

## Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 20. November 2006 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007** - Drucksache 16/3268 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit für weitere Beitragssenkungen verwenden** - Drucksache 16/3091

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung .....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen .....	2
C. Schriftliche Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger .....	3
Deutscher Gewerkschaftsbund DGB .....	3
Deutsche Rentenversicherung Bund DRV .....	5
Bundesagentur für Arbeit BA .....	6
Prof. Dr. Eckart Bomsdorf .....	8
Dr. Achim Kemmerling, Berlin .....	9
Dr. Norbert Reuter, Berlin .....	12

**Deutscher Bundestag****16. Wahlperiode**

Ausschuss für Arbeit und Soziales  
(11. Ausschuss)

**14. November 2006**

Sekretariat des Ausschusses: ☎ 32487  
Fax: 36030  
Sitzungssaal: ☎ 30332  
Fax: 31809

**Mitteilung****Tagesordnung****34. Sitzung des****Ausschusses für Arbeit und Soziales****am Montag, dem 20. November 2006, 12.00 bis 13.30 Uhr****10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal E 200**

Vorsitz: Abg. Gerald Weiß (Groß-Gerau)

**Einzigiger Tagesordnungspunkt***Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007**

(BT-Drucksache 16/3268)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 16(11)449

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit für weitere Beitragssenkungen verwenden**

(BT-Drucksache 16/3091)

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)**Finanzausschuss**Haushaltsausschuss**Ausschuss für Wirtschaft und Technologie**Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und**Verbraucherschutz**Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**Ausschuss für Gesundheit**Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)**Haushaltsausschuss**Ausschuss für Wirtschaft und Technologie***Gerald Weiß (Groß-Gerau)**

Vorsitzender

**Sachverständigenliste**

- Deutscher Gewerkschaftsbund
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
- Deutsche Rentenversicherung Bund
- Bundesagentur für Arbeit
- Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See
- Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen
- Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln
- Dr. Achim Kemmerling, Berlin
- Gustav A. Horn, Düsseldorf
- Dr. Norbert Reuter, Berlin
- N. N.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
16. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 16(11)463**

16. November 2006

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 20. November 2006 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007 - Drucksache 16/3268 -**

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit für weitere Beitragssenkungen verwenden - Drucksache 16/3091 -**

Deutscher Gewerkschaftsbund DGB

**zu 1.: Beitragsanhebung in der gesetzlichen Rentenversicherung**

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Beitrag im Jahr 2007 per Gesetz von zur Zeit 19,5 Prozent auf 19,9 Prozent angehoben werden soll, obwohl nach den Ergebnissen der Vorausschätzung ein Beitrag von 19,7 Prozent ausreichen würde. Dies würde aber dazu führen, dass die Schwankungsreserve bis Ende 2007 wieder fast vollständig aufgezehrt wäre und 2008 ein Beitragsanstieg auf 20,1 Prozent zu erwarten wäre. Mit der Festlegung auf 19,9 Prozent für 2007 kann der Beitrag nach heutiger Schätzung bis 2009 bei 19,9 Prozent gehalten werden.

Positiv wird die Entscheidung zum Beitragssatz bewertet. Zwar führt dies zu einer deutlichen Erhöhung des Beitragssatzes um 0,4 Beitragspunkte im nächsten Jahr, schützt uns aber vor weiteren Steigerungen auf 20,1 Prozent im Jahr 2008 und 2009. Ein Beitragssatz über 20 Prozent würde aufgrund der gesetzlich festgelegten Beitragsziele eine erneute Kürzungsdiskussion herbeiführen und zudem die Arbeitnehmer/innen natürlich stärker belasten. Dessen ungeachtet lehnt der DGB es auch weiterhin ab, das Ziel der Beitragsstabilität in den Mittelpunkt zu stellen und das Leistungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung, nämlich einen hohen Beitrag zur Lebensstandardsicherung zu erbringen, zu vernachlässigen.

**zu 2.: Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung**

Die Arbeitslosenversicherung ist der einzige Sozialversicherungszweig, in dem eine Reduzierung der sog. Lohnnebenkosten erfolgt und erfolgen kann.

Die reformierte Bundesagentur für Arbeit hat einen beachtlichen Beitrag zu dieser grundsätzlich positiven Entwicklung geleistet. Die vom Bundestag bereits beschlossene Senkung des Beitragssatzes auf 4,5 Beitragssatzpunkte wird dazu führen, dass die Beitragseinnahmen in 2007 voraussichtlich um mehr als 15 Mrd. € im Vergleich zum laufenden Jahr sinken werden. Die Ausgleichszahlung des Bundes aus der Mehrwertsteuer beträgt hingegen nur 6,468 Mrd. €. Die Beitragssenkung muss daher zu einem Großteil aus dem Haushalt der BA finanziert werden.

Auch wenn sich der DGB dafür einsetzt, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von ihrer Arbeit möglichst „viel in der Tasche haben“, können wir eine noch darüber hinausgehende dauerhafte Beitragssenkung um 0,3 Prozentpunkte nicht unterstützen. Wir sehen die Gefahr, dass die arbeitsmarktpolitischen Spielräume dann stark eingeengt werden und eventuelle konjunkturelle Risiken in den nächsten Jahren keinesfalls durch den Haushalt der BA aufgefangen werden können. Die in der Begründung zum Änderungsantrag genannte Stabilisierung der aktiven Arbeitsmarktförderung auf hohem Niveau auch in den Folgejahren ist damit alles andere als sicher. Die Gefahr besteht vielmehr, dass bei einer Eintrübung der Konjunktur gerade bei den Integrationsmaßnahmen gekürzt wird. Erschwerend kommt hinzu, dass die Defizithaftung des Bundes für unerwartete Risiken der Arbeitslosenversicherung abgeschafft wurde und an dem Aussteuerungsbetrag festgehalten wird. Über den Aussteuerungsbetrag werden in 2007 voraussichtlich Arbeitslosenbeiträge von 4 Mrd. € an den Bund zur Finanzierung des Bundeshaushalts abgeführt werden. Der

Aussteuerungsbetrag und die Ausgleichszahlung des Bundes aus der Mehrwertsteuer kompensieren sich zu gut 60 %.

Der vom Verwaltungsrat der BA beschlossene Haushaltsplan für 2007 führt bereits bei einem Beitragssatz von 4,5 Beitragspunkten zu einem Defizit von knapp 2,1 Mrd. €.

Dabei können die arbeitsmarktpolitischen Ermessenleistungen im Kapitel 2 mit 3,3 Mrd. € nur auf dem niedrigen Niveau dieses Jahres stabilisiert werden.

