

Bosch, Gerhard

Research Report

Das deutsche Sozialmodell in der Krise: Die Entwicklung vom inklusiven zum exklusiven Bismarck'schen Sozialstaat

IAQ-Forschung, No. 2015-02

Provided in Cooperation with:

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

Suggested Citation: Bosch, Gerhard (2015) : Das deutsche Sozialmodell in der Krise: Die Entwicklung vom inklusiven zum exklusiven Bismarck'schen Sozialstaat, IAQ-Forschung, No. 2015-02, Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Duisburg, <https://doi.org/10.17185/dupublico/45774>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/301437>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Das deutsche Sozialmodell in der Krise

Bosch, Gerhard

In: IAQ-Forschung / 2015-02

Dieser Text wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt.

Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: <https://doi.org/10.17185/duepublico/45774>

URN: <urn:nbn:de:hbz:464-20180327-171554-9>

Link: <https://duepublico.uni-duisburg-essen.de:443/servlets/DocumentServlet?id=45774>

Gerhard Bosch

Das deutsche Sozialmodell in der Krise

**Die Entwicklung vom inklusiven zum exklusiven
Bismarck'schen Sozialstaat**

2015

02

Zusammenfassung

In den letzten 20 Jahren ist das deutsche Sozialsystem in hohem Tempo umgebaut worden. Fortschritt und Sozialabbau lagen eng beieinander. Insgesamt ist das Sozialmodell durch den wachsenden Niedriglohnsektor exklusiver geworden, nicht zuletzt weil im Bismarck'schen deutschen Sozialsystem viele Leistungen an den vorherigen Verdienst anknüpfen.

Die Integration der ostdeutschen Bevölkerung in das westdeutsche Sozialsystem, die Einführung der Pflegeversicherung und des Gesundheitsfonds in der Krankenversicherung waren beachtliche sozialpolitische Reformleistungen. Weitreichende Auswirkungen auf das Sozialsystem hatten aber auch die Erosion des deutschen Tarifsystems und die Deregulierung des Arbeitsmarktes durch die Hartz-Gesetze. Die Absenkung des Rentenniveaus wird infolge der raschen Expansion des Niedriglohnsektors zu wachsender Altersarmut führen. Trotz wachsender Frauenerwerbstätigkeit kommt die Reform des deutschen Familienmodells nur mühsam voran, da das alte Alleinernährermodell noch massiv subventioniert wird.

Notwendig ist ein Pfadwechsel zu einem inklusiven Bismarck'schen Sozialstaat mit hoher Tarifbindung, besserer Vereinbarkeit von Beruf und Familie und mehr Bildungsinvestitionen.

1. Einleitung¹

In der vergleichenden Forschung zu Wohlfahrtsstaaten gilt das deutsche Sozialmodell als Referenzmodell für einen konservativen Sozialstaat, der in der sozialen Sicherung auf die Aufrechterhaltung von Statusunterschieden und zusätzlich durch seine starke Orientierung an der christlichen Soziallehre auf die Aufrechterhaltung traditioneller Familienformen mit einem männlichen Alleinverdiener ausgerichtet ist (Esping-Andersen 1990). Im Unterschied zum überwiegend steuerfinanzierten universalistischen skandinavischen Sozialmodell basiert es stärker auf Sozialversicherungen, die in der Tradition Bismarcks nur Lohnabhängige versichern. Der Zugang zu den Versicherungsleistungen sowie ihre Höhe und Qualität hängen somit von der Position auf dem Arbeitsmarkt ab. Ehefrauen und Kinder werden über den erwerbstätigen Mann abgesichert, was allerdings erst lange nach Bismarck durchgesetzt wurde. Selbständige sind entweder auf berufsbezogene Sicherungssysteme angewiesen, die vor allem in den Freien Berufen (Ärzte, Rechtsanwälte etc.) mit ihren eigenen Kammersystemen zu finden sind, oder auf Eigenvorsorge, die Familie oder im Bedarfsfall auf staatliche Grundsicherung angewiesen sind.

Mit den Sozialversicherungen ist allerdings nur ein Ausschnitt des deutschen Sozialmodells beschrieben. Zentrale weitere Pfeiler des deutschen Sozialmodells sind das Lohnsystem, die Mitbestimmung in Betrieben und Unternehmen, die universalistische bedarfsabhängige Sozialhilfe und Grundsicherung, die Familienpolitik und der öffentliche Dienst mit seinen vorwiegend kommunal organisierten sozialen Diensten. Hinzu kommt ein komplexes System des Finanzausgleichs zwischen den Bundesländern und Kommunen mit unterschiedlicher Wirtschaftskraft, um gleiche Lebensbedingungen in allen Landesteilen zu gewährleisten.

Inwieweit der Sozialstaat dazu beiträgt, soziale Probleme in unterschiedlichen Lebensphasen zu vermeiden, zu mildern oder zu kompensieren, lässt sich erst durch das Zusammenwirken dieser unterschiedlichen Bausteine des deutschen Sozialmodells verstehen (Lehndorff u.a. 2009). Im Zusammenwirken mit einem inklusiven Lohnsystem führen Sozialversicherungen nur zu geringen Statusdifferenzierungen und leisten einen wichtigen Beitrag zum Abbau von Armut. Bis Mitte der 1990er Jahre hat sich über das damals inklusive Lohnsystem eine im internationalen Vergleich breite Mittelklasse mit nur geringer Einkommensungleichheit herausgebildet, deren Lebensstandard über die Sozialversicherungen auch bei längerer Krankheit, Arbeitslosigkeit oder im Alter gesichert war.

1 Dieser Beitrag ist im Rahmen eines Projekts der Internationalen Arbeitsorganisation zum europäischen Sozialmodell entstanden. Eine modifizierte Fassung ist auf Englisch erschienen: Bosch, Gerhard 2015: The German welfare state: From an inclusive to an exclusive Bismarckian model. In: Vaughan-Whitehead, Daniel (Hrsg.): The European Social Model in Crisis: Is Europe losing its soul? Cheltenham [u.a.]: Elgar, S. 175-229

Aufgrund solcher institutioneller Komplementaritäten möchte ich im Unterschied zu Esping-Andersen, dessen Kritik an der Orientierung am Alleinernährermodell ich allerdings teile, das deutsche Sozialmodell der Nachkriegszeit als *inklusive Bismarck'schen Wohlfahrtsstaat* bezeichnen. Bei den abhängig Beschäftigten gibt es nur für die Beamten im öffentlichen Dienst ein Sondersystem. Aufgrund dieses universalistischen Charakters schützen die Sozialversicherungen die große Mehrheit der Bevölkerung bis hin in die obere Mittelschicht vor Risiken. Diese breite Ausstrahlung des deutschen Wohlfahrtsstaates erklärt auch die hohe Akzeptanz des Sozialsystems in der Bevölkerung. Auf der politischen Ebene hat dies dazu geführt, dass wegen des hohen potentiellen Konfliktpotentials die meisten großen Sozialreformen im Konsens der großen Parteien durchgeführt wurden.

Im Unterschied zu vielen anderen europäischen Ländern kann man in Deutschland weder im Rückblick auf die letzten Jahre nach der Finanzkrise noch auf die 20 Jahrzehnte vor der Finanzkrise von einem reinen Sozialabbau sprechen. Zu beobachten war eine Kombination von Ab-, Auf- und Umbau von Sozialleistungen. Einerseits sind wichtige neue Sozialleistungen beschlossen worden, wie die Einführung einer Pflegeversicherung oder eines Elterngeldes nach schwedischem Vorbild. Zudem konnten in der Finanzkrise trotz eines drastischen Einbruchs der Produktion durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik und eine Revitalisierung des sozialen Dialogs zwischen dem Staat und den Sozialpartnern Entlassungen vermieden werden. Andererseits hat es drastische Einschnitte vor allem in der Alterssicherung und in der Arbeitslosenversicherung gegeben und der Arbeitsmarkt wurde mit den Hartz-Gesetzen in beträchtlichem Maße dereguliert. Zudem erodierte das bislang so inklusive Lohnsysteme durch die Deregulierung von Produktmärkten, die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen sowie veränderte Verhaltensweisen von Unternehmen und Unternehmensverbänden, die zunehmend die Chance zum Ausstieg aus dem sozialen Dialog und aus kollektiven Lohnverhandlungen in den Betrieben und Branchen nutzten, in denen die Gewerkschaften schwach sind. Durch die zunehmende Einkommensungleichheit lockerten sich die positiven Komplementaritäten zwischen den unterschiedlichen Pfeilern des deutschen Sozialmodells (Hall/Soskice 2001: 17) erheblich. Die wachsenden Einkommensunterschiede im Erwerbssystem führen in Versicherungssystemen zwangsläufig auch zu einer Differenzierung der einkommensabhängigen Sozialleistungen, vor allem der Renten- und Arbeitslosenunterstützung. Da der Staat gleichzeitig zunehmend geringe Löhne und Leistungen der Sozialversicherung aufstocken muss, gewinnen Forderungen nach Mindestsicherungen sowohl im Erwerbs- als auch im Sozialsystem zunehmend an Bedeutung.

Infolge der kumulativen Wirkungen der Veränderungen im Sozial- und im Lohnsystem kann man von einem Systemwandel in Richtung eines dualistischen Sozialmodells oder eines zunehmend exklusiven Bismarckschen Modells sprechen. Die Vorzüge des alten Modells gelten zwar immer noch für eine im internationalen Vergleich weiterhin breite, aber gegenüber den frühen 1990er Jahren früher doch geschrumpfte Mittelschicht.

Ein wachsender Teil der Bevölkerung ist daher auf die Grundsicherungssysteme angewiesen, in denen Leistungen nur nach Bedürftigkeit gewährt werden. Angesichts des heute inflationären Gebrauchs des Begriffs „Dualisierung“, durch den die weiterhin beträchtlichen Unterschiede zwischen Ländern in der Einkommensverteilung und in der Armutsgefährdung verloren gehen, wird es darauf ankommen, die Dimensionen der Armutsgefährdung genau zu beschreiben.

Im Folgenden wird zunächst die Entwicklung des deutschen Sozialmodells in der Nachkriegszeit dargestellt (Abschnitt 2). Es folgt eine Analyse des Sozialbudgets und seiner Finanzierung (Abschnitt 3). Anschließend werden wichtige Säulen des deutschen Sozialmodells und seine Veränderungen in den letzten 20 Jahren analysiert. Ich beginne mit einer Analyse der Reformen in der Arbeitsmarktpolitik (Hartz-Gesetze), dem damit zusammenhängenden Wandel des deutschen Lohnsystems hin zu einem exklusiven Modell mit einem hohen Niedriglohnsektor und der Einführung von Branchenmindestlöhnen (Abschnitt 4). Es folgt eine Darstellung der Veränderungen in der Alterssicherung, die von der Abschaffung des Vorruhestands, über Absenkungen des Rentenniveaus und die Einführung einer privaten kapitalgedeckten Rente bis hin zur Erhöhung des Rentenalters auf 67 Jahre reicht (Abschnitt 5). Anschließend werden die Veränderungen in der deutschen Familienpolitik (Abschnitt 6) und der Krankenversicherung (Abschnitt 7) sowie die Einführung der Pflegeversicherung (Abschnitt 8) und die Funktionsmechanismen und Auswirkungen des regionalen Finanzausgleichs und die Rolle der Sozialversicherungen im regionalen Ausgleich (Abschnitt 9) dargestellt. Zum Abschluss wird das deutsche „Beschäftigungswunder“ in der Finanzkrise untersucht, das erst durch eine Wiederbelebung des traditionellen deutschen Sozialdialogs zwischen den Sozialpartnern und der Regierung möglich wurde.

2. Der Aufbau des Sozialstaats nach dem zweiten Weltkrieg

Die Grundlagen für die deutschen Sozialversicherungen wurden von Bismarck zwischen 1883 und 1889 mit der Einführung der Kranken-, Unfall- und Altersversicherung gelegt. Das Leistungsniveau war damals allerdings noch sehr gering. Nach dem ersten Weltkrieg wurden erstmals autonome Tarifverhandlungen jedoch mit staatlicher Zwangsschlichtung anerkannt und die betriebliche Mitbestimmung mit der Einrichtung von Betriebsräten institutionalisiert. Hinzu kamen ein nationales Fürsorgesystem (1924), das die meist kommunale Armenfürsorge ersetzte, und die nationale Arbeitslosenversicherung (1927), die die vielen lokalen, meist gewerkschaftlichen Unterstützungsvereine, ablöste.

Damit waren zwar die Grundstrukturen des künftigen Sozialmodells entwickelt. Der eigentliche Ausbau des Sozialstaates erfolgte allerdings erst nach dem zweiten Weltkrieg. Erst dann wurden Leistungs- und Universalitätsniveaus erreicht, die die Bezeichnung inklusiver Bismarck'scher Wohlfahrtsstaat rechtfertigen. Die Sozialleistungsquote, die

1913 erst bei 3,1% und 1938 bei 6,0% des Bruttosozialprodukts lag (Teppe 1977: 195), stieg bis 1950 auf 19%, da die hohen sozialpolitischen Folgeprobleme des Krieges, wie Vertreibung, Obdachlosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit etc., erheblich besser als nach dem ersten Weltkrieg sozialpolitisch abgedeckt wurden. Trotz eines umfangreichen Ausbaus des Sozialstaats stieg die Sozialleistungsquote bis 1970 nur auf 23,3% an, da durch die hohen Wachstumsraten die Einnahmen überproportional stiegen und durch den Abbau der Arbeitslosigkeit die Ausgaben für Arbeitslose sanken. Das änderte sich mit der ersten Ölkrise 1975. Die Arbeitslosenquote stieg an und der Sozialleistungsanteil wuchs auf 28,8%. Durch die ersten Sparprogramme, wie etwa Kürzungen bei der Arbeitslosenunterstützung und den Unterhaltszahlungen für berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen, wurde die Quote bis 1990 auf 25,8% gesenkt, um nach der Wiedervereinigung infolge der Integration der ostdeutschen Bevölkerung in das westdeutsche Sozialsystem und der vereinigungsbedingten langfristig verfestigten hohen Arbeitslosigkeit ein neues Höchstniveau von 32,9% im Jahre 2003 zu erreichen. Durch den langanhaltenden Boom bis zur Finanzkrise sank die Sozialleistungsquote auf unter 30%, stieg dann in der Finanzkrise im Jahre 2009 wieder auf das Niveau von 2003 an.

Der Ausbau des Sozialstaats in der Nachkriegsordnung der Bundesrepublik Deutschland hat sich auch in der Rechtsordnung niedergeschlagen. Mit dem Grundgesetz von 1949 erhielt das sogenannte „Sozialstaatsprinzip“ Verfassungsrang. Darin wurde Deutschland als ein „demokratischer und sozialer Bundestaat“ beschrieben (Artikel 20 Abs. 1 GG). Weiterhin wurden soziale Grundrechte in der Verfassung verankert, wie die Unantastbarkeit der Würde des Menschen oder die Verpflichtung des Staates, Ungleichbehandlungen abzubauen und die Familie zu schützen und für die Gleichheit der Lebensbedingungen in den unterschiedlichen Regionen zu sorgen. Zwar sind das Sozialstaatsgebot und die weiteren Grundwerte inhaltlich unbestimmt, in der Rechtsprechung waren sie aber mehrfach Bezugspunkt des Verfassungsgerichts in zentralen Entscheidungen und setzen dem Sozialabbau Grenzen (Bäcker u.a. 2010a: 72). Zuletzt urteilte das Bundesverfassungsgericht, dass die Unterstützungssätze und die Berechnungsmethoden in der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitslose gegen das Sozialstaatsgebot und die Würde des Menschen verstießen und somit verfassungswidrig seien. Die Sätze mussten in einem transparenten Verfahren neu berechnet und in der Folge leicht erhöht werden. Das Verfassungsgericht hat sich hier und in vielen anderen sozialpolitischen Fragen zum zentralen Akteur bei sozialpolitischen Richtungsentscheidungen entwickelt.

Die wichtigsten Pfeiler des deutschen Sozialmodells haben sich in der Nachkriegszeit bis zur Wiedervereinigung wie folgt entwickelt:

- Das Tarifvertragsgesetz von 1949 sicherte die Autonomie der Tarifpartner bei der Lohnsetzung und vieler anderer Arbeitsstandards, wie etwa der Arbeitszeit, ohne staatliche Zwangsschlichtung. Durch die Gründung starker Einheitsgewerkschaften auf Branchenebene konnte dieser Autonomiespielraum wirkungsvoll genutzt werden.
- Durch das Kündigungsschutzgesetz von 1951, das Lohnfortzahlungsgesetz im Krankheitsfall von 1969 und weitere Arbeitsgesetze wurde der Schutz der Beschäftigten in den Unternehmen ausgebaut. Häufig folgte die Gesetzgebung dabei Pilotabschlüssen der Tarifpartner in einzelnen Branchen, wie etwa bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.
- Mit dem Montanmitbestimmungsgesetz von 1951 und dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952 wurde die Mitbestimmung in Betrieben und Unternehmen institutionalisiert. Durch die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahre 1972 und das Mitbestimmungsgesetz von 1976 wurden die Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten ausgebaut.
- 1957 wurde die dynamische Rente eingeführt, die eine automatische Anpassung der Renten an die allgemeine Lohnentwicklung vorsieht.
- Die finanziellen Transfers an die Familie wurden 1954 mit dem Kindergeldgesetz und 1958 mit der Einführung des Ehegattensplittings ausgebaut. Zuvor hatte das Bundesverfassungsgericht die gemeinsame Veranlagung der Ehepartner wegen eines Verstoßes gegen das Gebots des Schutzes der Familie für verfassungswidrig erklärt, da verheiratete Partner höhere Steuersätze als Unverheiratete zahlen mussten.
- 1961 wurden unterschiedliche Gesetze zur Fürsorge im Bundessozialhilfegesetz zusammengefasst. Da viele der früheren kommunalen Fürsorgeleistungen in die Sozialversicherungen verlagert worden waren, sollte sich die neue Sozialhilfe auf die Hilfe in besonderen Lebenslagen, wie etwa Pflege, Behinderung oder auch Kinderreichtum bei geringem Einkommen konzentrieren. Der paternalistische Begriff der „Fürsorge“ wurde durch das Konzept der „Hilfe“ abgelöst, die ein selbständiges Leben ermöglichen sollte. Massenhafte Bedürftigkeit infolge von Langzeitarbeitslosigkeit wurde angesichts der Vollbeschäftigung nicht mehr als Problem gesehen.
- Die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde 1969 mit dem sogenannten Arbeitsförderungsgesetz begründet, das eine Vielzahl neuer Arbeitsmarktinstrumente, wie die systematische Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen vorsah. Es wurde in der Folge in fast jährlichem Rhythmus der Finanzlage sowie neuen arbeitsmarktpolitischen Problemen, aber auch den wechselnden Sichtweisen der jeweiligen Regierungen angepasst.

- Das Verfassungsziel gleicher Lebensbedingungen in allen Landesteilen erforderte einen Finanzausgleich zwischen den Bundesländern. Bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland stimmten die politischen Parteien darin überein, dass Länder und Bund dabei gleichberechtigt und finanziell unabhängig voneinander sein sollten. Man wollte weder die Konzentration der Finanzhoheit in den Ländern, wie im Fürstenstaat des Kaiserreichs, der den Zentralstaat zum Kostgänger werden ließ, noch die Konzentration auf den Zentralstaat, wie in der Weimarer Republik, der die Länder zu Kostgängern werden ließ, wiederholen. Mit dem Länderfinanzausgleich von 1949 und den Reformen von 1955 und 1969 wurde ein einheitliches Steuersystem mit festen Anteilen des Bundes und der Länder an der finanzstarken Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer vereinbart. Hinzu kam ein Finanzausgleich zwischen finanzstarken und -schwachen Ländern.

Einige der Grundpfeiler des deutschen Sozialmodells der Nachkriegszeit sind Ergebnis teilweise heftiger sozialer Konflikte. Das gilt insbesondere für die Mitbestimmung in Unternehmen und Betrieben und einige der tariflichen Arbeitsstandards, wie die 35-Stundenwoche in der Metallindustrie. Die Konflikte endeten jedoch mit sozialen Kompromissen, die über die Jahre weithin akzeptiert wurden, was Dahrendorf als eine der Stärken der „Institutionalisierung des Klassenkonflikts“ (Dahrendorf 1957) sah.

