

Theorie und Politik des Arbeitsmarktes

Dr. Hermann Gartner
Institut für Arbeitsmarkt- und
Berufsforschung

Gliederung

1. Der Arbeitsmarkt im Überblick
2. Arbeitsangebot
3. Humankapital
4. Arbeitsnachfrage
5. Lohnverhandlungen und Gewerkschaften
6. Lohnbildung und Lohnstrukturen
7. Gleichgewichtige Arbeitslosigkeit
8. Such- und Matchingtheorie und Mobilität
9. Ursachen der Arbeitslosigkeit
- 10. Bekämpfung der Arbeitslosigkeit**

Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

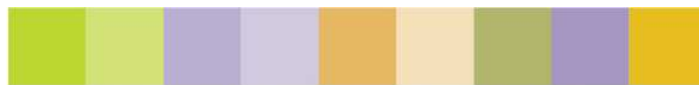
- a. Definitionen und Fakten
- b. Stabilisierungspolitik
- c. Institutionelle Änderungen
 - i. Lohnbildung:
 - i. Tarifpolitik
 - ii. Beschäftigungsförderung im Niedriglohnbereich
 - ii. Verbesserung des Matchingprozess:
 - i. Kündigungsschutz und Arbeitslosenversicherung
- d. Aktive Arbeitsmarktpolitik
- e. Erfahrungen mit den Hartz-Reformen



Gründe für Eingriffe des Staates auf dem Arbeitsmarkt

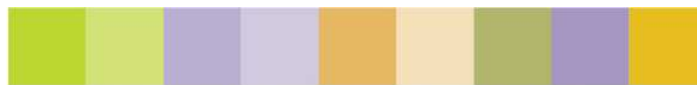
Staatseingriff begründbar wenn Ergebnisse des Arbeitsmarktes ineffizient oder sozial unerwünscht sind

- Kollektive Lohnverhandlungen sparen Transaktionskosten, aber führen zu ineffizienten Ergebnissen → Staat muss Regeln für Lohnverhandlungen festlegen
- Wenigproduktive Beschäftigte können aus eigener Kraft Existenzminimum nicht erwirtschaften → Unterstützung durch Staat erforderlich
- Suchtheorie: Marktversagen durch Informationsprobleme



Arbeitsmarktpolitik - Ausprägungen

- **Arbeitsmarktordnung:** z.B. Arbeitnehmerschutz, Staatliche Arbeitslosenversicherung, Tarifautonomie und Mitbestimmung
- **Beschäftigungspolitik:** Staatliche Maßnahmen, die mehr Beschäftigung anstreben
 - Auch: Erhöhen der Erwerbsquote (Europäische Beschäftigungsstrategie)
- **Passive und aktive Arbeitsmarktpolitik** der Bundesagentur für Arbeit
- **Tarifpolitik:** alle Maßnahmen zur Festlegung der Löhne und Arbeitsbedingungen



Arbeitnehmerschutz

- Arbeitsschutzgesetze nach Erfahrungen im 19. Jhrd.
 - Lange Arbeitszeiten, Kinderarbeit, unzumutbaren Arbeitsbedingungen, extremes Arbeitsplatzrisiko
- **Arbeitszeitschutz** (Arbeitszeit-, Mutterschutz-, Ladenschluss- und Bundesurlaubsgesetz)
- **Unfallschutz** (Arbeitsschutzgesetz): Beauftragung eines Sicherheitsbeauftragten, Lärmvorschriften
- **Lohnschutz** (BGB, Konkursordnung): Verbot von Lohnzahlung in Form von Materialien
- **Kündigungsschutz** (Kündigungsschutz- und Betriebsverfassungsgesetz)
- **Gefahr: Arbeitslosigkeit durch Arbeitnehmerschutz?**



Bundesagentur für Arbeit

- Körperschaft des öffentlichen Rechts mit drittel-paritätisch besetzter Selbstverwaltung (Rechtsaufsicht: BMAS)
- Zentrale, 10 Regionaldirektionen und 181 Agenturen für Arbeit (ca. 80.000 Mitarbeiter)
- Sozialgesetzbuch III mit Arbeitsförderungsrecht
- Aufgaben
 - Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung (seit 1994 auch private Arbeitsvermittlung zugelassen)
 - Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen
 - Auszahlung von Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld, Konkursausfallgeld, Winterausfallgeld und bis 12/2004 auch Arbeitslosenhilfe)



■ Finanzierung

- Beiträge von Arbeitnehmer und Arbeitgeber: je 50%
(seit 2008: 3.3%, 2006: 6.5%)
- Arbeitslosengeld II steuerfinanziert (wie frühere Arbeitslosenhilfe)

■ Budget

- Passive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen zur Milderung der finanziellen Belastung durch Arbeitslosigkeit
- Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen zur gezielten Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten von Arbeitslosen und der Funktionsweise des Arbeitsmarktes



Haushalt der Bundesagentur

in Mrd €

	2006	2007
Einnahmen	55,38	42,84
Ausgaben	44,17	36,20
davon: Aktive Arbeitsmarktpolitik	11,12	10,43
Passive Arbeitsmarktpolitik	27,22	19,77
Sonstige Leistungen: Verwaltung SGB II+III, Personal	5,83	6,01
Rücklagen	11,21	6,64

Quelle: Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit



Maßnahmen zur Senkung der Arbeitslosigkeit

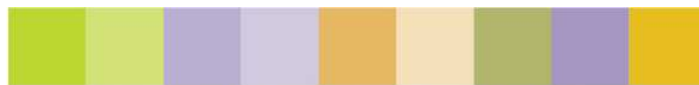
- Empfehlung: Maßnahmenpaket statt punktuelle Maßnahmen
- Komplementaritäten: Gesamteffekt eines Maßnahmenbündels ist größer als Summe der Einzeleffekte
 - Vereinfachung von Unternehmensgründungen → Höhere Arbeitsnachfrage
 - Strengere Zumutbarkeitsregeln → Höheres Arbeitsangebot
- Quantitative Bedeutung aller Ursachen der Arbeitslosigkeit nicht bestimmbar



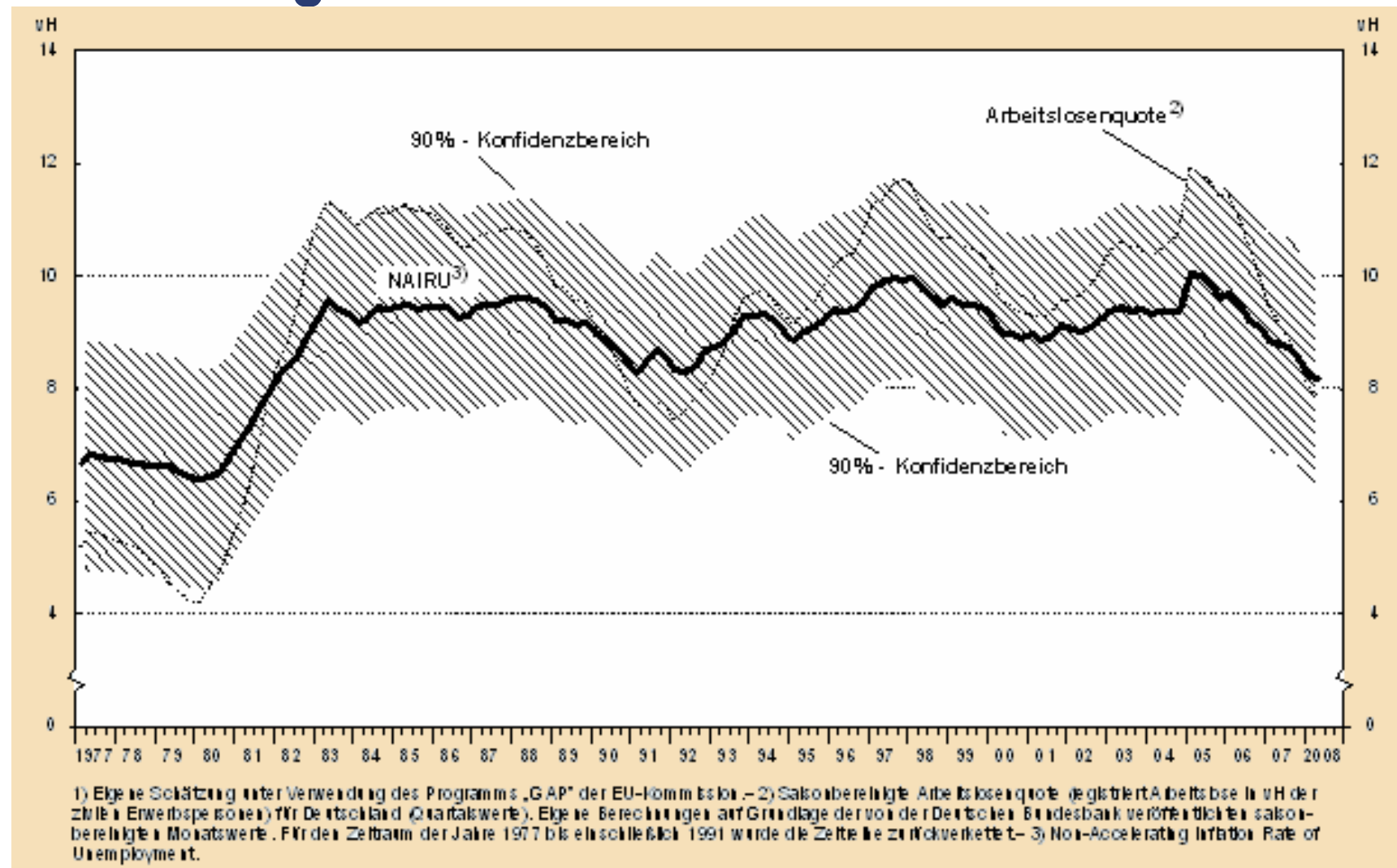
Maßnahmen zur Senkung der Arbeitslosigkeit

