

IZA Standpunkte Nr. 50

Die Beseitigung von Arbeitszeithürden als Beitrag zur Lösung des Fachkräftemangels

Hilmar Schneider

Oktober 2012

Die Beseitigung von Arbeitszeithürden als Beitrag zur Lösung des Fachkräftemangels

Hilmar Schneider

IZA

IZA Standpunkte Nr. 50
Oktober 2012

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe „IZA Standpunkte“ veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von Wissenschaftlern und Netzwerkmitgliedern des IZA in deutscher Sprache. Für den Inhalt der publizierten Arbeiten sind allein die Autoren verantwortlich.

Das IZA ist ein privates, unabhängiges Wirtschaftsforschungsinstitut und betreibt nationale wie auch internationale Arbeitsmarktforschung. Als gemeinnützige GmbH wird es maßgeblich durch die Deutsche Post-Stiftung gefördert. Zu den zentralen Aufgaben des Instituts zählen die originäre und international wettbewerbsfähige Forschungstätigkeit auf allen Gebieten der Arbeitsökonomie, die Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in praktikable wirtschaftspolitische Konzepte sowie die Vermittlung von Forschungsergebnissen und Konzepten an die interessierte Öffentlichkeit.

Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Beseitigung von Arbeitszeithürden als Beitrag zur Lösung des Fachkräftemangels

Die Stellschraube Arbeitszeit ist der in der Fachdebatte am stärksten unterschätzte Ansatzpunkt, um den absehbaren Konsequenzen der demographischen Herausforderungen begegnen zu können. Würden alle Erwerbstätigen im statistischen Durchschnitt Vollzeit arbeiten, was in etwa der heutigen Situation in Japan und den USA entspräche, könnte der bevorstehende dramatische Rückgang der Erwerbsbevölkerung in Deutschland zumindest rechnerisch mehr als ausgeglichen werden. Dass ein erheblicher Teil der Deutschen lediglich in Teilzeit arbeitet, liegt weder an fehlenden Gelegenheiten zur Vollzeittätigkeit noch an der viel beschworenen angeblichen Freizeitpräferenz der Deutschen. Es liegt schlichtweg daran, dass sich die Ausübung einer Vollzeittätigkeit aufgrund staatlich verordneter Fehlanreize für viele nicht lohnt. Zur Liste der zu beseitigenden Vollzeithürden gehören unter anderem das Minijob-Privileg, das Ehegattensplitting, sowie die Hinzuverdienstregelungen in der Grundsicherung und für Frührentner.

JEL-Codes: D13, H20, H75, I38, J22, K31

Schlagworte: Ehegattensplitting, Minijobs, Frühverrentung, Kündigungsschutz, Arbeitszeit, Grundsicherung, Demographischer Wandel, Bevölkerungsrückgang

Kontaktadresse:

Hilmar Schneider
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-Mail: schneider@iza.org

Die Beseitigung von Arbeitszeithürden als Beitrag zur Lösung des Fachkräftemangels

Priv.-Doz. Dr. Hilmar Schneider, IZA

1. Der falsche Mythos vom Freizeitweltmeister

Die Stellschraube Arbeitszeit ist der in der Fachdebatte am stärksten unterschätzte Ansatzpunkt, um den absehbaren Konsequenzen der demographischen Herausforderungen begegnen zu können. Stattdessen dreht sich die Diskussion vornehmlich um Zuwanderung und die Erhöhung der Frauenerwerbsquote. Arbeitszeitgesichtspunkte finden allenfalls in Form von Vorschlägen zur Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ihren Niederschlag, wie beispielsweise zuletzt in einer aktuellen OECD-Studie.¹ Faktisch steht aber auch hier das Zählen von Köpfen (external margin) im Vordergrund, weniger dagegen die Frage, wie viel pro Kopf gearbeitet wird (internal margin). Dabei hat gerade Deutschland in dieser Hinsicht ein enormes und bislang ungenutztes Reservoir.

Bei einem Jahresarbeitsvolumen von 58 Mrd. Stunden² und einem jahresdurchschnittlichen Bestand von 41, Mio. Erwerbstätigen entfielen im Jahr 2011 rein statistisch auf jeden Erwerbstätigen 30 Arbeitsstunden pro Woche. Würden alle Erwerbstätigen im statistischen Durchschnitt Vollzeit arbeiten, was in etwa der heutigen Situation in Japan und den USA entspräche, könnte der bevorstehende dramatische Rückgang der Erwerbsbevölkerung in Deutschland zumindest rechnerisch mehr als ausgeglichen werden. Tatsächlich äußern vor allem Teilzeitbeschäftigte den Wunsch, mehr zu arbeiten.³ Dass Sie es dennoch nicht tun, liegt weniger an fehlenden Gelegenheiten als vielmehr daran, dass es sich für viele einfach nicht lohnt. Daran trägt der Gesetzgeber eine maßgebliche Mitverantwortung. Es gilt daher, die bestehenden gesetzlichen Hürden für eine Ausweitung der Arbeitszeit zu identifizieren und nach Möglichkeit zu beseitigen.

Allein an dem statistischen Durchschnitt der Wochenarbeitszeit wird deutlich, wie hoch der Anteil von Teilzeitkräften in Deutschland sein muss. Daran hat geringfügige Erwerbstätigkeit in Form von Minijobs einen maßgeblichen Anteil. Ein Achtel aller Erwerbstätigen geht hierzulande ausschließlich dieser Form von Tätigkeit nach, die außerhalb Deutschlands nahezu unbekannt ist. Dass sich Minijobs so großer nationaler Beliebtheit erfreuen, hat weniger mit einer hohen Freizeitpräferenz der Deutschen zu tun als vielmehr mit monetären Anreizen. Minijobs sind dabei nur ein markantes Beispiel von vielen dafür, wie das Erwerbsverhalten der Menschen vom Steuer- und Transfersystem beeinflusst wird.

¹ OECD (2012): OECD Pensions Outlook 2012. Paris

² <http://doku.iab.de/grauepap/2012/tab-az1201.pdf>

³ Vgl. Wanger, S. (2011): Viele Frauen würden gerne länger arbeiten. IAB-Kurzbericht 9/2011, Nürnberg

2. Das quantitative Potenzial einer Beseitigung von monetären Teilzeitanreizen zur Lösung des demographisch bedingten Rückgangs der Erwerbsbevölkerung

Die Dimension des Handlungsbedarfs ist enorm. Ende 2010 verfügte Deutschland über ein Erwerbspersonenpotenzial von knapp 54 Mio. Menschen.⁴ Bis zum Jahr 2050 wird diese Zahl selbst unter optimistischen Zuwanderungsannahmen auf knapp 42 Mio. sinken.⁵ Ohne Zuwanderung ist nach dem gegenwärtigen Stand von einem Rückgang auf 35 Mio. Menschen im erwerbsfähigen Alter zu rechnen.⁶ Im Extremfall verliert Deutschland bis zum Jahr 2050 demnach mehr als ein Drittel seiner heutigen Erwerbsbevölkerung. Das entspricht im statistischen Durchschnitt einem jährlichen Bestandsrückgang um bis zu 500.000 Menschen.

Die gewaltige Lücke zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot, die sich damit auftut, wird nur partiell dadurch abgemildert, dass der Bevölkerungsrückgang zugleich mit einem Rückgang der Arbeitsnachfrage einhergeht. Wo weniger Menschen leben, wird auch weniger konsumiert. Wo weniger konsumiert wird, wird auch weniger produziert. Und wo weniger produziert wird, wird auch weniger Arbeitskraft benötigt. Eine einfache Rechnung verdeutlicht die Größenordnung: Zwischen 1991 und 2010 ist das reale BIP pro Kopf in Deutschland im statistischen Durchschnitt um jährlich gut 1% angestiegen.⁷ Unterstellt man, dass die Pro-Kopf-Nachfrage in diesem Ausmaß weiter steigt, dann lässt sich ausgehend von einem bestimmten Zuwanderungsszenario ausrechnen, dass die demographisch bedingte Nachfragelücke beispielsweise im Jahr 2030 etwa 4,6% betragen wird.⁸ Mit anderen Worten, das BIP wird bis dahin um 4,6% niedriger liegen als es bei gleichbleibender Bevölkerung auf heutigem Niveau läge. Wir erreichen das gesamtwirtschaftliche Produktionsniveau erst gut viereinhalb Jahre später als wir es bei gleichbleibender Bevölkerung erreichen würden.

Mit Hilfe einer Arbeitsnachfragefunktion lässt sich im nächsten Schritt ermitteln, wie viel Arbeitsstunden in Zukunft benötigt werden, um die zu erwartende Güternachfrage bedienen zu können.⁹ Mit Hilfe der durchschnittlichen Arbeitszeit pro Kopf lässt sich dies wiederum in eine Arbeitsnachfrage nach Personen übersetzen.

