

Nr. 104
September 2008

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Irrwege in der Sozialpolitik

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff, Wolfgang Franz,
Clemens Fuest, Wernhard Möschel, Manfred J.M. Neumann
(Kronberger Kreis)

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorstand:

Prof. Dr. Michael Eilfort

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Charlottenstraße 60

D-10117 Berlin

Telefon: +49 (0)30 206057-0

Telefax: +49 (0)30 206057-57

E-Mail: info@stiftung-marktwirtschaft.de

Internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung	3
2	Mindestlohn: Arbeitsplatzverluste vorprogrammiert	4
3	Rente mit 67 und Erziehungsgeld: Gute Ansätze verwässert	7
4	Arbeitslosengeld: Verlängerung kontraproduktiv	10
5	Mitarbeiterbeteiligung: Kein staatlicher Handlungsbedarf	13
	Executive Summary	16

Der informedia-Stiftung sprechen wir unseren Dank für die Förderung dieser Publikation aus.

1 Einleitung

Die Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft wird sichtbar in einem reichlichen Angebot an Waren und Dienstleistungen und in einem hohen Lebensstandard vieler Bürger. Trotz der vielfältigen Möglichkeiten, sich wirtschaftlich zu betätigen, gibt es aber Menschen, die bei aller Anstrengung kein hinreichendes Einkommen erwirtschaften können. Hier setzt die unverzichtbare soziale Absicherung eines marktwirtschaftlichen Systems ein. In Deutschland gibt es wie in nur wenigen anderen Ländern der Welt ein umfassendes Sozialsystem, das jedem Bürger einen Mindestlebensstandard sichert.

Das Zusammenspiel von kraftvoller Marktwirtschaft und menschenwürdiger Absicherung ist gemeint, wenn von der Sozialen Marktwirtschaft gesprochen wird. Das Zusammenspiel von Markt- und Sozialsystem ist keineswegs konfliktfrei. Das Marktsystem braucht die soziale Absicherung, damit die Menschen Risiken eingehen können. Das Sozialsystem braucht die Leistungskraft des Marktes als Grundlage für ein hohes Niveau der Mindestsicherung. Das sinnvolle Ineinandergreifen von Markt- und Sozialsystem und damit die Grundlage für ein hohes Niveau an Sozialleistungen werden an drei Stellen gefährdet:

- durch staatliche Eingriffe in die sich am Markt bildenden Preise,
- durch Ineffizienzen im Sozialsystem sowie
- durch die Verlagerung von Lasten auf künftige Generationen.

Das hohe Niveau der Sozialleistungen lässt sich nur halten, wenn sowohl das Marktsystem, in dem die Mittel erwirtschaftet werden, als auch das Sozialsystem, in dem ein erheblicher Teil dieser Mittel umverteilt wird, effizient arbeiten. Wie schwierig das ist, zeigen die aktuellen Debatten. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hat die Frage aufgeworfen, wie sinnvoll es ist, von Armut zu sprechen, wenn das Einkommen eines Bürgers weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens beträgt. Diese Definition hat zur Folge, dass die Anzahl der Armen unverändert bleibt, selbst wenn alle Einkommen sich verdoppeln. Politiker mag es nicht stören, Armut relativ zu definieren. Die Bürger aber werden fehlgeleitet und verunsichert.

Die Kontroverse um die **Mindestlöhne** zeigt, wie leicht es zu Missverständnissen und sozialpolitisch begrün-

deten Eingriffen kommt, die die Funktionsfähigkeit des Marktes und die Vertragsfreiheit der Bürger einschränken. Es ist in Deutschland unbestritten, dass jeder Bürger ein Einkommen zur Verfügung haben soll, von dem er sich und seine Familie ernähren kann. Aber es sollte nicht versucht werden, dies über den Markt zu erzwingen. In dem Abschnitt zu diesem Thema wird sichtbar, wie sich die Marktprozesse gegen die vermeintlich Begünstigten richten können, wenn in das Preis- und Lohnsystem eingegriffen wird.

Bei der **Rente mit 67** und der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung geht es weniger um die soziale Absicherung als um die Höhe und Verteilung der Rentenansprüche. Ziel ist es, die Beitragsbelastung der künftigen Generationen auf ein erträgliches Maß zu begrenzen – sei es durch ein Hinausschieben des Rentenbeginns, sei es durch die Anrechnung von Erziehungszeiten. Diese unter den demographischen Bedingungen richtigen Ansätze werden aber nicht konsequent verfolgt, sondern nahezu vollständig verwässert. Es handelt sich um ineffiziente Maßnahmen innerhalb der Sozialversicherung.

Die Verlängerung der **Bezugsdauer von Arbeitslosengeld** für ältere Arbeitnehmer greift in den Marktprozess ein und setzt falsche Anreize sowohl für Arbeitslose als auch für beschäftigte ältere Arbeitnehmer sowie für die Tarifparteien. Das ist kein sinnvoller Ansatz, die Beschäftigungsmöglichkeiten älterer Arbeitnehmer zu verbessern.

Eine **Beteiligung der Mitarbeiter** am Erfolg des Unternehmens über die unternehmensspezifische Entlohnung hinaus kann vorteilhaft für beide Seiten sein. Wenn davon kein Gebrauch gemacht wird, muss zunächst davon ausgegangen werden, dass es gute Gründe gibt, diesen Weg nicht zu gehen. Immerhin stehen die Unternehmen auch mit der Erfolgsbeteiligung beziehungsweise der Kapitalbeteiligung im Wettbewerb um gute Arbeitnehmer. Eine staatliche Förderung dieser spezifischen Vermögensbildung lässt sich weder aus dem sozialen Auftrag ableiten noch mit der Gleichbehandlung der Bürger vereinbaren.

Die hier behandelten vier Beispiele für unbefriedigende staatliche Eingriffe können zweifellos ergänzt werden, so unter anderem durch die unentgeltliche Bereitstellung von Wohnungen und Heizenergie im Rahmen des Arbeitslosengelds II, mit der sowohl falsche Preissignale für den Umgang mit knappen Gütern gegeben (wirtschaftliche Ineffizienz) als auch die Wahlmöglichkeiten der Begünstigten unnötig eingeschränkt werden (soziale Ineffi-

zienz). Angesichts der knappen öffentlichen Mittel und der bereits sehr hohen Abgabenlast der Bürger ist es dringend erforderlich, die Effizienz der sozialpolitischen Maßnahmen zu verbessern und die negativen Einflüsse auf die Beschäftigung und die Gütererstellung abzubauen.

2 Mindestlohn: Arbeitsplatzverluste vorprogrammiert

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns wird von Gewerkschaften und Teilen der Politik, einschließlich des Bundesarbeitsministers, als eine Maßnahme der Sozialpolitik verstanden. Es wird gefordert, dass der Lohn, zu dem ein gering qualifizierter Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich auf einer Vollzeitstelle arbeitet, mindestens so hoch sein müsse, dass er davon leben könne und nicht einem Armutsrisiko ausgesetzt sei. Kein Beschäftigter solle darauf angewiesen sein, ergänzende staatliche Transferleistungen beziehen zu müssen. Was die wirtschaftlichen Wirkungen angeht, so wird argumentiert, ein hinreichend hoher Mindestlohn stärke die Kaufkraft der Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich, was zu einer erhöhten Konsumnachfrage und zu steigenden Steuereinnahmen führe.

Der Staat garantiert
jedem Bürger
ein Mindesteinkommen.

