengeld II hat ihren Grund häufig in der falschen Interpretation dieser Unterstützungszahlungen als Versicherungsleistung. Dem wurde Vorschub geleistet, indem mit der Namensgebung eine Verbindung zum Arbeitslosengeld suggeriert wird, welches in der Tat eine Versicherungsleistung ist. Eine solche ist das Arbeitslosengeld II aber nicht, sondern es stellt eine steuerfinanzierte Fürsorgeleistung der Gesellschaft an diejenigen Personen dar, die einer finanziellen Hilfe wirklich bedürfen. Folglich besitzt die Gesellschaft, vertreten durch den Gesetzgeber, das Recht festzulegen, wann und in welchem Ausmaß tatsächlich Hilfsbedürftigkeit vorliegt, so lästig und unwillkommen dies für die Betroffenen mitunter vielleicht sein mag.

239. Ein weiterhin umstrittenes Element im Rahmen des Arbeitslosengelds II sind die bisweilen auch als „Ein-Euro-Jobs“ oder „Zusatzjobs“ bezeichneten Arbeitsgelegenheiten (JG 2004 Ziffer 252), die eine Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt erlauben. Sie erfüllen im Idealfall, das heißt bei entsprechender Ausgestaltung und Umsetzung, eine doppelte Funktion. Zum einen ermöglichen sie es Personen, die trotz ernsthaften Bemühens auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle gefunden haben, durch eine regelmäßige Tätigkeit ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten oder sogar erst wiederzugewinnen. Zum anderen dienen die Arbeitsangebote, die den Beziehern von Arbeitslosengeld II in Form der Arbeitsgelegenheiten gemacht werden, als ein Test auf Arbeitswilligkeit dieser Personen, der anders so effektiv nicht ohne Weiteres zur Verfügung steht. Wie die früheren Erfahrungen mit tatsächlich oder vermeintlich arbeitsunwilligen Arbeitslosen zeigen, bieten konkrete Arbeitsplatzangebote immer noch die beste Gewähr bei der Prüfung auf Arbeitswilligkeit, da andere Testmöglichkeiten von den in Frage kommenden Arbeitslosen häufig umgangen oder manipuliert wurden.

240. Ein weiterer Problemkreis beim Arbeitslosengeld II ergibt sich schließlich aus der Gemengelage bei den „Arbeitsgemeinschaften“ aus Arbeitsagenturen und Kommunen. Die bereits Mitte des Jahres vorgenommenen Korrekturen, die eine bessere Trennung der Verantwortungsbereiche von Kommunen und Arbeitsagenturen in den Arbeitsgemeinschaften erlauben, sind daher ausdrücklich zu begrüßen (Ziffern).

241. Zwecks Stärkung der Arbeitsanreize wurde die Transferenzugsrate im Bereich von Bruttoeinkommen zwischen 400 Euro und 900 Euro unter Fortfall des früheren Basisfreibetrages bei der Sozialhilfe gesenkt, jedoch waren die Grenzbelastungen außerhalb dieses Einkommensbereichs mit rund 85 vH noch sehr hoch und dürften kaum die nötigen Arbeitsanreize geschaffen haben. Aus einer Studie des Instituts für Weltwirtschaft (IfW), Kiel, geht hervor, dass gerade die Problemgruppen unter den Arbeitslosen kaum Anreize zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung haben; das betrifft insbesondere Bezieher von Arbeitslosengeld II, die eine geringe Qualifikation aufweisen, Kinder haben und deren Partner nicht erwerbstätig sind, wohingegen es für Hochqualifizierte und Haushalte mit einem berufstätigen Partner starke Anreize gibt, ein Arbeitsplatzangebot

anzunehmen (Boss, Christensen und Schrader, 2005). Die auf dem „Job-Gipfel“ im März dieses Jahres vereinbarten Änderungen haben hier durch einen Freibetrag von 100 Euro und eine teilweise Verringerung der Grenzbelastung zu spürbaren Verbesserungen bei den Haushaltseinkommen geführt. Die Attraktivität einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt hat sich sowohl für sich genommen als auch gegenüber einer Arbeitsgelegenheit erhöht (Ziffer).

Was zu tun ist

242. Trotz der bisher erfolgten Senkung der Transferenzugsrate beim Arbeitslosengeld II bleiben die Grenzbelastungen bei der Aufnahme einer Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt weiterhin hoch, und im Ergebnis wurde vor allem die beschäftigungspolitisch nicht unproblematische Aufnahme von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen attraktiver. Kontraproduktiv wirken auch die in den ersten beiden Jahren nach dem Übergang aus dem Arbeitslosengeld gewährten Zuschläge, die die Unterschiede in der Leistungshöhe von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II teilweise abfedern. Sie sollten gestrichen werden.

Sollte es sich erweisen, dass die nun reformierten Hinzuverdienstregeln, gegebenenfalls in Verbindung mit dem Einstiegsgeld nach § 29 SGB II, die Aufnahme einer niedrig bezahlten Beschäftigung weiterhin wenig attraktiv erscheinen lassen, so sind Nachbesserungen beim Arbeitslosengeld II hinsichtlich höherer Arbeitsanreize erforderlich. Dazu liegen eine Reihe von Vorschlägen vor, wie etwa der des Sachverständigenrates, des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit sowie des Ifo-Instituts. Sie alle beinhalten teilweise wesentlich geringere Transferenzugsraten und eignen sich für den Gesetzgeber als Orientierungshilfe für diesbezügliche Nachbesserungen des Arbeitslosengelds II. Damit muss dann allerdings eine Absenkung der Regelleistung einhergehen, denn nur so lässt sich bei vertretbaren Kosten der Spielraum für eine Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten gewinnen. Indem den Betroffenen über Arbeitsangebote auf dem ersten oder zweiten Arbeitsmarkt eine Wahrung des bisherigen Einkommensniveaus ermöglicht wird, kann aber Bedenken über eine Vereinbarkeit einer derartigen Absenkung mit dem Sozialstaatsgebot Rechnung getragen werden.

243. Die Konzeption des Sachverständigenrates besteht im Wesentlichen aus drei Bausteinen. Erstens: Der Regelsatz für arbeitsfähige Bezieher von Unterstützungszahlungen wird abgesenkt. Im Gegenzug können zweitens in höherem Umfang Arbeitseinkommen bezogen werden, ohne dass dieses ganz auf die Leistungen der Mindestsicherung angerechnet werden. Finden die Betroffenen trotz erkennbarer Anstrengungen keinen Arbeitsplatz, stellen sie drittens ihre Arbeitskraft kommunalen Beschäftigungsagenturen zur Verfügung, so dass sie auf jeden Fall das Leistungsniveau der Mindestsicherung vor der Absenkung der Unterstützungszahlungen wieder erreichen können. Denn diesen Personen trotz erkennbaren Arbeitswillens nur ein deutlich abgesenktes Arbeitslosengeld II zu gewähren, dafür wird man schwerlich plädieren können. Allerdings muss auf eine Problematik dieser Konzeption deutlich hingewiesen werden. Sie besteht darin, dass die Anzahl kommunaler Arbeitsgelegenheiten gegebenenfalls merklich erhöht werden muss. Umso wichtiger und dringlicher sind erfolgreiche Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagenturen, um dieses Problem nicht allzu virulent werden zu lassen. Des Weiteren muss dem Erfordernis des „Forderns“ des grundsätzlich richtigen Prinzips „Fördern und Fordern“ nachdrücklich Rechnung

getragen werden, indem die vorgesehenen Sanktionen bei erkennbarer Arbeitsunwilligkeit konsequent angewandt werden.

244. Obwohl das Arbeitslosengeld II in seinen Grundzügen der Konzeption des Sachverständigenrates entspricht, besteht ein wesentlicher Unterschied in der Höhe der Grenzbelastung. So beläuft sich die Transferenzugsrate für einen Alleinstehenden im relevanten Einkommensbereich, also einer Teilzeitstelle im Niedriglohnbereich, auf etwa 68 vH und steigt nicht über 82 vH. Zwar wäre eine noch stärkere Senkung der Grenzbelastung im Hinblick auf die Stärkung der Arbeitsanreize durchaus diskussionswürdig. Allerdings würde dies damit erkaufte, dass sich der Abschmelzpunkt des Einkommens nach oben verschöbe, ab welchem der Anspruch auf Arbeitslosengeld II erlischt, mit der Folge, dass ein noch größerer Personenkreis die Berechtigung auf diese Unterstützungszahlungen erlangte. Dies erhöhte die Kosten beträchtlich (JG 2002 Ziffer 448).

245. Die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten bildet einen integralen Bestandteil der Konzeption des Sachverständigenrates wie auch des Arbeitslosengelds II und anderer, in die gleiche Richtung gehender Vorschläge. Dabei muss jedoch darauf geachtet werden, dass sich Arbeitslosengeld II und Mehraufwandsentschädigung nicht zu einem Betrag summieren, der eine Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt als wenig lohnend erscheinen lässt, auch wenn die Änderung der Hinzuverdienstmöglichkeiten hier zu einer gewissen Entspannung geführt hat (Ziffern). Dem Verharren in einer Arbeitsgelegenheit kann man zwar mit Hilfe einer konsequenten Befristung der einzelnen Arbeitsgelegenheiten begegnen, aber dies hat zur Folge, dass eine Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt umso weniger gelingt, je kürzer die Befristung angesetzt wird. Denn dann lohnen sich für die Träger der Arbeitsgelegenheiten keine zeitaufwendigen Einarbeitungsmaßnahmen, so dass nur sehr einfache Tätigkeiten ausgeübt werden, für die auf dem ersten Arbeitsmarkt womöglich wenig Bedarf vorhanden ist.

Zu beachten ist ferner, dass sich trotz einschlägiger Bemühungen – wie etwa die Überwachung der Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten seitens regionaler Beiräte unter Beteiligung der örtlichen Wirtschaft bei den Arbeitsagenturen – Verdrängungseffekte regulärer Arbeitsverhältnisse ergeben können. Diese Verdrängungseffekte müssen jedoch nicht in jedem Fall in voller Höhe eintreten. Denn selbst wenn eine Arbeitsgelegenheit einen regulären Arbeitsplatz etwa bei einer Kommune verdrängt, ergibt sich für diese Kommune ein Ersparnis in Höhe knapp der Arbeitskosten eines regulär Beschäftigten, die möglicherweise zur Einstellung eines Arbeitslosen führen mag, aber womöglich auf einem anderen Arbeitsplatz.

Die Arbeitsgelegenheiten erfüllen nützliche Funktionen. Für eine solide Evaluation ihrer Vorzüge und Nachteile ist es noch zu früh, aber eine solche Überprüfung muss sobald als möglich angegangen werden. Gleichwohl sollte schon jetzt sichergestellt werden, dass die Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt von den erzielbaren Einkommen her gesehen immer lohnender ist als die Tätigkeit in einer Arbeitsgelegenheit, gegebenenfalls muss die Mehraufwandsentschädigung reduziert werden. Des Weiteren sollte zumindest die Höhe der an die Träger gezahlten Pauschale überprüft werden. Ein noch weitergehender Schritt könnte darin bestehen, dass die Träger der Arbeitsgelegenheiten vollständig für die Mehraufwandsentschädigungen aufkommen, anstatt – wie bis-

her – obendrein noch einen Zuschuss für die Einrichtung von Arbeitsplätzen im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten zu erhalten.

246. Welche Organisationsform und Zuständigkeitsregelung bei der Betreuung der Empfänger von Arbeitslosengeld II – Optionsmodell, Arbeitsgemeinschaften oder alleinige Zuständigkeit der Arbeitsagenturen – die höchste Effizienz aufweist, ist angesichts fehlender aussagekräftiger Evaluationen derzeit noch kaum zu beurteilen. Daher sollte beobachtet werden, inwieweit die genannte Neuregelung der Zuständigkeiten bei den Arbeitsgemeinschaften Remedur schafft. Überdies muss das Resultat laufender Evaluationsstudien abgewartet werden. Insoweit bei den Optionskommunen die Finanzierung durch den Bund erfolgt, muss sichergestellt werden, dass die Kommunen streng auf Effizienz und Sparsamkeit bei der Durchführung der Maßnahmen achten. Eine Regelung mit Hilfe von Fallpauschalen dürfte hier am ehesten die richtigen Anreize setzen.

Arbeitsmarktpolitik

Berufliche Weiterbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Was bisher getan wurde

247. Für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gab die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2004 rund 20 Mrd Euro aus. Der Erfolg der aktiven Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne – dazu gehören unter anderem die berufliche Weiterbildung und die „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ (also Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)) – wird im Rahmen von ökonometrischen Evaluationsstudien indes außerordentlich skeptisch beurteilt. Allerdings basieren frühere Studien wegen des seinerzeit fehlenden Zugangs der Wissenschaft zu adäquateren Datensätzen auf einer unzureichenden Datengrundlage. Diese Situation hat sich mittlerweile verbessert.

Neuere Untersuchungen auf der Basis „administrativer Daten“ der Bundesagentur für Arbeit zum Erfolg der aktiven Arbeitsmarktpolitik kommen hinsichtlich der beruflichen Weiterbildung zu leicht positiveren Einschätzungen, wenn die Beschäftigungssituation der Teilnehmer an diesen Maßnahmen im Vergleich zu einer Kontrollgruppe nicht nur wie bisher in einer kurzen Frist, sondern über einen längeren Zeitraum nach Beendigung der Maßnahme evaluiert wird (Fitzenberger und Speckesser (2005), Lechner et al. (2005)). Der Erfolg der „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ – so die Bezeichnung seitens der Bundesagentur für Arbeit – wird für die meisten Personengruppen sehr skeptisch beurteilt (Caliendo et al. (2004)).

248. Die Bundesagentur für Arbeit hat die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren deutlich zurückgefahren. So verringerte sich in den Jahren 2000 bis 2004 der Bestand an Teilnehmern der Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung von rund 343 000 auf 184 000, während sich die entsprechenden Ziffern für die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im weiteren Sinne auf 266 000 beziehungsweise 163 000 beliefen. Im laufenden Jahr ging in beiden Kategorien die Zahl der Teilnehmer nochmals deutlich zurück.

Was noch zu tun ist

249. Vor dem Hintergrund der überwiegend kritischen Bewertung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf der Basis bisheriger, allerdings vorläufiger Evaluationsstudien hat die Bundesagentur für Arbeit mit der Rückführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik den richtigen Weg eingeschlagen, den

sie konsequent fortführen sollte. Dabei sollten die verbleibenden Maßnahmen gezielt auf bestimmte, Erfolg versprechende Problemgruppen der Arbeitslosen konzentriert werden. Unabhängig davon sollte der verbleibende Maßnahmenkatalog weiter anhand aussagekräftiger Individualdaten evaluiert werden.

Förderung regulärer Beschäftigung

Was getan wurde

250. Zur Förderung der Selbstständigkeit wurde neben dem bisherigen Überbrückungsgeld im Jahr 2003 der Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“) eingeführt, welcher indes Ende des Jahres 2005 auslaufen soll. Obschon sich beide Instrumente in ihrer Höhe, Dauer und Voraussetzungen der Förderung unterscheiden (JG 2003 Ziffern 245 f.), haben beide das gemeinsame Ziel, den Übergang aus der Arbeitslosigkeit in die Selbstständigkeit zu fördern. Bezieher von Arbeitslosengeld II sind, im Unterschied zu den früheren Arbeitslosenhilfebeziehern, von der Inanspruchnahme der beiden Instrumente ausgeschlossen.

Von der Anzahl der Teilnehmer her betrachtet kann der Existenzgründungszuschuss durchaus Erfolge vorweisen. Bereits im Einführungsjahr 2003 gab es bei den „Ich-AGs“ rund 97 000 Zugänge, im darauf folgenden Jahr, waren es bereits etwa 171 000 Zugänge. Allerdings hat sich die Zunahme verlangsamt. Dies dürfte zum einen auf das nunmehrige Erfordernis der Stellungnahme einer fachkundigen Stelle über die Tragfähigkeit der beabsichtigten Existenzgründung, zum anderen auf den Ausschluss der Bezieher von Arbeitslosengeld II von der Förderung zurückzuführen sein.

Im Gegensatz zum Überbrückungsgeld liegen für den Existenzgründungszuschuss noch keine fundierten Evaluationsstudien vor. Das Überbrückungsgeld wurde in solchen Analysen meist positiv bewertet. Wie eine Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, ergab, resultierten aus den mit dem Überbrückungsgeld geförderten neuen Unternehmen durchaus neue und stabile Arbeitsplätze, die wesentlich über Mitnahmeeffekte hinausgehen (Reize, 2004). Dieses Ergebnis mag sich nicht unmittelbar auf den Existenzgründungszuschuss übertragen lassen, gibt aber zu einer vorläufig positiven Einschätzung Anlass. Darauf deuten zudem erste Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, hin (Wießner, 2005). Von den bis Ende des Jahres 2004 geförderten 268 000 „Ich-AGs“ wurden nach Angaben dieser Studie 48 000 nicht mehr gefördert. Diese seien indes keinesfalls mit gescheiterten Gründungen gleichzusetzen, denn immerhin zwei Fünftel der geförderten Personen seien wieder erwerbstätig. Gleichwohl: Über die Hälfte der „Ich-AG“-Abbrecher ist wieder arbeitslos, das heißt, zu euphorischen Erwartungen besteht kein Anlass.

Was zu tun ist

251. Alles in allem rät der Sachverständigenrat zu prüfen, ob Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld nicht zu einer einheitlichen Förderung zusammengefasst werden sollten, zumal der Existenzgründungszuschuss nicht über das Jahresende hinaus verlängert wurde und eine Neuorganisation des Instrumentariums insofern ohnehin ansteht. Welche Variante dieser Förderung dann zum Zuge kommen sollte, hängt entscheidend von der Evaluation der Beschäftigungschancen und Mitnahmeeffekte der beiden Maßnahmen ab. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Leistungen nicht degressiv ausgestaltet und mit einer Befristung von maximal einem Jahr versehen werden. Zu erwägen ist ferner, die Gewährung der Leistungen unter einen Ermessensvorbehalt der zuständigen Arbeitsagentur zu stellen, vor allem wenn sich herausstellen sollte, dass die Tragfähigkeitsbescheinigungen leichtfertig ausgestellt werden. Eine andere Option besteht darin, das

Instrument des Existenzgründungszuschusses vorerst beizubehalten, aber streng auf die Förderungswürdigkeit zu achten, beispielsweise in Form von Zwischenberichten über den Verlauf der Geschäftstätigkeit nach einem halben Jahr, gegebenenfalls auch mit Hilfe von stichprobenweisen Kontrollen.

Geringfügige Beschäftigung

Was getan wurde

252. Die Regelungen der geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse, der geringfügigen Beschäftigung in Privathaushalten und der kurzfristigen Beschäftigung wurden zum 1. April 2003 entscheidend geändert. Alle drei Arten dieser geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse firmieren auch als „Mini-Jobs“, wobei für die ersten beiden Formen eine Entgeltgrenze bis zu 400 Euro vorgeschrieben ist. Über diese Entgeltgrenze hinaus wurde eine Gleitzone zwischen 400 Euro und 800 Euro geschaffen, in der die Beitragsbelastung nahtlos an die Pauschalabgabe von 25 vH bei geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen anschließt, die so genannten „Midi-Jobs“ (JG 2004 Kasten 12).

253. Ein wichtiger Punkt der Diskussion waren die ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten, deren Anzahl sich im Jahr 2005 in der Größenordnung von 4,78 Millionen bewegte. Bei diesen Personen handelt es sich zu einem erheblichen Teil um Hausfrauen, Rentner, Schüler und Studierende, also nicht um eine Gruppe, auf die sich Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit prioritär richten. Nur rund die Hälfte der geringfügig Beschäftigten ist im Niedriglohnsektor tätig.

Eine ernstzunehmende Befürchtung besteht dahingehend, dass die geringfügig entlohnte Beschäftigung, die im Unternehmensbereich ausgeübt wird, dort andere sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verdrängt. Das könnte zum einen in der Weise geschehen, dass Unternehmen bestehende Vollzeitarbeitsplätze in Mini-Jobs zerlegen, zum anderen aber dadurch, dass reguläre Arbeitsplätze erst gar nicht entstehen. Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich darauf, dass aus dem genannten Personenkreis der in einem Mini-Job Beschäftigten eine ernsthafte Konkurrenz für gering qualifizierte Empfänger von Arbeitslosengeld II erwachsen kann. Eine Hausfrau, die einen Mini-Job ausübt, erhält 400 Euro ohne Abzüge, während der Arbeitslose inzwischen zunächst 100 Euro ohne Abzüge und darüber hinaus 20 vH als Hinzuverdienst behalten darf. Schließlich wird die Eignung der Mini-Jobs als Steuersparmodell für Freiberufler moniert, indem diese für Familienangehörige fiktive Arbeitsplätze angeben, ohne dass tatsächlich Arbeitsentgelte entrichtet werden.

254. Auf den ersten Blick mag der Rückgang der Anzahl sozialversicherungspflichtiger Arbeitnehmer auch im Jahr 2005 die Befürchtung einer Verdrängung regulärer Arbeitsplätze durch Mini-Jobs bestätigen. Diesem Rückgang können aber andere, beispielsweise konjunkturelle Ursachen zugrunde liegen, so dass eine Schuldzuweisung an die Mini-Jobs nicht zwangsläufig gerechtfertigt ist. Auch eine Untersuchung der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur für Arbeit, 2004) findet keine eindeutigen Belege für eine Verdrängung regulärer Beschäftigung. Zwar gibt es Branchen und Unternehmen, in denen sich die Anzahl sozialversicherungspflichtiger und die geringfügiger

Beschäftigter gegenläufig entwickeln, doch in vielen anderen Fällen ist ein paralleler Verlauf zu beobachten.

255. Mögliche Verdrängungseffekte könnten noch am ehesten hingenommen werden, wenn die Mini-Jobs eine verlässliche Brückenfunktion zum ersten Arbeitsmarkt ausübten. Nach den Ergebnissen einer neuen Studie kann davon kaum die Rede sein (Fertig, Kluge und Scheuer, 2005). Die dort vorgenommene ausführliche und detaillierte Analyse der Mini-Jobs – die bisher einzige dieser Art – basiert auf einer schriftlichen Befragung von 10 000 der rund 7,7 Millionen im Frühjahr 2004 bei der Bundesknappschaft registrierten geringfügig Beschäftigten. Repräsentativität der Stichprobe einmal unterstellt, bieten Mini-Jobs für die Mehrheit der Befragten in erster Linie Hinzuverdienstmöglichkeiten – wie bei dem genannten Personenkreis auch nicht anders zu erwarten –, sie stellen aber keine Durchgangsstation auf dem Weg in den ersten Arbeitsmarkt dar. Ohnehin haben viele der in Mini-Jobs Tätigen davor bereits eine reguläre Beschäftigung ausgeübt.