Auch wenn der Ausbau des Sozialstaates keinem Masterplan folgte, der nur im Konsens umgesetzt wurde, lassen sich einige übergreifende Grundprinzipien des deutschen Sozialstaatsmodells erkennen. Als erstes ist das Subsidiaritätsprinzip zu nennen, nach dem der Staat nur eingreift, wenn untergeordnete Einheiten der Gesellschaft, wie das Individuum, die Familie oder die Tarifpartner sich nicht selbst helfen können. Als zweites hat sich mit der Rentenreform von 1957 das Prinzip der Sicherung des erreichten Lebensstandards etabliert, nach dem bei Arbeitslosigkeit, Rente oder Krankheit die Geldleistungen an das vorherige Verdienstniveau anknüpfen. Als drittes ist das Prinzip der gleichen Lebensbedingungen in allen Landesteilen zu nennen, das nicht alleine über den Länderfinanzausgleich gesichert wurde, sondern auch über die Tarifpolitik, die trotz regionaler Tarifverhandlungen in vielen Branchen, nur relative geringe regionale Lohndifferenzen zuließ, sowie auch den regionalen Ausgleich über die Sozialversicherungen, der nach der Wiedervereinigung an Bedeutung gewann. Als viertes Prinzip ist schließlich equal pay für vergleichbare Arbeit in einem Betrieb zu nennen, das schon vor den EU-Direktiven vor allem für die Bezahlung von ausländischen Arbeitern, Frauen (allerdings erst ab Ende der 1960er Jahre) sowie Befristet- und Teilzeitbeschäftigten prägend war. Im Unterschied zu den skandinavischen Ländern mit ihrer solidarischen Lohnpolitik wurde das equal pay Prinzip allerdings nicht betriebsübergreifend konzipiert, wodurch die hohen Branchenunterschiede in der Entlohnung aufrechterhalten werden konnten.

3. Struktur und Finanzierung des Sozialbudgets

Die deutschen Sozialversicherungen werden durch ein Umlagesystem finanziert und verfügen nur über eine Liquiditätsreserve, um kurzfristige Schwankungen auszugleichen. Es galt das Prinzip der Parität, nach dem Arbeitgeber und Beschäftigte jeweils einen gleichen Prozentsatz des Bruttolohns als Beitrag zahlen. Nur die Unfallversicherung und das Konkursausfallgeld für Beschäftigte werden über eine reine Arbeitgeberumlage finanziert. Steuerfinanzierte Zuschüsse des Staates sind die zweite große Finanzierungsquelle. Aus Steuereinnahmen werden die bedürftigkeitsorientierte Grundsicherung, die Sozialleistungen für die Beamten sowie die beträchtlichen Zuschüsse für die nicht durch Beiträge gedeckten Ausgaben der Sozialversicherungen finanziert. Es handelt sich hier vor allem um abgeleitete Leistungen an Familienmitglieder, wie die Leistungen der Krankenversicherung an nicht beitragspflichtige Ehepartner und Kinder sowie die Hinterbliebenenrenten.

Durch den Ausbau der Sozialversicherungsleistungen in der Nachkriegszeit und die Erhöhungen der durchschnittlichen Beiträge für Beschäftigte und Arbeitgeber von 26,5% 1970 der Bruttolohnsumme auf bis zu 42,1% 2003 (Bäcker u.a. 2010a: 125) wurde das Sozialbudget zu einem hohen Anteil über Sozialversicherungsbeiträge finanziert. 1991 wurde das Sozialbudget zu 70,3% über Beiträge erbracht. Darin sind allerdings in der Kategorie „unterstellte Beiträge“ die gesetzlich verpflichtenden Arbeitgeberleistungen wie die Entgeltfortzahlungen im Krankheitsfall, sowie freiwillige Arbeitgeberleistungen wie die betriebliche Altersvorsorge enthalten. Auch ohne diese „unterstellten Beiträge“ entfielen auf die Sozialbeiträge immer noch deutlich mehr als 50% der Einnahmen. Seit 1995 kann man eine deutliche Abnahme der Arbeitgeberbeiträge beobachten, die durch eine leicht steigende Belastung der Versicherten, vor allem aber durch eine Zunahme des Staatsanteils kompensiert wurde (Tabelle 1). Die Senkung des Arbeitgeberanteils ist auf eine partielle Abkehr vom Prinzip der paritätischen Finanzierung sowie einen Abbau freiwilliger Sozialleistungen der Arbeitgeber in vielen Branchen zurückzuführen.

Durch die Zunahme des steuerfinanzierten Staatsanteils ist die Finanzierung des deutschen Sozialstaats etwas näher an die der skandinavischen Wohlfahrtsstaaten gerückt, wengleich die Steuerquote 2007 in Schweden mit 47,3% der Gesamteinnahmen noch deutlich höher war (European Commission 2010).

Das Sozialsystem ist im Vergleich zu privaten Versicherungen hocheffizient organisiert. Die Verwaltungsausgaben lagen 2011 bei einer Sozialleistungsquote von 29,9% bei nur 1,1% des Bruttonettoprodukts. Der größte Teil der Ausgaben (ohne die Verwaltungsausgaben) entfällt mit 40,2% auf die Alterssicherung der Versicherten und ihrer Hinterbliebenen. An zweiter Stelle folgen die Leistungen für Krankheit einschließlich der Pflege mit 33%, danach folgen Leistungen für Kinder, Invalidität und Arbeitslosigkeit.

Eine Reihe wichtiger Sozialausgaben werden nicht im Sozialhaushalt budgetiert. Zu nennen ist das Ehegattensplitting mit seinen erheblichen Steuervergünstigungen für verheiratete Paare, welches nicht im Sozialbudget zu den Leistungen für Ehegatten gezahlt wird. 2009 betrug die Steuererleichterungen durch das Ehegattensplitting 27 Mrd. € oder 1,1% des BSP. Es fehlen auch die Aufwendungen der Unternehmen für nicht gearbeitete Stunden bei bezahlter Abwesenheit wegen Urlaub oder Feiertagen, die in der EU durch das Recht auf bezahlte Feiertage und einen Mindesturlaub von 20 Tagen pro Jahr ein wichtiges Element des Sozialmodells darstellen. Die Bedeutung dieser Rechte wird erst im Vergleich mit Ländern ohne solche Rechte, wie etwa den USA, voll ersichtlich.

Seit 1991 ist es zu erheblichen Ausgabeverschiebungen gekommen. Die Ausgaben für Arbeitslosigkeit haben sich durch die Verbesserung der Beschäftigungssituation und Einschnitte in den Leistungen deutlich vermindert. Die Ausgaben für Krankheit sind nicht zuletzt durch die Einführung einer Pflegeversicherung gestiegen. Die Ausgaben für die Hinterbliebenenrenten sind ebenfalls durch Leistungskürzungen, aber auch durch eine verbesserte eigene Altersversorgung infolge längerer Erwerbstätigkeiten der nachrückenden Kohorten (vor allem der Frauen) gesunken, während die Leistungen für die Versichertenrenten durch die demografische Entwicklung zunahmen. Am untypischsten im europäischen Vergleich sind ohne Zweifel die Rückgänge der Ausgaben für Arbeitslosigkeit in und nach der Finanzkrise aufgrund der exzeptionellen Beschäftigungssituation auf dem deutschen Arbeitsmarkt seit 2008.

Tabelle 1: Leistungen und Finanzierung des deutschen Sozialbudgets - Struktur in %

Sozialbudget 2014	1991	2000	2010	2011	2012	2013^p	2014^s
Finanzierung nach Arten	100	100	100	100	100	100	100
Sozialbeiträge	70,2	65,9	62,4	64,0	64,4	64,9	65,1
der Arbeitgeber	42,1	38,3	33,5	33,9	34,3	34,6	34,8
-Tatsächliche Beiträge	31,8	30,1	26,1	26,3	26,4	26,4	26,3
-unterstellte Beiträge	10,3	8,2	7,4	7,6	7,9	8,2	8,4
der Versicherten	28,2	27,6	29,0	30,1	30,1	30,3	30,4
-Arbeitnehmer	23,8	22,6	21,6	22,4	22,5	22,7	22,8
-Selbstständige	1,1	1,2	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
-Eigenbeiträge v. Empfängern soz. Leistungen	2,1	2,5	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
-Übrige	1,2	1,3	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0
Zuschüsse des Staates	26,5	31,7	35,8	34,4	33,8	33,4	33,2
Sonstige Einnahmen	3,3	2,3	1,8	1,7	1,8	1,7	1,7
Leistungen nach Funktionen¹	100	100	100	100	100	100	100
Krankheit	32,6	29,8	32,5	33,3	33,8	34,4	35,0
Invalidität	7,7	8,1	7,8	7,9	8,0	8,0	8,0
Alter	29,9	32,7	33,1	33,2	33,1	32,6	32,3
Hinterbliebene	10,7	8,9	7,2	7,2	7,1	6,9	6,8
Kinder	7,8	10,2	10,3	10,5	10,6	10,6	10,6
Ehegatten	1,0	0,8	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Mutterschaft	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Arbeitslosigkeit	8,5	7,5	5,8	4,6	4,2	4,1	3,9
Wohnen	1,0	1,1	2,3	2,2	2,1	2,1	2,1
Allgemeine Lebenshilfe	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7

¹ Ohne Verwaltungs- und Sonstige Ausgaben
 Ab 2009 einschließlich privater Krankenversicherung Datenstand Mai 2015
 p: vorläufig, s: geschätzt

Quelle: BMAS Sozialbudget 2014: 14

4. Arbeitsmarktpolitik, Niedriglöhne und Branchenmindestlöhne

4.1 Die Hartz-Gesetze

Auslöser für die Hartz-Gesetze war die angebliche Ineffizienz der damaligen Bundesanstalt für Arbeit in der Arbeitsvermittlung. Die Bundesregierung berief eine Expertenkommission unter Leitung des damaligen Arbeitsdirektors der Volkswagen AG, Peter Hartz, ein. Im August 2002 übergab Hartz im französischen Dom in Berlin dem damaligen Bundeskanzler Schröder seinen Bericht mit der Aussage: „Heute ist ein guter Tag für die Arbeitslosen. Wir werden in zwei Jahren die Arbeitslosenzahl um 2,5 Millionen verringern“.

Die Kernbotschaft im Hartz-Bericht war, eine neue Balance zwischen „Fördern und Fordern“ zu finden. Die Arbeitsmarktpolitik habe die Aufgabe, durch geeignete, an der individuellen Lebenslage und am Potenzial der Einzelnen orientierte Maßnahmen die Erwerbsfähigkeit der Betroffenen zu erhalten, zu verbessern oder wieder herzustellen. Dazu sei eine höhere Betreuungsdichte durch die Arbeitsbehörden notwendig, die in der Vergangenheit nicht zuletzt durch eine zu geringe Zahl von Vermittlungskräften vor der Masse der Arbeitslosen kapituliert habe. Im Gegenzug müsse man aber auch die Teilnahme der Arbeitslosen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und eine aktive Arbeitsplatzsuche einfordern können (Hartz-Kommission 2002: 45ff).

Die Hartz-Kommission verkündete als zentrale Botschaft eine radikale Vereinfachung der Bürokratie für die Arbeitslosen. Es sollten Jobcenter geschaffen werden, die alle Leistungen für Arbeitslose aus einer Hand liefern und die Vermittlung erheblich verbessern. Bislang waren zwei unterschiedliche Institutionen zuständig, die Bundesanstalt für Arbeit für das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe und die Kommunen für die Sozialhilfe. Es kam zu Aufgabenüberschneidungen, da auch die Kommunen versuchten, ihre Sozialempfänger in Arbeit zu bringen, um Ausgaben zu sparen. Zudem konnten Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe durch Sozialhilfe ergänzt werden, wenn sie unterhalb des Sozialhilfesatzes lagen.

Ziel war es, Bürokratie von den Arbeitslosen fernzuhalten und in ein Back-Office zu verbannen, die Organisation zu vereinfachen und dafür die Beratung und die Arbeitsmarktinstrumente zu verbessern. An den materiellen Leistungen für Arbeitslose sollte nichts verändert werden und die drei bisherigen Unterstützungsleistungen sollten beibehalten werden. Es handelte sich erstens um die einkommensabhängige Versicherungsleistung, das Arbeitslosengeld in Höhe von 63% bis 68% des Einkommens, zweitens um die ebenfalls einkommensabhängige, aber bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosenhilfe für Langzeitarbeitslose in Höhe von 53% bis 58% des Einkommens, und drittens um die Sozialhilfe, eine bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung für alle Langzeitarbeitslosen, die keine der

beiden anderen Leistungen erhielten. Während der Arbeitslosengeldbezug zeitlich begrenzt war, konnte die Arbeitslosenhilfe im Prinzip bis zum Rentenalter gezahlt werden und zuvor gut verdienenden Arbeitslosen einen Lebensstandard oberhalb der Sozialhilfe sichern.

Der erste Entwurf der Hartz-Gesetze sah tatsächlich die Einrichtung von „One-Stop Centers“ für alle Arbeitslosen vor, welche alle Leistungen aus einer Hand vergeben. In der Abstimmung im Parlament und mit der konservativen Mehrheit im Bundesrat ist von diesem Gedanken nichts (!) übrig geblieben. Das unerwartete Ergebnis war, dass es am Ende statt zwei Verwaltungsregimes mit drei Unterstützungsleistungen nun vier Verwaltungsregimes mit zwei Unterstützungsleistungen gab (Tabelle 2). Die einkommensabhängige Arbeitslosenhilfe wurde abgeschafft und mit der Sozialhilfe zu dem neuen Arbeitslosengeld II verschmolzen, einer Grundsicherung mit einer Flatrate, die nicht mehr einkommensabhängig war. Dies war ein Bruch mit dem Prinzip der Sicherung des Lebensstandards. Arbeitslose ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld I oder Arbeitslose, die diesen Anspruch ausgeschöpft hatten, wurden alle gleich behandelt, unabhängig davon, ob sie eventuell lange Jahre erwerbstätig gewesen waren.

Das Arbeitslosengeld II heißt heute in der Alltagssprache „Hartz IV“, da es mit dem vierten Hartz-Gesetz eingeführt wurde. Die Versicherungsleistungen (das neue Arbeitslosengeld I) wurden von der neuen Bundesanstalt für Arbeit, die in Bundesagentur für Arbeit umbenannt wurde, verwaltet. Bei den Jobcentern für die Langzeitarbeitslosen mit dem Arbeitslosengeld II haben sich hingegen drei unterschiedliche Organisationsformen entwickelt. 2005 bildeten 334 Gemeinden mit der örtlichen Bundesagentur für Arbeit gemeinsame Träger. In 69 Orten haben die Kommunen die Trägerschaft alleine übernommen und erhalten von der Bundesagentur für Arbeit das aus Steuermitteln finanzierte Arbeitslosengeld II sowie die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik für die Langzeitarbeitslosen. In 21 Fällen konnten sich die Gemeinden und die Bundesagentur nicht auf eines der beiden anderen Modelle verständigen und übten die Aufgaben, wie zuvor, getrennt aus.

Tabelle 2: Verwaltungsregime und Unterstützungsleistungen für Arbeitslose (vor 2003) und nach den Hartz-Gesetzen (ab 2004)

Verwaltungsregime		Unterstützungsleistungen	
		passive Maßnahmen	aktive Maßnahmen
vor 2003	Bundesanstalt für Arbeit Sozialämter der Kommune	Arbeitslosengeld Arbeitslosenhilfe	aktive Maßnahmen für alle registrierte Arbeitslose
		Sozialhilfe	besondere Hilfen (Drogenberatung etc. z.T. auch Beschäftigungsmaßnahmen)
ab 2005	Bundesagentur für Arbeit	Arbeitslosengeld I	aktive Maßnahmen für Arbeitslose mit ALG I
	2a. gemeinsame Jobcenter	Arbeitslosengeld II	aktive Maßnahmen für Arbeitslose mit ALG II
	2b. Optionskommunen		
	2c. getrennte Aufgabenwahrnehmung	Arbeitslosengeld II Bundesagentur für Arbeit	aktive Maßnahmen für Arbeitslose mit ALG II
Sozialämter		besondere Hilfen	

Quelle: eigene Zusammenstellung

2007 erklärte das Bundesverfassungsgericht die gemeinsamen Jobcenter (2a in Tabelle 2) für teilweise verfassungswidrig. Es handele sich um einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung, die so im Grundgesetz nicht vorgesehen sei. 2010 wurden die Jobcenter durch eine Verfassungsänderung grundgesetzkonform gestaltet. Weitere Kommunen erhielten die Möglichkeit, für eine eigene Trägerschaft zu optieren, wovon 41 Kommunen Gebrauch machten. Da durch Gebietszusammenlegungen die ursprüngliche Zahl auf 67 geschrumpft war, wuchs die Zahl der Optionskommunen auf 118. Gleichzeitig wurde die getrennte Aufgabenwahrnehmung (2c in Tabelle 2) abgeschafft.

Neben der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe gab es vor allem beim Arbeitslosengeld I deutliche materielle Verschlechterungen. Die maximale Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld, die bei 12 Monaten, für Ältere über 50 Jahre je nach Alter aber zwischen 14 und 32 Monate gestaffelt war, wurde für die über 50jährigen auf 15 bis 18 Monate verringert. Gleichzeitig wurden die Zumutbarkeitskriterien verschärft. Langzeitarbeitslose müssen nunmehr jede angebotene Arbeit bis zu 30% unter dem ortsüblichen Lohn akzeptieren. Zentral waren weiterhin die Deregulierungen bei der Leiharbeit und den Minijobs. Bei der Leiharbeit wurde die zeitliche Grenze für den Verleih an ein bestimmtes Unternehmen ganz aufgehoben und es wurden Abweichungen von der equal pay Regel durch Tarifverträge zugelassen. Minijobs sind bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze steuer- und sozialabgabenfrei; dies hat zur Konsequenz, dass verheiratete

Minijobber weiterhin über den Partner kostenlos krankenversichert sind und zudem die Steuerermäßigungen durch das Ehegattensplitting voll erhalten bleiben. Die Einkommensgrenze für Minijobs wurde von 325 auf 400 € pro Monat erhöht, die bisherige Höchststundenzahl von 15 Stunden pro Woche wurde abgeschafft und Minijobs wurden auch als Nebenjobs zugelassen. Zusätzlich wurden einige neue arbeitsmarktpolitische Instrumente eingeführt, wie etwa Bildungsgutscheine anstelle der zuvor direkten Organisation und Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen oder die sogenannte Ich-AG, ein Gründungszuschuss zur Förderung von selbständiger Tätigkeit.

Darüber hinaus wurde im Bereich des Arbeitslosengeldes II eine sehr weite Definition von Arbeitsfähigkeit eingeführt. So gilt jeder, der drei Stunden täglich arbeiten kann, als arbeitsfähig. In vielen anderen Ländern gelten Personen mit so begrenzter Arbeitsfähigkeit als erwerbsunfähig. Auf diese Weise werden also zum Teil auch Menschen, die eigentlich nicht arbeitsfähig sind, in das Hartz IV System geschoben. Die Gemeinden begrüßten dies, da es ihnen ermöglicht, Sozialhilfeausgaben zu sparen. Hinzu kommt, dass sich heute alle Erwerbsfähigen in einem Haushalt um Arbeit bemühen müssen. Wird heute ein männlicher Alleinverdiener, dessen Frau nicht arbeitet, arbeitslos, muss seine Frau ebenfalls Arbeit suchen, auch wenn sie viele Jahre lang nur Hausfrau war. Damit wird das traditionelle Familienmodell bei Langzeitarbeitslosen in Frage gestellt, während es bei Beschäftigten immer noch großzügig durch das Ehegattensplitting, abgeleitete Sozialversicherung und die Abgabefreiheit bei Minijobs gefördert wird. Das traditionelle deutsche Familienmodell wurde durch eine Erwerbspflicht für Arbeitslose für den ärmeren Teil der Bevölkerung aufgekündigt.

Mit den erheblichen materiellen Verschlechterungen in den Unterstützungsleistungen für Arbeitslose sowie der Deregulierung von Leiharbeit und Minijobs schälte sich durch ein Gesetzgebungsverfahren ein zweites neues Paradigma der Arbeitsmarktpolitik, nämlich die „Vermittlung in Arbeit um jeden Preis“ heraus, das im Hartz-Bericht selbst nur eine untergeordnete Rolle spielte. Die bisherige soziale Sicherung von Arbeitslosen sowie Schutzvorschriften gegen prekäre Beschäftigungsformen wurden als entscheidendes Beschäftigungshindernis angesehen. Eigentlich gebe es genug Arbeitsplätze, die jedoch wegen zu hoher Ansprüche der Arbeitslosen nicht besetzt würden. Die Arbeitslosen müssten deshalb ihre Ansprüche an die Jobs verringern. Es wurde als Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik gesehen, die Arbeitslosen in diese vorhandenen Jobs zu vermitteln, mithilfe positiver („Fördern“) Anreize aber eben auch mit harten Sanktionen („Fordern“). In diesem Zusammenhang kam kurz eine Diskussion zur Einführung eines Mindestlohnes auf. Man entschied sich dagegen, da man einen Niedriglohnsektor für unabdingbar hielt. Gerhard Schröder hat im September 2012 auf der Jahrestagung des Vereins für Sozialpolitik, der Konferenz der deutschen Volkswirte, betont, dass die Regierung damals einen Niedriglohnsektor schaffen wollte, damit auch die Geringqualifizierten eine Chance auf dem Arbeitsmarkt haben.