Zunächst ist festzuhalten, dass in Deutschland niemand darauf angewiesen ist, allein von seiner Hände Arbeit zu leben, sofern sein erarbeiteter Lohn geringer ist als das gesellschaftlich akzeptierte Mindesteinkommen. Denn der Staat garantiert jedem Bürger ein Mindesteinkommen nach Maßgabe des Arbeitslosengeldes II. Es besteht überhaupt kein Grund, diese Fürsorgeleistung der Gesellschaft für den Einzelnen als unwürdig zu diskreditieren. Dieser Fürsorge entspricht allerdings die Verpflichtung, so viel Lohneinkommen wie möglich selbst zu erarbeiten und damit eine erforderliche Aufstockung des eigenen Einkommens durch den Staat so gering wie möglich zu halten. Die Mindesteinkommensgarantie ist existenzsichernd. Sie bedarf schon deshalb keiner Er-

gänzung durch Mindestlöhne. Das unterscheidet Deutschland von vielen anderen Ländern, auch innerhalb der Europäischen Union.

Mit der Forderung nach gesetzlichen Mindestlöhnen wird der grundlegende Sachzusammenhang zwischen Produktivität und Entlohnung ignoriert. Kein Unternehmen kann dauerhaft einen höheren Lohn bezahlen als es dem Wert der Arbeitsleistung entspricht, soll der Beschäftigungsstand erhalten bleiben. Wird daher ein Mindestlohn gesetzlich verordnet, der über den zuvor gezahlten und am Markt erwirtschafteten Lohnsätzen liegt, so werden die betroffenen Arbeitsplätze unrentabel. Die Unternehmen können das nicht hinnehmen. Um drohende Verluste zu vermeiden, werden sie auf die Einführung eines Mindestlohns mit einem Abbau der unrentabel gewordenen Arbeitsplätze reagieren und unter Umständen sogar die Produktion im Inland einschränken. Zu den Strategien des Ausweichens vor einem wirksamen, über dem Gleichgewichtsniveau liegenden Mindestlohn gehören der Ersatz einfacher Tätigkeiten durch Maschinen und die Auslagerung bestimmter Fertigungsstufen ins kostengünstigere Ausland. Insbesondere in den Grenzregionen ist Letzteres leicht zu bewerkstelligen.

Insgesamt ist von einer Einführung von Mindestlöhnen zu erwarten, dass das Angebot von legalen Arbeitsplätzen zum Mindestlohn abnehmen und die Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten ansteigen wird. Auch ist nicht auszuschließen, dass geringqualifizierte Arbeitnehmer, denen durch den Mindestlohn die legale Betätigung genommen wird, in die Schattenwirtschaft wechseln werden.

Die Frage nach der tatsächlichen Wirkung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung wird international seit langem für eine Vielzahl von Anwendungsfällen mit unterschiedlichsten Methoden empirisch untersucht. Seit einer Untersuchung der Fastfood-Industrie in New Jersey durch Card und Krueger¹, in der keine negative Beschäftigungswirkung einer Erhöhung des Mindestlohns festgestellt werden konnte, ist eine Debatte darüber entbrannt, ob Mindestlöhne wirklich die befürchteten negativen Arbeitsmarkteffekte haben. Mit der ökonomischen Theorie lassen sich sogar positive Beschäftigungswirkungen für den Fall erklären, in dem ein einzelnes Unternehmen einen lokalen Arbeitsmarkt als Nachfrager dominiert (Monopson) und sowohl den Lohn wie

¹ Card, David und Alan B. Krueger (1994): Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, in: American Economic Review, Vol. 84(5), S. 772–793.

die Beschäftigungsmenge drücken kann. Aber es handelt sich dabei um einen Spezialfall mit sehr beschränkter empirischer Relevanz. Für ganze Branchen oder gar die Volkswirtschaft gilt er nicht. Inzwischen gibt es eine repräsentative Auswertung der empirischen Literatur durch Neumark und Wascher². Die Autoren stellen fest, dass fast zwei Drittel von mehr als hundert empirischen Studien zu dem Ergebnis negativer Beschäftigungswirkungen kommen; wenn man die Auswertung auf die 33 methodisch am überzeugendsten durchgeführten Untersuchungen beschränkt, sind es sogar 85 Prozent. Nicht unerwartet, aber bemerkenswert ist, dass in diesen Untersuchungen gerade für die Gruppe der Geringqualifizierten die stärksten negativen Effekte festgestellt worden sind.

Das Angebot von legalen Arbeitsplätzen sinkt und die Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten steigt.

Bei der Beurteilung der Ergebnisse der verschiedenen empirischen Studien ist zu berücksichtigen, dass negative Beschäftigungswirkungen nur dann hinreichend gesichert nachgewiesen werden können, wenn ein Mindestlohn deutlich über dem Niveau festgesetzt wurde, das sich anderenfalls aus der Arbeitsmarktlage ergeben hätte, und wenn die Mindestlohnregelung für eine hinreichend große Gruppe von Arbeitnehmern gilt. Für Großbritannien ist das schwierig, weil dort nur 1,4 Prozent der Vollzeitarbeitnehmer einer Mindestlohnregelung unterliegen. Ähnliches gilt für die Vereinigten Staaten.

Der hier interessierende deutsche Arbeitsmarkt ist allerdings dem Frankreichs ähnlicher als den wesentlich flexibleren Verhältnissen der angelsächsischen Länder. Das ist von Bedeutung, denn für Frankreich gibt es ein Mindestlohnexperiment von großer Aussagekraft. Dort wurden Mitte der neunziger Jahre die Sozialabgaben auf Mindestlöhne aufgehoben. Das führte dazu, dass die Jugendarbeitslosigkeit bis 2001 um acht Prozentpunkte auf 19 Prozent fiel. Im Jahr 2002 wurde der gesetzliche Mindestlohn dagegen wieder stärker angehoben mit der Folge, dass die Jugendarbeitslosigkeit erheblich, nämlich um vier Prozentpunkte, anstieg.

Für Deutschland gibt es negative Erfahrungen mit zwei impliziten Mindestlöhnen:

- Zum einen begann schon in den siebziger Jahren die Tariflohnpolitik damit, die untersten Tariflohngruppen beispielsweise durch zusätzliche Einmalzahlungen überproportional anzuheben (Sockelbetragspolitik). Bei im Wesentlichen starrer Qualifikationsstruktur führte diese Nivellierungspolitik bei den Tariflöhnen unvermeidlich gerade bei den Geringqualifizierten zu steigender Arbeitslosigkeit. Deren Arbeitsplätze wurden buchstäblich wegrationalisiert oder ins Ausland verlagert.
- Zum anderen stellte die einstige Sozialhilfe einen impliziten Mindestlohn dar. Denn für geringqualifizierte Sozialhilfeempfänger war es vielfach nicht möglich, ein Arbeitsentgelt zu erzielen, das spürbar über dem Sozialhilfeniveau lag. Auch das erklärt die verfestigte Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten. Aus diesem Grund versucht jetzt die Politik mit Reformen am Arbeitsmarkt, beispielsweise mit dem Arbeitslosengeld II, gegenzusteuern. Beim Arbeitslosengeld II wird, anders als früher bei der Sozialhilfe, die Verpflichtung, ein eigenes Arbeitseinkommen zu beziehen, konsequenter eingefordert.

Eine neuere Entwicklung ist die explizite Einführung von Mindestlöhnen, wie sie das Arbeitnehmer-Entsendegesetz von 1996 ermöglicht. König und Möller haben die diesbezüglichen Wirkungen in der Bauwirtschaft untersucht³. Die Autoren stellen fest, dass es mindestlohnbedingt in den neuen Bundesländern zu einem statistisch signifikanten Beschäftigungsverlust in der Bauwirtschaft kam. Für die westdeutsche Bauindustrie wurde dagegen keine bzw. eine schwach positive, freilich statistisch nicht signifikante Zunahme der Beschäftigung konstatiert.

Neuere empirische Schätzungen zeigen, dass viele Arbeitsplätze in Deutschland durch die Einführung eines Mindestlohns bedroht werden. Nach Einschätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) würde ein gesetzlicher Mindestlohn von 7,50 Euro pro Stunde etwa den Verlust von 200.000 Arbeitsplätzen bewirken⁴. Mit weit höheren Arbeitsplatzverlusten rech-

² Neumark, David und William Wascher (2007): Minimum Wages and Employment (Foundations and Trends in Microeconomics), 3(1+2).

