

THEMA WIRTSCHAFT

Nr. 66 | INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN

Das Soziale an der Marktwirtschaft



Matthias Pfister

1. Sozialausgaben in Deutschland

Die Sozialausgaben sind seit Beginn der sechziger Jahre kräftig angestiegen. Dies verteuert die Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland, weil erhebliche Teile der sozialen Leistungen an den Faktor Arbeit gebunden sind. Seite 1

2. Soziales System: Zwei Beispiele

2.1 Gesetzliche Rentenversicherung. Immer weniger Beitragszahler müssen künftig die Alters-einkünfte von immer mehr Rentnern finanzieren. Dieses Missverhältnis ist so krass, dass es zu einer Bedrohung für das ganze Rentensystem wird. Die gesetzliche Rente wird deshalb bald keine volle Versorgung der Rentner mehr bieten können, sondern nur eine Basissicherung. Seite 4

- 2.1.1 Wer ist versichert? Seite 4
- 2.1.2 Was wird ausgezahlt? Seite 4
- 2.1.3 Was wird eingezahlt? Seite 5
- 2.1.4 Aktuelle Probleme Seite 6
- 2.1.5 Fazit Seite 7

2.2 Arbeitslosenversicherung. Informieren, beraten, bei der Suche nach Arbeit helfen, berufliche Förderung und die Hilfe zum Lebensunterhalt bei Arbeitslosigkeit – dies sind die wesentlichen Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit.

Mit einem Bündel von Maßnahmen ließen sich erhebliche Kosten einsparen mit der Folge, dass Arbeit in Deutschland auch auf diese Weise billiger würde und die Zahl der Arbeitsplätze vermehrt werden könnte. Seite 7

- 2.2.1 Wer ist versichert und wer zahlt? Seite 7
- 2.2.2 Was leistet die Versicherung? Seite 7
 - 2.2.2.1 Beispiel Vermittlung Seite 8
 - 2.2.2.2 Beispiel Unterstützung Seite 9
- 2.2.3 Aktuelle Probleme Seite 10
- 2.2.4 Fazit Seite 12



1. Sozialausgaben in Deutschland

„Die beste Sozialpolitik“, so heißt es in politischen Diskussionen immer wieder, „ist eine gute Wirtschaftspolitik.“ Dem wird genauso oft widersprochen, weil besonders ideologisch geprägte Gesprächspartner die gegenteilige These vertreten: Was gut für die Unternehmen ist, kann nicht gut für Arbeitnehmer sein.

Doch es ist wirklich so. Wenn es den Unternehmen gut geht, profitieren davon auch die Arbeitnehmer, weil sie gut bezahlt werden – und nicht nur sie: Auch das Geld für Arbeitslose und zahlreiche andere Empfänger von sozialen Leistungen kommt zum großen Teil aus der Kasse von Unternehmen. So sind in Deutschland beispielsweise die Sozialversicherungsbeiträge, also das Geld, mit dem die Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung bestritten wird, an den Faktor Arbeit gebunden. Das bedeutet: Unternehmer müssen für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen erheblichen Betrag an so genannten Personalzusatzkosten zahlen, damit diese im Alter, bei Krankheit oder bei Arbeitslosigkeit finanziell abgesichert sind. Sie zahlen im Einzelnen:

Die Sozialversicherung: Die Unternehmen übernehmen für jeden Mitarbeiter die Hälfte seiner Beiträge zur Sozialversicherung. Im Jahr 2001 zahlt der Arbeitgeber pro Monat und Mitarbeiter:

- bei der Rente maximal etwa 830 DM
- in der Krankenversicherung bei durchschnittlichem Beitragssatz maximal rund 440 DM
- bei der Arbeitslosenversicherung maximal 280 DM
- bei der Pflegeversicherung maximal 55 DM.

Arbeitsfreie Tage: Unternehmen müssen Lohn und Gehalt für arbeitsfreie Tage wie Urlaub und Feiertage zahlen. Wenn der Staat etwa einen neuen Feiertag einführt, erhöht dies ihre Kosten.

Lohnfortzahlung im Krankheitsfall: Unternehmen müssen sechs Wochen lang den Lohn weiterzahlen, wenn ein Mitarbeiter wegen Krankheit arbeitsunfähig wird.

Unfallversicherung: Unternehmen müssen ihre Mitarbeiter gegen die finanziellen Folgen von Unfällen, die mit der Arbeit zusammenhängen, versichern. Diese Beiträge zahlen sie allein, der Arbeitnehmer wird nicht zur Kasse gebeten.

Weihnachts- und Urlaubsgeld: Oft sind Unternehmen per Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung dazu verpflichtet, Weihnachtsgeld und/oder Urlaubsgeld zu zahlen. Vielfach tun sie es freiwillig. Wenn sie allerdings dreimal hintereinander Weihnachtsgeld gezahlt haben, ohne schriftlich darauf hinzuweisen, dass dies freiwillig geschieht, können sie in Zukunft nicht mehr selber disponieren. Denn nach der Rechtsprechung deutscher Arbeitsgerichte sind sie dann für die nächsten Jahre zur Zahlung verpflichtet.

Vermögenswirksame Leistungen: Unternehmen müssen ihren Mitarbeitern „vermögenswirksame Leistungen“ zahlen, die diese zum Beispiel in eine Bausparkasse einzahlen – in der Regel 78 DM im Monat.

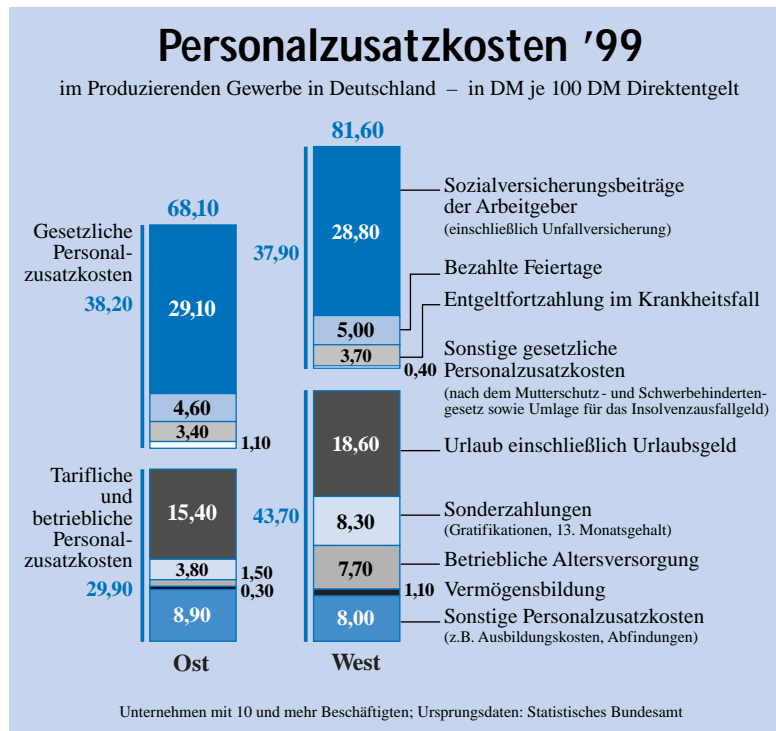
Mutterschutz: Unternehmen müssen werdenden Müttern mindestens 14 Wochen lang täglich den Unterschied zwischen 25 DM und dem tatsächlich in letzter Zeit bezogenen Nettoverdienst bezahlen. Vor vielen Jahren war dies keine Belastung, weil die von der Krankenkasse gezahlten 25 DM mit dem Nettoverdienst weitgehend identisch waren. Inzwischen liegen die Nettoverdienste weit höher. Auch dieser Ausgleich belastet die Unternehmerkassen.