⁴ Quelle: Statistisches Bundesamt; zum Erwerbspersonenpotenzial zählen in dieser Definition alle Menschen im Alter von 15 bis 64 Jahren.

⁵ Quelle: Variante 1-W2 der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Sie geht davon aus, dass die Nettozuwanderung bis zum Jahr 2020 auf 200.000 pro Jahr steigt und danach auf diesem Niveau verharrt.

⁶ Quelle: Variante W0 der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.

⁷ Quelle: VGR-Daten des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen

⁸ Dieser Berechnung liegt das Szenario 1-W2 der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zugrunde.

⁹ Auf der Grundlage einer log-linearen Arbeitsnachfragefunktion ergibt sich für den Zeitraum 2001 bis 2010 eine Arbeitsnachfrageelastizität der Güterproduktion von knapp 0,2. Mit anderen Worten: Ein Wachstum der Güternachfrage um 1% führt zu einem Zuwachs der Arbeitsnachfrage in Arbeitsstunden um 0,2%. Der somit unterproportionale Zuwachs der Arbeitsnachfrage ist Ausdruck für arbeitssparenden technischen Fortschritt.

Dabei wird von folgender Arbeitsnachfragefunktion ausgegangen: $\ln(L) = \alpha + \ln(Y) \beta$. Darin steht L für die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage in Stunden und Y für die gesamtwirtschaftliche Bruttowertschöpfung. Die Parameter α und β wurden auf der Grundlage einer Zeitreihe für den Zeitraum 1991 bis 2010 geschätzt. Die Vorhersagewerte für Y ergeben sich auf der Grundlage

Rein rechnerisch arbeitete ein Erwerbstätiger in Deutschland im Jahr 2010 durchschnittlich 1.419 Stunden im Jahr. 1991 lag dieser Wert noch bei 1.548 Stunden.¹⁰ Dies entspricht im entsprechenden Zeitraum einem durchschnittlichen Rückgang um 0,43% pro Jahr. Das bedeutet nicht, dass jeder Einzelne heute weniger arbeitet als noch vor 20 Jahren, sondern ist eher Ausdruck für den starken Zuwachs an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen und Teilzeitarbeit. Nur so ist die gegenläufige Entwicklung bei Arbeitsvolumen und Erwerbstätigkeit zu erklären. Während das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen in Stunden seit Beginn der 1990er Jahre tendenziell gesunken ist, hat die Zahl der Erwerbstätigen gleichzeitig kontinuierlich zugenommen.

Setzt sich der trendmäßige Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit fort, werden sich die demographischen Probleme schon in absehbarer Zeit drastisch verschärfen. Je weniger pro Kopf gearbeitet wird, desto mehr Menschen werden benötigt, um ein gegebenes Produktionsvolumen bewältigen zu können. Gelingt es, den Trend der Vergangenheit zu stoppen oder gar umzukehren, könnten die demographischen Probleme zumindest rein rechnerisch erheblich abgemildert und im Extremfall sogar vollkommen vermieden werden.

Der künftige Bedarf an Arbeitskräften hängt demnach entscheidend von der Entwicklung der Pro-Kopf-Arbeitszeit ab. Dies lässt sich quantitativ auf der Grundlage einer simplen Schätzung für die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage in Stunden veranschaulichen. Die Zahl der Erwerbstätigen ergibt sich durch Division der Stundennachfrage durch die durchschnittliche Jahresarbeitszeit. Abb. 1 verdeutlicht, dass die Entwicklung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit einen erheblichen Einfluss auf die Zahl der benötigten Arbeitskräfte hat.

Die Grafik zeigt in Rot die Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auf der Grundlage eines Szenarios, das von einer jährlichen Nettozuwanderung von 200.000 ab dem Jahr 2020 ausgeht. Es wird unterstellt, dass 80% dieser Altersgruppe dem Arbeitsmarkt tatsächlich zur Verfügung stehen. Die Gründe dafür liegen vor allem in Ausbildungszeiten, Erziehungsphasen und krankheitsbedingten Ausfällen. In gewissem Umfang lässt sich die Quote daher erhöhen. Börsch-Supan und Wilke (2009) haben dafür eine Reihe von Szenarien durchgespielt, die bis zum Jahr 2050 einen beträchtlichen Spielraum erkennen lassen. Zwischen worst case und best case liegt nach deren Berechnungen immerhin eine Differenz von 6 Mio. Erwerbspersonen.¹¹ Zur Veranschaulichung des Arbeitszeiteffekts kann aber von möglichen Veränderungen der Erwerbsquote abstrahiert werden. Die entsprechende Linie markiert eine Grenze, die nicht überschritten werden kann, weil nicht mehr Menschen beschäftigt werden können als dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

einer Trendfortschreibung der Pro-Kopf-Bruttowertschöpfung multipliziert mit der jeweils prognostizierten Bevölkerungszahl. Die Bevölkerungsprognose beruht auf der Variante 1-W2 der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.

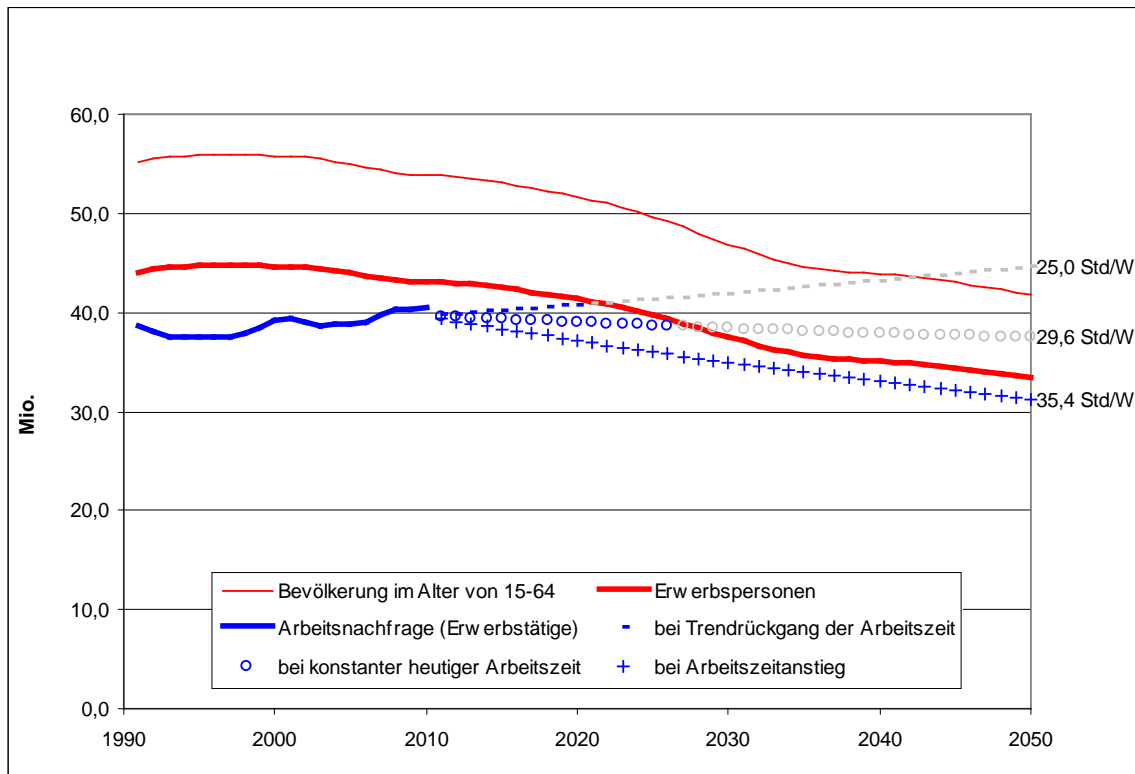
¹⁰

Vgl. <http://www.ak-etr.de/>

¹¹

Börsch-Supan, A.; Wilke, C.B. (2009): Zur mittel- und langfristigen Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Vol. 42, 29-48.

Abb. 1: Entwicklung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in Abhängigkeit von verschiedenen Szenarien für die durchschnittliche Arbeitszeit



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen; die Zahl der Erwerbspersonen ergibt sich unter der Annahme einer konstanten Erwerbspersonenquote von 80%.

