

Bert Rürup, Dirk Heilmann

Arbeitsmarktreformen: Was noch zu tun bleibt

Deutschlands Arbeitsmarkt steht im Vergleich zu dem anderer etablierter Industriestaaten hervorragend da: Die Arbeitslosigkeit sinkt und die Erwerbstätigenzahlen steigen von Rekord zu Rekord. Um die Erfolge der vergangenen Jahre zu sichern, sind weitere Reformen nötig. Sie müssen zwei Forderungen erfüllen: Zum einen den Nachschub von Fachkräften für die deutsche Wirtschaft gewährleisten und zum anderen die Verfestigung eines Niedriglohnssektors verhindern. In diesem Beitrag fassen Bert Rürup und Dirk Heilmann Reformvorschläge für den Arbeitsmarkt aus ihrem Buch „Fette Jahre – Warum Deutschland eine glänzende Zukunft hat“ zusammen.

Die Arbeitsmarktreformen seit der Jahrtausendwende in Deutschland haben unbestreitbar positive Wirkungen entfaltet. Sie haben den seit den Ölkrisen der 1970er Jahre zu beobachtenden Trend durchbrochen, dass mit jedem Konjunkturabschwung die Sockelarbeitslosigkeit wuchs, so dass die Arbeitslosenzahl treppenförmig anstieg. An dieser Trendwende hatte die ab 2005 in Kraft getretene „Agenda 2010“ der rot-grünen Bundesregierung unter Gerhard Schröder maßgeblichen Anteil. Sie hat bewirkt, dass die sogenannte Beschäftigungsschwelle des Wirtschaftswachstums von 2% auf 1% gesunken ist. Diese Schwelle gibt an, um wie viele Prozentpunkte das Bruttoinlandsprodukt zunehmen muss, damit die Arbeitslosigkeit zurückgeht.¹

Das bedeutet, dass heute in Deutschland schon bei bescheidenem Wirtschaftswachstum Arbeitsplätze geschaffen werden. Noch dazu begünstigt die demografische Entwicklung den Rückgang der Arbeitslosenzahlen, denn sie lässt das Potential an Erwerbspersonen schrumpfen. Trotzdem hat die Zahl der Erwerbstätigen einen Rekordstand von mehr als 41 Millionen erreicht. Das heißt: Es gelingt der Wirtschaft, aus einem abnehmenden Potential an Erwerbspersonen mehr Menschen in bezahlte Beschäftigung zu bringen. Die größte Sorge für den deutschen Arbeitsmarkt ist nicht mehr die Arbeitslosigkeit, sondern der Fachkräftemangel.

Während diese Erfolge im Ausland Neid und Bewunderung erregen, stoßen sie in großen Teilen der deutschen Bevölkerung auf Misstrauen. Nicht einmal die SPD selber mag uneingeschränkt zur „Agenda 2010“ stehen. Doch wie berechtigt ist das Bauchgefühl vieler Deutscher, dass es bei den „Agenda 2010“-Reformen ungerecht zugegangen sei,

dass die Erfolge auf dem Arbeitsmarkt allein auf eine Ausweitung des Billiglohnssektors zurückzuführen seien und dass die Lücke zwischen Arm und Reich größer geworden sei?

Wachsende Ungleichheit trotz unveränderter Umverteilung

Gesellschaftliche Gerechtigkeit ist notorisch schwer zu messen, da es sich um einen subjektiven Begriff handelt. Das anerkannte Maß für die Gleichheit oder Ungleichheit der Einkommen in einer Gesellschaft ist der Gini-Koeffizient, der einen Wert von Null anzeigt, wenn jeder Haushalt das gleiche Einkommen bezieht und einen Wert von Eins, wenn das gesamte in einem Land verdiente Einkommen einem einzigen Haushalt zufließt.

