



Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff
Wernhard Möschel, Manfred J.M. Neumann
Olaf Sievert (Kronberger Kreis)

Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
(Band 35 der Schriften des Kronberger Kreises)

Inhalt

Das Problem: Spannungen zwischen Arbeitsmarktflexibilität und Sozialsystem	3
Mehr Arbeitszeitsouveränität ist etwas Gutes	3
Einschränkungen der Arbeitszeitwahl	3
Gegen einen falschen Denkansatz bei der Überprüfung des Bestehenden	4
Das alte Problem: Der Interventionismus	5
Großer Änderungsbedarf in den Sozialsystemen	7
Schlußbemerkung	15

Das Problem: Spannungen zwischen Arbeitsmarktflexibilität und Sozialsystem

1. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und des scharfen internationalen Wettbewerbs müssen Bedingungen geschaffen werden, die es den Unternehmen erleichtern, mehr Arbeitsplätze zu erhalten und neue zu schaffen. Dazu ist größere Flexibilität am Arbeitsmarkt, und zwar nicht zuletzt bei den Arbeitszeiten erforderlich. Dem stehen eine Vielzahl staatlicher und tarifvertraglicher Regelungen entgegen. Allerdings bestehen zwischen den Wünschen nach flexibler Arbeitszeit und der Art, wie wir soziale Sicherung organisiert haben, erhebliche Spannungen.

Es geht also um einen doppelten Befund: Das gegenwärtige Sozialsystem behindert Fortschritte hin zu mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt. Zugleich muß es auch deshalb reformiert werden, weil es sonst die dringend erwünschte Flexibilität am Arbeitsmarkt nicht gut trägt, sondern in immer größere Schwierigkeiten gerät. Auch hier wird immer schmerzlicher deutlich, daß die Entwicklungen im Sozialsystem und am Arbeitsmarkt nicht unabhängig voneinander sind.

Mehr Arbeitszeitsouveränität ist etwas Gutes

2. Flexible Arbeitszeiten sind sowohl für die Unternehmen wie für die Arbeitnehmer von Vorteil. Für die Unternehmen geht es um das Ausschöpfen von Produktions- und Produktivitätsreserven, also um die Verbesserung der Bedingungen für mehr Beschäftigung dadurch, daß mehr Produktion rentabel wird. Sie bekommen mit flexibleren Arbeitszeiten, wozu auch Überstunden gehören, eine Chance, Kosten zu senken und die Qualität der Produkte und Dienstleistungen zu verbessern. Unternehmen haben ein großes Interesse daran, auf eine ungleichmäßige oder sich ändernde Nachfrage und auf besondere Kundenwünsche flexibel zu reagieren, Gebäude und Anlagen intensiv zu nutzen („längere Maschinenlaufzeiten“) und sich der Witterung und den Verkehrsbedingungen anzupassen.

Auf der Seite der Arbeitnehmer gibt es ebenfalls vielfältige Wünsche, den Arbeitsumfang individuell zu ver-

ändern und die Arbeitszeiten flexibel festlegen zu können. Es bestehen sehr unterschiedliche Vorlieben bezüglich der Zahl an Wochen- und Jahresarbeitsstunden, für die Verteilung der Arbeitsstunden über den Tag, die Woche oder das Jahr. Manche Arbeitnehmer möchten größere Freizeitblöcke bilden, Ausbildungs- und Fortbildungsphasen einschieben, die Arbeitszeit mit der Familiensituation, mit Anschaffungswünschen und mit anderen Tätigkeiten abstimmen oder im Rentenalter noch zeitweise weiterarbeiten. Das Interesse ist keineswegs generell auf kürzere Arbeitszeiten gerichtet. Manche Arbeitnehmer möchten zumindest für einige Jahre – z.B. in der Familiengründungsphase, wenn sie Mittel für größere Anschaffungen, zur Finanzierung eines Eigenheims usw. benötigen – gerne 50 oder 60 Stunden pro Woche arbeiten. Andere Arbeitnehmer würden lieber einige Stunden weniger arbeiten, um mehr Zeit für die Familie, für eine zusätzliche Ausbildung, für selbständige Tätigkeiten oder auch für Hobbys zu haben. Vom Grundverständnis unserer freiheitlichen Gesellschaft her sollte es jedem Arbeitnehmer überlassen bleiben, seine Arbeitszeit frei zu bestimmen, so wie es bei freiberuflich Tätigen und Selbständigen nicht nur akzeptiert, sondern als selbstverständlich angesehen wird.

Kurz, mehr Übereinstimmung zwischen tatsächlicher und gewünschter Arbeitszeit ist eine wichtige Form der Wohlfahrtssteigerung. Allerdings müssen die Arbeitszeitwünsche mit den betrieblichen Bedingungen in Einklang gebracht werden, also mit der Auftragssituation, mit Schichtzeiten, mit der Erreichbarkeit für Kunden und Geschäftspartner usw. Schon aus Effizienzgründen mag eine gewisse Standardisierung und Homogenisierung von Arbeitszeiten zweckmäßig sein.

Einschränkungen der Arbeitszeitwahl

3. In einem marktwirtschaftlichen System werden die Arbeitszeitwünsche der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Verträgen aufeinander abgestimmt. Grundsätzlich hat jeder einzelne Arbeitnehmer das Recht, die Dauer und zeitliche Verteilung seiner Arbeitszeit frei zu bestimmen, wenn er einen Vertragspartner findet, wenn also der Arbeitgeber bereit ist, die individuellen Arbeitszeitwünsche zu akzeptieren. Der Abstimmungsprozeß zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber kann auch durch Zuschläge und Abschläge vom Standardlohn erleichtert werden: Zuschläge für Arbeit auf Abruf und bei auftragsabhängig variierenden Wochenarbeitszei-

ten; Abschläge für stark bevorzugte Tageszeiten und Wochentage oder Monate.

Der Unterschied zu den selbständig Erwerbstätigen besteht darin, daß der einzelne Arbeitnehmer nicht unmittelbar Güter und Dienstleistungen am Markt anbietet, sondern über einen Unternehmer als zwischengeschalteten Organisator der Produktion und als Anbieter der Güter und Dienstleistungen. Die Arbeitszeitwünsche müssen sich zwischen selbständig Tätigen und abhängig Beschäftigten nicht unterscheiden. Deshalb gibt es auch a priori keine Gründe, den abhängig Beschäftigten andere Einschränkungen der freien Arbeitszeitbestimmung aufzuerlegen als den Selbständigen. Auf die freie Selbstbestimmung käme freilich viel an.

4. Tatsächlich gibt es jedoch eine Vielzahl von gesellschaftlichen, gesetzlichen und tarifvertraglichen Einschränkungen der individuellen Arbeitszeit von Arbeitnehmern, die mit Schutz der Selbstbestimmung wenig oder gar nichts zu tun haben und auch sonst Probleme schaffen. Von Politik und Tarifparteien wird eine Verringerung der Arbeitszeiten durch Gesetz oder durch Tarifverträge vorgegeben und durch teure Förderprogramme unterstützt, obwohl mehr als zweifelhaft ist, ob die angestrebten beschäftigungspolitischen Ziele erreicht werden. Die negativen Auswirkungen auf die Sozialsysteme sind dagegen offensichtlich. Hinzu kommen mittelbare Zwänge aus dem Bildungssystem, aus dem Arbeitsrecht und vor allem aus den Sozialsystemen. Bei den gesetzlichen Einschränkungen der Arbeitszeit unter Berufung auf den Gesundheitsschutz liegt vielfach Mißbrauch vor. Der Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie Mindestanforderungen an den Gesundheitsschutz und die Arbeitssicherheit sollen nicht in Frage gestellt werden. Aber auch hier muß nach dem notwendigen Maß staatlicher Regulierung gefragt werden. Der Mißbrauch des Gesundheitsschutzes als Begründung für Arbeitszeitbeschränkungen beginnt dort, wo die Vorschriften für andere Zwecke eingesetzt und umgekehrt ganze Gruppen von Erwerbstätigen ausgenommen werden, also unter angeblich gesundheitsschädlichen Bedingungen arbeiten.