Was zu tun ist

256. Vor diesem Hintergrund macht sich zu Recht eine gewisse Skepsis gegenüber den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen im Unternehmensbereich breit, wobei allerdings weitere Evaluationen notwendig sind, um ein abschließendes Urteil fällen zu können. Daher sollte der Gesetzgeber die Entwicklung der Mini-Jobs im Unternehmensbereich im Hinblick auf mögliche Verdrängungseffekte sorgfältig beobachten und evaluieren lassen. Anders verhält es sich mit der unsystematischen Förderung von Mini-Jobs im Nebenerwerb. Künftig sollte es Mini-Jobs nur im Haupterwerb geben, ihre Förderung als Nebenerwerb erscheint ungerechtfertigt. Hingegen mag die Förderung von Mini-Jobs im Bereich des privaten Haushaltssektors noch angehen, weil nach aller Erfahrung diese Arbeitsplätze ansonsten (wieder) in der Schattenwirtschaft verschwinden würden und der Staat dann mehr oder weniger völlig auf Einnahmen aus diesen Tätigkeiten verzichten müsste.

Leiharbeit

Was getan wurde

257. Die im Jahr 2003 flächendeckend eingeführten Personal-Service-Agenturen (PSA) sollen Arbeitslose an Unternehmen ausleihen und gleichzeitig noch nicht vermittelte Arbeitslose weiterqualifizieren. Die Dauer des Arbeitsvertrags beläuft sich auf mindestens neun und in der Regel auf höchstens zwölf Monate. Jeder Arbeitsagenturbezirk hat eine Personal-Service-Agentur einzurichten. Des Weiteren wurde im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz mit Wirkung vom beginnenden Jahr 2004 der Grundsatz gleicher Entlohnung und Arbeitsbedingungen für Leiharbeitnehmer wie für die Stammebelegschaft festgeschrieben; es sei denn, der Entleihbetrieb hat einen eigenen Tarifvertrag abgeschlossen.

Nach Bekunden der Hartz-Kommission bildeten die Personal-Service-Agenturen das „Herzstück“ ihrer Vorschläge und nach Vorstellungen der Kommission sollte sich die Anzahl der dort Beschäftigten in der Größenordnung zwischen 150 000 und 250 000 belaufen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 5. November 2002 rechnete allerdings für das erste Jahr schon mit nur rund 50 000 Personen.

258. Gemessen an solchen Erwartungen stellt die bisherige Entwicklung der Personal-Service-Agenturen ein höchst enttäuschendes Ergebnis dar. Im Durchschnitt des Jahres 2004 waren dort 27 800 Personen beschäftigt. Das sind rund 7 vH aller Leiharbeitnehmer, deren Anzahl sich im Jahr 2004 auf etwa 385 000 Personen belief und gegenüber dem Vorjahr um rund 55 000 Personen gestiegen war. Das Schwergewicht der Anzahl der in Personal-Service-Agenturen beschäftigten Arbeitnehmer lag im Jahr 2004 mit 18 400 Personen in Westdeutschland, hier war auch die Zunahme der Eintritte stärker als in Ostdeutschland.

Was zu tun ist

259. Trotz einer sehr positiven Entwicklung bei der Gesamtzahl aller Leiharbeitnehmer konnten die Personal-Service-Agenturen daran nicht im erhofften Ausmaß partizipieren. Vorbehaltlich einer fundierten Evaluation lassen sich dafür folgende Gründe vermuten. Neben bürokratischen Hemmnissen und einem hohen Verwaltungsaufwand mag die weitgehende Tarifbindung ein Hindernis sein. Eine Absenkung der Arbeitsentgelte für Arbeitnehmer in Personal-Service-Agenturen hätte praktisch den Charakter eines Einstiegslohnes für Arbeitslose und könnte zu höheren Einstellungsziffern und dem erwünschten „Klebeeffekt“ führen. Außerdem scheint es wenig Sinn zu machen, jeden Arbeitsagenturbezirk gesetzlich zur Einrichtung einer Personal-Service-Agentur zu zwingen, selbst wenn sich dieser mit einer desolaten Arbeitsmarktsituation konfrontiert sieht oder ihm kein geeignetes Leiharbeitsunternehmen zur Verfügung steht. Wenn der Gesetzgeber überhaupt an dem Instrument einer Personal-Service-Agentur festhalten möchte, dann sollte ihre Einrichtung auf einer Entscheidung der einzelnen Arbeitsagentur beruhen und es ihr weitgehend überlassen bleiben, welche spezifische Kooperationsform sie mit (ortsansässigen) Leiharbeitsunternehmen eingehen möchte.

260. Insgesamt betrachtet sind Arbeitsverhältnisse in Leiharbeitsunternehmen positiv zu beurteilen. Zwar ist ihre quantitative Bedeutung mit einem Gesamtanteil von etwa 1,5 vH an der Anzahl aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten noch gering, jedoch erfüllen sie wichtige Funktionen und ihre Bedeutung hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Für Unternehmen bieten sie die Möglichkeit, Auftragsspitzen oder Arbeitsausfälle temporärer Art in der Regel schneller auffangen zu können als das bei einer befristeten Einstellung eines Arbeitnehmers der Fall wäre. Arbeitnehmer, die nur ein zeitlich begrenztes Beschäftigungsverhältnis präferieren und flexibel sind, können dem als Leiharbeitnehmer Rechnung tragen. Oft wird zudem die Chance, unterschiedliche Arbeitsplätze kennen zu lernen, als Vorzug gesehen. Für Arbeitslose eröffnen sich Chancen auf Arbeitsplätze. Etwa einem Drittel der Leiharbeitnehmer gelingt ein anschließender Übergang in Beschäftigungsverhältnisse außerhalb des Entleihbetriebs, obwohl sie sich in hohem Maße vorher in Arbeitslosigkeit oder Nicht-Erwerbstätigkeit befanden.

3. Lohnfindung und Arbeitsrecht

261. Um einen nachhaltigen Beschäftigungsaufbau in Gang zu bringen, bietet sich als weiterer wichtiger Ansatzpunkt für die staatliche Wirtschaftspolitik die Beeinflussung der Lohnbildung mit Hilfe geeigneter Parameter des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt an. Letztlich dreht sich alles um eine beschäftigungsfreundliche Lohnhöhe und Lohnstruktur, jedoch stellt sich nicht nur die Frage, wer bei zunehmend dezentralisierter Lohnbildung als Ansprechpartner für

diesbezügliche Ratschläge in Frage kommt, sondern zudem, wie die Akteure im Lohnbildungsprozess dazu gebracht werden sollen, nicht nur ihre eigene Arbeitsplatzsicherheit im Auge zu behalten, sondern – möglicherweise ohne eigenes Interesse – mit Hilfe moderater Lohnzuwächse den Arbeitslosen Chancen auf neue Arbeitsplätze zu eröffnen. Die staatliche Wirtschaftspolitik kann bei Autonomie des Lohnbildungsprozesses, für die es gute Gründe gibt, nur versuchen, die Rahmenbedingungen so zu setzen, dass der Einfluss der Beschäftigten zugunsten der Arbeitslosen verschoben wird. Gleichwohl: Diese Aufgaben für den Gesetzgeber entbinden die Tarifvertragsparteien nicht von ihrer Verantwortung für die Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze mit Hilfe einer beschäftigungsfreundlichen Tariflohnpolitik. Tarifautonomie verleiht den Tarifvertragsparteien weitgehende Rechte, die jedoch einhergehen müssen mit der Einsicht, dass es nicht allein Aufgabe des Staates sein kann, den Beschäftigungsaufbau zu fördern, sondern dass der Tariflohnpolitik hier die Führungsrolle zukommt.

Lohnfindung

Rolle des Flächentarifvertrags

262. Der Sachverständigenrat rät nicht dazu, den Flächentarifvertrag aufzugeben und ausschließlich auf eine Lohnfindung auf der betrieblichen Ebene zu setzen, sondern dazu, sich seiner Vorteile zu bedienen und gleichzeitig für genügend Flexibilität zu sorgen, um betriebspezifischen Erfordernissen angemessen Rechnung tragen zu können.

Die Vorteile eines Flächentarifvertrags bestehen zunächst in der Verlagerung der mit dem Prozess der Lohnfindung einhergehenden Kosten auf die Verbandsebene, einschließlich der das Betriebsklima möglicherweise belastenden Konflikte. Nicht immer wird die Unternehmensleitung bei einer Lohnbildung auf der betrieblichen Ebene Verständnis für betriebspezifische Erfordernisse vorfinden, zumindest werden die Beschäftigten oder ihre Vertretung die wirtschaftliche Situation des Betriebs genau ausloten wollen, mit der Folge eines „Tarifs der gläsernen Taschen“, der konkurrierenden Unternehmen, Kunden und Lieferanten möglicherweise unwillkommene Einsichten in die momentane und künftige wirtschaftliche Lage des Unternehmens gewährt. Bei unveränderter Verhandlungsstärke der Insider liegt es zudem nicht auf der Hand, dass Lohnabschlüsse auf betrieblicher Ebene per saldo niedriger ausfallen als auf der Verbandsebene. Eventuelle Lohnzugeständnisse in wirtschaftlich schwierigen Phasen werden möglicherweise bei einer positiveren Geschäftsentwicklung schneller und nachhaltiger wettgemacht oder überkompensiert. Schließlich schlägt zu Buche, dass auf der Verbandsebene eher, wenn beileibe auch nicht durchgängig, die Einsicht vorhanden sein mag, mit Hilfe eines moderaten lohnpolitischen Kurses Chancen für neue Arbeitsplätze für die Arbeitslosen zu eröffnen, weil diese Bereitschaft auf der betrieblichen Ebene angesichts des damit verbundenen vergleichsweise bescheidenen Beitrags zum Beschäftigungsaufbau kaum vorhanden sein dürfte. Dort werden die Beschäftigten vielmehr Löhne auszuhandeln versuchen, bei denen sie selbst mit hoher Wahrscheinlichkeit selbst beschäftigt bleiben, ohne durch Lohnzurückhaltung den Arbeitslosen Beschäftigungschancen zu eröffnen. Das belegen zahlreiche Firmentarifverträge und „Standortsicherungsverträge“, bei denen Vereinbarungen dergestalt getroffen werden, dass das Unternehmen von betriebsbedingten Entlassungen (im Gegenzug zu Konzessionen auf der Arbeitnehmerseite) absehen wird, wohingegen von einem Beschäftigungsaufbau in aller Regel keine Rede ist.

263. Bei einer Flexibilisierung des Lohnbildungsprozesses mit Hilfe tarifvertraglicher Öffnungsklauseln innerhalb des Flächentarifvertrags stellt sich die Frage nach dem Adressaten, an den sich die Einschätzung des Sachverständigenrates hinsichtlich des lohnpolitischen Kurses richtet. Zunächst muss nachdrücklich darauf hingewiesen werden, dass der Sachverständigenrat keine lohnpolitischen Empfehlungen etwa in Form von „Lohnleitlinien“ gibt, sondern er beurteilt vielmehr auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene, inwieweit die Lohnentwicklung das Prädikat „beschäftigungsfreundlich“ verdient. So gesehen handelt es sich um eine Ex-post-Betrachtung, unabhängig davon, auf welcher Ebene der Lohnbildungsprozess vonstatten geht.

Dem Urteil des Sachverständigenrates über die Angemessenheit der Lohnentwicklung liegt gleichwohl ein auf gesamtwirtschaftlichen Kennziffern beruhendes Prüfkonzept zugrunde. Es bleibt den Tarifvertragsparteien anheim gestellt, sich dieser Orientierungshilfen – spezifiziert für die Ebene, auf der die Tarifverhandlungen stattfinden – zu bedienen, um beschäftigungsfreundliche Lohnabschlüsse zu tätigen. Den Tarifvertragsparteien steht es selbstverständlich frei, eine andere lohnpolitische Konzeption zu wählen, maßgeblich sind die Beschäftigungswirkungen. Keineswegs bedeutet die gesamtwirtschaftliche Ausrichtung der Beurteilungsmaßstäbe des Sachverständigenrates, dass sich die dezentral auf Branchenebene oder Betriebsebene zu führenden Lohnverhandlungen an gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten zu orientieren hätten, im Gegenteil. Relevant sind Kennziffern wie beispielsweise die bereinigte Arbeitsproduktivität, die Absatzpreise oder die internationale Wettbewerbssituation für eben die Branchen oder Unternehmen, für die Tariflohnverhandlungen geführt werden.

Im Unterschied zur Finanzpolitik oder zur Geldpolitik, bei denen die Adressaten der Einschätzung des Sachverständigenrates klar benannt werden können, verlieren die Tarifvertragsparteien als Ansprechinstitution umso mehr an Bedeutung, je dezentraler der Lohnbildungsprozess auf der betrieblichen Ebene abläuft. Gleichwohl besitzen Tariflöhne eine nicht zu unterschätzende Bedeutung, nicht zuletzt aufgrund der von ihnen ausgehenden Signalwirkung. Insoweit gibt es eine Lohnpolitik und bleiben die Tarifvertragsparteien Adressaten, wenn es um das Plädoyer für beschäftigungsfreundliche Tariflohnabschlüsse geht.

Beurteilung der Lohnentwicklung

264. Ob die Lohnentwicklung in einem bestimmten Zeitraum als beschäftigungsfreundlich einzustufen ist, beurteilt der Sachverständigenrat daran, ob und wie weit der vereinbarte Lohnanstieg angesichts der hohen Arbeitslosigkeit hinter dem lohnpolitischen Verteilungsspielraum zurückgeblieben ist. Diese Konzeption hat der Rat in seinem Jahresgutachten 2003/04 ausführlich dargelegt und ist in diesem Zusammenhang auf Einwände eingegangen (JG 2003 Ziffern 634 ff.), so dass eine geraffte Zusammenfassung genügt.

Der Verteilungsspielraum besteht in realer Betrachtung aus der Fortschrittsrate der Grenzproduktivität der Arbeit, bereinigt um Schwankungen des Arbeitseinsatzes. Die Grenzproduktivität ist das zusätzliche Produktionsergebnis bei einer marginalen Erhöhung des Arbeitsvolumens, also des Produkts aus der Anzahl der Arbeitskräfte und den geleisteten Arbeitsstunden. Die Grenzproduktivität kann nicht beobachtet, sondern muss berechnet werden, weshalb man sich häufig mit der statistisch erfassten Durchschnittsproduktivität behilft. Solange die Produktionstechnik unver-

ändert bleibt, entsprechen sich die Veränderungsraten beider Produktivitäten, so dass für die kurze Frist die Unterschiede bei einer Analyse der zeitlichen Lohnentwicklung nicht allzu gravierend ausfallen dürften. Welche Definition der Arbeitsproduktivität indes auch gewählt wird, stets muss zur Bestimmung des Verteilungsspielraums die „Entlassungsproduktivität“ herausgerechnet werden, also der Anteil an der Produktivitätsentwicklung, welcher lediglich aufgrund einer Freisetzung von Arbeit zustande kommt. Ohne eine solche Korrektur ergäben sich verfehlte Schlussfolgerungen: Eine noch so überzogene Lohnpolitik rechtfertigte sich im Nachhinein quasi von selbst, weil sie zu einem geringeren Arbeitseinsatz, einer höheren Arbeitsproduktivität und damit zu einem vermeintlich größeren Verteilungsspielraum führte.

In nominaler Sichtweise stellt sich bei der Bemessung des Verteilungsspielraums die Frage nach einem Ausgleich für erwartete Preissteigerungen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass exogen von Staat und Ausland verursachte Preissteigerungen außer Ansatz bleiben müssen. Dies betrifft beispielsweise die Anhebung indirekter Steuern und höhere Kosten für importierte Rohstoffe, beispielsweise Rohöl. Außerdem muss bedacht werden, inwieweit im Bereich handelbarer Güter Preisüberwälzungsspielräume auf den Weltmärkten bestehen, ohne die internationale Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Beschäftigung zu beschädigen. Somit ist der BIP-Deflator und nicht der Verbraucherpreisindex das adäquate Maß für einen Anstieg des Preisniveaus.

Dieser so berechnete Verteilungsspielraum stellt die Orientierungshilfe zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Arbeitskosten dar. Nur wenn diese den Verteilungsspielraum nicht ausschöpft, kann Beschäftigungsfreundlichkeit attestiert werden.

265. Gegen das Konzept des Sachverständigenrates werden immer wieder Einwände erhoben. Zum einen wird vorgetragen, der bisherige moderate Kurs der Lohnpolitik habe außer einer Nachfrageschwäche nichts gebracht, erst recht keine neuen Arbeitsplätze. Zum anderen wird die mangelnde Aufmerksamkeit des Rates hinsichtlich der Nachfrageseite beklagt. Beide Kritikpunkte halten einer Überprüfung nicht stand, und das hat der Sachverständigenrat bereits mehrfach dargelegt.

Zum einen: Dass die Arbeitnehmer mitunter den falschen Eindruck haben, eine moderate Lohnentwicklung brächte offenkundig keine Beschäftigungsgewinne, kann damit erklärt werden, dass sie verständlicherweise in erster Linie die Veränderung ihrer realen Nettoentgelte im Blickfeld haben. Dieser „Konsumentenlohn“ ist im Zeitraum der Jahre 1991 bis 2004 um insgesamt 4,9 vH gestiegen, jahresdurchschnittlich also nur um etwa 0,4 vH. Der Rückschluss von der Entwicklung der „Konsumentenlöhne“ auf die Beschäftigung ist jedoch irreführend. Für die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist nämlich der „Produzentenlohn“ die maßgebliche Größe, also die realen Bruttoarbeitskosten. Sie stiegen im selben Zeitraum um 21,8 vH, also jahresdurchschnittlich um 1,5 vH. Nimmt man die jüngere Entwicklung der Jahre 2000 bis 2004 ins Blickfeld, so stiegen die „Produzentenlöhne“ in diesem Zeitraum um insgesamt 2,2 vH und die „Konsumentenlöhne“ um 2,8 vH, also etwa im gleichen Ausmaß. Grundlage für die Berechnung der „Produzentenlöhne“ (und auch der „Konsumentenlöhne“) sind die Effektivverdienste, während die Tarifvertragsparteien die Höhe der Tariflöhne aushandeln. Mit Hilfe einer positiven oder negativen Lohndrift kann dann auf der Unternehmensebene die Veränderung der Effektivlöhne stärker beziehungsweise schwächer als die der Tariflöhne ausfallen.

Zum anderen: Entgegen der Behauptungen der Kritik hat sich der Sachverständigenrat sehr wohl und ausführlich mit der Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage im Rahmen seiner Analysen der Lohnpolitik beschäftigt (JG 2003 Ziffern 645 ff.). Er bestreitet allerdings, dass mit Hilfe einer Lohnpolitik, die keinen Abschlag vom Verteilungsspielraum vornimmt, die für den Beschäftigungsaufbau notwendigen Nachfrageimpulse wirksam in Gang gesetzt werden können. Anders herum wird ein Schuh daraus: Eine zurückhaltende Lohnpolitik verbilligt den Faktor Arbeit sowohl absolut als auch relativ zum Faktor Kapital, erhöht die internationale Wettbewerbsfähigkeit der hiesigen Unternehmen und macht gerade auch arbeitsintensive, einfachere Tätigkeiten etwa im Dienstleistungsbereich rentierlich. Sie stellt damit die Voraussetzung dar, dass neue Arbeitsplätze geschaffen werden, auf welche die Arbeitslosen wechseln können, und erzeugt damit eine höhere gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Diese Sichtweise ist deutlich abzugrenzen gegenüber einer aktiven „Nachfragepolitik“. Forderungen nach höheren Löhnen, die den Verteilungsspielraum voll ausschöpfen oder gar überziehen, zwecks Steigerung der kaufkräftigen Nachfrage oder der Steuereinnahmen oder der Beitragszahlungen für die Systeme der Sozialen Sicherung, gehen somit in die Irre.

Was getan wurde

266. Auf der Basis der Entwicklung der Tariflöhne kann beurteilt werden, ob der Verteilungsspielraum ausgeschöpft oder gar überzogen wurde. Im Vergleich zur Fortschrittsrate der bereinigten Grenzproduktivität der Arbeit zeigt sich, dass in den Jahren 2000 bis 2004 der Verteilungsspielraum mit Ausnahme des Jahres 2002 nicht ausgeschöpft wurde, von einem nennenswerten Abschlag kann meistens aber keine Rede sein. Mit anderen Worten, die Lohnpolitik hat in den vergangenen Jahren einen moderat beschäftigungsfreundlichen Kurs gefahren.

Im Jahr 2005 stiegen die nominalen tariflichen Stundenlöhne aufgrund neu abgeschlossener Tarifverträge und der in früheren Tarifverträgen für das Jahr 2005 vereinbarten Tariflohnerhöhungen gesamtwirtschaftlich betrachtet um 1,2 vH. Diese Tariflohnhebungen sind dem Verteilungsspielraum gegenüber zu stellen, um die Tariflohnpolitik auf ihre Beschäftigungsfreundlichkeit hin beurteilen zu können.

Die unbereinigte Fortschrittsrate der Durchschnittsproduktivität der Arbeit betrug gesamtwirtschaftlich gesehen für das Jahr 2005 rund 1,4 vH. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Genauigkeit dieser Zahlenangabe unter einigen Datenmängeln insbesondere hinsichtlich des Arbeitsvolumens leidet und daher vorsichtig interpretiert werden sollte. Die um die Abnahme des Arbeitsvolumens bereinigte Grenzproduktivität der Arbeit – der obere Rand des realen Verteilungsspielraums – nahm in diesem Jahr um etwa 1,2 vH zu. Der Deflator des Bruttoinlandsprodukts – die hier adäquate Messung des Preisniveaus – erhöhte sich um rund 0,5 vH. Damit belief sich der Verteilungsspielraum in einer Ex-post-Betrachtung für das Jahr 2005 aufgerundet auf 1,8 vH. In einer Ex-ante-Sichtweise, also bei Abschluss der Tarifverträge, dürften sich in etwa gleiche Veränderungsdaten ergeben haben.

Damit haben die Tarifvertragsparteien auch in diesem Jahr den Verteilungsspielraum nicht ausgeschöpft und somit den beschäftigungsfreundlichen Kurs der Tariflohnpolitik fortgesetzt.

Was zu tun ist

267. Die Tariflohnpolitik sollte den beschäftigungsfreundlichen Kurs der vergangenen Jahre weiterführen, um damit ihren Beitrag zur Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze zu leisten. Für die meisten Arbeitnehmer kommt der Arbeitsplatzsicherheit oberste Priorität zu, und Millionen von Arbeitslosen sind auf neue Arbeitsplatzangebote dringlich angewiesen. Beiden Zielsetzungen kann mit einer Tariflohnpolitik Rechnung getragen werden, die den Verteilungsspielraum nicht ausschöpft. Damit gewinnt der Faktor Arbeit an Wettbewerbsfähigkeit, im Vergleich zum Realkapital, aber zudem im internationalen Standortwettbewerb.