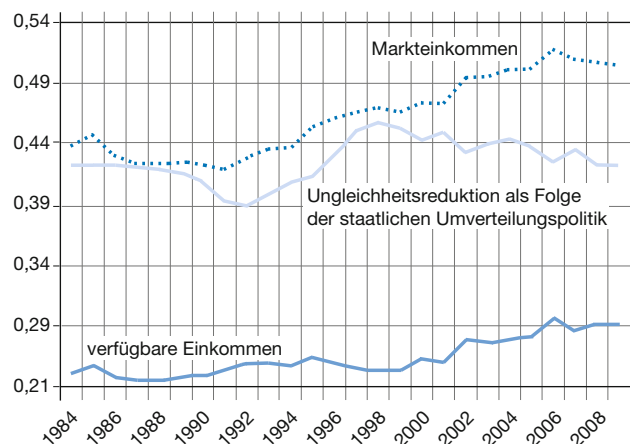
Betrachtet man die Entwicklung des Gini-Koeffizienten in den vergangenen 25 Jahren in Deutschland (vgl. Abbildung 1), dann zeigt sich zum einen, dass sowohl die Verteilung der den Bürgern brutto zugeflossenen Einkommen wie auch die Verteilung der nach Abzügen und staatlichen

Prof. Dr. Bert Rürup war Inhaber des Lehrstuhls für Finanz- und Wirtschaftspolitik an der TU Darmstadt sowie Vorsitzender des Sachverständigenrates Wirtschaft und ist Gründer und Vorstandsmitglied der MaschmeyerRürup AG.

Dirk Heilmann ist Chefvolkswirt des Handelsblatts.

¹ Beate Schirwitz: Wirtschaftswachstum und Beschäftigung – die Beschäftigungsschwelle, Blickpunkt: ifo Dresden, 3/2005.

Abbildung 1
Entwicklung des Gini-Koeffizienten in Deutschland



Quelle: DIW: SOEP.

Transferleistungen tatsächlich verfügbaren Einkommen deutlich ungleicher geworden sind – und zwar stärker als in den meisten anderen etablierten Industriestaaten. Der Gini-Koeffizient stieg für die am Markt erzielten Einkommen von 0,44 auf 0,51 und für die verfügbaren Einkommen von 0,25 auf 0,30.

Interessant ist ein Blick auf die Differenz zwischen diesen beiden Koeffizienten. Sie drückt das Ergebnis der staatlichen Umverteilungspolitik über das Steuer- und Transfersystem aus, und ist heute fast exakt so hoch wie vor 25 Jahren. Nach wie vor verringert der Staat die Ungleichheit der Markteinkommen um mehr als 40%. Die deutlich ungleichere Verteilung der verfügbaren Einkommen – die sich übrigens auch in vergleichbaren Ländern zeigt – ist also nicht das Ergebnis einer nachlassenden Umverteilung durch den Staat. Sie ist schon gar nicht – wie manche Politiker und Gewerkschafter nicht müde werden zu behaupten – Folge einer „Umverteilung von unten nach oben“. Vielmehr wächst die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen, weil die am Markt erzielten Bruttoeinkommen immer ungleicher werden. Die Politik kann diese Spreizung kaum beeinflussen, denn sie kann ja den Unternehmen nicht verbieten, begehrten Fachkräften mehr zu zahlen oder bestimmte Vorleistungen aus dem Ausland zu beziehen.

Mit einem Auseinanderdriften der Einkommensverteilung steigt in aller Regel auch das Armutsrisiko. Nach EU-Definition ist ein Haushalt von Armut gefährdet, wenn er ein Einkommen von weniger als 60% des mittleren Einkommens seines Heimatlandes erzielt. Danach ist der Anteil der Armutsgefährdeten in Deutschland seit dem Tiefstand Ende der 1990er Jahre von 10% auf 15% gestiegen. Die Hauptursache dafür ist die Zunahme des Armutsrisikos bei

Alleinerziehenden mit Kindern. Dabei sind nicht die Kinder an sich das Armutsrisiko, sondern die geringen Chancen Alleinerziehender, eine Arbeitsstelle mit ausreichendem Einkommen zu finden.²

Mangelnde Aufstiegschancen als Hauptproblem

In der öffentlichen Debatte um die Folgen der Globalisierung und der Arbeitsmarktreflexionen hat sich die These vom „Schrumpfen der Mitte“ festgesetzt.³ Zur Mittelschicht zählen die Haushalte, die zwischen 70% und 150% des mittleren Einkommens zur Verfügung haben. In den 1980er Jahren umfasste diese Einkommensmittelschicht etwa 64% der westdeutschen Gesellschaft. Heute sind es in Gesamtdeutschland – trotz Wiedervereinigung, Globalisierung und Hartz-Reformen – immer noch etwa 60%. Die Statuspanik der Mittelschicht ist also deutlich ausgeprägter, als es die nur geringfügige Verdünnung der Mitte verständlich erscheinen lässt.⁴

Viel problematischer jedenfalls als dieses leichte Schrumpfen der Mitte ist die abnehmende Einkommensmobilität bei den Ärmsten. Einkommensmobilität umfasst die Chance, in eine höhere Einkommensklasse aufzusteigen (Aufwärtsmobilität) und das Risiko, in eine niedrigere Einkommensklasse abzurutschen (Abwärtsmobilität).

