

Arbeitsmarkt – Fehlanreize durch soziale Sicherung?

Hans-Peter Klös
Holger Schäfer

Der Beitrag setzt sich mit den Wirkungen auseinander, die von Niveau und Struktur von Sozialleistungen auf den Arbeitsmarkt ausgehen können. Ausgangspunkt ist der Befund, dass seit den 70er Jahren die investive und konsumtive Verwendung des Sozialprodukts zu Lasten des investiven Anteils auseinanderlaufen und die Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialkosten in Deutschland höher ausfällt als im Ausland. Am Beispiel geringqualifizierter und älterer Arbeitnehmer wird dargestellt, inwiefern sozialpolitische Vorgaben die Erwerbstätigkeit der beiden Problemgruppen des deutschen Arbeitsmarktes dämpfen. Daran knüpfen sich Vorschläge an, welche sozialpolitischen Reformmaßnahmen eingeleitet werden sollten, um die Erwerbstätigenquoten von Geringqualifizierten und Älteren zu erhöhen.

1 Sozialpolitik und Arbeitsmarkt

Die – von konjunkturellen Schwankungen abgesehen – seit 30 Jahren steigende Arbeitslosigkeit in Deutschland führt zu immer größeren Kosten für die soziale Sicherung. Der Anteil der Sozialleistungen am BIP stieg im Zeitraum 1970-2001 unter anderem dadurch bedingt von 25 auf 33 %. Unter den einzelnen Ausgabekategorien des sogenannten Sozialbudgets weisen die der Arbeitslosigkeit direkt zuordenbaren Ausgabearten die größten Zuwachsraten auf. Der größte Teil des Sozialbudgets wird dabei von Arbeitgebern und Arbeitnehmern über Sozialversicherungsbeiträge direkt aufgebracht.

Währenddessen fiel der Anteil der Anlageinvestitionen am BIP von 25 auf 20 %. Die investive und die konsumtive Verwendung des Sozialprodukts klaffen auseinander. Angesichts der zu erwartenden demographischen Entwicklung, die im Kern den Anstieg des nichterwerbstätigen Teils der Bevölkerung gegenüber dem erwerbstätigen Teil voraussagt (Schulz 2000), wird sich diese Entwicklung in der Zukunft noch weiter zuspitzen. Mit der Ausweitung des Konsums auf Kosten der Investitionen wachsen das zukünftige Produktionspotenzial und der Wohlstand weniger stark an. Ressourcen, die heute konsumiert werden, können morgen keinen Wohlstand mehr generieren.

Allerdings greift die Sichtweise zu kurz, dass allein die Arbeitslosigkeit die Kosten der sozialen Sicherung steigen lässt und da-

Tabelle 1: Einkommen und Abgabenbelastung eines Durchschnittsverdieners im Verarbeitenden Gewerbe in Tsd. Euro/Jahr (Kaufkraftparitäten)

	Arbeitskosten	Sozialversicherungsbeiträge	Steuern (abzüglich Subventionen)	Netto	Abgabenbelastung (in % der Arbeitskosten)
Dänemark	35,5	4,3	11,4	19,8	44
Deutschland	42,2	14,3	7,5	20,3	52
Frankreich	31,9	12,3	3,0	16,5	48
Italien	36,1	11,7	5,2	19,2	47
Niederlande	39,0	15,0	2,6	21,4	45
Vereinigtes Königreich	33,5	5,3	4,8	23,4	30
USA	36,0	5,1	6,0	24,9	31

Alleinstehender, keine Kinder; Stand: 2000
Quelle: OECD 2002a, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

WSI Hans Böckler Stiftung

mit das Kernproblem sei, das als erstes zu lösen ist. Denn das drängende Problem der Arbeitslosigkeit selbst wird durch die Kosten der sozialen Sicherung und die ihr inhärenten Fehlanreize entscheidend mitverursacht. Die Sozialkosten bestimmen ganz wesentlich den Preis des Faktors Arbeit und somit das Wachstum und die Struktur der Beschäftigung. Seit 1970 stiegen die Beiträge zur Sozialversicherung von 25 auf über 40 %. Im Vergleich zu anderen Ländern muss ein deutscher Arbeitnehmer einen weit größeren Teil vom dem, was er mit seiner Arbeitskraft erwirtschaftet, abgeben (Tabelle 1). Die gesamte Abgabenbelastung eines Alleinstehenden ist mit 52 % weit höher als in anderen Ländern. Deshalb sind auch die Arbeitskosten in Deutschland sehr hoch, während die Nettolöhne nur eine durchschnittliche Höhe erreichen. Dieser Befund gilt für alle Haushaltstypen, selbst für die in Deutschland durch Steuererleichterungen besonders begünstigten Familien mit geringem Ein-

kommen. Gesamtwirtschaftliche Sozialleistungsquoten besagen dagegen nur wenig über die tatsächliche Belastung eines Beschäftigtenverhältnisses.

