

Mehr Flexibilität am deutschen Arbeitsmarkt

Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist seit langem durch ein hohes Maß an hartnäckiger struktureller Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Bis Mitte der neunziger Jahre ist die Zahl der Arbeitslosen von Zyklus zu Zyklus gestiegen. Gesamtwirtschaftliche Schocks können dieses Phänomen alleine nicht erklären. Institutionelle Faktoren müssen mit ins Bild genommen werden. Die anhaltend hohe Unterbeschäftigung ist ein deutliches Indiz für die unzureichende Funktionsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes. In den letzten Jahren ist dies in zunehmendem Maße erkannt worden. Auf Betriebs-ebene sowie von Seiten der Sozialpartner und vom Gesetzgeber sind inzwischen eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen worden, die über eine Verbesserung der Rahmenbedingungen und eine Erhöhung der Flexibilität am Arbeitsmarkt darauf zielen, Starrheiten und Hemmnisse zu überwinden, um auf diese Weise die Arbeitslosigkeit zu verringern und den Beschäftigungsgrad zu erhöhen. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die bisherigen Anpassungsschritte. Er zeigt aber auch auf, dass darüber hinaus noch weiterer Handlungsbedarf besteht, um die unfreiwillige Dauerarbeitslosigkeit nachhaltig und umfassend zu verringern.

Hohe Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt

Steigende Problemmasse

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland ist von Anfang der siebziger bis Mitte der neunziger Jahre treppenförmig angestiegen. Mit jedem konjunkturellen Abschwung hat die Zahl der Erwerbslosen deutlich zugenommen. So erhöhte sich die registrierte Arbeitslosigkeit von zunächst knapp 300 000 Personen im Jahr 1973 auf über eine Million im Jahr 1975 und dann von etwa 900 000 Personen im Jahr 1980 auf 2,2 Millionen im Jahr 1982. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre war ein weiterer Anstieg der gesamtdeutschen Arbeitslosigkeit von rund drei Millionen im Jahr 1992 auf annähernd 4,4 Millionen Personen im Jahr 1997 zu verzeichnen. Zwar ging die Arbeitslosigkeit anschließend auf etwas unter vier Millionen Personen zurück, aber zuletzt bewegte sie sich wieder auf dem Niveau des Jahres 1997, wenn konzeptbedingte Änderungen in der Definition ausgeschaltet werden. Dieses Grundmuster macht deutlich, dass es bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung in den jeweils nachfolgenden Erholungsphasen bei weitem nicht gelungen ist, die zusätzlichen Erwerbslosen wieder in den Produktionsprozess zu integrieren, auch wenn dabei in Rechnung gestellt wird, dass das Arbeitsangebot in Deutschland im Zeitablauf spürbar gestiegen ist. Der Mangel an wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen ist zudem noch höher zu veranschlagen als die Arbeitslosenquote anzeigt, da eine große Zahl von Beschäftigungsverhältnissen subventioniert wird und viele Personen in der so genannten Stillen Reserve zumindest teilweise dem Arbeitsangebot zuzurechnen sind.

Registrierte Arbeitslose in Deutschland



Dieser empirische Befund ist ein deutliches Indiz für die unzureichende Funktionsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes. Aber nicht nur in zeitlicher Hinsicht, sondern auch im Vergleich mit anderen Ländern der Europäischen Union zeigt sich die relativ schlechte Arbeitsmarktentwicklung Deutschlands. So gehört Deutschland – gemäß der standardisierten Definition der EU – zurzeit mit saisonbereinigt 9,9% zu den Ländern mit der höchsten Erwerbslosenquote innerhalb der EWU. Eine hohe Arbeitslosigkeit verursacht nicht nur hohe fiskalische Belastungen in Form von Lohnersatzleistungen einerseits und ausbleibende Einnahmen bei Lohnsteuer und Sozialbeiträgen andererseits, sie ist auch für die betroffenen Personen mit erheblichen finanziellen Einbußen und sozialen Kosten verbunden.

Gesamtwirtschaftlich bedeutet eine hohe beziehungsweise steigende Arbeitslosigkeit, dass die Wachstumsmöglichkeiten zur Verbesserung des allgemeinen Lebensstandards nicht ausgeschöpft werden. Sofern es nicht gelingt, jenen Personen, die in einer konjunkturellen Abschwungphase ihren Arbeitsplatz verlieren, in der darauf folgenden Aufschwungphase neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen, hat dies zur Folge, dass sich die zunächst konjunkturelle Arbeitslosigkeit zunehmend verhärtet und schließlich in eine strukturelle Arbeitslosigkeit übergeht. Deren Beseitigung fällt umso schwerer, je länger sie andauert, zumal das Humankapital der Arbeitslosen im Zeitablauf Gefahr läuft, entwertet zu werden und Motivationsprobleme auftreten.

Aufgaben für die Tarifparteien und den Gesetzgeber

Aufgaben und Rollenverteilung

Zur Stärkung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes sind sowohl der Gesetzgeber als auch die Sozialpartner gefordert. Dem Gesetzgeber obliegt es dabei, anreizkompatible rechtlich-institutionelle Rahmenbedingungen zu schaffen. Die Sozialpartner haben für eine marktkonforme Gestaltung der Konditionen bei den Arbeitsverhältnissen zu sorgen. Alle Bemühungen sind letztlich daran zu messen, inwieweit sie einen dauerhaften Beitrag zur Erhöhung der Beschäftigung und damit zur Verringerung der Arbeitslosigkeit leisten können. Dabei kann das Ziel nicht nur darin bestehen, die Arbeitsplatzverluste der letzten Jahre wieder auszugleichen. Vielmehr muss

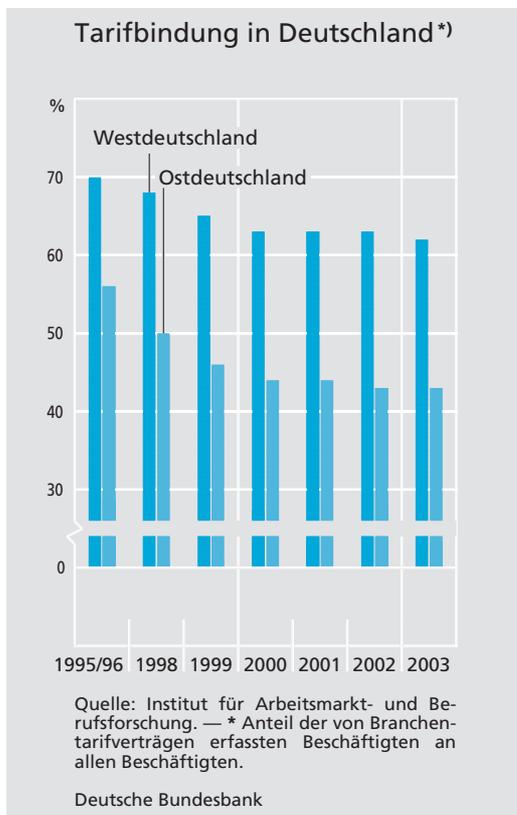
es darum gehen, die Arbeitslosigkeit nachhaltig und deutlich zu verringern.