Ein Blick in die Statistiken zeigt, dass im Zeitraum 1993 bis 1996 nur 37% der Personen mit einem Einkommen von höchstens der Hälfte des mittleren Einkommens in dieser niedrigeren Einkommensklasse geblieben sind, aber 63% in eine höhere Einkommenskategorie aufsteigen konnten. Im Zeitraum 2005 bis 2008 sind hingegen 45% in dieser untersten Kategorie verharret und nur noch 55% aufgestiegen. Dagegen wuchs der Anteil derjenigen, die sich in der obersten Einkommenskategorie mit mindestens dem doppelten mittleren Einkommen halten konnten, im gleichen Zeitraum von 58% auf 70%.⁵

Wenn aber die Einkommensmobilität in einer Gesellschaft abnimmt, dann bedeutet das, dass sich der Einkommensstatus verfestigt: Wer arm ist, bleibt arm, und wer reich ist, bleibt reich. Das ist für eine demokratische Gesellschaft, in der Leistung zählen soll, alles andere als ein wünschenswerter Zustand. Hier liegt der harte Kern der Prekariats-Debatte.

2 Eurostat: Europa 2020 Indikatoren: Von Armut bedrohte Personen nach Sozialleistungen; Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung, Nr. 406/2011.

3 J. Goebel, M. Gornig, H. Häußermann: Polarisierung der Einkommen. Die Mittelschicht verliert, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 10/2010, S. 2 ff.

4 M. M. Grabka: Probleme und Herausforderungen des „Modells Deutschland“ am Beispiel der Mittelschicht, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.): Der deutsche Weg aus der Krise, 2011, S. 80 f.

5 Sozio-oekonomisches Panel; eigene Berechnungen.

Die Schuld an diesen verschlechterten Aufstiegschancen der armen und niedrigqualifizierten Menschen wird oft der „Agenda 2010“ gegeben, die doch gerade diese Chancen verbessern sollte. Mit der „Agenda 2010“ wurde die Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II ersetzt. Dies kam für viele Deutsche einem Kulturschock gleich. Schließlich wurde damit das Prinzip der Lebensstandardsicherung für Langzeitarbeitslose, sprich die Orientierung der Unterstützung an der Höhe des letzten Arbeitsentgelts, abgeschafft und durch das Fürsorgeprinzip ersetzt. Die Leistungen des Arbeitslosengeldes II bemessen sich seit 2005 am soziokulturellen Existenzminimum und werden nur gewährt, wenn der Haushalt keine anderen legalen Möglichkeiten hat, seinen Lebensunterhalt zu finanzieren.

Die Reform verkürzte die Bezugsdauer der am letzten Nettolohn orientierten Leistungen der Arbeitslosenversicherung von bis zu 32 Monate auf im Regelfall zwölf Monate. Diese Regelung hat die Große Koalition allerdings 2008 für ältere Versicherte entschärft, indem sie die maximale Anspruchsdauer wieder verlängerte. Zugleich erhöhten die Reformen die Effizienz der Arbeitsplatzvermittlung durch die Bundesagentur für Arbeit, lockerten den Kündigungsschutz und erleichterten den Einsatz von Leiharbeitskräften.

Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt gibt dem Reformpaket recht. Die Vollbeschäftigung, definiert als eine Arbeitslosenquote von unter 4%, kommt in Sicht. Dabei ist Deutschland keine Hire-and-Fire-Gesellschaft geworden. Das zeigt die durchschnittliche Betriebszugehörigkeit in Westdeutschland, die heute wie schon vor drei Jahrzehnten bei zehn Jahren liegt.⁶

Die Ausweitung des Niedriglohnsektors

Unbestreitbar dagegen ist, dass die höhere Beschäftigungsintensität des Wachstums mit einer deutlichen Ausweitung des Niedriglohnsektors und einem nachhaltigen Druck auf die Löhne am unteren Ende erkaufte wurde. Als Niedriglohn definieren Arbeitsmarktökonominnen einen Bruttolohn von weniger als zwei Drittel des mittleren Lohnes aller Vollzeitbeschäftigten. Dieser mittlere Lohn pro Stunde liegt in Westdeutschland knapp unter 10 Euro und in den neuen Ländern bei knapp 7 Euro. Bei einer durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit von 38 Stunden resultieren daraus Bruttomonatslöhne von 1600 Euro in Westdeutschland und 1150 Euro in Ostdeutschland.