4.2 Die Auswirkungen der Hartz-Gesetze

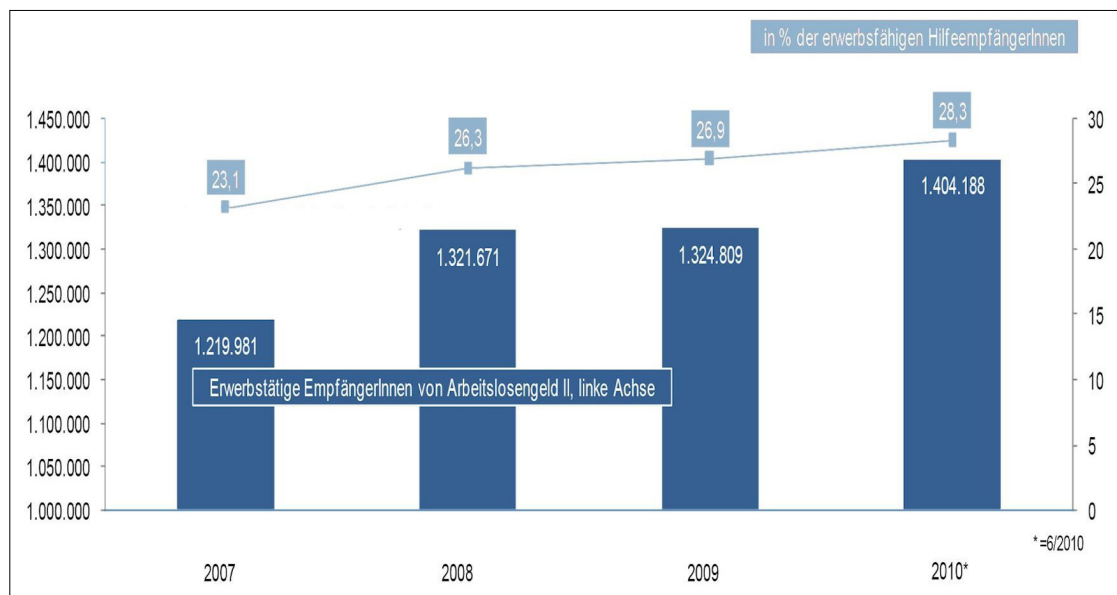
Gemeinsam mit der Einführung des Mindestlohns in Großbritannien gehören die Hartz-Gesetze wohl zu den am intensivsten evaluierten Sozialreformen. Die von der Regierung in Auftrag gegebenen Evaluationen setzten zum Teil jedoch zu früh an. Sie konnten nicht zu klaren Ergebnissen kommen, da die Wirkung der Instrumente durch das kaum zu unterschätzende Chaos der Reorganisationsprozesse überlagert wurde. Nach In-Kraft-Treten der Hartz-Gesetze Anfang 2004 blieb ein Jahr Vorbereitungszeit für die neuen Strukturen. Viele Millionen Leistungsempfänger mussten den neuen Systemen zugeordnet werden und schätzungsweise fast 200 000 Beschäftigte der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen waren involviert und wurden neuen Organisationsstrukturen und Aufgaben zugewiesen (Adamy 2012).

Die meisten Evaluationsstudien, und dazu zählen alle von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Studien, untersuchten nur die Auswirkungen unterschiedlicher Aspekte der umfangreichen Organisationsreformen und der Auswirkungen einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Diese Untersuchungen kombinierten, soweit dies die Datenlage zuließ, qualitative Methoden der Fallstudien und Experteninterviews mit quantitativen ökonomischen Kontrollgruppenansätzen, in denen die Wirkungen auf eine Treatmentgruppe mit Kontrollgruppen verglichen wurden. Kaum ernsthaft untersucht wurden hingegen die makro-ökonomischen Wirkungen.

Die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Zahl der Transferempfänger nahm deutlich zu. Während Ende 2004 4,88 Mio. Personen entweder Sozial- oder Arbeitslosenhilfe bezogen, wuchs die Zahl der Transferempfänger im Bereich der neuen Grundsicherung Anfang 2005 auf 6,12 Mio. Personen. Der größte Zuwachs entfiel auf Familienangehörige von ehemaligen Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebeziehern (Kaltenborn/Schiwarov 2006). Zudem hat sich die Dunkelziffer verringert.
- Der Begriff Arbeitslosengeld II ist weniger diskriminierend als Sozial- oder Arbeitslosenhilfe. Er signalisiert eher einen Anspruch als eine Wohlfahrtsleistung. Dadurch wurden Barrieren abgebaut und diese Leistung eher in Anspruch genommen, was einige aus Scham vorher nicht getan haben. In den Folgejahren ist durch die Expansion des Niedriglohnsektors und der Minijobs mit geringer Stundenzahl der Personenkreis der Beschäftigten gestiegen, die ihr geringes Einkommen durch Arbeitslosengeld II aufstocken. Ihr Anteil wuchs von 23,1 % der Transferempfänger 2007 auf 28,3% 2010 (Abbildung 1).
- Leistungskürzungen betrafen vor allem die ehemaligen Bezieher von Arbeitslosenhilfe und ältere Arbeitslose, die zusätzlich von der Verkürzung der Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs betroffen waren. Verbessert haben sich Alleinerziehende und Personen, die zuvor Leistungen nicht beantragt hatten (Brussig/Knuth 2011: 11).

Abbildung 1: Beschäftigte Arbeitslosengeld II-Bezieher 2007 - 2010

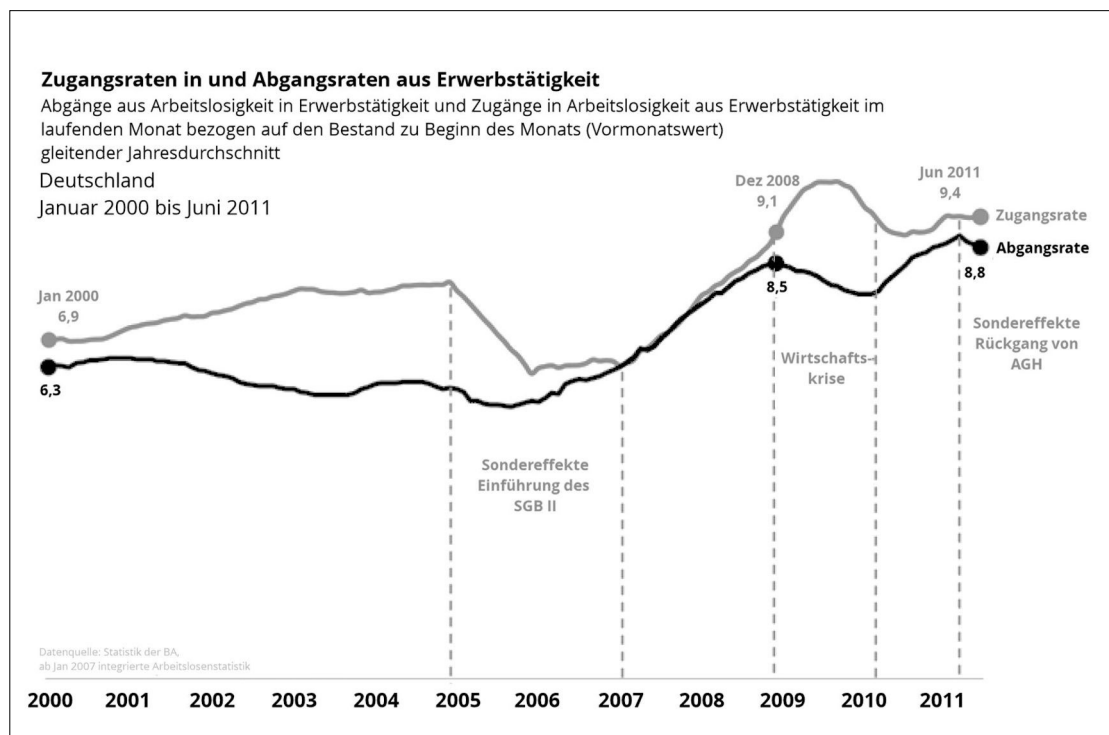


Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2011a)

- Aufgrund einer weiten Definition von Arbeitsfähigkeit und durch die Verbindung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nahm auch die Zahl der registrierten Arbeitslosen zu. Dieser Hartz-Effekt auf die Arbeitslosenzahl wurde mit 350 000 Personen beziffert (BA 2006: 63). So gilt jeder, der drei Stunden täglich arbeiten kann, als arbeitsfähig. In vielen anderen Ländern gelten entsprechende Betroffene als erwerbsunfähig. Auf diese Weise werden also zum Teil auch Menschen, die eigentlich nicht arbeitsfähig sind, in das System geschoben. Dies machte es ungemein schwer, die Vermittlungsergebnisse zu verbessern.
- Ein weiteres eingeplantes Resultat war, dass es heute nun ein disproportional kleines System der Arbeitslosenversicherung und ein überdimensioniert großes System des Arbeitslosengeldes II gibt. Von den 2,9 Millionen Arbeitslosen im Mai 2013 waren 0,9 (32%) im Bereich der Arbeitslosenversicherung und 2,0 Millionen im Bereich der Grundsicherung (Hartz IV) registriert. Mit Familienangehörigen und den Nichterwerbsfähigen erhielten rund 6,2 Millionen Personen Unterstützung durch die Grundsicherung. Trotz des massiven Wirtschaftsaufschwungs seit 2005 ist die Zahl der Transferempfänger weitgehend konstant.
- Die Betreuung der Arbeitslosen hat sich in den letzten Jahren langsam verbessert. Vor 2003 kamen auf einen Beschäftigten im Arbeitsamt 250 Arbeitslose. Diese Relation wurde bei den Jugendlichen nun auf 1:75 verringert, bei den Erwachsenen beträgt sie noch 1:150. Des Weiteren wurden auch die Prozesse reorganisiert. Vor allem die Arbeitslosenversicherung ist heute ein hochmoderner Betrieb mit effizienten und schlanken Strukturen.

- Zu dem Kernpunkt der Hartz-Philosophie, der Verbesserung der Vermittlungen, zeigen die Evaluationen keine eindeutigen Ergebnisse. Wir wissen deshalb bis heute nicht, ob das Kernanliegen der Hartz-Gesetze, die Verbesserung der Vermittlung, tatsächlich realisiert wurde. Die Evaluationen zeigen, dass viele Arbeitslose keine Beratung erhalten haben oder keine Eingliederungsvereinbarung mit ihnen abgeschlossen wurde (Bäcker/Bosch/Weinkopf 2011). Der Abbau der Zahl der Arbeitslosen seit 2005 entfiel weitgehend auf den Bereich des Arbeitslosengeldes I.
- Die neueingeführten Gutscheine für Weiterbildung oder private Vermittlungen erwiesen sich insbesondere bei Langzeitarbeitslosen als Fehlschlag. Langzeitarbeitslose können mit Gutscheinen oft wenig anfangen, da ihnen in den meisten Fällen nicht bekannt ist, welcher Weiterbildungsträger oder welche Vermittlungsagenturen für sie hilfreich sein könnten. Ein Gutscheinsystem setzt Konsumentensouveränität voraus, die man leider bei einem großen Teil der Langzeitarbeitslosen nicht voraussetzen kann. Hinzu kommt, dass sowohl im Bereich des Arbeitslosengeldes I als auch beim Arbeitslosengeld II die neue Arbeitsmarktphilosophie des „Work First“ dazu geführt hat, dass längerfristige Weiterbildungsmaßnahmen mit einem beruflichen Abschluss kaum noch gefördert wurden. Vor den Hartz-Gesetzen galt eher die Auffassung, man müsse mehr in Arbeitslose investieren („Train First“) (Bosch 2012).
- Die Angst vor einem Abrutschen in Hartz IV hat bei den Arbeitslosen zugenommen und ihre Konzessionsbereitschaft erhöht. Unternehmen konnten Arbeitsplätze mit niedriger Entlohnung leichter besetzen (Kettner/Rebien 2007).
- Die Abgänge aus Arbeitslosigkeit haben sich seit 2005 deutlich erhöht. Da gleichzeitig aber auch die Zugänge in Arbeitslosigkeit trotz des Wirtschaftsaufschwungs gestiegen sind, ist die Fluktuationen zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit angewachsen. Abbildung 2 zeigt die Abgangsraten (dunkle Kurve) und die Zugangsraten (helle Kurve) aus Erwerbstätigkeit. Der Grund für die verstärkte Fluktuation im wirtschaftlichen Aufschwung seit 2005 ist der Bedeutungsgewinn von Zeitverträgen und Leiharbeit, die oft nur in Beschäftigung mit kurzer Dauer münden.
- Die beiden deregulierten Beschäftigungsformen, Leiharbeit und Minijobs, haben erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Zahl der Leiharbeiter hat sich von 300 000 2003 auf rund 900 000 im Jahre 2011 erhöht, während die der Minijobber im gleichen Zeitraum von rund 5,5 Millionen auf 7,5 Millionen angewachsen ist. Besonders stark nahm die Zahl der Minijobber in einer Nebentätigkeit zu (von rund 1,2 Millionen 2003 auf rund 2,6 Millionen im Jahre 2011).

Abbildung 2: Zugangsdaten in und Abgangsraten aus Erwerbstätigkeit



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2011b: 15)

Am umstrittensten sind die Auswirkungen der Hartz-Gesetze auf das Beschäftigungsniveau. Die Hartz-Gesetze traten in Kraft, als die Bundesrepublik gerade eine tiefe Krise verließ. Die Beschäftigung stieg im folgenden Aufschwung konjunkturbedingt stark an. Falls die Hartz-Gesetze einen Einfluss auf diese positive Beschäftigungsentwicklung gehabt haben, dann müsste entweder durch verbesserte Matching-Prozesse der Aufschwung beschäftigungsintensiver gewesen sein als im Aufschwung zuvor oder der Aufschwung durch die Hartz-Gesetze beschleunigt worden sein.

Horn/Herzog-Stein (2012) haben die Beschäftigungsintensität von drei Konjunkturzyklen (199Q1 – 2001/Q1, 2005/Q2 – 2008/Q1 und 2009/Q2 bis zum aktuellen Rand) verglichen. Die Beschäftigungsintensität – d.h. die prozentuale Veränderung des Erwerbstätigkeitsniveaus, wenn das Bruttoinlandsprodukt um 1% wächst – lag im ersten Aufschwung bei 0,43% und in den beiden nachfolgenden Aufschwüngen lediglich bei 0,35% bzw. 0,39%. Es lässt sich also eher eine Abschwächung als die versprochene Erhöhung der Beschäftigungsdynamik nach den Hartz-Gesetzen feststellen. Darüber hinaus hingen die beiden Aufschwünge nach den Hartz-Gesetzen fast gänzlich vom Exportwachstum ab. Die Hartz-Gesetze hatten einen dämpfenden Einfluss auf die Lohnentwicklung, der sich allerdings vor allem auf den Dienstleistungsbereich konzentrierte mit nur geringen Effekten auf die Exportwirtschaft.

Die Gründe für die günstige Beschäftigungsentwicklung in Deutschland in den letzten Jahren sind also nicht in den Hartz-Gesetzen zu finden. Sie sind Folge der langjährigen Spezialisierung der deutschen Industrie auf Qualitätsprodukte, angetrieben durch

ein hohes Innovationstempo mit überdurchschnittlichen Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie ein gutes System der Berufsausbildung. Hinzu kam, dass das deutsche Produktportfolio, mit seinen Schwerpunkten bei Investitionsgütern und Automobilen auf die stark ansteigende Nachfrage aus den BRIC Staaten und anderen sich entwickelnden Ländern traf, so dass die deutsche Konjunktur nicht alleine vom europäischen Markt abhing. Die Hartz-Gesetze ermöglichten, selbst in dem starken Aufschwung 2005 bis 2008 die deutsche Politik einer internen Abwertung in der Euro-Zone durch einen unterdurchschnittlichen Anstieg der Löhne und der Lohnstückkosten im Vergleich zu den anderen Euro-Ländern fortzusetzen (Stein/Stephan/Zwiener 2012). Da die Binnen- nachfrage und folglich auch die Importe nicht mit dem Exportwachstum Schritt hielten, vergrößerten sich in der Folge die Handelsbilanzungleichgewichte in der Euro-Zone, was einer der wesentlichen Gründe für die Euro-Krise ist. Die Hartz-Gesetze haben somit in ihren Auswirkungen eine europäische Dimension. Vor allem ist diese Politik nicht beliebig auf andere Länder übertragbar, da es nur bei Aufhebung der Gesetze der Mathematik möglich ist, dass alle Länder Exportüberschüsse erzielen.

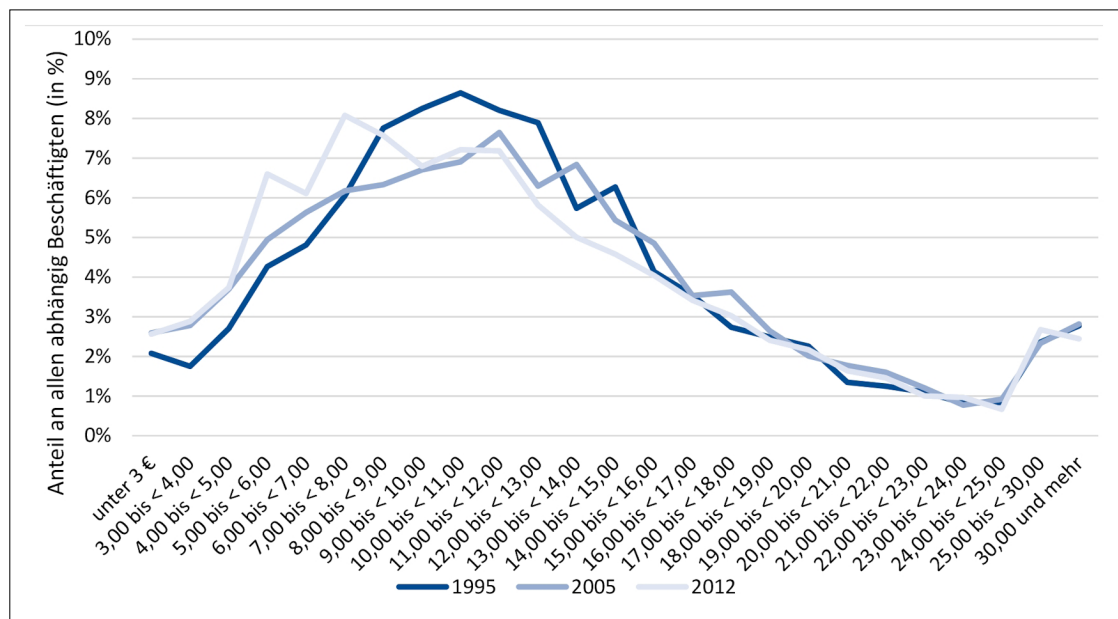
4.3 Niedriglöhne und Mindestlöhne

Seit Ende der 90er Jahre steigen die deutschen Löhne geringer als im Rest der EU. Ein zentraler Grund dafür ist die starke Ausweitung des Niedriglohnsektors, die vor den Hartz-Gesetzen einsetzte. Der Anteil der Niedriglöhner ist von 18,7% im Jahre 1995 auf 24,4% aller Beschäftigten im Jahre 2013 gestiegen. Die Zahl der Niedriglohnbezieher wuchs dabei von 5,9 Millionen 1995 auf 8,1 Millionen 2013. Eine Besonderheit des deutschen Niedriglohnsektors ist seine starke Streuung nach unten, da wir keine wirkungsvollen Untergrenzen haben, die sehr niedrige Löhne verhindern. 6,3 Millionen Beschäftigte erhielten im Jahr 2013 einen Lohn unterhalb von 8,50 € und 2,5 Millionen verdienten sogar weniger als 6,00 € die Stunde (Kalina/Weinkopf 2015).

