

Gerhard Bäcker · Reinhard Bispinck
Klaus Hofemann · Gerhard Naegele

Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland

*Band 1:
Ökonomische Grundlagen,
Einkommen, Arbeit und Arbeitsmarkt,
Arbeit und Gesundheitsschutz*

3., grundlegend überarbeitete
und erweiterte Auflage

Westdeutscher Verlag

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis

Kapitel I: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland.....21

| | |
|---|----|
| 1. Sozialpolitik – eine problemorientierte Herangehensweise | 21 |
| 2. Soziale Risiken und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft..... | 22 |
| 3. Entwicklungslinien der Sozialpolitik in Deutschland | 26 |
| 4. Kompetenzen, Träger und Politikprozess in der Sozialpolitik | 31 |
| 5. Sozialpolitik und Sozialstaatsprinzip | 35 |
| 6. Sozialstaat, soziale Gesellschaft und Solidarität | 37 |
| 7. Sozialpolitik im Umbruch | 39 |
| 7.1 Vom Vorzeigemodell zum Auslaufmodell? | 39 |
| 7.2 Bewahrung und Weiterentwicklung des Sozialstaates durch Reformpolitik..... | 43 |
| 8. Literaturhinweise | 46 |

Kapitel II: Sozialpolitik im ökonomischen Prozess50

| | |
|--|----|
| 1. Sozialpolitik in der Marktwirtschaft..... | 50 |
| 2. Die finanzielle Dimension des Systems der Sozialen Sicherung: Das Sozialbudget | 52 |
| 2.1 Institutionen und Funktionen des Systems der Sozialen Sicherung | 52 |
| 2.2 Sozialleistungsquote | 57 |
| 3. Finanzierung der Sozialen Sicherung | 62 |
| 3.1 Sozialpolitik als Einkommensumverteilung | 62 |
| 3.2 Finanzierungsverfahren: Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung | 64 |
| 3.3 Sozialversicherung und Beitragsfinanzierung | 67 |
| 3.4 Steuerfinanzierte Sozialleistungen | 70 |
| 3.4.1 Sozialausgaben und öffentliche Haushalte | 70 |
| 3.4.2 Steuersystem und Steuerverteilung | 72 |
| 3.5 Kommunale Sozialpolitik und ihre Finanzierung..... | 75 |
| 3.6 Belastung von Arbeitnehmern und Unternehmen durch Steuern und Beiträge..... | 79 |
| 3.6.1 Wachsende Spanne zwischen Brutto- und Nettoeinkommen | 79 |
| 3.6.2 Belastung der Unternehmen durch Lohn- und Lohnnebenkosten ... | 82 |
| 3.7 Finanzielle Belastung durch private Vorsorge | 85 |
| 4. Wechselwirkungen zwischen Sozialpolitik und ökonomischem System...88 | |

