

## SOZIALSTAAT IM ABBAU – Sozialpolitik im Zeichen der Agenda 2010

1. Sozialabbau: Ziele und Begründungen.....	102
2. Weniger Sozialstaat = mehr Beschäftigung? .....	106
3. „Es lohnt sich nicht zu arbeiten" – Arbeitslosigkeit als Angebotsproblem? .....	109
4. Verkürzung des Arbeitslosengeldbezugs: Bessere Beschäftigungsperspektiven für Ältere? .....	110
5. Rückwirkungen auf die Finanzlage der Sozialversicherungsträger .....	112
6. Durch sinkende Lohnnebenkosten zu mehr Beschäftigung? .....	113
7. Ausblick .....	115

Auszug aus WISO 3/2003

**isw**

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: [wiso@ak-ooe.at](mailto:wiso@ak-ooe.at)

Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

**Gerhard Bäcker**

**Professor für  
Sozialpolitik am  
Institut für  
praxisorientierte  
Sozialwissenschaften  
an der Universität  
Duisburg-Essen**

## 1. Sozialabbau: Ziele und Begründungen

*„große Sozial-  
reformen der  
Sozialgeschichte“*

Folgt man dem deutschen Bundeskanzler Schröder, steht die Bundesrepublik Deutschland derzeit vor den „größten Sozialreformen der Sozialgeschichte“. In nahezu sämtlichen Bereichen des sozialstaatlichen Regelungs- und Leistungssystems werden von der rot-grünen Bundesregierung Änderungen und Einschnitte vorbereitet, die im Wesentlichen Anfang des Jahres 2004 in Kraft treten werden: „Gesundheits- und Krankenversicherungsreform“; „Reform der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsmarktpolitik“; „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“; „erneute Reform der Rentenversicherung“; Veränderungen im Arbeitsrecht insbesondere beim Kündigungsschutz“; „Einschränkungen der Tarifautonomie“ – so lauten die Stichworte, die beginnend mit den Empfehlungen der Hartz-Kommission (August 2002) und der Verkündung der Agenda 2010 (März 2003) entwickelt worden sind und seitdem in immer schnellerem Tempo weitergetrieben werden. Da die Mehrzahl der entsprechenden Gesetze im Bundesrat zustimmungspflichtig ist und der Bundesrat eine CDU/CSU-Mehrheit aufweist, kommt es faktisch zu einer Art der großen Koalition des Ab- und Umbaus des Sozialstaates. Eine politisch-parlamentarische Opposition gegen den eingeschlagenen Kurs gibt es nicht; CDU/CSU und die Liberalen wie auch die Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände begrüßen den Kurs; die beabsichtigten Einschnitte werden aber noch als nicht weitgehend genug bezeichnet. Die Gewerkschaften lehnen diese Politik ab, befinden sich jedoch zunehmend in einer Position der Schwäche.

*Hartz-  
Kommission*

*Wirtschafts- und  
Arbeitsmarktkrise*

Unter dem Druck von steigender Arbeitslosigkeit und wachsenden Finanzierungsdefiziten in den öffentlichen Haushalten hat damit eine politische Strategie die Oberhand gewonnen, die die Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise durch massive Einschnitte in den Sozialstaat lösen will. Gestützt durch die Berichterstattung in den Medien und den Mainstream der (wirtschafts-)wissenschaftlichen Politikberatung hat sich eine Stimmung breit gemacht, die den Sozialstaat mit seinen

Prinzipien und Leistungen als nicht länger trag- und finanzbar erachtet und deshalb tiefe Einschnitte für erforderlich hält. Nach der Devise „Je radikaler, umso besser“ überschlagen sich die Forderungen und Vorschläge. Je radikaler die Forderungen und je provokanter die Tabubrüche, umso größer die Wahrscheinlichkeit, als „reformorientiert“ eingestuft zu werden. Dass dabei sozialstaatliche Grundlagen und Prinzipien, die in Deutschland über lange Jahre im gesellschaftlichen Konsens vertreten worden sind, über Bord geworfen werden, scheint nicht mehr zu stören. Neoliberale Positionen, das System der sozialen Sicherung durchgängig zu privatisieren, denen bislang eine Außenseiterrolle zukam, sind mittlerweile bis ins Zentrum der Politik vorgedrungen. Die Mahnung des Bundespräsidenten: „Das Sozialstaatsgebot ist kein Anhängsel des Grundgesetzes. Es gehört zum Kernbestand unserer gesellschaftlichen Ordnung. Die Menschen dürfen nicht schutzlos den großen Lebensrisiken Alter und Armut, Krankheit und Arbeitslosigkeit ausgeliefert werden“, hält dagegen, klingt aber fast schon altmodisch.