Angesichts der drückenden Probleme am deutschen Arbeitsmarkt und vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren verstärkten und auch weiterhin zu erwartenden Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung wurden in den letzten Jahren zunächst von den Sozialpartnern eine Reihe von Maßnahmen zur Erhöhung der Flexibilität und zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes ergriffen, zum Teil als Reaktion auf die zunehmende „Verbandsflucht“ und die nachlassende Bindungskraft von kollektiven Arbeitsverträgen. Was den Gesetzgeber angeht, so sind in jüngerer Zeit neben den Bemühungen zur Senkung der Lohnzusatzkosten in erster Linie die Umsetzungen der von der so genannten Hartz-Kommission erarbeiteten Vorschläge zu nennen.

Neue Maßnahmen

Weiterhin große Bedeutung von Tarifverträgen

Zur Erreichung einer dauerhaft höheren Beschäftigung sind vor allem die Sozialpartner gefordert. Eine Schlüsselfunktion nehmen dabei kollektive Tarifvereinbarungen zwischen Arbeitgeberverbänden beziehungsweise Unternehmen und Gewerkschaften ein. Nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) gab es Ende 2003 knapp 60 000 gültige Verbands- oder Firmen-Tarifverträge. Diese regeln entweder in Form von Manteltarifverträgen allgemeine Arbeitsbedingungen, wie zum Beispiel Arbeitszeit,



Zuschläge und Urlaub, oder als Tarifvergütungsverträge die Höhe der Löhne und Gehälter.¹⁾ Rund 90 % der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer sind dem BMWA zufolge in Geltungsbereichen der Verbands- und Firmen-Tarifverträge beschäftigt.

*Tarifbindung:
Ergebnisse des
IAB-Betriebs-
panels*

Die Bindungskraft von Flächentarifverträgen hat nach den Ergebnissen des Betriebspanels des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) vor allem in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre spürbar abgenommen. Waren Mitte der neunziger Jahre noch 70 % der Arbeitnehmer in Westdeutschland in einem Unternehmen mit Branchen-Tarifvertrag beschäftigt, so sind es seit 2000 nur noch 63 %. In Ostdeutschland ist ein ähnlicher Trend zu beobachten, jedoch auf einem

*Branchen-
Tarifverträge*

deutlich niedrigeren Niveau. Hier arbeiteten zuletzt lediglich gut zwei Fünftel der Beschäftigten in einem Unternehmen mit einem Branchen-Tarifvertrag. Die Tarifbindung ist sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern positiv mit der Betriebsgröße korreliert. Je kleiner das Unternehmen, umso seltener ist auch die Tarifbindung. In Betrieben mit fünf bis 19 Beschäftigten gilt der Branchen-Tarifvertrag im Westen lediglich für die Hälfte und im Osten nur für jeden dritten Arbeitnehmer. In sektoraler Hinsicht ist die Tarifbindung in Westdeutschland in der Industrie, in der Baubranche, im Kredit- und Versicherungsgewerbe und bei den Gebietskörperschaften besonders hoch; eine niedrige Tarifbindung weisen die Bereiche Dienste für Unternehmen und sonstige Dienste auf. In Ostdeutschland ist insbesondere in der Industrie und im Baugewerbe die Tarifbindung deutlich niedriger als in den alten Bundesländern.

Neben diesen Branchen-Tarifverträgen gibt es eine Vielzahl von Firmen-Tarifverträgen. Diese gelten für 7 % der Arbeitnehmer in Westdeutschland und für 12 % der Arbeitnehmer in Ostdeutschland. Aber auch viele Unternehmen ohne Tarifvertrag orientieren sich hinsichtlich der Entlohnung ihrer Belegschaft nach den Angaben des IAB-Betriebspanels an bestehenden Tarifverträgen. Im Jahr 2002 traf dies für 16 % der Beschäftigten in den alten und für 23 % in den neuen Ländern zu. Unter Einschluss dieses Personenkreises orientieren sich die Verdienste von 86 % der Beschäftigten in Westdeutschland und von 78 % der

*Firmen-Tarif-
verträge, Ori-
entierung an
Tarifverträgen*

¹ Vgl.: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2003.

Beschäftigten in Ostdeutschland an kollektiven Verträgen.

Tarifverdienste, Lohndrift und Effektivverdienste

Analyse der Verdienste auf Stundenbasis ab 1995

Diese nach wie vor große Bedeutung der Tarifverträge für die gesamtwirtschaftliche Lohnbildung legt nahe, bei der Analyse der Lohnentwicklung die Tarifverdienste in den Vordergrund zu stellen. Dabei ist eine Betrachtung auf Stundenbasis aus zwei Gründen angezeigt. Erstens ist dies der relevante Maßstab der Unternehmen zur Beurteilung der Arbeitskosten und zweitens werden dadurch Effekte von Arbeitszeitveränderungen beispielsweise infolge der zunehmenden Bedeutung von Teilzeitbeschäftigung auf Höhe und Verlauf der Arbeitsverdienste angemessen berücksichtigt. Weiterhin ist es ratsam, die Analyse erst Mitte der neunziger Jahre zu beginnen, da insbesondere in der ersten Hälfte der letzten Dekade die gesamtdeutsche Lohnentwicklung in hohem Maße durch die angestrebte Lohnangleichung in Ostdeutschland an westdeutsche Verhältnisse getrieben wurde.²⁾

Tarifverdienste

Im Zeitraum von 1995 bis 2003 sind die tariflichen Stundenverdienste unter Einschluss tarifvertraglicher Nebenleistungen wie zum Beispiel Urlaubs- und Weihnachtsgeld in Deutschland nach dem Ausweis der Tarifverdienststatistik der Deutschen Bundesbank³⁾ um insgesamt 19 % beziehungsweise um 2 ¼ % pro Jahr gestiegen. In regionaler Hinsicht steht dahinter eine durchschnittliche Zunahme um 2 % in Westdeutschland und um

3 % in den neuen Bundesländern. In sektoraler Hinsicht liegt bei einem Vergleich der Wirtschaftszweige⁴⁾ das Produzierende Gewerbe (ohne Bau) an der Spitze der Tarifverdienststeigerungen. Mit einer jahresdurchschnittlichen Zunahme um 2 ¾ % wurde hier der gesamtwirtschaftliche Durchschnitt um einen halben Prozentpunkt pro Jahr übertroffen, wobei innerhalb der Industrie die Metall- und Elektrobranche die stärksten Zuwächse verzeichnen konnte. Die Tarifverdienste in den Dienstleistungsbereichen Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister sowie bei den öffentlichen und privaten Dienstleistern stiegen in den letzten acht Jahren hingegen leicht unterdurchschnittlich. Am geringsten waren die Tariflohnzuwächse mit 1 ¾ % pro Jahr im Baugewerbe, das sich seit Jahren in einer schweren Anpassungskrise befindet. Insbesondere in den drei Jahren von 1997 bis 1999 blieben die Aufbesserungen der Tarifverdienste hier deutlich hinter der gesamtwirtschaftlichen Rate zurück. Im Jahr 1997 lag dies an der Kürzung von Urlaubs- und Weihnachtsgeld im westdeutschen Bauhauptgewerbe. Zwei Jahre später wurde dort

2 Nach Angaben des BMWA erhöhten sich die tariflichen Grundvergütungen (auf Monatsbasis) in Ostdeutschland von 60 % der westdeutschen Tarifverdienste Ende 1991 auf 87 % zum Jahresende 1995. Ende 2003 betrug die Relation 93,5 %. Vgl.: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Tarifliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2003.