Seit Anfang der 1990er Jahre sind in nahezu allen etablierten Wirtschaftsnationen die Niedriglohnbereiche gewachsen. Das liegt zum einen am technologischen Wandel, der

qualifizierte Arbeit wertvoller macht, während der Wert geringqualifizierter Arbeit relativ sinkt, und zum anderen an der Globalisierung, sprich der Intensivierung des grenzüberschreitenden Güter- und Kapitalverkehrs. Die „Agenda 2010“ verlieh also dem ohnehin bestehenden Trend zur Expansion des Niedriglohnsektors einen zusätzlichen Schub. Derzeit arbeiten bei uns mehr als ein Fünftel der Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich – 1995 waren es nur 14,4%. Im Moment ist nur in den USA dieser Anteil höher.

Der Grund für die steigende Beschäftigung der vergangenen Jahre bei gleichzeitig sinkenden durchschnittlichen Realeinkommen⁷ waren weniger die niedrigen Tariflohnabschlüsse als die deutliche Zunahme atypischer Beschäftigungsformen wie Minijobber, Zeitarbeitnehmer, Teilzeitbeschäftigte und befristete Arbeitsverträge. Doch im Aufschwung, der auf die Finanz- und Wirtschaftskrise folgte, stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 2009 auf 2011 um knapp 1 Million auf 28,4 Millionen. Das gibt Anlass zur Hoffnung, dass atypische Beschäftigungsformen in den kommenden Jahren immer mehr zum Sprungbrett in reguläre, sozialversicherungspflichtige Stellen werden. Um das zu fördern, sind aber noch einige Reformen nötig, die wir im Folgenden erläutern.

Das Erwerbstätigenpotenzial besser ausnutzen

Eine große Aufgabe weiterer Arbeitsmarktreformen ist es, das schrumpfende inländische Potenzial von Erwerbspersonen besser auszuschöpfen und es durch Zuwanderung zu erweitern. Allein von 2011 bis 2015 wird nach Angaben des Statistischen Bundesamts die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter um 800 000 zurückgehen (vgl. Abbildung 2). Die Rente mit 67 ist eine erste und richtige, aber noch keine ausreichende Antwort auf das Problem der abnehmenden Erwerbsbevölkerung. Es ist ermutigend, dass sie mit einem Anstieg der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer einhergeht. Der Sinneswandel in den Betrieben hat offensichtlich eingesetzt.

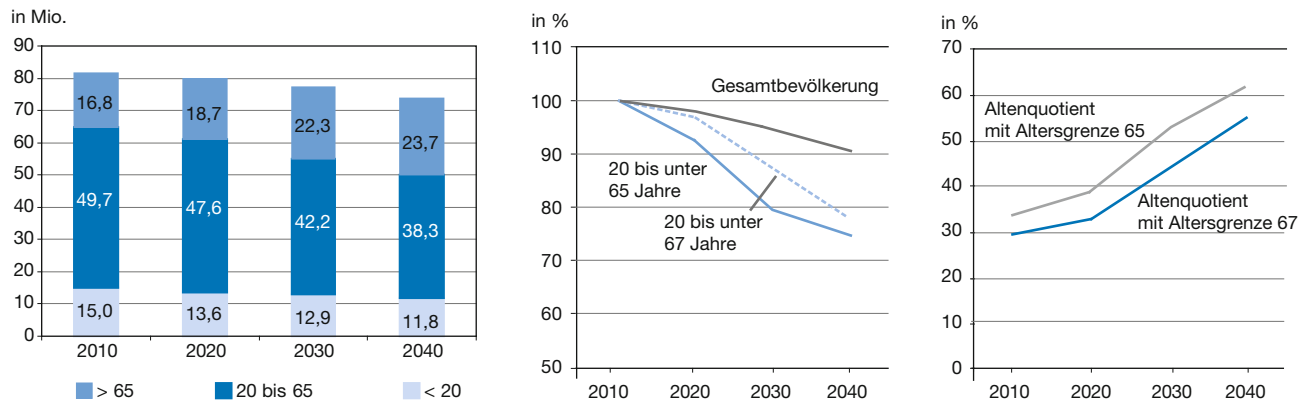
Die Deutsche Bundesbank hat in ihrem Monatsbericht für April 2012 auf die Chancen einer verstärkten Einwanderung aus den Ländern Südeuropas hingewiesen, in denen vor allem junge Menschen unter der verheerend hohen Arbeitslosigkeit leiden.⁸ Wenn Deutschland durch geeignete Reformschritte die dämpfenden Wirkungen des demografischen Wandels auffange, könne die Wachstumsrate des Produktionspotenzials von rund 1,25% bis 2020 gehalten