*Devise  
„je radikaler,  
umso besser“*

*Mahnung  
des Bundes-  
präsidenten*

Die einzelnen Maßnahmen, die wegen ihrer Fülle und Komplexität an dieser Stelle nicht im Detail vorgestellt werden können, konzentrieren sich auf unterschiedliche Ansatzpunkte:

- (1) Durch die Kürzung steuerfinanzierter Sozialleistungen sowie durch Begrenzung der steuerfinanzierten Zuschüsse an die Renten- und Arbeitslosenversicherung soll der hoch defizitäre Haushalt des Bundes entlastet werden.
- (2) Das Leistungsniveau der Sozialversicherung (Absenkung des Niveaus der Rentenversicherung, erweiterter Zuzahlungen und Leistungsausgrenzungen in der Krankenversicherung) soll abgesenkt werden, um weitere Beitragssatzsteigerungen zu vermeiden und den Weg hin zu einer privaten Absicherung und Vorsorge zu bereiten.
- (3) Die Beitragssatzsenkung zielt insbesondere auf die Arbeitgeberbeiträge: Die paritätische Finanzierung in der

*Kürzung  
steuerfinanzierter  
Sozialleistungen*

*Leistungsniveau  
der  
Sozialversicherung  
soll abgesenkt  
werden*

*Beitragssatz-  
senkung*

Krankenversicherung wird durch die Neuregelung der Finanzierung des Krankengeldes (alleinige Beitragsfinanzierung durch die Versicherten) und die Privatisierung des Zahnersatzes aufgehoben.

*Niedriglohnsektor soll eingeführt und ausgebaut werden*

- (4) Durch die Kombination sozial- und arbeitsrechtlicher Maßnahmen soll ein Niedriglohnsektor eingeführt und ausgebaut werden. In diese Richtung werden zielen unterschiedliche, sich überlagernde und ergänzende Maßnahmen:
- Absenkung der Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit, um Arbeitslose zu veranlassen, aus materiellem Druck heraus auch niedrig entlohnte Arbeitsplätze zu besetzen (Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau und unter den Bedingungen der Sozialhilfe);
  - erneute Verschärfung der Zumutbarkeitsanforderungen, um die Aufnahme von Niedriglohnbeschäftigung auch durch Sanktionen zu erzwingen;
  - Ausbau von Leiharbeit (Personal-Service-Agenturen) und prekärer Selbstständigkeit (Ich-AGs) als Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, um Beschäftigung mit Arbeits- und Einkommensbedingungen unterhalb der Normen regulärer Arbeit zu etablieren;
  - Einschränkung der Grundsätze von Tarifvorrang und Günstigkeitsprinzip, um auf der Basis betrieblicher Vereinbarungen den Weg zu untertariflich entlohnter Arbeit zu ebnen;
  - erweiterte Förderung von Beschäftigung im unteren Einkommens- und Stundenbereich (geringfügige Beschäftigung/„Mini-Jobs“ und „Midi-Jobs“).

*Kritik der Gewerkschaften*

Die Kritik der Gewerkschaften gegenüber diesen Vorhaben der Bundesregierung und der Opponenten innerhalb der Regierungsparteien konzentriert sich auf den Vorwurf, dass bei diesen Maßnahmen der Maßstab der „sozialen Ausgewogenheit“ verletzt werde und die schwächsten Gruppen der

Gesellschaft die Folgen der Finanzierungskrise zu tragen haben, während auf der anderen Seite die Unternehmen und die Einkommensstarken noch begünstigt würden. Diese Einschätzung, dass die Politik gegen die Kriterien sozialer Gerechtigkeit verstößt, ist sicherlich gerechtfertigt. So sind die Finanzierungsdefizite in den öffentlichen Haushalten zu einem guten Teil auch Ergebnis einer Steuerpolitik der letzten Jahre, die vor allem auf die Entlastung von hohem Einkommen und Unternehmen gesetzt hat und dazu geführt hat, dass die Einnahmen aus veranlagter Einkommensteuer, Gewerbe- und vor allem Körperschaftsteuer eingebrochen sind (Schäfer 2002). Und bei den Finanzierungsproblemen der Sozialversicherungshaushalte ist zu berücksichtigen, dass diese mitverursacht und verstärkt worden sind durch die unter dem Stichwort „Verschiebebahnhöfe“ bekannten fiskalischen Operationen, mit denen sich der Bund immer wieder auf Kosten der Sozialversicherungsträger entlastet hat (vgl. dazu u. a. Sitte 2003). Zugleich weigert sich die Regierung, diesen Trend umzukehren und höhere Einkommen und Vermögen wieder stärker an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben zu beteiligen. Leistungseinschnitte auf der einen, Steuer geschenke auf der anderen Seite, eine solche Umverteilung von unten nach oben muss mit Widerständen rechnen.

