

# SIEBTES KAPITEL

## Arbeitsmarkt: Nach erfolgreichem Krisenmanagement vor institutionellen Veränderungen

- I.** Trotz Krise überraschend positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt
  - 1. Konjunkturelle Aufhellung belebt den Arbeitsmarkt
  - 2. Bewegungsvorgänge und Problemgruppen
- II.** Reform des Arbeitslosengelds II: Begrenzte Spielräume
  - 1. Arbeitsanreize beim Arbeitslosengeld II: Wo liegen die Probleme?
  - 2. Simulation verschiedener Reformoptionen
  - 3. Bewertung des Vorhabens der Bundesregierung
- III.** Migration von Arbeitskräften nach der EU-Osterweiterung: Bedrohung oder Chance?
- IV.** Das Ende der Tarifeinheit: Kein gesetzgeberischer Aktionismus

Literatur

### Das Wichtigste in Kürze

Der Arbeitsmarkt hat sich im Jahr 2010 unerwartet **positiv entwickelt**. Die jahresdurchschnittliche Anzahl der Arbeitslosen belief sich auf 3,2 Millionen Personen, die Beschäftigung stieg auf fast 40,5 Millionen Erwerbstätige an. Die Kurzarbeit ging massiv zurück. Im Jahr 2011 wird sich die Lage voraussichtlich weiter entspannen.

Der **robuste Verlauf auf dem Arbeitsmarkt** hat zwei Gründe:

- In den Unternehmen fand eine in diesem Umfang nicht vorhergesehene **Hortung von Arbeitskräften** statt, indem die Anpassung hauptsächlich über eine Reduktion der Arbeitszeit vorstatten ging. Dies war mit rückläufigen Veränderungsraten der Arbeitsproduktivität verbunden.
- Die Tarifvertragsparteien haben nicht nur vor der Krise einen insgesamt gesehen **moderaten Kurs der Tariflohnpolitik** verfolgt, sondern zudem während der Krise ihr Hauptaugenmerk auf die Arbeitsplatzsicherheit gelegt.

Drei **institutionelle Veränderungen** kennzeichneten das Arbeitsmarktgeschehen:

- Im Mittelpunkt standen Reformen des Regelwerks des Arbeitslosengelds II und hier insbesondere die Höhe der Regelleistungen sowie die Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelungen. Die Bundesregierung plant eine geringfügige Verbesserung der Hinzuverdienstregelungen und eine leichte Anhebung des Regelsatzes. Berechnungen zeigen allerdings, dass eine budgetneutrale Veränderung der Hinzuverdienstregelungen die Arbeitsanreize nur in geringem Ausmaß erhöht. Hingegen würden quantitativ bedeutsame Effekte von einer Senkung des Regelsatzes ausgehen, wobei jedoch das verfassungsmäßige Gebot der Sicherung eines Existenzminimums gewährleistet sein muss, indem sichergestellt ist, dass stets die ungekürzten Regelleistungen bei entsprechenden Arbeitsleistungen gelten.
- Die vollständige Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern zum 1. Mai 2011 hat vielfach Anlass zu Befürchtungen einer Verdrängung heimischer Arbeitskräfte gegeben und zur Forderung nach gesetzlichen Mindestlöhnen geführt. Nach bisherigen Erfahrungen und vorsichtigen Schätzungen werden sich die Auswirkungen indes vermutlich in Grenzen halten. Ein wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf besteht nicht.
- Das Bundesarbeitsgericht hat das bislang von ihm vertretene Prinzip der Tarifeinheit aufgegeben. Bevor der Gesetzgeber eingreift, sollte die weitere Entwicklung der Tarifpluralität sorgfältig beobachtet werden, zumal grundgesetzliche Hürden für eine Tarifeinheit bestehen.

## Arbeitsmarkt: Nach erfolgreichem Krisenmanagement vor institutionellen Veränderungen

**443.** Die **erfreuliche Entwicklung des Arbeitsmarkts** in den Jahren **2009 und 2010** stellte für die meisten Konjunkturanalysten eine beträchtliche Überraschung dar und wird im Ausland mit Anerkennung zur Kenntnis genommen. In der Tat: Entgegen den Befürchtungen, die Anzahl der registriert Arbeitslosen könnte im Jahr 2010 in Deutschland wieder knapp 5 Millionen Personen erreichen (OECD, 2009), ist sie im Oktober 2010 auf 2,945 Millionen Personen gesunken und damit auf den geringsten Wert seit 18 Jahren. Zu diesem günstigen Ergebnis hat allerdings ein statistischer Effekt beigetragen, denn seit dem Jahr 2009 werden Arbeitslose, die in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durch externe Dritte betreut werden, nicht mehr als registriert Arbeitslose erfasst.

Statt eines erwarteten Rückgangs der Beschäftigung unter das Niveau vor Beginn der Krise, hat sich die Anzahl der Erwerbstätigen über die Krise hinweg kaum verringert. Seit Februar 2010 kam es saisonbereinigt zu einer kontinuierlichen Zunahme der Erwerbstätigkeit. Im Gegensatz dazu steht die weitaus ungünstigere Arbeitsmarktentwicklung in manch anderen europäischen Volkswirtschaften und den Vereinigten Staaten, sodass hin und wieder vom „**deutschen Arbeitsmarktwunder**“ gesprochen wird.

**444.** Von einem Wunder kann allerdings keine Rede sein. Vielmehr beruht der robuste Verlauf der Erwerbstätigkeit im Wesentlichen auf einer in diesem Umfang unerwarteten **Hortung von Arbeitskräften**. Diese fand in Form einer massiven Reduktion der Arbeitszeit und einer stärkeren Inanspruchnahme der Kurzarbeit statt, begünstigt durch die staatlicherseits großzügig unterstützte Ausweitung der betreffenden Regelungen. Damit ging im Jahr 2009 eine stark rückläufige Entwicklung der Arbeitsproduktivität einher (- 2,2 vH), während sich diese im Jahr 2010 wieder erholte (1,4 vH).

**445.** Des Weiteren ist der **Beitrag der Tariflohnpolitik positiv** hervorzuheben. Die Tarifvertragsparteien haben nicht nur vor der Krise einen insgesamt gesehen moderaten Kurs der Tariflohnpolitik verfolgt, sondern während der Krise ihr Augenmerk hauptsächlich auf die **Arbeitsplatzsicherheit** gelegt – mit sichtbarem Erfolg. Wenngleich das Begehren der Arbeitnehmer, nun ebenso an der konjunkturellen Erholung und dem Anstieg der Gewinne zu partizipieren, verständlich ist, sollte die Tariflohnpolitik das Erreichte nicht durch überzogene Lohnsteigerungen gefährden und den branchenmäßigen Verteilungsspielraum nicht voll ausschöpfen. Nichts spricht jedoch gegen freiwillige, außertarifliche Zulagen auf der individuellen Unternehmensebene – etwa in Form von Einmalzahlungen, sofern dies die Ertragslage des jeweiligen Unternehmens rechtfertigt.

**446.** Vor dem Hintergrund dieses wirksamen Krisenmanagements werfen **drei institutionelle Veränderungen der Arbeitsmarktordnung** ihre Schatten voraus. Zu diesen zählen die Anpassung der Regelleistungen des Arbeitslosengelds II, die Aufhebung des Prinzips der Tarifeinheit sowie das Inkrafttreten der Freizügigkeit der Arbeitskräfte aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern der Europäischen Union.

Im Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 hatten die Regierungsparteien eine **Verbesserung der Hinzuverdienstregelungen** beim Arbeitslosengeld II vereinbart, um die Arbeitsanreize zu erhöhen. Dieses Vorhaben wurde im Jahr 2010 in Angriff genommen. Des Weiteren hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 zur Verfassungsmäßigkeit der **Regelleistungen** nach Sozialgesetzbuch II (SGB II) unter anderem die Berechnungsschritte zum Teil als undurchsichtig beanstandet und eine Härtefallregelung für einen „laufenden, nicht nur einmaligen Bedarf“ gefordert. Diese Rechtsprechung löste nicht zuletzt im politischen Raum einen Überbietungswettbewerb im Hinblick auf eine Erhöhung der Regelsätze aus, beispielsweise für den Eckregelsatz eines Alleinstehenden von bislang 359 Euro auf mindestens 400 Euro.

Zum 1. Mai 2011 laufen die Beschränkungen der Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der Europäischen Union für acht Beitrittsländer aus Mittel- und Osteuropa (MOEL-8) aus. Die **Herstellung der Freizügigkeit** hat hierzulande Besorgnisse geweckt, heimische Arbeitskräfte würden durch solche aus den MOEL-8-Staaten verdrängt, verbunden mit einem erheblichen Lohndruck („Lohndumping“), insbesondere im Bereich gering qualifizierter Arbeit.

Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat im Juli 2010 endgültig entschieden, das Prinzip der **Tarifeinheit**, also dass im selben Unternehmen nur ein Tarifvertrag gilt, nicht weiter anzuwenden. Das Urteil des BAG hat eine kontroverse Diskussion ausgelöst, teilweise wurde gesetzgeberischer Handlungsbedarf angemahnt.

### I. Trotz Krise überraschend positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt

**447.** Der deutsche Arbeitsmarkt hat sich in den Jahren 2009 und 2010 sehr erfreulich entwickelt. Die von den meisten Konjunkturanalysten im Herbst 2009 prognostizierten Entlassungswellen blieben aus. Im internationalen und zyklischen Vergleich zeigte sich ein äußerst geringer Abbau der Beschäftigung. Mit der überraschend schnellen und deutlichen wirtschaftlichen Erholung stieg die Anzahl der Erwerbstätigen im Jahr 2010 auf fast 40,5 Millionen Personen an. Sie lag damit über dem Niveau des Jahres 2008. Die Anzahl der Arbeitslosen ging im Jahresdurchschnitt 2010 um 178 000 Personen zurück und erreichte mit 3,2 Millionen Personen den niedrigsten Stand seit 1992. Im Oktober 2010 reduzierte sich die Anzahl der registriert Arbeitslosen auf 2,945 Millionen Personen und damit auf den geringsten Monatswert seit 18 Jahren. Zu diesem günstigen Ergebnis hat allerdings ein statistischer Effekt beigetragen, denn seit dem Jahr 2009 werden Arbeitslose, die in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durch externe Dritte betreut werden, nicht mehr als registriert Arbeitslose gezählt. Im Jahr 2011 wird sich der Beschäftigungsaufbau und der Rückgang der Arbeitslosigkeit höchstwahrscheinlich fortsetzen (Ziffern 448 ff.).

Die Belegung auf dem Arbeitsmarkt nahm im Jahr 2010 – nach einer leichten Abschwächung im Jahr 2009 – wieder zu. Besonders die Vielzahl der (Langzeit-)Arbeitslosen, die im ersten Halbjahr 2010 wieder eine Beschäftigung gefunden haben, stimmt positiv. Die Dynamisierung des Arbeitsmarkts in Folge der Reformen am Arbeitsmarkt scheint damit durch die Krise nur kurz unterbrochen worden zu sein und dürfte noch nicht abgeschlossen sein (Ziffern 464 ff.).

## 1. Konjunkturelle Aufhellung belebt den Arbeitsmarkt

**448.** Der Arbeitsmarkt in Deutschland hat sich sowohl international gesehen wie auch im Vergleich zu vorangegangenen Abschwungphasen wesentlich robuster entwickelt als noch im letzten Jahr erwartet wurde. Deutschland ist unter den Industrienationen das einzige Land, in dem die Arbeitslosenquote zur Jahresmitte 2010 geringer war als vor Ausbruch der Krise (Schaubild 6). Der Arbeitsmarkt hatte sich zuvor schon in der konjunkturellen Abschwungphase vom ersten Quartal 2008 bis zum zweiten Quartal 2009 im Vergleich zu früheren gravierenden Abschwungphasen als ungewöhnlich stabil erwiesen (JG 2009 Ziffern 408 f.).

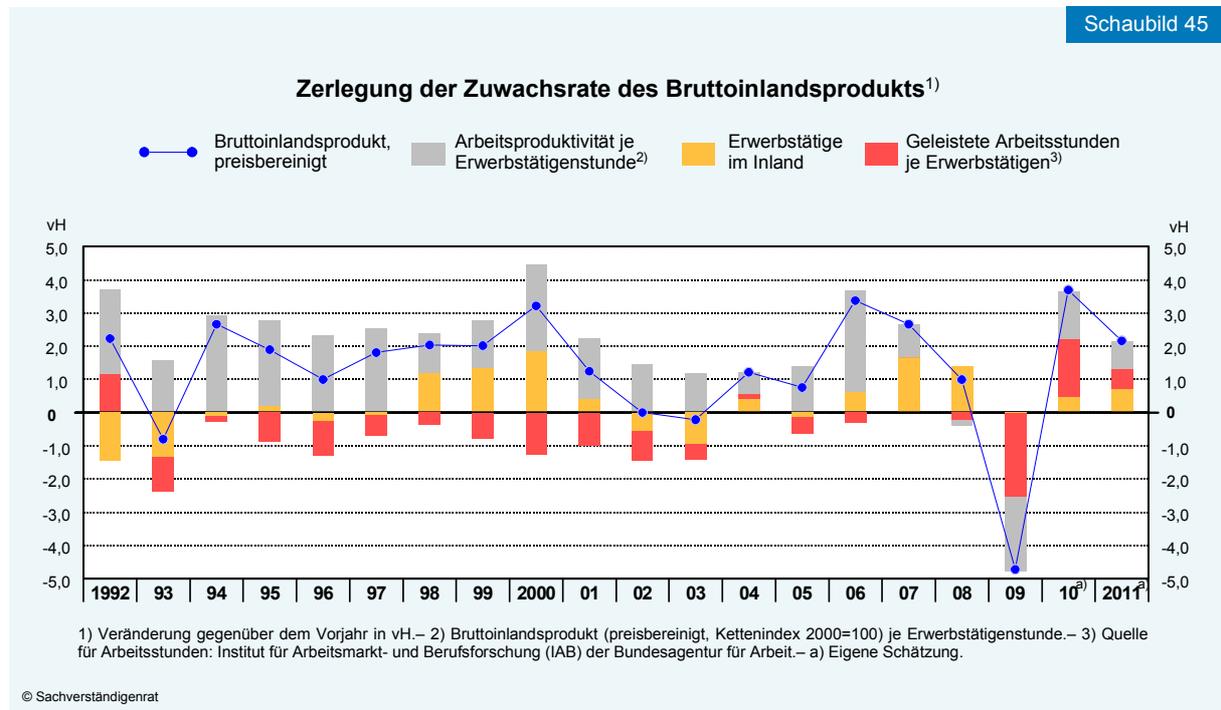
### Arbeitsmarkt über die Krise hinweg robust

**449.** Diese außergewöhnliche Entwicklung kann anhand einer Schätzung des **Zusammenhangs zwischen Produktion und Beschäftigung** verdeutlicht werden. Wenn die in den Jahren vor der Krise – 1995 bis 2008 – beobachteten Korrelationen zwischen Produktion und Beschäftigung ebenfalls im Jahr 2009 und darüber hinaus gültig gewesen wären, hätte die Anzahl der Arbeitnehmer im privaten, nicht-landwirtschaftlichen Sektor im Jahresdurchschnitt 2009 um etwa 500 000 Personen gegenüber dem Vorjahr sinken müssen. Tatsächlich belief sich der Rückgang aber nur auf 30 000 Personen (Kasten 2, Seite 50).

**450.** Dass eine solche Entlassungswelle verhindert wurde, ist auf das **Zusammenwirken mehrerer Faktoren** zurückzuführen. In den Jahren vor der Krise konnten die besonders betroffenen Unternehmen des exportorientierten Produzierenden Gewerbes, insbesondere der Maschinenbau und die Automobilindustrie, ihre Wettbewerbsfähigkeit und damit ihr Eigenkapital und ihre Liquiditätsreserven deutlich erhöhen (JG 2009 Ziffern 80 f.). Zudem werden in diesen Unternehmen überproportional viele Facharbeiter beschäftigt, und die Sorge vor einem Fachkräftemangel war bereits vor der Krise ausgeprägt. Ebenso spielten die in den vergangenen Jahren erhöhte Flexibilität innerhalb der Unternehmen und eine auf Beschäftigungssicherung ausgerichtete Tariflohnpolitik eine entscheidende Rolle. Außerdem wurden in der Rezession freiwerdende Stellen nicht besetzt, die Anzahl der Leiharbeiter reduziert und befristete Arbeitsverhältnisse nicht verlängert. Entlassungen im Produzierenden Gewerbe und im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung wurden zum Teil durch einen Beschäftigungsaufbau in den anderen Dienstleistungsbereichen ausgeglichen. Um die verbleibenden Arbeitskräfte – trotz schwächerer Auftragslage – über die Krise hinweg halten zu können, nutzten die Unternehmen die Flexibilität der Arbeitszeitmodelle intensiv.

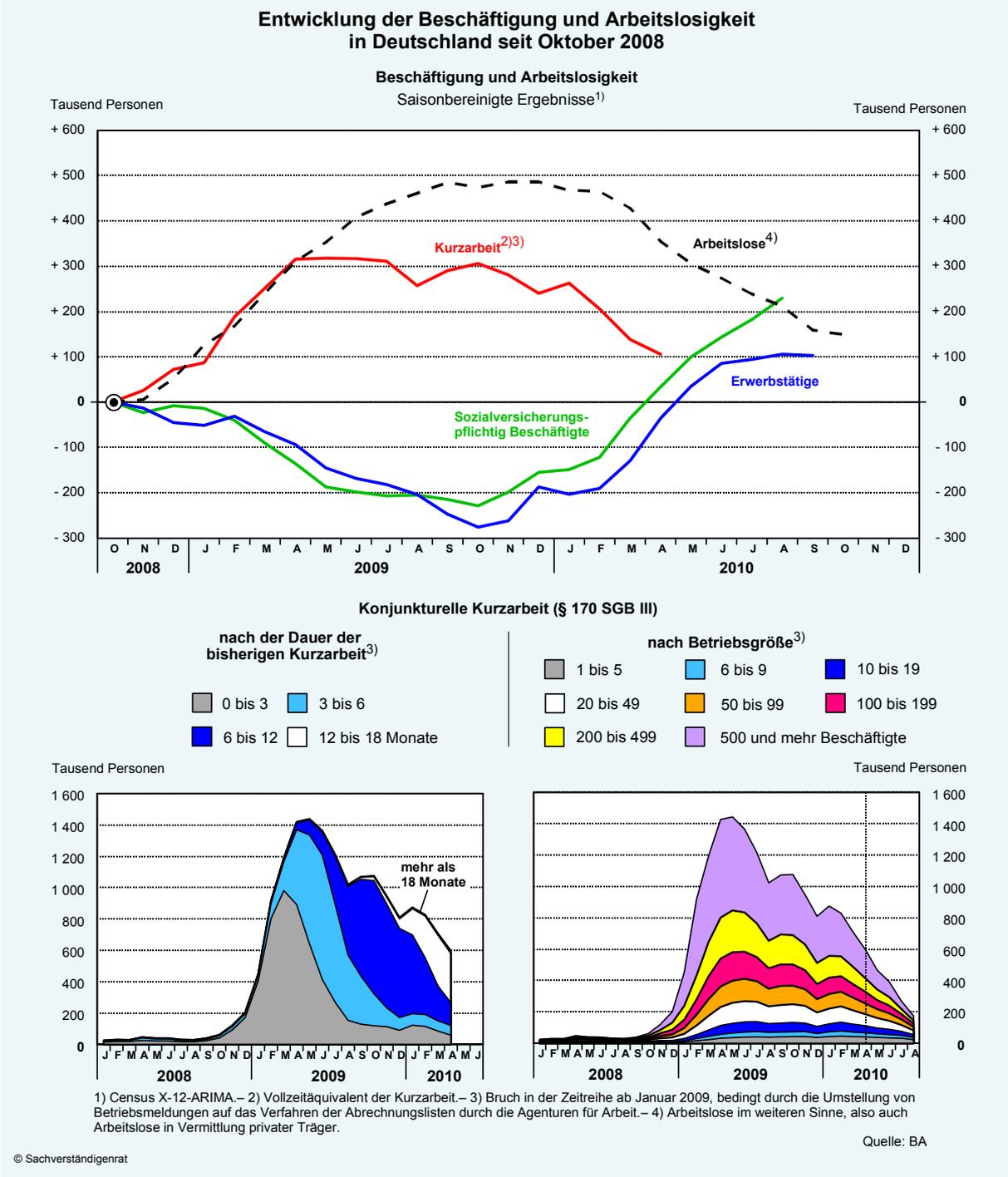
**451.** Das führte im Jahr 2009 – anders als in den früheren Rezessionsphasen – zu einer deutlichen **Reduktion der jährlich geleisteten Arbeitsstunden** je Arbeitnehmer, und zwar um 3,1 vH oder 41,3 Stunden bei fast unveränderter Anzahl von Arbeitstagen. Hinzu kommt ein in diesem Ausmaß bisher einmaliger **Rückgang der Stundenproduktivität**, da die Beschäftigten aufgrund der deutlichen Unterauslastung mitunter mit weniger produktiven Tätigkeiten beschäftigt waren (Schaubild 45). Zum Rückgang der Jahresarbeitszeit im Jahr 2009 hat nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, die temporäre Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit einschließlich der Zunahme der Teilzeitarbeit mit 43 vH, der Abbau von Überstunden und Guthaben auf den Arbeitszeitkonten mit 36 vH

und die Kurzarbeit mit 32 vH beigetragen; demgegenüber wirkten ein leichter Rückgang des Krankenstands und bereits im Jahr 2008 in Anspruch genommener Urlaub mit 11 vH sowie die Zunahme der Nebenerwerbstätigkeit mit 1 vH Arbeitszeit erhöhend.



**452.** Mit dem Einsetzen der wirtschaftlichen Erholung in der zweiten Jahreshälfte 2009 und dem daran anschließenden rasanten Aufholprozess (Ziffern 89 ff.) konnten die Unternehmen die während der Krise ergriffenen **Flexibilisierungsmaßnahmen langsam zurückfahren**. Die wieder bessere Kapazitätsauslastung der deutschen Unternehmen schlug sich ebenso in der Entwicklung der von jedem Arbeitnehmer durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden, der Stundenproduktivität und der Lohnstückkosten nieder: Im Vergleich zum Tiefpunkt der Krise haben die Beschäftigten mit dem Beginn der konjunkturellen Belebung in den Unternehmen wieder länger gearbeitet. Die Stundenproduktivität stieg an und die relativ zu den Lohnkosten stärker gestiegene Arbeitsproduktivität bewirkte ihrerseits einen Rückgang der Lohnstückkosten. Die Anzahl der **Kurzarbeiter** ist seit dem Höchststand im Mai 2009 bis April 2010 von 1,47 Millionen Personen auf 631 000 Personen zurückgegangen. In Vollzeitäquivalenten gemessen hat die Kurzarbeit seit dem Höchststand im April 2009 bis April 2010 um mehr als die Hälfte abgenommen und belief sich im April 2010 auf 193 000 Kurzarbeiter. Inwieweit mit dem Rückgang der Kurzarbeit Entlassungen verbunden waren oder die Kurzarbeiter wieder Vollzeit im Unternehmen beschäftigt wurden, lässt sich aufgrund fehlender Daten nicht belegen. Zu vermuten ist, dass ohne Kurzarbeit die Arbeitslosigkeit stärker angestiegen wäre. Mit der zunehmenden Dauer der Nutzung der Kurzarbeit ist allerdings der Anteil der Kurzarbeiter, die über sechs Monate in Kurzarbeit sind, deutlich angestiegen (Schaubild 46 Seite 262). Da sich Kurzarbeit in erster Linie zur kurzfristigen Überbrückung von temporären Nachfrageeinbrüchen eignet, sollte die Ausweitung der Regelungen zur Kurzarbeit wieder zurückgenommen werden.