In diesem Zusammenhang muss ebenfalls die Höhe der Ausbildungsvergütungen ins Blickfeld genommen werden. Eine Absenkung oder zumindest ein Einfrieren der Ausbildungsvergütungen brächte ein höheres Ausbildungsplatzangebot mit sich, welches angesichts der prekären Lage auf dem Berufsausbildungsstellenmarkt unbedingt erforderlich ist.

268. Kann der Tariflohnpolitik für die jüngste Vergangenheit alles in allem ein beschäftigungsfreundlicher Kurs bescheinigt werden (Ziffern), so trifft diese Einschätzung keineswegs auf die dringend erforderliche Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur zu. Diesbezügliche Versäumnisse wiegen umso schwerer, als die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Bereich gering qualifizierter Arbeit die zentrale Herausforderung darstellt. Bemühungen, die Anreize zur Arbeitsaufnahme im Niedriglohnbereich zu stärken, laufen ins Leere, wenn die Lohnkosten nicht den dort erwirtschaftbaren Produktivitäten entsprechen und deshalb die dringend erforderlichen Arbeitsplätze erst gar nicht entstehen. Den Tarifvertragsparteien kommt eine hohe Verantwortung zu, den Beschäftigungsaufbau in diesem Segment des Arbeitsmarktes mit Hilfe einer Auffächerung der qualifikatorischen Lohnstruktur nachdrücklich zu unterstützen. Die Politik sollte von den Tarifvertragsparteien wesentlich nachdrücklicher ihren Beitrag zur Lösung der Beschäftigungsprobleme einfordern, das stellt keinen Eingriff in die Tarifautonomie dar. Der Vorwurf, eine Spreizung der Lohnstruktur sei lediglich eine verkappte Senkung des allgemeinen Lohnniveaus, verfängt zudem deshalb nicht, weil es ebenso gute Gründe gibt, die Lohnstruktur am oberen Ende, das heißt für hochproduktive und gut bezahlte Tätigkeiten weiter aufzufächern. Gerade im Hinblick auf die immer wieder betonte wissensbasierte Gesellschaft und die Notwendigkeit, im internationalen Wettbewerb einen Innovations- und Produktivitätsvorsprung zu wahren, kommt es darauf an, durch eine leistungs- und produktivitätsgerechte Entlohnung hochqualifizierter Arbeitnehmer Anreize für inner- und überbetriebliche Qualifizierungsbemühungen zu setzen sowie die Attraktivität und Verbreitung entsprechender Bildungsabschlüsse zu stärken.

269. Schließlich sollte die Tariflohnpolitik prüfen, inwieweit sich die Erfolgsbeteiligungsmodelle mehr als bisher als ein Element der Tariflohnvereinbarungen eignen. Der Sachverständigenrat hat seit geraumer Zeit für eine stärkere Berücksichtigung von Erfolgsbeteiligungsmodellen geworben (JG 2003 Ziffer 654; JG 1995 Ziffer 388; JG 1989 Ziffern 352 ff.). Gerade die diesjährige Tarifrunde in der Stahlindustrie hätte es nahe gelegt, sich des Instruments der Erfolgsbeteiligung der Arbeitnehmer stärker zu bedienen. Damit wäre eine höhere Flexibilität in der Entlohnung erreicht worden, anstatt – wie geschehen – die zum Zeitpunkt des Tariflohnabschlusses außerordentlich gute Stahlkonjunktur in Tariflohnerhöhungen umzusetzen, welche bei einer nachlassenden Entwicklung in der Stahlindustrie dann als Kostenblock Arbeitsplätze gefährden.

Was nicht getan werden sollte: Lohnsubventionen und gesetzliche Mindestlöhne

270. Zur Linderung der Arbeitsmarktprobleme vor allem im Bereich gering qualifizierter Arbeit sind in jüngster Zeit erneut **Lohnsubventionen** vorgeschlagen worden, sei es in Form von Zahlungen an Arbeitgeber, um die Lohnkosten mit dem Niveau der auf diesen Arbeitsplätzen erzielbaren Produktivität in ungefähren Einklang zu bringen, sei es als Leistungen an die Arbeitnehmer, um Anreize zur Arbeitsaufnahme zu schaffen, indem die Kluft zwischen Anspruchslohn und Marktlohn merklich verringert wird. Der Sachverständigenrat hat sich in seinem vorjährigen Jahresgutachten mit dieser Thematik beschäftigt und ist insgesamt gesehen zu einer eher skeptischen Einschätzung von Lohnsubventionen gelangt (JG 2004 Ziffern 665 ff.).

271. Zunächst stimmen die bisherigen Erfahrungen und die Ergebnisse empirischer Studien bedenklich. Varianten eines Kombilohns wurden bereits vor einigen Jahren als Modellversuche in einer Erprobungsphase getestet, wobei Unternehmen oder Arbeitnehmer in der einen oder anderen Form von einem Teil ihrer Sozialversicherungsbeiträge entlastet wurden. Dazu gehörten das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative, das wegen Erfolglosigkeit bald wieder aufgegeben wurde, und das Mainzer Modell, an dem sich nur wenige Personen beteiligten, nicht zuletzt aufgrund von gravierenden Konstruktionsfehlern in Gestalt hoher Grenzbelastungen (JG 2004 Ziffer 666).

Empirische Studien des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, und des Instituts Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, kommen ebenfalls zu ziemlich ernüchternden Resultaten, gerade für den Niedriglohnbereich (Buslei und Steiner, 1999; Schneider et al., 2002). Je nach Ausgestaltung mögen sich zwar Beschäftigungsgewinne in einer Größenordnung von über 100 000 Personen ergeben, jedoch werden diese mit einem Subventionsaufwand von mehreren Milliarden Euro erkaufte. So beziffert die ZEW-Studie die fiskalischen Nettokosten je subventioniertem Arbeitnehmer auf rund 35 000 Euro, das IZA errechnet sogar doppelt so hohe Beträge. Wenn man überhaupt das Instrument von Kombilöhnen ins Blickfeld nehmen will, ist vor dem Hintergrund solch hoher Subventionsbeträge eine strikte Zielgruppenbegrenzung unerlässlich. Dann aber hält sich der zu erwartende Beschäftigungseffekt in engen Grenzen. So gesehen besteht bei Kombilöhnen ein Zielkonflikt. Kommen sie flächendeckend zum Einsatz, um einen möglichst hohen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten, werden sie außerordentlich kostspielig. Beschränkt man sie deshalb auf wenige Problemgruppen, sind ihre gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekte entsprechend gering.

272. Ungeachtet dieser zurückhaltenden Bewertung von Kombilöhnen wurden in jüngerer Zeit neue diesbezügliche Vorschläge gemacht, deren prominentester die „Magdeburger Alternative“ ist (Schüb und Weimann, 2005). Weitere Modelle stammen vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, und vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB).

Die „Magdeburger Alternative“ verspricht eine „doppelte Dividende“, nämlich die Schaffung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich bei gleichzeitigen fiskalischen Entlastungen. Erreicht werden soll dies dadurch, dass für Empfänger von Arbeitslosengeld II, die gemäß den tariflichen Regelungen der untersten Lohngruppe zugeordnet werden, die gesamten Sozialbeiträge vom Bund übernommen werden. Die Förderung beschränkt sich auf zusätzliche Einstellungen und wird nur so lange gewährt, wie der Beschäftigungsstand des Unternehmens über dem zu einem bestimmten

Stichtag liegt, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Außerdem erhalten bestehende Unternehmen für jeden zusätzlich geschaffenen Arbeitsplatz die Sozialversicherungsbeiträge für einen bereits zuvor in dieser Lohngruppe Beschäftigten erstattet. Bei Ablehnung eines Arbeitsplatzes verwirken diese Personen ihren Anspruch auf Sozialleistungen. Die Nettoentlastung der gesamtstaatlichen Haushalte in Höhe von 5,19 Mrd Euro kommt in der „Magdeburger Alternative“ durch die Schaffung von rund 1,8 Mio Arbeitsplätzen und die Einsparung der Sozialleistungen der geförderten Personen zustande.

Kritisch zum Konzept der „Magdeburger Alternative“ ist zunächst anzumerken, dass die angestrebte Dauerhaftigkeit der Subventionen problematisch ist, denn jede, selbst zu irgendeinem späteren Zeitpunkt geschaffene Stelle in den unteren Lohngruppen erfährt eine unbefristete Unterstützung. Schließlich bedarf es eines hohen und lange währenden Kontrollaufwands hinsichtlich des Beschäftigungsstands der geförderten Unternehmen, um sicherzustellen, dass es sich in der Tat um zusätzliche Arbeitsplätze handelt. Jedoch muss es sich selbst bei einer später dann doch vorgenommenen Verminderung der Anzahl der Arbeitsplätze nicht unbedingt um Mitnahmeeffekte der Förderung handeln. Ein solcher Beschäftigungsrückgang kann nämlich unvermeidlichen Anpassungsprozessen im Rahmen eines Strukturwandels geschuldet sein. Schließlich mögen die erwarteten Beschäftigungseffekte des „Magdeburger Modells“ deshalb als zu optimistisch eingestuft werden, weil eine zusätzliche Arbeitsnachfrage auf ein ebenso großes (zusätzliches) Arbeitsangebot treffen muss, und die qualifikatorischen und regionalen Strukturen bezüglich der Arbeitsnachfrage und des Arbeitsangebots dann übereinstimmen müssen. Mit anderen Worten, die Beeinträchtigung der erwarteten Beschäftigungseffekte aufgrund eines qualifikatorischen und regionalen Mismatch sollte nicht verkannt werden.

273. Die zuvor genannte Studie des RWI zu den Merkmalen der geringfügigen Beschäftigung enthält einen Reformvorschlag für die Regelungen bezüglich der Mini-Jobs mit dem Ziel, es sowohl für Arbeitgeber attraktiver zu machen, Arbeitslosen Mini-Jobs anzubieten, als auch die Anreize zur Aufnahme einer solchen Tätigkeit für die Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II zu erhöhen (Fertig et al., 2005). Für Arbeitslose soll die Verdienstobergrenze von 400 Euro auf 800 Euro angehoben und gleichzeitig die Transferentzugsrate dadurch gesenkt werden, dass ein Freibetrag von 200 Euro gewährt und für das darüber hinausgehende Entgelt die Transferentzugsrate abgesenkt wird. Um Mitnahmeeffekte niedrig zu halten, muss eine Dauer der Arbeitslosigkeit von mindestens einem halben Jahr vorliegen, und die Subvention soll für jeden Arbeitslosen auf zwei Jahre begrenzt werden. Dadurch werden im Unterschied zur Magdeburger Alternative die fiskalischen Kosten beschränkt, doch auch hier ergibt sich eine sehr hohe Grenzbelastung beim Wechsel aus dem reformierten Mini-Job in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, so dass dieser aufgrund eines nunmehr höheren Anspruchslohns unterbleibt oder zeitlich hinausgezögert wird.

274. Das Modell des Deutschen Gewerkschaftsbundes sieht für alle sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten einen Freibetrag von monatlich 250 Euro (Basisvariante) auf die Sozialversicherungsbeiträge vor. Nach einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) belaufen sich die Beitragsausfälle auf jährlich 36,3 Mrd Euro und je nach Art der steuerlichen Gegenfinanzierung und je nach lohnpolitischer Reaktion auf die höheren Steuern ergibt sich

ein Abbau von bis zu 100 000 oder ein Zuwachs von bis zu 150 000 Beschäftigungsverhältnissen (Kaltenborn, Koch, Kress, Walwei und Zika, 2003). Welche Variante auch immer als die realistische angesehen werden mag, bestenfalls ist der erhoffte Beschäftigungsgewinn als gering einzustufen.

Alternativ wird ein Stufentarif, beschränkt nur auf den Bereich der Arbeitslosenversicherung, vorgeschlagen. Auf diese Weise ließe sich sowohl der besonders hohen Elastizität der Arbeitsnachfrage bei einfachen Tätigkeiten als auch dem Problem, wie angesichts eines durch das Arbeitslosengeld II definierten sozialen Existenzminimums das Lohnabstandsgebot und damit der Anreiz zur Aufnahme auch niedrig entlohnter Tätigkeiten gewahrt bleiben können, Rechnung getragen. Im Unterschied zu den diskutierten zielgruppenspezifischen Lohnsubventionen (Magdeburger Alternative, erweiterter Mini-Job) entstehen keine Verzerrungen beim Auslaufen des Förderbereichs. Dies gilt zwar auch für das Freibetragsmodell des DGB, doch dort sind die Kosten erheblich höher, und es besteht ein Anreiz, Beschäftigungsverhältnisse aufzuspalten, um mehrfach in den Genuss des Freibetrags zu kommen. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die im Bereich bis 1 000 Euro erworbenen Arbeitslosengeldansprüche ohnehin so niedrig sind, dass die Betroffenen häufig ergänzend Arbeitslosengeld II beziehen dürften. Infolge der Anrechnungsvorschriften würde dann aber das Äquivalenzprinzip der Arbeitslosenversicherung ausgehebelt werden, und die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung hätten einen hohen Steueranteil, so dass für Niedrigeinkommensbezieher eine stärkere Entlastung gerechtfertigt wäre.

Eine Konzentration der Entlastung auf geringe Einkommen ist jedoch auch mit einer Reihe von Nachteilen verbunden. Bei Stufentarifmodellen ist zur Verhinderung einer missbräuchlichen Ausnutzung bei Personen mit mehreren Beschäftigungsverhältnissen eine Sozialversicherungsveranlagung durchzuführen. Ferner wird durch den Stufentarif ein neues Umverteilungselement in der Arbeitslosenversicherung etabliert, nämlich von Beschäftigten mit Einkommen oberhalb von 1 000 Euro zu denjenigen mit Einkommen unterhalb dieser Schwelle. Für Arbeitseinkommen oberhalb von 1 000 Euro ändern sich die Grenzbelastung und die davon ausgehenden Verzerrungen insbesondere bezüglich der Intensität von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage nicht. Folglich fällt für das Gros der Beschäftigungsverhältnisse die Entlastung von Abgaben und damit auch der Beschäftigungseffekt niedriger aus als bei einer generellen Beitragssatzsenkung. Die Etablierung neuer Umverteilungsströme in der Arbeitslosenversicherung tritt zwar etwas in den Hintergrund, wenn man den Stufentarif eher als Lohnsubvention interpretiert, die im Unterschied zu anderen Vorschlägen Sprungstellen mit Grenzbelastungen über 100 vH beim Auslaufen der Förderung vermeidet, doch bei einer solchen Sichtweise treten beträchtliche Mitnahmeeffekte unter den nicht im Niedriglohnbereich tätigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf.

Ein Stufentarif mag hinsichtlich der Beschäftigungseffekte einer allgemeinen Beitragssatzsenkung gleichen Umfinanzierungsvolumens überlegen sein, doch dürften sich mit dem gleichen Finanzvolumen durch eine zielgruppenspezifische Förderung noch deutlich größere Beschäftigungseffekte erzielen lassen. Noch schwerer wiegt allerdings der bereits erwähnte Nachteil, dass mit einem solchen Stufentarif gerade die versicherungsfremde Umverteilung wieder in das System der Sozialen Sicherung eingeführt wird, deren Verlagerung im Rahmen einer Umfinanzierung in das Steuersystem ein wichtiges Anliegen der Sozialpolitik darstellt (Ziffern).

275. Der Sachverständigenrat betrachtet es als wirtschaftspolitische Aufgabe ersten Ranges, Arbeitslose mit geringer Qualifikation in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Ein geeignetes Instrument dafür stellt indes eine bedürftigkeitsbezogene Mindesteinkommenssicherung mit anreizkompatiblen Hinzuverdienstmöglichkeiten dar, so wie es das entsprechende Modell des Sachverständigenrates vorsieht, welches der Tendenz nach durch das Arbeitslosengeld II realisiert worden ist, dessen Arbeitsanreize jedoch verstärkt werden müssen. Dies erscheint eher ein Erfolg versprechender Weg zu sein als Lohnsubventionen einzuführen, deren Eignung zur Lösung der Beschäftigungsprobleme Geringqualifizierter zweifelhaft ist. Bei einer Mindesteinkommenssicherung bedarf es keiner subventionierten Löhne im Niedriglohnbereich und man vermeidet die damit einhergehenden Probleme, insbesondere die mit einer unspezifischen Subventionierung von Niedriglöhnen verbundenen möglichen Mitnahme- und Verdrängungseffekte. Stattdessen sollten zunächst einmal die Erfahrungen mit bestehenden Instrumenten mit Kombilohn-Charakter wie dem Einstiegsgeld nach § 29 SGB II oder den reformierten Zuverdienstmöglichkeiten im Rahmen des Arbeitslosengelds II abgewartet werden, bevor ähnlich gelagerte neue Maßnahmen eingeführt werden.

276. Den Beschäftigungsaufbau im Bereich gering qualifizierter Arbeit mit protektionistischen Maßnahmen zu fördern, dieser Weg führt in die Irre und bewirkt das Gegenteil dessen, was angestrebt wird. Hierzu gehört die von verschiedenen Seiten, vor allem von den Gewerkschaften, erhobene Forderung nach **Einführung eines gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohns**. Der Sachverständigenrat hat dieses Instrument bereits mehrfach als untaugliches, sogar kontraproduktives Mittel abgelehnt (zuletzt JG 2004 Ziffern 708 ff.). Man kann nicht mit Hilfe protektionistischer Maßnahmen eigenes lohnpolitisches Fehlverhalten, das zu einer komprimierten qualifikatorischen Lohnstruktur geführt hat, kurieren und kaschieren wollen.

277. Die Befürchtung beschäftigungsfeindlicher Wirkungen eines gesetzlichen Mindestlohns ist aus theoretischer Sicht und durch empirische Studien gut begründet. An dieser Bewertung ändern einige nicht sonderlich realistische, sondern eher Ausnahmefälle für spezielle Arbeitsmärkte mit hoher Nachfragemacht eines Unternehmens nichts. Des Weiteren überzeugt das Argument, dass andere Länder einen Mindestlohn besitzen und gleichwohl Beschäftigungsgewinne zu verzeichnen hätten, in keiner Weise. Erstens kann man für Frankreich zeigen, dass die dortige Einführung eines Mindestlohns mitverantwortlich für den Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit war. Zweitens ist der Rückschluss, die Beschäftigungsgewinne dort seien trotz Mindestlohn zustande gekommen, aus methodischer Sicht unzulässig. Denn um die Wirkungen eines Mindestlohns fundiert beurteilen zu können, muss die kontrafaktische Situation analysiert werden, also welche Beschäftigungsentwicklung sich in einer hypothetischen Situation ohne Mindestlohn ergeben hätte. Drittens entfaltet in einigen Ländern der dortige Mindestlohn nur eine geringe Bindungswirkung, sei es, dass nur wenige Unternehmen davon betroffen oder die Sanktionen bei Verstößen gering sind, sei es, weil ein nominal fixierter Mindestlohn erst mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen an Preissteigerungen angepasst wird. Viertens übernimmt ein Mindestlohn in einigen Ländern die Funktion einer – anders als in Deutschland – dort nicht oder nur unzulänglich vorhandenen Mindesteinkommenssicherung.

Selbst wenn man diese Vorbehalte zur Seite schiebt, müssten hiesige Erfahrungen mit einer komprimierten Lohnstruktur zu denken geben. Die überproportional angehobenen oder gar gänzlich gestrichenen unteren Tariflohngruppen haben in den vergangenen beiden Jahrzehnten nicht unwesentlich zu dem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeit beigetragen, wie empirische Studien des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, belegen (Fitzenberger und Franz, 2001). Ein gesetzlicher Mindestlohn, so er denn eingeführt würde, wiese ähnliche Effekte auf. Ein Verlust von Arbeitsplätzen wäre die Folge.

278. Analoge Überlegungen gelten für branchenspezifische tarifliche Mindestlöhne, welche dann anschließend für allgemeinverbindlich erklärt werden, wie es in der Bauindustrie der Fall ist. Sie sollen vor allem Lohnunterbietung seitens ausländischer Arbeitskräfte unterbinden, wie neuerdings im Zusammenhang mit der Beschäftigung polnischer Fleischer in hiesigen Schlachthöfen. Von allen oben angeführten Einwänden abgesehen, diese protektionistische Maßnahme funktioniert noch nicht einmal. Um im Beispiel zu bleiben, wenn die polnischen Fleischer infolge eines Mindestlohns in ihrer Heimat bleiben, wird eben Fleisch von dort nach Deutschland exportiert. Wollte man das nun verhindern, wären Einfuhrzölle auf Fleischwaren – wohlgemerkt: innerhalb der Europäischen Union – erforderlich, eine abwegige Vorstellung, zumal dies andere Branchen veranlassen würde, analoge Schutzmaßnahmen zu fordern.

279. Es ist schon erstaunlich, mit welcher Beharrlichkeit gleichwohl gesetzliche oder branchenspezifische Mindestlöhne eingefordert werden, obwohl vom Staat gemeinhin stets Respekt vor der Tarifautonomie und der autonomen Lohnsetzung durch die Tarifvertragsparteien erwartet wird. Viel schwerer wiegt aber, dass derartige Maßnahmen den Reformen im System der Lohnersatzleistungen und der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die mit Blick auf die Beschäftigungschancen der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen den Niedriglohnbereich zu fördern suchen, diametral zuwider laufen. Statt eines Pakets sich ergänzender Reformen würden sich die beiden Maßnahmen gegenseitig blockieren, was in der öffentlichen Wahrnehmung insbesondere die richtige und wichtige, aber umstrittene Hartz IV-Reform in Misskredit bringen dürfte. Die Bundesregierung ist mithin gut beraten, wenn sie diesbezüglichen Begehrligkeiten eine klare Absage erteilt.

Arbeitsrecht

280. Angesichts der Tatsache, dass Lohnhöhe und Lohnstruktur durch die Präferenzen und Verhaltensweisen der am Lohnbildungsprozess beteiligten Akteure zustande kommen, kann der Gesetzgeber vor dem Hintergrund der Tarifautonomie die Rahmenbedingungen durch Veränderungen des Tarifvertragsrechts und des Arbeitsrechts so zu beeinflussen versuchen, dass eine beschäftigungsfreundliche Entwicklung der Arbeitsentgelte gefördert wird. Dazu hat der Sachverständigenrat in seinen Jahresgutachten eine Reihe von Wegen aufgezeigt.

Was getan wurde

281. Im Mittelpunkt der Reformüberlegungen für ein beschäftigungsfreundlicheres Arbeitsrecht stehen das Günstigkeitsprinzip, Öffnungsklauseln für Tarifverträge und der gesetzliche Kündigungsschutz.

Zu einer Flexibilisierung des Günstigkeitsprinzips hat sich der Gesetzgeber bisher nicht entschließen können. Die Tarifvertragsparteien haben in den letzten Jahren in zunehmendem Maße Öffnungsklauseln vereinbart, die jedoch in der Regel ein Einspruchsrecht der Tarifvertragsparteien vorsehen. So enthalten beispielsweise die Flächentarifverträge in der Chemischen Industrie unter anderem die Möglichkeit von Entgeltkorridoren, Absenkungen der tariflichen Einmalzahlungen, verringerten Einstiegtarifen und Arbeitszeitkorridoren, jeweils unter dem Zustimmungserfordernis der Tarifvertragsparteien. Daneben gibt es weitergehende Vorschläge, wirksame Öffnungsklauseln in Tarifverträgen gesetzlich vorzuschreiben.

