

Die Entwicklung der Balance zwischen Erwerbstätigkeit und Sozialleistungsbezug in Deutschland*

Waltraut Peter, Februar 2008

Im Vergleich mit dem Jahr 1980 ist die Erwerbstätigenquote in Deutschland gesunken und die Sozialleistungsempfängerquote angestiegen. In der Gruppe der wirtschaftlich aktiven 18- bis 64-Jährigen hat der Anteil der Sozialleistungsempfänger bis zum Jahr 2006 um 11,8 Prozentpunkte zugelegt. Gleichzeitig ist der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Beamten und Selbstständigen an der gleichaltrigen Bevölkerung um 5,9 Prozentpunkte zurückgegangen. Zu den wichtigsten Bestimmungsgrößen dieser Entwicklung zählen die zunehmende Arbeitslosigkeit und die politische Ausweitung der Leistungen. Welche Herausforderungen sich aus dieser verschlechterten Balance von Erwerbstätigkeit und staatlicher Fürsorge für die nachhaltige Sicherung des Sozialstaates ergeben, wird deutlich, wenn die entsprechenden Quoten für die Gesamtbevölkerung herangezogen werden. Hier ist die Sozialleistungsempfängerquote inzwischen fast ebenso hoch wie die Erwerbstätigenquote.

Die Balance zwischen Eigenverantwortung und staatlicher Fürsorge

Im Rahmen des Mikrozensus befragt das Statistische Bundesamt jährlich 1 Prozent der Haushalte nach ihrem „überwiegenden Lebensunterhalt“. Demnach stieg der Anteil der westdeutschen Haushalte, die ihren Lebensunterhalt vorrangig aus Erwerbseinkommen decken, im Zeitraum 1980 bis 1990 von 40,3 auf 43,0 Prozent. Gleichzeitig ist der Anteil der Haushalte, die überwiegend von Sozialleistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Renten) abhängig waren, von 19,6 auf 23,3 Prozent gestiegen. Seit der Wiedervereinigung ist die Quote der überwiegend von Erwerbseinkommen lebenden Haushalte in Deutschland wieder auf das westdeutsche Niveau von 1980 zurückgefallen. Dagegen hat der Anteil der hauptsächlich von Arbeitslosenunterstützung oder Renten abhängigen Haushalte die 30-Prozentmarke überschritten. Somit hat sich der Abstand zwischen den von Arbeit und den von Sozialleistungen lebenden Haushalten auf 10 Prozentpunkte halbiert.

Da dies grundsätzliche Fragen zur Balance zwischen Eigenverantwortung und staatlicher Fürsorge aufwirft, untersucht der folgende Artikel, wie sich die Sozialleistungsempfänger-

* Diese Studie ist Teilergebnis des von der informedia-Stiftung – Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik Köln geförderten Forschungsprojekts „Soziale Umverteilung in Deutschland“.

und Erwerbstätigenquoten und ihr Abstand im Zeitraum 1980 bis 2006 verändert haben. Die Untersuchung konzentriert sich auf die 18- bis 64-Jährigen, weil diese Bevölkerungsgruppe für die Wirtschaftsleistung einer Gesellschaft entscheidend ist. Bei den Sozialleistungen wird zwischen steuerfinanzierten Leistungen, die an Bedürftigkeit oder ein niedriges Einkommen gebunden sind – im Folgenden Transfers genannt –, und beitragsabhängigen Sozialleistungen unterschieden. Die Erwerbstätigenquote ergibt sich aus der Summe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Beamten und Selbstständigen bezogen auf die 18- bis 64-Jährigen. Für die Bewertung der Ergebnisse im Hinblick auf die nachhaltige Sicherung des Sozialstaates werden sie eingebettet in die Entwicklung der Balance zwischen Erwerbstätigkeit und Sozialleistungsbezug in der Bevölkerung insgesamt.

In Bezug auf die berechneten Quoten sind zwei Beschränkungen zu beachten. Zum einen lässt die Statistik keine präzisen Pro-Kopf-Berechnungen zu. Vielmehr geht es um die Beschreibung von Niveaus und Entwicklungstrends. Aus der Statistik ist in der Regel nicht ersichtlich, ob die Empfänger eine oder mehrere Leistungen beziehen und ob diese ein Erwerbseinkommen ergänzen oder ersetzen. Hinzu kommt, dass sich die Empfängerzahlen mal auf einen Stichtag oder auf den Jahresdurchschnitt, mal auf Haushalte oder auf Personen beziehen, wobei wiederum unbekannt bleibt, wie viele der Empfänger ganzjährig Leistungen bezogen. Zum anderen ist zu beachten, dass die hier einbezogenen Transfers und Lohnersatzleistungen nur den Kernbereich des staatlichen Sozialsystems umfassen. Eine Vielzahl monetärer Leistungen – vom Kranken-, Mutterschafts- und Elterngeld über den Kinderzuschlag und Unterhaltsvorschuss bis hin zu steuer- und beitragsfinanzierten Geldleistungen im Rahmen des Arbeitsförderungs- und Bundesversorgungsgesetzes sowie der Pflegeversicherung – sind nicht berücksichtigt.

Entwicklung einzelner Transferquoten

Zu den wichtigsten Transfers gehören im deutschen Sozialsystem die Sozial- und Arbeitslosenhilfe, jetzt Arbeitslosengeld II (ALG II), die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, das BAföG und das Wohngeld.

1. Sozialhilfe

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip fungiert die Sozialhilfe in der Hierarchie der staatlichen Fürsorge als unterstes Auffangnetz für diejenigen, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen, Vermögen oder anderen Sozialleistungen bestreiten können. Bis Ende 2004 war die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ (HLU) im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geregelt. Zum 1. Januar 2005 wurde sie für erwerbsfähige Hilfebedürftige durch die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ ersetzt. Seither erhalten diese ALG II und die nicht erwerbs-

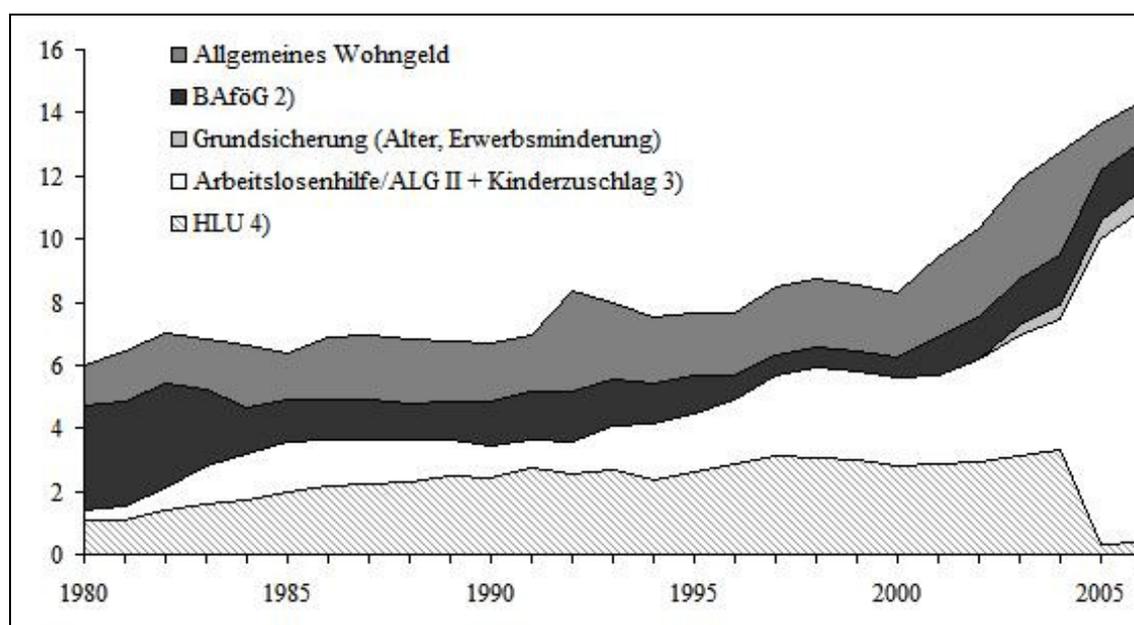
fähigen Mitglieder dieser Bedarfsgemeinschaft Sozialgeld. Anspruch auf HLU haben jetzt nur noch vorübergehend Erwerbsunfähige in und außerhalb von Einrichtungen. Dauerhaft Erwerbsgeminderte und Frührentner mit geringen Einkommen können seit dem Jahr 2003 die „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ beziehen. Der Berechnung der Sozialhilfequote liegen folglich bis einschließlich des Jahres 2004 die 18- bis 64-jährigen Empfänger von HLU innerhalb und außerhalb von Einrichtungen zugrunde. Ab dem Jahr 2005 erfasst sie die verbliebenen HLU-Empfänger und die Sozialgeld-Empfänger. Für die „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ wird eine eigene Transferquote berechnet.

