

# Zeitschrift für Wachstumsstudien

Vorwort.....	Seite 3
Lineares Wirtschaftswachstum - exponentielle Staatsverschuldung .....	Seite 4
Wirtschaftswachstum als Grundlage politischen Gestaltens .....	Seite 8
Der IWS-Wachstumsgrundwert als eigenständiger Maßstab einer realistischen Wachstumserwartung.....	Seite 14
Studie: Sozialreformen seit 1989 – Teil III Die Reform der Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung .....	Seite 18

## Zeitschrift für Wachstumsstudien

### Herausgeber

Institut für Wachstumsstudien (IWS)  
Postfach 11 12 31  
35357 Gießen  
Tel.: 0641-87 78 02 54  
Fax: 0641-87 78 02 55  
E-Mail: zeitschrift@wachstumsstudien.de

### Bankverbindung

Volksbank Gießen-Friedberg  
Kto.-Nr.: 2 351 609  
BLZ: 513 900 00

### Layout & Satz

Schau: An Grafik- und Werbedienstleistungen  
Torben Anschau  
Nelkenstraße 3 / Whg. 7  
35418 Großen-Buseck

### Druck

Creative Factory GmbH  
Rudolf-Diesel-Str. 5  
35440 Linden

### ISSN

1863-947X (Printversion)  
1614-6670 (Onlineversion)

### Schutzgebühr

7,00 EUR

### Verantwortlicher im Sinne des Presserechts

Kay Bourcarde, Gesellschaft für Wachstumsstudien e.V., Postfach 11 12 31, 35357 Gießen

### Hinweis

Die Zeitschrift sowie die darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Nachdrucke nur mit vorheriger Genehmigung des IWS.

---

## INSTITUT FÜR WACHSTUMSSTUDIEN

**Institutsleiter:** Kay Bourcarde

**stellv. Institutsleiter:** Karsten Herzmann

**Mitarbeiter:** Torben Anschau, Johannes Bryde, Viola Hübner, Caroline Seibert, Winfried Seidel, Christian Tripp

Das IWS wird rechtlich und finanziell von der *Gesellschaft für Wachstumsstudien e.V.* getragen (Amtsgericht Gießen, Vereinsregister-Nr. VR 2627).

# Vorwort

Auch im vergangenen Jahr stand im Mittelpunkt unserer Forschungsarbeit die Feststellung, dass entwickelte Volkswirtschaften typischerweise nicht exponentiell, sondern lediglich linear wachsen (siehe IWS-Kernaussage). Kontinuierlich sinkende Wachstumsraten sind dementsprechend keine krisenhafte Ausnahme von der Regel, sondern auch im internationalen Vergleich der eigentliche Normalfall. Um so erstaunlicher ist es, in welchem Maß die Presse zwar ihre Aufmerksamkeit auf das Thema „Wirtschaftswachstum“ in nahezu allen seinen Facetten richtet, dessen typischerweise nur linearen Entwicklung hingegen kaum Beachtung schenkt: Eine Recherche in deutschsprachigen Zeitungsarchiven ergab, dass allein im Jahr 2007 weit über 20.000 Artikel mit einem Bezug zu „Wirtschaftswachstum“ verfasst wurden. Wird dem Begriff jedoch das Adjektiv „linear“ beigefügt, so reduzieren sich die Treffer schlagartig auf eine einstellige Zahl. Die verbleibenden Artikel wiederum beschäftigen sich mit der Frage teils nur am Rande, teils stehen sie im Zusammenhang mit der Arbeit des IWS.

Doch auch wenn das Thema bislang nicht den „Sprung“ in die allgemeine öffentliche Wahrnehmung geschafft hat, gibt es Anhaltspunkte dafür, dass das Interesse daran wächst: In wissenschaftlichen Aufsätzen werden Publikationen des IWS immer häufiger zitiert, die Zahl der Vortragsanfragen nimmt kontinuierlich zu, die Zugriffe auf die Internetseite des Instituts sind stark angestiegen und lagen im vergangenen Jahr im mittleren fünfstelligen Bereich.

Die Widersprüche im Zusammenhang mit der Wahrnehmung des „nur“ linearen Wirtschaftswachstums bleiben zugleich für unsere Forschungsarbeit bestimmend. Dies spiegelt sich auch in der vorliegenden Ausgabe wider. Die Aufsätze können zumindest als eine schrittweise Annäherung an die Frage verstanden werden, weshalb trotz eindeutig nachweisbarer linearer Entwicklung weiterhin auf konstant hohe Wachstumsraten gesetzt wird. So führt der Aufsatz *„Wirtschaftswachstum als Grundlage politischen Gestaltens“* vor Augen, warum es für Politiker attraktiv ist, bei der Finanzierung von politischen Vorhaben ein hohes Wachstum einzukalkulieren: Wirtschaftswachstum senkt Widerstände und minimiert gleichzeitig das Risiko eines Popularitätsverlustes, der stets droht, wenn staatliche Mittel zugunsten eines anderen Projektes reduziert werden sollen.

Der Aufsatz *„Lineares Wirtschaftswachstum – exponentielle Staatsverschuldung“* hingegen zeigt, welche Auswirkungen es hat, wenn in der Haushaltspolitik davon ausgegangen wird,

der exponentiell ansteigenden Staatsverschuldung stünde auch eine exponentiell wachsende Wirtschaftskraft gegenüber, die eine solche Entwicklung zumindest teilweise zu kompensieren vermag. Es wird verdeutlicht, dass diese Annahme bereits in der Vergangenheit zu fundamentalen Rechenfehlern geführt haben dürfte und wohl weiterhin eine erfolgreiche Entschuldungspolitik erschweren wird.

Um die Grundlagen mittel- und langfristiger politischer Planungen geht es auch in dem Aufsatz *„Der IWS-Wachstumsgrundwert als eigenständiger Maßstab einer realistischen Wachstumserwartung“*. Um Vorhersagen zur Höhe eines künftigen Wirtschaftswachstums zu treffen, können eine Vielzahl unterschiedlicher Methoden herangezogen werden. Soweit sich diese allerdings am Produktionspotential orientieren und dabei ein exponentielles Wachstum als Normalfall zugrunde legen, müssen sinkende Wachstumsraten als Signal für eine – grundsätzlich behebbare – Wachstumsschwäche und als Abweichen vom selbst definierten Normalfall gewertet werden. Der Aufsatz stellt diesen Methoden den IWS-Wachstumsgrundwert gegenüber.

Unsere Studie *„Sozialreformen seit 1989“* schließlich wird mit einer Untersuchung über die gesetzliche Arbeitslosenversicherung fortgesetzt.

Auch zu den Themen dieser Ausgabe können künftig Vorträge gebucht werden, Informationen dazu finden Sie auf unserer Internetseite. Im November hat das IWS sein Online-Angebot um eine eigenständige Seite ergänzt und damit auf eine deutlich steigende Zahl von Anfragen zur Entwicklung insbesondere europäischer Volkswirtschaften reagiert. Entsprechende Daten sind zwar frei zugänglich im Internet abrufbar, doch keineswegs immer leicht zu finden. Unter der Adresse [www.economic-growth.eu](http://www.economic-growth.eu) steht nun ein Überblick speziell zur Wirtschaftskraft der EU und ihrer Mitgliedstaaten zur Verfügung.

Wenn Sie die Arbeit des IWS finanziell unterstützen wollen, können Sie sehr gerne von der Möglichkeit einer Fördermitgliedschaft Gebrauch machen. Doch auch für eine einzelne Spende wären wir Ihnen dankbar: Das IWS als unabhängiges Institut wird von keiner Interessengruppe getragen, sondern durch Mitgliedsbeiträge und über Spenden finanziert. Auch kleine Beträge können unsere Arbeit daher wesentlich unterstützen und dazu beitragen, dass wir die Ergebnisse unserer Forschung weiterhin frei zugänglich anbieten können.

**Gießen, Januar 2008**

# Lineares Wirtschaftswachstum – exponentielle Staatsverschuldung

von Kay Bourcarde

*Die allgemeine Annahme, Volkswirtschaften könnten typischerweise exponentiell wachsen, führt in vielen Fällen zu grundlegend falschen Erwartungen und fundamentalen „Rechenfehlern“ (siehe IWS-Kernaussage).<sup>1</sup> Dies gilt insbesondere für die Staatsverschuldung. So wurde bei den Verhandlungen zu den Maastricht-Kriterien im Jahr 1991 davon ausgegangen, dass die beteiligten Staaten auch in Zukunft ein reales Wachstum von durchschnittlich 3% pro Jahr aufweisen könnten.<sup>2</sup> Unter diesen Umständen, so die Annahme, könnte die Staatsschuld langfristig auf 60% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) begrenzt werden. Tatsächlich eingetreten aber sind niedrigere und – infolge des linearen Trends – kontinuierlich sinkende prozentuale Wachstumsraten. Zwar kann nicht mit Bestimmtheit gesagt werden, ob Deutschland die Verschuldungsgrenze eingehalten hätte, wenn dessen Wirtschaft wie erwartet gewachsen wäre. Sicher allerdings dürfte sein, dass die „nur“ lineare Entwicklung das Erreichen dieses Ziels ganz erheblich erschwert hat. Daraus resultieren weit schwerwiegendere Konsequenzen als ein „Blauer Brief“ aus Brüssel, denn die EU-Vorgaben sind kein Selbstzweck: Im Kern geht es um nicht weniger als die zukünftige Handlungsfähigkeit der Staaten, die durch einen ständig steigenden Schuldenstand nachhaltig gefährdet wird. So erfreulich alle Versuche sind, die Staatsverschuldung zumindest einzudämmen, so wenig Erfolg versprechend sind sie, wenn ihnen weiterhin unrealistisch hohe Wachstumserwartungen zu Grunde liegen.*

## Arten von Staatsverschuldung

Unabhängig davon, welche Ausgaben damit im Einzelnen finanziert werden, lassen sich drei „Arten“ von Staatsverschuldung unterscheiden: Wenn der Staat in Zeiten der Rezession sinkenden Einnahmen zum Trotz seine Ausgaben nicht reduzieren will und sich deshalb verschuldet, so spricht man von einem *konjunkturbedingten Defizit*. Werden darüber hinaus Schulden gemacht, um entgegen dem wirtschaftlichen Abwärtstrend die Staatsausgaben nicht nur stabil zu halten, sondern sogar noch auszuweiten, so verursacht dies ein *antizyklisches Defizit*.

Beides, konjunkturbedingtes wie antizyklisches Defizit können theoretisch in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs wieder ausgeglichen werden. Werden die Schulden hingegen nicht während einer Rezession aufgenommen, sondern zu einer Zeit während der die Wirtschaft normal ausgelastet ist, so handelt es sich um ein *strukturelles Defizit*.<sup>3</sup>

## Exponentiell steigende Zinsverpflichtungen

Der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte<sup>4</sup> in Deutschland hat seit Mitte der 1970er Jahre stark zuge-

nommen und beträgt derzeit knapp 1,5 Billionen Euro (siehe Grafik 1).<sup>5</sup> Wie Privatpersonen hat auch der Staat an seine Gläubiger Zinsen in einer bestimmten prozentualen Höhe zu zahlen. Parallel zur Staatsverschuldung sind daher auch die Zinsausgaben angestiegen. Während sich allerdings die Rückzahlung der Gesamtschulden in die Zukunft verschieben lässt, werden die Zinsen bereits gegenwärtig fällig. Dabei handelt es sich um zusätzliche Ausgaben, für die der Staat zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme noch nicht aufkommen musste. Sollen dann weder auf der Einnahmenseite die Steuersätze erhöht noch auf der Ausgabenseite die Leistungen reduziert werden, so stehen diese Mittel nur zur Verfügung, wenn die Wirtschaft entsprechend wächst. In diesem Fall erhöhen sich trotz konstanter Steuerquote die Einnahmen des Staates.

Dabei gilt: Je höher die Staatsverschuldung gemessen am BIP bereits ist, desto stärker müsste die Wirtschaft absolut wachsen, damit der Staat seine Zinszahlungen über zusätzliche Einnahmen finanzieren kann. Fällt hingegen das Wachstum nicht in der erwarteten Höhe aus, so fehlen diese Mittel und es bleibt nur noch die Finanzierung der Zinsen über neue Schulden. Dann aber steigt die Staatsverschuldung alleine aufgrund der Zinsen und Zinseszinsen exponentiell an.

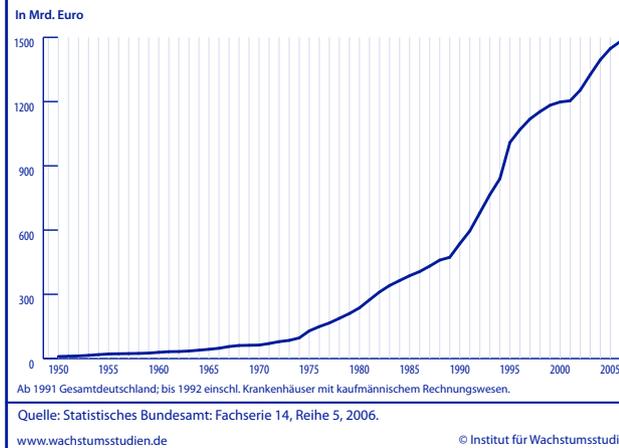
Derzeit haben sich die Zinszahlungen auf einem hohen Niveau stabilisiert. Ursache dafür ist allerdings nicht etwa ein sich ebenfalls stabilisierender Schuldenstand, sondern unter anderem den einmaligen Verkaufserlöse aus den UMTS-Lizenzen im Jahr 2000 zu verdanken<sup>6</sup> sowie auf das seit Mitte der 90er Jahre stark gesunkene Zinsniveau zurückzuführen.<sup>7</sup> Gleichwohl muss der deutsche Staat jährlich zwischen 64 und 70 Mrd. Euro für Zinszahlungen ausgeben,<sup>8</sup> ohne dass er damit bereits seine eigentlichen Schulden tilgen würde. Im Gegenteil: Nur in wenigen Jahren der Hochkonjunktur sank die Neuverschuldung, im Schnitt betrug sie zuletzt ebenfalls rund 60 bis 70 Mrd. Euro jährlich.<sup>9</sup> Dabei handelt es sich aus Sicht des Staates um „verlorenes Geld“, denn er kann es nicht in seinem Sinne einsetzen. Stattdessen muss er es vollständig dafür verwenden, die Zinsen der bisherigen Schulden zu begleichen. Zugespitzt formuliert ist der Staat also darauf beschränkt, das Darlehen von seinen neuen Gläubigern in Empfang zu nehmen, um das Geld anschließend an seine alten Gläubiger gewissermaßen durchzureichen.<sup>10</sup> Der Staat macht dann allein deshalb Schulden, weil er bereits Schulden hat. Die Deutsche Bundesbank hat dazu schon 1997 festgestellt: „Damit nährt sich die Verschuldung aus sich selbst heraus.“<sup>11</sup>

## Die Rolle des linearen Wirtschaftswachstums

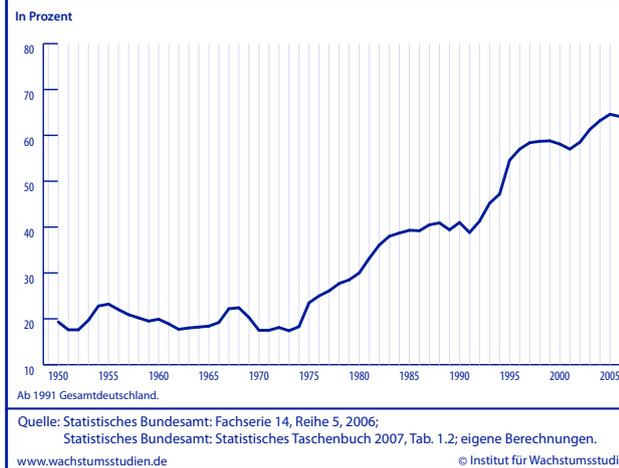
In diesem Zusammenhang spielt das typischerweise nur linear ansteigende Bruttoinlandsprodukt entwickelter Volkswirtschaften eine entscheidende, aber gleichwohl bislang unbeachtete Rolle. Stark vereinfacht ausgedrückt ist die Situation folgende: Auf der einen Seite stehen Einnahmen zur Verfügung, die der Staat dem BIP „entnimmt“. Auf der anderen Seite muss er für Ausgaben aufkommen, zu denen unter anderem auch die Zinszahlungen gehören. Das BIP und damit die Einnahmen des Staates wachsen linear, die Staatsverschuldung und damit Teile seiner Ausgaben hingegen exponentiell. Dass dies zu grundlegenden Problemen führen muss, liegt auf der Hand: Dem sich nur linear entwickelnden Bruttoinlandsprodukt nähert sich die exponentiell entwickelnde Staatsverschuldung immer stärker an. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt ist dementsprechend der Schuldenstand allein seit 1995 von rund 55,5% auf 67,5% angestiegen (siehe Grafik 2).<sup>12</sup>

Welchen Einfluss die Fehlannahme, Volkswirtschaften wüchsen typischerweise exponentiell, auf vergangene politische Entscheidungen hatte, lässt sich nur schätzen.