³ König, Marion und Joachim Möller (2007): Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft, IAB Discussion Paper, 30/2007.

⁴ Müller, Kai-Uwe und Viktor Steiner (2008): Mindestlöhne kosten Arbeitsplätze: Jobverluste vor allem bei Geringverdienern, DIW Berlin, 30/2008, S. 418–423.

net das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung⁵. Danach muss schon bei einem Mindestlohn von 4,50 Euro mit einem Verlust von 360.000 Arbeitsplätzen gerechnet werden. Bei einem Lohnsatz von 7,50 Euro drohen sogar 1,1 Millionen Arbeitsplätze verloren zu gehen. Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) kommt zu vergleichbaren, wenngleich zu noch höheren Schätzergebnissen, und zwar zu einem Arbeitsplatzverlust von 660.000 bei Einführung eines Mindestlohns von 5 Euro und von knapp 1,2 Millionen Plätzen bei einem Stundenlohn von 7,50 Euro⁶. Dabei wären in einem beträchtlichen Umfang Geringqualifizierte betroffen.

Im Ergebnis erweist sich die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns als kontraproduktiv beziehungsweise als ein Irrweg. Ausgerechnet denjenigen Menschen, die aufgrund eingeschränkter Fähigkeiten am wenigsten produktiv sind, aber gleichwohl arbeitswillig, hilft ein Mindestlohn nicht, sondern er bedroht sie mit dem Verlust ihrer Tätigkeit oder hindert sie an der Wiederaufnahme einer Beschäftigung. Jugendliche werden gleich zu Beginn ihres Erwerbslebens in die Arbeitslosigkeit geschickt.

Die Einführung eines
gesetzlichen Mindestlohns
ist ein Irrweg und führt
zur dauerhaften Absenkung
des Bruttoinlandsproduktes.

Da die Einführung von Mindestlöhnen auf Wettbewerbsmärkten keine positiven, sondern allenfalls negative Wirkungen auf die Beschäftigung hat, folgt unmittelbar, dass es auch zu einer dauerhaften Absenkung des Bruttoinlandsproduktes kommt. Daher ist nicht mit den behaupteten positiven Wirkungen auf die Staatsfinanzen zu rechnen. Im Gegenteil, Mindestlöhne führen zu einer Verschlechterung des staatlichen Gesamthaushalts, denn möglichen Einsparungen bei der Aufstockung von Arbeitseinkommen im Niedriglohnbereich stehen ein Anstieg der Zahlungen von Arbeitslosengeld I und II und dauerhafte Ausfälle von Unternehmenssteuern gegenüber. Das RWI schätzt, dass die Einführung eines Mindestlohns von 7,50 Euro pro Stunde ein Loch von rund 9 Milliarden Euro in den staatlichen Gesamthaushalt reißen würde.

Schließlich ist davor zu warnen, dass man sich auf einen als moderat erscheinenden gesetzlichen Mindestlohn von beispielsweise 4,50 Euro pro Stunde einlässt (so eine Minderheit des Sachverständigenrats). Ist ein gesetzlicher Mindestlohn erst einmal eingeführt, so droht er zu einer politisch umkämpften Stellschraube zu werden, die insbesondere im Verlauf von Wahlkämpfen Bedeutung erlangen und generell verstärkend auf die Tariflohnrunder zurückwirken könnte.

Trotz dieser Gefahren hat das Bundeskabinett am 16. Juli 2008 zwei Gesetzesentwürfe gebilligt:

- Nach dem Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen kann die Bundesregierung in beliebigen Branchen durch Rechtsverordnung Mindestentgelte festsetzen. Vorausgesetzt ist, dass weniger als 50 Prozent der dort Beschäftigten tarifgebunden sind. Das Verfahren läuft zweistufig ab (Hauptausschuss, Fachausschuss). Es steht faktisch unter dem Einfluss des Bundesarbeitsministers. Geringere Entgelte in Tarifverträgen sind dann nicht mehr möglich. Für die am 16. Juli 2008 geltenden Tarifverträge und für deren Ablöseverträge wird Bestandsschutz gewährt.
- Das neu gefasste Arbeitnehmer-Entsendegesetz ermöglicht dem Bundesarbeitsminister die Allgemeinverbindlicherklärung von tarifvertraglichen Mindestlöhnen und einiger sonstiger Arbeitsbedingungen, wenn in den vom Gesetz erfassten Branchen mehr als 50 Prozent der Beschäftigten tarifgebunden sind. Anders als bei der Allgemeinverbindlicherklärung nach dem allgemeinen Tarifvertragsgesetz hat die Arbeitgeberseite hier keine Vetoposition. Einbezogene Branchen sind das Baugewerbe, die Gebäudereinigung und die Briefdienstleistungen. Weitere Branchen können aufgenommen werden; bislang wurden acht Anträge gestellt.

Bestehen in einem Wirtschaftszweig mehrere Tarifverträge, muss der Bundesarbeitsminister abwägen, welchem er den Vorrang zuerkennen will. Zu den Kriterien, die er zu berücksichtigen hat, gehört unter anderem die „Repräsentativität“ der jeweiligen Tarifverträge. Praktisch bedeutet dies, dass nur DGB-Gewerkschaften zum Zuge kommen können. Die Kleineren werden verdrängt.

⁵ Ragnitz, Joachim und Marcel Thum (2008): Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen – eine Erläuterung zu den Berechnungen des ifo Instituts, ifo Schnelldienst, 1/2008, 61. Jg., S. 1f.

⁶ Bachmann, Ronald (2008): Mindestlöhne in Deutschland: Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte, RWI Essen, Heft 43.

Begründet wird die staatliche Einmischung in die Lohnfindung mit „gewichtigen Gemeinwohlbelangen“ und einem „Einschätzungsvorrang“ des Gesetzgebers. An der juristischen Tragfähigkeit dieser floskelhaften Erwägungen kann man zweifeln. In Wirklichkeit geht es schon lange nicht mehr um Sachfragen. Das Thema Mindestlöhne soll vielmehr bis zur nächsten Bundestagswahl politisch ruhig gestellt werden. Man ist bereit, für dieses Ziel einen hohen ordnungspolitischen Preis zu zahlen.

3 Rente mit 67 und Erziehungsgeld: Gute Ansätze verwässert

Die wichtigste Herausforderung für die gesetzliche Rentenversicherung besteht darin, die Funktionsfähigkeit des Umlagesystems zu gewährleisten. Das System steht von zwei Seiten unter einem erheblichen Anpassungsdruck: Durch die anhaltend niedrige Geburtenrate und durch den ungebrochenen Trend der zunehmenden Lebensdauer der Versicherten. Die destabilisierenden Wirkungen der demographischen Veränderungen gilt es zu neutralisieren – möglichst ohne weitere Erhöhung des Beitragssatzes und des Zuschusses aus dem Bundeshaushalt.

Ohne Zuschüsse
 läge der Beitragssatz
 der Rentenversicherung
 bei fast 30 Prozent.

Was den erstgenannten demographischen Faktor angeht, so wäre eine Geburtenrate von 2,1 Kindern pro Frau neutral für die gesetzliche Rentenversicherung. Die Bevölkerungszahl und die Bevölkerungsstruktur blieben dann etwa gleich. Es gäbe dauerhaft eine ausreichende Anzahl von Erwerbspersonen, die aus dem laufenden Einkommen die Renten der älteren Generation zahlen. Tatsächlich liegt die Geburtenrate in Deutschland aber seit vielen Jahren bei rund 1,4 Kindern pro Frau, also bei nur zwei Dritteln der Kinder, die erforderlich wären, um die Renten im Umlagesystem ohne Erhöhung der Beitragssätze und des Bundeszuschusses finanzieren zu können.