*Politik gegen die Kriterien sozialer Gerechtigkeit*

*Stichwort  
„Verschiebebahnhöfe“*

Um abschätzen zu können, wie groß die Umverteilungswirkungen von unten nach oben ausfallen, wären differenzierte empirische Befunde erforderlich. Diese liegen naturgemäß noch nicht vor. Und auch bei den erwarteten Finanzierungseffekten der Sparoperationen müsste im Einzelnen und nach den Sozialversicherungszweigen getrennt untersucht werden, ob die Maßnahmen die Ursachen der Fehlentwicklungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite aufgreifen und eine auch auf mittlere Frist erfolgreiche Konsolidierung einleiten. Allerdings: So wichtig derartige Analysen der Verteilungs- und Finanzierungswirkungen der Maßnahmen im Rahmen der Agenda 2010 auch sind – der sozialpolitische Kurs der Bundesregierung wäre falsch verstanden, wenn sich die Betrachtung auf diese Fragen beschränken würde. Es geht um

*Verteilungs- und Finanzierungswirkungen*

mehr als um die üblichen reaktiven Sparmaßnahmen, mit denen die Ausgaben gedämpft und die Defizite abgebaut werden sollen.

## 2. Weniger Sozialstaat = mehr Beschäftigung?

*„Umbau“ des  
Sozialstaates*

Hinter der Politik steht eine spezifische Orientierung in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik: Über den schmerzlichen Weg von Sozialleistungskürzungen – so der Ansatz – sollen die Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und mehr Beschäftigung verbessert werden. Im Mittelpunkt steht also das Ziel, durch den „Umbau“ des Sozialstaates einen Abbau der Massenarbeitslosigkeit einzuleiten. Über den Vorrang dieses Ziels kann es wenig Dissens geben, da ein Fortdauern von Wachstumsschwäche und Massenarbeitslosigkeit zu der Gefahr führt, dass das hohe Einkommens- und Wohlstandsniveau in Deutschland erodiert und der Sozialstaat insgesamt immer schwerer zu halten und zu finanzieren ist. Indes lassen sich aus der Formulierung von Zielen noch keine Aussagen über die tatsächlichen Wirkungen der eingesetzten Maßnahmen ableiten. Zu fragen und zu überprüfen ist deshalb im Folgenden, ob die angekündigten Sozialleistungskürzungen tatsächlich geeignet sind, den Arbeitsmarkt zu beleben und Arbeitslosigkeit zu verringern.

*Sozialstaat nicht  
nur als Opfer*

*eine  
eigenständige  
Ursache*

Abbau der Arbeitslosigkeit durch den Abbau von Sozialleistungen? Hinter diesem Ansatz steht ein bestimmtes Verständnis der Ursachen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise. Danach wird der Sozialstaat nicht nur als Opfer der Massenarbeitslosigkeit gesehen, die durch die Scherenwirkung von arbeitsmarktbedingten steigenden Ausgaben und zugleich sinkenden Beitragseinnahmen die Finanzierungsgrundlagen der Sozialversicherungssysteme aushöhlt. Zugleich gilt der Sozialstaat infolge seiner Konstruktionsprinzipien und Finanzierungsregelungen sowie der gewährten Leistungsniveaus als eine eigenständige Ursache für die Entstehung und Verfestigung von Arbeitslosigkeit. Dieses von der neoklassisch orientierten Wirtschaftswissenschaft vertretene Theorem ei-

ner „sozialstaatsinduzierten“ Arbeitslosigkeit erweist sich als zentrale Begründung für die Agenda-Politik. Im Wesentlichen können dabei zwei Argumentationslinien unterschieden werden (vgl. im Überblick: Sachverständigenrat 2003, S. 216 ff.):

- Die Arbeitslosigkeit lässt sich zu guten Teilen zurückführen auf die unzureichende Bereitschaft der Arbeitslosen, Arbeit aufzunehmen, dies insbesondere im Bereich unterer Einkommen. Arbeitsplätze für einfache, niedrig qualifizierte Tätigkeiten können sich so nicht entwickeln. Die Einschnitte bei der sozialen Unterstützung von Arbeitslosen sollen insofern dazu beitragen, Arbeitsbereitschaft und Arbeitsanreize zu erhöhen und den Weg für den Ausbau von Beschäftigung im Niedriglohnsektor frei zu machen.

*unzureichende  
Bereitschaft*

- Die Arbeitslosigkeit lässt sich als eine Folge zu hoher Arbeitskosten und vor allem zu hoher Lohnnebenkosten interpretieren. Die Leistungskürzungen, -ausgrenzungen und -umfinanzierungen in der Sozialversicherung sollen insofern die Arbeitgeberbeiträge und die Lohnnebenkosten senken und über diesen Weg zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen.