**Grafik 1** Schulden der öffentlichen Haushalte 1950 – 2006 (nominal)

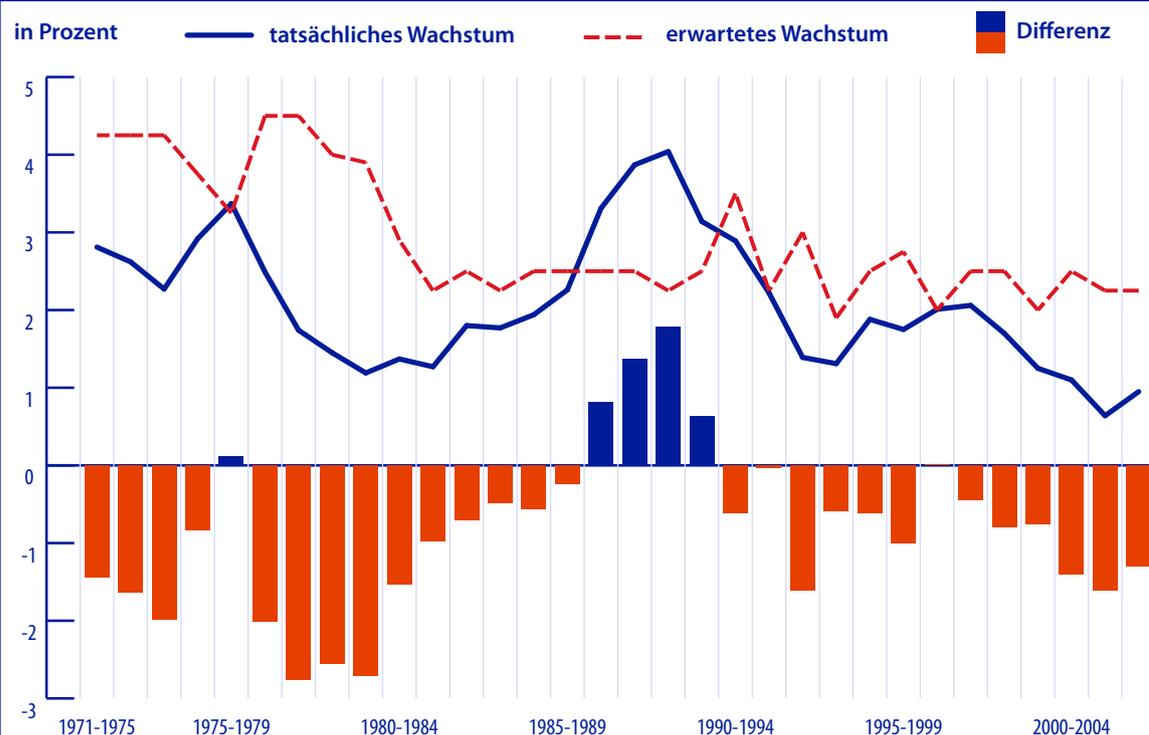


**Grafik 2** Schulden der öffentlichen Haushalte in Prozent des BIP 1950 – 2006 (nominal)



Zum einen dürfte dies zu grundlegend falschen Wachstumserwartungen geführt haben. Die Mehrjahresprojektionen der Finanzpläne des Bundes beispielsweise dokumentieren über Jahrzehnte hinweg geradezu „chronisch“ falsche Prognosen (siehe Grafik 3): Blendet man diejenigen Projektionen aus, die durch die (natürlich nicht vorhersehbaren) Effekte der Wiedervereinigung überholt wurden, so fiel das tatsächliche Wachstum in nur einem von 26 Fällen geringfügig höher aus als angenommen. 23 Mal hingegen schätzten die Projektionen das Wachstum um mindestens 0,5% zu hoch ein, im Schnitt lag es jeweils 1% niedriger als erwartet. Damit einher aber gin-

## Grafik 3 Vergleich der Wachstumsprojektionen nach den Finanzplänen des Bundes mit dem tatsächlichen Wachstum



Anmerkungen: Soweit in den Finanzplänen eine von-bis-Projektion angegeben wurde (z.B. „2 1/2 bis 3 Prozent“) wurde der Durchschnitt gebildet, soweit der Angabe das Wort „knapp“ vorangestellt war (z.B. „knapp 3 Prozent“), wurde die Angabe um ein Zehntel Prozent gemindert. Zwecks gleichmäßiger Darstellung wurde auch dann ein 5-Jahres-Abschnitt gewählt, wenn die Finanzpläne im Einzelfall einen größeren Zeitraum umfassten. Die Zeiträume 1986/1990 bis 1991/1995 sind nur eingeschränkt vergleichbar, da die in den Jahren 1986 bis 1990 erstellten Projektionen natürlich noch nicht die Wiedervereinigung und die damit verbundenen überdurchschnittlich hohen Wachstumsraten berücksichtigen konnten.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistisches Taschenbuch 2007, Tab. 1.2;  
Bundesministerium der Finanzen: Finanzpläne des Bundes 1970-2002; eigene Berechnungen.

[www.wachstumsstudien.de](http://www.wachstumsstudien.de)

© Institut für Wachstumsstudien



gen zwangsläufig falsche Annahmen hinsichtlich der künftigen Steuereinnahmen.

Zum anderen hat die Erwartung einer exponentiellen Entwicklung möglicherweise auch die Hemmschwelle gesenkt, neue Schulden aufzunehmen. Denn gäbe es regelmäßig exponentielles Wirtschaftswachstum und damit exponentiell steigende Staatseinnahmen, so könnte der Staat zumindest theoretisch auch exponentiell steigende Ausgaben „riskieren“, wie sie durch die Verzinsung seiner Schulden entstehen können. Da das BIP und damit die Einnahmequelle des Staates aber lediglich linear wächst, muss jeder exponentiell ansteigende Aus-

gabenposten einen immer größer werdenden Teil des Gesamtbudgets beanspruchen und so zu einem potentiell unbeherrschbaren Risiko werden.

### Ein potentiell unbeherrschbares Risiko

Diese drohende Unbeherrschbarkeit einer exponentiell wachsenden Staatsverschuldung wird durchaus gesehen. Kritiker versuchen auszurechnen, wie sich die Schulden in den kommenden Jahrzehnten entwickeln, wenn weiterhin allein deshalb Kredite aufgenommen werden, um damit Zinszahlungen zu leisten. Derartige Berech-

nungen basieren natürlich auf Annahmen und müssen daher in dieser Weise nicht eintreffen. Allerdings können sie zumindest einen Anhaltspunkt für eine mögliche künftige Entwicklung bieten: Bis 2030 würde demnach die Verschuldung von heute rund 1,5 auf dann über 6 Billionen Euro ansteigen und damit 137% des BIPs betragen. Allein für die Zinszahlungen müsste der Staat dann jährlich rund 360 Mrd. Euro aufbringen.<sup>13</sup> Doch als sei dieses Szenario nicht bereits negativ genug, gehen auch Kritiker irrtümlich davon aus, dass die Wirtschaft grundsätzlich exponentiell wächst: „Das exponentielle Zinseszinswachstum wird allerdings durch ein gegenläufiges exponentielles Wachstum ‚gestört‘, nämlich das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes.“<sup>14</sup> Anders als angenommen existiert aber kein exponentielles Wirtschaftswachstum,<sup>15</sup> das die Auswirkungen des Zinseszinswachstums zumindest teilweise auffangen könnte. Berechnet man die Szenarien daher neu und legt dabei ein weiterhin „nur“ lineares Wachstum zugrunde, fallen die Ergebnisse noch weit negativer aus. Dabei wird die Differenz zwischen den Szenarien – einmal mit exponentiellem, einmal mit linearem BIP-Wachstum – im Zeitablauf immer schneller größer.

## Resümee

Keinesfalls soll der Eindruck erweckt werden, dass eine weiter ansteigende Staatsverschuldung gewissermaßen vorherbestimmt und damit dem Einfluss der Politik entzogen sei. Tatsächlich scheint hier gerade in den letzten Jahren eine gewisse Sensibilisierung eingetreten zu sein. Die Bereitschaft, sich des Problems anzunehmen, ist gestiegen. Damit dies aber langfristig erfolgreich sein kann, muss der Staat genauso wie eine verschuldete Privatperson realistisch einschätzen, wie sich sein künftiges Einkommen entwickeln wird, aus dem er die laufenden Zinsen zahlen und mit der er seine Schulden auch irgendwann einmal tilgen möchte.

So lange jedoch alle Prognosen – einschließlich die von Schuldenkritikern – weiterhin davon ausgehen, dass sich Volkswirtschaften typischerweise exponentiell entwickeln, überschätzt der Staat seine künftige finanzielle Lage in gravierender Weise. Das wohl einzige, das aufgrund dieser Fehlkalkulationen dann exponentiell wachsen kann, wird die Staatsverschuldung sein und die damit verbundene Zinslast.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Institut für Wachstumsstudien (2005).
- 2 Vgl. Bünning (1997), S. 105 ff.
- 3 Vgl. Scherf (2007), S. 4 f.
- 4 Zu den öffentlichen Haushalten gehören der Bund, seine Sondervermögen Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, Fonds „Deutsche Einheit“ (ab 1990), Kreditabwicklungsfonds (1991 bis 1994), Erblastentilgungsfonds und Entschädigungsfonds (jeweils ab 1995), das Bundeseisenbahnvermögen (ab 1994) der Ausgleichsfonds „Steinkohle“ (1996 bis 2000), die Versorgungsrücklage (ab 1999) sowie der Fonds „Aufbauhilfe“ (ab 2003), die Finanzanteile an der Europäischen Union (EU-Anteile), die Sozialversicherung, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, die Zweckverbände sowie bis 1997 die Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen; vgl. Statistisches Bundesamt (2006), S. 226 f.
- 5 Statistisches Bundesamt (2007), S. 589.
- 6 Vgl. Bundestags-Drucksache 14/4237.
- 7 Vgl. Entwicklung des Zinsniveaus auf EuroStat (2007a).
- 8 Meyer (2007).
- 9 Meyer (2007).
- 10 Meyer (2007).
- 11 Deutsche Bundesbank (1997), S. 30.
- 12 EuroStat (2007b).
- 13 Meyer (2007).
- 14 Meyer (2007).
- 15 Dies gilt im Grundsatz auch für das nominelle BIP.

## Quellen

Bünning, Lars: Die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages unter besonderer Berücksichtigung ihrer Konsistenz, Frankfurt am Main u.a. 1997.  
 Deutsche Bundesbank: Monatsbericht März 1997.  
 EuroStat 2007a: Eurostat - Wirtschaft und Finanzen, URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=0,1136173,0\\_45570701&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136173,0_45570701&_dad=portal&_schema=PORTAL) (10.01.08).  
 EuroStat 2007b: Öffentlicher Schuldenstand - Konsolidierter Bruttoschuldenstand des Staates in Prozent des BIP, URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=de&pcode=eb070> (10.01.08).  
 Institut für Wachstumsstudien: Kernaussage des Instituts für Wachstumsstudien, in: Zeitschrift für Wachstumsstudien 1 (2005), S. 4-8.  
 Meyer, Dieter: Die Schuldenfalle, eine Untersuchung der Staatsverschuldung ab 1965 bis 2025, URL: <http://www.staatsverschuldung-schuldenfalle.de> (20.12.07).  
 Scherf, Wolfgang: Öffentliche Verschuldung, in: Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, H. 80, 2007.  
 Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2007, Wiesbaden 2007.  
 Statistisches Bundesamt: Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2006.

# Wirtschaftswachstum als Grundlage politischen Gestaltens

von Torben Anschau

*Spätestens seit 2002 ist das Wirtschaftswachstum ein dominierendes Wahlkampfthema.<sup>1</sup> Parteien und Politik suggerieren auf dessen Höhe entscheidenden Einfluss nehmen zu können. Dies steht konträr zur Feststellung des IWS, dass im Schnitt sinkende Wachstumsraten in einer entwickelten Volkswirtschaft wie der BRD als Normalfall anzusehen sind. Zwar mögen wirtschaftspolitische Maßnahmen die Höhe der Raten in einzelnen Jahren durchaus beeinflussen, doch wechselnde Regierungen und Wirtschaftspolitiken vermochten am grundsätzlich linearen Verlauf des Wachstums nichts zu ändern. Setzt sich die bisherige Entwicklung fort, müssen sich Parteien und Politiker um Ideen und tragfähige Konzepte bemühen, wie ein Wohlfahrtsstaat auch mit durchschnittlichen Raten von 1,3 Prozent und weniger erhalten werden kann. Für eine solche Ausrichtung der Politik gibt es jedoch keine Anzeichen. Der Aufsatz veranschaulicht, weshalb auch künftig die Versuchung groß ist, unrealistisch hohes Wachstum zu erwarten. Zu diesem Zweck zeigt er einerseits die Bedeutung des Haushalts für eine gestaltende Politik auf und legt andererseits dar, warum entsprechende Spielräume vor allem von der Höhe des Wirtschaftswachstums abhängen.*

## 1 Der Haushalt als „Nadelöhr“ politischer Vorhaben

### 1.1 Politische Angebote erfordern Geld

Auch wenn kontrovers diskutiert wird, worauf Wahlscheidungen im Einzelnen basieren,<sup>2</sup> wird hier davon ausgegangen, dass diese mit politischen Angeboten von Politikern an ihre potentiellen Wähler sowie den Erfolgen bei ihrer Umsetzung eng zusammenhängen.<sup>3</sup> Diese politischen Programme kosten fast immer Geld, sei es die Einrichtung von Krippenplätzen, die Subventionierung regenerativer Energien, die Einstellung von mehr Lehrern oder die Aufstockung der Entwicklungshilfe.

In einem „an Produktionsmitteln nahezu besitzlosen Staat“<sup>4</sup> hat dies zur Konsequenz, dass vorhandene Einkommen und Vermögen der Bürger umverteilt werden müssen. Den finanziellen Leistungen stehen Zwangsbeiträge in Form von Steuern und Abgaben gegenüber, die für Teile der Bevölkerung belastend wirken und damit deren Interessen prinzipiell entgegenstehen. Die Möglichkeiten politischer Gestaltung und damit letztlich auch der Wahlerfolg von Politikern hängen daher unmittelbar von deren Durchsetzungskraft im Kampf um die Erhebung und Aufteilung dieser Mittel ab. Dieser Kampf findet auf dem Feld der Haushaltspolitik statt.

### 1.2 Die Macht des Haushalts über politische Programme

Zuständig für die Verabschiedung des Haushalts ist das Parlament. Historisch gesehen kann dies als entscheidender Schritt der Parlamentarisierung westlicher Regierungssysteme bezeichnet werden,<sup>5</sup> das *Haushaltsrecht* wird daher auch „Königsrecht des Parlamentes“ genannt. Zunächst dient es der wirksamen Kontrolle der Regierungstätigkeit. Öffentlich sichtbar wird dies anlässlich der jährlich im Herbst stattfindenden Haushaltsberatungen im Bundestag, die regelmäßig zu Generaldebatten über die Bilanz der Bundesregierung ausgeweitet werden. Vor allem aber kann die Bundesregierung ohne Zustimmung des Bundestages keinen Cent ausgeben.<sup>6</sup>

Sofern ein Haushaltsgesetz gilt, ist die Exekutive daran gebunden und darf Ausgaben nur zu den jeweils im Haushaltsplan bestimmten Zwecken in Anspruch nehmen. Über- und außerplanmäßige Ausgaben können vom Bundesfinanzminister nur in unabweisbaren und eilbedürftigen Fällen bewilligt werden.<sup>7</sup> Umgekehrt ist für Gesetze des Bundestages, die zu ungeplanten Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen führen, die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich. Wenn beim Haushaltsvollzug innerhalb der einzelnen Ministerien Abweichungen vom Haushaltsplan auftreten, muss

das Bundesfinanzministerium einwilligen. Verläuft die Haushaltsentwicklung insgesamt deutlich anders als im Haushaltsplan unterstellt, kann es durch Haushaltssperren eingreifen.

### 1.3 Institutionen der Sparsamkeit

Das Verfahren zur Haushaltsgesetzgebung ist aufwändig und die daran beteiligten Institutionen drängen auf Sparsamkeit. Innerhalb des Bundeskabinetts kann der Finanzminister bei allen finanziell relevanten Fragen Widerspruch einlegen.<sup>8</sup> Schon während der Haushaltsaufstellung prüfen er und seine Referenten die anderen Ressorts kritisch auf die gesetzlich vorgegebenen Ziele von Wirtschaftlichkeit und weisen Forderungen häufig zurück.