In der Vergangenheit wurden die Beitragsausfälle, die aufgrund der verringerten Anzahl der Beitragszahler im Vergleich zu den Rentenbeziehern entstanden sind, durch höhere Beitragssätze und steigende Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt ausgeglichen. Der Beitragssatz ist seit 1960 von 14 auf 19,9 Prozent gestiegen. Die Einnahmen aus der Ökosteuer, die seit 1999 auf den Kraftstoffverbrauch erhoben wird, werden voll in die Rentenversicherung abgeführt. Hinzu kommt der Bundeszuschuss, der sich inzwischen auf ein Drittel der gesamten Rentenzahlungen beläuft. Das sind rund 80 Milliarden Euro jährlich. Ohne diese Zuschüsse würde der Beitragssatz der Rentenversicherung um fast 10 Prozentpunkte höher liegen, nämlich bei fast 30 Prozent.

Für die umlagefinanzierte Rente ist die Erziehung von Kindern ein konstitutives Element. Nur wenn es auch in der nächsten Generation eine hinreichende Anzahl von Erwerbspersonen gibt, kann die Rente finanziert werden. Deshalb wurde Anfang der neunziger Jahre der Weg beschritten, Kindererziehungszeiten bei der Rente zu berücksichtigen. Das hat zur Folge, dass die Rentenansprüche nach der Zahl der Kinder differenziert werden, wenn auch in einem bescheidenen Umfang.

Dieses für die Stabilisierung der Rentenversicherung grundsätzlich geeignete Konzept wurde aber stark verwässert. Die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten wird – zu Unrecht – als „versicherungsfremde Leistung“ angesehen. Mit dieser Begründung, die allenfalls in einem kapitalgedeckten System angebracht ist, wurde der Weg für den massiven Bundeszuschuss freigemacht. Der Bundeszuschuss sollte aber dringend verringert oder zumindest eingefroren werden, weil damit das demographische Problem und die damit einhergehende Überforderung künftiger Generationen nur von der Rentenversicherung auf das Steuersystem verschoben wird. Der größte Fehler liegt darin, dass die Zuschüsse des Bundes für die Kindererziehungszeiten gar nicht den Eltern zugute kommen, sondern im Umlagesystem sofort für die aktuellen Rentenbezieher verbraucht werden. Wenn die Eltern in Rente gehen, ist von den Mitteln nichts mehr vorhanden.

Bei geringen Geburtenziffern ist eine ergänzende Kapitaldeckung erforderlich, um verringerte Renten aufgrund des Rückgangs der Beitragseinnahmen zu kompensieren, das heißt die Mittel müssten angespart werden. Über die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten wird nur dann das demographische Problem gemildert, wenn die Ansprüche der Kinderlosen im Rentensystem verringert werden und dieser Personenkreis verstärkt auf eine

eigene Kapitalbildung verwiesen wird. Unabhängig davon müssen sie sich an der Finanzierung der Renten der Elterngeneration beteiligen, indem sie Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen. Sie werden allerdings insofern entlastet, als ihnen keine unmittelbaren Erziehungskosten entstehen.

Die Lebensdauer der Versicherten nimmt kontinuierlich zu.

Der zweite demographische Faktor, der das umlagefinanzierte Rentensystem destabilisiert, ist die kontinuierlich zunehmende Lebensdauer der Versicherten. Die zusätzliche Lebensdauer wurde bislang automatisch der Rentenbezugsdauer zugeschlagen. Aufgrund der verlängerten Rentenphase müssen dann entweder der Beitragssatz erhöht, der Bundeszuschuss angehoben oder die Renten gekürzt werden. Seit 1960 ist die Lebenserwartung um rund 10 Jahre gestiegen, die Regelaltersgrenze liegt aber – abgesehen von marginalen Abweichungen für Frauen und Behinderte – unverändert bei 65 Jahren. In dieser Zeit ist die Rentenbezugsdauer von gut 7 Jahren auf 16 Jahre gestiegen. Da der Zeitraum, in dem Beiträge gezahlt werden, praktisch gleich geblieben ist, mussten schon allein aufgrund der steigenden Lebensdauer höhere Beitragssätze und Bundeszuschüsse gezahlt werden.

Die Beitragssätze und der Bundeszuschuss lassen sich aber nicht mehr ungebremst weiter erhöhen. Deshalb hat der Gesetzgeber sich entschlossen, den prinzipiell richtigen Weg zu gehen und mit einer Anhebung der Regelaltersgrenze die negativen Folgen der steigenden Lebenserwartung für das Umlagesystem möglichst zu neutralisieren.

Das Rentensystem ist so konstruiert, dass bei gleich bleibendem Beitragssatz die beitragspflichtige Erwerbszeit etwas mehr als doppelt so lang sein muss wie die Rentenbezugszeit. Etwas vereinfacht kann man sagen, dass gut zwei Jahre gearbeitet werden muss, um ein Jahr Rente zu beziehen. Daraus folgt: Wenn die Lebensdauer um drei Jahre zunimmt, kann die Rentenphase nur um ein Jahr ausgedehnt und es muss zwei Jahre länger gearbeitet werden. Nur in diesem Fall können die Beitragssätze und die Relation der Renten zu den Lohn-einkommen stabil bleiben.



©Baloncici- Fotolia.com

Das Problem von Beitrags- erhöhungen in der Renten- versicherung bleibt bestehen.

Die beschlossene „Rente mit 67“ zeigt in diese Richtung: In den Jahren von 2012 bis 2023 soll die Regelaltersgrenze jeweils um einen Monat, in den Jahren 2024 bis 2029 um jeweils zwei Monate angehoben werden, so dass sie sich insgesamt von heute 65 bis zum Jahre 2029 auf 67 Jahre erhöht. Das Ziel, die Erhöhung der Beitragssätze als Folge der steigenden Lebenserwartung eng zu begrenzen, wird aber durch eine Reihe von ergänzenden Maßnahmen nahezu vollständig verfehlt. Übrig bleibt nicht viel mehr als das Sichtbarmachen des Problems.

Die eigentlich richtige Korrektur des Umlagesystems über die Rente mit 67 wird praktisch nicht wirksam, weil es beim Renteneintritt mit 67 nicht beim gleichen Rentenanspruch bleibt wie bisher mit 65 Jahren. Vielmehr wird für die zusätzliche Beitragszeit von zwei Jahren ein zusätzlicher Rentenanspruch erworben. Dadurch steigt das Rentenniveau für die gesamte Rentenbezugsdauer. Im Umlagesystem werden die zusätzlichen Beiträge, die durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit in das System fließen, nach der Umstellungsphase vollständig durch die Rentensteigerung absorbiert. Für die Finanzierung des zusätzlichen Rentenjahrs sind dann wiederum keine Mittel vorhanden, und das Problem von Beitragserhöhungen bleibt bestehen.

Das Vorhaben, die Regelaltersgrenze auf 67 Jahre anzuheben, wird außerdem durch eine Reihe von Ausnahmen verwässert. Am schwersten wiegen die Regelungen, wonach Versicherte, die 45 Jahre lang Beiträge gezahlt haben, die volle (abschlagsfreie) Rente schon im Alter von 65 Jahren beziehen können, und Versicherte, die mindestens 35 Jahre lang Beiträge gezahlt haben, weiterhin im Alter von 63 Jahren mit Rentenabschlag in den vorzeitigen Ruhestand gehen können.

Schließlich wird nach wie vor hartnäckig gefordert, die Rente mit 67 wieder rückgängig zu machen, also überhaupt von einer Erhöhung der Regelaltersgrenze Abstand zu nehmen. Das wäre das völlig falsche Signal, zumal selbst eine korrekt durchgeführte Rente mit 67 nur einen kleinen Teil der gestiegenen Lebensdauer korrigiert. Außerdem ist daran zu denken, dass die Lebenserwartung in der Zeit bis 2029 vermutlich schon wieder um mehr als drei Jahre gestiegen sein wird.

