

Franz, Wolfgang

**Working Paper**

## Die Arbeitsmarktanalyse in der wirtschaftspolitischen Beratung des Sachverständigenrates

ZEW Discussion Papers, No. 13-074

**Provided in Cooperation with:**

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

*Suggested Citation:* Franz, Wolfgang (2013) : Die Arbeitsmarktanalyse in der wirtschaftspolitischen Beratung des Sachverständigenrates, ZEW Discussion Papers, No. 13-074, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:180-madoc-347772>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/85257>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Discussion Paper No. 13-074

**Die Arbeitsmarktanalyse in der  
wirtschaftspolitischen Beratung  
des Sachverständigenrates**

Wolfgang Franz

**ZEW**

Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH

Centre for European  
Economic Research

Discussion Paper No. 13-074

**Die Arbeitsmarktanalyse in der  
wirtschaftspolitischen Beratung  
des Sachverständigenrates**

Wolfgang Franz

Download this ZEW Discussion Paper from our ftp server:

**<http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp13074.pdf>**

Die Discussion Papers dienen einer möglichst schnellen Verbreitung von  
neueren Forschungsarbeiten des ZEW. Die Beiträge liegen in alleiniger Verantwortung  
der Autoren und stellen nicht notwendigerweise die Meinung des ZEW dar.

---

Discussion Papers are intended to make results of ZEW research promptly available to other  
economists in order to encourage discussion and suggestions for revisions. The authors are solely  
responsible for the contents which do not necessarily represent the opinion of the ZEW.

## Abstract

This paper overviews labor market analyses presented in the annual reports of the German Council of Economic Experts (GCEE). During the previous decades this topic has taken center stage due to the high and persistent unemployment in Germany. Major topics include collective wage policy and the institutional framework governing the German labor market. In this context the GCEE firstly argues for wage settlements which favor the creation of new jobs. More specifically, nominal wage increases should somewhat fall short of trend productivity growth plus the GDP-inflation rate. Moreover, the GCEE pays special attention to the development of the wage structure. Secondly, reforms for more flexibility on the labor market are called for. They should aim at making it easier for the unemployed to gain access to the labor market. These demands for reforms refer, for example, to the legislation of dismissal protection and the unemployment insurance system. The success of the GCEE's proposals is mixed, however.

## Zusammenfassung

Dieser Beitrag bietet eine Darstellung der Arbeitsmarktanalysen und der daraus abgeleiteten wirtschaftspolitischen Vorschläge des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR). Arbeitsmarktthemen nahmen vor dem Hintergrund der hohen und persistenten Arbeitslosigkeit in Deutschland in den jeweiligen Jahresgutachten des SVR einen besonders hohen Stellenwert ein. Dabei standen zwei Aspekte im Vordergrund. Zum einen warb der SVR für einen beschäftigungsfreundlichen Kurs der Tariflohnpolitik, welcher den vom SVR für die gesamtwirtschaftliche Ebene ermittelten Verteilungsspielraum nicht ganz ausschöpft. Zum anderen nahm der SVR das institutionelle Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt ins Blickfeld und thematisierte einschlägige Fehlsteuerungen beispielsweise im Arbeitsrecht und bei der Arbeitslosenversicherung. Die Erfolge des SVR im Hinblick auf die Akzeptanz seiner Ratschläge sind allerdings gemischt.

# Die Arbeitsmarktanalyse in der wirtschaftspolitischen Beratung des Sachverständigenrates<sup>1</sup>

Wolfgang Franz  
Mannheim

## 1 Einführung

Dieser Beitrag bietet eine Darstellung und Bewertung der Arbeitsmarktanalysen und der daraus abgeleiteten wirtschaftspolitischen Vorschläge des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung<sup>2</sup>.

Während seines 50-jährigen Bestehens, spätestens ab Mitte der 1970er-Jahre kam den Ausführungen zum Arbeitsmarkt in den jeweiligen Jahresgutachten besonderer Stellenwert zu, welcher erst mit der Finanzmarktkrise und den Krisen im Euro-Raum etwas relativiert wurde. Die Relevanz der Arbeitsmarktkapitel in den jeweiligen Jahresgutachten ist natürlich der seinerzeitigen erschreckend hohen und zunehmenden Arbeitslosigkeit und ihrer Persistenz geschuldet. Neben einer eingehenden Diagnose der nationalen und internationalen Arbeitsmarktentwicklung beschäftigte sich der Sachverständigenrat ausführlich mit ihren Ursachen und leitete daraus einen entsprechenden Handlungsbedarf ab. Dabei standen zwei Aspekte im Vordergrund. Zum einen warb der Sachverständigenrat bei den Tarifvertragsparteien für einen beschäftigungsfreundlichen Kurs der Tariflohnpolitik, welcher den Verteilungsspielraum nicht ausschöpft, um so einen Beitrag zur Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze zu leisten. Ein solcher Kurs bezieht sich nicht nur auf die Lohnhö-

---

<sup>1</sup>Beitrag für das Wirtschaftswissenschaftliche Seminar Ottobeuren 2013. Die Ausführungen basieren auf verschiedenen Jahresgutachten des Sachverständigenrates. Dies ist bei zentralen Aspekten jeweils mit Quellenangabe vermerkt, nicht jedoch in jedem Einzelfall. Die Ausführungen in diesem Beitrag reflektieren die persönliche Auffassung des Autors und entsprechen nicht notwendigerweise den Ansichten früherer und derzeitiger Mitglieder des Sachverständigenrates. Schon gar nicht stellt dieser Beitrag eine offizielle oder offiziöse Verlautbarung des Sachverständigenrates dar.

<sup>2</sup>Der Autor war im Zeitraum der Jahre von 1994 bis 1999 und von 2003 bis 2013 Mitglied des Sachverständigenrates und ab dem Jahr 2009 dessen Vorsitzender.

he, sondern ebenso auf die Lohnstruktur. Zum anderen nahm der Sachverständigenrat das institutionelle Regelwerk des Arbeitsmarktgeschehens ins Blickfeld, also beispielsweise das Arbeitsrecht und die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung. Die Behebung dort identifizierter Fehlsteuerungen fällt in den Zuständigkeitsbereich des Gesetzgebers, an den sich diesbezügliche Vorschläge zu ihrer Beseitigung zu richten haben.

Diese Themen betreffen hauptsächlich die Angebotsseite einer Volkswirtschaft und folglich enthalten die Arbeitsmarktkapitel der vergangenen Jahrgutachten vornehmlich Aspekte einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Dem Sachverständigenrat wurde deshalb mitunter vorgeworfen, er sei auf dem Auge der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage blind. Dem ist nicht so. Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage war in praktisch jedem Jahrgutachten Gegenstand ausführlicher Analysen. Allerdings stand der Sachverständigenrat einer aktiven, keynesianisch orientierten Konjunkturpolitik skeptisch gegenüber, nicht zuletzt auf Grund der in zahlreichen empirischen Studien geschätzten geringen Höhe einschlägiger Multiplikatoren und des Unvermögens der Politik, die Keynes'sche Rezeptur symmetrisch-antizyklisch anzuwenden, also in Zeiten einer zufriedenstellenden Konjunkturentwicklung analog staatliche Budgetüberschüsse zu erwirtschaften. Wenn aber gesamtwirtschaftlich gesehen tatsächlich eine keynesianische Situation vorlag - weitgehend etwa im Jahr 2009 -, hat sich der Sachverständigenrat staatlichen Konjunkturimpulsen trotz der gemachten Vorbehalte nicht verschlossen.