Mögliche Ziele

Der Lernende soll erkennen,

- dass erhebliche Teile der sozialen Leistungen in der Bundesrepublik Deutschland an den Faktor Arbeit gebunden sind und die Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft weitgehend darüber mit entscheidet, wie viel für soziale Zwecke ausgegeben werden kann
- wie – stellvertretend für das gesamte System der sozialen Sicherung – die Renten- und Arbeitslosenversicherung funktionieren und welchen Belastungen sie aktuell ausgesetzt sind
- welche Lösungsmöglichkeiten sich ergeben und wie wichtig das so genannte Prinzip der Subsidiarität dabei ist.

1. Sozialausgaben in Deutschland



niedriger sind, haben sie am Ende mehr in der Tasche.

Das liegt daran, dass die Abzüge in Deutschland weit höher sind als in den genannten Ländern. Das gilt nicht nur für die Steuern, sondern vor allem auch für die Sozialabgaben. Vater Staat hält es für besser, dem Einzelnen die Verantwortung für seine soziale Sicherheit weitgehend abzunehmen – zusammen mit dem dafür notwendigen Geld. Die Folge ist aber auch, dass die Zwangsbeiträge für die Altersrente und die Versicherungen gegen Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder Arbeitslosigkeit einen großen Teil des Bruttolohns beanspruchen.

Altersvorsorge: Viele Arbeitgeber zahlen für die Altersvorsorge ihrer Mitarbeiter Beiträge in eine Versorgungskasse ein.

Sonstige Leistungen: Nicht zuletzt kommen dazu noch andere Zusatzkosten wie die Aufwendungen für die betriebliche Weiterbildung.

Resultat: Die westdeutsche Industrie muss für jeweils 100 Mark, die ein Beschäftigter verdient, noch einmal fast 82 Mark für Soziales drauflegen. Damit summierten sich die Personalkosten im vergangenen Jahr auf fast 41.000 DM je Arbeitnehmer.

Auch die Arbeitnehmer werden kräftig zur Ader gelassen. Mit dem Arbeitgeber teilen sie sich die Sozialversicherungsbeiträge je zur Hälfte. Folge: Von den gesamten Arbeitskosten landen auf dem Konto eines allein stehenden Industriearbeiters (nach Abzug der Steuern) durchschnittlich rund 30.000 Mark – also nicht einmal die Hälfte der Kosten, die bei seiner Beschäftigung entstehen. Ein vergleichbarer amerikanischer Facharbeiter steht ebenso wie die Kollegen in den Niederlanden, Japan oder Großbritannien erheblich besser da. Obwohl ihre Bruttolöhne

Der Bund der Steuerzahler macht in jedem Jahr eine eigene Rechnung auf: Danach haben Arbeitnehmer in Deutschland zum Beispiel in diesem Jahr mehr als 155 Tage nur für Steuern und Sozialabgaben gearbeitet. Der eigene Geldbeutel füllte sich rechnerisch erst vom 3. Juni des Jahres an. Vor zehn Jahren ist der so genannte Steuerzahler-Gedenktag noch auf den 19. Mai gefallen. Dies zeigt, wie rasant die Belastung mit Steuern und Abgaben gestiegen ist.

Eine gute Wirtschaftspolitik – das sind deshalb nicht nur angemessene Steuern für Unternehmen und Arbeitnehmer, wenig Bürokratie und Eingriffe des Staates in die betrieblichen Abläufe, sie besteht auch in der Anwendung des so genannten Subsidiaritätsprinzips (subsidiär = unterstützend, hilfeleistend). Dies bedeutet, dass dem Einzelnen nur das, was er nicht aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, von der Gesellschaft gegeben wird – aber nicht mehr. Innerhalb der Gesellschaft sollen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf der möglichst unteren Ebene, beispielsweise dem Einzelnen oder bei seiner Familie, verbleiben; erst bei deren Überfor-

Das Soziale an der Marktwirtschaft

Sozialausgaben¹⁾ in der Bundesrepublik Deutschland in Milliarden DM

	1960	1970	1980	1995	1996	1998	1999
Sozialausgaben insgesamt	65,3	174,8	471,3	1.167,9	1.224,2	1.265,1	1.306,6
Rentenversicherung	19,5	51,8	141,5	361,3	375,9	399,1	410,9
Krankenversicherung	9,5	25,3	89,0	239,6	247,8	246,7	253,8
Arbeitsförderung ²⁾	1,2	3,6	22,8	128,8	138,7	133,2	135,3
Pflegeversicherung	-	-	-	10,3	21,3	30,7	31,9
Unfallversicherung	1,7	4,0	9,4	20,0	20,3	20,9	20,8
Beamtenpensionen	6,8	15,8	32,9	54,9	57,3	62,4	64,8
Altershilfe für Landwirte	0,2	0,9	2,8	6,2	6,6	6,7	6,6
Entgeltfortzahlung	3,0	12,7	28,6	55,4	49,6	44,8	48,5
Kindergeld	0,9	2,9	17,2	21,3	44,1	50,1	57,9
Erziehungsgeld	-	-	-	7,2	7,0	7,2	6,9
Kriegsopferversorgung	3,9	7,3	13,3	13,9	13,1	11,3	10,5
Wohngeld	-	0,7	2,0	6,2	6,6	7,5	7,6
Jugendhilfe	0,5	1,9	8,4	29,8	31,0	32,4	32,9
Sozialhilfe	1,1	3,3	13,3	54,5	53,2	50,5	50,2
Sozialausgaben ³⁾	1.177	2.883	7.654	14.302	14.949	15.423	15.917
Sozialleistungsquote ⁴⁾	21,6	25,9	32,0	33,2	34,1	33,4	33,7

1) Ab 1995 einschließlich neue Bundesländer, 1998 und 1999 vorläufige Ergebnisse. Ohne Zahlungen der sozialen Einrichtungen untereinander;
2) Arbeitsförderung und Arbeitslosenversicherung; 3) je Einwohner in DM; 4) Sozialausgaben in Prozent des Bruttoinlandsproduktes; Quelle: BMA

derung ist die nächsthöhere Ebene, etwa die Gemeinde, heranzuziehen. Auf diese Weise entsteht eine Pyramide von Verantwortlichen, die sich vom Einzelnen über kleinere Gruppen bis hin zum Staat erstreckt. Wie weit dies in Deutschland erreicht ist – oder auch nicht –, wird im Folgenden an den beiden Beispielen der Renten- und der Arbeitslosenversicherung untersucht.