Ein Beispiel ist die anhaltende Auseinandersetzung über die Arbeitsplatzrichtlinie der Europäischen Union von 1993, mit der die Arbeitszeiten aus arbeitsmarktpolitischen Gründen eingeschränkt werden sollten. Als Begründung wird aber der Gesundheitsschutz bemüht. In seinem Urteil vom 12. November 1996 zum Einspruch Großbritanniens gegen die Arbeitsplatzrichtlinie be-

tont der Europäische Gerichtshof, es sei nicht zu beanstanden, daß sich die Richtlinie auf Vorschriften zur Gesundheit und zur Sicherheit am Arbeitsplatz stütze. Erstaunlich ist, daß aus Gesundheitsschutzanforderungen eine zulässige durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 48 Stunden, bezogen auf einen Zeitraum von bis zu vier Monaten, abgeleitet werden kann. Nicht nur die 48 Stunden Wochenarbeitszeit, sondern auch der kurze Ausgleichszeitraum von vier Monaten sind mit dem Gesundheitsschutz nicht begründbar. Das Gesundheitschutzargument wird nicht zuletzt dadurch unglaubwürdig, daß Ärzte in der Ausbildung, Beschäftigte in weiten Bereichen des Verkehrswesens und Arbeiter auf See von der 48-Stunden-Regel ausgenommen werden. Die generell möglichen Ausnahmen von der täglichen Ruhezeit von mindestens 11 Stunden, von der ununterbrochenen Mindestruhezeit von 24 Stunden pro Woche, vom Mindesturlaub von vier Wochen sowie von der durchschnittlichen maximalen Nachtschichtdauer von acht Stunden werden vom Europäischen Gerichtshof als Beleg für die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten angeführt, ohne auf die Grenzen für den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz näher einzugehen. Schließlich macht es keinen Sinn, die Arbeitszeit für ein Arbeitsverhältnis aus Gründen des Gesundheitsschutzes akribisch zu regulieren, wenn es dem Arbeitnehmer freisteht, daneben ein weiteres Arbeitsverhältnis einzugehen. Statt Höchstzeiten vorzugeben, erscheint es sinnvoller, dem Arbeitnehmer ein Widerspruchsrecht einzuräumen, z.B. wenn die Arbeitszeit in mehreren Wochen über das Normale hinausgeht. Schutz des Rechts auf freie Wahl der Arbeitszeit ist Grundrechtsschutz. Im Konflikt zwischen europäischer Richtlinie und verfassungsrechtlich gewährleistetem Grundrechtsschutz hat das Bundesverfassungsgericht auf seine eigene Prüfkompetenz nicht verzichtet.

Gegen einen falschen Denkansatz bei der Überprüfung des Bestehenden

5. Auch wenn der Gesundheitsschutz und der Arbeitsschutz beachtet werden, bleibt ein breiter Spielraum für flexible Arbeitszeiten, der noch nicht genutzt wird. Deshalb sind die bestehenden Regelungen daraufhin zu überprüfen, wo sie dem Anliegen der Arbeitnehmer und der Unternehmer nach mehr Arbeitszeitflexibilität entgegenstehen. Ziel der Überprüfung ist es, Produktivitätsreserven zu nutzen und den Arbeitnehmern mehr Freiraum zu geben, die Arbeitszeiten sowohl anders zu

verteilen als auch nach eigenen Wünschen auszuweiten oder einzuschränken.

6. Vielfach erlahmt die Kraft zu solcher Überprüfung der Regelungen, sobald den Interessen des einzelnen die hehren Ziele der Beschäftigungspolitik entgegen gesetzt werden. Wie ein Krebschaden hat sich in großen Teilen der Gesellschaft die Vorstellung ausgebreitet, Arbeit sei knapp und müsse deshalb umverteilt werden. Daraus erwachsen dann immer neue Fehlvorstellungen. Es begann mit dem Drängen, die Wochenarbeitszeit, die Jahresarbeitszeit und die Lebensarbeitszeit zu verkürzen – nicht in erster Linie weil die Menschen dies wünschten, sondern eben deshalb, weil Arbeit knapp sei. Inzwischen wird selbst eine so wichtige Sache wie die Flexibilität der Arbeitszeiten primär als Instrument der Arbeitszeitverkürzung und der Umverteilung von Arbeit gesehen. Ältere Arbeitnehmer werden mit deutlichem Hinweis darauf, sie würden jungen Menschen den Berufseintritt verwehren oder den Arbeitsplatz wegnehmen, in den vorzeitigen Ruhestand gedrängt. Frauen von erwerbstätigen Männern werden offen oder versteckt darauf angesprochen – insbesondere beim Wiedereintritt in das Erwerbsleben nach einer sogenannten Familienphase –, daß eine Berufstätigkeit doch eigentlich unangemessen sei, weil es so viele Menschen gäbe, die den Arbeitsplatz dringender brauchten. In Behörden sind Kampagnen veranstaltet worden, Mitarbeiter zum Wechsel von Vollzeitarbeit auf die Teilzeitarbeit zu bewegen. Geradezu agitatorisch wird die Begrenzung der Überstunden unabhängig von den Wünschen der Arbeitnehmer gefordert. All dies sind Vorstellungen, die nur oberflächlich und allenfalls partiell geeignet erscheinen, das große Problem der Arbeitslosigkeit zu mildern. Letztlich und im ganzen führen sie auf einen Irrweg, auf dem man das Grundproblem vergrößert statt verkleinert.

7. An sich ist die Vorstellung, daß Arbeit nicht knapp ist, sondern allenfalls solche Arbeit, die einen vorgegebenen Ertrag erbringt, leicht zu verstehen. Und sie ist ja den allermeisten Menschen auch unmittelbar einsichtig. Ebenso gehört es zu den einfachen Wahrheiten, die elementare Lebenserfahrung jedermann vermittelt, daß Menschen, die wirtschaftliche Probleme haben, mehr arbeiten müssen und nicht weniger. Und was für den einzelnen gilt, gilt für die Gesamtheit, für das Gemeinwesen, für den Staat, für das Sozialsystem, von dem alle so viel verlangen.

Viele wollen mehr arbeiten, weil sie mehr verdienen möchten. Und das Gemeinwesen ist sogar darauf angewiesen, daß im ganzen mehr gearbeitet wird, weil es seinen Aufgaben finanziell nicht mehr gewachsen ist. Trotzdem wird in diesem Lande mehr darüber nachgedacht, wie eine angeblich knappe Arbeit gerechter verteilt werden kann – und das heißt dann immer wieder, wie die Menschen daran gehindert werden können, so viel zu arbeiten wie sie gerne möchten –, als darüber, wie die Menschen in die Lage versetzt werden können, das zu tun, was sie wollen.

Die Perversion des Denkens, die mit dem Satz, daß Arbeit knapp sei, beginnt, ist nachvollziehbar. Sie erwächst aus der langjährigen Erfahrung, daß das Angebot an Arbeitsplätzen hinter der Nachfrage nach ihnen zurückbleibt. Aber man darf dies doch nicht als unausweichlich hinnehmen. Richtig bleibt, daß die bestehenden Verteilungskonflikte und die Schwierigkeiten der sozialen Sicherung nur dann halbwegs befriedigend gelöst werden können, wenn mehr gearbeitet und erwirtschaftet wird, wenn also die Arbeitslosen und die Beschäftigten zusätzliche Leistungen erbringen. An die Stelle des falschen Ausgangspunktes muß wieder der richtige treten: Wer mehr arbeitet, stärkt die wirtschaftliche Basis und zahlt mehr Steuern und Sozialbeiträge. (Nur wenn es um subventionierte Arbeitsplätze geht, kann eine dekretierte Verringerung der Arbeitszeiten einen Vorteil für die übrigen Gesellschaftsglieder schaffen.)

Die Einkommensansprüche und die ständigen Verteilungskämpfe sind Ausdruck für den Wunsch, mehr Güter und Dienstleistungen zu erhalten. Dies ist es ja, was in erster Linie belegt, daß es keinen Mangel an Arbeit gibt, sondern daß zu wenig gearbeitet wird. Wer mehr arbeiten möchte, nimmt nicht anderen die Arbeit weg, sondern leistet einen Beitrag, die Beschäftigungsbedingungen zu verbessern – auch dadurch, daß er die Finanzierbarkeit des Sozialsystems verbessert. Der falsche Denkansatz führt in einen Teufelskreis. Das Gute ist wieder einmal nicht das Gute.

Das alte Problem: Der Interventionismus

8. Über die Fehlvorstellung, mit einem Verzicht auf Arbeit werde ein Beitrag zur sozialen Sicherung und zum gesellschaftlichen Wohlstand geleistet, könnten sich die einzelnen Arbeitnehmer und Arbeitgeber hin-

wegsetzen – wenn man ihnen gestattete, Arbeitszeiten frei zu vereinbaren. Das wäre zum Wohle aller. Am Markt würde sich eine Umverteilung von Arbeit, die mit höheren Kosten verbunden ist, nicht durchsetzen.