In Blau ist die Entwicklung der Arbeitsnachfrage in Abhängigkeit von der Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitszeit dargestellt. Es wird ersichtlich, dass sich die Lücke zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage inzwischen spürbar reduziert hat. Während die entsprechende Differenz Mitte der 1990er Jahre noch bei über 7 Mio. lag, beträgt sie inzwischen nur noch etwa 2,6 Mio. Personen. Die zunehmende Klage über einen bereits existenten Fachkräftemangel entbehrt also nicht der Grundlage, auch wenn das manche Autoren derzeit noch anders sehen.¹²

Geht man davon aus, dass sich der Trend zum Rückgang der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit ungebrochen fortsetzt, würde ein Erwerbstätiger im Jahr 2050 nur noch knapp 1.200 Stunden im Jahr bzw. 25 Stunden pro Woche arbeiten. Rein rechnerisch wäre damit bereits ab dem Jahr 2022 mit einer Situation zu rechnen, bei der die Arbeitsnachfrage höher ist als das Arbeitsangebot. Die Arbeitslosigkeit wäre damit faktisch beseitigt. Dieser Fall wird jedoch mit Sicherheit so nicht eintreten. Erstens benötigt die Besetzung frei werdender Stellen Zeit, so dass eine fluktuationsbedingte Arbeitslosigkeit nie zu vermeiden ist. Zweitens dürfte bereits vor Erreichen dieses Punktes eine Preisreaktion eintreten, die die Arbeitsnachfrage mehr oder weniger stark

¹² Vgl. Brenke, K. (2010): Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht. DIW-Wochenbericht 46/2010

reduziert. Dies sollte aber schon allein im Interesse der Aufrechterhaltung des umlagefinanzierten Alterssicherungssystems unter allen Umständen vermieden werden.

Würde die Pro-Kopf-Arbeitszeit bis zum Jahr 2050 auf dem heutigen Niveau verharren, wird aus der Grafik ersichtlich, dass sich die Verknappung des Arbeitsangebots zeitlich deutlich verzögern dürfte. Aber auch hier würde die Arbeitsnachfrage spätestens ab dem Jahr 2027 das Arbeitsangebot zumindest rechnerisch übersteigen.

Anders sähe es hingegen aus, wenn es zu einer Trendumkehr bei der Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitszeit käme. Bei einem allmählichen Anstieg der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit auf 1.700 Stunden bis zum Jahr 2050, was einer Wochenarbeitszeit von gut 35 Stunden entspricht, würde die Arbeitsnachfrage dauerhaft deutlich unter dem verfügbaren Arbeitsangebot bleiben. Beschäftigungsrelevante Lohnreaktionen auf dem Arbeitsmarkt könnten somit vermieden werden.

Eine durchschnittliche Jahresarbeitszeit von 1.700 Stunden mag für deutsche Verhältnisse anspruchsvoll erscheinen, liegt aber immer noch rund 100 Stunden unter der heutigen durchschnittlichen Arbeitszeit von Japanern oder Amerikanern. Mit dem in Szenario 4 aufgezeigten Entwicklungspfad könnte es unter sonst gleichen Bedingungen gelingen, das Arbeitsangebot dauerhaft auf dem heutigen Niveau über der Arbeitsnachfrage zu halten.

Insgesamt tut sich zwischen den angenommenen Extremen der Arbeitszeitentwicklung bis zum Jahr 2050 eine Differenz von gut 13 Mio. Erwerbstätigen auf, was eindrucksvoll veranschaulicht, welches Lösungspotenzial im Faktor Arbeitszeit steckt. Um dieses Potenzial mobilisieren zu können, müssen die Hürden beseitigt werden, die bislang einer Ausweitung der Pro-Kopf-Arbeitszeit entgegen stehen. Hier handelt es sich in erster Linie um gesetzlich verankerte Teilzeitanreize im Steuer- und Transfersystem.

3. Gesetzeshürde Nr. 1: Benachteiligung von Zweitverdienern im Steuer- und Transfersystem

Nach wie vor bleibt die Frauenerwerbsbeteiligung in Deutschland weit hinter ihren Möglichkeiten zurück. Das hängt zum großen Teil mit einer immer noch völlig unzureichenden Erziehungs- und Betreuungsinfrastruktur zusammen. Gegenwärtig haben Kommunen keinen finanziellen Anreiz, in Erziehungs- und Betreuungsinfrastruktur zu investieren, weil das System des föderalen Finanzausgleichs verhindert, dass ihnen vom Ertrag in Form eines höheren Lohn- und Einkommensteueraufkommens durch höhere Erwerbsbeteiligung etwas zufließt. Um dies überwinden zu können, müssten entweder grundlegende Prinzipien der föderalen Finanzbeziehungen in Frage gestellt werden oder aber Wege gefunden werden, zweckgebundene Bundesmittel an die Kommunen weiterzuleiten. Selbst dann bleiben aber noch ernstzunehmende finanzielle Fehlanreize für Zweitverdiener im Haushalt. Dazu gehören das Ehegattensplitting, die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der Gesetzlichen Krankenversicherung und steuer- und beitragsfreie Minijobs. Sie machen die Ausübung einer Erwerbstätigkeit über den Umfang eines Minijobs hinaus für Zweitverdiener denkbar unattraktiv. Das Minijob-Privileg sollte daher ersatzlos abgeschafft und das Ehegattensplitting durch eine verfassungskonforme, aber

anreizneutrale Alternative ersetzt werden. Damit könnte eine wesentliche Hürde für die Ausweitung der individuellen Arbeitszeit überwunden werden.¹³ Ganz nebenbei wäre damit auf elegante Weise auch die aktuell geforderte Gleichstellung von homo- und heterosexuellen Partnerschaften im Steuerrecht gelöst. Statt die Fehlanreize des Ehegattensplitting auf homosexuelle Partnerschaften auszuweiten, ließe sich eine beträchtliche Mobilisierung des Erwerbspersonenpotenzials erzielen.

Abb. 2 zeigt, wie sich das verfügbare Einkommen eines verheirateten Zweitverdieners bei gegebenem Stundenlohn in Abhängigkeit vom Arbeitsumfang entwickelt. Das Minijob-Privileg schafft hier ein lokales Optimum und sorgt dafür, dass sich die Ausweitung der Erwerbstätigkeit darüber hinaus nur schwer lohnt. Oberhalb eines Monatseinkommens von 400 Euro setzt sowohl die Sozialversicherungspflicht als auch die Steuerpflicht ein. Dies kann je nach Grenzsteuersatz des Haushalts zu einem sehr flachen Verlauf der Einkommenskurve jenseits der 400-Euro-Grenze führen. Zwar hat der Gesetzgeber schon vor Jahren versucht, dieses Problem mit Hilfe eines gleitenden Einsetzens der Sozialversicherungspflicht in Form sogenannter Midijobs abzumildern, doch der Effekt des Einsetzens der Steuerpflicht wirkt nach wie vor. Oberhalb eines Bruttoerwerbseinkommens von 400 Euro entsteht dadurch eine Zone, in der das resultierende Nettoeinkommen trotz höherem Arbeitsaufwand niedriger ist als 400 Euro.

In der Grafik ist das Nutzenkalkül der Betroffenen anhand einer in rot eingezeichneten fiktiven Indifferenzkurve dargestellt. Sie vereinigt alle Punkte gleichen Nutzens. Dahinter steckt die Überlegung, dass sich der Aufwand einer zusätzlichen Arbeitsstunde nur lohnt, wenn das damit erzielbare zusätzliche Einkommen einen bestimmten Wert erreicht. Deswegen wird die Kurve in dieser und den nachfolgenden Abbildungen als monetäres Äquivalent (MonÄ) zu einem bestimmten Referenzpunkt bezeichnet. Die dargestellte Indifferenzkurve vereinigt alle Punkte, die den gleichen Nutzen stiften wie die Ausübung eines Minijobs. Der Verlauf der Kurve widerspiegelt die individuellen Präferenzen eines Individuums. Je steiler der Verlauf, desto höher die Freizeitpräferenz. Je flacher der Verlauf, desto stärker die Konsumpräferenz. Liegt der Wert des tatsächlich erzielbaren Einkommens unter der Indifferenzkurve, lohnt es sich nicht, eine solche Option zu realisieren. Aus der Darstellung geht hervor, dass die Minijob-Lösung in diesem Sinne optimal ist. Würde das Minijob-Privileg beseitigt, würde die optimale Arbeitszeit deutlich weiter rechts liegen. Dieser Effekt würde verstärkt, wenn die Besteuerung von Zweitverdiensten geringer ausfiele als es tatsächlich der Fall ist.