*zu hohe  
Arbeitskosten*

Wird nun die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes im Wesentlichen auf 12 Monate begrenzt und zugleich die Arbeitslosenhilfe in eine Leistung „Arbeitslosengeld II“ überführt (die aufgrund ihrer weitgehenden Anpassung an die Regularien der Sozialhilfe treffender als „Sozialhilfe II“ bezeichnet werden sollte), müssen Arbeitslose bereits nach 12 Monaten mit noch wesentlich stärkeren Einkommenseinbußen rechnen. Zwar sind Sozialhilfe wie Arbeitslosenhilfe gleichermaßen bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen, aber das Nachrangprinzip greift bei der Sozialhilfe deutlich schärfer als bei der Arbeitslosenhilfe. Die Folge wird sein, dass viele Arbeitslose, die derzeit noch Arbeitslosenhilfeansprüche haben, zukünftig völlig leer ausgehen werden. Gerechnet werden muss damit, dass etwa 30 % der bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger

*Arbeitslosenhilfe  
treffender als  
Sozialhilfe II*

*30 % keine  
Leistungen mehr*

keine Leistungen mehr erhalten (Arbeitsgruppe Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe). Verantwortlich dafür ist u. a., dass

- Einkommensanrechnung* - die Einkommensanrechnung bei der Arbeitslosenhilfe mehrere Einkommensarten anrechnungsfrei lässt (so Wohngeld, Kindergeld, Erziehungsgeld, Unfallrenten, Pflegegeld, Eigenheimzulage).
- Einkommen des (Ehe-)Partners voll angerechnet* - bei der Sozialhilfe das Einkommen des (Ehe-)Partners voll angerechnet wird (bei Erwerbseinkommen führt lediglich der Erwerbstätigenfreibetrag/Absetzbetrag zu einer Entlastung), während bei der Arbeitslosenhilfe beim Partnereinkommen ein Freibetrag in Höhe der hypothetischen Arbeitslosenhilfe – mindestens aber ein Freibetrag in Höhe des steuerrechtlichen Existenzminimums eines Alleinstehenden (602,92 Euro/2002), zusätzlich 25 % dieses Existenzminimums, wenn der (Ehe-)Partner Erwerbsbezüge hat – gewährt wird.
- verwertbare Vermögensbestände voll angerechnet* - bei der Sozialhilfe verwertbare Vermögensbestände (Gebrauchs-, Geld- und Grundvermögen) des Arbeitslosen und seines (Ehe-)Partners oberhalb eines Schonbetrags (in der Regel Grundbetrag von 1.250 Euro für den Hilfesuchenden und 600 Euro für den (Ehe-)Partner; ggf. Nichtanrechnung eines angemessenen, selbst genutzten Wohneigentums) voll angerechnet werden, die Hilfefzahlung also nur dann erfolgt, wenn zuvor die Vermögen aufgelöst und eingesetzt worden sind. Bei der Arbeitslosenhilfe sieht die Arbeitslosenhilfeverordnung hingegen deutlich höhere Freibeträge vor.
- Gesetzentwurf* Da noch kein Gesetzentwurf vorliegt, ist nicht klar, wie die Bestimmungen der neuen Leistung im Einzelnen aussehen werden und in welchen Regelungsbereichen womöglich auch Elemente des Arbeitslosenhilferechts (so bei der Vermögensanrechnung) übernommen werden. Aber auch jene der bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger, die die neue Leistung erhalten, werden in den meisten Fällen ein deutlich niedrigeres Leistungsniveau erhalten, da es keine Anbindung an das



vormalige Erwerbseinkommen mehr geben soll (Bäcker 2003). Stufenmodelle, die degressive und zeitlich befristete Zuschläge vorsehen, können den steilen Einkommensabfall auf dem Weg von der Erwerbstätigkeit über den Arbeitslosengeldbezug bis hin zur neuen Leistung „Arbeitslosengeld II“ lediglich kurzfristig abmildern.

*Stufenmodelle*

### 3. „Es lohnt sich nicht zu arbeiten“ – Arbeitslosigkeit als Angebotsproblem?

Im Ergebnis wird also der materielle Druck auf Langzeitarbeitslose, unter allen Umständen Arbeit aufzunehmen, deutlich verstärkt. Hinzu kommen erhöhte administrative Anforderungen in dem neuen Leistungssystem. Obgleich die Zumutbarkeitskriterien des SGB III laufend verschärft worden sind (so zuletzt im 1. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt), gewährleisten sie sowohl für Arbeitslosengeld- wie für Arbeitslosenhilfeempfänger immer noch einen höheren Schutz vor einkommensbezogenen Abstufungen als das BSHG. Nach dem BSHG und wie vorgesehen beim Arbeitslosengeld II ist im Grundsatz nämlich jedwede Arbeit zumutbar – auch niedrigstentlohnte, untertariflich bezahlte Arbeit, auch Mini-Jobs sowie die Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit bzw. der Arbeitsmöglichkeiten.