Wenn der Beitragssatz tatsächlich auf 4,2 Beitragspunkte gesenkt werden sollte, wird der BA-Haushalt selbst bei kontinuierlich sinkender Arbeitslosigkeit voraussichtlich auch in den Jahren 2008 bis 2010 finanzielle Defizite aufweisen. Selbst ohne konjunkturelle Eintrübungen oder weiter steigende Sozialbeiträge in den anderen Sozialsystemen werden die Überschüsse dieses Jahres sehr schnell schmelzen.

Eine Beitragssenkung auf 4,2 % würde nicht zuletzt die Spielräume für eine notwendige Verlängerung des Ar-

beitslosengeldbezuges für langjährig Versicherte massiv beschneiden. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, denn bereits heute sind von den mehr als 1 Mio. Arbeitslosen im Alter von 50 bis 65 Jahren mehr als die Hälfte auf Fürsorgeleistungen (Hartz IV) angewiesen.

Ohne gesetzliche Korrekturen wird sich ihr Anteil in naher Zukunft noch deutlich erhöhen. Der DGB hält es für sozial- und arbeitsmarktpolitisch nicht zu rechtfertigen, wenn langjährige Beitragszahler bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit bereits nach 12 bis 18 Monaten auf Hartz IV verwiesen werden. Dies darf aus Sicht des DGB aber keinesfalls dazu führen, dass Leistungsverbesserungen für Ältere durch Leistungskürzungen bei den jüngeren und mittleren Altersgruppen finanziert werden sollen. Derartige Überlegungen von CDU/CSU werden vom DGB abgelehnt. Ohnehin erhalten heute nicht einmal 30 % aller gemeldeten Arbeitslosen noch Arbeitslosengeld.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
16. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 16(11)458**

15. November 2006

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 20. November 2006 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007 - Drucksache 16/3268 -**

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit für weitere Beitragssenkungen verwenden - Drucksache 16/3091 -**

Deutsche Rentenversicherung Bund

**Vorschlag:**

Artikel 1 wird zugestimmt

**Begründung:**

Nach den Ergebnissen der letzten Sitzung des Schätzerkreises zur finanziellen Entwicklung in der allgemeinen Rentenversicherung wurde für das Jahr 2007 zum Erreichen der Mindestrücklage von 0,2 Monatsausgaben ein erforderlicher Beitragssatz von 19,7% errechnet.

Dieser Beitragssatz liegt unter dem von der Bundesregierung im BSG 2007 vorgeschlagenen Beitragssatz von 19,9%. Allerdings zeigen die neuen Modellrechnungen auch, dass dieser Beitragssatz bereits ab dem Jahr 2008 nicht mehr ausreichen würde. Mit den mittelfristigen Annahmen der Bundesregierung zur Entwicklung der Ent-

gelte der Versicherten und zur Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt müsste der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung in den Jahren ab 2008 bei etwa 20,1% liegen.

Wird der Beitragssatz für das Jahr 2007 auf 19,9% festgesetzt, so kann dieser bei den Annahmen der Bundesregierung auch in den nächsten Jahren bei dieser Höhe bleiben.

Daher unterstützt die Deutsche Rentenversicherung Bund zur Wahrung der Kontinuität beim Beitragssatz die Festlegung auf 19,9% im Jahr 2007.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
16. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 16(11)465**

16. November 2006

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 20. November 2006 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007 - Drucksache 16/3268 -**

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit für weitere Beitragssenkungen verwenden - Drucksache 16/3091 -**

Bundesagentur für Arbeit

**Zum Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007 - BT-Drucksache 16/3268**

**I. Sachverhalt / Vorschrift**

Art. 1 des Gesetzes zur Bestimmung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2007 (Beitragssatzgesetz 2007 – BSG 2007) ändert den Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung von 19,5 % auf 19,9 % und in der knappschaftlichen Rentenversicherung von 25,9 % auf 26,4 %.

**II. Auswirkungen**

Die Änderung des Beitragssatzes wirkt sich auf das Software-Verfahren A2LL aus.

**III. Bewertung**

Im Software-Verfahren A2LL können diese geänderten Beitragssätze nicht fristgerecht zum 01. Januar 2007 implementiert werden, sondern erst zum 01. März 2007. Dies würde zu Fehlzahlungen an die Rentenversicherungsträger führen. Die BA hat mit Vertretern der Deutschen Rentenversicherung Bund Kontakt aufgenommen, um eine tragfähige Regelung zur Vermeidung dieser Fehlzahlungen zu treffen.

**Zum Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007 - BT-Drucksache 16/3268 und zum Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD - Ausschussdrucksache 16(11)449**

**I. Sachverhalt / Vorschrift**

Artikel 1 des Gesetzentwurfes der Fraktionen CDU/CSU und SPD (Beitragssatzgesetz 2007) legt den Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung auf 19,9 % fest.

**II. Auswirkungen**

Im Haushaltsplan 2007 der BA wurde dieser Prozentsatz bereits berücksichtigt, da die Erhöhung von 19,5 % auf 19,9 % bereits mit den Gesamtwirtschaftlichen Eckwerten der Bundesregierung vom 19.10.2006 der BA bekannt gegeben wurde. Gegenüber dem bisherigen Beitragssatz bedeutet dies höhere Beitragszahlungen der BA zur gesetzlichen Rentenversicherung der Leistungsbezieher in Höhe von rund 105,1 Mio. €.

**III. Bewertung**

Die Gesetzesbegründung stellt wesentlich auf die voraussichtliche Entwicklung der Beitragseinnahmen und Ausgaben zur gesetzlichen Rentenversicherung in den Jahren bis 2010 und verweist darauf, dass mit der Erhöhung des Beitragssatzes zum 01.01.2007 in dem Betrachtungszeit-

raum wahrscheinlich ein Beitragssatz von 19,9 % beibehalten werden kann, während ohne Beitragssatzerhöhung in 2007 eine über 20 % hinausgehende Beitragssatzerhöhung ab 2008 aus heutiger Sicht notwendig wird.

Der Zeitraum bis 2010 ist für die BA insoweit von Bedeutung, als zum o.a. Gesetzentwurf ein *Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD - Ausschussdrucksache 16(11)449 vom 7. November 2006* - vorliegt, der im Kern die Senkung des Beitrags zur Arbeitsförderung von 4,5 % auf 4,2 % ab 01.01.2007 durch eine entsprechende Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 bewirken wird.