Der folgende Beitrag beschäftigt sich zunächst mit der hohen und persistenten Arbeitslosigkeit in Westdeutschland und stellt in diesem Zusammenhang das theoretische Arbeitsmarktmodell vor, welches den Ausführungen des Sachverständigenrates zugrunde lag (*Abschnitt 2*). Seit der Wiedervereinigung hat sich der Sachverständigenrat ebenso mit der Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland intensiv beschäftigt<sup>3</sup>. Auf eine Darstellung dieser Überlegungen muss aus Platzgründen verzichtet werden. *Abschnitt 3* widmet sich der Lohnentwicklung und der Lohnpolitik. Insbesondere stellt er die Methodik zur Berechnung des Verteilungsspielraums vor. Danach steht in *Abschnitt 4* das institutionelle Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt im Vordergrund, also Aspekte des Tarifvertragsrechts, des Kündigungsschutzes, des Lohnabstandsgebots und eines gesetzlichen Mindestlohns. Das Fazit in *Abschnitt 5* versucht, eine Erfolgsbilanz der diesbezüglichen wirtschaftspolitischen Beratung zu skizzieren.

---

<sup>3</sup>Beispielsweise im Jahrgutachten 2004, 5. Kapitel, Abschnitt III.

## 2 Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland

Die ständig steigende und persistente Arbeitslosigkeit in Westdeutschland bildete seit den siebziger Jahren bis zu Beginn dieses Jahrzehnts das beherrschende Thema des Arbeitsmarktkapitels jedes Jahresgutachtens. Erst in der jüngsten Vergangenheit hat sich angesichts einer stark rückläufigen Anzahl registrierter Arbeitsloser das Blickfeld von der Quantität der Arbeit zur Qualität der Arbeit gewandelt, also von dem zahlenmäßigen Beschäftigungsstand hin zu Aspekten der ungleichen Lohnverteilung und „atypischer“ Arbeitsplätze.

Eine Diagnose der Entwicklung der Arbeitslosigkeit muss erklären, wieso es in den siebziger bis in die neunziger Jahre zu dem in *Abbildung 1* dargestellten stufenweisen Anstieg der Arbeitslosenquote kam, bei dem jeder neue Schub auf dem nur leicht verringerten vorangegangenen Niveau aufsetzte. Anders formuliert, die einzelnen Schübe mochten konjunkturell verursacht sein, jedoch verhinderten nach Abflauen der konjunkturellen Schwächephasen Sperrklinken eine Rückkehr der Arbeitslosenquote auf anfängliche Niveaus. Die Identifikation dieser Sperrklinken liefert die Blaupause für Vorschläge zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

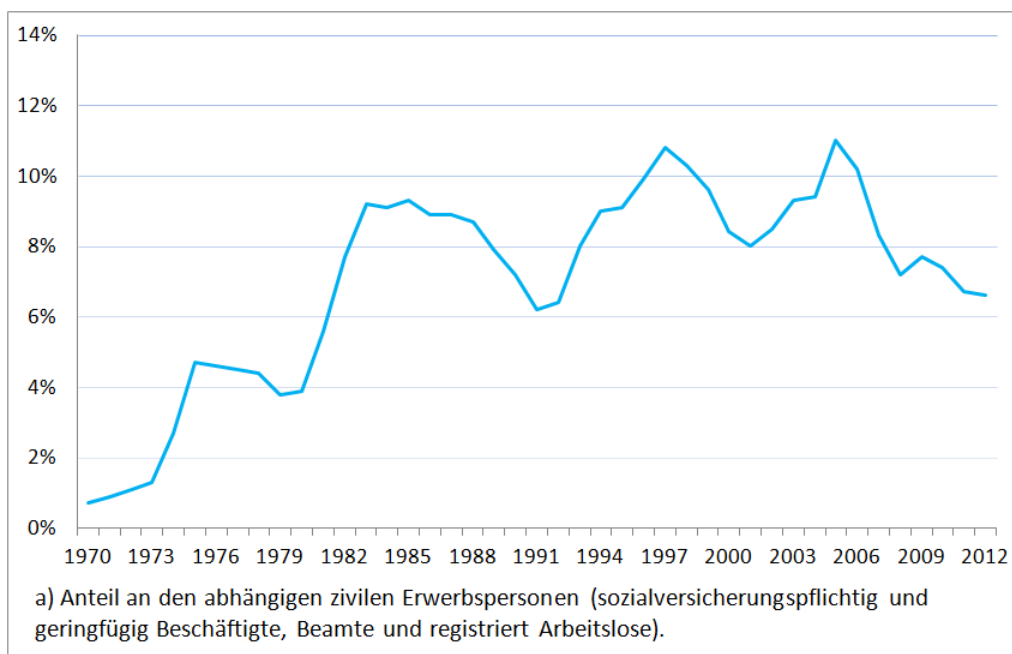


Abbildung 1: Arbeitslosenquoten in Westdeutschland 1970-2012<sup>a)</sup>. Quelle: Sachverständigenrat.

Die theoretische Grundlage für diese diagnostischen Überlegungen bildet das Modell einer quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit, also das QERU-Modell (quasi equili-

brium rate of unemployment)<sup>4</sup>. Es stellt mittlerweile weitgehend das Konsensmodell unter Arbeitsmarktökonomern dar und ist in der Lage, das Phänomen einer hohen und verfestigten Arbeitslosigkeit zu erklären (*Abbildung 2*). Die zentralen Bausteine dieses Modells sind eine Arbeitsnachfragebeziehung, die bei unvollkommenen Gütermärkten zudem das Preissetzungsverhalten der Unternehmen beschreibt, und eine Lohnsetzungsfunktion, welche den Lohnfindungsprozess als negative Beziehung zwischen Reallohn und Arbeitslosenquote kennzeichnet und mit gängigen Hypothesen über das Lohnfindungsverhalten vereinbar ist, wie etwa Insider-Outsider-, Effizienzlohn-, Search-Matching- oder Union-Bargaining-Theorien. Im Ergebnis befindet sich eine Volkswirtschaft trotz ansteigender Arbeitslosigkeit in einer Art Gleichgewichtszustand<sup>5</sup>. Dieser kann zwar durch negative Konjunkturschocks gestört werden, so dass die tatsächliche Arbeitslosenquote ihren Gleichgewichtswert vor dem Schock übersteigt. Jedoch bewirken Sperrklinkeneffekte beispielsweise in Form von Inflexibilitäten auf Arbeitsmärkten (Kündigungsschutz, Lohnuntergrenzen etc.) nach Überwindung des Konjunktur einbruchs eine Rückführung der Arbeitslosenquote auf das vorangegangene Niveau, das heißt, es stellt sich ein neues Quasi-Gleichgewicht der Arbeitslosenquote ein. Ein Abbau der Rigiditäten etwa im Rahmen strengerer Auflagen bei der Arbeitslosenversicherung oder im Zuge anderer Arbeitsmarktreformen reduziert die quasi-gleichgewichtige Arbeitslosenquote.

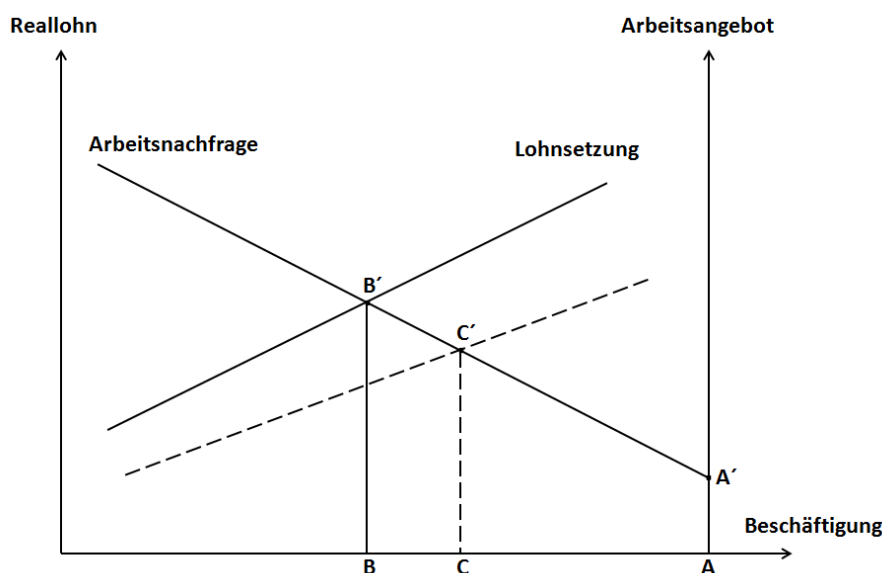


Abbildung 2: QERU-Modell.