Die Gegner der Rente mit 67 verweisen auf einen Mangel an Arbeitsplätzen, auf Probleme eines Teils der Arbeitnehmer, über das 65. Lebensjahr hinaus arbeiten zu können, und auf Umverteilungseffekte zwischen Versicherten mit überdurchschnittlicher und mit unterdurchschnittlicher Lebenserwartung. Die Erfahrung mit der vorgezogenen Altersrente sollte endgültig klar gemacht haben, dass sich die Beschäftigungsprobleme nicht lösen lassen, wenn arbeitsfähige Menschen frühzeitig Rente beziehen. Die Arbeitsbedingungen haben sich zudem nahezu überall verbessert, so dass eine längere Lebensarbeitszeit möglich geworden ist.

Zur Umverteilungsfrage ist darauf hinzuweisen, dass die gesetzliche Rente nicht auf das individuelle Risiko, also auf die individuelle Lebenserwartung, sondern auf die durchschnittliche Lebenserwartung bezogen wird.

Somit ergeben sich erhebliche Umverteilungswirkungen zwischen den Rentnern entsprechend der Lebenserwartung unterschiedlicher Gruppen. Ob sich diese Wirkungen durch die Rente mit 67 verstärken, ist nicht eindeutig zu sagen, weil es darauf ankommt, ob sich die Lebenserwartung der Gruppen weiter auseinander entwickelt oder ob es eine Angleichung gibt.

Wollte man die Vorteile der
 Anhebung der Regelaltersgrenze
 voll nutzen, dürfte die Rente mit 67
 nicht höher ausfallen
 als die bisherige Rente mit 65,
 und die vorgesehenen Ausnahmen
 sollten unterbleiben.

Im Ergebnis bleibt ein erheblicher Korrekturbedarf bei der Rente mit 67, wenn die Beitragssatzsteigerungen und die Forderungen nach höheren Bundeszuschüssen eingedämmt werden sollen. Die beschlossene Regelung verhindert zwar die Verlängerung der Rentenbezugsphase um die volle zusätzliche Lebensdauer. Aber es gibt keine dauerhafte finanzielle Entlastung gegenüber der Situation ohne die Rente mit 67, weil die zusätzlichen Beitragszahlungen für weitere zwei Jahre für eine Erhöhung der Renten verbraucht werden. Zwar wird durch die gesetzlich vorgesehenen Rentenanpassungsfaktoren – Nachhaltigkeitsfaktor, Nachholfaktor, Riesterfaktor – eine gewisse Stabilisierung des Rentensystems erreicht. Jedoch hängt deren Durchschlagskraft von der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. In diesem Zusammenhang bleibt ein marginaler Vorteil der Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre: Aufgrund des dadurch bewirkten Rentenanstiegs wird die Wirksamkeit der Rentenanpassungsfaktoren erhöht. Wollte man die Vorteile der Anhebung der Regelaltersgrenze voll nutzen, dürfte die Rente mit 67 nicht höher ausfallen als die bisherige Rente mit 65, und die vorgesehenen Ausnahmen sollten unterbleiben.

4 Arbeitslosengeld: Verlängerung kontraproduktiv

Für ältere Arbeitslose wurde die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld aus der Arbeitslosenversicherung verlängert. Die Neuregelung sieht die folgenden maximalen Bezugsdauern vor:

- 15 Monate (statt bisher 12 Monate) für 50- bis 54-Jährige;
- 18 Monate für 55- bis 57-Jährige;
- 24 Monate (statt bisher 18 Monate) für 58-Jährige und darüber.

Die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes hat sich ausgezahlt.

Damit wurde eine im Rahmen der „Agenda 2010“ getroffene Regelung, mit der seit Februar 2006 die Länge der Anspruchsberechtigung verkürzt worden war – auf 18 Monate für über 55-jährige Arbeitslose, auf 12 Monate für alle anderen –, zum Teil wieder rückgängig gemacht. Die damalige Maßnahme der Großen Koalition wurde weithin als ein zielführender Reformschritt zur Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt gewürdigt. Da sowohl in der ökonomischen Theorie als auch in der empirischen Forschung ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld und der Dauer der Arbeitslosigkeit festgestellt wurde, lag es nahe, die Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld zu verkürzen, um die Wiederaufnahme einer Beschäftigung zu beschleunigen. Tatsächlich hat sich die Verkürzung der Bezugsdauer ausgezahlt. Die Anzahl der älteren Arbeitslosen ist deutlich gesunken, und die Beschäftigungsquote bei den älteren Arbeitnehmern ist überproportional gestiegen, natürlich auch dank anderer Reformen und des günstigen Konjunkturverlaufs. Die Tendenzen zur Frühverrentung haben sich abgeschwächt. Dies hat mitgeholfen, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung in zwei Schritten von 6,5 auf 3,3 Prozent senken zu können. Demnach bestand keine Notwendigkeit, bei der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld vom Reformkurs abzugehen.

Der erneute Richtungswechsel wieder hin zu einer verlängerten Bezugsdauer wurde von führenden Politikern und Gewerkschaftsvertretern mit zwei Argumenten begründet:

- Zum einen hieß es, dass ältere Arbeitnehmer mehr Beiträge in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt hätten als jüngere Arbeitnehmer und es nur gerecht sei, wenn die langjährig Versicherten bei Arbeitslosigkeit länger Arbeitslosengeld erhalten als die erst kurz Versicherten.
- Zum anderen hieß es, dass ältere Arbeitnehmer, wenn sie arbeitslos werden, schwerer in eine neue Beschäftigung vermittelbar seien als jüngere und daher mehr Zeit benötigen, wieder einen Arbeitsplatz zu finden.

In der Öffentlichkeit sind diese Begründungen weitgehend auf Zustimmung gestoßen, Umfragen zufolge bei 80 Prozent der Bevölkerung. Dennoch können die angeführten Argumente nicht überzeugen.

Die erstgenannte Begründung suggeriert, dass die staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung eine Art Ansparversicherung sei, bei der der Arbeitnehmer mit den eingezahlten Beiträgen den Umfang der Versicherungsleistung bestimmt. Es wird gleichsam in diesem Sinne eine Äquivalenz von Einzahlungsdauer und Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes postuliert. Diese Vorstellung ist falsch. Die Arbeitslosenversicherung ist gerade nicht ein Sparvertrag. Es wird in ihr von dem einzelnen versicherten Arbeitnehmer kein Kapital angesammelt, aus dem dieser zusammen mit den anfallenden Erträgen im Falle der Arbeitslosigkeit seinen Lebensunterhalt bestreiten kann. Die finanzielle Absicherung des Arbeitnehmers und seiner Familie bei einem Einkommensausfall durch Arbeitslosigkeit übernimmt vielmehr die Solidargemeinschaft aller Mitglieder der Arbeitslosenversicherung. Statt einer Ansparversicherung muss man sich eine Risikoversicherung vorstellen. Dies ist vergleichbar mit einer Unfallversicherung, einer Hausratsversicherung oder einer Gebäudefeuerversicherung. Auch dort ist für die Höhe der Leistungen nicht maßgeblich, seit wann der Versicherte vor dem Eintreten des Versicherungsfalls in die jeweilige Versicherung eingezahlt hatte.

Bei der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld wurde in Grenzen schon immer nach dem Alter differenziert – indirekt nämlich, durch die Berücksichtigung der Länge des versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses.

nisses vor dem Zeitpunkt der Arbeitslosenmeldung. Dieses System der Anwartschaften kommt auch bei älteren Arbeitslosen zum Tragen. Darüber hinaus verlängert sich die Bezugsdauer automatisch, wenn der Betroffene während der letzten vier Jahre arbeitslos war, die ihm damals zustehende Bezugsdauer aber nicht voll in Anspruch nehmen musste, weil er alsbald eine neue Beschäftigung gefunden hat („unverbraucher“ Leistungsanspruch). Damit ist das Prinzip der Risikoversicherung bereits relativiert worden, so dass es zusätzlicher, altersspezifischer Differenzierungen nicht bedarf. Ein älterer Arbeitnehmer, der nicht arbeitslos wird, hat keinen Anlass zu beklagen, dass er jahrelang nach Maßgabe der Versicherungspflicht Beiträge entrichtet hat, diese aber im günstigsten Fall, nämlich bis zum regulären Eintritt in den Ruhestand, nie wieder sieht. Genau so sollte eine Risikoversicherung konstruiert sein. Politiker und Gewerkschaftsvertreter sollten bei den Arbeitnehmern nicht die Erwartung schüren, sie würden im Falle einer Arbeitslosigkeit ihre eingezahlten Beiträge „zurückbekommen“ können.