Was zu tun ist

282. Das **Günstigkeitsprinzip** gemäß § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz harrt nach wie vor einer Klarstellung seitens des Gesetzgebers dahingehend, dass bei der Beurteilung, ob sich ein Arbeitnehmer bei vom Tarifvertrag abweichenden Regelungen „günstiger“ stellt, die Beschäftigungssicherheit neben den Arbeitsentgelten und der Arbeitszeit zu den abzuwägenden Aspekten gehören kann (JG 2003 Ziffer 674). Eine solche Erweiterung des Günstigkeitsprinzips hilft, den Flächentarifvertrag betriebsnäher zu gestalten, ohne dass eine der Parteien zu dem Mittel eines Verbandsaustritts greifen muss. Da das Günstigkeitsprinzip beim individuellen Arbeitsvertrag ansetzt, muss mit jedem betroffenen Arbeitnehmer eine eigene Vereinbarung getroffen werden, doch kann diesem auf der Ebene des Betriebs leicht durch Regelungsabreden Rechnung getragen werden.

283. Falls ein Verbandsaustritt des Unternehmens vollzogen wird, sollte die **Tarifbindung** gemäß § 3 Absatz 3 und § 4 Absatz 5 Tarifvertragsgesetz auf eine Maximalfrist von einem halben Jahr für Entgeltverträge und Manteltarifverträge lauten. Des Weiteren sollten Allgemeinverbindlicherklärungen von Entgelttarifverträgen gemäß § 5 Tarifvertragsgesetz künftig unterbleiben, und erst recht nicht darf eine Allgemeinverbindlicherklärung zur Einführung eines (branchenspezifischen) Mindestlohns missbraucht werden, weil damit meistens protektionistischen Bestrebungen Vorschub geleistet wird.

284. In dieselbe Richtung gehen wirksame **Öffnungsklauseln für Tarifverträge**, welche es erlauben, auf betrieblicher Ebene von den Regelungen des Tarifvertrags abweichende Abmachungen zu treffen. Kommen die Tarifvertragsparteien diesem Erfordernis nicht nach, sollten gesetzliche Regelungen im Tarifvertragsgesetz – wie in der Agenda 2010 angekündigt – in Angriff genommen werden. Des Weiteren ist zu prüfen, inwieweit Betriebsvereinbarungen mit nicht tarifgebundenen Unternehmen von § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz freigestellt werden können. Es ist schwer einzusehen, wieso ein tariflich nicht gebundenes Unternehmen keine Betriebsvereinbarung über Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen abschließen darf, selbst wenn diese üblicherweise durch einen Tarifvertrag geregelt sind und dieser den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen nicht ausdrücklich zulässt.

285. Zusammen genommen dienen diese Vorschläge der Flexibilisierung des institutionellen Regelwerkes dazu, beschäftigungsfreundlichere Rahmenbedingungen zu schaffen, indem sie die Möglichkeiten der Arbeitslosen stärken, mit den Arbeitsplatzbesitzern um Beschäftigungschancen zu konkurrieren. Ein solcher Wettbewerb begünstigt darüber hinaus die Schaffung neuer Arbeitsplätze, weil kostenträchtige Bestimmungen gelockert werden. Die Vorschläge sind kein Allheil-

mittel zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme. Gerade im Hinblick auf den Abbau von Sperrklinkeneffekten, welche die Verfestigung der Arbeitslosigkeit begünstigen, sollte ihr Beitrag im Rahmen einer Paketlösung aber nicht gering eingeschätzt werden.

4. Kündigungsschutz

Was bisher getan wurde

286. Mit dem „Gesetz für Reformen am Arbeitsmarkt“ wurden im Jahr 2003 einige Lockerungen beschlossen, die sich auf die Konkretisierung der Sozialauswahl, die Zahlung von Abfindungen, die zeitliche Befristung eines Arbeitsvertrags auch ohne sachlichen Grund bei neu gegründeten Unternehmen sowie auf eine Modifikation des Schwellenwertes der Anzahl der Beschäftigten, ab dessen Erreichen der gesetzliche Kündigungsschutz greift, auswirken (JG 2003 Ziffern 254, 692).

Was zu tun ist

287. Ein rigider **Kündigungsschutz** schützt die Arbeitsplatzbesitzer, hemmt den Wechsel aus der Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis und trägt auf diese Weise zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit bei. Erforderlich ist daher eine weitere Liberalisierung, zu der der Sachverständigenrat detaillierte Vorschläge in Form einer Optionslösung unterbreitet hat (JG 2003 Ziffern 649 ff.); beide, durchaus gemeinsam umsetzbaren Optionen zielen darauf, für den Arbeitnehmer einen Ex-ante-Verzicht auf den gesetzlichen Kündigungsschutz lukrativ und für den Arbeitgeber die Entlassungskosten planbarer zu machen. Eine Option könnte darin bestehen, dass ein neu eingestellter Arbeitnehmer nach Beendigung der Probezeit für den Fall einer späteren betriebsbedingten Kündigung freiwillig auf den Kündigungsschutz verzichtet und im Gegenzug einen Anspruch auf eine vorher ausgehandelte Abfindung erhält. Die Beschränkung auf betriebsbedingte Kündigungen stellt sicher, dass bei personen- oder verhaltensbedingten und damit durch den Arbeitnehmer zu vertretenden Entlassungen keine Abfindung gezahlt werden muss. Umgekehrt verhindert der weiterhin bestehende Klageweg bei personen- oder verhaltensbedingten Kündigungen, dass der Arbeitgeber diesen Kündigungsgrund zur Umgehung der Abfindung nutzt. Die zweite Option sieht vor, dass der Arbeitnehmer im Einvernehmen mit dem Arbeitgeber zum Zeitpunkt der festen Einstellung gänzlich auf den Kündigungsschutz verzichtet und stattdessen eine höhere Entlohnung vereinbart. Eine Einschränkung auf bestimmte Kündigungskategorien ist hier nicht erforderlich, da im Unterschied zur Abfindungslösung die Kompensation zum Kündigungszeitpunkt schon gezahlt wurde und kein Anreiz zu strategischem Verhalten besteht. Spricht sich der Arbeitnehmer indes für keine der beiden Optionen aus oder kommt mit dem Arbeitgeber keine Einigung über Höhe und Art der Kompensation zustande, so gilt eine gesetzliche Auffanglösung, bei der im Vergleich zur bestehenden gesetzlichen Regelung die Beweislastbestände des Arbeitgebers bei einem Arbeitsgerichtsverfahren deutlich eingeschränkt werden.

Unabhängig davon, ob es zu einer derartigen Reform kommt, sollte in jedem Fall das Lebensalter aus den Kriterien zur Sozialauswahl herausgenommen werden: Lange im Betrieb beschäftigte Arbeitnehmer werden bereits über die Betriebszugehörigkeit geschützt, so dass die separate Berücksichtigung des Lebensalters nur die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitnehmer verschlechtert oder diese, sofern sie bereits das 52. Lebensjahr erreicht haben, bestenfalls in befristete Beschäftigungsverhältnisse drängt.

288. Sowohl die Option für eine Abfindung als auch die für einen Lohnzuschlag bewirken im Vergleich zum Status quo eine merkliche Flexibilisierung des Kündigungsschutzes sowie eine Verringerung der Zahl der Arbeitsgerichtsprozesse. Beseitigt wird eine bestehende Rechtsunsicherheit aber nicht, da sich der Arbeitnehmer gegen eine Abgeltung des gerichtlichen Schutzes vor betriebsbedingten Kündigungen in Form einer Abfindung oder eines Lohnzuschlags entscheiden kann. Daher bietet sich eine weitergehende Reformoption an, die nicht nur in der Durchführung noch einfacher ist, sondern zugleich das Arbeitsrecht entschlackt und übersichtlicher macht: Der Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen wird generell aus dem Kündigungsschutzgesetz gestrichen, und stattdessen wird ein von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängiger Abfindungsanspruch gewährt. Im Einzelnen bedeutet dies:

- Eine als betriebsbedingt ausgesprochene Kündigung ist generell zulässig und unterliegt einer gerichtlichen Überprüfung nur insofern, als diese wegen Verletzung eines Diskriminierungsverbots oder Ähnlichem gegen die guten Sitten verstößt.
- Zur Wahrung des Bestandsschutzes gilt die Änderung nur für nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes neu geschlossene Arbeitsverträge.
- Zum Schutz des Arbeitnehmers gelten nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit gestaffelte Kündigungsfristen von maximal sechs Monaten. Indem bei geringer Dauer kurze Fristen festgesetzt werden, entfällt auch die Notwendigkeit einer eigenständigen Probezeit.
- Spricht der Arbeitgeber eine betriebsbedingte Kündigung aus, so hat der Arbeitnehmer Anspruch auf Zahlung einer Abfindung. Sie stellt einen Ausgleich für die dem Arbeitnehmer durch die Entlassung entstehenden Kosten dar. Diese entstehen durch eine Entwertung firmenspezifischen Humankapitals und in Form von sozialen Kosten als Folge des Verlustes des bisherigen Arbeitsumfeldes, so dass die Höhe der Abfindung sowohl von der Höhe des Verdienstes als auch von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängen sollte. Um der asymmetrischen Verhandlungssituation bei Abschluss eines Arbeitsvertrages Rechnung zu tragen, muss ein Mindeststandard für die Höhe der Abfindung festgesetzt werden, der nur tarifvertraglich oder im Rahmen eines Sozialplans unterschritten werden kann. Denkbar ist, eine Abfindung ab dem zweiten Jahr der Betriebszugehörigkeit zu gewähren und diese in der Höhe jährlich um einen halben Monatsverdienst zu erhöhen, mit einer Deckelung von zwölf Monatsverdiensten. Der potenziellen Gefahr, dass der Erwerb von Abfindungsansprüchen umgangen wird, indem der Arbeitgeber den Arbeitnehmer wiederholt vorübergehend entlässt, kann begegnet werden, indem für die Entstehung und die Höhe von Abfindungsansprüchen kurzzeitige Unterbrechungen der Beschäftigung beim gleichen Arbeitgeber außer Acht bleiben.
- Ein gesonderter Kündigungsschutz, beispielsweise für Betriebsräte, bleibt von der Reform unberührt, ebenso der Rechtsweg bei personen- oder verhaltensbedingten Kündigungen. Der besondere Kündigungsschutz für Betriebsräte schützt diese vor einer Aushöhlung ihrer durch das Betriebsverfassungsgesetz gewährten Rechte, unbeschadet eines Reformbedarfs dieses Kanons an Befugnissen. Das Klagerecht bei personen- oder verhaltensbedingten Kündigungen schützt alle Arbeitnehmer vor der Umgehung des Abfindungsanspruchs durch das Unternehmen, indem

betriebsbedingte Kündigungen als personen- oder verhaltensbedingte Kündigungen deklariert werden.

- Das neue Kündigungsrecht gilt für alle Unternehmen unabhängig von ihrer Beschäftigtenzahl.
- Im Gegenzug können befristete Beschäftigungsverhältnisse weitgehend abgeschafft werden, insbesondere die darin enthaltenen Sonderregelungen für ältere Arbeitnehmer: Mit der vorgestellten Liberalisierung des Kündigungsschutzes entfällt die Notwendigkeit eines Sonderrechts für befristete Arbeitsverträge.

Ein derart reformierter Kündigungsschutz macht die Kosten der Entlassung für das Unternehmen kalkulierbar und gerade für kleine und mittlere Unternehmen das Arbeitsrecht einfacher und überschaubarer. Zugleich bleibt der Arbeitnehmer nicht schutzlos vor den Entlassungsentscheidungen seines Arbeitgebers und erhält im Fall einer Kündigung einen Ausgleich für die damit verbundenen Einbußen, die der Unternehmer durch die Abfindungszahlung zumindest teilweise internalisieren wird.

289. In Ergänzung von Reformen des Kündigungsschutzes wird ein „experience rating“ vorgeschlagen. Dieses Konzept knüpft die Höhe der Beitragssätze der Arbeitgeber an die durch das Entlassungsverhalten eines Unternehmens verursachten Kosten der Arbeitslosenversicherung (JG 2003 Ziffern 712 ff.). Diese Maßnahme würde ähnlich wie die vorgeschlagenen Abfindungslösungen dazu führen, eine unerwünscht hohe Instabilität von Beschäftigungsverhältnissen nicht pauschal durch gesetzliche Regeln zu beschränken, sondern mit einem verursachergerechten Preis zu belegen und entsprechend als Kostenfaktor in das Gewinnkalkül des Unternehmens zu integrieren. Zugleich ließen sich damit Einsparpotentiale bei den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer mobilisieren.

Durch die Einführung differenzierter Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung kann eine Quersubventionierung zwischen verschiedenen Gruppen verringert und dem Verursacherprinzip bei den mit Entlassungen einhergehenden sozialen Kosten mehr Geltung verschafft werden. Bisher gilt für alle Unternehmen ein einheitlicher Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung, unabhängig davon, wie stark das individuelle Unternehmen aufgrund seines Entlassungsverhaltens die Arbeitslosenversicherung belastet. Damit ergibt sich eine verzerrte Preisstruktur, weil die einzelnen Unternehmen oder Branchen einen Teil ihrer Kosten externalisieren. Würden die aufgrund des individuellen Entlassungsverhaltens entstehenden Leistungen der Arbeitslosenversicherung jedem einzelnen Unternehmen zugerechnet und in den Preisen weitergegeben, dann ergäbe sich eine etwas andere Preisstruktur, welche die eigentlichen Kosten der Produktion adäquater widerspiegelte. Stattdessen subventioniert ein Sektor mit geringer Entlassungshäufigkeit Branchen mit hohen Fluktuationen, und Analoges gilt für Unternehmen innerhalb eines Wirtschaftszweigs. Daher liegt es nahe, diese effizienzminderende Quersubventionierung einzudämmen.

Zur Internalisierung der Nettokosten bei der Arbeitslosenversicherung, welche die einzelnen Unternehmen durch ihr Entlassungsverhalten verursachen, mit Hilfe differenzierter Arbeitgeberbeiträge hat der Sachverständigenrat bereits detaillierte Überlegungen vorgestellt. Sie orientieren sich an den in den Vereinigten Staaten gemachten guten Erfahrungen eines „experience ratings“ an, nicht zuletzt im Hinblick auf einen höheren Beschäftigungsstand.

Sinnvoll wäre eine partielle Risikoäquivalenz der Arbeitgeberbeiträge durch eine Differenzierung danach, inwieweit betriebsbedingt freigesetzte Arbeitnehmer des betreffenden Unternehmens Zahlungen von Arbeitslosengeld erhalten haben, und zwar im Vergleich zu den Zahlungen, die das Unternehmen in Form von Arbeitgeberbeiträgen geleistet hat. Nettobeitragszahler in die Arbeitslosenversicherung werden mit niedrigeren Arbeitgeberbeiträgen belohnt und vice versa. Dabei werden eine Reihe von Risikoklassen gebildet, wobei die niedrigste und höchste Risikoklasse nach

unten beziehungsweise nach oben offen ist. Innerhalb jeder Risikoklasse gilt ein konstanter Arbeitgeberbeitragsatz. Beide Bestimmungen werden von der Arbeitslosenversicherung aufkommensneutral festgelegt. Je nach individuellem Entlassungsverhalten innerhalb des Zeitraums der vergangenen drei Jahre fällt jedes Unternehmen in eine Risikoklasse.

Das Verursacherprinzip kommt somit nur eingeschränkt zum Tragen, weil es bezüglich des Arbeitgeberbeitragsatzes eine Mindesthöhe und eine Obergrenze gibt. Außerdem bemisst sich die individuelle Risikoeinstufung nach dem Entlassungsverhalten in einem vergangenen Zeitraum. Diese nur partielle Risikoäquivalenz hat gute Gründe. Selbst bei betriebsbedingten Kündigungen – personenbedingte und verhaltensbedingte Kündigungen bleiben naheliegenderweise ohnehin außer Betracht – liegt es nicht allein in der Hand des Unternehmens, sein Entlassungsverhalten zu beeinflussen, wenn bedeutsame exogene Einflüsse – beispielsweise regionen- oder branchenspezifische Schocks oder eine erhöhte Abgabenbelastung – auftreten. Schließlich trägt die zeitlich verzögerte Risikoeinstufung dem Umstand Rechnung, dass ein Unternehmen mit hohen betriebsbedingten Entlassungen nicht gerade in einer solchen wirtschaftlich schwierigen Situation zusätzlich mit einem höheren Arbeitgeberbeitragsatz belastet werden sollte.

5. Steuern und Abgaben

290. Die Unternehmenssteuerbelastung beeinflusst über die Kapitalnutzungskosten die Investitionstätigkeit und damit das Wachstum einer Volkswirtschaft und die Beschäftigung. Vor dem Hintergrund einer im internationalen Vergleich nach wie vor hohen Unternehmenssteuerbelastung bei Kapitalgesellschaften besteht großer Handlungsbedarf, diese zu senken. Mindestens ebenso wichtig ist eine grundlegende Steuerreform, so dass es sich anbietet, beide Ziele miteinander zu verbinden. Dazu liegt eine Reihe von teilweise detaillierten Vorschlägen vor, unter anderem vom Sachverständigenrat in Form einer modifizierten dualen Einkommensteuer (Ziffern). Eine dadurch bewirkte Verringerung der Belastung würde die Attraktivität des heimischen Standorts für Investitionen stärken und der Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland entgegenwirken. Und selbst wenn aufgrund der betroffenen Branchen und Tätigkeitsfelder die unmittelbaren Gewinner eher qualifizierte oder hochqualifizierte Arbeitnehmer sein sollten, profitieren durch Komplementaritäten in der Arbeitsnachfrage und über Ausstrahleffekte beispielsweise auf Dienstleistungen mittelbar auch Geringqualifizierte von der Stärkung des Standortes.

291. Zu den Möglichkeiten und Grenzen einer stärkeren Steuerfinanzierung des Sozialversicherungssystems nimmt der Sachverständigenrat an anderer Stelle dieses Gutachtens ausführlich Stellung (Ziffern). Eine Umfinanzierung aus Steuermitteln ist demnach nur dann angezeigt, sofern die Leistungen und Ausgaben der Sozialversicherung eigentlich gesamtgesellschaftliche Anliegen darstellen und deshalb nicht über Beiträge eines abgegrenzten Versichertenkreises, sondern von allen Steuerzahlern zu finanzieren sind.

V. Was zu tun ist – ein beschäftigungspolitisches Pflichtenheft

Ein Reformprogramm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit muss sich insbesondere zwei Problembereichen widmen, nämlich zum einen Hindernisse für die Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitnehmer abzubauen und zum anderen der Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, das heißt, die Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern. Diese Ziele zu erreichen stellt eine Herausforderung ersten Ranges dar, über deren Schwierigkeit keine Illusionen bestehen dürfen. Aber illusionslos zu sein bedeutet nicht, Mutlosigkeit aufkommen zu lassen. Die Erfahrungen anderer Länder sollten vielmehr Ansporn sein, Erfolg versprechende Maßnahmen in Angriff zu nehmen oder weiterzuführen. Der Weg zu mehr Beschäftigung erfordert viel Geduld und er wird umso eher

Früchte tragen, je umfangreicher das Maßnahmenbündel im Sinne einer Paketlösung ausgestaltet ist. Die staatliche Wirtschaftspolitik und die Tarifvertragsparteien bleiben aufgerufen, sich des Handlungsbedarfs anzunehmen.

Der Sachverständigenrat stellt ein Strategiebündel zur Diskussion, welches die folgenden fünf Felder umfasst.

(1) Lohnersatzleistungen

Der Gesetzgeber sollte Vorschläge unter anderem des Sachverständigenrates prüfen, die Hinzuerdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II zu erweitern und gleichzeitig das Niveau des Arbeitslosengelds II für nicht arbeitende, aber arbeitsfähige Empfänger dieser Unterstützungszahlungen abzusenken. Die Arbeitsgelegenheiten sollten so ausgestaltet sein, dass eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt stets attraktiver ist. Beim Arbeitslosengeld sollten eine Verlängerung über 12 Monate hinaus unterbleiben, die Vorruhestandsregelungen für ältere Arbeitslose im Alter über 58 Jahre und die Zuschläge beim Übergang zum Arbeitslosengeld II abgeschafft sowie das Arbeitslosengeld mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit degressiv ausgestaltet werden. Vorschläge, die Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld von der bisherigen Versicherungszeit abhängig zu machen, sollten nicht umgesetzt werden. Die Umverteilung in Form eines erhöhten Arbeitslosengelds, wenn Kinder vorhanden sind, sollte ins Steuer- und Transfersystem verlagert werden, etwa mit Hilfe eines erhöhten Kindergelds.

(2) Arbeitsmarktpolitik

Schon jetzt zeichnet sich ab, dass die Bundesagentur für Arbeit auf dem richtigen Weg ist, wenn sie die Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen deutlich zurückfährt; dies sollte sie, gestützt auf eine fundierte Evaluation, konsequent fortführen. Des Weiteren sollte geprüft werden, inwieweit das Überbrückungsgeld und der Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“) zu einer einheitlichen befristeten Förderung zusammengefasst werden können. Die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen sollte in das Ermessen der zuständigen Arbeitsagenturen gestellt werden. Die Mini-Jobs im Unternehmensbereich müssen im Hinblick auf mögliche Verdrängungseffekte sorgfältig evaluiert werden. Mini-Jobs im Nebenerwerb sollten abgeschafft werden. Die bisherigen Erfahrungen mit Kombilöhnen stimmen außerordentlich skeptisch, der Sachverständigenrat rät nicht dazu, sie flächendeckend einzuführen. Die Allgemeinverbindlicherklärung sowie die Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen sind kontraproduktiv und sollten daher definitiv unterbleiben.

(3) Arbeitsrecht

Der Gesetzgeber sollte beschäftigungsfreundlichere Rahmenbedingungen in dem Sinn schaffen, dass der Flächentarifvertrag flexibler gestaltet wird. Dazu gehört eine Klarstellung beim Günstigkeitsprinzip dergestalt, dass die Arbeitsplatzsicherheit neben den Arbeitsentgelten und der Arbeitszeit Berücksichtigung finden kann. Die Tarifbindung sollte gelockert werden. Wirksame Öffnungsklauseln für Tarifverträge sollten es erlauben, auf betrieblicher Ebene von den Regelungen des Tarifvertrags abweichende Abmachungen zu treffen. Des Weiteren ist zu prüfen, inwieweit Betriebsvereinbarungen mit nicht tarifgebundenen Unternehmen von § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz freigestellt werden können. Der Kündigungsschutz sollte weiter flexibilisiert werden. Mögliche diesbezügliche Optionen bestehen in einem freiwilligen Ex-ante-Verzicht des

Arbeitnehmers auf den gesetzlichen Kündigungsschutz bei betriebsbedingten Kündigungen, wenn stattdessen im Kündigungsfall eine vorher vereinbarte Abfindung oder während der Gesamtdauer des Beschäftigungsverhältnisses ein höheres Arbeitsentgelt gezahlt wird. Eine noch weitergehende Option ist, betriebsbedingte Kündigungen ohne Einschränkung zuzulassen, wobei dann ex-ante festliegende Regelungen für Mindestabfindungen etabliert sein müssen. In jedem Fall sollte die Reform aus Gründen des Bestandsschutzes nur auf neu geschlossene Arbeitsverhältnisse Anwendung finden.