9. Aus der Idee, Arbeit umzuverteilen, wird ein Problem, wenn der Staat seine Zwangsgewalt einsetzt, um die Arbeitszeit zu verkürzen oder die Teilzeitarbeit zu fördern. Die Kosten der Förderung müssen von Dritten getragen werden. Dies war der Fall bei der – mittlerweile mit langen Übergangsfristen aufgehobenen – Vorruhestandsregelung zu subventionierten Konditionen, die wie folgt begründet wurde: „*Die Vorruhestandsregelung ist eine wichtige arbeitsmarktpolitische Maßnahme im Rahmen der Gesamtpolitik der Bundesregierung zur Vermeidung und Verringerung der Arbeitslosigkeit*“ (Bundestags-Drucksache 11/6441 vom 12.11.1989). Trotz des frühzeitigen Widerspruchs gegen diese These wurden den Beitragspflichtigen in der Arbeitslosenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung über viele Jahre die Kosten der Frühverrentung aufgebürdet. Erst nachdem die Rentenfinanzierung dadurch in weitere Schwierigkeiten geriet und unvermeidbare Beitragserhöhungen drohten, wurde die Vorruhestandsregelung aufgegeben. Die Folgekosten werden die Rentenversicherung noch über viele Jahre belasten.

Das mit dem „Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand“ vom 23. Juli 1996 eingeführte Ersatzmodell der Altersteilzeitarbeit erfordert ebenfalls erhebliche Zuschüsse aus den Sozialkassen, diesmal vor allem aus der Arbeitslosenversicherung. Die Abschläge für die vorzeitigen Teilrenten entsprechen nicht den vollen versicherungsmathematischen Äquivalenten, so daß die Beitragszahler bzw. die Rentner nach wie vor einen Teil der Förderkosten tragen. Zusätzlich werden die Teilzeitentgelte um 20 Prozentpunkte aufgestockt (von 50 auf 70 Prozent der Vollzeitentgelte) und die Rentenversicherungsbeiträge für 90 Prozent statt für 50 Prozent des vorhergehenden Entgelts geleistet. Beide Aufstockungsbeträge werden dem Arbeitgeber von der Bundesanstalt für Arbeit erstattet, wenn die Arbeitszeit des Teilzeitbeschäftigten mindestens 18 Stunden beträgt und wenn der Arbeitgeber für die freigewordene Arbeitszeit einen Arbeitslosen oder einen Auszubildenden fest einstellt. Nicht ausdrücklich erwähnt wird der Umstand, daß die Beiträge der Teilzeitbeschäftigten zur gesetzlichen Krankenversicherung und zur Pflegeversicherung sinken, ohne daß die Leistungsansprüche zurückgeführt werden. Der Beitrags-

ausfall verschlechtert das Leistungs-Beitragsverhältnis der Versicherungen und verschärft damit den Druck, die Beitragssätze zu erhöhen. Um diese Auswirkungen zu begrenzen, hat der Gesetzgeber eine Mindeststundenzahl eingeführt. Damit wird der Konflikt zwischen flexiblen Arbeitszeiten und den Funktionsbedingungen der Systeme der sozialen Sicherung aber nicht gelöst.

Die freiwillige Aufstockung zugunsten der Altersteilzeit-Beschäftigten durch die Unternehmen mag man grundsätzlich nicht kritisieren. Wenn aber, wie im Falle von VW, zusätzlich 150.000 DM pro Arbeitnehmer für die Aufstockung der Rentenversicherungsbeiträge, der Teilzeitlöhne und der Rentenversicherungsleistungen gezahlt werden, kommt die Frage auf, warum ein Unternehmen freiwillig so viel Geld ausgibt, damit ein Arbeitnehmer weniger arbeitet bzw. vorzeitig in den Ruhestand geht. Das deutet auf kräftige Verzerrungen der Lohnstruktur und auf sehr hohe Freisetzungskosten hin (Sozialplankosten).

Die Probleme des Subventionierens von Teilzeitarbeit werden auch nicht dadurch kleiner, daß das Subventionieren die Form der tarifvertraglich dekretierten Begünstigung des Übergangs zur Teilzeitarbeit zu Lasten der Vollzeitbeschäftigten annimmt, was immer dann der Fall ist, wenn der Teilzeitbeschäftigte von Tarifs wegen je Arbeitsstunde mehr verdient als der Vollzeitbeschäftigte, ohne daß dies durch eine entsprechend höhere Produktivität begründet wäre. Um mehr Arbeitnehmer aus einer Vollzeitbeschäftigung herauszuholen und die Einkommenseinbuße aufgrund der verringerten Arbeitszeit teilweise auszugleichen, ist das Subventionieren von Teilzeitarbeit Mode geworden. Aber sie muß von irgend jemandem bezahlt werden, entweder vom Staat, also vom Steuerzahler, oder von den Vollzeitbeschäftigten, quasi in Form einer betriebsinternen Teilzeitförderabgabe – die nichts anderes darstellt als neue Lohnnebenkosten –, oder von den Unternehmen. In beiden letzteren Fällen wird nicht nur Arbeit umverteilt, sondern auch verteuert, so daß letztlich weitere Arbeitsplätze unrentabel werden.

Der jüngste Irrlauf in diese Richtung soll zu einem Tariffonds zur Finanzierung des vorzeitigen Eintritts ins Rentenalter – ab 60 Jahren – führen. Während die demographische Entwicklung gebietet, schon bald die normale Lebensarbeitszeit zu verlängern, senden große Gewerkschaften die Botschaft aus, und auch noch mit Unterstützung des Bundeskanzlers, es gelte, erst ein-

mal das Gegenteil einzuüben. Solche Art Botschaften können deprimieren.

Unmittelbar in die Entscheidungsfreiheit eingegriffen hat der Staat mit der Einführung eines obligatorischen Berufsgrundbildungsjahres, wobei wiederum das Motiv ausschlaggebend war, den „Arbeitsmarkt zu entlasten“. Selbst bei der Frage, ob 12 oder 13 Jahre für das Abitur erforderlich sind, spielen vordergründige und letztlich verfehlte arbeitsmarktpolitische Überlegungen eine Rolle.

10. Das Tarifrecht bezieht sich in erster Linie auf die Vollzeitarbeit. Eine Flexibilisierung und Individualisierung der Arbeitszeit ist mit der bisherigen Tarifpolitik nur schwer vereinbar. Für knappheitsbedingte Unterschiede in der Vergütung von Vormittags- und Nachmittagsarbeit, von Arbeit an einzelnen Wochentagen oder in unterschiedlichen Blöcken, von Sommer- und Winterarbeit gibt es bislang praktisch keinen Raum.

Es stellt sich die Frage, ob überhaupt ein tarifrechtlicher Regelungsbedarf für Arbeitszeiten, Überstunden, Schichtbetrieb, Urlaub und Feiertage besteht. Kann davon ausgegangen werden, daß sich Arbeitnehmer und Unternehmen auf die für beide Seiten günstigsten Arbeitszeiten verständigen und daß sich eine Lohnstruktur nach bevorzugten und weniger stark gewünschten Tages- und Wochenstunden ergibt? Einzelne Unternehmen gehen jedenfalls in diese Richtung, manchmal trotz anderslautender Tarifregelungen. Die Tarifparteien werden sich stärker auf solche Wünsche einstellen müssen, oder sie verlieren an Bedeutung.

11. Vergleichsweise einfach überwindbar erscheinen Hindernisse in Form von Schwellenwerten, die an der Anzahl der Beschäftigten anknüpfen und deren Überschreitung arbeitsrechtliche und finanzielle Folgen auslöst. Ein Beispiel ist der seit dem 1. Oktober 1996 geltende Schwellenwert von 10 Mitarbeitern, bis zu dem kein besonderer Kündigungsschutz vorgeschrieben ist. Die neue Koalitionsregierung hat inzwischen diesen Schwellenwert wieder auf 5 Mitarbeiter gesetzlich festgelegt. Ein anderer wichtiger Schwellenwert ist die Grenze von 20 Beschäftigten, bis zu der die Aufwendungen für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall zu 80 Prozent von den Ortskrankenkassen, Innungskrankenkassen usw. erstattet werden (§ 10 Lohnfortzahlungsgesetz). Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten müssen die Kosten in vollem Umfang selbst tragen. Ab 5 Beschäftigten kann ein Betriebsrat gebil-

det werden. Die Anzahl der Betriebsratsmitglieder steigt ab 21 Beschäftigten auf 3, ab 51 Beschäftigten auf 5, und ab 151 Beschäftigten auf 7 Personen. Weitere Schwellenwerte gibt es für die Einrichtung getrennter Toilettenräume für Männer und Frauen (6 Beschäftigte), eines Pausenraumes (11 Beschäftigte) und eines Sanitätsraumes bei besonderen Unfallgefahren (101 Beschäftigte). Andere Schwellenwerte betreffen die Pflicht, einen Sicherheitsbeauftragten zu ernennen, einen Sozialplan aufzustellen usw.

