

**Mehr Gerechtigkeit:**

# Was steht zur Wahl?

ANALYSE UND KOMMENTIERUNG DER PARTEIAUSSAGEN



## Mehr Gerechtigkeit: Was steht zur Wahl?

ANALYSE UND KOMMENTIERUNG DER PARTEIAUSSAGEN

<b>EINFÜHRUNG</b>	3
<b>1. FRÜHKINDLICHE BILDUNG</b>	4
<b>2. BAFÖG</b>	7
<b>3. FLEXIBLE INSTRUMENTE DES ARBEITSMARKTS</b>	9
<b>I. ZEITARBEIT</b>	9
<b>II. MINIJOBS</b>	12
<b>4. MINDESTLÖHNE</b>	14
<b>5. FRAUENQUOTE</b>	17
<b>6. RENTE</b>	20
<b>7. EINKOMMENSTEUER</b>	23

## SIND DIE CHANCEN GERECHT VERTEILT?

Der öffentliche Diskurs ist in Deutschland zunehmend von der Frage geprägt, ob die Chancen und Lasten in unserer Gesellschaft gerecht verteilt sind. Vor der Bundestagswahl in diesem Herbst findet sich das Thema in vielen Politikvorschlägen der Parteien wieder. Die Kernfrage dabei: Sorgen diese Vorschläge tatsächlich für mehr Gerechtigkeit?

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) hat im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) die programmatischen Aussagen der Parteien zu Themen im Arbeitsmarkt- und Bildungsbereich mit Blick auf den Maßstab der Chancengerechtigkeit untersucht. Dabei geht es darum, faire Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Menschen ermöglichen, am wirtschaftlichen Leben teilzunehmen und ihre Fähigkeiten zu entfalten. Das umfasst auch den Ausgleich zufälliger und unverschuldeter Nachteile. Chancengerechtigkeit und Teilhabemöglichkeiten sind besonders mit dem offenen Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt

mit seinen Aufstiegschancen verbunden. Als Grundlage dienen die aktuellen empirischen Befunde der arbeits- und bildungsökonomischen Literatur. Diese Publikation fasst die darauf aufbauende Analyse und Kommentierung des RWI zusammen.

Für die Studie wurden jene Themen aus den Bereichen Arbeitsmarkt und Bildung beleuchtet, die für Chancengerechtigkeit und Teilhabe essenziell sind und zudem von den Parteien vor der Bundestagswahl in den Mittelpunkt ihrer Programme gestellt werden. Die Analyse des RWI beruht auf den Politikvorschlägen und Positionen der Parteien. Diese wurden weitestgehend den Wahlprogrammen bzw. -entwürfen entnommen, aber besonders im Falle der Union, von der derzeit kein Entwurf vorliegt, auch aus dem aktuellen Regierungshandeln, jüngsten Gesetzesinitiativen, Parteitagbeschlüssen oder Aussagen der Parteispitze und der von der Union gestellten Bundesminister abgeleitet.

# 1. FRÜHKINDLICHE BILDUNG

Die frühkindliche Bildung gilt unbestritten als Schlüssel zur künftigen Wissensgesellschaft und ihrer Anpassungsfähigkeit an neue Herausforderungen. Alle Parteien fordern eine Verbesserung der frühkindlichen Bildung. Ihre Vorschläge wirken sich über die kognitive und soziale Entwicklung auf die späteren Teilhabemöglichkeiten des Kindes aus. Zudem verbessert eine ausreichende Betreuungsinfrastruktur die Erwerbsmöglichkeiten der Eltern und damit die Chancengerechtigkeit.

## STATUS QUO

Im März 2012 besuchten 27,6 Prozent der Kinder unter 3 Jahren Betreuungseinrichtungen oder Tagespflege. Zwei Drittel davon waren ganztägig in Betreuung. Von den Kindern zwischen 3 und 6 Jahren wurden 93,4 Prozent der Kinder außerhalb des Elternhauses betreut. Die Versorgungslücke ist groß: Zum einen ist das erklärte Ziel noch fern, bundesweit für 35 Prozent der unter Dreijährigen ein Betreuungsangebot zu schaffen. Zum anderen ist der Betreuungsbedarf weiter gestiegen.