(4) Lohnpolitik

Die Tariflohnpolitik sollte weiterhin einen beschäftigungsfreundlichen Kurs verfolgen, indem sie zum einen den Verteilungsspielraum nicht ausschöpft und zum anderen die qualifikatorische Lohnstruktur im Niedriglohnbereich weiter auffächert.

(5) Steuern und Abgaben

Die Steuerbelastung der Unternehmen, insbesondere der Kapitalgesellschaften muss vermindert werden. Dies sollte einhergehen mit einer grundlegenden Steuerreform, wozu die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Duale Einkommensteuer eine geeignete Grundlage darstellt. Versicherungsfremde Leistungen der Systeme der Sozialen Sicherung sollten umfinanziert werden.

Noch einmal: Ein solches Reformpaket bildet die Aufgabe für einen längeren Zeitraum – einer Legislaturperiode. Nicht alles kann sogleich erledigt werden. Aber die Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt ist mit vergleichsweise geringen Kosten verbunden, ähnliches gilt für eine Reform des Arbeitslosengelds II. Wie seinerzeit in den Niederlanden bietet sich ein „package deal“ mit den Tarifvertragsparteien an, deren Beitrag in einer beschäftigungsfreundlichen Lohn(struktur)politik bestehen muss. Sich gemeinsam der Herausforderungen anzunehmen ist der Erfolg versprechende Weg zu mehr Beschäftigung.

VI. Eine andere Meinung

292. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, teilt nicht die in diesem Kapitel von der Mehrheit des Rates vorgenommene Analyse des deutschen Arbeitsmarkts, wonach für die Unterbeschäftigung vor allem das „institutionelle Regelwerk“ verantwortlich sei, das heißt „Fehlanreize im System der Lohnersatzleistungen, ein System der Lohnfindung, das die Belange der Arbeitslosen nicht ausreichend beachtet, die hohe Belastung mit Steuern und Abgaben, ein zu rigides Arbeitsrecht.“ Aus diesem Grund wird auch die Therapie der Mehrheit, die in einer Reihe einseitig angebotsorientierter Maßnahmen besteht, als nicht Erfolg versprechend angesehen.

293. Die Forderung nach mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt und nach besseren Investitionsbedingungen für Unternehmen durchzieht die Gutachten des Sachverständigenrates seit Jahrzehnten. Vieles davon ist in den beiden letzten Legislaturperioden umgesetzt worden und hat zu fundamentalen Veränderungen in zentralen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialordnung Deutschlands geführt. So wurde in allen Systemen der sozialen Sicherung das Prinzip der Eigenverantwortung erheblich gestärkt. Der Einfluss des Staates ist heute deutlich geringer als im Jahr 1999: Die Staatsquote wurde von 48,1 vH auf 46,4 vH gesenkt, die Abgabenquote von 42,1 vH auf 38,7 vH. Die im historischen wie im internationalen Vergleich hohe Reformintensität

wurde zudem von einer moderaten und zunehmend flexiblen Lohnpolitik unterstützt. Dadurch sind die Lohnstückkosten der Industrie allein in den beiden letzten Jahren um 10 vH gesunken, und der Anteil der Unternehmens- und Vermögenseinkommen am Volkseinkommen erreichte in diesem Jahr mit 32,8 vH den höchsten Wert seit Beginn der siebziger Jahre.

1. Ein Reformparadox

294. Die umfassenden angebotsseitigen Impulse haben bisher jedoch keine erkennbaren Erfolge gebracht. Es ist vielmehr geradezu ein „Reformparadox“ zu konstatieren:

- Der Wachstumsrückstand der deutschen Wirtschaft gegenüber den übrigen Ländern des Euro-Raums, der in der Periode von 1995 bis 2000 noch 1,0 vH betragen hatte, erhöhte sich in der Zeit von 2000 bis 2005 auf 1,5 vH.
- Die Arbeitslosigkeit ist seit Anfang 2001 wieder im Steigen begriffen und hat – um statistische Effekte bereinigt – um rund eine Million zugenommen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, das heißt der Großteil jener Menschen, die über einen regulären Arbeitsplatz verfügen, ist in der gleichen Zeit um rund 2 Millionen zurückgegangen.
- Der mittelfristige Wachstumstrend der deutschen Wirtschaft, der mit der Wachstumsrate des Produktionspotentials abgebildet wird, hat sich von rund 2 vH im Jahr 1999 auf rund 1 vH im Jahr 2005 halbiert.
- Alle aktuellen Prognosen stimmen darin überein, dass sich an dieser ungünstigen Gesamtkonstellation auch im kommenden Jahr nichts Grundlegendes ändern wird.

295. Woran liegt es, dass die mutigen Reformen der letzten Jahre nicht zu der erhofften Belebung am Arbeitsmarkt geführt haben?

- Kann es sein, dass sich die Erfolge erst mit einer größeren zeitlichen Verzögerung einstellen werden? Berücksichtigt man dabei, dass die Niederlande zwei Jahrzehnte benötigten, bis sich für sie eine „Reformdividende“ einstellte (Exkurs: Von Schlusslichtern zu Beschäftigungswundern), wäre dies für die deutsche Wirtschaft allerdings eine eher beunruhigende Perspektive.
- Ist es möglich, dass die bisherigen Reformen für sich genommen noch unzureichend sind, so dass es erst durch die Kombination mit weiteren angebotsseitigen Maßnahmen zu einem qualitativen Sprung kommen wird? Aber welches sind dann die „Schlüsselreformen“, die geeignet sein könnten, einen solchen Durchbruch zu erreichen?
- Oder ist es nicht auch denkbar, dass die Wirtschaftspolitik der letzten Jahre zu einseitig auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen fixiert war, so dass dabei die Balance zwischen angebots- und nachfrageseitigen Impulsen verloren gegangen ist?

Diagnose der Mehrheit

296. In ihrer Analyse des Arbeitsmarkts befasst sich die Mehrheit fast ausschließlich mit dem Problem der „Verfestigung der Arbeitslosigkeit“. Diese wird erklärt mit „besonders ausgeprägten Sperrklinkeneffekten, die einen (stärkeren) Rückgang der Arbeitslosigkeit selbst in wirtschaftlich guten Zeiten verhindern.“ (Ziffer 10.1). Verantwortlich hierfür seien die spezifischen Arbeitsmarktinstitutionen.

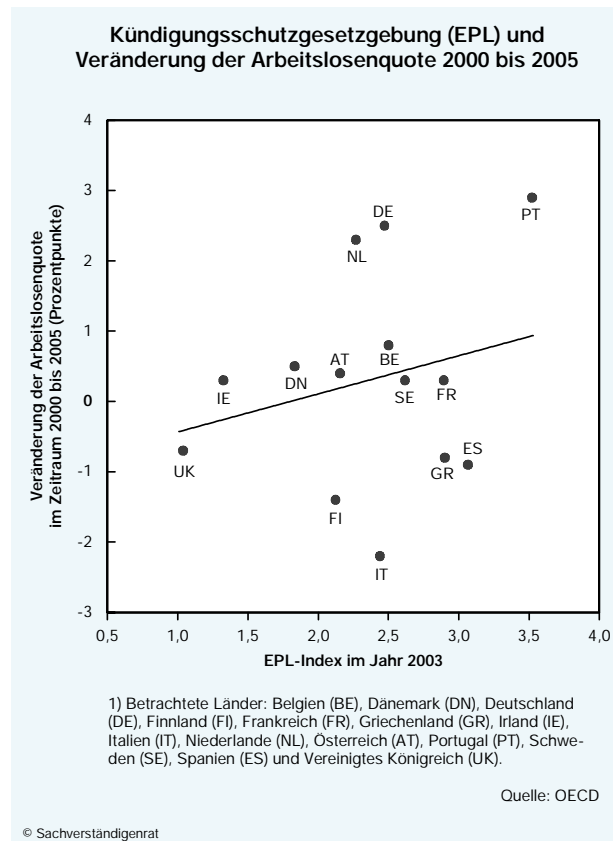
An dieser Analyse ist ohne Zweifel zutreffend, dass die Arbeitslosigkeit in Deutschland schon seit langem ein großes Problem darstellt. Doch bei der Entwicklung der letzten Jahre geht es nicht in erster Linie um eine „Verfestigung“ in guten Zeiten, sondern um eine deutliche Verschlechterung der Beschäftigungssituation trotz verbesserter Angebotsbedingungen. Problematisch ist dabei nicht zuletzt die Diagnose einer „de facto Ausgrenzung der Arbeitslosen vom Arbeitsmarkt“ (Ziffer 10.1), die auf der Vorstellung beruht, dass der Arbeitsmarkt durch eine Trennung zwischen Beschäftigten („Insidern“) und Arbeitslosen („Outsidern“) geprägt sei (Ziffer 10.1). Anders als es die anhaltend hohen Arbeitslosenzahlen suggerieren, handelt es sich bei den Arbeitssuchenden nicht um eine unbewegliche Masse, sondern vielmehr um ein Aggregat, das sehr starken Zu- und Abgängen ausgesetzt ist (Kasten 6). Insgesamt belaufen sich die von der Bundesagentur für Arbeit erfassten jährlichen Zugänge in die Arbeitslosigkeit – ebenso wie die Abgänge – auf rund acht Millionen Menschen. Dieser Statistik zufolge verlieren jedes Jahr 4,2 Millionen Menschen ihren Arbeitsplatz, das entspricht 12 vH aller Arbeitnehmer und zeigt zugleich, dass es für Unternehmen durchaus möglich ist, Mitarbeiter zu entlassen; umgekehrt finden 3,1 Millionen Arbeitslose wieder einen neuen Job.

297. In dem von der Mehrheit beschriebenen Modellrahmen könnte man die seit dem Jahr 2001 am Arbeitsmarkt eingetretene Verschlechterung allenfalls in der Weise zu erklären versuchen, dass man sich auf den negativen Einfluss globaler makroökonomischer Schocks (Ölpreis-Anstieg, Kurseinbrüche an den Börsen) beruft. Die im Vergleich zu anderen Ländern besonders ungünstige Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt wäre dabei auf die spezifischen institutionellen Regelungen zurückzuführen (Ziffern 10.1 ff.). Die Arbeitslosenquote in Deutschland ist von 7,2 vH im Jahr 2000 auf 9,5 vH im Jahr 2005 gestiegen, während sie sich in den meisten übrigen Ländern der Währungsunion deutlich günstiger entwickelte. Lässt sich die negative Reaktion am deutschen Arbeitsmarkt mit überdurchschnittlich hohen Schutzvorschriften für Arbeitnehmer erklären? Nach dem von der OECD berechneten Index für die „Employment Protection Regulations“ (EPL) weist Deutschland zwar ein relativ hohes Schutzniveau auf, aber der Zusammenhang zwischen diesem Index und der Veränderung der Arbeitslosenquoten im Zeitraum von 2000 bis 2005 ist wenig eindeutig. Er könnte zudem nur einen sehr geringen Teil des Anstiegs der Unterbeschäftigung in Deutschland erklären, da dieser deutlich höher ausgefallen ist als in den meisten Ländern mit vergleichbaren oder sogar noch höheren Regulierungen (Schaubild 34). Bemerkenswert ist dabei die Entwicklung in Spanien, das eine sehr gute Arbeitsmarktdynamik bei ausgesprochen rigiden Regulierungen erzielen konnte.

298. Insgesamt kann man mit einer rein angebotsseitig angelegten Diagnose der Arbeitsmarktentwicklung nur wenig zur Erklärung der ausbleibenden Reformenerfolge beitragen. Die Grenzen

eines solchen Ansatzes zeigen sich auch beim Versuch (Exkurs: Von Schlusslichtern zu Beschäf-

Schaubild 34



tigungswundern), das „Beschäftigungswunder“ in einer großen Volkswirtschaft wie dem Vereinigten Königreich ohne Rekurs auf makroökonomische Gegebenheiten zu erklären (Kasten 8). Damit ist es nicht unproblematisch, wenn man sich von einer weiterhin einseitig auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen ausgerichteten Wirtschaftspolitik einen wirklichen Durchbruch zu einem kräftigen und sich selbst tragenden Aufschwung erhofft, der allein eine nachhaltige Lösung der Probleme am Arbeitsmarkt wie auch bei den öffentlichen Haushalten bieten würde.

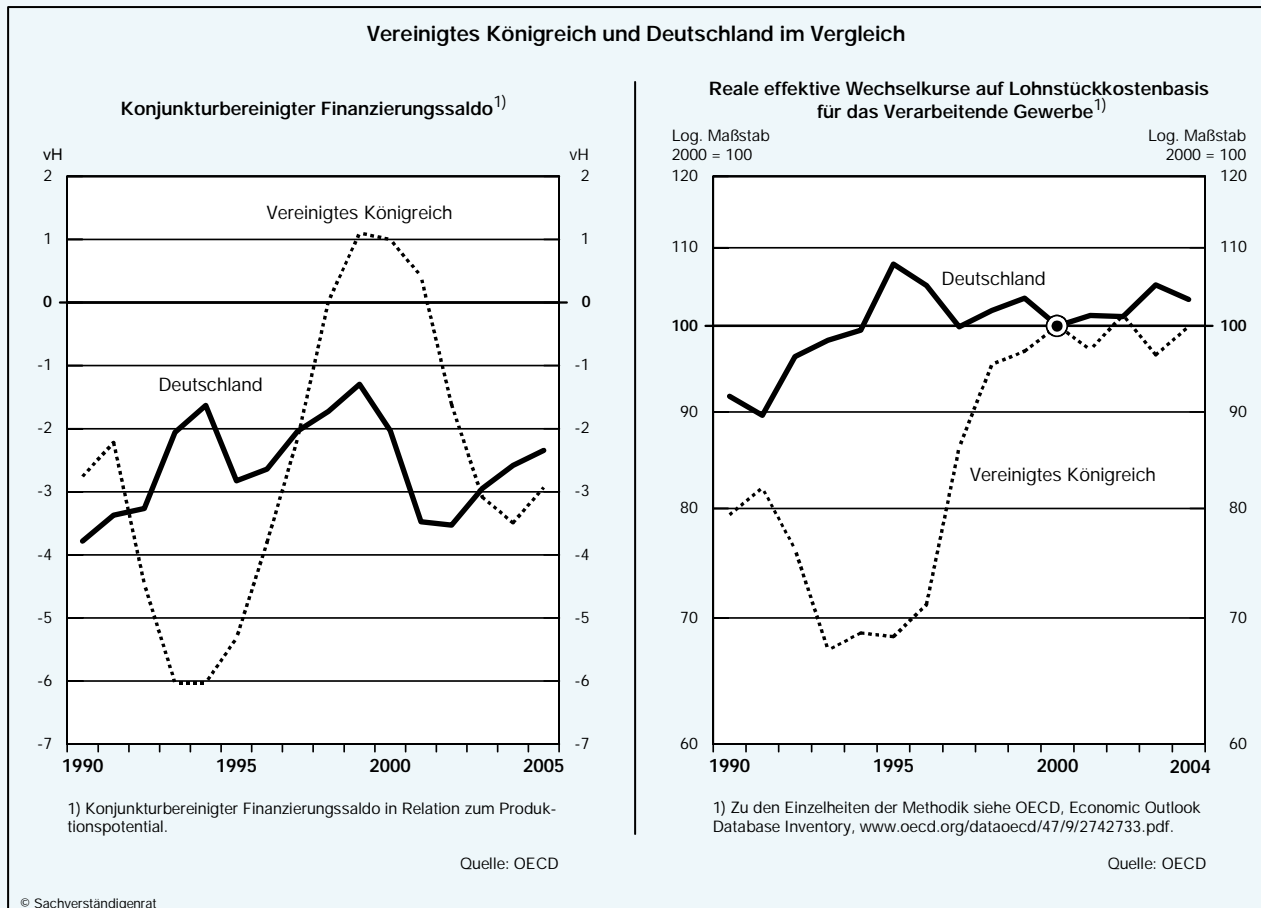
Kasten 8

Das britische Beschäftigungswunder

In Ziffer 10 wird die positive wirtschaftliche Entwicklung des Vereinigten Königreichs als ein Musterbeispiel einer angebotsorientierten Politik beschrieben. Dieser Erfolg wird auf vier Faktoren zurückgeführt: „Reduktion des staatlichen Einflusses auf das Wirtschaftsgeschehen, Vertrauen in die und Stärkung der Funktionsfähigkeit der Märkte, Schwächung der gewerkschaftlichen Macht durch die Gesetzgebung und Besserstellung von Erwerbseinkünften relativ zu sozialen – nicht zur Erwerbstätigkeit in Beziehung stehenden – Unterstützungszahlungen.“ Diese in der ersten Hälfte der achtziger Jahre eingeleiteten Reformen hatten jedoch zunächst keine nachhaltigen Erfolge. Die Arbeitslosenquote, die im Jahr 1979 bei 4,6 vH gelegen hatte, stieg im Zuge der Wirtschaftspolitik von Frau Thatcher zunächst einmal auf 11,2 vH im Jahr 1985 an (Schaubild 35). Sie ging dann auf

6,9 vH im Jahr 1990 zurück und lag im Jahr 1993 mit 10,0 vH nur wenig unter dem Höchststand. Eine durchgreifende Wende setzte erst im weiteren Verlauf der neunziger Jahre ein. Wenn man nur institutionelle Faktoren berücksichtigt, ist es schwierig, diese plötzliche Belebung zu erklären, und es ist daher nahe liegend, dass manche Ökonomen dabei an „Wunder“ denken.

Schaubild 35



Bei einer makroökonomischen Sichtweise lässt sich das Rätsel relativ einfach auflösen. Anders als zum Beispiel die deutsche Finanzpolitik hat die britische Regierung in den Jahren 1992 bis 1994 einen ausgeprägt antizyklischen Kurs verfolgt, bei dem das strukturelle Defizit der öffentlichen Haushalte von bis zu 6 vH ein Niveau erreichte, die unbereinigte Neuverschuldung belief sich im Jahr 1993 sogar auf 7,9 vH jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Gleichzeitig kam es durch das Ausscheiden des Pfund Sterling aus dem Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems zu einer starken realen Abwertung, und die Bank of England konnte die Zinsen senken. Durch eine massive makroökonomische Stimulierung ist es der britischen Wirtschaftspolitik in dieser Phase somit gelungen, die Wachstumsschwäche der englischen Wirtschaft zu überwinden. Eine ausgeprägt keynesianische Ausrichtung der Fiskalpolitik war auch in der jüngeren Vergangenheit zu beobachten. Sie hat es dem Vereinigten Königreich erlaubt, in den Jahren 2000 bis 2005 ein um 1 Prozentpunkt höheres Wachstum zu realisieren als die Mitgliedsländer des Euro-Raums. Bemerkenswert ist dabei der Zuwachs der Reallöhne im Vereinigten Königreich, die seit Jahrzehnten wesentlich stärker ansteigen als im Euro-Raum und insbesondere als in Deutschland.

Bei dieser Darstellung soll die Bedeutung angebotsseitiger Determinanten nicht in Frage gestellt werden. Eine Wirtschaft kann sich nur dann dynamisch entwickeln, wenn das Zusammenspiel eines effizient gestalteten ordnungspolitischen Rahmens mit einer stetig wachsenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage funktioniert. Eine rein angebotsseitige Erklärung des Beschäftigungswunders im Vereinigten Königreich würde daher zu kurz greifen.

Nachfragemangel als Ursache der zunehmenden Arbeitslosigkeit

299. Das „Reformparadox“ lässt sich auflösen, wenn man wirtschaftliche Dynamik aus dem Zusammenspiel von Angebots- und Nachfragebedingungen erklärt. Den Verbesserungen auf der Angebotsseite muss man dann die davon ausgehenden Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gegenüberstellen. Es wird dabei deutlich, dass sich das Bestreben, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie über Lohnzurückhaltung und Einschnitte in die Sozialen Sicherungssysteme zu verbessern, nachteilig auf die Ausgaben der privaten Haushalte für Konsumgüter und Immobilien auswirken kann. Bei der ausgabenseitigen Konsolidierung können sich ebenfalls negative Effekte für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ergeben.

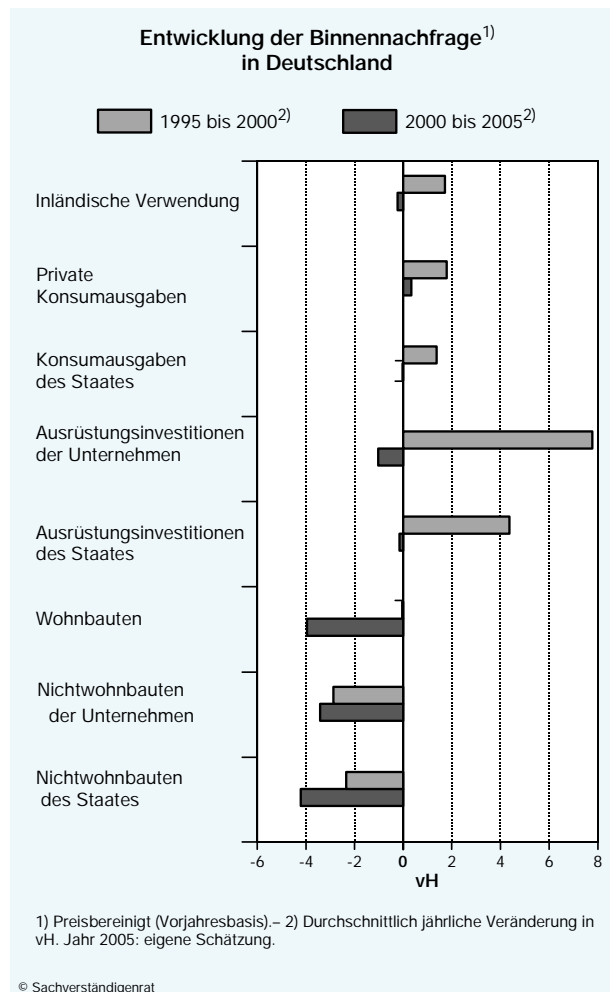
Für den Befund einer unausgewogenen Wirtschaftspolitik spricht die Tatsache, dass sich in Deutschland eine chronische Stagnation der Binnennachfrage (inländische Verwendung) herausgebildet hat, die so in keinem anderen OECD-Land zu beobachten ist. Während bei diesem Aggregat in den Jahren von 1995 bis 2000 noch ein jahresdurchschnittlicher Anstieg von 1,7 vH verzeichnet worden war, ergab sich in den Jahren von 2000 bis 2005 ein jahresdurchschnittlicher Rückgang von 0,2 vH. Im Euro-Raum ohne Deutschland kam es in dieser Phase zu einer nur moderaten Abschwächung der Dynamik – von 3,1 vH auf 2,6 vH. In einem großen Land wie Deutschland ist damit eine kraftlose Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts vorprogrammiert. Da diese Größe wiederum einen wesentlichen Einfluss auf die Veränderung des Arbeitsvolumens hat, ist es – bei einem jährlichen Produktivitätsanstieg von rund 1,5 vH und einer durchschnittlichen Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 0,7 vH im Zeitraum von 2000 bis 2005 – nicht überraschend, dass sich die Arbeitsmarktsituation in den letzten Jahren weiter verschlechtert hat.