Es ist verständlich, daß Unternehmen nur ungern die Wochenarbeitszeit verkürzen oder von vollzeitbeschäftigten auf teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer übergehen, wenn dadurch Schwellenwerte überschritten und zusätzliche Belastungen ausgelöst werden. Die Schwellenwerte – soweit sie überhaupt erforderlich sind – müßten sich vergleichsweise einfach auf sachgerechte Regelungen umstellen lassen, wenn flexible Arbeitszeiten ermöglicht werden. So werden beispielsweise geringfügig Beschäftigte (bis zu 630 DM Monatseinkommen) auf die 20-Personen-Grenze für den Erstattungsanspruch bei der Lohnfortzahlung nicht angerechnet. In anderen Fällen könnte auf eine Gesamtarbeitsstundenzahl umgestellt werden.

Großer Änderungsbedarf in den Sozialsystemen

12. Auch die Sozialsysteme bedürfen der Änderung, damit die erwünschte Flexibilisierung der Arbeitszeiten sich spannungsfrei entfalten kann. Die Funktionsfähigkeit der Sozialsysteme setzt voraus, daß das Beitragsaufkommen und die Leistungen in Balance gehalten werden. Arbeitszeitflexibilisierung bedroht diese Balance, weil die Beitragszahlungen mit der Arbeitszeit verknüpft sind, bestimmte Leistungen dagegen beitragsunabhängig gewährt werden.

Die Sozialsysteme beruhen vom Ursprung her auf dem Grundmuster einer Familie, in der eine Person vollzeitbeschäftigt ist und mit dem Arbeitseinkommen Ehepartner und Kinder ernährt. Diese unter früheren Verhältnissen vertretbare typisierende Entscheidung ergab ein einfaches und doch funktionstüchtiges System. Wer unselbständig tätig ist und nicht mehr als einen bestimmten Betrag verdient, ist versicherungspflichtig und zahlt Beiträge nach Maßgabe seines Arbeitseinkommens bis zu einer festgelegten Obergrenze. Doch

was einmal mit tolerablen Einschränkungen als normal gelten durfte, gilt heute nicht mehr.

Teilzeitarbeit führt ebenso wie kollektiv verkürzte Arbeitszeit zu verringerten Beitragszahlungen, aber die von der Sozialversicherung gewährten Leistungen bleiben entweder unverändert oder vermindern sich nicht in Äquivalenz zu den Beitragszahlungen. Umgekehrt müssen Arbeitnehmer bei individuell vereinbarter längerer Arbeitszeit höhere Beiträge leisten, ohne daß sie Mehrleistungen der Sozialsysteme erwarten können, die ihrer Mehrzahlung entsprechen. Weil in der Zukunft mit sehr viel größeren Unterschieden in der individuellen Arbeitszeit zu rechnen ist, wird das Fehlen einer strikten Verknüpfung von Leistungsansprüchen mit Beiträgen zu einem gravierenden Problem. Das gilt schon vom Gestaltungsprinzip her für die Krankenversicherung und die Pflegeversicherung. Die Arbeitslosenversicherung und die gesetzliche Rentenversicherung dagegen sind eigentlich auf das Äquivalenzprinzip gegründet. Hier sind es die vielen Abweichungen von einer reinen Lösung, die zum Problem werden.

Wichtige Teile des Sozialsystems sind wie die Einkommensbesteuerung von der Grundvorstellung geprägt, die Beiträge in Abhängigkeit von der individuellen Leistungsfähigkeit zu erheben. Aber die Leistungsfähigkeit wird einseitig an der Höhe des Arbeitseinkommens festgemacht. Das verführt dazu, weniger zu arbeiten, jedenfalls in abhängiger Beschäftigung, und Freizeit zu genießen oder mehr selbständige Arbeit zu suchen. Nicht selten ist es dann Schwarzarbeit. Die individuelle Leistungsfähigkeit wird also nicht zutreffend erfaßt. Vermögenseinkommen bleiben ganz außer Betracht. Solche Art der Messung von Leistungsfähigkeit spricht jeder Vorstellung von Gerechtigkeit Hohn. Es werden zudem Anreize gesetzt, das System auszubeuten. Die Versicherten werden zu Entscheidungen verleitet, die sich in gesamtwirtschaftlicher Sicht als ineffizient erweisen.

13. Es ist also nicht allein die ungünstige demographische Entwicklung, die die Sozialsysteme stark reformbedürftig macht. Von wesentlicher Bedeutung sind auch das veränderte Erwerbsverhalten und die zunehmende Bedeutung von Vermögenseinkommen. Die Fiktion, jeder (männliche) Erwerbsfähige setze ständig seine ganze Arbeitskraft im Rahmen seiner abhängigen Beschäftigung ein und müsse aus dem so erhaltenen Einkommen außer sich selbst auch den Ehepartner und Kinder unterhalten, trifft immer häufiger nicht mehr zu.

Selbstgewählte Kinderlosigkeit, Mehrfacheinkünfte und nicht zuletzt die freiwillige Entscheidung, die potentielle Arbeitskraft nicht in vollem Umfang in eine abhängige Beschäftigung einzubringen, werden in den Sozialsystemen nicht sachgerecht berücksichtigt.

Es gibt viele Beispiele für die freie Entscheidung, ein Beschäftigungsverhältnis mit Phasen der Arbeitslosigkeit abwechseln zu lassen, um zwischendurch Arbeitslosengeld zu beziehen. Dabei ist nicht immer klar abzugrenzen zwischen echter Arbeitslosigkeit und einer „Arbeitsunterbrechung mit Wiedereinstellungsabsicht“. Ein spektakulärer Fall war die Entlassung und Wiedereinstellung von Eishockeyspielern. Ähnlich verhielt es sich in der Bauwirtschaft, nachdem das Schlechtwettergeld abgeschafft worden war. Tarifvertraglich war vorgesehen, die Kosten des witterungsbedingten Arbeitsausfalls zwischen Arbeitgebern (Zahlung von Überbrückungsgeld) und Arbeitnehmern (Teilverzicht auf Urlaubstage) zu teilen. Statt dessen einigten sie sich zu Lasten der übrigen Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung auf Entlassungen, die mit dem Versprechen auf Wiedereinstellung verbunden waren. So kam es in den Wintern 1996 und 1997 zu einer großen Zahl von vorübergehenden Entlassungen.

Je flexibler der einzelne seine Arbeitszeit gestalten kann, zum Beispiel über Zeitkonten, Freizeitblöcke, Sabbatjahre oder Altersteilzeit, um so schwieriger wird es, die Beitragsbemessungsgrenze und die Leistungspflicht der Systeme der sozialen Sicherung angemessen zu bestimmen. Wenn Arbeitslosigkeit durch Fehlanreize länger andauert als nötig, entsteht die Gefahr der Ausnutzung von Einzelregelungen. Das hat Folgen für die gesetzliche Krankenversicherung und die Pflegeversicherung, deren Leistungen unabhängig von der Höhe der Beiträge gewährt werden. Der eine reduziert die unselbständige Arbeit zugunsten anderer Tätigkeit, weil der Ertrag aus dieser anderen Tätigkeit beitragsfrei bleibt. Ein anderer, der bisher nicht erwerbstätig war oder der selbständig tätig ist, besorgt sich ein Mindestmaß an unselbständiger Arbeit, damit er – zu geringen Beiträgen – einen vollen Versicherungsschutz erlangt. Auch in der gesetzlichen Rentenversicherung lassen sich Regeln ausnutzen, die den frühzeitigen Übergang ins Rentenalter begünstigen.