3 Vgl. hierzu z.B.: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der Tarif- und Effektivverdienste seit Mitte der achtziger Jahre, Monatsbericht, August 1994, S. 29–45; Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der Arbeitseinkommen seit Anfang der neunziger Jahre, Monatsbericht, Oktober 1997, S. 19–32; Deutsche Bundesbank, Bestimmungsgründe und gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Produzenten- und Konsumentenlohn, Monatsbericht, Juli 2000, S. 15–27.

4 Wirtschaftszweigklassifikation nach A6 gemäß der Abgrenzung der NACE, Rev.1, allerdings ohne Land-, Forstwirtschaft und Fischerei, da dieser Bereich im Hinblick auf die Zahl der Arbeitnehmer gegenüber den anderen Bereichen recht klein ist.

Tarifverdienste, Lohndrift und Effektivverdienste auf Stundenbasis

Deutschland; Veränderung gegenüber Vorjahr in %

Jahr	Gesamtwirtschaft	darunter:				
		Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	Baugewerbe	Handel, Gastgewerbe und Verkehr	Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	Öffentliche und private Dienstleister
Tarifverdienste 1)						
1992	+ 11,5	+ 13,2	+ 9,9	+ 9,6	+ 9,4	+ 11,4
1993	+ 7,5	+ 9,3	+ 8,1	+ 6,0	+ 5,1	+ 6,4
1994	+ 3,3	+ 3,8	+ 3,9	+ 3,3	+ 3,0	+ 1,9
1995	+ 4,9	+ 6,1	+ 5,1	+ 4,3	+ 4,4	+ 4,4
1996	+ 2,6	+ 4,1	+ 2,9	+ 2,7	+ 1,8	+ 1,2
1997	+ 1,5	+ 2,4	+ 0,4	+ 1,6	+ 1,4	+ 1,2
1998	+ 1,9	+ 2,1	+ 1,0	+ 1,9	+ 1,6	+ 2,4
1999	+ 2,9	+ 3,6	+ 0,9	+ 2,7	+ 2,9	+ 2,8
2000	+ 2,0	+ 2,2	+ 1,4	+ 2,6	+ 2,3	+ 1,5
2001	+ 2,0	+ 1,8	+ 1,8	+ 2,8	+ 2,3	+ 1,6
2002	+ 2,7	+ 3,5	+ 2,1	+ 2,9	+ 2,1	+ 2,3
2003	+ 2,0	+ 2,5	+ 3,2	+ 2,1	+ 2,1	+ 1,4
Lohndrift 2)						
1992	- 2,2	- 3,5	- 2,8	+ 0,8	- 1,2	- 1,8
1993	- 1,3	- 1,9	- 1,6	- 0,6	+ 0,9	0,0
1994	- 1,1	- 0,3	- 0,7	- 1,4	- 1,3	- 0,5
1995	- 0,4	- 1,3	- 2,0	- 0,8	0,0	+ 1,0
1996	+ 0,4	+ 1,2	- 0,5	- 0,2	- 0,1	+ 0,6
1997	- 0,5	- 1,0	- 1,6	- 0,8	- 0,1	0,0
1998	- 0,5	- 0,6	- 1,2	- 1,1	- 0,3	- 0,4
1999	- 0,5	- 1,1	+ 1,0	- 0,4	- 0,7	- 0,3
2000	+ 0,8	+ 1,1	+ 2,2	- 0,1	- 0,6	+ 1,0
2001	+ 0,6	+ 1,5	+ 1,0	- 0,4	- 0,2	+ 0,4
2002	- 0,6	- 1,2	+ 0,6	- 0,6	- 0,1	- 0,5
2003	- 0,8	- 0,5	- 1,4	- 0,9	- 1,2	- 1,1
Effektivverdienste 3)						
1992	+ 9,1	+ 9,3	+ 6,8	+ 10,4	+ 8,2	+ 9,4
1993	+ 6,1	+ 7,2	+ 6,4	+ 5,4	+ 6,0	+ 6,3
1994	+ 2,1	+ 3,4	+ 3,2	+ 1,8	+ 1,6	+ 1,4
1995	+ 4,5	+ 4,7	+ 3,0	+ 3,5	+ 4,4	+ 5,4
1996	+ 3,0	+ 5,3	+ 2,5	+ 2,4	+ 1,7	+ 1,9
1997	+ 1,0	+ 1,4	- 1,3	+ 0,8	+ 1,3	+ 1,1
1998	+ 1,4	+ 1,5	- 0,2	+ 0,7	+ 1,3	+ 1,9
1999	+ 2,3	+ 2,4	+ 1,9	+ 2,3	+ 2,2	+ 2,5
2000	+ 2,8	+ 3,3	+ 3,6	+ 2,5	+ 1,6	+ 2,5
2001	+ 2,7	+ 3,4	+ 2,8	+ 2,3	+ 2,0	+ 2,0
2002	+ 2,1	+ 2,2	+ 2,8	+ 2,3	+ 2,0	+ 1,8
2003	+ 1,2	+ 2,0	+ 1,7	+ 1,2	+ 0,9	+ 0,3

1 Einschl. Nebenvereinbarungen (Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Vermögenswirksame Leistungen sowie Altersvorsorgeleistungen). — 2 Abweichung der effektiven Stundenverdienste von den Tarifverdiensten auf

Stundenbasis. — 3 Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerstunde in Deutschland. Quelle: Statistisches Bundesamt.

das Weihnachtsgeld weiter gekürzt, andererseits jedoch das Urlaubsgeld angehoben.⁵⁾

*Sektorale
Streuung der
Tarifverdienst-
steigerungen
etwas
gesunken*

Die sektorale Streuung der jährlichen Tarifanhebungen war, gemessen an verschiedenen statistischen Kennziffern, in den letzten Jahren etwas geringer als noch Mitte der neunziger Jahre. Dies könnte einerseits ein Indiz dafür sein, dass jene Bereiche, die noch vor einigen Jahren vergleichsweise hohe Tarifabschlüsse verzeichneten, stärker unter Druck geraten sind und die Gewerkschaften dementsprechend kaum noch überdurchschnittliche Tarifabschlüsse durchsetzen konnten. Eine andere Interpretation wäre die stärkere Orientierung der Tarifpartner an gesamtwirtschaftlichen Eckgrößen, wobei dann Abweichungen branchenspezifische Ursachen haben beziehungsweise die Kräfteverhältnisse zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften widerspiegeln. Insgesamt spricht einiges dafür, dass hinsichtlich der Verdienstanhebungen das traditionelle Muster der jährlichen Lohnrunden, wonach dem ersten Tarifabschluss in einem der größeren Wirtschaftsbereiche eine wichtige Pilotfunktion für nachfolgende Tarifvereinbarungen zukommt, weiterhin die Regel ist.