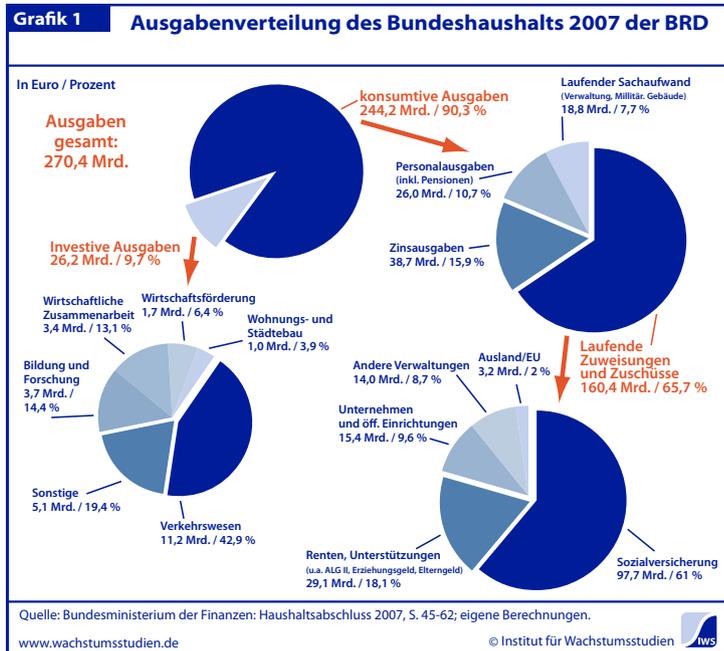
Der Stellung des Finanzressorts in der Bundesregierung entspricht der des Haushaltsausschusses im Bundestag. Traditionell ist er der größte unter den ständigen Ausschüssen,<sup>9</sup> was auch seine Bedeutung widerspiegelt. Denn sobald Gesetzesvorlagen auf die öffentlichen Finanzen von Bund oder Ländern einwirken könnten, müssen sie neben dem zuständigen Fachausschuss stets dem Haushaltsausschuss überwiesen werden. Bestätigt er Auswirkungen auf den laufenden Haushalt, legt er in einem Bericht an den Bundestag Vorschläge zur Deckung von Mehrausgaben oder Mindereinnahmen vor,<sup>10</sup> was Kürzungen an anderen Stellen zur Folge haben kann.

Umgekehrt können andere Fachausschüsse zu den Haushaltsberatungen nur gutachtlich Stellung nehmen.<sup>11</sup> Somit geben sie zwar Impulse zu Planänderungen und Mehrausgaben im Interesse ihrer Sachpolitik, die Entscheidungen werden jedoch im federführenden Haushaltsausschuss getroffen – und zwar häufig negativ, zur Abwehr oder Eindämmung von Mehrausgaben.<sup>12</sup> Immer wieder auftretende Konflikte müssen daher selbst innerhalb der Regierungsparteien im Rahmen von Fraktions- und Koalitionsgremien geschlichtet werden. Nur über diesen häufig schwierigen Weg sind nennenswerte Haushaltsumschichtungen und -überschreitungen im Vergleich zu geltenden oder künftigen Plänen möglich.<sup>13</sup>

Möchte jemand politische Programme durchsetzen und damit die Chancen seiner Wiederwahl erhöhen, führt am Haushalt meist kein Weg vorbei. Dabei aber muss er potentiell starke Widerstände überwinden. Wie gut dies gelingt, hängt neben Machtkonstellationen vor allem von der Flexibilität der öffentlichen Kassen ab.

### 1.4 Geringe Flexibilität des Haushalts

Im Jahr 2007 gab der Bund 270,4 Milliarden Euro aus.<sup>14</sup> Dieses beachtliche Volumen könnte zur Annahme verleiten, dass es viele Möglichkeiten geben müsste, Ausgaben



einzusparen oder umzuschichten. Tatsächlich aber beruht ein erheblicher Teil auf gesetzlich oder vertraglich festgelegten Verpflichtungen, die gar nicht oder nur gegen große Widerstände eingespart werden können.<sup>15</sup>

Am flexibelsten können investive Ausgaben – etwa für Verkehrspolitik und Bildung – gehandhabt werden, doch diese machen weniger als zehn Prozent des Gesamtbudgets aus (siehe Grafik 1). Der weitaus größte Teil entfällt hingegen auf die konsumtiven Ausgaben. Hier wiederum stellen die Zinsausgaben den größten geschlossenen Einzelposten dar. Sie betragen alleine bereits 14,3 Prozent der Gesamtausgaben und sind in ihrer Höhe jedenfalls kurzfristig nicht beeinflussbar. Ebenso stehen laufende Sachaufwendungen für Verwaltung oder den Unterhaltung von Gebäuden weitgehend fest.

Soll tatsächlich Geld in bedeutendem Umfang eingespart werden, so kann die 160 Milliarden Euro umfassende Kategorie „Laufende Zuweisungen und Zuschüsse“ kaum ausgeklammert werden. Doch besonders hier engen rechtlich, ökonomisch und politisch bedingte Zwänge den Entscheidungsspielraum von Regierung und Bundestag erheblich ein. Dies zeigt sich vor allem am großen Bereich der sozialpolitischen Leistungen: Zu den fast 98 Milliarden Euro an Leistungen für die Träger der Sozialversicherungen kommt der Posten „Renten und Unterstüzungen“, der unter anderem das Arbeitslosengeld II, Erziehungsgeld und weitere Hilfen umfasst. Sofern Ein-

schnitte in diesen Bereichen rechtlich überhaupt möglich sind oder nicht durch Gegeneffekte aufgehoben werden, führen sie in der Regel zu empfindlichen Kürzungen für Leistungsempfänger und stoßen auf starken Widerstand in Bevölkerung und Medien.

In der Konsequenz steht somit ein Großteil der Bundesausgaben fest. Die Flexibilität der Ausgaben ist gering und nur ein vergleichsweise kleiner Teil – Schätzungen zufolge nur 20 Prozent<sup>16</sup> – steht als „Manövriermasse“ zur freien Verfügung. Die Umsetzung neuer politischer Programme mit finanzieller Wirkung wird daher bei Haushältern und Finanzminister selten auf Gegenliebe stoßen, zumindest sofern keine Steigerung der Einnahmen in Sicht ist. Eine solche Einnahmesteigerung ist prinzipiell auf drei Wegen möglich: Steuererhöhungen, Kreditaufnahmen oder Wirtschaftswachstum.

## 2 Wachstum als Königsweg der Einnahmesteigerung

### 2.1 Steuererhöhungen

Im Vergleich zu den Ausgaben ist die Entstehung der 255,7 Milliarden Euro Einnahmen des Bundes im Jahr 2007 recht übersichtlich: Den 25,7 Milliarden „Sonstigen Einnahmen“ stehen rund 90 Prozent Steuern gegenüber, wobei unter den etwa fünfzig verschiedenen Steuerarten<sup>17</sup> auf Umsatz- und Einkommenssteuern der mit Abstand größte Teil entfällt.<sup>18</sup> Sollen die Staatseinnahmen bei gleich bleibender Wirtschaftskraft daher spürbar steigen, müssten die Steuern angehoben werden.

Allein für die Jahre zwischen 1964 und 2001 werden 190 Steuerrechtsänderungen gezählt,<sup>19</sup> doch dabei handelte es sich zumeist um Reaktionen auf allgemeinpolitische Veränderungen wie etwa der Wiedervereinigung und gesamtwirtschaftliche Probleme wie Arbeitslosigkeit oder Inflation. Die parteipolitische Regierungszusammensetzung und damit auch programmatische Ziele hatten demgegenüber eine untergeordnete Bedeutung.<sup>20</sup> Bei den meisten Änderungen, insbesondere im Rahmen von großen Reformen, handelte es sich um Steuersenkungen. Die Steuerquote, also die Höhe der Steuern in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, ist dementsprechend gesunken: Während sie 1965 im OECD-Vergleich 23,1 Prozent betrug und damit für damalige Verhältnisse noch überdurchschnittlich hoch war, lag sie 2003 mit 21,1 Prozent im unteren Mittelfeld.<sup>21</sup>

Die Einnahmeseite des Haushaltes ist demnach zwar prinzipiell flexibler zu regulieren als die Ausgabenseite,

doch es kam nur selten zu Steuererhöhungen. Dies hängt zum einen mit wirtschaftspolitischen Annahmen zusammen, die niedrigere Steuern als Mittel zur Bekämpfung von Wirtschaftsschwächen ansehen und Steuererhöhungen als deren Ursache ablehnen. Mindestens ebenso wichtig sind jedoch zum anderen die Reaktionen von Opposition, Verbänden, Medien und der Bevölkerung. Selbst in wirtschaftlich als gut bewerteten Phasen – etwa zur Zeit der letzten Mehrwertsteuererhöhung – stoßen sie auf breite Kritik und Ablehnung. Zudem bedeuten sie oftmals den Bruch von Wahlversprechen, weil sie aufgrund ihrer Unbeliebtheit selten vor den Wahlen angekündigt werden.

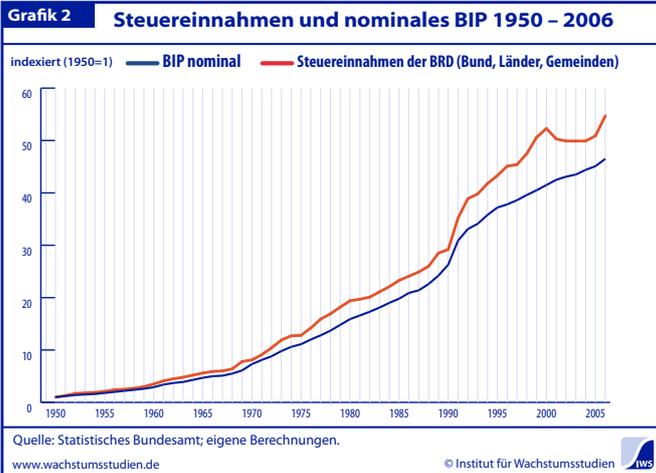
### 2.2 Kreditaufnahmen

Ein bislang gerne genutzter Ausweg aus dem Dilemma ist die Kreditaufnahme gewesen. Die Entwicklung der Staatsverschuldung zeigt jedoch, dass diese Möglichkeit in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten deutlich überstrapaziert wurde.<sup>22</sup> Nationale gesetzliche Vorgaben begrenzen die Möglichkeiten zur Neuverschuldung ebenso wie der europäische Stabilitätspakt. Zudem ist eine Verschuldungspolitik aufgrund der damit verbundenen langfristigen Belastung zunehmend auch in Politik und Öffentlichkeit diskreditiert. Sofern die Bundesregierung das erklärte Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes für 2011 tatsächlich erreichen will, sind Politiker daher auf einen anderen und widerstandsärmeren Weg der Finanzierung ihrer Vorhaben angewiesen: Einnahmesteigerungen durch Wirtschaftswachstum.

### 2.3 Wachstum und Staatseinnahmen

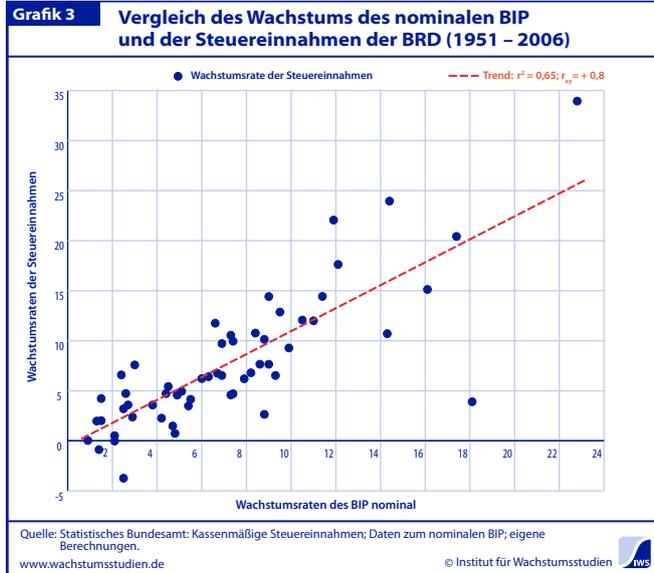
Wie viele Milliarden Euro ein Prozent Wachstum dem Fiskus zusätzlich beschert, lässt sich nicht pauschal und insbesondere nicht unabhängig vom Zeitpunkt beantworten. Behauptungen und Schätzungen zur *Steuerintensität des Wirtschaftswachstums* werden in politischen Debatten zuweilen argumentativ verwendet wird, so dass sie nicht frei von Zweckerwägungen sind. Entsprechend variieren und widersprechen sich die Angaben. So gibt es Darstellungen, nach denen ein Prozent Wachstum auch einem einprozentigen Zuwachs der Staatseinnahmen entspricht,<sup>23</sup> andere beziffern den Faktor mit 0,6.<sup>24</sup> In den Debatten zur letzten Einkommenssteuerreform wurde hingegen mit absoluten Beträgen gearbeitet. Ein Prozent Wachstum würden demnach Steuerermehreinnahmen von – je nach Quelle – 4,5,<sup>25</sup> 5,<sup>26</sup> oder 8<sup>27</sup> Milliarden Euro bedeuten.

Die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Faktoren und Indikatoren der gesamtwirtschaftlichen



Entwicklung sind jedoch zu komplex, um streng monokausale Wirkungen feststellen zu können.<sup>28</sup> Dies wird bereits angesichts des Umstandes deutlich, dass es sich beim Bruttoinlandsprodukt um eine Summe der Wirtschaftsleistungen verschiedener Sektoren handelt, die sich unterschiedlich entwickeln können und deren Steueraufkommen durch die jeweils spezifischen Bemessungsgrundlagen bestimmt wird. Die Entwicklung der Lohnsteuer beispielsweise wird primär durch den Verlauf von Beschäftigung und Lohnhöhe beeinflusst. Veranlagte Einkommens- und Körperschaftssteuern hingegen werden von den Einkommensentwicklungen zurückliegender Zeiträume bestimmt. Vom Export getragenes Wachstum bleibt ohne Wirkung auf die Umsatzsteuer.<sup>29</sup> Durch die Erhöhung der Staatstätigkeit induziertes Wachstum schließlich wirkt sich nur in seltenen Fällen positiv auf die Steuereinnahmen aus.

Zwischen Wachstum und Steuereinnahmen kann somit kein Automatismus hergestellt werden. Dennoch existiert ein Zusammenhang zwischen den Steuereinnahmen und der Entwicklung des BIP: Grafik 2 zeigt die Entwicklung der Steuereinnahmen sämtlicher deutscher Gebietskörperschaften und die des Bruttoinlandsproduktes.<sup>30</sup> Ab den siebziger Jahren sowie ab 1992 wachsen die Steuereinnahmen schneller, während sie nach 2001 zunächst sinken und stagnieren, um dann bis 2006 einen neuen Rekord zu erreichen. Insgesamt betrachtet verlaufen beide Entwicklungen jedoch sehr ähnlich. Besonders das Jahr 2006 demonstriert eindrucksvoll die Abhängigkeit der Steuereinnahmen vom Wirtschaftswachstum, da in diesem Jahr keine nennenswerten Steuererhöhungen vorgenommen worden sind. 3,0 Prozent nominales Wirtschaftswachstum bescherten den Staatskassen im Vergleich zum Vorjahr insgesamt ein Plus von 37,1 Milliarden



Euro. Für dieses Jahr galt also, dass 1 Prozent Wirtschaftswachstum 12,2 Milliarden Euro oder 2,5 % zusätzliche Steuereinnahmen brachten.<sup>31</sup>

In Grafik 3 wurden die Wachstumsraten von Steuereinnahmen und nominalem BIP direkt zueinander in Bezug gesetzt, so dass der Zusammenhang deutlich wird. Zwar kann daraus, wie dargestellt, keine Kausalität abgeleitet werden, doch im Ergebnis fielen die Zuwächse der Steuereinnahmen umso höher aus, je stärker die Wachstumsraten waren. Entsprechend haben Politiker in Zeiten stärkerer Wachstumsraten größeren Spielraum für neue politische Programme ohne auf Steuererhöhungen oder weitere Kredite zurückgreifen zu müssen.