Tatsache ist zunächst: Sowohl die Höhe der Sozialausgaben als auch die Sozialleistungsquote (Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt) sind seit Beginn der sechziger Jahre kräftig angestiegen (Tabelle auf dieser Seite). Über 60 Prozent der Sozialausgaben entfallen auf Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung.

Der Ausgabenanstieg in den einzelnen Systemen hat zwangsläufig einen Anstieg der Beitragsätze und der Höchstbeiträge zur Sozialversicherung zur Folge. Die Beiträge zur Sozialversicherung sind zwar nach oben begrenzt, da die Arbeitseinkommen nur bis zu einer bestimmten Ein-

kommenshöhe, der so genannten Beitragsbemessungsgrenze, beitragspflichtig sind. Die Grenze wird aber jährlich angehoben. Wenn dazu – wie in der Vergangenheit – außerdem noch die Beitragsätze erhöht werden, steigen die Sozialversicherungsbeiträge umso schneller.

Vorläufiges Fazit: Im vergangenen Jahr flossen 96,3 Milliarden DM aus dem Ausland nach Deutschland – fünfzehnmal so viel wie 1990. Das ist wichtig für uns alle: Denn wo investiert wird, entstehen auch neue Arbeitsplätze. Dennoch gibt es noch immer zu viele negative Details, die Investitionen für deutsche und ausländische Firmen erschweren. Dazu zählen die Arbeitskosten, die auch 1999 hierzulande höher lagen als in jedem anderen Industrieland. Dazu zählen auch die Steuern, die das Sozialsystem ebenfalls mit ermöglichen, in vielen Ländern aber deutlich niedriger sind. Letztlich hat Vater Staat viel zu oft seine kostenaufwändige Hand im Spiel, statt nur den effektiveren Wettbewerb zu sichern.

2. Soziales System: Zwei Beispiele

2.1 Gesetzliche Rentenversicherung

2.1.1 Wer ist versichert?

Die Mitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung ist nicht immer freiwillig. Arbeitnehmer und Auszubildende zum Beispiel sind „pflichtversichert“, was unter bestimmten Voraussetzungen auch für Selbstständige gilt, falls sie bestimmten Berufsgruppen angehören wie zum Beispiel Erzieher, Hebammen, Künstler oder Handwerker. Alle Selbstständigen, die nicht kraft Gesetz versicherungspflichtig sind, können der gesetzlichen Rentenversicherung auch freiwillig beitreten. Die so genannte Versicherungsfreiheit gilt im Übrigen grundsätzlich für Personen, deren Altersversorgung bereits anderweitig abgesichert ist. Dazu gehören unter anderem Beamte, Richter und Berufssoldaten, aber auch die Bezieher von Altersrente oder einer Beamtenpension.

2.1.2 Was wird ausgezahlt?

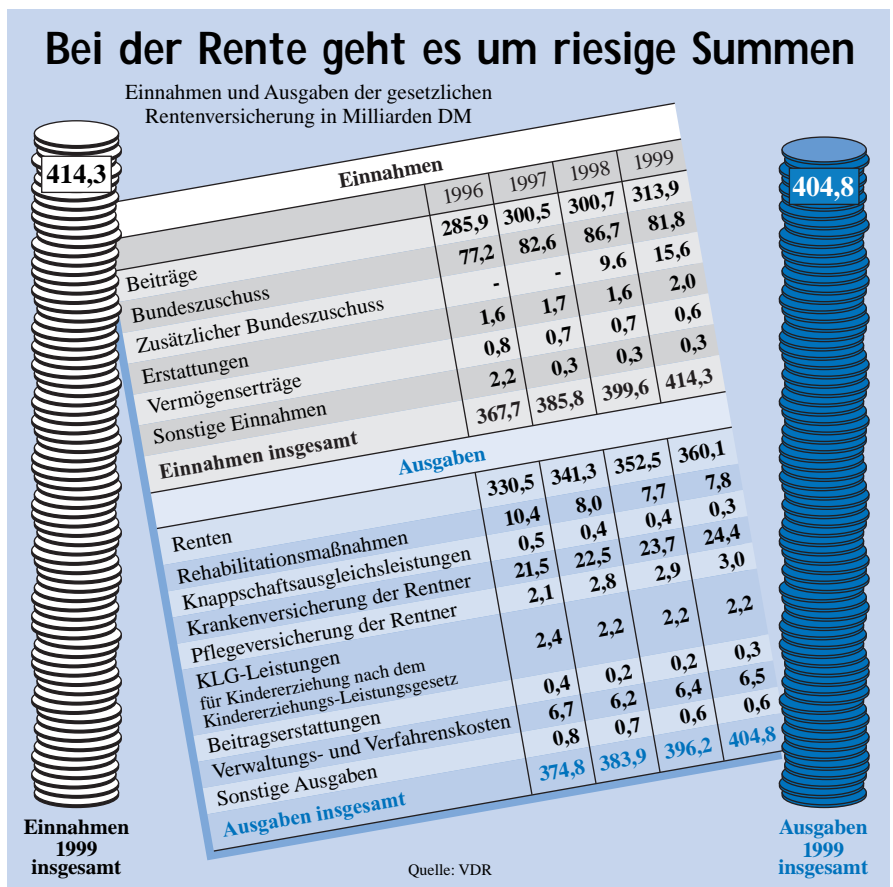
Die Rente soll nach ihrer Grundidee zum Lebensunterhalt nicht nur beitragen, sondern als Lohn für die gesamte Lebensarbeitsleistung eine „Vollversorgung“ garantieren, die den früheren Lebensstandard weitgehend erhält.

In den letzten Jahrzehnten hat das – allerdings bei steigenden Beitragssätzen – noch gut funktioniert: Das Nettorentenniveau – nach 45 Versicherungsjahren – lag beispielsweise 1999 in den alten Bundesländern bei 71,2 Prozent und in den neuen bei 72,0 Prozent des durchschnittlichen Nettoverdienstes der aktiv im Erwerbsleben Stehenden.

Im Einzelnen schützt die Rentenversicherung vor den finanziellen Folgen der Lebensrisiken Alter, Tod und Invalidität. Neben den so genann-

ten Renten wegen Alters zahlt sie deshalb Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit. Diese sollen Einkommen ersetzen, wenn die Erwerbsfähigkeit eines Versicherten in einem bestimmten Maße eingeschränkt oder ganz weggefallen ist.

Darüber hinaus bekommen die Hinterbliebenen eines Rentners je nach Versicherungsfall Witwen- beziehungsweise Witwerrenten, Waisenrenten oder Erziehungsrenten.



Mit dem Gesetz „zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit“ wird von 2001 an die Aufteilung der Invaliditätsrenten in Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten abgeschafft werden. Stattdessen gibt es künftig eine zweistufige Erwerbsminderungsrente, die abhängig ist vom noch vorhandenen Leistungsvermögen.