„The Lord gave us two eyes to watch both demand and supply“
Paul Samuelson

- Angebots- und Nachfrageseite beachten
- Politökonomisches Argument: Reformen auf der Angebotsseite wirken möglicherweise schneller, wenn sie von einer Ausweitung der Nachfrage begleitet werden



Schätzung der NAIRU für Deutschland

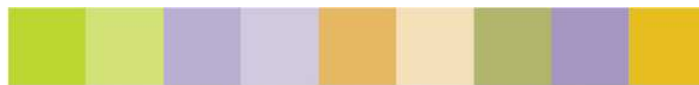


Quelle: Sachverständigenrat (2008)



Stabilisierungspolitik

- Was tun, wenn die Kapazitäten einer Volkswirtschaft nicht ausgelastet sind (Rezession)?
- Stabilisierungsmechanismen der privaten Wirtschaft arbeiten möglicherweise zu langsam
- Persistenz: Rezession kann lange nachwirken
- Expansive Nachfragepolitik kann die Arbeitslosigkeit senken (ohne Inflationsgefahren)

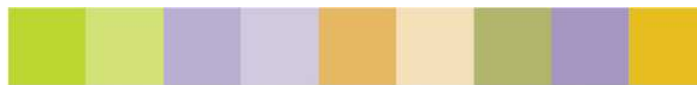


Stabilisierungspolitik

- Passive Stabilisierungspolitik: Arbeitslosenversicherung als eingebauter Stabilisator
 - Überschüsse im Aufschwung und Defizite im Abschwung
 - Diskussion 2008: Sollen Überschüsse zur Beitragssenkung verwendet werden?
- Aktive Stabilisierungspolitik – Probleme:
 - Antizyklisches Verhalten politisch schwer durchsetzbar
 - Internationaler Handel: Sickerverluste → Europaweite Koordinierung?
 - Verzögerte Wirkung? → schnelle Wirkung bei Steuersenkungen, bereits geplante Ausgaben vorziehen

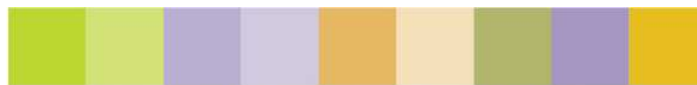
Stabilisierungspolitik

- In den 70ern
 - ansteigende Arbeitslosigkeit war durch Angebotsschock verursacht
 - Nachfragepolitik ineffektiv
- In den 80ern
 - Möglich Spielräume für Nachfragepolitik nicht genutzt?
- Finanzkrise 2008
 - In den Industrieländern werden Konjunkturprogramme aufgelegt



Kaufkraftargument einer Lohnforderung

- Annahme: Keine Abwälzung der Kosten auf Preise
 - Lohneinkommen (mit kleiner Sparquote) steigt
 - Gewinneinkommen (mit hoher Sparquote) sinkt
 - Folge: Konsumnachfrage steigt
- Einwand
 - Investitionsnachfrage sinkt
 - Einzelner Betrieb erntet nur Teil der zusätzlichen Kaufkraft (wegen Sickerverlusten), aber spürt die gesamte Kostenerhöhung → Arbeitsnachfrage sinkt
- Bei Abwälzung auf Preise
 - Reallohn ändert sich nicht
 - Gefahr: Zentralbank versucht Preissteigerungen durch restriktive Geldpolitik zu verhindern



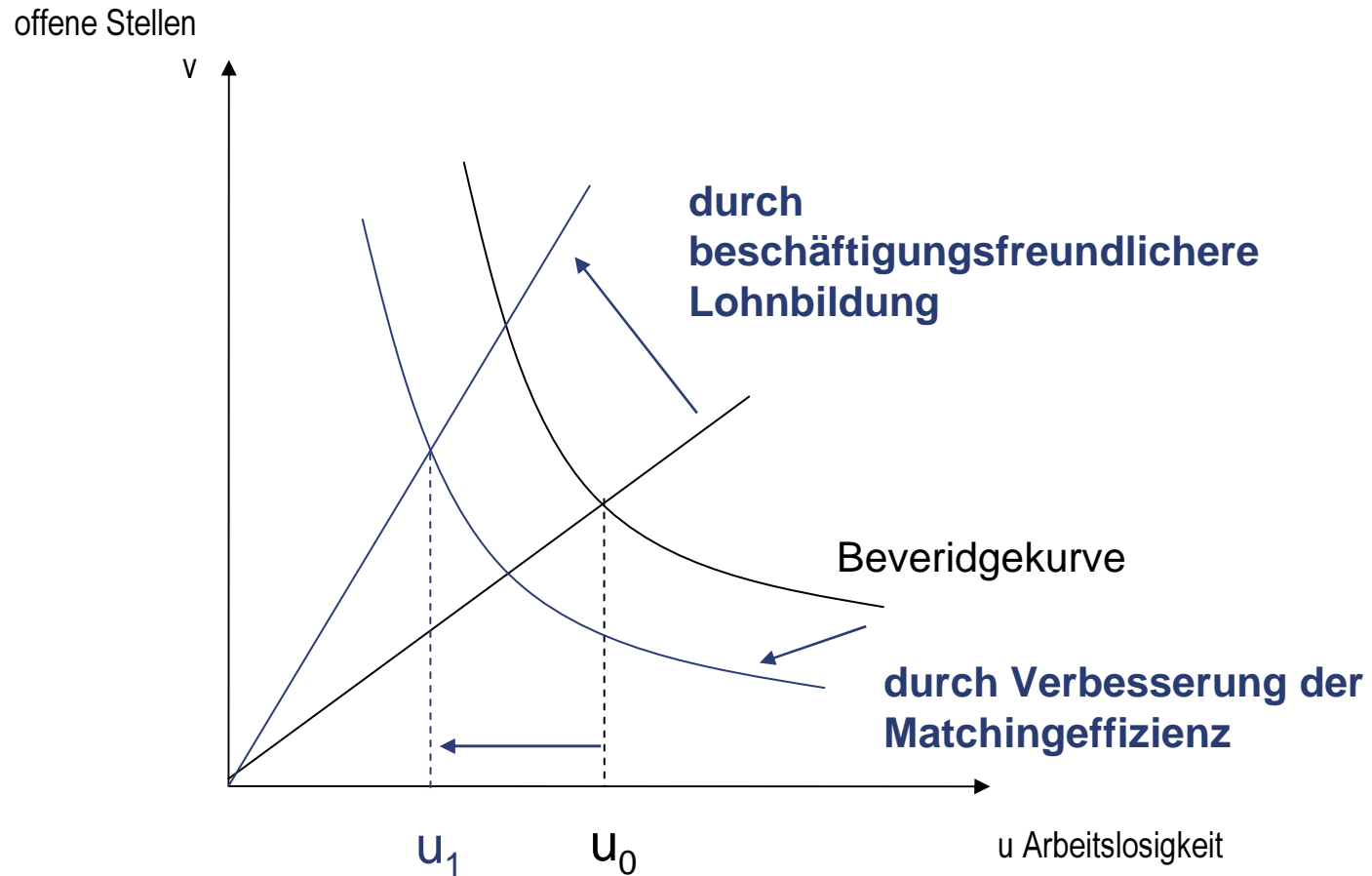
Kaufkraftargument einer Lohnforderung

- Simulationsstudien zeigen:
 - Kurzfristig reagiert Konsumnachfrage positiv auf Lohnsteigerungen
 - Mittelfristig dominiert Kostenaspekt
- Was Keynes dazu sagte:

„Ein Anstieg der Beschäftigung kann nur vorkommen in Begleitung von sinkenden Reallöhnen“ (Keynes, 1936, S. 17)

 - Akteure können nur Nominallohn festlegen
 - Der Nominallohn ist nach unten starr
 - Selbst wenn Nominallohn fällt ($w \downarrow$), kann bei Nachfragemangel der Preis sogar noch stärker fallen ($p \downarrow \downarrow$), so dass der Reallohn steigt ($w/p \uparrow$)
- Bei Nachfrageproblem: Fiskal- oder Geldpolitik

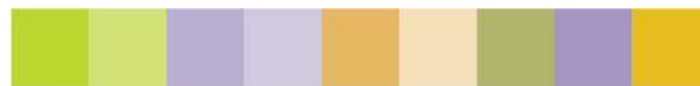
Senkung der gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit



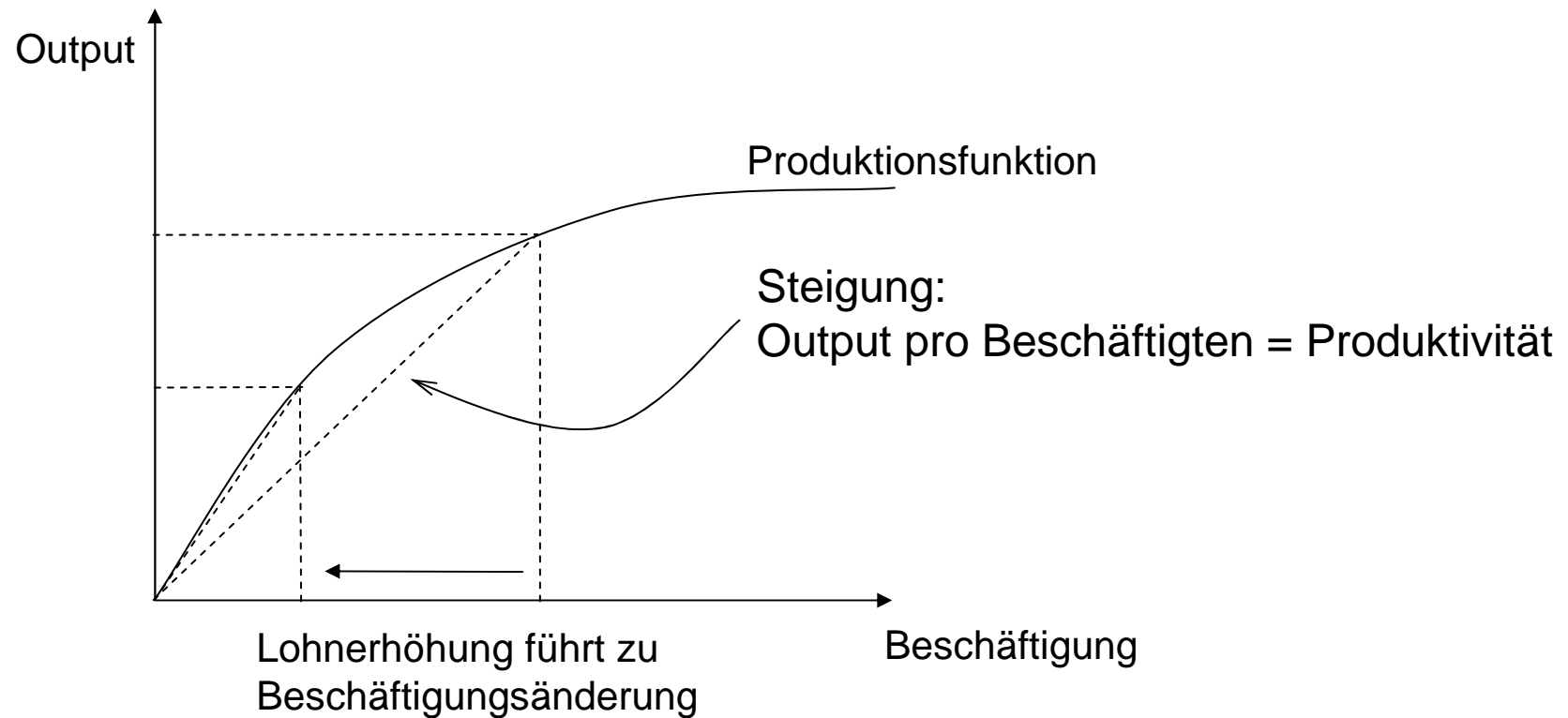
Beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik

Ansatz des Sachverständigenrates:

- Für Beschäftigungsaufbau: Lohnentwicklung muss unter Verteilungsspielraum bleiben
- Verteilungsspielraum für Reallohn: Reallohnsteigerung im Ausmaß der trendmäßigen Erhöhung der Arbeitsproduktivität
 - Zusätzliche Produktivität durch sinkende Beschäftigung ist hier herausgerechnet



Lohnänderung und Produktivität



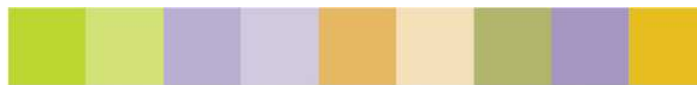
Bei sinkender Beschäftigung steigt die Produktivität

→ Relevant für Verteilungsspielraum der Lohnpolitik ist der um Beschäftigungsschwankungen bereinigte Trend der Arbeitsproduktivität



Beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik

- Verhandelt wird über Nominallohn
- Verteilungsspielraum Nominallohn: Mögliche Reallohnänderung plus Inflation? Nur Kerninflation!
 - Inflation durch Mehrwertsteuererhöhung oder höheren Ölpreis ist herauszurechnen
 - Diese Ansprüche an Sozialprodukt sind schon verteilt und verringern den Verteilungsspielraum
- Beschäftigungsaufbau wenn Nominallohnentwicklung unter diesem Spielraum bleibt
- Schätzung des SVR: Seit 2004 moderate Lohnentwicklung



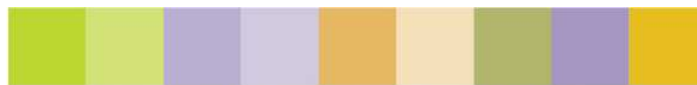
Beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik durchsetzen

- Macht der Outsider erhöhen
 - z.B. Arbeitslose besser qualifizieren → höheres Drohpotential
- Insider kompromissbereiter machen
 - z.B. Lohnzugeständnisse gegen Gewinnbeteiligungen
- Konzertierte Aktion, Bündnis für Arbeit
 - Erfordert zentrale Ansprechpartner (zentralisiertes Lohnverhandlungssystem)
 - Beispiel: Vereinbarung von Wassenaar (1982) in Holland
- Größere Betriebsnähe der Lohnbildung
 - Wirksame Öffnungsklauseln



Beschäftigungsfreundliche Lohnstruktur

- Stärkere Anpassung der Löhne nach regionaler und qualifikatorischer Arbeitslosigkeit
- Zum Abbau von Mismatch-Arbeitslosigkeit
- Zielkonflikt mit Sozialpolitik:
 - Vergleich Arbeitsmarkt in USA: working poor
 - Lohn von Geringqualifizierten kann nur begrenzt fallen
→ Lohnabstand zu Arbeitslosengeld II erforderlich



Exkurs: Möglicher Beitrag der Geldpolitik

- Zielinflation der EZB: unter 2 Prozent
 - In manchen Regionen ist Inflation nahe Null
- Bei nach unten rigiden Nominallöhnen:
 - Bei asymmetrischem Schock kann ein Betrieb Reallohn durch Preiserhöhung senken
 - Preiserhöhung ist bei moderater Inflation leichter durchsetzbar als bei Nullinflation

→ Inflation ist Schmieröl für den Arbeitsmarkt

(Tobin 1972)

- Ist Zielinflation von knapp 2 Prozent schon optimal oder wären 3 besser?

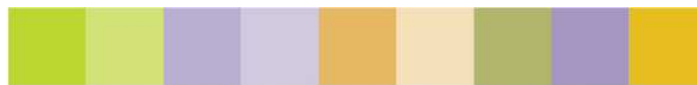


Beschäftigung Geringqualifizierter

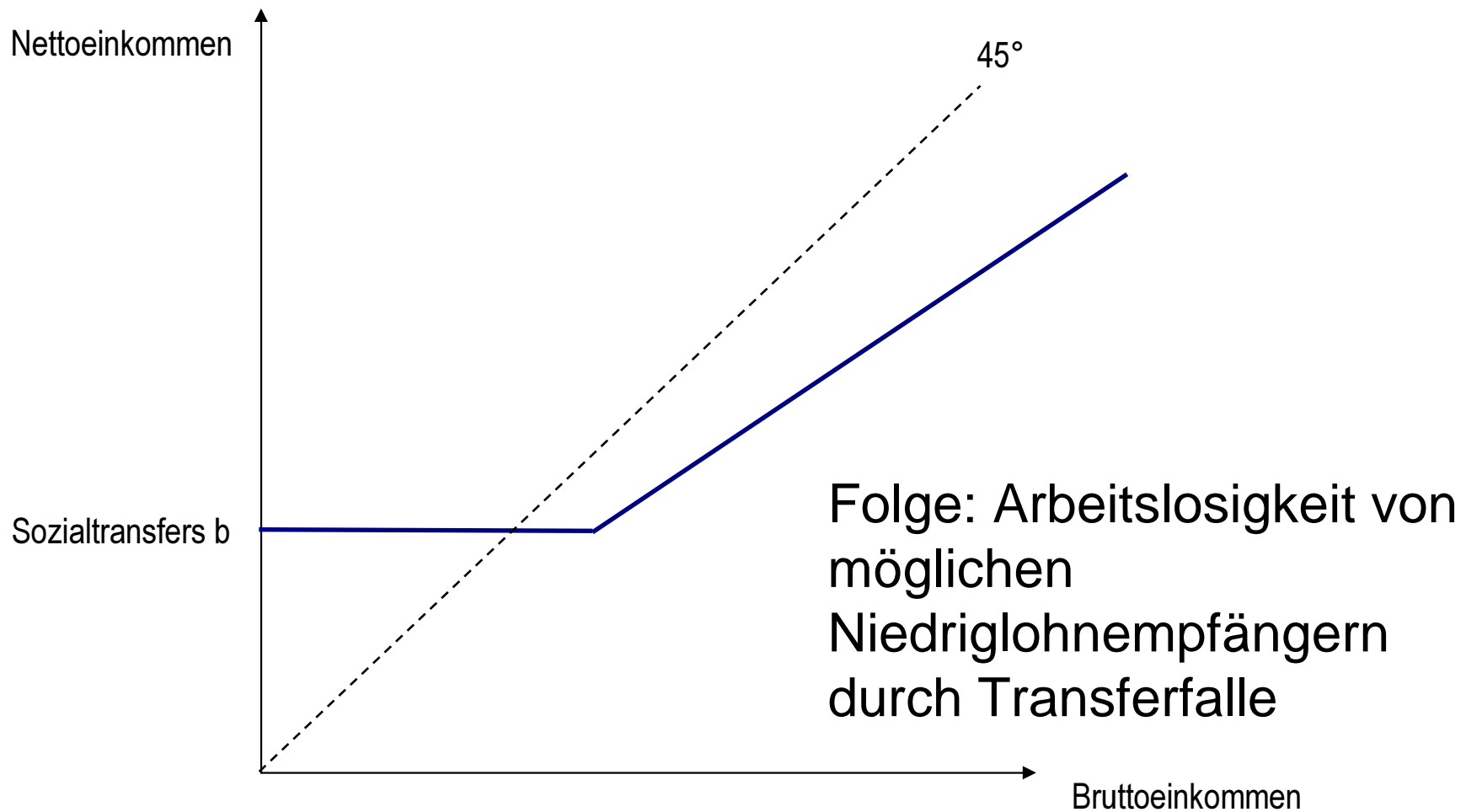
- Diagnose: Hohe Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter
- Ursache:
 - Abstand zwischen Arbeitseinkommen bei Erwerbstätigkeit und Fürsorgeanspruch ist zu gering (Lohnabstandsgebot)
- Jahresgutachten Sachverständigenrat 2002/03:
 - „Hierdurch werden insbesondere Geringqualifizierte vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen, da das Fürsorgeniveau in Form laufender Hilfe vom Lebensunterhalt in diesem Segment den Charakter eines effektiven Mindestlohns hat, welcher in vielen Fällen über dem durch die individuelle Produktivität gerechtfertigten Marktlohn liegt.“