### 2.4 Wachstum und Staatsausgaben

Zur Entlastung der Haushaltssituation trägt das Wirtschaftswachstum jedoch nicht allein über die Einnahmeseite bei, sondern auch, indem es zwingend notwendige Ausgaben reduziert: Sinkt infolge hoher Wachstumsraten die Arbeitslosigkeit,<sup>32</sup> so sinken auch der Zuschussbedarf der Sozialversicherungen und Ausgaben etwa im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Da umgekehrt die Staatsausgaben in Zeiten niedrigen Wachstums nicht beliebig reduziert werden können, wurde bisher regelmäßig auf das Mittel einer höheren Kreditaufnahmen zurückgegriffen.<sup>33</sup> Verzichtet die Politik zukünftig auf weitere Verschuldung oder wird dazu rechtlich gezwungen, sind drastische Einschnitte bei den Sozialleistungen kaum vermeidbar, was deren Empfänger in wirtschaftlich schlechten Zeiten umso stärker treffen wird. Auch Steuererhöhungen sind dann wie beschrieben keine Alternative.

Niedrige Wachstumsraten engen die Handlungsfähigkeit der Politik somit im besonderen Maße ein.

## 3 Resümee

Das Jahr 2006 hat erneut die Vorzüge eines hohen Wachstums vor Augen geführt: Trotz geringerer Neuverschuldung und Verzicht auf Steuererhöhungen stiegen die Einnahmen. Getreu dem Prinzip, dass es leichter ist, Zuwächse zu verteilen, als den Bestand umzuverteilen, konnte die Politik so auf Mittel zurückgreifen, die nicht erst gegen Widerstände an anderer Stelle gestrichen werden mussten, um zur Verfügung zu stehen. Diese Situation machte es etwa der amtierenden Bundesfamilienministerin von der Leyen deutlich leichter, ihre kostenintensiven Vorhaben zu Elterngeld oder Kinderbetreuung anzukündigen und auch durchzusetzen. Der Nebeneffekt: Die Ministerin rangiert – mitsamt der sie unterstützenden Kanzlerin – stets auf vorderen Rängen der Beliebtheitskale zu Spitzenpolitikern.<sup>34</sup>

Ein Politiker, der Mittel umverteilen möchte, kann vor allem im Ansehen derjenigen steigen, die durch diese Umverteilung profitieren. Er wird indes selten auf Seiten derer Zustimmung ernten, die von der Mittelkürzung betroffen sind. Der an seinem Machterhalt interessierte Entscheidungsträger muss damit erstens einschätzen, ob der Prestigegewinn bei den einen den Zustimmungsverlust bei den anderen zumindest wettmachen kann und das Ergebnis zweitens abwägen, wie wichtig ihm seine politische Überzeugung in der jeweiligen Sachfrage ist.

Ein Politiker hingegen, der seine Vorhaben allein aus Steuermehreinnahmen finanzieren kann, befindet sich in der vorteilhaften Lage, größtenteils ohne diese Überlegungen auszukommen. Er kann – vereinfacht ausgedrückt – nur gewinnen, weil es auch infolge seiner Entscheidungen nur Gewinner gibt.

Selbst wenn ein Politiker sich überhaupt nicht durch Mehrausgaben profilieren will, sondern gerade für eine Reduktion der Staatstätigkeit eintritt, kommen ihm hohe Wachstumsraten entgegen. Denn so kann er geringere Steuersätze in Aussicht stellen oder den Abbau der Staatsverschuldung ankündigen und auf diese Weise seine Attraktivität bei den Wählern steigern.

Indem Wachstum die politischen Widerstände erheblich reduziert, ermöglicht es Parteien und Politikern, ihrem Gestaltungsanspruch auch Taten folgen zu lassen. Zum Problem wird jedoch der „Joker Wirtschaftswachstum“, wenn die Politik im wahrsten Sinn des Wortes mit ihm rechnet, er aber – zumindest in der erwarteten Höhe – ausbleibt.

Dann wird Geld ausgegeben, das nicht vorhanden ist oder sind (Wahl-)Versprechungen gemacht worden, die nicht gehalten werden können. Auch wenn es daher für die Politik verführerisch sein muss, auf konstant hohe Wachstumsraten zu setzen, darf der Wunsch nach einer möglichst widerstandsfähigen politischen Auseinandersetzung nicht dazu führen, dass die grundsätzlich lineare Wirtschaftsentwicklung weiterhin ausgeblendet wird. Folge davon wären nämlich entweder neue Schulden oder abermals enttäuschte Erwartungen.

---

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Anschau (2006), S. 11.
- 2 Darauf wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen, zur Einführung in dieses Thema siehe etwa Falter u.a. (2005), S. 105 ff.
- 3 Dies entspräche etwa dem sozialpsychologischen Ansatz, nachzulesen z.B. bei Schön/Weins (2005), S. 226 f.
- 4 Schmidt (2007), S. 340.
- 5 Vgl. Ismayr (2000), S. 254.
- 6 Vgl. Mayntz.
- 7 Vgl. § 27 HGrG; Den Haushaltsgesetzgeber muss er darüber in Kenntnis setzen, sobald die Summe schon relativ niedrige Beträge überschreitet. Im Jahr 2007 war dies nach §§ 37 I S. 4, 41 I HG 2006 der Fall bei Mehrausgaben in Höhe von 5 Millionen bzw. bei Rechtsverpflichtungen in Höhe von 50 Millionen; vgl. Bundesministerium der Finanzen (2006), S. 23.
- 8 Zwar wird das Vetorecht des Finanzministers selten genutzt und unterliegt letztlich der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, dennoch stärkt es in der Praxis die Autorität des Finanzministers gegenüber seinen Kabinettskollegen; vgl. Ismayr (2000), S. 357.
- 9 Vgl. Deutscher Bundestag.
- 10 Vgl. Deutscher Bundestag.
- 11 Vgl. Ismayr (2000), S. 358.
- 12 Vgl. Ismayr (2000), S. 362.
- 13 Vgl. Ismayr (2000), S. 359.
- 14 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2009), S. 2.
- 15 Vgl. Ismayr (2000), S. 356.
- 16 Vgl. Bornhöft/Schwennicke (2008), S. 89.
- 17 Vgl. Pollert u.a. (2004), S. 192.

- 18 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2009), S. 29.
- 19 Vgl. Wagschal (2006), S. 64.
- 20 Vgl. Wagschal (2006), S. 64.
- 21 Vgl. Wagschal (2006), S. 61.
- 22 Siehe hierzu Bourcarde in dieser Ausgabe, S. 4.
- 23 So etwa WASG Berlin (2006), S. 39 oder Reiermann (2007), S. 81, dort zitiert als „alte Faustregel“, die vor zehn Jahren gegolten habe.
- 24 Vgl. Reiermann (2007), S. 81.
- 25 Vgl. Presseportal.
- 26 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/248, S. 42.
- 27 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/10, S. 596 ff.
- 28 So auch Bundesministerium der Finanzen (2006), S. 71.
- 29 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2006), S. 71.
- 30 Zur besseren Vergleichbarkeit auf 1 gesetzt und in nominalen Werten, da sich Haushaltsrechnungen stets auf die jeweiligen Preise beziehen.
- 31 Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes. Die Betrachtung der Steuerintensität zwischen 1951 und 2006 ergibt, dass es sich hierbei keineswegs um eine Konstante handelt. Der Wert schwankt vielmehr zwischen 0,0 und 2,8 Prozent ohne eine eindeutige Tendenz im Zeitverlauf erkennen zu lassen.
- 32 Vgl. etwa Bourcarde/Hübner (2005).
- 33 Was den Finanzministern bisher unter Berufung auf die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes nach Art. 115 I S. 2 des Grundgesetzes in höherem Maße erlaubt ist.
- 34 Vgl. etwa ZDF-Politbarometer.

## Quellen

- Bourcarde, Kay / Hübner, Viola: Arbeit durch Wachstum?, in: Zeitschrift für Wachstumsstudien 1 (2005), S. 9-13
- Bornhöft, Petra / Schwennicke, Christoph: Könige des Bundestags. Finanzen, in: Der Spiegel, 2008, H. 13, S. 86–89.
- Bundesministerium der Finanzen (Hg.): Das System der Öffentlichen Haushalte. Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2006.
- Bundesministerium der Finanzen: Haushaltsabschluss 2007. Ist-Ergebnisse zu den Ausgaben und Einnahmen des Bundes. Monatsbericht des BMF - Februar 2008, Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2009.
- Deutscher Bundestag (Hg.): Deutscher Bundestag: Aufgaben und Arbeit, URL: <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a08/aufgaben.html> (11.02.08).
- Deutscher Bundestag (Hg.): Stenografischer Bericht, 10. Sitzung, Plenarprotokoll 15/10, Berlin 2002, URL: <http://dip.bundestag.de/btp/15/15010.pdf> (20.01.08).
- Deutscher Bundestag (Hg.): Stenographischer Bericht, 248. Sitzung, Plenarprotokoll 14/248, Berlin 2002, URL: <http://dip.bundestag.de/btp/14/14248.pdf> (20.01.08).
- Falter, Jürgen W. / Schoen, Harald (Hg.): Handbuch Wahlforschung, Wiesbaden 2005.
- Ismayr, Wolfgang: Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2000.
- Mayntz, Gregor: Das Königsrecht des Parlaments. Deutscher Bundestag (Hg.), URL: [http://www.bundestag.de/blickpunkt/104\\_Dossier/0604/0604019.htm](http://www.bundestag.de/blickpunkt/104_Dossier/0604/0604019.htm) (18.01.08).
- Pollert, Achim / Kirchner, Bernd / Polzin, Javier Morato: Das Lexikon der Wirtschaft. Grundlegendes Wissen von A bis Z, 2. Auflage, Bonn 2004.
- Presseportal: Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) - Ex-Verfassungsrichter widerlegt Kritik der Länderfinanzminister, URL: [http://www.presseportal.de/pm/39474/535603/initiative\\_neue\\_soziale\\_marktwirtschaft\\_insm](http://www.presseportal.de/pm/39474/535603/initiative_neue_soziale_marktwirtschaft_insm) (20.02.08).
- Reiermann, Christian: Wirtschaftswunder 2.0, in: Der Spiegel, 2007, H. 17, S. 80–82.
- Schmidt, Manfred G.: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder, Bonn 2007.
- Schön, Harald / Weins, Cornelia: Der sozialpsychologische Ansatz zur Erklärung von Wahlverhalten, in: Falter, Jürgen W. / Schoen, Harald (Hg.): Handbuch Wahlforschung, Wiesbaden 2005, S. 187–242.
- Wagschal, Uwe: Entwicklung, Determinanten und Vergleich der Staatsfinanzen, in: Schmidt, Manfred G. / Zohlnhöfer, Reimut (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949. Wiesbaden 2006, S. 57–85.
- WASG Berlin (Hg.): Wahlaufzur zur Berliner Abgeordnetenhauswahl am 17.9.2006. Beschlossen auf dem Landesparteitag am 22. April 2006, Berlin 2006, URL: [http://www.abgeordnetenwatch.de/images/programme/wasg\\_berlin\\_wahlprogramm.pdf](http://www.abgeordnetenwatch.de/images/programme/wasg_berlin_wahlprogramm.pdf) (20.01.2008).
- ZDF (Hg.): Politbarometer vom 08.02.2008.

# Der IWS-Wachstumsgrundwert als eigenständiger Maßstab einer realistischen Wachstumserwartung

von Karsten Herzmann

*Welche Wachstumsraten können konjunkturunabhängig in Deutschland erwartet werden? Das IWS nähert sich dieser grundlegend wichtigen Frage,<sup>1</sup> indem es die Entwicklung des deutschen Bruttoinlandsprodukts während der letzten fünf Jahrzehnte analysiert. Wie bereits durch bisherige Beiträge dargestellt und belegt,<sup>2</sup> gilt nicht nur für Deutschland, sondern allgemein für entwickelte Volkswirtschaften, dass diese regelmäßig kein exponentielles, sondern nur ein lineares Wirtschaftswachstum vorweisen können – entgegen den Annahmen der Wachstumstheorie, der Politik, ja sogar der ökologischen Wachstumskritik. Ein lineares Wachstum aber führt zu kontinuierlich sinkenden Wachstumsraten. Der IWS-Wachstumsgrundwert greift diese Erkenntnis auf und soll eine realistischere Wachstumserwartung ermöglichen.<sup>3</sup> Dieser Beitrag erklärt, wie das IWS seinen Wachstumsgrundwert bestimmt, inwieweit er sich in Methodik und Funktion von den herkömmlichen Wegen der Messung des Wachstumspotentials unterscheidet und wieso dieser andere Ansatz trotz ähnlicher Ergebnisse auch zu anderen Ableitungen führen kann.*

## 1 Potentialwachstum und Produktionspotential

Der IWS-Wachstumsgrundwert stellt keine Konjunkturprognose dar, sondern soll eine Orientierung dafür bieten, wie hoch die Wachstumsraten zukünftig in Deutschland ausfallen werden. Mit diesem Anspruch tritt der Wert *auf den ersten Blick* in Konkurrenz zu den von verschiedenen Institutionen und Forschungsstätten regelmäßig abgegebenen Prognosen des Potentialwachstums. Unter dem Begriff des Potentialwachstums versteht man die langfristige Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts bei normaler Auslastung des Produktionspotentials, also der vorhandenen Kapazitäten einer Volkswirtschaft.

Dieses Produktionspotential, das sich insbesondere aus den Faktoren Kapital, Arbeit und technologischer Fortschritt zusammensetzt, ist dabei einerseits von grundlegender Bedeutung für Konjunkturmessung und Konjunkturprognose.<sup>4</sup> Niedrige Wachstumsraten können dabei als geringe Auslastung des Produktionspotentials und damit als Ausdruck einer konjunkturellen Schwächephase identifiziert werden.

Andererseits führt ein langsames *Anwachsen des Produktionspotentials selbst* dazu, dass den Wachstumsraten einer Volkswirtschaft grundsätzlich und damit auch

in konjunkturellen Hochzeiten angebotsseitig Grenzen gesetzt sind. Dauerhaft hohe Wachstumsraten erfordern dauerhaft hohe Zuwachsraten des Produktionspotentials. Wird nun die mittel- bis langfristige Entwicklung des Potentialwachstums und damit der zukünftige Anstieg des Produktionspotentials geschätzt, handelt es sich dabei nicht um eine Prognose bestimmter konjunkturabhängiger Wachstumsraten. Vielmehr ist eine solche Schätzung ein bedeutsamer Anhaltspunkt, *in welchem Rahmen* sich künftige Konjunkturentwicklungen bewegen werden. Entsprechend richten sich Politik und Wirtschaft an derartigen Prognosen des „Wachstumspotentials“ aus.<sup>5</sup>

## 2 Die Berechnung des IWS- Wachstumsgrundwerts

Auch der IWS-Wachstumsgrundwert zielt darauf ab, eine Orientierung zu geben, mit welchen Wachstumsraten mittel- bis langfristig im Durchschnitt noch gerechnet werden kann. Für die kommenden Jahre ergibt sich danach ein Wert von etwa 1,3 Prozent jährlichen Wirtschaftswachstums in Deutschland. Gegenüber den bestehenden Methoden zur Schätzung des Potentialwachstums kann man die Bestimmung des IWS-Wachstumsgrundwert jedoch als eine Art „methodische Abrüstung“ bezeich-

nen: Der Wachstumsgrundwert ergibt sich aus einer einfachen linearen Extrapolation des bundesdeutschen Bruttoinlandprodukts seit 1950.

Diese Beschränkung auf ein schlichtes „Weiterrechnen“ der jahrzehntelangen Entwicklung des deutschen BIPs ist damit zu rechtfertigen, dass ein linearer Trend für entwickelte Volkswirtschaften die Regel darstellt und sich noch dazu in vielen Fällen – einschließlich dem der Bundesrepublik – durch erstaunliche Stabilität auszeichnet.<sup>6</sup> Setzt sich der Trend fort, so werden die Wachstumsraten, wenn auch verlangsamt, weiter absinken.

### 3 Methoden zur Berechnung des Potentialwachstums

Anders als bei der Berechnung des Wachstumsgrundwerts sollen wirtschaftliche Veränderungen in Deutschland durch die verschiedenen Methoden zur Berechnung des Potentialwachstums berücksichtigt werden. Allerdings stoßen auch diese Methoden an Grenzen, denn wie der Wachstumsgrundwert bleibt eine solche Berechnung des Potentialwachstums zwangsläufig immer eine Schätzung.