### *Qualifizierung der Betreuer*

Einen Hochschulabschluss haben zurzeit 4,6 Prozent des gesamten Personals in Tageseinrichtungen. 85 Prozent sind gelernte Erzieher oder haben einen

anderen Berufsabschluss im Pflegebereich. Die Mehrheit der Tageseltern hat nach Angaben des Statistischen Bundesamts nur einen Qualifizierungskurs für Kindertagespflege gemacht.

### *Betreuungskosten und Betreuungsgeld*

Die Elternbeiträge sind von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich. Meist richten sie sich nach dem Haushaltseinkommen und der Anzahl weiterer Kinder. Ab August 2013 gibt es für Kinder im zweiten Lebensjahr, die zu Hause betreut werden, ein Betreuungsgeld von 100 Euro monatlich. Ab dem 1. August 2014 zahlt der Staat für Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr 150 Euro.

## POLITIKVORSCHLÄGE DER PARTEIEN

### CDU/CSU

Betreuungsgeld für Kinder, die keine frühkindliche Förderung in Tageseinrichtungen oder in Kindertagespflege in Anspruch nehmen, beibehalten

### SPD

Bedarfsgerechter Ausbau der Kindertagesstätten für jährlich mindestens 2 Milliarden Euro; Gebührenfreiheit bei finanzieller Ausstattung der Kommunen; Anspruch auf Ganztagsbetreuung; Qualität der Bildungsinhalte erhöhen; individuelle Förderung einschließlich Sprachförderung verbessern; Betreuungsgeld abschaffen

### GRÜNE

Finanzierung des Kita-Ausbaus entsprechend Rechtsanspruch durch den Bund; Anspruch auf ganztägige Betreuung; Unterstützung der Länder bei der Qualifizierung von Erziehern; insgesamt 1 Milliarde Euro zusätzliche Bundesmittel jährlich; bundesweite Mindestqualitätsstandards für die Betreuung (z. B. beim Betreuungsschlüssel); eine Fachkraft mit Hochschulniveau je Kita-Gruppe; Sprachför-

derung unter Einbeziehung der Herkunftssprache; Betreuungsgeld abschaffen

### FDP

Betreuungsqualität verbessern; Ausbau hochwertiger Angebote; Aus- und Fortbildung von Erziehern verbessern, pädagogischer Fachhochschulabschluss verpflichtend für Kita-Leiter; Tageseltern besser stellen; Betreuungsgeld evaluieren

### DIE LINKE

Sofortige Aufstockung der öffentlichen Bildungsausgaben; bedarfsgerechte, hochwertige und gebührenfreie Ganztagsbetreuung mit flexiblen Öffnungszeiten; Ausbildung der Erzieher auf Hochschulniveau; Betreuungsgeld abschaffen

### PIRATEN

Kostenlose und auf Wunsch ganztägige Betreuung in Kitas ab dem 3. Geburtstag; Finanzierung entsprechend der Regelung für Schulen; Rechtsanspruch auf Betreuung von Geburt an

## ÖKONOMISCHER HINTERGRUND

Frühkindliche Lebensumstände beeinflussen der Wissenschaft zufolge Verhalten und Dimensionen wie Lohn, Beschäftigungschancen, Gesundheit oder Lebenserwartung. Politische Vorsorge durch frühkindliche Bildung ist daher wirksamer als spätere Schadensbegrenzung.