**Die Arbeitslosenversicherung
 ist kein Sparvertrag,
 sondern eine Risikoversicherung.**

Die zweite Begründung für eine Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld – die erschwerte Arbeitsuche bei Älteren – ist zwiespältig. Es mag zutreffen, dass ältere Arbeitslose bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz vergleichsweise große Schwierigkeiten haben und mehr Zeit brauchen, wieder eine Stelle zu finden als jüngere Arbeitslose.

Aber: Die Verlängerung der Bezugsdauer ist nicht geeignet, das eigentliche Problem, das viele ältere Arbeitslose auf dem Arbeitsmarkt häufig in der einen oder anderen Form haben, zu lösen. Bei diesen Problemen handelt es sich um eine zu geringe oder nicht mehr nachgefragte Qualifikation, eine unzureichende Eignung für Weiterbildungsmaßnahmen, eine fehlende Bereitschaft zu einem Berufswechsel oder um eine begrenzte räumliche Mobilität. Hinzukommen mögen gesundheitliche Einschränkungen und familiäre Restriktionen. Auch kann das Lohnanspruchsniveau zu hoch sein. Wo solche Probleme vorliegen, hilft die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld nicht wirklich. Der ältere Arbeitslose bekommt zwar länger Geld, aber eben keine Beschäf-

tigung. Besser wäre es, die Arbeitsvermittlung bei älteren Arbeitslosen dadurch effektiver zu machen, dass für Unternehmen die Kosten der Einstellung dieser Personen gesenkt werden. Dies kann durch eine Lockerung des Kündigungsschutzes geschehen. Der Kronberger Kreis hat dazu einen Vorschlag zur Diskussion gestellt⁷. Nur die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld zu verlängern kann im Übrigen zum Bumerang werden. Die von Arbeitslosigkeit betroffenen älteren Arbeitnehmer könnten wegen der genannten speziellen Handikaps womöglich über die maximale Dauer der Anspruchsberechtigung hinaus ohne Beschäftigung bleiben, sei es, weil sie das Gefühl bekommen, von der Gesellschaft nicht mehr gebraucht zu werden und deshalb resignieren, sei es, weil sie mit anhaltender Arbeitslosigkeit potentiellen Arbeitgebern das negative Signal geben, für eine zu besetzende Stelle nicht geeignet zu sein. So wird temporäre Arbeitslosigkeit zu Dauerarbeitslosigkeit (Hysterese-Effekt).

Man muss darauf achten, dass eine gut gemeinte Maßnahme sich am Ende nicht in das Gegenteil verkehrt. Ins Blickfeld gehören unbedingt die möglichen Fehlanreize bei den älteren Arbeitslosen und beschäftigten Arbeitnehmern, bei den Arbeitgebern sowie die bei den Tarifvertragsparteien. Denn aus negativen Anreizwirkungen können Fehlentwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in dem Sinne resultieren, dass denjenigen Personen der Marktzutritt praktisch verbaut wird, die als besonders schutzbedürftig gelten.

- Ein erster Fehlanreiz besteht darin, dass ältere Arbeitnehmer sich nach dem Verlust des Arbeitsplatzes nicht umgehend und entschlossen um eine neue Beschäftigung bemühen und nicht bereit sind, Lohn- einbußen und einen Ortswechsel in Kauf zu nehmen. Der durch die Arbeitslosigkeit erzeugte Einkommensausfall wiegt ja weniger schwer, wenn das Arbeitslosengeld länger bezogen werden kann. Je mehr sich Arbeitslose aber mit der Suche nach einer neuen Arbeit Zeit lassen, umso deutlicher verschlechtern sich die Voraussetzungen, wieder einen Arbeitsplatz zu finden. Sie laufen Gefahr, als dequalifiziert oder arbeitsunwillig abgestempelt zu werden – und werden deshalb bei Bewerbungen von den Personalsachbearbeitern in den Unternehmen und in der öffentlichen Verwaltung nicht berücksichtigt.
- Ein zweiter Fehlanreiz ergibt sich daraus, dass Ältere das Risiko, arbeitslos zu werden, bewusst in Kauf

⁷ Kronberger Kreis (2004): „Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt“, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft, Band 41.

nehmen, zum Beispiel dadurch, dass sie mit ihren Leistungen beharrlich unter ihren Fähigkeiten bleiben oder den im Betrieb geltenden Regelungen über Arbeitszeiten nicht ordnungsgemäß Folge leisten (Moral Hazard). Bei einer verlängerten Anspruchsberechtigung von Arbeitslosengeld könnte jemand, der nach einer langjährigen Erwerbstätigkeit nicht mehr so arbeitswillig ist, darauf aus sein, in die Arbeitslosigkeit zu wechseln.

- Einen dritten Fehlanreiz gibt es bei den Unternehmen. Diese werden dazu neigen, bei betriebsbedingten Personalanpassungen mehr ältere Mitarbeiter zu entlassen, als sie es sonst täten. Man müsse sich ja um das Schicksal dieser Personen weniger Sorgen machen, da sie finanziell abgesichert seien und notfalls nach Beendigung der Bezugszeit von Arbeitslosengeld in den Altersruhestand übergehen könnten. Deshalb wird es bei der Kündigung älterer Arbeitnehmer kaum einen Widerstand seitens des Betriebsrates geben. De facto werden die Entlassungskosten externalisiert, das heißt, auf die Beitragszahler und Steuerzahler abgewälzt.
- Ein vierter Fehlanreiz tritt bei den Tarifvertragsparteien auf. Diese geraten in die Versuchung, überzogene Lohnsteigerungen zu vereinbaren und bewusst die damit verbundenen Beschäftigungsrisiken in Kauf zu nehmen, auch diejenigen für die älteren Arbeitnehmer.

Mit der Verlängerung des Arbeitslosengeldes werden Tendenzen verstärkt, ältere Menschen aus dem Arbeitsprozess herauszunehmen. Eine solche Tendenz ist mit dem „Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand“ angestoßen worden. In vielen Tarifverträgen haben Regelungen zur Altersteilzeit Eingang gefunden. Zwar soll das Altersteilzeitgesetz im Jahre 2009 auslaufen, was vernünftig wäre, aber die SPD drängt bereits auf eine Verlängerung bis 2015. Die IG Metall fordert ebenfalls, die Altersteilzeit „als Instrument des flexiblen Übergangs in die Rente“ über das Jahr 2009 staatlicherseits zu fördern⁸. Vorsorglich hat die Gewerkschaft die Arbeitgeber der baden-württembergischen Metallindustrie zu Verhandlungen über die Beibehaltung und künftige Ausgestaltung dieser Regelung gedrängt und Anfang September eine Einigung erzielt.

8 IG-Metall (2007): „Für eine Fortführung der geförderten Altersteilzeit als ein Instrument des flexiblen Übergangs in die Rente“, Positionspapier der IG-Metall vom 16.10.2007; im Internet abrufbar unter: www.igmetall.de, Stand: 26.08.2008.

Erwerbsfähige Menschen dazu zu bringen, aus dem Arbeitsmarkt auszuschneiden, ist fiskalisch teuer. Gesamtwirtschaftlich ist auch bedenklich, dass das Erwerbspersonenpotential künstlich verringert wird und sich dadurch das Wirtschaftswachstum (unter sonst gleichen Bedingungen) verlangsamt.