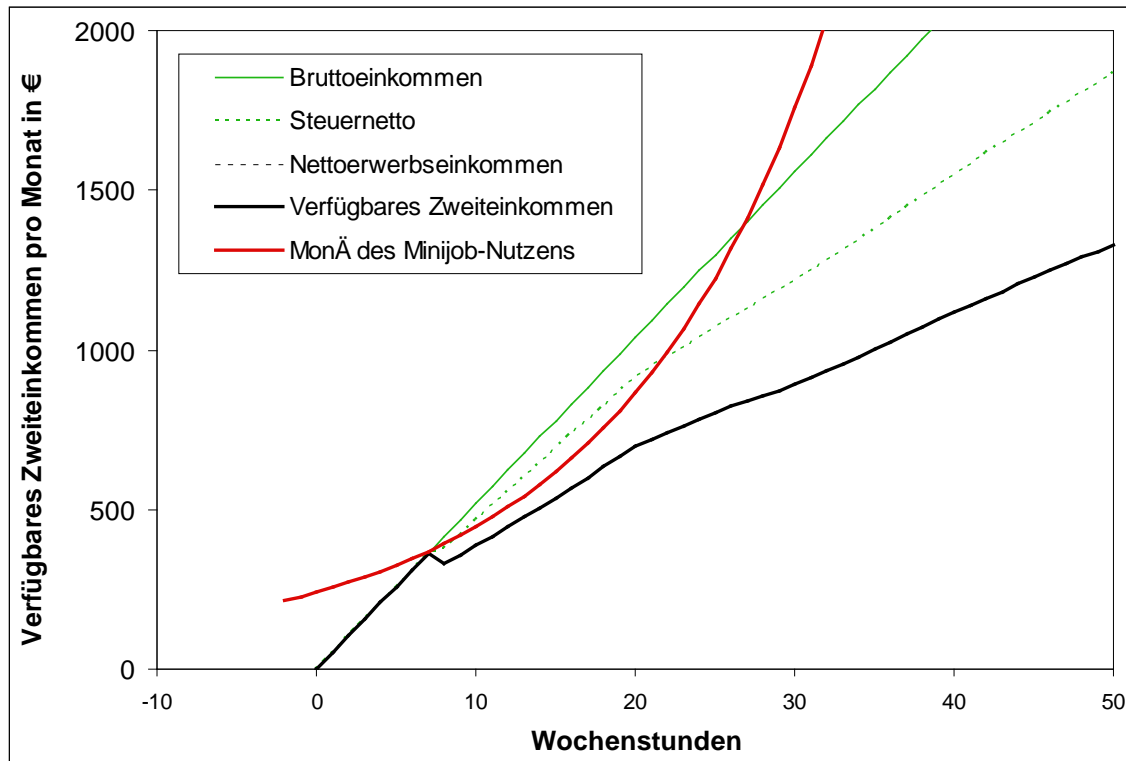
In der gegenwärtigen Situation erweisen sich Minijobs hingegen als Falle für Zweitverdiener.¹⁴ Dies deckt sich mit der Beobachtung, dass es sich bei einem Großteil der Minijobber tatsächlich um hinzuverdienende Hausfrauen handelt. Es deckt sich

¹³ Vgl. Loeffler, M.; Peichl, A.; Pestel, N.; Schneider, H. & Siegloch, S. (2012). Effizient, einfach und gerecht: Ein integriertes System zur Reform von Einkommensteuer und Sozialabgaben. Erscheint in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik.

¹⁴ Vgl. auch Eichhorst, W.; Thode, E. (2010): Vereinbarkeit von Familie und Beruf 2010 - Benchmarking Deutschland: Steigende Erwerbsbeteiligung, aber schwierige Übergänge. IZA-Research Report No. 30, Bonn

darüber hinaus mit der Beobachtung, dass Minijobs in aller Regel kein Sprungbrett in die Vollzeit-Tätigkeit darstellen.¹⁵

Abb. 2: Verfügbares Einkommen eines verheirateten Zweitverdieners in Abhängigkeit vom Erwerbsumfang



Quelle: Eigene Berechnungen; zugrunde liegende Annahmen: Bruttolohn 12,00 €, Steuerklasse V

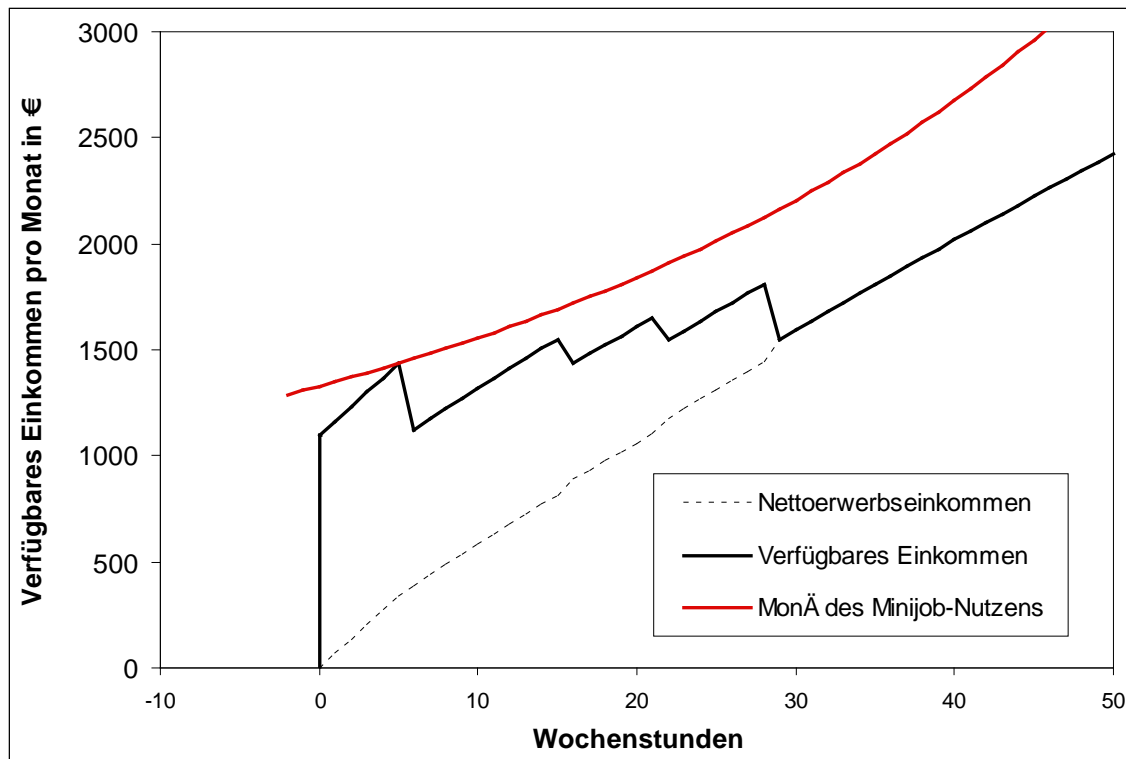
4. Gesetzeshürde Nr. 2: Abrupte Rentenübergänge durch Anrechnung von Hinzuverdiensten beim vorzeitigen Renteneintritt

Neben einer besseren Ausschöpfung des Erwerbspotenzials von Zweitverdienern stellt die Verbesserung der Möglichkeiten für einen gleitenden Austritt aus dem Erwerbsleben eine wichtige Gestaltungskomponente für Arbeitszeitpolitik dar. Bislang erfolgt der Rentenübergang häufig sehr abrupt, was maßgeblich mit sachlich gleichwohl kaum zu begründenden Anrechnungsregeln für Erwerbseinkommen bei vorgezogenem Renteneintritt zu tun hat. Wer beispielsweise mit 63 in Rente geht, darf bis zum Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters höchstens 400 Euro pro Monat anrechnungsfrei hinzuverdienen. Wer mehr verdient, muss sich in Abhängigkeit von der Höhe des Verdienstes für eine Zweidrittel-, Halb- oder Drittelrente entscheiden. Erst nach Überschreiten des gesetzlichen Renteneintrittsalters bleiben Hinzuverdienste in beliebiger Höhe anrechnungsfrei.

¹⁵ Vgl. Freier, Steiner, V. (2008): 'Marginal Employment': Stepping Stone or Dead End? Evaluating the German Experience. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Vol. 41, 223-243.

Abbildung 3 zeigt, welche grotesken Erwerbsanreize von dieser Regelung ausgehen. Mit fünf Wochenstunden ist die Minijobgrenze für einen Durchschnittsverdiener hier schon ausgeschöpft.¹⁶ Um gut 100 Euro mehr zu verdienen, müsste man den Arbeitsaufwand verdreifachen. Der resultierende effektive Stundenlohn betrüge in diesem Fall 2,50 €, also nicht einmal ein Sechstel des Bruttostundenlohns. Bei einem Arbeitsumfang von 6 bis 12 Stunden würde man weniger verdienen als mit einem Minijob. Die eingezeichnete Indifferenzkurve macht deutlich, dass die Optimallösung auch hier wieder durch das Minijobprivileg determiniert wird. Allerdings würde es selbst bei einer Beseitigung des Minijob-Privilegs noch zu fragwürdigen Fehlanreizen aufgrund des zackenförmigen Verlaufs der Einkommenskurve kommen.