Die volle Erwerbsminderungsrente erhält, wer nur noch weniger als drei Stunden täglich arbeitsfähig ist. Die halbe Rente wird bei einer Leis-

tungsfähigkeit zwischen drei und sechs Stunden gezahlt. Sollte der Versicherte allerdings keine entsprechende zumutbare Tätigkeit finden, erhält er trotzdem die volle Rente. Wer mehr als sechs Stunden arbeiten kann, erhält künftig keine Erwerbsminderungsrente mehr.

Die Reform der Invalidenrenten belastet Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Sie führt im Vergleich zu den Regelungen im Rentenreformgesetz der Vorgängerregierung zu einem Anstieg des Rentenbeitragsatzes ab 2003 um 0,1 bis 0,2 Prozentpunkte.

Die Höhe der Rente richtet sich ganz allgemein nach vier Grundprinzipien:

1. Versicherungsprinzip: Eine Rente wird erst nach einer bestimmten Zeit der Beitragszahlung und Mitgliedschaft (Wartezeit) und nach Erreichen eines gewissen Alters (Altersgrenze) gezahlt.

2. Solidarprinzip: Dem sozialen Charakter der Rentenversicherung entsprechend wirken sich auch Zeiten ohne Beitragsleistung aus, wie Schulzeiten, aber auch Zeiten von Krankheit oder Arbeitslosigkeit.

3. Äquivalenzprinzip: Die Renten sind beitrags- und leistungsbezogen nach dem Motto: Wer mehr einzahlt, soll auch eine höhere Rente bekommen. Wer nach dem derzeitigen Stand zum Beispiel ein

Jahr lang regelmäßig 1.600 DM im Monat einzahlt, erhöht seine künftige Rente um monatlich rund 88 DM, wer 150 DM einzahlt, bekommt eine „Rentenanwartschaft“ von 8,31 DM.

4. Dynamisierung: Die Renten werden jährlich an die Entwicklung der Arbeitseinkommen angepasst.

Früher waren die Bruttolöhne und -gehälter dafür maßgebend, später waren es grundsätzlich die Nettolöhne. Das führte tendenziell zu geringeren Anhebungen, weil die Nettolöhne nicht zuletzt wegen der Lohnsteuer und wegen der Sozialabgaben (Rente, Krankenkasse, Pflegeversicherung, Arbeitslosenversicherung) in der Vergangenheit lang-

samer gestiegen sind als die Bruttolöhne. Für dieses Jahr wurden die Renten nach dem „Haushaltssicherungsgesetz“ nur in Höhe des Inflationsausgleichs angehoben. Sie stiegen demnach wie die Geldentwertung um 0,6 Prozent.

Nach Angaben des Verbandes der Rentenversicherungsträger (VDR) in Frankfurt wurden am 31. Dezember 1999 in den alten Bundesländern insgesamt 17.782.482 Renten ausgezahlt, davon 11.697.418, weil die Versicherten das entsprechende Alter erreicht hatten.

Die durchschnittliche Altersrente betrug dabei 1.308 DM im Monat – 1.891 DM bei den Männern, 854 DM bei den Frauen.



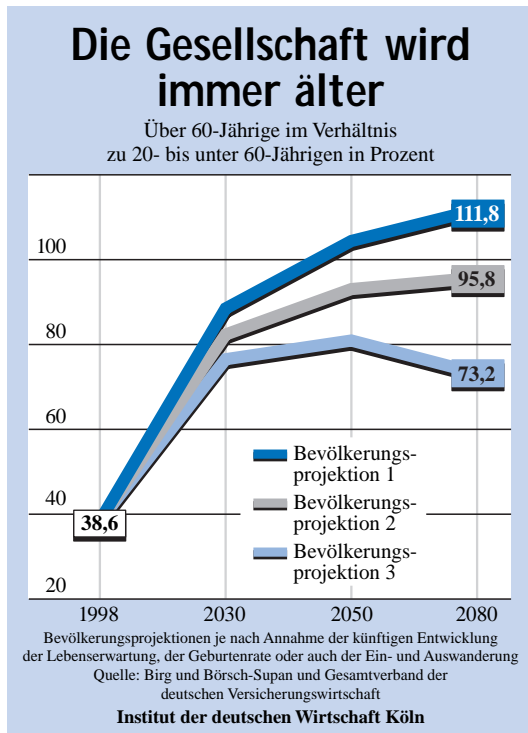
In den neuen Bundesländern waren es 4.869.534 Renten insgesamt, davon 3.169.310 wegen Alters. Die durchschnittliche Höhe bei den Altersrenten betrug 1.512 DM – 2.030 bei den Männern, 1.192 DM bei den Frauen.

Die Ausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung betragen im Jahr 1999 insgesamt rund 404,8 Milliarden DM (Tabelle auf Seite 4). Der Großteil der Ausgaben, nämlich 89 Prozent, entfiel auf die Rentenzahlungen.

2.1.3 Was wird eingezahlt?

Haupteinnahmequelle der Rentenversicherungsträger wie der Bundesanstalt für Angestellte (BfA)

2. Soziales System: Zwei Beispiele



in Berlin oder der Landesversicherungsanstalten (LVA) in den Ländern sind die Beiträge. Diese werden – wie erwähnt – als prozentualer Anteil von den Löhnen und Gehältern der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik berechnet und je zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen.

Das heißt für dieses Jahr konkret auf der Gehaltsabrechnung eines Arbeitnehmers, der 8.600 DM im Monat verdient: Bei dem derzeit geltenden Beitragssatz von 19,3 Prozent und einer Beitragsbemessungsgrenze von 8.600 DM im Westen müssen 1.659,80 DM (19,3 mal 8.600 DM, geteilt durch 100) an die Rentenkasse abgeführt werden, von denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer je 829,90 DM zu tragen haben.

Außer den Beiträgen der Versicherten fließen jährlich Bundesmittel in die Kassen der Rentenversicherer, und zwar für Rentenzahlungen, denen keine Beiträge der Versicherten gegenüberstehen – wie zum Beispiel Kindererziehungszeiten von Frauen, aber auch zum Teil Renten für Bürger aus den neuen Bundesländern.

Die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung betragen 1999 rund 414,3 Milliarden DM.

Den Löwenanteil mit 75,8 Prozent bildeten dabei die Beitragszahlungen. Auf den Bundeszuschuss entfielen immerhin noch 23,5 Prozent.

2.1.4 Aktuelle Probleme

Über die gesetzliche Rentenversicherung wird schon seit einiger Zeit sowohl von Wissenschaftlern als auch von Politikern heftig diskutiert. Ein wichtiges Stichwort ist die künftige „demographische Entwicklung“, das heißt, die altersmäßige Zusammensetzung der Bevölkerung in den kommenden Jahren und Jahrzehnten. Denn sie ist entscheidend für die Stabilität und Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung in der Zukunft. Dazu muss man wissen: Die Rentenversicherung finanziert sich im Umlageverfahren. Die von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gezahlten Beiträge werden nicht als Kapital zur Deckung der späteren Renten angesammelt, sondern zeitgleich an die heutigen Rentner ausgezahlt. Wie diese früher in ihrem Berufsleben für die Altersversorgung ihrer Eltern aufgekomen sind, werden ihre Renten von den heute Erwerbstätigen finanziert, die dafür wiederum einen Anspruch auf ihre spätere Rente erhalten. Jung und Alt sind somit in einem Generationenvertrag verbunden.