Bis zur Ausgliederung von Asylbewerberleistungen aus dem BSHG im November 1993 wurden bei den HLU-Empfängern auch Asylbewerber mitgezählt. Sie wurden jedoch nicht separat ausgewiesen, sodass sie nicht herausgerechnet werden können. Lediglich der leichte Knick in der Sozialhilfequote im Jahr 1994 (Abbildung 1) gibt einen Hinweis darauf, in welchem Umfang die Einbeziehung von Asylbewerbern diese Quote zu diesem Zeitpunkt erhöht hat.

Abbildung 1

Transferquoten in Deutschland

Anteil der Transferbezieher an der Bevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren in Deutschland¹⁾ im Zeitraum 1980 bis 2006 in Prozent



1) Bis 1991 Westdeutschland. 2) BAföG: Bundesausbildungsförderungsgesetz. 3) ALG II: Arbeitslosengeld II.

4) HLU: Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe).

Quellen: BA; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Im Zeitraum 1980 bis 2004 hat sich der Anteil der 18- bis 64-jährigen Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung im gleichen Alter auf 3,3 Prozent verdreifacht. Im Fall von Arbeitslosigkeit hatten sie vorrangig Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe und waren auf Sozialhilfe nur angewiesen, wenn die Lohnersatzleistung des Arbeitsamtes ihren Lebensunterhalt nicht gedeckt hat. Das war allerdings immer häufiger der Fall. Seitdem die Anzahl dieser sogenannten „Aufstocker“ im Jahr 1994 erstmals statistisch erhoben wurde, ist ihr Anteil an den 18- bis 64-jährigen Sozialhilfeempfängern von 10,2 Prozent auf 18,9 Prozent im Jahr 2004 gestiegen. Zugenommen hat auch die durchschnittliche Dauer des Hilfebezugs: Bei den 21- bis 25-Jährigen hat sie sich im Zeitraum 1994 bis 2004 um 2,3 auf 14,4 Monate, bei den 40- bis 50-Jährigen um 9,2 auf 33,8 Monate und bei den 60- bis 65-Jährigen um 14,4 Monate auf viereinhalb Jahre verlängert. Dies geschah, obwohl es gängige Praxis der Kommunen war, arbeitsfähige HLU-Empfänger für ein Jahr eine subventionierte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anzubieten, um sie dann in die Zuständigkeit des Arbeitsamtes zu überweisen. Der bei weitem wichtigste Grund für die Zunahme der Sozialhilfeabhängigkeit war Arbeitslosigkeit, von der vor allem Geringqualifizierte, Migranten, Ältere und Alleinerziehende betroffen waren.

2. Arbeitslosenhilfe und ALG II

Oberhalb der Sozialhilfe gibt es eine Palette von monetären Transfers, die explizit eingeführt wurden, um die staatliche Fürsorge auf Einkommen oberhalb der Armutsgrenze auszuweiten, ohne die Berechtigten dem Stigma des Sozialhilfebezugs auszusetzen. Dazu gehört die Arbeitslosenhilfe, die im Jahr 1956 eingeführt wurde, um die Arbeitslosenfürsorge von der öffentlichen Fürsorge zu trennen. Ab dem Jahr 1969 wurde sie als steuerfinanzierte Lohnersatzleistung in das neue Arbeitsförderungsgesetz aufgenommen. Danach hatten Arbeitslose, die ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld aufgebraucht hatten, Anspruch auf die „Anschluss-Alhi“ oder, wenn sie mindestens fünf Monate versicherungspflichtig beschäftigt waren, auf die „originäre Alhi“. Die Leistung musste jährlich neu beantragt werden. Der Anspruch galt aber, solange der Arbeitslose sich arbeitssuchend erklärte, im Extremfall bis zur Rente. Im Sozialgefüge war die Arbeitslosenhilfe somit eine Kombination aus Sozialhilfe und Arbeitslosengeld. Einerseits war sie einkommensgeprüft und steuerfinanziert, andererseits orientierte sich ihre Höhe wie das Arbeitslosengeld am früheren Verdienst.

Seit die Arbeitslosenhilfe zum 1. Januar 2005 durch das ALG II ersetzt wurde, entspricht sie der Sozialhilfe. Entsprechend ist der Maßstab für den Anspruch und die Höhe des ALG II das sozio-kulturelle Existenzminimum der Bedarfsgemeinschaft, zu dessen Sicherung alle erwerbsfähigen Mitglieder beitragen müssen, indem sie sich aktiv um Arbeit bemühen. Anders als in der Arbeitslosenhilfe, bei deren Berechnung ein Partnereinkommen

in Höhe des (fiktiven) Alhi-Anspruchs des Partners ausgenommen war, gelten beim ALG II für alle erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft dieselben Erwerbsfreibeträge. Aufgrund der Neuregelungen hatte ein Teil der bisherigen Empfänger von Arbeitslosenhilfe nach dem Jahreswechsel 2004/2005 keinen Leistungsanspruch mehr. Wie viele das waren, ist unbekannt. Immerhin erlauben die Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) eine Schätzung (DIW, 2007). Demnach waren von den Personen, die im Jahr 2004 Arbeitslosenhilfe bezogen, ein Jahr später 61 Prozent im ALG-II-Bezug. Knapp 10 Prozent waren erwerbstätig, gaben aber auf der Haushaltsebene ALG II als Einkommensquelle an. Hochgerechnet bedeutet dies, dass von 2,2 Millionen Empfängern von Arbeitslosenhilfe im Jahr vor Inkrafttreten der Reform 1,6 Millionen oder 71 Prozent ins ALG II gewechselt sind. Hinzu gekommen sind die erwerbsfähigen Mitglieder ihres Haushalts, die bis dahin keine Arbeitslosenhilfe bezogen hatten. Da laut SOEP im Jahr 2004 im Durchschnitt 2,4 Personen in Haushalten, die Arbeitslosenhilfe bezogen, lebten, sind schätzungsweise 2,5 bis 3 Millionen Personen aus diesen Haushalten ins ALG II gewandert. Hinzu kamen die erwerbsfähigen Empfänger der bisherigen Sozialhilfe. Ihre Anzahl dürfte in etwa so hoch gewesen sein wie die Anzahl der 18- bis 64-jährigen Sozialhilfebezieher am 31. Dezember 2004, also 1,7 Millionen, weil dauerhaft Erwerbsunfähige bereits ab dem Jahr 2003 in die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ausgegliedert worden sind. Neuzugänge in das ALG II ergaben sich durch die Anhebung der bisherigen Sozialhilfesätze und die Ausweitung der Erwerbsfreibeträge, den Ausschluss von ALG-II-Empfängern aus dem Wohngeld und dem erhöhten Anreiz für Jugendliche und Partner, einen eigenen Haushalt zu gründen. Dem stand eine unbekannt Anzahl von potenziell Anspruchsberechtigten gegenüber, die es vorzogen, andere Einkommensquellen zu nutzen. Im Jahr 2005 haben die Jobcenter im Saldo 5,04 Millionen ALG-II-Empfänger betreut (BA, 2005; 2006). Die ALG-II-Quote lag bei 9,7 Prozent und damit um 2,2 Prozent höher als die Summe aus Arbeitslosen- und Sozialhilfequote im Jahr 2004 (s. Abbildung 1).

3. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Grundsicherung wurde zum Jahresanfang 2003 als HLU für dauerhaft Erwerbsgeminderte und Rentner eingeführt. Auch sie kommt einer reduzierten Sozialhilfe gleich. Zwar ist sie bedürftigkeitsgeprüft. Kinder und Eltern werden aber nicht zum Unterhalt herangezogen, es sei denn, sie verfügen über ein jährliches Gesamteinkommen von mehr als 100.000 Euro. 45 Prozent der Empfänger der Grundsicherung sind jünger als 65 Jahre. Der Anteil der Bezieher von Grundsicherung im Alter von 18 bis 64 Jahren an der entsprechenden Bevölkerung hat sich seit dem Jahr 2003 von 0,3 auf 0,6 Prozent verdoppelt. Vermutlich hat die Entpflichtung der Kinder und Eltern diesen Zuwachs gefördert. Denn die Sozialhilfequote ist mit der Ausgliederung der Erwerbsunfähigen in die Grundsicherung nicht

gesunken, sondern 2003/2004 gegenüber dem Vorjahr noch einmal um 0,3 Prozentpunkte gestiegen.

4. BAföG

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), das im Jahr 1971 das sogenannte Honnefer Modell abgelöst hat, ist zunächst als Vollzuschuss für bedürftige Schüler und Studenten eingeführt worden. Noch in den siebziger Jahren wurde daraus eine Mischförderung aus Darlehen und Zuschuss. Damit verbunden war eine großzügigere Ausgestaltung der Zugangsvoraussetzungen und Leistungen. In den achtziger Jahren folgte ein Rückbau. Das Schüler-BAföG wurde weitgehend aufgegeben und die Förderung auf Voll Darlehen umgestellt. Im Jahr 1990 wurde daraus abermals eine Mischförderung. Erst im Jahr 2001 brachte eine Strukturreform wieder eine Ausweitung der Leistungen und des Anspruchs. Nach aktuellem Gesetzesstand werden bedürftige Schüler ab Klasse 10 und Studenten, die bei Ausbildungsbeginn nicht älter als 30 Jahre sind, gefördert. Schüler erhalten die Beihilfe als nicht zurückzahlenden Zuschuss, Studenten im Regelfall je zur Hälfte als Zuschuss und als zinsloses Darlehen. Die Bedarfssätze variieren nach Art der Ausbildung und sind nicht an die Einkommens- oder Preisentwicklung gekoppelt. Sie setzen sich aus einem allgemeinen Bedarfssatz, einem pauschalen Unterkunftsanteil, einem Zuschlag für Kranken- und Pflegeversicherung und gegebenenfalls einem Härtezuschlag zusammen. Die Einkommen der Geförderten und ihrer Eltern werden erst nach Abzug großzügiger Freibeträge angerechnet, und das elterliche Vermögen bleibt unberücksichtigt. Im Ergebnis werden keineswegs überwiegend Schüler und Studenten aus bedürftigen Familien gefördert. Im Jahr 2005 verfügten die Eltern am häufigsten über ein Jahreseinkommen zwischen 25.000 und 35.000 Euro, nicht selten sogar über 50.000 Euro (Statistisches Bundesamt, 2005, FS 11.7).

Bei der Berechnung der entsprechenden Transferquote ist die Summe der Voll- und Teilgeförderten pro Jahr zugrunde gelegt, unabhängig davon, ob diese die Beihilfe ganzjährig oder nur während eines Teils des Jahres bezogen haben. Dadurch liegt die Quote höher, als wenn sie auf Basis der durchschnittlichen Monatsbestände berechnet wäre. Nicht mitgezählt sind die Empfänger des Meister-BAföGs, das 1996 eingeführt und 2002 erheblich ausgeweitet wurde. Da die zugrunde liegende Statistik nur die Altersgruppe der 15- bis 19-Jährigen ausweist, sind die 15- bis 17-Jährigen mitgezählt. Der Verlauf der BAföG-Quote folgt weniger der Entwicklung der Schüler- und Studentenzahlen als vielmehr den Reformen und Reformpausen (s. Abbildung 1). Nach 3,4 Prozent im Jahr 1980 sank sie mit dem Leistungsrückbau in den achtziger Jahren auf den damaligen Tiefstand von 1,2 Prozent. Nach der Umstellung auf Mischförderung im Jahr 1990 und der Wiedervereinigung stieg sie binnen drei Jahren auf 1,6 Prozent, bevor Reformpause und Nicht-Indexierung der Leis-

tungen wieder zu einem Absinken auf 1,2 Prozent führten. Nach den strukturellen Verbesserungen im Jahr 2001 ist sie wieder auf 1,6 Prozent im Jahr 2006 angestiegen. Dort soll sie nach dem Willen der Politik nicht bleiben. Ab Oktober 2008 sollen durch Anhebung der Bedarfssätze um 10 Prozent und der Freibeträge um 8 Prozent insgesamt 15 Prozent mehr Jugendliche gefördert werden.

5. Wohngeld

Mit dem Wohngeld erhalten Mieter und Eigentümer einen Zuschuss zu ihren Wohnkosten, wenn die Höhe ihrer Miete oder die Lasten für angemessen großen Wohnraum ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit überfordern. Auch bei der Einführung des Begriffs Wohngeld im Jahr 1965 betonten die Politiker, dass es sich nicht um eine Sozialhilfe handele. Vielmehr sei sein Zweck die Ermöglichung „angemessenen und familiengerechten Wohnens“. Dementsprechend ersetzt das Wohngeld nicht wie die Sozialhilfe die volle Warmmiete, sondern einen Teil der Kaltmiete bis zu einer Mietobergrenze, die nach Haushaltsgröße und Mietenstufe des Wohnsitzes gestaffelt ist. Bei der Prüfung des Anspruchs werden die Einkommen der Haushaltsmitglieder abzüglich Steuern, Sozialversicherungsabgaben und Freibeträgen berücksichtigt. Kindergeld und Vermögen werden nicht angerechnet.

Bis zu der Reform im Jahr 2005 wurde zwischen dem allgemeinen Wohngeld und dem besonderen Mietzuschuss unterschieden. Die Differenzierung war allerdings nur verwaltungsmäßig von Bedeutung. Denn der besondere Mietzuschuss war die Bezeichnung für den Finanzierungsanteil des Bundes und der Länder an den Unterkunftskosten für Sozialhilfeempfänger. Die Unterscheidung erlaubt es jedoch, die Haushalte von Sozialhilfeempfängern aus der Anzahl der Wohngeldhaushalte herauszurechnen. Ebenso lässt sich anhand der Statistik der Anteil der Haushalte von Rentnern und Pensionären herausrechnen. Demgemäß basiert die Quote auf der jeweils am 31. Dezember erhobenen Anzahl von Wohngeldhaushalten abzüglich der Haushalte von Sozialhilfeempfängern, Rentnern und Pensionären. Sie verzerrt dennoch die Realität, insofern die Statistik nicht die Anzahl der Haushaltsmitglieder ausweist, obwohl sie für den Wohngeldanspruch mitentscheidend ist.