### *Frühkindliche Förderung*

Bei Modellprogrammen zur frühkindlichen Förderung stark benachteiligter Kinder zeigt sich eine langfristige Stärkung schulischer Leistungen und Eigenschaften wie Zielorientierung und Geduld. Kinder aus bildungsfernen oder einkommenschwachen Haushalten profitieren dabei stärker. Doch nicht al-

lein der Ausbau frühkindlicher Bildungsangebote ist entscheidend, sondern auch deren Qualität: Die Art der Interaktion zwischen Erziehern und Kindern sowie zwischen den Kindern hat dabei auf die Entwicklung größeren Einfluss als strukturelle Parameter wie Betreuungsschlüssel und Qualifikation der Erzieher.

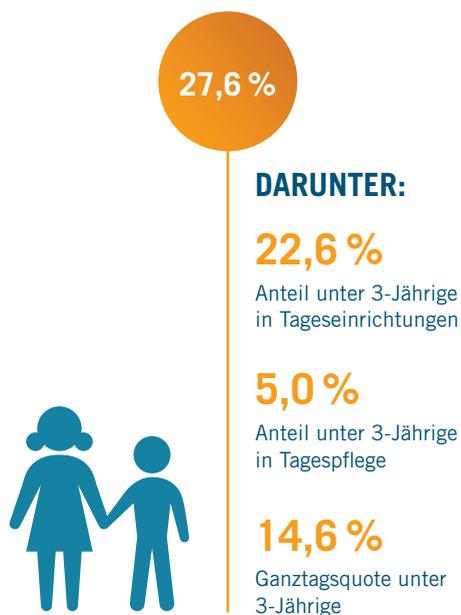
### *Betreuungsgeld*

Das Betreuungsgeld wird der Arbeitsmarkttheorie zufolge dazu führen, dass die Erwerbsquote der Mütter, besonders in bildungsfernen Haushalten, sinkt. Da sie tendenziell niedrigere Stundenlöhne erzielen, ist der Anreiz hoch, zu Hause zu bleiben und das Kind selbst zu betreuen. Gerade diese Kinder würden aber von externer Betreuung profitieren. Das Betreuungsgeld dürfte die Chancengerechtigkeit daher senken.

## BETREUUNGSQUOTE NACH KINDESALTER

2012

Betreuungsquote unter 3-Jährige



Betreuungsquote 3- bis 6-Jährige



Quelle: Statistisches Bundesamt

## FAZIT

- **Ausbau und Sicherung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten**
- **Forderung von mehr Qualität der Betreuung**  
Diese beiden von den meisten Parteien genannten Punkte fördern Teilhabe und Chancengerechtigkeit. Nicht nur das Wohl des Kindes, auch die Erwerbsbeteiligung der Mütter dürfte im Durchschnitt steigen.
- **Verbesserung der strukturellen Qualität**  
Falls der geforderte Betreuungsschlüssel (Grüne, FDP) oder die Forderungen nach besserer Qualifizierung des Betreuungspersonals (FDP, Grüne, Linke) eine bessere Interaktion ermöglichen, fördern sie die Chancengerechtigkeit.

- **Gebührenfreiheit**  
Diese Forderung (SPD, Linke, Piraten) ist prinzipiell sinnvoll, da frühkindliche Bildung sich im Gegensatz zum Studium nicht nur für den Einzelnen, sondern für die Gesamtgesellschaft auszahlt. Solange Eltern um Betreuungsplätze konkurrieren, wären jedoch vor allem Besserverdienende im Vorteil. In dem Fall würden die Nachteile verfestigt.
- **Abschaffung des Betreuungsgeldes**  
Die Forderung von SPD, Grünen und Linken schafft voraussichtlich mehr Teilhabe und Chancengerechtigkeit. Das gilt vor allem für Kinder aus benachteiligten Haushalten. Zudem dürften ohne Betreuungsgeld mehr Mütter die Chance haben, berufstätig zu sein.