Von besonderer Bedeutung für die Anreizstruktur ist die Grenzbelastung der Arbeitnehmerinkommen. Deutsche Arbeitnehmer haben mit einer Grenzbelastung von rund 60 % nur wenig Anreize, ihre Arbeitszeit auszuweiten oder ihre Qualifikation zu verbessern, um ein höheres Brutto-

Dr. Hans-Peter Klös und Holger Schäfer,
Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW),
Hauptabteilung Bildung und Arbeitsmarkt;
Arbeitsschwerpunkte: Bildungs- und Arbeitsmarktökonomie.
e-mail: kloes@iwkoeln.de;
Schaefer.Holger@iwkoeln.de.

Tabelle 2: Integrationspotenzial Geringqualifizierter nach verschiedenen Merkmalen

	1.000 Personen
Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung (Sept.)	1.396
Arbeitslose mit angestrebter Stellung als Nichtfacharbeiter bzw. Angestellter mit einfacher Tätigkeit (Sept.)	1.983
Langzeitarbeitslose	1.313
Empfänger von Arbeitslosenhilfe (2001)	1.477
Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger (Ende 2001)	772

Stand: 2002; Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger: Nichterwerbstätige Personen in HLU im erwerbsfähigen Alter ohne gesundheitliche Einschränkungen und häusliche Bindung.

Quelle: BA, Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen.

WSI Hans Böckler Stiftung

einkommen zu erzielen. Im Ergebnis bleibt von einer Bruttolohnerhöhung von 4 % gerade noch ein Inflationsausgleich übrig. Je nach Haushaltstyp beträgt die Grenzbelastung in den Niederlanden dagegen nur 50 bis 58 %, in Großbritannien 30 bis 72 % und in den USA 34 bis 54 % (OECD 2002).

Die hohen Kosten der sozialen Sicherung sind nicht allein eine Frage der Finanzierung. Eine breitere Finanzierungsgrundlage würde zwar zunächst die durchschnittliche Belastung eines Arbeitnehmers senken, führt aber – etwa im Falle der Einbeziehung von Selbstständigen und Beamten in die Sozialversicherungspflicht – auch zu neuen Leistungsansprüchen. Notwendig erscheint vielmehr eine Überprüfung des Leistungskatalogs. Denn das Ziel muss sein, dass die Sozialversicherungen unabhängig von konjunkturellen Schwankungen ein Gleichgewicht von Beitragseinnahmen und Ausgaben erreichen. Unter dieser Maßgabe ist es angebracht, Leistungen zu überprüfen, von denen adverse Effekte auf die Bereitschaft ausgehen, eine Beschäftigung anzunehmen.

Um Anreizstörungen im System der sozialen Sicherung aufzuspüren, ist ein Blick auf die Struktur der Arbeitslosigkeit hilfreich. Dabei zeigt sich, dass drei Personengruppen durch besonders hohe Arbeitslosigkeit und/oder niedrige Erwerbsbeteiligung gekennzeichnet sind: Geringqualifizierte, Ältere und Ausländer. Vergleicht man die Merkmalskombinationen aus der jährlichen Strukturanalyse der Arbeitslosenstatistik, so erweist sich insbesondere die Kombination einer fehlenden Ausbildung mit dem Altersmerkmal als wesentlicher Bestimmungsgrund für Langzeitarbeitslosigkeit. Deshalb wird im Folgenden exemplarisch den Fehlanreizen der sozialen Sicherung für geringqualifizierte und ältere Erwerbspersonen nachgegangen.

2 Geringqualifizierte

Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind weit überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Ihre Arbeitslosenquote betrug 2000 22,2 %, jene von Personen mit betrieblicher Ausbildung dagegen nur 8,1 % und von Personen mit Hochschulausbildung sogar nur 3,0 % (Reinberg/Hummel 2002, S. 27). Für Geringqualifizierte ist das Entlassungsrisiko größer als für andere Qualifikationsgruppen. Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung stellen 36 % der Zugänge in Arbeitslosigkeit, aber nur 14 % der Erwerbstätigen (Bundesanstalt für Arbeit 2002, S. 101; Reinberg/Hummel 2002, S. 32). Auch die Wahrscheinlichkeit des Verbleibs in Arbeitslosigkeit ist höher (Hunt 1995).

Die Gruppe der – unfreiwillig oder freiwillig – inaktiven Geringqualifizierten ist keine vernachlässigenswerte Größe. Um den Umfang dieser Personengruppe zu quantifizieren, ist es nützlich, sich nicht ausschließlich auf die formale Qualifikation zu beschränken. Entscheidend sind vielmehr die Qualifikationsanforderungen, die bei einer Aufnahme einer Arbeit erwartet werden können. Angesichts der Entwertung von Humankapital im Verlauf eines Arbeitslosigkeitsspells erscheint insbesondere für Langzeitarbeitslose die Aufnahme einer Beschäftigung entsprechend der formalen Qualifikation nicht immer realistisch. So zeigt *Christensen* (2002), dass der Anspruchslohn den Marktlohn schon ab einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 9 Monaten überschreitet. Insofern wäre das Potenzial an Arbeitskräften, die für Beschäftigungsverhältnisse mit geringen Qualifikationsanforderungen in Frage kommen, um Langzeitarbeitslose zu erwei-

tern. Gleichsam als Teil der Zielgruppe können Empfänger von Sozialhilfe gelten. Zwar besagt der Sozialhilfebezug per se nichts über die Qualifikation oder den erzielbaren Marktlohn des Hilfeempfängers, allerdings verpflichtet §18 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) zur Aufnahme jeglicher Arbeit, soweit Behinderung oder häusliche Bindungen dem nicht entgegenstehen. *Tabelle 2* zeigt, dass das inaktive Potenzial für Beschäftigungsverhältnisse mit geringen Qualifikationsanforderungen mit mindestens 1–2 Mio. Personen veranschlagt werden muss und somit einen signifikanten Teil der Arbeitslosigkeit darstellt.

