

Rolf Eggert

Kräftige Entlastung am Arbeitsmarkt – rein konjunkturell oder nachhaltig?

Die Arbeitslosigkeit ist 2007 deutlich zurückgegangen, und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nahm nach einem langjährigen Rückgang wieder zu. Welches sind die Ursachen für diese Entwicklung? Ist die Entlastung am Arbeitsmarkt nachhaltig?

Die erfreuliche Entlastung am deutschen Arbeitsmarkt beruht nicht allein auf konjunkturellen Faktoren. Belebend haben insbesondere die Lohnzurückhaltung, mit der eine deutliche Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einhergegangen ist, sowie die Reformen der vergangenen Jahre gewirkt. Ein Problembereich bleibt die Gruppe der Geringqualifizierten. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit zu einer Intensivierung der Bildungsanstrengungen, aber auch zu Lohnzuschüssen.

Aktuelle Entwicklung am Arbeitsmarkt durch dynamische Konjunktur begünstigt

Mit dem aktuellen Konjunkturaufschwung hat sich auch die Lage am gesamtdeutschen Arbeitsmarkt deutlich verbessert. Nach den letzten verfügbaren Daten verringerte sich die Arbeitslosenquote¹ im Juni 2007 auf 8,8%. Das heißt, es waren noch etwas weniger als 3,7 Mio. Menschen arbeitslos gemeldet. Damit ist diese Zahl allein in den letzten zwölf Monaten um ca. 712 000 gesunken. Erfreulicherweise gibt es dabei keine großen Unterschiede zwischen den neuen und den alten Bundesländern.

Diese positive Entwicklung spiegelt sich auch in der Zahl der Erwerbstätigen wider, die sich in den letzten Quartalen deutlich erhöht hat. Im Mai übertraf sie ihr Vorjahresniveau um knapp 460 000. Zwar haben sich dabei mehr Menschen in die Selbstständigkeit begeben, aber dies erklärt den Anstieg der Erwerbstätigkeit nur zu einem geringen Teil. Entscheidend ist hier vielmehr der starke Zuwachs bei den Arbeitnehmern. Auffällig ist insbesondere, dass sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten seit dem letzten Frühling signifikant erhöhte: Von April 2006 bis April 2007 nahm die Zahl dieser Stellen um fast 600 000 zu (vgl. Abbildung 1).

Ein ähnliches Bild ist auf dem norddeutschen Arbeitsmarkt zu beobachten. Für die drei Länder Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein zusammengenommen lag die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im April 2007 um 53 000 über der des Vorjahresmonates. Dabei weist Hamburg eine ganz besonders dynamische Entwicklung auf. Dies schlägt sich auch in den Arbeitslosenzahlen nieder. Im Monat Juni waren in den drei genannten Ländern nur noch 337 000 Menschen arbeitslos gemeldet, das sind knapp 55 000 weniger als noch vor einem Jahr. Demzufolge hat sich die Arbeitslosenquote im Vorjahresvergleich um 1,8 Prozentpunkte auf 10,5% verringert.

Strukturelle Ursachen für die verbesserte Lage

Die nahe liegende Frage lautet: Ist diese Entwicklung ausschließlich konjunkturell bedingt, oder gibt es auch andere Ursachen?

Einen guten Erklärungsansatz bietet Abbildung 2. Beeindruckend daran ist, dass selbst in dem kräftigen Konjunkturaufschwung 2000/2001, welcher sogar noch etwas höhere Wachstumsraten als der aktuelle aufwies, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht annähernd in dem Ausmaß stieg, wie in den letzten Monaten. Folglich kann die verbesserte Lage am Arbeitsmarkt nicht allein auf konjunkturelle Ursachen zurückgeführt werden. Vielmehr müssen auch strukturelle Verbesserungen diese Entwicklung begünstigt haben (vgl. Abbildung 2).

Moderate Lohnentwicklung

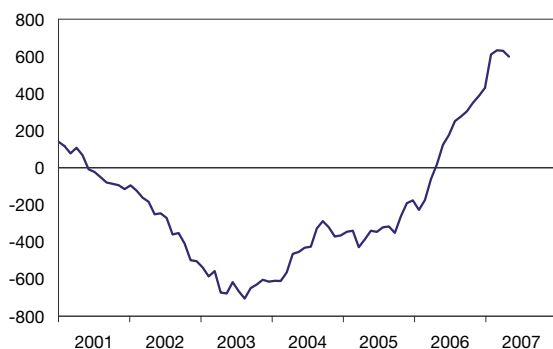
Eine ganz wesentliche Rolle spielt für die Wettbewerbsfähigkeit die Lohnzurückhaltung in den vergangenen Jahren (vgl. Abbildung 3). Gerade der gedämpfte Lohnanstieg in Verbindung mit den Rationalisierungen zu Beginn des Jahrtausends hat die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen deutlich steigen lassen. Dies gilt insbesondere gegenüber den anderen Mitgliedstaaten in der Europäischen Wäh-

Prof. Dr. Rolf Eggert, 62, ist Präsident der Hauptverwaltung Hamburg der Deutschen Bundesbank.