14. Zum 1. Januar 1998 ist das „Gesetz zur sozialrechtlichen Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen“ in Kraft getreten. Darin wird unter anderem die Versicherungspflicht auf Zeiten einer Freistellung von der Ar-

beitsleistung ausgedehnt, wenn für diese Zeiten ein Arbeitsentgelt zu zahlen ist. Zuvor trat die Versicherungspflicht grundsätzlich nur ein, sofern in der betreffenden Zeit eine Arbeitsleistung gegen Entgelt vorlag. Zu solchen Zeiten zählten bisher schon Erholungsurlaub, Krankheitstage und Freistellungszeiten für Bildungsurlaub unter Entgeltfortzahlung. In dem Gesetz wird auch geregelt, wie das Arbeitsentgelt über Beschäftigungszeiten und Freistellungszeiten zu verteilen ist und welche Beitragszeiten mit welchen Beiträgen zu belegen sind. Das ist zweckmäßig, weil andernfalls die gesamte Beitragsleistung verringert werden könnte, indem die Beitragsbemessungsgrenze in einigen Monaten erheblich überschritten und für die übrigen Monate nur noch ein geringer Lohn angesetzt wird.

Mit dem Gesetz sollen zwei Ziele erreicht werden, nämlich den Versicherungsschutz der Arbeitnehmer zu verbessern und überdies das Beitragsaufkommen der Systeme der sozialen Sicherung zu stabilisieren. Das sind sinnvolle Ziele. Aber das Gesetz berücksichtigt nicht die Wirkungen flexibler Arbeitszeiten. Es wird einer weiteren Reform bedürfen, damit die Systeme nicht durch die Wahl flexibler Arbeitszeiten in Schwierigkeiten geraten.

Der simple Ausweg, die Funktionsbedingungen für die Sozialsysteme dadurch zu erhalten, daß beispielsweise nur einheitliche Vollzeitarbeit zugelassen wird, ist nicht gangbar und wird auch nicht verfolgt. Dann aber müssen die Systeme so reformiert werden, daß sie mit der unterschiedlichen Arbeitszeitdauer der Versicherten zurechtkommen und keine falschen Anreize setzen für die Wahl von Arbeitszeit und Art der Beschäftigung.

Krankenversicherung

15. Im Unterschied zu einer privaten Krankenversicherung ist die gesetzliche Krankenversicherung nicht durch das Äquivalenzprinzip bestimmt, wonach Beiträge entsprechend dem Krankheitsrisiko und dem gewünschten Leistungsniveau differenziert werden. Das tragende Prinzip ist statt dessen ein soziales. Bei gleichem Leistungsniveau für alle Versicherten und unentgeltlich mitversicherten Familienangehörigen werden die Beiträge entsprechend der Höhe des Einkommens des Versicherten aus unselbständiger Arbeit festgesetzt. Die Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Krankenversicherung wird durch flexible Arbeitszeiten bedroht, weil bei verbreiteter Wahl kürzerer Arbeitszeiten mit Bei-

tragsausfällen zu rechnen ist, die nur durch eine Heraufsetzung des Beitragssatzes wettgemacht werden könnten. Nicht zuletzt deshalb bedarf es einer Reform.

Der sozialpolitische Grundansatz, die Beiträge in Abhängigkeit vom Arbeitseinkommen zu gestalten, anstatt sie entsprechend dem Äquivalenzprinzip nach dem Krankheitsrisiko zu differenzieren, lag nahe im vergangenen Jahrhundert, als der weit überwiegende Teil der Bevölkerung Einkommen ausschließlich aus abhängiger Vollzeitarbeit bezog und die Arbeitseinkommen eines großen Teils der Arbeitnehmer zu gering waren, ein vertretbares Mindestniveau an Sicherheit im Wege privater Versicherung zu erlauben. Zur Umverteilung der Aufkommenslast nach der individuellen Leistungsfähigkeit gehörte die Vorstellung, daß Kinder und die sie aufziehende Ehefrau Teil einer stabilen Versicherungsgemeinschaft und deshalb beitragsfrei mitzuversichern sind. Das Lebenseinkommen eines jeden, der zu ihr gehört, unterliegt – mit periodenbezogenen Obergrenzen – der Beitragspflicht, und ein Leben lang hat man Anspruch auf Versicherungsschutz. Das war durchaus stimmig.

Aber der Ansatz trägt nicht mehr. Viele Arbeitnehmer mit relativ geringem Arbeitseinkommen verfügen zusätzlich über Vermögenseinkommen, die aber unberücksichtigt bleiben. Eine zunehmende Zahl von Arbeitnehmern entscheidet sich gegen Vollzeitarbeit und verkürzt damit die Beitragsleistungen, ohne eine Minderung des Versicherungsschutzes für sich und diejenigen, für die sie unterhaltspflichtig ist, hinnehmen zu müssen. Der Anreiz, mehr zu arbeiten, wird geschwächt, weil dann höhere Beiträge zu entrichten sind, ohne daß ein zusätzlicher Versicherungsschutz erworben wird. Lediglich die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall hängt von der Höhe des Arbeitseinkommens ab. Die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung wirken daher in einem weiten Bereich wie eine Steuer auf abhängige Erwerbstätigkeit. Im Extremfall regen sie dazu an, die abhängige Beschäftigung auf das Minimum zu reduzieren, bei dem die Versicherungsleistung gerade noch gewährt wird, und die übrige Zeit für beitragsfreie Tätigkeiten oder als Freizeit zu verwenden. Problematisch ist auch, daß die Beiträge über die Lebenszeit minimiert werden können durch ein Abwechseln von Phasen mit Einkommen oberhalb der Bemessungsgrenze und Phasen mit geringem Einkommen. So haben Selbständige einen Anreiz, zumindest mit einem Teil ihrer Arbeitszeit einer abhängigen Beschäftigung nach-

zugehen, um einen kostengünstigen Versicherungsschutz zu erhalten.

Auch die dem System immanente pauschale Vermutung einer besonderen Bedürftigkeit der Rentner ist in Frage zu stellen. Sie zahlen bei niedriger Rente einen geringen Beitrag zur Krankenversicherung und zur Pflegeversicherung, unabhängig davon, ob sie über sonstige Einkünfte verfügen. Dabei wird die Hälfte des Beitrags, die zuvor vom Arbeitgeber zu zahlen war, von der Rentenversicherung gezahlt.

16. Der Konflikt zwischen flexiblen Arbeitszeiten, zumal wenn nur für wenige Stunden pro Woche gearbeitet wird, und einer funktionsfähigen gesetzlichen Krankenversicherung ist nur durch eine einschneidende Reform zu lösen. Eine solche Reform ist dringend, weil die Flexibilisierung der Arbeitszeiten fortschreiten wird. Unter den geltenden Bedingungen der gesetzlichen Krankenversicherung besteht sogar ein Anreiz zu übermäßiger Arbeitszeitverkürzung, weil das mit einer Verringerung der Arbeitszeit entgehende Einkommen auch die Beitragszahlung ohne Folgen für den Leistungsanspruch senkt. Ein Teil der individuellen Kosten einer Arbeitszeitverkürzung kann also auf die Versichertengemeinschaft abgewälzt werden.

Es gibt eine Reihe von Reformvorschlägen, zuletzt vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahresgutachten 1996/97, die geeignet erscheinen, falsche Anreize für die Entscheidung über Arbeitszeiten und Arbeitsformen zu verringern. Beispielhaft seien folgende Änderungen genannt:

- Die Beiträge werden vom Beschäftigungsverhältnis gelöst und nach dem Gesamteinkommen der Familienmitglieder bemessen. Dadurch würde der Anreiz entfallen, Arbeitszeit in abhängiger Beschäftigung zugunsten ergänzender selbständiger Erwerbstätigkeit zu verringern. Zugleich würde der Solidarausgleich wieder zielgenauer. Andere Fehlanreize, wie beispielsweise der Anreiz zum Wechseln zwischen Phasen hochbezahlter Arbeit und Phasen geringen Arbeitsverdiensts, blieben allerdings erhalten, wenn gleich in abgeschwächter Form.
- Die Eigenverantwortung wird ausgedehnt durch stärkere finanzielle Eigenbeteiligung im Krankheitsfall und durch Beitragsrückerstattung bei geringer Inanspruchnahme des Leistungsangebots. Beides verrin-

gert den Anreiz zur übermäßigen Arbeitszeitverkürzung, die nicht nur das Einkommen, sondern auch die Beitragsbelastung reduziert.

17. Wenn man die falschen Anreize vollständig aufheben will, dann muß man einen radikalen Reformschritt tun: Ablösung der gesetzlichen Krankenversicherung durch private Pflichtversicherung.