*materialler  
Druck auf  
Langzeit-  
arbeitslose*

*jedwede Arbeit  
zumutbar*

Was aber soll durch einen steigenden Druck auf die Arbeitslosen erreicht werden? Alle Arbeitsmarktanalysen verweisen darauf, dass das Kernproblem der Lage auf dem Arbeitsmarkt in der Diskrepanz zwischen den vorhandenen Arbeitsplätzen und dem hohen Potenzial an Menschen, die einen Arbeitsplatz suchen, liegt. Die Arbeitssuchenden kommen deswegen nicht in Arbeit, da die Zahl der angebotenen Arbeitsplätze in der gesamten Breite des Arbeitsmarktes zu gering ist: Auch offene, d. h. unbesetzte Stellen im Niedriglohnbereich, deren Bezahlung sich nach den unteren Tarifgruppen richtet, gibt es in nennenswerter Zahl nicht.

*Kernproblem*

Einen treffenden Beleg für den Tatbestand, dass Arbeitslosigkeit Folge eines Arbeitsmarktungleichgewichtes ist und nicht

*Arbeitslosigkeit  
regional  
aufgeschlüsselt*

als Problem fehlender Arbeitsanreize oder unzureichender Sanktionsinstrumente umgedeutet werden kann, findet man, wenn die Arbeitslosigkeit regional aufgeschlüsselt wird. Sind Arbeitsmotivation und Arbeitsanreize in jenen Regionen gering, die durch hohe Arbeitslosenquoten gekennzeichnet sind? Soll etwa das Verhalten der Menschen im Ruhrgebiet oder in den neuen Ländern für die dort hohe Arbeitslosigkeit (mit Arbeitslosenquoten (April 2003) von 15,5 % in Gelsenkirchen und 24,8 % in Neubrandenburg) verantwortlich sein? Sind die Arbeitsmarktregionen im Süden Deutschlands deswegen begünstigt (mit Arbeitslosenquoten von 5,1 % in Göppingen oder 5,2 % in Ludwigsburg), weil die Menschen hier eine höhere Arbeitsbereitschaft aufweisen? Es bleibt die schlichte Erkenntnis, dass durch einen größeren Anreiz oder Druck Arbeit aufzunehmen nicht plötzlich neue Arbeitsplätze entstehen.

*Sozialhilfe keine  
Dauererscheinung*

Auch empirisch lässt sich die Annahme, arbeitslose Empfänger von Sozialhilfe und/oder Arbeitslosenhilfe würden für längere Zeit im Leistungsbezug bleiben, da sich Arbeit nicht „lohnt“, nicht bestätigen. Die Befunde der Armutsforschung zeigen, dass der Sozialhilfebezug gerade bei den Arbeitslosen keine Dauererscheinung ist (Leibfried/Leisering 1995, S. 80 ff.). Die Betroffenen versuchen, den Zustand der Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit aktiv zu verändern. Qualitative Studien kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Menschen bei der Aufnahme von Erwerbsarbeit eben nicht vorrangig an monetären Nutzen-Kosten-Kalkülen orientieren. Die Anreizstrukturen und das tatsächliche Verhalten der Menschen können nicht gleichgesetzt werden, da andere Faktoren und Beweggründe für die Bereitschaft zur Erwerbstätigkeit viel entscheidender sind (Gebauer/Petschauer/Vobruba 2002).

#### **4. Verkürzung des Arbeitslosengeldbezugs: Bessere Beschäftigungsperspektiven für Ältere?**

Auch die angekündigte Verkürzung des Arbeitslosengeldbezugs wird damit begründet, durch den Abbau von Frühaus-

gliederungsanreizen wieder bessere Beschäftigungsperspektiven für Ältere zu schaffen. Betriebe wie ältere Beschäftigte sollen motiviert werden, länger – bis zum Erreichen des Rentenalters – im Betrieb zu bleiben; die in den zurückliegenden Jahren vor allem in Großbetrieben gängige Praxis, mit Hilfe der sozialrechtlichen Regelungen (verlängertes Arbeitslosengeld, Sozialplanmittel und Rentenbezug ab 60 Jahren) einen „geräuschlosen“ Personalabbau und eine Verjüngung der Belegschaften zu erreichen, und zwar auf Kosten der Sozialversicherungsträger (vgl. im Überblick Bäcker 2000b), soll unterbunden werden. Aber wiederum bleibt zu fragen, ob die Einschnitte beim Arbeitslosengeld zur Zielerreichung geeignet sind. Nicht die Wünsche zählen, sondern die arbeitsmarktpolitische Wirkung. Und hier ist zu berücksichtigen, dass ein Absperren des Ausgliederungsventils (Schritte in diese Richtung sind in den letzten Jahren bereits gegangen worden – so insbesondere durch die Heraufsetzung der Altersgrenzen und die Einführung versicherungstechnischer Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbezug) das Arbeitsangebot auf dem Arbeitsmarkt erhöht.

