
einem Vollzeitarbeitsplatz ausreicht, den Lebensunterhalt zu bestreiten, ist allemal vorzuziehen. Aber: Die Produktivität gering qualifizierter Arbeitnehmer ist häufig so niedrig, dass sich entsprechende Arbeitsplätze nur bei niedrigen Lohnkosten rentieren. Daher erscheint es als eine sinnvolle wirtschafts- und sozialpolitische Strategie, diese Arbeitsentgelte mit Hilfe des Arbeitslosengelds II aufzustocken, anstatt sie mit gesetzlichen Mindestlöhnen oder **Lohnuntergrenzen** auf ein höheres Niveau zu bringen (Ziffer 544). Ein gesetzlicher Mindestlohn birgt je nach seiner Höhe ein erhebliches Risiko von Arbeitsplatzverlusten gerade im Bereich gering qualifizierter Arbeit (JG 2008 Ziffern 576 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2012). Um es auf den Punkt zu bringen: Dem Arbeitslosen nützt ein Mindestlohn nichts, wenn es bei dieser Entlohnung kaum Arbeitsplätze gibt, er bliebe der Verlierer.

579. Zu warnen ist in diesem Zusammenhang vor übertriebenen Angaben zur Anzahl von „**Aufstockern**“, deren Arbeitsentgelte so niedrig seien, dass sie zusätzlich Arbeitslosengeld II beziehen müssten. So waren nach Angaben der BA beispielsweise im Juni 2011 von den rund 4,6 Millionen Beziehern von Arbeitslosengeld II nur knapp 30 % oder knapp 1,4 Millionen Personen überhaupt erwerbstätig. Von diesen bezog die Hälfte ein monatliches Bruttoeinkommen von bis zu 400 Euro, ging also einer geringfügigen Beschäftigung nach. Mithin waren knapp 570 000 Bezieher von Arbeitslosengeld II sozialversicherungspflichtig beschäftigt, darunter 38 000 Auszubildende, 241 000 Teilzeit- und 329 000 Vollzeitbeschäftigte. Zudem gab es knapp 128 000 Selbstständige, die Arbeitslosengeld II bezogen. Die letzten beiden Personengruppen könnten noch am ehesten als Vollzeitarbeitende identifiziert werden, deren Arbeitsentgelte nicht zum Lebensunterhalt reichen, allerdings möglicherweise deshalb, weil dies durch die Familiengröße bedingt ist. Die Anzahl der in Vollzeit abhängig beschäftigten Alleinstehenden, die Arbeitslosengeld II zusätzlich zu ihrem Arbeitsentgelt bezogen, betrug nur knapp 79 500 Personen. Zudem gab es rund 57 000 Alleinstehende, die als Selbstständige Arbeitslosengeld II bezogen.

580. Eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich ist ein hartes materielles Schicksal, vor allem wenn sie sich verfestigt und ein Aufstieg weitgehend ausgeschlossen ist. Den Betroffenen zu helfen, bleibt daher eine **arbeitsmarktpolitische Herausforderung** von höchster Priorität. Eine umfassende Bildungspolitik, die sich auf den gesamten Lebenszyklus bezieht, insbesondere aber gezielte Weiterbildungsmaßnahmen, bieten den besten Ansatzpunkt für derartige Bemühungen.

III. Eine andere Meinung

581. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zu der in diesem Kapitel vorgenommenen Diagnose der Arbeitsmarktentwicklung und zu einigen daraus abgeleiteten Politikimplikationen eine abweichende Meinung.