Abb. 3: Verfügbares Einkommen eines alleinstehenden erwerbstätigen Eckrentners bei vorgezogenem Eintritt in den Ruhestand in Abhängigkeit vom Erwerbsumfang



Quelle: Eigene Berechnungen; zugrunde liegende Annahmen: Durchschnittsbruttolohn 15,76 €, 43 Entgeltpunkte; Renteneintritt mit 63 Jahren; Kürzung des Rentenanspruchs aufgrund des vorgezogenen Renteneintritts um 7,2%.

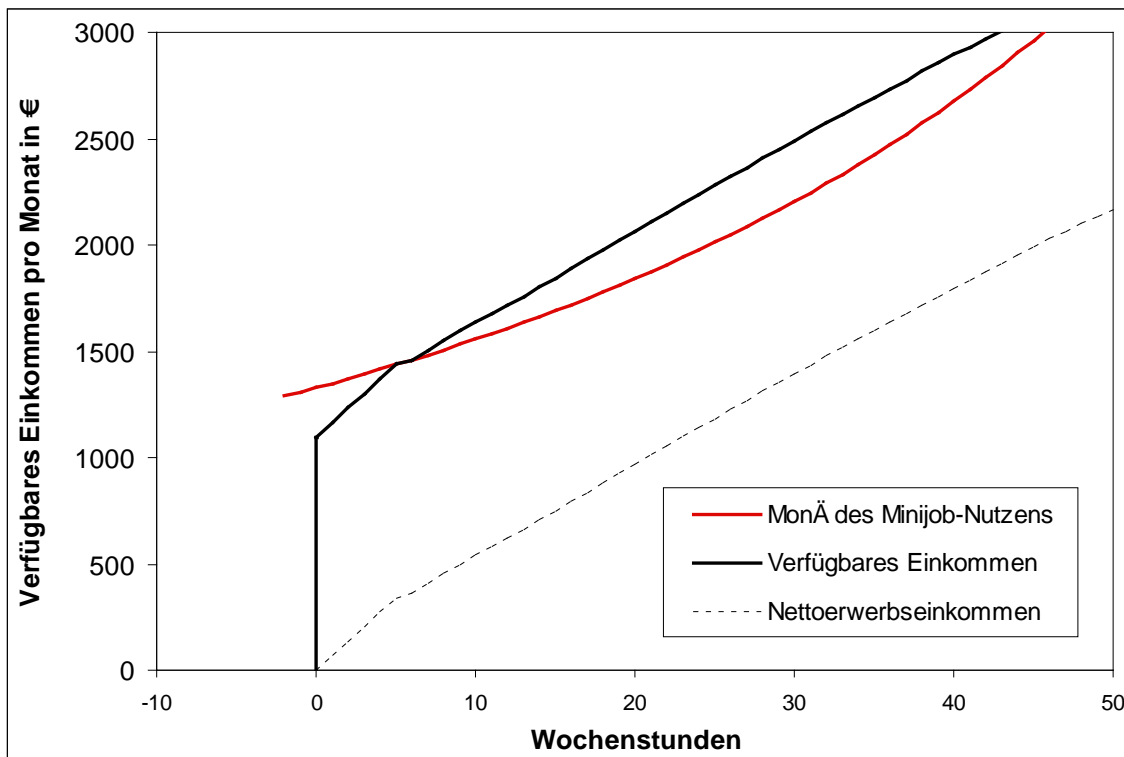
Die Anrechnungsregeln für Hinzuverdienste sorgen auf diese Weise dafür, dass Frührentner mehr oder weniger abrupt aus dem Erwerbsleben herausgedrängt werden. Selbst wenn es nach Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters wieder möglich

¹⁶ Der durchschnittliche Jahresverdienst eines sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag 2011 nach Angaben der Gesetzlichen Rentenversicherung bei 30.268 €. Bei einer angenommenen Jahresarbeitszeit von 48 Wochen und einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden resultiert ein Bruttostundenlohn von 15,76 €.

wäre, unbegrenzt hinzu zu verdienen, dürfte die zwischenzeitlich quasi erzwungene Erwerbsunterbrechung für vollendete Tatsachen sorgen.

Presseberichten zufolge plant die Bundesarbeitsministerin Erwerbseinkommen bei Frührentnern künftig großzügiger zu behandeln.¹⁷ Demnach soll das höchste Bruttoeinkommen der letzten 15 Jahre zum Maßstab für die Hinzuverdienstgrenze gemacht werden. Erwerbseinkommen bis zur Höhe der Differenz zwischen diesem Einkommen und dem Rentenanspruch sollen anrechnungsfrei bleiben. Erwerbseinkommen darüber hinaus sollen dagegen 1:1 mit dem Rentenanspruch verrechnet werden. Im Vergleich zum Status Quo dürfte dies zwar eine Verbesserung darstellen, als Durchbruch ist eine solche Regelung allerdings kaum zu bezeichnen.

Abb. 4: Verfügbares Einkommen eines alleinstehenden erwerbstätigen Eckrentners bei vorgezogenem Eintritt in den Ruhestand ohne Anrechnung von Erwerbseinkommen



Quelle: Eigene Berechnungen; zugrunde liegende Annahmen: Durchschnittsbruttolohn 15,76 €; 43 Entgeltpunkte; Renteneintritt mit 63 Jahren; ; Kürzung des Rentenanspruchs aufgrund des vorgezogenen Renteneintritts um 7,2%.

Abbildung 4 zeigt, wie die Situation ohne Anrechnungsregeln aussähe. Zum Vergleich ist hier die gleiche Indifferenzkurve eingezeichnet wie in Abbildung 3. Die

¹⁷ Vgl. Süddeutsche Zeitung, 20. März 2012 (<http://www.sueddeutsche.de/politik/plaene-von-arbeitsministerin-von-der-leyen-fruehrentner-duerfen-deutlich-mehr-hinzuverdienen-1.1313280>)

Einkommenskurve läge deutlich über der Indifferenzkurve, was bedeutet, dass es viele Optionen gäbe, die attraktiver wären als die Minijoblösung. Ältere könnten sich sanktionsfrei für die für sie optimale Arbeitszeit entscheiden. Sie müssten lediglich einen gekürzten Rentenanspruch aufgrund des vorzeitigen Renteneintritts hinnehmen. Die Rentenkürzung ist der Preis dafür, dass der Rentenbezugszeitraum zwei Jahre länger ist als bei regulärem Eintritt in die Rente. Wenn die entsprechenden Abschläge aktuarisch korrekt berechnet sind, ist der Zeitpunkt des Renteneintritts für die Alterssicherung weitgehend unerheblich.

Der Verzicht auf die Anrechnungsregeln würde mutmaßlich zu einer deutlich verlängerten Erwerbsphase führen, weil ein größerer Teil der Frührentner als heute parallel zum Rentenbezug einer Erwerbstätigkeit in nennenswertem Umfang nachginge. Durch die damit einhergehende Vermeidung der Erwerbsunterbrechung würde sich automatisch auch der Anteil von Erwerbstätigen in der Phase nach Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters erhöhen. Allerdings könnte es sein, dass ohne Anrechnungsregeln ein größerer Teil von Erwerbstätigen als heute von der Möglichkeit eines vorzeitigen Eintritts in den Ruhestand Gebrauch machen würde. Personen, die im Status Quo bis zum Erreichendes gesetzlichen Renteneintrittsalters arbeiten, sich ohne Anrechnungsregeln aber für einen vorgezogenen Rentenanspruch entscheiden würden, würden aufgrund des sogenannten Einkommenseffekts ihre Arbeitszeit gegenüber dem Status Quo vermutlich reduzieren. Der Gesamteffekt dürfte dennoch positiv sein, weil der Effekt der Ausweitung der Erwerbstätigkeit bei den bisherigen Frührentnern mutmaßlich überwiegt.

5. Gesetzeshürde Nr. 3: Kündigungsschutz

In diesem Zusammenhang mag sich die Frage stellen, wozu es in Deutschland überhaupt ein gesetzlich geregeltes Renteneintrittsalter gibt. Entsprechender politischer Druck sorgte beispielsweise in Großbritannien dafür, dass die Regierung das gesetzliche Renteneintrittsalter 2011 ersatzlos abgeschafft hat. Die Antwort dürfte für manchen verblüffend ausfallen. Sie hat mit den relativ starren Kündigungsschutzregelungen in Deutschland zu tun und das unterscheidet die Situation hierzulande ganz entscheidend von der in Ländern wie Großbritannien, in denen der Kündigungsschutz praktisch keine Rolle spielt. Das Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters räumt Unternehmen ein Sonderkündigungsrecht gegenüber den betreffenden Arbeitnehmern ein. Die Voraussetzung dafür sind tarifvertragliche Vereinbarungen zur Beendigung ansonsten unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse mit Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Ohne dieses Sonderkündigungsrecht könnte es für Unternehmen schwer werden, sich von Arbeitnehmern zu trennen, wenn deren Leistungsfähigkeit aus Altersgründen irgendwann einmal nachlassen sollte. Unternehmen wären folglich mit hohen Abfindungsforderungen konfrontiert, wenn sie sich von älteren Arbeitnehmern gegen deren Willen trennen wollten. Es gehört nicht viel Phantasie dazu, um sich ausmalen zu können, dass Ruhestandsabfindungen schnell zum Standard beim Ausstieg aus dem Erwerbsleben avancieren würden.