| | | |
|-------------------------------------|---|------------|
| 4.1 | Sozialstaat in der Kritik | 88 |
| 4.2 | Sozialstaat als Wachstumsbremse? | 90 |
| 4.3 | Sozialstaat als Hindernis für die internationale Wettbewerbsfähigkeit? | 92 |
| 4.4 | Sozialstaat als Beschäftigungshemmnis? | 95 |
| 4.4.1 | Sozialpolitik und Arbeitsnachfrage | 95 |
| 4.4.2 | Sozialpolitik und Arbeitsangebot | 98 |
| 5. | Finanzierungsprobleme des Sozialstaates | 100 |
| 5.1 | Folgen von Arbeitslosigkeit und deutscher Einigung | 100 |
| 5.2 | Kommunale Sozialpolitik in der Finanzierungskrise | 104 |
| 6. | Bevölkerungsentwicklung und Finanzierung des Sozialstaates | 106 |
| 6.1 | Demographische Modellrechnungen und Belastungsquotienten.... | 106 |
| 6.2 | Demographische Gesamtbelastung..... | 108 |
| 6.3 | Bevölkerungsstruktur und wirtschaftliche Rahmenbedingungen... | 111 |
| 7. | Finanzierungsalternativen der Sozialen Sicherung | 114 |
| 7.1 | Haushaltskonsolidierung und Sozialausgaben | 114 |
| 7.2 | Stärkere Steuerfinanzierung der Sozialen Sicherung ?..... | 116 |
| 7.3 | Erweiterung des versicherten Personenkreises, Ausweitung der Bemessungsgrundlage | 119 |
| 7.4 | Arbeitgeberbeiträge in der Diskussion: Festschreibung, Abschaffung oder Umstellung auf einen Wertschöpfungsbeitrag? | 120 |
| 7.5 | Umstellung vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren? | 123 |
| 8. | Literaturhinweise..... | 125 |
| Kapitel III: Einkommen | | 128 |
| 1. | Einkommen und Lebenslage | 128 |
| 2. | Einkommensrisiken und Sozialpolitik..... | 130 |
| 2.1 | Finanzielle Problemlagen | 130 |
| 2.2 | Abhängige Arbeit als Existenzgrundlage | 131 |
| 2.3 | Familiäre Unterhaltsleistungen..... | 132 |
| 2.4 | Sozialpolitik als Einkommensverteilungspolitik | 133 |
| 3. | Einkommensverteilung | 135 |
| 3.1 | Grundfragen einer Verteilungsanalyse | 135 |
| 3.2 | Gesamtwirtschaftliche Einkommensverteilung: Entwicklung von Brutto- und Nettoarbeitnehmereinkommen | 137 |
| 3.3 | Arbeitseinkommen..... | 142 |
| 3.3.1 | Lohndifferenzierung | 142 |
| 3.3.2 | Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede | 144 |
| 3.3.3 | Soziale und sozialpolitische Folgewirkungen niedriger Arbeitseinkommen | 147 |
| 3.4 | Haushaltseinkommen..... | 148 |
| 3.4.1 | Zusammentreffen von Markt- und Sozialeinkommen auf der Ebene des Haushalts | 148 |
| 3.4.2 | Entwicklung und Struktur der Haushaltseinkommen | 151 |
| 3.4.3 | Haushaltseinkommen und individuelle Wohlstandsposition..... | 156 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 4. | Vermögensverteilung | 157 |
| 5. | Gestaltung der Arbeitseinkommen durch Tarifverträge | 159 |
| 5.1 | Tarifpolitik im System der industriellen Beziehungen | 159 |
| 5.2 | Die Rolle von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Staat | 160 |
| 5.3 | Das System der dualen Interessenvertretung | 163 |
| 5.4 | Der Geltungsbereich von Tarifverträgen | 164 |
| 5.5 | Regelungsinhalte und Arten von Tarifverträgen | 166 |
| 5.6 | Gestaltung von Lohnniveau und -struktur durch Tarifpolitik | 167 |
| 5.7 | Sozialpolitik durch Tarifpolitik | 171 |
| 5.8 | Tarifpolitik im Umbruch | 173 |
| 6. | Steuerpolitik und Einkommensverteilung | 175 |
| 6.1 | Ziele und Wirkungen des Steuersystems | 175 |
| 6.2 | Belastungen durch die Einkommenssteuer | 178 |
| 6.3 | Sozialpolitik durch Steuerpolitik | 179 |
| 7. | Einkommensumverteilung durch das System der Sozialen Sicherung ... | 181 |
| 7.1 | Gestaltungsprinzipien der Sozialen Sicherung | 181 |
| 7.2 | Privatversicherung – Sozialversicherung | 183 |
| 7.3 | Die Sozialversicherung | 184 |
| 7.3.1 | Versicherungsschutz und Versicherungspflicht | 185 |
| 7.3.2 | Leistungsvoraussetzungen | 190 |
| 7.3.3 | Höhe, Bezugsdauer und Anpassung der Lohnersatzleistungen | 191 |
| 7.3.4 | Organisation und Selbstverwaltung | 193 |
| 7.3.5 | Finanzierung | 194 |
| 7.3.6 | Solidarausgleich und Verteilungswirkungen | 196 |
| 7.3.7 | Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen der Sozialversicherung | 199 |
| 7.4 | Sozialhilfe | 203 |
| 7.4.1 | Gestaltungsprinzipien | 203 |
| 7.4.2 | Hilfe zum Lebensunterhalt | 205 |
| 7.4.2.1 | Bedarf der Hilfe zum Lebensunterhalt | 205 |
| 7.4.2.2 | Gesamtbedarf und Bedürftigkeitsprüfung | 209 |
| 7.4.2.3 | Bemessung und Anpassung der Regelsätze | 211 |
| 7.4.3 | Hilfe zum Lebensunterhalt und Erwerbstätigkeit | 214 |
| 7.4.3.1 | Lohnabstandsgebot | 214 |
| 7.4.3.2 | Anrechnung von Arbeitseinkommen | 215 |
| 7.4.3.3 | Vorrang von Arbeit, Arbeitsgelegenheiten und Sanktionsinstrumente | 216 |
| 7.4.3.4 | Empfängerzahlen und -strukturen, Ursachen der Hilfebedürftigkeit | 217 |
| 7.4.3.5 | Dunkelziffer der Sozialhilfebedürftigkeit | 221 |
| 7.4.4 | Leistungen für Asylbewerber | 222 |
| 7.4.5 | Hilfe in besonderen Lebenslagen | 222 |
| 7.4.6 | Ausgaben, Finanzierung und Organisation der Sozialhilfe | 223 |
| 7.4.7 | Sozialhilfe in der Kritik | 225 |
| 7.5. | Steuerfinanzierte Transfers | 227 |
| 7.5.1 | Überblick | 227 |
| 7.5.2 | Arbeitslosenhilfe | 228 |