Diese unbefriedigende Dynamik ist bei allen Komponenten der Binnennachfrage zu beobachten. Mit Ausnahme des privaten Verbrauchs, der im Zeitraum von 2000 bis 2005 noch einen geringen durchschnittlichen Zuwachs von 0,3 vH pro Jahr erreichen konnte, waren alle anderen Aggregate rückläufig. Damit unterscheidet sich die Situation seit dem Jahr 2000 grundlegend von den Verhältnissen der Jahre von 1995 bis 2000 (Schaubild 36). Dass es im Zeitraum von 2000 bis 2005 überhaupt zu einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts gekommen ist, liegt allein an dem deutlich gestiegenen Außenbeitrag.

300. Die im historischen wie auch im internationalen Vergleich ungewöhnliche Schwäche der deutschen Binnennachfrage ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Zum einen sind die **Reallöhne** in Deutschland im Zeitraum der Jahre 2001 bis 2005 um durchschnittlich 0,3 vH zurückgegangen, nachdem sie im Durchschnitt der Jahre 1996 bis 2000 zumindest noch konstant geblieben waren. Dies kontrastiert deutlich mit der Entwicklung des Euro-Raums (ohne Deutsch-

land), in dem es in der ersten betrachteten Periode zu einem Zuwachs von 0,4 vH und in der zweiten Phase von 0,7 vH gekommen war.

Schaubild 36



Bei der ohnehin schwachen Einkommensentwicklung wurde der private Verbrauch zusätzlich durch eine steigende **Sparneigung** beeinträchtigt. Die Sparquote, die im Zeitraum von 1995 bis 1999 noch zurückgegangen war, erhöhte sich von 9,5 vH im Jahr 1999 auf 10,7 vH im Jahr 2005. Die zunehmende Verunsicherung der privaten Haushalte zeigt sich daran, dass ihr Sparen in der Form von Geldvermögen sehr stark zugenommen hat und dass dabei insbesondere Sichtguthaben aufgestockt wurden (Schaubild). Während die Netto-Geldvermögensbildung (das heißt die Geldvermögensbildung abzüglich der Kreditaufnahme) der deutschen privaten Haushalte in Relation zu ihrem verfügbaren Einkommen im Jahr 1999 mit 5,4 vH noch in etwa der des übrigen Euro-Raums entsprach, lag sie im Jahr 2004 mit 9,1 vH deutlich über dem Niveau dieser Ländergruppe. Die hohe Geldsparneigung der deutschen Haushalte wird besonders deutlich, wenn man sie einmal mit der Situation in den Vereinigten Staaten vergleicht. Im Jahr 2004 haben sich die amerikanischen Haushalte per saldo stark verschuldet, was einem Abbau der Netto-Geldvermögensbildung in Höhe von 3,7 vH ihres verfügbaren Einkommens entspricht.

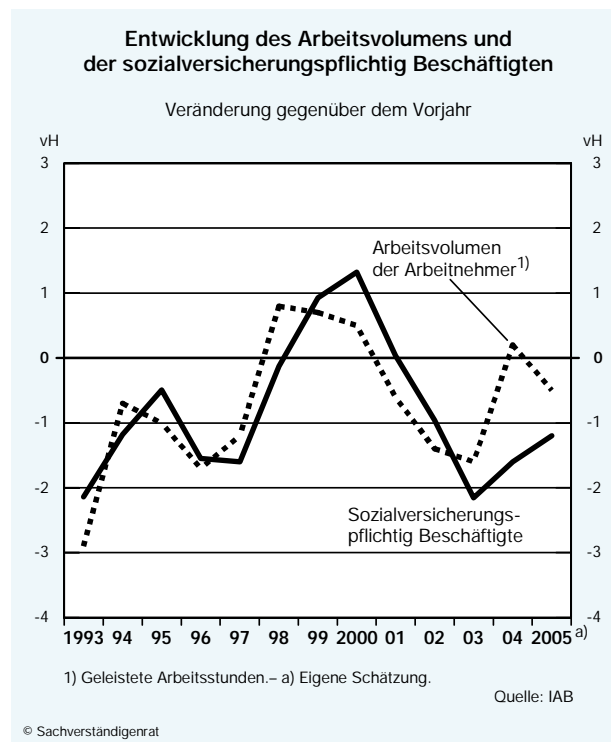
Belastet wurde die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zudem durch die ausgabenseitige **Konsolidierung der öffentlichen Haushalte**, die zu einem stagnierenden Staatsverbrauch und einem Rück-

gang der öffentlichen Investitionen geführt hat. In jeweiligen Preisen liegen die Bruttoinvestitionen des Staates heute um 17 vH unter dem Niveau des Jahres 2000. Da die Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen wesentlich von der erwarteten Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts bestimmt werden (JG 2004 Kasten 10), ist es nahe liegend, dass es trotz der günstigen Exportentwicklung bisher zu keiner nachhaltigen Belebung der Investitionstätigkeit gekommen ist.

Erosion der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung

301. Die schwache gesamtwirtschaftliche Nachfrage ist ein wesentlicher Grund dafür, dass es in den letzten Jahren – trotz umfassender Reformen – nicht gelungen ist, die Situation am deutschen Arbeitsmarkt zu verbessern. Ungewöhnlich ist jedoch, dass es im Gegenteil noch zu einem deutlichen Rückgang der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gekommen ist, die sich seit dem Jahr 2003 merklich von der Entwicklung des Arbeitsvolumens abgekoppelt hat (Schaubild 37)

Schaubild 37



302. Der seit Jahren zu beobachtende, nun aber noch verstärkte Rückgang der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ergibt sich aus einem gefährlichen Zusammenwirken zweier Faktoren: Zum einen werden die Versicherten in den Sozialen Sicherungssystemen zu einer verdeckten Besteuerung herangezogen. Gleichzeitig eröffnet der Staat mit hoch subventionierten Formen flexibler Beschäftigung ein stark nachgefragtes Substitut für reguläre Arbeitsplätze.

Die versicherungsfremden Leistungen und Umverteilungsmechanismen der Sozialen Sicherungssysteme werden in Kapitel 5 ausführlich dargestellt. Der Gesamtumfang dieser versicherungsfremden Elemente wird auf rund 130 Mrd Euro beziffert. Abzüglich der Bundeszuschüsse an diese Versicherungen verbleibt eine Fehlfinanzierung von etwa 65 Mrd Euro. Bei einer ordnungs-

politisch gebotenen vollständigen Umfinanzierung dieser Zahlungen durch Steuern, könnten die Sozialabgaben um mehr als 7 Beitragspunkte gesenkt werden.

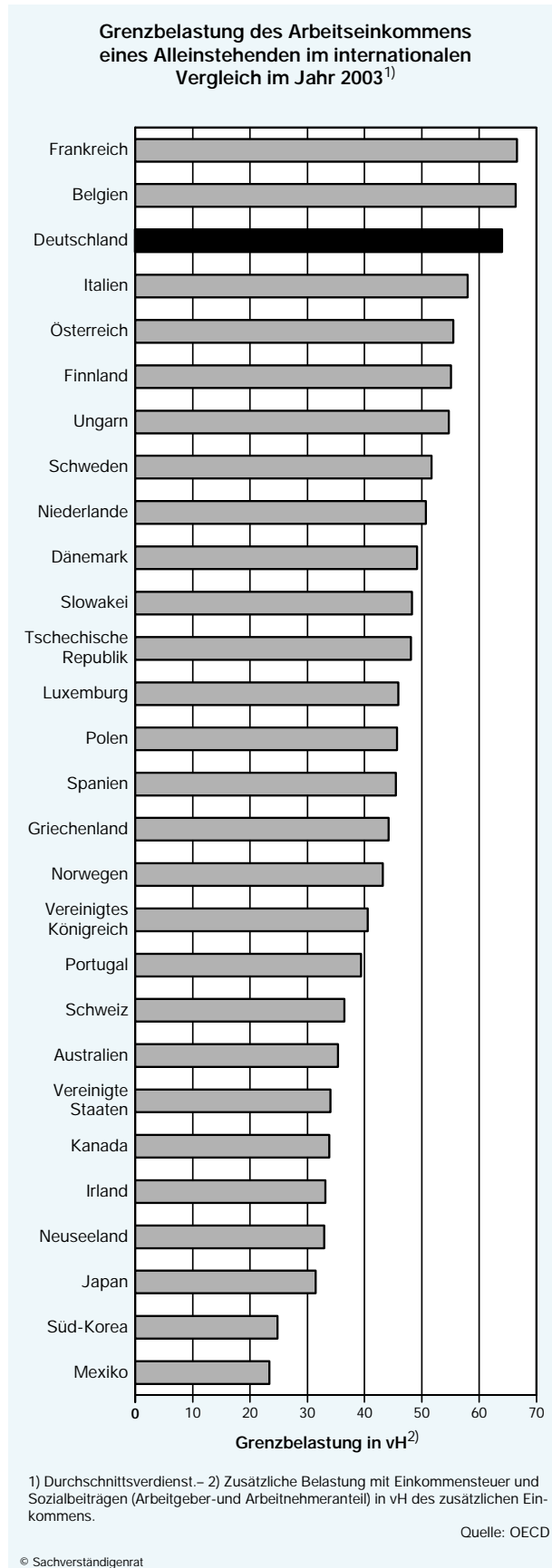
Würde man in der Krankenversicherung die (versicherungsfremden) Gesundheitsleistungen für die Kinder und die mitversicherten Ehegatten in Höhe von insgesamt 25 Mrd Euro und die versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung von etwa 19 Mrd Euro sowie die nicht durch Bundeszuschüsse gedeckten versicherungsfremden Leistungen in der Rentenversicherung von etwa 10 Mrd Euro durch Zuschüsse aus allgemeinen Steuermitteln finanzieren, könnten die Beitragssätze in der Gesetzlichen Krankenversicherung um 2,5 Prozentpunkte, in der Arbeitslosenversicherung um 2 Prozentpunkte und in der Gesetzlichen Rentenversicherung um gut 1 Prozentpunkt gesenkt werden.

Die verdeckte Besteuerung des Faktors Arbeit durch Sozialabgaben ist eine wichtige Ursache für die im internationalen Vergleich sehr hohe Grenz- und Durchschnitts-Abgabenbelastung von Arbeitnehmern in Deutschland. Berechnungen der OECD (2005) zeigen, dass die Belastung bei allen Haushaltstypen weit über dem OECD-Durchschnitt und fast durchweg in der Spitzengruppe der insgesamt 30 Mitgliedsländer liegt (Schaubild 38).

303. Es ist nahe liegend, dass die Wirtschaftssubjekte stets bemüht sind, steuerliche Belastungen zu vermeiden, indem sie auf Rechtsformen übergehen, die davon nicht betroffen sind. Ungewöhnlich ist, dass der Staat diesen Prozess noch fördert, indem er dafür begünstigte Substitute anbietet:

- Dazu gehören zum einen die **400-Euro-Jobs**, bei denen die Subvention in der Form gewährt wird, dass auf das Arbeitsentgelt eine pauschale Abgabe in Höhe von 25 vH durch den Arbeitgeber entrichtet werden muss. Für den Arbeitnehmer sind diese Einkommen steuer- und abgabenbefreit. Dies gilt auch für Nebentätigkeiten, die zusätzlich zu einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung ausgeübt werden. Das Ausmaß dieser Subvention lässt sich an einem einfachen Beispiel verdeutlichen: Ein Arbeitgeber benötigt ein Arbeitsvolumen von 160 Stunden im Monat, dafür soll ein Netto-Lohn von 7,50 Euro pro Stunde gezahlt werden. In der Form eines Mini-Jobs, der auf drei Arbeitskräfte aufgeteilt wird, belaufen sich die Kosten für den Arbeitgeber auf 1 500 Euro, da er auf die 1 200 Euro Entgelt pauschale Abgaben in Höhe von 25 vH leisten muss. Wird dagegen eine Vollzeitkraft eingestellt, muss der Arbeitgeber für ein Nettoeinkommen von 1 200 Euro ein Bruttogehalt von 1 873 Euro bezahlen, was für ihn mit Lohnkosten von 2 272 Euro verbunden ist. Insgesamt ist der Vollzeit-Job um 51 vH teurer als die drei Mini-Jobs. Diese unsystematische Förderung ist eine wesentliche Ursache dafür, dass der relative Preis für die reguläre Beschäftigung eines Geringqualifizierten heute viel zu hoch ist.
- Die **Ich-AG** („Existenzgründungszuschuss“) kann ebenfalls als Subvention einer nicht-sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung betrachtet werden, da dabei de facto ein hoher Zuschuss des Staates – im ersten Jahr sind es 600 Euro monatlich – für eine selbständige Tätigkeit geleistet wird. Diese Form der Förderung wird Ende des Jahres auslaufen.
- Auch die Arbeitsgelegenheiten (**“1-Euro-Jobs“**) tragen tendenziell zur Verdrängung von Vollzeitarbeitsplätzen bei – insbesondere beim Handwerk, das ohnehin unter der anhaltend

Schaubild 38



schlechten Baukonjunktur leidet. Diese Form der Beschäftigung wird in ungewöhnlich hohem Maße subventioniert, da an die Beschäftigungsträger eine monatliche Pauschale von bis zu 500 Euro pro Beschäftigten (einschließlich der Mehraufwandsentschädigung) gezahlt wird. In der Summe (Regelsatz Alleinstehender, Wohnkosten und Heizung, Sozialversicherungsbeiträge, Trägerpauschale 1-Euro-Job sowie Personal- und Verwaltungspauschale) kostet ein über eine Arbeitsgelegenheit beschäftigter Arbeitsloser den Staat bis zu 1 500 Euro im Monat und ist damit genauso teuer wie eine reguläre Beschäftigung im öffentlichen Dienst.

Obwohl sich die Mehrheit ausdrücklich gegen Lohnsubventionen ausspricht (Ziffer ff.), will sie bis auf weiteres an der Subventionierung der Teilzeitarbeit in der Form der Mini-Jobs festhalten. Allerdings soll die Förderung der Mini-Jobs im Nebenerwerb entfallen. Hierbei handelt es sich jedoch nur um etwa ein Viertel der geringfügig Beschäftigten.

304. Bei der hier vorgenommenen Diagnose lassen sich somit zwei gravierende Probleme der deutschen Wirtschaft erkennen, die so in keinem anderen Land zu beobachten sind: Die Binnennachfrage tritt seit vielen Jahren auf der Stelle. Sie wird auch im Jahr 2006 nahezu stagnieren. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung leidet nicht nur unter dem schwachen Wachstum, sie wird zusätzlich durch Substitutionsprozesse zugunsten von anderen Formen der Erwerbstätigkeit belastet.

2. Alternative Strategien für mehr Wachstum und Beschäftigung

305. Daraus lassen sich zwei zentrale Aufgaben für die Wirtschaftspolitik der neuen Regierung definieren: Primär muss es darum gehen, die Binnennachfrage wieder zu beleben. Nur so wird es möglich sein, in einer großen Volkswirtschaft wie Deutschland – mit einer inländischen Verwendung, die um das Zweieinhalbfache über den Exporten liegt – wieder einen nachhaltigen und für eine Ausweitung der Beschäftigung ausreichenden Wachstumsprozess zu generieren. Hierzu ist es erforderlich, dass es wieder zu Lohnsteigerungen kommt, die zu einem Anstieg der Reallöhne führen. Diese Aufgabe wird im nächsten Jahr umso schwieriger sein, als der ölpreisbedingte Kaufkraftentzug die für inländische Produkte verfügbare Kaufkraft zusätzlich mindert. Zugleich muss alles getan werden, um die Verunsicherung der Bevölkerung soweit zu reduzieren, dass das „Angstsparen“ merklich zurückgeht.

Neben der Belebung der Binnennachfrage wird es darauf ankommen, möglichst bald den Verdrängungsprozess der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung durch alternative Arbeitsverhältnisse zu stoppen, indem die Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten des Normalarbeitsverhältnisses beseitigt werden. Andernfalls werden alle noch so ehrgeizigen Versuche, die Lohnnebenkosten durch Einsparungen auf der Ausgabenseite zu reduzieren, weiterhin ins Leere laufen. Ein warnendes Beispiel hierfür ist die Gesundheitsreform 2003, die eine Beitragssatzsenkung von 14,3 vH im Jahr 2003 auf 12,9 vH im Jahr 2005 anstrebte. Trotz erheblicher Einschnitte für die Versicherten liegt der Beitragssatz nach wie vor auf dem Niveau des Jahres 2003.

306. Das Programm der Mehrheit zielt wie schon in den Vorjahren darauf ab, die Angebotsbedingungen noch weiter zu verbessern und es setzt darauf, dass es auf diese Weise gleichsam von

selbst zu einer höheren Binnennachfrage kommen wird (Kasten 9). Eine zentrale Rolle spielen Veränderungen des institutionellen Rahmens am Arbeitsmarkt.

Kasten 9

Wachstumsrate des Produktionspotentials und gesamtwirtschaftliche Nachfrage

In ihrer Analyse der Arbeitsmarktentwicklung und in ihren Therapievorschlügen konzentriert sich die Mehrheit auf angebotsseitige Faktoren. Dahinter steht die Vorstellung, dass das Wirtschaftswachstum in einer Volkswirtschaft überwiegend von den Angebotsbedingungen bestimmt wird (JG 2002 Ziffern 337 ff., JG 2003 Ziffern 186 ff., JG 2004 Ziffer 199). Analytisch soll diese langfristige Dynamik mit Konstrukt des Produktionspotentials erfasst werden, das derzeit mit einer Rate von rund 1 vH pro Jahr wächst. Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ist keine zentrale Bestimmungsgröße des Produktionspotentials:

„Geringe Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts sind weniger bedenklich, wenn sie konjunkturell bedingt und damit vorübergehender Natur sind, sich eine Volkswirtschaft also lediglich in einer ungünstigen Phase des Konjunkturzyklus befindet“ (JG 2003 Ziffer 186).

Der Einfluss der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beschränkt sich darauf, Schwankungen um den angebotsseitig bestimmten, mittelfristigen Trend zu generieren, die sich in der Entwicklung der Output-Lücke niederschlagen:

„Die Dynamik des Produktionspotentials wird neben der Investitionsentwicklung wesentlich durch angebotsseitige Faktoren, beispielsweise eine veränderte Abgabenbelastung, bestimmt, während die Entwicklung der Output-Lücke, als Maß für konjunkturelle Schwankungen, oftmals – aber nicht ausschließlich – durch nachfrageseitige Faktoren bestimmt wird.“ (JG 2004 Ziffer 199).

Damit wird eine Dominanz des Angebots über die Nachfrage postuliert, die für fast alle wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Mehrheit charakteristisch ist. Das zentrale Problem einer solchen Theorie des Wirtschaftsprozesses ist die Erklärung der Investitionstätigkeit, von der die Entwicklung des Produktionspotentials wesentlich geprägt wird. Bei einer konsequent angebotsorientierten Sicht müsste man unterstellen, dass von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage kein entscheidender Einfluss auf die Investitionen ausgeht. Diese müssten vielmehr allein von angebotsrelevanten Faktoren wie der Steuerbelastung, den Löhnen, staatlichen Regulierungen oder den Zinsen bestimmt werden. Empirische Studien zeigen jedoch übereinstimmend, dass die Investitionen sehr stark von den Nachfragebedingungen getrieben werden:

„Die Investitionen hängen positiv von der Umsatzentwicklung (oder analog der Veränderung der Güternachfrage) und negativ von der Veränderung der Kapitalnutzungskosten ab.“ Und: „Die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts ist eine bedeutsame Einflussgröße der Ausrüstungsinvestitionen“ (JG 2004, Kasten 10).

Damit ergibt sich eine der angebotsseitigen Philosophie entgegen gesetzte Wirkungskette: Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ist maßgeblich für die Investitionstätigkeit und letztere bestimmt die Wachstumsrate des Produktionspotentials. Der starke Einfluss der Nachfrageentwicklung auf das Produktionspotential zeigt sich nicht zuletzt an den ausgeprägten Schwankungen seiner Wachstumsrate, die von 3,1 vH im Jahr 1990 auf knapp 1,5 vH im Jahr 1995 zurückging, sich dann wieder auf mehr als 2,0 vH im Jahr 1999 erhöhte und zuletzt auf 1,1 vH abfiel (Schaubild). Es ist kaum anzunehmen, dass sich die Angebotsbedingungen in Deutschland in den letzten 15 Jahren ähnlich volatil entwickelt haben.

Bei dem starken Einfluss der Nachfrageentwicklung auf das statistisch ausgewiesene Wachstum des Produktionspotentials ist es nicht überraschend, dass für Deutschland trotz der unbefriedigenden Entwicklung der letzten Jahre eine negative Output-Lücke von kaum mehr als einem halben Prozentpunkt ausgewiesen wird. Was eigentlich ein Nachfrageproblem war, wird durch Rechen-technik in eine Angebotsschwäche uminterpretiert. Problematisch ist dabei insbesondere, dass auf diese Weise sowohl die bestehende Arbeitslosigkeit als auch das Defizit in den öffentlichen Haushalten überwiegend als „strukturell“ diagnostiziert werden. Dies birgt die Gefahr, dass eine temporäre Nachfrageschwäche perpetuiert wird, da die von ihr ausgelöste Störung als „strukturell“ bezeichnet wird, womit eine Therapie durch eine Nachfragestimulierung grundsätzlich ausgeschlossen wird.

Insgesamt ist es wenig sinnvoll, in einer Marktwirtschaft eine Trennung zwischen Angebot und Nachfrage vorzunehmen, bei der dem Angebot eine Dominanz gegenüber der Nachfrage beige-messen wird. Wirtschaftliche Dynamik braucht gute institutionelle Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln, sie erfordert aber zugleich eine kaufkräftige Nachfrage, die den Investoren die Möglichkeit bietet, für zusätzliche Produktionsanlagen und mehr Beschäftigte einen größeren Absatz zu finden. In den letzten Jahren ist die Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage von deutschen Ökonomen und Politikern unterschätzt worden. Das Resultat dieser verkürzten Sichtweise ist mit den Händen zu greifen: Deutschland leidet unter einer anhaltenden Stagnation der Binnenwirtschaft, die so in keinem anderen Land zu beobachten ist. Eine weiterhin über-wiegend angebotsseitig angelegte Wirtschaftspolitik läuft Gefahr, dass sich diese ungünstige Konstellation noch weiter verfestigt.