*„geräuschloser“  
Personalabbau*

*Absperren des  
Ausgleichs-  
ventils*

Wenn im Zusammenspiel von verkürzter Arbeitslosengeldbezugsdauer und fühlbaren Rentenabschlägen (in der Höhe von 18 % bei einem Rentenbeginn mit 60 Jahren) die älteren Beschäftigten tatsächlich wieder länger im Arbeitsleben verbleiben, so führt dies dazu, dass insgesamt mehr Menschen um die knappen Arbeitsplätze konkurrieren. Denn es spricht wenig dafür, dass die Unternehmen wegen der Neuregelung beim Arbeitslosengeld ihre Arbeitsnachfrage erhöhen bzw. zusätzliche Arbeitsplätze bereitstellen. Zugespitzt: Die Personalabbauprogramme in den großen Unternehmen sind Ergebnis betriebswirtschaftlicher Kalküle, mit denen auf die Absatzbedingungen auf den Märkten und die arbeitssparenden Rationalisierungsmaßnahmen reagiert wird – sie werden nicht deshalb eingestellt, weil das Arbeitslosengeld nur noch für 12 bzw. 18 Monate gezahlt wird. Bei der gegebenen Zahl von Arbeitsplätzen werden dann andere Ausgliederungsformen gewählt bzw. wird auf Einstellungen jüngerer Menschen ganz

*Ergebnis  
betriebswirt-  
schaftlicher  
Kalküle*

verzichtet. Das Arbeitslosigkeitsvolumen dürfte sich also auf andere Personengruppen verteilen.

*erhebliche  
materielle und  
soziale Einbußen*

Werden jedoch nach wie vor vorrangig Ältere entlassen, dann müssen die Betroffenen (unter Beachtung der verfassungsrechtlich gebotenen Übergangsregelungen) bereits nach 12 Monaten bzw. 18 Monaten (ab 55 Jahren) Arbeitslosigkeit mit der neuen Leistung Arbeitslosengeld II auskommen und mit erheblichen materiellen und sozialen Einbußen über Jahre hinweg rechnen. Bei längerer Arbeitslosigkeit ist die Gefahr von Altersarmut nicht von der Hand zu weisen, da nicht nur die Rentenabschläge greifen, sondern weil auch (noch?) nicht entschieden ist, ob auch in Zukunft diese Zeiten der Arbeitslosigkeit in der Rentenversicherung (und wenn ja, in welcher Höhe) angerechnet werden.

### **5. Rückwirkungen auf die Finanzlage der Sozialversicherungsträger**

*Netto-  
Beschäftigungs-  
effekt*

Wenn aber nicht sichergestellt ist, dass die Erhöhung des Arbeitsangebotes bzw. der verstärkte Druck auf die Arbeitslosen unter allen Umständen Arbeit aufzunehmen zu einer Verbesserung der Beschäftigungslage führt, verlieren die sozialpolitischen Leistungskürzungen ihre zentrale Begründung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich ein beschäftigungspolitischer Erfolg nicht an der Schaffung bzw. Besetzung einzelner Arbeitsplätze ablesen lässt. Es kommt auf den Zuwachs an Arbeitsplätzen auf dem Arbeitsmarkt insgesamt an, also auf den Netto-Beschäftigungseffekt, der sich errechnet, wenn die neuen Arbeitsverhältnisse mit den Arbeitsverhältnissen saldiert werden, die infolge dieser Maßnahme womöglich an einer anderen Stelle im Betrieb und/oder auf dem Arbeitsmarkt insgesamt entfallen.

*Arbeitsmärkte  
sind nachgelagert*

Arbeitsmärkte sind den Produkt- und Dienstleistungsmärkten nachgelagert. Wenn keine Erhöhung des Produktions- und Dienstleistungsvolumens insgesamt einsetzt, besteht die Gefahr, dass es bei steigendem Angebotsdruck auf dem Arbeits-

markt lediglich zu einer Substitution von Arbeitskräften, nicht aber zu einer Mehrproduktion und einer entsprechenden Erhöhung der Arbeitsnachfrage insgesamt kommt. Ausbreiten dürften sich insbesondere Arbeitsplätze mit Niedrigentgelten (Bäcker 2002a). Eine solche Konstellation verschärft auf der Einnahmenseite die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungsträger, dies insbesondere bei der Krankenversicherung, da sich die durch Sachleistungen dominierten Ausgaben in ihrer Höhe nicht nach dem Äquivalenzprinzip richten. Beispiel dafür kann sein, wenn Arbeitslose vermehrt auf Mini- oder Midi-Jobs verwiesen werden, bei denen keine bzw. keine vollen Arbeitnehmerbeiträge zu zahlen sind.

*Arbeitsplätze mit Niedrigentgelten*

*nicht nach dem Äquivalenzprinzip*

Finanzierungsrisiken entstehen darüber hinaus durch die Verkürzung des Arbeitslosengeldbezugs und die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe: Ein Teil der bisherigen Arbeitslosengeld- bzw. Arbeitslosenhilfeempfänger wird die neue Leistung „Arbeitslosengeld II“ nicht erhalten (siehe oben). Und für jene, die leistungsberechtigt sind, fallen die Zahlungen niedriger aus als beim bisherigen Arbeitslosengeld- oder Arbeitslosenhilfebezug. Diese beiden Effekte führen dazu, dass die Beitragszahlungen von Arbeitslosen an die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung zurückgehen werden. Da die Details des Ob und des Wie der Beitragspflichtigkeit in dem neuen Leistungssystem noch nicht festliegen, lassen sich allerdings noch keine Größenordnungen benennen.