Die Inhalte des Änderungsantrages sind seit dem entsprechenden Koalitionsbeschluss in der politischen Debatte und haben auch Einfluss genommen auf die Beratungen in den Selbstverwaltungsgremien der BA zum Haushaltsplan 2007. Der Verwaltungsrat der BA hat am 10.11.2006 den Haushaltsplan mit dem derzeit rechtsgültigen Beitragssatz von 4,5 % festgestellt und gleichzeitig Folgendes erklärt:

„Der Verwaltungsrat geht davon aus, dass der Gesetzgeber den Beitragssatz ab 01.01.2007 auf 4,2 % festlegt. Die Einnahmen aus Beiträgen ändern sich dadurch auf 30 941 000 000 Euro, der Finanzierungssaldo verändert sich auf – 4 268 830 000 €. Für den Fall, dass diese gesetzliche Veränderung eintritt, stellt der Verwaltungsrat den Haushalt mit diesen Veränderungen fest.“

Die Bundesagentur geht davon aus, dass in dem Zeitraum bis 2010 - unter Berücksichtigung der Gesamtwirtschaftlichen Eckwertannahmen der Bundesregierung - auch mit einem Beitragssatz von 4,2 % der Haushalt der BA über die im Jahr 2006 erwirtschaftete Rücklage solide finanziert und ausgeglichen werden kann. Danach wird die BA auch 2010 noch über eine Rücklage von gut einer Milliarde Euro verfügen.

#### **Zum Antrag der Abgeordneten der FDP und der Fraktion der FDP „Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit für weitere Beitragssenkungen verwenden“ - BT-Drucksache 16/3091**

##### **I. Sachverhalt / Vorschrift**

Die Fraktion der FDP fordert in einem Antrag (BT-Drucksache 16/3091) die Überschüsse der BA für weitere Beitragssenkungen zu verwenden. Der Antrag formuliert, dass „die aktuelle wirtschaftliche Situation der BA bestätigt, dass die Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 2 Prozentpunkte nicht erforderlich ist, sondern die Bei-

tragssenkung allein durch die BA geleistet werden könnte.“

##### **II. Auswirkungen**

Ein Verzicht auf die Mehrwertsteuererhöhung würde für die Bundesagentur bedeuten, dass die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 eingeführte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung nicht finanziert wäre. Für das Jahr 2007 ist diese Beteiligung des Bundes in Höhe von 6,468 Mrd. €, für 2008 in Höhe von 7,583 Mrd. € und für 2009 in Höhe von 7,777 Mrd. € festgelegt sowie für 2007 im Haushaltsplan der BA berücksichtigt. Ab 2010 erfolgt die Erstattung in Höhe des tatsächlichen Aufkommens von einem Prozentpunkt Mehrwertsteuer.

##### **III. Bewertung**

Die geplante Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung auf 4,2 % erfordert trotz der 2006 erwirtschafteten Rücklage die Erstattung von einem Prozentpunkt aus der Erhöhung der Mehrwertsteuer ab 1.1.2007. Bei einem Verzicht auf die Zuweisungen aus der Mehrwertsteuererhöhung kann der Haushaltsplan der BA nicht mehr mit Beitrags- und Rücklagemitteln ausgeglichen werden. Der Haushalt der BA wäre in diesem Zeitraum durch Wegfall von Einnahmen von kumuliert bis 2010 29,7 Mrd. € unterfinanziert. Dies wäre mit den neuen Finanzierungsregeln zur Defizit-Haftung des Bundes gegenüber der Bundesagentur, die ebenfalls mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 eingeführt wurden, nicht vereinbar. Danach gewährt der Bund der Bundesagentur im Bedarfsfalle nicht mehr einen Zuschuss zum Ausgleich des Haushalts, sondern ein Darlehen, das zurückzahlen ist, sobald die Liquiditätslage der Bundesagentur dies zulässt. Diese Regelung setzt aber voraus, dass eventuelle Defizite im Haushalt der Bundesagentur vorübergehender Natur sind und sich nicht über mehrere Jahre strukturell verfestigen. Ohne strukturelle Änderungen im Leistungskatalog der BA müsste daher der Bund durch Darlehen den Einnahmementzug in dieser Größenordnung dennoch finanzieren.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
16. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 16(11)470**

17. November 2006

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 20. November 2006 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007 - Drucksache 16/3268 -**

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit für weitere Beitragssenkungen verwenden - Drucksache 16/3091 -**

Prof. Dr. Eckard Bomsdorf

1. Die gesetzlich vorgesehene Regelautomatik bei der Anpassung der Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung würde für das Jahr 2007 einen Beitragssatz von 19,7%, d.h. eine Erhöhung des aktuellen Beitragssatzes, ergeben. Aus gegenwärtiger Sicht ist davon auszugehen, dass bei diesem Beitragssatz für 2007 bereits für 2008 eine erneute Beitragssatzanpassung und zwar auf eine Höhe von etwas über 20% erforderlich wäre. Dieser Beitragssatz würde dann voraussichtlich für einige Jahre gelten. Um das politische und gesellschaftliche Ziel eines mittelfristig unter 20% liegenden Beitragssatzes zu erreichen, ist es notwendig, für 2007 vom gegenwärtigen Regelmechanismus abzuweichen und den Beitragssatz für 2007 auf 19,9% festzusetzen. Nur auf diese Weise kann erreicht werden, dass der Beitragssatz mittelfristig unter 20% bleibt. Insoweit ist der Beitragssatzerhöhung auf 19,9% für das Jahr 2007 zuzustimmen.
2. Sollte die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung positiver als jetzt angenommen ausfallen, würde sich dies bei einem Beitragssatz von 19,9% für 2007 positiv auf die Entwicklung der Nachhaltigkeitsrücklage auswirken.
3. Auch wenn die jetzt vorgesehene Regelung nicht dem gesetzlich fixierten Regelmechanismus der Beitragssatzanpassung entspricht, ist sie in jedem Fall besser als eine Änderung anderer Parameter der gesetzlichen Rentenversicherung wie sie in den vergangenen Jahren wiederholt erfolgt ist.
4. Ergänzend wäre es diskussionswürdig, die Beitragssatzanpassung auf 19,9% auf der Ausgabenseite der gesetzlichen Rentenversicherung durch eine weiterhin regelmäßige aber nur alle zwei Jahre erfolgende Rentenanpassung zu flankieren. Beide Maßnahmen zusammen würden eine stärkere Kontinuität in der gesetzlichen Rentenversicherung ermöglichen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
16. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 16(11)457**

15. November 2006

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 20. November 2006 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007 - Drucksache 16/3268 -**

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit für weitere Beitragssenkungen verwenden - Drucksache 16/3091 -**

Dr. Achim Kemmerling, Berlin

**Die Beschäftigungswirkung von unterschiedlichen Formen der Besteuerung des Faktors Arbeit. Deutschland im internationalen Vergleich**

**Dr. Achim Kemmerling\***

Expertise für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales beim Deutschen Bundestag vom 20. November 2006

1) Absicht des Gesetzesvorschlags und des Antrags

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Beitrag zur Rentenversicherung um 0,4 Prozentpunkte anzuheben. Gleichzeitig wird die Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte angehoben. Der Antrag der FDP-Bundestagsfraktion sieht hingegen vor, die Mehrwertsteuer nicht zu erhöhen, sondern die Entlastung der Lohnkosten allein aus den Überschüssen der Bundesagentur für Arbeit zu finanzieren. Wie wirken sich einerseits Umschichtungen zwischen Steuerarten, andererseits Steuererhöhungen auf den Arbeitsmarkt aus? Die Expertise liefert Antworten dazu indem sie Deutschland im OECD-weiten Vergleich betrachtet.