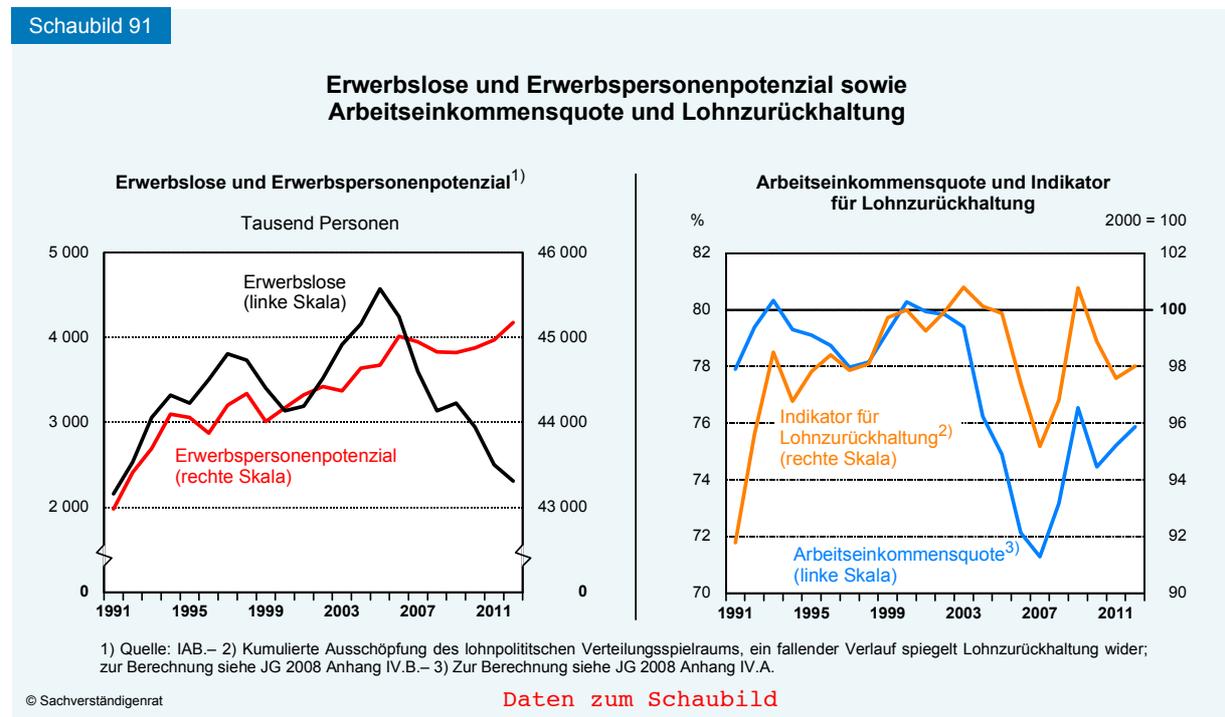
582. Die Mehrheit des Rates sieht die positive Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt wesentlich durch die im vergangenen Jahrzehnt vorgenommenen Arbeitsmarktreformen und eine damit einhergehende „beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik“ begründet (Ziffer 522). In der Tat ist die Anzahl der Arbeitslosen seit dem Jahr 2005 um rund 2 Millionen Personen zurück-

gegangen und die Anzahl der Erwerbstätigen ist um rund 2,6 Millionen Personen gestiegen. Doch es wäre verfehlt, aus der zeitlichen Koinzidenz des Inkrafttretens der Hartz IV-Reformen mit der Trendwende bei der Arbeitslosigkeit auf eine ursächliche Beziehung zu schließen.

583. Zum einen zeichnete sich das Jahr 2005 durch eine hohe **negative Outputlücke** aus. Die tatsächliche Erwerbslosenquote lag somit um rund 2 Prozentpunkte über der konjunkturbereinigten Erwerbslosenquote, die mithilfe ökonometrischer Filterverfahren als Trendkomponente bestimmt werden kann und eine grobe Approximation der inflationsstabilen quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosenquote (NAIRU) darstellt. Die seitdem eingetretene Verbesserung dieser Quote ist bei einer Betrachtung konjunkturbereinigter Werte mit rund 2,5 Prozentpunkten nur halb so hoch wie bei einer Betrachtung der tatsächlichen Werte.

Zum anderen hat sich Mitte des letzten Jahrzehnts eine deutliche Veränderung bei der Entwicklung des **Erwerbspersonenpotenzials** ergeben. Während es im Zeitraum der Jahre 1991 bis 2006 jährlich um 136 000 Personen gestiegen ist, kam es ab dem Jahr 2006 de facto zu einer Stagnation: Im Durchschnitt ergab sich nur noch eine jährliche Zunahme von knapp 27 000 Personen (Schaubild 91, links). Das Arbeitsangebot hat sich somit deutlich schwächer entwickelt als in den Jahren zuvor. Dies dürfte sich entlastend auf die Erwerbslosigkeit ausgewirkt haben.