Allerdings: Dies funktioniert nur, wenn genügend Beitragszahler „nachwachsen“ und auch Arbeit finden, weil die Rentenbeiträge mit dem Arbeitslohn gezahlt werden und von seiner Höhe mit abhängen. Sonst bekommt die Rentenversicherung Probleme, weil eine wachsende Zahl von Rentnern von immer weniger Erwerbstätigen versorgt werden muss. Die Finanzierung der Renten wird umso schwieriger, je ungünstiger das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern ist. Auch die Zahl der Arbeitslosen spielt eine Rolle, denn je mehr es davon gibt, desto weniger nimmt die Rentenkasse ein. Ähnliches gilt für kürzere Lebensarbeitszeiten, zum Beispiel durch Vorruhestandsregelungen. Auf der anderen Seite gilt: Je höher die Lebenserwartung der Bevölkerung ist, desto mehr – sprich: länger – muss die Kasse zahlen.

Die fortschreitende Alterung der bundesdeutschen Bevölkerung macht daher Sparmaßnahmen

bei der Rente unumgänglich: Das Verhältnis der über 60-Jährigen zu den 20- bis unter 60-Jährigen wird sich wegen weiter steigender Lebenserwartung und geringen Geburtenraten in Zukunft deutlich erhöhen (Grafik auf Seite 6).

In einem Umlageverfahren müssen die Ausgaben aber in jeder Periode durch die Einnahmen gedeckt sein, weil es bis auf die knappe Schwankungsreserve (finanzielle Rücklagen) kein Guthaben gibt, von dem man zehren könnte.

2.1.5 Fazit

Der Befund ist eindeutig: Immer weniger Beitragszahler müssen künftig die Alterseinkünfte von immer mehr Rentnern finanzieren. Dieses Missverhältnis ist derart krass, dass es zu einer Bedrohung für das ganze Rentensystem wird.

Daraus gibt es nur drei mögliche Konsequenzen:

- Erhöhung der Bundesmittel
- Erhöhung der Rentenbeiträge
- Reduzierung des Rentenniveaus

Aber: Eine weitere Erhöhung des staatlichen Zuschusses würde die Bundeskasse stark strapazieren. Außerdem verstößt sie gegen das Äquivalenzprinzip der Rentenversicherung, weil die Rentenzahlungen immer weniger die Arbeitsleistung des Einzelnen widerspiegeln würden.

Beitragssatzerhöhungen indessen würden sich negativ auf die ohnehin angespannte Lage am Arbeitsmarkt auswirken – nach dem Motto: Wer die Arbeit noch weiter verteuert, gefährdet Arbeitsplätze, weil sie für Arbeitgeber immer schwieriger zu bezahlen sind. Vor diesem Hintergrund ist ein weiterer Anstieg der Sozialabgabenlast mit ihrem hohen Niveau von 41,1 Prozent (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) des Bruttolohns kaum zumutbar.

Es bleibt somit die allmähliche Absenkung des Rentenniveaus, zum Beispiel durch Einführung eines demographischen Faktors in der Rentenformel. Jener gleicht die durch die steigende Lebenserwartung bedingten Höherbelastungen der Rentenkasse aus. Oder er federt sie wenigstens ab, indem die jährlichen Rentenanpassungen entsprechend geringer ausfallen. Konsequenz für die

Versicherten ist dann allerdings, dass sie das, was ihnen im Alter fehlt, durch eigene Vorsorge (Wohneigentum, Lebensversicherung) auffüllen müssen.

Eine weitere Möglichkeit zur Entlastung der Rentenkasse wäre die Anhebung der Altersgrenzen, so dass die Versicherten ihre Rente später als jetzt – beispielsweise erst mit 67 Jahren – beziehen würden.

Die Einbeziehung der privaten Vorsorge ist auch Teil der jüngsten Rentenreform durch die Regierung Schröder, deren Ausgestaltung im Detail allerdings ebenso nicht endgültig geregelt ist wie Ausmaß, Art und Zeitpunkt der Rentenkürzungen. Entscheidend bei allen diskutierten Reformmaßnahmen ist, dass es zu durchgreifenden strukturellen Einsparungen kommt. Ein Anstieg des Beitragssatzes ist angesichts der hohen Sozialabgabenlast jedenfalls nicht hinnehmbar. Die gesetzliche Rentenversicherung wird in Zukunft statt der bisherigen Vollversorgung nur die Rolle einer beitragsorientierten Basissicherung einnehmen können. Die entstehenden Lücken müssen durch Betriebsrenten und private Vorsorge in Form von Wohneigentum, Versicherungen oder Geldanlagen aufgefüllt werden.

2.2 Arbeitslosenversicherung

2.2.1 Wer ist versichert und wer zahlt?

Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, erhebt die Bundesanstalt für Arbeit (BA) in Nürnberg von allen Arbeitnehmern (Angestellten, Arbeitern, Auszubildenden) und Arbeitgebern in der Bundesrepublik Deutschland Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Sie betragen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer derzeit jeweils 3,25 Prozent vom monatlichen Lohn – bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze, die in diesem Jahr im Westen bei 8.600 DM und im Osten bei 7.100 DM liegt. So entstehen monatliche Beiträge von 279,50 DM oder 230,75 DM, die von den Arbeitgebern an die Krankenkassen als Einzugsstellen abzuführen sind, die sie ihrerseits an die Bundesanstalt weiterleiten.

2.2.2 Was leistet die Versicherung?

Informieren, beraten, bei der Suche nach Arbeit helfen, berufliche Förderung und die Hilfe

2. Soziales System: Zwei Beispiele

zum Lebensunterhalt bei Arbeitslosigkeit – dies sind die wesentlichen Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit und ihrer Arbeitsämter. Im Einzelnen hat sie folgende Aufgaben zu erfüllen:

- Berufsberatung
- Vermittlung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen
- Hilfen zur Verbesserung von Beschäftigungschancen
- Sonstige Förderung der beruflichen Eingliederung
- Soziale Hilfe bei Arbeitslosigkeit.

In der Praxis bedeutet dies beispielsweise, dass in nahezu allen Arbeitsämtern Berufsinformationszentren vorhanden sind. Dort kann sich jeder ohne Voranmeldung oder Wartezeit und ohne Angaben zur Person über die unterschiedlichen Fragen zu Aus- und Weiterbildung, Studiengängen, Berufen und Arbeitsmarkt informieren.