*Gesamtwirtschaftliche
Lohndrift*

Die Höhe und Zunahme der effektiven Brutto-Verdienste wird durch den Abschluss von Tarifverträgen für deren Laufzeit weitgehend, aber keineswegs vollständig festgelegt. Je nach relativer Stärke der Arbeitsnachfrage weichen die tatsächlich gezahlten Löhne und Gehälter sowohl in ihrer Höhe als auch in ihrer Entwicklung von den Tarifverdiensten ab. Eine unterschiedliche (prozentuale) Entwicklung der tatsächlich erzielten Löhne und

Gehälter je Arbeitnehmerstunde einerseits und derjenigen der Tarifverdienste auf Stundenbasis andererseits schlugen sich in der so genannten Lohndrift (ebenfalls auf Stundenbasis) nieder. Sie ist damit auch als ein gewisses Korrektiv der Tarifvereinbarungen zu verstehen.

Im hier betrachteten Zeitraum von 1995 bis 2003 war – auf Stundenbasis gerechnet – eine leicht negative Lohndrift von insgesamt einem Prozentpunkt beziehungsweise von 0,1 Prozentpunkt pro Jahr zu verzeichnen. Im Zeitablauf gab es jedoch starke Schwankungen der Lohndrift. Eine deutlich positive Lohndrift war neben 1996 vor allem in den Jahren 2000 und 2001 zu beobachten. Geprägt durch die gemeinsame Erklärung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vom 9. Januar 2000, die eine beschäftigungsorientierte und längerfristige Tarifpolitik empfohlen hatte, wiesen zum einen die Vereinbarungen in der Lohnrunde 2000 moderate Abschlüsse auf, wobei die Laufzeit der Verträge häufig zwei Jahre betrug, mit weiteren – ebenfalls moderaten – Stufenanhebungen für das Folgejahr. Zum anderen war wohl wegen der guten Konjunkturlage vermehrt Überstundenarbeit mit entsprechenden Zuschlägen notwendig. Andererseits blieb in den Jahren 2002 und 2003 die Zunahme der Effektivverdienste – je Stunde gerechnet – um drei Viertel Prozent-

⁵⁾ Die zunächst paradox erscheinende Erhöhung des Urlaubsgeldes bei gleichzeitiger Kürzung des Weihnachtsgeldes ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Urlaubsgeld im Bauhauptgewerbe allgemeinverbindlich ist, das Weihnachtsgeld hingegen nicht. Zweck dieser Verlagerung war – den Tarifparteien zufolge – demnach ein Abbau eines Stücks Wettbewerbsverzerrung zu Lasten tarifgebundener Unternehmen.

punkte pro Jahr hinter dem Anstieg der Tarifverdienste zurück. Diese Schere hat sich in der ersten Jahreshälfte 2004 weiter auf 1¼ Prozentpunkte geöffnet. Offensichtlich haben die Unternehmen zuletzt die Lohndrift verstärkt als Korrektiv für als zu hoch empfundene Tarifabschlüsse oder allgemein für Ertragsverbesserungen genutzt. Angesichts einer lange Zeit stagnativen Grundtendenz der deutschen Wirtschaft und den – auch vor dem Hintergrund der zunehmenden Konkurrenz ausländischer Anbieter mit deutlichen Kostenvorteilen – kaum vorhandenen Möglichkeiten der Preisüberwälzung blieb zur Stabilisierung der Ertragssituation lediglich das Ventil der Eindämmung der Lohnkosten durch ein Herunterschleusen übertariflicher Lohnbestandteile.⁶⁾ Insgesamt spricht einiges dafür, dass die Lohndrift, zumindest im hier betrachteten Zeitraum, einerseits eine gewisse zyklische Komponente aufweist, andererseits aber auch sensitiv auf die Höhe der Tarifabschlüsse in Relation zur allgemeinen wirtschaftlichen Lage reagiert.

*Sektorale
Lohndrift*

In sektoraler Hinsicht weisen die drei Bereiche Produzierendes Gewerbe (ohne Bau), Baugewerbe sowie öffentliche und private Dienstleister per saldo ein der Gesamtwirtschaft recht ähnliches Bild auf – allerdings mit zum Teil erheblichen Unterschieden in einzelnen Jahren. Die Lohndrift in den Bereichen Handel, Gastgewerbe und Verkehr sowie Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister war hingegen seit 1995 durchweg negativ. Was den Bereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr angeht, so könnte dies durch einen Struktureffekt begründet sein. Die Zuwachsrate der effektiven Stundenlöhne

dürfte nämlich durch die zunehmende Bedeutung geringqualifizierter Arbeit, zum Beispiel in Form von „Mini-Jobs“, merklich gedrückt worden sein – ein Effekt, der in der Tarifverdienststatistik wegen ihrer Konzentration auf Durchschnittsverdienste nur unzureichend abgebildet wird. Bezüglich des Sektors Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister dürfte die vergleichsweise geringe Tarifbindung eine wichtige Rolle spielen, so dass hier mehr Flexibilisierungsspielräume vorhanden sind, die offensichtlich von den Unternehmen auch genutzt wurden. Insgesamt fällt auf, dass die relative sektoralen Lohndrift von Jahr zu Jahr sehr häufig negativ mit der relativen Position der sektoralen Tarifverdienstanehebungen korreliert ist. Auch dies stützt die These, dass die Lohndrift eine wichtige Rolle als Korrektiv von Tarifabschlüssen bildet.

Im Ergebnis sind die effektiven Verdienste je Arbeitnehmerstunde von 1995 bis 2003 mit gut 2 % pro Jahr nur geringfügig geringer als die Tarifverdienste gestiegen. In sektoraler Hinsicht konnte nur das Produzierende Gewerbe (ohne Bau) eine überdurchschnittliche Zunahme verzeichnen. In allen anderen Sektoren blieben die durchschnittlichen Lohnzuwächse je Arbeitsstunde unter der 2 %-

*Effektiv-
verdienste*

⁶ Nach den Ergebnissen des IAB-Betriebspanels entlohnten im Jahr 2002 43 % der tarifgebundenen Unternehmen in der westdeutschen Privatwirtschaft ihre Mitarbeiter übertariflich. Die durchschnittliche Lohnspanne, also das Ausmaß, in dem die effektiv gezahlten Löhne und Gehälter die tariflich vereinbarten Verdienste überschreiten, betrug fast 11 %. In Ostdeutschland bezahlten knapp 20 % der tarifgebundenen Unternehmen über Tarif, mit einer durchschnittlichen Lohnspanne von 10 %. Vgl. hierzu auch: S. Kohaut und C. Schnabel, Verbreitung, Ausmaß und Determinanten der übertariflichen Entlohnung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 36. Jg., 2003, S. 661–671.

Marke. Durch die Lohndrift ist die sektorale Streuung der jährlichen Veränderungsrate bei den Effektivverdiensten geringer als bei den Tarifverdiensten.⁷⁾

Lohnflexibilität

*Lohnrückgänge
bleiben
Ausnahme*

Auffallend ist, dass im Analysezeitraum trotz der hohen Arbeitslosigkeit auf sektoraler Ebene praktisch keine Rückgänge der Effektivverdienste zu beobachten waren. Eine Ausnahme hiervon bildet lediglich das Baugewerbe in den Jahren 1997 und 1998, als die Durchschnittsverdienste je Arbeitsstunde um 1,3 % beziehungsweise um 0,2 % niedriger waren als im Jahr zuvor. Für 1997 ist dies auf die bereits erwähnte Kürzung bei Urlaubs- und Weihnachtsgeld zurückzuführen. Auch 1998 haben verschiedene tarifvertraglich vereinbarte Elemente zur Kostenentlastung die Einkommensentwicklung deutlich gedämpft, so dass die Stundenverdienste leicht rückläufig waren.⁸⁾ Dabei dürfte auch die Reduzierung der Mindestlöhne in der Bauwirtschaft ab September 1997 eine Rolle gespielt haben.