<sup>4</sup>Der Sachverständigenrat hat dieses Modell im Jahresgutachten 2005, Ziffern 212 ff. und insbesondere Kasten 7 ausführlich dargestellt und kommentiert. Weiterführende Erläuterungen und Literaturangaben finden sich im Franz (2013), Abschnitt 9.2.

<sup>5</sup>In *Abbildung 2* würde im Punkt A Vollbeschäftigung herrschen (Schnittpunkt von Arbeitsnachfrage- und Arbeitsangebotskurve). Dieser Zustand wird jedoch nicht erreicht, sondern es besteht Arbeitslosigkeit in Höhe von  $\overline{BA}$ .



Anders formuliert, Rigiditäten auf Arbeitsmärkten müssen sich nicht notwendigerweise verschärft haben, um den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erklären, dieser kann durchaus konjunkturellen Ursprungs sein. In der Tat haben sich die Rigiditäten in Westdeutschland nicht in einem Ausmaß verschärft, dass sie den markanten Anstieg der Arbeitslosigkeit erklären könnten. Sie haben indes für eine geraume Zeit für die Verfestigung der Arbeitslosigkeit gesorgt.

Mit diesem Rüstzeug hat der Sachverständigenrat insbesondere die Lohnbildung einer gründlichen Analyse unterzogen und zunächst untersucht, ob die gesamtwirtschaftliche Lohnbildung ex post für das dem jeweiligen Jahresgutachten zugrunde liegende Jahr beschäftigungsfeindlich war. In diesem Fall thematisierte der Rat verschiedene institutionelle Regelungen, die hierzu beigetragen haben können und deren Lockerung demzufolge nach seiner Ansicht auf der wirtschaftspolitischen Agenda eine sehr hohe Priorität zuzukommen hatte. Der folgende *Abschnitt 3* beleuchtet diese Aspekte genauer.

### **3 Lohnbildung und Lohnpolitik**

Der Beurteilung der Tariflohnpolitik einschließlich des institutionellen Regelwerkes, in dem sich die Lohnbildung vollzieht, kommt in praktisch jedem Jahresgutachten im Rahmen der Berichterstattung über das Arbeitsmarktgeschehen ein besonders wichtiger Stellenwert zu. Gleichzeitig gehört die Beurteilung der Tariflohnpolitik zu den Themen, die im Sachverständigenrat sehr häufig kontrovers diskutiert wurden; sichtbaren Ausdruck dafür bildet das jeweilige Minderheitsvotum eines Ratsmitgliedes.

#### **3.1 Gegenstand und Adressat**

Adressat der Ausführungen zur Lohnpolitik sind die Tarifvertragsparteien und - im Hinblick auf das institutionelle Gefüge - der Gesetzgeber als die in diesem Zusammenhang zuständigen Akteure der Wirtschaftspolitik. Das erklärt, warum die Tariflohnpolitik Gegenstand der Analysen ist. Denn die Aufforderungen des Sachverständigenrates zu einer beschäftigungsfreundlichen Lohnpolitik müssen sich an die zuständigen Akteure richten. Dies gilt unbeschadet der Tatsache, dass sich Effektivlöhne und Tariflöhne oft unterschiedlich entwickeln. Unternehmen weichen aus betriebsspezifischen Gründen, die der Sachverständigenrat nicht zu beurteilen hat, vom Tarifvertrag ab, sei es in Form von Lohnzuschlägen, sei es mittels Kürzung anderer freiwilliger Leistungen, als deren Resultat eine positive beziehungsweise negative Lohndrift entsteht. Außerdem unterlagen in Westdeutschland im Jahr 2011 nur 32 v.H. aller Betriebe mit 54 v.H. aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten einem Branchentarifvertrag (Ostdeutschland: 18 v.H. beziehungsweise 37 v.

H.)<sup>6</sup>. Trotz dieser eingeschränkten und im Zeitablauf abnehmenden Relevanz der Verbandstarife kommt den Tarifvertragsparteien eine Führungsrolle zu, weil von den Tariflohnabschlüssen Signalwirkungen auf andere Bereiche ausgehen, bis hin zu Arbeitsverträgen in tariflich nicht gebundenen Unternehmen, deren Regelungen über Arbeitsentgelte sich teilweise explizit auf bestimmte Tarifverträge beziehen.

Der Sachverständigenrat gibt indessen keine lohnpolitischen Empfehlungen, sondern beurteilt die Tariflohnpolitik ex post im Hinblick auf ihre Beschäftigungswirkungen. Diese Zurückhaltung ist aus drei Gründen gerechtfertigt. Erstens besteht für den Sachverständigenrat ein gesetzliches Empfehlungsverbot<sup>7</sup>. Zweitens werden die Tariflohnverhandlungen aus guten Gründen dezentral auf der Branchen- oder Betriebsebene geführt. Sie müssen die jeweiligen wirtschaftlichen Gegebenheiten und Perspektiven zur Grundlage machen, weitaus weniger, wenn überhaupt, gesamtwirtschaftliche Kennziffern<sup>8</sup>. Es hieße drittens die Aufgaben des Sachverständigenrates, der eine Begutachtung der *gesamtwirtschaftlichen* Entwicklung vornehmen soll, und - nebenbei bemerkt - seine Kapazitäten zu verkennen, wenn er jeden einzelnen Tarifvertrag einer Beurteilung in Bezug auf seine Beschäftigungswirkungen zu untersuchen aufgefordert würde. Mit anderen Worten, das aus der Überprüfung der Lohnentwicklung insgesamt resultierende Urteil lässt sich nicht notwendigerweise auf jeden einzelnen Tariflohnabschluss übertragen. Es kann durchaus sein, dass ein solcher als beschäftigungsfreundlich einzustufen ist, obwohl sich die Lohnpolitik insgesamt nicht dieses Prädikat erworben hat. Dies hat zur Folge, dass die Verteilung von Lob und Tadel auf die einzelnen Ebenen des Lohnbildungsprozesses hinsichtlich des lohnpolitischen Kurses offen bleiben muss. Jedoch obliegt es dem Urteil des Sachverständigenrates, die aus den einzelnen Lohnabschlüssen resultierenden Folgerungen für den gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsstand festzustellen. Dies ist bereits herausfordernd.

Als Prüfkriterium zur Einschätzung des lohnpolitischen Kurses verwendet der Sachverständigenrat den gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraum. Dessen Überschreitung hat das Verdikt „beschäftigungsfeindlich“ und vice versa zur Folge. Der folgende Abschnitt stellt in aller Kürze die konzeptionellen Grundlagen zur Berechnung des gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraums und die Schlussfolgerungen des Sachverständigenrates hinsichtlich des erfolgten Kurses der Lohnpolitik dar.

Der Gesetzgeber ist der andere wirtschaftspolitische Akteur beim Lohnbildungsprozess, weil er dafür den rechtlichen Rahmen vorgibt, hauptsächlich im Tarifver-

---

<sup>6</sup>Quelle: Ellguth and Kohaut (2012).

<sup>7</sup>§ 2 Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aus dem Jahr 1963.

<sup>8</sup>Anders formuliert, der Sachverständigenrat lehnt das Argument einer „Produktivitätspeitsche“ ab (Jahresgutachten 2003, Ziffer 644).

tragsgesetz und im Betriebsverfassungsgesetz. Hier hat der Sachverständigenrat seit geraumer Zeit dringlichen Handlungsbedarf angemeldet. *Abschnitt 3.3* beschäftigt sich mit dieser Thematik.