Beschäftigung Geringqualifizierter

- Folge:
 - Arbeitsnachfrage für diese Gruppe nur zu einem Lohn unterhalb des Anspruchslohns → Arbeitslosigkeit
- Zusätzliches Problem: Arbeitnehmer kalkulieren mit Nettolohn, Arbeitgeber mit Bruttolohn → Abgabenkeil!
- Entzug von Transferleistungen bei Erwerbseinkommen
- Aber: Viele Personen arbeiten und beziehen Transfers
 - Im Jahresdurchschnitt 2005: 880 Tausend Personen



Sozialtransfers als Lohnuntergrenze bei Vollanrechnung von Arbeitseinkommen



Förderung eines Niedriglohnbereichs

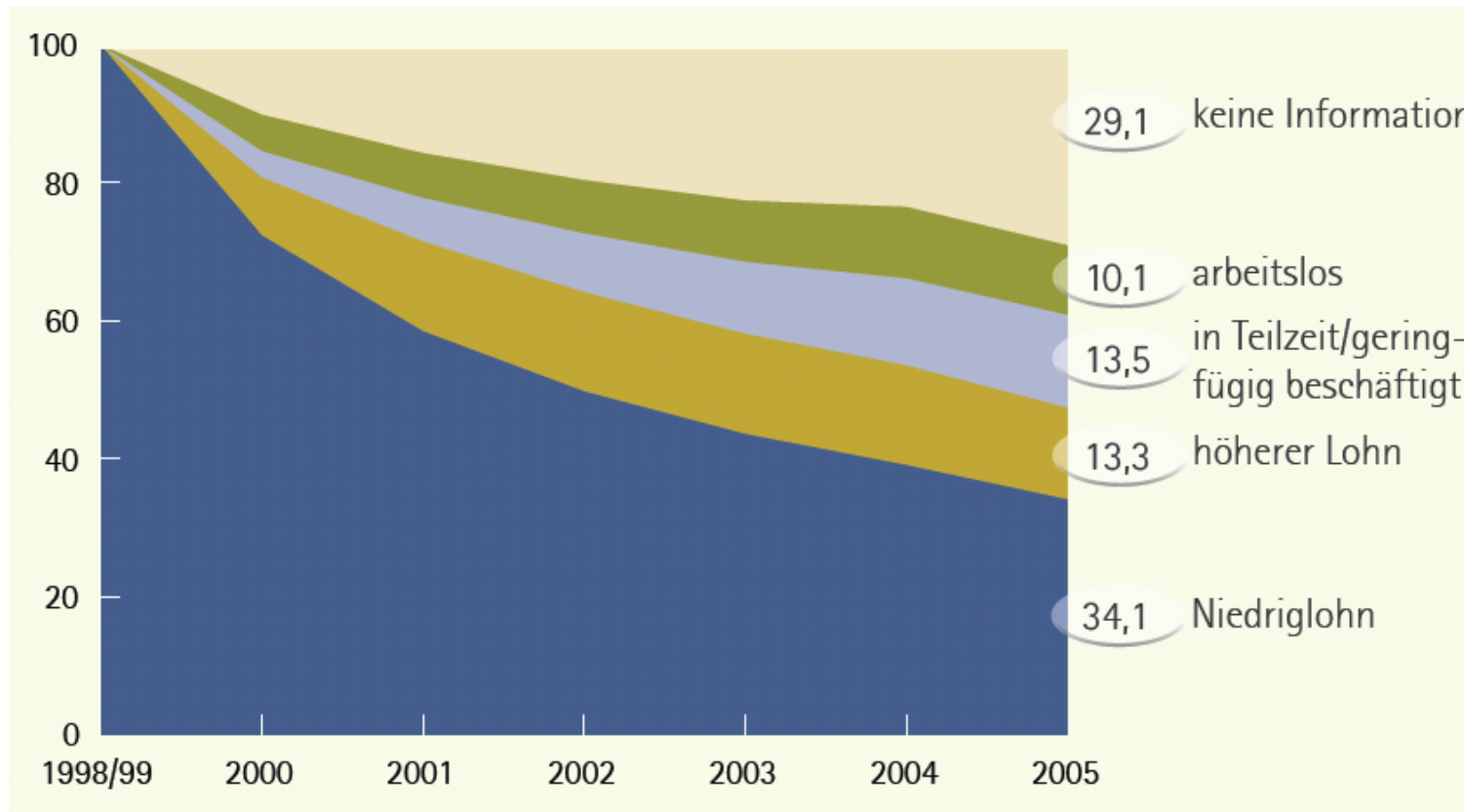
- Grundidee: Zwei Ansatzpunkte
 - Arbeitsangebot: Arbeitsanreize für gering Qualifizierte erhöhen z.B. durch Kombilohnelemente oder durch Absenken der Grundsicherung
 - Arbeitsnachfrage: Senken der Arbeitskosten (Löhne oder Lohnnebenkosten) für einfache Tätigkeiten
- Annahmen:
 - Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich sind in Deutschland latent vorhanden, werden aber nicht angeboten, da der Lohn nicht weit genug fallen kann

Fakten zur Niedriglohnbeschäftigung

- Niedriglohnschwelle: $\frac{2}{3}$ des mittleren Lohnes
- Anteil der Niedriglohnverdiener an den Vollzeitbeschäftigten in Deutschland: seit Mitte der 90er Jahre gestiegen
- Niedriglohnbeschäftigung besonders häufig bei haushaltsnahen Dienstleistungen und im Einzelhandel



