

Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2006

Gutachten der deutschen Wirtschaftsinstitute (Auszug)

Zur Lohn- und Arbeitsmarktpolitik

Der Anstieg der Löhne war in den vergangenen Jahren im historischen und auch internationalen Vergleich sehr gering. Die Tariflöhne auf Stundenbasis sind in der Gesamtwirtschaft im vergangenen Jahr um 0,9 % gestiegen, im ersten Halbjahr 2006 um 1,2 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Der Anstieg der Effektivlöhne war wegen des Abbaus übertariflicher Lohnbestandteile und Verlängerungen der Arbeitszeit noch geringer. Die Bruttolöhne und -gehälter pro Stunde haben sich im Jahr 2005 um 0,7 % erhöht, in der ersten Hälfte dieses Jahres sogar um nur 0,4 %.

Allerdings deutet einiges darauf hin, dass sich die Situation im Laufe des Jahres geändert hat. So hat sich der Anstieg der tariflichen Stundenverdienste im produzierenden Gewerbe (einschl. Bau) beschleunigt; im ersten Halbjahr 2006 sind sie gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um 2% gestiegen. Überdies beträgt nach Angaben des WSI Tarifarchivs die durchschnittliche Abschlussrate von Tarifverträgen in der Gesamtwirtschaft im ersten Halbjahr 2,7 %, wobei in dieser Zahl Pauschal- und sonstige Einmalzahlungen nicht berücksichtigt sind. Diese Tarifverträge gelten zwar unmittelbar nur für weniger als 8 Mill. Beschäftigte und werden teilweise auch erst später wirksam, sie zeigen aber eine deutliche Beschleunigung der Tariflohnentwicklung an. Unter Berücksichtigung der teilweise noch bis ins nächste Jahr laufenden Tarifverträge mit niedrigen Abschlussraten in vielen Branchen prognostizieren die Institute für dieses Jahr eine Tariflohnsteigerung von 1,4 % und von 1,9% für das nächste Jahr. Außerdem gehen die Institute davon aus, dass sich die negative Lohndrift im Zuge der konjunkturbedingten Belebung am Arbeitsmarkt absolut verringern wird, zumal sich die in den vergangenen Jahren beobachtete Strukturverschiebung in Richtung relativ niedrig bezahlter Jobs abschwächen dürfte und der Spielraum, übertarifliche Lohnbestandteile abzubauen, inzwischen beschränkt ist.

Nachhaltiger Abbau der Arbeitslosigkeit erfordert weiterhin moderaten Lohnanstieg

Die niedrigen Steigerungsraten der Tarif- und Effektivverdienste der vergangenen Jahre haben zu der seit einiger Zeit beobachteten Verbesserung der Arbeitsmarktlage beigetragen. Sie können jetzt kein Argument dafür sein, um bei einer aus konjunkturellen Gründen wieder etwas verbesserten Arbeitsmarktsituation einen „Ausgleich“ für die vergangene Zurückhaltung zu fordern. Die bessere Konjunktur sollte sich in betriebsindividuellen Zuschlägen niederschlagen, die den Tariflohnsockel nicht anheben. Das Niveau der deutschen Arbeitskosten ist im internationalen Maßstab immer noch relativ hoch, auch wenn die Löhne in vielen anderen Ländern in den vergangenen Jahren stärker gestiegen sind. Insbesondere ist davor zu warnen, dass die Gewerkschaften die Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer im nächsten Jahr zum Anlass nehmen, höhere Lohnsteigerungsraten durchzusetzen. Der durch die Mehrwertsteuererhöhung verursachte Anstieg der Inflationsrate impliziert eine Umverteilung zugunsten des Staats und erhöht somit den Verteilungsspielsraum nicht. Die Akzeptanz moderater Lohnabschlüsse dürfte dadurch steigen, dass die Nettolöhne wegen der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge stärker steigen als die Bruttolöhne. Eine höhere Lohnzuwachsrate würde die Arbeitsnachfrage der Unternehmen für sich genommen verringern, weil angesichts des hohen internationalen Konkurrenzdrucks die Überwälzungsmöglichkeiten begrenzt sind und es zu einer Intensivierung des Rationalisierungsprozesses käme. Darüber hinaus könnte dies sehr schnell zu einer restriktiveren Geldpolitik der EZB führen. Dies würde die Konjunktur dämpfen und zu einer schlechteren Arbeitsmarktsituation führen. So zeigt etwa eine Simulationsstudie mit dem RWI-Konjunkturmodell, dass ein um einen Prozentpunkt höherer Tariflohnanstieg schon nach zwei Jahren sowohl das reale BIP als auch die Beschäftigung um etwa 0,2 % senkt.