Aufweichung des Flächentarifvertrags?

307. Die Mehrheit sieht im derzeitigen Tarifvertragsrecht ein Hindernis für eine „beschäftigungs-freundliche Entwicklung der Arbeitsentgelte“ (Ziffer) und sie stellt fest, dass das derzeitige System der Lohnfindung „die Belange der Arbeitslosen nicht ausreichend beachtet“.

Unberücksichtigt bleibt dabei, dass es in den letzten Jahren zu einer erheblichen Flexibilisierung im Lohnfindungsprozess gekommen ist. Im Jahr 2005 nutzten drei von vier tarifgebundenen Un-ternehmen tarifliche Öffnungs- und Differenzierungsklauseln, das sind doppelt so viele wie drei Jahre zuvor. In jedem vierten Betrieb wurden zusätzlich „betriebliche Standort- und Beschäf-tigungssicherungsvereinbarungen“ geschlossen, die ebenfalls häufig mit Einschnitten in tarifliche Regelungen und Leistungen verbunden sind. Die auf diese Weise erreichten Verbesserungen der Angebotsbedingungen für die Unternehmen lassen sich an deutlich sinkenden Lohnstückkosten und steigenden Unternehmensgewinnen ablesen.

Die Mehrheit fordert gleichwohl eine Ausweitung des Günstigkeitsprinzips dahingehend, dass ein Arbeitnehmer individuell auch dann vom Tarifvertrag abweichen kann, wenn er damit länger oder zu einem geringeren Entgelt arbeiten muss. Argumentiert wird, dass er sich „günstiger“ stellen kann, wenn er seine Beschäftigungssicherheit erhöht (Ziffer 307). Dahinter steht die Vorstellung, dass es nur durch eine weiterhin hinter dem Verteilungsspielraum zurückbleibende Lohnpolitik möglich sei, die Beschäftigungsprobleme der deutschen Wirtschaft zu lösen:

„Eine zurückhaltende Lohnpolitik verbilligt den Faktor Arbeit sowohl absolut als auch relativ zum Faktor Kapital, erhöht die internationale Wettbewerbsfähigkeit der hiesigen Unternehmen und macht gerade auch arbeitsintensive, einfachere Tätigkeiten etwa im Dienstleistungsbereich rentierlich. Sie stellt damit die Voraussetzung dar, dass neue Arbeitsplätze geschaffen werden, auf welche die Arbeitslosen wechseln können, und erzeugt damit eine höhere gesamtwirtschaftliche Nachfrage“ (Ziffer 308).

308. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass sich durch eine zurückhaltende Lohnpolitik die internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessert. Aber es ist nicht zu übersehen, dass es in einer relativ großen Volkswirtschaft wie Deutschland auf diese Weise nicht zu einem Anstieg der Beschäftigung kommt. Die einseitig auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie ausgerichtete Lohnentwicklung hat vielmehr zu einer Schwächung jener Unternehmen geführt, die primär auf den Binnenmarkt orientiert sind, und sie hat sich über diesen Kanal nachteilig auf die Beschäftigung wie auch auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ausgewirkt. Dies verdeutlicht die Situation in den anderen Mitgliedsländern der Währungsunion, die in den letzten Jahren mit höheren Lohnsteigerungen und einer dynamischeren Binnennachfrage eine bessere Beschäftigungsentwicklung erzielen konnten. Es gibt kein Beispiel für eine große Volkswirtschaft, der es gelungen ist, über stagnierende oder sogar sinkende Nominallöhne die Beschäftigung nachhaltig zu erhöhen. Das Beispiel Japans zeigt vielmehr, dass man auf diese Weise in einen deflationären Prozess geraten kann, der sich auf Kosten einer exzessiven Staatsverschuldung stabilisieren lässt.

In meinem Minderheitsvotum im Jahresgutachten 2004/05 (Ziffern 717 ff.) wurde gezeigt, dass die mit einer zurückhaltenden Lohnpolitik einhergehenden Umverteilungseffekte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage schwächen, da davon Akteure (Unternehmen, Arbeitgeber-Haushalte) begünstigt werden, die über eine vergleichsweise hohe Sparneigung verfügen. Benachteiligt werden Arbeitnehmer-Haushalte mit einer relativ niedrigen Sparneigung. Der Zusammenhang zwischen einer zurückhaltenden Lohnpolitik, einer hohen Netto-Geldvermögensbildung des privaten Sektors und einem geringen Wirtschaftswachstum zeigt sich auch im internationalen Vergleich. Deutschland, Japan und die Schweiz gehören gleichermaßen zu den OECD-Ländern mit dem geringsten Wachstum, dem niedrigsten Anstieg der Nominallöhne und der höchsten Netto-Geldersparnis des privaten Sektors.

309. Das Problem der deutschen Wirtschaft besteht deshalb nicht darin, dass die Löhne zu stark gestiegen sind, sondern vielmehr darin, dass sie in den letzten Jahren hinter dem zurückgeblieben sind, was bei einer kostenniveauneutralen Linie möglich gewesen wäre. Eine solche Norm würde neben dem Produktivitätsfortschritt einen Inflationsausgleich in Höhe des Stabilitätsziels der Europäischen Zentralbank in Höhe von knapp 2 vH vorsehen.

Es ist verständlich, wenn jedes einzelne Unternehmen bestrebt ist, Lohnerhöhungen soweit wie möglich zu vermeiden. Aus einer betriebswirtschaftlichen, das heißt einzelwirtschaftlichen Sichtweise ist ein solches Verhalten völlig rational. Wenn sich jedoch alle Unternehmen in dieser Weise verhalten, verhindern sie, dass sich die Kaufkraft der Arbeitnehmer in gleicher Weise erhöht wie ihre Angebotsmöglichkeiten. Bei diesem Auseinanderfallen von individueller und kollektiver Rationalität bietet der Flächentarifvertrag einen wichtigen gesamtwirtschaftlichen Koordinationsmechanismus. Er gibt einem Unternehmen, das die Löhne seiner Mitarbeiter erhöht, die Gewissheit, dass auch die Lohnkosten der inländischen Mitbewerber steigen und sich die Kaufkraft in der Volkswirtschaft insgesamt erhöht. Dieser vorteilhafte Effekt auch durch – in der Diagnose der Mehrheit präsentierte (Ziffer) – international vergleichende Studien zur Arbeitslosigkeit gestützt, die zu dem Ergebnis kommen, dass der Koordinationsgrad der Lohnverhandlungen einen dämpfenden Einfluss auf die Höhe der Arbeitslosigkeit hat (Nickell et al. 2005). Ein gutes Beispiel hierfür ist die „Sozialpartnerschaft“ in Österreich, bei der zudem eine umfassende Allgemeinverbindlichkeit von Tarifvereinbarungen besteht. Die Tatsache, dass es diesem Land möglich gewesen ist, eine sehr niedrige Arbeitslosenquote zu erreichen, spricht nicht dafür, dass solche Regelungen nachteilig für die Beschäftigung sind.

310. Wer über die schon jetzt bestehende hohe Flexibilität bei den Lohnverhandlungen eine weitere Schwächung des Flächentarifvertrags fordert, gefährdet diesen zentralen und für die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung durchaus vorteilhaften Koordinationsmechanismus. Es wäre für die deutsche Wirtschaft vielmehr anzustreben, dass es nach Jahren der Lohnzurückhaltung wieder zu Lohnerhöhungen kommt, die dem Produktivitätsanstieg zuzüglich dem Stabilitätsziel der Europäischen Zentralbank entsprechen.

311. Auf diese Weise würde zugleich ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung der Europäischen Währungsunion geleistet. Sollten in Deutschland die Nominallöhne auch in den nächsten Jahren effektiv um rund 1 vH steigen, wäre die in Ländern wie Italien, Spanien oder Portugal dringend erforderliche Angleichung der Lohnstückkosten nur über den sehr schwierigen Weg von Nominallohnsenkungen möglich. Eine anhaltende Lohnzurückhaltung in Deutschland kann daher die Stabilität der Europäischen Währungsunion gefährden. Sie trägt außerdem zu relativ hohen Realzinsen in Deutschland bei, wodurch die binnenwirtschaftlichen Sektoren zusätzlich geschwächt werden, ohne dass sie von der gleichzeitigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, profitieren können, die sich aus der lohnkosteninduzierten realen Abwertung ergibt.

Reduktion des Kündigungsschutzes und der kollektiven Absicherung für Arbeitslose?

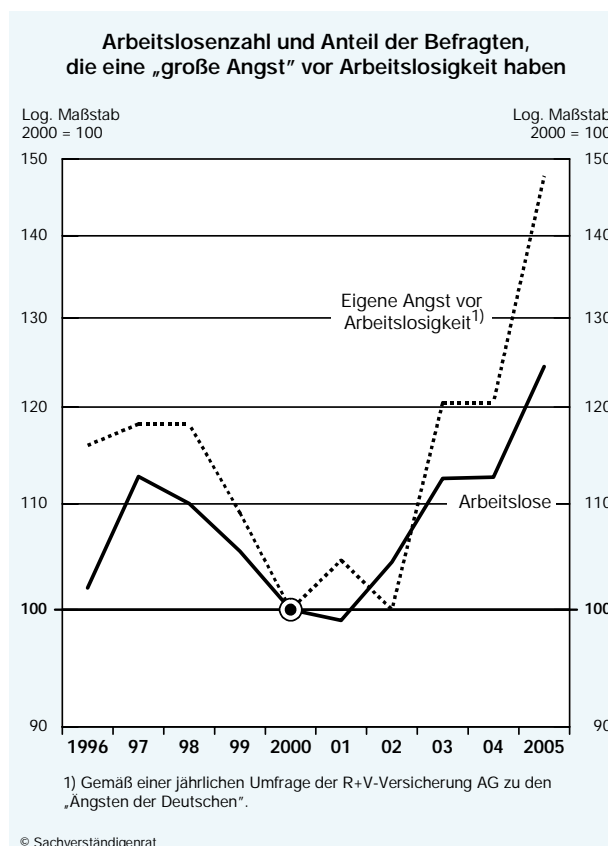
312. Zum Programm der Mehrheit gehört eine Flexibilisierung des Arbeitsrechts durch eine alle Beschäftigte gleichermaßen erfassende Lockerung des Kündigungsschutzes. Außerdem wird erwogen, den Regelsatz für arbeitsfähige Bezieher von Unterstützungsleistungen abzusenken, im Gegenzug die Zusatzverdienstmöglichkeiten auszuweiten und dazu in großem Stil kommunale Beschäftigungsagenturen zu etablieren. Zudem soll das Arbeitslosengeld über die Zeit hinweg degressiv ausbezahlt werden. Da über 40 vH der Arbeitslosen nach einem halben Jahr wieder eine neue Beschäftigung finden, würde eine degressive Auszahlung entweder zu erheblichen Mehrkosten führen, was von der Mehrheit nicht empfohlen wird, oder aber zu einer deutlichen Absenkung der Leistungen für jene Arbeitslose, die eine längere Suchdauer benötigen.

Der Ersatz der Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II hat bereits zu einer erheblichen Verminderung der kollektiven Absicherung eines Arbeitnehmers im Fall der Arbeitslosigkeit geführt und die Angst vor Arbeitslosigkeit überproportional erhöht (Schaubild 39).

Die von der Mehrheit angestrebten oder erwogenen Schritte würden den einzelnen Haushalt mit noch größeren wirtschaftlichen Risiken konfrontieren: Während die Wahrscheinlichkeit, von Arbeitslosigkeit betroffen zu werden, durch den reduzierten Kündigungsschutz steigt, wird der kollektive Versicherungsschutz in der Form des Arbeitslosengelds I und Arbeitslosengelds II weiter reduziert. Ein Arbeitnehmer kann sich gegen eine solche Verschlechterung seiner individuellen Risikoposition dadurch absichern, dass er keine Kinder in die Welt setzt, seine Geldersparnis erhöht und alle Investitionen zu vermeidet, die ihn eine über längere Zeit hinweg zu festen laufenden Zahlungen verpflichten. Hiervon sind insbesondere Immobilien und langlebige Konsumgüter, speziell Automobile, betroffen. Das schon jetzt zu beobachtende Angstsparen und die – trotz historisch niedriger langfristiger Zinsen – geringe Bereitschaft, Immobilien zu erwerben, würden durch die von der Mehrheit geforderten Schritte noch verstärkt werden.

Dass es in diesem Bereich nicht auf ein allgemeines Zurückschneiden von Sicherungsmechanismen, sondern auf ein abgestimmtes Verhältnis von Anreizsystemen und kollektiver Absicherung ankommt, verdeutlicht das allgemein positiv bewertete dänische Modell der „Flexicurity“. Hierbei wird ein sehr flexibler Kündigungsschutz mit vergleichsweise hohen Lohnersatzleistungen im Fall der Arbeitslosigkeit kombiniert.

Schaubild 39



In Anbetracht der Tatsache, dass die Beschäftigungswirkungen eines verminderten Kündigungsschutzes empirisch ohnehin alles andere als eindeutig sind, erscheint es deshalb sinnvoll, zunächst einmal die Effekte der unter „Hartz IV“ festgelegten, sehr weit reichenden Reformen abzuwarten, bevor man die Verunsicherung der Bevölkerung weiter erhöht und damit die Binnennachfrage noch weiter schwächt.

Reguläre Arbeitsplätze für Geringqualifizierte fördern

313. Das größte angebotsseitige Problem am Arbeitsmarkt besteht in der Erosion der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Sie lässt sich nur stoppen, wenn eine „Rechtsformneutralität“ unterschiedlicher Formen der Erwerbstätigkeit in Bezug auf ihre steuerliche und sozialversicherungsrechtliche Belastung geschaffen wird.

Dies erfordert eine Beseitigung der beiden grundlegenden Verzerrungen: Die versicherungsfremden Leistungen und die versicherungsfremde Umverteilung müssten vollständig durch Steuererhöhungen umfinanziert werden. Bei der Gesetzlichen Krankenversicherung würde dies den Übergang zum Modell der Bürgerpauschale erfordern. Gleichzeitig müsste die Förderung in Form der 400/800-Euro-Jobs weitgehend entfallen. Dies entspricht der Sichtweise der Mehrheit, die sich dezidiert gegen Subventionen am Arbeitsmarkt (Ziffer) ausspricht. Auch die Arbeitsgelegenheiten in ihrer bisherigen Form gehören auf den Prüfstand.

314. Eine solche umfassende Umfinanzierung ist jedoch – nicht zuletzt wegen der hohen Unsicherheit über die Traglasten einer höheren Mehrwertsteuer – nicht sofort zu verwirklichen. Unmittelbar zu realisieren wäre jedoch die Abschaffung der 400-Euro-Jobs und die gleichzeitige **Entlastung der Bezieher niedriger Einkommen** von der verdeckten Besteuerung durch das Abgabensystem. Hierfür müsste die Mehrwertsteuer um zwei Punkte erhöht werden.

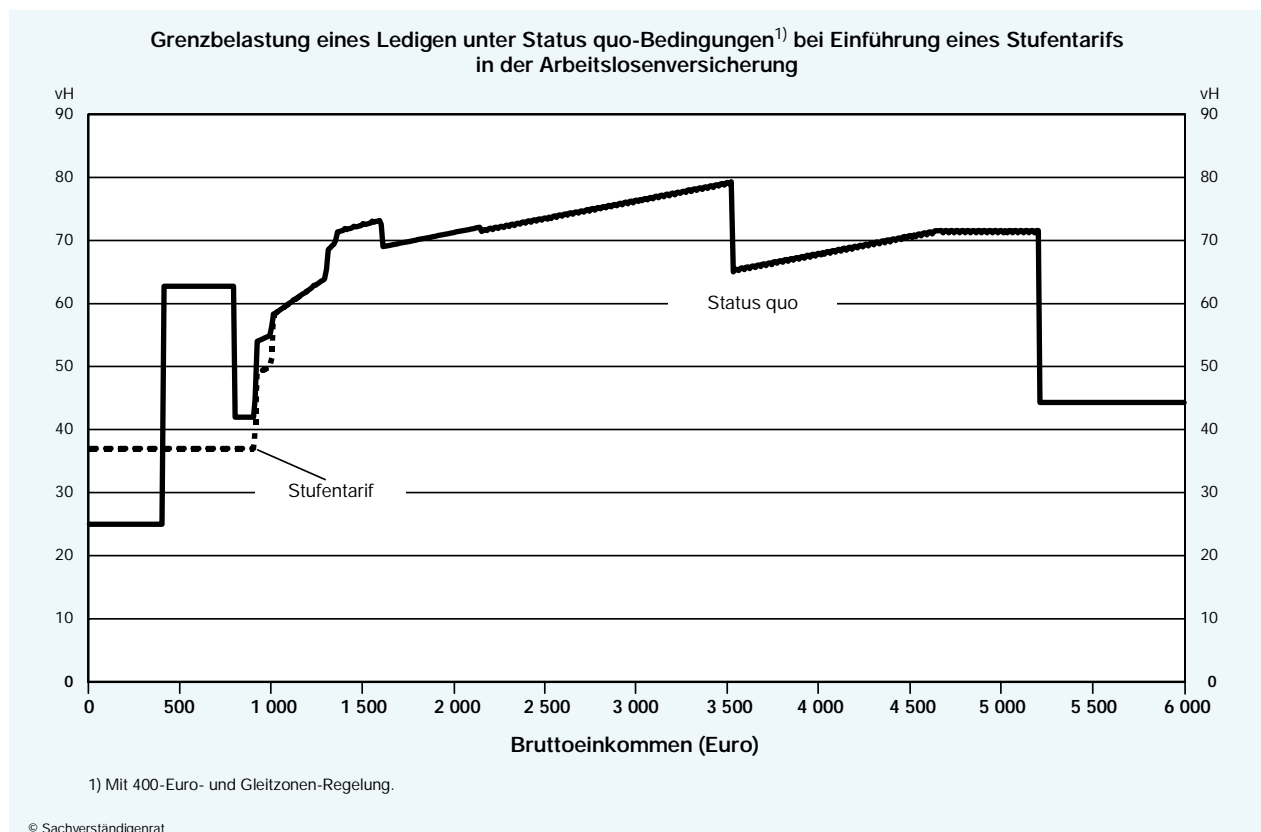
Man könnte dies mit einem **Stufentarif bei der Arbeitslosenversicherung** erreichen, bei dem der Beitragssatz für Einkommen bis 1 000 Euro im Monat von 6,5 vH auf 1,5 vH gesenkt wird. Für Einkommensanteile, die darüber hinausgehen, würde der unveränderte Satz von 6,5 vH gelten. Ein derartiger Stufentarif würde im Vergleich zum Status quo zu Mindereinnahmen von rund 15 Mrd Euro führen. Er könnte teilweise dadurch finanziert werden, dass zusätzliche öffentliche Einnahmen entstehen, da die Subvention in Form der bisher weitgehend steuerfreien und nur partiell abgabenbelasteten Mini-Jobs entfällt.

Das Aufkommen aus der pauschalen Besteuerung der Mini-Jobs in Höhe von 2 vH belief sich im Jahr 2005 auf 285 Mio Euro. Das entspricht einer Lohnsumme von 14,3 Mrd Euro. Nach einer Studie von Fertig et al. (2004) sind 72,1 vH aller in diesem Bereich Tätigen verheiratet, so dass es bei einer vollen Steuerpflicht überwiegend zu einer Versteuerung nach dem Splitting-Verfahren käme. Unterstellt man dabei den Eingangssteuersatz von 15 vH, ergäben sich allein aus den Einkommen der verheirateten „Mini-Jobber“ zusätzliche Einnahmen in Höhe von 1,3 Mrd Euro. Bei einer vollen Belastung mit Sozialabgaben und bei Unterstellung eines Stufentarifs erhielte der Staat zusätzliche Abgaben in Höhe von 2,6 Mrd Euro; dieser Betrag wird errechnet, indem man die gesamte Lohnsumme mit einem Abgabesatz von 18 vH multipliziert, der sich ergibt aus dem bisherigen Satz von 23 vH abzüglich der Entlastung durch den Stufentarif in Höhe von 5vH.

Die Kombination aus einer Mehrwertsteuererhöhung um zwei Punkte mit einer Senkung der Lohnnebenkosten im Bereich bis 1 000 Euro und einer Abschaffung der Subvention für 400/800-Euro-

Jobs würde einen gezielten Beitrag zur Verminderung der Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten leisten, das heißt jener Gruppe, die in besonderem Maße von der Unterbeschäftigung betroffen ist. Diese Lösung ist daher einer allgemeinen Senkung der Arbeitslosenbeiträge um zwei Beitragspunkte eindeutig überlegen. Durch die geringere Abgabenbelastung für niedrige Einkommen würde ein teilweiser Ausgleich für den Wegfall der Subvention in der Form der 400/800-Euro-Jobs erreicht. Bei dieser Lösung ein sehr viel gleichmäßigerer Verlauf der Grenzbelastung der Arbeitseinkommen als bei dem derzeitigen Nebeneinander der 400-Euro-Jobs (mit einer Gleitzone zwischen 400 Euro und 800 Euro) und einer vollen Abgabenbelastung ab 800 Euro (Schaubild 40).

Schaubild 40



Senkung der Sozialabgaben hat Vorrang vor weiterer Steuerentlastung

315. Das wirtschaftspolitische Maßnahmen-Paket der Mehrheit enthält neben den arbeitsmarktpolitischen Vorschlägen insbesondere in der Finanzpolitik das Konzept einer **Dualen Einkommensteuer**. Eine Verwirklichung dieser Reform dürfte mit hohen Steuerausfällen verbunden sein. In Zeiten knapper öffentlicher Kassen steht es in direkter Konkurrenz zu der hier vorgeschlagenen Reduzierung der Abgabenbelastung im Niedriglohnbereich. Bei der Forderung nach weiteren Steuersenkungen ist zunächst zu berücksichtigen, dass die umfangreichen steuerlichen Entlastungen von Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften in den letzten Jahren erhebliche Einnahmeausfälle für den Fiskus gebracht haben. Die davon erhoffte Belebung der Investitionstätigkeit ist bisher ausgeblieben, obwohl die steuerliche Verbesserung der Angebotsbedingungen auch noch durch niedrige Zinsen und sehr zurückhaltende Lohnabschlüsse begleitet worden ist.