| | |
|--|------------|
| 7.5.3 Wohngeld..... | 230 |
| 8. Armut in der Wohlstandsgesellschaft..... | 231 |
| 8.1 Was ist Armut? | 231 |
| 8.2 Relative Einkommensarmut | 234 |
| 8.3 Sozialhilfe und Einkommensarmut | 237 |
| 8.4 Armut und Lebenslage in zeitlicher Dimension | 238 |
| 9. Reformbedarf im System der Sozialen Sicherung..... | 240 |
| 9.1 Zum Verhältnis von sozialer Sicherung und privater Vorsorge | 240 |
| 9.2 Grundsicherung statt Sozialversicherung? | |
| Das Beispiel Grundrente | 241 |
| 9.3 Negativsteuer/Bürgergeld..... | 243 |
| 9.4 Bedarfsorientierte Grundsicherung..... | 245 |
| 10. Literaturhinweise..... | 248 |
| Kapitel IV: Arbeit und Arbeitsmarkt | 253 |
| 1. Erwerbsarbeit und ihre Bedeutung für die Lebenslage | 253 |
| 2. Strukturen und Entwicklungstendenzen | 256 |
| 2.1 Erwerbstätigkeit und Erwerbsquote | 256 |
| 2.2 Determinanten der Arbeitsmarktentwicklung: Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften | 259 |
| 2.2.1 Arbeitskräfteangebot: Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials | 259 |
| 2.2.2 Arbeitskräftenachfrage: Entwicklung von Wirtschaftswachstum, Produktivität und Arbeitsvolumen..... | 262 |
| 2.2.3 Arbeitszeit..... | 265 |
| 2.3 Qualifikationsstrukturen | 267 |
| 2.4 Geschlechtsspezifische Erwerbsmuster | 270 |
| 2.4.1 Erwerbsbeteiligung, Berufs- und Tätigkeitsschwerpunkte von Frauen | 270 |
| 2.4.2 Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit, Vereinbarkeit von Beruf und Familie..... | 271 |
| 2.5 Erwerbstätigkeit in unterschiedlichen Lebensphasen | 273 |
| 2.5.1 Jugendliche: Ausbildung, Berufseintritt, Erwerbsbeteiligung..... | 273 |
| 2.5.2 Ältere ArbeitnehmerInnen | 274 |
| 2.6 AusländerInnen..... | 277 |
| 2.7 SpätaussiedlerInnen | 281 |
| 2.8 Behinderte..... | 282 |
| 3. Arbeitsmarkt und Arbeitsverhältnisse | 283 |
| 3.1 Arbeitsmarkt | 283 |
| 3.1.1 Grundstruktur, Funktionen, innere Gliederung | 283 |
| 3.1.2 Regulierung von Arbeitsmarkt und Arbeitsverhältnissen durch Tarifvertrag und Gesetz | 284 |
| 3.1.3 Regionale, berufsfachliche und innerbetriebliche Arbeitsmärkte | 288 |
| 3.2 Arbeitsverhältnisse | 290 |
| 3.2.1 Formen, Verteilung, quantitative Bedeutung..... | 290 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 3.2.1.1 | Der Typus des „Normalarbeitsverhältnisses“ | 290 |
| 3.2.1.2 | Andere Formen von Arbeitsverhältnissen..... | 292 |
| 4. | Ausbildung | 304 |
| 4.1 | System der beruflichen Ausbildung | 304 |
| 4.1.1 | Schulische berufliche Bildung..... | 305 |
| 4.1.2 | Betriebliche berufliche Ausbildung..... | 307 |
| 4.2 | Struktur und Entwicklungstendenzen des Ausbildungsmarkts..... | 311 |
| 4.3 | Probleme und Reformperspektiven | 315 |
| 5. | Arbeitslosigkeit – Definition, Entwicklung, Bestimmungsfaktoren | 318 |
| 5.1 | Amtlich registrierte Arbeitslose, Kurzarbeit und offene Stellen | 318 |
| 5.2 | Arbeitslosenquote | 320 |
| 5.3 | Stille Reserve..... | 321 |
| 6. | Arbeitslosigkeit als soziales Risiko | 323 |
| 6.1 | Strukturierung der Arbeitslosigkeit | 323 |
| 6.1.1 | Regionale Ungleichgewichte – alte und neue Bundesländer..... | 324 |
| 6.1.2 | Arbeitslosigkeit als Ergebnis von Ausleseprozessen..... | 325 |
| 6.1.2.1 | Der Weg in die Arbeitslosigkeit: Das Zugangsrisiko..... | 325 |
| 6.1.2.2 | Die Situation in der Arbeitslosigkeit: Das Verbleibsrisiko | 327 |
| 6.1.3 | Personengruppen mit besonderen Arbeitsmarktrisiken | 329 |
| 6.1.3.1 | Langzeitarbeitslosigkeit | 329 |
| 6.1.3.2 | Gruppenspezifische Arbeitslosigkeit | 330 |
| 6.1.3.3 | Der harte Kern der Arbeitslosigkeit | 336 |
| 6.1.4 | Arbeitslosigkeit als Folge von Sozialpolitik?..... | 336 |
| 6.2 | Individuelle Folgen..... | 341 |
| 6.2.1 | Finanzielle Belastungen..... | 341 |
| 6.2.2 | Soziale und gesundheitliche Folgen | 342 |
| 6.3 | Gesamtfiskalische Kosten und gesellschaftliche Folgen von Arbeitslosigkeit | 344 |
| 7. | Soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit | 347 |
| 7.1 | Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe..... | 347 |
| 7.2 | Mängel im Leistungssystem | 352 |
| 8. | Arbeitsmarktpolitik | 356 |
| 8.1 | Das Politikfeld | 356 |
| 8.2 | Arbeitsförderung (Sozialgesetzbuch III) – Entwicklung und Grundsätze | 357 |
| 8.3 | Instrumente der Arbeitsmarktpolitik | 359 |
| 8.3.1 | Beratung und Vermittlung | 359 |
| 8.3.2 | Förderung der Beschäftigungsaufnahme und Eingliederung von ArbeitnehmerInnen..... | 362 |
| 8.3.3 | Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung | 364 |
| 8.3.4 | Kurzarbeitergeld und Wintergeld | 368 |
| 8.3.5 | Sozialplanzuschuß und Insolvenzgeld | 369 |
| 8.3.6 | Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen | 369 |
| 8.3.7 | Dezentralisierung und freie Förderung..... | 372 |
| 8.4 | Entlastungswirkungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente..... | 373 |