In den Gutachten der vergangenen Jahre haben die Institute mehrfach die Position vertreten, dass die Tariflöhne angesichts der nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit nur moderat steigen sollten. Dies muss auch in Zeiten eines konjunkturellen Aufschwungs gelten, um den Unternehmen ein deutliches Signal zu geben, dass sie auch mittelfristig keine hohen Lohnsteigerungen zu befürchten haben. Relativ niedrige Steigerungsraten für die Tariflöhne sind auch deshalb notwendig, weil sich dann die Lohnstruktur leichter an veränderte Angebots- und Nachfragebedingungen auf dem Arbeitsmarkt anpassen kann. Als Faustregel haben die Institute als Obergrenze einer beschäftigungsneutralen Lohnpolitik eine Steigerung der Tariflöhne empfohlen, die sich zusammensetzt aus der Summe der trendmäßigen Erhöhung der Arbeitsproduktivität und des Teils der Inflationsrate, der nicht auf eine Erhöhung indirekter Steuern und eine Verschlechterung der Terms of Trade zurückgeht. Da sich die Trendwachstumsrate der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde auf etwa 1,2 % und die Inflationsrate, bereinigt um Energieträger und administrierte Preise, auf unter 1 % belaufen, sollten gemäß dieser Regel die Tariflöhne um höchstens etwa 2 % steigen. Ein ähnlicher Wert ergibt sich, wenn man stattdessen den Deflator des Bruttoinlandprodukts heranzieht. Eine nur beschäftigungsneutrale Lohnpolitik ist aber angesichts der immer noch hohen Arbeitslosigkeit zu wenig ambitioniert. Im Sinne einer beschäftigungsfreundlichen Lohnpolitik sollte die Steigerungsrate niedriger sein, zumal die gemessene Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität in den vergangenen Jahren mit einem Rückgang der Beschäftigung um die sogenannte Entlassungsproduktivität nach oben überzeichnet war.

Mehr Anreize für Arbeit im Niedriglohnbereich erforderlich

Die Arbeitsmarktsituation ist vor allem für Niedrigqualifizierte schlecht. Unter ihnen ist die Arbeitslosenquote in Deutschland deutlich höher als in vielen anderen Ländern. Auch verbessert sich die Arbeitsmarktsituation der Langzeitarbeitslosen im gegenwärtigen Aufschwung nur sehr zögerlich. Die hohe Arbeitslosigkeit der Niedrigqualifizierten und die damit verbundenen hohen fiskalischen Kosten hatten bereits die vorige Bundesregierung dazu veranlasst, Reformen durchzuführen. Die Zwischenevaluation der Hartz-Reformen bestätigt aber alles in allem die von den Instituten bereits in den vergangenen Gutachten geäußerten Bedenken hinsichtlich der Effizienz vieler Instrumente. Ein wesentliches Ergebnis war, dass es nicht gelungen ist, für Langzeitarbeitslose eine Brücke in den regulären Arbeitsmarkt zu bauen. Diese Schwächen der bisherigen Maßnahmen haben die Bundesregierung veranlasst, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die im November Eckpunkte zur Neuregelung des Niedriglohnsektors vorlegen soll. Dazu gehören vor allem Aussagen darüber, ob und welche Art von Kombilöhnen und/oder Mindestlöhnen eingeführt werden sollen.

Im Frühjahrsgutachten dieses Jahres haben die Institute hierzu einige grundsätzliche Positionen formuliert: Damit eine Reform erfolgreich sein kann, müssen zum ersten die Lohnkosten der Niedrigqualifizierten sinken, damit mehr Arbeitsplätze entstehen. Zum zweiten muss das Transfersystem so modifiziert werden, dass die Anreize für die Arbeitslosen steigen, eine Beschäftigung aufzunehmen. Und drittens dürfen die Haushaltsbelastungen für den Staat durch eine Reform nicht erhöht werden. Inzwischen hat der Sachverständigenrat ein Gutachten erstellt, in dem ein konkreter Vorschlag für die Lösung dieser Probleme entwickelt wurde. Das Ziel ist eine möglichst nachhaltige Integration der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt. Im Zentrum des Vorschlags steht, den Regelsatz des Arbeitslosengeldes II für Erwerbsfähige um 30 % zu senken und gleichzeitig bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten zu schaffen. Konkret sollen für Erwerbseinkommen zwischen 200 und 800 Euro nur noch 50 % auf das Arbeitslosengeld II angerechnet werden statt 80 % wie bisher. Außerdem sollen in diesem Einkommensbereich die Beitragssätze zur Sozialversicherung deutlich gesenkt werden. Um die Aufnahme einer sehr geringfügigen Beschäftigung, die selten zu einer dauerhaften Integration in den ersten Arbeitsmarkt führt, weniger attraktiv zu machen, sollen allerdings Erwerbseinkommen bis 200 Euro voll auf das Arbeitslosengeld II angerechnet werden. Der Sachverständigenrat schätzt, dass mit diesen Maßnahmen, die durch weitere Elemente wie die Schaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten flankiert werden, etwa 350 000 Beschäftigungsverhältnisse entstehen könnten. Der größte Effekt auf den Arbeitsmarkt geht dabei von der Absenkung des Regelsatzes aus.