## 3.2 Verteilungsspielraum: Konzeption und Folgerungen

Ganz allgemein berechnet sich der gesamtwirtschaftliche Verteilungsspielraum aus der Summe der Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität und der Preissteigerungsrate. Konzeptionelle Grundlage dafür ist die aus der Arbeitsmarktökonomik geläufige Formel, dass der gewinnmaximale Arbeitseinsatz dann erreicht ist, wenn die Grenzproduktivität der Arbeit dem Reallohn entspricht, korrigiert um Abweichungen von der Marktform der vollständigen Konkurrenz auf dem Gütermarkt und dem Arbeitsmarkt<sup>9</sup>. Da der Verteilungsspielraum Veränderungsrate zum Gegenstand hat, können solche Korrekturfaktoren außer Ansatz bleiben, solange sie zumindest in der kurzen Frist konstant bleiben. Daher steht im Folgenden die Berechnung der beiden Größen Grenzproduktivität der Arbeit und Reallohn im Mittelpunkt.

Die Grenzproduktivität der Arbeit wird statistisch nicht ausgewiesen. Unter der Annahme einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion entspricht sie aber dem Produkt aus der Durchschnittsproduktivität der Arbeit und der Produktionselastizität der Arbeit, wobei letztere mit der Lohnquote approximiert werden kann (bei gegebenem Korrekturfaktor für Monopolisierungsgrade auf dem Güter- und Arbeitsmarkt, der - wie bereits erwähnt - als konstant unterstellt wird). Durchschnittsproduktivität und Lohnquote werden auf gesamtwirtschaftlicher Ebene statistisch ausgewiesen. Als Zwischenschritt entspricht die Veränderungsrate der Grenzproduktivität mithin der Summe der Veränderungsrate der Durchschnittsproduktivität und der Lohnquote, jeweils auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene.

$$\left(\frac{\widehat{\partial Y_t}}{\widehat{\partial L_t}}\right) = \widehat{\alpha}_t + \left(\frac{\widehat{Y_t}}{L_t}\right), \quad (1)$$

wobei Y den Output, L den Arbeitseinsatz und  $\alpha$  die Lohnquote bezeichnen, während t für den Zeitindex und  $\widehat{\phantom{x}}$  für eine Wachstumsrate stehen.

Die Veränderungsrate der Durchschnittsproduktivität muss allerdings noch um Schwankungen der Beschäftigung korrigiert werden. Dies erklärt sich daraus, dass sich andernfalls eine noch so beschäftigungsfeindliche Lohnpolitik quasi im Nach-

---

<sup>9</sup>Eine ausführliche Darstellung der Berechnungsweise einschließlich des Formelapparates findet sich im Jahresgutachten 2003, Kasten 15.

hinein rechtfertigte. Führt nämlich eine den Verteilungsspielraum überschreitende Lohnpolitik zu Entlassungen, steigt auf Grund des verringerten Arbeitseinsatzes die Arbeitsproduktivität. Eine solche „Entlassungsproduktivität“ steht der Lohnpolitik als Verteilungsmasse nicht zur Verfügung. Analoges gilt in umgekehrter Richtung für einen Beschäftigungsaufbau. Unter den gemachten Annahmen errechnet sich die Entwicklung der Grenzproduktivität aus der Fortschrittsrate der Durchschnittsproduktivität, der Veränderungsrate der Lohnquote und nun zusätzlich aus der Veränderungsrate der Beschäftigung multipliziert mit dem Faktor: Eins minus Lohnquote.

$$\left(\frac{\partial \widehat{Y}_t}{\partial L_t}\right)_{\bar{L}} = \widehat{\alpha}_t + \left(\frac{\widehat{Y}_t}{L_t}\right) + (1 - \alpha_t)\widehat{L}_t \quad (2)$$

Diese um Beschäftigungsschwankungen bereinigte Entwicklung der Grenzproduktivität der Arbeit müssen die jeweiligen Tarifvertragsparteien für die Laufzeit des Tarifvertrags prognostizieren. Hilfsweise mag die erwartete Entwicklung der trendmäßigen Durchschnittsproduktivität als Orientierungshilfe nicht von vornherein abwegig sein.

Da die Tarifvertragsparteien über Nominallohne verhandeln, folgt die Frage nach einem Ausgleich für während der künftigen Laufzeit des Tarifvertrages erwartete Preissteigerungen. Dieser kann nur partiell erfolgen, vor allem wenn der Staat etwa mit Hilfe einer Anhebung indirekter Steuern oder das Ausland in Form beispielsweise gestiegener Rohölpreise den Verteilungsspielraum einengen. Ohnehin stellen die erwarteten Absatzpreise der Unternehmen, also die Produzenten- und nicht die Konsumentenpreise, die adäquate Orientierungsgröße dar, denn die Absatzpreise entscheiden über die Absatzchancen und beeinflussen damit die Höhe der Beschäftigung. Des weiteren müssen die Tarifvertragsparteien berücksichtigen, inwieweit bei exportorientierten Unternehmen Spielräume für Preiserhöhungen handelbarer Güter bestehen, ohne die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden. Zusammengekommen verwendet der Sachverständigenrat zur Berechnung des gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraums die Veränderungsrate des Deflators des Bruttoinlandsprodukts, welcher den genannten Anforderungen näherungsweise genügt.

Die *Tabelle 1* zeigt die Ergebnisse der Berechnungen für Deutschland im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2012 (2012: vorläufige Werte). Die Produktivitäten beziehen sich ebenso wie der in der Tabelle nicht ausgewiesene Tariflohn auf Arbeitsstunden. Ein Vergleich der Veränderungsrate der Durchschnittsproduktivität mit denen der bereinigten Grenzproduktivität verdeutlicht teilweise markante Unterschiede. Auf

Tabelle 1: Verteilungsspielraum 2000 bis 2012<sup>a)</sup>

Jahr	Durchschnittsproduktivität (unbereinigt)	Grenzproduktivität <sup>b)</sup> (bereinigt)	Deflator des BIP 's	Verteilungsspielraum <sup>c)</sup>
2000-04 <sup>d)</sup>	1.67	1.02	0.81	-0.09(-)
2005	1.20	0.56	0.61	0.26(+)
2006	3.64	3.28	0.31	2.69(+)
2007	1.68	1.99	1.63	2.44(+)
2008	-0.12	0.20	0.77	-1.78(-)
2009	-2.52	-3.49	1.18	-4.32(-)
2010	1.82	2.72	0.93	2.07(+)
2011	1.65	2.26	0.80	1.40(+)
2012 <sup>P</sup>	0.38	0.68	1.42	-0.45(-)

a) Veränderungsdaten gegenüber dem Vorjahr; vgl. Text,

b) um Beschäftigungsschwankungen bereinigte Grenzproduktivität der Arbeit; vgl. Text,

c) (+) bedeutet Verteilungsspielraum nicht ausgeschöpft,  
(-) bedeutet Verteilungsraum überzogen,

d) Durchschnitt der Veränderungsdaten der Jahre 2000 bis 2004.

Quelle: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2012; eigene Berechnungen.

Grund des Beschäftigungsaufbaus seit etwa Mitte des vergangenen Jahrzehnts fallen die Veränderungsdaten der bereinigten Grenzproduktivitäten meistens höher aus als die der unbereinigten Durchschnittsproduktivität (das Jahr 2009 kann als krisenbedingte Ausnahme angesehen werden). Es ist mithin nicht so, dass die Verwendung der bereinigten Grenzproduktivität stets zulasten des Verteilungsspielraums führt.