⁷ M. M. Grabka, a.a.O., S. 80 f.

⁸ Potenzialwachstum der deutschen Wirtschaft – Mittelfristige Perspektiven vor dem Hintergrund demographischer Belastungen, in: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, April 2012, S. 13 ff.

⁶ European Labour Force Survey.

Abbildung 2
 Bevölkerungsentwicklung in den nächsten 30 Jahren in Deutschland



Anmerkungen: Mittlere Grafik: 2010 = 100%. Die prozentuale Veränderung der Gesamtbevölkerung bzw. der Erwerbsbevölkerung bezieht sich auf die demografische Situation 2010. Rechte Grafik: Im Altenquotienten wird die ältere (nicht mehr erwerbsfähige) Bevölkerung auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bezogen. Die Bevölkerungszahl im Alter ab 65 bzw. 67 Jahre wird dividiert durch die Bevölkerungszahl zwischen 20 und 65 bzw. 67 Jahre.

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnung und Darstellung.

werden, schreibt die Bundesbank. Als Reformen seien vor allem eine weitere Steigerung der Erwerbsbeteiligung und bedarfsgerechte Zuwanderung wichtig. Sie nimmt an, dass rund 200 000 Zuwanderer in den Arbeitsmarkt pro Jahr zu erreichen wären. Deutschland könnte also jetzt den Fehler aus dem Jahr 2004 wettmachen. Damals öffneten EU-Mitglieder wie Großbritannien ihre Arbeitsmärkte für osteuropäische Einwanderer und zogen hunderttausende leistungswilliger Arbeitskräfte an, doch Deutschland hielt die Grenzen geschlossen.

Die Analyse zeigt, dass der deutsche Arbeitsmarkt gut funktioniert. Mit den Maßnahmen der „Agenda 2010“ ist die weiteste Strecke auf dem Gebiet der Reformen auf dem Arbeitsmarkt zurückgelegt. Es gibt aber auch einige Fehlentwicklungen – wenn auch bei weitem nicht in dem oft behaupteten Ausmaß. Um den gegenwärtigen Aufschwung zur Schaffung möglichst vieler Vollzeitstellen zu nutzen und einem Fachkräftemangel vorzubeugen, sind folgende fünf ergänzende Arbeitsmarktreformen nötig.

Die Einführung eines moderaten gesetzlichen Mindestlohnes

Der bestehende Flickenteppich branchenspezifischer Mindestlöhne befriedigt nur Partikularinteressen – nicht selten, wie mit dem Mindestlohn bei Postdienstleistungen, die der Arbeitgeber. Er stellt nicht die Lohnuntergrenze dar, die wir zur Ergänzung des Arbeitslosengeldes II dringend benötigen. Nur ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn ist die richtige Antwort, und zwar aus zwei Gründen: Erstens würde das Arbeitslosengeld II, für das der Staat 2010 etwa 38 Mrd. Euro ausgegeben hat, billiger. Die OECD weist seit

langem darauf hin, dass ein klug gesetzter Mindestlohn eine sinnvolle Ergänzung eines Kombilohnmodells, wie es das Arbeitslosengeld II ist, darstellt. Denn ohne eine gesetzliche Lohnuntergrenze eignen sich die Arbeitgeber Teile der staatlichen Unterstützungszahlungen an, die eigentlich für die Arbeitnehmer gedacht sind. Dies geschieht, indem sie durch den Einsatz ihrer Marktmacht die Löhne drücken und die Arbeitnehmer das hinnehmen, weil sie den Verlust ja faktisch vom Staat ausgeglichen bekommen.⁹ Würde diese Aneignung per Mindestlohn verhindert, könnten die Ausgaben für die sogenannten Aufstocker sinken.