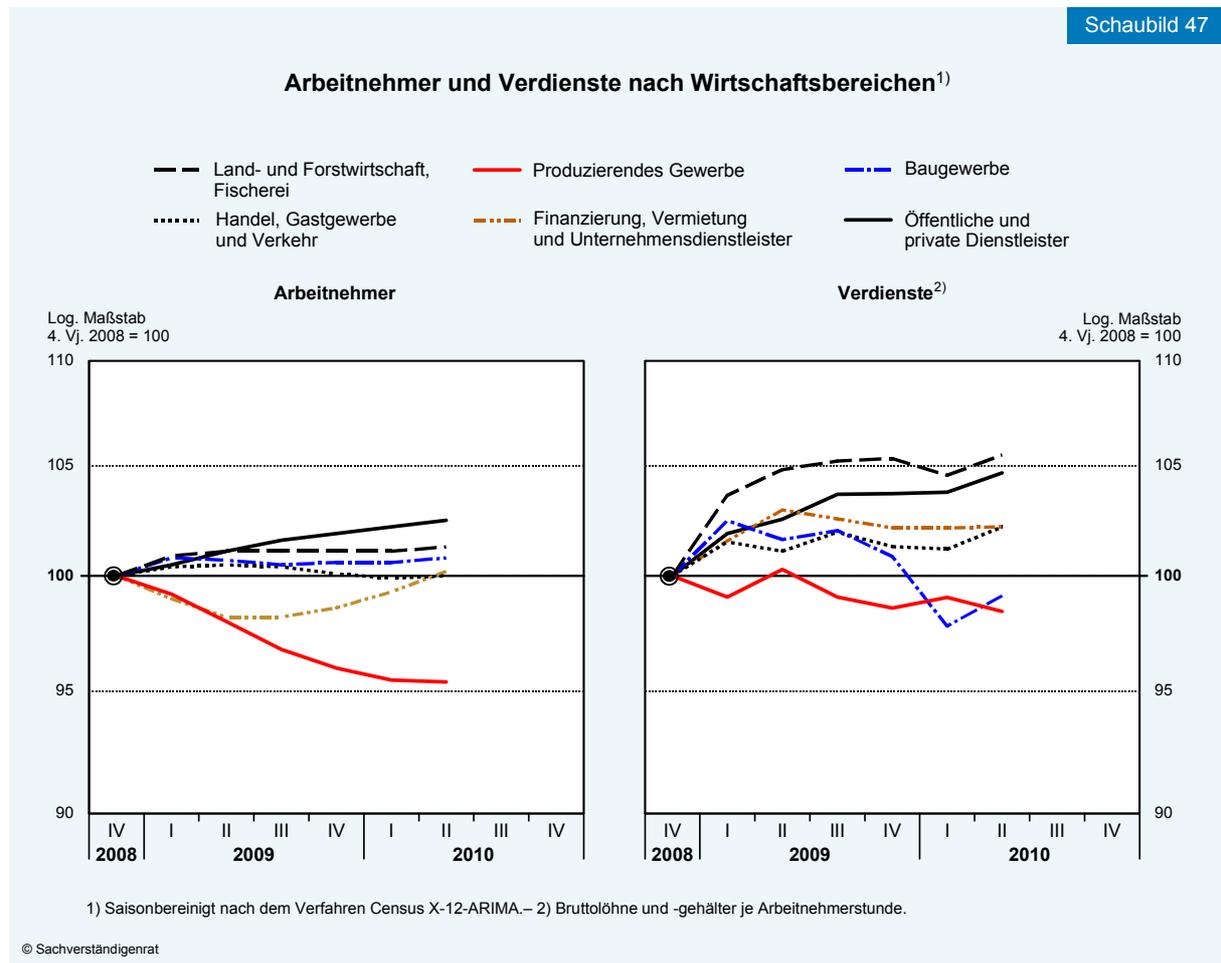
Schaubild 46



### Unterschiedliche Entwicklung in den Wirtschaftsbereichen

**453.** Die besonders von der Rezession betroffenen Unternehmen des **Produzierenden Gewerbes** haben den größten Teil ihrer Stammelegschaft gehalten und im Zeitraum vom vierten Quartal 2008 bis zum zweiten Quartal 2010 nur 4,6 vH ihrer Arbeitnehmer entlassen (Schaubild 47). Allerdings hat dies zu einer deutlichen Verringerung der geleisteten Arbeitsstunden je Arbeitnehmer und zu einem Rückgang der Stundenproduktivität geführt. Stabilisierend im Hinblick auf die Beschäftigung wirkte zusätzlich die rückläufige Entwicklung der

Effektivverdienste je Arbeitnehmerstunde. Durch die Reduktion der Arbeitszeit sind die Effektivverdienste je Arbeitnehmer stärker als die je Stunde gefallen.



**454.** Ausgelöst durch die Krise im Produzierenden Gewerbe, in dem die Zeitarbeit eine dominierende Rolle einnimmt, kam es auch im **Wirtschaftsbereich der Arbeitnehmerüberlassung** zu einem Personalabbau, der vor allem auf eine vorübergehende Reduzierung des Personalbestands bei den Zeitarbeitsunternehmen zurückzuführen ist. Mit dem Anziehen der Konjunktur in der zweiten Jahreshälfte 2009 wurden nach und nach Zeitarbeitskräfte eingestellt, sodass die Anzahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Zeitarbeiter nunmehr wieder das Vorkrisenniveau erreicht hat. Allein im Zeitraum von Januar bis Juni 2010 hatte die Ausweitung der Zeitarbeit erheblich zum Anstieg der gesamten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beigetragen.

Die **übrigen Wirtschaftsbereiche** waren deutlich weniger von der Krise betroffen. In den Bereichen Gastgewerbe, Erziehung und Unterricht sowie Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen wurde über die Krise hinweg sogar Beschäftigung aufgebaut. Ebenso sind die Effektivverdienste je Arbeitnehmerstunde in diesen Wirtschaftsbereichen über die Krise hinweg gestiegen.

**455.** Da die einzelnen Wirtschaftsbereiche von der Krise in unterschiedlichem Maße betroffen waren, hat sich die **Struktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** nachhaltig verändert. Diese Anpassungen zeigen sich in regionaler Hinsicht sowie bei Geschlecht und bei Voll- und Teilzeitbeschäftigung. Die besonders von der Krise betroffenen Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sind vornehmlich in Westdeutschland beheimatet und sie beschäftigen überwiegend Männer in Vollzeitarbeit. Folglich ging im Juni 2009 im Vergleich zum Vorjahresmonat die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Westdeutschland zurück (– 0,3 vH), während sie sich in Ostdeutschland kaum verändert hatte. Ferner verloren in diesem Zeitraum 1,6 vH der Männer ihren Arbeitsplatz, wohingegen die Beschäftigung von Frauen um 1,3 vH zugenommen hatte. Die Anzahl der Vollzeitbeschäftigten insgesamt reduzierte sich im gleichen Beobachtungszeitraum um 1,2 vH. Aber durch den Anstieg der Teilzeitbeschäftigung um rund 4 vH konnte der Rückgang der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt zum größten Teil abgefedert werden, sodass im Juni 2009 deutschlandweit die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Vergleich zum Vorjahr nur um 0,3 vH abgenommen hatte.

Mit der seit der zweiten Jahreshälfte 2009 andauernden konjunkturellen Erholung erhöhte sich sowohl die Arbeitszeit als auch die Beschäftigung wieder. Im Juni 2010 hat – auf Basis von vorläufig hochgerechneten Zahlen der BA – die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Vergleich zum Juni 2009 in Westdeutschland um 1,2 vH und in Ostdeutschland um 1,5 vH zugenommen. Damit lag die Beschäftigung in beiden Regionen über dem Vorkrisenniveau. Ebenso wie ein Jahr zuvor erhöhte sich auch zwischen Juni 2009 und Juni 2010 die Teilzeitbeschäftigung (3,5 vH) und die Frauenerwerbstätigkeit (1,5 vH). Anders als noch im Jahr zuvor stiegen im Juni 2010 im Vergleich zum Vorjahr die Vollzeitbeschäftigung um 0,7 vH sowie die Beschäftigung von Männern um 1,0 vH zwar wieder an, allerdings wurde bei beiden Beschäftigungsverhältnissen das Vorkrisenniveau noch nicht erreicht.

### **Rückgang bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen**

**456.** Trotz der insgesamt guten Beschäftigungsentwicklung im Jahr 2009 haben die am Erwerbsleben beteiligten Personen **Anpassungslasten** tragen müssen, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß (Tabelle 32). Die Anzahl der Beschäftigten in **Normalarbeitsverhältnissen** – unbefristete Vollzeitbeschäftigung ohne Zeitarbeit – hat sich im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr weiter erhöht. Dagegen wurden **atypische Beschäftigungsverhältnisse** abgebaut, und das vor allem bei befristet Beschäftigten und Zeitarbeitnehmern, die allerdings in Aufschwungphasen vergleichsweise schnell wieder eingestellt werden. Branchen mit hohem Anteil männlicher Beschäftigter, wie beispielsweise das Produzierende Gewerbe, wurden von der Krise besonders stark getroffen. Eine Differenzierung nach Alter und beruflichem Ausbildungsabschluss zeigt, dass vor allem Personen in der Altersgruppe der 15- bis unter 25-Jährigen sowie der 35- bis unter 45-Jährigen und solche mit einem mittleren und niedrigen Bildungsniveau die Auswirkungen der Krise zu spüren bekamen.

**457.** Zusammenfassend kann die robuste Reaktion des Arbeitsmarkts über die Krise hinweg auf die **gemeinsamen Anstrengungen aller beteiligten Akteure** zurückgeführt werden. Die Arbeitnehmer haben durch die deutliche Reduktion der Arbeitszeit Einkommenseinbußen in

Kauf genommen, die Unternehmen einen Teil der Kosten der Beschäftigungssicherung getragen, und die Bundesregierung hat mit den Konjunkturpaketen den Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage abgebremst sowie durch die Ausweitung der Regelungen der Kurzarbeit ebenfalls wesentlich geholfen, den Arbeitsmarkt zu stabilisieren. Die Tariflohnpolitik hat mit ihrer Ausrichtung auf Beschäftigungssicherung erfolgreich zu dieser Entwicklung beigetragen. Zugleich halfen die **arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen**, insbesondere Aktivie-

Tabelle 32

**Arbeitnehmer in Normalarbeitsverhältnissen und in atypischer Beschäftigung  
in den Jahren 2008 und 2009<sup>1)</sup>**

Gegenstand der Nachweisung		2008	2009	Ver- änderung 2009/2008 (vH / Pro- zentpunkte <sup>8)</sup> )
<b>Arbeitnehmer</b> .....	1 000	30 650	30 582	- 0,2
<b>Normalarbeitsverhältnisse</b> .....	1 000	22 929	22 990	0,3
<b>davon:</b>				
<b>Altersgruppen</b>				
15 bis unter 25 Jahren .....	vH <sup>7)</sup>	5,3	5,1	- 0,2
25 bis unter 35 Jahren .....	vH <sup>7)</sup>	19,9	20,1	0,2
35 bis unter 45 Jahren .....	vH <sup>7)</sup>	30,8	29,3	- 1,5
45 bis unter 55 Jahren .....	vH <sup>7)</sup>	29,4	30,0	0,6
55 bis unter 65 Jahren .....	vH <sup>7)</sup>	14,7	15,5	0,8
<b>Höchster beruflicher Ausbildungsabschluss<sup>2)</sup></b>				
Ohne anerkannte Berufsausbildung <sup>3)</sup> .....	vH <sup>7)</sup>	10,7	10,4	- 0,3
Lehrausbildung; Abschluss an einer Berufsfachschule <sup>4)</sup> .....	vH <sup>7)</sup>	60,5	59,7	- 0,8
Tertiärer Abschluss <sup>5)</sup> .....	vH <sup>7)</sup>	28,1	29,2	1,1
<b>Geschlecht</b>				
Männer .....	vH <sup>7)</sup>	60,7	60,0	- 0,7
Frauen .....	vH <sup>7)</sup>	39,3	40,0	0,7
<b>Atypische Beschäftigung</b> .....	1 000	7 721	7 592	- 1,7
<b>davon:</b>				
<b>Altersgruppen</b>				
15 bis unter 25 Jahren .....	vH <sup>7)</sup>	9,7	8,9	- 0,8
25 bis unter 35 Jahren .....	vH <sup>7)</sup>	21,1	21,4	0,3
35 bis unter 45 Jahren .....	vH <sup>7)</sup>	30,2	29,4	- 0,8
45 bis unter 55 Jahren .....	vH <sup>7)</sup>	25,6	26,3	0,7
55 bis unter 65 Jahren .....	vH <sup>7)</sup>	13,4	14,1	0,7
<b>Höchster beruflicher Ausbildungsabschluss<sup>2)</sup></b>				
Ohne anerkannte Berufsausbildung <sup>3)</sup> .....	vH <sup>7)</sup>	21,0	21,3	0,3
Lehrausbildung; Abschluss an einer Berufsfachschule <sup>4)</sup> .....	vH <sup>7)</sup>	60,0	58,8	- 1,2
Tertiärer Abschluss <sup>5)</sup> .....	vH <sup>7)</sup>	18,2	19,2	1,0
<b>Geschlecht</b>				
Männer .....	vH <sup>7)</sup>	29,3	28,2	- 1,1
Frauen .....	vH <sup>7)</sup>	70,7	71,8	1,1
Nachrichtlich: <sup>6)</sup>				
<b>Befristet Beschäftigte</b> .....	1 000	2 731	2 640	- 3,3
<b>Teilzeitbeschäftigte</b> .....	1 000	4 903	4 901	- 0,0
<b>Geringfügig Beschäftigte</b> .....	1 000	2 578	2 574	- 0,2
<b>Zeitarbeitnehmer</b> .....	1 000	612	560	- 8,5

- 1) Quelle: Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes.– 2) Ohne Beschäftigte, die keine Angaben gemacht haben.– 3) Kein beruflicher Ausbildungsabschluss; Anlernausbildung oder berufliches Praktikum; Berufsvorbereitungsjahr.– 4) Lehrausbildung; berufsqualifizierender Abschluss an einer Berufsfachschule; Vorbereitungsdienst für den mittleren Dienst in der öffentlichen Verwaltung.– 5) Meister-/Technikerausbildung oder gleichwertiger Fachschulabschluss; Abschluss an einer Fachschule der DDR; Abschluss an einer (Verwaltungs-)Fachhochschule; Abschluss an einer Universität; Promotion.– 6) Mehrfachzählungen möglich.– 7) Anteile in vH.– 8) Für Anteile in Prozentpunkten.

rungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, die konjunkturelle Arbeitslosigkeit abzufedern. Ohne diesen Einsatz entlastender Arbeitsmarktpolitik wäre nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 2009 zusätzlich um 190 000 Personen, beziehungsweise 245 000 Personen ohne Berücksichtigung der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, angestiegen. Hinzu kommt die entlastende Wirkung durch Kurzarbeit um 326 000 Personen.

### **Positive konjunkturelle Impulse beleben den Arbeitsmarkt im Jahr 2010**

**458.** Im Jahr 2010 wird von der **Arbeitsangebotsseite** her gesehen das **Erwerbspersonenpotenzial**, das sich als Summe aus Erwerbspersonen und Stiller Reserve ergibt, nach Berechnungen des IAB um gut 90 000 Personen zurückgehen (Fuchs et al., 2010). Dies ist darauf zurückzuführen, dass der schon seit mehreren Jahren anhaltende demografiebedingte Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials nicht mehr durch eine zunehmende Erwerbsneigung und einen positiven Wanderungs- und Pendlersaldo ausgeglichen wird.

**459.** Von der **Arbeitskräftenachfrage** her gesehen – ohne Berücksichtigung der offenen Stellen – waren im Jahresdurchschnitt 2010 wieder mehr Personen erwerbstätig als im Jahr zuvor: Die Anzahl der Erwerbstätigen stieg in diesem Jahr im Vergleich zum Vorjahr um 196 000 Personen auf 40,5 Millionen Personen an und lag damit – trotz des ungewöhnlich starken und bisher noch nicht vollständig aufgehobenen Rückgangs der Produktion – um 191 000 Personen über dem Niveau des Jahres 2008.

Für die starke Nachfrage nach Arbeitskräften im Jahr 2010 können zwei Gründe ausschlaggebend gewesen sein: Zum einen konnten zwar die exportorientierten Unternehmen, insbesondere des Verarbeitenden Gewerbes, zunächst den einsetzenden weltwirtschaftlichen Nachfragebedarf über den während der Krise hinweg gehaltenen Personalbestand und unter Rückführung der Flexibilisierungsmaßnahmen bei der Arbeitszeit erfüllen. Allerdings reichte dieser Personalbestand nicht aus, um den im Jahr 2010 weiter gestiegenen Aufträgen vor allem aus dem Ausland nachzukommen. Daher erhöhte sich im laufenden Jahr der Bedarf an Zeitarbeitnehmern und an weiteren Fachkräften, sodass sich im Jahr 2010 im Vergleich zum Vorjahr der Rückgang der Erwerbstätigkeit im Bereich des Produzierenden Gewerbes zunehmend abgeflacht hatte und im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung die Beschäftigung so stark zunahm, dass hier bereits im Herbst 2010 das Vorkrisenniveau wieder erreicht wurde.

Zum anderen kam es im Jahr 2010 aber auch in anderen Wirtschaftsbereichen zu einer Ausweitung der Beschäftigung im Vorjahresvergleich: Im Baugewerbe dürfte aufgrund der Wirkung der staatlichen Konjunkturprogramme die Beschäftigung weiter zugenommen haben, und in denjenigen Dienstleistungsbereichen, wie zum Beispiel im Gesundheitswesen, die nicht von der Krise betroffen waren, expandierte die Beschäftigung. Die Zunahme der Erwerbstätigkeit im Jahr 2010 resultierte aus einem Anstieg der Anzahl der Selbstständigen um 19 000 Personen und der Arbeitnehmer um 177 000 Personen. Während die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 310 000 Personen zugenommen hat, sank die Anzahl der marginal Beschäftigten um 59 000 Personen (Tabelle 33, Seite 268).

Zu den „**marginal Beschäftigten**“ zählen in der Erwerbstätigenrechnung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen Personen, die als Arbeiter oder Angestellte keine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, jedoch nach dem Labour-Force-Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) als Erwerbstätige gelten, wenn sie in einem einwöchigen Berichtszeitraum wenigstens eine Stunde gegen Entgelt gearbeitet haben. Dazu zählen in Deutschland insbesondere Personen, die ausschließlich eine geringfügige Beschäftigung ausüben und Beschäftigte in Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante (sogenannte „Ein-Euro-Jobs“).

**460.** Die Anzahl der registriert Arbeitslosen einschließlich der Stillen Reserve als **Saldo von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage** verringerte sich im Jahresdurchschnitt 2010: Im Vergleich zum Vorjahr nahm die Anzahl der Arbeitslosen um 178 000 Personen ab und fiel damit auf den niedrigsten Stand seit 1992. Während sich in einer regionalen Betrachtung im Jahr 2009 die Anzahl der registriert Arbeitslosen in Westdeutschland erhöhte und diese in Ostdeutschland abnahm, betraf der Rückgang im Jahr 2010 zu gleichen Teilen beide Regionen. Insgesamt ergab sich ein deutlicher Abbau der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit um rund 458 000 Personen, nachdem beide zusammen im Jahr 2009 um 451 000 Personen zugenommen hatten. Die vom IAB berechnete Stille Reserve ist konzeptionsgemäß umfassender als die verdeckte Arbeitslosigkeit (JG 2005 Ziffer 190). Das IAB unterscheidet, ob Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Stillen Reserve gerechnet werden, also zwischen der „Stillen Reserve in Maßnahmen“ und der „Stillen Reserve im engeren Sinne“. Nach Berechnungen des IAB beträgt die gesamte Stille Reserve im Jahr 2010 rund 943 000 Personen und liegt damit um 60 000 Personen unter dem Ergebnis des Jahres zuvor. Auf die „Stille Reserve in Maßnahmen“ entfallen rund 649 000 Personen, auf die „Stille Reserve im engeren Sinne“ etwa 294 000 Personen (Fuchs et al., 2010).

**461.** Die **Arbeitszeit** der Erwerbstätigen hat sich im Jahr 2010 im Zuge der konjunkturellen Belebung und aufgrund von kalenderbedingt mehr zur Verfügung stehenden Arbeitstagen wieder erhöht, und zwar um 1,8 vH im Vergleich zum Vorjahr. Dabei wurde die in der Krise reduzierte Arbeitszeit allmählich wieder ausgeweitet. Nach den einzelnen Arbeitszeitkomponenten betrachtet resultierte die Zunahme der geleisteten Arbeitsstunden je Arbeitnehmer im Jahr 2010 nach Berechnungen des IAB anteilmäßig aus dem Abbau von Kurzarbeit mit über 26 vH, der Rücknahme temporärer Verkürzungen der tariflichen Wochenarbeitszeit mit 25 vH, dem Aufbau von Überstunden sowie aus Guthaben auf Arbeitszeitkonten mit 56 vH. Hinzu kam ein Kalendereffekt mit über 14 vH sowie eine Zunahme der Nebenerwerbstätigkeit mit rund 4 vH. Arbeitszeit vermindernd hingegen wirkten sich im laufenden Jahr der gestiegene Krankenstand mit etwa 13 vH und die anhaltend höhere Teilzeitbeschäftigung mit etwa 12 vH sowie – nur geringfügig – der noch nicht in Anspruch genommene Urlaub mit 1 vH aus.

Das gesamtwirtschaftliche **Arbeitsvolumen** erhöhte sich im Jahr 2010 im Vergleich zum Vorjahr um 2,3 vH und die Stundenproduktivität um 1,4 vH. Die Lohnstückkosten je Erwerbstätigenstunde nahmen im Jahr 2010 im Vergleich zum Vorjahr um 1,2 vH ab, bedingt durch den im konjunkturellen Aufschwung höheren Anstieg der Arbeitsproduktivität im Vergleich zu den Lohnkosten je Stunde.