Aufgrund der bestehenden Kündigungsschutzregelungen gibt es bislang nur wenig Fälle, bei denen sich Unternehmen auf eine Beschäftigung über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus einlassen. Gleichwohl gibt es eine wachsende Zahl von

Klagen gegen diese Regelung, die sich im Kern darauf berufen, dass es sich hierbei um Altersdiskriminierung handele. In der Praxis werden diese Klagen aber in aller Regel abgewiesen. Die Gerichte sehen eine solche Benachteiligung als gerechtfertigt an, solange es einen guten Grund dafür gibt. Als guter Grund wird dabei unter anderem angesehen, dass Arbeitsplätze für Jüngere frei gemacht werden. Die Stichhaltigkeit dieser Argumentation dürfte sich allerdings mit einer fortschreitenden Verknappung von Fachkräften zunehmend abschwächen. Umso dringlicher ist es, gerichtsfeste Regelungen für die Beschäftigung über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus zu finden, ohne Firmen damit unzumutbare Risiken aufzubürden. Denkbar wäre etwa die Möglichkeit, jenseits des gesetzlichen Renteneintrittsalters wiederholt zeitlich befristete Arbeitsverträge abschließen zu können

Auf den ersten Blick mag es vielleicht naheliegend erscheinen, den strikten Kündigungsschutz in Deutschland gleich in einem Zug mit den Anrechnungsregeln für Hinzuverdienste abzuschaffen. Der zweite Blick legt jedoch etwas mehr Zurückhaltung nahe. Einmal abgesehen davon, dass der politische Widerstand gegen ein solches Ansinnen enorm wäre, ist nicht einmal sicher, ob ein solcher Schritt unterm Strich zu einem gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Ergebnis führen würde.

Die Erfahrungen der jüngsten Finanzmarktkrise haben zumindest gezeigt, dass Deutschland gerade aufgrund seiner neuen und sehr spezifischen Kombination von Sicherheit in Form des Kündigungsschutzes und Flexibilität durch die Arbeitsmarktreformen der Jahre 2003 bis 2006 die weltwirtschaftlichen Turbulenzen nahezu ungeschoren überstehen konnte. Es war praktisch die erste Rezession der Nachkriegsgeschichte, in der der Kündigungsschutz seine volle Wirkung entfaltet hat. In früheren Rezessionen wurde der Kündigungsschutz durch die faktischen Möglichkeiten der Frühverrentung mehr oder weniger ausgehebelt. Um die Firmen vom entstehenden Kostendruck durch wegbrechende Einnahmen zu entlasten, griff die Regierung diesmal kurzerhand zu einer schnellen und unbürokratischen Ausweitung der Kurzarbeit. Dies sorgte dafür, dass die Unternehmen ihre Belegschaften durch die Rezession hinweg halten konnten, um anschließend mit vollen Kapazitäten die wieder anziehende Nachfrage bedienen zu können. Der Erhalt der Produktionskapazitäten sicherte damit den deutschen Unternehmen in der Phase der konjunkturellen Erholung einen ungeahnten Wettbewerbsvorteil gegenüber all den Wettbewerbern, die in der Krise ihre Kapazitäten drastisch reduziert hatten. Im Ergebnis ist Deutschland weit und breit das einzige Land, in dem die Arbeitslosenquote nach der Krise niedriger ist als vor der Krise. In den USA hat sie sich dagegen verdoppelt, in Spanien verzweieinhalbfacht und in Irland sogar vervierfacht. Selbst die Jugendarbeitslosigkeit ist in Deutschland trotz Krise gesunken, während sie in vielen Ländern dramatische Ausmaße angenommen hat.

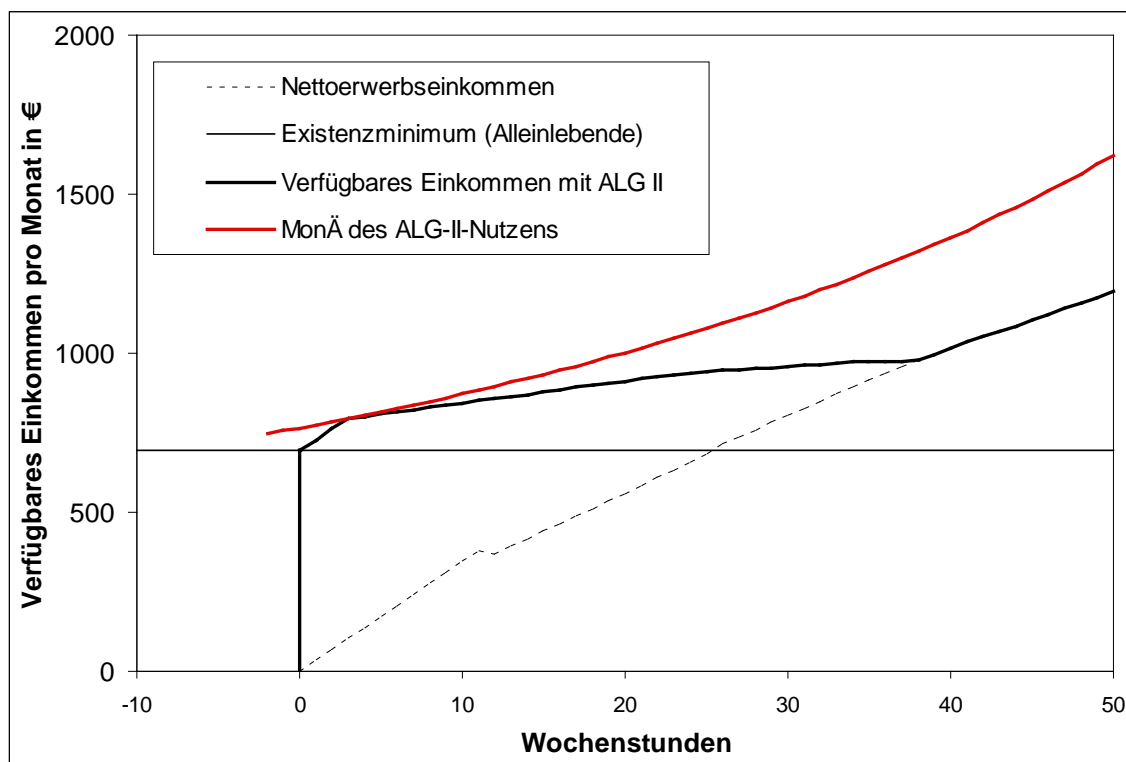
Nicht auszudenken, wie sich die Dinge entwickelt hätten, wären Unternehmen in der Krise wie in früheren Zeiten dazu übergegangen, sich von ihren Mitarbeitern zu trennen. Angesichts der Kosten für die dann erforderlichen Neueinstellungen und der Unsicherheiten über die künftige Entwicklung, würden sie in der Phase der nachfolgenden konjunkturellen Erholung wahrscheinlich nur sehr zögerlich zu Werke gegangen. Während es in früheren Erholungsphasen bis zu zwei Jahre dauern konnte, bis das Beschäftigungswachstum dem Wachstum der Produktion folgte, verlaufen Wachstum und Beschäftigung diesmal synchron. All dies verdankt Deutschland seiner

neuen Form der FlexiCurity, auch wenn angenommen werden darf, dass ihre Entdeckung eher einem glücklichen Zufall als systematischer Planung entsprang. Der Kündigungsschutz scheint somit volkswirtschaftlich besser zu sein als sein Ruf unter Arbeitgebern vermuten lässt. Im Hinblick auf eine flexible Gestaltung des Renteneintritts bleibt er aber gerade deshalb ein berechtigtes Hindernis.

6. Gesetzeshürde Nr. 4: Die Aufstockerfälle in der Grundsicherung

Fehlanreize für Hinzuverdienste spielen auch in der sozialen Grundsicherung eine wichtige Rolle. In der bestehenden Form erzeugt das Sicherungssystem, das Menschen davor schützen soll, nicht unter einen gesellschaftlichen Mindesteinkommensstandard abzusinken, zugleich eine Abhängigkeit von entsprechenden Sozialtransfers (siehe Abb. 5).