¹ Bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

Abbildung 1
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
in Deutschland

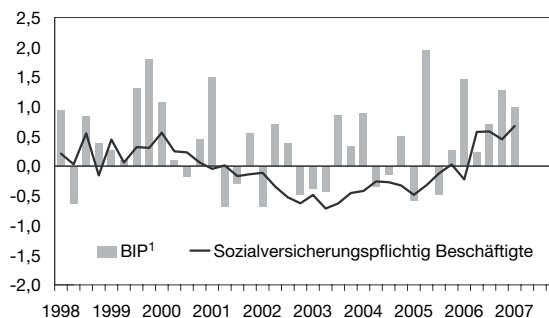
(Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1000, Monatswerte)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 2
Wirtschaftswachstum und
sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

(Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %, saisonbereinigte Quartalswerte)



¹ Preisbereinigte Werte.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

rungsunion. Bezogen auf den Zeitpunkt der Euro-Einführung im Jahr 1999 hat sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit gegenüber diesen Ländern recht stetig um insgesamt etwa 13% verbessert. Für eine breitere Gruppe aus 19 Ländern, die zusätzlich unter anderem die USA, Japan und Großbritannien umfasst, beträgt dieser Effekt noch etwa 8%. Vor diesem Hintergrund hat sich auch der deutsche Außenhandel sehr dynamisch entwickelt und für ein höheres Arbeitsvolumen gesorgt.²

Weshalb sind die Löhne aber in den letzten Jahren nur sehr moderat gestiegen? Indirekt sind sie das Ergebnis einer schwächeren Verhandlungsposition der Arbeitnehmerseite. Tatsächlich dürfte sich die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften in den vergangenen Jahren verringert haben. Die Verhandlungsposition der Gewerkschaften hängt unter anderem von ihrer Mitgliederstärke und in diesem Zusammenhang von dem Drohpotential gegenüber den Arbeitgebern ab. So hat sich der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder des DGB an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten allein von 1999 bis 2006 um 4 Prozentpunkte auf 25% verringert.³

Ein weiterer Aspekt ist die zunehmende Dezentralisierung der Lohnverhandlungen. Daneben ist die

Tarifbindung in den letzten Jahren immer stärker gesunken, sowohl in den neuen als auch in den alten Bundesländern. So waren im Jahr 2005 60% der westdeutschen Betriebe und 77% der ostdeutschen Betriebe nicht an Tarifverträge gebunden. Im Jahr 1998 hatten die Anteile noch jeweils 48% im Westen und 67% im Osten betragen.⁴ Zudem wurden in vielen zuletzt abgeschlossenen Tarifverträgen weitreichende Öffnungsklauseln aufgenommen, die es den Unternehmen unter bestimmten Umständen erlauben, von den Vereinbarungen der Tarifverträge nach unten abzuweichen.

Eine weitere Ursache für die schwächere Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer ist in der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung zu sehen. Durch die fortschreitende Globalisierung und dem damit einhergehenden verschärften Wettbewerb werden die Preissetzungsspielräume der Unternehmen eingeschränkt. Deshalb achten sie viel stärker auf ihre Kostenseite. Eine Maßnahme, um diesem Druck zu begegnen, liegt zum Beispiel in der Verlagerung von einzelnen Produktionsprozessen oder sogar ganzen Produktionsstätten. Auch dies dürfte die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitgebern geschwächt haben.

Zunehmende Bedeutung der Leiharbeit

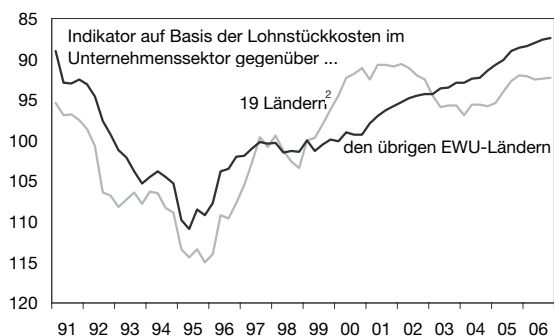
Darüber hinaus wirkte sich die Deregulierung der Leiharbeit⁵ insgesamt dämpfend auf das Lohnsetzungsverhalten aus (vgl. Abbildung 4). In den Jahren

² Zu einer umfassenden Analyse der Entwicklung der Leistungsbilanzen in den Euro-Staaten vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, Juni 2007, S. 35-56.