*Empirische
Evidenz von
Lohnrigiditäten
auf Basis von
Mikro-Daten*

Dieses Phänomen nach unten weitgehend starrer Nominallohne zeigt sich nicht nur auf der Ebene von Wirtschaftszweigen, sondern auch auf Individualebene. Zwar belegen Auswertungen der 1 %-Beschäftigtenstichprobe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für den Zeitraum von Mitte der siebziger bis Mitte der neunziger Jahre, dass ein Teil der Beschäftigten durchaus Rückgänge der Verdienste in Kauf nehmen musste. Die personelle Verteilung der jährlichen Lohnver-

änderungen weist jedoch in fast jedem Jahr des Untersuchungszeitraums eine Spitze genau am Wert null auf. Auch mikroökonomische Studien auf der Grundlage dieser Datenbasis deuten auf die Existenz von erheblicher Nominallohnstarrheit nach unten hin.⁹⁾ In einem Umfeld niedriger Inflationsraten wie in Deutschland kann damit auch der Reallohn seine Marktträumungsfunktion nur unzureichend ausüben.

Nominallohnstarrheiten lassen sich einerseits durch institutionelle Faktoren erklären. So bewirkt die Nachwirkung von Tarifverträgen, dass auch nach Ablauf oder Kündigung eines Tarifvertrags dessen Regelungen solange in Kraft bleiben, bis ein neuer Vertrag abgeschlossen wird. Andererseits wird auf Fairnessargumente verwiesen. Da Arbeitsverträge zwar die Lohnhöhe regeln, aber unvollständig sind, was die Details der von den Arbeitnehmern zu erbringenden Arbeitsleistung

*Gründe für
Nominallohn-
starrheiten*

⁷ In einer mikroökonomischen und sektoral tiefer disaggregierten Analyse kommen Bellmann und Gartner zu dem Ergebnis, dass in den neunziger Jahren in „West- und Ostdeutschland bei den sektorspezifischen Lohndifferenzialen die Wirtschaftsbereiche zugelegt (haben), in denen auch schon bereits hohe Löhne bezahlt werden.“ L. Bellmann und H. Gartner, Fakten zur Entwicklung der qualifikatorischen und sektoralen Lohnstruktur, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung, 36. Jg., 2003, S. 493–508, hier: S. 506.

⁸ Die durchschnittlichen Pro-Kopf-Verdienste blieben hingegen wegen der gleichzeitigen Zunahme der durchschnittlichen Arbeitszeit unverändert.

⁹ Vgl. z.B.: C. Knoppik und T. Beissinger, How Rigid are Nominal Wages? Evidence and Implications for Germany, in: Scandinavian Journal of Economics, Vol. 105, 2003, S. 619–641; T. Beissinger und C. Knoppik, Sind Nominallohne starr? Neuere Evidenz und wirtschaftspolitische Implikationen, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA Discussion Paper No. 800, 2003; T. Bauer, H. Bonin und U. Sunde, Real and Nominal Wage Rigidities and the Rate of Inflation: Evidence from German Micro Data, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA Discussion Paper No. 959, 2003; F. Pfeiffer, Ausmaß und Konsequenzen von Lohnrigiditäten, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 36. Jg., 2003, S. 616–633.

angeht, könnten Lohnsenkungen die Qualität und Leistung der Arbeit negativ beeinflussen. Nach Umfragen bei Unternehmen haben solche Überlegungen eine große Bedeutung für den Verzicht auf – eigentlich als erforderlich erachtete – Lohnsenkungen.¹⁰⁾ Eine Lohnkürzung wird nur dann in Betracht gezogen und von den Arbeitnehmern akzeptiert, wenn sie als notwendige Maßnahme zur Sicherung des „Überlebens“ eines Unternehmens und damit auch der Arbeitsplätze erachtet wird.

*Lohnflexibilität
im Rahmen von
Tarifverträgen*

Die empirisch ermittelte hohe Nominallohnrigidität überdeckt gleichwohl, dass Lohnflexibilität in einem gewissen Umfang auch im Rahmen der Flächentarifverträge möglich ist. Neben den in mehreren Wirtschaftsbereichen vereinbarten Öffnungsklauseln, die zur Beschäftigungssicherung eine gleichzeitige Absenkung von Arbeitszeit und Entgelten in einzelnen Unternehmen vorsehen, zählen hierzu die Aussetzung oder das verzögerte In-Kraft-Treten von Tarifierhebungen in Unternehmen, die sich in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation befinden, Entgeltkorridore, erfolgsabhängige Lohnbestandteile und niedrigere Einstiegstarife.¹¹⁾

*Niedrigere
Einstiegstarife,
Entgeltkorri-
dore*

Im Hinblick auf die Lohnflexibilität sind insbesondere die Vereinbarungen in der Chemischen Industrie erwähnenswert. Bereits 1994 wurden hier niedrigere Einstiegstarife für Langzeitarbeitslose (90 %) sowie für Neueingestellte und Berufsanfänger (95 %) für das erste Beschäftigungsjahr verabredet. Mitte 1997 wurde im Rahmen des Entgeltrahmen-tarifvertrags ein Entgeltkorridor eingeführt, der seit 1998 genutzt werden kann. Er ermöglicht Arbeitgebern und Betriebsrat unter

bestimmten Bedingungen, Verdienste und Arbeitszeit zeitlich befristet um bis zu 10 % gegenüber den tariflich vereinbarten Sätzen abzusenken.¹²⁾ Im Unterschied zu vergleichbaren Öffnungsklauseln in anderen Wirtschaftsbereichen kann zusätzlich zur Sicherung der Beschäftigung auch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit am Standort Deutschland als Begründung herangezogen werden.¹³⁾ Hierzu werden unter anderem beschäftigungserhaltende und beschäftigungsfördernde Investitionen am Standort und die Vermeidung der Verlagerung der Produktion oder Investitionen ins Ausland gezählt.¹⁴⁾

In mehreren Wirtschaftsbereichen sind auf betrieblicher Ebene Abweichungen von der tarifvertraglich festgelegten Jahressonderzahlung möglich. Unternehmen in der Chemischen Industrie Westdeutschlands etwa können in Abhängigkeit vom Unternehmenserfolg das 13. Monatsentgelt, das laut Tarifvertrag 95 % eines Monatseinkommens beträgt, bis auf 80 % verringern beziehungsweise bis auf 125 % erhöhen. Im privaten Bankgewerbe gilt ein vergleichbarer Korridor, der ebenfalls Abweichungen nach unten und oben zu

*Variable
Gehaltsbe-
standteile*

¹⁰ Vgl. z. B.: W. Franz und F. Pfeiffer, Zur ökonomischen Rationalität von Lohnrigiditäten aus der Sicht von Unternehmen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 223, 2003, S. 23–57.

¹¹ Einen umfassenden Überblick hierzu bietet: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2003.

¹² Diesen Betriebsvereinbarungen müssen auch die Tarifvertragsparteien zustimmen.

¹³ Lediglich im ostdeutschen Baugewerbe, das allerdings nach den Ergebnissen des IAB-Betriebspanels nur eine geringe Tarifbindung aufweist, gibt es eine vergleichbare Klausel.