Abb. 5: Verfügbares Einkommen eines allein lebenden Beziehers von Leistungen der Grundsicherung in Abhängigkeit vom zeitlichen Umfang von Hinzuverdiensten



Quelle: Eigene Berechnungen; zugrunde liegende Annahmen: Bruttolohn 8,00 €, Steuerklasse I; Kosten der Unterkunft 320 €

Der durchschnittliche Unterstützungsanspruch in der Grundsicherung (Regelsatz plus Kosten der Unterkunft) liegt für einen Alleinlebenden derzeit bei knapp 700 Euro pro

Monat.¹⁸ Dies entspricht in etwa dem Nettoeinkommen aus einer Vollzeittätigkeit mit 40 Wochenstunden und einem Bruttostundenlohn von fünf Euro und ist in der Grafik als horizontale Linie dargestellt. Damit ist keineswegs gesagt, dass es für jemanden, der auf Arbeitslosengeld II angewiesen ist, hinreichend attraktiv wäre, zu einem Bruttostundenlohn von sechs oder sieben Euro zu arbeiten. Da das Erwerbseinkommen nahezu vollständig auf den Unterstützungsanspruch angerechnet wird, führt eine entsprechende Tätigkeit im unteren Lohnbereich praktisch kaum zu einer Verbesserung des verfügbaren Einkommens. In der Abbildung ist dargestellt, wie sich dies bei einem angenommenen Stundenlohn von acht Euro in Abhängigkeit von der Wochenarbeitszeit auf das verfügbare Einkommen auswirkt. Selbst bei einem Bruttostundenlohn von acht Euro erbringt eine Vollzeitbeschäftigung für einen Alleinstehenden am Ende des Monats bei einem Bruttolohn von ca. 1.300 Euro nur etwa 320 Euro netto mehr ein als das Arbeitslosengeld II.¹⁹ Gemessen an den Anstrengungen für etwa 160 Stunden Arbeit im Monat entspricht das einem effektiven Stundenlohn von 2 Euro. Selbst wenn jemand bereit ist, dafür die Umstände in Kauf zu nehmen, die mit einer entsprechenden Tätigkeit verbunden sind, dürfte ein derart niedriger Effektivlohn von vielen Menschen als Verletzung ihrer Würde empfunden werden. So argumentieren zumindest die Befürworter eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland.²⁰ Wie viel mehr eine Person verdienen muss, damit sich das finanziell für sie lohnt, ist zweifellos individuell verschieden. Auf der Basis von Schätzungen, die auf einem Nutzenmaximierungsmodell basieren, dürfte die Größenordnung tendenziell etwa beim Zweifachen des Grundsicherungseinkommens liegen.²¹

Da der entsprechende Stundenlohn für die Betroffenen häufig nicht erreichbar ist, greifen sie zu Ausweichlösungen. Eine dieser Ausweichlösungen besteht in Schwarzarbeit. Eine andere besteht auch hier in der Ausübung eines steuer- und abgabenfreien Minijobs, was unmittelbar nachvollziehbar wird, wenn man die entsprechenden Verhältnisse von Aufwand und Ertrag vergleicht. Die Ausübung der geschilderten Tätigkeit im Rahmen eines Minijobs führt mit einer Wochenarbeitszeit von elfeinhalb Stunden schon auf ein verfügbares Einkommen von 854 Euro im Monat²² und damit immerhin auf einen Betrag, der um 160 Euro über dem Einkommen läge, das einem Alleinlebenden auch ohne Arbeit zusteht. Der entsprechende effektive Stundenlohn beläuft sich dann immerhin auf 3,20 Euro. Der Wechsel von einem Minijob auf eine Vollzeitstelle ist demgegenüber eher unattraktiv. Um am Ende des Monats

¹⁸ Vgl. <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201012/iiia7/bedarf/bedarf-d-0-zip.zip>, Blatt 4. BedarfsgemeinschaftstypennachNetto-Bedarfen und Netto-Leistungen.

¹⁹ Dem liegt eine angenommene Wochenarbeitszeit von 40 Stunden bei 4,33 Wochen pro Monat zugrunde. Daraus ergibt sich ein Monatsbruttolohn von 1385,60, Euro. Abzüglich Lohnsteuer gem. Steuerklasse I sowie den Beiträgen zur gesetzlichen Sozialversicherung resultiert ein Nettomonatslohn von 1016,24 Euro (Stand 2012). Im Vergleich zum Grundsicherungsanspruch bestehend aus Regelsatz in Höhe von 374 Euro plus durchschnittlichen Kosten der Unterkunft in Höhe von 320 Euro resultiert eine Differenz von gut 320 Euro

²⁰ Vgl. z. B. DGB – Deutschland braucht den Mindestlohn, <http://www.mindestlohn.de/hintergrund/argumente/>.

²¹ Vgl. Schneider, H. (2006): Kombilohn oder Workfare – Eine Frage der Grundsicherung. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 55/2, S. 198–208.

²² Von den 400 Euro bleiben 100 Euro anrechnungsfrei, von den restlichen 300 Euro werden dagegen 80 Prozent auf den Grundsicherungsanspruch angerechnet, sodass davon nur 20 Prozent, d. h. 60 Euro, anrechnungsfrei bleiben. Das verfügbare Einkommen erhöht sich somit nur um 160 Euro.

weitere 160 Euro mehr in der Tasche zu haben als im Minijob, müsste jemand über 120 Stunden im Monat zusätzlich arbeiten und das zu einem effektiven Stundenlohn von 1,35 Euro.

Dass sich Bezieher von Leistungen der Grundsicherung unter diesen Umständen dauerhaft mit einem oder mehreren Minijobs arrangieren, darf daher als ökonomisch durchaus rational betrachtet werden. Es gibt in Deutschland derzeit etwa 1,4 Millionen sogenannter Aufstocker, die als Bezieher von Arbeitslosengeld II gleichzeitig einer Erwerbstätigkeit nachgehen.²³ Die weitaus meisten von ihnen arbeiten maximal bis zur 400-Euro-Grenze, also genau in dem Rahmen, der sich finanziell noch halbwegs lohnt. Sie würden zweifellos gern einer Vollzeittätigkeit nachgehen, aber die Löhne, zu denen sich Vollzeitarbeit für sie lohnen würde, erreichen sie nicht, und die Löhne, die sie erzielen könnten, empfinden sie unter den gegebenen Umständen zu Recht als Zumutung.

Im Ergebnis hätten die meisten Menschen durchaus die Möglichkeit, ihre Existenz aus eigener Kraft zu sichern, aber das soziale Sicherungssystem hindert sie daran, dies auch zu tun. Statt die Menschen vor der Bedürftigkeit zu schützen, erzeugt der Sozialstaat die Abhängigkeit von Transfers.

Als Ausweg werden von der Politik sowohl Mindestlöhne als auch eine großzügigere Ausgestaltung der Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Grundsicherung thematisiert. Beide Konzepte dürften jedoch nicht zum Ziel führen. Mindestlöhne kranken daran, dass der Mindesteinkommensanspruch nur denjenigen zugute kommt, die durch die damit verbundene Erhöhung der Arbeitskosten nicht ihren Job verlieren. Arbeitgeber können zwar gesetzlich dazu gezwungen werden, einen Mindestlohn zu zahlen, nicht aber dazu, Stellen anzubieten, die sich wirtschaftlich nicht rechnen. Das Ergebnis einer Mindestlohnregelung kann also darin bestehen, dass der Schaden für diejenigen, die deswegen keinen Job mehr finden, größer ist als der Nutzen für diejenigen, deren Einkommen dadurch steigt. Als empirische Belege dafür können die Erfahrungen mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in verschiedenen ostdeutschen Branchen der Bauwirtschaft gelten (Möller/König 2008; Kraft/Rammer/Gottschalk 2012).²⁴

Die Alternative einer großzügigeren Ausgestaltung der Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Grundsicherung entspricht der Idee von Kombilohnkonzepten.²⁵ Damit die Aufnahme bzw. Ausweitung einer Erwerbstätigkeit attraktiver wird, soll die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Grundsicherungsanspruch reduziert werden. Der Nachteil besteht darin, dass diese Modelle entweder wirkungslos oder unfinanzierbar oder gar beides sind. Es muss schließlich eine Grenze geben, an der die Subvention von Niedriglohntätigkeiten ausläuft. Je höher aber diese Grenze festgelegt ist, desto mehr Menschen erlangen einen Subventionsanspruch und desto höher ist das Volumen

²³ Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Aktuelle Daten aus der Grundsicherung, Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern, Januar 2012