³ Alfred Boss, Jonas Dovern, Carsten-Patrick Meier, Frank Oskamp, Joachim Scheide: Verbessertes Arbeitsmarktumfeld stärkt Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Diskussionsbeiträge, 441/442, April 2007, S. 13.

⁴ Quelle für Zahlen zur Tarifbindung: WSI Tariffarchiv 2006.

Abbildung 3
Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit
der deutschen Wirtschaft
 (1. Quartal 1999 = 100¹, Quartalswerte)



¹ Skala invertiert. ² Länderkreis: andere EWU-Länder (11), Dänemark, Kanada, Japan, Norwegen, Schweden, Schweiz, USA, Großbritannien.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

zwischen 2002 und 2004 wurde eine Reihe gesetzlicher Änderungen in diesem Bereich verabschiedet. Vor allem das „Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, das am 1. Januar 2004 in Kraft trat, veränderte diesen Sektor grundlegend.⁶ So wurden das besondere Befristungsverbot, das Synchronisationsverbot, das Wiedereinstellungsverbot sowie die Beschränkung der Überlassungsdauer aufgehoben. Dafür sollen zwar die Leiharbeiter von Beginn an der Stammarbeitnehmerschaft gleichgestellt sein, allerdings kann von dieser gesetzlichen Regelung abgewichen werden, sofern die Tarifparteien die Arbeitsbedingungen tarifvertraglich vereinbaren. In der Vergangenheit wurde daraufhin eine ganze Reihe von branchenweiten Tarif-, Firmentarif- und Haustarifverträgen geschlossen.

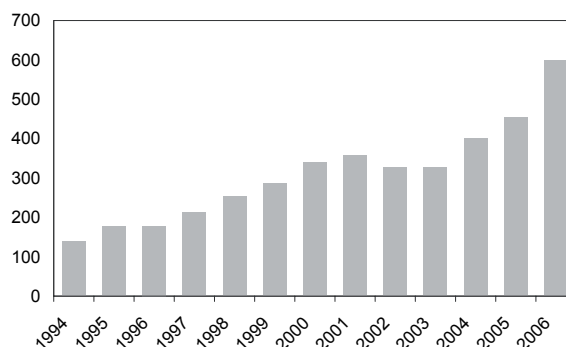
Die lohndämpfenden Effekte durch die zunehmende Leiharbeit können dabei auf mehreren Kanälen wirken. Der Struktureffekt senkt bei zunehmender Bedeutung der Leiharbeit das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau, da Leiharbeit in der Regel niedriger entlohnt wird als herkömmliche Beschäftigungsverhältnisse.

Daneben ist es für Unternehmen vorteilhaft, eher auf Leiharbeiter zurückzugreifen, sofern der Arbeitsmarkt durch hohe Entlassungskosten für unbefristete Arbeitnehmer sowie durch eine hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist. Gerade durch diesen Druck dürfte es der Arbeitnehmerseite erschwert worden sein,

⁵ Zur Entwicklung und Diskussion der Leiharbeit in Deutschland vgl. Herbert S. Buscher: Leiharbeit – ein Schmutzkind des deutschen Arbeitsmarktes, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle: Wirtschaft im Wandel, 13. Jg. (2007), Heft 2, S. 47-53.

⁶ Vgl. A. Boss et al., a.a.O.

Abbildung 4
Bestand an
überlassenen Leiharbeitnehmern
 (in 1000, Stand Ende Juni des jeweiligen Jahres)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

höhere Lohnabschlüsse durchzusetzen, weil sonst die Gefahr einer noch größeren Dynamik in diesem Bereich bestehen würde.

Die Leiharbeiter haben dagegen die Chance, bei guter Leistung in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis übernommen zu werden. Hierfür spricht nicht zuletzt die hohe Fluktuationsrate bei den verleihenden Unternehmen. Als Beispiel mögen die Zahlen für Juni 2006 dienen:⁷ Bei einem Bestand von knapp 600 000 Leiharbeitern betrug allein der Zugang gut 450 000 Personen. Interessant ist hier, in was für einem Beschäftigungsverhältnis sich diese 450 000 Zugänge vorher befanden. Gut 140 000 waren bereits unmittelbar vorher in einem Arbeitsverhältnis beschäftigt. Weitere 34 000 wiederum hatten vorher noch überhaupt keine Beschäftigung. Die restlichen 280 000 Personen kamen direkt aus der Arbeitslosigkeit, davon 63 000 Personen aus der Langzeitarbeitslosigkeit. Daraus kann man schließen, dass die Leiharbeit für Arbeitslose ein sehr wichtiges Sprungbrett zurück in den ersten Arbeitsmarkt sein kann.