Fakten zur Niedriglohnbeschäftigung: Geringe Aufwärtsmobilität

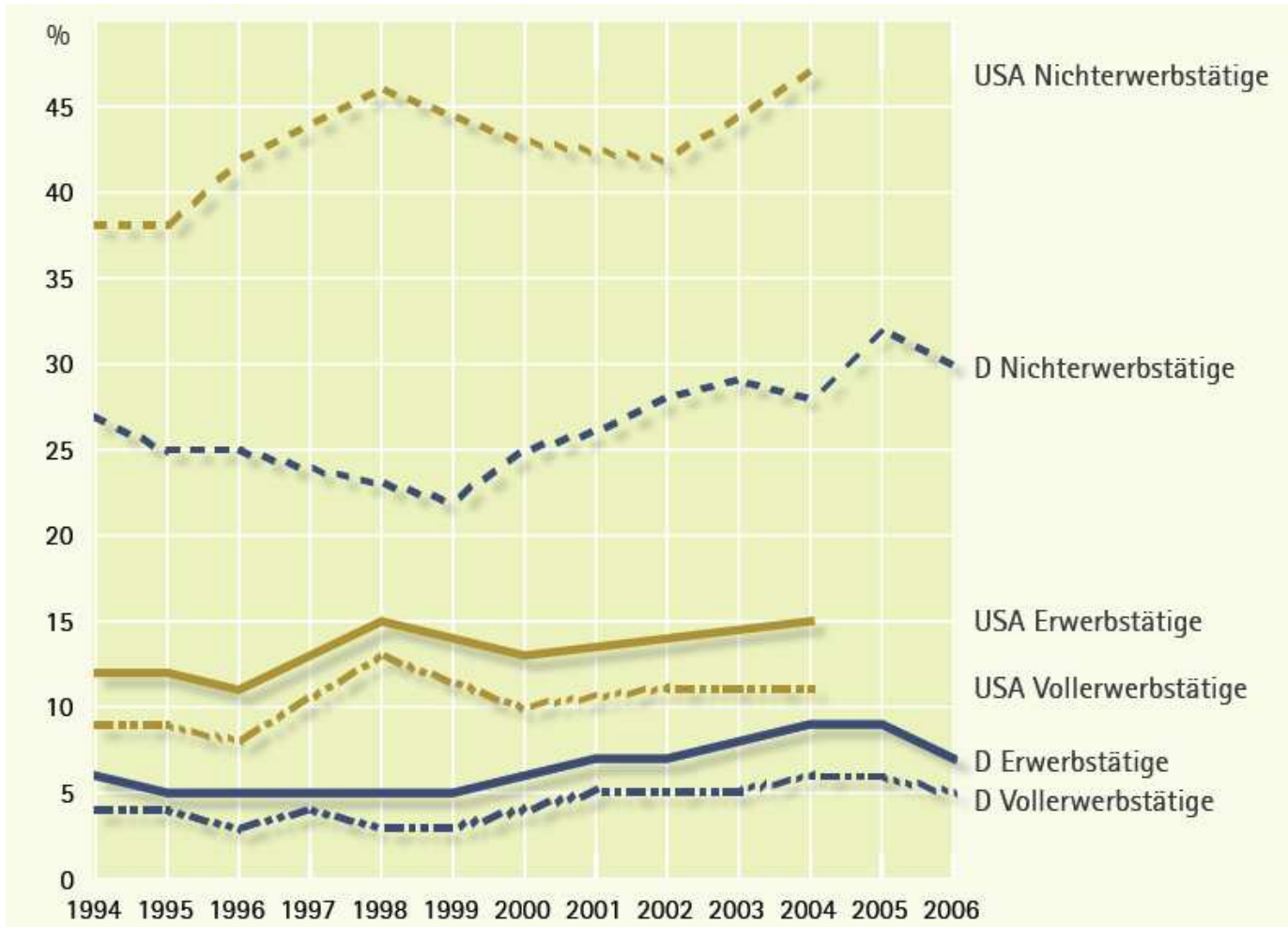


Quelle: IAB-Kurzbericht, 08/2008

Lesebeispiel: Von 100 vollzeitbeschäftigten Geringverdienern aus den Jahren 1998/99 sind 34 bis 2005 im Niedriglohnbereich geblieben; 13 hatten einen höheren Lohn, 13,5 waren nicht mehr Vollzeit beschäftigt und 10 waren arbeitslos.



Armutquoten von Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen in den USA und in Deutschland



Armutsgrenze:

60% des mittleren Einkommens (umfasst neben Lohn auch andere Einkünfte)

Quelle:
IAB-Kurzbericht, 01/2009



Förderung eines Niedriglohnbereichs: Kombilohnmodelle

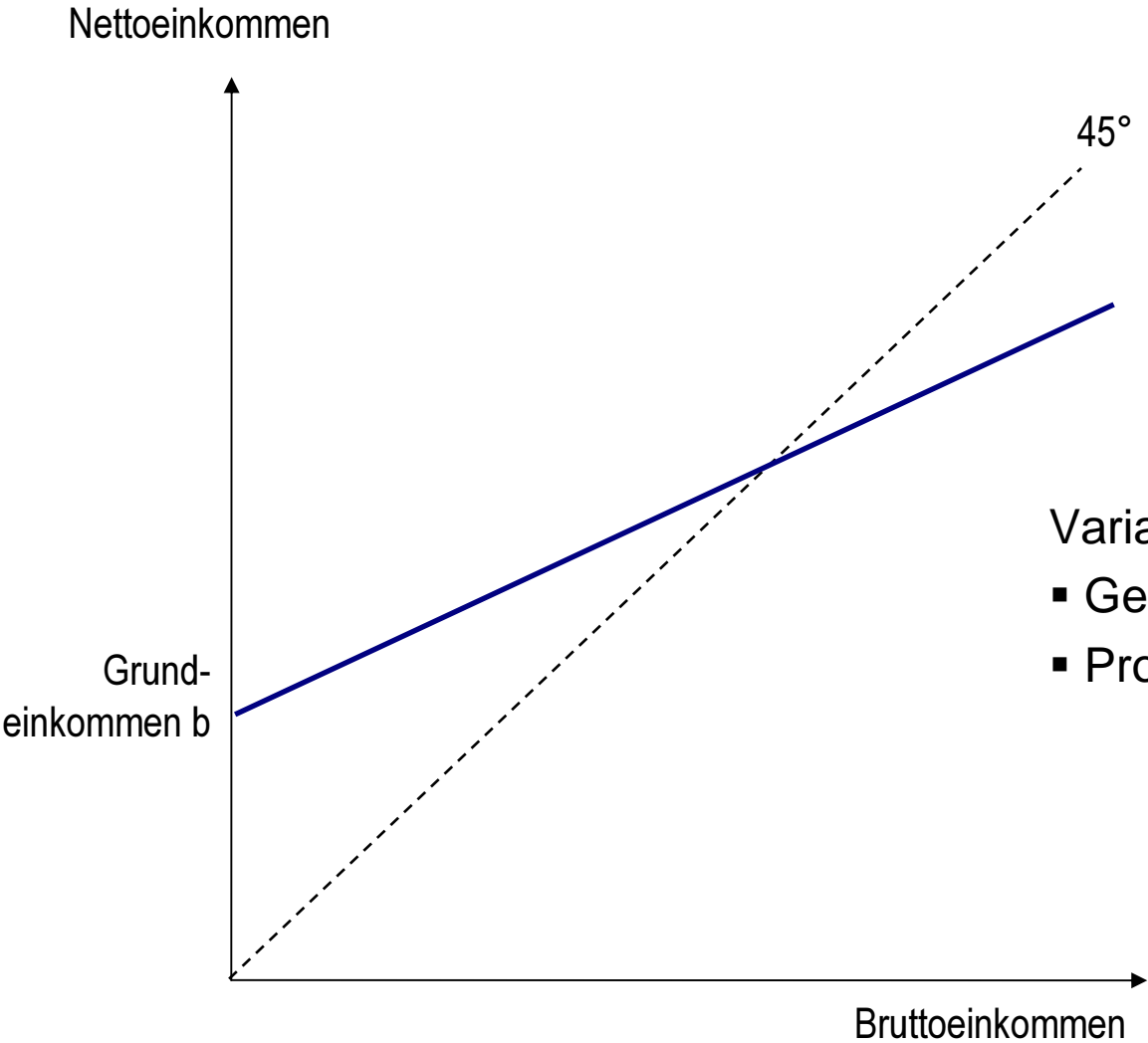
- Im engeren Sinn: Reguläre Arbeitsentgelte werden durch staatliche Transferleistungen an Arbeitnehmer aufgestockt.
- Nicht dazu gehören: Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber
- Gestaltungsparameter
 - Niveau und Dauer der gewährten Sozialleistungen
 - Ausmaß der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf Sozialtransfers
 - Regional/zeitlich beschränkte Modellversuche oder dauerhafte, flächendeckende Einrichtung
 - Breite der Zielgruppe
 - Befristete/unbefristete individuelle Förderung

Förderung eines Niedriglohnbereichs

	befristet	unbefristet
an Arbeiter: Kombilohn	Entgeltsicherung	Negative Einkommensteuer Steuergutschrift (Earned Income Tax Credit in USA) Arbeitslosengeld II Mini/Midi-Jobs (Subventionierung von Sozialabgaben)
an Betrieb:	Eingliederungs-Zuschuss	Lohnkostenzuschuss Subventionierung von Sozialabgaben