Fast der gesamte absolute Zuwachs entfiel auf Westdeutschland, fand also in ehemals durch hohe Tarifbindung geschütztem Gelände statt. Ein Blick auf die Entwicklung der um die Inflation bereinigten Lohnverteilung seit 1995 zeigt, dass die Lohnkonzentration um die Mitte der Lohnverteilung bröckelt und viele vormals gut bezahlte Tätigkeiten nach unten abgerutscht sind (Abbildung 3). Die Niedriglohnbeschäftigung verteilt sich nicht gleich auf alle Beschäftigten. Besonders betroffen von geringen Löhnen waren 2013 jüngere Beschäftigte unter 25 Jahren (51,5%), befristete Beschäftigte (41,7%), Beschäftigte ohne Berufsausbildung (43,9%), Frauen (30,5%) und Ausländer (34,0%) (Tabelle 3). Am stärksten zugenommen hat die Betroffenheit von Niedriglöhnen seit 1995 bei den Jugendlichen unter 25 Jahren (+12,4 Prozentpunkte), befristeten Beschäftigten (+13,2 Prozentpunkte) und Ausländern (+15,4 Prozentpunkte). Von der individuellen Betroffenheit müssen wir wegen der unterschiedlichen Größe der Beschäftigtengruppen die Zusammensetzung der Niedriglohnbeschäftigten unterscheiden. So zählten im Jahr 2013 30,5% der beschäftigten Frauen zu den Niedriglohnbeziehenden, sie machten aber

mit 61,9% fast zwei Drittel aller Geringverdiener aus (Tabelle 3). Eine Besonderheit des deutschen Niedriglohnsektors ist der geringe Anteil von Beschäftigten ohne eine Berufsausbildung. Rund 80% der Personen im deutschen Niedriglohnsektor haben eine Berufs- oder Hochschulausbildung. Das Ziel der Hartz-Gesetze, die Beschäftigungschancen der gering Qualifizierten zu verbessern, wurde verfehlt.

Abbildung 3: Verteilung Stundenlöhne, Deutschland inflationsbereinigt (Basis = 1995) 1995, 2005 und 2012



Quelle: SOEP v29; Berechnungen des IAQ, Thorsten Kalina

Tabelle 3: Niedriglohnanteil und Anteil am Niedriglohnsektor* nach Beschäftigungsgruppen (Deutschland, alle abhängig Beschäftigten ohne Schüler/innen, Studierende, Rentner/innen, in %) 1995 und 2013

	Kategorie	NL-Anteil in Kategorie		Anteil am NL-Sektor	
		1995	2013	1995	2013
Qualifikation	ohne Berufsausbildung	29,0	43,9	25,3	23,6
	mit Berufsausbildung	18,0	24,3	65,4	66,0
	Universität/Fachhochschule	9,2	10,1	9,3	10,5
Geschlecht	Männer	12,8	18,4	39,8	38,1
	Frauen	27,0	30,5	60,2	61,9
Alter	Unter 25	39,1	51,5	17,2	12,2
	25 – 34	17,8	27,7	26,4	23,4
	35 – 44	13,7	18,9	19,2	17,3
	45 – 54	14,9	18,6	17,9	22,6
	55+	23,6	27,5	19,3	24,5
Nationalität	Deutsche	18,8	23,4	91,1	87,4
	Ausländer/innen	18,6	34,0	8,9	12,6
Befristung	Befristet	28,5	41,7	11,5	22,2
	Unbefristet	15,6	19,6	88,5	77,8
Arbeitszeitform	Vollzeit	13,3	15,2	53,5	41,1
	Svp Teilzeit	20,3	22,4	18,7	19,9
	Minijob	67,3	76,1	27,9	39,1

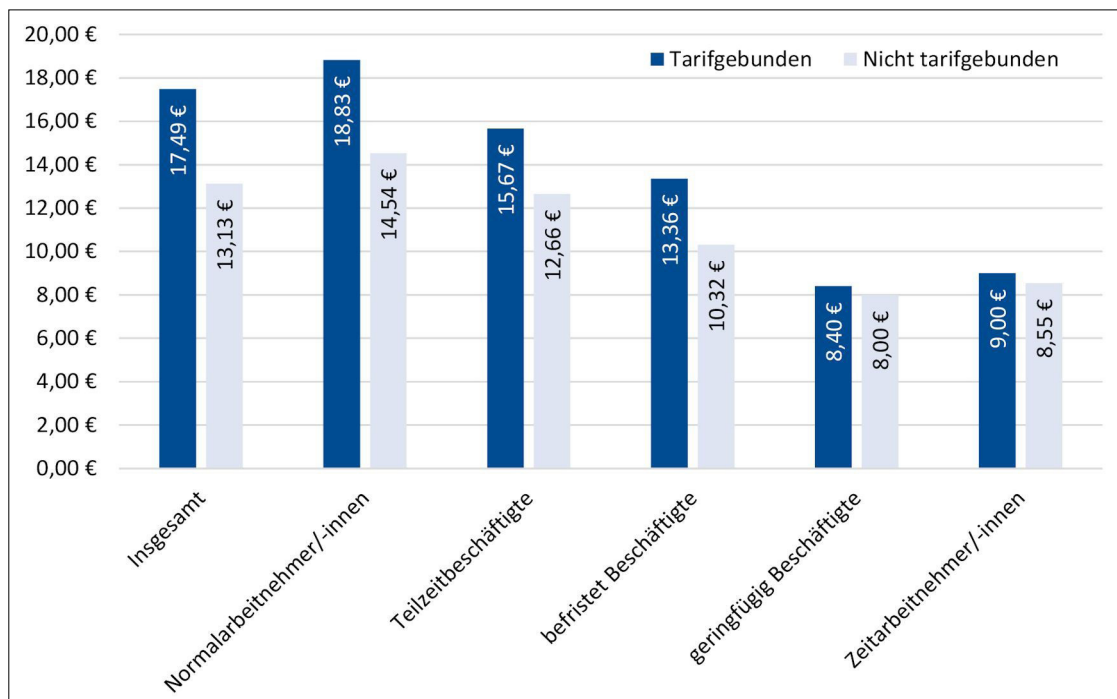
* < zwei Drittel des Medianlohnes pro Stunde
 Quelle: SOEP v30; Berechnungen des IAQ, Thorsten Kalina

Die Entwicklung des Niedriglohnsektors hat schon rund 10 Jahre vor den Hartz-Gesetzen begonnen. Ursachen waren Verhaltensänderungen der Unternehmen, die die hohe Arbeitslosigkeit nutzten, die Arbeitgeberverbände zu verlassen und aus der Tarifbindung auszuschneiden, und die Öffnung vieler ehemals öffentlicher Dienstleistungen (Post, Bahn, Nahverkehr etc.) für private Anbieter, die nicht tarifgebunden waren und mit Lohndumping gegen die staatlichen Unternehmen konkurrierten.

Die Hartz-Gesetze haben diese Entwicklung nicht angestoßen, aber – wie erwähnt – verhindert, dass in dem starken Aufschwung ab 2005 Niedriglohnbeschäftigung abgebaut wurde. Den wichtigsten Einfluss hatten dabei die beiden mit den Hartz-Gesetzen deregulierten Beschäftigungsformen, die überwiegend schlecht entlohnt werden. Bei den Minijobbern lag der Anteil der Niedriglohnbezieher 2013 bei 76,1% (Tabelle 3) und bei den Leiharbeitern nach einer anderen Erhebung bei rund zwei Dritteln. Der hohe Niedriglohnanteil bei den Minijobbern erklärt sich vor allem dadurch, dass die Beschäftigten in diesen Jobs entgegen der europäischen Richtlinie zur Gleichbehandlung von Teilzeitbeschäftigten in der Regel im Betrieb schlechter als andere Teilzeitkräfte bezahlt

werden. Bei den Leiharbeitern ist das Prinzip des equal pay durch Dumping-Tarifverträge der unternehmernahen christlichen Gewerkschaft, die kaum Mitglieder hat, außer Kraft gesetzt worden. Den Sonderstatus dieser beiden Beschäftigungsformen erkennt man daran, dass es den Gewerkschaften selbst bei Tarifbindung nicht gelingt, diese Beschäftigten besser zu stellen als in Betrieben ohne Tarifbindung (Abbildung 4).

Abbildung 4: Mittlere Bruttostundenverdienste (Median) nach Beschäftigungsform und Tarifbindung 2010*



* Beschäftigte in Betrieben mit zehn und mehr Beschäftigten im Alter von 15 bis 64 Jahren, der Wirtschaftsabschnitte B bis S (WZ 2008), ohne Auszubildende und Altersteilzeit

Quelle: DESTATIS, *Niedriglohn und Beschäftigung* (2012: 19)

Mit der Zunahme von Niedriglohnbeschäftigung sollten der Einstieg Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt und die Beschäftigungschancen gering Qualifizierter verbessert werden. Noch Mitte der 1990er Jahre wurde der deutsche Arbeitsmarkt von der OECD (1997) wegen seiner guten Aufstiegschancen von Geringverdienern gelobt. Das hat sich mittlerweile grundlegend geändert. Die neueren Untersuchungen belegen alle, dass sich Niedriglohnbeschäftigung zunehmend verfestigt. Kalina (2012) zeigt für den langen Zeitraum von 1975/76 bis 2005/06 abnehmende Aufstiegschancen. Mosthaf u.a (2010) stellen fest, dass nur etwa jeder siebte Vollzeitbeschäftigte, der 1998/99 einen Niedriglohn bezogen hat, bis 2003 den Niedriglohnsektor verlassen konnte.

Während die Lohnverteilung des Jahres 1995 noch die Form einer Gauß'schen Normalverteilung mit einer starken Mittelschicht hatte, hat sich die Verteilungskurve bis 2010 deutlich nach links verschoben. Für einen wachsenden Anteil der Beschäftigten bleibt

das Einkommen unterhalb der Grundsicherung und sie nehmen Arbeitslosengeld II in Anspruch (Abbildung 1). Die Verfestigung des Niedriglohnssektors mit abnehmenden Aufstiegschancen wird langfristig zudem zu Niedrigrenten führen (Abschnitt 5), so dass das deutsche Sozialsystem durch diese Lohnentwicklung zunehmend seine Inklusivität verliert.

Die Tarifbindung, die vor 1990 bei rund 80% lag, hat bis 2012 auf 60% in West- und 48% in Ostdeutschland abgenommen. Die autonome Lohnsetzung durch die Sozialpartner funktioniert offensichtlich nicht mehr. In vielen Klein- und Mittelbetrieben und Dienstleistungsbranchen werden die Löhne einseitig von den Unternehmen festgesetzt, da weder Tarifverträge gelten noch Betriebsräte gebildet wurden. Die Gewerkschaften haben daher ihre Ablehnung gegen staatliche Lohneingriffe revidiert und fordern seit den Hartz-Gesetzen die Einführung von Mindestlöhnen. In mittlerweile 12 Branchen sind mit den Unternehmerverbänden Branchenmindestlöhne vereinbart worden, die von der Bundesregierung für allgemeinverbindlich erklärt wurden. Die Mindestlöhne reichen von 12,60 € in der Weiterbildung in Westdeutschland bis 7,00 € in den Wäschereien in Ostdeutschland. In einigen Branchen ist ein zweiter Mindestlohn für Fachkräfte vereinbart worden, die von 13,70 € im Bauhauptgewerbe in Westdeutschland bis 9,00 € in der Reinigung in Ostdeutschland reichen. In acht Branchen sind die Auswirkungen der Mindestlöhne auf die Lohnhöhe und die Beschäftigung teilweise mit dem Differenz-in-Differenz-Vergleich untersucht worden. Es konnten keine negativen Wirkungen auf die Beschäftigung festgestellt werden (Bosch/Weinkopf 2012).

5. Alterssicherung

Der überwiegende Teil der Bevölkerung ist in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert. Ausgenommen von der Versicherungspflicht sind nur die Beamten im öffentlichen Dienst, deren Altersversorgung direkt aus dem Staatshaushalt finanziert wird. Selbständige sind bis auf einzelne Gruppen in Deutschland nicht gesetzlich versichert und müssen privat vorsorgen. Für Landwirte und einzelne Gruppen existieren kapitalgedeckte berufsständische Sondersysteme. In den sogenannten „verkammerten“ Berufen, wie bei den Ärzten, Apothekern oder Architekten, ist auf Länderebene eine Pflichtmitgliedschaft vorgeschrieben. Hinzu kommt die betriebliche Altersvorsorge, die allerdings nur einen Teil der Beschäftigten erfasst.

Die überragende Bedeutung der gesetzlichen Rentenversicherung erkennt man daran, dass 66% der Ausgaben für Alterssicherung von der gesetzlichen Rentenversicherung kommen. Zählt man die Beamtenversorgung, die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und die Alterssicherung der Landwirte hinzu, entfallen auf die umlagefinanzierten öffentlichen Systeme 81% der Ausgaben. Die kapitalgedeckten Systeme umfassen 19% der Ausgaben, wobei 10% auf Lebensversicherungen, 8% auf die betriebliche Altersversorgung und 1% auf die berufsständischen Versorgungswerke entfallen (Bäcker u.a. 2010b: 392).

Die Rentenhöhe ergibt sich nicht aus der absoluten Höhe des Arbeitseinkommens und der eingezahlten Beiträge. Entscheidend ist vielmehr die relative Höhe im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen während des gesamten Erwerbslebens. Sie bestimmt die Position in der „Rentenhierarchie“. Wer in seinem Erwerbsleben unterdurchschnittlich verdient hat, wird auch nur eine unterdurchschnittliche Rente bekommen.

Da allerdings auch für Zeiten ohne Erwerbstätigkeit und Beitragszahlung Leistungen gewährt werden, wird die Erwerbsorientierung durch das Solidarprinzip ergänzt. Angerechnet werden Berufsausbildungs-, Kindererziehungs- und Pflegezeiten. Damit sollen die Einkommensverluste oder geringeren Verdienste in diesen Zeiten ausgeglichen werden. Während die Anrechnung der früher sehr großzügig bemessenen Berufsausbildungszeiten mittlerweile auf 3 Jahre begrenzt worden ist, wurde sie für Kindererziehungszeiten und Pflegezeiten ausgedehnt. Seit 1996 belaufen sich für Geburten ab 1992 die anrechenbaren Kindererziehungszeiten für die Mutter oder den Vater auf 3 Jahre je Kind. Für Geburten vor 1991 gilt nur ein Jahr. Bei Erwerbstätigkeit addieren sich diese Zeiten. Zusätzlich werden seit 2001 niedrige Beiträge aufgrund von Teilzeitarbeit oder Niedrigverdiensten für Väter oder Mütter von Kindern bis 10 Jahre bis maximal zum Durchschnittsverdienst aufgestockt. Seit der Einführung der Pflegeversicherung 1995 werden schließlich auch Beiträge für eine nicht erwerbsmäßige Teil-Pflege (mindestens 14 Stunde pro Woche) von Angehörigen oder Nachbarn, die höchsten 30 Stunden erwerbstätig sind, gezahlt.

Zur Bewältigung der großen Strukturkrisen im verarbeitenden Gewerbe und in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung wurden zunehmend Möglichkeiten eines früheren Ausscheidens aus dem Erwerbsleben geschaffen. Dabei wurden über mehrere Generation stark subventionierter Arbeitsmarktprogramme Möglichkeiten geschaffen die Zeit zwischen dem Ausscheiden aus einem Betrieb (zum Teil ab 57 oder 59 Jahren) und dem früheren Renteneintritt zu überbrücken, der aus Arbeitslosigkeit, bei Erwerbsminderung oder für Frauen schon ab 60 Jahren möglich war. In der Folge sank die Erwerbstätigenquote der 55-64jährigen, die 1970 noch bei 51,9% gelegen hatte, auf 36,8% im Jahre 1991 und blieb bis zum Ende des Jahrhunderts niedrig (2000 37,6%).

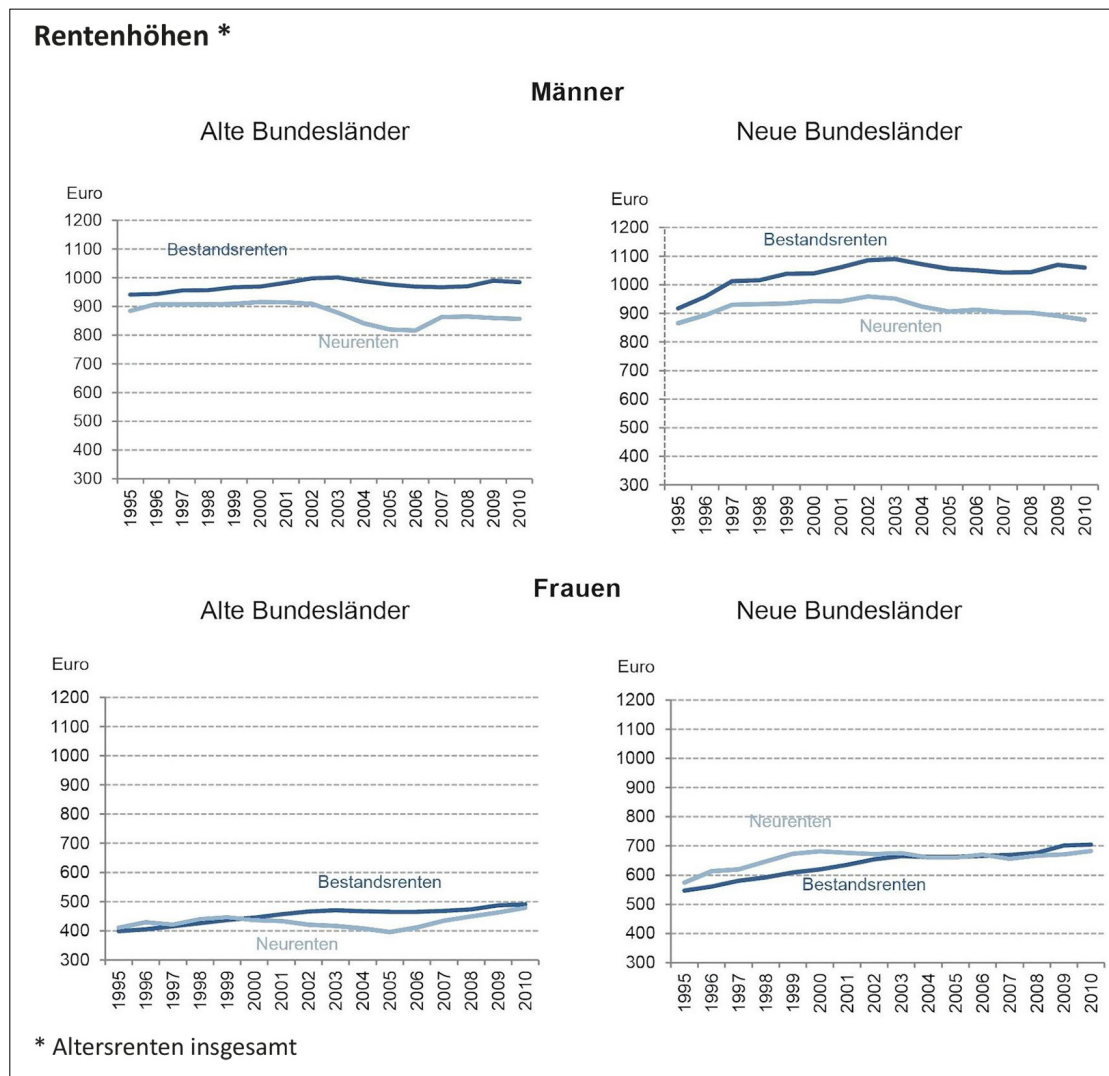
Die hohen Kosten des früheren Ausscheidens aus dem Erwerbsleben bei gleichzeitiger Alterung der Gesellschaft führten zu einem Politikwechsel Ende der 1990er Jahre. Ab 1997 wurden die Altersgrenzen schrittweise heraufgesetzt. Seit 2005 können Altersrenten ohne Abschläge nur mit Vollendung des 65. Lebensjahres in Anspruch genommen werden. Der vorzeitige Rentenbezug mit Abschlägen ist frühestens ab dem 63. Lebensjahr möglich. Bis 2010 wurde das Rentenalter der Frauen dem der Männer angepasst. Ab 2012 wird das Rentenalter bis 2029 schrittweise auf 67 Jahre heraufgesetzt. Der Altersjahrgang 1946 war der letzte, der mit 65 Jahren in Rente gehen konnte. Der Jahrgang 1964 wird der erste sein, für den das Rentenalter von 67 Jahren gilt.

Ein vorzeitiger Rentenbezug wird auch dann ab 63 Jahren, aber mit einem Abschlag von 14,4% möglich sein. Gleichzeitig hat man den Weg in die Erwerbsminderungsrente erschwert. Für jeden Monat, den man vor dem 63. Lebensjahr in die Rente eintritt, muss man einen Abschlag bis maximal 10,8% in Kauf nehmen.