2.2.2.1 Beispiel Vermittlung

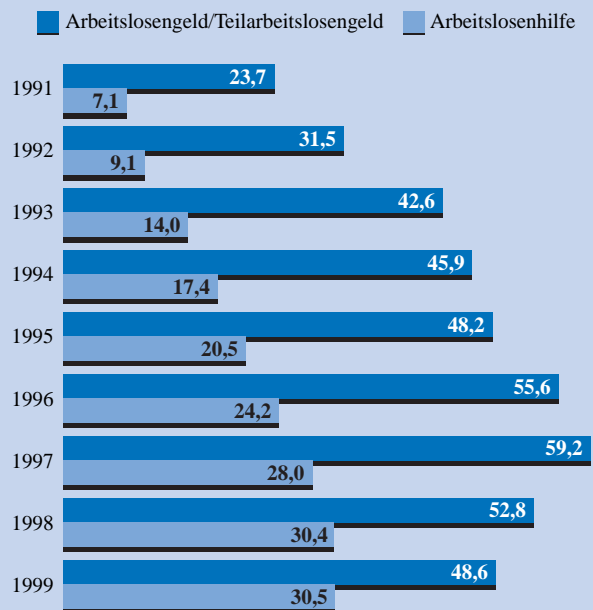
Die Bundesanstalt für Arbeit zahlt Wintergeld, Kurzarbeitergeld und teilweise auch noch Kindergeld aus, sie vermittelt Praktikanten, Handwerker und Ingenieure, sie fördert die berufliche Fortbildung oder Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung – trotz dieses bei weitem nicht vollständigen Katalogs ihrer Aufgaben rückt jeweils einmal im Monat ein ganz spezielles Thema ins Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit: Die Zahl der Arbeitslosen, die vom BA-Präsidenten in Nürnberg verkündet wird.

Bei diesem Thema ist zu berücksichtigen, dass durch das Grundgesetz die freie Wahl des Arbeits- und Ausbildungsplatzes und des Berufs gewährleistet ist und dass entsprechend der Sozialen Marktwirtschaft die Sozialpartner die Arbeitsbedingungen wie Arbeitszeit und Lohnhöhe – und damit indirekt auch die Beschäftigungshöhe – frei gestalten. Die Bundesanstalt muss sich im Rahmen dieser verfassungsmäßigen und marktwirtschaftlichen Ordnung betätigen.

Sie hat zum Beispiel nach dem Arbeitsförderungs-gesetz den Arbeitsmarkt zu beobachten und

Ausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe

in Milliarden DM



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu betreiben. Hierfür sind Statistiken zu erarbeiten und Erhebungen durchzuführen, Daten aufzubereiten und zu analysieren. Dabei zeigt sich, dass Arbeitslosigkeit für überraschend viele Menschen erfreulicherweise nicht überaus lange dauert: So kann es sein, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt von rund 3,6 Millionen arbeitslos gemeldeten Menschen knapp ein Drittel nur weniger als drei Monate ohne Stelle sein wird. Durch die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt und die allmonatlich erhebliche Zahl von Vermittlung neuer Jobs ist es so nach einigen Wochen Arbeitslosigkeit durchaus möglich, wieder beschäftigt zu werden. Denn mit Hilfe des Arbeitsamtes finden alljährlich Millionen Arbeitnehmer wieder eine Beschäftigung. „Wir besetzen jedes Jahr 3,7 Millionen Stellen“, sagt Bernhard Jagoda, Präsident der Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit. Allein im März 2000 wurden 311.639 Arbeitsuchende von den Arbeitsämtern vermittelt. Auf der anderen Seite melde-

ten sich zwar 531.200 neu arbeitslos, aber auch davon wurden viele schnell wieder vermittelt.

2.2.2.2 Beispiel Unterstützung

Grundsätzlich gilt: Einige Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit können in jedem Fall in Anspruch genommen werden, egal ob für sie vorher Beiträge bezahlt wurden oder nicht. Darunter fallen die Berufsberatung oder die Vermittlung. Für andere Leistungen, wie zum Beispiel den Bezug von Arbeitslosengeld, muss vorher eine beitragspflichtige Beschäftigung bei einem Arbeitgeber vorgelegen haben. Um diese Unterstützung zu bekommen, müssen aber bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Zunächst muss sich der Arbeitslose unmittelbar nach Beginn seiner Arbeitslosigkeit beim zuständigen Arbeitsamt arbeitslos melden. Er muss dies persönlich tun, eine schriftliche oder telefonische Meldung reicht nicht, und ein Dritter kann dies auch nicht für ihn erledigen.

Arbeitslosengeld kann auch nur derjenige erhalten, der die Anwartschaftszeit erfüllt hat, zum Beispiel ein Arbeitsloser in der so genannten Rahmenfrist. Das heißt, er muss in den letzten drei Jahren vor der Arbeitslosmeldung mindestens zwölf Monate beitragspflichtig beschäftigt gewesen sein.

Das Arbeitslosengeld orientiert sich an der Höhe des zuletzt erzielten Arbeitsentgelts und an den persönlichen Verhältnissen des Versicherten. Vom Bruttolohn werden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge abgezogen, so dass sich ein „pauschalisiertes Nettoarbeitsentgelt“ ergibt. Davon erhält dann beispielsweise ein Arbeitsloser mit einem Kind 67 Prozent als Arbeitslosengeld.

Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld orientiert sich sowohl an der Dauer der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung innerhalb der letzten sieben Jahre vor der Arbeitslosmeldung als auch am Lebensalter des Betroffenen (Tabelle).

Bei der Arbeitslosenhilfe handelt es sich um eine fürsorgeähnliche Versicherungsleistung, die aus Steuermitteln finanziert wird.

Sie wird im Auftrag des Bundes durch die Bundesanstalt für Arbeit ausbezahlt. Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hat,

- wer bedürftig ist
- keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, weil er die hierfür erforderliche Anwartschaftszeit nicht erfüllt, aber
- wie beim Arbeitslosengeld arbeitslos ist (Beschäftigungslosigkeit und -suche), sich beim Arbeitsamt persönlich gemeldet hat und
- innerhalb des letzten Jahres vor der Erfüllung dieser Voraussetzungen (Vorfrist) Arbeitslosengeld bezogen hat.

Als bedürftig gelten Arbeitslose, wenn sie ihren Lebensunterhalt und den ihrer Angehörigen nur mit Hilfe der Arbeitslosenhilfe bestreiten können, weil sie über kein ausreichendes Einkommen oder Vermögen verfügen.

Die Höhe der Arbeitslosenhilfe liegt für Arbeitslose mit mindestens einem Kind bei 57 Prozent des früheren um die Abzüge verminderten Lohns. Arbeitslosenhilfe wird grundsätzlich ohne

Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld

		Dauer der Versicherungspflichtverhältnisse in Monaten				
		in Jahren (vor der Arbeitslosmeldung und Antragsstellung)				
		Anspruchsdauer in Monaten				
	Alter bis 45 Jahre	ab 45	ab 47	ab 52	ab 57	
12	3	6	6	6	6	6
16	7	8	8	8	8	8
20	7	10	10	10	10	10
24	7	12	12	12	12	12
28	7		14	14	14	14
32	7		16	16	16	16
36	7		18	18	18	18
40	7			20	20	20
44	7			22	22	22
48	7				24	24
52	7				26	26
56	7					28
60	7					30
64	7					32

Quelle: BMA

2. Soziales System: Zwei Beispiele

zeitliche Befristung, jedoch höchstens bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres gewährt und jeweils höchstens für ein Jahr bewilligt.