| | | |
|--|---|------------|
| 8.5 | Weitere arbeitsmarktpolitische Programme | 375 |
| 8.5.1 | Europäischer Sozialfonds | 375 |
| 8.5.2 | Programme der Länder | 376 |
| 8.6 | Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik | 377 |
| 8.7 | Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsinitiativen | 381 |
| 8.8 | Tarifvertragliche und betriebliche Begrenzung des Arbeitslosigkeitsrisikos | 385 |
| 8.8.1 | Tarifpolitik | 385 |
| 8.8.2 | Betriebliche Regelungen und Maßnahmen | 387 |
| 9. | Organisation und Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung | 389 |
| 9.1 | Organisation und Selbstverwaltung | 389 |
| 9.2 | Finanzierung und Alternativen | 391 |
| 10. | Abbau der Arbeitslosigkeit – aber wie ? | 394 |
| 10.1 | Streit um Konzepte – Ansatzpunkte für Beschäftigungsaufbau | 394 |
| 10.2 | Einzelne Konzepte und Maßnahmen | 399 |
| 10.2.1 | Beispiel: Lohnspreizung und Niedriglohn | 399 |
| 10.2.2 | Beispiel: Arbeitszeitpolitik | 405 |
| 10.2.3 | Beispiel: Öffentlich geförderte Beschäftigung | 408 |
| 10.3 | Bündnis für Arbeit – Mehr Arbeit durch kooperative Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Einkommenspolitik ? | 409 |
| 10.4 | Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene | 412 |
| 11. | Literaturhinweise | 414 |
| Kapitel V: Arbeit und Gesundheitsschutz | | 422 |
| 1. | Gesundheitsgefährdung in der Arbeitswelt: Belastungsgeschehen und gesundheitliche Auswirkungen | 422 |
| 1.1 | Bestimmungsgrößen der Gesundheitsgefährdung | 423 |
| 1.1.1 | Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit | 425 |
| 1.1.2 | Belastungen aus der Arbeitsumgebung und aus dem Arbeitsvollzug | 427 |
| 1.2 | Art und Ausmaß der Gesundheitsgefährdung | 429 |
| 1.2.1 | Gesundheitsbeeinträchtigungen, arbeitsbedingte und Berufskrank- heiten | 430 |
| 1.2.2 | Arbeitsunfälle | 433 |
| 1.2.3 | Frühinvalidität | 434 |
| 1.2.4 | Arbeitsbelastungen und berufliche Mobilität | 435 |
| 2. | Gesundheitsschutz: Ansatzpunkte, Vorschriften, Umsetzung | 436 |
| 2.1 | Tarif- und betriebspolitische Regelungen | 436 |
| 2.1.1 | Arbeitszeit, Arbeitsinhalt, Arbeitsorganisation | 437 |
| 2.1.2 | Arbeitserschwernisse | 440 |
| 2.1.3 | Betriebliche Gesundheitsförderung und Mitbestimmung im Arbeits- und Gesundheitsschutz | 440 |
| 2.2 | Maßnahmen staatlicher Sozialpolitik – Der Arbeitsschutz | 441 |
| 2.2.1 | Die rechtliche Struktur des Arbeitsschutzsystems | 442 |