Gleichzeitig wurde das Rentenniveau mehrfach abgesenkt. 1992 wurde die jährliche Rentenerhöhung, die der Entwicklung der durchschnittlichen Verdienste folgte, nicht mehr nach den Brutto- sondern nach den niedrigeren Nettolöhnen berechnet. Mit der Rentenreform von 2001 folgt die jährliche Rentenerhöhung der Nettoentwicklung nur noch abgebremst. Zwischen 2002 und 2004 wurde u.a. schrittweise ein sogenannter privater Vorsorgebeitrag von insgesamt 4% des Bruttoentgelts abgezogen. Es wird unterstellt, dass alle Beschäftigten die Verluste bei der gesetzlichen Rente durch die neu eingeführte subventionierte private „Riester-Rente“, benannt nach dem damaligen Arbeitsminister, kompensieren. Schließlich wurde 2005 der sogenannte „Nachhaltigkeitsfaktor“ eingeführt, der bei der Rentenerhöhung das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsbeziehern berücksichtigt. Sinkt diese Relation, dann sinken auch die Rentenerhöhungen. Schließlich werden Zeiten der Arbeitslosigkeit niedriger bewertet und führen kaum noch zu Rentenerhöhungen.

Durch diese Anpassungsmaßnahmen sinkt das Rentenniveau (Abbildung 5). Die Neurenten liegen seit 1995 bei den Männern deutlich unter den Bestandsrenten. Aufgrund des geringeren Lohnniveaus in Ostdeutschland und der höheren Arbeitslosigkeit ist hier die Differenz größer. Bei den Frauen unterscheidet sich die Entwicklung in Ost- und Westdeutschland. Aufgrund der kontinuierlicheren Erwerbstätigkeit der ostdeutschen Frauen in der alten DDR lagen ihre Renten über denen westdeutscher Frauen und über den Bestandsrenten, was sich jetzt aus den gleichen Gründen wie bei den ostdeutschen Männern ändert. Bei den westdeutschen Frauen liegen hingegen die Neurenten über den Bestandsrenten, weil die nachrückenden Kohorten länger erwerbstätig waren.

Abbildung 5: Neu- und Bestandsrenten von Männern und Frauen in Ost- und Westdeutschland 1995 bis 2010

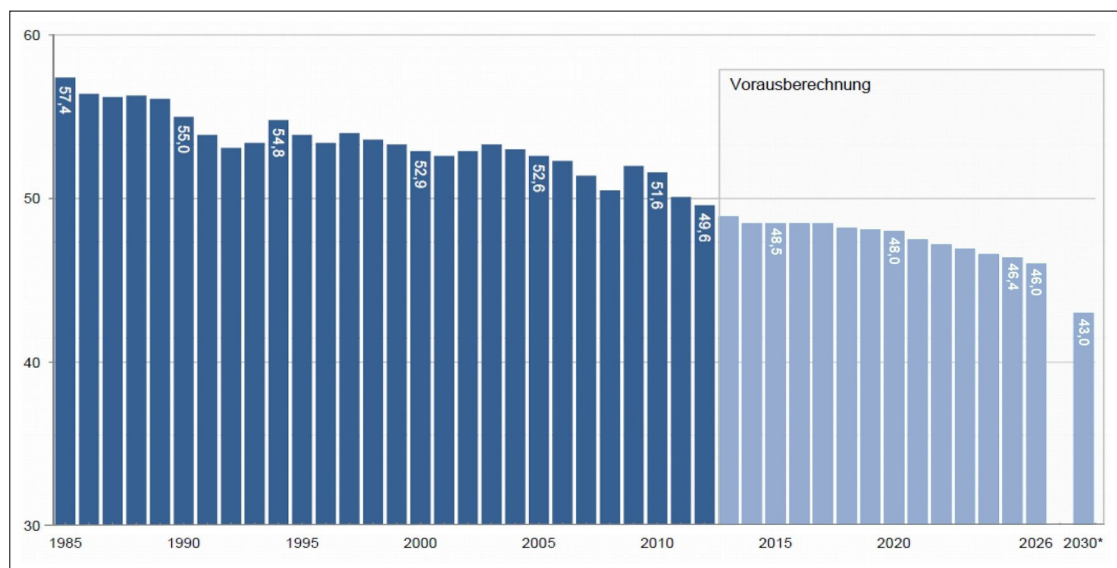


Quelle: Joebges et.al (2012: 13)

In den nächsten Jahren wird das Rentenniveau weiter sinken. Es lag 1985 bei einem Standardrentner mit 45 Beitragsjahren und einem Durchschnittsverdienst bei 57,4%, sank bis 2012 auf 49,6% und wird nach Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung bis 2026 auf 46% fallen (Abbildung 6). Dabei sind noch nicht eingerechnet die Belastungen, die sich durch die sukzessive Besteuerung der Renten seit 2005 ergeben².

2 Das Bundesverfassungsgericht hat 2002 entschieden, dass die unterschiedliche steuerliche Behandlung von steuerpflichtigen Beamtenpensionen und steuerfreien Renten verfassungswidrig sei. Zwischen 2005 und 2040 werden daher die Renten sukzessive besteuert. Dafür könnten die Beiträge in höherem Maße von der Steuer abgezogen werden.

Abbildung 6: Entwicklung des Netto-Rentenniveaus vor Steuern 1985 – 2026 und 2030 Höhe der Netto Standardrente vor Steuern (45 Versicherungsjahren) in % des durchschnittlichen Jahresentgelts



*Untergrenze der Niveausicherungsklausel

Quelle: Daten bis 2008: Deutsche Rentenversicherung (2011): Rentenversicherung in Zeitreihen
Daten ab 2009: Bundesregierung: Rentenversicherungsbericht 2012, Berlin

Diese massiven Eingriffe in das Rentenrecht ergaben sich aus der politischen Vorgabe, die von den großen Parteien gemeinsam getragen wurde, die Beiträge zur Rentenversicherung bis 2020 nicht über 20% und bis 2030 nicht über 22% steigen zu lassen, um die Arbeitskosten aufgrund der demografischen Entwicklung möglichst gering ansteigen zu lassen. Zur langfristigen Aufrechterhaltung des Rentenniveaus wäre ein Beitragssatz von 26% notwendig gewesen, von dem jeweils 13% auf die Beschäftigten und die Unternehmen entfallen wären. Die „Rentenlücke“ in Höhe von vier Beitragspunkten sollte durch privates Sparen in Höhe von 4% des Einkommens, also die erwähnte Riester-Rente, ausgeglichen werden. Gegenüber der klassischen paritätischen Finanzierung der Alterssicherung wurden also die Unternehmen um zwei Prozentpunkte entlastet. Der Staat zahlt dazu Zuschüsse oder gewährt wahlweise Steuererleichterungen. Für eine Familie mit einem Verdiener, zwei Kindern und einem Jahreseinkommen von bis zu 20 000€ lagen die Zuschüsse bei 84% (Bäcker u.a. 2010 b: 457).

Die Riesterrente ist allerdings nicht obligatorisch. Trotz einer wachsenden Inanspruchnahme schlossen bis 2011 nur rund 40% der Anspruchsberechtigten einen Riestervertrag ab. Besonders niedrig sind die Abschlussquoten bei den Geringverdienern. Sie liegen bei den beiden untersten Quintilen unter 25% (Geyer 2011: 19). Bei den höheren Einkommensgruppen dominieren Mitnahmeeffekte, da ohnehin geplantes Sparen nun in die subventionierte Riesterrente fließt (Corneo/Keese/Schröder 2010). Hinzu kommt, dass die Renditen vieler Verträge äußerst schlecht sind und die Beschäftigten in vielen

Fällen aufgrund der hohen Abschluss- und Verwaltungskosten nur ihre Beiträge zurückhalten (Hagen/Kleinlein 2011; Joebges u.a. 2012). Das Ziel, mit der Riester-Rente Armut zu bekämpfen, wurde gründlich verfehlt.

Die Rentenlücke kann auch nicht durch die betriebliche Altersvorsorge geschlossen werden. Im privaten Sektor profitieren nur 21% der Beschäftigten von einer zusätzlichen betrieblichen Altersvorsorge. Es handelt sich meistens um Beschäftigte in größeren Unternehmen. Nur im öffentlichen Dienst findet sich eine obligatorische betriebliche Altersvorsorge. Diese „Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes“ (ZÖB) basiert auf einem bundesweiten Tarifvertrag und ist aufgrund der Tarifbindung von fast 100% de facto obligatorisch. Die Beiträge zur ZÖB betragen 7,86% des monatlichen Bruttolohns, wovon der Arbeitsgeber 6,54% und der Beschäftigte 1,41% trägt. Das ursprüngliche Ziel war es, die Altersversorgung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auf das Niveau der Beamten anzuheben. Die Zusatzversorgung war daher bis Ende 2001 als beamtenähnliche Versorgung ausgestaltet, die nach dem sogenannten Gesamtversorgungsprinzip die gesetzliche Rente bis zu einer beamtenähnlichen Versorgung aufstockte. Mit der Neugestaltung der ZÖB wurde 2002 diese Orientierung an einer beamtenähnlichen Leistung aufgegeben. Nunmehr wird stattdessen eine kapitalgedeckte Zusatzleistung zur gesetzlichen Rente gewährt.

Auch die Beamtenpensionen wurden nach Absenkung des Rentenniveaus verringert. Eine vorzeitige Pensionierung ist nur noch mit Abschlägen möglich. Zwischen 2003 und 2009 wurde das maximale Pensionsniveau von 75% des früheren Bruttoeinkommens auf 71,75% reduziert. Schon 1992 wurde beschlossen, dass das maximale Niveau erst nach 40 anstelle von 35 Dienstjahren erreicht werden konnte (Färber et. al 2011: 101-103). Durch diese Änderungen sank das tatsächliche Pensionsniveau von 72,8% des früheren Bruttoeinkommens im Jahr 1994 auf 69% im Jahr 2011.

Ein Vergleich der Versorgungsniveaus von Beamten und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist schwierig, da in keiner Statistik die kumulierten Effekte der gesetzlichen und betrieblichen Altersversorgung erfasst werden. Tabelle 4 zeigt, dass die Pensionen der Beamten deutlich über den gesetzlichen Renten liegen. Die Pensionen müssen jedoch versteuert werden, während die Renten weitgehend – bis auf den sogenannten Ertragsanteil - steuerfrei sind. Es kann davon ausgegangen werden, dass das durchschnittliche Niveau der Altersversorgung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Öffentlichen Dienst höher liegt als in der privaten Wirtschaft, da die Zusatzversorgung dort obligatorisch ist, während in der privaten Wirtschaft nur 21% der Beschäftigten über eine zusätzliche betriebliche Rente verfügen. Das traditionelle Alleinernährermodell mit den diskontinuierlichen Erwerbsverläufen von Frauen spiegelt sich in niedrigeren Niveaus der Altersversorgung von Frauen in allen Kategorien. In der privaten Wirtschaft sind Frauen zudem häufiger in Branchen beschäftigt, in denen in der Regel keine betriebliche Altersvorsorge angeboten wird. Durch die obligatorische Zusatzversicherung stehen sich Frauen deutlich besser im öffentlichen Dienst als in der privaten Wirtschaft.

Tabelle 4: Einkommensquellen und durchschnittlicher Betrag der älteren Bevölkerung 65+, West-Deutschland, 2011

	Bezieherquote in %*			Brutto-Betrag/ Monat je Bezieher in €		
	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen
Gesetzliche Rentenversicherung	90	89	91	1008	1254	821
Betriebliche Altersversorgung (privat)	21	31	14	471	591	261
Betriebliche Altersversorgung des öffentlichen Dienstes	12	10	13	343	492	286
Beamtenversorgung	8	12	6	2407	2787	1839

*Daten: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Alterssicherung in Deutschland, ASID 2011.
Quelle: *Sozialpolitik aktuell*, *Alter & Alterssicherung*, Themenfeld „Alter“: *Infografiken und Tabellen*

Durch die Erwerbsabhängigkeit der deutschen Rentenversicherung wird die Absenkung des Rentenniveaus durch die Expansion des Niedriglohnsektors für die unteren und mittleren Einkommensgruppen forciert. Heute muss ein Verdienender knapp über der Niedriglohngrenze (75% des Durchschnittsverdienstes) 37 Jahre Vollzeit arbeiten, um eine Rente oberhalb der Grundsicherung, der Sozialhilfe für Ältere, zu erhalten. 2010 werden es schon 45 Jahre sein, was die wenigsten Geringverdiener erreichen werden (Riedmüller/Willert 2009). In vielen Berufsgruppen mit hoher körperlicher und psychischer Belastung ist eine Erwerbstätigkeit bis zum 67. Lebensjahr nicht möglich. Bei einer Erwerbsminderung ist mit hohen Rentenabschlägen zu rechnen. Bei einem Übergang aus Arbeitslosigkeit in die Rente sinkt das Rentenniveau ebenfalls. Aus der Summe der Veränderungen wird der Anteil der Rentner mit einer Rente unterhalb der Grundsicherung vor allem in Ostdeutschland drastisch ansteigen (Tabelle 5).

Tabelle 5: Entwicklung des Anteils der Personen mit Niedrigrenten in der GRV* (Simulationsergebnisse, in Prozent)

Anteil der GRV- Rentenbezieherinnen und -bezieher mit Renten unter 600 Euro	Deutschland	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Gesamt	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Kohorte 1937-1951	29,9	2,7	54,2	3,9	25,3
Kohorte 1952-1971	32,5	2,3	53,8	31,4	48,0

* Rentenzahlbetrag nach Abzug des Eigenanteils zur Kranken- und Pflegeversicherung, Basisszenario; Beträge abdiskontiert auf das Basisjahr 2005.

Quelle: Steiner/Geyer (2010)

6. Familienpolitik

Die Familienpolitik der alten Bundesrepublik Deutschland orientierte sich am Leitbild des männlichen Alleinverdieners und der sorgenden Hausfrau, die nicht nur die Erziehung der Kleinkinder übernahm, sondern auch während der Schulzeit für die Kinder immer präsent war und für die Pflege von Familienangehörigen zur Verfügung stand. Der Schutz der Familie hat Verfassungsrang, woraus auch unabhängig von Kindern eine besondere Förderung der Ehe abgeleitet wurde. Dieses Leitbild erlebte in der Nachkriegszeit noch einmal eine Renaissance, da es der alten Bundesrepublik zur Abgrenzung gegenüber der DDR diente. Der Ausbau der Kinderbetreuung, die Individualisierung der sozialen Sicherung in der DDR und die Förderung des Adult-Earner-Modells wurden bis in die 1990er Jahre dementsprechend als unzulässiger „kommunistischer“ Eingriff in die Wahlfreiheit der Familie sowie als Ideologisierung der Erziehung, nicht aber auch als eine Anpassung der Familienpolitik an neue Lebensformen und veränderte Präferenzen interpretiert. Dieser ideologische Ballast erschwerte den Wandel in der Familienpolitik in Deutschland bis heute.

Aufgrund dieses Leitbildes überwiegen in der deutschen Familienpolitik bis heute vor allem die Transfers und Steuererleichterungen, während die Dienstleistungen für Familien vor allem in Form von Kinderbetreuung und Ganztagschulen einen deutlich geringeren Stellenwert einnehmen als etwa in den skandinavischen Ländern (Tabelle 6). Auffällig ist zudem der hohe Anteil an Steuererleichterungen, der auf die besondere Bedeutung der Statussicherung in der Familienpolitik verweist, da Steuererleichterungen in progressiven Steuersystemen Familien mit höheren Einkommen besser stellen.

Tabelle 6: Anteil des BIP und Verteilung der Ausgaben in der Familienpolitik, 2009, in %

	Finanzielle Leistungen	Sachleistungen	Steuervergünstigungen	insgesamt
Großbritannien	2,46	1,38	0,38	4,22
Frankreich	1,44	1,76	0,78	3,98
Schweden	1,58	2,17	0,00	3,75
Dänemark	1,63	2,27	0,00	3,90
Deutschland	1,16	0,89	1,01	3,07
Italien	0,78	0,80	0,00	1,58
USA	0,11	0,59	0,52	1,22
OECD	1,41	0,94	0,28	2,61

Quelle: <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, Excel Tabelle

Kindergeld und Kinderfreibeträge werden bis zum 18. Lebensjahr des Kindes gewährt, bei arbeitslosen Kindern bis zum 21. Lebensjahr und bei Kindern in der Schule, der Ausbildung oder im Studium bis zum 25. Lebensjahr (vor 2007 bis zum 27. Lebensjahr). Beide Leistungen wurden in den letzten Jahrzehnten regelmäßig erhöht. 2013 lag der Steuerfreibetrag für ein Kind bei 7008 € pro Jahr und das Kindergeld bei 184 € für das erste und zweite Kind, 190 € für das dritte und 215 € für das vierte Kind. Kindergeld und Kinderfreibeträge sind seit 2002 miteinander verbunden. Das Finanzamt prüft, welche Leistung für die Familie günstiger ist. Für Besserverdienende sind die Freibeträge vorteilhafter. Bei drei Kindern kann die Steuerersparnis bei maximal 2100 € pro Jahr liegen. Diese Unterschiede zeigen, dass Kinder vom Staat nicht gleich behandelt, sondern Statusunterschiede öffentlich alimentiert werden.

Die deutsche Familienpolitik privilegiert die Ehe gegenüber anderen Lebensformen durch das Ehegattensplitting und die abgeleiteten Sozialversicherungen für Ehepartner. Der maximale Steuervorteil aus dem Ehegattensplitting lag 2013 bei 15 718 € bei einem zu versteuernden Einkommen von mehr als 501 462 €. Durch die Erhöhung der Verdienstgrenze für Minijobs im Jahre 2013 auf 450 € im Monat wurden die Steuervorteile des Ehegattensplittings noch einmal erhöht. Seit 2013 können Minijobber bis zu 5400 € (12x450 €) im Jahr ohne Sozialabgaben und steuerfrei hinzuverdienen, ohne dass dieser Betrag bei der gemeinsamen Steuerveranlagung von Ehepaaren versteuert werden muss. Die Minijobs bieten in Kombination mit dem Ehegattensplitting und der abgeleiteten Krankenversicherung auch für untere und mittlere Einkommen erhebliche finanzielle Vorteile.

Die Wahlfreiheit von Eltern zwischen unterschiedlichen Modellen der Erwerbstätigkeiten wurde durch das mangelnde Angebot an Kinderbetreuung und die Halbtagschule, die familiäre Betreuung am Nachmittag erforderte, stark eingeschränkt. Mit der Wiedervereinigung wurde das westdeutsche Modell auf Ostdeutschland übertragen. Die dort zuvor fast flächendeckende Kinderbetreuung wurde nach der Wiedervereinigung stark abgebaut, blieb aber dennoch über dem niedrigen westdeutschen Niveau.

Diese Kombination finanzieller Anreize für Nicht- oder geringe Erwerbstätigkeit mit einem mangelhaften Ausbau der Kinderbetreuung und der Ganztagschulen prägt die Frauenerwerbstätigkeit. Wie in anderen europäischen Ländern ist auch in Deutschland aufgrund der verbesserten Bildung und veränderter Präferenzen die Beschäftigungsquote der Frauen stark angestiegen. Allein zwischen 2001 und 2012 stieg die Beschäftigungsquote um 9 Prozentpunkte von 58,7% auf 67,7% und liegt damit deutlich über dem Durchschnitt der EU 27 mit einer Beschäftigungsquote der Frauen von 58,5% im Jahre 2011. Da aber gleichzeitig der Anteil von Minijobberinnen und Teilzeitbeschäftigten überproportional zunahm, wuchs die entsprechende Quote in Vollzeitäquivalenten nur um 5,5 Prozentpunkte von 46,5% auf 51,8% und liegt damit unterhalb des EU 27 Niveaus von 49,9% im Jahre 2011 (European Commission 2013: 403 und 409).

Diese Fragmentierung der Beschäftigungsverhältnisse entspricht nicht den Präferenzen der Frauen. Eine eigene Auswertung des sozioökonomischen Panels (SOEP)s zeigt, dass vor allem Minijobber/innen und Teilzeitbeschäftigte gerne länger arbeiten würden. Minijobber/innen arbeiteten 2008 im Durchschnitt 12 Wochenstunden, wollten aber gerne 20 Wochenstunden arbeiten; sozialversicherungspflichtige Beschäftigte wünschten eine Erhöhung ihrer Arbeitszeit von 22,9 auf 26 Wochenstunden.

Die wachsende Unzufriedenheit mit den Schwierigkeiten der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die zunehmend auch das Wahlverhalten beeinflusste, hat seit Mitte der 1990er Jahre dazu geführt, dass neben dem alten gleichzeitig ein modernisiertes Familienmodell gefördert wird:

- 1996 wurde ein Rechtsanspruch auf einen Halbtags-Kindergartenplatz für Kinder zwischen 4 und 6 Jahren verankert.
- Anfang 2001 erhielten Vollzeitbeschäftigte in Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten das Recht, ihre Arbeitszeit zu verringern und auf Teilzeitarbeit zu wechseln.
- 2003 hat die Bundesregierung den Ländern 4 Mrd. € für den Ausbau der Schulen zu Ganztagschulen zur Verfügung gestellt.
- Ab August 2013 hat jedes Kind zwischen 1 und 3 Jahren einen Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz.
- Zum 1.1.2007 wurde nach schwedischem Vorbild ein bezahlter Elternurlaub von 14 Monaten im Anschluss an den Mutterschutz eingeführt. Erstattet werden zwischen 65 und 100 Prozent des Netto-Monatseinkommens, höchstens 1800 Euro, mindestens 300 Euro im Monat. Die 14 Monate werden nur voll gewährt, wenn der Vater mindestens 2 Monate übernimmt.