2) Entwicklung

Im Zeitablauf (siehe Grafik 1) wird deutlich, dass, dem internationalen Trend entsprechend, der effektive Satz der Sozialversicherungsbeiträge in Deutschland kontinuierlich gestiegen ist. Im gleichen Zeitraum ist der Einkommensteuersatz stärker als im OECD-Durchschnitt gesunken. Die indirekten Steuern, einschließlich der Mehr-

wertsteuer, haben sich in Deutschland vergleichsweise wenig verändert. Trotz großer Unterschiede sind letztlich alle drei Steuerarten Belastungen des Faktors Arbeit. Es stellt sich daher die Frage, ob eine Umschichtung zwischen diesen Arten beschäftigungswirksam ist oder allenfalls eine allgemeine Steuersenkung.

3) Steuerhöhe und Beschäftigung

Generell kann man davon ausgehen, dass eine Steuer, die Löhne oder deren Kaufkraft verringert, Beschäftigung reduziert. Es zeigt sich in empirischen Studien, dass Menschen sehr unterschiedlich auf Steuererhöhungen reagieren. Die Wirkung hängt auch davon ab, zu welchem Zweck die Steuern erhoben werden. Die Gesamtwirkung von Steuererhöhungen auf die Beschäftigung ist jedoch in aller Regel negativ.

4) Steuerhöhe und Arbeitslosigkeit

Ob durch Steuererhöhungen auch die Arbeitslosigkeit steigt, ist in der akademischen Forschung umstritten. Die Wirkung einer Steuererhöhung hängt wesentlich von nationalen Besonderheiten des Arbeitsmarktes und des Sozialsystems ab. In Deutschland sind solche Effekte nachweisbar. Dies liegt an der Umverteilungswirkung des Steuer- und Sozialtransfersystems. Durch diese Umverteilung wird das Verhältnis von Einkommen aus Marktlöhnen und Einkommen aus Sozialtransfers verschlechtert.

5) Steuermix und Beschäftigung

Die generelle Steuerhöhe eines politischen Systems ist jedoch immer auch Ausdruck des demokratischen Wil-

\* Senior Researcher, Wissenschaftszentrum Berlin, Abteilung für Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung. Die Expertise gibt die persönliche Meinung des Referenten und nicht die offizielle Haltung des WZB wieder.

lensbildungsprozesses einer Gesellschaft. Wenn politisch die Nachfrage nach öffentlichen Gütern nicht angetastet werden soll, dann stellt sich die Frage, ob man durch aufkommensneutrale Umschichtungen im Steuermix, also der Mischung aus den drei oben genannten Steuerarten, positive Beschäftigungsimpulse erzielen kann. Die Forschung liefert hierfür keine letztgültigen Belege. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass eine Umschichtung durchaus arbeitsmarktpolitische Erfolge zeitigen kann.

#### 6) Einkommensteuern

Eine Umschichtung der Steuerlast auf Einkommensteuern entlastet den Arbeitsmarkt durch eine Verbreiterung der Steuerbasis. Die im Vergleich zu den anderen beiden Steuerarten höhere Progression hat zwar auch nachteilige Wirkungen, zum Beispiel auf die Qualifizierungsbemühungen von ArbeitnehmerInnen, eine steuerliche Progression ist jedoch gerade für Beschäftigte mit geringem Einkommen eine Entlastung. Auch auf Arbeitsmärkten mit Strukturproblemen, z.B. scharfen Gegensätzen zwischen Langzeitarbeitslosen und Langzeitbeschäftigten, hat steuerliche Progression positive Beschäftigungswirkungen.

#### 7) Sozialversicherungsbeiträge

Eine Umschichtung bzw. Beibehaltung von Sozialversicherungsbeiträgen ist dann beschäftigungspolitisch positiv, wenn die Arbeitnehmer die Beitragszahlungen als Investition in ihre soziale Absicherung verstehen können. Je stärker das Äquivalenzprinzip eingehalten wird, desto geringer sind beschäftigungsfeindliche Wirkungen von Sozialversicherungsbeiträgen.

#### 8) Indirekte Steuern

Eine Umschichtung zu indirekten Steuern, vor allem der Mehrwertsteuer, erweitert die Steuerbasis und reduziert die Ineffizienzen eines Steuersystems. Die Mehrwertsteuer ist auch weniger anfällig für internationalen Wettbewerb, jedoch nicht für Steuervermeidung durch Schwarzarbeit. Das Fehlen einer steuerlichen Progression führt jedoch nicht zu einer Entlastung von Arbeitnehmern mit geringerem Einkommen. So lässt sich beispielsweise zeigen, dass hohe indirekte Steuern, Beschäftigung in Dienstleistungsbranchen mit geringerer Produktivität verringern.

#### 9) Fazit

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Erhöhung des Beitrags zur Rentenversicherung nicht unproblematisch. Steuer- und Beitragserhöhungen sind generell nachteilig für die Entwicklung privatwirtschaftlicher Beschäftigung. Im speziellen Fall kommt noch hinzu, dass die Fo-

kussierung des deutschen Systems auf die Beitragsfinanzierung zusätzliche Nachteile mit sich bringt. Die Steuerbasis ist relativ klein. Der Verzicht auf eine steuerliche Progression bringt eher beschäftigungspolitische Nachteile. Zudem haben sich in der Wahrnehmung der Beschäftigten die Sozialversicherungsbeiträge immer mehr zu reinen Steuern gewandelt. Eine weitere Erhöhung der Beiträge würde aber kaum zu einer Beruhigung, sondern eher zu einer weiteren Verunsicherung in der Bevölkerung führen. Erhöhungen wirken als Signal an die Beschäftigten, dass die Sozialversicherung unter Finanzierungsproblemen leidet. Dies verschlechtert wiederum die Wirkung der Sozialversicherungsbeiträge.

#### 10.) Folgerungen

Die Beschäftigungswirkung durch eine Umschichtung im Steuermix ist begrenzt. Dennoch ergäben sich Spielräume, wenn die Politik steuerliche Progression gerade im Bereich geringer Einkommen zulässt, sei es durch eine Umschichtung auf Einkommensteuer oder eine progressive Staffelung der Sozialversicherungsbeiträge. Generell sollte jedoch das Äquivalenzprinzip der Sozialversicherungsbeiträge gestärkt werden, denn dies hat positive Beschäftigungswirkung. Dabei bietet sich eine Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen an. Demgegenüber hat eine Umschichtung zugunsten der Mehrwertsteuer wohl kaum positive Wirkungen für den Arbeitsmarkt.