Fehlanreize kann es für diese Personengruppen in allen drei maßgeblichen Bereichen der sozialen Sicherung – Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – geben. Bedeutsam ist für Geringqualifizierte einerseits die Arbeitslosenhilfe, da sie eine vorrangige Einkommensquelle für Langzeitarbeitslose ist, sowie andererseits die Sozialhilfe als „letzter Rettungsanker“, die das Existenzminimum garantiert, aber auch als Mindestlohn aufgefasst werden muss.

Fehlanreize in der Arbeitslosenhilfe entstehen durch ihre unbegrenzte Bezugsdauer sowie ihren Charakter als Lohnersatzleistung. Eine lange Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen verursacht längere Arbeitslosigkeitsspells (Schäfer 2003) und leistet somit der Langzeitarbeitslosigkeit Vorschub. Die Arbeitslosenhilfe ist eine bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung und wird folgerichtig aus Steuermitteln finanziert. Gleichzeitig ist aber die Leistungshöhe an den zuletzt erzielten Nettolohn gekoppelt, was das Bedürftigkeitskriterium ad absurdum führt. Selbst unter Berücksichtigung der nicht unerheblichen Freibetragseinschränkungen Anfang 2003 führt dies zu der absurden Situation, dass unter bestimmten Voraussetzungen selbst Haushalte mit einem Bruttoeinkommen an der Bemessungsgrenze einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben können (*Tabelle 3*). Selbst kleinere Zahlbeträge fallen ins Gewicht, da einerseits der volle Verwaltungsaufwand anfällt und andererseits der Arbeitslosenhilfebezug eine kostenfreie Sozialversicherung beinhaltet. Diese Sozialleistung ist so (fehl-)konstruiert, dass Personen Hilfe erhalten, die gar keiner Hilfe bedürfen.

Daher ist die Intention des Gesetzgebers richtig, die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zu verschmelzen. Die Sozialhilfe

bezweckt dasselbe wie die Arbeitslosenhilfe, ist aber anders finanziert und bedarfsorientiert. Das von der Sozialhilfe abgedeckte Existenzminimum stellt gleichzeitig einen Mindestlohn dar. Zwar können Sozialhilfeempfänger gesetzlich zur Aufnahme von Arbeit verpflichtet werden. Die Erfahrung lehrt jedoch, dass solche Verpflichtungen nur schwer durchsetzbar sind, wenn nicht gleichzeitig zumindest ein ökonomischer Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit besteht. So fanden *Oschmiansky et al.* (2001) heraus, dass sukzessive Verschärfungen der Zumutbarkeitsregelungen in der Arbeitslosenversicherung keinen Einfluss auf die Verhängung von Sperrzeiten hatten. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, das Leistungsniveau auf der Höhe der Sozialhilfe anzusiedeln – auch um das Zweiklassensystem der Fürsorgeleistungen zu beseitigen und um teure Doppelbürokratie zu vermeiden. Denn der durch die Sozialhilfe faktisch determinierte Mindestlohn liegt zumindest für größere Haushalte deutlich über den Marktlöhnen (Boss 2002).

Darüber hinaus ist es erforderlich, die Sozialhilfe so umzugestalten, dass sich Arbeitnehmer in jedem Fall besser stehen als Transferempfänger. Dies kann durch eine verpflichtende Hilfe zur Arbeit erreicht werden: Erwerbsfähige erhalten nur Leistungen, wenn sie eine Arbeit aufnehmen. Ist auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Arbeit verfügbar, entsteht Spielraum für beschäftigungsschaffende Maßnahmen. Wer mit Erwerbseinkommen seinen Lebensunterhalt nicht bestreiten kann, hat Anspruch auf ergänzende Hilfe. Dabei ist die „Sozialhilfefalle“ zu vermeiden: Mehr Bruttoeinkommen muss auch zu mehr verfügbarem Einkommen führen.

Diese Anforderung kann das bestehende System nicht erfüllen. Alleinstehende maximieren ihr verfügbares Einkommen mit einer geringfügigen Beschäftigung (400 Euro brutto) und ergänzendem Sozialhilfebezug. Erst bei einem Bruttoerwerbseinkommen von deutlich über 1.000 Euro steigt auch das verfügbare Einkommen spürbar an. In größeren Haushalten liegt die Grenze der lohnenden Beschäftigung sogar noch weit höher (*Abbildung 1*). Zur Lösung dieses Dilemmas sind in der Vergangenheit zwei Alternativen vorgeschlagen worden:

– Eine Erhöhung der Freibeträge für Empfänger ergänzender Sozialhilfe.