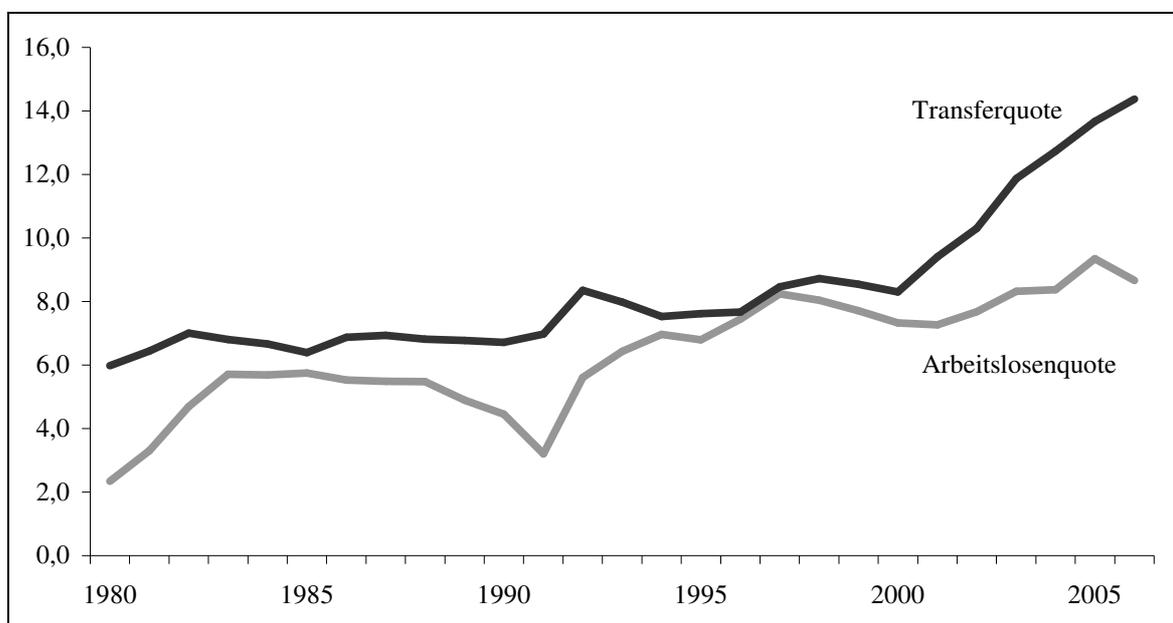
Ab dem Jahr 1991 galt das westdeutsche Gesetz auch in den neuen Bundesländern. Allerdings mit Übergangs- und Sonderregelungen, was dazu führte, dass die ostdeutschen Haushalte noch bis in das Jahr 2000 ein höheres Wohngeld erhielten als die westdeutschen mit gleichen Einkommen und Wohnkosten. Im Jahr 2001 wurde die Wohngeldtabelle erstmals nach zehn Jahren an die Mieten- und Einkommensentwicklung angepasst. Die Empfängerquote stieg daraufhin von 2,1 Prozent im Jahr 2000 auf 3,3 Prozent im Jahr 2004. Seit 2005 sind ALG-II- und Grundsicherungsempfänger nicht mehr wohngeldberechtigt. Davon ha-

ben die Arbeitslosen profitiert, die bisher ihren Lebensunterhalt durch Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe und Wohngeld gedeckt hatten. Sie haben jetzt Anspruch auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der hundertprozentigen Unterkunftskosten – allerdings nur in Verbindung mit der Pflicht, eine Arbeit zu suchen. Dass nicht wenige zu den Gewinnern gezählt haben dürften, zeigt sich daran, dass die Wohngeldquote im Zeitraum 2004 bis 2006 um 2 Prozentpunkte auf 1,3 Prozent gesunken ist (s. Abbildung 1).

Abbildung 2

Arbeitslosenquote und Transferquote

Anteil der registrierten Arbeitslosen¹⁾ und der Transferbezieher²⁾ im Alter von 18 bis 64 Jahren an der jeweiligen Bevölkerung in Deutschland³⁾ im Zeitraum 1980 bis 2006 in Prozent



1) Einschließlich Arbeitslose nach § 428 SGB III. 2) Transfers insgesamt. 3) Bis 1991 Westdeutschland.
Quellen: BA; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Gesamte Transferquote

In der Summe sind die Transferquoten im Zeitraum 1980 bis 2006 um 8,4 Prozentpunkte auf 14,4 Prozent gestiegen. Zuletzt war also jeder siebte 18- bis 64-Jährige vollständig oder teilweise auf staatliche Fürsorge angewiesen. Dabei weist die Quote deutliche Sprünge auf (Abbildungen 1 und 2). Der erste Sprung fand in der Rezession 1982/83 statt, als sich der Anteil der registrierten Arbeitslosen an der Bevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren verzweieinhalbfachte. Der zweite Sprung hat die Wiedervereinigung und Rezession von 1992/93 begleitet und sich ab dem Jahr 1996 infolge rapide ansteigender Langzeitarbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern fortgesetzt. Schließlich kam es mit der wirtschaftlichen

Eintrübung ab dem Jahr 2001 zu einem anhaltenden Anstieg von 9,4 Prozent auf 14,4 Prozent im Jahr 2006. Im Unterschied zu der vorhergehenden Entwicklung hat sich die Transferquote bei diesem Sprung deutlich von der Arbeitslosenquote abgekoppelt (Abbildung 2). Der Grund hierfür ist darin zu sehen, dass die Politik mit der Novellierung des BAföG und des Wohngeldgesetzes (2001), der Einführung der Grundsicherung (2003) und der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe (2005) in schneller Folge zwar einerseits die staatliche Fürsorge bei Einkommen oberhalb des Existenzminimums ausgeweitet hat. Andererseits wurde mit den Hartz-IV-Reformen ein Paradigmenwechsel vollzogen. Strategisch war es das Ziel von „Fördern und Fordern“, die Hilfebedürftigkeit zu reduzieren. Das hat ab dem Jahr 2007 tatsächlich zu einem Rückgang der Empfängerzahlen geführt – gleichzeitig allerdings auch zu immer lauterem Forderungen, Hartz IV zu entschärfen und die staatliche Fürsorge oberhalb der Sozialhilfe auszuweiten.

Sozialversicherungsleistungen

Das Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld sowie die Frührenten unterscheiden sich von den einkommensgeprüften staatlichen Fürsorgeleistungen, weil sie als Sozialversicherungsleistungen an individuelle Beiträge gekoppelt sind. Sie werden hier einbezogen, weil sie als gesetzliche Lohnersatzleistungen die Balance zwischen Erwerbstätigkeit und Transferbezug wesentlich mitbestimmen.

1. Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld

Das Arbeitslosengeld (ALG) ist seit der Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes im Jahr 1969 vielfach verändert worden. Die Haushaltslage spielte dabei eine mindestens ebenso treibende Rolle wie die Arbeitslosenquote. Ursprünglich bestand es aus einem Hauptbetrag und einem Familienzuschlag. Die Ersatzrate des Hauptbetrages lag im Durchschnitt bei rund 38 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts. Im Jahr 1975 wurde es an den Nettolohn gekoppelt, der Familienzuschlag abgeschafft und die Ersatzrate für alle auf 68 Prozent des Nettolohns festgesetzt. Im Jahr 1983 wurde die Ersatzrate für Arbeitslose ohne Kinder auf 63 Prozent, im Jahr 1994 für Arbeitslose mit Kindern auf 67 Prozent gesenkt. Die maximale Bezugszeit des ALG wurde von ursprünglich zwölf Monaten im Jahr 1986 für die über 44-Jährigen auf 16 Monate und für die über 54-Jährigen auf 24 Monate verlängert. Ein Jahr später wurde die Dauer für 42-Jährige auf 18 Monate und für 54-Jährige auf 32 Monate angehoben. Diese Sonderförderung von arbeitslosen Älteren hatte in Westdeutschland Tradition: Bereits in den siebziger Jahren erlaubte die sogenannte „59er-Regelung“ Arbeitslosen nach Vollendung des 58. Lebensjahres bis zum Renteneintritt ALG zu beziehen, ohne dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen. Die Regelung – jetzt in § 428 des SGB III festgeschrieben – läuft im Jahr 2008 aus. Dafür wurde die Bezugszeit, die für Ältere zum Februar

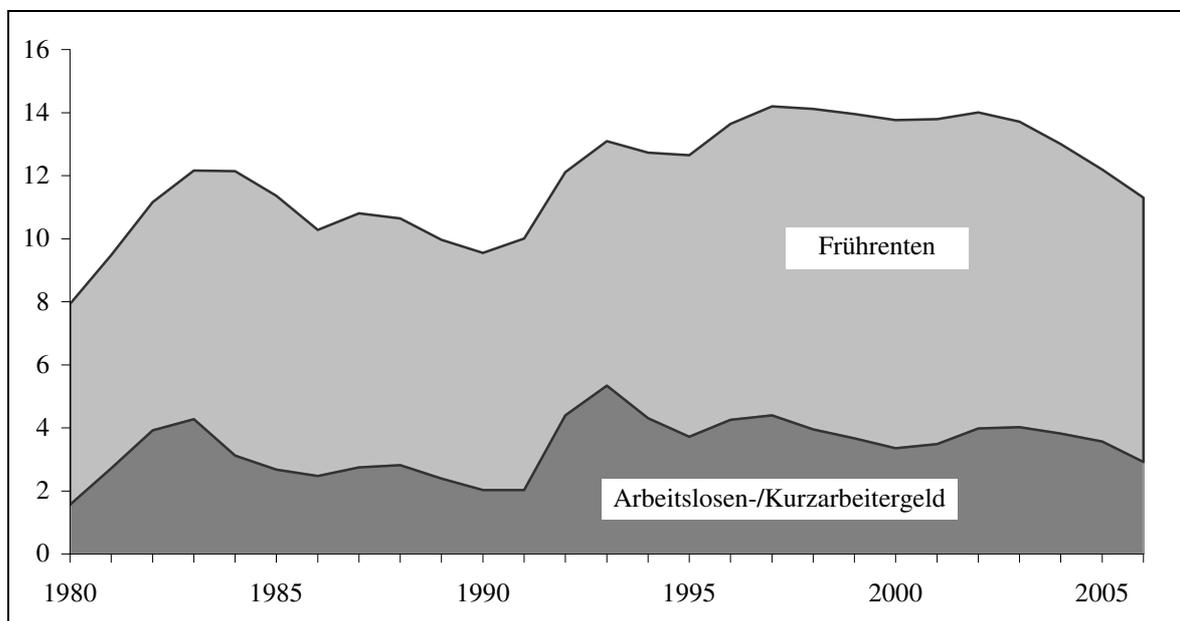
2006 auf 18 Monate verkürzt worden war, inzwischen für die über 58-Jährigen wieder auf 24 Monate verlängert.

Während das ALG bei Arbeitslosigkeit greift, soll das Kurzarbeitergeld (KUG) Arbeitslosigkeit verhindern. Anspruch auf KUG haben ungekündigte Arbeitnehmer bei unvermeidlichem, vorübergehendem Arbeitsausfall, sofern dieser aus wirtschaftlichen oder unabwendbaren Ereignissen resultiert und zu erwarten ist, dass mit dem KUG Arbeitsplätze gerettet werden. Aktuell beträgt die Anspruchsdauer in der Regel zwölf Monate, sie kann aber auf 24 Monate verlängert werden. Seit 1998 gibt es zusätzlich das Transferkurzarbeitergeld beim Wechsel in eine Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft. Dennoch hat die Bedeutung des KUG gegenüber dem ALG deutlich abgenommen: Während in den Jahren 1983 und 1984 von 100 Empfängern dieser beiden Lohnersatzleistungen (ALG und KUG) rund 40 das KUG bezogen, waren es im Jahr 2006 gerade mal 4,4.

Abbildung 3

Empfänger von Sozialversicherungsleistungen in Deutschland

Anteil der 18- bis 64-jährigen Empfänger von Sozialversicherungsleistungen¹⁾ in Deutschland²⁾ an der gleichaltrigen Bevölkerung in Prozent



1) Frührenten: ab 1994 einschließlich Frühpensionen. 2) Bis 1991 einschließlich Westdeutschland.
Quellen: BA; DRV; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Der Anteil der 18- bis 64-jährigen Bezieher von ALG und KUG an der entsprechenden Bevölkerung ist bis Ende der neunziger Jahre in ähnlichen Wellen und Sprüngen, allerdings auch volatiler verlaufen als die Transferquote (Abbildung 3). Das hat sich abrupt mit der Jahrtausendwende geändert, als die Transferquote deutlich anstieg, während sich die ALG-

und KUG-Quote nach einem leichten Anstieg bis zum Jahr 2003 nach unten bewegt haben. Die Auseinanderentwicklung beider Quoten fällt mit dem Umkippen der Relation zwischen kurz- und langzeitarbeitslosen Leistungsbeziehern zusammen. Während im Jahr 1980 noch 79 Prozent der Arbeitslosen ALG und 21 Prozent Arbeitslosenhilfe bezogen, waren ab dem Jahr 2001 die Arbeitslosenhilfebezieher mit 54 Prozent in der Mehrzahl. Als ab dem Jahr 2004 der wirtschaftliche Aufschwung und die Erholung des Arbeitsmarktes zunächst den qualifizierten Arbeitslosen zugute kamen, ist der Anteil der ALG-Bezieher sogar auf unter 15 Prozent geschrumpft. Zu dem Rückgang der ALG- und KUG-Quote hat allerdings auch die Ausweitung der Frührenten und der Altersteilzeit beigetragen.