#### Weiterführende Literatur:

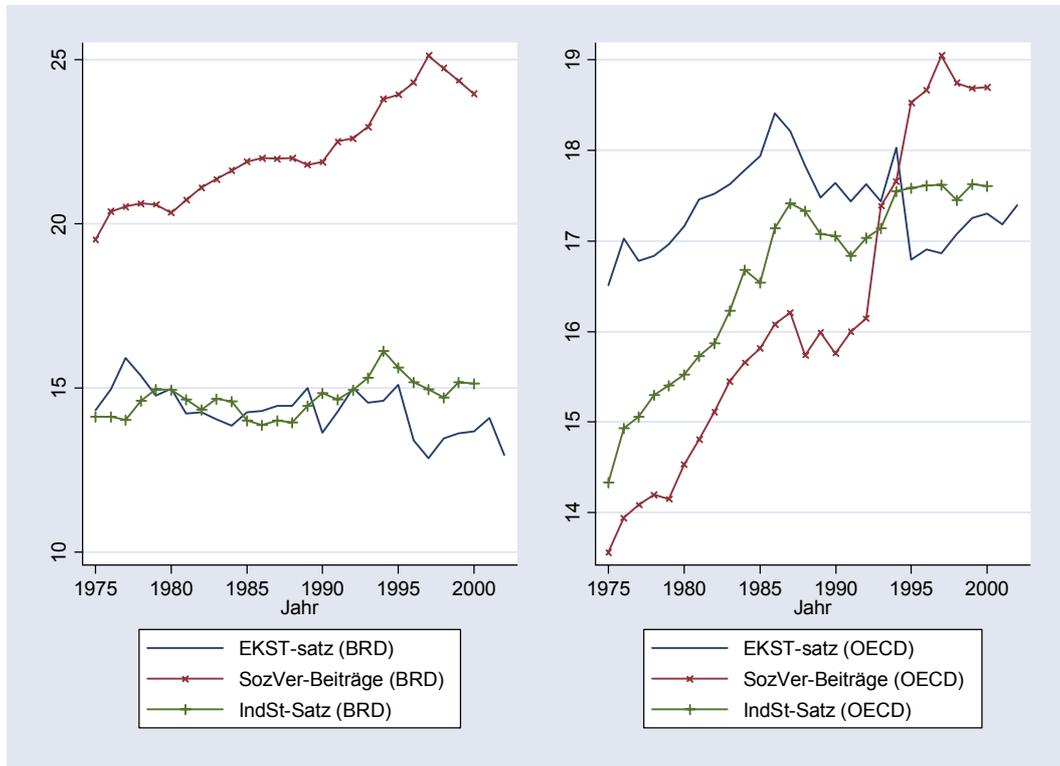
Carey, D. and J. Rabesona (2002). "Tax Ratios on Labour and Capital Income and on Consumption." OECD Economic Studies Nummer 35: S. 130-174.

DIW (2005): Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung, DIW Berlin: Politikberatung Kompakt Nr. 7, März 2005.

Goerke, L. (2002). „Taxes and Unemployment“. Boston/ Dordrecht/ London, Kluwer Academic Publishers.

Kemmerling, A. (2005): "Tax Mixes, welfare states and employment: tracking diverging vulnerabilities", Journal of European Public Policy, 12:1 Februar 2005: S. 1-22.

**Grafik 1:** Zeitliche Trends in den effektiven Steuersätzen von Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträgen und indirekten Steuern



Eigene Berechnungen auf Basis von Carey und Rabesona (2002).

EKST-satz ist der effektive Satz der Besteuerung persönlicher Einkommen.

SozVer-Beiträge ist der effektive Satz der Sozialversicherungsbeiträge.

IndSt-Satz ist der effektive Satz der indirekten Steuern.

**Bem.:** Unter effektiven im Gegensatz zu nominalen Steuersätzen werden Steuersätze verstanden, welche die tatsächliche Belastung einer Steuerbasis einschließlich aller Abzugsmöglichkeiten berücksichtigen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
16. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 16(11)459**

15. November 2006

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 20. November 2006 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beiträge und Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2007 - Drucksache 16/3268 -**

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit für weitere Beitragssenkungen verwenden - Drucksache 16/3091 -**

Dr. Norbert Reuter, Berlin

**Stellungnahme zur Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um weitere 0,3 Prozentpunkte auf 4,2 Prozent**

**Zusammenfassung**

Aus beschäftigungspolitischen Überlegungen heraus gibt es in Deutschland keinerlei Notwendigkeit zur Senkung von Löhnen – inklusive der Lohnnebenkosten. Dies zeigen nicht zuletzt aktuelle Untersuchungen zum Zusammenhang von Lohnhöhe und Beschäftigung. Gleichwohl wurden hiermit die massiven Einschnitte in das soziale Netz begründet. Insbesondere mit den sogenannten Hartz-Gesetzen wurde die soziale Lage im Falle von Arbeitslosigkeit massiv verschlechtert. Menschen stürzen heute in der Regel bereits nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit in die Armut ab (Hartz IV). Viele erreichen erst gar nicht einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I. Vor diesem Hintergrund lehnt ver.di einen weitergehenden Entzug von finanziellen Mitteln aus der Arbeitslosenversicherung durch die erneute Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung ab. Trotz leichter Erhöhung der Nettoeinkommen wären die Beschäftigten unterm Strich erneut die Verlierer.

Statt die Überschüsse der BA für weitere Beitragssatzsenkungen zu verwenden, sollten diese für eine Verlängerung der Zahlungen von Arbeitslosengeld I für langjährig Versicherte, verstärkte arbeitsmarktpolitische Aktivitäten sowie die nachhaltige Stabilisierung der Leistungsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung verwendet werden. Diese Forderung stellt sich auch deshalb,

weil die Kostensenkungen beim Arbeitslosengeld I hochgradig auf einer zunehmenden Verlagerung der Kosten zum Arbeitslosengeld II beruhen.

Auf diese Weise würde ein wichtiger Beitrag geleistet, um das Vertrauen in die sozialen Sicherungssysteme wieder zu erhöhen und vor allem den von der breiten Bevölkerung empfundenen Gerechtigkeitsdefiziten bei den Hartz-Gesetzen im Allgemeinen und dem Arbeitslosengeld I im Besonderen zu begegnen.

**Stellungnahme zur Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um weitere 0,3 Prozentpunkte auf 4,2 Prozent**

**Ausgangslage**

Durch die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 Prozent auf 4,5 Prozent werden Unternehmen laut Gesetzesänderungsantrag um rund 7,4 Milliarden Euro entlastet. Die weitere Absenkung um 0,3 Prozentpunkte würde ihnen noch einmal Entlastungen von 1,1 Milliarden Euro bringen. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) geht sogar bei einem Beitrag von 4,2 Prozent von Entlastungen der Arbeitgeber 2007 gegenüber 2006 von 10 Milliarden Euro aus. Die Gewinne würden hierdurch weiter steigen, was die Verteilungsproblematik in Deutschland weiter verschärfen würde.