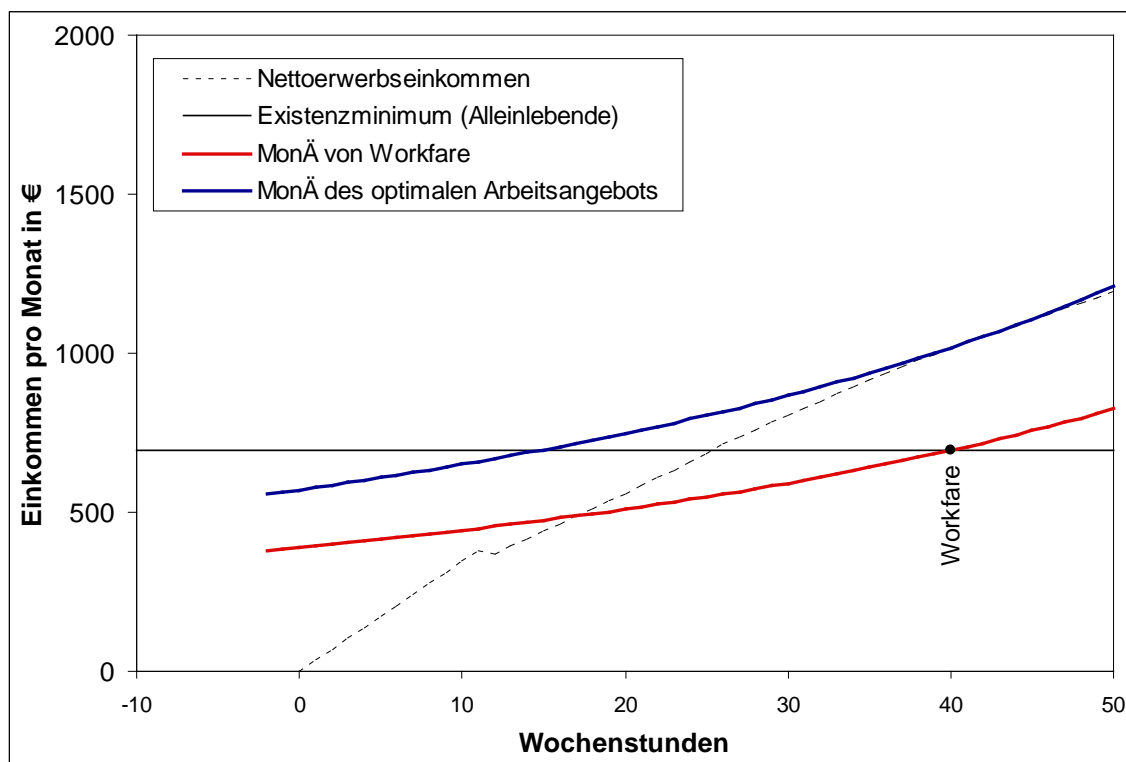
²⁴ Vgl. z.B. Kraft, K.; Rammer, C.; Gottschalk, S. (2012): Minimum Wages and Competition: The Case of the German Roofer Sector. Mimeo und Möller, J.; König, M. (2008): Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 41, 327-346.

²⁵ Vgl. Schneider, H. (2006), a.a.O.

von Mitnahmeeffekten. Die Beschäftigungseffekte sind zwar in der Tat umso größer, je höher die Subventionsgrenze angesetzt wird, aber in allen bislang konzipierten Modellen läuft der Kosteneffekt durch Mitnahme dem Einnahmeeffekt durch mehr Beschäftigung hoffnungslos davon. Abgesehen davon erzeugen die Modelle einen mehr oder weniger ausgeprägten Teilzeitanreiz, denn auch durch die Reduzierung der eigenen Arbeitszeit kann man theoretisch zum Kombilohnberechtigten werden. Auch und vor allem dieser Anreiz ist in einer Zeit demografisch bedingt verringerter Ressourcen an menschlicher Arbeit denkbar fehl am Platz.

Eine wirksame Alternative besteht darin, den Bezug von Sozialleistungen an eine Pflicht zur Gegenleistung in Form von Arbeit im weitesten Sinne zu koppeln (vgl. Abbildung 6).²⁶ Das bedeutet, dass Sozialleistungen gleichsam verdient werden müssen. Dieses auch als Workfare bekannte Prinzip schafft starke Anreize zur Ausübung gering entlohnter Tätigkeiten für Menschen, deren Qualifikation nicht ausreicht, um am Markt einen hinreichend hohen Stundenlohn zu erzielen.²⁷

Abb. 6: Erwerbsanreize von Workfare



Quelle: Eigene Berechnungen; zugrunde liegende Annahmen: Bruttolohn 8,00 €, Steuerklasse I; Kosten der Unterkunft 320 €

²⁶ Vgl. Schneider, H. (2006), a.a.O.

²⁷ Zur Herkunft des Begriffs Workfare vgl. Schneider, H. (2009): Soziale Verantwortung am Arbeitsmarkt. In: Ulrich Pfeiffer (Hg.): Eine neosoziale Zukunft. Wiesbaden, S. 119–136.

Workfare kommt ohne Abstriche beim Niveau der Grundsicherung aus und sorgt für Einkommen oberhalb der Grundsicherung. Wer mit einfacher Arbeit mehr verdienen kann als in der Grundsicherung, hat allen Anreiz, dies zu tun. Dass dies zu einer Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung führen dürfte, mag als Problem angesehen werden. Dennoch kann die heute zu beobachtende Alternative, die in der Arbeitslosigkeit bei noch niedrigerem Einkommen besteht, nicht ernsthaft als überlegen angesehen werden.

Wie aus der Grafik hervorgeht, ändert sich durch Workfare die Referenz für die vorhandenen Handlungsoptionen. Dadurch, dass es für erwerbsfähige Bezieher der Grundsicherung nur noch die Option gibt, die Grundsicherung als Gegenleistung zu einer entsprechenden Tätigkeit zu erhalten, wird jede Tätigkeit attraktiv, bei der man mit gleichem Aufwand mehr verdienen kann. Die unter diesen Umständen optimale Arbeitszeit ist in der Abbildung durch den Tangentialpunkt der blauen Indifferenzkurve an dem Verlauf der Nettoerwerbseinkommenskurve.

Wie erfolgreiche Beispiele kommunaler Sozialpolitik zeigen, ist für die Umsetzung nicht einmal eine Änderung der Gesetzesgrundlage erforderlich.²⁸ Erforderlich ist vielmehr eine konsequente Handlungsbereitschaft auf kommunaler Ebene.

7. Fazit

Um das Potenzial einer Ausweitung der Arbeitszeit zur Lösung der demographisch bedingten Verknappung des Arbeitskräfteangebots nutzen zu können, bedarf es rein rechnerisch bis zum Jahr 2050 einer Ausweitung der Pro-Kopf-Arbeitszeit um etwa eine Stunde pro Tag bei vollem Lohnausgleich. Die eigentlichen Hürden für eine entsprechende Strategie liegen aber weniger im Bereich der tariflichen Wochenarbeitszeit als vielmehr in gesetzlich verankerten Teilzeitanreizen. Konkret handelt es sich hier um das Minijob-Privileg, die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung, das Ehegattensplitting, Hinzuverdienstregelungen bei vorgezogener Rente und die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Grundsicherungsanspruch. Würden diese effektiv beseitigt, würde sich ein Großteil des erforderlichen Anstiegs der durchschnittlichen Arbeitszeit realisieren lassen. Flankierend zur Beseitigung der Teilzeitanreize ist ein systematischer Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder ebenso erforderlich wie für pflegebedürftige Erwachsene. Im Ergebnis würden viele Frauen künftig einer Vollzeitbeschäftigung anstelle eines Minijobs oder einer Teilzeittätigkeit nachgehen, ältere Arbeitnehmer würden freiwillig später in Rente gehen und erwerbsfähige Bezieher von Leistungen der Grundsicherung hätten einen größeren Anreiz als heute, ihre Existenz mit eigener Arbeit zu sichern.

Wenn künftig mehr und im Lebensverlauf länger gearbeitet werden soll, müssen Menschen natürlich auch in der Lage sein, den damit verbundenen Anforderungen physisch und psychisch standzuhalten. Hier ist im Zweifelsfall der Gesetzgeber gefordert, um Menschen vor gesundheitsschädlichen Arbeitsbedingungen zu schützen.

²⁸ Vgl. Tagesspiegel vom 26.02.2010: Die Löhne Mannheims.
(<http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/jobcenter-die-loehne-mannheims/1691204.html>)

In erster Linie muss es aber im Interesse der Unternehmen selbst liegen, Arbeitsbedingungen zu schaffen, die den Erhalt von produktiver Arbeitskraft über einen langen Zeitraum sicher stellen.

Mit all dem darf Deutschland nicht warten bis die Probleme weh tun. Zwischen der Umsetzung der richtigen Politik und dem Einfahren der Ernte vergehen Jahre. Das beste Beispiel dafür ist die Einführung der Rente mit 67. Die Probleme, die der demographische Wandel heraufbeschwört, sind nicht unlösbar. Aber die Zeit, die zur Umsetzung der Lösungsschritte benötigt wird, lässt sich nicht kaufen.