Darüber hinaus zahlt das Arbeitsamt Kurzarbeitergeld, falls ein Betrieb aus wirtschaftlichen Gründen die Arbeitszeit verringert und auf Kurzarbeit umsteigt. Entscheidend dabei ist, dass die Arbeitsplätze grundsätzlich erhalten bleiben. Bei Arbeitnehmern mit mindestens einem Kind beträgt das Kurzarbeitergeld 67 Prozent des ausge-

Geförderten in den ersten Arbeitsmarkt in den Hintergrund tritt. ABM-Träger können beispielsweise Handwerksbetrieben Aufträge wegschnappen, was wiederum deren Existenzen gefährdet. Deshalb sollten die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem Rat von Experten schrittweise zurückgeführt werden.

Um die Lohnzusatzkosten zu senken, sollte darüber hinaus das Arbeitslosengeld auf eine Basisversicherung zurückgeführt werden. Wichtig wäre auch, die Effizienz der Versicherung und ihrer Arbeit zu steigern. Denn Tatsache ist: Die Arbeitsämter in Deutschland leisten viel, doch sie leisten nicht genug. Denn trotz der vielen Vermittlungen gibt es immerhin noch etwas über 3,6 Millionen registrierte Arbeitslose, und trotzdem haben Unternehmen in jüngster Zeit zunehmend Probleme, ihre offenen Stellen zügig zu besetzen.

Schließlich markierten knapp 560.000 gemeldete offene Stellen im April 2000 den höchsten Arbeitskräftebedarf seit Beginn der gesamtdeutschen Statistik. Doch damit nicht genug: Da die Betriebe den

Arbeitsämtern nur 35 von 100 freien Jobs melden, waren so hochgerechnet in diesem Frühjahr knapp 1,6 Millionen Stellen nicht besetzt.

In der Wissenschaft nennt man diese Situation „Arbeitsmarkt-Mismatch“ (to match = zusammenpassen): Viele Arbeitssuchende passen nicht zu den angebotenen Jobs oder gelten als gar nicht vermittelbar.

Ein zusätzliches Indiz für strukturelle Verwerfungen liefert die Tatsache, dass auch Arbeitsplätze und Arbeitslose innerhalb eines Berufsbereiches immer weniger zusammenpassen. So stieg beispielsweise die Zahl der offenen Stellen bei Sozial- und Erziehungsjobs von 1994 bis 1999 immerhin um 48 Prozent. Gleichzeitig hat die Arbeitslosigkeit in diesen Berufen trotzdem um 22 Prozent zugenommen, weil Angebot und Nachfrage, zum Beispiel wegen mangelnder Mobilität, nicht zueinander fin-



fallenen Nettolohns und bei den übrigen Arbeitnehmern 60 Prozent.

Von der Bundesanstalt für Arbeit werden außerdem Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) vor allem für Langzeitarbeitslose gefördert, die also ein Jahr und länger arbeitslos gewesen sind. Die Unternehmen, die sie beschäftigen, die so genannten ABM-Träger, erhalten Lohnkostenzuschüsse in der Regel bis zu 80 Prozent des tariflichen oder ortsüblichen Arbeitsentgelts. Normalerweise dauern ABM-Maßnahmen ein Jahr, sie können in Ausnahmefällen auf bis zu 24 Monate verlängert werden.

2.2.3 Aktuelle Probleme

Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen besteht immer die Gefahr, dass reguläre Arbeitsplätze verdrängt werden und das Ziel der Eingliederung der

den konnten. Seit Jahren diskutieren Wissenschaftler über die Ursachen des Mismatch-Phänomens. Vier Gründe werden immer wieder dafür genannt:

1. Die Arbeitssuchenden sind für die Berufe, die auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind, nicht qualifiziert. Die Ansprüche der Unternehmen sind kontinuierlich gestiegen: Allein im abgelaufenen Jahrzehnt sind rund 1,4 Millionen Jobs für Unqualifizierte verloren gegangen.

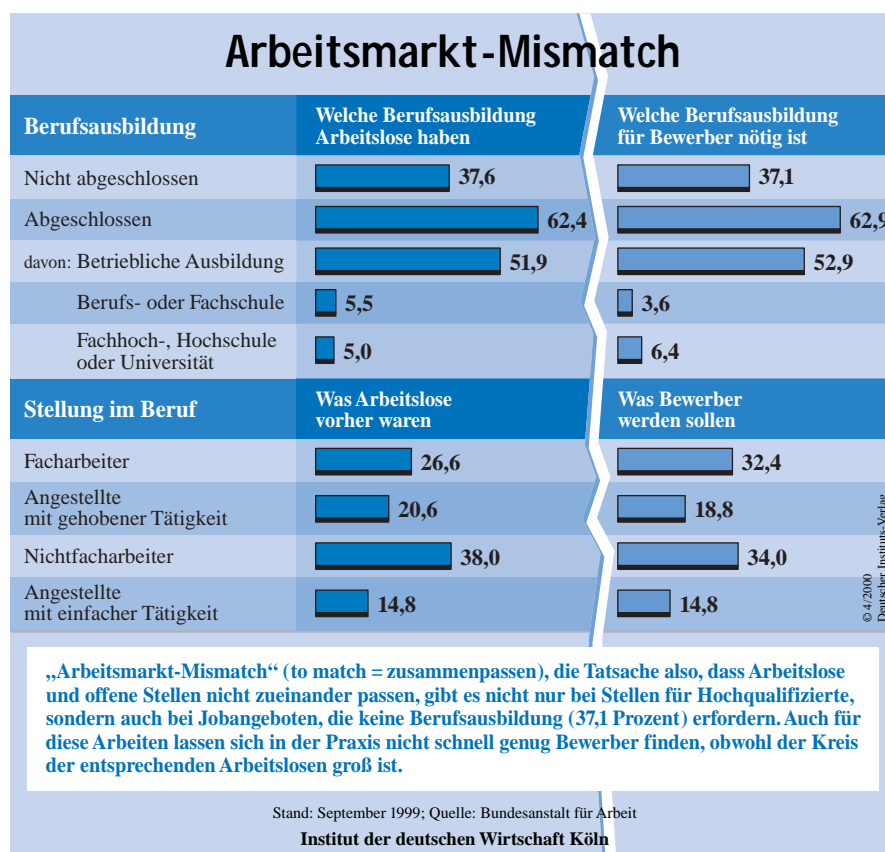
Die Verdrängung von schlechter Ausgebildeten durch besser Qualifizierte ist eines der wesentlichen Merkmale eines gespaltenen Arbeitsmarktes. Die Situation hat sich nicht zuletzt deshalb zugespitzt, weil die Lernbereitschaft von Arbeitnehmern und Arbeitslosen oft unterentwickelt ist: So absolvieren laut Statistischem Bundesamt eine Aus- und Weiterbildung beispielsweise nur noch zehn Prozent der Erwerbstätigen und gut 14 Prozent der Arbeitslosen in der Altersgruppe von 35 bis 40. Und je älter Arbeitslose sind, desto schwieriger wird es, sie zu motivieren. Im Durchschnitt setzen sich jährlich nur noch 12 Prozent auf die Schulbank, um Neues dazulernen und sich fortzubilden.