Nur auf den ersten Blick profitieren die Beschäftigten gleichermaßen von der Senkung der Beitragssätze durch höhere Nettoeinkommen. Da es sich hier um eine Versicherungsleistung für den Fall von Arbeitslosigkeit geht,

sind sie die großen Verlierer: Insgesamt entstehen durch die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung für Unternehmen wie Beschäftigte Einnahmeausfälle bei der BA in Höhe von 20 Milliarden Euro.<sup>1</sup> Obwohl die Beschäftigten nur in Höhe von 10 Milliarden Euro entlastet werden, stehen durch die gleichzeitige Reduzierung der Zahlungen der Arbeitgeber insgesamt 20 Milliarden Euro weniger für Lohnersatzleistungen, Förder- und Qualifizierungsmaßnahmen zur Verfügung.

Grundsätzliche Anmerkung zur Frage der Lohn- und Lohnnebenkosten

Die Debatte um die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland ist geprägt von der Annahme, dass es einen trade off (Zielkonflikt) zwischen Löhnen bzw. Arbeitskosten und Arbeitsplätzen gebe. Vor diesem Hintergrund besteht ein breiter Konsens in Wissenschaft und Politik, dass die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland Folge zu hoher Löhne sei. Zu den prominentesten Wissenschaftlern gehört Hans-Werner Sinn, der seit langem „Lohnsenkungen von durchschnittlich 10% bis 15%“ fordert, „wobei bei den gering Qualifizierten sicherlich eine Lohnsenkung um ein Drittel benötigt würde“ (H.-W. Sinn, Ist Deutschland noch zu retten?, München 2003, S. 94). Man findet ähnliche Forderungen aber auch in der Politik. In dem Entwurf des Leitantrags „Wachstum, Arbeit, Wohlstand“ für den 18. Parteitag der CDU im Dezember 2004 heißt es: „Eine Absenkung der Lohnkosten um durchschnittlich 10 bis 15 Prozent würde ausreichen, die Arbeitslosigkeit in unserem Land weitgehend zu beseitigen.“

Da aufgrund der Tarifautonomie die Politik keinen unmittelbaren Einfluss auf die Löhne hat, gehen Bemühungen in den letzten Jahren dahin, die sogenannten „Lohnnebenkosten“ zu reduzieren. Dies wird als Beitrag gesehen, die Arbeitskosten zu senken und so für mehr Beschäftigung zu sorgen. Auch die hier zur Diskussion stehende Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um weitere 0,3 Prozentpunkte wird ausdrücklich mit der daraus sich ergebenden Schaffung von Arbeitsplätzen begründet.

#### **Lohnnebenkosten sind Teil des Arbeitnehmerentgelts und nicht zu hoch**

ver.di hat bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass Lohnsenkungen – auch in Form der Senkung sogenannten „Lohnnebenkosten“ – kein Mittel zum Abbau der Arbeitslosigkeit sind. Schon die Bezeichnung „Lohnnebenkosten“ ist irreführend, da unterstellt wird, der eigentliche Lohn der Beschäftigten wäre nur das Nettoeinkommen, bestenfalls das Bruttoeinkommen. Zum Lohn oder Einkommen gehören jedoch die sogenannten Arbeitgeberbeiträge hinzu. Auch in der amtlichen Statistik wird das „Arbeitnehmerentgelt“ so gefasst, also inklusive der Arbeitnehmer- wie Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen. Eine Senkung sogenannter „Lohnnebenkosten“ führt damit automatisch zu einer Senkung des Arbeitnehmerentgelts, die die Höhe der Binnennachfrage maßgeblich bestimmt.

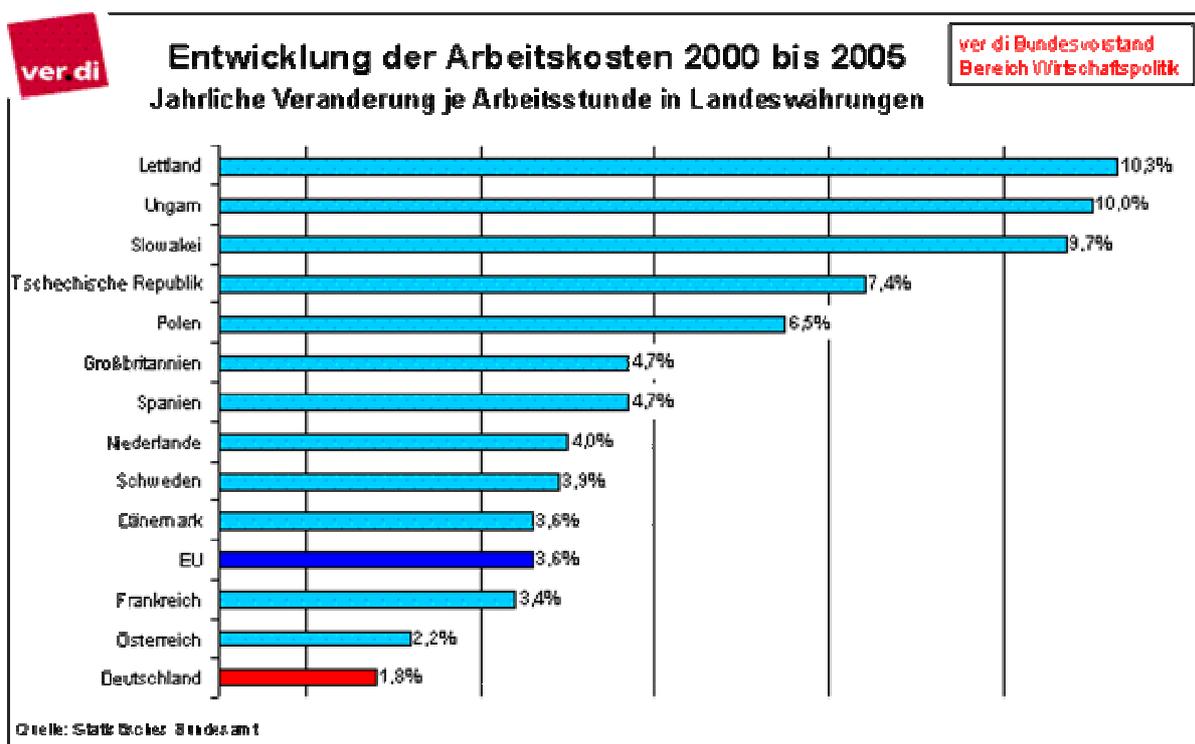
Insofern gehört es zu den Merkwürdigkeiten der deutschen Debatte, dass zu hohe Löhne und „Lohnnebenkosten“ und gleichzeitig die Schwäche der Binnennachfrage

beklagt werden. In dem Zusammenhang hat ver.di auch immer wieder darauf hingewiesen, dass „Lohnnebenkosten“ keineswegs im ökonomischen Nirwana verschwinden oder sogar die private Nachfrage senken. Das Gegenteil ist richtig, da Sozialversicherungen – im Unterschied zu privaten Haushalten – bis auf geringfügige Rücklagen keine „Sparquote“ kennen. Die Beiträge werden in voller Höhe für Sachleistungen oder Transferzahlungen, wie Renten, Arbeitslosengeld oder -unterstützung verausgabt. Sachleistungen werden zu hundert Prozent nachfragewirksam. Insbesondere Arbeitslose haben in der Regel nur eine sehr geringe Sparmöglichkeit, die meisten leben von der Hand in den Mund. Damit haben die durch die Sozialversicherung gezahlten Einkommen letztlich sogar eine höhere Nachfragewirkung als die Einkommen, die die Erwerbstätigen netto ausbezahlt bekommen. Denn davon wird ein – mit der Höhe des Einkommens steigender – Anteil gespart.