| | |
|--|------------|
| 2.2.1.1 Staatliches Arbeitsschutzrecht und Unfallverhütungsrecht..... | 442 |
| 2.2.1.2 Aufbau und Entstehung von Arbeitsschutzvorschriften..... | 445 |
| 2.2.2 Inhalt und Struktur von Arbeitsschutzvorschriften..... | 445 |
| 2.2.2.1 Rahmenvorschriften: Arbeitsschutzgesetz | 446 |
| 2.2.2.2 Arbeitszeitgesetz | 447 |
| 2.2.2.3 Schutz einzelner Personengruppen | 448 |
| 2.2.2.5 Gefahrstoffverordnung..... | 450 |
| 2.2.2.6 Arbeitsstättenverordnung | 451 |
| 2.2.2.7 Betrieblicher Arbeitsschutz: Arbeitssicherheitsgesetz..... | 451 |
| 2.2.3 Wirksamkeit von Arbeitsschutzvorschriften | 452 |
| 2.3 Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall | 454 |
| 2.3.1 Ausgangslage..... | 454 |
| 2.3.2 Gesetzliche Grundlagen..... | 455 |
| 2.3.3 Krankenstand und Entgeltfortzahlung – eine sozialpolitische Dauerkontroverse..... | 456 |
| 3. Gesetzliche Unfallversicherung: Aufgaben und Finanzierung..... | 460 |
| 3.1 Aufgaben und Leistungen..... | 460 |
| 3.2 Organisation und Finanzierung | 462 |
| 4. Literaturhinweise | 463 |
| Sozialpolitik im Internet..... | 465 |
| Stichwortverzeichnis..... | 470 |