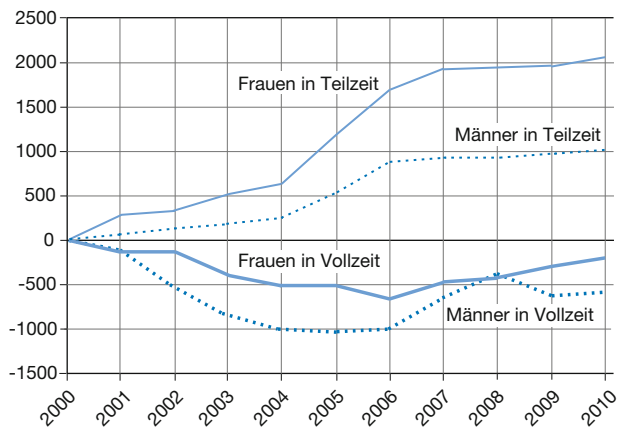
Zweitens würde für die Arbeitnehmer, die ohne einen Mindestlohn mit niedrigen oder sinkenden Löhnen konfrontiert sind, eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt attraktiver. Denn durch die gesetzliche Lohnuntergrenze wäre die Mindestentlohnung für jede zusätzlich erbrachte Arbeitsstunde auf dem ersten Arbeitsmarkt garantiert. Das würde die Schwarzarbeit verringern. Deshalb sollte die Politik schnellstmöglich solch einen gesetzlichen Mindestlohn einführen – nicht zuletzt als psychologisches Signal, dass die Lohnskala eben keine abwärts fahrende Rolltreppe ist. Noch ist dieser Schritt allerdings innerhalb der Regierungskoalition heiß umstritten.

Freilich muss man sich der politischen Gefahren, die ein gesetzlicher Mindestlohn mit sich bringen kann, bewusst sein. Wenn nämlich die Politik die ökonomische Grundregel ignoriert, dass jeder Beschäftigte die Kosten seines Arbeitsplatzes durch seine Produktivität erwirtschaften

⁹ IAB Kurzbericht, Nr. 19/2010.

Abbildung 3 Entwicklung von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung

Veränderung gegenüber 2000 in 1000 Personen



Quelle: Eurostat; eigene Berechnung.

muss, besteht die Gefahr, dass sie aus wahltaktischen Gründen den Mindestlohn zu hoch und damit beschäftigungsfeindlich festsetzt. Die Erfahrungen mit der „Low Pay Commission“ in Großbritannien zeigen, dass es möglich ist, die Festsetzung eines Mindestlohns zu entpolitisieren.

Eine Veränderung der Hinzuverdienstregelungen beim Arbeitslosengeld II

Das Arbeitslosengeld II ist ein Kombilohnmodell mit bisher mangelhaften Anreizwirkungen. Das Ziel eines Kombilohns ist es, vor allem Geringqualifizierten einen Anreiz zu bieten, eine Arbeit aufzunehmen – und zwar auch dann, wenn der Lohn in der Nähe oder sogar unter der staatlichen Unterstützungsleistung liegt. Nach den geltenden Bestimmungen darf ein Bezieher des Arbeitslosengeldes II, wenn er einer Beschäftigung nachgeht, aber nur die ersten 100 Euro seines Lohnes behalten. Bei jedem zusätzlich verdienten Euro sinkt das Arbeitslosengeld II um 80 Cent, das heißt ihm bleiben nur 20 Cent. Damit ist es aber für ihn rational, sein Arbeitslosengeld II nur mit einer geringfügigen Beschäftigung – einem sogenannten „Tarnkappenjob“ – zu kombinieren und zusätzlich schwarzzuarbeiten.

Damit verfehlt das Kombilohnmodell seinen Zweck, denn der Empfänger soll ja eine dauerhafte und reguläre Beschäftigung anstreben, um wieder auf dem ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Deshalb wäre es sinnvoll, die ersten 100 Euro nicht freizustellen, sondern voll auf den Arbeitslosengeld-II-Anspruch anzurechnen, dafür aber die Unter-

stützung bei jedem weiteren verdienten Euro nur um die Hälfte des Zuverdienstes zu kürzen. Das würde den Anreiz steigern, legal zu arbeiten. Das Arbeitslosengeld II würde dadurch zwar teurer, aber deutlich effizienter.