Aus Teilen der Politik wurden die Vorschläge des Sachverständigenrates allerdings sofort vehement abgelehnt, da die finanzielle Situation der Arbeitslosen nicht verschlechtert werden dürfe. Dabei wurden allerdings die übrigen Bestandteile des Gesamtpakets (höhere Hinzuverdienstmöglichkeiten)



vollständig unterschlagen. Die Institute empfehlen der Bundesregierung, das Konzept des Sachverständigenrates ernsthaft in ihre Überlegungen einzubeziehen. Insbesondere braucht sie den Mut, die Regelleistung abzusenken. Ansonsten dürfte sich die Beschäftigungssituation nicht wesentlich verbessern. Eine Erweiterung der Zuverdienstmöglichkeiten unter Beibehaltung des bisherigen Regelsatzes würde die Ausgaben des Staates in die Höhe treiben und den Anreiz verstärken, durch eine Kombination von Arbeitslosengeld II und Einkommen aus Minijobs ein Auskommen zu finden. Deshalb werden in der Politik Vorschläge diskutiert, Kombilöhne nur selektiv für bestimmte Teilgruppen der Niedrigqualifizierten einzuführen. Das würde zwar die Arbeitsmarktchancen dieser Teilgruppen erhöhen, allerdings ist mit Verdrängungseffekten zu rechnen, womit sich die Gesamtsituation nicht verbessert. Um eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu fördern, ist es auch sinnvoll, die Vergütung für so genannte Ein-Euro-Jobs zu begrenzen.

Mindestlöhne gefährden Beschäftigung im Niedriglohnsektor

Im Zusammenhang mit Reformen des Niedriglohnsektors wird oft die Forderung erhoben, dass Kombilöhne mit einem Mindestlohn zu flankieren sind. Ansonsten würden die Löhne in vielen Bereichen sogar unter die Grenzproduktivität der Beschäftigten fallen, da sich Arbeitgeber und -nehmer darauf verlassen würden, dass der Staat das gezahlte Entgelt entsprechend aufstockt. Dies kann allerdings verhindert werden, wenn man auf die Garantie eines festen Mindesteinkommens verzichtet, also ein höherer Bruttolohn wegen eines impliziten Grenzsteuersatzes deutlich unterhalb von 100 % auch zu einem höheren Nettolohn führt. Dann ist es für den Arbeitnehmer immer vorteilhaft, einen höheren Bruttolohn zu fordern. Die Konkurrenz der Unternehmen wird dazu führen, dass die Löhne nicht unter die Grenzproduktivität der Beschäftigten fallen.

Die Institute raten weiter davon ab, einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen. Zwar konnte empirisch nicht gezeigt werden, dass Mindestlöhne per se die Beschäftigung notwendigerweise reduzieren. Internationale Vergleiche legen nahe, dass vor allem in Ländern mit einem flexiblen Arbeitsmarkt nicht unbedingt negative Effekte auftreten müssen. Deutschland ist aber trotz der Reformen in den vergangenen Jahren immer noch durch ein relativ rigides Arbeitsmarktsystem geprägt. Ist ein Mindestlohn aber politisch gewollt, kommt es entscheidend darauf an, in welcher Höhe er festgesetzt wird. Ein Mindestlohn von 7,50 Euro, wie er bspw. von den Gewerkschaften gefordert wird, wäre zu hoch, da er die Lohnkosten für etwa 10 % der Beschäftigten tangieren würde. Damit ist die Gefahr groß, dass er die Beschäftigung im Niedriglohnsektor reduziert. Außerdem sind weitere negative Effekte zu erwarten.

Auch wenn die Lösung des Arbeitsmarktproblems bei den Niedrigqualifizierten besonders drängend ist, bleibt die Aufgabe, die Flexibilität des gesamten Arbeitsmarktes zu erhöhen und die Lohnkosten weiter zu dämpfen. Allem Anschein nach ist allerdings nicht zu erwarten, dass die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode eine generelle Lockerung des Kündigungsschutzes in Angriff nimmt. Zudem wird die im Zuge der Gesundheitsreform geplante Senkung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Krankenversicherung die Beitragssätze und damit die Lohnnebenkosten erhöhen. Diese Beispiele zeigen, dass die Bundesregierung noch zu keiner konsistenten Arbeitsmarktpolitik gefunden hat.

Nach: Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (Oktober 2006): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2006 (S. 46-49)

Das vollständige Gutachten kann von folgenden Internetseiten abgerufen werden:

http://www.hwwa.de/Forschung/Konjunktur/docs/2006/GD_Herbst_2006_ARGE_V01-1.pdf

http://www.diw.de/deutsch/presse/pressemitteilungen/docs/20061019_qd_herbstgutachten_komplett.pdf

Bitte berücksichtigen Sie, dass ältere Links evtl. keine Verbindung mehr zu den angegebenen Seiten herstellen.