¹⁴ Im Jahr 2000 wurde eine vergleichbare Regelung in den Manteltarifvertrag übernommen. Diese bezieht sich auf die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber tarifkonkurrierenden Bereichen, wobei keine Obergrenze für die Absenkung spezifiziert wurde.

lässt. In diesem Bereich wurde zudem 2002 die Möglichkeit eines leistungs- beziehungsweise erfolgsorientierten variablen Vergütungssystems geschaffen. Durch Betriebsvereinbarungen können 4 % der Jahresvergütung, also rund ein halbes Monatsgehalt pro Jahr, nach individuellen Leistungskriterien bemessen werden. Dieses Beispiel macht deutlich, dass sich Kollektivverträge und innerbetriebliche Lohnflexibilität nicht ausschließen müssen.

Starre Tarifentlohnung in qualifikatorischer Hinsicht

Im Hinblick auf die Lohnstruktur nach Qualifikationen gab es jedoch auch in den letzten Jahren keine Fortschritte zu verzeichnen.¹⁵⁾ Fast immer wurden die Tarifverdienste aller Qualifikationsgruppen in einem Wirtschaftszweig um den gleichen Prozentsatz angehoben. Eine hinreichende Lohnflexibilität und Lohnspreizung gerade im unteren Bereich der Qualifikationsskala wäre aber geboten, um gering qualifizierten Personen mit niedriger Arbeitsplatzproduktivität Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen.¹⁶⁾

Vermehrte Arbeitszeitflexibilität

Arbeitszeitkonten

Der bislang erreichte Grad der Flexibilisierung ist hinsichtlich der Arbeitszeit deutlich größer als bei den Verdiensten. In den meisten Wirtschaftsbereichen sehen die Tarifverträge Möglichkeiten der Abweichung von der wöchentlichen Regelarbeitszeit vor. Hierzu zählen vor allem die oft schon vor längerer Zeit eingeführten Arbeitszeitkonten. Der Ausgleichszeitraum, innerhalb dessen die durchschnittliche tarifliche Arbeitszeit erreicht sein muss, beträgt zumindest zwölf Monate und

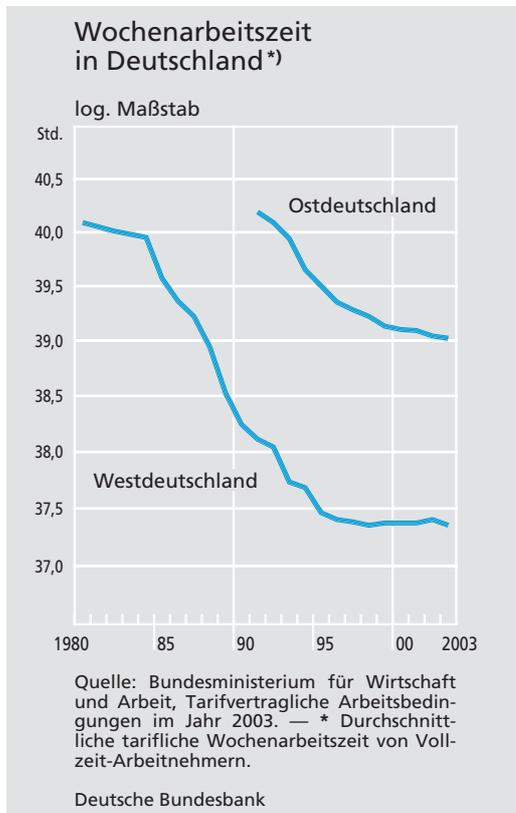
geht in einigen Wirtschaftsbereichen sogar deutlich darüber hinaus. Arbeitszeitkonten erlauben es insbesondere, die zuschlagsfreie Regelarbeitszeit stärker den betrieblichen Erfordernissen anzupassen. Durch Vermeidung von Überstundenzuschlägen in Phasen gut gefüllter Auftragsbücher werden dadurch die Kosten gesenkt. Bei schwacher Nachfrage wird über den Arbeitszeitpuffer ein Beitrag zur Stabilisierung der Beschäftigung geleistet. Freilich könnte dieses Mehr an Arbeitszeitflexibilität auch bedeuten, dass die Beschäftigung unter Umständen etwas später auf eine Besserung der Wirtschaftsentwicklung reagiert, wenn zunächst die Flexibilität hinsichtlich der Arbeitszeitkomponente ausgeschöpft wird.

Neben dem Instrument der Arbeitszeitkonten gibt es in einigen Wirtschaftsbereichen überdies die Möglichkeit, für die gesamte oder Teile der Belegschaft die regelmäßige Arbeitszeit zu variieren. So können Unternehmen in der Chemischen Industrie die wöchentliche Regelarbeitszeit für die gesamte Belegschaft auf Dauer in einem Korridor zwischen 35 und 40 Stunden festlegen. In der Metall- und Elektroindustrie ist es für Betriebe mit besonders qualifizierter Belegschaft möglich, für maximal die Hälfte der Arbeitnehmer die Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich auf bis zu

Korridore für Regelarbeitszeit

¹⁵ Eine Ausnahme bildet lediglich das Bauhauptgewerbe. Hier wurden 2002 die bis dahin drei untersten Lohngruppen zu einer neuen – niedriger dotierten – Lohngruppe zusammengefasst.

¹⁶ Vgl. z. B.: B. Fitzenberger und W. Franz, Flexibilität der qualifikatorischen Lohnstruktur und Lastverteilung der Arbeitslosigkeit: Eine ökonometrische Analyse für Westdeutschland, in: B. Gahlen, H. Hesse und H. J. Ramser (Hrsg.), Verteilungsprobleme der Gegenwart, Tübingen, 1998, S. 47–79.



40 Wochenstunden zu verlängern, ohne dass Mehrarbeitszuschläge anfallen.

Verlängerung der Arbeitszeit ohne Lohnausgleich

Mitte 2004 wurde in einem Betrieb eines größeren Konzerns der Elektroindustrie die wöchentliche Regelarbeitszeit aller Beschäftigten von 35 auf 40 Stunden ohne Lohnausgleich angehoben. Zusätzlich wird dort das Urlaubs- und Weihnachtsgeld durch eine erfolgsabhängige Jahreszahlung abgelöst. Dieses Beispiel verdeutlicht unter anderem, dass Kürzungen der Stundenlöhne, etwa zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Sicherung von Arbeitsplätzen am Standort Deutschland, am ehesten dann akzeptiert werden, wenn sie über eine Verlängerung der Arbeitszeit sowie einer möglichen Kürzung von Sonderzahlungen erfolgen, das monatliche Arbeitsentgelt jedoch weitgehend unver-

ändert bleibt. Mit umgekehrtem Vorzeichen war dieses Muster auch bei der Einführung der Viertagewoche in einem Konzern der Automobilbranche vor zehn Jahren zu beobachten, als die mit der Reduzierung der Arbeitszeit verbundene Lohnkürzung über eine Verringerung der Jahressonderzahlungen erfolgte und das monatliche Entgelt unverändert blieb.

Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik

Die Bundesregierung hat im letzten Jahr mit den ersten beiden Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt damit begonnen, die Strukturen am Arbeitsmarkt aufzulockern. So soll die Vermittlungseffizienz der Arbeitsverwaltung durch intensivere Betreuung der Arbeitslosen, Ausweitung der Betriebskontakte und der zusätzlichen Akquirierung offener Stellen erhöht werden. Weiterhin wurde die monatliche Entgeltgrenze für geringfügige Beschäftigung zum 1. April 2003 von 325 € auf 400 € angehoben und die Abgabenbelastung insbesondere für Nebentätigkeiten hierfür gesenkt. Der Arbeitgeber zahlt lediglich Pauschalabgaben zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie Lohnsteuer von zusammen 25 %. Um das Potenzial haushaltsnaher Dienstleistungen stärker auszuschöpfen, gilt für „Mini-Jobs“ in privaten Haushalten eine geringere Pauschalabgabe in Höhe von nur 12 %. Zudem werden „Mini-Jobs“ in privaten Haushalten steuerlich gefördert. Generell kann neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung nunmehr zusätzlich eine geringfügig entlohnte Nebenbeschäftigung

Umsetzung von Vorschlägen der Hartz-Kommission

„Mini-Jobs“

ausgeübt werden, ohne dass diese durch Zusammenrechnung mit der Hauptbeschäftigung versicherungspflichtig wird. Dies entspricht der Regelung, wie sie bereits vor dem 1. April 1999 galt.

„Midi-Jobs“

Zur Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich wurde zudem für Arbeitsentgelte zwischen 400 € und 800 € („Midi-Jobs“) eine Gleit- beziehungsweise Progressionszone bezüglich der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung geschaffen. Der Arbeitnehmeranteil steigt linear von 4 % am Anfang der Gleitzone bis zum vollen Arbeitnehmeranteil von derzeit 21 % am Ende der Gleitzone an.

Vermittlungsintensivierung durch die Bundesagentur für Arbeit

Über eine intensivere Betreuung der Arbeitslosen, eine Ausweitung der Kontakte zu Unternehmen und der zusätzlichen Akquirierung offener Stellen durch die Bundesagentur für Arbeit soll die Vermittlung von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit beschleunigt und damit die Arbeitslosigkeit insgesamt gesenkt werden. Zur Mobilisierung von Beschäftigungsreserven soll zudem vermittlungsorientierte Zeitarbeit (Leiharbeiter) stärker als bisher genutzt werden. Daher wurden flächendeckend Personal-Service-Agenturen (PSA) eingeführt. Aufgabe der PSA ist es, Arbeitslose an interessierte Unternehmen auszuleihen und die noch nicht Vermittelten in verleihefreien Zeiten zu qualifizieren und weiterzubilden. Die Dauer des Arbeitsvertrages beträgt mindestens neun Monate und soll im Regelfall zwölf Monate nicht übersteigen. Im Zuge der Einführung von PSA wurden Anfang 2004 Beschränkungen bei der Arbeitnehmerüberlassung aufgehoben. So entfielen das besondere Befristungsverbot, das Wie-

Einführung von Personal-Service-Agenturen

Aufhebung von Beschränkungen bei der Arbeitnehmerüberlassung

dereinstellungsverbot, das Synchronisationsverbot und die Beschränkung der Überlassungsdauer auf 24 Monate. Stattdessen wurde eine Tarifbindung eingeführt.

Ein weiteres Element der Arbeitsmarktreformen ist die Einführung einer zusätzlichen Förderung von Existenzgründungen („Ich-AG“) für eine dreijährige Erprobungsphase. Wer durch Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit seine Arbeitslosigkeit beendet, hat Anspruch auf einen monatlichen Existenzgründerzuschuss, wobei gewisse Einkommensgrenzen bei der Selbständigkeit gelten. Zudem wurde generell die Existenzgründung im Handwerksbereich erleichtert. Grundsätzlich gilt der „Meisterzwang“ nur noch für 41, statt wie bisher für 94 Handwerksberufe.

Im Rahmen der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik haben traditionelle Instrumente, zu denen insbesondere Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen zu zählen sind, an Bedeutung verloren. An ihre Stelle treten zunehmend Maßnahmen, die auf eine direkte Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt abzielen. Zudem sind – bereits beginnend mit dem Job-AQTIV-Gesetz – unter dem Motto „Fördern und Fordern“ die Kriterien für eine Registrierung als Arbeitsloser strenger gefasst worden.

Anfang 2005 wird für erwerbsfähige Hilfsbedürftige die Arbeitslosenhilfe beziehungsweise die Sozialhilfe durch das so genannte Arbeitslosengeld II ersetzt. Diese neue Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts unterliegt einer Bedürftigkeitsüberprüfung und entspricht in der Regel dem Niveau der Sozial-

Förderung der Selbständigkeit

„Fördern und Fordern“

Neuregelung bei Arbeitslosengeld und Sozialhilfe

hilfe. Im Hinblick auf den Arbeitsmarkt gilt dabei, dass für Bezieher von Arbeitslosengeld II grundsätzlich jede Arbeit zumutbar ist. Erwerbsfreibeträge sollen den Transferempfänger motivieren, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen. Schließlich wird ab dem Jahr 2006 die Höchstdauer für den Anspruch auf Arbeitslosengeld grundsätzlich auf zwölf Monate und für Personen über 55 Jahre auf 18 Monate begrenzt; damit sollen ebenfalls die Anreize für eine Arbeitsaufnahme erhöht werden.

*Erste
Einschätzung*

Alle Maßnahmen müssen sich daran messen lassen, inwieweit sie einen dauerhaften Beitrag zu einem effizienteren Arbeitsmarktausgleich leisten und so Wachstum und Strukturwandel fördern. Besonders wichtig ist es, die Arbeitsmarktchancen von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten zu verbessern und so die Entstehungsbedingungen für neue Langzeitarbeitslosigkeit effektiver zu bekämpfen.

In Anbetracht der erst kurzen Wirkungsphase und der Tatsache, dass einige Veränderungen nicht vor 2005 beziehungsweise 2006 in Kraft treten, lässt sich der Erfolg des Maßnahmenkatalogs derzeit noch nicht abschätzen. Dies gilt schon allein deshalb, weil viele der Reformmaßnahmen Zeit benötigen, um ihre volle Wirkung zu entfalten. Hinsichtlich der statistischen Grundlagen gibt es noch Lücken und Unschärfen. So divergieren beispielsweise die Angaben zu den geringfügig Beschäftigten zwischen Bundesagentur für Arbeit und Bundesknappschaft, die seit April 2003 hierfür die zentrale Meldestelle ist. Angaben zu den „Midi-Jobs“ sind zurzeit ledig-

lich anhand der Angaben aus dem IAB-Betriebspanel verfügbar. Danach nutzten in Westdeutschland 3 % und in Ostdeutschland 4 % der Beschäftigten diese Form der Erwerbstätigkeit. Hoch im Kurs stand nach dem Ausweis der Bundesagentur für Arbeit die neue Form der Selbständigkeit. Im Juli kamen 150 000 Personen in den Genuss der Bezuschussung für eine Ich-AG. Allerdings bleibt abzuwarten, wie viele der Neugründungen sich am Markt behaupten können. In PSA wurden zuletzt lediglich rund 26 000 Personen betreut. Reine Vermittlungsquoten, die oft genannt werden, sind kaum aussagekräftig, zumal sie – abgesehen von Mitnahmeeffekten – über die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse keine Auskunft geben können. Hieran wird auch deutlich, dass von der Anzahl der geförderten Personen nicht auf das Entlastungsvolumen geschlossen werden darf.