2. Frührenten

Bereits in den siebziger Jahren war es politisch populär, älteren Arbeitnehmern den vorzeitigen Ausstieg aus dem Arbeitsleben zu ermöglichen. So wurde das Renteneintrittsalter für Berufs- und Erwerbsunfähige auf 60 Jahre gesenkt und die flexible Altersrente ab 63 Jahren eingeführt. Erwerbstätige Frauen konnten traditionell mit 60 Jahren in den Ruhestand wechseln. Die Argumente für diese Maßnahmen waren sozialpolitisch motiviert. Das änderte sich mit dem Vorruhestandsgesetz von 1984, das explizit arbeitsmarktpolitisch begründet wurde. Die De-Aktivierung älterer Arbeitnehmer sollte den Arbeitsmarkt entlasten. Inhalt des bis Ende 1988 befristeten Gesetzes war die Förderung von tarif- oder einzelvertraglichen Vereinbarungen über das vorzeitige Ausscheiden älterer Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben. Der Vorruhestand sollte in der Regel mit 58 Jahren beginnen und mit dem frühestmöglichen Renteneintritt enden. Die Inanspruchnahme blieb allerdings hinter den Erwartungen zurück, weil die Betriebe die weniger bürokratische „59er-Regelung“ vorzogen, die nach einjähriger Arbeitslosigkeit ebenfalls zu einer Altersrente mit 60 Jahren berechnete (Frerich/Frey, 1996). In den neuen Bundesländern gab es in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung eine Sonderregelung, die Arbeitslosen nach Vollendung des 57. Lebensjahres ein Altersübergangsgeld gewährte. Im Jahr 1996 schaffte das „Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand“ eine Alternative zur Arbeitslosigkeit als Übergang in die vorgezogene Rente. Danach konnten Arbeitnehmer in West- und Ostdeutschland bereits mit 55 Jahren die Altersteilzeit (ATZ) beginnen, bis 57½ Jahre weiter arbeiten, anschließend in eine zweieinhalbjährige Freistellungsphase wechseln und mit 60 Jahren die neu eingeführte Rente wegen Arbeitslosigkeit und nach ATZ beantragen. Die Regelung war vor allem für Männer attraktiv, weil sie bisher nur im Fall von Erwerbsunfähigkeit mit 60 Jahren in Rente gehen konnten. Die Frauen zogen ab dem Jahr 2000 rapide nach, als der ATZ-Anspruch auf Teilzeitbeschäftigte ausgeweitet, die Höchstdauer auf sechs Jahre heraufgesetzt und die Gültigkeit des Gesetzes, ursprünglich bis zum Jahr 2001 befristet, bis zum Jahr 2009 verlängert wurde. Parallel dazu setzte sich allerdings auch in

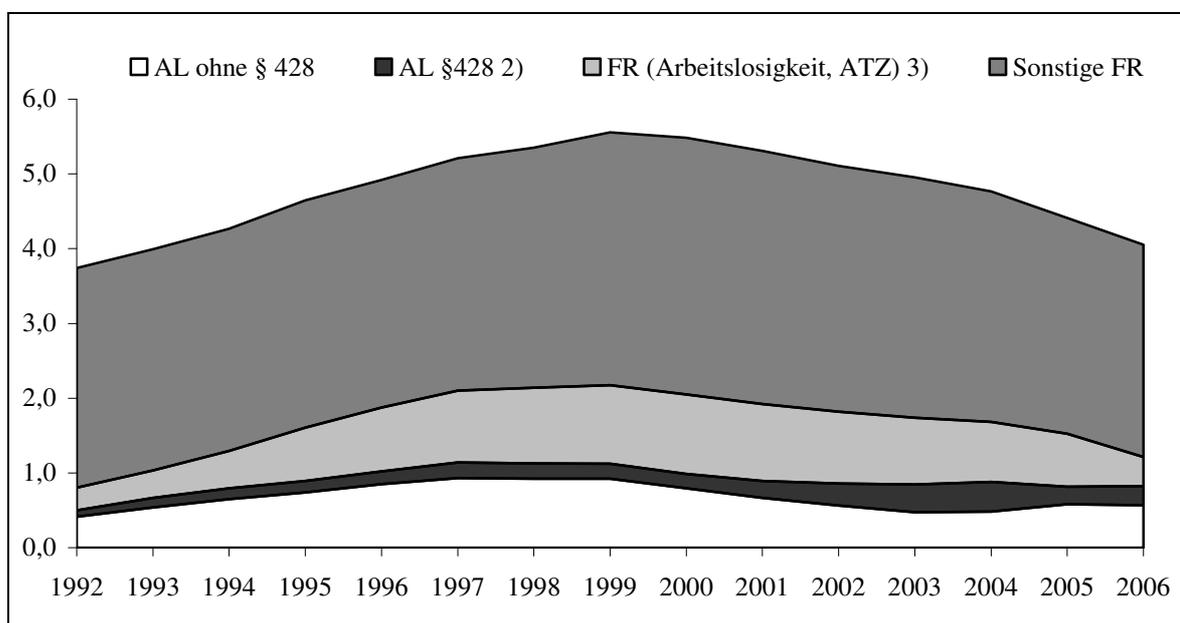
der Politik die Erkenntnis durch, dass die Verkürzung des Erwerbslebens die falsche Antwort auf die Arbeitslosigkeit und die demografische Entwicklung sei. Seit Ende der neunziger Jahre wurden die Altersgrenzen für die Frührenten nach und nach erhöht, Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt eingeführt, die Berufsunfähigkeitsrente wurde abgeschafft und die Erwerbsminderungsrente enger gefasst.

Die entsprechende Sozialleistungsempfängerquote, die im Inland lebende Frührentner der gesetzlichen Rentenversicherung und der Berufsgenossen- und Knappschaften sowie ab 1994 Frühpensionäre im öffentlichen Dienst einbezieht, ist von 6,4 Prozent im Jahr 1980 auf über 10 Prozent im Jahr 1998 gestiegen (s. Abbildung 3). Erst ab dem Jahr 2003 ist sie im Gefolge der Rentenreformen wieder unter die 10-Prozentmarke gesunken. Im Jahr 2006 lag sie bei 7,8 Prozent. Das Zwischenhoch kam ausschließlich aus Ostdeutschland, wo die Quote von 8,0 Prozent im Jahr 1992 auf 13,5 Prozent im Jahr 2001 gestiegen ist.

Abbildung 4

Ältere Arbeitslose und Frührentner in Deutschland

Anzahl der älteren Arbeitslosen (AL) und der Frührentner (FR) im Alter von 55 bis 65 Jahren in Millionen¹⁾



1) Nur im Inland lebende Rentner, ohne Frühpensionäre. 2) ALG-I- und ALG-II-Bezieher nach Vollendung des 58. Lebensjahres („59-Regelung“). 3) ATZ = Altersteilzeit.

Quellen: BA; DRV; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die auf der Basis der 18- bis 64-jährigen Bevölkerung berechnete Quote beschönigt allerdings das Ausmaß des Rückzugs Älterer aus dem Arbeitsmarkt. Betrachtet man nur den Anteil der 55- bis 64-jährigen Rentner an der Bevölkerung derselben Altersgruppe, dann ist

die Quote von 34,0 Prozent im Jahr 1992 auf 44,8 Prozent im Jahr 2001 gestiegen, bevor die Erschwerung des Rentenzugangs Wirkung zeigte (Abbildung 4). Zuletzt hatte der Anteil fast den Stand des Jahres 1992 wieder erreicht. Der Verlauf war am nachhaltigsten von der Zuwanderung in die Rente wegen Arbeitslosigkeit und nach ATZ bestimmt. Ihr Anteil an der Frührentenquote stieg von 3,2 Prozentpunkte im Jahr 1992 auf 10,4 Prozentpunkte im Jahr 2001, bevor er wieder auf 4,1 Prozentpunkte gesunken ist. Allerdings unterzeichnet auch diese Rechnung das tatsächliche Ausmaß der Abwanderung aus dem Arbeitsmarkt, weil Personen in ATZ erst nach Ende der Freistellungsphase zu den Rentnern gezählt werden, obwohl sie faktisch schon zweieinhalb bis drei Jahre inaktiv sind.