Insgesamt gesehen haben die Tarifvertragsparteien mit Ausnahme der Jahre 2008 und 2009 den Verteilungsspielraum nicht ausgeschöpft oder nur leicht überzogen. Sie haben damit einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze geleistet. Dies ist seitens des Sachverständigenrates wiederholt ausdrücklich gewürdigt worden, zum Missmut derjenigen Kritiker, die einen Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung mehr oder weniger vehement in Abrede stellen. Der insgesamt gesehen beschäftigungsfreundliche Kurs der Lohnpolitik hat somit den Arbeitnehmern im Gegensatz zu einschlägigen Gegenpositionen sehr wohl etwas gebracht - nämlich hunderttausende neue Arbeitsplätze, wohlgemerkt: hunderttausende sozialversicherungspflichtige Normalarbeitsplätze und nicht nur „prekäre Beschäftigungen“.

Die bereits erwähnten regelmäßigen Minderheitsvoten eines Ratsmitglieds setzten im wesentlichen an zwei Aspekten an<sup>10</sup>. Zum einen sprach es sich im Hinblick auf die Preissteigerungsrate für die Verwendung des diesbezüglichen Grenzwerts seitens der Europäischen Zentralbank aus, welcher noch mit Preisniveaustabilität vereinbar ist, also für einen konstanten Wert von knapp 2 v.H., anstelle des Deflators des

<sup>10</sup>Das betreffende Ratsmitglied, Peter Bofinger, hat seine Position ausführlich im Jahresgutachten 2004, Ziffern 717 ff. dargelegt.

Bruttoinlandsprodukts. Dem ist entgegenzuhalten, dass für die Arbeitsnachfrage der Unternehmen die Absatzpreise relevant sind. Zum anderen sprachen sich die Minderheitsvoten stets für die volle Ausschöpfung des Verteilungsspielraums aus (nicht aber dafür, diesen zu überziehen), um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stärken. Das Gegenargument der Mehrheit des Sachverständigenrates hob hervor, dass aus einem beschäftigungsfreundlichen Kurs der Lohnpolitik neue Arbeitsplätze entstünden und damit die kaufkräftige Nachfrage gestärkt werde.

### 3.3 Qualifikatorische Lohnstruktur und Lohnverteilung

Seit jeher hat der Sachverständigenrat für eine hinreichend ausdifferenzierte Lohnstruktur im Hinblick auf qualifikatorische Aspekte geworben und in diesem Zusammenhang insbesondere die überproportionale Anhebung der Arbeitsentgelte in den unteren Lohngruppen kritisiert, weil sie sich nachteilig für die in diesem Segment Beschäftigten auswirken. Im Gegensatz zur Berechnung eines gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraum als Beurteilungskriterium existiert bei der Lohnstruktur jedoch kaum ein Referenzmaßstab, anhand dessen sich die Angemessenheit einer gegebenen Lohnstruktur einschätzen ließe (Jahresgutachten 1994, Ziffer 449). Folglich müssen die Tarifvertragsparteien ständig prüfen, inwieweit die Spreizung der qualifikatorischen und regionalen Lohnstruktur mit der Sicherung vorhandener und der Schaffung neuer Arbeitsplätze vereinbar ist. Angesichts von Arbeitslosenquoten im Bereich gering qualifizierter Arbeit von (weit über) 20 v.H. in den Jahren 1993 bis 2010 bestehen erhebliche Zweifel, ob sie sich dieser Aufgabe überhaupt gestellt haben, geschweige denn, ihr gerecht geworden zu sein<sup>11</sup>.

Aus wirtschafts- und sozialpolitischer Sicht verschärft sich darüber hinaus das Problem einer adäquaten Lohnfindung im unteren Qualifikationsniveau auf Grund des Lohnabstandsgebots zu Unterstützungszahlungen etwa im Rahmen des Arbeitslosengelds II. Niedrige Arbeitsentgelte in diesem Bereich fördern die dortige Beschäftigung, lassen angesichts der Höhe der Regelsätze und sonstigen Leistungen des Arbeitslosengelds II eine Arbeitsaufnahme seitens gering qualifizierter Arbeitsloser oftmals als nicht sonderlich lohnend erscheinen. Ausführliche diesbezügliche Überlegungen und Vorschläge des Sachverständigenrates behandelt *Abschnitt 4.2*.

Mit den wesentlich verbesserten Zugangsmöglichkeiten zu Individualdatensätzen ging in den vergangenen Jahren eine erheblich aussagekräftigere Diagnose der Lohnverteilung einher. Dies ist nicht zuletzt deshalb erfreulich, weil sich seit jüngerer Zeit die öffentliche Diskussion mehr der Qualität der Arbeit, einschließlich einer „Verteilungsgerechtigkeit“, widmet. Das Jahresgutachten 2012 nimmt besonders eingehend

---

<sup>11</sup>Quelle für Daten zu qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht 4 (2013).

zur Einkommensungleichheit Stellung (Kapitel 6, Abschnitt II). Die wesentlichen Erkenntnisse lassen sich wie folgt kurz zusammenfassen.

- i) Die gesamtwirtschaftliche Lohnquote befindet sich im Jahr 2011 im Vergleich zum Jahr 1960 auf etwa dem gleichen Niveau, weist aber, nach einem Anstieg vor allem in der ersten Hälfte der siebziger Jahre, seit dem Jahr 1980 tendenziell einen eher sinkenden Verlauf auf (*Abbildung 3*)<sup>12</sup>. Die Arbeitseinkommen sind seitdem aber von ihrem Niveau her betrachtet beträchtlich gestiegen, und außerdem beziehen Arbeitnehmer Kapitaleinkommen. Diese Gesichtspunkte schränken die Aussagekraft der Lohnquote hinsichtlich des Wohlstands der Arbeitnehmer ein. Dem steht nicht entgegen, dass die Arbeitnehmer seit etwa dem Jahr 1980 *relativ* gesehen Einbußen haben hinnehmen müssen, aber vom Einkommensniveau her gesehen beachtlich hinzugewonnen haben.

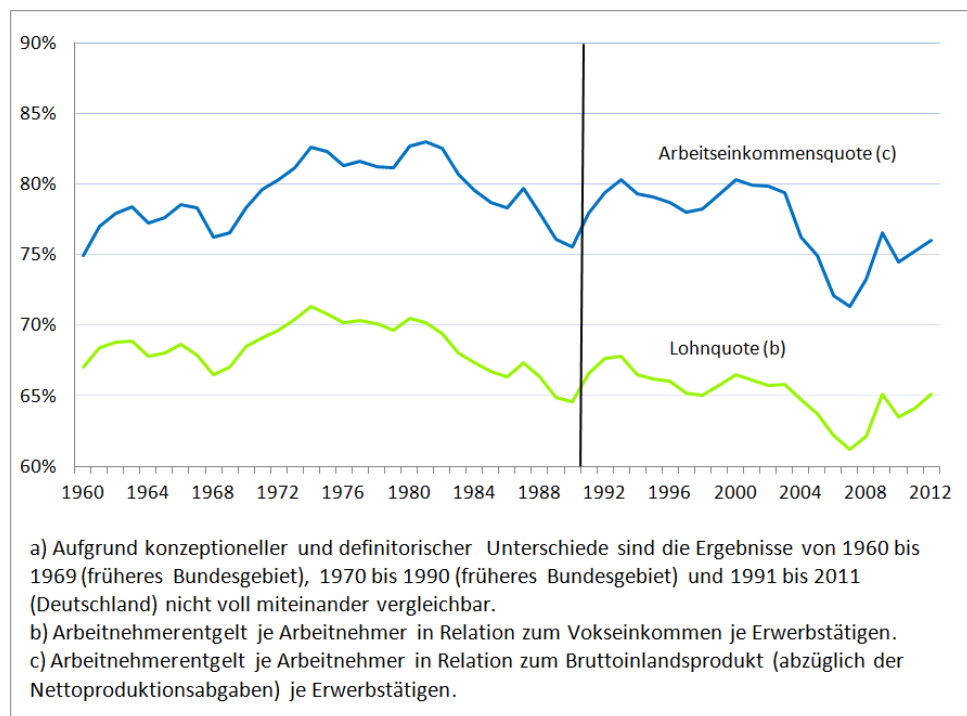


Abbildung 3: Lohnquote und Arbeitseinkommensquote in (West-)Deutschland 1960 bis 2011<sup>a</sup>). Quelle: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2012, Schaubild 83.