Außerdem wird die Arbeitslosenversicherung durch die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld finanziell zusätzlich belastet. Dadurch wird der Beitragsatz zur Arbeitslosenversicherung höher sein, als es sonst – unter Beachtung des langfristig nachhaltigen Niveaus – der Fall wäre. Der Produktionsfaktor Arbeit wird stärker besteuert als beschäftigungspolitisch erwünscht ist. Soweit die Unternehmen den Arbeitgeberanteil auf die Arbeitnehmer überwälzen können, zum Beispiel in Form von geringeren Lohnsteigerungen oder einer Verrechnung von Tarifföhnen mit Effektivverdiensten, wird die Steuerwirkung auf die Arbeitsnachfrage neutralisiert. Aber sie zeigt sich dann beim Arbeitsangebot. Angesichts der erhöhten Traglast werden die Arbeitnehmer ihre Wahl zwischen Arbeitszeit und Freizeit einem neuen Entscheidungskalkül unterwerfen, im Zweifel zugunsten von mehr Freizeit. Oder sie weichen in atypische Beschäftigungsverhältnisse aus (man denke an Scheinselbstständigkeit oder Schwarzarbeit). Gesamtwirtschaftlich wäre keines von beidem wünschenswert.

Mit einer Zusatzversicherung längere Bezugsdauer vereinbaren

Wenn ein Zusammenhang zwischen der Dauer der Beitragszahlung und der Länge der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld hergestellt werden soll, dann muss ein anderer Weg beschritten werden: Einer, der den Arbeitnehmern Wahlmöglichkeiten eröffnet. So ist vorstellbar, dass die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für alle Arbeitnehmer unabhängig vom Alter auf 12 Monate festgelegt wird, es dem Einzelnen aber überlassen bleibt, im Rahmen einer Zusatzversicherung eine längere Dauer zu vereinbaren. Dementsprechend höher wäre der insgesamt zu leistende Versicherungsbeitrag. Die erhöhte Zahllast für die Arbeitnehmer wäre völlig in Ordnung, da in ihr die individuellen Präferenzen – das Pendant zu einer stärkeren Risikoaversion bestimmter Arbeitnehmer – zum Ausdruck kämen.

Fazit: Die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer ist ein Rückschritt: beschäftigungsfeindlich, diskriminierend, unsozial.

In dieser Legislaturperiode mag der Großen Koalition die politische Kraft zu einer Kurskorrektur fehlen. Aber nach der Bundestagswahl im Herbst 2009 muss die neue Bundesregierung diese Aufgabe dringend angehen. Ohne wirtschaftliche Vernunft steht eine auch noch so gut gemeinte Sozialpolitik auf tönernen Füßen.

5 Mitarbeiterbeteiligung: Kein staatlicher Handlungsbedarf

Die Bundesregierung plant ein Gesetz zur Förderung von Mitarbeiterbeteiligungen. Es ist zum einen vorgesehen, künftig die Kapitalbeteiligungen der Arbeitnehmer stärker zu fördern: Der steuer- und sozialabgabenfreie Zuschuss soll von 135 Euro auf 360 Euro im Jahr steigen. Zum anderen soll mehr für vermögenswirksame Leistungen getan werden, die in Beteiligungen angelegt sind – die betreffende Arbeitnehmerzulage soll von 18 auf 20 Prozent erhöht werden. Dabei soll nicht nur eine Beteiligung am arbeitgebenden Unternehmen, sondern auch an überbetrieblichen Fonds förderungswürdig sein.

Die „Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand“ hat eine lange sozialpolitische Tradition. Mitarbeiterbeteiligungen fanden jedoch im letzten Jahr erneut Aufmerksamkeit bei politischen Parteien. So schlugen beispielsweise die CDU/CSU „Betriebliche Bündnisse für soziale Kapitalpartnerschaften“ und die SPD einen „Deutschlandfonds für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ vor. Angefacht wurden solche Überlegungen wohl auch von einer Rede des Bundespräsidenten vor der Vollversammlung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages am 22. November 2006, in der er forderte: „Beteiligen Sie Ihre Mitarbeiter am Unternehmenserfolg!“

In der öffentlichen Diskussion werden mitunter die beiden wesentlichen Grundmodelle einer Mitarbeiterbeteiligung – das Erfolgsbeteiligungsmodell und das Kapitalbeteiligungsmodell – unzulässigerweise vermischt. Beiden Modellen liegen sehr unterschiedliche Konzepte zugrunde:

- Bei Erfolgsbeteiligungsmodellen erhalten die Beschäftigten des betreffenden Unternehmens entwe-

der zusätzlich zu ihrem Basislohn oder als Teil davon eine erfolgsabhängige Zuwendung, etwa in Form einer Gewinnbeteiligung. In diesem Zusammenhang sind zahlreiche Fragen zu klären, beispielsweise wie der Gewinn gemessen und in welcher Form er an die Beschäftigten verteilt wird (in Abhängigkeit von der Höhe des Basislohns oder als Fixbetrag) und inwieweit eine Verlustbeteiligung in Betracht kommt. Nicht unwichtig sind diesbezügliche Transaktionskosten und Kontrollmechanismen zwecks Transparenz der Gewinnermittlung. Ein Problem ist auch die wegen des damit verbundenen Eingriffs in die Privatsphäre möglicherweise unwillkommene, aber erforderliche Offenlegung des Gewinns bei Personengesellschaften.

- Bei Kapitalbeteiligungsmodellen fungieren die Beschäftigten als Kapitalgeber „ihres“ Unternehmens. Werden Lohnbestandteile nicht ausgezahlt, sondern in Beteiligungen umgewandelt – gegebenenfalls zu Lasten übertariflicher Lohnbestandteile –, spricht man häufig von Investivlöhnen. Kapitalbeteiligungen sind in verschiedenen Varianten denkbar: Eigenkapitalbeteiligung (Belegschaftsaktien, GmbH-Anteile), Fremdkapitalbeteiligung (Mitarbeiterdarlehen, Genussscheine) oder Mischformen davon. Die Kapitalbeteiligung ist für den Arbeitnehmer allerdings risikoreicher als eine Erfolgsbeteiligung, wenn er bei einer Insolvenz des Unternehmens nicht nur seinen Arbeitsplatz, sondern zudem sein eingesetztes Vermögen statt lediglich eine Jahresprämie verliert.

In Deutschland wird die Vermögensbildung von Arbeitnehmern seit den sechziger Jahren staatlich gefördert. Hinzu kamen in den letzten Jahren Aktivitäten zur verstärkten Förderung der privaten Altersvorsorge. Soweit eine Mitarbeiterbeteiligung als langfristige Ersparnisbildung gedacht ist, konkurriert sie mit bestehenden Fördermaßnahmen und verzerrt aufgrund einer Subventionierung alternative Kapitalbeteiligungen, von einer möglichen Doppelung der bürokratischen Vorgänge ganz abgesehen.

Von einer (stärkeren) Mitarbeiterbeteiligung verspricht sich die Wirtschafts- und Sozialpolitik eine Reihe von Vorteilen. Soweit diese empirisch überprüfbar sind, geben die vorhandenen Studien indes wenig Veranlassung zu euphorischen Einschätzungen:

- Im Vordergrund steht das Ziel einer größeren Verteilungsgerechtigkeit, das heißt eine gleichmäßigere Einkommens- und Vermögensverteilung, wobei die-

ser Gedanke vor dem Hintergrund einer tatsächlich oder vermeintlich zunehmenden Einkommensungleichheit infolge der Globalisierung in den letzten Jahren an Aktualität gewonnen hat. Allerdings sind keine empirischen Studien bekannt, in denen die angestrebten Verteilungseffekte von Mitarbeiterbeteiligungen klar und nachvollziehbar belegt werden. Unklar ist zudem, wieso sich das verteilungspolitische Anliegen ausschließlich an Arbeitnehmer und nicht auch an Selbstständige richtet. Die Vorstellung jedenfalls, selbstständig gleich reich, ist irrig.