Zudem hat Deutschland keine Probleme mit den Lohnkosten. Seit Jahren schöpfen die tariflichen und erst recht die effektiven Lohnsteigerungen nicht mehr den verteilungsneutralen Spielraum aus. Folge: Deutschland hat seine Wettbewerbsfähigkeit kontinuierlich gesteigert und ist seit Jahren Exportweltmeister und wird es auch in diesem Jahr wieder werden.

Da in allen anderen europäischen Ländern die Ausschöpfung des verteilungsneutralen Spielraums deutlich besser gelang – in Frankreich in den letzten Jahren sogar in geradezu vorbildlicher Art und Weise – sind dort die Löhne erheblich stärker gestiegen, als in Deutschland. Entgegen der herrschenden Meinung ist in diesen Ländern die Arbeitslosigkeit aber nicht etwa höher, sondern zum Teil sogar erheblich niedriger als in Deutschland. Deutschland hat demgegenüber im europäischen Maßstab Lohndumping betrieben – und setzt diese Länder mit Blick auf deren Wettbewerbsfähigkeit immer stärker unter Druck. Weitere Senkungen der „Lohnnebenkosten“ sind aus dieser Sicht – auch und gerade mit Blick auf die europäische Entwicklung – völlig kontraproduktiv. Es droht eine Abwärtsspirale aus wechselseitigen Lohnkürzungen und/oder Arbeitszeitverlängerungen, die das soziale Europa bedroht.

<sup>1</sup> Im Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD (Ausschussdrucksache 16(11)449) wird eine Entlastung der Beitragszahler von 17 Milliarden Euro genannt. In einer Pressemitteilung der BA vom 10.11.2006 ist von einem Entlastungsbetrag in Höhe von 20 Milliarden Euro die Rede.



### Faktoren der Beschäftigung

Der Bedarf an Arbeitskräften hängt in erster Linie nicht von den Lohnkosten, sondern von der Menge der nachgefragten Produkte und vom Stand der Technik ab. Wenn Arbeit durch eine Maschine ersetzt werden kann, kann das durch Lohnsenkung nicht aufgehalten werden. Dies hat die Geschichte immer wieder eindrucksvoll gezeigt. Lohnsenkungen sind auch ökonomisch kontraproduktiv, denn höhere Produktivität kann und muss in höhere Einkommen und für Arbeitszeitverkürzung umgesetzt werden. Ansonsten kommt es zu Arbeitslosigkeit aufgrund von Nachfrageschwäche. Und diese ist heute das zentrale Problem in Deutschland. Löhne sind nicht einfache Kosten, die die Unternehmen „belasten“, sondern bilden den größten gesamtwirtschaftlichen Nachfrageblock. Senkung der Löhne und damit auch der „Lohnnebenkosten“ führt zu sinkender Konsumnachfrage. Dies würde die Wirtschaftslage nur noch weiter verschlechtern und insbesondere den Einzelhandel, das Handwerk und die kleinen und mittleren Unternehmen treffen, die für den einheimischen Markt und kaum für den Export produzieren.

### Aktuelle Analysen: Kein Zusammenhang von Niedriglöhnen und Beschäftigung

In einer aktuellen Untersuchung analysiert der Wuppertaler Ökonom Ronald Schettkat den aktuellen Stand der empirischen Forschung zum Zusammenhang von Lohnhöhe und Beschäftigung.<sup>2</sup> Ein zentrales Ergebnis lautet: Schon die Behauptung, Tarifsystem und staatliche Transfers verhinderten in Deutschland Niedriglöhne, ist längst

überholt: „Die Diagnose einer relativ engen, stabilen deutschen Lohnstruktur beruht offenbar auf einer Begrenzung der Analysezeitraumes bis Mitte der 1990er Jahre einerseits und auf einer Eingrenzung des analysierten Personenkreises auf vollzeiterwerbstätige Männer andererseits“, so Schettkat. Tatsächlich arbeiten in Deutschland bereits überproportional viele Frauen und Teilzeitkräfte für Niedriglöhne. Da diese Gruppen bislang in den Analysen weitgehend ausklammert wurden, wurde der Niedriglohnsektor in Deutschland bislang nur völlig unvollkommen erfasst.

Der Abstand von niedrigen zu mittleren und hohen Löhnen hat in Deutschland während der 90er Jahre sehr stark zugenommen. Mittlerweile ist die so genannte „Lohnspreizung“ größer als in vielen anderen nord- und westeuropäischen Ländern. Gleichzeitig stieg die Arbeitslosigkeit unter Personen ohne Berufsabschluss in Deutschland erheblich. Die Entwicklung steht im Widerspruch zur verbreiteten These, dass gering Qualifizierte bessere Beschäftigungschancen haben, wenn ihre Löhne vergleichsweise niedrig sind. Dieser Widerspruch ist kein Einzelfall. Auch in anderen europäischen Ländern oder in den USA lässt sich nach Schettkat kein Beleg dafür finden, dass eine geringe Lohnspreizung Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich vernichtet - wohl aber zahlreiche Indizien, die diesen Zusammenhang widerlegen.

Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten ist der Lohnabstand in Deutschland zwischen ungelerten Beschäftigten und jenen mit Berufsausbildung sogar deutlich größer. Im unteren Lohnbereich liegen sowohl der gesetzliche US-Mindestlohn als auch das Arbeitslosengeld II in Deutschland ungefähr gleich hoch – bei einem Drittel des Durchschnittslohns. Da das Arbeitslosengeld II aber

<sup>2</sup> Vgl. Schettkat, Ronald: Lohnspreizung: Mythen und Fakten, Edition der Hans-Böckler-Stiftung 183, Düsseldorf 2006.

inzwischen kein faktischer Mindestlohn mehr ist, stellt sich die Situation in Deutschland noch dramatischer dar. Ende 2005 gab bereits knapp eine Million erwerbstätige ALG II-Bezieher, d.h. ihr Erwerbseinkommen lag unterhalb der ALG II-Leistungen.