Schaubild 91



584. Bei einer längerfristigen Betrachtungsweise wird eine weitere Ursache für die günstige Entwicklung der Beschäftigung deutlich. Vergleicht man das Jahr 2000 mit dem Jahr 2012, so zeigt sich beim **Arbeitsvolumen** nur ein geringfügiger Anstieg um 0,2 %. Die Anzahl der Erwerbstätigen hat jedoch um fast 2,2 Millionen Personen zugenommen. Dies entspricht einem Zuwachs von 5,6 %. So gesehen besteht das „Beschäftigungswunder“ nicht darin, dass in

Deutschland heute mehr gearbeitet wird als im Jahr 2000. Vielmehr sorgte der **Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen** um über 5 % dafür, dass die vorhandene Arbeit besser unter den Erwerbspersonen aufgeteilt wird. Für die erfreuliche Beschäftigungsentwicklung sind nicht die Arbeitsmarktreformen verantwortlich, sondern ein anhaltender Trend zur Arbeitszeitverkürzung.

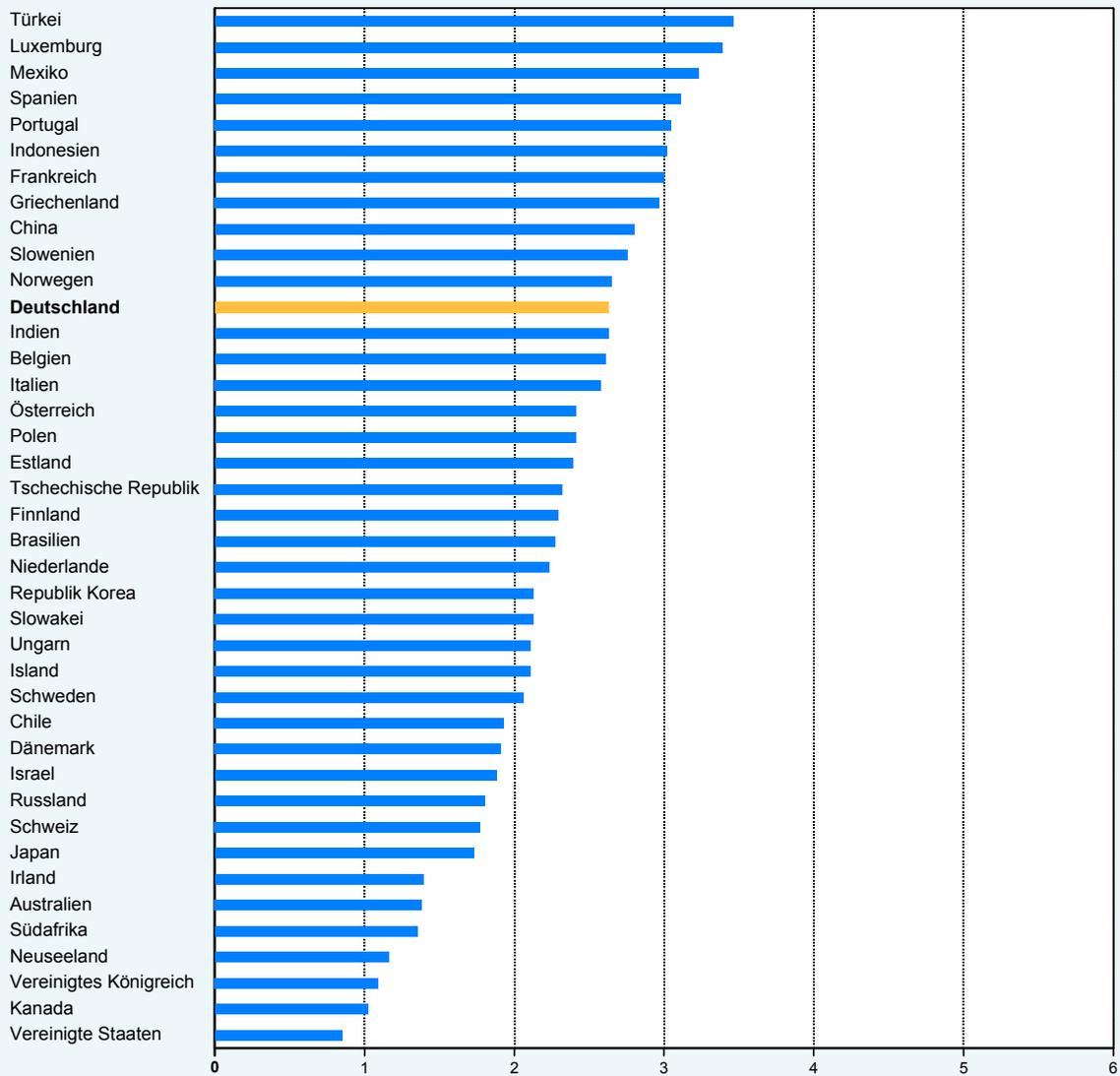
585. Damit ist auch der Einfluss der „**beschäftigungsfreundlichen Lohnpolitik**“ zu relativieren. Zu berücksichtigen ist dabei zudem, dass es seit dem Jahr 2007 zu einem grundlegenden Wandel in der Lohnpolitik gekommen ist. Sowohl die Arbeitseinkommensquote als auch der Indikator des Verteilungsspielraums lassen erkennen, dass nach der bis dahin sehr ausgeprägten Umverteilung zu Lasten der Arbeitnehmer eine merkliche Korrektur eingesetzt hat. Hiervon sind offensichtlich keinerlei nachteilige Effekte auf die Beschäftigungsentwicklung ausgegangen. Im Gegenteil, in Anbetracht der erfreulichen Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt könnte man darin sogar durchaus eine „beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik“ sehen (Schaubild 91, rechts).