Nationale wie internationale Organisationen und Einrichtungen verwenden daher unterschiedliche Verfahren, die im Einzelnen umstritten sind. Diese sind entweder ebenfalls statistischer Art, wobei dann allerdings kürzere Zeiträume untersucht und komplexere Verfahren verwendet werden, oder sie orientieren sich an wachstumstheoretischen Zusammenhängen und basieren auf entsprechenden Produktionsfunktionen.<sup>7</sup> Die Eignung der jeweiligen Methoden hängt somit insbesondere davon ab, für welchen Zeitraum eine solche Prognose der Entwicklung des Produktionspotentials abgegeben werden soll.<sup>8</sup>

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung greift daher auf verschiedene Methoden mit jeweils konzeptionell unterschiedlichem Ansatz zurück.<sup>9</sup> Die mit Hilfe von statistischen Filterverfahren und produktionstheoretisch fundierter Verfahren ermittelten Schätzungen des Produktionspotentials auf der Basis der Jahre 1970 bis 2006 ergaben für das Jahr 2005 ein Potentialwachstum von 1 bis 1,3 Prozent und für das Jahr 2006 ein solches von 1,3 bis 1,4 Prozent.<sup>10</sup> Sollen mittel- und längerfristige Prognosen abgegeben werden, so verschiebt der Rat den Schwerpunkt von den statistischen Verfahren hin zu den dafür als geeigneter betrachteten produktionstheoretischen Methoden.<sup>11</sup>

### 4 Ergebnisse und Ableitungen

Der unterschiedliche methodische Ansatz in der Bestimmung von Wachstumsgrundwert und Potentialwachstum muss dabei nicht schon zu grundlegend anderen Ergebnissen führen. *Weber* und *Hofmann* kommen in ihren aktuellen Ausführungen zum Potentialwachstum in Deutschland zu dem Schluss, „dass die Wirtschaft auch auf mittlere Sicht kaum über eine Wachstumsrate von 1,5 Prozent hinauskommen wird“.<sup>12</sup> Wie das IWS beklagen sie, dass in Öffentlichkeit und Politik das schwache Potentialwachstum vornehmlich als ein konjunkturelles Problem und damit nicht in seinen möglichen langfristigen Konsequenzen für Wohlstandsentwicklung, Arbeitsmarkt, Investitionen, Lohnpolitik und Staatshaushalt wahrgenommen wird und dies wiederum zu politischen Fehlentscheidungen führen kann, weil letztlich doch mit einer mehr oder weniger automatischen Rückkehr zu höheren Wachstumsraten gerechnet wird.<sup>13</sup>

Während also auch durch die Schätzung des mittel- und langfristigen Potentialwachstums die Einsicht darin bestärken kann, dass derzeitige Wachstumsraten von regelmäßig zwischen ein und zwei Prozent *gegenwärtig* der Normalfall und gerade keine Krisenerscheinung sind, muss diese Einschätzung noch nicht dazu führen, ein Absinken der Wachstumsraten *grundsätzlich* als Normalfall anzuerkennen. Weil die Methoden dieser Wachstumsschätzung am Produktionspotential ausgerichtet sind, führt auch der Befund eines niedrigen Potentialwachstums zwangsläufig zurück zu dessen Faktoren. Niedrige Wachstumsraten werden dadurch nur deswegen als derzeitiger Normalfall hingenommen, weil offenbar die Bedingungen zur Ausweitung der Kapazitäten nicht „stimmen“.

Deutlich höhere Wachstumsraten erscheinen dann aber mittel- bis langfristig wieder erreichbar für den Fall, dass die Standortbedingungen in Deutschland strukturell verbessert werden. Daher wird weitgehend einheitlich eine konsequente Reformpolitik, etwa durch Absenkung der Unternehmens- und Kapitalerwerbsbesteuerung, verbesserte Bedingungen für Bildung und Wissenschaft, zurückhaltende Lohnpolitik, Senkung der Staatsverschuldung, Privatisierungen und Reduzierung der Lohnzusatzkosten gefordert.<sup>14</sup>

Gerade um die Auswirkungen derartiger Politikmaßnahmen auf die Potentialwachstumsrate abbilden und analysieren zu können, hat auch der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Gutachten einen neuen Ansatz für eine Mittelfristprognose des Produktionspotentials

auf Grundlage eines erweiterten, mehrere produktions-theoretisch fundierte Methoden vereinenden Verfahrens entwickelt. Bei diesem werden die Faktoren des Produktionspotentials in einzelne Komponenten zerlegt und können dadurch in Zusammenhang mit Annahmen über die Wirkung von Reformen gebracht werden.<sup>15</sup> Das Kieler Institut für Weltwirtschaft führt die derzeit ausgesprochen hohen Wachstumsraten und den vom Institut festgestellten Sprung des Potentialwachstums um etwa 0,5 Prozent sowie die baldige Annäherung des jährlichen Potentialzuwachses an die Zwei-Prozentmarke bereits maßgeblich auf politische Maßnahmen wie die Arbeitsmarktreformen sowie auf die verringerte Steuer- und Abgabenlast zurück.<sup>16</sup>

Die Wirtschaftsinstitute weisen darauf hin, dass es sich bei der in Deutschland identifizierten Wachstumsschwäche nicht um ein konjunkturelles, sondern ein grundsätzliches Wachstumsproblem handelt. Der Ansatz des IWS-Wachstumsgrundwertes geht jedoch noch über diesen „Weckruf“ hinaus. Er soll nämlich zudem darauf aufmerksam machen, dass dieses Phänomen in fast allen entwickelten Volkswirtschaften auftritt und die niedrigen Wachstumsraten der zurückliegenden Jahre nicht nur der Normalfall im Sinne einer Feststellung sind, sondern der Normalfall im Sinne einer Regelmäßigkeit zu sein scheinen. Dann aber könnten sich mit der Überzeugung der Machbarkeit vorgetragene Forderungen à la „Die deutsche Wirtschaft muss wieder auf einen höheren Wachstumspfad geführt werden“<sup>17</sup> zumindest langfristig als ähnlich naiv erweisen wie der in Politik und Öffentlichkeit zutreffend diagnostizierte Glaube, die „konjunkturelle Schwächephase“ werde schon wieder überwunden werden. Dies soll nicht heißen, dass durch Reformen erreichte Verbesserungen der Standortbedingungen nicht zu einem höheren Wachstums führen und etwa der in den letzten

Jahren auch mit vergleichbaren europäischen Staaten bestehende Rückstand nicht aufgeholt werden kann. Der Wachstumsgrundwert soll jedoch zur Verbreitung der Erkenntnis beitragen, dass auch noch so beherzte oder harte Reformen kaum zu einer *dauerhaften Rückkehr* zu deutlich höheren Wachstumsraten führen werden und dass dieser Umstand bei politischen Entscheidungen berücksichtigt werden muss.

## 5 Resümee

Der IWS-Wachstumsgrundwert bietet wie die Prognosen zum Potentialwachstum eine Orientierung, mit welchen Wachstumsraten in Deutschland mittel- und langfristig noch zu rechnen ist. Dabei bezieht der Wachstumsgrundwert seine Autorität weniger aus der zur Schätzung verwendeten Methode, sondern aus der von der Empirie getragenen These, dass lineares Wachstum in entwickelten Volkswirtschaften der Normalfall ist. Entsprechend berücksichtigt der IWS-Wachstumsgrundwert nicht die einzelnen Faktoren des Produktionspotentials.

Indem also nicht die „einzelnen Schraubchen des Wachstumspotentials“ betrachtet werden, führt auch die Beurteilung der Entwicklungsprognose nicht schon gleichsam automatisch zu möglichen strukturellen Defiziten bei diesen Faktoren. Vielmehr soll mit dem IWS-Wachstumsgrundwert zum Ausdruck gebracht werden, dass es nicht genügen wird, an diesen Schraubchen möglichst beherzt zu drehen, um dauerhaft zu höheren Wachstumsraten zurückzukehren. Der Wachstumsgrundwert soll stattdessen zu einer realistischeren Betrachtung der Wachstumserwartungen führen, die zur Bewältigung der mit den auch zukünftig sehr wahrscheinlich relativ niedrigen Raten verbundenen Folgeprobleme dringend erforderlich ist.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. auch die Beiträge in diesem Heft.
- 2 Vgl. insbesondere: Institut für Wachstumsstudien (2005); Bourcarde/Herzmann (2006).
- 3 Zu unrealistischen Wachstumserwartungen in Politik und Medien vgl. Anschau (2006).
- 4 Zur hierfür bedeutsamen und gängigen Begriffsdeutung des Produktionspotentials als Produktion bei normaler Auslastung der vorhandenen Kapazitäten, vgl. jüngst Sachverständigenrat (2007), Rn. 694, worin auf zwei unterschiedliche Interpretationen dieser Definition verwiesen wird: Zum einen wird unter dem Produktionspotential das Trendwachstum und damit der Mittelwert der Zuwachsraten über einen vollen Konjunkturzyklus verstanden, zum anderen bezeichnet man damit das Niveau des Bruttoinlandsprodukts, das produziert werden kann, ohne dass Inflationsdruck entsteht; zu letzterem vgl. etwa Boss u.a. (2007), S. 3 f.
- 5 Vgl. Boss u.a. (2007), S. 4; Weber/Hofmann (2006), S. 10 f.
- 6 Vgl. Institut für Wachstumsstudien (2005), S. 5 ff.; Bourcarde/Herzmann (2006), S. 5 ff.; früh schon Afheldt (1994).
- 7 Im einzelnen zu den verschiedenen Methoden der Messung des Produktionspotentials überblicksartig bei Boss u.a. (2007), S. 4 f.; Oppenländer (1988), S. 4 ff. und Weber/Hofmann (2006), S. 11 ff.
- 8 Sachverständigenrat (2007), Rn. 695 ff.
- 9 Verwendete statistische Filterverfahren: HP (1600) Filter, Lowpass-Filter, Baxter-King-Filter, Bandpass-Filter; produktionstheoretische Methoden: SVR-Methode, nicht parametrische Methode, Cobb-Douglas-Funktion.
- 10 Vgl. Sachverständigenrat (2006), Rn. 88.
- 11 Vgl. Sachverständigenrat (2007), Rn. 697 ff.
- 12 Weber/Hofmann (2006), S. 18.
- 13 Vgl. Weber/Hofmann (2006), S. 18 ff.
- 14 Vgl. Weber/Hofmann (2006) S. 22 ff.; Boss u.a. (2007), S. 34.
- 15 Vgl. detailliert Sachverständigenrat (2007), Rn. 702 ff.
- 16 Vgl. Boss u.a. (2007).
- 17 Weber/Hofmann (2006), S. 22.

## Quellen

Afheldt, Horst: Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entlässt ihre Kinder, München 1994.

Anschau, Torben: Konjunktur eines Begriffs – Wachstum in Wahlkämpfen und Medien, in: Zeitschrift für Wachstumsstudien 2 (2006), S. 11-15.

Boss, Alfred / Dovern, Jonas / Meier, Carsten-Patrick / Oskamp, Frank / Scheide, Joachim: Verbessertes Arbeitsmarktumfeld stärkt Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland, Kieler Diskussionsbeitrag 441/442; Kiel 2007, URL: <http://www.ifw-kiel.de/pub/kd>.

Bourcarde, Kay / Herzmann, Karsten: Normalfall exponentielles Wachstum? – ein internationaler Vergleich, in: Zeitschrift für Wachstumsstudien 2 (2006), S. 4-10.

Institut für Wachstumsstudien: Kernaussage des Instituts für Wachstumsstudien, in: Zeitschrift für Wachstumsstudien 1 (2005), S. 4-8.

Oppenländer, Karl Heinrich: Wachstumstheorie und Wachstumspolitik, 2. Auflage, München 1988.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/2008, Wiesbaden 2007.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/2007, Wiesbaden 2006.

Weber, Manfred / Hofmann, Volker: Potentialwachstum in Deutschland. Bestandsaufnahme und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen, Köln 2006.

IWS-Studie:  
Sozialreformen seit 1989

# Die Reform der Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung

von Kay Bourcarde

## Reform der ...

Gesetzlichen Krankenversicherung	(in Heft 1)
Gesetzlichen Rentenversicherung	(in Heft 2)
<b>Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung</b>	
Gesetzlichen Pflegeversicherung	(in Heft 4)

*Das IWS setzt in dieser Ausgabe seine Studie mit einem Überblick zu den Reformen im Recht der Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (GAV) fort. Hohe Sozialversicherungsbeiträge gelten als Wachstumshemmnis, falsch gesetzte Arbeitsanreize als eine Ursache für hohe Arbeitslosigkeit. Bereits die Darstellungen des Reformwegs der Gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung haben gezeigt, wie zahlreich, aufwendig und grundlegend die Gesetzesänderungen allein seit 1989 gewesen sind. Für die Arbeitslosenversicherung trifft dies ebenso zu, allerdings noch einmal in gesteigertem Maße. Auch hier kann es daher nicht überraschen, wenn in der Öffentlichkeit die jeweils aktuellen Reformen weitgehend losgelöst von den vorangegangenen Änderungen diskutiert werden. Solche ausschnittsartigen Betrachtungen allerdings können immer nur „Momentaufnahmen“ sein. Ein Überblick hingegen wird erst möglich, wenn die unterschiedlichen und teilweise gegenläufigen Änderungen zusammenhängend dargestellt werden. Angesichts der hohen Reformzahl und großen Reformtiefe kann sich dieser Aufsatz nur mit den wichtigsten Änderungen beschäftigen. Einzelne Bereiche müssen von vornherein ganz ausgeklammert werden, so die steuerfinanzierte und mittlerweile abgeschaffte Arbeitslosenhilfe, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie spezielle Förderungen für die Bauwirtschaft wie das Kurzarbeiter- oder Winterausfallgeld.*

## 1 Beitragssatz

Im direkten Vergleich mit 1989 ist der Beitragssatz gesunken, nämlich von 4,3%<sup>1</sup> auf 3,3%<sup>2</sup> (ab 2008). Der Rückgang ist noch größer, wenn der Zeitraum ab 1991 betrachtet wird: Mitte 1991 betrug der Satz 6,8%,<sup>3</sup> sank 1992 auf 6,3%<sup>4</sup> und blieb dann lange Zeit, von 1993 bis 2006, konstant bei 6,5%.<sup>5</sup> 2006 wurde für das darauf folgende Jahr zunächst eine Absenkung auf 4,5% vorgenommen,<sup>6</sup> dann aber noch vor Inkrafttreten der Änderung eine stärkere Absenkung auf 4,2% beschlossen.<sup>7</sup> Mit Wirkung zum 1.1.2008 wird der Beitragssatz 3,3% betragen<sup>8</sup> und damit den mit Abstand niedrigsten Stand im gesamten Zeitraum erreichen.

## 2 Arbeitslosengeld

### 2.1 Arbeitslosengeldhöhe und -anpassung

1994 wurde das Arbeitslosengeld von 68% (mit Kindern) bzw. 63% (ohne Kinder) auf 67% bzw. 60% gesenkt.<sup>9</sup>

Arbeitslose, die allein deshalb ein niedriges Arbeitslosengeld erhalten würden, weil sie nach jahrelanger Vollzeitarbeit zuletzt nur in Teilzeit beschäftigt waren, werden seitdem so gestellt als hätten sie zuletzt Vollzeit gearbeitet.<sup>10</sup>

Ebenfalls seit 1994 bemaß sich die Höhe des Arbeitslosengeldes nach dem Einkommen der letzten sechs Monate anstatt wie bisher nach dem der letzten drei,<sup>11</sup> 1997 ist dieser *Bemessungszeitraum* weiter ausgedehnt worden auf nun zwölf Monate. Seitdem ist es auch unerheblich, ob dieses Entgelt in der regelmäßigen Arbeitszeit oder in Überstunden erarbeitet wurde. Legt der Arbeitslose dar, dass er innerhalb der letzten 12 Monate ein besonders niedriges Gehalt bezogen hat, kann der Bemessungszeitraum auf 24 Monate erweitert werden.<sup>12</sup>

Die Anpassung aller Lohnersatzleistungen erfolgte ab 1993 nicht mehr entsprechend der voraussichtlich künftigen, sondern entsprechend der tatsächlich bisherigen Lohnentwicklung.<sup>13</sup> 1999 wurde (ähnlich wie bei der

## Kurzübersicht: Die Prinzipien der Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (GAV)

Im Mittelpunkt der Arbeitslosenversicherung steht zwar die (teilweise) Absicherung bei Arbeitslosigkeit, doch der Aufgabenbereich der GAV geht weit über das bloße Auszahlen von *Arbeitslosengeld* oder anderen Entgeltersatzleistungen hinaus und erstreckt sich auch auf allgemeine arbeitsmarktpolitische Ziele. Unter anderem soll die GAV Arbeits- und Ausbildungssuchende beraten und vermitteln, ihre Vermittlungschancen durch entsprechende Programme erhöhen, Berufsausbildung und die berufliche Weiterbildung fördern sowie Arbeitgeber bei der Einstellung insbesondere benachteiligter Arbeitsloser unterstützen. Diese vielfältigen Aufgaben werden unter dem Oberbegriff der *Arbeitsförderung* zusammengefasst.<sup>i</sup> Trägerin der Arbeitsförderung ist die „Bundesagentur für Arbeit“, die bis 2004 „Bundesanstalt für Arbeit“ hieß. Den Unterbau der Bundesagentur bilden die Regionaldirektionen (früher: Landesarbeitsämter) und die Agenturen für Arbeit (früher: Arbeitsämter).<sup>ii</sup>