- Beschäftigungsgewinne stellen ein weiteres Motiv für Mitarbeiterbeteiligungen dar. Aus theoretischer Sicht kann man zum einen argumentieren, dass die Produktivität aufgrund einer höheren Identifikation der Beschäftigten mit „ihrem“ Unternehmen steigt und dadurch zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden können. Zum anderen kann es – unter bestimmten Voraussetzungen – zu einer Beschäftigungsausweitung kommen, weil Lohnbestandteile in eine erfolgsabhängige Komponente umgewandelt werden. Zu lösen ist dabei eine „Insiderproblematik“ dergestalt, dass die Belegschaft in dem betreffenden Unternehmen kein Interesse an einem Beschäftigungsaufbau hat, weil sie fürchtet, die zusätzlichen Arbeitnehmer schmälerten die Höhe der Erfolgsbeteiligung. Diese Problematik kann indes zumindest gemildert werden, indem die Gewinnbeteiligung von der Länge der Betriebszugehörigkeit abhängig gemacht wird. Wie auch immer, empirische Studien für Deutschland zeigen, dass von Mitarbeiterbeteiligungen allenfalls bescheidene positive Produktivitäts- und Beschäftigungseffekte ausgegangen sind.
- Schließlich wird als weiterer Vorteil von Mitarbeiterbeteiligungen eine höhere Flexibilität im tariflichen Lohnbildungsprozess angeführt. Nicht nur würden „Nachschlagsdiskussionen“ an Bedeutung verlieren, wenn die Beschäftigten ohnehin an einer bei den Tarifverhandlungen nicht vorhergesehenen guten Gewinnlage der Unternehmen partizipieren. Ebenso bedeutsam sei die Differenzierungsmöglichkeit der Lohnhöhe zwischen den Unternehmen innerhalb eines Flächentarifvertrags mit Hilfe erfolgsabhängiger Lohnbestandteile. Dies sind Hoffnungswerte – mehr nicht.

Wie auch immer die tatsächlichen Vorteile einer Mitarbeiterbeteiligung eingeschätzt werden: Es spricht überhaupt nichts dagegen, dass sich auf der individuellen Unternehmensebene die Eigner und die Arbeitnehmer ihrer auf freiwilliger Basis bedienen. Je nach Art der Ausgestaltung einer Mitarbeiterbeteiligung und nach Typ des Unternehmens mögen Mitarbeiterbeteiligungen durchaus sinnvolle Einrichtungen darstellen. Die betroffenen Parteien können dies auf der Unternehmensebene am ehesten beurteilen. Dies ist unstrittig.

Fraglich ist hingegen, ob sich der Staat angesprochen fühlen muss, gesetzliche Regelungen zu erlassen und außerdem Mitarbeiterbeteiligungen zu subventionieren. Hierfür gibt es keine stichhaltigen Gründe.

Ein Staatseingriff lässt sich rechtfertigen, wenn Marktversagen vorliegt und der Staat die betreffenden Sachverhalte besser regeln kann als der private Sektor. Diese Argumente erweisen sich bei Mitarbeiterbeteiligungen als unzutreffend. Ein Marktversagen ist nicht erkennbar, wohl aber droht eine Fehlentwicklung, weil steuerliche Begünstigungen für bestimmte Kapitalanlagen zu Fehlallokationen des Kapitals, beispielsweise in Form strukturkonservierender Branchen, und somit zu Wohlfahrtsverlusten führen können. Hinzukommt, dass die Finanzierung der Subventionen an anderer Stelle nachteilig wirkt, weil die Steuerlast höher ist, als sie sonst wäre. Umverteilungsziele lassen sich erfahrungsgemäß mit Mitarbeiterbeteiligungen nicht realisieren. Außerdem existieren bereits zahlreiche Fördermaßnahmen zur Vermögensbildung.

Ein Marktversagen ist nicht erkennbar.

Als Fazit bleibt festzuhalten: Nichts spricht gegen freiwillige Vereinbarungen über Mitarbeiterbeteiligungsmodelle auf der Unternehmensebene. Für die staatliche Wirtschaftspolitik besteht indes kein Handlungsbedarf, schon gar nicht für neue oder erweiterte Subventionstatbestände.

Executive Summary

In Deutschland gibt es ein umfassendes Sozialsystem, das jedem Bürger einen Mindestlebensstandard sichert. Die Sozialleistungen umfassen 30 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Ein angemessenes Niveau der Sozialleistungen lässt sich aber nur sicherstellen, wenn sowohl das Marktsystem, in dem die Mittel erwirtschaftet werden, als auch das Sozialsystem, in dem ein erheblicher Teil dieser Mittel umverteilt wird, effizient arbeiten. Dass dieses Zusammenwirken schwierig ist, zeigen aktuelle Debatten:

- Wie leicht sozialpolitisch begründete Eingriffe die Funktionsfähigkeit des Marktes und die Vertragsfreiheit der Bürger einschränken können, wird deutlich bei den Mindestlöhnen. So ist es unbestritten, dass jeder Bürger ein Einkommen zur Verfügung haben soll, von dem er sich und seine Familie ernähren kann. Aber es sollte nicht versucht werden, dies über den Markt zu erzwingen. Sonst sind Arbeitsplatzverluste vorprogrammiert, denn kein Arbeitgeber kann den Zusammenhang zwischen Produktivität und Entlohnung ignorieren. Vor allem für Menschen mit geringer Qualifikation käme es zu einer drastischen Verschlechterung der Beschäftigungschancen.
- Bei der Rente mit 67 und der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung geht es um die Höhe und Verteilung der Rentenansprüche. Ziel ist es, die Beitragsbelastung der künftigen Generationen zu begrenzen – sei es durch ein Hin-ausschieben des Rentenbeginns, sei es durch die Anrechnung von Erziehungszeiten. Diese unter den demographischen Bedingungen richtigen Ansätze werden aber nahezu vollständig verwässert. Neben einer Reihe von unsinnigen Ausnahmen liegt der Hauptkonstruktionsfehler der Rente mit 67 darin, dass im Vergleich zum Status quo zusätzliche Rentenansprüche erworben werden. Um die Beitragsbelastung künftiger Generationen zu begrenzen, dürfte die Rente mit 67 aber nicht höher ausfallen als die bisherige Rente mit 65.
- Die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer greift in den Marktprozess ein und setzt falsche Anreize sowohl für Arbeitslose als auch für ältere Arbeitnehmer sowie für die Tarifparteien. Das ist kein sinnvoller Ansatz, die Beschäftigungsmöglichkeiten älterer Arbeitnehmer zu verbessern. Daher ist die Verlängerung ein Rückschritt: beschäftigungsfeindlich, diskriminierend und unsozial.
- Eine Beteiligung der Mitarbeiter am Erfolg des Unternehmens kann vorteilhaft für beide Seiten sein. Wenn davon kein Gebrauch gemacht wird, mag es gute Gründe geben, diesen Weg nicht zu gehen. Eine staatliche Förderung dieser spezifischen Vermögensbildung lässt sich aber weder aus dem sozialen Auftrag ableiten noch mit der Gleichbehandlung der Bürger vereinbaren.

Angesichts knapper öffentlicher Mittel und der hohen Abgabenlast ist es dringend erforderlich, die Effizienz der sozialpolitischen Maßnahmen zu verbessern und die negativen Einflüsse auf die Beschäftigung und die Gütererstellung abzubauen. Das Marktsystem braucht ein soziales Sicherheitsnetz, damit die Menschen auch bereit sind, Risiken einzugehen. Das Sozialsystem wiederum benötigt aber die Leistungsfähigkeit des Marktes als Basis für ein würdevolles Niveau an Mindestsicherung.