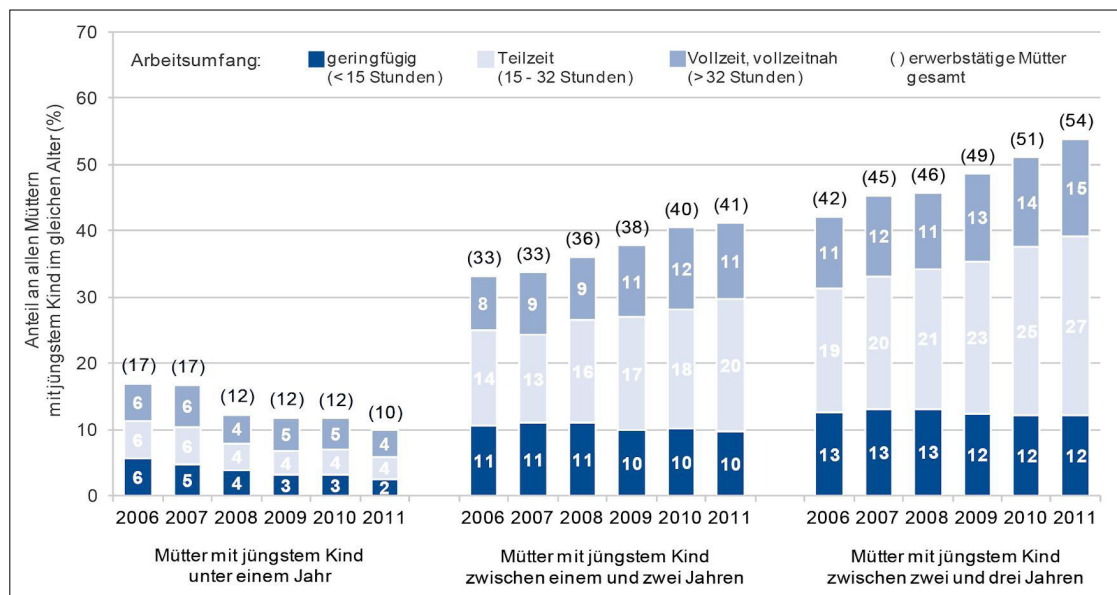
Aufgrund von Befragungen waren die Bundesregierung und die Länder davon ausgegangen, dass für 35% (32% in West- und 50% in Ostdeutschland) der Kinder zwischen 1 und 3 Jahren ein Kinderbetreuungsplatz nachgefragt werden würde. Neuere Befragungen haben gezeigt, dass die Nachfrage eher 39% beträgt (37% in West- und 51% in Ostdeutschland). Sie liegt damit über den ursprünglichen Annahmen, so dass nunmehr 790 000 anstatt 750 000 Plätze notwendig sind. Die Zahl der Betreuungsplätze wurde für Kinder zwischen 1 und 3 Jahren von 137 667 im Jahre 2006 auf 597 000 im Jahre 2013 ausgebaut (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012: 54; FAZ vom 11.7.2013). Bis Ende des Jahres 2013 soll die Zahl der angebotenen Plätze auf 800 000 anwachsen, was besonders die westdeutschen Städte vor große Herausforderungen stellt. Sie stehen allerdings unter hohem Zugzwang, da die Eltern ansonsten gegen die Kommunen klagen können.

Der Anteil der Ganztagschulen liegt mittlerweile über 50%. Da das Ganztagsangebot allerdings häufig nicht für die ganze Schule gilt, waren 2012 nur 28% der Schüler in

Ganztagsbetreuung (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012: 78-79). Zudem entspricht die deutsche Definition einer Ganztagschule nicht dem üblichen Sprachverständnis. Laut offizieller Definition der Kultusministerkonferenz der Länder ist eine Schule schon dann eine Ganztagschule, wenn sie an mindestens drei Tagen in der Woche sieben Zeitstunden lang Unterricht und Betreuung bietet. Der Großteil der Schüler befand sich zudem in sogenannten „offenen Ganztagschulen“, in denen die Nachmittagsangebote freiwillig wahrgenommen werden. Nur der geringere Teil der Ganztagschulen hat seine Lehrkonzepte geändert und bietet auch Unterricht am Nachmittag an.

Das Elterngeld wird in hohem Maße in Anspruch genommen und hat seine Ziele erreicht. Das Einkommen der Familien wird im ersten Lebensjahr des Kindes um durchschnittlich 400 € pro Monat erhöht. 25% der Väter nehmen die Elternzeit in Anspruch und die Anreize zur Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit haben sich erhöht (Wrohlich u.a. 2012). Im ersten Lebensjahr des Kindes, also während der Inanspruchnahme des Elterngeldes ist die Erwerbstätigkeit der Mütter zurückgegangen, um anschließend aber zu steigen (Abbildung 7). Bemerkenswert ist, dass dieser Zuwachs auf sozialversicherungspflichtige Teilzeit- und vollzeitnahe Beschäftigung zurückgeht.

Abbildung 7: Entwicklung der Erwerbstätigenquote (ausgeübte Erwerbstätigkeit) und Arbeitszeitmuster von Müttern mit Kindern unter drei Jahren, Deutschland, 2006 – 2011, in %



Quelle: BMFSFJ (2013: 8)

Von einem eindeutigen Richtungswandel der Familienpolitik kann man allerdings nicht reden. Das alte Modell wird durch das zum 1.8.2013 eingeführte Betreuungsgeld noch einmal gestärkt. Eltern, die ihre 1 bis 3-jährigen Kinder nicht in eine Kindertagesstätte schicken, sondern selbst betreuen, erhalten monatlich 150 €. Das Betreuungsgeld, das

auch in einigen anderen europäischen Ländern existiert, wirkt selektiv. Gerade Eltern mit niedrigem Bildungsstand und geringem Einkommen wählen das Betreuungsgeld, obgleich ihre Kinder einen besonderen Förderungsbedarf haben (Wirth/Lichtenberger 2012).

Die deutsche Familienpolitik fördert also mit hohem Aufwand zwei gegensätzliche Familienmodelle. Da sich die Maßnahmen gegenseitig paralysieren ist die Effektivität nicht besonders hoch. Hinzu kommt eine hohe Intransparenz der Maßnahmen. Im Steuerrecht, den unterschiedlichen sozialpolitischen Gesetzen und auch den Entgeltstrukturen des öffentlichen Dienstes wurden 2010 156 Maßnahmen der Förderung von Kindern und der Ehe mit einem Gesamtvolumen von 200,3 Milliarden € gezahlt. Das entspricht rund 5% des BSP und ist deutlich mehr als in den OECD-Statistiken (Tabelle 6) ausgewiesen wird. Einige dieser Maßnahmen wurden evaluiert. Untersucht wurden die Auswirkungen auf die Armutsvermeidung und auf das Arbeitsangebot von Müttern. Als besonders effektiv im Hinblick auf die Armutsvermeidung erwiesen sich

- der Kinderzuschlag, der das Kindergeld einkommensarmer Haushalte aufstockt, so dass diese nicht Arbeitslosengeld II beantragen müssen,
- der Unterhaltsvorschuss, der den Unterhalt vorstreckt, wenn unterhaltspflichtige Elternteile ihren Unterhalt nicht oder nicht rechtzeitig zahlen,
- sowie die kinderbezogene Aufstockung des Arbeitslosengeldes II.

Als wenig effizient erwiesen sich das Ehegattensplitting, der sogenannte Entlastungsbetrag, ein steuerlicher Abzug für Alleinerziehende mit Kind, und die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuung, da diese Maßnahmen erst bei einem bestimmten Einkommensniveau greifen. Die Arbeitszeit der Mütter wurde vor allem negativ beeinflusst durch das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung, während die öffentliche Kinderbetreuung, der Unterhaltsvorschuss und der Entlastungsbetrag hier effektiv sind (Prognos 2012: 11)³. In der offiziellen Bewertung der Evaluationsberichte durch die Bundesregierung bleiben alle kritischen Befunde ausgespart (BMFSFJ 2013).

Die Familienpolitik in Deutschland befindet sich im Moment in einem Patt zwischen altem und neuem Modell. Dadurch fehlt das Geld für einen qualitativen hochwertigen Ausbau der Kinderbetreuung und der Ganztagschulen. Da das Ehegattensplitting, die beitragsfreie Mitversicherung und das Kindergeld in der Bevölkerung auch starke Unterstützung finden, ist eine klare Positionierung vor allem für die großen Parteien nicht ohne Risiken, so dass diese Patt-Situation noch eine Weile anhalten kann.

3 Die Mini-Jobs, die ihre Wirkung erst im Zusammenhang mit dem Ehegattensplitting und der beitragsfreien Mitversicherung entfalten, wurden leider nicht mit untersucht.

7. Krankenversicherung

Alle abhängig Beschäftigten, die bis zur Versicherungspflichtgrenze (4350 € pro Monat) verdienen, sind in der gesetzlichen Krankenkasse (GKV) pflichtversichert. Beschäftigte, die mehr verdienen, können sich freiwillig in der GKV versichern. Versichert und beitragspflichtig sind zudem Rentner. Mitversichert ohne eigene Beiträge sind Kinder und Ehepartner. 2012 hatte die GKV fast 70 Mio. Mitglieder, was rund 87% der Bevölkerung entspricht. Zu den 30,1 Mio. Pflichtmitgliedern kamen 5,2 Mio. freiwillige Mitglieder, 16,4 Mio. Rentner und 17,7 Mio. mitversicherte Familienangehörige hinzu.

Die GKV ist in viele Träger gegliedert, die historisch entstanden sind. Es gibt Allgemeine Ortskrankenkassen, Betriebskrankenkassen und ständische Kassen (für Angestellte oder Handwerker). Die Zahl der Kassen ist durch Fusionen von 1815 1970 auf 134 2013 geschrumpft. Der hohe Verwaltungsaufwand und die Gefahren einer ungünstigen Risikomischung kleiner Kassen (z.B. hoher Anteil Ältere) hat diese Fusionswelle begünstigt, die noch nicht abgeschlossen ist. Die Verwaltungskosten der GKV lagen nicht zuletzt aufgrund dieser Fusionen bei 5,5% im Jahre 2009 und damit erheblich unter den Verwaltungskosten der privaten Krankenkassen (14,3% 2009), die nicht unbeträchtliche Mittel für Werbung ausgeben.

Nur das Krankengeld bemisst sich in der Höhe mit 70% des monatlichen Arbeitsentgelts nach dem Äquivalenzprinzip. Alle anderen Leistungen sind Sachleistungen, die nach medizinischen Kriterien gewährt werden. Der Solidarausgleich in der GKV ist daher besonders ausgeprägt. Es wird zwischen Kranken und Gesunden, zwischen Ledigen und Kinderlosen sowie Verheirateten, Familien mit Kindern, Jüngeren und Älteren umverteilt. Rentner zahlen zwar einen eigenen Beitrag, der aber ihre Behandlungskosten nur zu 40% abdeckt (Bäcker u.a. 2010b: 142).

Aufgrund der Alterung der Gesellschaft, überproportionaler Steigerungen medizinischer Leistungen und steigendem Gesundheitsbewusstsein sind die Kosten der GKV stark angestiegen. Der Beitragssatz wurde von 12,5% 1990 auf 15,5% 2013 angehoben. Um die Belastungen für die Unternehmen stabil zu halten, wurde ab 2005 das Prinzip der paritätischen Finanzierung durchbrochen. Heute liegt der Beitragssatz der Arbeitgeber bei 7,3% und der der Arbeitnehmer bei 8,2%. Für die sogenannten versicherungsfremden Leistungen, vor allem die beitragsfreie Mitversicherung der Familienangehörigen, zahlt der Bund einen Zuschuss.

Der wirtschaftliche Strukturwandel hat viele gesetzliche Krankenkassen in eine prekäre Lage gebracht. In manchen Regionen ist der Anteil der Arbeitslosen, Geringverdiener und Rentner überproportional gestiegen, was zu geringeren Einnahmen bei gleichzeitig überdurchschnittlichen Ausgaben führt. Die Kassen mussten ihre Beiträge erhöhen und gefährdeten damit ihre Existenz, da viele Mitglieder in andere günstigere Kassen abwanderten. 1994 wurde deshalb ein „Risikostrukturausgleich“ eingeführt. Krankenkassen mit

ungünstigen Risikostrukturen erhielten einen Risikoausgleich von Krankenkassen mit günstigeren Risikostrukturen. 2009 wurde dieser Risikoausgleich mit der Einführung des „Gesundheitsfonds“ neu gestaltet. Seit 2009 gilt in der gesetzlichen Krankenversicherung ein bundesweit einheitlicher Beitragssatz. Die Beiträge fließen gemeinsam mit den steuerfinanzierten Zuschüssen in den neuen „Gesundheitsfonds“. Die Krankenkassen erhalten vom Gesundheitsfonds neben standardisierten Zuweisungen für Verwaltungsausgaben eine einheitliche Grundpauschale pro Versichertem, zuzüglich alters-, geschlechts- und risikoadjustierten Zu- und Abschlägen. Krankenkassen mit älteren und kranken Versicherten erhalten dementsprechend mehr Finanzmittel als Krankenkassen mit einer Vielzahl an jungen und gesunden Versicherten. Damit soll gewährleistet werden, dass Wettbewerbsnachteile der Krankenkassen aufgrund ihrer Versichertenstruktur beseitigt werden. Sofern Krankenkassen die Zuweisungen nicht voll ausgeben, können sie ihren Mitgliedern Prämien zahlen. Wenn aber ihre Ausgaben die Zuweisungen überschreiten, sind sie gehalten, effizienter zu wirtschaften und – falls dies nicht ausreicht – einen Zusatzbeitrag zu erheben, der allerdings alleine von den Versicherten getragen wird. 2010 haben 13 Krankenkassen einen Zusatzbeitrag erhoben.

Die privaten Krankenversicherungen (PKV) sind in den letzten beiden Jahrzehnten Teil des gesetzlichen Systems der Krankenversicherungen geworden. Ihre Mitgliedszahl ist stark gewachsen. Während die PKVs 1970 4,2 Mio. Vollversicherte zählten, waren es 2011 schon fast 9 Mio. Hinzu kommen noch gesetzliche Versicherte, die eine private Zusatzversicherung abgeschlossen haben. Die Verträge sind nach den Prinzipien privater Versicherungen gestaltet. Die Beiträge sind nicht einkommensabhängig, sondern es werden Pauschalbeiträge erhoben. Zudem müssen alle Familienmitglieder Beiträge zahlen. Seit 2009 besteht allerdings eine Versicherungspflicht für alle Personen mit Wohnsitz im Inland, die nicht gesetzlich versichert sind. Zudem müssen die PKVs einen brancheneinheitlichen den sog. *Basistarif* zu „bezahlbaren Prämien“ anbieten, mit Kontrahierungszwang sowie ohne Risikozuschläge und ohne Leistungsausschlüsse für Vorerkrankungen. Hinzu kommt die obligatorische Pflegeversicherung.

8. Pflegeversicherung

Bis zur Einführung der Pflegeversicherung mussten Pflegeleistungen grundsätzlich privat finanziert werden. Falls die eigenen Einkommen nicht ausreichten, waren Verwandte in direkter Linie, also Kinder, Eltern und Enkel unterhaltspflichtig. Vor allem bei stationärer Pflege reichten die Alterseinkommen der Pflegebedürftigen meist nicht aus. Die Kosten wurden von der Sozialhilfe übernommen, die jedoch dauerhaft erst nach Auflösung von Vermögen und nach Ausschöpfung der Unterhaltspflichten von Familienmitgliedern gezahlt wurde. Rund 80% der stationär Pflegebedürftigen erhielten Sozialhilfe, was die Kommunen sehr belastete.

Im traditionellen deutschen Sozialmodell war es schwer zu begründen, dass die Risiken von Unfall und Krankheit durch Versicherungen gedeckt waren, während die Pflege

als ebenfalls universelles Risiko, privat finanziert werden musste. Mit der Alterung der Gesellschaft, der Schwächung der traditionellen Familienstrukturen, die einen großen Teil der Pflegeleistungen getragen hatten, und der wachsenden finanziellen Ausgaben der Kommunen für Pflege, trat nach rund 20-jähriger Diskussion 1995 die gesetzliche Pflegeversicherung in Kraft (Bäcker u.a. 2010 b: 181-198).

Die Pflegeversicherung folgte der Krankenversicherung. Alle gesetzlich krankenversicherten Personen sind pflichtversichert. Zudem musste jeder, der in einer privaten Krankenversicherung versichert ist, eine Pflegeversicherung abschließen. Nur durch diese umfassende, in die privaten Krankenversicherungen reichende Versicherungspflicht konnte das Ziel der Entlastung der Kommunen erreicht werden. Ein Teil der Sozialhilfeempfänger war ja zuvor nicht gesetzlich versichert, wie etwa ehemals Selbstständige. Ziel der Pflegeversicherung war es, den Pflegebedürftigen solange wie möglich ein Leben in ihrem gewohnten Umfeld zu ermöglichen. Somit hatte die häusliche Pflege, die Unterstützung von pflegenden Angehörigen und Nachbarn, sowie Prävention und Rehabilitation Vorrang vor der stationären Pflege.

Die Leistungen hängen vom Grad der Pflegebedürftigkeit ab. Es werden drei Pflegestufen unterschieden. In die Pflegestufe I werden Personen eingeordnet, die mindestens einmal täglich für zwei Verrichtungen (z.B. Körperpflege, Ernährung, Mobilität etc.) und einmal wöchentlich Hilfe im Haushalt brauchen. Die Pflegestufe III umfasst Personen, die rund um die Uhr versorgt werden müssen. Finanziert werden nach festgelegten Sätzen Sachleistungen, wie häusliche Pflegedienste, oder Geldleistungen, wie vor allem das Pflegegeld für Angehörige und Nachbarn, sowie die stationäre Pflege.

Die Investitionskosten für die stationären Einrichtungen müssen von den Ländern übernommen werden. Die laufenden Kosten sowie die Leistungen für die häusliche Pflege werden von der Pflegeversicherung gezahlt. Der Beitrag zur Pflegeversicherung wurde 1995 auf 1,0% der Bruttolohnsumme festgelegt, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern paritätisch getragen werden. Um die Belastung für die Unternehmen zu verringern wurde erstmalig in der Geschichte der Sozialversicherungen den Ländern die Möglichkeit gegeben, als Kompensation einen Feiertag, der immer auf einen Werktag fällt (Buß- und Betttag), zu streichen, wovon alle Länder außer Sachsen Gebrauch machten. Im Unterschied zur Krankenversicherung ist die Pflegeversicherung eine Teilkaskoversicherung. Sie deckt mit ihren festgelegten Sätzen nur einen Teil der Kosten ab. Die Leistungen sind zudem festgeschrieben und können nicht, wie bei den Krankenkassen, durch Beitragserhöhungen an die Kostenentwicklung angepasst werden. Damit kommt es zu realen Leistungsverlechterungen, die privat oder durch die Sozialhilfe aufgefangen werden müssen.

Aufgrund dieser immanenten Leistungsverlechterungen bei gleichzeitig zunehmendem Pflegebedarf, vor allem in der stationären Pflege, wurde von Beginn an die Nachhaltigkeit der Finanzierung der Pflegeversicherung diskutiert. Mittelfristig scheint ein Anstieg der Beitragssätze unvermeidbar. Der von konservativer Seite vorgeschlagene Übergang zu einer Kapitaldeckung ist auch keine Lösung. Die Renditen

von Kapitalanlagen sind unsicher und die Versicherten werden lange Jahre durch den Aufbau eines Kapitalstocks zusätzlich belastet (Bäcker u.a. 2010b: 197-198).