Versicherungspflichtig sind vor allem abhängig Beschäftigte sowie u.a. Auszubildende und Wehr- oder Zivildienstleistende, die mehr als nur geringfügig arbeiten. Diese Personen haben nicht die freie Entscheidung, ob sie Mitglied sein möchten oder nicht, denn die GAV ist genauso wie alle anderen Sozialversicherungszweige eine *Pflichtversicherung*. Ende 2007 waren rund 27,5 Mio. Mitglieder sozialversicherungspflichtig beschäftigt.<sup>iii</sup> Nicht pflichtversichert sind hingegen beispielsweise Beamte, Richter oder Geistliche.<sup>iv</sup>

Die Höhe des Arbeitslosengelds als wichtigste Entgeltersatzleistung im Falle von Arbeitslosigkeit ist abhängig von der Höhe des letzten Einkommens. Wie lange es hingegen gezahlt wird hängt erstens von der bisherigen Versicherungsdauer und damit der Dauer der Einzahlung ab sowie zweitens von dem Lebensalter des Versicherten.<sup>v</sup>

Die Ausgaben der Bundesanstalt werden im Wesentlichen über Beiträge der Versicherungspflichtigen finanziert, die prozentual zum Bruttoeinkommen erhoben werden und die im Wege der *paritätischen Finanzierung* je zur Hälfte von Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu zahlen sind. Ab 1.1.2008 beträgt der Beitragssatz 3,3%.<sup>vi</sup> Dabei ist das Einkommen der Versicherten nicht unbegrenzt beitragspflichtig, sondern nur bis zu einer Obergrenze, der Beitragsbemessungsgrenze. Die Beitragsbemessungsgrenze der GAV ist immer genauso hoch wie in der Rentenversicherung<sup>vii</sup> und wird damit in 2008 monatlich 5.300 Euro (Westdeutschland) bzw. 4.500 Euro (Ostdeutschland) betragen.<sup>viii</sup> Rechtsgrundlage des Arbeitsförderungsrechts ist das Dritte Sozialgesetzbuch (SGB III).<sup>iv</sup>

Rentenanpassung<sup>14</sup>) beschlossen, in der Zeit zwischen Juli 2000 bis Juni 2002 alle Lohnersatzleistungen (auch Arbeitslosenhilfe, Unterhalts- und Übergangsgeld) nicht entsprechend der Brutto Lohnentwicklung, sondern entsprechend der Preissteigerung anzupassen.<sup>15</sup> Bereits 2001 wurde diese Regelung jedoch (ebenfalls wie bei der Rentenanpassung<sup>16</sup>) vorzeitig mit Wirkung ab Juli des laufenden Jahres rückgängig gemacht.<sup>17</sup> Seit 2003 werden Lohnersatzleistungen überhaupt nicht mehr angepasst. Dies betrifft sowohl die Erstfestsetzung im Rahmen der so genannten *Aktualisierung*, bei der zur Berechnung der Höhe auf ein länger zurückliegendes Arbeitsentgelt zurückgegriffen werden muss, wie auch die Anpassung bereits laufender Leistungen (*Dynamisierung*).<sup>18</sup>

Als Folge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts wird seit 2001 auch einmalig gezahltes Arbeitsentgelt wie beispielsweise Weihnachtsgeld bei der Berechnung der Höhe des Arbeitslosengeldes berücksichtigt (gilt auch für Unterhalts- und Übergangsgeld).<sup>19</sup> 2003 wurde das Bemessungsrecht insgesamt von Grund auf neu geregelt.<sup>20</sup>

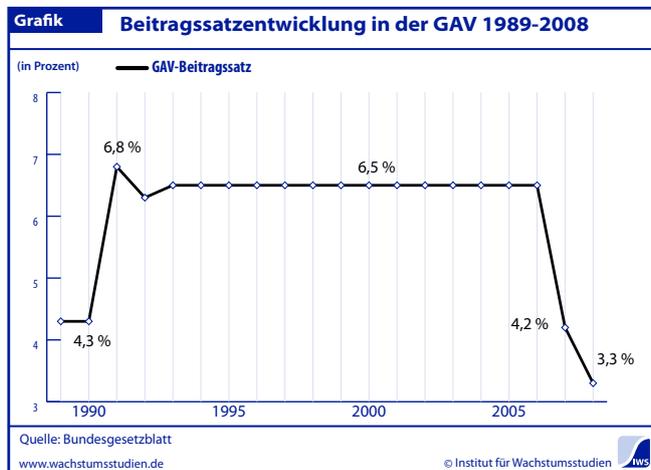
## 2.2 Anspruchsdauer

Die reguläre *Anspruchsdauer* auf Arbeitslosengeld beträgt 12 Monate. Inwieweit sie sich verlängert, richtet sich erstens nach der bisherigen Versicherungsdauer und zweitens nach dem Lebensalter des Versicherten.

1997 wurde beschlossen, diese Altersgrenzen um jeweils 3 Jahre anzuheben. Die untere Grenze für einen verlängerten Arbeitslosengeldbezug von 18 Monaten wurde von 42 Jahren auf 45 Jahre angehoben, die obere Grenze für einen Arbeitslosengeldbezug von 36 Monaten von 54 auf 57 Jahre.<sup>21</sup> Mit Wirkung ab 2004 wurde diese maximale Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld auf 18 Monate halbiert. Sie gilt nun bei einer Versicherungszugehörigkeit von mindestens 36 Monaten und ab einem Lebensalter von 55 Jahren.<sup>22</sup>

## 2.3 Anspruchsvoraussetzungen

1998 wurden einige der Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld verschärft: Um als arbeitslos zu gelten, muss der Betroffene seitdem von sich



aus auf Beschäftigungssuche gehen.<sup>23</sup> Darüber hinaus war zunächst beschlossen worden, dass der Erwerbslose seine Arbeitslosmeldung unaufgefordert alle drei Monate persönlich zu erneuern habe.<sup>24</sup> Diese Verpflichtung ist allerdings bereits 1999 wieder aufgehoben worden.<sup>25</sup> Seit 2003 müssen sich Arbeitnehmer, deren Beschäftigungsverhältnis endet, bereits unverzüglich nach Kenntnis des Beendigungszeitpunktes beim Arbeitsamt arbeitsuchend melden.<sup>26</sup> Versäumt der Betroffene eine rechtzeitige Arbeitslosmeldung, wird das Arbeitslosengeld täglich gekürzt.<sup>27</sup>

Seit 2005 kann der Arbeitslose bis zu einer Entscheidung über seinen Arbeitslosengeldanspruch bestimmen, zu welchem Zeitpunkt (nach Erfüllung aller Anspruchsvoraussetzungen) der Anspruch entstehen soll.<sup>28</sup> Diesen Zeitpunkt zu verschieben kann beispielsweise sinnvoll sein, wenn der Arbeitslose auf diese Weise eine höhere Altersgrenze erreicht und damit Anspruch auf eine längere maximale Bezugsdauer hat.<sup>29</sup>

Ebenfalls seit 2005 gilt, dass der Leistungsberechtigte auch dann als dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehend gilt, wenn er nur bereit ist, eine Teilzeitbeschäftigung auszuüben.<sup>30</sup>

## 2.4 Zumutbarkeit

**Berufsschutz:** Seit 1998 gibt es keine Zuordnung des Arbeitslosen zu bestimmten Qualifikationsstufen mehr. Damit ist der *Berufsschutz* also entfallen, der Arbeitslose muss nun grundsätzlich jede Arbeit annehmen, die er ausüben kann und darf. Dabei gilt: In den ersten drei Monaten ist jede Beschäftigung zumutbar, deren Bezahlung nicht mehr als 20%, in den folgenden drei Monaten jede, die

nicht mehr als 30% unter dem Arbeitsentgelt liegt, nach dem das Arbeitslosengeld bemessen wurde. Ab dem siebten Monat schließlich kann dem Arbeitslosen jede Arbeit zugemutet werden, soweit das daraus zu erzielende Nettoentgelt nicht unter seinem Arbeitslosengeld liegen würde.

**Pendelzeiten:** Ebenfalls seit 1998 galt, dass bei einer Arbeitszeit von mehr als sechs Stunden tägliche *Pendelzeiten* von bis zu 3 Stunden (zuvor 2½ Stunden) zumutbar sind bzw. bei einer Arbeitszeit von sechs Stunden und weniger solche von bis zu 2½ Stunden (zuvor 2 Stunden).<sup>31</sup> Bereits ein Jahr später ist diese Regelung jedoch wieder rückgängig gemacht worden.<sup>32</sup>

**Umzug zwecks Beschäftigungsaufnahme:** Seit 2003 ist es einem Arbeitslosen ohne familiäre Bindungen zumutbar, zwecks Aufnahme einer Beschäftigung umzuziehen. In den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit bedarf es dazu einer Prognose der Arbeitsverwaltung, laut der der Arbeitlose innerhalb des Pendelbereichs seine Beschäftigungslosigkeit nicht beenden wird können. Ab dem vierten Monat ist der Umzug unabhängig von einer Prognose zumutbar.<sup>33</sup>

## 2.5 Sperrzeiten

Unter *Sperrzeiten* versteht man den Zeitraum, für den der Anspruch auf Leistungen wegen versicherungswidrigem Verhalten ruht. Seit 1989 wurden weitere Sperrzeiten auslösende Tatbestände eingeführt und zugleich die Folgen der Sperrzeiten verschärft.

Seit 1993 mindern Sperrzeiten wegen vorsätzlicher oder grob fahrlässig herbeigeführter Arbeitslosigkeit die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld um mindestens ein Viertel.<sup>34</sup>

Seit 1997 erlischt der Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn Sperrzeiten von insgesamt 24 Wochen verhängt wurden und nicht mehr wie bisher, nach zwei Sperrzeiten von jeweils 12 Wochen. Dies bedeutet, dass nun auch kürzere Sperrzeiten als solche von 12 Wochen für das Erlöschen des Arbeitslosengeldanspruchs relevant werden können.<sup>35</sup>

Mit Wirkung seit 2002 können Sperrzeiten von regelmäßig 12 Wochen auch für Fehlverhalten im Vorfeld einer möglichen Arbeitsaufnahme verhängt werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der Arbeitslose trotz eines Arbeitsangebots des Arbeitsamtes nicht unverzüglich einen Vorstellungstermin mit dem potentiellen Arbeitgeber vereinbart, wenn er einen vereinbarten Termin versäumt oder wenn er durch sein Verhalten im Vorstellungsgespräch eine Arbeitsaufnahme verhindert, ohne

## Übersicht: Veränderungen bei der GAV

	1989	2008
Beitragssatz	4,3%	3,3%
Arbeitslosengeld: Höhe	68% / 63%*	67% / 60%*
Arbeitslosengeld: max. Bezugsdauer	32 Monate	16 Monate
Arbeitslosengeld: Zumutbarkeit	Berufsschutz / kein Umzugszwang	kein Berufsschutz / Umzugszwang
Arbeitslosengeld: Anspruch erlischt nach Sperrzeiten von...	2x12 Wochen	insgesamt 21 Wochen
Anpassung der Lohnersatzleistungen	künftige Lohnentwicklung	keine Anpassung
Unterhaltsgeld / Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung	73% / 65%*	67% / 60%*
Übergangsgeld	68% / 63%*	67% / 60%*
Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer	keine	befristet bis 2009

\* mit / ohne Kinder



dafür jeweils einen wichtigen Grund vorzubringen.<sup>36</sup> Im darauf folgenden Jahr (2003) sind die Sperrzeiten erneut in mehreren Punkten geändert worden:

- Im Falle einer Arbeitsaufgabe oder bei Arbeitsablehnung liegt die Beweislast für das Vorliegen eines wichtigen Grundes immer dann beim Arbeitslosen, wenn sie „sich aus seiner Sphäre oder seinem Verantwortungsbereich ergeben [...], die er leichter nachweisen kann als das Arbeitsamt“.<sup>37</sup>
- Die Sperrzeiten wegen Arbeitsablehnung (bisher 12 Wochen) sind nun gestaffelt nach 3, 6 und 12 Wochen und richten sich u.a. danach, wie lange die abgelehnte bzw. abgebrochene Beschäftigung befristet war und ob der Betroffene bereits zuvor eine Arbeit abgelehnt bzw. abgebrochen hat.<sup>38</sup>
- Die Gesamtzahl an Sperrzeitwochen, ab denen der Anspruch auf Arbeitslosengeld erlischt, ist von 24 auf 21 Wochen gesenkt worden.<sup>39</sup>

- 2005 sind neue Sperrzeiten eingeführt worden und zwar solche wegen „unzureichenden Eigenbemühungen“ (2 Wochen) sowie wegen des Versäumens eines Meldetermins (1 Woche).<sup>40</sup> 2006 sind die Sperrzeiten schließlich insoweit verschärft worden, als dass bei einem bestimmten Ereignis, das gleich mehrere Sperrzeittatbestände erfüllt, alle Sperrzeiten nacheinander eintreten.<sup>41</sup>

### 2.6 Weitere Änderungen

Seit 1998 können Arbeitnehmer Teilzeitarbeitslosengeld erhalten, wenn sie mehrere Teilzeitbeschäftigungen nebeneinander ausgeübt haben und nach dem Verlust einer davon bereit sind, ein neues (Teilzeit-)Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen.<sup>42</sup>

## 3 Weitere Lohnersatzleistungen an Arbeitnehmer

### 3.1 Unterhaltsgeld / Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung

*Unterhaltsgeld* bzw. *Teilunterhaltsgeld* konnten Arbeitnehmer beziehen, wenn diese an einer beruflichen (Vollzeit-) Weiterbildung teilnahmen.

1994 ist die Höhe des Unterhaltsgeldes von 73% (mit Kindern) bzw. 65% (ohne Kinder) auf 67% bzw. 60% des Nettoarbeitsentgelts gesenkt und der Rechtsanspruch in eine Ermessensleistung umgewandelt worden. Ein Teilunterhaltsgeld kann seitdem nicht nur bezogen werden, weil die Erwerbstätigkeit wegen Kinderbetreuung unterbrochen wird, sondern in allen Fällen, in denen wegen der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftiger Personen die Teilnahme an einer Fortbildungsmaßnahme nicht erwartet werden kann.<sup>43</sup>

Seit 2003 werden Zeiten des Bezugs des Unterhaltsgeldes zur Hälfte auf die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld angerechnet.<sup>44</sup> Das Unterhaltsgeld für Arbeitslosenhilfebezieher wurde auf die Höhe der zuletzt bezahlten Arbeitslosenhilfe begrenzt. Bislang konnte Unterhaltsgeld noch drei Monate lang im Anschluss an eine Weiterbildungsmaßnahme bezogen werden, wenn alternativ kein oder kein ausreichend langer Anspruch auf Arbeitslosengeld bestand. Dieses *Anschlussunterhaltsgeld* ist gestrichen worden.<sup>45</sup>

2005 sind Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld zu einer einheitlichen Leistung als *Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit und beruflicher Weiterbildung* zusammengelegt worden.<sup>46</sup>

### 3.2 Übergangsgeld

*Übergangsgeld* können Behinderte erhalten, die an einer medizinischen Rehabilitation oder an einer Förderung zur Teilhabe am Arbeitsleben teilnehmen.

1994 ist das so genannte *Anschlussübergangsgeld*, das Behinderte beziehen können, die nach einer beruflichen Rehabilitationsmaßnahme arbeitslos sind, von 68% (mit Kindern) bzw. 63% (ohne Kinder) auf 67% bzw. 60% gesenkt worden.<sup>47</sup> 1998 ist ein Teilzeitübergangsgeld eingeführt worden.<sup>48</sup>

### 3.3 Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer

2003 ist als neue Leistung die *Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer* eingeführt worden. Diese können Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer

erhalten, die 50 Jahre oder älter sind, durch Aufnahme einer Beschäftigung ihre Arbeitslosigkeit beenden bzw. vermeiden und bei Beginn der Beschäftigung mindestens noch für 180 Tage Anspruch auf Arbeitslosengeld hätten. Die Entgeltsicherung wird geleistet als Zuschuss zum Arbeitsentgelt in Höhe von 50% der monatlichen Nettoentgeltdifferenz, also der Differenz zwischen dem pauschalierten Nettoentgelt der vormaligen Beschäftigungen und dem pauschalierten Nettoentgelt der aufgenommenen Beschäftigung. Zudem werden durch einen zusätzlichen Beitrag zur GRV die geringeren Rentenansprüche aufgestockt.<sup>49</sup>

Die Entgeltsicherung war zunächst befristet bis Ende 2005<sup>50</sup> und ist zuletzt bis Ende 2009 verlängert worden.<sup>51</sup>

## 4 Geringfügige und niedrigentlohnte Beschäftigungen

*Geringfügige Beschäftigungen* („Mini-Jobs“) unterliegen nicht der normalen Versicherungspflicht. Die Geringfügigkeit kann anhand der Lohnhöhe oder anhand der Arbeitszeit festgestellt werden. Der Arbeitnehmer ist in der Regel von Sozialabgaben freigestellt, der Arbeitgeber zahlt einen Pauschalbetrag.