*Finanzierungsrisiken*

*Beitragszahlungen werden zurückgehen*

## **6. Durch sinkende Lohnnebenkosten zu mehr Beschäftigung?**

Fragt man nach der weiteren ökonomischen Begründung für die angekündigten Einschnitte in die Sozialleistungen, dann geht es ganz zentral auch darum, die Unternehmen von den Lohnnebenkosten zu entlasten. Seit Jahren dominiert in der politischen und (wirtschafts-)wissenschaftlichen Debatte die Auffassung, dass gerade die hohen Lohnnebenkosten und hierbei insbesondere die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialver-

*dominiert in der politischen und (wirtschafts-)wissenschaftlichen Debatte*

sicherung Arbeitsplätze vernichten bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen verhindern.

*Personal- bzw.  
Arbeitskosten  
insgesamt*

Auffällig ist, dass bei dieser beschäftigungspolitisch geführten Debatte um die erforderliche Absenkung der Lohnnebenkosten lediglich ein Teil der Arbeitskosten als Dreh- und Angelpunkt des Beschäftigungsniveaus angesehen wird. Lässt man sich auf die ökonomische Logik dieser Argumentation ein, dann sollte aber bewusst sein, dass es bei der Kalkulation eines Unternehmens nicht auf einzelne Elemente der Arbeitskosten, sondern stets auf die Personal- bzw. Arbeitskosten insgesamt ankommt. Dabei ist es letztlich unerheblich, wie die Arbeitskosten intern aufgeteilt werden. Wenn also Niveau und Struktur der Lohnnebenkosten und hier insbesondere der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung als beschäftigungsfeindlich identifiziert werden, dann muss dieses Diktum erst recht für die Arbeitsgesamtkosten, die im Wesentlichen durch die tarifvertraglich vereinbarten Elemente von Niveau und Struktur der direkten Arbeitsentgelte bestimmt sind, Geltung haben.

*Leistungsergebnis  
auf Basis der  
Arbeitskosten*

Ob allerdings die Arbeitsgesamtkosten „zu hoch“ sind, hängt nicht von ihrer absoluten Höhe ab, sondern von dem Leistungsergebnis, das auf der Basis dieser Arbeitskosten erwirtschaftet wird. Auskunft über das Leistungsergebnis gibt die Arbeitsproduktivität, die den Produktionsoutput je Arbeitsstunde widerspiegelt. Setzt man die Arbeitskosten ins Verhältnis zur Arbeitsproduktivität, so ermitteln sich die Lohnstückkosten. Die Lohnstückkosten lassen erkennen, wie viel Lohn (einschließlich der Lohnnebenkosten) für eine Produkteinheit bzw. Dienstleistungseinheit gezahlt werden muss. Im ökonomischen Prozess kommt es für die Unternehmen darauf an, wie sich Produktionsleistung und Arbeitskosten in ihrem Verhältnis zueinander entwickeln. Niveau und Steigerung von Löhnen und Lohnnebenkosten müssen also der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen und der Volkswirtschaft insgesamt gegenübergestellt werden: Die vorliegenden empirischen Befunde lassen erkennen, dass Deutschland im europäischen Vergleich hinsichtlich der Entwicklung der Lohnstückkosten

*Lohnstückkosten*

eine günstige Position einnimmt. Seit mehreren Jahren bleiben die Lohnstückkostenzuwächse hinter dem EU-Durchschnitt zurück (DIW 2003, S. 13). Der kostenneutrale, lediglich den Produktivitätszuwachs ausschöpfende Verteilungsspielraum ist dabei noch nicht einmal ausgeschöpft worden, was u. a. an der Entwicklung der Brutto Lohnquote sichtbar wird. Die Brutto Lohnquote beziffert die Relation der Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit (einschließlich aller Lohnnebenkosten) zum gesamten Volkseinkommen. Sie ist – mit Schwankungen – in den letzten Jahren merklich gesunken (vgl. Schäfer 2002, S. 628).

*kostenneutraler  
Verteilungs-  
spielraum noch  
nicht einmal  
ausgeschöpft*

Diese Befunde zeigen, dass die Argumentation, die Lohnnebenkosten seien eine zentrale Begründung für die Arbeitsmarktkrise, diskussions- und kritikwürdig ist. Damit aber steht die Begründung für den Abgang von der paritätischen Beitragsfinanzierung in der Krankenversicherung auf „wackligen“ Beinen. Ändert doch die Herausnahme des Krankengeldes aus der paritätischen Finanzierung nichts an der Finanzlage und an der Ausgabenentwicklung der Kassen. Verändert wird lediglich die Belastung: Die Versicherten müssen alleine zahlen und der Mehrbelastung und Einkommensminderung der Versicherten um 0,4 Beitragssatzpunkte entspricht eine entsprechende Entlastung der Arbeitgeber.