Die Beiträge für jede Person würden im Rahmen vorgeschriebener privater Versicherung nach dem individuellen Risiko und damit unabhängig von der Arbeitszeit, vom Beschäftigungsverhältnis und vom Einkommen festgesetzt. Die Entscheidungen über die Arbeitszeit und über abhängige oder selbständige Tätigkeiten würden dann nicht mehr verzerrt, weil leistungsäquivalente Versicherungsprämien die steuerähnlichen Beiträge ersetzen. In diesem Fall könnte der weiterhin für notwendig erachtete soziale Ausgleich nicht mehr im Rahmen der Krankenversicherung erfolgen, sondern müßte über das Steuersystem organisiert werden. Auf diese Weise ließe sich auch das der gesetzlichen Krankenversicherung eigentümliche Ausmaß ungezielter Umverteilung erheblich einschränken.

18. Die *Beihilfe zu den Krankheitskosten für Beamte* ist ähnlich konzipiert wie die gesetzliche Krankenversicherung. Sie ist dem Arbeitgeberanteil in der gesetzlichen Rentenversicherung vergleichbar. Jeder Beamte hat den gleichen Anspruch auf eine Beihilfe, unabhängig von seinem Gehalt und von der geleisteten Arbeitszeit, solange er nur mehr arbeitet als die Hälfte der Normalarbeitszeit (sonst erhält er gar nichts). Die Beihilfe wird auch für nicht erwerbstätige Familienmitglieder gewährt. Die Möglichkeiten zur Teilzeitarbeit und flexibler Arbeitszeitgestaltung waren für Beamte bis vor kurzer Zeit eng begrenzt. Die Einschränkungen sind aber inzwischen gelockert worden. Je mehr sich die Tätigkeit der Beamten von der klassischen Idee des Beamtentums löst, die grundsätzlich keinen Raum für eine ergänzende Erwerbstätigkeit kennt, um so eher kann auch für Beamte eine größere Flexibilität der Arbeitszeiten vorgesehen werden, und zwar in Richtung längerer Arbeitszeiten ebenso wie in Richtung kürzerer.

Aber es muß auch über Änderungen des Beihilfesystems nachgedacht werden. Eine Reform des Beihilfesystems hätte eine stärkere Entsprechung von Leistung und Gegenleistung anzustreben, damit auch für die Beamten kein künstlicher Anreiz zur Verkürzung der Ar-

beitszeit besteht. Die Folgen aus der Wahl einer bestimmten Arbeitszeit sollte jeder Beamte in vollem Umfang einkalkulieren müssen. Der Steuerzahler darf nicht dafür herangezogen werden, höhere Beihilfekosten zu übernehmen, wenn die Arbeitszeit verringert wird und deshalb mehr Beamte beschäftigt werden müssen. Die verzerrenden Wirkungen des derzeitigen Beihilfesystems sind allerdings etwas geringer als in der gesetzlichen Krankenversicherung, weil je nach Kinderzahl ein Anteil von 30 bis 55 Prozent der Krankheitskosten durch eine private Versicherung abgedeckt oder unmittelbar selbst getragen werden muß.

Im Ergebnis wären falsche Anreize auch für die Beamten am ehesten zu vermeiden, wenn eine private Pflichtversicherung für sie und ihre Familienangehörigen eingeführt würde. Die Beihilferegelung würde entfallen. Zum Ausgleich müßten den Beamten höhere Bezüge gezahlt werden, etwa entsprechend den Arbeitgeberbeiträgen, die für die Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst entrichtet werden.

Pflegeversicherung

19. Die gesetzliche Pflegeversicherung knüpft unmittelbar an den Regeln der gesetzlichen Krankenversicherung an. Ihre Funktionsfähigkeit wird daher ebenso durch die Tendenz zur Arbeitszeitflexibilisierung bedroht. Jeder Versicherte zahlt Beiträge in Höhe von 1,7 Prozent seines Einkommens aus abhängiger Arbeit (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) und erhält im Pflegefall grundsätzlich die gleiche Leistung. Ehegatte und Kinder sind unentgeltlich mitversichert.

Für abhängig Beschäftigte wirken die Beiträge zur gesetzlichen Pflegeversicherung ebenso wie die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung bis zur Beitragsbemessungsgrenze wie eine Steuer auf das Arbeitseinkommen. Der schon durch die Krankenversicherung bestehende Anreiz, die mit Beiträgen belastete Arbeitszeit zu verkürzen, ohne auf Versicherungsleistungen verzichten zu müssen, wird durch die gesetzliche Pflegeversicherung also noch verstärkt. Die Entscheidungen werden zugunsten einer verkürzten Arbeitszeit oder Teilzeitarbeit verzerrt. Zum Teil wird die freigeordnete Zeit für eine geringfügige, sozialabgabefreie Beschäftigung genutzt, zum Teil auch für eine selbständige Beschäftigung, Eigenarbeit, Schwarzarbeit oder als Freizeit. Die Bestrebungen der Regierung, die geringfügige Beschäftigung stärker mit Sozialabgaben zu belegen, insbesondere bei Personen, die bereits abge-

sichert sind, verstärken das Ausweichen in abgabenfreie Tätigkeiten oder in die Freizeit.

20. Selbständige müssen eine private Pflegeversicherung nachweisen. Auch hier sind Kinder beitragsfrei mitversichert. Dagegen sind Ehegatten grundsätzlich nicht mitversichert mit Ausnahme von Ehegatten, die bei Einführung des Versicherungszwangs nicht oder nur gering beschäftigt waren. In jenen Fällen darf der Beitrag für Ehepaare nicht mehr als 150 Prozent des Höchstbeitrages der gesetzlichen Pflegeversicherung betragen. Im Unterschied zur gesetzlichen Pflegeversicherung müssen die Prämien der privaten Pflegeversicherung nicht nach Einkommenshöhe gestaffelt sein. Sie dürfen lediglich den Höchstbeitrag der gesetzlichen Pflegeversicherung nicht übersteigen. Sieht man von der familienpolitischen Umverteilungskomponente ab, so ergeben sich aus den Regelungen der privaten Pflegeversicherung keine spezifischen negativen Anreizwirkungen auf den Arbeitsmarkt.

21. Trotz der Einwände vieler Experten wurde für die gesetzliche Pflegeversicherung das Umlageverfahren mit einkommensabhängigen Beiträgen für abhängig Beschäftigte und mit ungezielter Umverteilung eingeführt. Aus wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Gründen bleibt die Frage, ob es nicht zuletzt angesichts der bevorstehenden demographischen Veränderungen sinnvoll wäre, das System umzustellen, das heißt vom Umlageprinzip und von der sozial gemeinten, aber alles andere als sozial wirkenden Umverteilung zwischen Arbeitnehmergruppen und Generationen abzugehen. Es empfiehlt sich, eine der privaten Pflegeversicherung vergleichbare Regelung auch für die abhängig Beschäftigten einzuführen, und zwar mit einer Versicherungspflicht nach dem Äquivalenzprinzip bzw. einer Nachweispflicht für eine hinreichende Absicherung.

Altersvorsorge

22. In der gesetzlichen Rentenversicherung steigen die Beiträge proportional zum Einkommen aus abhängiger Beschäftigung bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Im Unterschied zu den gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungen steigen aber auch die Leistungsansprüche in Form von Rentenanwartschaften mit der Höhe der geleisteten Beitragszahlungen an. Sieht man von Leistungen der Rehabilitation oder Erwerbsminderungsrenten ab, so wird dem Grundsatz nach dem Äquivalenzprinzip gefolgt, auch wenn es sich um eine Beitragsäquivalenz in dem eingeschränkten Sinne einer Rang-

ordnungsäquivalenz zwischen den Versicherten desselben Jahrgangs handelt. Das würde dafür sprechen, daß es in der gesetzlichen Rentenversicherung das für andere Zweige der sozialen Sicherung diagnostizierte Problem einer verzerrten Anreizstruktur nicht gibt. Denn soweit ein Arbeitnehmer das aufgrund höherer Beitragszahlungen zu erwartende höhere Rentenniveau für angemessen hält, hätte er keinen Anreiz, seine Lebensarbeitszeit in abhängiger Beschäftigung zugunsten anderer Betätigungen zu verkürzen, es sei denn, er wüsste eine andere Kombination von Barlohn und Rentenanspruch.