Tabelle 3: Arbeitslosenhilfeanspruch (in Euro/Monat)

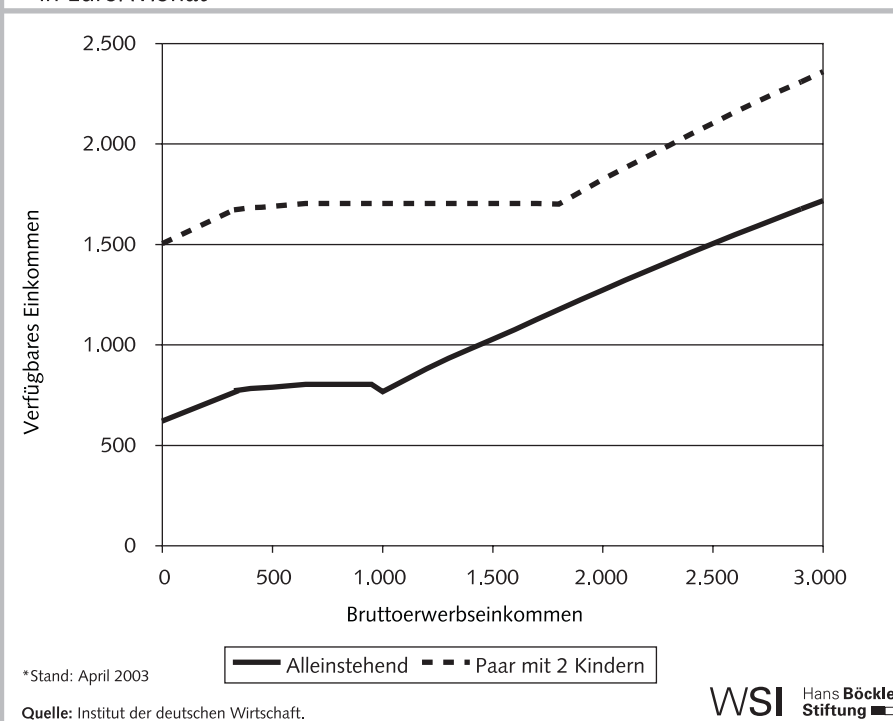
Letztes Bruttoeinkommen	Bruttoeinkommen des Partners						
	500	1.000	1.500	2.000	3.000	4.000	5.000
500	162	0	0	0	0	0	0
1.000	324	39	0	0	0	0	0
1.500	454	169	53	0	0	0	0
2.000	576	290	175	67	0	0	0
2.500	690	404	289	181	0	0	0
3.000	795	509	394	286	92	0	0
3.500	894	608	493	385	191	8	0
4.000	1.002	716	601	493	299	115	0
4.500	1.100	814	699	591	397	213	48
5.000	1.189	903	788	680	486	302	137

Stand: 2003; Annahmen: Unverheiratetes Paar, keine Kinder, kein Vermögen.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

WSI Hans Böckler Stiftung

Abb. 1: Erwerbseinkommen und verfügbares Einkommen* - in Euro/Monat -



WSI Hans Böckler Stiftung

– Die Subvention der Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener.

Beide Alternativen schaffen ihrerseits mehr Probleme als sie lösen. Die Erhöhung der Freibeträge führt dazu, dass sich die Einkommensgrenze, bis zu der ein Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe besteht, nach oben verschiebt. Schon geringfügige Änderungen können – wenn auf eine Deckelung verzichtet wird – dazu führen, dass selbst Haushalte mit durchschnittlichem Einkommen unversehens zu Sozialhilfeempfängern werden. Die Freibetrags-erhöhung ist nur realisierbar, wenn gleichzeitig der „Einstiegspunkt“, also die Höhe der Sozialhilfe für Nichterwerbstätige, ab-

gesenkt wird. Die Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge, die z.B. im „Mainzer Modell“ umgesetzt wurde, negiert den Zusammenhang mit den Freibetragsregelungen. Im Mainzer Modell führte dies zu einer Situation, in der mit steigendem Bruttoerwerbseinkommen das verfügbare Einkommen sinkt. Das Problem der Sozialhilfefalle wurde nicht gelöst, sondern verschärft.

Die überlegene Alternative besteht in einer Subventionierung niedriger Einkommen im Rahmen des Steuersystems (Petersen 1997). Eine negative Einkommensteuer kann so gestaltet werden, dass einerseits Grenzbelastungen nahe 100 % vermieden werden und sich andererseits

Tabelle 4: Anzahl nichterwerbstätiger Älterer Arbeitnehmer (55–64 Jahre) nach Status

Art der Nichterwerbstätigkeit	Personen (Bestand)
Arbeitslosigkeit	666.814
Altersteilzeitfälle (gefördert)	58.449
Nichtarbeitslose Leistungsempfänger (§ 428)	225.000
Altersrente wegen Arbeitslosigkeit	782.334
Altersrente wegen Altersteilzeit	58.638
Altersrente für langjährig Versicherte	139.063
Altersrente für Schwerbehinderte	402.643
Altersrente für Frauen	1.115.244
Altersrente für langjährig unter Tage Beschäftigte	12.417
Summe	3.460.602

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger; Institut der deutschen Wirtschaft Köln; Stand: 2001.