Tabelle 33

Der Arbeitsmarkt in Deutschland<sup>1)</sup>

	2007	2008	2009	2010 <sup>2)</sup>	2007	2008	2009	2010 <sup>2)</sup>
	<b>Personen</b>							
	Tausend				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Tausend			
Erwerbspersonen <sup>3)4)</sup> .....	43 253	43 357	43 398	43 293	7	104	41	- 105
Erwerbslose <sup>5)</sup> .....	3 602	3 141	3 227	2 940	- 648	- 461	86	- 287
Pendlersaldo <sup>6)</sup> .....	73	60	100	114	- 6	- 13	40	14
Erwerbstätige <sup>7)</sup> .....	39 724	40 276	40 271	40 467	649	552	- 5	196
Selbstständige .....	4 436	4 433	4 409	4 428	45	- 3	- 24	19
Arbeitnehmer .....	35 288	35 843	35 862	36 039	604	555	19	177
darunter: marginal Beschäftigte .....	5 906	5 897	5 935	5 876	30	- 9	38	- 59
Erwerbspersonenpotenzial <sup>8)</sup> .....	44 451	44 353	44 297	44 205	- 64	- 98	- 56	- 92
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte <sup>9)</sup> .....	26 943	27 510	27 493	27 803	578	567	- 17	310
Geringfügig entlohnt Beschäftigte insgesamt <sup>9)</sup> .....	6 916	7 080	7 190	7 176	198	164	110	- 14
davon:								
ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigte ...	4 861	4 866	4 904	4 848	42	5	38	- 56
im Nebenjob geringfügig entlohnt Beschäftigte .....	2 055	2 214	2 286	2 328	156	159	72	42
Kurzfristig geringfügig Beschäftigte insgesamt <sup>9)</sup> .....	352	347	358	375	10	- 5	11	17
davon:								
ausschließlich kurzfristig geringfügig Beschäftigte	305	299	304	315	7	- 6	5	11
kurzfristig geringfügig Beschäftigte im Nebenjob	47	48	54	60	3	1	6	6
Registriert Arbeitslose <sup>9)10)</sup> .....	3 777	3 268	3 423	3 245	- 710	- 509	155	- 178
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin .....	2 486	2 145	2 320	2 231	- 521	- 341	175	- 89
in den neuen Bundesländern und Berlin .....	1 291	1 123	1 103	1 014	- 189	- 168	- 20	- 89
Verdeckt Arbeitslose <sup>11)</sup> .....	1 250	1 286	1 582	1 303	- 50	36	296	- 279
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin .....	835	870	1 141	916	- 10	35	271	- 225
in den neuen Bundesländern und Berlin .....	415	416	441	386	- 40	1	25	- 55
Kurzarbeiter <sup>9)12)</sup> .....	68	102	1 144	456	1	34	1 042	- 688
darunter:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin .....	52	80	988	379	- 2	28	908	- 609
in den neuen Bundesländern und Berlin .....	16	21	151	78	3	5	130	- 73
Gemeldete Arbeitsstellen <sup>9)</sup> .....	423	389	301	356	67	- 34	- 88	55
	<b>Quoten (vH)</b>							
Arbeitslosenquote <sup>9)13)</sup> .....	9,0	7,8	8,2	7,7	x	x	x	x
Quote der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit <sup>14)</sup> .....	11,4	10,3	11,3	10,3	x	x	x	x
ILO-Erwerbslosenquote <sup>15)</sup> .....	8,3	7,2	7,4	6,8	x	x	x	x

1) Jahresdurchschnitte.– 2) Eigene Schätzung.– 3) Personen im erwerbsfähigen Alter, die ihren Wohnort in Deutschland haben (Inländerkonzept).– 4) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 5) Nach ILO-Definition.– 6) Erwerbstätige Einpendler aus dem Ausland/Auspendler in das Ausland.– 7) Erwerbstätige mit einem Arbeitsplatz in Deutschland unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept).– 8) Quelle: IAB.– 9) Quelle: BA.– 10) Aufgrund der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum 1.1.2009 sind Ergebnisse nicht mit den Vorjahren vergleichbar.– 11) Erläuterungen siehe Anhang IV A.– 12) Ab 2009: Umstellung der Statistik von Betriebsmeldungen auf Abrechnungslisten.– 13) Registriert Arbeitslose in vH aller zivilen Erwerbspersonen.– 14) Registriert (=offen) und verdeckt Arbeitslose in vH der Erwerbstätigen (Inländerkonzept) abzüglich der Differenz zwischen den registriert Arbeitslosen und den Erwerbslosen (ILO-Definition) einschließlich offen und verdeckt Arbeitslosen abzüglich subventioniert Beschäftigte (Inländerkonzept).– 15) Erwerbslose in vH der Erwerbspersonen.

Während die Anzahl der von den Unternehmen **gemeldeten Arbeitsstellen** im Jahr 2009 krisenbedingt abgenommen hatte, kam es im Jahr 2010 durch die wirtschaftliche Belebung wieder zu deutlich mehr Stellenmeldungen. Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot im Jahr 2010 stieg vor allem aufgrund vermehrter Meldungen von Arbeitsstellen für Zeitarbeitnehmer um rund 55 000 auf 356 000 Stellen an. Insgesamt betrachtet lässt der Anstieg der gemeldeten Arbeitsstellen auf eine sich weiterhin belebende Arbeitsnachfrage und ein entsprechend günstiges Umfeld für den Übergang aus der Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis schließen.

### **Gute Arbeitsmarktentwicklung auch im Jahr 2011 zu erwarten**

**462.** Die Prognose für das Jahr 2011 ergibt demzufolge eine **weiter steigende Arbeitsnachfrage**. Ob sich das Arbeitsangebot weiter verringern wird, hängt unter anderem davon ab, wie viele Zuwanderer aus den MOEL-8-Staaten im Zuge der vollständigen Freizügigkeit ab Mai 2011 nach Deutschland kommen werden (Ziffer 493). Die Anzahl der Erwerbstätigen wird im Jahr 2011 auch aufgrund des statistischen Überhangs zu Beginn des Jahres wahrscheinlich um 295 000 Personen höher sein. Die Anzahl der Arbeitslosen dürfte sich begünstigt durch den statistischen Unterhangeffekt weiter um 277 000 Personen reduzieren (Ziffer 113). Die Arbeitszeit je Erwerbstätigen und die Arbeitsproduktivität könnten im Jahr 2011 etwa das Niveau des Jahres 2008 erreicht haben. Das Arbeitsangebot wird sich aufgrund der **demografischen Entwicklung** voraussichtlich um rund 7 Millionen Personen bis zum Jahr 2025 verringern. Ein Anstieg der Erwerbsquote und eine hohe Zuwanderung dürften diesen Rückgang nicht aufhalten können (Fuchs, 2009).

### **Tariflohnpolitik sollte beschäftigungsfreundlichen Kurs beibehalten**

**463.** Die Tarifrunde 2010 war durch moderate Lohnzuwächse gekennzeichnet. Bei einem beschäftigungsneutralen Verteilungsspielraum von rund 2,9 vH stiegen die Tarifverdienste auf Stundenbasis im Jahr 2010 um etwa 1,7 vH (Tabelle C 1, Seite 349). Darin enthalten sind neben im Jahr 2010 neu abgeschlossenen Tarifverträgen die Tariflohnerhöhungen, die sich aus dem Nachwirken vergangener Tarifabschlüsse ergeben, sowie Änderungen bei der Beamtenbesoldung. Der lohnpolitische Verteilungsspielraum wurde nicht voll ausgeschöpft, und somit gingen von den **Tariflohnabschlüssen beschäftigungsfreundliche Wirkungen** aus. Anders als im Jahr 2009, in dem sich die Effektivverdienste durch die Absenkung der geleisteten Arbeitsstunden deutlich stärker erhöhten als die Tariflöhne, stiegen die Effektivverdienste im Jahr 2010 in Folge der Ausdehnung der geleisteten Arbeitsstunden geringer als die Tariflöhne an (Tabelle 34, Seite 270). Aufgrund der guten konjunkturellen Aussichten für Deutschland werden von gewerkschaftlicher und politischer Seite kräftige Lohnerhöhungen gefordert. Von politischer Seite sollte hier allerdings Zurückhaltung geübt werden. Das Begehren der Arbeitnehmer, an der konjunkturellen Erholung und den steigenden Gewinnen partizipieren zu wollen, ist nachvollziehbar. Der Tariflohnpolitik kommt aber nach wie vor eine hohe Verantwortung zu, denn sie muss einen wesentlichen Beitrag zum Beschäftigungsaufbau leisten. Der **moderate Kurs der Tariflohnpolitik** sollte weiter verfolgt werden, um das Erreichte nicht zu gefährden. Nichts spricht jedoch gegen freiwillige, außertarifliche Zu-

lagen auf der individuellen Unternehmensebene – etwa in Form von Einmalzahlungen, sofern dies die Ertragslage des jeweiligen Unternehmens rechtfertigt.

Nach den Berechnungen des Sachverständigenrates ergab sich im Jahr 2010 gesamtwirtschaftlich ein **lohnpolitischer Verteilungsspielraum** von 2,9 vH. Dieser berechnet sich aus der Summe der Veränderungsrate der um Beschäftigungsschwankungen bereinigten Grenzproduktivität der Arbeit in Höhe von 2,1 vH und der Entwicklung des Deflators des Bruttoinlandsprodukts (0,8 vH). Da die nominalen Tariflöhne je Stunde um 1,7 vH gestiegen sind, wurde der Verteilungsspielraum im Jahr 2010 nicht ausgeschöpft.

Tabelle 34

### Verdienste, Produktivität und Arbeitskosten

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	2007	2008	2009	2010 <sup>1)</sup>
Tarifverdienste je Stunde <sup>2)3)</sup> .....	+ 1,2	+ 2,8	+ 2,3	+ 1,7
Effektivverdienste je Stunde <sup>4)</sup> .....	+ 1,4	+ 2,4	+ 3,0	+ 0,2
Stundenproduktivität <sup>5)</sup> .....	+ 1,0	- 0,2	- 2,2	+ 1,4
Erwerbstätigenproduktivität <sup>5)</sup> .....	+ 1,0	- 0,4	- 4,7	+ 3,2
Reale Arbeitskosten <sup>6)</sup> .....	- 0,9	+ 1,2	+ 1,4	- 0,5
Reale Nettoverdienste <sup>7)</sup> .....	- 1,0	- 1,1	+ 1,9	+ 1,3
Nachrichtlich:				
Deflator des Bruttoinlandsprodukts <sup>8)</sup> .....	+ 1,8	+ 1,0	+ 1,4	+ 0,8

1) Eigene Schätzung.– 2) Quelle: Deutsche Bundesbank.– 3) Tarifverdienste (einschließlich Nebenvereinbarungen, Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Vermögenswirksame Leistungen sowie Altersvorsorgeleistungen) je tariflich vereinbarter Arbeitsstunde.– 4) Bruttolöhne und -gehälter je geleistete Arbeitnehmerstunde.– 5) Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt je geleistete Erwerbstätigenstunde/je Erwerbstätigen.– 6) Arbeitnehmerentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (dabei wird unterstellt, dass jeder Selbstständige/mithelfende Familienangehörige das durchschnittliche Arbeitsentgelt eines Arbeitnehmers erhält) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts.– 7) Nettoarbeitsentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (zur Berechnung siehe Fußnote 6) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (Basis 2005 = 100).– 8) Veränderung des impliziten Preisindex.

## 2. Bewegungsvorgänge und Problemgruppen

**464.** Im Jahr 2005, dem Jahr der Einführung des Arbeitslosengelds II, hatte sich Deutschland in einem konjunkturellen Aufschwung befunden, der nach dem ersten Quartal 2008 abrupt sein Ende nahm. In den Rezessionen zuvor war die Arbeitslosigkeit immer deutlich angestiegen und in anschließend guten Konjunkturlagen wurde die jeweils neu entstandene Arbeitslosigkeit nur in einem unzureichenden Ausmaß abgebaut. Dies hatte zu einer höheren **Sockel-arbeitslosigkeit** geführt (JG 2005 Ziffern 193 ff.). Die immer weiter steigende Anzahl der registriert Arbeitslosen hatte im Jahr 2005 einen Höhepunkt erreicht. Gut ein Drittel war länger als ein Jahr arbeitslos. Besonders für Langzeitarbeitslose war es schwierig, wieder eine Beschäftigung zu finden: Von den Kurzarbeitslosen fanden in den Jahren 2000 bis 2005 jeden Monat 7,8 vH eine neue Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt und damit 4,6 mal

so viele wie bei den Langzeitarbeitslosen, von denen dort nur 1,7 vH eine Beschäftigung fanden.

**465.** Dieser Teufelskreis wurde in der konjunkturellen Aufschwungphase bis zum Jahr 2008 beendet. Die Veränderungen waren nicht nur auf eine zyklische Erholung, sondern auch auf die **gestiegene Flexibilität und Dynamik** in Folge der Reformen am Arbeitsmarkt zurückzuführen (JG 2008 Ziffern 479 ff.; JG 2007 Ziffern 481 ff.). Im Zeitraum der Jahre 2006 bis 2008 waren die Abgänge aus Arbeitslosigkeit zahlenmäßig deutlich stärker als die Zugänge in Arbeitslosigkeit. Vor allem der **Übergang in den ersten Arbeitsmarkt** erleichterte sich sogar für Langzeitarbeitslose (Tabelle 35). Darüber hinaus reduzierte sich die Anzahl der registriert Arbeitslosen zwischen den Jahren 2005 und 2008 um ungefähr 1,5 Millionen Personen oder 34 vH. Dies führte zu einem Rückgang der Anzahl der Kurzzeitarbeitslosen um etwa eine Million Personen auf ein Niveau von 1,9 Millionen Personen und der Anzahl der Langzeitarbeitslosen um rund 500 000 Personen auf 1,1 Millionen Personen.

Tabelle 35

**Abgänge aus und Zugänge in Arbeitslosigkeit<sup>1)</sup>**

Abgangsquoten/Zugangsquoten in vH

Zeitraum	Langzeitarbeitslose <sup>2)</sup>				Arbeitslose, insgesamt <sup>2)</sup>				Nachrichtlich: Langzeit- arbeitslose
	ins- gesamt	darunter:			ins- gesamt	darunter:			
		1. Arbeits- markt	2. Arbeits- markt	Maß- nahmen der AAMP <sup>3)</sup>		1. Arbeits- markt	2. Arbeits- markt	Maß- nahmen der AAMP <sup>3)</sup>	Bestand <sup>4)</sup>
Abgänge aus Arbeitslosigkeit <sup>5)</sup>									
2006	7,5	1,8	1,1	1,1	13,9	5,6	1,3	2,2	40,8
2007	8,5	1,8	1,3	1,5	16,3	6,8	1,4	2,8	39,8
2008	8,5	1,8	1,5	1,5	18,1	7,5	1,6	3,7	36,3
2009	8,0	1,5	1,3	2,0	17,8	7,0	1,4	4,7	29,7
2010 <sup>a)</sup>	9,5	2,2	1,2	2,3	19,3	8,3	1,3	4,5	31,3
Zugänge in Arbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit <sup>5)</sup>									
2006	6,6	.	.	.	13,2	6,9	0,7	1,5	.
2007	5,2	.	.	.	15,3	7,6	1,2	1,9	.
2008	6,6	.	.	.	17,9	9,2	1,3	3,3	.
2009	7,2	.	.	.	18,5	9,9	1,3	3,5	.
2010 <sup>a)</sup>	7,7	.	.	.	17,2	9,3	1,2	2,7	.

1) Jahresdurchschnitte; ohne die Ergebnisse von zugelassenen kommunalen Trägern und ohne Abgänge wegen Arbeitsunfähigkeit.– 2) Langzeitarbeitslose/Arbeitslose gemessen am Bestand aller Langzeitarbeitslosen/Arbeitslosen in vH.– 3) Abgänge/Zugänge in Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP).– 4) Anteil an allen Arbeitslosen.– 5) Auf der Grundlage von Monatsdaten.– a) Bis einschließlich September.

Quelle: IAB

**466.** Die Dauer der Arbeitslosigkeit verringerte sich im Jahr 2009, weil die zu Beginn der Rezession entlassenen, vergleichsweise gut qualifizierten Arbeitnehmer relativ schnell wieder eine Beschäftigung fanden. Im Vergleich zum Jahr 2008 ist die Dauer der Arbeitslosigkeit von 38,1 auf 33,4 Wochen deutlich gesunken. Die Zeit des Verbleibs in Arbeitslosigkeit hat im Vorjahresvergleich für Männer und Frauen sowie für Personen ab einem Alter von mindestens 25 Jahren abgenommen, für Personen unter 25 Jahren kam es zu einem leichten An-

stieg. Insgesamt ergibt sich bei der Betroffenheit sowohl insgesamt als auch für die Untergruppen eine Zunahme, da sich die Dauer im Vergleich zum leichten Anstieg der Arbeitslosenquoten im Vorjahresvergleich stärker reduziert hat (Tabelle 36). Jüngere Personen sind zwar häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen, finden jedoch deutlich schneller wieder eine Beschäftigung. Im Vergleich zur Situation der Erwachsenen relativiert sich damit die Gefahr einer sich verfestigenden Jugendarbeitslosigkeit. Die Resultate geben allerdings keine Auskunft über Mehrfachnennungen ein und derselben Person, sodass unter diesem Aspekt nach wie vor das Problem der Jugendarbeitslosigkeit besteht.

Tabelle 36

### Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen und Geschlecht im Jahr 2009

Jahresdurchschnitte

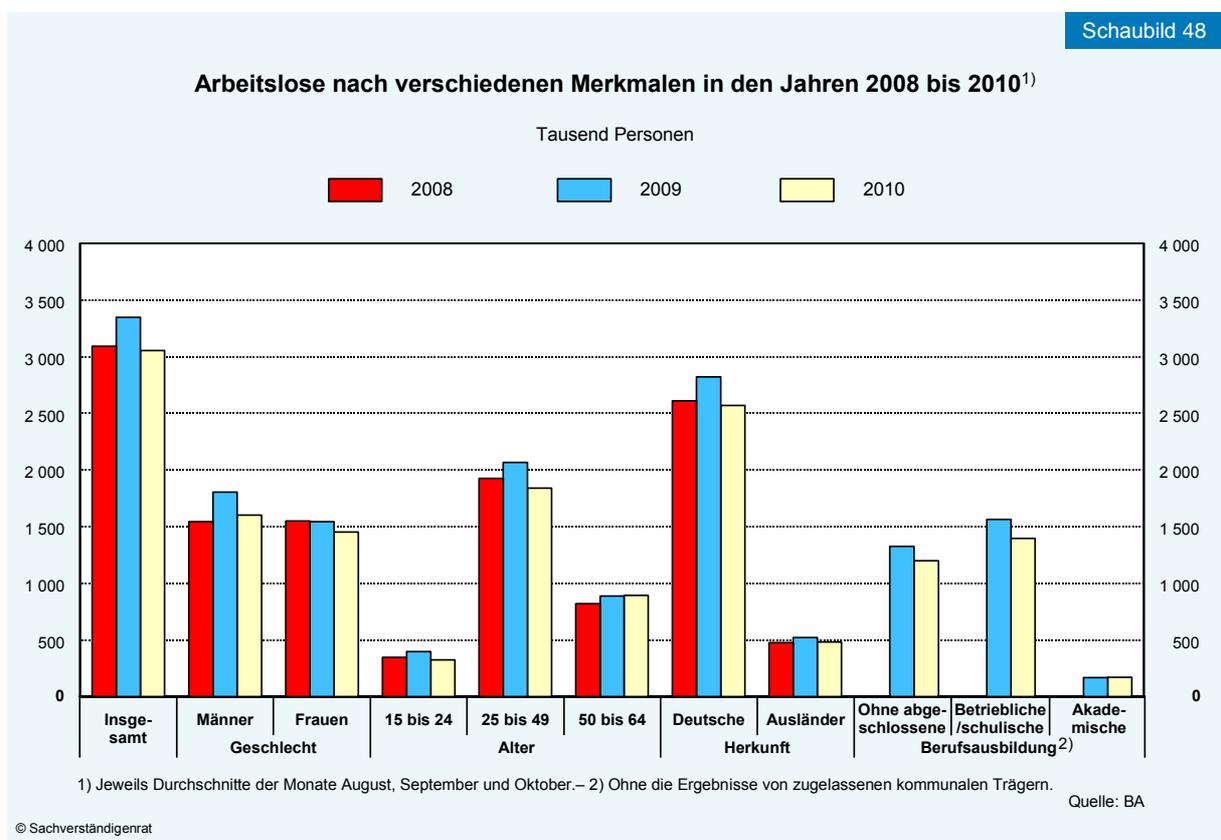
Geschlecht	Insgesamt	Altersgruppen, davon:		
		unter 25 Jahren	25 bis unter 50 Jahren	50 bis unter 65 Jahren
<b>Arbeitslosenquoten<sup>1)</sup> (vH)</b>				
Insgesamt .....	8,2	7,7	8,4	8,6
Männer .....	8,4	8,8	8,6	8,6
Frauen .....	7,9	6,6	8,2	8,7
<b>Abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit<sup>2)</sup> (Wochen)</b>				
Insgesamt .....	33,4	14,0	33,9	51,3
Männer .....	30,4	13,9	31,1	46,1
Frauen .....	37,4	14,3	37,4	57,3
<b>Betroffenheit von Arbeitslosigkeit<sup>1)3)</sup> (vH)</b>				
Insgesamt .....	12,7	28,7	12,9	8,8
Männer .....	14,3	33,0	14,4	9,6
Frauen .....	11,0	23,9	11,4	7,9

1) Arbeitslose in vH zu allen zivilen Erwerbspersonen.– 2) Die Auswertungen basieren ausschließlich auf den Daten des IT-Fachverfahrens der Bundesagentur für Arbeit und damit ohne die Ergebnisse von zugelassenen kommunalen Trägern.– 3) Arbeitslosenquote im Verhältnis zur Dauer der Arbeitslosigkeit bezogen auf 52 Wochen.

Quelle: BA

Im Jahr 2009 sind bezüglich der **abgeschlossenen Dauer** der Arbeitslosigkeit **zwei statistische Effekte** zu beachten: Zum einen wurden im Verlauf des Jahres 2009 rund 50 000 Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II, die älter als 58 Jahre alt waren, mindestens 12 Monate Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen hatten und denen keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten worden war, nach § 53a Absatz 2 SGB II nicht mehr als arbeitslos gezählt. Damit ist die Dauer der Arbeitslosigkeit dieser Personengruppe verkürzt worden. Zum anderen dürfte sich die Dauer infolge der neuen Maßnahmen zur Aktivierung verringert haben, da die Personen dadurch im Vergleich zur alten Zählweise früher aus der Arbeitslosigkeit abgemeldet wurden. Die Dauer hat aber unabhängig von beiden Effekten abgenommen. Werden die Personen im Alter von über 58 Jahren aus der Betrachtung der Gruppe der 50- bis unter 65-Jährigen herausgenommen, sinkt die Dauer für die 50- bis 57-Jährigen immer noch. Werden Abgänge in die Förderung ebenfalls herausgerechnet, reduziert sich die Dauer im Vergleich zum Vorjahr weiterhin.