2. Arbeitssuchende sind häufig nicht bereit, für einen Arbeitsplatz den Wohnort zu wechseln. Die räumliche Mobilität bleibt jedenfalls weit hinter landläufigen Vorstellungen zurück: So legt mehr als die Hälfte der Berufspendler auf dem Weg zur Arbeit höchstens 10 Kilometer zurück, nur für 4 Prozent sind es mehr als 50 Kilometer. Ein Umzug ins Ausland kommt für die meisten schon gar nicht in Frage.

3. Starre Regelungen des Arbeitsrechts behindern die Einstellung von Erwerbslosen. So zögern man-

che Arbeitgeber mit der Einstellung von Mitarbeitern, weil sie wegen des strengen Kündigungsschutzes Angst haben, dass sie diese bei einer Verschlechterung der Auftragslage nicht entlassen können. In diesem Fall müssen sie für längere Zeit Lohnkosten tragen, die sie eigentlich nicht verkraften können.

4. Arbeitslosengeld gibt es für ältere Arbeitslose längstens 32 Monate. Für viele Suchende ist das mit ein Grund, so manches Stellenangebot nicht



anzunehmen. Neuerdings diskutieren die Fachleute einen weiteren Erklärungsansatz:

Die amtliche Statistik der Bundesanstalt in Nürnberg umfasst – wie bereits erwähnt – nur 35 Prozent des tatsächlichen gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots. Dafür gibt es mehrere Gründe: So bieten die Unternehmen tüchtigen Bewerbern oftmals spontan ohne Einschaltung der Bundesanstalt einen Arbeitsvertrag an – sie scheuen einfach den Verwaltungsaufwand der BA-Meldung

2. Soziales System: Zwei Beispiele

oder erhoffen sich bei ihrer Mitarbeitersuche schlicht keine Hilfe vom Arbeitsamt.

2.2.4 Fazit

Damit die beiden Seiten des Arbeitsmarktes besser zusammenfinden, ist ein ganzes Bündel von Maßnahmen erforderlich. Viele davon können allerdings nur durch die Politik realisiert werden, wie die Senkung der hohen, meist gesetzlich bedingten Lohnzusatzkosten.

Aber auch die Unternehmen und Arbeitslosen selber könnten in Zusammenarbeit mit der Arbeits- und Sozialverwaltung neue Wege beschreiten:

1. Schnellere Stellenbesetzung. Dazu müssten die Unternehmen, wenn Entlassungen unumgänglich erscheinen, einen drohenden Personalabbau (Fachausdruck: „Zugangsrisiko zur Arbeitslosigkeit“) den Arbeitsämtern früher melden und diese gleichzeitig ihre Vermittlungstätigkeit beschleunigen – im besten Fall so, dass erst gar keine Arbeitslosigkeit entsteht.

Eine Studie hat gezeigt, dass die Gesamtzahl der Arbeitslosen um immerhin 5 Prozent gesenkt werden könnte, wenn Entlassene insgesamt drei

Tage früher als jetzt wieder Arbeit fänden und das Zugangsrisiko um einen halben Prozentpunkt gesenkt werden könnte.

2. Vermittlungsoffensive der Arbeitsämter. Sie wäre auf drei Ebenen nötig: Mehr als bisher müssten Geringqualifizierte das nicht unbeträchtliche Angebot von Einfach Tätigkeiten akzeptieren – notfalls auch mit Lohneinbußen. Bei den mittleren Facharbeiter-Qualifikationen sollten Vermittlung und Qualifizierung stärker miteinander verzahnt werden, um die Bewerber so gezielt auf die gestiegenen Anforderungen im Beruf vorzubereiten. Bei den Hochqualifizierten schließlich müsste das Arbeitsamt seinen „Einschaltungsgrad“ erhöhen. Das heißt, es muss dafür sorgen, dass Unternehmen, die gut ausgebildete Experten suchen, mehr als bisher das Arbeitsamt einschalten.

3. Fördern und Fordern in der Arbeitsmarktpolitik. Wer Arbeitslosenunterstützung bezieht, sollte frühzeitiger als bisher Arbeit oder Qualifizierungsmöglichkeiten angeboten bekommen, und sein Interesse, daran teilzunehmen, sollte – zur Not auch durch Androhung von finanziellen Sanktionen – hochgehalten werden.

Für Arbeitslosigkeit gibt es viele Gründe

Die Vorstellung, die Schar der Arbeitslosen bestünde nur aus denjenigen, die durch Rationalisierungen, Umstrukturierungen oder Konkurse ihren Arbeitsplatz verloren haben, stimmt immer weniger mit der Realität überein. Vier Beispiele:

- **Kindergeldarbeitslose:** Nach dem Bundeskindergeldgesetz gibt es für Jugendliche zwischen 17 und 20 Kindergeld, wenn sie als Arbeitslose der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen. Dazu zählen auch jene Schulabgänger, die demnächst studieren oder eine Lehre beginnen wollen und Kindergeld beziehen, obwohl sie die Voraussetzung nicht erfüllen – nämlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen. Frühere Schätzungen gingen für die alten Länder von 50.000 bis 100.000 Kindergeldarbeitslosen aus. Wegen der gestiegenen Jugendarbeitslosigkeit dürfte sich dieses Problem seither noch verschärft haben.
- **Scheidungsarbeitslose:** Unter den rund 550.000 geschiedenen oder verwitweten Erwerbslosen befinden sich Personen, die sich ihrer Unterhaltsver-

pflichtung durch die Arbeitslosenmeldung entziehen können. Sie würden ihre persönliche finanzielle Lage durch eine Arbeitsaufnahme nicht oder nur unwesentlich verbessern.

- **Überschuldungsarbeitslose:** Für sie lohnt sich wegen drohender Lohnpfändungen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht.

Das Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen bezifferte die Zahl der überschuldeten Arbeitslosen schon für das Jahr 1995 auf mindestens 200.000 allein in den alten Ländern.

- **Missbrauchsarbeitslose:** Zwar können Arbeitslose erwerbstätig sein, doch müssen sie die erzielten Einkommen auf ihr Arbeitslosengeld anrechnen lassen, was sie oft nicht tun. Nach Schätzungen geht etwa jeder sechste Arbeitslose einer Erwerbstätigkeit mit einem Hinzuverdienst von höchstens 630 Mark nach. Bundesweit wurden 1998 rund 225.000 Fälle geahndet, in denen zu viel oder zu Unrecht Arbeitslosengeld bezogen worden war.

Der Autor

Matthias Pfister, Diplom-Volkswirt/Diplom-Kaufmann, Referat nationale und internationale Sozialpolitik im Hauptstadtbüro des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW)

Nr. 66 – Dezember 2000

Herausgeber: Bundesarbeitsgemeinschaft
SCHULE WIRTSCHAFT

Redaktion: Diplom-Volkswirt Wolfgang Larmann
Grafik/Layout: Ralf Sassen, Michael Kaspers
© 2000 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84-88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon: (02 21) 49 81-4 52
Internet: divkoeln.de
E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Franz Paling, Köln

ISBN: 3-602-24265-X