Die Abschaffung der abgabenrechtlich privilegierten geringfügigen Beschäftigung im Nebenerwerb

Die sogenannten Minijobs sind geringfügige Tätigkeiten, für die nur geringe pauschale Steuern und Sozialabgaben zu entrichten sind. Diese abgabenrechtliche Subventionierung galt ursprünglich nur für Minijobs, die für den Beschäftigten die einzige Quelle des Erwerbseinkommens waren. Seit dem 1. April 2003 werden aber auch solche geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse subventioniert, die zusätzlich zu einer regulären Erwerbstätigkeit ausgeübt werden. Derzeit sind das insgesamt immerhin 7,5 Mio. Stellen.

Für diese Änderung gibt es kein plausibles Argument. Sie muss daher rückgängig gemacht werden. Eine Subventionierung von Minijobs im Nebenerwerb erhöht nicht die Zahl der Erwerbstätigen. Obendrein diskriminiert sie reguläre Nebenbeschäftigungen, die voll besteuert und mit Sozialbeiträgen belegt werden. Sie richtet also mehr Schaden als Nutzen an.

Die Erwerbstätigkeit der Frauen steigern

Die Erwerbsbeteiligung der Frauen in Deutschland ist kontinuierlich gestiegen, allein von 2000 bis 2010 von 63% auf 71% (vgl. Abbildung 3).¹⁰ Fast die Hälfte aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten sind inzwischen Frauen. Das ist erfreulich. Weniger erfreulich ist aber, dass die Zahl der Frauen mit Vollzeitstellen stagniert, wenn nicht sogar sinkt, und Frauen für gleiche Arbeit in aller Regel weniger Lohn erhalten als Männer. Von den geringfügig Beschäftigten sind knapp 65% Frauen. Jede dritte Frau arbeitet Teilzeit, aber nur 6% der Männer.

Um eine Vollzeitbeschäftigung für verheiratete Frauen attraktiver zu machen, müsste das Ehegattensplitting abgeschafft werden. Das 1958 eingeführte Splitting fördert steuerlich Ehen, in denen nur ein Partner Einkommen erzielt oder der eine Partner erheblich mehr verdient als der andere. Wenn der Ehepartner mit dem niedrigeren Einkommen – zumeist noch immer die Frau – sein Arbeitsangebot vergrößert und damit mehr verdient, dann steigt die steuerliche Gesamtbelastung des Haushalts stark progressiv an. Wenn also der Mann deutlich mehr verdient als die Frau, kann es haushaltsökonomisch rational sein, dass die Frau

¹⁰ Eurostat, a.a.O.

nur einen Halbtagsjob oder sogar einen Minijob ausübt. Doch was aus Sicht des Haushalts rational ist, ist volkswirtschaftlich schädlich. Noch dazu ist das Ehegattensplitting für den Staat teuer: Die fiskalischen Kosten belaufen sich auf 25 Mrd. Euro im Jahr.

Einfach abschaffen lässt sich das Ehegattensplitting allerdings nicht. Es wird von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geschützt. Eine Möglichkeit, die negativen Folgen für das Arbeitsangebot zu verringern, wäre der Übergang zum Realsplitting. Dabei würden die Ehegatten individuell besteuert, aber der besser verdienende Partner könnte – wie dies bei Scheidungen der Fall ist – Transferleistungen an den schlechter verdienenden Partner steuermindernd als Sonderausgaben absetzen, während die tatsächlichen oder fiktiven Unterhaltsleistungen im Gegenzug das steuerpflichtige Einkommen des empfangenden Partners erhöhen würden. Das würde die negativen Anreize des derzeitigen Splittings deutlich reduzieren und die Staatskasse um 4 Mrd. Euro entlasten.

Zu hoffen bleibt auf jeden Fall, dass die Bundesregierung von ihrem Plan Abstand nimmt, ein Betreuungsgeld für Eltern einzuführen, die ihre bis zu dreijährigen Kinder nicht in staatlich geförderte Kinderkrippen geben. Diese neue Transferleistung würde ausgerechnet niedrig qualifizierte Frauen vom Arbeitsmarkt fernhalten und ihre Chancen auf einen Wiedereinstieg nach der Kinderpause erheblich schmälern. Sie würde die bisherige Politik der Bundesregierung konterkarieren, die darauf ausgerichtet war, die Erwerbsbeteiligung von Frauen durch verbesserte Betreuungsangebote für Kinder zu erhöhen.