586. Die Phase der Jahre 2002 bis 2007, die durch eine besonders ausgeprägte **Umverteilung** zulasten der Arbeitnehmer gekennzeichnet war, ist auch unter allgemeinen verteilungspolitischen Aspekten von Interesse. Insgesamt ist es dabei zu einem Rückgang des Realeinkommens je Arbeitnehmer brutto wie netto um rund 3 % gekommen. Sie haben damit nicht nur einen geringeren Anteil an einem deutlich wachsenden Kuchen erhalten, ihr Kuchenstück ist auch absolut kleiner geworden (Ziffer 559). Der Verweis der Mehrheit, dass selbst dies nicht notwendigerweise eine Schlechterstellung der Arbeitnehmer bedeuten müsse, da sie auch über Kapitaleinkommen verfügen würden, ist bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtungsweise wenig stichhaltig. Nach Angaben des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) beträgt der Anteil der unteren 60 % der Haushalte am Nettovermögen weniger als 3 % (Frick und Grabka, 2009).

587. Alles in allem dürften die Effekte der Arbeitsmarktreformen für die Erfolge der deutschen Wirtschaft deutlich überschätzt werden. So zeichnet sich Deutschland beim Indikator „**Employment protection regulation**“ der OECD im internationalen Vergleich durchaus nicht durch besonders flexible Regelungen aus (Schaubild 92, Seite 344). Die Tatsache, dass die Beschäftigungssituation in Deutschland gleichwohl sehr positiv ist, deckt sich mit dem Befund zahlreicher empirischer Studien, die keinen klaren Zusammenhang zwischen der Beschäftigung und Indikatoren für die Arbeitsmarktflexibilität erkennen können (ILO, 2012).

588. Deshalb ist nur schwer nachzuvollziehen, wieso die Mehrheit auch in diesem Gutachten wie schon seit Jahren unentwegt für Änderungen beim gesetzlichen Kündigungsschutz (Ziffer 542) und für weitere „Reformnotwendigkeiten im Tarifvertragsrecht“ wirbt (Ziffer 545). Zur Ablehnung eines gesetzlichen Mindestlohns durch die Mehrheit (Ziffer 544) sei auf das Minderheitsvotum im Jahresgutachten 2011/12 verwiesen (JG 2011 Ziffer 508).

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Regulierungsgrad des Arbeitsmarkts ausgewählter Länder im Jahr 2008¹⁾

1) Gemessen am Index „Strictness of employment protection - overall“ auf einer Skala von 0 (wenig reguliert) bis 6 (hoch reguliert). Dieser setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen: Kündigungsschutz bei unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen, Voraussetzungen für Massenentlassungen und Regulierung von Zeitarbeit.

Literatur zum Minderheitsvotum

Frick, J.R. und M.M. Grabka (2009), Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, *Wochenbericht des DIW Berlin* 4/2009, 54-67.

ILO (2012), *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*, International Institute for Labour Studies, Genf.