

Frühjahrgutachten der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute

Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2003

Zur Lohn- und Arbeitsmarktpolitik

Die Lohnentwicklung war im vergangenen Jahr insgesamt gesehen moderater, als nach den ersten, zum Teil recht hohen Tarifabschlüssen zu erwarten war. Die Tariflöhne stiegen im Jahresdurchschnitt um 2,6 % und damit in etwa im Ausmaß der Rate, die sich aus dem trendmäßigen Produktivitätswachstum und einem Inflationszuschlag ergibt und nach Auffassung der Institute langfristig als Orientierung der Lohnpolitik dienen sollte.

Angesichts der Konjunkturschwäche wurden die tariflich vereinbarten Lohnsteigerungen auf betrieblicher Ebene vielfach nicht vollständig umgesetzt. Die Effektivlöhne, also die Löhne und Gehälter je Arbeitnehmerstunde, stiegen 2002 nur um 1,8 %; das war deutlich weniger als in den beiden Vorjahren. Zum Teil ist dies in den Tarifverträgen angelegt; sie enthalten inzwischen oftmals Klauseln, die flexiblere Lohnzahlungen erlauben, indem sie z. B. die Höhe des Weihnachtsgeldes von der wirtschaftlichen Lage des einzelnen Unternehmens abhängig machen. Dieser Spielraum wurde angesichts der Konjunkturschwäche offenbar verstärkt genutzt. Zum Teil kommt in der schwächeren Effektivlohnentwicklung aber auch zum Ausdruck, dass zahlreiche Unternehmen – insbesondere in Ostdeutschland – aus den Arbeitgeberverbänden ausgetreten sind und für sie die Tarifverträge nicht bindend sind. Die spürbare Abweichung der Effektiv- von den Tarifverdiensten macht deutlich, dass „nachholende“ Lohnforderungen nicht unbedingt zur intendierten Steigerung der Kaufkraft der Arbeitnehmer führen.

Für die Lohnzuwächse in diesem Jahr sind wichtige Weichenstellungen bereits erfolgt. Die Laufzeit zahlreicher Abschlüsse vom vergangenen Jahres reicht weit bis in das Jahr 2004, in einigen Fällen – wie im Öffentlichen Dienst – sogar bis in das Jahr 2005 hinein. Die bereits vereinbarten Lohnanhebungen dürften auch als Richtschnur für die noch anstehenden Verhandlungen dienen und lassen darauf schließen, dass die Tariflöhne in diesem Jahr in ähnlichem Maße steigen wie im vergangenen; 2004 werden sie sich etwas weniger erhöhen. Die Effektivlöhne dürften angesichts der Lage auf dem Arbeitsmarkt in diesem Jahr etwas schwächer zunehmen als die Tariflöhne. Die Differenz wird mit besserer Konjunktur etwas geringer werden.

Entscheidend für die Beschäftigungswirkungen sind zudem nicht allein die Löhne und Gehälter, sondern die gesamten Arbeitskosten unter Einschluss der Lohnnebenkosten. Die Lohnnebenkosten stiegen in Deutschland im Durchschnitt der vergangenen Jahre rascher als die Bruttolöhne und -gehälter. Dies setzt sich mit der Anhebung der Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung auch in diesem Jahr fort. In der „Agenda 2010“ hat die Bundesregierung allerdings Maßnahmen zur Reduzierung der Lohnnebenkosten angekündigt.

Eine deutliche Verringerung der Arbeitslosigkeit verspricht sich die Bundesregierung von der Reform des Arbeitsmarktes. Sie hat begonnen, die dazu unterbreiteten Vorschläge der Hartz-Kommission umzusetzen. Viele der beschlossenen oder vorgesehenen Maßnahmen zielen nach Auffassung der Institute in die richtige Richtung; sie dürften insbesondere die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik erhöhen. Kurzfristig werden die Reformen allerdings nur geringe Erfolge auf dem Arbeitsmarkt zeigen. Die Bundesregierung beziffert die mögliche Entlastung des Arbeitsmarktes in diesem Jahr auf 100.000 bis 120.000 Personen. Im Bericht der Hartz-Kommission war noch von bis zu 2 Mill. Arbeitslosen die Rede, die binnen drei Jahren in den Arbeitsmarkt integriert werden könnten. Die Erfahrungen mit dem Job-AQTIV-Gesetz, das Anfang 2002 in Kraft trat und dessen Instrumente bisher kaum in Anspruch genommen wurden, wie auch die bislang geringe Inanspruchnahme des bereits im November 2002 eingeführten Job-Floaters bestätigen die Institute in ihrer Auffassung, dass die Reformen in diesem Jahr nur geringe Wirkung zeigen werden. Zudem sind die Maßnahmen mit erheblichen Mitnahme- und