Negative Einkommenssteuer

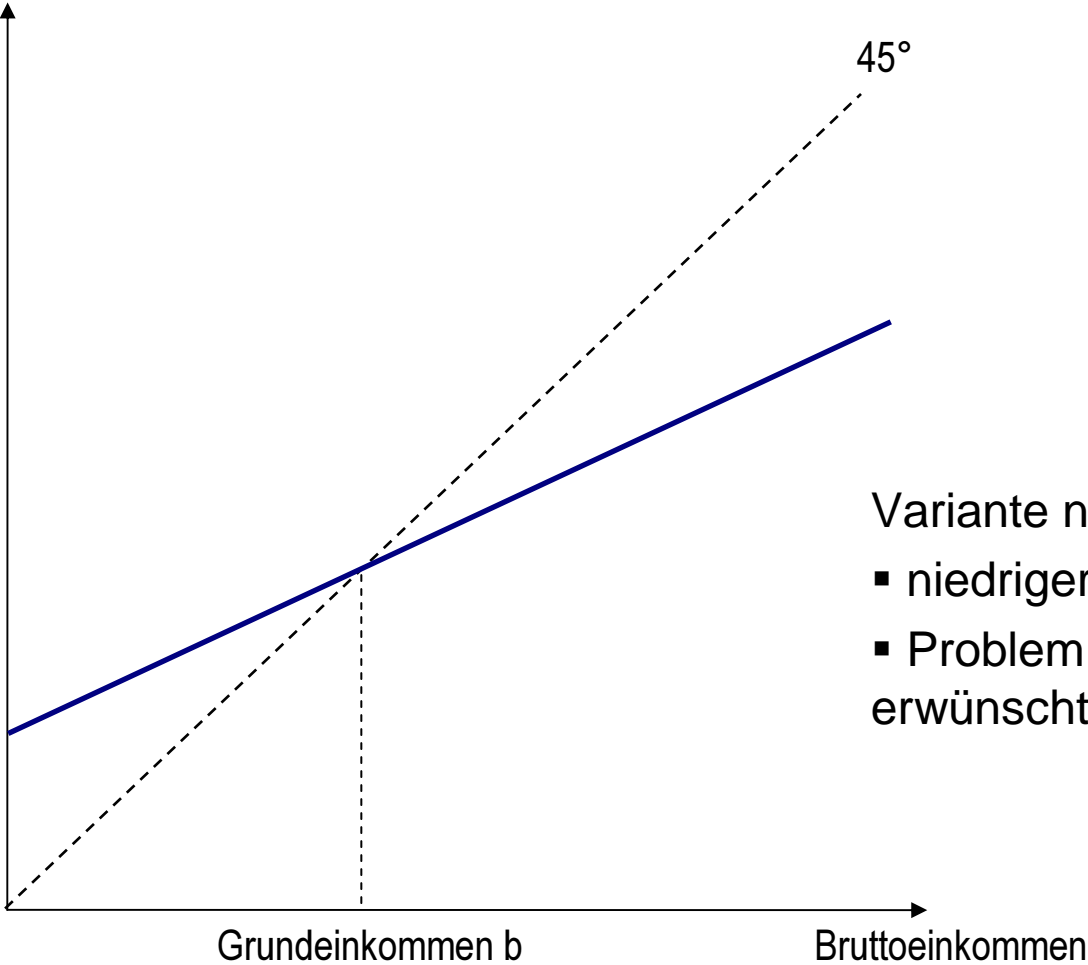


- Variante nach Tobin:
- Gesichertes Grundeinkommen
 - Problem: Teuer



Negative Einkommenssteuer

Nettoeinkommen

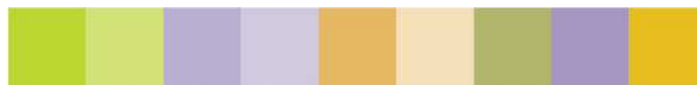


- Variante nach Friedman:
- niedrigere Transfers
 - Problem: Sozialpolitisch nicht erwünscht

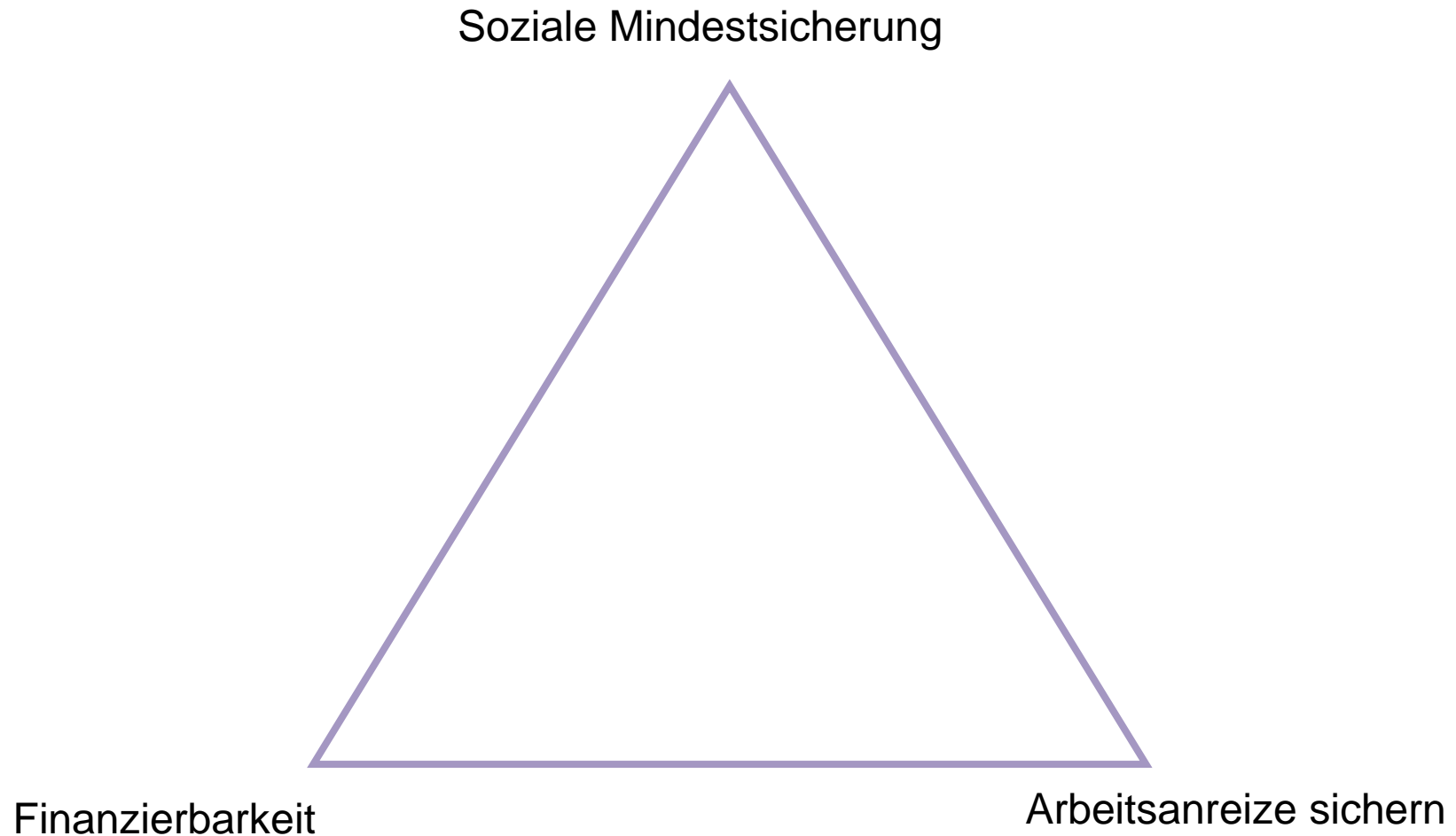


Beschäftigungsfreundlicheres Transfersystem

- Spannungsverhältnis
 - Funktion zu flach: Geringe Arbeitsanreize
 - Funktion zu hoch: Problem der Finanzierbarkeit (Mitnahmeeffekte)
 - Funktion zu niedrig: Keine angemessene soziale Mindestsicherung

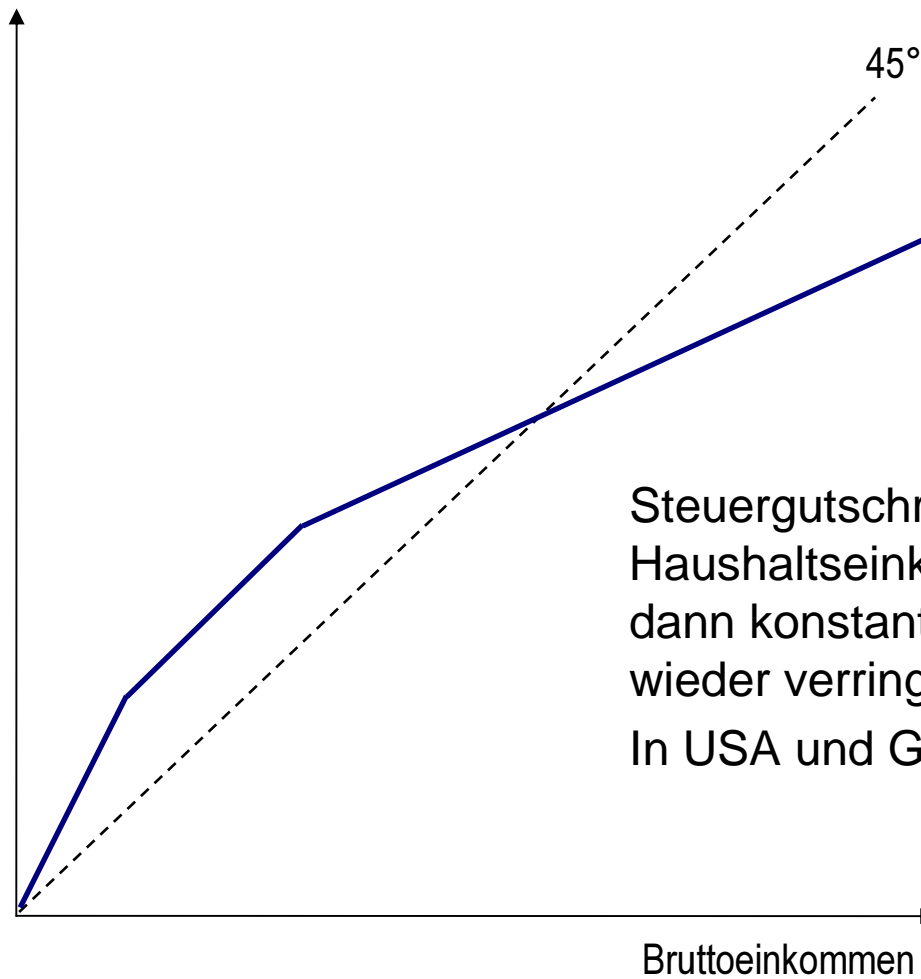


Trilemma des Transfersystems



Steuergutschrift

Nettoeinkommen



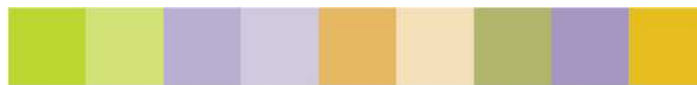
Steuergutschrift, steigt zunächst mit dem Haushaltseinkommen (phasing-in), bleibt dann konstant (flat range) und wird dann wieder verringert (phasing-out).

In USA und GB.



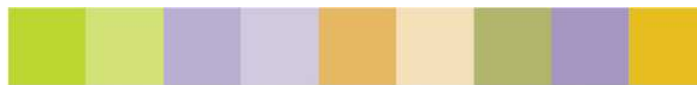
Wie sieht das Transfersystem bei uns aus?