WSI Hans Böckler Stiftung

die fiskalischen Belastungen in vertretbaren Grenzen halten (Sinn et al. 2002). Die Freibetragsregelungen erübrigen sich und Erwerbstätige wären nicht mehr Klientel der Sozialhilfe. Überlegenswert wäre auch eine Orientierung der Lohnsubventionen am Lohnsatz statt am Einkommen. Die einkommensorientierten Modelle begünstigen Teilzeitbeschäftigungen, die nicht notwendigerweise nur Geringqualifizierten offen stehen. Durch eine Lohnsatzsubvention würden Personen mit geringer individueller Produktivität wesentlich zielgenauer gefördert. Die Förderung wirkte sich auf den Anspruchslohn aus und wäre somit geeignet, die Nachfrage nach geringqualifizierten Tätigkeiten zu beleben.

3

Ältere Arbeitnehmer

In einer alternden Bevölkerung müssen die Erwerbstätigenquoten der erwerbsfähigen Bevölkerung zunehmen, um die nachteiligen Folgen eines veränderten Altersaufbaus auf die in Deutschland ganz überwiegend beitragsfinanzierten Sozialleistungssysteme aufzufangen. Mit dieser Notwendigkeit kontrastiert in eklatanter Weise das Ausmaß, in dem in Deutschland bisher das Potenzial älterer Arbeitnehmer unzureichend erschlossen wird. Die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen liegt bei unter 37 %, das durchschnittliche effektive Rentenzugangsalter bei rund 60 Jahren. Gemessen am OECD-Durchschnitt fehlen in Deutschland in dieser Altersgruppe rund 1,2 Millionen Arbeitsplätze. Fasst man das gesamte nicht ausgeschöpfte Beschäftigungspotenzial der 55- bis 64-Jährigen ins Auge, so kann man derzeit von knapp 3,5 Millionen nichterwerbstätigen Perso-

nen in dieser Altersgruppe ausgehen (Tabelle 4). Etwa die Hälfte davon entfällt auf Arbeitslosigkeit oder direkte Arbeitslosigkeitssubstitute (z.B. Rente wegen Arbeitslosigkeit, § 428 SGB III etc.).

Die Reihe der denkbaren Ursachen für die unzureichende Mobilisierung dieses Beschäftigungspotenzials ist lang. Zu unterscheiden ist zwischen gesetzlichen Vorgaben für Alterserwerbstätigkeit in Deutschland einerseits und tariflichen Vorgaben andererseits. Zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen zählen vor allem (1) ein erweiterter Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer mit längerer Betriebszugehörigkeitsdauer, (2) eine auf 32 Monate ausgedehnte Zahlung von Arbeitslosengeld, (3) die Erleichterung des Marktaustritts durch das Altersteilzeitgesetz sowie (4) eine hohe implizite Besteuerung der Weiterarbeit über eine gewisse Altersgrenze hinaus als Folge von Fehlanreizen in der gesetzlichen Rentenversicherung, die bisher noch keine versicherungsmathematisch korrekten Abschläge bei einem frühzeitigen Renteneintritt berechnet. Zu den tariflichen Rahmenbedingungen zählen etwa manteltarifvertragliche Regelungen zur Entgeltsicherung oder zum Kündigungsschutz. Einige dieser Punkte sollen im Folgenden vertieft werden.

Eine Gruppe von Ursachen für Beschäftigungsprobleme von Älteren wurzelt in verschiedenen tariflichen und gesetzlichen Senioritätsprinzipien. Zum einen hat die bisherige tarifpolitische Praxis zu einem Entlohnungsprofil geführt, das stark von Alter und Dauer der Betriebszugehörigkeit geprägt ist. Auch wenn direkte Seniorität im Sinne einer automatischen altersgebundenen Entgeltanhebung vielfach nicht explizit vorliegt und folglich nicht ausgeprägt ist (Bispinck 2002, S. 7), zeigen die Daten der Lohn- und Gehalts-

strukturerhebung des Statistischen Bundesamtes, dass die Entlohnung mit steigendem Alter und stärker noch mit zunehmender Dauer der Betriebszugehörigkeit zunimmt. Dies ist zum einen die Folge eines „Basiseffekts“ regelmäßiger tariflicher Anpassungen, die zu einer relativen Begünstigung älterer Arbeitnehmer führt. Zum anderen tragen auch manteltarifvertragliche Regelungen zur Entgeltsicherung älterer Arbeitnehmer unabhängig von der Produktivität dazu bei, dass ältere Arbeitnehmer sehr viel teurer sind als jüngere Arbeitnehmer.

Hinzu treten auch noch manteltarifvertragliche Regelungen im Kündigungsschutz, die entweder zu einer faktischen Unkündbarkeit älterer Arbeitnehmer oder zum Ausweichen auf alternative Frühverrentungspfade führen, deren Folge die Externalisierung eines Teils der mit der Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses verbundenen Kosten ist. Der Bestandschutz des Arbeitsverhältnisses nimmt mit zunehmendem Lebensalter zu. Dies gilt sowohl in tariflicher wie in gesetzlicher Hinsicht. Eine Reform von Senioritätsregeln ist deswegen um so überfälliger, weil sich das Zusammenwirken von Senioritätsentlohnung, tarifvertraglichen Entgeltsicherungsklauseln und betriebsverfassungsrechtlichen Sozialplanvorschriften vielfach als ein zentrales Hindernis im sektoralen Strukturwandel erwiesen hat. Bisher scheitert der Übergang vom industriellen Hochlohnsektor in zum Teil niedriger entlohnte Dienstleistungstätigkeiten vielfach daran, dass der damit verbundene Lohnabschlag nicht akzeptiert werden muss, weil durch die Bündelung von betrieblichen Abfindungsleistungen mit öffentlichen Transfers Inaktivität finanziell nicht wesentlich oder überhaupt nicht schlechter gestellt wird als die Aufnahme einer Beschäftigung mit einem niedrigeren Verdienst.