## 7. Ausblick

Die vorstehende Analyse hat gezeigt, dass der Ansatz, den Abbau von Sozialleistungen als Instrument zur Überwindung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise einzusetzen, auf falschen Annahmen basiert und zur Zielerreichung nicht geeignet ist. Die Massenarbeitslosigkeit ist im Kern weder ein Problem fehlender Arbeitsanreize oder zu hoher Anspruchslöhne noch eine Folge zu hoher Lohnnebenkosten. Wenn dennoch der Mainstream der Wirtschaftspolitik auf dieser Krisendiagnose basiert, ja geradezu ein Wettlauf von Parteien, Arbeitgeberverbänden und (wirtschafts-)wissenschaftlicher Politikberatung um die weitestgehenden Einschnitte in den Sozialstaat einge-

*falsche  
Annahmen*

*Wettlauf von  
Parteien,  
Arbeitgeber-  
verbänden und  
(wirtschafts-)  
wissenschaftl.  
Politikberatung*

*Spaltungen und  
Ausgrenzungen*

setzt hat, schwinden die Aussichten auf einen Abbau der Arbeitslosigkeit. Allein die negativen Rückwirkungen der Maßnahmen auf die Entwicklung der privaten Nachfrage führen eher zu einer Vergrößerung des Ungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt. Wer in der Situation einer rückläufigen Binnen- nachfrage die Sozialleistungen absenkt, schmälert gerade die Kaufkraft der Haushalte im unteren und mittleren Einkommens- bereich. Im Ergebnis werden damit Probleme nicht gelöst, sondern noch verschärft. Dies um den Preis einer gesell- schaftspolitischen Orientierung, die nicht nur zu erheblichen Belastungen gerade der sozial Schwachen und Benachteiligten führt, sondern insgesamt die Spaltungen und Ausgrenzungen in der Gesellschaft vergrößert und die Dämme für immer weitergehende Einschnitte in den Kernbestand des Sozial- staates öffnet.



**Literatur:**

- Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, Bericht vom 17.04.2003.
- Bäcker, G. (2003), Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – Soziale Folgen und Beschäftigungseffekte, in: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), *Schöne neue Arbeitswelt?*, Bremen.
- Bäcker, Gerhard (2002a), Arbeit um jeden Preis? – Um- und Abbau des Sozialstaats durch Niedriglohnbeschäftigung, in: *WISO* 1/2002.
- Bäcker, G. (2002b), Arbeitsmarktentwicklung und Beschäftigungsperspektiven älterer Arbeitnehmer, in: Fuchs, G., Renz, Ch. (Hrsg.), *Altern und Erwerbsarbeit*, Sozialministerium Baden-Württemberg/Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart 2002.
- DIW (Arbeitskreis Konjunktur) (2003), Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004, in: *DIW-Wochenbericht* 1-2/2003.
- Engels, D. (2001), Abstand zwischen Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen – Neue Ergebnisse zu einer alten Kontroverse, in: *Sozialer Fortschritt* 3/2001.
- Gebauer, R./Petschauer, H./Vobruba, G. (2002), *Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt*, Berlin.
- Gunkel, A., Köllmann, J., Küpper, St., Peren, K. (1997), *Niedriglöhne schaffen, Transfersysteme reformieren*, in: *Der Arbeitgeber* 12/1997.
- Leibfried, St., Leisering, L. (1995), *Zeit der Armut, Lebensläufe im Sozialstaat*, Frankfurt.
- Schäfer, Claus (2002); *Ohne eine gerechte Verteilung kein befriedigendes Wachstum*, in: *WSI-Mitteilungen* 11/2002.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), *Jahresgutachten 2002/2003*, in: [www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/jg02.html](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/jg02.html)
- Sinn, H-W. u. a. (2002), *Aktivierende Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum*, in: *IFO-Schnelldienst* 9/2002.
- Sitte, R., *Soziale Sicherung unter Rot-Grün*, Düsseldorf 2003.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002), *Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit*, Berlin.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

# WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:\* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)  
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00  
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(\* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at))

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at).



## BESTELLSCHEIN\*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

\* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

Name \_\_\_\_\_

Institution/Firma \_\_\_\_\_

Straße \_\_\_\_\_

Plz/Ort \_\_\_\_\_

E-Mail \_\_\_\_\_

### BESTELLADRESSE:

ISW  
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz  
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21  
Fax ++43/732/66 92 73-28 89  
E-Mail: [wiso@ak-ooe.at](mailto:wiso@ak-ooe.at)  
Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)