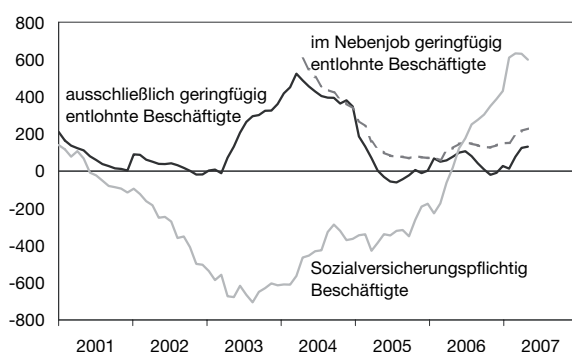
Reformen im Niedriglohnbereich

Ebenfalls große Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hatten die Reformen bei den geringfügig entlohnten Beschäftigungen. Die gesetzlichen Änderungen im April 2003 führten dazu, dass vor allem die geringfügig entlohnten Jobs beachtliche Zuwachsraten verzeichnen konnten (vgl. Abbildung 5). Die hohe Attraktivität dieser Beschäftigungsform resultiert aus der pauschalierten Steuer- und Abgabenlast (ab Juni 2006:

⁷ Aktuellere Zahlen sind nicht verfügbar.

Abbildung 5
Abhängig Beschäftigte in Deutschland
nach Status

(Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1000, Monatswerte)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

30%) und der getrennten Belastung von Haupt- und Nebeneinkommen, jedenfalls solange die Grenze von 400 Euro nicht überschritten wird. Sogar bei mehreren Minijobs bleibt diese Regelung bestehen. Zusätzliche Attraktivität haben diese Jobs dadurch erhalten, dass die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zu Rentenansprüchen führen. Dabei dürfte es durchaus zeitweise zu einer Verdrängung regulärer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gekommen sein. Wie in Abbildung 5 ersichtlich, hat sich diese Dynamik mittlerweile allerdings deutlich abgeschwächt.

Verbesserte Arbeitsanreize durch Änderungen bei Lohnersatzleistungen

Für weitere Arbeitsanreize haben die Veränderungen bei den Lohnersatzleistungen gesorgt. Noch während der Legislaturperiode der Vorgängerregierung wurde eine ganze Reihe von Reformen in diesem Bereich verabschiedet. Dabei wurden die Ansprüche auf Lohnersatzleistungen neu geordnet.

Zum einen betraf dies das herkömmliche Arbeitslosengeld. Hier wurden einige Änderungen vorgenommen, die den Anreiz, möglichst schnell wieder eine reguläre Arbeit aufzunehmen, erhöht haben. Zu nennen sind z.B. die restriktiver gefassten Voraussetzungen für den Arbeitslosengeldanspruch, die verkürzte Bezugszeit oder die Beweislastumkehr. Ebenso wurde die jährliche Dynamisierung des Arbeitslosengeldes entsprechend der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung aufgehoben. Daneben haben natürlich auch die strengerem Zumutbarkeitsregelungen den Druck auf die Arbeitslosen verstärkt, eine Stelle anzunehmen. In die gleiche Richtung zielte zum anderen die Zusammenlegung der ehemaligen Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe. Die damit gesunkenen Lohnersatz-

leistungen verstärken aber die Anreize zur Arbeitsaufnahme, da sich der Abstand zwischen Sozialleistungen und Löhnen erhöht hat. Dies gilt insbesondere für gering qualifizierte Menschen. Bei hohen Lohnersatzleistungen sind die Arbeitslosen nur bei entsprechend höheren Löhnen bereit, eine Arbeit aufzunehmen. Entspricht dieser Lohn aber nicht ihrer Produktivität, werden diese Menschen keine Arbeit finden und weiter in der Erwerbslosigkeit verharren.⁸

An dieser Stelle lohnen sich einige Gedanken zur aktuellen Mindestlohndebatte. Die Frage der Mindestlöhne ist gerade im eben erwähnten Bereich der niedrig qualifizierten Beschäftigung von Bedeutung. Da die Mindestlöhne konsequenterweise über der bisher üblichen Entlohnung angesiedelt wären, tragen sie die Gefahr von Beschäftigungsverlusten in sich.⁹ Es stellt sich deshalb die Frage, wie ein marktgerechter Lohn für Niedrigqualifizierte – d.h. eine größere Lohnspreizung nach unten – erreicht und gleichzeitig das in den angelsächsischen Ländern auftretende Problem der „working poor“ vermieden werden kann. Beide Ziele lassen sich grundsätzlich durch Lohnzuschüsse bzw. eine zumindest teilweise Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen erreichen.