Zuletzt wurden 2008 und 2013 die Pflegesätze angehoben. Der Beitragssatz wurde schon 1996 auf 1,7% angehoben und zuletzt 2013 auf 2,05%. 2005 wurde der Beitrag für Kinderlose zwischen 23 und 60 Jahren um 0,25% erhöht, da das Bundesverfassungsgericht eine stärkere Berücksichtigung der Erziehungsleistungen von Familien gefordert hat, die heute in der Regel nicht mehr gegeben sind. Die Zahl der Leistungsempfänger ist von 1,562 Mio. 1996 auf 2,360 Mio. 2011 gestiegen. Die Mehrheit der Leistungsempfänger sind Frauen (2011 65%). Ausgaben und Einnahmen der Pflegeversicherung sind auf Grund der Deckelung der Leistungen stabil. Das Ziel der Entlastung der Kommunen wurde erreicht. Die Ausgaben der kommunalen Sozialhilfe sanken zwischen 1994 und 2001 von 9,06 Mrd. € auf 2,9 Mrd. € (Bäcker u.a. 2010b: 194), sind seitdem aber wieder auf 3,6 Mrd. € 2011 angewachsen.

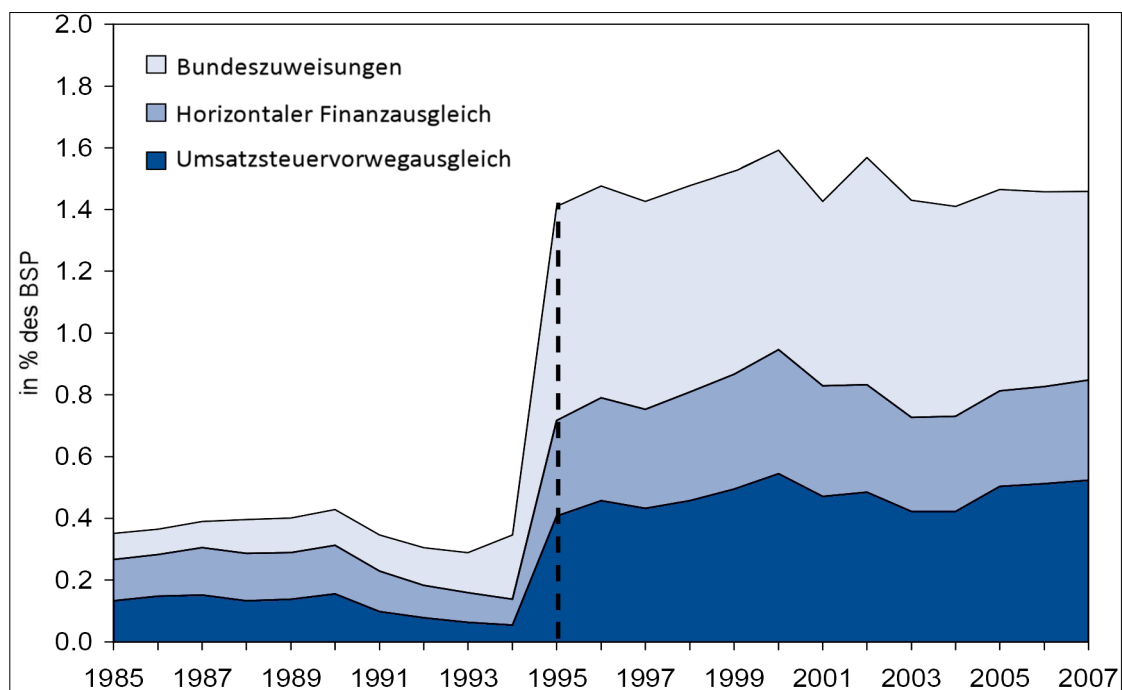
9. Regionaler Finanzausgleich und die Rolle der Sozialversicherungen

Aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der Regionen ist das in der Verfassung verankerte Ziel der "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" in allen Landesteilen (Artikel 72 Grundgesetz) nur durch einen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder erreichbar. Im Unterschied zu vielen anderen Staaten haben die Länder im deutschen Föderalismus nur geringe Autonomie auf der Einnahmeseite. Fast alle Steuern sind bundeseinheitlich festgelegt (Stehn/Fedelino 2009: 6). Durch ein komplexes System des Finanzausgleichs wird jedoch die Einnahmeseite der Länder weitgehend nivelliert. Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft werden an den Bundesdurchschnitt herangeführt, während die Steuerkraft der Geberländer in Richtung des Durchschnitts absinkt. Die wichtigsten Steuern (Mehrwertsteuer, Körperschaftsteuer, Einkommensteuer) werden nach festen Proportionen auf den Bund, die Länder und die Kommunen aufgeteilt. 75% des Mehrwertsteueranteils der Länder wird an die Länder nach der Einwohnerzahl verteilt, die restlichen 25% dienen dem Finanzausgleich (Umsatzsteuervorwegausgleich). Hinzu kommen ein horizontaler Finanzausgleich zwischen den Ländern, in dem die Länder mit überdurchschnittlichen Steuereinnahmen Gelder an die schwächeren Länder abführen (Horizontaler Finanzausgleich) und schließlich noch Bundeszuweisungen zum Ausgleich der Unterschiede in den Steuereinnahmen pro Kopf und besondere Bedarfe (etwa der Bundeshauptstadt).

Für einzelne Länder, wie Bremen oder das Saarland und in den Nachkriegsjahren das damals noch strukturschwache Bayern, hatte der Finanzausgleich eine zentrale Bedeutung. Über den Finanzausgleich wurden vor der Wiedervereinigung weniger als ein halbes Prozent des BSP umverteilt (Abbildung 8). Zusätzlich wurden durch die Angleichung der Lohneinkommen in den Bundesländern über die Flächentarifverträge auch die Steuereinnahmen in den Regionen nivelliert.

Mit der Wiedervereinigung und der zunehmenden Ungleichheit der Löhne wuchs die Bedeutung des Finanzausgleichs. 1993 wurden die fünf neuen ostdeutschen Bundesländer in den Finanzausgleich einbezogen und bis 1,5% des BSP regional umverteilt (Abbildung 8). Im Solidarpaket I wurde u.a. der Länderanteil an der Umsatzsteuer erhöht. Durch zusätzliche Zuweisungen des Bundes wird zudem sichergestellt, dass die finanzielle Leistungskraft eines Bundeslandes auf 99,5 % des Bundesdurchschnitts angehoben wird. Zusätzlich mussten sich die Westdeutschen zu 40% an den Kosten der Länder am Finanzausgleich beteiligen. Im Solidarpaket II, der von 2005 bis 2019 reicht, werden den neuen Ländern vom Bund in degressiver Abstufung rund 207 Mrd. € zusätzliche Investitionsmittel zur Verfügung gestellt. Die zusätzlichen Bundesausgaben werden durch den sogenannten Solidaritätszuschlag, einen Zuschlag auf die Einkommens-, Kapitalertrags- und Körperschaftssteuer finanziert. Seit 1998 liegt der Zuschlag bei 5,5% (von 1995 bis 1997 bei 7,5%).

Abbildung 8: Finanzausgleich in % des Brutton sozialprodukts 1995 – 2007



Quelle: Stehn/Fedelino (2009:9)

Mit dem Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit seit 1974 und nach der Wiedervereinigung gewann zudem die regionale Umverteilung über die Sozialversicherungen sowie die aus Bundesmitteln finanzierten Sozialausgaben an Bedeutung⁴. Besondere Bedeutung haben dabei die Rentenversicherung, die Arbeitslosenversicherung sowie die aus Bundesmitteln finanzierte Arbeitslosenhilfe (bis 2004) bzw. nach den Hartz-Gesetzen das neue Arbeitslosengeld II.

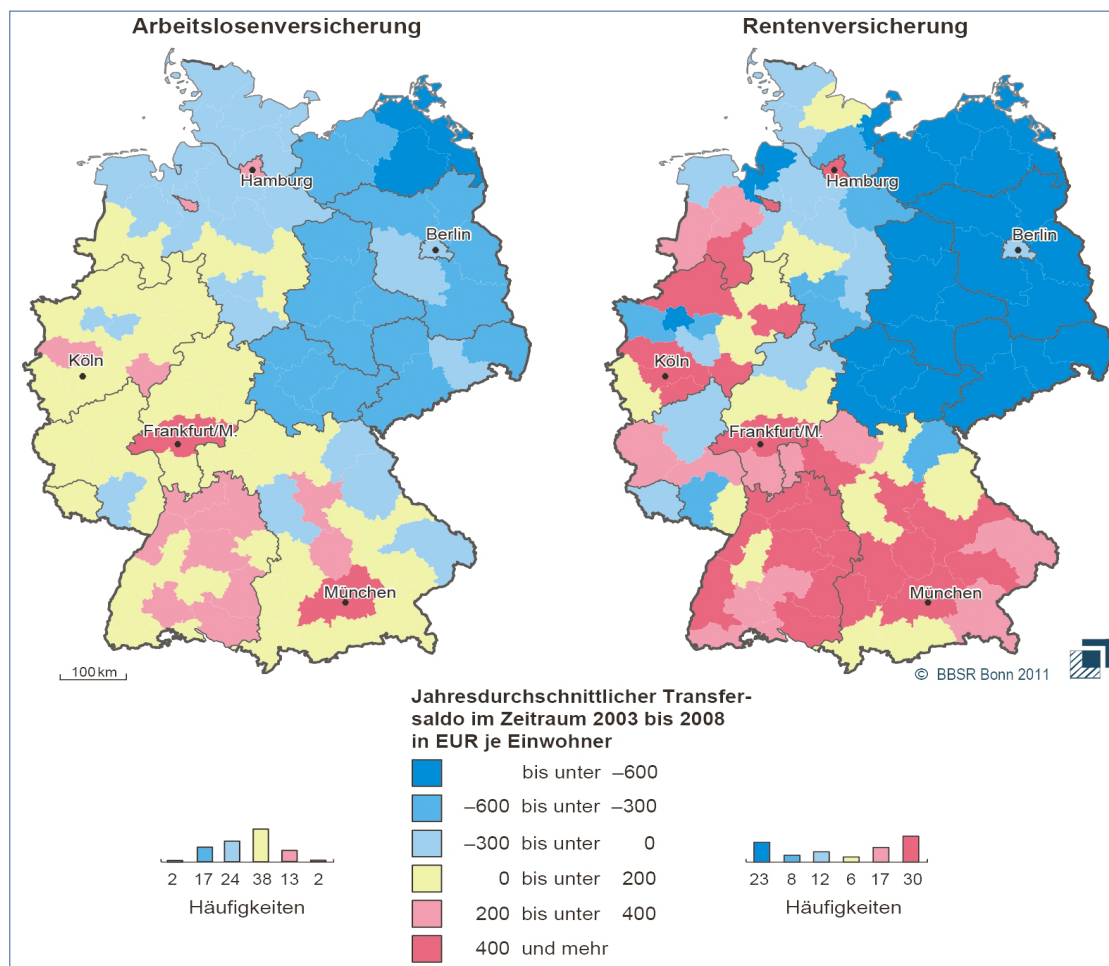
4 Mientus (2006) macht zu Recht darauf aufmerksam, dass Transfers aber nicht mit volkswirtschaftlichen Kosten gleichzusetzen sind. Die hohe Abwanderung der jüngeren Bevölkerung aus Ost- nach Westdeutschland hat dort erhebliche Wachstumseffekte ausgelöst. Solche Effekte müssen gegengerechnet werden.

Nach der Wiedervereinigung (1991) lagen die Lohneinkommen in Ostdeutschland bei rund 50% des Westniveaus. Vor der Wiedervereinigung waren die Löhne noch niedriger. Wenn man die Rentenansprüche nach den ostdeutschen Einkommen berechnet hätte, wären die Unterschiede in den Lebensverhältnissen noch über viele Jahrzehnte fortgeschrieben worden. Um dies zu vermeiden, wurden die ostdeutschen Rentenansprüche pro Erwerbsjahr mit einem Hochrechnungsfaktor multipliziert, der sich aus dem jeweiligen ostdeutschen zum westdeutschen Durchschnittseinkommen ergab. Da die ostdeutschen Einkommen sich relativ an die westdeutschen Einkommen angenähert haben, ist der Hochrechnungsfaktor gesunken. Er betrug für ostdeutsche Bruttoeinkommen aus dem Jahr 1985 3,3129 und für 2008 1,1827. Im Ergebnis wurden also die ostdeutschen Rentenansprüche über das gesamte Erwerbsleben auf das westdeutsche Einkommensniveau angehoben. Da die Beitragseinnahmen sich aber an den weiterhin niedrigeren Bruttoeinkommen bemessen, kommt es zu erheblichen Transfers von Ost- nach Westdeutschland. Auch zwischen westdeutschen Regionen finden wir erhebliche Umverteilungseffekte, etwa von strukturschwachen Regionen mit älterer Bevölkerung zu wachsenden, jüngeren Regionen.

Die Umverteilungseffekte der Arbeitslosenversicherung sowie der Arbeitslosenhilfe/Arbeitslosengeld II hängen oder steigen, wenn die regionale Ungleichheit der Arbeitslosigkeit zunimmt. Durch die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit in den ostdeutschen Bundesländern nach der Wiedervereinigung kam es zu erheblichen Umverteilungseffekten der passiven aber auch der aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik. Von diesen Umverteilungseffekten profitieren aber auch strukturschwache westdeutsche Regionen.

In den Jahren 2003 und 2005 lag das Umverteilungsvolumen (der Arbeitslosenversicherung) mit 7,8 und 6,3 Mrd. Euro nahe dem Volumen des Länderfinanzausgleichs (6,8 bzw. 6,9 Mrd. Euro). Noch größer ist das Umverteilungsvolumen innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung: In beiden Jahren betrug dieses auf Ebene der Länder ca. 21 Mrd. Euro und entsprach in etwa dem dreifachen Volumen des Länderfinanzausgleichs. Bedingt durch die infolge der Rezession 2008/2009 geschrumpften Steuereinnahmen der Geberländer ist das Volumen des Länderfinanzausgleichs kleiner und sind die Umverteilungsvolumina der Sozialversicherung größer geworden“ (BBSR 2012: 188; Abbildung 9).

Abbildung 9: Umverteilung durch die Arbeitslosen- und Rentenversicherung 2003 bis 2008

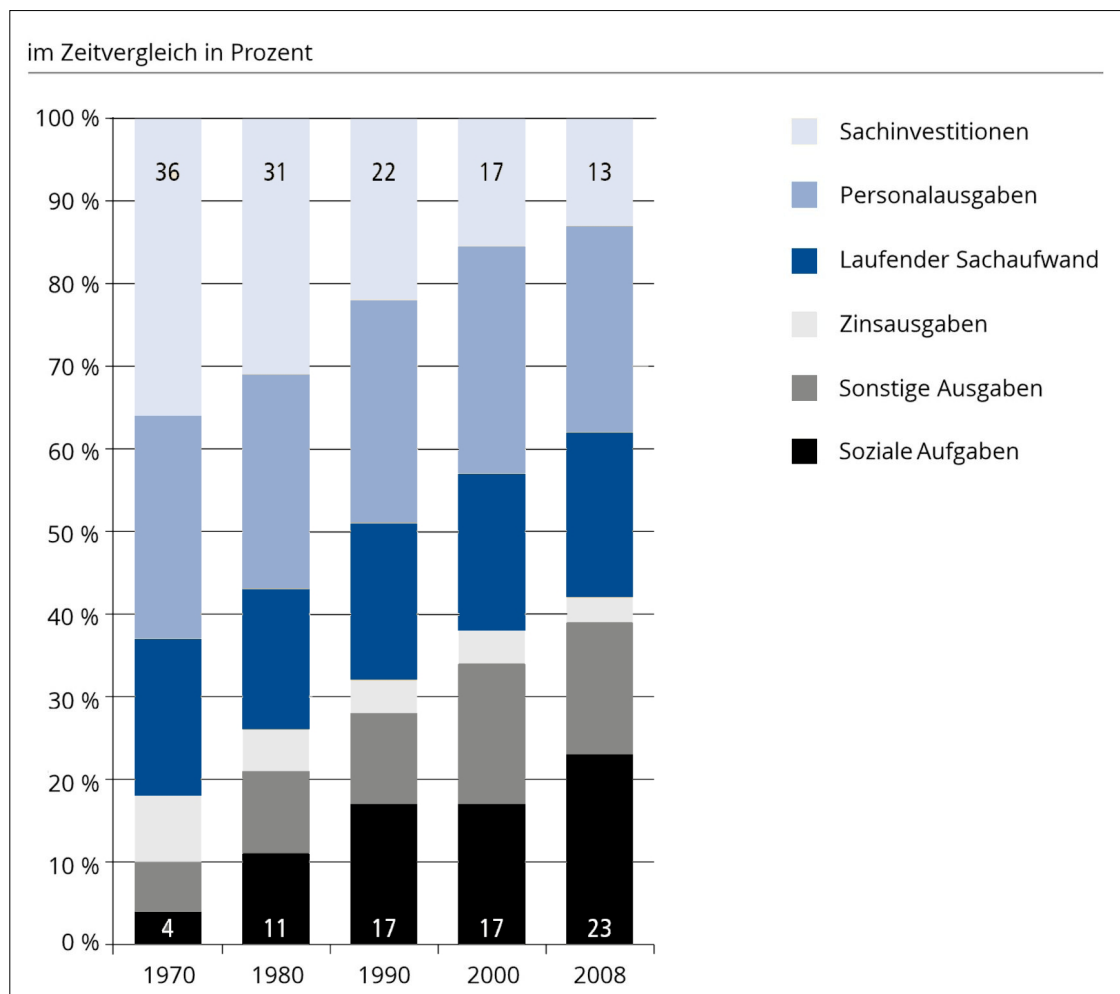


Quelle: BBSR (2012: 189)

Das System des regionalen Finanzausgleichs steht wegen seiner starken Fokussierung auf die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland und der Unterfinanzierung vor allem vieler westdeutscher Gemeinden mittlerweile unter starker Kritik. Durch Bundesgesetzgebung hat der Bund viele Aufgaben der Länder und Gemeinden bundeseinheitlich geregelt ohne die dafür notwendigen zusätzlichen Mittel bereitzustellen. Dies betrifft die Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe), die Regelung zur Finanzierung der Unterkunft von Arbeitslosengeld II-Empfängern, die Kinder- und Jugendhilfe, die Kinderbetreuung und einiges mehr. Hinzu kommt die strukturelle Verfestigung hoher Arbeitslosigkeit, die zunehmend auch westdeutsche Gemeinden betrifft. Die wachsenden Sozialausgaben konnten insbesondere in den strukturell schwachen Kommunen nicht durch Zuweisungen der Länder (Kommunaler Finanzausgleich) oder eigenen Steuereinnahmen (vor allem die Gewerbesteuer) ausgeglichen werden. Die Folgen sind eine zunehmende Verschuldung vieler Kommunen und ein drastischer Rückgang der kommunalen Sachinvestitionen, die rund zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen ausmachen (Abbildung 10). Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse wird durch die

Unterinvestition vieler Gemeinden in die Infrastruktur und Leistungskürzungen in vielen Bereichen (z.B. Kultur und Bildung) zunehmend in Frage gestellt. Es wird eine grundlegende Neugestaltung des regionalen Finanzausgleichs gefordert. Vor allem sollen durch Bundesgesetz festgelegte Sozialleistungen auch vom Bund bezahlt werden, um die Kommunen zu entlasten (Bertelsmann-Stiftung 2012; Eichel/Fink/Thiemann 2013).

Abbildung 10: Ausgabenstruktur der kommunalen Haushalte 1970 - 2008



Quelle: Bertelsmann Stiftung (2012: 47)

10. Das deutsche Beschäftigungswunder in der Finanzkrise

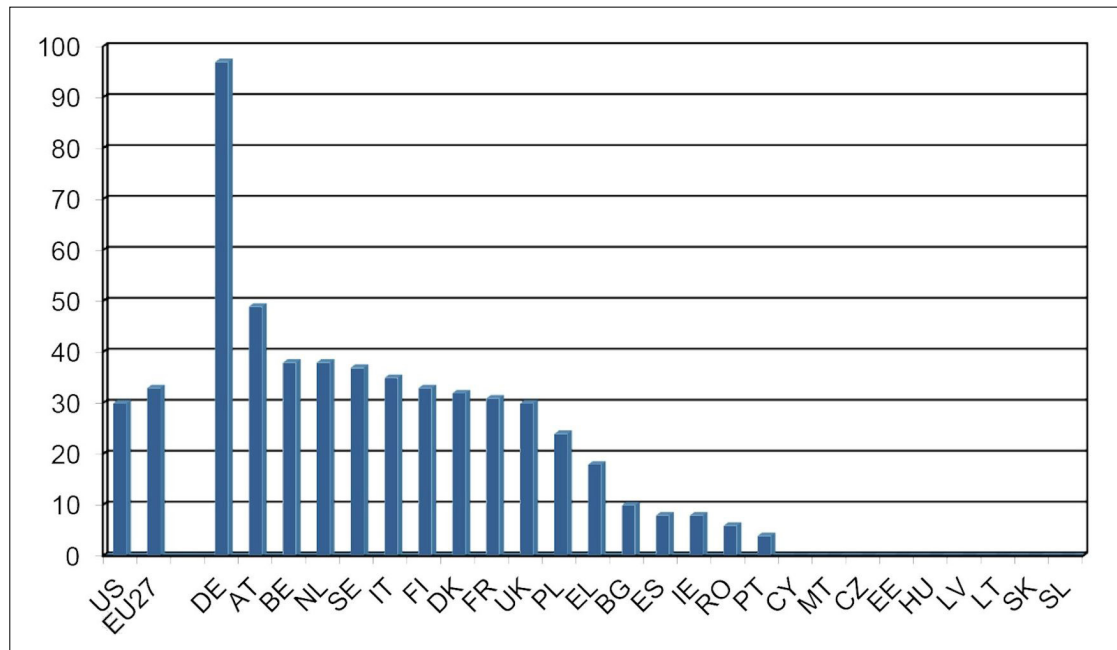
Die deutsche Industrie war von der Finanzkrise besonders betroffen, da sie vorrangig dauerhafte Konsumgüter (zum Beispiel Autos) und Investitionsgüter produziert, deren Anschaffung man in konjunkturell schwierigen Situationen verschieben kann. Das Brutto-sozialprodukt ging 2009 mit einer Abnahme von 4,9 Prozent stärker zurück als etwa in den USA oder in Großbritannien. Gleichzeitig blieben jedoch Beschäftigung und Arbeitslosigkeit stabil, da die Unternehmen »Stunden und nicht Beschäftigte entließen«.