23. Tatsächlich gibt es massive Anreize zur Verkürzung der Arbeitszeit in abhängiger Beschäftigung, zur Kombination von Zeiten mit hohen Entgelten mit Zeiten, in denen wenig verdient wird, und vor allem zu einem vollständigen Ausstieg aus der gesetzlichen Rentenversicherung durch Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit, und sei es auch als Scheinselbständiger.

Den Hauptgrund für diese ungünstige Anreizstruktur bildet die schlechte Beitragsrendite, die unter der am Kapitalmarkt längerfristig zu erzielenden Rendite liegt. Am Kapitalmarkt ließe sich die gleiche Rente mit einer jährlichen Ersparnis aufbauen, die wesentlich unter dem liegt, was die gesetzliche Rentenversicherung an Umlagebeitrag verlangt. Der Renditenachteil der gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber privater Altersvorsorge im Kapitaldeckungsverfahren hat, von den wirtschaftlichen Anreizen her gesehen, reinen Steuercharakter. Den Nachteil gibt es zwar immer schon, seit die Zeiten vorbei sind, in denen die Fortschrittsrate der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität und damit der von ihr bestimmte allgemeine Anstieg der Einkommen und der Renten größer war als der Kapitalmarktzins. Aber die Verschlechterung der demographischen Perspektiven läßt erwarten, daß der Renditenachteil der gesetzlichen Rentenversicherung immer größer werden wird. Damit wird der Anreiz, der Zwangsmitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung ganz zu entkommen oder jedenfalls die Beitragszahlungen zu verringern, immer stärker werden. In dem Maße, wie das gelingt, geht Beitragsbasis verloren und wird der Beitragssatz angehoben werden müssen, was wiederum die Beitragsrendite verschlechtert.

24. Historisch bedingt liegt der gesetzlichen Rentenversicherung die Vorstellung eines Alleinverdieners zugrunde, der den Ehepartner mitversorgt, im Durchschnitt mindestens zwei Kinder großzieht und ausschließlich Einkünfte aus unselbständiger Tätigkeit

bezieht. Für eine spannungsfreie Funktionsfähigkeit des Systems muß die Zwei-Kinder-Bedingung für die gesamte Gesellschaft erfüllt sein, das heißt, das Umlagesystem, soll es stabil sein, braucht eine zumindest gleichbleibende Bevölkerung. Ist diese Bedingung massiv verletzt, wie das heute der Fall ist, dann kommt es zu destabilisierenden, sich selbst verstärkenden Wirkungen. Weil zu wenig Kinder geboren werden und weil kein Kapital gebildet wird, steigt der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung und verschlechtert sich die Relation zwischen gezahlten Beiträgen und erwarteter Rente.

Mit der Rentenreform 1992 wurden erste Maßnahmen beschlossen, die der Liquiditätssicherung dienen sollten: Einführung des Nettolohnprinzips, Erhöhung der Regelaltersgrenze für Männer auf 65 Jahre, geringere Anrechnung von Ausfall- und Ersatzzeiten und eine Erhöhung der Beiträge für Lohnersatzleistungen durch die Bundesanstalt für Arbeit. Dadurch wurde zwar der Druck in Richtung höherer Beitragssätze verringert, aber die Verschlechterung der Relation von Beiträgen zu den zu erwartenden Renten konnte nicht aufgehalten werden.

Mit dem Rentenreformgesetz 1999 wurde beschlossen, das nach 45 Beitragsjahren erreichbare Rentenniveau von derzeit ca. 70 Prozent auf 64 Prozent des durchschnittlichen Nettolohns schrittweise bis zum Jahre 2030 zu verringern. In die Rentenformel wurde ein Korrekturfaktor eingebaut, mit dem die Entwicklung der Lebenserwartung berücksichtigt wird. Zudem wurde eine die Rentenkasse entlastende Neuordnung der Invaliditätsrenten beschlossen. Mit diesen beiden Maßnahmen sollten die Beitragszahler zumindest teilweise von Risiken entlastet werden, die ihnen nicht zugerechnet werden dürfen. Die Beitragssätze würden langsamer steigen, und die Beitragsrendite verschlechterte sich nicht mehr so stark. Beide Maßnahmen wurden aber von der neuen Regierung ausgesetzt. Die Beitragsausfälle und die höheren Rentenzahlungen sollen durch zusätzliche Bundeszuschüsse sowie durch Beiträge der geringfügig Beschäftigten bzw. ihrer Arbeitgeber und der sogenannten Scheinselbständigen ausgeglichen werden. Der Konflikt zwischen einer größeren Arbeitszeitflexibilität mit der Möglichkeit, die Arbeitszeit zu verringern, und einer Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung wird sich dadurch wieder verschärfen.

Um den zu erwartenden weiteren Anstieg des Beitragsatzes im Rahmen des überkommenen Systems zu bremsen, wäre auch zu erwägen, die Regelaltersgrenze schneller und stärker zu erhöhen und die Angleichung der Ostrenten klarer an der Vorgabe im Einigungsvertrag oder an der Beitragskraft der ostdeutschen Wirtschaft auszurichten. Im Einigungsvertrag ist vorgesehen, die Renten mit der Angleichung der Löhne und Gehälter ebenfalls an das westdeutsche Niveau heranzuführen (Artikel 30). In langfristiger Sicht kann man vor allem von konsequenten Schritten in Richtung einer Mindestabsicherung eine Schwächung der Fehlanreize auf Arbeitszeitentscheidungen erwarten, weil mit der Verringerung der Rentenansprüche die Beitragslasten abnehmen. Auf kurze bis mittlere Sicht werden die Ausweichreaktionen der Beitragszahler allerdings eher noch zunehmen. Denn es dauert viele Jahre, bis die Beitragsentlastung nennenswert zu Buche schlägt.

25. Grundsätzlich können die demographisch bedingten Schwierigkeiten der gesetzlichen Rentenversicherung und die Negativanreize für die Beschäftigung gemildert werden, indem der Erwerb von Rentenansprüchen stärker an die Kindererziehung geknüpft wird. Dann würden die Rentenansprüche bei verringerten Geburtenraten ebenfalls langsamer zunehmen, und die künftigen Generationen würden nicht überfordert.

Mit der Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung hat der Gesetzgeber erste Schritte getan, die gesetzliche Rentenversicherung unempfindlicher gegen demographische Änderungen zu gestalten. In Verbindung damit muß allerdings zwingend das Rentenniveau – die Relation der Renten zu den Nettoeinkommen – verringert werden, so daß Rentenansprüche teilweise von kinderlosen Versicherten auf Personen mit Kindern verlagert werden. Ohne Kürzung des Rentenniveaus würde die Summe der Rentenansprüche wegen der Anerkennung von Kindererziehungszeiten noch erhöht.

Selbst wenn es gelänge, die Kindererziehungszeiten stärker und die Beitragszahlungen geringer zu gewichten, würde es sehr lange dauern, bis sich das Rentensystem stabilisierte. Aufgrund der bereits entstandenen Rentenansprüche werden die Beiträge in den nächsten 30 Jahren noch spürbar steigen und der Anreiz, sich dieser hohen Belastung zu entziehen, wird noch lange bestehen bleiben.

26. Angesichts des bedrohlichen Ausmaßes der Finanzierungsprobleme, die längerfristig mit der immer ungünstiger werdenden demographischen Entwicklung auf die gesetzliche Rentenversicherung zukommen, wird es allerdings mit Korrekturen innerhalb des Systems der Umlagefinanzierung nicht getan sein. Wenn sie überleben soll, dann bedarf die gesetzliche Rentenversicherung einer grundlegenden Reform. Es gilt, die Vorzüge des Kapitaldeckungsverfahrens zu nutzen, zu denen insbesondere gehört, daß eine erheblich höhere Rendite langfristig größere Beitragsentlastung verschafft.

Als realistisch erscheint eine Reform, die das Prinzip privater Kapitaldeckung als ein die Umlagefinanzierung ergänzendes und stützendes Fundament in die gesetzliche Alterssicherung einführt, wie das kürzlich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft vorgeschlagen hat. Unabhängig davon, wie ein Mischsystem im einzelnen organisiert wird, wäre eine solche Reform geeignet, die für die dreißiger Jahre des nächsten Jahrhunderts zu erwartenden großen Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung leichter zu bewältigen. Zugleich wird aufgrund der höheren Rendite des im Kapitalmarkt angelegten Anteils der Beitragszahlung der Steuercharakter der Beiträge und damit der Anreiz für die Arbeitnehmer verringert, sich dem abhängigen Arbeitsverhältnis und der mit ihm verbundenen Versicherungspflicht ganz oder zum Teil zu entziehen.