- ii) Hinsichtlich der personellen Einkommensverteilung ist die Ungleichheit für Markteinkommen und für Haushaltsnettoeinkommen seit Beginn der neunziger Jahre in West- und Ostdeutschland merklich gestiegen (gemessen am Gini-Koeffizienten). Seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts ist diese Entwick-

<sup>12</sup>Der Sachverständigenrat verwendet in diesem Zusammenhang zusätzlich die von ihm definierte und berechnete Arbeitseinkommensquote. Sie unterscheidet sich von der üblicherweise verwendeten Lohnquote in erster Linie im Niveau, weniger vom Verlauf her gesehen.

lung zu mehr Ungleichheit indes weitgehend zum Stillstand gekommen - anders als in der öffentlichen Diskussion mitunter suggeriert wird.

- iii) Die Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur hat seit Mitte der achtziger Jahre bis zum Jahr 2010 zugenommen, zunächst im oberen Bereich der Lohnverteilung und seit Mitte der neunziger Jahre ebenfalls im unteren Segment der Lohnverteilung. Eine genauere Analyse der kumulierten Veränderung der Reallöhne am unteren, mittleren und oberen Prozent-Quantil für vollzeiterwerbstätige Männer im Alter zwischen 25 und 55 Jahren im Zeitraum der Jahre 1979 bis 2004 in Westdeutschland belegt erhebliche Reallohnverluste am 20-Prozent-Quantil der niedrig qualifizierten Beschäftigten<sup>13</sup>. Das kumulierte Reallohnwachstum des Medianeinkommens hat sich für Beschäftigte im mittleren Qualifikationsbereich seit Beginn der neunziger Jahre kaum verändert, nachdem es vorher stark angestiegen war, während Hochqualifizierte erhebliche Reallohnzuwächse verzeichnen konnten.

Nicht nur haben somit gering qualifizierte Beschäftigte gehörige Reallohneinbußen hinnehmen müssen, sondern erschwerend kommt hinzu, dass sie mit einer sinkenden Aufwärtsmobilität in der Lohnverteilung konfrontiert sind (Aretz and Gürtzgen (2012))<sup>14</sup>. Beide Tatbestände legen für sich genommen auf den ersten Blick nahe, diese Arbeitnehmer als die Verlierer zu bezeichnen. Gegen ein solches kategorisches Verdikt spricht allerdings, dass mit der Auffächerung der Lohnstruktur im Niedriglohnbereich eine Integration gering qualifizierter Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt unterstützt werden kann (*Abschnitt 4.1*).

Die wirtschaftspolitischen Implikationen liegen auf der Hand, nämlich die Qualifikation der Arbeitnehmer ständig zu verbessern. Angesprochen fühlen muss sich vor allem die Bildungspolitik. Der Sachverständigenrat hat mehrfach Vorschläge für eine breit angelegte bildungspolitische Offensive unterbreitet, angefangen von einem verpflichtenden Vorschuljahr bis hin zu Verbesserungen in der Berufsausbildung (Jahresgutachten 2009, Ziffern 441 ff.). Solche Maßnahmen tragen außerdem dazu bei, einer künftigen Altersarmut entgegen zu wirken.

## 4 Institutionelles Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt

Die Lohnbildung vollzieht sich in einem institutionellen Rahmen, welcher in den Zuständigkeitsbereich des Gesetzgebers fällt. Dieser ist zuständig, wenn es um all-

---

<sup>13</sup>Jahresgutachten 2012, Ziffern 564 ff. und Schaubild 88. Die dort aufgeführten Berechnungen basieren auf Antonczyk, DeLeire, and Fitzenberger (2012) und Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

<sup>14</sup>Von der Lohnmobilität ist die Einkommensmobilität zu unterscheiden, die nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln in den Jahren 2009-10 und 2010-11 angestiegen ist, indes noch nicht die Werte anfangs des vergangenen Jahrzehnts erreichte. Quelle: iwD 20(39) vom 16.05.2013, S. 1.



fällige Reformen etwa des Tarifvertragsrechts, des Kündigungsschutzes oder der Regelungen hinsichtlich finanzieller Unterstützungen bei Arbeitslosigkeit geht. Modelltheoretisch haben zielführende Reformen für mehr Flexibilität im QERU-Modell eine Rechtsverschiebung der Lohnsetzungskurve und damit einen höheren Beschäftigungsstand zur Folge<sup>15</sup>. Die folgenden Ausführungen bieten eine Auswahl von Einzelaspekten des institutionellen Regelwerks, bei denen der Sachverständigenrat Handlungsbedarf angemeldet hat, weil sie beschäftigungsfeindlich ausgestaltet sind.

#### 4.1 Institutioneller Rahmen der Tariflohnbildung

Der rechtliche Rahmen, innerhalb dessen sich die Tariflohnbildung vollzieht, gibt zu mehreren Beanstandungen Anlass. Der Sachverständigenrat hat in diesem Zusammenhang Kritik sowohl an gesetzlichen Rechtsvorschriften als auch an der höchststrichterlichen Arbeitsrechtssprechung geübt und mehr Flexibilität des institutionellen Regelwerks eingefordert.

Reformnotwendigkeiten bei gesetzlichen Rechtsvorschriften bestehen unter anderem im Tarifvertragsrecht<sup>16</sup>. Dazu drei Beispiele. Das Günstigkeitsprinzip gemäß § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz (TVG) lässt Abweichungen vom Tarifvertrag zu, falls sich der Arbeitnehmer „günstiger“ stellt. Die Arbeitsgerichtsbarkeit hat dies jedoch auf im Vergleich zum Tarifvertrag höhere Entgelte oder kürzere Arbeitszeiten beschränkt. Der Sachverständigenrat hingegen gibt zu bedenken, dass die Beschäftigungssicherheit ebenfalls zu den abzuwägenden Aspekten einer Günstigkeit gehöre, denn es sollte einem Arbeitnehmer nicht von vornherein verwehrt werden, mithilfe von Lohnzugeständnissen einen Arbeitsplatz zu erhalten. Zweitens plädiert der Sachverständigenrat dafür, Betriebsvereinbarungen nicht tarifgebundener Unternehmen von der Vorschrift des § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz freizustellen, demzufolge ein selbst tarifvertraglich *nicht* gebundenes Unternehmen keine Betriebsvereinbarung über Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen abschließen darf, wenn diese üblicherweise durch einen Tarifvertrag geregelt sind und dieser den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen nicht ausdrücklich zulässt. Schließlich mahnt der Sachverständigenrat an, die Tarifbindung gemäß § 3 Absatz 3 und § 4 Absatz 5 TVG im Fall des Verbandsaustritts eines Unternehmens auf eine Maximalfrist von einem halben Jahr für Entgelt- und Manteltarifverträge zu verkürzen.

Zu den institutionellen Reformmaßnahmen gehört des weiteren der gesetzliche Kündigungsschutz. Dieser ist nach Ansicht selbst von Arbeitsrechtlern mittlerweile zu einem Abfindungshandel degeneriert<sup>17</sup>. Der Sachverständigenrat schlägt vor, den

---

<sup>15</sup>Im Schaubild 2 verringert sich die Arbeitslosigkeit bei erfolgreichen Reformen von  $\overline{BA}$  auf  $\overline{CA}$ .

<sup>16</sup>Vgl. Jahresgutachten 2012, Ziffer 545.

<sup>17</sup>Vgl. dazu Franz and Rütters (1999).

Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen generell aus dem Kündigungsschutzgesetz zu streichen und stattdessen einen von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängigen verbindlichen Abfindungsanspruch zu gewähren<sup>18</sup>. Damit erübrigen sich einige skurrile Urteile des Bundesarbeitsgerichts zum Kündigungsschutz beispielsweise für Bummelanten und Drückeberger<sup>19</sup>.

Das Bundesarbeitsgericht ist zudem auf anderen Rechtsgebieten weit über die Normen des Gesetzgebers hinausgegangen. Dies betrifft zum Beispiel seine Rechtsprechung über die Zulässigkeit von Streiks. Eine diesbezügliche gesetzliche Regelung gibt es hierzulande nicht. Im Gegensatz zu dem von ihm selbst vertretenen Ultima-Ratio-Prinzip, nach dem Arbeitskämpfmaßnahmen erst dann zulässig sind, wenn zuvor alle zumutbaren Möglichkeiten einer friedlichen Einigung ausgeschöpft worden sind, hat das Bundesarbeitsgericht durch mehrere Entscheidungen die Hemmschwelle für Streiks maßgeblich gesenkt. Neben Warnstreiks hat es unter bestimmten Voraussetzungen „Sympathiestreiks“ für zulässig erklärt. Bei Sympathiestreiks streiken die Arbeitnehmer nicht für einen eigenen Tarifvertrag, sondern bringen ihre Solidarität für den Arbeitskampf einer anderen Branche zum Ausdruck. Der von einem Sympathiestreik betroffene Arbeitgeber hat keine Möglichkeit, den Streik durch eigene Zugeständnisse abzuwenden, „... er wird praktisch als Geisel genommen“ (Jahresgutachten 2008, Ziffer 561). Notwendig ist nach Ansicht des Sachverständigenrates ein Arbeitskämpfgesetz. Davor schreckt die Politik zurück. Hilfsweise könnte der Gesetzgeber prüfen, ob eine in den Vereinigten Staaten bestehende Regelung ins Blickfeld genommen wird<sup>20</sup>. Demnach kann der Präsident der Vereinigten Staaten unter bestimmten Voraussetzungen und in einem vorgeschriebenen Verfahren auf Grund einer gesetzlichen „cooling-off provision“ eine Abkühlungsphase vor Arbeitskämpfmaßnahmen von zusammengenommen maximal 80 Tagen verordnen, während der die Tarifvertragsparteien weiter verhandeln<sup>21</sup>. Nachdem hierzulande das Prinzip der Tarifeinheit aufgehoben wurde, stellt sich diese Frage angesichts von Streiks kleiner Spartengewerkschaften mit unverhältnismäßig starken Auswirkungen etwa im Luftverkehrsbereich dringlicher denn je.

## 4.2 Lohnabstandsgebot, Kombilohn und Mindestlohn

In den vergangenen Jahren hat sich die öffentliche Diskussion verstärkt dem Thema einer „gerechten“ Lohnverteilung gewidmet. Plakativ kommt das in der Kritik an „Hungerlöhnen“ im unteren Bereich der Lohnverteilung zum Ausdruck, verbunden mit dem Anspruch, ein Arbeitnehmer müsse „von seiner Hände Arbeit leben kön-

---

<sup>18</sup>Jahresgutachten 2006, Ziffern 554 ff., insbesondere Ziffer 559.

<sup>19</sup>Vgl. Franz and Rütters (1999).

<sup>20</sup>Vgl. dazu Jahresgutachten 2007, Ziffer 556 und Borjas (2012), Kapitel 7.

<sup>21</sup>Dies beinhaltet der „Labor Management Relations Act“ aus dem Jahr 1947, besser bekannt als „Taft-Hartley Labor Act“.

nen“, wohingegen (ergänzende) staatliche Unterstützungszahlungen diese Menschen zu Almosenempfänger degradieren, mit einer Menschenwürde also unvereinbar seien. Politik und Verbände bekennen sich zu einer sozialen Gerechtigkeit, wogegen prinzipiell nichts einzuwenden ist, wobei jedoch mitunter Eigeninteressen zu Forderungen nach Gerechtigkeit erhöht und Gegenforderungen als ungerecht verunglimpft werden (Höffe (2013))<sup>22</sup>.

Der Sachverständigenrat hat zur Frage von Niedriglöhnen verschiedentlich Stellung genommen, indem er zunächst auf Fakten aufmerksam macht, um (bewusst angefertigte) Zerrbilder zu korrigieren.

So wurden beispielsweise die 4,6 Millionen Empfänger von Arbeitslosengeld II im Jahr 2011 mitunter ohne Umschweife mit der Anzahl der Arbeitnehmer gleichgesetzt, deren Arbeitsentgelte dermaßen niedrig seien, dass staatliche Unterstützungszahlungen erforderlich seien. Die Fakten stellen den Sachverhalt anders dar<sup>23</sup>. Von den genannten Transferempfängern waren lediglich knapp 30 v.H. überhaupt erwerbstätig. Eine Bereinigung dieser Anzahl von etwas unter 1,4 Millionen Erwerbstätigen um Teilzeitbeschäftigte, Auszubildende und geringfügig Beschäftigte ergibt 329 Tausend sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und 128 Tausend Selbstständige, die Arbeitslosengeld II bezogen. Selbst für diese 450 Tausend Personen trifft der Vorwurf von „Hungerlöhnen“ nicht notwendigerweise zu, weil sie möglicherweise allein auf Grund der Familiengröße auf Transferleistungen angewiesen waren. Am ehesten könnte die genannte Beanstandung auf 80 Tausend vollzeitig abhängig beschäftigte Alleinstehende und 57 Tausend alleinstehende Selbstständige zutreffen. Aber 137 Tausend „Hungerlöhner“ nehmen sich im Vergleich zu 4,6 Millionen propagandistisch weit weniger effekterheischend aus.

Vielmehr bietet sich eher die umgekehrte Sichtweise an. Insoweit es sich um gering qualifizierte Arbeitnehmer handelt, ist es gelungen, diesen Menschen einen Arbeitsplatz zu verschaffen, selbst unter Inkaufnahme einer vergleichsweise bescheidenen Entlohnung, weil die Arbeitskosten die für diesen Personenkreis niedrige Produktivität nicht übersteigen sollten. Allemal ist eine Beschäftigung mit staatlicherseits aufgestockten Verdiensten besser als Arbeitslosigkeit. Damit glauben sich eine Reihe von Politikern und Funktionären nicht abfinden zu können und favorisieren Alternativen in Form wesentlich höherer Regelsätze beim Arbeitslosengeld II oder eines Mindestlohns. Beide Wege sind nach Ansicht des Sachverständigenrates höchst problematisch.

---

<sup>22</sup>Ein Beispiel dafür sind Forderungen nach einem flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn.

<sup>23</sup>Die Angaben beziehen sich auf Juni 2011 und finden sich im Jahresgutachten 2012, Ziffer 579.

Zu den Auswirkungen verschiedener Reformoptionen beim Arbeitslosengeld II hat der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 2010, Kapitel 7, umfangreiche Berechnungen auf der Basis von Mikrosimulationsrechnungen veröffentlicht<sup>24</sup>. Eine Erhöhung des seinerzeitigen Regelsatzes von 364 Euro um 10 v. H. hätte einen Rückgang des Arbeitsvolumens von 255 Tausend Stunden und eine Zunahme von rund einer halben Million zusätzlicher Empfänger von Arbeitslosengeld II zur Folge. Nicht nur würde das Lohnabstandsgebot noch stärker als ohnehin schon verletzt, sondern eine Vielzahl von Haushalten kämen in den Kreis der Anspruchsberechtigten. Der Staatshaushalt würde mit knapp 7 Milliarden Euro belastet<sup>25</sup>. Der Sachverständigenrat hat es damit aber nicht belassen, sondern konnte auf eine Expertise bereits aus dem Jahr 2006 verweisen, in der er ein eigenes Kombilohnmodell vorgestellt hatte<sup>26</sup>. Es sieht eine Absenkung des Regelsatzes um 30 v.H. und gleichzeitig bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten vor, wobei Personen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle finden, ihre Unterstützungsleistung stets durch Tätigkeiten auf dem zweiten Arbeitsmarkt („Arbeitsgelegenheiten“) wieder auf das ursprüngliche Niveau vor der genannten Absenkung bringen können. Die Politik hat sich dieses Modell nicht zu eigen gemacht. Dies ist wenig überraschend vor dem Hintergrund einer Medienberichterstattung über diesen Vorschlag, welche sich vornehmlich über die Absenkung des Regelsatzes entrüstete.