In einer Art informellem *Bündnis für Arbeit* einigten sich Gewerkschaften, Arbeitgeber und die Politik, auf Entlassungen zu verzichten. Möglich wurde dieses *Beschäftigungswunder* durch ein Paket von Arbeitszeitmaßnahmen, das vom Abbau von Arbeitszeitguthaben auf betrieblichen Konten, der Verringerung von Überstunden, der tariflich oder betrieblich vereinbarten vorübergehenden Verkürzung der Wochenarbeitszeit bis hin zur Kurzarbeit reichte. Es zahlte sich aus, dass die Tarifpartner in den letzten 20 Jahren in teilweise sehr kontroversen Debatten, sozialverträgliche Modelle der Arbeitszeitflexibilisierung entwickelt hatten. Zusätzlich wurde Kurzarbeit vorübergehend zum wichtigsten staatlichen Instrument der Industriepolitik zur Sicherung der industriellen Kapazitäten, einschließlich ihres Fachkräftestamms ohne Verletzung der Beihilferegelungen der EU.

In früheren Krisen (zum Beispiel Ende der Dotcom-Blase 2000 oder der Krise 2003/04) wurde auch in Deutschland von Kurzarbeit bei weitem nicht so intensiv Gebrauch gemacht, wie in der Finanzkrise. Der wichtigste Grund für die Verhaltensänderung der Unternehmen im Jahre 2009 waren die negativen Erfahrungen mit den starken Personaleinschnitten in den beiden Krisen zuvor. Die Unternehmen waren damals Opfer ihrer eigenen Standortdiskussion geworden. Sie glaubten nicht mehr an die Zukunft des Industriestandorts Deutschland und meinten sich deutlich verkleinern zu müssen. Im lang anhaltenden Aufschwung 2004 bis 2008 fehlten ihnen dann die Fachkräfte. Hinzu kamen starke Gewerkschaften und Betriebsräte, die Alternativen zu Entlassungen aushandeln wollten und nicht mehr, wie in früheren Jahren, Frühpensionierungen nutzen konnten.

Auch andere Länder, wie Frankreich, Österreich, Belgien und die Niederlande, haben die Kurzarbeitsregelungen ausgebaut. Sie wurden jedoch bei weitem nicht so intensiv genutzt wie in Deutschland (Abbildung 11). Dass zum Beispiel französische Unternehmen die ähnlich großzügigen Kurzarbeitsregelungen in ihrem Land kaum mehr nutzten als die deutschen, liegt vermutlich am hierarchischen französischen Produktionsmodell. Die französischen Führungskräfte (*cadres*) halten die zumeist angelernten Produktionsarbeiter für weitgehend austauschbar, sodass man sich in Krisen ohne nachhaltige negative Folgen von ihnen trennen kann. Zudem drängten die Gewerkschaften und die Politik nicht in gleichem Maße auf den Erhalt von Arbeitsplätzen, sondern setzten auf Frühpensionierungen.

Abbildung 11: Anteil des Rückgangs der Arbeitsstunden am Rückgang des gesamten Arbeitsvolumens 2008/09 in der EU



Quelle: Eurostat (2010)

Der zweite Teil des Beschäftigungswunders – die Vermeidung von hoher Jugendarbeitslosigkeit - ist in der Öffentlichkeit völlig untergegangen. In den meisten europäischen Ländern reagierten die Unternehmen auf die Krise mit einem Einstellungsstopp. Betroffen waren davon die *outsider* des Arbeitsmarktes, vor allem die Jugendlichen, deren Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich anstieg und zum zentralen europäischen Problem wurde. In Deutschland wurden 2009 hingegen selbst im Krisenjahr noch 566 000 neue Auszubildende eingestellt. Das waren zwar rund 50 000 weniger als im Vorjahr (Bosch 2011: 261ff). Durch viele Ausbildungsbindnisse auf nationaler, regionaler und betrieblicher Ebene konnte aber ein völliger Einbruch der betrieblichen Ausbildung in der Krise vermieden werden. Es erwies sich als zentraler Vorteil des dualen Systems der beruflichen Ausbildung, dass Auszubildende als *insider* betrachtet werden und die Einstellung von Auszubildenden für Gewerkschaften und Betriebsräte fast die gleiche Priorität hat, wie der Schutz der Beschäftigten. Temporäre Arbeitszeitverkürzungen, wie in der Finanzkrise, bieten die Möglichkeit, beide Zielsetzungen auch in schwierigen Zeiten miteinander zu verbinden. Auch die Übernahme Ausgebildeter wurde in vielen Betrieben durch eine Erhöhung der Kurzarbeiterquote ermöglicht.

11. Schlussfolgerungen

In den Nachkriegsjahren ist das zuvor eher rudimentäre deutsche Sozialmodell zu einem inklusiven Bismarck'schen Sozialstaat ausgebaut worden, der den größten Teil der Bevölkerung vor zentralen Lebensrisiken schützte und gleichzeitig auch die Sozialleistungen dynamisierte, so dass sie mit der Produktivitätsentwicklung Schritt hielten. Es basiert weitgehend auf Sozialversicherungen, d.h. Ansprüche werden über Erwerbstätigkeit erworben. Gleichzeitig waren aber Familienangehörige über abgeleitete Ansprüche eingeschlossen und über ein inklusives Lohnsystem mit geringer Einkommensdifferenzierung konnten auskömmliche Ansprüche erworben werden.

In den letzten 20 Jahren ist das Sozialsystem in hohem Tempo weiterentwickelt und umgebaut worden. Die wichtigsten Treiber der Veränderungen waren die Alterung der Gesellschaft, die wachsende Erwerbstätigkeit von Frauen und die Kritik am traditionellen Alleinernährermodell, die Wiedervereinigung und veränderte Leitbilder, vor allem die Leitbilder der privaten Eigenvorsorge, der Deregulierung des Arbeitsmarktes sowie der Senkung der Quote der Sozialabgaben auf 40%, um die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

Die unterschiedlichen, teilweise konträren Zielsetzungen führten zu einem Politikmix, in dem Fortschritt und Sozialabbau eng beieinander lagen. Die Integration der ostdeutschen Bevölkerung in das westdeutsche Sozialsystem, vor allem die Stärkung des regionalen Finanzausgleichs und die Höherbewertung der ostdeutschen Rentenansprüche, die im Übrigen mit einem privaten kapitalgedeckten Rentensystem nicht möglich gewesen wäre, sind eine beachtliche Solidarleistung. Gleichzeitig wurde den Ostdeutschen aber ein überholtes Familienmodell aufgezwungen, das ihren Lebenswirklichkeiten und Präferenzen nicht entsprach. Erst 15 Jahre nach der Wiedervereinigung hat der politisch qualvolle Prozess der Reform des deutschen Familienmodells begonnen. Da gleichzeitig das alte Alleinernährermodell noch massiv subventioniert wird, ist das modernisierte Zweiverdiener-Modell, und hier vor allem die Investition in die Erziehung von Kleinkindern und in die Schulen, unterfinanziert. Die deutsche Familienpolitik ist damit im internationalen Maßstab teuer und ineffizient.

Auch die Einführung der Pflegeversicherung und des Gesundheitsfonds in der Krankenversicherung, die zu einem Finanzausgleich zwischen Krankenkassen mit unterschiedlicher Risikostruktur führen, sind große sozialpolitische Reformleistungen, die den Zusammenhalt der Gesellschaft gestärkt haben. Die aus demografischen Gründen sicherlich notwendige Beendigung des Vorruhestandes hat die Beschäftigungsquote der Älteren zwischen 55 und 64 Jahren überraschend schnell erhöht. Die aus politischen Gründen zur Stärkung der Versicherungswirtschaft eingeführte Riester-Rente trägt aber nicht – wie beabsichtigt – dazu bei, das abgesenkte Rentenniveau durch private Vorsorge zu stabilisieren, da sie nicht obligatorisch ist und gerade von Geringverdienern nicht in Anspruch genommen wird.

Die Erosion des deutschen Tarifsystems und die Deregulierung des Arbeitsmarktes durch die Hartz-Gesetze haben weitreichende Auswirkungen auf das Sozialsystem. Die Absenkung des Rentenniveaus in den nächsten Jahrzehnten wird infolge der raschen Expansion des Niedriglohnsektors zu wachsender Altersarmut führen. Gleichzeitig belastet der Niedriglohnsektor durch steigende Ausgaben (Aufstockung geringer Löhne) den Sozialhaushalt. Die Hartz-Gesetze haben zwar die Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt, nicht aber das Beschäftigungsniveau erhöht. Sie basierten ebenso wie die ausgabenorientierte Sozialpolitik zur Senkung der Sozialabgaben auf der Fehldiagnose, dass die Arbeitskosten in Deutschland zu hoch seien. Diese Sozialpolitik hat zusammen mit der Entwicklung des Niedriglohnsektors in Deutschland zum unterdurchschnittlichen Anstieg der Lohnkosten in Deutschland beigetragen, der einer der Gründe der Ungleichgewichte in der Euro-Zone ist und – wie in der Krankenversicherung – das Prinzip der paritätischen Finanzierung der Sozialabgaben in Frage stellt.

In der Finanzkrise wurden die Stärken des alten deutschen Sozialmodells, die auf dem sozialen Dialog von Staat und Sozialpartnern basieren, erfolgreich mobilisiert. Durch die Kombination von staatlichen und tariflichen Maßnahmen konnten nicht nur Entlassungen, sondern auch ein Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit vermieden werden. Es ist unklar, ob das deutsche Beschäftigungswunder ein einmaliges Ereignis war und Staat und Arbeitgeberverbände unter dem Eindruck der massiven Deregulierung in vielen europäischen Ländern wieder zur Philosophie der Hartz-Gesetze zurückkehren.

Die Reformbedarfe, um wieder ein modernisiertes, aber inklusives Sozialmodell zu schaffen, liegen auf der Hand. Die Mehrheit der deutschen Bevölkerung befürwortet einen gesetzlichen Mindestlohn, der dann zum 1.1.2015 eingeführt wurde (Bosch/Weinkopf 2015). Der regionale Finanzausgleich muss angesichts der Verschuldung vieler Kommunen neu geregelt werden. Das traditionelle Familienmodell verliert an Unterstützung, so dass ein Pfadwechsel in Richtung einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie einer Erhöhung der Bildungsinvestitionen in Kinder und Jugendliche möglich wurde. Altersarmut wird man nur durch eine obligatorische Zusatzversicherung oder eine geringe Absenkung des Rentenniveaus verhindern können. Angesichts des unterdurchschnittlichen Anstiegs der Lohnkosten in Deutschland in den letzten Jahren sollte dabei auch ein höheres Abgabenniveau möglich sein.

Literatur

Adamy, Wilhelm, 2012: Hartz IV – Achillesferse der Arbeits- und Sozialhilfepolitik. In: Bispinck, Reinhard / Bosch, Gerhard / Hofemann, Klaus / Naegele, Gerhard (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialstaat. Festschrift für Gerhard Bäcker. Wiesbaden: Springer VS, S. 257-291

Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2012: Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf. Bielefeld

Bäcker, Gerhard / Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia, 2011: Vorschläge zur künftigen Arbeitsmarktpolitik: integrativ – investiv – innovativ. Gutachten für das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation [Volltext](#)

Bäcker, Gerhard / Naegele, Gerhard / Bispinck, Reinhard / Hofemann, Klaus / Neubauer, Jennifer, 2010a: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung. 5. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.

Bäcker, Gerhard / Naegele, Gerhard / Bispinck, Reinhard / Hofemann, Klaus / Neubauer, Jennifer, 2010b: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste. 5. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.

Bertelsmann-Stiftung, 2012: Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020 - unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen. Gütersloh [Volltext](#)

Bosch, Gerhard, 2012: Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2010: Entwicklung und Reformoptionen. In: Bothfeld, Silke / Sesselmeier, Werner / Bogedan, Claudia (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: vom Arbeitsförderungs-gesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS, S. 106-125

Bosch, Gerhard, 2011: The German labour market after the financial crisis: miracle or just a good policy mix? In: Vaughan-Whitehead, Daniel (Hrsg.): Work inequalities in the crisis? Evidence from Europe. Cheltenham (u.a.): Elgar, S. 243-277

Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia, 2012: Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen. Expertise im Auftrag der FES. Bonn [Volltext](#)

Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia, 2015: Revitalisierung der Tarifpolitik durch den gesetzlichen Mindestlohn. Industrielle Beziehungen 22 (3-4), S. 305-324 [Abstract](#)

Brussig, Martin / Knuth, Matthias, 2011: Die Zukunft der Grundsicherung - Individualisieren, konzentrieren, intensivieren: Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: FES. WISO Diskurs [Volltext](#)

Bundesagentur für Arbeit, 2006: Arbeitsmarkt 2005, Sonderheft. Amtliche Nachrichten für Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg, August 2005

Bundesagentur für Arbeit, 2011a: Grundsicherung für Arbeitssuchende: Geldleistungen an Bedarfsgemeinschaften mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit. Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit, 2011b: Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit. Nürnberg

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2012: Raumordnungsbericht 2011. Bonn: BBSR

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2012: Sozialbudget 2011. Berlin: BMAS [Volltext](#)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2013: Politischer Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen. Berlin: BMFSFJ [Volltext](#)

Corneo, Giacomo / Keese, Matthias / Schröder, Carsten, 2010: The Effect of Saving Subsidies on Household Saving. Evidence from Germany, Ruhr Economic Papers Nr. 170 [Abstract + Volltext](#)

Dahrendorf, Ralf, 1957: Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft. Stuttgart: Ferdinand Enke

Destatis, 2012: Niedriglohn und Beschäftigung 2010. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 10. September 2012 in Berlin. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt [Abstract](#)

Eichel, Hans / Fink, Philipp / Tiemann, Heinrich, 2013: Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, Wiso-Direkt, Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung [Volltext](#)

Esping-Andersen, Gøsta, 1990: Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, NJ: Princeton University Press

European Commission, 2010: The social situation in the European Union. Luxemburg

European Commission, 2013: Employment and social developments in Europe 2012. Luxemburg

Färber, Gisela / Funke, Melanie / Walther, Steffen, 2011: Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung. Ökonomische Perspektiven und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten. Berlin: edition sigma, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 37 [Abstract](#)

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 2013: Kita-Ausbau: 30.000 Krippenplätze mehr als veranschlagt, 11.7. 2013

Geyer, Johannes, 2011: Riester-Rente: Rezept gegen Altersarmut? In: DIW-Wochenbericht 47/2011 [Volltext](#)

Hagen, Kornelia / Kleinlein, Axel, 2011: Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. In: DIW-Wochenbericht 47/2011 [Volltext](#)

Hall, Peter A. / Soskice, David, 2001: An introduction to varieties of capitalism. In: Hall, Peter A. / Soskice, David (Hrsg.): Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage. New York: Oxford University Press, S. 1-68

Hartz-Kommission, 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin [Volltext](#)

Horn, Gustav A. / Herzog-Stein, Alexander, 2012: Erwerbstätigenrekord dank guter Konjunktur und hoher interner Flexibilität. In: Wirtschaftsdienst 3, S. 151 -155 [Volltext](#)

Joebges, Heike / Meinhardt, Volker / Rietzler, Katja / Zwiener, Rudolf, 2012: Auf dem Weg in die Altersarmut. Bilanz der Einführung der kapitalgedeckten Riester-Rente. In: IMK Report Nr. 73, September 2012. Düsseldorf [Abstract + Volltext](#)

Kalina, Thorsten, 2012: Niedriglohnbeschäftigte in der Sackgasse ? – Was die Segmentationstheorie zum Verständnis des Niedriglohnssektors in Deutschland beitragen kann. Dissertation. Duisburg: Univ. Duisburg-Essen [Volltext](#)

Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia, 2015: Niedriglohnbeschäftigung 2013: Stagnation auf hohem Niveau. Internet-Dokument. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report, 2015-03 [Volltext](#)

Kaltenborn, Bruno / Schiwarov, Juliana, 2006: Hartz IV: Deutlich mehr Fürsorgeempfängerinnen und Fürsorgeempfänger. In: Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 5/2006. Berlin [Volltext](#)

Kettner, Anja / Rebien, Martina, 2007: Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt. In: IAB-Kurzbericht 19/2007. Nürnberg [Abstract + Volltext](#)

Lehndorff, Steffen / Bosch, Gerhard / Haipeter, Thomas / Latniak, Erich, 2009: From the 'Sick Man' to the 'Overhauled Engine' of Europe? Upheaval in the German Model. In: European employment models in flux: a comparison of institutional change in nine European countries. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 105-131

Mientus, Franziska, 2006: Zur Quantifizierung wiedervereinigungsinduzierter Kosten und Transfers in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Mannheim: Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel (MEA) [Volltext](#)

Mosthaf, Alexander / Schnabel, Claus / Stephani, Jens, 2010: Low-wage careers: Are there dead-end firms and dead-end jobs? Nürnberg: Universität Erlangen, Nürnberg, Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik. Diskussionspapiere Nr. 66 [Volltext](#)

OECD, 1997: Employment Outlook, Paris

Prognos AG, 2012: Wissenschaftliches Symposium zur Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen. Berlin, 28.06.2012 [Volltext](#)

Riedmüller, Barbara / Willert, Michaela, 2009: Aktuelle Vorschläge für eine Mindestsicherung im Alter. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf [Volltext](#)

Stehn, Sven J. / Fedelino, Annalisa, 2009: Fiscal incentive effects of the German equalization system. International Monetary Fund WP/09/124 [Volltext](#)

Stein, Ulrike / Stephan, Sabine / Zwiener, Rudolf, 2012: Zu schwache deutsche Arbeitskostenentwicklung belastet Europäische Währungsunion und soziale Sicherung. Arbeits- und Lohnstückkosten in 2011 und im 1. Halbjahr 2012. In: IMK Report Nr. 77, November 2012 [Abstract + Volltext](#)

Steiner, Viktor / Geyer, Johannes, 2010: Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland. In: Wirtschaftspolitik kompakt Nr. 55/2010. Berlin: DIW [Volltext](#)

Teppe, Karl, 1977: Zur Sozialpolitik des Dritten Reiches am Beispiel der Sozialversicherung, In: Archiv für Sozialgeschichte ; 17 [Volltext](#)

Wirth, Heike / Lichtenberger, Verena, 2012 : Form der Kinderbetreuung stark sozial selektiv: Ein europäischer Vergleich der Betreuung von unter 3-jährigen Kindern. In: Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI) ; 48, Juli 2012 [Volltext](#)

Wrohlich Katharina / Berger, Eva / Geyer, Johannes/ Haan, Peter / Sengül, Denise, C. / Spieß, Katharina / Thiemann, Andreas, 2012: Elterngeld Monitor. In: DIW Politikberatung kompakt Nr. 61, Februar 2012 [Volltext](#)

Der Autor:



Prof. Dr. Gerhard Bosch

Geschäftsführender Direktor des IAQ
Kontakt: gerhard.bosch@uni-due.de

IAQ-Forschung 2015-02 Redaktionsschluss: 03.11.2015

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg

Redaktion:

Claudia Braczko
claudia.braczko@uni-due.de

IAQ im Internet

<http://www.iaq.uni-due.de>

IAQ-Forschung

<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-forschung/>

Über das Erscheinen der IAQ-Veröffentlichungen informieren wir über eine Mailingliste: <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php>

IAQ-Forschung (ISSN 2366-0627) erscheint seit 2015 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.