In amerikanischen Untersuchungen finden sich zudem keinerlei Belege dafür, dass zu hohe Löhne einfache Beschäftigung verhinderten. So sanken in den 80er Jahren die realen US-Mindestlöhne, aber der Anteil gering Qualifizierter an den Beschäftigten stieg nicht an. Wenn sich umgekehrt der US-Mindestlohn erhöhte, ging das nicht mit Beschäftigungsverlusten einher. Stattdessen rückte die Lohnverteilung zusammen. „Die höhere Dichte nach Anhebung der Mindestlöhne ist ein Indiz dafür, dass Jobs mit Löhnen unterhalb des neuen Mindestlohns nicht einfach wegfallen, sondern vielmehr auf den Mindestlohn angehoben werden“, so Schettkat.

Auch eine Untersuchung der europäischen Statistikbehörde Eurostat bestätigt, dass Deutschland alles andere als einen Nachholbedarf bei der Lohnspreizung hat. Die Statistiker der EU untersuchten 2005 die Lohnstrukturen in den Mitgliedstaaten. Dabei verglichen sie die zehn Prozent der niedrigsten Arbeitseinkommen mit jenen, die auf der Lohnskala im oberen Zehntel rangieren. Das Ergebnis: Deutschland lag gleichauf mit Großbritannien, dem Land, das bisher als Spitzenreiter hinsichtlich der Lohnspreizung in Westeuropa galt. Setzt man die untersten zehn Prozent mit den mittleren Einkommen ins Verhältnis, weist Deutschland sogar die größte Spreizung in Westeuropa auf.

Die Ergebnisse legen nahe, dass nicht die deutsche Lohnstruktur oder nicht ausreichend niedrige Löhne die überproportionale Arbeitslosigkeit unter gering Qualifizierten verursacht. Entscheidend ist vielmehr ein anderer Faktor. Der bereits angesprochene technische Fortschritt erfordert immer mehr qualifizierte Arbeit. Deshalb werden in allen hoch industrialisierten Volkswirtschaften weniger Menschen mit geringerer Ausbildung beschäftigt. Insofern liegt die Lösung nicht in einer Absenkung des Lohnniveaus für Niedrigqualifizierte, sondern in einer Qualifikationsoffensive. Hierfür wird aber nicht weniger, sondern mehr Geld in den sozialen Sicherungssystemen benötigt.

### **Ergebnis**

Die Ursachen der Arbeitslosigkeit in Deutschland sind nicht in zu hohen Löhnen oder „Lohnnebenkosten“ zu suchen. Insofern besteht überhaupt keine Veranlassung, aus beschäftigungspolitischen Gründen sich auf immer weitere Senkung der „Lohnnebenkosten“ zu fixieren, die auch und vor allem die Unternehmen entlasten. Auch wenn Beschäftigte durch höhere Nettoeinkommen profitieren, sind steigende Gewinne die Folge und damit eine weitere Absenkung der Lohnquote.

Zudem haben breite Bevölkerungsgruppen – von den Studierenden, über die Arbeitslosen bis hin zu den Rentnerinnen und Rentnern – ohnehin nichts von den Beitragssenkungen. Gleichwohl sind Arbeitslose aber besonders betroffen, da immer weniger finanzielle Mittel für die Förderung, Qualifizierung und finanzielle Unterstützung von Arbeitslosen bereit stehen.

Die Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sind überhaupt nur deshalb möglich, weil im Gesamt-

rahmen der so genannten Hartz-Gesetze das bisherige Arbeitslosengeld auf etwa die Hälfte der bisherigen Laufzeit reduziert (höchstens 12 Monate; bei über 54-jährigen höchstens 18 Monate) wurde. Langjährig Beschäftigte geraten auf diese Weise schnell in das erheblich niedrigere Arbeitslosengeld II (Alg II), das bundesweit einheitlich 345 Euro plus Wohnkosten beträgt. Das Alg II kommt aber auch nur dann zur Auszahlung, wenn die Vermögens- und Einkommenslage des Antragstellers und bestimmter Angehöriger unter definierten Schwellenwerten liegt.

### **Forderungen**

Einerseits ergibt sich in Deutschland aus beschäftigungspolitischen Überlegungen heraus keinerlei Notwendigkeit zur Senkung von Löhnen – inklusive der Lohnnebenkosten. Andererseits wurde mit den Hartz-Gesetzen die soziale Lage im Falle von Arbeitslosigkeit massiv verschlechtert. Menschen, die unter 55 Jahren alt sind und unverschuldet arbeitslos werden, stürzen bereits nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit in die Armut ab (Hartz IV). Dabei ist es nach der jetzigen Rechtslage unerheblich, wie lange sie versicherungspflichtig beschäftigt waren.

Die Auswirkungen sind aber erheblich größer. Breite Schichten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind angesichts drohender Verarmung im Falle von Arbeitslosigkeit existenziell verunsichert. Längerfristige Planungen sind kaum noch möglich. Das hat enorme gesamtgesellschaftliche Auswirkungen: Immer weniger junge Paare trauen sich langfristige Verantwortung zu übernehmen. Besonders negativ wirkt sich dies offensichtlich auf der Verwirklichung des Kinderwunsches aus. Dies zeigen die niedrigen Geburtenziffern in Deutschland. Nach der für 2005 vom Statistischen Bundesamt festgehaltenen Zahl liegt Deutschland mit nur 1,34 Kindern pro Frau im europäischen Vergleich mit Spanien, Italien, Griechenland und den osteuropäischen Ländern nach wie vor ganz unten.

Angesichts der Dimension der Verunsicherung, die durch Hartz IV entstanden sind, ist selbst in der CDU eine Diskussion in Gang gekommen, das Arbeitslosengeld I für langjährig Versicherte wieder zu erhöhen. Die von dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Rüttgers angestrebte Debatte krankt jedoch an dem Umstand, dass Verbesserungen bei älteren Arbeitslosen zu Lasten von jüngeren gehen sollen.

Statt die Überschüsse der BA für Beitragssatzsenkungen zu verwenden, sollten diese für eine Verlängerung der Zahlungen von Arbeitslosengeld I für langjährige Versicherte verwendet werden. Darüber hinaus besteht ein erheblicher Bedarf an Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen für Arbeitslose, da mangelnde Qualifizierung – und nicht zu hohe Löhne – das wesentliche Beschäftigungshindernis darstellt.

Würden die Gelder in dieser Art und Weise verwandt, wäre es ein wichtiger Beitrag, um das Vertrauen in die sozialen Sicherungssysteme wieder herzustellen und vor allem den von der breiten Bevölkerung empfundenen Gerechtigkeitsdefiziten beim Arbeitslosengeld I zu begegnen.