Die von der Mehrheit genannten Vorteile der Dualen Einkommensteuer werden nicht von allen Experten geteilt. So stellt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem Gutachten vom 27. Juli 2004 fest:

„Die (...) unumgängliche Gewinnaufspaltung in einen auf den Einsatz von Kapital und einen auf den Einsatz von Arbeit zurückzuführenden Teil schafft neue Komplikationen und dürfte erhebliche Möglichkeiten zur Steuergestaltung eröffnen. Außerdem ist nicht nur Kapital international umworben, sondern zunehmend auch hoch produktive Arbeit. Schließlich ist eine direkte Progression allein der Arbeitseinkommensteuer verteilungspolitisch nur schwer zu rechtfertigen.“

Die Duale Einkommensteuer weist drei gravierende Schwachpunkte auf:

- Wie das Zitat verdeutlicht, ist es für ein zukunftsfähiges Steuersystem problematisch, wenn es nur den Faktor Kapital als mobil ansieht, nicht jedoch den Faktor Arbeit. Eine einseitige Belastung der Erwerbstätigkeit würde tendenziell dazu führen, dass qualifizierte Arbeitnehmer das Land verlassen, wodurch die progressive Steuerlast immer mehr von den unqualifizierten Beschäftigten getragen werden müsste. Der Wissenschaftliche Beirat stellt dazu fest: „Die Einkommensteuer, traditionell auf eine Lastverteilung nach der individuellen Belastbarkeit der Bürger verpflichtet, führte sich selbst ad absurdum“. Nicht nachvollziehbar ist bei der Dualen Einkommensteuer, weshalb der verminderte Steuersatz auch auf die Besteuerung der Einkünfte aus Immobilien angewendet wird, die wohl kaum als „mobil“ angesehen werden können.
- Die von der Dualen Einkommensteuer – mit großem administrativem Aufwand – angestrebte Finanzierungsneutralität erfordert, dass der zur Ermittlung des Normalgewinns festgelegte Referenzzinssatz gleichermaßen dem Satz für eine Kreditaufnahme wie auch für eine Geldvermögensanlage entspricht. Diese Bedingung ist jedoch nur in der Modellwelt eines vollständigen Kapitalmarktes erfüllt. In der Realität weichen die Zinssätze für Kredite und Vermögensanlagen voneinander ab und sie unterscheiden sich zudem nach der Fristigkeit und der Bonität der Schuldner. Der in Ziffer 11 willkürlich festgelegte Referenzzins von 6 % ist fast doppelt so hoch wie die aktuelle Kapitalmarktrendite und gut drei Mal so hoch wie die kurzfristigen Einlagezinsen. Es wird daher in vielen Fällen weiterhin Anreize geben, die Finanzierungsstruktur aus steuerlichen Gründen zu variieren.
- Schließlich privilegiert die Duale Einkommensteuer Personengesellschaften, die über Aktiva verfügen, die keine oder nur geringe laufende Erträge erbringen (Anleihen, Immobilien oder Grundstücke). Da sich dies in der Höhe des Eigenkapitals widerspiegelt, kommt es dazu, dass ein Teil des Arbeitseinkommens als „Normaleinkommen“ deklariert wird und damit dem ermäßigten Steuersatz unterliegt. Benachteiligt würden dadurch insbesondere Unternehmensgründer sowie die kleinen und mittleren Unternehmen des „breiten Mittelstands“, die wie in Kapitel 7 ausführlich dargestellt, unter einer sehr niedrigen Eigenkapitalquote leiden. Sie müssten den überwiegenden Teil ihrer Einkünfte als „Übergewinne“ versteuern, wodurch sie gegenüber den kapitalkräftigeren Wettbewerbern zusätzlich ins Hintertreffen gerieten. So gesehen wirkt die Duale Einkommensteuer geradezu wie eine negative Vermögensteuer für Personengesellschaften.

316. Aus diesen Gründen erscheint es sinnvoller, durch eine Umsatzsteuererhöhung um zwei Prozentpunkte erzielte Steuermehreinnahmen vollständig zur Reduzierung der Sozialabgaben im Bereich der Geringqualifizierten einzusetzen. Dabei wäre auch die Gefahr eines durch die höhere Umsatzbesteuerung ausgelösten negativen Effekts für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage vergleichsweise gering. Gleichzeitig würde damit vermieden, dass es durch die Umfinanzierung zu einer Benachteiligung der Bezieher niedriger Einkommen kommt.

Wenn es allein darum geht, die Steuerbelastung für Kapitalgesellschaften aus der Perspektive internationaler Investoren zu vermindern, und nur in diesem Punkt weist Deutschland noch einen überdurchschnittlich hohen Steuersatz für Unternehmen auf (JG 2004 Ziffer 820 ff.), würde eine Umsetzung der auf dem „Job-Gipfel“ am 17. März 2005 vereinbarten Beschlüsse – das heißt eine weitgehend aufkommensneutrale Reduktion des Körperschaftsteuersatzes von 25 vH auf 19 vH – völlig ausreichen.

Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stärken

317. Die Stagnation der Binnennachfrage wird sich auch im Jahr 2006 fortsetzen und die Zahl der regulären Arbeitsplätze wird weiter zurückgehen. Diese seit dem Jahr 2002 bestehende Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wird somit auch im nächsten Jahr nicht behoben sein. In dieser schwierigen Situation wird der Handlungsspielraum der Bundesregierung noch zusätzlich eingengt, da sie den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Grundgesetzes gerecht werden muss.

318. Das größte Problem der deutschen Wirtschaft liegt allerdings außerhalb des unmittelbaren Einflussbereichs der Politik. Deutschland muss es gelingen, den Teufelkreis stagnierender Reallöhne, einer auf der Stelle tretenden Binnennachfrage und einer rückläufigen Zahl regulärer Arbeitsplätze zu durchbrechen. Dazu müssten die Nominallöhne wieder – wie in fast allen anderen Ländern der Welt – im Einklang mit der Produktivität und der Inflationsentwicklung ansteigen. Bei einer weiterhin ungünstigen Arbeitsmarktentwicklung und einer immer stärker dezentralen Lohnfindung wird es sehr schwer sein, aus dieser Stagnationsfalle herauszukommen.

Die Politik sollte deshalb den Versuch unternehmen, auf dem Weg einer „konzertierten Aktion“ – wie sie in § 3 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vorgesehen ist – Gewerkschaften und Unternehmensverbände zusammenzuführen, um auf diese Weise einen koordinierten Ausweg aus dieser Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu finden.

319. In der Finanzpolitik stellt sich ein sehr schwieriger Balance-Akt zwischen den durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegebenen Restriktionen und der Rücksichtnahme auf eine labile inländische Nachfrage. Die Tatsache, dass es der Bundesregierung durch eine konsequente Ausgabenkonsolidierung nicht gelungen ist, die Verschuldung zu reduzieren, zeigt, dass ein zu ehrgeiziger Konsolidierungskurs genau das Gegenteil dessen erreichen kann, was damit intendiert wird.

320. Auch ohne zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen wird die Fiskalpolitik des Jahres 2006 eine leicht restriktive Ausrichtung aufweisen (Ziffer). Wer darüber hinaus für den Abbau von Subventionen plädiert, muss sich der Tatsache bewusst sein, dass davon in der Regel direkte negative Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ausgehen. Für einen privaten Haushalt, dessen Nacht-, Feiertags- oder Sonntagszuschläge steuerpflichtig werden, wirkt dies nicht anders als eine Steuererhöhung. Eine weitere Kürzung der Eigenheimzulage belastet mit der Bauwirtschaft den schwächsten Bereich der Wirtschaft, dessen Bedeutung für die Arbeitsmarktentwicklung in der Regel erheblich unterschätzt wird. Jeder zweite Arbeitsplatz, der in den Jahren 1996 bis 2004 in Branchen mit rückläufiger Beschäftigung verloren ging, befand sich in der Bauwirtschaft.

321. Wenn im nächsten Jahr um jeden Preis die 3 vH-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht werden soll, liegt es nahe, bei jenen Subventionen Abstriche zu machen, die negative Effekte auf die Beschäftigung oder die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ausüben. Hierzu zählt insbesondere die bereits erwähnte Subvention der 400/800-Euro-Jobs, die auf eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der Menschen hinausläuft, die einen regulären Arbeitsplatz suchen. Wenn eine vollständige Beseitigung dieser Subvention als zu weit reichend erscheint, wäre zumindest an eine Abschaffung der Steuerbefreiung zu denken, die zu Mehreinnahmen von rund 1 Mrd Euro führen würde. Auch bei den Ausgaben für die 1-Euro-Jobs dürfte ein erhebliches Einsparpotential bestehen, dessen Umsetzung sich positiv auf die Beschäftigungsentwicklung im Handwerk auswirken würde.

Negativ für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage sind jene Subventionen, die darauf abzielen, die private Geldersparnis im Rahmen der privaten Altersvorsorge zu fördern. Problematisch sind vor allem Formen der Sparförderung, die für Bezieher höherer Einkommen eine steuerliche Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen ermöglichen. Hierbei ist völlig offen, ob tatsächlich eine bessere Absicherung für das Alter erreicht wird, da in vielen Fällen die Begünstigung allein schon durch eine Umschichtung der Ersparnis in die geförderten Kanäle erzielt werden kann. Zu den Mitnahmeeffekten tritt zusätzlich eine Verzerrung der Allokation auf den Finanzmärkten. In Anbetracht der ohnehin zu hohen Geldsparneigung der privaten Haushalte gehören deshalb alle hierauf gerichteten Subventionen auf den Prüfstand. Dazu zählen vor allem:

- Der Sparerfreibetrag, der im Jahr 2004 mit Steuerausfällen in Höhe von 3,1 Mrd Euro verbunden war,
- die steuerlichen Regelungen zur privaten Altersvorsorge durch die „Riester-Rente“ und zur betrieblichen Altersversorgung, die im Jahr 2004 zu Vergünstigungen in Höhe von 3,3 Mrd Euro führten; bei der betrieblichen Altersvorsorge kommen zusätzliche Ausfälle für die Sozialen Sicherungssysteme hinzu;
- die Förderung des Sparens in Form der Arbeitnehmersparzulage in Höhe von 0,2 Mrd Euro.

Bei der „Riester-Rente“ sollte selbstverständlich die in Form von Zulagen gewährte Förderung der Kapitalbildung für Haushalte mit niedrigen Einkommen beibehalten werden. Die Ausgaben hierfür beliefen sich im Jahr 2004 auf 0,1 Mrd Euro.

322. Die Wirtschaftspolitik hat in den nächsten Jahren kaum Spielräume für eine dringend notwendige Stimulierung der Binnenwirtschaft. Ein Bereich, in dem jedoch noch vergleichsweise große Handlungspotentiale zu sehen sind, ist die gesamte staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge. Es ist unstrittig, dass die privaten Haushalte in den nächsten Jahrzehnten große Anstrengungen unternehmen müssen, um die Ausfälle auszugleichen, die sich durch die Rückführung des Rentenniveaus in der umlagefinanzierten Rente ergeben. Diese Sparleistungen können und müssen in eine wachstumsfördernde Richtung gelenkt werden.

Bei der zentralen Bedeutung dieser Form der Zukunftsvorsorge sollte daher das höchst intransparente und den Bedürfnissen der Bevölkerung offensichtlich wenig gerecht werdende Geflecht von unterschiedlichen Maßnahmen zur Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge grundlegend überdacht werden. Es wäre wünschenswert, dass das Nebeneinander der Förderungswege so weit wie möglich beseitigt wird und dass dabei eine einheitliche Obergrenze für die steuerliche Abzugsfähigkeit festgelegt wird, die Mitnahmeeffekte und Verzerrungen bei der Kapitalallokation vermeidet. Nicht nachvollziehbar ist zudem die Benachteiligung des Sparens in Immobilien gegenüber dem Sparen in Geldvermögen, die den Präferenzen der Bevölkerung nur wenig entspricht. Auf diese Weise könnte nicht zuletzt ein dringend benötigter Beitrag zur Stabilisierung der Baukonjunktur geleistet werden.

Zusammenfassung

323. Die neue Bundesregierung steht von einer sehr schwierigen Aufgabe. Sie wird nur erfolgreicher sein als Vorgängerinnen, wenn es ihr gelingt, in Deutschland eine deutlich bessere Balance von Reformen auf der Angebotsseite und der Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu erreichen. Sie muss zugleich bei den Arbeitsmarktreformen darauf achten, dass eine größere Flexibilität nicht zu Lasten der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und damit der Stabilität der sozialen Sicherungssysteme geht. Zu bedenken ist dabei auch, dass jeder weitere Abbau kollektiver Sicherungsmechanismen die Ausgabefreudigkeit der Haushalte vermindert. Bei der Haushaltskonsolidierung stellt sich eine schwierige Gratwanderung zwischen kurzfristigen Sparmaßnahmen und der Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Dynamik, ohne die eine echte Konsolidierung nicht möglich ist.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds

Literatur

- Baker, D., A. Glyn, D. Howell und J. Schmitt (2002), *Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence*, CEPA Working Paper 2002-17, New York.
- Becker, S. O., K. Ekholm, R. Jäckle und M.-A. Mündler (2005), *Location Choice and Employment Decisions: a Comparison of German and Swedish Multinationals*, CESifo Working Paper 1374, München.
- Becker, S. O., R. Jäckle und M.-A. Mündler (2005), *Kehren deutsche Firmen ihrer Heimat den Rücken? – Ausländische Direktinvestitionen deutscher Unternehmen*, ifo Schnelldienst 1/2005, 23 – 33.

- Beissinger, T. (2004), *Strukturelle Arbeitslosigkeit in Europa: Eine Bestandsaufnahme*, Universität Regensburg, Regensburger Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftswissenschaft Nr. 389, Regensburg.
- Belot, M. und J. C. van Ours (2004), *Does the Recent Success of Some OECD Countries in Lowering their Unemployment Rates Lie in the Clever Design of their Labour Market Reforms?*, Oxford Economic Papers 56, S. 621 – 642.
- Bertola, G., F. D. Blau und L. M. Kahn (2001), *Comparative Analysis of Labor Market Outcomes: Lessons for the US from International Long-Run Evidence*, NBER Working Paper 8526, Cambridge (Massachusetts).
- Biewen, M. und R. Wilke (2005), *Unemployment Duration and the Length of Entitlement Periods for Unemployment Benefits: Do the IAB Employment Subsample and the German Socio-Economic Panel Yield the Same Results?*, Allgemeines Statistisches Archiv 85, S. 409 - 425.
- Blanchard, O. und J. Wolfers (2000), *The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence*, Economic Journal 110, S. C1 – C33.
- Blanchflower, D. und R. B. Freeman (1994), *Did the Thatcher Reforms Change British Labour Market Performance?*, in: R. Barrell (Hrsg.), *The UK Labour Market: Comparative Aspects and Institutional Developments*, Cambridge, Cambridge University Press, S. 51 – 92.
- Booth, A. L. (1995), *The Economics of the Trade Union*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Boss, A., B. Christensen und K. Schrader (2005), *Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit?*, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kieler Diskussionsbeitrag 421, Kiel.
- Brandt, N., J.-M. Burniaux und R. Duval (2005), *Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms*, OECD, OECD Economics Department Working Paper 429, Paris.
- Bruno, M. und J. D. Sachs (1985), *Economics of Worldwide Stagflation*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.
- Buch, C. M. und J. Kleinert (2005), *Multinational Firms: Better Than their Reputation?*, IAW-Report, 1 – 32.
- Bundesagentur für Arbeit (2004), *Sonderbericht Mini- und Midijobs in Deutschland*, Nürnberg.
- Buslei, H., V. Steiner (1999), *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich*, ZEW Wirtschaftsanalysen 42, Mannheim, Nomos Verlag.
- Caliendo, M., R. Hujer und S. Thomsen (2004), *Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland*, ZEW-Discussion Paper 04 - 46, Mannheim.
- Card, D. und R. B. Freeman (2002), *What have Two Decades of British Economic Reform Delivered?*, National Bureau of Economic Research (NBER), NBER Working Paper 8801, Cambridge (Massachusetts).
- Christensen, B. (2005), *Reservationslöhne und Arbeitslosigkeitsdauer*, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 225 (3), 303 - 324.
- De Koning, J., R. Layard, S. Nickell und N. Westergaard-Nielsen (2004), *Policies for Full Employment*, Department for Work and Pensions, United Kingdom.
- Eichhorst, W. und R. Konle-Seidl (2005), *The Interaction of Labor Market Regulation and Labor Market Policies in Welfare State Reform*, IAB Discussion Paper 19/2005, Nürnberg.
- Elmeskov, J., J. P. Martin und S. Scarpetta (1998), *Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences*, Swedish Economic Policy Review 5 (2), 205 – 252.
- Fertig, M., J. Kluge und M. Scheuer (2005), *Was hat die Reform der Mini-Jobs bewirkt?*, Berlin, Duncker und Humblot.
- Fitoussi, J.-P., D. Jestaz, E. S. Phelps und G. Zoega (2000), *Roots of the Recent Recoveries: Labor Reforms or Private Sector Forces?*, Brookings Papers of Economic Activity 1, 237 – 291.

- Fitzenberger, B. (1999), *Wages and Employment Across Skill Groups – An Analysis for West Germany*, ZEW Economic Studies 6, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Fitzenberger, B. und W. Franz (2001), *Jobs. Jobs? Jobs! Orientierungshilfen für den Weg zu mehr Beschäftigung*, in: W. Franz, H. Hesse, H. J. Ramser und M. Stadler (Hrsg.), *Wirtschaftspolitische Herausforderungen an der Jahrhundertwende*, Tübingen, Verlag Mohr Siebeck, 3 - 41.
- Fitzenberger, B. und R. Wilke (2004), *Unemployment Durations in West Germany Before and After the Reform of the Unemployment Compensation System During the 1980s*, ZEW-Discussion Paper 04 - 24, Mannheim.
- Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2005), *Employment Effects of the Provision of Specific Professional Skills and Techniques in Germany*, ZEW-Discussion Paper (erscheint demnächst), Mannheim.
- Flaig, G. und H. Rottmann (2001), *Input Demand and the Short- and Long-Run Employment Thresholds: An Empirical Analysis for the German Manufacturing Sector*, *German Economic Review* 2(4), 367 - 384.
- Franz, W. (2003), *Will the (German) NAIRU Please Stand up?*, ZEW-Discussion Paper 03 – 35, Mannheim.
- Hartog, J. (2000), *The Dutch Way: From Through to Top into Decades*, Vortrag auf “Wege zu mehr Beschäftigung”, Internationale Arbeitsmarktkonferenz Hannover (Expo 2000), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.
- Kaltenborn, B., S. Koch, M. Kress, U. Walwei und G. Zika (2003), *Sozialabgaben und Beschäftigung*, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 36 (4), 672 - 688.
- Kaltenborn, B., S. Koch, M. Kress, U. Walwei und G. Zika, (2003), *Was wäre wenn? Ein Freibertrag bei den Sozialabgaben könnte mehr Beschäftigung schaffen*, IAB Kurzbericht 15, Nürnberg
- KfW Bankengruppe (2005), *Mittelstandsreport 2005*, Frankfurt am Main
- Konings, J. und A. Murphy (2001), *Do Multinational Enterprises Substitute Parent Jobs for Foreign Ones? Evidence from European Firm-Level Panel Data*, *CEPR Discussion Paper* 2972.
- Layard, R., S. Nickell und R. Jackman (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford, Oxford University Press.
- Lechner, M., R. Miquel und C. Wunsch (2005), *Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany*, ZEW-Discussion Paper 05 - 02, Mannheim.
- Lee, S. und R. Wilke (2005), *Reform of Unemployment Compensation: A Nonparametric Bounds Analysis Using Register Data*, ZEW-Discussion Paper 05 - 29, Mannheim.
- Ljungqvist, L. und T. J. Sargent (1998), *The European Unemployment Dilemma*, *Journal of Political Economy* 106, 514 – 550.
- Ljungqvist, L. und T. J. Sargent (2005), *Jobs and Unemployment in Macroeconomic Theory: a Turbulence Laboratory*, Presidential Address to the World Congress of the Econometric Society, London.
- Machin, S. (2000), *Union Decline in Britain*, CEP Discussion Paper 455, London.
- Marin, D. (2004), *A Nation of Poets and Thinkers – Less So With Eastern Enlargement? Austria and Germany*, CEPR Discussion Paper 4358, London.
- Möller, J. (2005), *Die Entwicklung der Lohnspreizung in West- und Ostdeutschland*, in: L. Bellmann, O. Hübler, W. Meyer und G. Stephan (Hrsg.), *Institutionen, Löhne und Beschäftigung*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 294, Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, 47 - 63.
- Neumann, T. (2003), *Time-varying coefficient models: A comparison of alternative estimation strategies*, *Allgemeines Statistisches Archiv* 87, 257 - 280.
- Nickell, S. (1997), *Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe Versus North America*, *Journal of Economic Perspectives* 11 (3), 55 – 74.

- Nickell, S. und R. Layard (1999), *Labor Market Institutions and Economic Performance*, in: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics Volume 3*, Amsterdam, Elsevier.
- Nickell, S. (2001), *Fundamental Changes in the UK Labour Market*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 63 (Special Issue), 715 – 736.
- Nickell, S. (2003), *Labour Market Institutions and Unemployment in OECD Countries*, CESifo DICE Report 1(2), 13 – 26.
- Nickell, S., L. Nunziata, W. Ochel und G. Quintini (2003), *The Beveridge Curve, Unemployment, and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s*, in: P. Aghion, R. Frydman, J. Stiglitz und M. Woodford (Hrsg.), *Knowledge, Information, and Expectations in Modern Macroeconomics: In Honor of Edmund S. Phelps*, Princeton, Princeton University Press, 394 - 431.
- Nickell, S., L. Nunziata und W. Ochel (2005), *Unemployment in the OECD since the 1960s. What Do We Know?*, *Economic Journal* 111, 1 – 27.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study, Evidence and Explanations, Volume 1 und 2*, OECD, Paris.
- OECD (2004), *Employment Outlook 2004*, Paris.
- Pencavel, J. (2003), *The Surprising Retreat of Union Britain*, NBER Working Paper 9564, Cambridge (Massachusetts).
- Prachowny, M. (1993), *Okun's law : theoretical foundations and revised estimates*, *Review of Economics and Statistics* LXXV(2), 331 - 336.
- Reize, F. (2004), *Leaving Unemployment for Self-Employment, An Empirical Study*, ZEW Economic Studies 25, Physica Verlag, Heidelberg.
- Schmidt, C. (1999), *The Heterogeneity and Cyclical Sensitivity of Unemployment: An Exploration of German Labor Market Flows*, IZA Discussion Paper No. 84.
- Schöb, R. und J. Weimann (2005), *Arbeit ist machbar. Die Magdeburger Alternative: Eine sanfte Therapie für Deutschland*, 4. Auflage, Döbel, Verlag Janos Stekovics.
- Schneider, H., K. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-DeNew, W. Kempe (2002), *Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedrlohnbereich*, IZA Research Report No. 5, Bonn.
- Van Oorschot, W. (2004), *Balancing Work and Welfare: Activation and Flexicurity Policies in The Netherlands, 1980 – 2000*, *International Journal of Social Welfare* 13, S. 15 – 27.
- Wießner, F. (2005), *Neues von der Ich-AG: Nicht jeder Abbruch ist eine Pleite*, IAB Kurzbericht 2, Nürnberg.