1998 wurde für die Feststellung der Geringfügigkeit die bislang bestehende *Kurzzeitigkeitsgrenze* abgeschafft, es galt nun wie in den übrigen Sozialversicherungszweigen die bereits bestehende *Geringfügigkeitsgrenze*.<sup>52</sup> Ein Jahr später wurde die geringfügige Beschäftigung neu und für West- und Ostdeutschland einheitlich geregelt. Eine geringfügige Beschäftigung lag seitdem vor, wenn die Beschäftigung regelmäßig weniger als 15 Stunden in der Woche ausgeübt wird und das Arbeitsentgelt regelmäßig im Monat 630 DM (ab 2001: 325 Euro) nicht übersteigt oder wenn die Beschäftigung innerhalb eines Jahres auf längstens zwei Monate bzw. 50 Arbeitstage begrenzt ist.<sup>53</sup>

2003 wurde das Recht der Mini-Jobs ein weiteres Mal reformiert und zudem so genannte *Midi-Jobs* eingeführt. Die Entgeltgrenze für Mini-Jobs ist auf 400 Euro angehoben, die Kurzzeitgrenze von 15 Stunden in der Woche wieder aufgehoben worden. Neben einer versicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung kann seitdem ohne Zusammenrechnung eine zusätzliche geringfügige Beschäftigung ausgeübt werden.<sup>54</sup> Der Pauschalbetrag des Arbeitgebers ist auf insgesamt 25% des Arbeitsentgelts angestiegen (bisher 22%), davon entfallen weiterhin 12% auf die Rentenversicherung, 11% auf die GKV (bisher 10%) und neuerdings 2% auf einen Steueranteil.<sup>55</sup>

Bei den neu eingeführten Midi-Jobs gilt für Bruttoarbeitsentgelte zwischen mehr als 400 und bis 800 Euro eine „Gleitzone“, in der der Arbeitnehmeranteil zu den Sozialversicherungen von 4% ausgehend linear ansteigt bis er den normalen Arbeitnehmeranteil erreicht.<sup>56</sup> Der Arbeitnehmer kann auf eigenen Wunsch allerdings den normalen hälftigen Rentenbeitrag zahlen, und damit auch höhere Rentenansprüche erwerben.<sup>57</sup>

## 5 Altersteilzeit

1989 ist die bisherige Vorruhestands- durch die *Altersteilzeitregelung* ersetzt worden. Deren Ziel war es, die Arbeitszeit von Beschäftigten ab 58 Jahren finanziell abgesichert auf die Hälfte zu reduzieren, während zugleich der frei werdende Teil der Arbeit von einem bislang Arbeitslosen übernommen wird. Der neu eingestellte Arbeitnehmer kann beispielsweise halbtags arbeiten oder aber zwei ältere Arbeitnehmer teilen sich einen Arbeitsplatz und der vorher Arbeitslose arbeitet Vollzeit.<sup>58</sup>

Folgende Bedingungen mussten erfüllt sein: Der Arbeitgeber besetzte den frei gewordenen Arbeitsplatz wieder, stockte das Teilzeit-Arbeitsentgelt des älteren Arbeitnehmers um mindestens 25% des Nettoentgelts auf und zahlte Beiträge zur Höherversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Unter diesen Umständen wurden dem Arbeitgeber seine Aufwendungen für die Lohnaufstockung in Höhe von 20% des Nettoentgelts (einschließlich der dafür fälligen Sozialbeiträge) erstattet sowie die für die Höherversicherung in der Rentenversicherung. Die Leistungen endeten spätestens, wenn der Arbeitnehmer eine Altersrente bezog oder das 65. Lebensjahr vollendet hatte.<sup>59</sup>

1996 wurde das Altersteilzeitgesetz durch das „Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand“ ersetzt. Nun galt die Regelung bereits für Arbeitnehmer ab 55 Jahren, die Leistung wurde maximal fünf Jahre lang erbracht. Im Vergleich unterschied sich die neue von der alten Regelung außerdem durch folgende Punkte: Der freigewordene Arbeitsplatz kann seitdem nicht nur mit einem Arbeitslosen, sondern auch mit einem Berufsanfänger besetzt werden. Der vom Arbeitgeber zu leistende und erstattungsfähige Aufstockungsbetrag beträgt nicht mehr mindestens 25% des Brutto-, sondern mindestens 20% des Nettoentgelts. Als zweites Korrektiv wurde eine Mindestgrenze eingeführt, nach der die Aufstockung im Vergleich zu vorher zu einem Nettogehalt von mindestens 70% führen muss.<sup>60</sup>

Seit 1998 wird für die Berechnung der Höhe von Arbeitslosengeld, -hilfe oder Unterhaltsgeld das Arbeitsentgelt zugrunde gelegt, das sich ergeben würde, wenn der Arbeitnehmer seine Arbeitszeit nicht durch Altersteilzeit vermindert hätte. Seitdem kann in Kleinbetrieben ein frei gewordener Arbeitsplatz auch durch einen Auszubildenden ersetzt werden.<sup>61</sup>

Seit 2000 können nicht mehr nur Vollzeitbeschäftigte in Altersteilzeit gehen, sondern auch Arbeitnehmer, die bereits in Teilzeit beschäftigt sind. Voraussetzung ist, dass sie ihre bisherige Arbeitszeit halbieren, dabei aber noch versicherungspflichtig bleiben.<sup>62</sup> Im gleichen Jahr ist die Förderdauer von 5 auf 6 Jahre, parallel dazu auch die Mindestbeschäftigungsdauer des neu eingestellten Arbeitnehmers um eines auf 4 Jahre angehoben worden.<sup>63</sup> 2004 ist das 1996 eingeführte zusätzliche Korrektiv einer Mindestaufstockung auf einen Nettobetrag von 70% wieder entfallen.<sup>64</sup> Die bereits in der Vergangenheit immer wieder verlängerte Befristung der Altersteilzeitregelung wurde zuletzt bis Ende 2009 verlängert.<sup>65</sup>

## 6 Arbeitsvermittlung / Aus- und Weiterbildung

### 6.1 Arbeitsvermittlung durch das Arbeitsamt und Personal-Service-Agenturen (PSA)

Seit 2002 muss das Arbeitsamt spätestens nach der Arbeitslosmeldung ein Bewerberprofil bzw. eine Chanceneinschätzung des Arbeitslosen erstellen (so genanntes „Profiling“<sup>66</sup>), das seine Fähigkeiten und Qualifikationen sowie die für eine erfolgreiche Bewerbung noch erforderlichen Schritte umfasst. Die notwendigen Leistungen des Arbeitsamtes sowie die notwendigen eigenen Bemühungen des Arbeitslosen werden in einer „Eingliederungsvereinbarung“ festgehalten.<sup>67</sup>

2003 wurden die Arbeitsämter dazu verpflichtet, so genannte *Personal-Service-Agenturen* (PSAs) einzurichten. Deren Aufgabe ist es, erstens auf Grundlage von Verträgen mit dem Arbeitsamt Arbeitslose einzustellen und im Rahmen von Zeitarbeit zu verleihen und zweitens die Beschäftigten in den verleihfreien Zeiten beruflich weiterzubilden. In der Regel sollte die Gründung der PSA durch in der Region bereits vorhandene Verleihunternehmen erfolgen oder – falls dies nicht möglich ist – durch eine Beteiligung des Arbeitsamtes an einem Verleihunternehmen; nur ausnahmsweise durfte das Arbeitsamt die PSA in Eigenregie gründen.<sup>68</sup>

2006 ist die Verpflichtung zur Einführung einer PSA wieder aufgehoben worden. Die Arbeitsagenturen können diese außerdem nicht mehr ersatzweise durch Beteiligung an einem Verleihunternehmen oder durch eigene Gründung errichten, sondern nur noch im Wege der Auftragsvergabe.<sup>69</sup>

### 6.2 Private Arbeitsvermittler

1994 erhielt die Bundesanstalt für Arbeit die Erlaubnis, private Arbeitsvermittler (gegen die Entrichtung einer Gebühr) zuzulassen, wenn diese als zuverlässig erachtet wurden.<sup>70</sup> Die Erlaubnis zur Arbeitsvermittlung war auf drei Jahre zu befristen.<sup>71</sup>

In einem ersten Schritt ist 2002 Erwerbslosen zunächst das Recht eingeräumt worden, nach mehr als sechsmonatiger Arbeitslosigkeit von einer privaten Vermittlung betreut zu werden.<sup>72</sup> Mitte 2002 ist der bisherige Erlaubnisvorbehalt für private Ausbildungs- und Arbeitsvermittler aufgehoben und der Anspruch der Arbeitslosen mit Hilfe von *Vermittlungsgutscheinen* detailliert geregelt worden: Arbeitslose mit Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe hatten nach dreimonatiger Arbeitslosigkeit Anspruch auf einen solchen Vermittlungsgutschein in Höhe von 1.500 Euro, nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit auf einen in Höhe von 2.000 Euro und nach einer Arbeitslosigkeit von mehr als neun Monaten auf einen in Höhe von 2.500 Euro. Mit diesem können sie zu einem privaten Arbeitsvermittler gehen. Dessen Vergütung wird nur im Erfolgsfall fällig, sie darf den Wert des Vermittlungsgutscheins nicht übersteigen und der Vermittler darf keine Vorschüsse verlangen oder entgegennehmen.<sup>73</sup>

Seit 2005 hatten Arbeitslose bereits nach sechswöchiger Arbeitslosigkeit Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein. Dessen Wert ist nicht mehr von der Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit abhängig, sondern beträgt nun einheitlich 2.000 Euro.<sup>74</sup> Ab 2008 haben Arbeitslose wiederum erst nach zweimonatiger Arbeitslosigkeit einen Anspruch darauf. Langzeitarbeitslosen und behinderten Menschen kann ein Gutschein in Höhe von 2.500 Euro ausgestellt werden.<sup>75</sup>

Die Erprobungsphase des zunächst bis 2004 befristeten Vermittlungsgutscheins<sup>76</sup> wurde in mehreren Schritten immer wieder verlängert, zuletzt bis Ende 2010.<sup>77</sup>

### 6.3 Aus- und Weiterbildung

1989 wurde der Rechtsanspruch auf Kostenerstattung bei der Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen in eine Ermessensleistung umgewandelt.<sup>78</sup> Seit 1993 unterliegen Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und

Umschulung einer strengeren Qualitätsprüfung durch die Bundesanstalt für Arbeit, sie müssen sowohl allgemein arbeitsmarktpolitisch wie auch speziell für den jeweiligen Arbeitnehmer zweckmäßig sein.<sup>79</sup>

1998 ist bei Leistungen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung die bisherige Unterscheidung zwischen Fortbildung und Umschulung entfallen. Die Förderung ist nicht mehr davon abhängig, dass der Antragssteller beabsichtigt, nach Beendigung der Bildungsmaßnahme eine versicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen.<sup>80</sup>

2002 ist als neue Qualifizierungsmaßnahme die *Jobrotation* eingeführt worden: Damit ist gemeint, dass der Arbeitsplatz eines Beschäftigten für die Zeit seiner Weiterbildung mit einem Arbeitslosen besetzt werden kann. Dieser soll so seinerseits Berufserfahrung sammeln und damit seine Qualifikation steigern können. Der Arbeitgeber erhält in der Regel einen Kostenzuschuss von rund 50%, in Ausnahmefällen bis 100%.<sup>81</sup> Die Aufwendungen für auswärtige Unterbringung und Verpflegung werden seit 2002 in Höhe von 340 Euro statt wie bisher 205 Euro übernommen, die für Kinderbetreuung in Höhe von 130 Euro statt wie bisher 62 Euro.<sup>82</sup>

2003 wurde das Recht der beruflichen Weiterbildung grundlegend reformiert: Im Mittelpunkt stand dabei die Einführung von *Bildungsgutscheinen*. Die Arbeitnehmer können mit dem Gutschein in der Regel frei unter zugelassenen Bildungsmaßnahmen und -trägern wählen; der Bildungsgutschein kann allerdings zeitlich befristet sowie regional und auf bestimmte Bildungsziele beschränkt werden.<sup>83</sup>

Zuletzt bis Ende 2010 verlängert gelten besondere Fördermöglichkeiten zur beruflichen Weiterbildung älterer Arbeitnehmer.<sup>84</sup>

### 6.4 Trainingsmaßnahmen

1998 sind die bereits vorhandenen *Trainingsmaßnahmen* für Arbeitslosenhilfeempfänger erweitert, vereinheitlicht und auch auf Arbeitslosengeldempfänger ausgedehnt worden. Trainingsmaßnahmen sind Lehrgänge und praktische Tätigkeiten beispielsweise in einem Betrieb, die geeignet sind, die Eignung des Arbeitslosen für eine berufliche Tätigkeit festzustellen (in max. vier Wochen), die Selbstsuche des Arbeitslosen zu unterstützen und seine Arbeitsbereitschaft zu prüfen (in max. zwei Wochen) sowie die Vermittlung von Kenntnissen, um seine Eingliederungsaussichten zu verbessern (in max. acht Wochen). Arbeitslosengeld wird in dieser Zeit weiter gezahlt, Maßnahmenkosten werden übernommen.<sup>85</sup> Seit 1998 konnte

das Arbeitsamt zudem Kinderbetreuungskosten in Höhe von monatlich bis zu 120 DM (ab 2001: 62 Euro) übernehmen,<sup>86</sup> dieser Betrag ist vier Jahre später auf 130 Euro erhöht worden.<sup>87</sup>

Seit 1999 können auch Trainingsmaßnahmen im EU-Ausland gefördert werden, soweit sich die EU an der Finanzierung beteiligt.<sup>88</sup>

Seit 2002 können nicht nur Arbeitslose, sondern auch nur von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer durch Trainingsmaßnahmen gefördert werden.<sup>89</sup>

## 7 Leistungen an Arbeitgeber

### 7.1 Eingliederungszuschüsse

Arbeitgeber können *Eingliederungszuschüsse* erhalten, wenn sie förderungsbedürftige Arbeitnehmer einstellen. Die Zuschüsse sollen Minderleistungen und damit Vermittlungshemmnisse ausgleichen, die beispielsweise auf eine langen Arbeitslosigkeit, eine Behinderung, niedrige Qualifikationen oder auf das Alter des Arbeitnehmers zurückzuführen sind. 1989 wurden die Höchstförderungsätze für den Einarbeitungszuschuss und die Eingliederungsbeihilfe von 70% des (tariflichen bzw. ortsüblichen) Arbeitsentgelts auf 50% gesenkt.<sup>90</sup>

Die Art der Eingliederungszuschüsse und damit auch ihre „Zielgruppen“ sind über die Jahre erheblich geändert worden: 1998 sind der bisherige Einarbeitungszuschuss, die Eingliederungsbeihilfe, die Eingliederungshilfe und die Lohnkostenzuschüsse für Ältere unter dem Oberbegriff der „Eingliederungszuschüsse“ zusammengefasst worden. Dabei wurden die Zuschüsse in den Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung,<sup>91</sup> bei erschwelter Vermittlung<sup>92</sup> und für ältere Arbeitnehmer<sup>93</sup> unterteilt.<sup>94</sup> 2004 ist die Zahl der Zuschüsse zunächst auf zwei reduziert worden, nämlich auf einen Zuschuss für Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen und einen Zuschuss für behinderte Menschen.<sup>95</sup> 2007 sind dann als neue Leistungen der Eingliederungs- sowie der Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer eingeführt worden.<sup>96</sup>

Auch die Höhe der Förderung wurde geändert. Seit 2004 kann die Förderung für Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen nur noch 50% der Höhe des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts betragen und für bis zu 12 Monate geleistet werden (bisher: in Ausnahmefällen doppelte Förderdauer in bis zu 70% der Höhe). Die Förderung von Schwerbehinderten ist in Dauer und Höhe erhalten geblieben.<sup>97</sup>

Besonders intensiv hat sich der Gesetzgeber mit den Zuschüssen für ältere Arbeitnehmer beschäftigt: Seit

1999 setzte der Eingliederungszuschuss für ab 55jährige nur noch eine sechsmonatige Arbeitslosigkeit innerhalb des letzten Jahres voraus und nicht mehr Langzeitarbeitslosigkeit (also mindestens 12 Monate).<sup>98</sup> 2002 wurde die Altersgrenze bis Ende 2006 befristet von 55 auf 50 Jahre herabgesetzt.<sup>99</sup>