- **Höhe des Arbeitslosengeld II**
- Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfsbedürftige – ALG II (Sozialgesetzbuch II)
- Regelleistung:
 - Volljährige Person: 345 Euro
 - Ehepaar mit 2 Kindern unter 14 Jahren: 1159 Euro
 - Alleinerziehende Person mit Kind unter 14 Jahren: 593 Euro
- Zusätzlich: Kosten der Unterkunft und Heizung

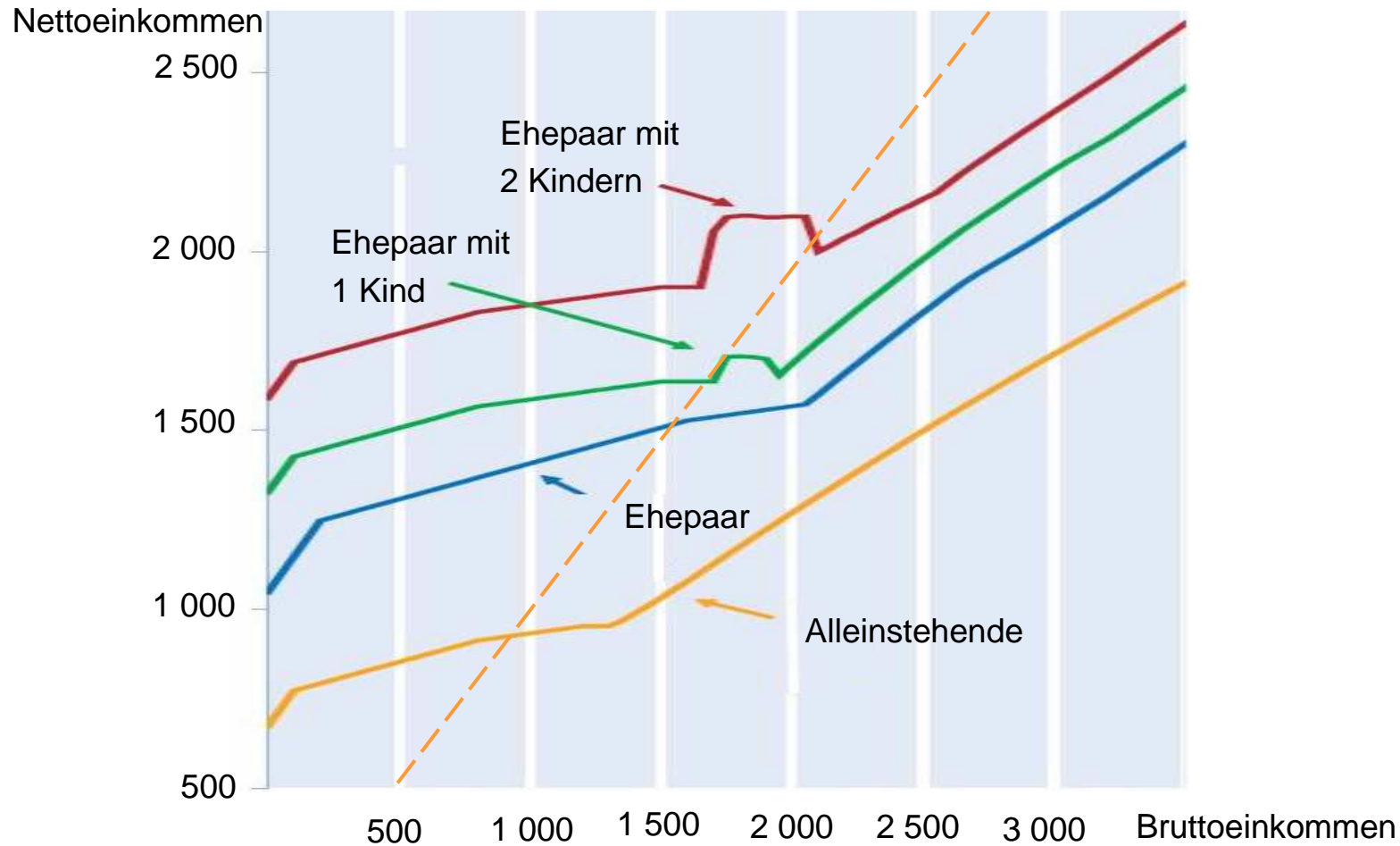


Anrechnungsvorschriften SGB II (seit 10/05)

- Bei Aufnahme einer regulären Beschäftigung bleiben bezogen auf das Arbeitslosengeld II anrechnungsfrei:
 - Die ersten 100 Euro
 - 20% des Bruttoeinkommens zwischen 100 und 800 Euro
 - 10% des Bruttoeinkommens zwischen 800 und 1200 Euro (mit Kind 1500 Euro)
 - Oberhalb von 1200 / 1500 Euro: vollständige Anrechnung



Deutsches Steuer- und Transfersystem

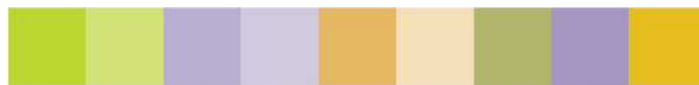


Quelle: Ifo-Schnelldienst 2, 2006; Angaben in Euro pro Monat

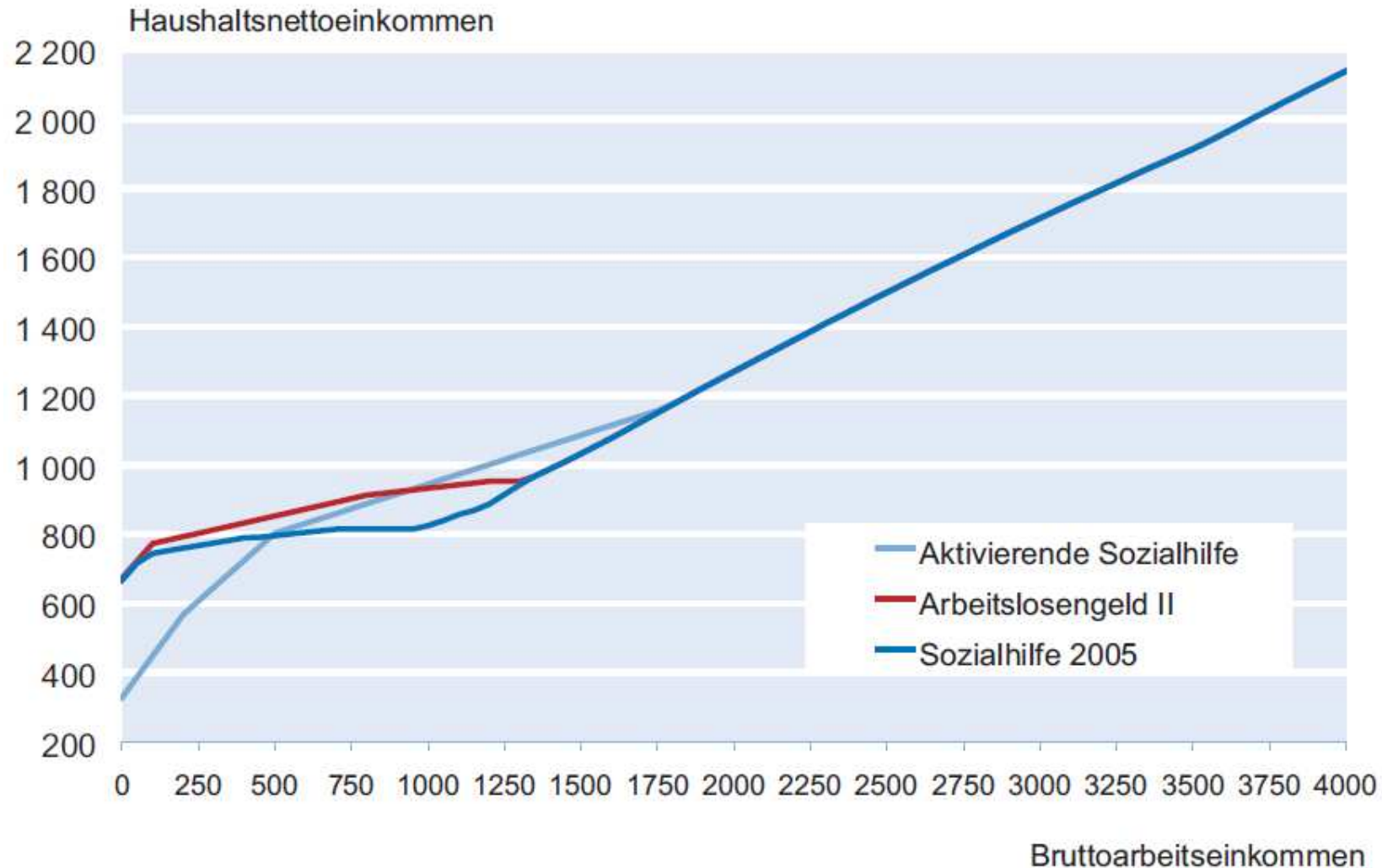


Zwei Vorschläge zur Förderung des Niedriglohnbereichs

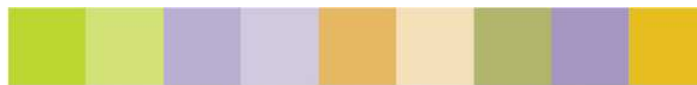
- Kombilohnmodelle
 - Ifo-Vorschlag (Sinn)
 - Senkung des Arbeitslosengeldes
 - Bisheriges ALG II Niveau wird nur erreicht bei Annahme einer kommunalen Beschäftigung
 - Bofinger und Walwei
 - Abschaffung der Mini/Midi-Jobs
 - Subvention der Sozialversicherungsbeiträge nur bei Beschäftigung von wenigstens 20 h/Woche