Hierzu wurde eine Reihe von diskussionswürdigen Vorschlägen gemacht, wie etwa die Modelle des IfW Kiel, des ifo Instituts oder des Sachverständigenrates.¹⁰ Die Probleme mit Niedriglohnsübventionen sind vielfältig. Zunächst besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten – also der Verdrängung regulärer Beschäftigung durch die finanziell geförderte Arbeitsaufnahme. Eine weitere Schwierigkeit liegt in Anbetracht leerer öffentlicher Kassen darin, einen ausreichenden monetären Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu setzen. Hierbei sind die Höhe und die Anrechenbarkeit vom Arbeitslosengeld II zentrale Faktoren.

Bei aller berechtigten Kritik an den unterschiedlichen Modellen zu Lohnsübventionen darf nicht vergessen

⁸ Zu einer Darstellung der Situation der Un- und Geringqualifizierten auf dem Arbeitsmarkt vgl. Andrea Gauselmann et al.: Verdrängt und vergessen? Geringqualifizierte auf dem Arbeitsmarkt, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle: Wirtschaft im Wandel, Jg. 13 (2007), Heft 1, S. 28-33.

⁹ Zu den Problemen, die sich aus der Festsetzung von Mindestlöhnen ergeben können, vgl. Karl Brenke, Werner Eichhorst: Mindestlohn für Deutschland nicht sinnvoll, in: DIW Wochenbericht 9/2007.

¹⁰ Vgl. Alessio Brown et al.: Comparing the Effectiveness of Employment Subsidies, in: Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Arbeitspapiere, 1302; Hans-Werner Sinn et al.: Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohnmodell des ifo Instituts, in: ifo Schnelldienst 2/2006; Wolfgang Franz et al.: Arbeitslosengeld II reformieren: Ein wirksames Kombilohnmodell, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, September 2006; zu einer Übersicht über weitere Vorschläge vgl. Hans-Werner Sinn et al.: Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich, in: ifo schnelldienst 4/2007.

werden, dass im Niedriglohnsektor erheblicher Handlungsbedarf besteht. Man darf von Lohnsubventionen keine Beschäftigungswunder erwarten. Andererseits kann es sich Deutschland nicht leisten, hier ruhende Beschäftigungspotentiale nicht zu erschließen bzw. weitere zu verlieren. Dies gilt vor dem Hintergrund des weiter zunehmenden internationalen Wettbewerbs und seinen Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte umso mehr.

Fazit

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die spürbare Erholung am Arbeitsmarkt nicht nur konjunkturell bedingt ist. Vielmehr haben die Reformen, die zum Teil gegen heftige Widerstände durchgesetzt wurden, die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt begünstigt. Natürlich konnten diese Änderungen ihre volle Wirkungskraft nicht sofort entfalten, sondern bedurften eines freundlicheren wirtschaftlichen Umfeldes, wie wir es gerade vorfinden.

Gleichwohl haben wir am Arbeitsmarkt nach wie vor strukturelle Probleme. Das zeigt sich etwa am hohen

Anteil der über 50-Jährigen an den Arbeitslosen. Immerhin gehörten im Jahr 2006 fast 26% der Arbeitslosen dieser Altersgruppe an. Ebenso problematisch ist die hohe Arbeitslosenquote bei den ausländischen Mitbürgern von 23,6%¹¹ im letzten Jahr. Das ist natürlich auch ein Zeichen für Probleme bei der Integration.

Ein ganz wichtiger Punkt ist der bereits erwähnte Bereich der niedrig qualifizierten Menschen. Insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung muss es unser Hauptanliegen sein, gerade diesem Personenkreis eine Zukunftsperspektive aufzuzeigen, da vor allem sie durch die internationale Arbeitsteilung unter verschärftem Wettbewerbsdruck stehen. Der Schlüssel dazu liegt in einem Mehr an Bildung und Weiterqualifizierung, weil dadurch das Risiko Arbeitslosigkeit am wirkungsvollsten verringert werden kann. Darüber hinaus ist eine gezielte Förderung dieses Bereichs über Kombilöhne oder ähnliche Ansätze ohne Alternative.

¹¹ Bezogen auf die abhängig beschäftigten zivilen Erwerbspersonen.