**467.** Seit der Jahresmitte 2009 geht die Anzahl der Arbeitslosen im Zuge der wirtschaftlichen Belebung wieder zurück; dieser Rückgang beschleunigte sich im Jahr 2010 noch weiter. Die Zugänge in Arbeitslosigkeit nahmen im Jahr 2010 ab, die Abgänge zu. Der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt lag bei Kurz- und Langzeitarbeitslosen im Jahr 2010 wieder auf dem Niveau vor der Krise. Nach der Staatsangehörigkeit und Qualifikation der Arbeitslosigkeit betrachtet, waren im Durchschnitt der Monate August, September und Oktober 2009 im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum deutlich mehr deutsche Arbeitskräfte als ausländische Arbeitnehmer sowie Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und mit einer betrieblichen oder schulischen Berufsausbildung von Arbeitslosigkeit betroffen. Jedoch hat die konjunkturelle Erholung diese Personengruppe am meisten begünstigt, sodass im Herbst 2010 viele dieser Personen nicht mehr als arbeitslos registriert waren (Schaubild 48). Ein deutlicher Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit konnte damit verhindert werden.



**468.** Die Lage auf dem **Berufsausbildungsstellenmarkt** am Ende des Berufsberatungsjahres 2009/2010 hat sich im Vergleich zum Vorjahr noch **weiter entspannt**. Im Zeitraum von Oktober 2009 bis September 2010 wurden den Agenturen für Arbeit und den Arbeitsgemeinschaften 483 500 Ausbildungsplätze und damit 8 100 mehr als im gleichen Vorjahreszeitraum gemeldet. Diese Erhöhung ergibt sich aus einem Anstieg der Meldung von Ausbildungsstellen in Westdeutschland um 13 100 Personen und einer Reduktion in Ostdeutschland um 5 000. Bei den Agenturen für Arbeit, den Arbeitsgemeinschaften und den zugelassenen kommunalen Trägern haben sich im abgelaufenen Berufsberatungsjahr insgesamt rund 552 200 Bewerber, einschließlich derjenigen 2 682 Personen, die sich bei allen drei In-

stitutionen gemeldet haben, für eine Berufsausbildungsstelle registrieren lassen. Das waren rund 3 300 Bewerber weniger als im gleichen Zeitraum des Jahres zuvor. In Ostdeutschland zeigt sich demografiebedingt ein Rückgang um 14 100 Personen. Im Gegensatz dazu ist in Westdeutschland die Zahl der Bewerber um 10 800 Personen gestiegen. Zukünftig wird sich die Anzahl der potenziellen Bewerber wohl aufgrund des Rückgangs der Absolventenzahlen im Zuge des demografischen Wandels und der Tendenz zum Erwerb höherer Schulabschlüsse weiter reduzieren. In den nächsten Jahren kommt es aber durch die Verkürzung der gymnasialen Schulzeit auf 12 Jahre zu einem Anstieg der Bewerberzahlen. Die Bewerberzahlen sollten sich dadurch merklich erhöhen, wenn in den nächsten vier Jahren die großen Bundesländer – Bayern und Niedersachsen im Jahr 2011, Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Brandenburg und Hessen (1. Etappe) im Jahr 2012, Nordrhein-Westfalen und Hessen (2. Etappe) im Jahr 2013 und Hessen (3. Etappe) im Jahr 2014 – doppelte Abiturjahrgänge aus der Schule entlassen. Zum Ende des Berichtszeitraums am 30. September 2010 ergab sich in Deutschland ein **Stellenüberhang** in Höhe von etwa 7 350 unbesetzten Berufsausbildungsstellen. Dieser wird ausschließlich vom Saldo für Westdeutschland bestimmt (Tabelle 37).

Tabelle 37

Berufsausbildungsstellenmarkt in Deutschland<sup>1)</sup>

		2004 / 2005	2005 / 2006 <sup>2)</sup>	2006 / 2007 <sup>2)</sup>	2007 / 2008 <sup>2)</sup>	2008 / 2009 <sup>2)</sup>	2009 / 2010 <sup>2)</sup>
Im Berichtszeitraum (Oktober bis September)							
Gemeldete Stellen .....	Personen vH <sup>3)</sup>	471 516 – 9,3	459 202 – 2,6	510 377 11,1	511 582 0,2	475 391 – 7,1	483 519 1,7
davon:							
betrieblich besetzbar .....	Personen	422 016	414 416	422 290	432 689	408 439	425 633
in über-/außerbetrieblichen Einrichtungen <sup>4)</sup> .....	Personen	49 500	44 786	88 087	78 893	66 952	57 886
Gemeldete Bewerber <sup>5)</sup> .....	Personen vH <sup>3)</sup>	740 961 0,7	763 097 3,0	733 971 – 3,8	620 037 – 15,5	555 463 – 10,4	552 168 – 0,6
Am Ende des Berichtszeitraums (September)							
Unbesetzte Stellen .....	Personen	12 636	15 401	18 359	19 507	17 255	19 605
Unversorgte/nicht vermittelte Bewerber .....	Personen	40 504	49 487	32 660	14 515	15 680	12 255
Stellenüberhang (+) / Bewerberüberhang (-) .....	Personen	– 27 868	– 34 086	– 14 301	+ 4 992	+ 1 575	+ 7 350

1) Bis 2007/2008: Gesamtbestand an Bewerbern und Ausbildungsstellen nach dem Fachverfahren der BA, ohne die ausschließlich von den zugelassenen kommunalen Trägern (zKT) betreuten Bewerber und gemeldeten Ausbildungsstellen; ab 2008/2009 bei den gemeldeten Stellen einschließlich der Angaben der Arbeitsgemeinschaften (ARGE) und bei den gemeldeten Bewerbern einschließlich der Angaben der ARGE und zKT.– 2) Ab Juli 2005 Umstellung der Zuordnung vom Beratungsort auf den Wohnort.– 3) Veränderung gegenüber dem Vorjahreszeitraum.– 4) Gemäß § 241 (2) SGB III und § 102 SGB III (Reha), Ausbildungsplatzprogramme Ost und Länderprogramme.– 5) Ab 2008/2009 einschließlich Doppelzählungen bei den Bewerbern, die sowohl von den Arbeitsagenturen/ARGE als auch von den zKT gemeldet wurden.

Quelle: BA

## II. Reform des Arbeitslosengelds II: Begrenzte Spielräume

**469.** Große Aufmerksamkeit fanden im Jahr 2010 die Bemühungen um eine **Reform des Arbeitslosengelds II**. Das öffentliche Interesse konzentrierte sich hierbei auf die **Höhe des Regelsatzes**, angestoßen durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 9. Februar 2010, dem zufolge einzelne Berechnungsverfahren bei der Festlegung der Höhe der Regelleistungen nach Sozialgesetzbuch II (SGB II) nicht verfassungsmäßig seien. Dabei gingen in der öffentlichen Debatte die Bemühungen unter, die im Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 vereinbarten **Verbesserungen der Hinzuverdienstregelungen** umzusetzen, um „den Anreiz, eine voll versicherungspflichtige Beschäftigung zu suchen und anzunehmen“ zu erhöhen (Koalitionsvertrag, 2009).

**470.** Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil dem Gesetzgeber bescheinigt, dass die Regelleistungen des Arbeitslosengelds II „zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht als evident unzureichend“ anzusehen seien. Allerdings rügt das Bundesverfassungsgericht einige **Berechnungsverfahren** zur Bestimmung der Höhe der Regelleistungen als „zu freihändig“ und „ins Blaue“ geschätzt. So seien zum einen bei der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, deren Verwendung als solche nicht zu beanstanden sei, bei einzelnen Ausgabepositionen „prozentuale Abweichungen für nicht regelleistungsrelevante Güter und Dienstleistungen (zum Beispiel Pelze, Maßkleidung und Segelflugzeuge) vorgenommen“ worden, „ohne dass feststand, ob die Vergleichsgruppe (unterstes Quintil) überhaupt solche Ausgaben getätigt hat“ (Bundesverfassungsgericht, 2010). Zum anderen stelle die Hochrechnung der für das Jahr 1998 ermittelten Höhe der Regelleistungen auf das Jahr 2005 anhand der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts einen sachwidrigen Maßstabswechsel dar. Außerdem sei die Ermittlung des **spezifischen Bedarfs von Kindern** unterlassen worden. Schließlich fordert das Bundesverfassungsgericht die Einführung einer **Härtefallregelung** für einen „laufenden, nicht nur einmaligen Bedarf“.

Der Gesetzgeber muss die verfassungswidrigen Normen spätestens bis Ende des Jahres 2010 umgestaltet haben. Ausdrücklich billigt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber dabei einen Gestaltungsspielraum zu, er sei „nicht unmittelbar von Verfassungs wegen verpflichtet, höhere Leistungen festzusetzen“ (Bundesverfassungsgericht, 2010). Gleichwohl erhoben einzelne Verbände und politische Parteien – zum Teil unter Berufung auf das Urteil – Forderungen, die Regelleistungen deutlich zu erhöhen.

**471.** Die Bundesregierung hat auf der Kabinettsitzung vom 20. Oktober 2010 folgendes Maßnahmenbündel beschlossen:

- Der monatliche **Regelsatz** des Arbeitslosengelds II **steigt** zum 1. Januar 2011 um 5 Euro auf 364 Euro. Grundlage für diese Festsetzung ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Jahres 2008. Als Referenzgruppe dient das unterste Quintil der Netto-Einkommensbezieher, wobei Personen, die ausschließlich Transfers erhalten, unberücksichtigt bleiben, um Zirkelschlüsse zu vermeiden. Des Weiteren wurden nicht als existenzsichernd angesehene Ausgabenposten (Tabak, Alkohol) zugunsten anderer Kategorien (beispielsweise Praxisgebühren, Internetverbindungen) herausgerechnet.

- Auf der gleichen Datenbasis wurden die **Sätze für Kinder neu berechnet**. Die Auswertung der Daten erbrachte geringere Sätze als bisher gültig, je nach Alter des Kindes waren sie zwischen 2 und 12 Euro niedriger. Jedoch hat die Bundesregierung von einer Senkung aus Gründen des „Vertrauensschutzes“ abgesehen.
- Außerdem hat die Bundesregierung die **Hinzuverdienstregelungen** beim Arbeitslosengeld II etwas **großzügiger** gestaltet. Nach geltender Rechtslage dürfen Empfänger von Arbeitslosengeld II oberhalb eines Freibetrags von 100 Euro von einem auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielten Arbeitsentgelt 20 vH behalten, allerdings nur bis zu einem Hinzuverdienst von 800 Euro. Danach reduziert sich dieser Satz auf 10 vH, bis die Obergrenze erreicht wird, ab der die Hinzuverdienste voll auf das Arbeitslosengeld II angerechnet werden, nämlich 1 200 Euro oder 1 500 Euro bei Haushalten mit Kindern. Nach den Plänen der Bundesregierung soll der Satz von 20 vH nunmehr bis zu einer Hinzuverdienstgrenze von 1 000 Euro ausgedehnt werden. Die übrigen Hinzuverdienstregelungen bleiben unverändert.
- Zusätzlich verabschiedete die Bundesregierung für Kinder und Jugendliche ein „**Bildungspaket**“, für das rund 700 Mio Euro im Jahr 2011 und jeweils 730 Mio Euro in den Jahren 2012 und 2013 vorgesehen sind. Außerdem sind im Jahr 2011 etwa 135 Mio Euro und in den Jahren 2012 und 2013 jeweils etwa 110 Mio Euro Verwaltungskosten veranschlagt. Es gilt für Kinder in der Grundsicherung und für Kinder, die den Kinderzuschlag erhalten, und es enthält – zumeist in Form von zweckgebundenen Zuschüssen und Gutscheinen – Subventionen, beispielsweise für Schulmaterial, außerschulische Bildung, Mitgliedschaften in Vereinen, Mittagessen in Schulen und Ferienfreizeiten.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung muss vom Deutschen Bundestag verabschiedet werden. Er bedarf ferner der Zustimmung durch den Bundesrat, in dem die Regierungskoalition keine Mehrheit besitzt, sondern auf die derzeit noch ungewisse Zustimmung der Oppositionsparteien angewiesen ist.

**472.** Die Höhe des **Regelsatzes** und die **Hinzuverdienstregeln** stellen wesentliche und **interdependente Parameter des Arbeitslosengelds II** dar und müssen zusammen ins Blickfeld genommen werden. Es geht darum, zum einen mindestens das verfassungsmäßig garantierte Existenzminimum und zum anderen genügend hohe Anreize zur Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu gewährleisten (Kasten 16). Während über die Höhe eines angemessenen sozio-kulturellen Existenzminimums die Gesellschaft, vertreten durch den Gesetzgeber, befinden muss, kann die ökonomische Analyse wesentliche Aussagen zu dem zweiten Erfordernis, den Anreizwirkungen, machen. Zu prüfen ist daher, in welchem Umfang das Regelwerk des Arbeitslosengelds II diesem Anliegen entspricht und welche seiner Stellgrößen gegebenenfalls wie verändert werden können, um ohne Beeinträchtigung des Existenzminimums die Arbeitsanreize zu verstärken. Hierbei sind verschiedene weitere Restriktionen, wie etwa die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen und die Auswirkungen auf das staatliche Budget zu berücksichtigen.

### Ausgewählte Leistungen gemäß SGB II

Die im vorliegenden Zusammenhang besonders wichtigen Hilfeleistungen sind das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld, das Kindergeld, der Kinderzuschlag und das Wohngeld. Sie müssen in ihrer Gesamtheit betrachtet werden, um Aussagen über die Wirksamkeit von Arbeitsanreizen machen zu können.

Das **Arbeitslosengeld II** („Grundsicherung für Arbeitsuchende“) ist eine steuerfinanzierte Fürsorgeleistung für Personen im Alter von mindestens 15 Jahren, die erwerbsfähig und hilfebedürftig sind (§ 7 Absatz 1 SGB II), wobei die Gewährung einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegt. **Sozialgeld** können nicht erwerbsfähige Angehörige erhalten, die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben (§ 28 SGB II). Als Bedarfsgemeinschaft werden in der Regel mehrere Personen behandelt, die im selben Haushalt mit Erwerbsfähigen zusammenleben und den Haushalt wirtschaftlich gemeinsam betreiben (§ 7 Absatz 3 SGB II).

Zu den wichtigsten Leistungen des Arbeitslosengelds II und des Sozialgelds gehören:

- Die **pauschalieren Regelleistungen**: Der Regelsatz beläuft sich derzeit auf 359 Euro und soll ab dem 1. Januar 2011 auf 364 Euro monatlich steigen. Im Einzelnen gelten dann folgende Beträge:
  - 364 Euro: Alleinstehende oder Alleinerziehende,
  - 328 Euro: Ehegatten und Lebenspartner sowie andere erwachsene Leistungsberechtigte, die in einem gemeinsamen Haushalt leben und gemeinsam wirtschaften,
  - 291 Euro: Erwachsene Leistungsberechtigte, die keinen eigenen Haushalt führen, weil sie im Haushalt anderer Personen leben,
  - 287 Euro: Jugendliche im Alter von 14 Jahren bis 17 Jahren,
  - 251 Euro: Kinder im Alter zwischen 6 und 13 Jahren,
  - 215 Euro: Kinder im Alter zwischen 0 und 5 Jahren.
- Leistungen für **Mehrbedarfe beim Lebensunterhalt** betreffen hauptsächlich Personen, die mit mindestens einem minderjährigen Kind zusammenleben und allein für dessen Pflege und Erziehung sorgen. Die Leistungen können nach dem Alter der Kinder gestaffelt werden und betragen pauschal 36 vH der Regelleistung, wenn es sich entweder um ein Kind unter sieben Jahren oder um zwei oder drei Kinder unter 16 Jahren handelt. Unter bestimmten Voraussetzungen können Leistungen in Höhe von 12 vH der Regelleistungen gewährt werden, dann aber jeweils für jedes Kind (§ 21 Absatz 3 SGB II).
- Leistungen für **Unterkunft und Heizung** werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind. Sonderregelungen gelten für Jugendliche im Alter von unter 25 Jahren. Die Erbringung dieser Leistungen fällt in den Zuständigkeitsbereich des kommunalen Trägers.
- Der befristete **Zuschlag zum Arbeitslosengeld II** nach Bezug von Arbeitslosengeld beläuft sich im ersten Jahr nach dem Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld auf zwei Drittel des Unterschieds zwischen dem Arbeitslosengeld (plus Wohngeld) und dem Arbeitslosengeld II, wobei es Obergrenzen gibt, wie etwa 160 Euro für erwerbsfähige Hilfebedürftige (§ 24 SGB II). Dieser Zuschlag wird im Zukunftspaket der Bundesregierung als überholt bezeichnet und ab dem Jahr 2011 abgeschafft.

Für Bezieher des Arbeitslosengelds II, die zusätzlich Erwerbseinkommen erzielen, findet nur eine teilweise Anrechnung dieser Arbeitsentgelte statt. Die entsprechenden **Hinzuverdienstregelungen** wurden für nach dem 1. Oktober 2005 neu bewilligte oder verlängerte Ansprüche auf Arbeitslosengeld II neu geregelt (JG 2005 Ziffer 188). Demnach gibt es zunächst einen einheitlichen pauschalierten Freibetrag von 100 Euro und darüber hinaus einkommensabhängige Freibeträge, wobei deren Berechnung für zwei Einkommensklassen erfolgt (§ 30 SGB II). Für Bruttoeinkommen bis 800 Euro werden 20 vH als Freibetragsatz des den Freibetrag von 100 Euro übersteigenden Betrags nicht auf das Bruttoeinkommen angerechnet. Bei Einkommensgrenzen zwischen 800 Euro und 1 200 Euro werden derzeit 10 vH des 800 Euro übersteigenden Bruttoeinkommens als Freibetragsatz gewährt (die obere Grenze verschiebt sich auf 1 500 Euro, falls sich in der Bedarfsgemeinschaft ein minderjähriges Kind befindet).

Die Bundesregierung beabsichtigt, ab dem 1. Januar 2011 für den Einkommensbereich zwischen 800 Euro und 1 000 Euro ebenfalls den Freibetragsatz von 20 vH (statt wie bisher 10 vH) zu gewähren, die anderen Hinzuverdienstregelungen bleiben unverändert. Darüber hinausgehendes Einkommen wird voll auf das Arbeitslosengeld II angerechnet, das heißt, die „**Transferentzugsrate**“ beläuft sich auf 100 vH. Konkret bedeutet dies beispielsweise für ein Bruttoeinkommen von 1 000 Euro derzeit einen Freibetrag in Höhe von 260 Euro ( $= 100 + 0,2 \cdot 700 + 0,1 \cdot 200$ ) und ab dem Jahr 2011 in Höhe von 280 Euro.

**Kindergeld** wird für alle Kinder bis zum 18. Lebensjahr, bei Berufsausbildung des Kindes bis zum 25. Lebensjahr, gewährt. Es wird mit dem Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld, deren Leistungen das Kindergeld übersteigen, verrechnet. Es beläuft sich seit dem Jahr 2010 auf 184 Euro für das erste und zweite Kind, auf 190 Euro für das dritte Kind und auf 215 Euro für jedes weitere Kind. Beim **Kinderzuschlag** (§ 6a Bundeskindergeldgesetz) handelt es sich um eine gezielte Unterstützung von gering verdienenden Familien mit Kindern. Das Ziel dieser Förderung besteht darin, Eltern den Bezug von Arbeitslosengeld II zu ersparen, wozu sie allein aufgrund der Versorgung der Kinder ansonsten einen Anspruch besäßen. Alleinerziehenden und Elternpaaren wird auf deren Antrag hin ein Kinderzuschlag gewährt, wenn für diese Kinder Kindergeld bezogen wird, die monatlichen Bruttoeinnahmen der Eltern eine Mindesteinkommensgrenze in Höhe von 900 Euro für Elternpaare oder 600 Euro für Alleinerziehende erreichen, das zu berücksichtigende Einkommen und Vermögen eine Höchsteinkommensgrenze nicht übersteigt und der Bedarf der Familie durch die Zahlung von Kindergeld soweit gedeckt ist, dass kein Anspruch auf Arbeitslosengeld II mehr besteht. Der Kinderzuschlag kann maximal 140 Euro pro Kind monatlich betragen und wird bei Überschreiten der Mindesteinkommensgrenze abgeschmolzen.

In bestimmten Fällen besteht eine **Wahlmöglichkeit** zwischen dem **Bezug von Arbeitslosengeld II** oder **Kinderzuschlag**. Die Betroffenen können dann zu ihren Gunsten entscheiden, müssen aber selbst aktiv werden, das heißt, eine Günstigerprüfung von Amts wegen findet nicht statt.

Schließlich können **Wohngeld** gemäß Wohngeldgesetz nur Personen beziehen, die keine Empfänger von Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld sind und bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreiten. Das Wohngeld wird als Mietzuschuss oder als Lastenzuschuss (bei Eigenheimen oder Eigentumswohnungen) gewährt. Es bemisst sich in Abhängigkeit der Höhe der Miete oder Belastung, des Gesamteinkommens und der Anzahl der Haushaltsmitglieder (§ 19 Wohngeldgesetz).

## 1. Arbeitsanreize beim Arbeitslosengeld II: Wo liegen die Probleme?

**473.** Die Höhe der Beschäftigung ergibt sich aus dem Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage, also zum einen aus der Bereitschaft erwerbsfähiger Personen zu Arbeitsleistungen und zum anderen aus der Anzahl von Arbeitsplätzen. Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen steht das **Arbeitsangebot**. In diesem Rahmen lässt sich die Bedeutung von Arbeitsanreizen aus ökonomischer Sicht an Hand der Optionen verdeutlichen, welche einem Bezieher von Arbeitslosengeld II zur Verfügung stehen. Im einfachsten theoretischen Arbeitsangebotsmodell erzielt ein Arbeitnehmer Nutzen sowohl aus dem Konsum von Gütern als auch aus Nichterwerbszeit („Freizeit“). Voraussetzung für einen Konsum von Gütern ist ein entsprechendes Einkommen, welches er insbesondere mit Hilfe von Arbeit und damit unter Verlust von Freizeit erlangen kann.

Mit anderen Worten, der Arbeitnehmer muss eine **Abwägung zwischen Lohneinkommen** – und damit Güterkonsum – und **Freizeitkonsum** vornehmen. Seiner Entscheidung, Arbeitsplatzangebote anzunehmen oder nicht, legt der Arbeitnehmer einen Vergleich zweier Lohnsätze zugrunde, nämlich des auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielbaren Lohnsatzes („Marktlohn“) einerseits und dem „Anspruchslohn“ andererseits. Der Anspruchslohn gibt die Lohnhöhe an, bei dem der Arbeitnehmer aufgrund seiner Nutzeneinschätzung zwischen Güterkonsum und Freizeitkonsum gerade indifferent ist zwischen einem Arbeitsangebot von null Stunden, also einer Nichtpartizipation am Arbeitsmarkt, und einer Partizipation, also einem in Stunden gemessenen Arbeitsangebot. Übersteigt der Marktlohn den Anspruchslohn, bietet der Arbeitnehmer Arbeit an und zwar – vereinfachend ausgedrückt – umso mehr Arbeitsstunden, je größer die Differenz ist. Die Arbeitsangebotsentscheidung beinhaltet mithin zwei Aspekte, nämlich die Partizipation und die Arbeitsstunden (Franz, 2009).