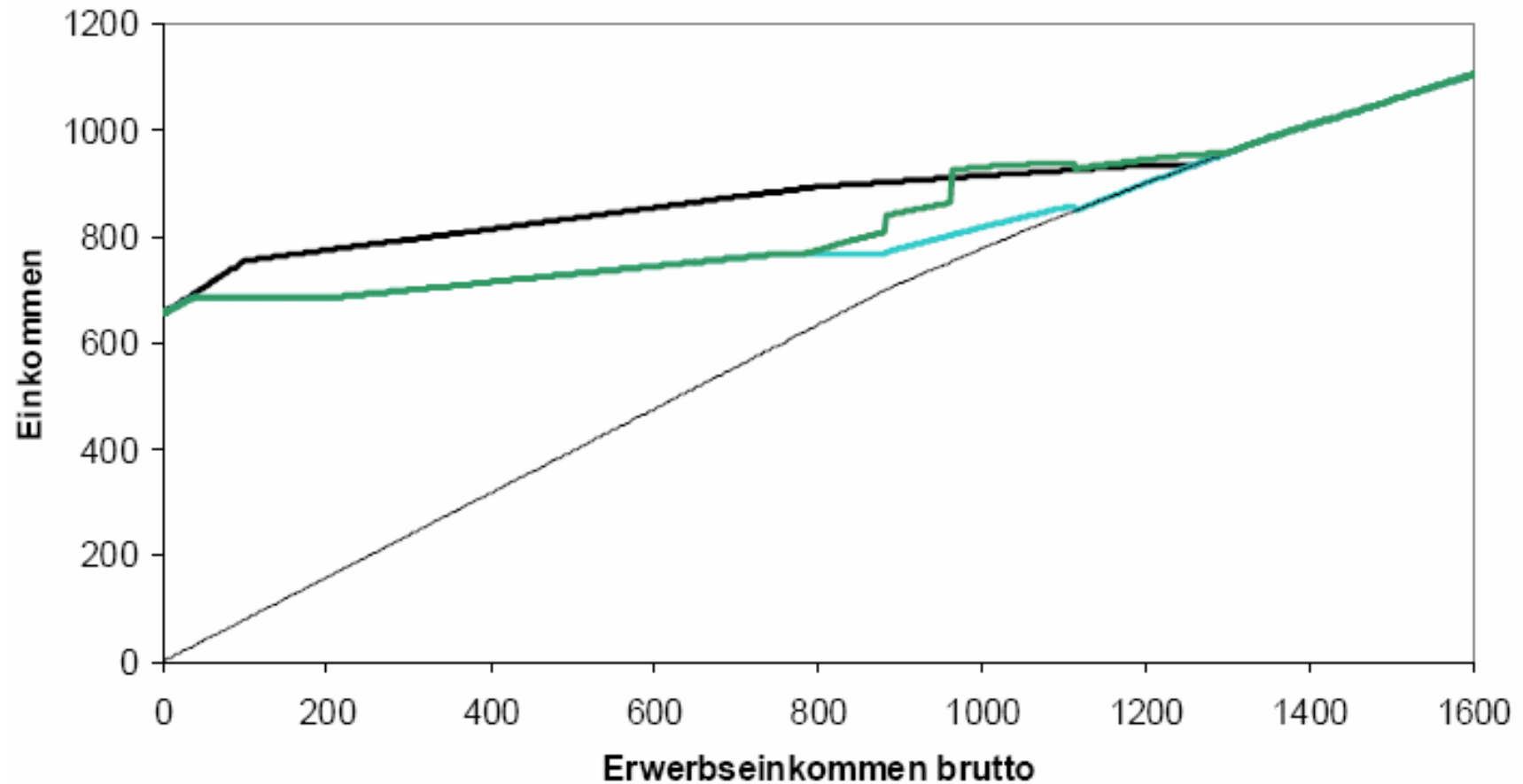
Ifo-Vorschlag



Quelle: Ifo-Schnelldienst 2, 2006



Vorschlag von Bofinger und Walwei



Befristete Kombilöhne in Deutschland

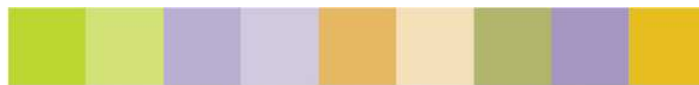
- Verschiedene regionale Modellprojekte
- Mainzer Modell:
 - degressiver und befristeter Zuschuss zu Sozialbeiträgen für Geringverdiener
 - Geförderte Beschäftigung zum Teil weniger stabil als ungeforderte
- Hamburger Modell:
 - 10 Monate je 250 € an Arbeitgeber und Arbeitnehmer
 - Flankiert mit Bildungsgutscheinen (geringe Inanspruchnahme)
 - Viele Abbrecher, aber auch positive Beschäftigungseffekte

Befristete Kombilöhne in Deutschland

- **Einstiegsgeld im SGB II:**
 - Erwerbsfähigen Hilfebedürftigen **kann** bei Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung (mehr als 15 Stunden) ein zeitlich befristetes (meist 12 Monate, max. 24 Monate) Einstiegsgeld gewährt werden
 - Nicht steuerpflichtig und keine Anrechnung auf Grundsicherung
 - Wird regional sehr unterschiedlich gehandhabt (Ermessensleistung)
 - Problem: Rückfall in Transferbezug? Mitnahmeeffekte?
- **Ein-Euro-Jobs: Hinzuverdienst für Langzeitarbeitslose in Teilzeit → Gefahr von Locking-in-Effekten**

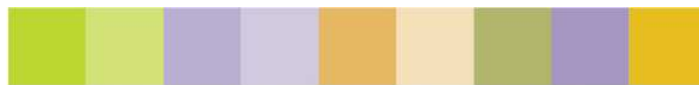
Kombilohnmodelle

- Pro: Subventionierung von Niedriglöhnen als Möglichkeit, den Zielkonflikt zwischen produktivitätsorientierter Lohnpolitik und relativ hohem Existenzminimum zu lösen
- Contra:
 - Hohe fiskalische Kosten, insbesondere durch Mitnahmeeffekte
 - Ersetzen von Normalarbeitnehmern durch Niedriglohnarbeiter
 - Geringe Aufwärtsmobilität, Locking-in-Effekte



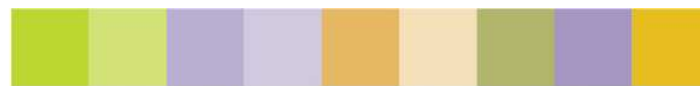
Förderung des Niedriglohnbereichs durch Welfare-to-Work

- Sinngemäße Übersetzung: Arbeit vor Sozialleistungen
- Prinzip „Work first“: Vermittlung in Beschäftigung hat Vorrang vor Maßnahmen
- Instrumente zur Stärkung von Arbeitsanreizen
 - **Finanzielle Anreize** in Form von Steuergutschriften oder Hinzuverdienstmöglichkeiten
 - **Monitoring und Sanktionen:** Verpflichtung zur Arbeitssuche, strengere Zumutbarkeitsregeln, Sanktionen
 - **Workfare:** Sozialleistungen an gemeinnützige Tätigkeiten gebunden (Arbeitspflichtung)



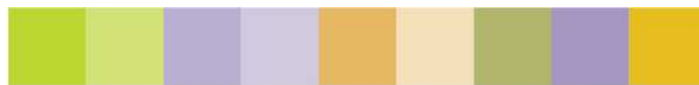
Handlungsoptionen

- Kombilöhne bei gegebenem Sicherungsniveau
- Erhöhung der Lohnspreizung durch Senkung der Sozialleistungen und Aufstockung des Arbeitsentgelts (Modell des Sachverständigenrates oder ifo-Modell der aktivierenden Sozialhilfe)
- Durchsetzung von Workfare bei gegebenem Sicherungsniveau (→ Sinken des Anspruchlohns)
- Verringerung des hohen Abgabenkeils z.B. durch höhere Grundfreibeträge bei Steuer und Sozialabgaben für unteren Lohnbereich



Senkung der Sozialversicherungsbeiträge

- Geringerer Keil zwischen Brutto und Nettokosten
- Wirkung hängt von Finanzierung ab
- Ausgabensenkung, Verschuldung oder Steuererhöhung?
- IAB-Simulation: Senkung um ein Prozentpunkt finanziert durch Mehrwertsteuererhöhung bringt langfristig 65.000 Arbeitsplätze



Änderung der Einkommenssteuer

- Geringere Durchschnittsbelastung
 - Einkommenseffekt: Arbeitsangebot sinkt
 - Lohnforderungen sind an Nettolohn orientiert → geringerer Lohndruck, mehr Beschäftigung
- Progressiveres Steuersystem (hohe Grenzsteuerbelastung)
 - Substitutionseffekt: Arbeitsangebot sinkt
 - Hohe Lohnsteigerungen sind unattraktiver → geringerer Lohndruck, mehr Beschäftigung
 - Zielkonflikt: höhere allokativen Verzerrung
 - Bildungsentscheidungen: Hohe Qualifikation wird unattraktiver