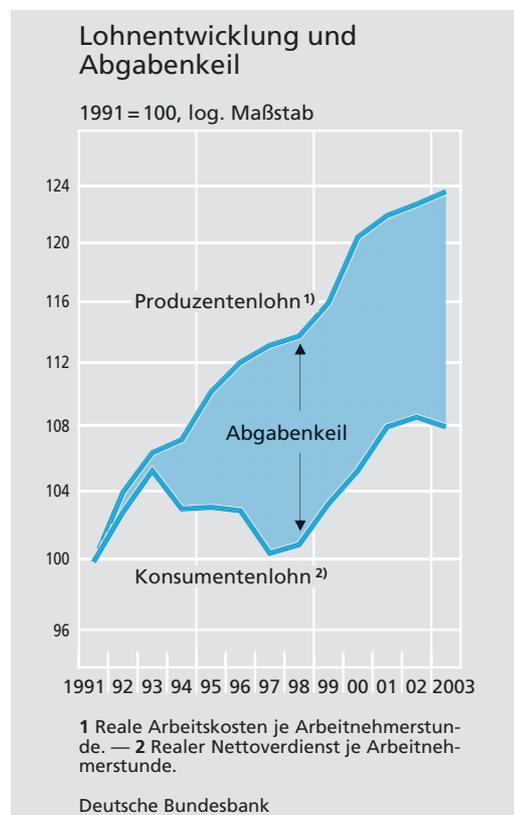
Das statistische Bild zeigt aber zumindest, dass am Arbeitsmarkt nach langer Zeit einiges in Bewegung gekommen ist. Zudem ist die Abkehr von der aktiven Arbeitsmarktpolitik alter Prägung zu begrüßen. Sie war mit hohen fiskalischen Kosten verbunden, konnte de facto aber mit nur bescheidenen Ergebnissen aufwarten. Auch die stärkere Betonung der Aktivierungsmaßnahmen ist geeignet, den Suchprozess am Arbeitsmarkt zu verbessern und die Aussagekraft der Arbeitslosenstatistik zu erhöhen.¹⁷⁾ Nicht zuletzt die Entschärfung der „Progressionsfalle“ im Transferbereich auf Grund der neu festgelegten Er-

¹⁷ Der damit einhergehende Statistikeffekt erschwert allerdings vorübergehend die Interpretation der Arbeitslosenzahlen.

werbsfreibeträge beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zielt in die richtige Richtung. Die Neuregelung bei den „Mini-“ und „Midi-Jobs“ zeigt im Übrigen die wichtige Rolle der Arbeitskosten insbesondere für Geringqualifizierte und einfache Tätigkeiten.

Weiterer Handlungsbedarf in der Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik

Vor allem kommt es darauf an, den Abgabenkeil am Arbeitsmarkt generell zu verringern. Insbesondere wegen der spürbaren Anhebung der Beitragssätze zur Sozialversicherung hat sich der Anteil der Abgaben in Form von Beiträgen zur Sozialversicherung und Lohnsteuer an den Arbeitskosten von 43 % im Jahr 1991 auf 48 ½ % im Jahr 1997 erhöht, was sich zweifelsohne negativ auf die Arbeitsnachfrage auswirkte. Zwar ging die Abgabenbelastung bis zum Jahr 2001 leicht auf 47 ¼ % zurück, doch in den letzten beiden Jahren war ein erneuter Anstieg auf gut 48 % zu verzeichnen. Das bedeutet, dass von jedem Euro, der dem Arbeitgeber an Kosten für einen Arbeitnehmer entstehen, diesen nur knapp 52 Cent erreichen. In realer Betrachtung sieht die Bilanz der letzten 13 Jahre hinsichtlich des Abgabenkeils noch ungünstiger aus. Denn die Verbraucherpreise, die für den Konsumenten der entscheidende Maßstab zur Ermittlung seiner realen Netto-Arbeitseinkommen sind, nahmen mit jahresdurchschnittlich knapp 2 % um fast einen halben Prozentpunkt pro Jahr stärker zu als die Produzentenpreise vor Steuern, gemessen am BIP-Deflator zu Faktorkosten. Im Ergebnis erhöhten sich die realen Arbeitskosten je Ar-



beitnehmerstunde seit 1991 um gut 24 % beziehungsweise um 1,8 % pro Jahr, während die realen Netto-Verdienste je Arbeitnehmerstunde nur um 8 % beziehungsweise um 0,7 % pro Jahr gestiegen sind.

Die in den letzten Jahren ergriffenen Maßnahmen haben sicherlich dazu geführt, dass der Arbeitsmarkt in Deutschland sowohl im Hinblick auf die institutionellen Rahmenbedingungen als auch in Bezug auf kollektive Lohnfindung und Arbeitszeit flexibler geworden ist. Insofern besteht die berechtigte Hoffnung, dass die nun in Gang gekommene konjunkturelle Erholung in Deutschland mit zeitlicher Verzögerung auch auf den Arbeitsmarkt ausstrahlen wird. Es ist aber fraglich, ob dies ausreicht, die Arbeitslosigkeit hier zu Lande in großem Umfang zu vermindern. Insbeson-

Reformbedarf bleibt hoch

dere wegen des weiter zunehmenden internationalen Wettbewerbs um Produktionsstandorte und Arbeitsplätze wird der Druck, die Anpassungsfähigkeit zu verbessern, auch in Zukunft hoch bleiben oder sich sogar noch verstärken. Insofern sind weitere Anstrengungen bei den Lohnstrukturen notwendig, um das bislang brachliegende Arbeitskräftepotenzial produktiv zu nutzen. Zudem sollten die in den letzten 20 Jahren vorgenommenen pauschalen Verkürzungen der Wochenarbeitszeiten, denen ohnehin kein beschäftigungspolitischer Erfolg beschieden war, von Regelungen abgelöst werden, die den betrieblichen Erfordernissen, aber auch den Interessen der Arbeitnehmer besser gerecht werden.

Auch der Gesetzgeber ist aufgefordert, seinen Beitrag zur weiteren Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zu leisten. Dabei ist vor allem

darin zu denken, dass die Regeln des Kündigungsschutzes einen wesentlichen Einfluss auf das Einstellungsverhalten der Unternehmen haben. Zudem sollte das Günstigkeitsprinzip, das nur dann Abweichungen vom Tarifvertrag zulässt, wenn sie zu Gunsten des Arbeitnehmers ausfallen, um Aspekte der Arbeitsplatzhaltung erweitert werden. Darüber hinaus gilt es, wie geplant, den Abgabenkeil am Arbeitsmarkt weiter zu verringern. Bei alledem sollte die individuelle Vertragsfreiheit gestärkt werden. Von der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes ist dagegen abzuraten. Die Löhne sollten vor allem eine Steuerungsfunktion am Arbeitsmarkt ausüben und nicht durch gesetzliche Eingriffe für sozialpolitische Ziele eingesetzt werden. Aus beschäftigungspolitischen Überlegungen wäre ein Mindestlohn kontraproduktiv und würde den Zielen der jetzigen Arbeitsmarktreform zuwiderlaufen.