Eine zweite Gruppe von Ursachen wurzelt in der bisherigen Ausgestaltung von Transfers, vor allem in der Arbeitslosenversicherung. Dies betrifft im Wesentlichen (1) die Regelungen zur Altersteilzeit, (2) die eingeschränkte Verfügbarkeit und (3) die verlängerte Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer. Seit 1996 besteht die Möglichkeit der Altersteilzeit, die freiwillig zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbart werden kann. Das Gesetz zum gleitenden Übergang in den Ruhestand gibt die Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung in Tarifverträgen vor.

Die Vorteile der Altersteilzeit wurden darin gesehen, dass durch eine Halbierung der Arbeitszeit neue Arbeitsplätze für Junge geschaffen und dass eine generationenübergreifende Zusammenarbeit und der Erfahrungstransfer im Betrieb von Älteren zu Jüngeren gefördert würden. Da aber nach wie vor 80 % aller durch die Bundesanstalt für Arbeit bewilligten Altersteilzeit-Fälle „geblockt“ sind, werden selbst die theoretisch positiven Effekte der Altersteilzeit noch empfindlich geschmälert. Statt dessen verstärkte die finanzielle Förderung der Altersteilzeit durch den Staat mit der Möglichkeit des Blockmodells die niedrige Erwerbstätigkeit älterer Menschen, ohne dass Vorteile durch Beschäftigungszuwächse an anderer Stelle erzielt werden konnten.

Dies gilt auch für die Regelung nach § 428 Sozialgesetzbuch III, nach der Arbeitnehmer nach Vollendung des 58. Lebensjahrs, die dem Arbeitsmarkt und der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen wollen, die Möglichkeit haben, bis zum frühestmöglichen Renteneintritt Arbeitslosengeld von der Bundesanstalt für Arbeit zu beziehen. Da sie an einer Beschäftigung nicht mehr interessiert sind, erscheinen sie auch nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik und mindern die ausgewiesene gesamte Arbeitslosigkeit, obwohl sie Leistungen von der Bundesanstalt für Arbeit erhalten (Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen). Seit das Instrument 1986 eingeführt wurde, hat sich die Zahl der Leistungsempfänger in Westdeutschland bis Mitte der 90er Jahre von 31 710 auf zuletzt über 290 000 nicht arbeitslose Leistungsempfänger in Deutschland erhöht. Diese „58+“ Regelung sollte ursprünglich 2001 auslaufen, ist aber nun noch bis zum Jahr 2006 verlängert worden.

Die gravierendste sozialpolitisch motivierte Fehlsteuerung stellt die mehrfache Verlängerung der Höchstdauer des Bezugs von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer dar (Tabelle 5). Sie hat sich zunehmend als Austrittspfad aus dem Arbeitsleben erwiesen, zumal in der Altersgruppe der über 60-Jährigen noch die Möglichkeit besteht, nach 52 Wochen Bezug von Arbeitslosengeld in Rente zu gehen (Rente wegen Arbeitslosigkeit). Die Rente nach Arbeitslosigkeit kann als Vorruhestand bezeichnet werden, weil bei vielen älteren Arbeitslosen die Nähe zum Arbeitsmarkt nicht mehr gegeben und ihr Interesse an einer Wiederbeschäftigung vergleichsweise gering ist. Nach zwei Erhebungen zu diesem Sach-

verhalt sind 15 % (Brixy et al. 2002) bzw. 26 % (Bogai et al. 1994) der Arbeitslosen über 55 als übergangsorientiert zu klassifizieren, d.h. die Betroffenen suchen keine neue Beschäftigung mehr, sondern warten auf den Übergang in die Rente. Im Jahr 2001 entfielen auf die Renten wegen Arbeitslosigkeit etwa 17 % aller Rentenzugänge. Addiert man die Rente nach Altersteilzeit hinzu, die ebenfalls als Instrument zur Entlastung des Arbeitsmarktes bezeichnet werden kann, so resultieren über 20 % der Rentenzugänge aus sozialpolitischen Antworten auf Arbeitsmarktprobleme.

Eine dritte Gruppe von Fehlanreizen wurzelt in der impliziten Besteuerung der Weiterarbeit. Die Attraktivität einer vorzeitigen Verrentung kann anhand der impliziten Besteuerung der Weiterarbeit bestimmt werden. Der implizite Steuersatz beschreibt den Gewinn oder Verlust, den ein Arbeitnehmer realisiert, wenn er ein zusätzliches Jahr arbeitet. Die längere Beitragszeit in der Rentenversicherung wirkt sich rentensteigernd aus. Von dieser Steigerung müssen jedoch die eingezahlten Beiträge und die um ein Jahr kürzere Rentenbezugsdauer abgezogen werden. Bei einem internationalen Vergleich zeigt sich, dass in Ländern mit niedrigem impliziten Steuersatz auch der Anteil der Frührentner an den 60- bis 64-Jährigen gering ist (Börsch-Supan 2002, S. 39). *Blöndal/Scarpetta* (1999) zeigen, dass sowohl ein negativer Zusammenhang zwischen der Höhe der impliziten Besteuerung und dem Rentenalter als auch zwischen Besteuerung und Erwerbstätigkeit besteht. Vereinfacht formuliert gilt: Je höher die implizite Steuer, desto geringer ist die Alterserwerbstätigkeit. Die Zunahme der impliziten Steuerbelastung um zehn Prozentpunkte führt nach früheren Schätzungen der OECD zu einer Abnahme der Erwerbstätigenquote älterer Männer um ca. 3 1/2 Prozentpunkte.