Die Schulabbrecherquoten senken

In kaum einem Politikfeld wird in Deutschland so viel reformiert wie im Bildungswesen. Schüler und Eltern haben in jedem der 16 Bundesländer die Auswahl zwischen anderen Schulformen, viele darunter Neuschöpfungen der vergangenen Jahre. Am Grundproblem hat der ganze Reformeffort jedoch bisher wenig geändert: Es gibt in Deutschland einfach zu viele junge Menschen, die erst gar keinen Schulabschluss schaffen und damit schon früh für den Arbeitsmarkt so gut wie verloren sind. Ein großer Teil der Schulabbrecher rekrutiert sich aus der Gruppe der „Personen mit Migrationshintergrund“. Es sind die Nachfahren mangelhaft integrierter Zuwanderer, die einst als Gastarbeiter aus dem Süden oder als Spätaussiedler aus dem Osten zu uns gekommen sind. Ihre Probleme in der Schule rühren noch immer vor allem daher, dass sie die deutsche Sprache nicht oder nur unzureichend beherrschen. Diesen Missstand weiter zu ignorieren, können wir uns angesichts des sich abzeichnenden Fachkräftemangels endgültig nicht mehr leisten.

Die PISA-Vergleichsstudien zeigen, dass Kinder mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem schlechtere Chancen haben als in den anderen 16 untersuchten OECD-Staaten. Die Folge ist, dass 12% der Personen mit Migrationshintergrund ohne Hauptschulabschluss sind – bei Personen aus türkischen Familien sind es sogar 26%. Unter den deutschen Kindern trifft das jedoch nur 2%. Die Schulabbrecher sind die fehlenden Facharbeiter von morgen. Immerhin sind in beiden Gruppen seit zehn Jahren die Abbrecherquoten rückläufig.¹¹

Kurzfristig werden diese Mängel nicht zu beheben sein. Aber um zukünftig eine grundsätzliche Besserung zu erzielen, muss die Sprachkompetenz der Zuwandererkinder, die die zentrale Voraussetzung für Bildungserfolge ist, erhöht werden. Dafür sollte die Regierung das letzte Kindergartenjahr vor dem Eintritt in die Grundschule für alle Kinder verpflichtend und kostenlos machen. Die Ausgaben in der Größenordnung von etwa 2 Mrd. Euro würden mit Sicherheit eine hohe Bildungsrendite für die Gesellschaft abwerfen. Sie liegen damit in etwa in der Höhe dessen, was die Bundesregierung für das ökonomisch kontraproduktive Betreuungsgeld ausgeben will. Das Vorschuljahr würde den betroffenen Kindern von Anfang an bessere Chancen geben, in der Schule und später in Wirtschaft und Gesellschaft integriert zu werden, sie würden das Arbeitskräfteangebot erhöhen, und sie würden dem Staat Sozialleistungen ersparen.

Fazit

Die Arbeitsmarktreformen des vergangenen Jahrzehnts – bekannt unter dem Stichwort „Agenda 2010“ – sind der Hauptgrund hinter dem deutschen Jobwunder. Die Trendwende hin zu höherer Erwerbsbeteiligung und sinkender Sockelarbeitslosigkeit ist nachhaltig. Nun rückt allerdings wegen der demografischen Entwicklung rasch die Gefahr eines Fachkräftemangels in den Blick. Um die positiven Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt zu verstärken, die Ausweitung des Niedriglohnsektors einzudämmen und das Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen, bedarf es weiterer Reformen. Wir schlagen fünf Schritte vor. Fehlentwicklungen auf dem Niedriglohnsektor korrigieren wollen wir durch: die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes, verbesserte Anreize für Empfänger von Arbeitslosengeld II, Geld dazu zu verdienen und die Abschaffung der Förderung von Minijobs im Nebenverdienst. Das Arbeitskräftepotenzial besser ausschöpfen wollen wir durch: die Beseitigung von Fehlanreizen durch das Ehegattensplitting, mehr individuelle Förderung in den Schulen und in einem neuen verpflichtenden Vorschuljahr.

¹¹ Mikrozensus 2008, Statistisches Bundesamt.