Eine Alternative zur Arbeitslosigkeit als Übergang in die Rente war die ATZ allerdings nur für diejenigen, die sie sich leisten konnten. Arbeitslosen mit schlechten Erwerbschancen und ohne entsprechende finanzielle Rücklagen blieb der § 428 SGB III, der es ihnen nach Vollendung des 58. Lebensjahres erlaubte, bis zur abschlagsfreien Rente im ALG- oder Arbeitslosenhilfebezug zu bleiben, ohne sich um Arbeit zu bemühen (Kalamkas/Kruse, 2007). Mit dieser sozialen Selektion war somit eine Ausdehnung des Leistungsbezugs in die Mittelschicht verbunden, die nicht Folge von wachsenden Armutsrisiken, sondern von gestiegenem Wohlstand und veränderten Freizeitpräferenzen war. Für die Politik hatten beide Ausstiegsoptionen den Charme, dass sie die Arbeitslosenquote gesenkt haben, weil die Bundesagentur für Arbeit Arbeitslose gemäß § 428 SGB III nicht zu den Arbeitslosen zählt und Personen in ATZ bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verbucht.

Gesamte Sozialleistungsempfängerquote

Die Sozialleistungsempfängerquote umfasst die zuerst dargestellte Transferquote und die zuletzt beschriebene Quote der Empfänger von Sozialversicherungsleistungen. Insgesamt hat sie sich im Zeitraum 1980 bis 2006 von 13,9 Prozent auf 25,7 Prozent fast verdoppelt. Damit deckt inzwischen jeder Vierte zwischen 18 und 64 Jahren seinen Lebensunterhalt ganz oder teilweise aus gesetzlichen Sozialleistungen. Über den gesamten Zeitraum betrachtet, ist die Transferquote mit 8,4 Prozentpunkten doppelt so stark gestiegen wie die Versicherungsleistungsquote mit 3,4 Prozentpunkten. Allerdings lag Letztere bis einschließlich 2004 um bis zu 6 Prozentpunkte höher als die Transferquote. Erst als die Transferquote deutlich anstieg und die Versicherungsleistungsquote gleichzeitig sank, hat sich das Verhältnis umgekehrt.

Entwicklung der Erwerbstätigenquote

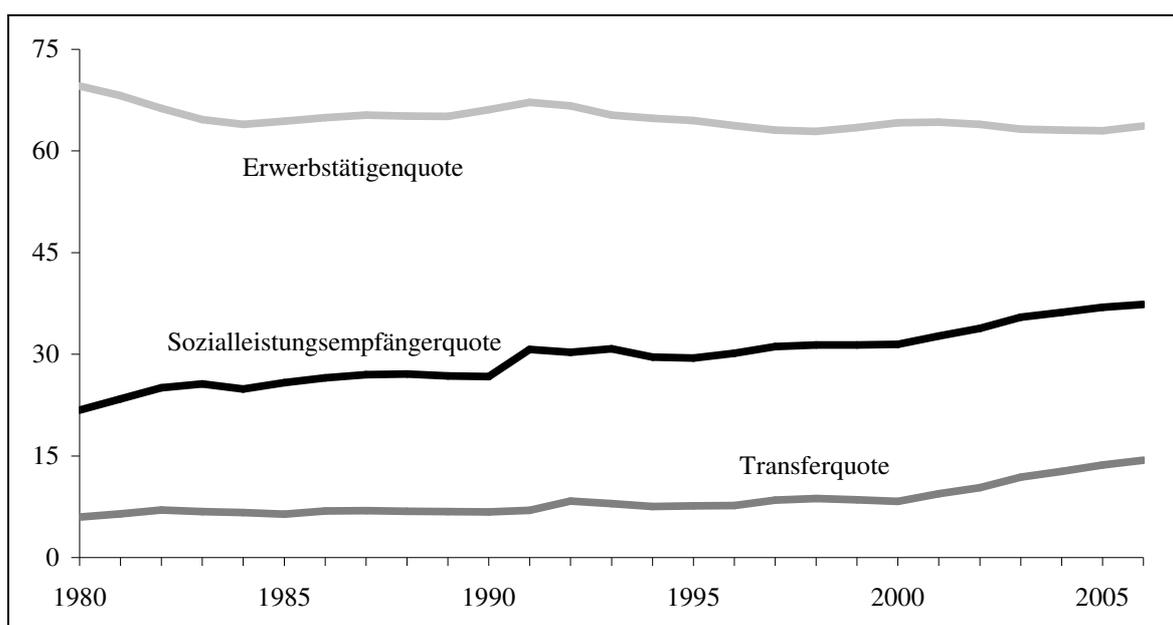
Was die Entwicklung der Sozialleistungsempfängerquote für die Tragfähigkeit des Sozialstaates bedeutet, hängt entscheidend davon ab, wie sich parallel dazu die Erwerbstätigen-

quote entwickelt hat. Für die Berechnung dieser Quote werden die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die Beamten einschließlich Soldaten und die Selbstständigen addiert (BA, 2007). Geringfügig Beschäftigte werden nicht mitgezählt, weil der Verdienst aus einem Minijob lediglich als Zuverdienst zu anderen Einkommen, zu denen nicht selten Sozialleistungen gehören, dient. Dennoch überschätzt die Erwerbstätigenquote die tatsächliche Höhe, weil der Zähler auch Arbeitnehmer unter 18 und über 64 Jahren, Personen in Elternurlaub und freigestellte Personen in ATZ enthält. Einschließlich dieser Unschärfen ist die Erwerbstätigenquote von 69,6 Prozent im Jahr 1980 auf 63,7 Prozent im Jahr 2006 gesunken. Gleichzeitig ist allerdings mit der Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit auch die Teilzeitquote von 7,9 Prozent auf 17,2 Prozent gestiegen, sodass der Rückgang des Arbeitseinsatzes aus volkswirtschaftlicher Sicht größer war.

Abbildung 5

Die Balance zwischen Erwerbstätigkeit und Leistungsbezug I

Erwerbstätige, Empfänger von Sozialleistungen und Transfers in Prozent der Bevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren



Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Beamte, Soldaten, Selbstständige und mithelfende Familienangehörige.
Bis 1991 Westdeutschland.

Quellen: BA; DRV; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

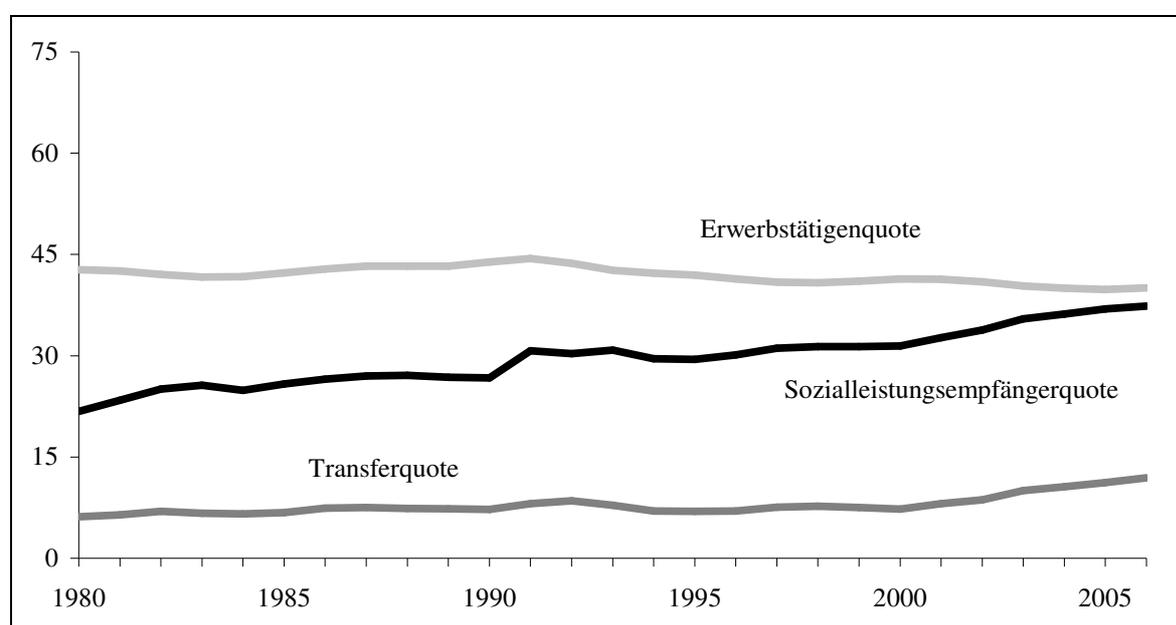
Die Balance zwischen Leistungsbezug und Erwerbstätigkeit hat sich somit im Zeitraum 1980 bis 2006 deutlich verschoben: Während der Anteil der Leistungsempfänger um 11,8 Prozentpunkte auf 25,7 Prozent anstieg, ist der Anteil der Erwerbstätigen um 5,9 Prozentpunkte auf 63,7 Prozent gesunken (Abbildung 5). Dadurch ist der Niveauunterschied zwischen beiden Quoten um ein Drittel von 55,7 auf 38,0 Prozentpunkte geschrumpft. Damit standen im Jahr 2006 beim Blick auf die Bevölkerung im Alter von