**474.** Die **Entscheidung** eines Empfängers von Arbeitslosengeld II, ein Arbeitsplatzangebot anzunehmen oder nicht, läuft ebenfalls auf einen Vergleich zwischen Anspruchslohn und Marktlohn hinaus. Der Anspruchslohn wird wesentlich von der Höhe des Arbeitslosengelds II bestimmt. Nunmehr lohnt sich eine Arbeitsaufnahme erst, wenn die Marktentlohnung die Unterstützungszahlung übersteigt. Wiederum steigt das Arbeitsangebot in umso größerem stundenmäßigen Umfang, je bedeutender der Unterschied ist. Anders ausgedrückt, eine Erhöhung des Regelsatzes führt – wenn sich sonst nichts ändert – zu einem Anstieg des Anspruchslohns und damit zu einer Verringerung der angebotenen Arbeitsstunden bis hin zu einer Nichtpartizipation.

In analoger Weise können die Wirkungen von **Hinzuverdienstregelungen** betrachtet werden. Bei der Überlegung des Empfängers von Arbeitslosengeld II, eine Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen, kommt es jetzt entscheidend auf die **Transferentzugsrate** an, also den Prozentsatz, mit dem das erzielte Arbeitseinkommen auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird. Beläuft sich die Transferentzugsrate auf 100 vH, wird das Arbeitslosengeld II voll mit dem Arbeitseinkommen verrechnet, ändert sich der Anspruchslohn nicht und das Arbeitsangebot verharrt bei null Stunden. Das ändert sich, wenn die Transferentzugsrate weniger als 100 vH beträgt, denn nun kann der Arbeitslosengeldempfänger das **Arbeitslosengeld II**

mit Hilfe von Arbeitseinkommen **aufstocken**, die Arbeitsaufnahme lohnt sich für ihn und das umso mehr, je größer der „**Freibetragsatz**“ ist, also der prozentuale Anteil des Arbeitseinkommens, den der Empfänger von Arbeitslosengeld II behalten darf. Ähnliche Wirkungen können mit Hilfe eines „**Freibetrags**“ erzielt werden; das ist der Euro-Betrag eines Arbeitseinkommens, der beim Arbeitslosengeld II anrechnungsfrei bleibt.

Im Zusammenhang mit den Hinzuverdienstregelungen taucht indes ein **Zielkonflikt** auf. Zwar wäre ein höherer Freibetragsatz im Hinblick auf die Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot positiv zu bewerten, jedoch fallen dann mehr Arbeitnehmer unter die Förderung des SGB II. Denn in diesem Fall erhöht sich die Einkommensschwelle, nach der der Hilfesanspruch ausläuft, gegebenenfalls bis hin zu mittleren Einkommen, mit entsprechend hohen **fiskalischen Belastungen**.

**475.** So einfach die vorstehenden theoretischen Überlegungen gehalten wurden, so vermitteln sie gleichwohl erste Einsichten. Sowohl die Höhe des Regelsatzes wie auch die Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelungen können je nach Nutzeneinschätzung der Betroffenen das Arbeitsangebot beeinflussen, sei es die Partizipationsentscheidung als solche, sei es die Anzahl der angebotenen Arbeitsstunden.

Schließlich spielt die andere Seite des Arbeitsmarkts, die Arbeitsnachfrage, eine zentrale Rolle. Im Idealfall stehen einem erhöhten Arbeitsangebot der Empfänger von Arbeitslosengeld II gleich viele unbesetzte oder neu geschaffene Arbeitsplätze zur Verfügung. Inwieweit dies zutrifft, hängt nicht zuletzt von den für diese Arbeitsplätze maßgeblichen Arbeitskosten ab, die ihrerseits von der Höhe des Arbeitsangebots, vom lohnpolitischen Kurs der Tarifvertragsparteien und von staatlichen Regulierungen, beispielsweise in Form von Allgemeinverbindlicherklärungen oder Mindestlöhnen, beeinflusst werden.

**476.** Vor dem Hintergrund der vorangegangenen kursorischen Darstellung lassen sich nun die beiden wichtigsten Probleme des Arbeitslosengelds II im Hinblick auf die **Schaffung von Arbeitsanreizen** benennen, nämlich die „Lohnabstandsfalle“ und die „Kombilohnfalle“.

Bei der **Lohnabstandsfalle** geht es um die Partizipationsentscheidung als solche, also ob für den Empfänger von Arbeitslosengeld II genügend Anreize bestehen, überhaupt nach einem Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt zu suchen und Arbeitsplatzangebote anzunehmen. Für gering qualifizierte Bezieher von Arbeitslosengeld II mit Kindern sind vielfach die auf dem regulären Arbeitsmarkt erzielbaren Arbeitsentgelte im Vergleich zu den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu niedrig, als dass sie tatsächlich Arbeit suchen (Ziffer 477).

Die **Kombilohnfalle** hingegen betrifft die Anzahl der angebotenen Arbeitsstunden eines Empfängers von Arbeitslosengeld II. Bei einem „**Kombilohn**“ erzielt der Betreffende zusätzlich zum Arbeitslosengeld II einen Hinzuverdienst auf dem ersten Arbeitsmarkt, der ihm nur zum Teil auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird („**Aufstocker**“). Ist die Transferent-

zugsrate sehr hoch, verbleibt ihm folglich vom Hinzuverdienst wenig, wird er – wenn überhaupt – nur in geringem Umfang arbeiten, also beispielsweise eine Teilzeitarbeitsstelle statt eines Vollzeitarbeitsplatzes annehmen wollen.

**477.** Das Problem **fehlender Arbeitsanreize** kann mit Hilfe einer Berechnung von **Lohnabständen** verdeutlicht werden (Tabelle 38). Sie geben an, auf wie viel Prozent des auf dem ersten Arbeitsmarkt herrschenden Nettolohns sich das Arbeitslosengeld II beläuft. Je mehr diese Prozentzahl sich dem Wert 100 nähert, umso geringer sind der Lohnabstand und damit die Arbeitsanreize.

Wie aus einer Untersuchung für das Jahr 2009 hervorgeht, bestehen solche Anreizprobleme nicht oder nur in geringem Umfang für ledige Empfänger von Arbeitslosengeld II, sofern keine Kinder vorhanden sind (Boss et al., 2010). Allerdings muss man berücksichtigen, dass Arbeitsanreize nicht nur vom Lohnabstand, sondern auch von der Nutzeneinschätzung der Freizeit abhängen, sodass sich bei dieser Personengruppe selbst bei etwas größeren Lohnabständen immer noch Arbeitsanreizprobleme ergeben können. **Kritisch** wird es bei **Alleinerziehenden und Verheirateten mit Kindern**, insbesondere wenn sie beruflich gering qualifiziert sind. Hinzuverdienste auf dem ersten Arbeitsmarkt, beispielsweise in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis (in der Tabelle: „400-Euro Job“), verschärfen das Problem.

Tabelle 38

Lohnabstand für Haushalte mit Kindern im Jahr 2009<sup>1)</sup>

Zeile	Erwerbsprofil						Lohnabstand (vH) <sup>2)</sup>	
	Qualifikation		Sektor		Region		mit Kinderzuschlag und Wohngeld	mit 400-Euro Job, Kinderzuschlag und Wohngeld <sup>3)</sup>
	hoch	gering	sekundär	tertiär	West	Ost		
<b>Alleinerziehende, weiblich mit zwei Kindern</b>								
1	x			x	x		60	67
2	x			x		x	69	76
3		x		x	x		78	86
4		x		x		x	78	87
5		x	x		x		78	86
6		x	x			x	78	86
<b>Verheiratete, männlich mit zwei Kindern, Partner nicht erwerbstätig</b>								
7	x		x			x	60	65
8		x	x			x	77	84
9		x		x		x	77	84
10		x		x	x		77	84

1) Ergebnisse nach Berechnung von Boss et al. (2010).– 2) Relativer Lohnabstand: Arbeitslosengeld II plus damit verrechnetes Kindergeld in Relation zum durchschnittlichen Nettolohn plus Kindergeld, multipliziert mit 100.– 3) Durch einen Zuverdienst von monatlich brutto 400 Euro steigt das Haushaltseinkommen netto um 160 Euro.

Lesehilfe (Zeile 9):

Betrachtet wird ein gering qualifizierter, verheirateter männlicher Arbeitnehmer mit zwei Kindern, dessen Partnerin nicht erwerbstätig ist. Die Familie wohnt in Ostdeutschland. Das Arbeitslosengeld II einschließlich damit verrechnetes Kindergeld beläuft sich auf 77 vH des Nettoarbeitsentgelts (zuzüglich Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld), welches im tertiären Sektor gemäß dieser Qualifikation gezahlt wird.

Die **Problematik zu niedriger Arbeitsanreize** lässt sich zudem mit Hilfe der unterschiedlichen **Grenzbelastungen** verdeutlichen. Im Vergleich übersteigen die Grenzbelastungen aufgrund der hohen Transferenzugsrate für Hinzuverdienste in Höhe von bis zu 90 vH deutlich die höchsten Grenzbelastungen der Einkommensteuer einschließlich der Sozialversicherungsabgaben. Entsprechend befindet sich die weitaus überwiegende Anzahl der arbeitenden Bezieher von Arbeitslosengeld II in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Rund drei Viertel der Aufstocker verdienen weniger als 400 Euro und ein Fünftel erzielt Hinzuverdienste sogar nur innerhalb des Freibetrags; beide Gruppen stecken in der Kombilohnfalle.

Damit stellt sich die Frage, inwieweit es möglich ist, durch Veränderungen der **Stellgrößen** des Arbeitslosengelds II – insbesondere der Hinzuverdienstregelungen und des Regelsatzes – die **Arbeitsanreize zu erhöhen** und dennoch dem verfassungsmäßigen Gebot der Sicherung eines Existenzminimums Rechnung zu tragen.

## 2. Simulation verschiedener Reformoptionen

**478.** Im Folgenden werden **zwei**, sich einander nicht ausschließende **Reformoptionen** einer empirischen Analyse unterzogen:

- Veränderung der **Hinzuverdienstregeln** mit Hilfe einer Variation des Freibetrags, der Freibetragsätze sowie einer Vollanrechnungsschwelle und
- Veränderung des **Regelsatzes**.

Den Berechnungen liegt bereits der ab 1. Januar 2011 geltende neue Regelsatz von 364 Euro zugrunde. Die Hinzuverdienstregelungen entsprechen jedoch dem Rechtsstand Oktober 2010. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen dabei die **Wirkungen auf**

- das **Arbeitsangebot**: Partizipation und Arbeitsstunden,
- die **Anzahl der Empfängerhaushalte**: Arbeitslosengeld II und Aufstocker,
- **Einsparungen oder Mehrausgaben** des Staates.

Die **Berechnungen** basieren auf einem ökonometrisch geschätzten, **verhaltensbasierten Modell des Arbeitsangebots** in Verbindung mit einem **Steuer- und Transfermodell**. Eine ausführlichere Darstellung der beiden verwendeten Modelle, insbesondere der zugrundeliegenden Annahmen, sowie weitere Details der Ergebnisse finden sich in der Analyse „Reform des Arbeitslosengelds II: Detaillierte Ergebnisse und Modellbeschreibung“ (Ziffern 508 ff.). Der Arbeitsnachfrage könnte zwar durch die Koppelung mit einem Allgemeinen Berechenbaren Gleichgewichtsmodell (CGE-Modell) Rechnung getragen werden. Jedoch wird hier davon abgesehen, weil sich die daraus resultierenden Änderungen aller Erfahrung nach vor allem bei nicht sehr starken Arbeitsangebotseffekten in engen Grenzen halten.

## Variation der Hinzuverdienstregeln

### *Variation des Freibetrags*

**479.** Eine Erhöhung des Freibetrags von 100 Euro auf beispielsweise 200 Euro führt dazu, dass der Haushalt eine neue Freibetragschwelle mit einem um 80 Euro höheren anrechnungsfreien Einkommen erreicht. Der Vorteil beträgt nicht 100 Euro, weil im Status quo ohnehin ein Freibetragsatz von 20 vH zur Anwendung kommt, der Haushalt im Status quo an der 200 Euro-Grenze bei der Berechnung des Arbeitslosengelds II mithin 120 Euro anrechnungsfreies Einkommen hat.

Der Vorteil des höheren Freibetrags wirkt indes über den weiteren Einkommensbereich nach. So steigt das maximale anrechnungsfreie Einkommen, das einer Bedarfsgemeinschaft ohne Kinder an der Schwelle von 1 200 Euro gewährt wird, nach derzeitiger Regelung der Hinzuverdienste von 280 Euro ( $= 100 + 0,2 \cdot 700 + 0,1 \cdot 400$ ) auf 360 Euro ( $= 200 + 0,2 \cdot 600 + 0,1 \cdot 400$ ). Zu beachten ist allerdings, dass das System des Arbeitslosengelds II mit anderen Transfersystemen konkurriert, wie etwa dem Kinderzuschlag. Ein erhöhter Freibetrag kann beispielsweise dazu führen, dass der Haushalt erst bei einem höheren Einkommen das System des Arbeitslosengelds II verlässt, weil sein Arbeitsentgelt erst dann mit dem Kinderzuschlag und dem Wohngeld über den bisherigen Transferleistungen liegt (Analyse „Reform des Arbeitslosengelds II: Detaillierte Ergebnisse und Modellbeschreibung“, Ziffern 541 ff.).

Im Ergebnis wird es im Hinblick auf das Arbeitsangebot für einige Bezieher von Arbeitslosengeld II, die bisher nicht erwerbstätig waren, nunmehr attraktiv, eine Arbeit anzunehmen. Hingegen sinkt per Saldo die Arbeitszeit. Zwar haben Personen, die bereits im Status quo aufgestockt haben, einen Anreiz, den erhöhten Freibetrag zu nutzen. Jedoch reduzieren Personen mit höherem Erwerbseinkommen ihre Arbeitszeit, um in den nunmehr finanziell attraktiver gewordenen Bezug von Arbeitslosengeld II zu wechseln, und dieser Effekt überwiegt (Tabelle 39, Seite 284).

Die Veränderung der Anzahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II ist beträchtlich. Denn eine **Erhöhung des Freibetrags** dehnt den Einkommensbereich aus, in dem ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht. Bereits ohne Verhaltensänderung hinsichtlich des Arbeitsangebots **steigt** dadurch **die Anzahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II** und vor allem der **Aufstocker**, die deshalb vergleichsweise höher ausfällt, weil – wie oben erläutert – für Empfänger von Arbeitslosengeld II, die im Status quo keine Arbeit anbieten, bei erhöhtem Freibetrag Arbeit anzubieten lohnender ist. Eine Verdoppelung des Freibetrags hat **zusätzliche fiskalische Belastungen** von etwa 2,8 Mrd Euro zur Folge, die mit noch großzügigeren Freibeträgen stark ansteigen.

Tabelle 39

Simulation des Freibetrags<sup>1)</sup>

Wirkungen auf ... im Vergleich zum Status quo <sup>2)</sup>		Neuer Freibetrag (Euro)			
		0	200	400	800
1. Arbeitsvolumen .....	1 000 <sup>3)</sup>	33	– 4	– 150	– 107
- Partizipationsquote .....	vH <sup>4)</sup>	– 0,3	0,6	1,8	3,2
- Arbeitsstunden .....	Stunden <sup>5)</sup>	0,5	– 0,8	– 2,9	– 4,3
2. Empfängerhaushalte					
- Arbeitslosengeld II .....	1 000	– 461	479	1 829	4 682
- Aufstocker .....	1 000	– 532	625	2 241	5 375
3. Einsparungen (+) / Mehrausgaben (–) .....	Mrd Euro	2,2	– 2,8	– 14,5	– 39,0

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt.– 2) Aktueller Freibetrag: 100 Euro.– 3) Vollzeitäquivalente.– 4) Prozentpunkte.– 5) Durchschnittliche wöchentliche Arbeitsstunden bei gegebener Partizipation.

*Variation der Freibetragsätze*

**480.** Die Wirkungen einer Variation der Freibetragsätze hängen entscheidend davon ab, in welchem **Einkommenssegment** sich der Empfänger von Arbeitslosengeld II befindet.

- Im **unteren Einkommenssegment** bis 100 Euro wird unterstellt, dass anstelle des bisherigen Freibetrags von 100 Euro ein Freibetragsatz von beispielsweise 20 vH gilt. Demzufolge bleiben bei einem Hinzuverdienst von 100 Euro nunmehr nur noch 20 Euro anrechnungsfrei. Die Erwerbsbeteiligung sinkt.
- Im **mittleren Einkommenssegment** zwischen 100 Euro und 800 Euro laufen die Arbeitsmarkteffekte in die entgegengesetzte Richtung (Tabelle 40). Wenn sich beispielsweise der Freibetragsatz in diesem Einkommensbereich auf 40 vH verdoppelt, verbessert dies die Höhe des anrechnungsfreien Einkommens gegenüber dem Status quo beträchtlich. Die Einkommensschwelle, bis zu der noch Arbeitslosengeld II gewährt werden kann, verschiebt sich nach außen, mit der Konsequenz, dass die Anzahl der Aufstocker drastisch zunimmt.
- Im **oberen Einkommenssegment** von 800 Euro bis 1 200 Euro, beziehungsweise 1 500 Euro bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, kommt es nur zu geringen Effekten auf das Arbeitsangebot und die Anzahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II. Dies liegt unter anderem daran, dass sich in diesem Einkommensbereich viele Haushalte durch den Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag besser stellen als durch die Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld II.

**481.** Die **Bundesregierung** hat beschlossen, den **Freibetragsatz** im Einkommensbereich von 800 Euro bis 1000 Euro in Höhe von derzeit 10 vH auf 20 vH anzuheben (Ziffer 471).

Die letzte Spalte der Tabelle zeigt die Simulationsergebnisse, wiederum auf der Grundlage des neuen Regelsatzes von 364 Euro. Grundsätzlich dehnt sich mit dieser Änderung der Einkommensbereich aus, in dem Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht. Allerdings stellen sich im Einkommensbereich von 800 Euro bis 1 000 Euro viele Haushalte mit einem Kinderzuschlag besser als mit dem Arbeitslosengeld II. Insgesamt gesehen sind die **Arbeitsangebotseffekte marginal**, praktisch vernachlässigbar klein. Denn angesichts der zu beobachtenden Konzentration der Aufstocker im Einkommensbereich unter 400 Euro bedeutete bei gegebenem Bruttostundenlohn für sie ein Sprung in den Einkommensbereich ab 800 Euro mindestens eine Verdoppelung ihrer wöchentlichen Arbeitszeit. Als Folge der Zunahme der Anzahl der Empfängerhaushalte, eben aufgrund der Verschiebung des Auslaufbereichs, entstehen fiskalische Mehrbelastungen in Höhe von 230 Mio Euro.

Tabelle 40

**Simulationen der Freibetragsätze:  
Einkommenssegment 100 bis 800 Euro / 800 bis 1 000 Euro<sup>1)</sup>**

Wirkungen auf ... im Vergleich zum Status quo <sup>2)</sup>		Neuer Freibetragsatz (vH) im Einkommenssegment ...				
		100 bis 800 Euro				800 bis 1 000 Euro
		0	40	60	80	20
1. Arbeitsvolumen .....	1 000 <sup>3)</sup>	14	- 1	- 54	- 96	14
- Partizipationsquote ...	vH <sup>4)</sup>	- 0,3	0,8	1,6	2,5	0,07
- Arbeitsstunden .....	Stunden <sup>5)</sup>	0,4	- 0,9	- 2,2	- 3,5	- 0,003
2. Empfängerhaushalte						
- Arbeitslosengeld II ....	1 000	- 591	859	2 061	3 404	137
- Aufstocker .....	1 000	- 669	1 038	2 433	3 972	142
3. Einsparungen (+) / Mehrausgaben (-) ...	Mrd Euro	2,4	- 4,8	- 13,8	- 26,0	- 0,230

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt.– 2) Aktuelle Freibetragsätze: 20 vH im Einkommenssegment von 100 bis 800 Euro und 10 vH im Einkommenssegment von 800 bis 1 200 Euro beziehungsweise 1 500 Euro bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern.– 3) Vollzeit-äquivalente.– 4) Prozentpunkte.– 5) Durchschnittliche wöchentliche Arbeitsstunden bei gegebener Partizipation.

### *Variation der Vollanrechnungsschwelle*

**482.** Eine Vollanrechnungsschwelle entspricht einer Transferentzugsrate von 100 vH und zwar bis zu dem Schwellenwert. Eine **Vollanrechnungsschwelle** von 200 Euro heißt mithin, dass sämtliche Hinzuverdienste bis zu einer Höhe von insgesamt 200 Euro voll mit dem Arbeitslosengeld II verrechnet werden. Dies hat eine beträchtliche **Reduzierung der Anzahl der Empfängerhaushalte** und der **Aufstocker** zur Folge, weil eine Arbeitsaufnahme in diesem Einkommenssegment finanziell unattraktiv geworden ist. Eine Vollanrechnungsschwelle von Null ist gleichbedeutend damit, dass bereits bei null Euro der Freibetragsatz von 20 vH einsetzt, der Freibetrag von 100 Euro mithin zugunsten eben des Freibetragsatzes abgeschafft wird. Daher entsprechen sich die Simulationsergebnisse bei einer Vollanrechnungsschwelle von null Euro und bei einem Freibetrag von null Euro.

Des Weiteren läuft der Anspruch auf Arbeitslosengeld II bei einer höheren Vollarrechnungsschwelle schon bei einem niedrigeren Bruttoeinkommen aus. Die maximale Schlechterstellung im Vergleich zum Status quo bei einer Vollarrechnungsschwelle von 400 Euro beträgt 160 Euro und wird erstmals bei einem Bruttoeinkommen von 400 Euro erreicht ( $160 = 100 + 0,2 \cdot (400 - 100)$ ), dieser Wert gilt ebenso für höhere Einkommen. Insgesamt gesehen sinkt die Partizipationsquote und die Anzahl der Empfängerhaushalte geht zurück (Tabelle 41). Die Anzahl der Arbeitsstunden steigt per saldo leicht an, weil mehr Haushalte, die im Status quo Arbeit unterhalb der Vollarrechnungsschwelle anbieten, ihr Arbeitsangebot ausweiten anstatt, wie andere, es auf null zu reduzieren.