Verdrängungseffekten verbunden, und die Neuregelung geht mit einem Abbau herkömmlicher Instrumente der Arbeitsmarktpolitik einher. Hinzu kommt, dass von der Förderung des Niedriglohnssektors nur geringe Anreize für Arbeitslose ausgehen, eine reguläre Tätigkeit aufzunehmen. Nutznießer der Anhebung der Verdienstgrenze für eine geringfügige Beschäftigung auf 400 Euro dürften in erster Linie Arbeitnehmer sein, die eine Nebentätigkeit aufnehmen – sie fallen jetzt wieder unter diese Regelung –, sowie „Zweitverdiener“, die bisher zur Stillen Reserve zählten. Im erweiterten Niedriglohnsektor (bis 800 Euro Monatseinkommen) ist schon wegen der hohen Grenzsteuerbelastung der Anreiz zur Arbeitsaufnahme gering.

Alles in allem werden die Wirkungen der Reform der Arbeitsmarktpolitik per saldo in diesem und im nächsten Jahr gering sein. Auch wird sich erst bei besserer Konjunktur zeigen, in welchem Maße durch sie die Beschäftigungsschwelle gesenkt wird. Unverändert gilt aber, dass die Hauptursache der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland in einer zu geringen Wachstumsdynamik, in wenig beschäftigungsfreundlichen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt, aber auch in Qualifikationsmängeln beim Arbeitsangebot liegen. Wie Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern zeigen, können Job-Center einen wesentlichen Beitrag leisten, die Weiterbildung effizienter zu gestalten. Allerdings ist mit deren Einrichtung frühestens 2004 zu rechnen.

Um die Regulierung des Arbeitsmarktes beschäftigungsfreundlicher zu gestalten, plant die Bundesregierung in der „Agenda 2010“, den Kündigungsschutz bei Kleinbetrieben mit mehr als fünf Beschäftigten zu lockern, wahlweise Abfindungsregeln einzuführen und die starren Kriterien der Sozialauswahl flexibler zu gestalten. Die Institute begrüßen diese Vorschläge, da es für Unternehmen kalkulierbarer wird, zu welchen Bedingungen Arbeitsverhältnisse wieder beendet werden können.

Zur Finanzpolitik

Ähnliche Betrachtungen zur Effizienzsteigerung lassen sich auch für die Arbeitslosenversicherung durchführen. Von erheblicher Bedeutung ist hier, dass eine systematische Überprüfung erfolgt, die am Ende zu verstärkten Anreizen zur Arbeitsaufnahme führt. Insbesondere ist dabei zu vermeiden, dass die Kombination aus Belastungen durch Steuern und Abgaben einerseits sowie dem Wegfall von Transfers andererseits eine Arbeitsaufnahme unattraktiv macht.

Bei der geplanten Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist zu begrüßen, dass mit der Integration auch für derzeitige Sozialhilfeempfänger die Vermittlung in den Arbeitsprozess in den Mittelpunkt staatlicher Bemühungen rückt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine vollständige Absenkung der Arbeitslosenhilfe auf das Sozialhilfeniveau zu einer Einkommensverschlechterung bei Langzeitarbeitslosen führt. Auf welches Niveau die Arbeitslosenhilfe gesenkt werden soll, ist allerdings eine Frage, die vor dem Hintergrund des gesellschaftlich tolerierten Einkommensgefälles beantwortet werden muss.

Nach: Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute: Gutachten vom 15. April 2003