Seit 2004 und befristet bis Ende 2009 kann der Zuschuss an ältere Arbeitnehmer für 36 Monate (sonst: 12 Monate) gezahlt werden.<sup>100</sup> Seit 2007 können nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit auch dann Zuschüsse für einen mindestens 50jährigen gezahlt werden, wenn keine Vermittlungshemmnisse vorliegen.<sup>101</sup> Die Förderhöhe liegt dann bei 30% bis 50%, die Förderdauer beträgt 12 bis 36 Monate. Nach Ablauf von 12 Monaten ist der Eingliederungszuschuss um mindestens 10 Prozentpunkte jährlich zu vermindern. Bei Behinderten darf die Förderhöhe bis zu 70% und bei besonders betroffenen schwerbehinderten Menschen die Förderdauer bis zu 60 Monate betragen. Arbeitnehmer ab 55 Jahre können bis zu 96 Monate gefördert werden.<sup>102</sup>

Der 2007 neu eingeführte *Eingliederungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer* wird an Arbeitgeber gezahlt, die einen unter 25jährigen einstellen, der zuvor mindestens sechs Monate arbeitslos war und über einen Berufsabschluss verfügt. Die Förderungsdauer beträgt maximal 12 Monate, die Förderhöhe beträgt zwischen 25% und 50% des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts (maximal 1.000 Euro). Der *Qualifizierungszuschuss* hingegen wurde für jüngeren Arbeitnehmer eingeführt, die nicht über einen Berufsabschluss verfügen und im Rahmen des Arbeitsverhältnisses qualifiziert werden sollen. Förderungsdauer und Förderhöhe sind im Wesentlichen gleich. Beide Leistungen sind befristet bis Ende 2010.<sup>103</sup>

### 7.2 Eingliederungsvertrag

1998 wurde als neues Förderungsinstrument der *Eingliederungsvertrag für Langzeitarbeitslose* eingeführt. Dieser sollte nach Vorstellung des Gesetzgebers die Hemmschwelle vieler Arbeitgeber im Hinblick auf diese Gruppe von Arbeitslosen abbauen.<sup>104</sup> Der Eingliederungsvertrag, der mindestens über 2 Wochen und maximal über 6 Monate abgeschlossen werden kann, begründet zwar eine Sozialversicherungspflicht, nicht aber ein Arbeitsverhältnis, so dass keine arbeitsrechtlichen Konsequenzen (Kündigungsschutz usw.) eintreten. Die Eingliederung kann ohne Angaben von Gründen von beiden Seiten für gescheitert erklärt werden. Das Arbeitsamt trägt unter anderem die Kosten für das Arbeitsentgelt sowie die Sozialversicherungsbeiträge in Zeiten ohne Arbeitsleis-

tung (z.B. Krankheit, Urlaub usw.).<sup>105</sup> 2002 wurde der Eingliederungsvertrag wieder abgeschafft,<sup>106</sup> da sich dieser nach Ansicht des Gesetzgebers „nicht bewährt“ hat und seit „seiner Einführung 1997 [...] von Jahr zu Jahr in immer geringerem Umfang in Anspruch genommen“ wurde.<sup>107</sup>

### 8 Zusammenfassung und Fazit

Das Recht der Arbeitsförderung ist seit 1989 häufig und zugleich umfassend geändert worden. Eines der Ziele, nämlich den Beitragsatz deutlich abzusenken, ist erreicht worden, allerdings um den Preis, dass sich der Bund „zum teilweisen Ausgleich der Mindereinnahmen durch die Beitragssatzsenkung“<sup>108</sup> dauerhaft und nicht nur ausnahmsweise an den Kosten beteiligt und dafür ab dem Jahr 2007 jährlich zwischen 6,5 und 7,5 Mrd. Euro zahlt.<sup>109</sup>

Sieht man einmal von der Kodifizierung des Arbeitsförderungsrechts in einem 3. Sozialgesetzbuch im Jahr 1997 ab, begann 2001 mit dem Job-AQTIV-Gesetz eine große ‚Reformwelle‘. Der politisch gewollte Wandel hin zu einer „modernen Arbeitsmarktpolitik“ wird bereits durch die Neuformulierung der Eingangsbestimmungen des SGB III deutlich, die freilich nur begrenzt unmittelbare Rechtswirkung entfalten. Betont wird hier insbesondere der Übergang zu „präventiven Maßnahmen“ und einer „aktiven Arbeitsmarktpolitik“. Der präventive Ansatz soll vor allem auch dadurch zum Ausdruck kommen, dass die meisten Maßnahmen künftig vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit an eingesetzt werden können und nicht erst nach einer bestimmten Dauer. Insgesamt soll das offenbar als verstaubt empfundene verwaltungstypische Erscheinungsbild zurückgedrängt werden. Ein gutes Beispiel dafür sind die „Eingliederungsvereinbarungen“, die in Abkehr zu üblicherweise einseitig vom Staat erlassenen Verwaltungsakten das Prinzip der Gegenseitigkeit herausstellen sollen. Gleichzeitig wird beispielsweise bei der Arbeitsvermittlung mit Hilfe der „Vermittlungsgutscheine“ zunehmend auf die Hilfe von privatwirtschaftlich arbeitenden Unternehmen gesetzt.

Um die Modernisierung der Verwaltungsstrukturen auch nach außen hin zu betonen, ist die Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 2004 umbenannt worden in „Bundesagentur für Arbeit“.<sup>110</sup> Die früheren Arbeitsämter – jetzt

„Arbeitsagenturen“ – sollen sich als Dienstleister verstehen, deren Hilfen auf die „Förderung der beruflichen Tätigkeit während des gesamten Erwerbslebens ausgerichtet“ sind. Es gilt der seitdem vielzitierte Grundsatz vom „Fördern und Fordern“.<sup>111</sup>

Betrachtet man die Geldleistungen, so sind die Parallelen zur Reform der Kranken- und Rentenversicherung offensichtlich: Die meisten Leistungen, allen voran das Arbeitslosengeld, wurden in ihrer Höhe, vor allem aber auch in ihrer Dauer deutlich reduziert. Die dynamische Anpassung laufender Leistungen wurde zunächst gebremst, dann abgeschafft. Einerseits ist damit festzustellen, dass die direkten Leistungen an Arbeitnehmer zumeist abgebaut bzw. die Voraussetzungen für ihren Bezug verschärft worden sind. Demgegenüber sind andererseits Leistungen ausgebaut worden, die Arbeitskosten senken, Arbeitszeit flexibilisieren und die Beschäftigung gerade älterer Menschen fördern sollen. Zu nennen sind hier die neu eingeführten Midi-Jobs, die Eingliederungszuschüsse und die Altersteilzeitregelungen. Manche der (teilweise als auch solche benannten) Versuche wie der Eingliederungsvertrag galten nach einigen Jahren als gescheitert und sind wieder abgeschafft worden.

Es wird deutlich, dass das Klima auf dem Arbeitsmarkt ‚rauer‘ geworden ist und die Reformen ganz unter dem Eindruck einer sich verfestigten Massenarbeitslosigkeit stehen. Konsequenz daraus ist zum einen, dass der Einzelne angesichts mangelnden Angebots an Arbeit gewissermaßen weniger wählerisch zu sein hat und von ihm erwartet wird, zu nehmen was er bekommen kann. Dies zeigt sich beispielsweise durch die verschärften Anspruchsvoraussetzungen, Zumutbarkeitsregelungen und Sperrzeiten sowie an dem allgemein gestiegenen Druck, eine neue Arbeit auch unabhängig von der eigenen Qualifikation anzunehmen. Zum anderen soll die knappe Ware ‚Arbeitsplatz‘ so effizient wie möglich verteilt werden. Hierfür sind die Altersteilzeit oder die so genannte Jobrotation nur die plakativsten Beispiele. Insgesamt scheinen die Reformen einen neuen Zeitgeist widerzuspiegeln:

Arbeitsplätze sind nicht mehr nur Orte der Wertschöpfung, sondern die Arbeit selbst ist zu einem ‚rare‘ Gut geworden.

---

### Anmerkungen

1 BGBl. I, 1991, S. 790.  
2 BGBl. I, 2007, S. 3245.  
3 BGBl. I, 1991, S. 790.  
4 BGBl. I, 1991, S. 790.

5 BGBl. I, 1992, S. 2235; BGBl. I, 1993, S. 2359.  
6 BGBl. I, 2006, S. 1404.  
7 BGBl. I, 2006, S. 3287.  
8 BGBl. I, 2007, S. 3245.

9 BGBl. I, 1993, S. 2357.  
10 BGBl. I, 1994, S. 1788.  
11 BGBl. I, 1993, S. 2357.  
12 BGBl. I, 1997, S. 628.

- 13 BGBI. I, 1993, S. 959.  
14 Vgl. Bourcarde (2006), S. 17.  
15 BGBI. I, 1999, S. 2542: Im Jahr 2000 wurde tatsächlich so verfahren, 2001 dann aber doch wieder die Anpassungsformel angewandt.  
16 Vgl. Bourcarde (2006), S. 17 f.  
17 BGBI. I, 2001, S. 412.  
18 BGBI. I, 2002, S. 4612, 4614.  
19 BGBI. I, 2000, S. 1971.  
20 BGBI. I, 2003, S. 2859 ff.  
21 BGBI. I, 1997, S. 627.  
22 BGBI. I, 2003, S. 3004.  
23 BGBI. I, 1997, S. 625.  
24 BGBI. I, 1997, S. 626.  
25 BGBI. I, 1999, S. 1649.  
26 BGBI. I, 2002, S. 4609.  
27 BGBI. I, 2002, S. 4612; Die tägliche Kürzung erfolgt gestaffelt nach der Höhe des Bemessungsentgelts (bis 400 Euro: 7 Euro; bis 700 Euro: 35 Euro; über 700 Euro: 50 Euro). Die Kürzung ist auf maximal 30 versäumte Tage begrenzt.  
28 BGBI. I, 2003, S. 2857.  
29 Vgl. BR-DS 557/03, S. 243.  
30 BGBI. I, 2003, S. 2858.  
31 BGBI. I, 1997, S. 626.  
32 BGBI. I, 1999, S. 1649.  
33 BGBI. I, 2002, S. 4612.  
34 BGBI. I, 1992, S. 2048 ff.  
35 BGBI. I, 1997, S. 633.  
36 BGBI. I, 2001, S. 3451.  
37 BT-DS 15/25, S. 31; BGBI. I, 2002, S. 4612.  
38 BGBI. I, 2002, S. 4613.  
39 BGBI. I, 2002, S. 4613.  
40 BGBI. I, 2003, S. 2861 f.  
41 BGBI. I, 2005, S. 3677.  
42 BGBI. I, 1997, S. 634.  
43 BGBI. I, 1993, S. 2355.  
44 BGBI. I, 2002, S. 4612.  
45 BGBI. I, 2002, S. 4613.  
46 BGBI. I, 2003, S. 2857 f., 2863.  
47 BGBI. I, 1994, S. 1787.  
48 BGBI. I, 1997, S. 2973.  
49 BGBI. I, 2002, S. 4615 f.  
50 BGBI. I, 2002, S. 4615 f.  
51 BGBI. I, 2007, S. 540.  
52 BGBI. I, 1997, S. 608.  
53 BGBI. I, 1999, S. 388.  
54 BGBI. I, 2002, S. 4623.  
55 BGBI. I, 2002, S. 4627 f.  
56 BGBI. I, 2002, S. 4622 f.  
57 BGBI. I, 2002, S. 4628.  
58 Vgl. BT-DS 11/2990 S. 16 f.  
59 BGBI. I, 1988, S. 2348 ff.  
60 BGBI. I, 1996, S. 2348.  
61 BGBI. I, 1998, S. 691.  
62 BGBI. I, 1999, S. 2494.  
63 BGBI. I, 2000, S. 910.  
64 BGBI. I, 2003, S. 2910.  
65 BGBI. I, 2000, S. 910.  
66 Vgl. BT-DS 14/6944, S. 28 f.  
67 BGBI. I, 2001, S. 3445, 3447 f.  
68 BGBI. I, 2002, S. 4609; vgl. BT-DS 15/25, S. 28.  
69 BGBI. I, 2005, S. 3676.  
70 BGBI. I, 1993, S. 2353 f.  
71 BGBI. I, 1994, S. 1786 f.  
72 BGBI. I, 2001, S. 3447 f.  
73 BGBI. I, 2002, S. 1137, 1133.  
74 BGBI. I, 2004, S. 2903 f.  
75 BGBI. I, 2007, S. 2839.  
76 BGBI. I, 2002, S. 1137, 1133.  
77 BGBI. I, 2007, S. 2839.  
78 BGBI. I, 1988, S. 2344.  
79 BGBI. I, 1992, S. 2045.  
80 BGBI. I, 1997, S. 617 ff.; BGBI. I, 1999, S. 1649.  
81 BGBI. I, 2001, S. 3453.  
82 BGBI. I, 2001, S. 3450.  
83 BGBI. I, 2002, S. 4610 f.  
84 BGBI. I, 2007, S. 539.  
85 BGBI. I, 1997, S. 612.  
86 BGBI. I, 1997, S. 55.  
87 BGBI. I, 2001, S. 3448.  
88 BGBI. I, 1999, S. 1648.  
89 BGBI. I, 2001, S. 3448.  
90 BGBI. I, 1988, S. 2344.  
91 Wenn Arbeitnehmer eine besondere Einarbeitung benötigen, wurde dieser in Höhe von 30% der (tarif-)üblichen Lohnkosten für sechs Monate gezahlt (bisher in Ausnahmefällen bis zu 50%).  
92 Gilt insbesondere für Langzeitarbeitslose oder Behinderte und wurde in Höhe von 50% der (tarif-)üblichen Lohnkosten für zwölf Monate gezahlt.  
93 Arbeitnehmer, die mindestens 55 Jahre alt sind und zuvor arbeitslos waren konnten einen Zuschuss in Höhe von 50% der (tarif-)üblichen Lohnkosten (bisher in Ausnahmefällen bis maximal 70%) für vierundzwanzig Monate erhalten.  
94 BGBI. I, 1997, S. 649; In begründeten Fällen besonders schwerer Vermittelbarkeit konnte die Förderungsdauer bis auf das doppelte (beim Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitnehmer bis auf sechsunddreißig Monate) verlängert werden, war aber um mindestens 10% pro Jahr zu senken.  
95 BGBI. I, 2003, S. 2866 f.  
96 BGBI. I, 2007, S. 2330 f.  
97 BGBI. I, 2003, S. 2866 f.  
98 BGBI. I, 1999, S. 1651.  
99 BGBI. I, 2001, S. 3460.  
100 BGBI. I, 2003, S. 2883 f.  
101 Andernfalls kann die Förderung wie bisher auch vor der Sechsmonatsfrist erfolgen.  
102 BGBI. I, 2007, S. 539.  
103 BGBI. I, 2007, S. 2330 f.  
104 Vgl. BR-DS 550/96, S. 194.  
105 BGBI. I, 1997, S. 650.  
106 BGBI. I, 2001, S. 3453 f.  
107 Vgl. BT-DS 14/6944, S. 39.  
108 Vgl. BT-DS 142/06, S. 20.  
109 BGBI. I, 2006, S. 1404; Zugleich entfällt die bisherige Defizithaftung, an deren Stelle treten Liquiditätshilfen in Form zinsloser Darlehen (BGBI. I, 2006, S. 1404).  
110 Vgl. BT-DS 14/6944, S. 24 f.; BGBI. I, 2001, S. 3449, 3453, 3456.  
111 BGBI. I, 2003, S. 2849 ff.  
112 Vgl. BT-DS 14/6944, S. 27 f.

## Anmerkungen Kurzübersicht

- I § 1 SGB III; vgl. Waltermann (2006), S. 190 ff.  
II Vgl. Waltermann (2006), S. 188.  
III Bundesagentur für Arbeit: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftsabschnitten.  
IV §§ 25 ff. SGB III.  
V §§ 127, 129 ff. SGB III.  
VI BGBI. I, 2007, S. 3245.  
VII § 341 SGB III.  
VIII § 3 Verordnung über maßgebende Rechengrößen der Sozialversicherung für 2008 (vgl. BR-DS 723/07).  
IV Ähnlich wie das Recht der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Gesetzlichen Rentenversicherung war auch das Arbeitsförderungsrecht früher außerhalb des Sozialgesetzbuchs geregelt. Erst 1997 ist es durch das Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG) in einem Dritten Sozialgesetzbuch (SGB III) zusammengeführt worden (vgl. BGBI. I, 1997, S. 594 ff.).

## Quellen (außer Bundesgesetzblatt)

Bourcarde, Kay: Die Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: Zeitschrift für Wachstumsstudien 2 (2006), S. 16-24.  
Waltermann, Raimund: Sozialrecht, 6. Auflage, Heidelberg 2006.

[www.wachstumsstudien.de](http://www.wachstumsstudien.de)



**Institut für Wachstumsstudien**

[www.wachstumsstudien.de](http://www.wachstumsstudien.de)