Allerdings spielt neben der Höhe der Besteuerung auch die Höhe des Rentenniveaus insoweit eine Rolle, als ein niedri-

geres Niveau generell den Hinzuverdienstanzreiz erhöht. Neueste Daten der OECD (2002b) zeigen, dass die Absicherung des Lebensstandards durch die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland komfortabel ist. Hierzulande kommt die Gesetzliche Rentenversicherung einer Lebensstandardversicherung sehr nahe: Ein 70-jähriger Rentner kann allein aus seiner gesetzlichen Rente 100 % seines potenziellen Einkommens erhalten, das er alternativ bei einer Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt erzielen könnte. Zum Vergleich: Das geringste Rentenniveau ist in Großbritannien zu finden, das bis zum Alter von 70 Jahren lediglich auf 57,5 % steigt. Hier sorgt das staatliche Rentenversicherungssystem lediglich für eine Grundsicherung. Entsprechend unterschiedlich sind die vom Rentenversicherungssystem ausgehenden Anreize zur Weiterarbeit.

Eine nachhaltige Erhöhung der Erwerbstätigenquote älterer Arbeitnehmer in Deutschland setzt mithin eine umfassende und in zahlreichen Politikfeldern ansetzende Korrektur von Frühverrentungsanreizen voraus. Gerafft wird dabei – gestützt auf internationale Erfahrungen – vor allem auf folgende Ansätze zu setzen sein (zur juristischen Perspektive vgl. Löwisch 2003):

(1) Der besondere Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer sollte gelockert werden. Zudem sollten ältere Arbeitnehmer bei Abschluss des Arbeitsvertrags die Wahl zwischen Bestandsschutz und Abfindung haben. Auf das Alter als Kriterium der Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen sollte verzichtet werden.

(2) Die erleichterten Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld nach § 428 SGB III sollten entfallen. Die Altersteilzeit älterer Arbeitnehmer sollte ersatzlos auslaufen. Die derzeit diskutierte Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose sollte umgehend und ohne lange Übergangsfristen erfolgen. Die

Tabelle 5: Maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld (in Monaten)

Periode	Altergrenze (in Jahren)							
	42	44	45	47	49	52	54	57
Bis 1985	12	12	12	12	12	12	12	12
1985	12	12	12	12	18	18	18	18
1986–1987	12	16	16	16	20	20	24	24
1987–1997	18	20	20	20	26	26	32	32
Ab 1997	12	12	18	22	22	26	26	32

Quelle: Schäfer 2003

WSI Hans Böckler Stiftung

mit dem Hartz-Gesetz eingeführte Lohnversicherung sollte in ihren Anreizwirkungen verbessert werden.

(3) Im Rentenversicherungsrecht sind sowohl der Abschlag bei vorzeitiger Inanspruchnahme der Rente als auch der Zuschlag bei Verlängerung der Tätigkeit zu korrigieren. An einer Erhöhung der versicherungsmathematischen Abschläge bei vorzeitigem Rentenzugang führt angesichts der weiter steigenden Lebenserwartung kein Weg vorbei. Entsprechende Korrekturen sind aber auch bezüglich der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit, Altersteilzeitarbeit, Schwerbehinderung und Erwerbsminderung anzuraten.

(4) Tarifvertragliche Regelungen über die Rechtsstellung älterer Arbeitnehmer sind auf ihre beschäftigungspolitischen Wirkungen hin zu überprüfen. Einige dieser Regelungen werden schon angesichts des Verbots der Altersdiskriminierung durch die Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000 rechtlich auf den Prüfstand gestellt werden müssen. Unter der Maßgabe eines durch Qualifizierung kurzfristig nicht veränderbaren Produktivitätspfades muss Tarifpolitik darauf abzielen, den Lohnpfad besser als bisher an den Produktivitätspfad anzupassen. Daraus folgt als lohnpolitische Faustregel, die Alters-Entlohnungs-Profile stärker produktivitäts- und erfolgsabhängig zu gestalten. Durch eine andere Mischung von Garantieentgelt und leistungs- oder erfolgsabhängiger Vergütung kann das Problem entschärft wer-

den, dass bei einem Auseinanderfallen des Entlohnungs- und des Produktivitätspfades Frühverrentungsdruck ausgeübt wird, der bei adversen Anreizen Frühverrentungen aus der Sicht der Betriebe wie der Beschäftigten rational, aus volkswirtschaftlicher Perspektive aber beschäftigungsvermindernd sein lässt.