27. Auch das *System der Beamtenversorgung* ist nicht frei von Fehlanreizen. Die Höhe der Pension richtet sich nach der Anzahl der Dienstjahre und nach der Höhe der Bezüge während der beiden letzten Jahre vor dem Ruhestand. Wenn daher ein Beamter in den Jahren zuvor – möglicherweise über mehrere Jahre hinweg – nur Teilzeit arbeitete, so würde das seine Pension nicht beeinträchtigen. Er würde also die Kosten der Arbeitszeitverkürzung nicht voll tragen. Deshalb gibt es im Beamtenrecht enge Begrenzungen für verkürzte Arbeitszeiten. Sollen den Beamten größere Freiheiten in der Arbeitszeitgestaltung eingeräumt werden, dann muß die Beamtenversorgung so reformiert werden, daß sich die Pension stärker an der über die gesamten Dienstjahre erbrachten Leistung orientiert. Auch für die Beamtenversorgung gilt es zu prüfen, ob sie zum Teil auf Kapitaldeckung umgestellt werden sollte.

Arbeitslosenversicherung

28. In der Arbeitslosenversicherung richten sich sowohl die Beiträge als auch das Arbeitslosengeld nach der Höhe des Lohnes. Von daher gibt es keinen besonderen Anreiz, Zeiten der abhängigen Beschäftigung zu verkürzen. Allerdings gibt es keine vollständige Äquivalenz von Beiträgen und Versicherungsleistungen.

Auch in der Arbeitslosenversicherung ist eine Umverteilungskomponente enthalten. Arbeitslose mit Kindern erhalten mehr Arbeitslosengeld als Arbeitslose ohne Kinder – wiederum ohne Prüfung der Bedürftigkeit, sondern aufgrund einer pauschalen Bedürftigkeitsvermutung. Eine weitere Verzerrung zwischen Beiträgen und Versicherungsleistungen beruht darauf, daß die Beiträge zur Finanzierung der sogenannten aktiven Arbeitsmarktpolitik herangezogen werden. Dabei handelt es sich um Maßnahmen zur Umschulung, Fortbildung und Arbeitsbeschaffung sowie um Lohnkostenzuschüsse. Finanziert wird aber auch eine als Übergang zum Vorruhestand bewußt herbeigeführte Arbeitslosigkeit, und entsprechend wird Altersteilzeitarbeit finanziell gefördert. Weil diese Leistungen nur von einem kleineren Teil der Arbeitnehmer in Anspruch genommen werden, könnte es sich empfehlen, sie nicht wie bisher nur zum Teil, sondern vollständig durch den Bundeszuschuß abzudecken. Das wirkte beitragsentlastend. Aber mit vergleichbaren größeren Fehlanreizen wie in anderen Zweigen des Sozialsystems ist nicht zu rechnen. So gesehen besteht bei der Arbeitslosenversicherung kein besonders dringender Reformbedarf.

Sozialhilfe

29. Für die Sozialhilfe gilt das sogenannte Abstandsgebot. Danach soll ein angemessener Abstand zwischen dem aus Arbeit erzielbaren Einkommen und der Sozialhilfe bestehen. Dieses Prinzip ist für große Familien mit nur einer Erwerbsperson in den letzten Jahren nicht mehr eingehalten worden. Die negative Folge ist, daß wenig Anreiz besteht, einen Arbeitsplatz anzunehmen, der nach der untersten Lohngruppe entlohnt wird. Die Beobachtung, daß tatsächlich nur in relativ wenigen Fällen geringere Arbeitseinkommen erzielt werden als für die gleiche Familie an Sozialhilfe beansprucht werden kann, ist daher kein stichhaltiges Argument dafür, daß die Verletzung des Abstandsgebots unschädlich sei.

Die Möglichkeit, die Sozialhilfe um 25 Prozent zu kürzen, wenn eine zumutbare Beschäftigung abgelehnt wird, bringt keine wesentliche Entlastung, weil nur einem kleinen Anteil der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger ein Arbeitsplatz angeboten wird. Nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages sehen die Kommunen sich nicht in der Lage, das Beschäftigungsangebot über die bestehenden rund 200.000 Arbeitsplätze hinaus auszuweiten.

30. Die Entscheidung, einen gering bezahlten Arbeitsplatz anzunehmen, anstatt in der Sozialhilfe zu verharren, wird wesentlich davon bestimmt, wieviele Stunden gearbeitet werden darf. In der Sozialpolitik wird zu wenig bedacht, daß die ständige Arbeitszeitverkürzung den Fehlanreiz verstärkt, nicht zu arbeiten. Wenn die Vollzeitarbeit heute nicht mehr wie früher 48 Stunden, sondern nur noch 38 oder 35 Stunden beträgt, sind die Chancen, bei niedriger Entlohnung den Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen zu bestreiten, drastisch reduziert. Verschärfend wirkt, daß im Unterschied zu den Tariflöhnen die am Markt erzielbaren Reallöhne für Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation unterdurchschnittlich zunehmen – in den USA stagnieren solche Löhne seit mehr als 20 Jahren. Außerdem richten sich die Regelsatzanpassung und die Leistungsausweitung in der Sozialhilfe nicht an der Entwicklung der Nettolöhne in den Niedriglohngruppen aus, ja nicht einmal an der Entwicklung des durchschnittlichen Nettolohns.

Eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten könnte das Problem des Abstandsgebots – oder allgemeiner das Problem des Abgleitens in die Sozialhilfe – entschärfen. Wären Arbeitszeiten nicht nach oben beschränkt, sondern frei vereinbar, so gäbe es keine allgemeine Abgrenzung von Vollzeitarbeit und daher auch keine allgemeine Verkürzung der Arbeitszeit. Dann könnte die Entwicklung gestoppt werden, wonach auch für Sozialhilfeempfänger die Dauer der zulässigen Arbeitszeit fortwährend verringert wird. Es sollte erlaubt werden, daß Arbeitnehmer Beschäftigungsverhältnisse eingehen, in denen sie etwa so lange arbeiten, wie Selbständige das tun. Dann könnte von Sozialhilfeempfängern verlangt werden, daß sie Arbeitsplätze mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von zum Beispiel bis zu 55 Stunden akzeptieren, falls solche Arbeitsplätze angeboten werden. Schon eine Verlängerung der Arbeitszeit um fünf bis zehn Stunden pro Woche bei etwa gleichem Stundenlohn würde den Abstand zwischen Arbeitseinkommen und Sozialhilfe wieder erheblich vergrößern.

Die Gesellschaft kann nicht nur erwarten, daß der einzelne Bürger zuerst seine Selbsthilfemöglichkeiten ausschöpft, sie muß ihm auch die Chance geben, eigenverantwortlich seine Probleme zu lösen und in schwierigen Phasen länger zu arbeiten. Die meisten Menschen möchten diese Freiheit haben und nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein. Voraussetzung dafür ist eine wesentlich größere Arbeitszeitflexibilität in den Unternehmen. Der Anreiz zu längeren Arbeitszeiten kann auch dadurch verstärkt werden, daß die Arbeitszeit für gemeinnützige Tätigkeiten nach § 19 BSHG auf 40 und mehr Stunden ausgeweitet und das Konzept der Gemeinschaftsarbeit genutzt wird.

Schlußbemerkung

31. Die Beitrags- und Leistungsbestimmungen der Sozialsysteme sind weitgehend noch von der historisch bedingten Vorstellung eines Alleinverdieners geprägt, der eine Familie mit mindestens zwei Kindern zu unterhalten hat und darauf angewiesen ist, den gemeinsamen Unterhalt ausschließlich durch Einkünfte aus ganztägiger, unselbständiger Arbeit zu bestreiten. Sie sind überdies von dem Prinzip geleitet, daß es eines solidarischen Ausgleichs bedürfe, damit auch gering verdienende Arbeitnehmer möglichst gleichermaßen an den Leistungen teilhaben. Heute löst sich aber das traditionelle Arbeitsverhältnis mehr und mehr auf. Die zunehmende Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse und der Arbeitszeiten kommt den Arbeitgebern entgegen, weil sie Produktivitätsgewinne ermöglicht, und den Arbeitnehmern, weil eine Verkürzung der Arbeitszeit in abhängiger Beschäftigung es ermöglicht, ergänzend einer selbständigen