Tabelle 41

Simulationen einer Vollarrechnungsschwelle<sup>1)</sup>

Wirkungen auf ... im Vergleich zum Status quo <sup>2)</sup>		Vollarrechnungsschwelle (Euro)				
		0	200	400	800	
1.	Arbeitsvolumen .....	1 000 <sup>3)</sup>	33	46	54	51
	- Partizipationsquote .....	vH <sup>4)</sup>	- 0,3	- 0,4	- 0,4	- 0,4
	- Arbeitsstunden .....	Stunden <sup>5)</sup>	0,5	0,7	0,8	0,8
2.	Empfängerhaushalte					
	- Arbeitslosengeld II .....	1 000	- 461	- 620	- 727	- 870
	- Aufstocker .....	1 000	- 532	- 716	- 841	- 1 000
3.	Einsparungen (+) / Mehrausgaben (-) .....	Mrd Euro	2,2	2,9	3,5	4,0

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt.– 2) Aktuell keine Vollarrechnungsschwelle vorhanden.– 3) Vollzeitäquivalente.– 4) Prozentpunkte.– 5) Durchschnittliche wöchentliche Arbeitsstunden bei gegebener Partizipation.

**Zwischenfazit**

**483.** Als erstes Zwischenfazit sticht zunächst der **Zielkonflikt** zwischen einer Erhöhung der Partizipationsquote, also ein erleichtertes Verlassen der **Lohnabstandsfalle**, einerseits, und der Steigerung der Anzahl der Arbeitsstunden, das heißt, eher der **Kombilohnfalle** zu entkommen, andererseits, hervor. Dieser Konflikt engt die Handlungsmöglichkeiten einer veränderten Ausgestaltung der Hinzuverdienstmöglichkeiten ein.

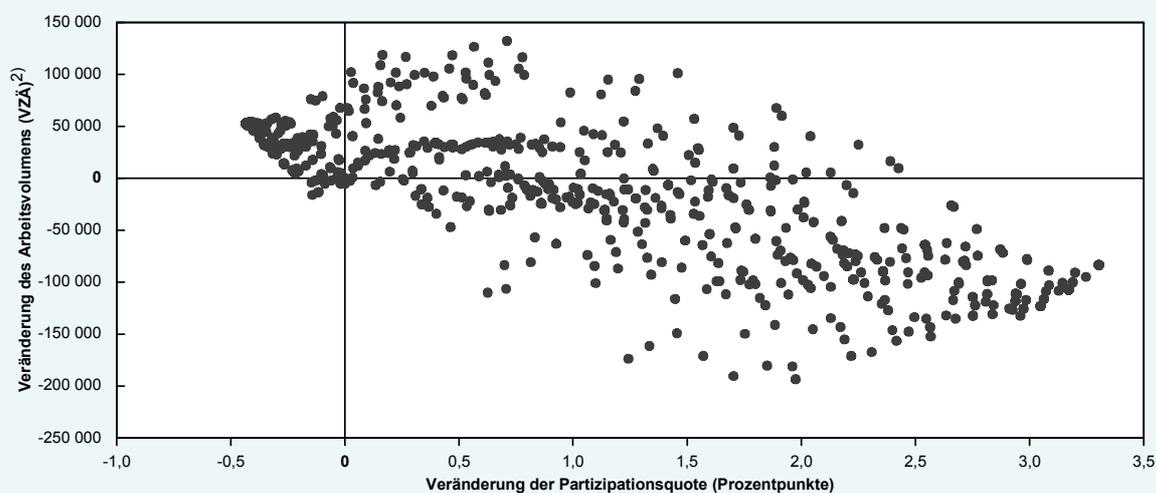
- Ein höherer Freibetrag ebenso wie großzügigere Freibetragsätze bewirken zwar eine Steigerung der Partizipationsquote und ebnen damit den **Weg aus der Lohnabstandsfalle**, sie reduzieren aber die Anzahl der Arbeitsstunden und steigern somit die Wirksamkeit der Kombilohnfalle.
- Die Einführung einer **Vollarrechnungsschwelle** dagegen weist **entgegengesetzte Wirkungen** auf, denn sie erhöht zwar die Anzahl der Arbeitsstunden, senkt indessen die Partizipationsquote.

Dieser Konflikt zwischen Partizipation und Arbeitsstunden liegt darin begründet, dass Tarifverläufe für das anrechnungsfreie Einkommen, welche die Erwerbsbereitschaft besonders fördern, gleichzeitig den schon bestehenden Kombilohncharakter des Arbeitslosengelds II verstärken.

**484.** Damit stellt sich die Frage, ob es bei den Hinzuverdienstregeln nicht eine **Kombination der Einzelinstrumente** gibt, die den genannten Zielkonflikt mildert. Zur Beantwortung dieser Frage wurden vier Parameter der Hinzuverdienstregeln systematisch variiert, nämlich die Einkommensgrenze, an der der erste Freibetragsatz endet, und die Freibetragsätze für die oben genannten drei Einkommensbereiche. Im Ergebnis zeigt sich auf den **ersten Blick** ein nicht unerheblicher Gestaltungsspielraum, um sowohl eine höhere Partizipationsquote wie auch eine Zunahme der Arbeitsstunden zu erreichen (Schaubild 49, oberer rechter Quadrant). Ein Beispiel für einen weit außen liegenden Punkt ist folgende Option, bei der ein Freibetragsatz von 20 vH in den beiden Einkommenssegmenten 0 Euro bis 400 Euro und 800 Euro bis 1 200 Euro (beziehungsweise 1 500 Euro bei Haushalten mit Kindern) zur Anwendung kommt, wohingegen ein Freibetragsatz von 100 vH im Einkommenssegment zwischen 400 Euro und 800 Euro gilt. Das Arbeitsvolumen steigt um knapp 90 000 Vollzeitäquivalente.

Schaubild 49

#### Simultane Veränderungen der Partizipationsquote und des Arbeitsangebotsvolumens bei systematischer Variation der Hinzuverdienstparameter<sup>1)</sup>



1) Berechnungen auf Grundlage einer systematischen Variation von vier Parametern der Hinzuverdienstregeln im SGB II. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. – 2) Vollzeitäquivalente.

© Sachverständigenrat

Auf den **zweiten Blick** reduziert sich jedoch der Gestaltungsspielraum wieder ganz erheblich, wenn nämlich die fiskalischen Wirkungen ins Blickfeld genommen werden. Die eben genannte konkrete Option geht mit Mindereinnahmen des Staates in Höhe von rund 9,7 Mrd Euro einher. Allgemein gesprochen existiert nach den Berechnungen praktisch kaum eine Parameterkonstellation, welche das Arbeitsangebot erhöht und gleichzeitig Mehreinnahmen des Staates erbringt. Aber selbst wenn das fiskalische Ziel weniger ehrgeizig formuliert wird und so-

gar begrenzte Mindereinnahmen in Kauf genommen werden, leiden darunter dann die Zielerfüllungsgrade beim Arbeitsangebot, das heißt, die Wege aus der Lohnabstands- und Kombi-lohnfalle werden weniger geebnet, als es ohne Budgetrestriktion möglich wäre (Analyse „Reform des Arbeitslosengelds II: Detaillierte Ergebnisse und Modellbeschreibung“, Ziffern 550 ff.).

Aus diesem Dilemma gibt es aber möglicherweise einen Ausweg. Wenn mit einem Instrument, nämlich der Änderung der Hinzuverdienstregeln, nicht gleichzeitig zwei Ziele, nämlich eine höhere Partizipationsquote und eine Steigerung der Arbeitsstunden, erreicht werden können, bietet es sich an, ein zweites Instrument auf seine Tauglichkeit zu überprüfen, nämlich die Variation des Regelsatzes.

### Variation des Regelsatzes

**485.** Die im Folgenden zu untersuchende **Variation des Regelsatzes** erfolgt in Schritten nach oben und nach unten und zunächst unter rein ökonomischen Aspekten im Hinblick auf eine Erhöhung der Partizipationsquote, um der **Lohnabstandsfalle zu entkommen**. Bei der Umsetzung einer solchen Maßnahme muss aber darauf geachtet werden, dass die Regelleistungen aus verfassungsrechtlicher Sicht das Mindestsicherungsniveau bei Arbeitswilligkeit nicht unterschreiten dürfen. Mithin muss sichergestellt werden, dass durch Arbeitsleistungen dieses soziokulturelle Existenzminimum immer erreicht werden kann. Eine in diese Richtung gehende Maßnahme im bestehenden System wäre ansatzweise eine konsequente Anwendung der Sanktionsmöglichkeiten in Kombination mit Arbeitsplatzangeboten etwa im Rahmen von „Bürgerarbeit“. Dabei sollten die Sanktionen möglichst früh im Hilfebezug einsetzen und stufenweise verschärft werden (Schneider, 2010).

**486.** In Tabelle 42 sind die Wirkungen einer isolierten Variation ausschließlich des Regelsatzes von geplant 364 Euro wiedergegeben, das heißt, sonstige Ansprüche gemäß SGB II bleiben unangetastet.

Eine Veränderung des Regelsatzes bewirkt einen starken **Einkommenseffekt**, der das Arbeitsangebot in beträchtlichem Umfang beeinflusst. Eine Erhöhung des Regelsatzes um 10 vH bewirkt knapp eine halbe Million zusätzlicher Empfänger von Arbeitslosengeld II. Selbst die von der Bundesregierung verabschiedete Steigerung um 1,4 vH hat 38 000 Empfängerhaushalte mehr zur Folge und das staatliche Budget wird mit 820 Mio Euro belastet. Im Gegensatz dazu bedeutet eine **Reduzierung des Regelsatzes** beispielsweise um 30 vH eine **Zunahme des Arbeitsangebots** um 702 000 Vollzeitäquivalente und einen Rückgang der Anzahl der Empfängerhaushalte um knapp 1,3 Mio. Hierbei ist allerdings – wie oben dargestellt – das Erfordernis des verfassungsmäßig gebotenen Existenzminimums zu berücksichtigen.

Insgesamt zeigt eine Variation des Regelsatzes **quantitativ bedeutsame Wirkungen**. Während die Spannweite einer Erhöhung des gesamten Arbeitsangebotsvolumens im Bereich der Hinzuverdienstregeln bis zu 132 000 zusätzlichen Vollzeitäquivalenten reicht, beläuft sich die entsprechende Wirkung bei einer Absenkung des Grundsicherungsniveaus auf bis zu 702 000 Vollzeitäquivalente bei einer Absenkung um 30 vH (Ziffer 550).

Tabelle 42

Simulationen des Regelsatzes<sup>1)</sup>

Wirkungen auf ... im Vergleich zu 364 Euro		Veränderung des Regelsatzes					von 359 € auf 364 € <sup>2)</sup>
		20 vH	10 vH	-10 vH	-20 vH	-30 vH	
1. Arbeitsvolumen .....	1 000 <sup>3)</sup>	- 547	- 255	272	503	702	- 43
- Partizipationsquote .....	vH <sup>4)</sup>	- 2,1	- 1,0	1,2	2,1	3,0	- 0,2
- Arbeitsstunden .....	Stunden <sup>5)</sup>	- 0,8	- 0,3	0,2	0,5	0,6	- 0,0
2. Empfängerhaushalte							
- Arbeitslosengeld II .....	1 000	1 005	505	- 438	- 876	- 1 285	38
- Aufstocker .....	1 000	569	287	- 228	- 484	- 719	- 1
3. Einsparungen (+) / Mehrausgaben (-) .....	Mrd Euro	- 15,0	- 6,8	6,3	11,6	15,9	- 0,82

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt.– 2) Gemäß Beschluss der Bundesregierung vom 20. Oktober 2010.– 3) Vollzeitäquivalente.– 4) Prozentpunkte.– 5) Durchschnittliche wöchentliche Arbeitsstunden bei gegebener Partizipation.

## Fazit

**487.** Die derzeitige Ausgestaltung der Regelungen des Arbeitslosengelds II gewährleistet insbesondere für Langzeitarbeitslose mit zu versorgenden Kindern zu geringe Arbeitsanreize. Allgemein lassen sich die Defizite der bestehenden Regelungen mit Hilfe der Begriffe Kombilohnfalle und Lohnabstandsfalle beschreiben. Als **Reform** bieten sich zwei **Maßnahmen** an.

- Das System der Hinzuverdienstregeln wäre auf diejenigen auszurichten, die sich bereits als Aufstocker in Erwerbsarbeit befinden, um einen **Weg aus der Kombilohnfalle** zu eröffnen. Dies geht indes mit zusätzlichen fiskalischen Belastungen einher. Wenn diese (weitgehend) ausgeschlossen sind, ergeben sich keine nennenswerten Anreizwirkungen.
- Quantitativ bedeutsame Wirkungen gehen von einer Absenkung des Grundsicherungsniveaus aus, wobei allerdings das Existenzminimum bei Arbeitswilligkeit gesichert sein muss. Dies kann bereits im bestehenden System des Arbeitslosengelds II ansatzweise erreicht werden, indem die **Sanktionen bei Arbeitsverweigerung** konsequent angewandt werden, wobei dann allerdings ein **Arbeitsplatzangebot** auf dem zweiten Arbeitsmarkt vorzuhalten ist, etwa in Form einer Bürgerarbeit, wie seitens der Bundesregierung ins Blickfeld genommen, oder mit Hilfe von Arbeitsgelegenheiten, wie sie im erweiterten Kombilohnmodell des Sachverständigenrates vorgesehen sind (Expertise 2006).

### 3. Bewertung des Vorhabens der Bundesregierung

**488.** Mit der Neuberechnung der Regelleistungen des Arbeitslosengelds II folgt die Bundesregierung den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes, welches ein transparentes Berechnungsverfahren und eine korrekte Ermittlung des Bedarfs für Kinder gefordert hatte (Ziffer 470). Insoweit sind die **Beschlüsse der Bundesregierung** nicht zu beanstanden. Gleichwohl muss auf **Konsequenzen** aufmerksam gemacht werden.

- Wie aus den Simulationen des vorangegangenen Abschnitts hervorgeht, hat selbst eine geringe prozentuale Steigerung des Regelsatzes eine **leichte Erhöhung der Anzahl der Empfängerhaushalte** und eine Verringerung des Arbeitsangebots zur Folge.
- Insoweit der kindergebundene finanzielle Sozialtransfer das kindgerechte Existenzminimum übersteigt, findet eine **Benachteiligung der Nicht-Bedarfsgemeinschaften in Kinderhaushalten** mit geringerem Einkommen statt. Dies ist umso schwerer zu rechtfertigen, als nicht gewährleistet ist, dass der Einkommensvorteil für die Bedarfsgemeinschaften tatsächlich den Kindern zugute kommt.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung eine Ankündigung im Koalitionsvertrag im Hinblick auf eine zielführendere **Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelungen** aufgegriffen (Ziffer 471). Die Änderung erbringt indes nur eine Entlastung von maximal 20 Euro monatlich oberhalb einer Einkommensschwelle von 800 Euro, weshalb die **Arbeitsangebotseffekte** sehr bescheiden ausfallen und **praktisch vernachlässigbar** sind (Ziffer 481, Tabelle 40).

Alles in allem können mithin **mehrere Restriktionen** die Gestaltungsmöglichkeiten bei einer Reform des SGB-II-Regelwerks einengen. Zum einen gebietet die Verfassung die **Sicherung eines Existenzminimums**, sodass bei einer Kürzung der Leistungen der Grundsicherung unabdingbar gewährleistet sein müsste, die vollen Regelleistungen bei entsprechenden Arbeitsleistungen jederzeit wieder erreichen zu können. Zum anderen entziehen harte **fiskalische Restriktionen** einer großzügigeren Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelungen, die eine Kostenneutralität erfordern, weitgehend den Boden. Allerdings hätten der Bundesregierung selbst bei Einhaltung des Konsolidierungskurses größere Spielräume zur Verfügung gestanden, um mit einer Effizienzsteigerung des Arbeitslosengelds II beachtlichere Arbeitsangebotswirkungen zu erzielen. Dazu hätte sie aber die Prioritäten etwa im Kontext mit (neuen) Ausnahmetatbeständen vom Regelsatz der Umsatzsteuer und den Anhebungen des Kindergelds und Kinderfreibetrags anders setzen müssen.

### III. Migration von Arbeitskräften nach der EU-Osterweiterung: Bedrohung oder Chance?

**489.** Zum **1. Mai 2011** endet die **Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte** innerhalb der Europäischen Union für acht der zehn Beitrittsländer aus Mittel- und Osteuropa (MOEL-8), die im Jahr 2004 der Europäischen Union beigetreten sind. Diese wurde seinerzeit eingeführt, da es Besorgnisse gab, eine sofortige vollständige Freizügigkeit nach dem Beitritt könnte unerwünschte Arbeitsmarkteffekte auslösen. Durch die bevorstehende vollständige Herstellung der Freizügigkeit wird nun wiederum befürchtet, dass der Zuzug von Arbeitskräften aus den MOEL-8-Staaten heimische Arbeitskräfte verdrängen könnte. Denn damit sei ein erheblicher Lohndruck verbunden, der sich vornehmlich im Bereich gering qualifizierter Arbeit konzentrierte. Mit der Einführung gesetzlicher Mindestlöhne solle Abhilfe, zumindest aber Linderung verschafft werden.

Der Grund für die vernehmlichen Äußerungen zu diesem Thema ist, dass ein internationaler Wettbewerb offenkundiger wird, wenn er durch **Arbeitskräftewanderung** anstatt durch den **Waren- und Dienstleistungshandel** bewerkstelligt wird. Ein Lohndruck auf gering qualifizierte inländische Arbeitskräfte kann sich in beiden Fällen ergeben, wenn nämlich Waren und Dienstleistungen in Deutschland deshalb preiswerter angeboten werden, weil sie hierzulande mit vergleichsweise gering entlohnten osteuropäischen Arbeitskräften hergestellt werden, oder wenn es sich um Importe aus Osteuropa handelt, welche dort zu niedrigeren Arbeitskosten produziert werden. Auf jeden Fall dürfen die Nettowohlfahrtsgewinne nicht außer Acht gelassen werden. Zwar mögen heimische Arbeitskräfte verdrängt werden. Dem stehen aber Wohlfahrtsgewinne aufgrund der Migration gegenüber: Ein Fachkräftemangel wird gemildert und den Konsumenten kommen niedrigere Preise zugute.

**490.** Am **1. Mai 2004** traten im Rahmen der fünften und bisher **größten Erweiterungsrunde** insgesamt zehn Staaten der Europäischen Union bei. Neben Malta und Zypern waren dies die MOEL-8-Staaten: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn. Die Beitrittsabkommen mit den MOEL-8-Staaten sehen vor, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer erst allmählich hergestellt wird. Zwar gelten die Bestimmungen reziprok, praktische Relevanz bekommen sie aber insbesondere durch die wanderungswilligen Arbeitskräfte aus den MOEL-8-Staaten. Konkret sehen die Übergangsregelungen einen **Drei-Phasen-Plan** vor („2+3+2“-Modell). In der ersten Zweijahresphase nach dem Beitritt konnte ein Mitgliedsland die Zuwanderung von Arbeitskräften ohne Begründung beschränken, während in der darauffolgenden Dreijahresphase der Europäischen Kommission die Gründe darzulegen waren.

Obwohl nach fünf Jahren die volle Freizügigkeit hätte in Kraft treten sollen, konnte ein Mitgliedsland bei Vorliegen von heimischen Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt („serious disturbances“) nochmals eine Verlängerung um weitere zwei Jahre verlangen. Kurzum, ein EU-Mitgliedsland kann sieben Jahre lang, bis zum 30. April 2011, seinen Arbeitsmarkt für Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa beschränken. Von dieser Verlängerung haben nur **Deutschland und Österreich** Gebrauch gemacht. Das Vereinigte Königreich, Irland und

Schweden öffneten ihre Arbeitsmärkte sofort, in den anderen EU-15-Staaten erfolgte dies sukzessive.

Allerdings sehen die Übergangsregelungen für Deutschland eine Reihe von **Ausnahmen für bestimmte Personengruppen** vor. Nicht restringiert sind die Arbeitsmärkte unter anderem für

- Selbstständige, sofern sie ihrerseits keine Arbeitskräfte aus ihren Heimatländern beschäftigen;
- Arbeitnehmer, die als hoch qualifizierte Arbeitskräfte ein Mindestjahresgehalt in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung, die sich jährlich ändert, erhalten. Für das Jahr 2010 beträgt das Mindestgehalt 66 000 Euro in Westdeutschland und 55 800 Euro in Ostdeutschland;
- befristet Beschäftigte, soweit der Arbeitsplatz nicht mit einem inländischen Arbeitnehmer besetzt werden kann, oder
- Saisonarbeiter, Werkvertragsarbeitnehmer und sonstige ausländische Beschäftigte, für die im Rahmen von bilateralen Verträgen Kontingente ausgehandelt wurden.

**491.** Folglich zeichnet sich die Hürde des deutschen Arbeitsmarkts für mittel- und osteuropäische Arbeitskräfte bereits jetzt durch eine beträchtliche **Durchlässigkeit** aus. Dies belegen zudem statistische Angaben über Wanderungen.

Die **ausländische Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten** stieg in den EU-15-Staaten von insgesamt 929 000 Personen im Jahr 2004 auf gut 1,8 Millionen Personen im Jahr 2007 an (Tabelle 43). Dies entspricht einer Einwanderung von ungefähr 305 000 Personen jährlich. Vor der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004 waren es zwischen den Jahren 2001 und 2004 jährlich nur rund 56 000 Personen. Die Wanderungen seit dem Jahr 2004 verdeutlichen allerdings die nahezu ausschließliche Bedeutung des Vereinigten Königreichs als Hauptzielland. Ausgehend vom Jahr 2004, also nach dem Beitritt und dem Inkrafttreten der Übergangsregelungen, hat sich dort bis zum Jahr 2009 die Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten fast versechsfacht, während sich der entsprechende Zuwachs in Deutschland nur auf rund 31 vH belief.

Für einen **deskriptiven Vergleich** der Eigenschaften der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund („**Einheimische**“) mit der ausländischen Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung aus den MOEL-8-Staaten in Deutschland („**Ausländer**“) werden im Folgenden Ergebnisse des Mikrozensus der Jahre 2006 und 2009 herangezogen. In der Gruppe der Ausländer sind Spätaussiedler und Migranten der späteren Generationen nicht enthalten. Dieser Vergleich der Ausländer aus MOEL-8-Staaten mit den Einheimischen zeigt (Tabelle 44), dass

- der Anteil der Erwerbstätigen bei den Ausländern höher ist als der bei den Einheimischen. Im Zeitablauf ist die Beteiligung am Erwerbsleben sogar stärker als bei Einheimischen an-

Tabelle 43

**Ausländische Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten<sup>1)</sup> in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU**  
Personen

	2001	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Deutschland <sup>2)</sup> .....	453 100	438 828 <sup>a)</sup>	481 672	525 078	554 372	567 466	576 432
Frankreich <sup>3)</sup> .....	44 946	43 138	36 237	44 181	36 971	.	.
Irland <sup>3)</sup> .....	4 775	42 988	93 243	120 632	162 411	191 226	163 961
Italien <sup>2)</sup> .....	40 108	67 755	79 819	94 215	117 042	128 813	.
Österreich <sup>2)</sup> .....	54 947	67 675	75 143	80 706	86 911	94 084	98 317
Spanien <sup>2)</sup> .....	23 672	55 735	70 576	103 190	126 971	137 068	132 074
Vereinigtes Königreich <sup>3)</sup> ...	66 601	123 868	224 242	396 857	600 756	706 820	716 861
EU-15 .....	760 562	929 131	1 169 106	1 491 535	1 843 875	.	.

1) Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn.– 2) Nationale Bevölkerungsstatistik.– 3) Nationaler Labour Force Survey.– a) Wegen einer Revision des Ausländerzentralregisters zum Jahresende 2004 sind die Ergebnisse ab 2004 mit früheren Jahresergebnissen nur eingeschränkt vergleichbar. Weitere Einschränkungen im zeitlichen Vergleich entstehen durch Änderungen im Aufenthaltsrecht sowie dem Wegfall und der Neugründung von Staaten.

Quelle: IAB

gestiegen. Darüber hinaus sind die Ausländer aus den MOEL-8-Staaten in größerem Maße selbstständig, arbeiten vermehrt in den Wirtschaftszweigen Handel, Gastgewerbe sowie Verkehr, seltener im Bereich der Sonstigen Dienstleistungen.

- Ausländer aus den MOEL-8-Staaten im Vergleich zu anderen Ausländern in geringerem Maße Transferleistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld) beziehen. Im Vergleich zu den Einheimischen ist der Anteil der Transferempfänger jedoch höher, im betrachteten Zeitraum hat deren Anteil aber abgenommen.
- der Anteil der Ausländer aus den MOEL-8-Staaten ohne beruflichen Abschluss, einerseits, und mit Universitätsabschluss oder Promotion, andererseits, höher ist als der bei den Einheimischen.

Zusammenfassend kommt in den Ergebnissen der Wanderungsbewegungen der Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten in die EU-15-Staaten und dem damit verbundenen Anstieg der ausländischen Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten im Vereinigten Königreich einerseits dessen Verzicht auf die Inanspruchnahme der Übergangsregelungen zum Ausdruck. Andererseits waren die **Hürden** für Einwanderungen aus den MOEL-8-Staaten nach Deutschland **nicht unüberwindbar**. Zudem konnte der **größere Teil der Ausländer** aus den MOEL-8-Staaten in den deutschen Arbeitsmarkt integriert werden. Probleme bestehen allerdings bei der Gruppe der Personen ohne beruflichen Abschluss.

**492.** Vor dem Hintergrund dieser bereits bestehenden, nicht unbeträchtlichen Durchlässigkeit der Beschränkung des hiesigen Arbeitsmarkts für Arbeitskräfte aus den MOEL-8-Staaten stellen sich im Hinblick auf das Auslaufen der Übergangsregelungen zum 1. Mai 2011 **drei Fragen**: Wie hoch wird die Anzahl der zu erwartenden Immigranten aus den MOEL-8-Staaten

sein? Wie wird sich diese Entwicklung auf Beschäftigung und Löhne in Deutschland auswirken? Welcher wirtschaftspolitische Handlungsbedarf ergibt sich daraus?

Tabelle 44

### Struktur der ausländischen Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten<sup>1)</sup> in Deutschland

	2006		2009	
	MOEL-8 <sup>2)</sup>	Nachrichtlich: Einheimische <sup>3)</sup>	MOEL-8 <sup>2)</sup>	Nachrichtlich: Einheimische <sup>3)</sup>
	Tausend Personen			
<b>Insgesamt</b> .....	413	67 225	509	65 856
davon:				
Erwerbstätige .....	217	31 282	303	31 858
Erwerbslose .....	49	3 040	35	2 227
Nichterwerbstätige .....	147	32 903	171	31 771
<b>Ausgewählte soziale Stellung</b>	Anteil an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe (vH)			
Noch in Ausbildung <sup>4)</sup> .....	20	31	20	30
Transferempfänger <sup>5)</sup> .....	13	6	11	5
Rentenbezieher <sup>6)</sup> .....	5	24	5	25
<b>Stellung im Beruf</b>	Anteil an allen Erwerbstätigen (vH)			
Selbstständige .....	19	11	22	11
Mithelfende Familienangehörige .....	1	1	0	1
Beamte, Zeit-/Berufssoldaten, Grundwehrdienst- leistende .....	0	7	1	6
Angestellte, kaufm./techn. Auszubildende, Zivil- dienstleistende .....	45	56	45	59
Arbeiter, gewerbliche Auszubildende .....	35	25	32	23
<b>Wirtschaftszweig</b>	Anteil an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe (vH)			
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei .....	3	2	2	2
Produzierendes Gewerbe .....	29	29	32	28
Handel, Gastgewerbe und Verkehr .....	28	22	24	22
Sonstige Dienstleistungen .....	40	47	41	48
<b>Bildungsniveau</b>	Anteil an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe (vH)			
Noch in beruflicher Ausbildung .....	12	16	11	16
Kein beruflicher Abschluss .....	26	19	24	16
Mit beruflichem Abschluss .....	62	65	65	68
Lehre oder vergleichbarer Abschluss .....	36	44	38	46
Meister/Techniker/Fachschulabschluss .....	5	7	6	7
Fachhochschulabschluss .....	4	4	4	5
Universitätsabschluss/Promotion .....	12	7	13	7

1) Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn; Quelle: Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes.– 2) Ausländer mit eigener Migrationserfahrung.– 3) Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.– 4) Noch in beruflicher Ausbildung, Schüler, Studenten und Auszubildende.– 5) Für 2006: ALG und ALG II, Sozialhilfe. Für 2009: ALG und ALG II, Sozialgeld sowie laufende Hilfe zum Lebensunterhalt.– 6) Bezug von Rente aus der DRV Bund, Land oder Knappschaftlichen Rentenversicherung (früher BfA, LVA).

**493.** Zur Abschätzungen der Größenordnung der zu erwartenden Zuwanderungen aus den MOEL-8-Staaten ist die Beantwortung der Frage, ob Migration überhaupt stattfinden wird, entscheidend. Diese kann aus ökonomischer Sicht mit einer **Kosten-Nutzen-Analyse** unter Unsicherheit modelliert werden. Inwieweit Migration sich lohnt, hängt hauptsächlich von der Situation des Arbeitsmarkts im Heimat- und Zielland sowie den Einkommensunterschieden ab. Vorhersagen des Ost-West-Migrationspotenzials, die zu einem Zeitpunkt erstellt wurden, als der Transformationsprozess erst begonnen hatte und dieses Potenzial somit besonders hoch gewesen sein dürfte, kamen zu dem Ergebnis, dass wahrscheinlich zwischen 50 000 und

150 000 Personen jährlich aus den MOEL-8-Staaten nach Deutschland zuwandern werden (Fertig, 2001). Jüngere Studien bestätigen diesen Eindruck (Baas und Brücker, 2010; Brücker und Siliverstovs, 2006).

Diese Untersuchungen berücksichtigen jedoch nicht die jüngste **Finanz- und Wirtschaftskrise**. Dadurch könnte sich besonders die Arbeitsmarktsituation der Einwanderer aus den MOEL-8-Staaten in den bisher beliebtesten Zielländern, dem Vereinigten Königreich und Irland, derart verschlechtern, dass ein längerer Aufenthalt dort unattraktiv wird. Ob dann aber tatsächlich eine Wanderung anstatt zurück in die Heimatländer nach Deutschland stattfindet, ist aufgrund möglicher Sprachbarrieren fraglich. Umgekehrt könnte die **gute Arbeitsmarktsituation** in Deutschland mehr **Einwanderer anziehen**. Neben dem Motiv der Migration von Arbeitskräften könnte die Zuwanderung zudem durch das Niveau der **Transferzahlungen** aus dem System der Sozialen Sicherung in den potenziellen Empfängerländern motiviert sein. Sozialtransfers mögen sogar der Auslöser für Wanderungen sein, die Wahl des Ziellandes beeinflussen und die Rückkehr ins Heimatland hinauszögern oder sogar verhindern; empirische Evidenz darüber zu gewinnen, ob Sozialleistungen primärer Auslöser für Wanderungen sind, ist aufgrund der Datenlage allerdings nicht möglich.

**494.** Zur Beantwortung der Frage, wie sich die Migration aus den MOEL-8-Staaten auf die **Beschäftigung** und die **Löhne** in Deutschland auswirken wird, sind Erfahrungen mit bisherigen Einwanderungen hilfreich. Die empirische Evidenz für Deutschland weist überwiegend auf nur **sehr geringe negative Effekte** hin. Aufgrund der höheren Substitution ist der Effekt auf bereits im Inland lebende Immigranten allerdings deutlich größer (Kasten 17). Außerdem könnte eine Konzentration von Immigranten auf bestimmte Regionen oder Berufsgruppen dort größere negative Effekte sowohl auf die Löhne als auf die Beschäftigung zur Folge haben.

#### Kasten 17

##### **Auswirkungen von Einwanderung auf Löhne und Beschäftigung**

Inwieweit Einwanderung zu einem Lohndruck und einer Verdrängung von heimischen Arbeitskräften führt, wurde am häufigsten für **lokale Arbeitsmärkte** analysiert. Dabei wurden für verschiedene regionale Gebiete Löhne mit Beschäftigungsquoten, weiteren gebietsspezifischen Variablen und dem Anteil von Immigranten an der Bevölkerung korreliert. Diese Studien zeigen allerdings für Deutschland **keine bedeutenden negativen Effekte** auf die Löhne und Beschäftigung von inländisch Beschäftigten (Pischke und Velling, 1997). Problematisch an diesem Ansatz ist allerdings, dass Immigranten nicht zufällig auf verschiedene Teilarbeitsmärkte verteilt sein könnten und dass inländisch Beschäftigte auf Zuwanderung mit einer Verlagerung ihrer Arbeitskraft oder ihres Kapitals in andere Regionen reagieren könnten und dies so lange stattfindet, bis die Entlohnung von Arbeit und Kapital über alle Regionen ausgeglichen ist. In diesem Fall ergäbe der Vergleich der Löhne von inländisch Beschäftigten zwischen verschiedenen lokalen Arbeitsmärkten, dass geringe oder keine Lohnunterschiede bestehen. Dies ist jedoch nicht darauf zurückzuführen, dass Immigration keinen Einfluss hat, sondern dass der Effekt sich über das ganze Land ausgebreitet hat (Borjas, 1999).

In alternativen Spezifizierungen werden die Arbeitskräfte nicht nach Regionen, sondern zum einen nach ihrem **Qualifikationsniveau** und ihrer Berufserfahrung und zum anderen nach ihrer **Berufsklassifikation** und ihrer Berufserfahrung gruppiert. Für diese Gruppierungen wird dann der durchschnittliche Lohn mit dem Anteil von beschäftigten Immigranten an der Gesamtbeschäftigung in der jeweiligen Gruppe und weiteren exogenen Variablen korreliert. Auf der Ebene von Qualifikationsniveau-Berufserfahrungs-Gruppen ergibt sich für Deutschland bei einer Erhöhung des Beschäftigtenanteils der Immigranten um 10 vH eine Reduktion der Löhne um 1 vH (Bonin, 2005) und 0,6 vH (Steinhardt, 2009). Bei der Gruppierung nach Berufsklassifikation und Berufserfahrung hat eine Erhöhung des Immigrantenanteils um 10 vH eine Senkung des Lohns um 1,6 vH zur Folge. Wird hier eine weitere Unterteilung des gruppierten Datensatzes nach dem ausgeübten Beruf vorgenommen, ergibt sich für Tätigkeiten im Handel, im Büro und in den Bereichen Reinigung, Transport und Lagerarbeiten der größte Effekt und zwar in Höhe von 4,6 vH (Steinhardt, 2009). Diese Schätzungen basieren allerdings auf einer geringen Anzahl von Freiheitsgraden und sind damit mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.

Typischerweise wird in diesen Studien von den positiven Auswirkungen der Zuwanderung auf das Produktionsniveau einer Region oder einer Volkswirtschaft in den Schätzungen abgesehen. Alternative Ansätze, wie die Schätzung der Auswirkung von Einwanderung in einem **allgemeinen Gleichgewichtsmodell** (D'Amuri et al., 2010) oder in einem **Lohnkurven-Modell** (Brücker und Jahn, 2010), liefern ebenfalls **nur sehr geringe Effekte**. Es besteht allerdings eine negative Auswirkung auf die Beschäftigungssituation und auf die Löhne von bereits in Deutschland lebenden Immigranten.

Die Ergebnisse für Deutschland stehen im **Einklang mit den Ergebnissen für die Vereinigten Staaten**. Die Schätzung der Auswirkung von Immigration auf den Lohn von inländisch Beschäftigten auf dortigen lokalen Arbeitsmärkten ergibt, dass eine Erhöhung des Anteils der Immigranten um 10 vH den Lohn von Einheimischen nur um ungefähr 1 vH reduziert (Borjas et al., 1997; Butcher und Card, 1991; Card, 2005; Altonji und Card, 1991; Grossman, 1982). Bei der Gruppierung der Arbeitskräfte nach Qualifikationsniveau-Berufserfahrungsgruppen finden Ottaviano und Peri (2008) einen Effekt in Höhe von 1 vH und Borjas (2003) in Höhe von 3 vH bis 4 vH.

**495.** Abschließend ist die Frage zu klären, ob ein **wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf** besteht. Da die zu erwartende Größenordnung von Einwanderern aus den MOEL-8-Staaten insgesamt gesehen vermutlich keine allzu gravierenden Auswirkungen auf den hiesigen Arbeitsmarkt entfalten dürfte, besteht kein Handlungsbedarf. Allerdings könnte sich die Zuwanderung auf bestimmte (Grenz-)Regionen oder Branchen konzentrieren und die Politik sich zum Handeln gedrängt sehen. Diesem Druck sollte sie indes nicht nachgeben, denn

- die betreffenden Branchen hatten mehrere Jahre Zeit, die notwendigen Anpassungen im Hinblick auf eine **Steigerung der Produktivität** ihrer Beschäftigten vorzunehmen;
- mit dem gleichen Recht könnten die Beschäftigten anderer Branchen ebenfalls Schutzmaßnahmen beanspruchen, da sie ihre Arbeitsplätze durch preiswertere Importgüter ebenso als gefährdet ansehen. Nur die Tatsache, dass die Immigranten aus den MOEL-8-Staaten häufig nicht-handelbare Güter in Deutschland produzieren, rechtfertigt noch **keine** besonderen **Schutzmaßnahmen**;

- Unternehmen können durch (grenznahe) **Standortverlagerungen** von Betriebsteilen nationalen Schutzvorschriften ausweichen;
- die inländischen Nachfrager erleiden einen **Wohlfahrtsverlust**, wenn sie Güter und Dienstleistungen zu **wettbewerbswidrig** höheren Preisen erwerben müssen.

**496.** Der Sachverständigenrat verkennt nicht die Herausforderungen und Anpassungslasten, die den betroffenen Arbeitnehmern hierzulande durch die Zuwanderung abverlangt werden. Ihnen haben sich allerdings in den vergangenen Jahrzehnten bereits zahlreiche Unternehmen und Arbeitnehmergruppen stellen müssen und erfolgreich gestellt. Durch die vollständige Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Union entstehen **Nettowohlfahrtsgewinne**. Der Wettbewerb wird zwar schärfer, er ist aber deshalb weder verzerrend noch unlauter. Von „Lohndumping“ kann ohnehin keine Rede sein, denn die ausländischen Arbeitnehmer in Deutschland arbeiten hierzulande nicht zu geringeren Entgelten als in ihren Heimatländern. Schon gar nicht sollte diesem Wettbewerb mit gesetzlichen Mindestlöhnen begegnet werden, seien diese nun branchenspezifisch oder flächendeckend. Das Argument, mit Hilfe eines gesetzlichen Mindestlohns lasse sich die Schere zwischen niedrigen und hohen Einkommen, die „soziale Schieflage“, verringern, verkennt, dass dies den aufgrund eben eines Mindestlohns in einer Größenordnung von 8 Euro zusätzlichen hunderttausenden Arbeitslosen nichts nutzt. Schließlich können die Tarifvertragsparteien diesen Eingriff in die Tarifautonomie eigentlich nicht wollen.

### **Eine andere Meinung**

**497.** Ein Mitglied des Rates, **Peter Bofinger**, vertritt zu den in Abschnitt III dieses Kapitels dargestellten Analysen und Vorschlägen der Mehrheit an die Politik zur Notwendigkeit von Mindestlöhnen in Zusammenhang mit der Migration aus den MOEL-Staaten eine abweichende Meinung.

- Zur Beantwortung der Frage, wie sich die Migration aus den MOEL-8-Staaten auf die Beschäftigung und die Löhne in Deutschland auswirken wird, verweist die Mehrheit auf **empirische Studien**, wonach mit „keinen bedeutenden negativen Effekten auf die Löhne und Beschäftigung“ zu rechnen sei. Dies widerspricht jedoch der im Kasten 17 genannten Analyse von Steinhardt (2009), die zu dem Ergebnis kommt, dass ein Zustrom von Immigranten, der die Anzahl der Beschäftigten innerhalb der Gruppe der einfachen Dienstleistungen um 10 vH erhöht, eine Lohnsenkung um 3,9 vH bei den einheimischen Arbeitnehmern auslöst. Dieser Effekt deckt sich mit vergleichbaren Studien für die Vereinigten Staaten (Borjas, 2003). Aus der Analyse von Steinhardt ergibt sich insgesamt, dass die Löhne von gering qualifizierten Arbeitnehmern überproportional durch den Zustrom von ausländischen Arbeitnehmern beeinträchtigt werden. Bei den Ergebnissen von Studien aus den Vereinigten Staaten, die eher geringe Effekte ermitteln, ist zu berücksichtigen, dass dort seit langem mit einem allgemein verbindlichen Mindestlohn dafür gesorgt wird, dass es durch Immigration nur zu einem begrenzten Absinken des Lohnniveaus kommen kann.

- Um somit zu verhindern, dass sich aus der Migration aus den MOEL-8-Staaten eine Lohnsenkung im Niedriglohnbereich ergibt, die den teilweise nicht sehr ausgeprägten Lohnabstand zu Hartz IV und damit die Arbeitsanreize für gering Qualifizierte noch weiter reduzieren würde, ist es dringend erforderlich, einen flächendeckenden gesetzlichen **Mindestlohn** einzuführen. Dieses Instrument wird seit Jahren gerade in den Ländern eingesetzt, die wie das Vereinigte Königreich eine besonders hohe Zuwanderung erfahren haben, ohne dass es dadurch zu „zusätzlichen hunderttausenden Arbeitslosen“ (Ziffer 496) gekommen wäre. Dass die Befürchtungen vor einem Lohndruck durch osteuropäische Arbeitnehmer nicht unbegründet sind, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass aktuell auch von der Arbeitgeberseite für den Bereich der Leiharbeit gefordert wird, die für deutsche Zeitarbeitsunternehmen geltenden Mindestlöhne auf ausländische Wettbewerber zu übertragen.
- Die in diesem **speziellen Kontext** von der Mehrheit gegen einen Mindestlohn vorgebrachten Argumente sind wenig überzeugend:

Es wird argumentiert, dass die betreffenden Branchen mehrere Jahre Zeit hatten, die notwendigen Anpassungen im Hinblick auf eine **Steigerung der Produktivität** ihrer Beschäftigten vorzunehmen. Doch das ist im Bereich einfacher Dienstleistungen nur sehr bedingt möglich.

Es wird angeführt, dass mit dem gleichen Recht die Beschäftigten anderer Branchen ebenfalls Schutzmaßnahmen beanspruchen könnten, da sie ihre Arbeitsplätze durch preiswertere Importgüter ebenso als gefährdet ansehen. Im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes sind die Beschäftigten durch Tarifverträge mit hohen Eingangslöhnen jedoch sehr viel besser geschützt als im Bereich einfacher Dienstleistungen.

Des Weiteren stellt die Mehrheit fest, Unternehmen könnten durch (grenznahe) **Standortverlagerungen** von Betriebsteilen nationalen Schutzvorschriften ausweichen. Das ist bei einfachen Dienstleistungen (Reinigung, Einzelhandel, Wachdienste) in der Regel nur schwer möglich.

**498.** Für die **allgemeine Diskussion** der Vor- und Nachteile von Mindestlöhne wird auf das Minderheitsvotum im Jahresgutachten 2006 (Ziffern 576 ff.) verwiesen.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

#### IV. Das Ende der Tarifeinheit: Kein gesetzgeberischer Aktionismus

**499.** Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat im Juli 2010 endgültig entschieden, das **Prinzip der Tarifeinheit nicht weiter anzuwenden**. Es sei mit dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit gemäß Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz unvereinbar und Zweckmäßigungs- oder Praktikabilitätsabwägungen könnten die Geltung dieses Grundrechts nicht beiseite schieben (Bundesarbeitsgericht, 2010).

Die Entscheidung des BAG hat eine lebhafte und kontroverse Diskussion ausgelöst, teilweise wurde gesetzgeberischer Handlungsbedarf angemahnt. Die Verfechter der Tarifeinheit sehen die **Gefahr permanenter Tarifauseinandersetzungen** und fordern den Gesetzgeber auf, die Tarifeinheit gesetzlich zu regeln, so beispielsweise der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) in seltener Einmütigkeit (BDA und DGB, 2010). Auf der anderen Seite begrüßen die Gegner einer Tarifeinheit die **Stärkung des Wettbewerbs** unter den Gewerkschaften zugunsten von Berufsgewerkschaften und zu Lasten einer monopolartigen Dominanz von großen Gewerkschaften. **Pro und Contra** einer Tarifeinheit werden jeweils durch sich widersprechende Rechtsgutachten untermauert.

**500.** Tarifeinheit bedeutet, dass im selben Unternehmen **nur ein Tarifvertrag** gilt. Die Alternative dazu besteht aus zwei Ausprägungen, nämlich der **Tarifpluralität** und der **Tarifkonkurrenz**.

- Bei einer Tarifpluralität wird der Betrieb des Arbeitgebers vom Geltungsbereich verschiedener Tarifverträge, an die der Arbeitgeber jeweils gebunden ist, erfasst, wobei auf den einzelnen Arbeitnehmer indes nur einer der Tarifverträge anzuwenden ist.
- Davon zu unterscheiden ist die Tarifkonkurrenz, bei der ein Arbeitsverhältnis den Normen mehrerer Tarifverträge unterliegt. Tarifpluralität kann zu einer Tarifkonkurrenz führen, wenn die Tarifvertragsparteien den vorrangig anzuwendenden Tarifvertrag nicht festgelegt haben (Brox et al., 2007, Randziffern 725 f.).