4

Fazit

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland lässt sich nicht nennenswert zurückführen, ohne sich der „großen Drei“ anzunehmen, wenn es um den Arbeitsmarkt geht: Arbeitskosten, Sozialkosten und Regulierungskosten. Sozialkosten und Arbeitskosten sind dabei aufgrund der Besonderheiten der deutschen Finanzierung von sozialer Sicherung unmittelbar miteinander verknüpft. Stärker als in anderen Ländern bestimmen in Deutschland Sozialkosten den Preis des Faktors Arbeit, denn ein Großteil der sozialen Sicherung gehört gleichsam zum „Gepäck“ des sozialversicherungspflichtigen Arbeitsvertrages.

Für die Sozialpolitik stellen sich damit mit Blick auf die beiden Zielgruppen Geringqualifizierte und Ältere hinsichtlich der Ausgestaltung der Sozialversicherung, der Arbeitsmarktpolitik und der grundsichernden Sozialhilfe folgende Aufgaben:

– Die Sozialversicherungsbeiträge sind durch Reformen in den umlagefinanzier-

ten Sicherungssystemen zu senken. In der Rentenversicherung sind mehr Kapitaldeckung, eine Stärkung des Äquivalenzprinzips und höhere Altersgrenzen erforderlich.

– Die Höchstbezugsdauer von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe ist zu begrenzen. Die Arbeitslosen- ist auf die Sozialhilfe zu verschmelzen und die Zuständigkeit der Kommunen zu stärken.

– Die Arbeitsmarktpolitik ist zunehmend vom Lohnersatz zur Lohnergänzung umzugestalten, etwa durch die Kopplung von Beschäftigungssubventionen an Löhne, die unterhalb des Niveaus regulierter Märkte liegen.

– Die Anreizstruktur in der Sozialhilfe ist zu verbessern, etwa durch eine verminderte Anrechnung der Hinzuverdienste auf den Transferbezug oder besser – wie in zahlreichen Ländern bereits seit längerem erprobt – durch Steuerkredite für Niedrigverdiener.

– Die bestehenden arbeits-, sozial- und tarifrechtlichen Anreize zur Frühverrentung sind zu revidieren.

Diese Reformen sind zügig und unter der Maßgabe anzugehen, dass Lohnpolitik weniger als bisher Sozialpolitik sein kann und ausschließlich die Aufgabe hat, einen knappheitsgerechten Preis für die angebotene Qualifikation zu finden. Jedes andere Assignment führt zu einer verteilungspolitischen Überforderung der Lohnpolitik, deren Folgen die beobachtbaren Beschäftigungsdefizite für Geringqualifizierte und Ältere sind.

LITERATUR

- Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv** (2002): Tarifpolitik für ältere ArbeitnehmerInnen, Informationen zur Tarifpolitik des WSI 49, Düsseldorf
- Blöndal, S./Scarpetta, St.** (1999) The Retirement Decision in OECD Countries, Economics Department Working Paper 202, Paris
- Börsch-Supan, A.** (2002): Kann die Finanz- und Sozialpolitik die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf den Arbeitsmarkt lindern?, in: Genser, B. (Hrsg.), Finanzpolitik und Arbeitsmärkte, Berlin, S. 9–44
- Bogai, D./Hess, D./Schröder, H./Smid, M.** (1994): Binnenstruktur der Langzeitarbeitslosigkeit älterer Männer und Frauen. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 27, S. 74–93
- Brixy, U./Gilberg, R./Hess, D./Schröder, H.** (2002): Arbeitslosenuntersuchung – Teil II. Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen? IAB Kurzbericht 2
- Boss, A.** (2002): Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize, Kieler Studien 318, Berlin u.a.
- Bundesanstalt für Arbeit** (2002): Strukturanalyse 2002, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Sondernummer, 22.11.
- Christensen, B.** (2002): Reservation Wages, Offered Wages and Unemployment Duration – New Empirical Evidence, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Working Paper 1095
- Hunt, J.** (1995): The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany, in: Journal of Labor Economics 1, S. 88–120
- Löwisch, M.** (2003), Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Gegenstand von Arbeits- und Sozialrecht, Gutachten für das Sozialministerium Baden-Württemberg
- OECD** (2002a): Taxing Wages, Paris
- OECD** (2002b): Economic Outlook. Chap. V: Increasing Employment: The Role of later Retirement, Paris
- Oschmiansky, H./Kull, S./Schmid, G.** (2001): Faule Arbeitslose? Politische Konturen einer Debatte, WZB Discussion Paper FSI 01-206
- Petersen, H.-G.** (1997): Pros and Cons of a Negative Income Tax, in: Giersch, H. (Hrsg.), Reforming the Welfare State, Berlin u.a., S. 53–82
- Reinberg, A./Hummel, M.** (2002): Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten – reale Entwicklung oder statistisches Artefakt?, IAB-Werkstattbericht 4
- Schäfer, H.** (2003): Reform der Arbeitslosenversicherung, Köln
- Schulz, E.** (2000): Migration und Arbeitskräfteangebot in Deutschland bis 2050, in: DIW-Wochenbericht 48
- Sinn, H.-W./Holzner, C./Meister, W./Ochel, W./Werding, M.** (2002): Aktivierende Sozialhilfe, in: ifo-Schnelldienst 9, Sonderausgabe