18 bis 64 Jahren 26 Leistungsempfängern 64 Leistungsträger gegenüber. Letztere mussten noch weitere zehn Personen im Erwerbsalter unterhalten. Im Jahr 1980 hatte die entsprechende Relation noch 14 zu 70 zu 16 betragen. In welchem Ausmaß diese Verschiebung der Relation die Zukunft des Sozialstaates belastet, kann aber erst bewertet werden, wenn sie mit der Veränderung der entsprechenden Relation in der Bevölkerung insgesamt verglichen wird.

Abbildung 6

Die Balance zwischen Erwerbstätigkeit und Leistungsbezug II

Erwerbstätige, Empfänger von Sozialleistungen und Transfers in Prozent der Gesamtbevölkerung



Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Beamte, Soldaten, Selbstständige und mithelfende Familienangehörige.
Bis 1991 Westdeutschland.

Quellen: BA; DRV; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die Balance zwischen Arbeit und Fürsorge in der Bevölkerung

Um diese Quoten für die Bevölkerung insgesamt zu berechnen, wurden dieselben Datenquellen und Abgrenzungen verwendet wie für die Gruppe der 18- bis 64-Jährigen. Die Ergebnisse zeigen eine noch deutlichere Verschiebung der Gewichte (Abbildung 6). Dabei hat die Sozialleistungsempfängerquote bei einem Zuwachs von 15,7 Prozentpunkten im Zeitraum 1980 bis 2006 fast mit der Erwerbstätigenquote, die gleichzeitig um 2,7 Prozentpunkte gefallen ist, gleichgezogen. Die Schere zwischen beiden Anteilen ist von 21,0 Prozentpunkten im Jahr 1980 auf 2,7 Prozentpunkte im Jahr 2006 geschrumpft. Der steilere Anstieg der Sozialleistungsempfängerquote der Gesamtbevölkerung im Vergleich zu dem in der Gruppe der 18- bis 64-Jährigen liegt am hohen Rentneranteil, der im betrachteten Zeitraum noch um 9,0 Prozentpunkte zugenommen hat. Im Jahr 1980 lag der Anteil der

Rentner an der Gesamtbevölkerung gut doppelt so hoch, im Jahr 2006 fast dreimal so hoch wie der Anteil der Rentner an der Gruppe der 18- bis 64-Jährigen. Dagegen hat sich die Transferquote der Gesamtbevölkerung seit 1993 weniger bewegt als die der 18- bis 64-Jährigen. Der Grund für diese unterschiedliche Entwicklung ist, dass der Verlauf der Sozialleistungsempfängerquote der 18- bis 64-Jährigen von einem Bündel von Faktoren – Arbeitslosigkeit, De-Aktivierungspolitik, steigende Armutsrisiken, Bildungs- und Integrationsdefizite, sich wandelnde Freizeitpräferenzen und steigende Anzahl Alleinerziehender – beeinflusst wurde. Dagegen war die Alterung der bei weitem wichtigste Treiber der Sozialleistungsempfängerquote der Bevölkerung insgesamt.

Um dieser Entwicklung gegenzusteuern, hätte sich die Balance zwischen Erwerbstätigkeit und Leistungsbezug unter den 18- bis 64-Jährigen entgegengesetzt entwickeln müssen. Je größer der Anteil der Rentner an der Bevölkerung wird, umso mehr sind sie als Leistungs- und Lastenträger der Gesellschaft gefordert. Für die Zukunftsfähigkeit des Sozialstaates bedeutet dies, dass einerseits die Erwerbstätigenquote und die Vollzeitquote steigen und andererseits die Sozialleistungsempfängerquote sinken muss. Ordnungspolitisch geht es also darum, die Eigenverantwortung und Subsidiarität zu stärken. Die Agenda 2010 mit dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung sowie die Rentenreformen waren Schritte in die richtige Richtung und haben zuletzt zu sinkender Arbeitslosigkeit und verbesserten Erwerbschancen auch für Geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmer geführt. Bedenklich sind dagegen die teilweisen Rücknahmen dieser Maßnahmen sowie die geplanten Erhöhungen von Wohngeld, BAföG, ALG II und des Kinderzuschlags.

Literatur

BA– Bundesagentur für Arbeit, 2005, Arbeitsmarktstatistik – Jahreszahlen, Nürnberg

BA, 2006, Arbeitsmarktstatistik – Jahreszahlen, Nürnberg

BA, 2007, Analytikreport der Statistik, Arbeitsmarkt in Deutschland, Zeitreihen bis 2006, April, Nürnberg

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2007, Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern, DIW-Wochenbericht, Nr. 50, Berlin

Frerich, Johannes / Frey, Martin, 1996, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 3, 2. Aufl., München

Kalamkas, Kaldybajewa / Kruse, Edgar, 2007, Altersteilzeit immer beliebter – Statistische Fakten, Interpretationen und Bewertungen, Hrsg. Deutsche Rentenversicherung Bund, RV aktuell, Nr. 8, Berlin

DRV – Deutsche Rentenversicherung Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, laufende Jahrgänge, Berlin

Statistisches Bundesamt, Versorgungsempfänger im öffentlichen Dienst, Fachserie 14, Reihe 6.1, laufende Jahrgänge, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), Fachserie 11, Reihe 7, laufende Jahrgänge, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, Wohngeld, Fachserie 13, Reihe 4, laufende Jahrgänge, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Fachserie 13, Reihe 8, laufende Jahrgänge, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe, Fachserie 13, Reihe 2.1, laufende Jahrgänge, Wiesbaden

The Balance between Welfare and Work in Germany

Since 1980 the employment rate of the population aged 18 to 64 has decreased and the percentage of welfare and social security recipients has increased. Between 1980 and 2006 the latter went up by 11.8 percentage points while the employment rate went down 5.9 percentage points. The shift in the balance between welfare and work was mainly driven by high unemployment and policies. Its significance for the sustainability of Germany's "social market economy" as the population shrinks and ages becomes obvious when it is embedded into the shift of the same balance within the whole population. Here the employment rate has decreased by 2.7 percentage points while the recipiency rate increased by 15.6 percentage points so that both rates have almost evened out.