Das Tarifvertragsgesetz enthält keine Bestimmungen über eine Tarifeinheit, sondern sie wurde in erster Linie vom BAG als Richterrecht entwickelt, wobei das BAG bisher den Grundsatz der Tarifeinheit sowohl bei Tarifpluralität wie auch bei Tarifkonkurrenz angewandt hatte, und zwar nach dem **Prinzip der Spezialität** (JG 2007 Ziffer 554; Bundesarbeitsgericht, 2010). Demnach erlangte einheitlich der „speziellere“, also der engere, ortsnähere und sachnähere Tarifvertrag Geltung (Brox et al., 2007). Das BAG hat diese bisher von ihm vertretene Rechtsprechung **im Juni 2010 revidiert**. Ein Arbeitnehmer kann sich nunmehr auf den Tarifvertrag der Gewerkschaft berufen, der er angehört, unbeschadet weiterer und sich überschneidender Tarifverträge für seine Berufsgruppe, die möglicherweise andere Tarifregelungen enthalten. Mit anderen Worten, je nach individueller Gewerkschaftszugehörigkeit eines Arbeitnehmers muss ein tarifgebundenes Unternehmen für einzelne Beschäftigte derselben Berufsgruppe gegebenenfalls unterschiedliche tarifvertragliche Regelungen anwenden, beispielsweise bezüglich der Arbeitsentgelte und Arbeitszeit.

**501.** Die **Kontroversen um die Tarifeinheit** haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, weil **Berufsgewerkschaften** („Spartengewerkschaften“) in zunehmendem Umfang eigene Tarifverträge durchsetzen konnten. Kennzeichnend für die kleinen, aber wirkmächtigen Berufsgewerkschaften sind die **Komplementäreigenschaften** der von ihnen vertretenen Berufe, aufgrund derer sie Schlüsselpositionen im Betriebsablauf einnehmen, also beispielsweise Fluglotsen im Luftverkehr oder Ärzte im Krankenhaus, und dies vornehmlich in bestimmten (subventionierten) Sektoren, die sich durch eine vergleichsweise niedrigere Wettbewerbsintensität (insbesondere aus dem Ausland) und geringere Preiselastizität der Nachfrage auf ihren Märkten auszeichnen, wie beispielsweise der Verkehrs- und Gesundheitssektor. Beispiele für solche Berufsgewerkschaften sind der Marburger Bund für Ärzte, die Vereinigung Cockpit für Flugzeugpiloten und Flugingenieure, die Gewerkschaft der Flugsicherung oder die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer für das Eisenbahnfahrpersonal. Im Gegensatz zu den Berufsgewerkschaften vertritt der Christliche Gewerkschaftsbund eher Arbeitnehmergruppen, die in substitutiver Beziehung zueinander stehen. Dessen Mitgliedsverbände erlangten in den 1990er-Jahren insbesondere in Ostdeutschland tarifpolitisches Gewicht, weil sie häufig Tarifverträge unterhalb der Abschlüsse seitens des DGB tätigten.

Diese Entwicklungen dokumentieren die zunehmende **Erosion des Flächentarifsystems** seit rund zwei Jahrzehnten, das sich im Hinblick auf die Erfordernisse des internationalen Standortwettbewerbs und der hohen Arbeitslosigkeit hierzulande als zu inflexibel erwiesen hatte. Außerdem fühlten sich verschiedene Berufsgruppen von den DGB-Gewerkschaften in ihren Belangen nicht (mehr) hinreichend vertreten, wozu der Konzentrationsprozess der Gewerkschaften – die Anzahl der ursprünglich 16 Mitgliedsgewerkschaften des DGB halbierte sich im Laufe der letzten Jahre – beigetragen haben dürfte. Allein die Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) vertritt mehr als tausend Berufe.

**502. Für die Tarifpluralität** spricht, dass Arbeitnehmer einer bestimmten Berufsgruppe ihre spezifischen Belange in einer eigenen Gewerkschaft wirkungsvoller vertreten können als in einer DGB-Gewerkschaft mit einer großen Heterogenität von Berufen und einer monopolähnlichen Dominanz im Bereich der Arbeitnehmer-Vertretung. Die Beseitigung oder Einschränkung der Tarifpluralität hätte eine erhebliche Schwächung der Berufsgewerkschaften zur Folge, weil eine Gewerkschaft, deren Tarifverträge letztlich nicht zur Geltung kommen, für Arbeitnehmer wenig attraktiv sein dürfte. Mehr noch, den Mitgliedern der mit einer beherrschenden Gewerkschaft konkurrierenden Gewerkschaft könnte der Tarifschutz unter Umständen versagt bleiben, weil einem eigenen Tarifvertrag die Wirksamkeit verwehrt wird, der ob-siegende Tarifvertrag indes für sie nicht gilt. Allerdings haben die meisten tarifgebundenen Unternehmen den Verbandstarifvertrag bisher schon auch auf Arbeitnehmer angewendet, die nicht der tarifschließenden Gewerkschaft angehören.

**503. Gegen eine Tarifpluralität** spricht, dass sie vermutlich zu höheren Lohnabschlüssen führt, die aller Erfahrung nach den Verteilungsspielraum überziehen und damit Arbeitsplatzverluste zur Folge haben können. Die ökonomische Literatur bietet hierfür eine Reihe von theoretisch und empirisch basierten Überlegungen an. So zeigen unter anderem Horn und Wolinsky (1988) sowie Gürtzgen (2003) in theoretischen Analysen, dass Arbeitnehmergruppen,

die in Bezug auf ihre Tätigkeiten komplementär sind, sich in getrennten Gewerkschaften organisieren, wohingegen sie sich bei substitutiven Beziehungen eher von einer Gewerkschaft vertreten lassen. Des Weiteren führen gemäß dieser Überlegungen getrennte Lohnverhandlungen der einzelnen Gewerkschaften zu höheren Lohnabschlüssen im Vergleich zu denen bei einer Einheitsgewerkschaft. Aus theoretischer Sicht liegt die Begründung für dieses Resultat darin, dass im Fall getrennter Lohnverhandlungen jede Gewerkschaft über die gesamte Verteilungsmasse verhandelt, während letztere bei einer Einheitsgewerkschaft nur einmal zur Disposition steht.

Für diese Hypothesen existiert empirische Evidenz für das Vereinigte Königreich in den 1980er-Jahren: Unternehmen mit mehreren Gewerkschaften und getrennten Lohnverhandlungen zahlen höhere Löhne und sind häufiger Streiks ausgesetzt (Machin et al., 1993). Die Bedeutung der genannten Komplementaritätsbeziehung liegt nicht nur an dem höheren Drohpotenzial der Berufsgewerkschaften, sondern zudem an einem möglichen Überbietungswettbewerb konkurrierender Gewerkschaften, um Mitglieder zu attrahieren, gegebenenfalls durch Abwerbung (JG 2007 Ziffer 555). Solche Aufschaukelungsprozesse können sich zwischen Berufsgewerkschaften ergeben, beispielsweise in Form von Tarifblockaden, bei denen Gewerkschaften mit Tarifabschlüssen so lange warten, bis die Konkurrenzgewerkschaft einen (guten) Abschluss erzielt hat, aber auch zwischen Berufsgewerkschaften und Branchengewerkschaften.

Des Weiteren werden seitens der Unternehmen **bei Tarifpluralität höhere Transaktionskosten** befürchtet. Zum einen beträfe dies den administrativen Aufwand im Hinblick auf die praktische Handhabung insbesondere bei Tarifkonkurrenz, etwa im Hinblick auf unterschiedliche Arbeits- und Pausenregelungen. Bei divergierenden Laufzeiten der Tarifverträge könnten sich zum anderen insbesondere große Unternehmen praktisch in permanenten Tarifverhandlungen, gegebenenfalls mit häufig auftretenden Streiks („Streikkaskaden“), befinden. Mitunter werden von Seiten der Arbeitgeber „englische Verhältnisse“, wie sie im Vereinigten Königreich bis Anfang der 1980er-Jahre geherrscht hatten, befürchtet, obwohl die Situation damals dort hinsichtlich der hohen Anzahl von über 400 Gewerkschaften und der ausgeprägten Streikbereitschaft mit den hiesigen Verhältnissen kaum vergleichbar ist. Allerdings hat das BAG in den letzten Jahren die Hürden für Streiks in Form von Warnstreiks und Sympathiestreiks beträchtlich gesenkt und sich von dem Ultima-Ratio-Prinzip, nach dem Streiks nur das allerletzte Mittel bei Tarifauseinandersetzungen sein sollten, ziemlich entfernt (JG 2007 Ziffer 556).

**504.** Zu beachten ist nunmehr jedoch die **Rechtslage**. Die zentrale Rolle spielt in diesem Zusammenhang Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz, nach dem das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, für jedermann und für alle Berufe gewährleistet ist und Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, nichtig und hierauf gerichtete Maßnahmen rechtswidrig sind. Inwieweit das Prinzip der Tarifeinheit gegen dieses Grundrecht verstößt, wird aus juristischer Sicht widersprüchlich beurteilt. Die höchstrichterliche Rechtsprechung der Arbeitsgerichtsbarkeit hat eine Vereinbarkeit der Tarifeinheit mit dieser grundgesetzlichen Vorschrift verneint. Diese Auffassung wird in weiten Teilen des juristischen Schrifttums geteilt und ist unlängst in ei-

nem Rechtsgutachten für die dbb Tarifunion (als Spitzenverband der tariffähigen Gewerkschaften des dbb beamtenbund) bekräftigt worden (Reichold, 2010). Zum diametral entgegengesetzten Ergebnis kommt ein Rechtsgutachten für die BDA, wonach die Tarifeinheit das Grundrecht der Koalitionsfreiheit nicht in verfassungswidriger Weise beeinträchtigt, „weil aus diesem Grundrecht kein Recht auf bestimmte Tarifverträge“ folge (Scholz, 2010). In diesem Zusammenhang wird von juristischer Seite geltend gemacht, dass der Grundrechtsschutz „nicht für alle koalitionsmäßigen Betätigungen gleich intensiv“ sei, mithin nicht uneingeschränkt gelte und mit gegenläufigen Verfassungsinhalten (Grundrechtskollisionen) zum Ausgleich gebracht werden müsse, also beispielsweise mit der Gewerbefreiheit, die aufgrund häufiger Streiks eingeschränkt sein könnte (Monopolkommission, 2010). Bei Grundrechtskollisionen kann somit grundsätzlich ein Handlungsbedarf des Gesetzgebers zwecks Ausgleichs bestehen (Gebot der praktischen Konkordanz), also im vorliegenden Fall in Bezug auf die Tarifpluralität, jedoch nur, wenn sie gravierend sind, womit indessen ein auslegungsfähiger Spielraum für unterschiedliche Interpretationen eröffnet ist.

**505.** Der Sachverständigenrat legt vor dem Hintergrund dieser juristischen Gemengelage seinen Überlegungen die höchstrichterliche Rechtsprechung der **Arbeitsgerichtsbarkeit** zur Unvereinbarkeit der Tarifeinheit mit dem Grundgesetz zugrunde. Angesichts der Bedeutung des Artikels 9 Absatz 3 Grundgesetz wird eine Änderung des Grundgesetzes im Hinblick auf die rechtliche Zulässigkeit der Tarifeinheit im politischen Raum nicht ernsthaft erwogen.

**506.** Wenn somit rechtlich gesehen an der Tarifpluralität kein Weg vorbei führt, stellt sich die Frage nach anderen **Handlungsoptionen**. Sie können erstens darin bestehen, die Ausweitung der Tarifpluralität einzudämmen, und zweitens, die befürchteten negativen Folgen zu verringern.

Beim erstgenannten Aspekt sollten sich Gewerkschaften und die Wettbewerbspolitik angesprochen fühlen. Die großen Gewerkschaften können dem Entstehen von Spartengewerkschaften dadurch begegnen, dass sie sich mehr in Richtung von „**Multiberufsgewerkschaften**“ entwickeln, die bei den Tariflohnabschlüssen deren Rückwirkungen auf andere Berufsgruppen berücksichtigen. Konkret bedeutet dies eine im Hinblick auf die von ihnen vertretenen Berufsgruppen differenziertere Lohnpolitik als bisher, obschon hier in den letzten Jahren bereits Anfänge in Form spezieller Entgelttabellen für bestimmte Berufe gemacht wurden. Die Wettbewerbspolitik kann die Wettbewerbsbedingungen auf den genannten Märkten mit geringer Wettbewerbsintensität verbessern. Des Weiteren kann der Gesetzgeber prüfen, die Tariffähigkeit von Arbeitnehmerkoalitionen dahingehend zu regeln, dass Splittergruppengewerkschaften die Voraussetzungen einer Tariffähigkeit nicht erfüllen, wozu das bisher von der Arbeitsgerichtsbarkeit angewandte Kriterium einer „sozialen Mächtigkeit“ möglicherweise nicht ausreicht.

Als weitere Handlungsoption bietet es sich an, mögliche negative Folgen einer Tarifpluralität einzudämmen.

- Das BAG sollte das von ihm selbst vertretene, aber durch mehrere Entscheidungen in den letzten Jahren verwässerte **Ultima-Ratio-Prinzip**, nachdem Streiks nur das allerletzte Mit-

tel bei Tarifaueinandersetzungen sein dürfen, **wieder stärken**. Insbesondere die Zulässigkeit von Sympathiestreiks und Warnstreiks sollte aufgehoben, zumindest aber sehr eingeschränkt werden. Darauf hat der Sachverständigenrat bereits mehrfach aufmerksam gemacht (JG 2007 Ziffer 556). Eine Rückkehr zum Ultima-Ratio-Prinzip würde die Hürden für Streiks anheben und somit der bei Tarifpluralität und Tarifkonkurrenz befürchteten hohen und permanenten Streikaktivität etwas Einhalt gebieten. Allemal besser, indes nach Lage der Dinge ziemlich unrealistisch, wäre es, wenn sich der Gesetzgeber die zahlreichen Forderungen nach einer Kodifizierung des Arbeitskampfrechts zu eigen machte und die Ausgestaltung des Ultima-Ratio-Prinzips im obigen Sinne regelte.

- Damit verbunden ist der Vorschlag eines zwingend vorzuschaltenden **Schlichtungs- und Schiedsverfahrens** bei Tarifaueinandersetzungen. Eine Reihe von Tarifabmachungen sieht ein solches bereits vor, aber eine diesbezügliche Änderung des Tarifgesetzes könnte ein Schlichtungs- und Schiedsverfahren generell verbindlich vorschreiben, ohne dass damit die Tarifautonomie in unzulässiger Weise berührt würde.
- Einen stärkeren Eingriff in die Vertragsfreiheit bedeutet die **Vorschrift einer zeitlichen Koordination** der Laufzeit der Tarifverträge oder zumindest des Endes der Tarifverträge (Monopolkommission, 2010). Eine solche zeitliche Synchronisation belässt den Tarifvertragsparteien ihre inhaltliche Unabhängigkeit und unterbindet zeitlich versetzte fortlaufende Streikaktivitäten verschiedener Gewerkschaften. Wenngleich es sich hierbei eher um eine Ausgestaltung des Tarifrechts handelt, stellt eine solche Vorschrift gleichwohl einen Eingriff in die Tarifautonomie dar. Außerdem kann sich diese Koordination nicht auf unbefristete Tarifverträge beziehen, wie beispielsweise Manteltarifverträge, und wohl nur auf solche mit gleichen oder wenigstens ähnlichen Regelungsgegenständen.

**507.** Der **Sachverständigenrat rät nicht** dazu, den Vorschlag von BDA und DGB an den Gesetzgeber jetzt aufzugreifen und **das Prinzip der Tarifeinheit gesetzlich festzuschreiben**. Das BAG hat unmissverständlich darauf hingewiesen, dass eine solche gesetzliche Regelung mit Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz kollidieren würde. Aber selbst wenn der Vorschlag von BDA und DGB, denjenigen Tarifvertrag zur Geltung kommen zu lassen, dessen Gewerkschaft die meisten Mitglieder repräsentiert, verfassungskonform umzusetzen wäre, bleibt eine Fülle von Rechtsfragen ungeklärt. Wer stellt zu welchem Zeitpunkt und für welche Organisationseinheit (Unternehmen, Betrieb) die Repräsentativität fest, unter Berücksichtigung der Möglichkeit eines organisatorischen Gestaltungsspielraums der Unternehmen hinsichtlich eines „passenden“ Zuschnitts der Betriebseinheiten, um betriebsdeckende Mehrheitstarifverträge abzuschließen? Welche Regelungen greifen, wenn die überwiegende Anzahl der Beschäftigten keiner Gewerkschaft angehört? Davon abgesehen ist unklar, in welchem Umfang die Befürchtungen im Hinblick auf neue Berufsgewerkschaften und das Auftreten von Streik-kaskaden tatsächlich Realität werden. Nicht nur müssten solche Gewerkschaften tariffähig sein, sondern auch wirklich komplementäre Berufstätigkeiten repräsentieren. Außerdem dürften Gewerkschaften ebenso den internationalen Standortwettbewerb ins Kalkül ziehen und damit – wie etwa in der Automobilindustrie – untereinander indirekt in Konkurrenz stehen. Vielmehr bietet es sich an, **Erfahrungen zu sammeln und auszuwerten**. Erst dann sollte über eventuelle weitergehende gesetzliche Maßnahmen entschieden werden.

## Literatur

- Altonji, J. G. und D. Card (1991) *The Effects of Immigration on the Labor Market Outcomes of Less-Skilled Natives*, in: Abowd, John M. und Richard B. Freeman (Hrsg.): *Immigration, Trade, and the Labor Market*, Chicago: University of Chicago Press, 201 - 234.
- Baas, T. und H. Brücker (2010) *Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft*, Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2010.
- BDA und DGB (2010) *Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sichern – Tarifeinheit gesetzlich regeln*, Aufruf vom 4.6.2010.
- Bonin, H. (2005) *Wage and Employment Effects of Immigration to Germany: Evidence from a Skill Group Approach*, IZA Discussion Papers, No. 1875, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA).
- Borjas, G. J. (1999) *The Economic Analysis of Immigration*, in: Ashenfelter, O. und D. Card (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*, Ed. 1, Vol. 3, Chapter 28, Elsevier, 1697 - 1760.
- Borjas, G. J., R. B. Freeman und L. F. Katz (1997) *How Much Do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcomes?*, *Brookings Papers on Economic Activity* (1), 1 - 90.
- Borjas, G. J. (2003) *The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market*, *Quarterly Journal of Economics*, 118 (4), 1335 - 1374.
- Boss, A., B. Christensen und K. Schrader (2010) *Die Hartz IV-Falle: Wenn Arbeit nicht mehr lohnt*, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 474/475, Institut für Weltwirtschaft (IfW).
- Brox, H., B. Rütters und M. Henssler (2007) *Arbeitsrecht*, 17. Auflage, Stuttgart: Kohlhammer.
- Brücker, H. und E. J. Jahn (2010) *Migration and Wage-Setting: Reassessing the Labor Market Effects of Migration*, *The Scandinavian Journal of Economics*, im Erscheinen.
- Brücker, H. und B. Siliverstovs (2006) *Estimating and Forecasting European Migration: Methods, Problems and Results*, *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, 39 (1), 35 - 56.
- Bundesarbeitsgericht (2010) *Beschluss des Vierten Senats vom 27.1.2010, 4 AZR 549/08(A), Grundsatz der Tarifeinheit (Anfragebeschluss an den 10. Senat); Beschluss des Zehnten Senats vom 23.6.2010, 10 AS 3/10 (Antwort auf die Anfrage des Vierten Senats)*.
- Bundesverfassungsgericht (2010) *Regelleistungen nach SGB II ("Hartz IV-Gesetz") nicht verfassungsgemäß*, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09.
- Butcher, K. F. und D. Card (1991) *Immigration and Wages: Evidence from the 1980's*, *American Economic Review*, 81 (2), 292 - 296.
- Card, D. (2005) *Is the New Immigration Really So Bad?*, *Economic Journal*, 115 (506), 300 - 323.
- D'Amuri, F., G. I. P. Ottaviano und G. Peri (2010) *The Labor Market Impact of Immigration in Western Germany in the 1990s*, *European Economic Review*, 54 (4), 550 - 570.
- Fertig, M. (2001) *The Economic Impact of EU-Enlargement: Assessing the Migration Potential*, *Empirical Economics*, 26 (4), 707 - 720.
- Franz, W. (2009) *Arbeitsmarktökonomik*, 7. Aufl., Berlin: Springer.
- Fuchs, J. (2009) *Demografische Effekte auf das künftige Arbeitskräfteangebot in Deutschland - eine Dekompositionsanalyse -*, *Schmollers Jahrbuch: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 129 (4), 571 - 595.

- Fuchs, J., M. Hummel, S. Klinger, E. Spitznagel, S. Wanger und G. Zika (2010) *Prognose 2010/2011: Der Arbeitsmarkt schließt an den vorherigen Aufschwung an*, IAB-Kurzbericht Nr. 18/2010, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.
- Grossman, J. B. (1982) *The Substitutability of Natives and Immigrants in Production*, *The Review of Economics and Statistics*, 64 (4), 596 - 603.
- Gürtzgen, N. (2003) *Revisiting the Impact of Union Structures on Wages: Integrating Different Dimensions of Centralization*, *LABOUR*, (4), 519 - 542, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).
- Horn, H. und A. Wolinsky (1988) *Worker Substitutability and Patterns of Unionisation*, *Economic Journal*, 98 (391), 484 - 497.
- Koalitionsvertrag (2009) *WACHSTUM. BILDUNG. ZUSAMMENHALT. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU UND FDP*.
- Machin, S., M. B. Stewart und J. Van Reenen (1993) *The Economic Effects of Multiple Unionism: Evidence from the 1984 Workplace Industrial Relations Survey*, *Scandinavian Journal of Economics*, 95 (3), 279 - 96.
- Monopolkommission (2010) *Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen*, Bonn.
- OECD (2009) *OECD World Economic Outlook*, Nr. 85, Ausgabe 2009/1, Paris: OECD.
- Ottaviano, G. I. P. und G. Peri (2008) *Immigration and National Wages: Clarifying the Theory and the Empirics*, NBER Working Papers, No. 14188, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Pischke, J. und J. Velling (1997) *Employment Effects Of Immigration To Germany: An Analysis Based On Local Labor Markets*, *The Review of Economics and Statistics*, 79 (4), 594 - 604.
- Reichhold, H. (2010) *Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit eines von BDA und DGB geplanten „Gesetzes zum Erhalt der Tarifeinheit“*, Berlin: dbb tarifunion.
- Schneider, J. (2010) *Effects of Benefit Sanctions on Reservation Wages, Search Effort, and Re-Employment*, in: Schneider, J. (Hrsg.): *Activation of welfare recipients. Impacts of Selected Policies on Reservation Wages, Search Effort, Re-employment and Health*, Berlin, 19 - 49.
- Scholz, R. (2010) *Rechtsgutachten zur Problematik von Tarifpluralität und Tarifeinheit – Verfassungsfragen zu einer gesetzlichen Reformlösung*.
- Steinhardt, M. F. (2009) *The Wage Impact of Immigration in Germany – New Evidence for Skill Groups and Occupations*, HWWI Research Paper, Nr. 1-23.