Die zweite, oben erwähnte Alternative besteht in der Einführung gesetzlicher Mindestlöhne. Die Mehrheit des Sachverständigenrates hat sie stets abgelehnt, weil die Gefahr beträchtlicher Arbeitsplatzverluste droht, wie mehrere empirische Studien eindrucksvoll belegen, wobei hinsichtlich des quantitativen Umfangs eines solchen Arbeitsplatzabbaus Branchenspezifika eine Rolle spielen dürften<sup>27</sup>. Gleichwohl rät der Sachverständigenrat nicht nur von flächendeckenden, sondern ebenso von branchenspezifischen gesetzlichen Mindestlöhnen dringend ab. Letztere bergen zudem das Risiko, dass es einer - gemessen an der Anzahl der Mitglieder - unbedeutenden Gewerkschaft gelingt, die von ihr ausgehandelten Arbeitsbedingungen auf eine gesamte Branche mit geringer Tarifbindung auszudehnen und damit den Wettbewerb zu behindern<sup>28</sup>. Leidtragende von Mindestlöhnen sind die Arbeitslosen, denen ein auskömmlicher Mindestlohn nichts nutzt, wenn es unter dieser Restriktion zu wenig Arbeitsplätze gibt.

---

<sup>24</sup>Die Berechnungen selbst basieren auf einer Expertise des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

<sup>25</sup>Vgl. Jahresgutachten 2010, Tabelle 42 und zum gefährdeten Lohnabstandsgebot auch Boss, Christensen, and Schrader (2010).

<sup>26</sup>Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006).

<sup>27</sup>Vgl. dazu ausführlich Jahresgutachten 2006, Ziffern 546 ff. und zu Ergebnissen empirischer Studien zu branchenspezifischen Mindestlöhnen Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011).

<sup>28</sup>Für die Einschränkung des Wettbewerbs ist die Einführung eines Mindestlohns bei Postdienstleistungen für Briefzusteller ein warnendes Beispiel. Vgl. Jahresgutachten 2007, Ziffern 560 f..

## 5 Fazit: Die Erfolgsbilanz

Vor dem Hintergrund der dargestellten Analysen und Vorschläge des Sachverständigenrates erhebt sich die Frage nach dem Erfolg der wirtschaftspolitischen Beratung, oder zutreffender: Begutachtung, im Hinblick auf den Arbeitsmarkt.

Die Schwierigkeiten, diese Frage zu beantworten, liegen auf der Hand. Ganz allgemein besteht ein Zurechenproblem. Andere Institutionen (Deutsche Bundesbank, OECD etc.) gelangen mitunter zu ähnlichen wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen und selbst bei einer politischen Umsetzung der Ratschläge ist von ihren Urhebern keine Rede mehr, weil sich die Politiker die Erfolge begrifflicher Weise lieber auf die eigenen Fahnen schreiben<sup>29</sup>. Ohnehin setzt die Politik die eingeforderten Maßnahmen nicht eins zu eins um, sondern pickt sich gerne einzelne mehrheitsfähige und wählerwirksame Punkte heraus (und bewirkt damit manchmal das Gegenteil des Intendierten) oder nimmt eine Reihe von Modifikationen vor.

Unter diesen Vorbehalten fällt die Bilanz der wirtschaftspolitischen Beratung unter der Rubrik Arbeitsmarkt gemischt aus. Sicherlich enthält die Agenda 2010 einige Anknüpfungspunkte an Vorschläge des Sachverständigenrates, die er in seinem Jahresgutachten 2002, betitelt mit „Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum“, vorgestellt hatte (woraus gemäß einem Kalauer die seinerzeitige Bundesregierung zehn Punkte übernommen habe, daher der Name Agenda 2010). Vielleicht waren die ständigen Mahnungen des Sachverständigenrates zu einer beschäftigungsfreundlichen Tariflohnpolitik nicht völlig wirkungslos und haben ihr Scherflein zum Beschäftigungsaufbau seit dem Jahr 2005 beigetragen (dies wird allerdings zumindest seitens der Gewerkschaften vehement bestritten). Möglicherweise hat schließlich das ständige Werben des Sachverständigenrates für mehr Flexibilität beim institutionellen Regelwerk Schlimmeres verhindert und die ein oder andere Maßnahme befördert. Jedoch hat sich auf den großen Baustellen wie etwa dem Streikrecht nichts bewegt, im Gegenteil, der Gesetzgeber hat einige Auswüchse der Arbeitsgerichtsbarkeit, namentlich des Bundesarbeitsgerichts, nicht begradigt, sondern sie schlicht hingenommen. Schließlich sind Fehlschläge der wirtschaftspolitischen Beratung nicht zu übersehen. Ein eigens ausgearbeitetes Modell zum Kombilohn fand in der Politik wenig Beachtung und trotz gegenteiliger Einlassungen des Sachverständigenrates beabsichtigt die Politik, parteiübergreifend gesetzliche „Lohnuntergrenzen“, lies: Mindestlöhne, einzuführen.

So gesehen ist wirtschaftspolitische Beratung Sisyphus-Arbeit. Aber Sisyphus muss man sich nach Ansicht von Albert Camus bekanntlich als glücklichen Menschen vorstellen.

---

<sup>29</sup>Vgl. dazu ausführlicher Franz (2000).

# Literatur

- ANTONCZYK, D., T. DELEIRE, AND B. FITZENBERGER (2012): “Polarization and Rising Wage Inequality: Comparing the U.S. and Germany,” Arbeitspapier, Albrecht-Ludwigs-Universität Freiburg.
- ARETZ, B., AND N. GÜRTZGEN (2012): “What Explains the Decline in Wage Mobility in the German Low-Wage Sector?,” Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung(ZEW), Discussion Paper No. 12-041, Mannheim.
- BORJAS, G. J. (2012): *Labor Economics*. 6. Aufl., New York et al.: McGraw-Hill-Irwin.
- BOSS, A., B. CHRISTENSEN, AND K. SCHRADER (2010): “Die Hartz IV-Fälle: Wenn Arbeit nicht mehr lohnt,” Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 474/475, Kiel.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2011): “Abschlußberichte der Institute zur Evaluation von Mindestlöhnen,” [www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Meldungen/evaluation-mindestloehne.html](http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Meldungen/evaluation-mindestloehne.html), (abgerufen am 28. Juni 2013).
- ELLGUTH, P., AND S. KOHAUT (2012): “Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel,” *WSI Mitteilungen*, 65(4), S. 297–305.
- FRANZ, W. (2000): “Wirtschaftspolitische Beratung: Reminiszenzen und Reflexionen,” *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 1 (1), S. 53–71.
- (2013): *Arbeitsmarktökonomik*. 8. Aufl., Heidelberg (Springer/Gabler).
- FRANZ, W., AND B. RÜTHERS (1999): “Arbeitsrecht und Ökonomie - Mehr Beschäftigung durch eine Flexibilisierung des Arbeitsrechts,” *Recht der Arbeit*, 52, S. 32–38.
- HÖFFE, O. (2013): “Soziale Gerechtigkeit ist mehr als Fürsorge,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24.05.2013, S. 12.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2006): “Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell,” Wiesbaden.