## 2. BAFÖG

**B**ildung wird größtenteils öffentlich finanziert. 2011 zahlten Bund und Länder etwa 23,5 Milliarden Euro an Grundmitteln für die Hochschulen. Auch für die Studenten ist das Studium zunächst mit Kosten verbunden, da sie neben dem Studium nicht voll erwerbstätig sein können. Zudem fallen Kosten während des Studiums und Erträge daraus zeitlich versetzt an. Das BAföG soll deshalb Studierenden, die ihr Studium nicht über den Kreditmarkt oder Dritte finanzieren können, ein Studium ermöglichen und so die Chancengerechtigkeit verbessern.

### STATUS QUO

Das Bundesausbildungsfördergesetz (BAföG) regelt Leistungen zur Unterstützung der Ausbildung von Schülern und Studenten. Zurzeit liegt der Höchstbetrag der monatlichen Förderung für Studierende bei 670 Euro. Eigenes Einkommen, Vermögen sowie Einkommen der Eltern werden angerechnet. Anspruch auf BAföG besteht bis Ende der Förderhöchstdauer (die Regelstudienzeit) und für den ersten berufsqualifizierenden Abschluss. Die Hälfte der Förderung ist für Studierende ein unverzinsliches Darlehen, die andere ein Zuschuss. Schüler erhalten ausschließlich Zuschüsse.

### *Wachsende Zahl an BAföG-Empfängern*

2011 wurden monatlich im Schnitt 419.000 Studierende und 197.000 Schüler gefördert. 18 Prozent der Studierenden im Wintersemester 2011/2012 waren BAföG-Empfänger. Den Förderhöchstbetrag bezogen 2011 rund 38 Prozent der unterstützten Studierenden und 66 Prozent der Schüler. Insgesamt flossen 3,2 Milliarden Euro BAföG. Damit setzte sich der stetige Anstieg der Förderausgaben und der Anzahl der Geförderten seit Beginn des Jahrtausends fort.

### *Weitere Förderformen*

Seit 1996 unterstützt das Meister BAföG die Fortbildung von Handwerkern und anderen Fachkräften. 2011 haben 155.000 Personen Meister-BAföG empfangen, der Aufwand lag bei 456 Millionen Euro. Zusätzlich zum BAföG soll das Deutschlandstipendium seit 2011 leistungsstarke Studenten mit 300 Euro im Monat unterstützen. Die Mittel kommen je zur Hälfte vom Bund und von privaten Förderern.

### ÖKONOMISCHER HINTERGRUND

Wissenschaftlich lässt sich der staatliche Eingriff übers BAföG mit effizienztheoretischen Argumenten begründen. Die Förderung durch Steuermittel lohnt sich, da sie Unterinvestitionen in Bildung ausgleicht und besser Ausgebildete ein Steuerplus und weniger staatliche Transfers bedeuten. Schließlich treiben Akademiker Innovationen und Wachstum an.

Aus verteilungstheoretischer Sicht macht die staatliche Förderung vor allem für Personen aus einkommensschwachen Familien Sinn, die es schwer haben, bei den Banken Kredite für die Ausbildung ihrer Kinder zu bekommen.

### *Leicht positiver Einfluss aufs Studium*

Nach Untersuchungen fördert die finanzielle Unterstützung für Studenten die Studienaufnahme leicht. Ob es sich dabei um reine Darlehen oder die jetzige Kombination mit Zuschüssen handelt, scheint keine große Rolle zu spielen. Auch ein höherer Förderhöchstsatz oder höhere Freibeträge haben den

empirischen Untersuchungen zufolge nur einen geringen Einfluss auf die Entscheidung fürs Studium. Der leicht positive Einfluss ist bei Kindern aus Haushalten mit geringem Einkommen zudem nicht höher als bei Kindern Besserverdienender. Ein höherer Förderbeitrag senkt die Wahrscheinlichkeit eines Studienabbruchs leicht.

## POLITIKVORSCHLÄGE DER PARTEIEN

### **CDU/CSU**

BAföG auf berufstätige und nach Ausbildungsabschluss beginnende Studierende ausweiten; damit verbunden: Anhebung der Altersgrenzen, Förderung von Formen wie dem Teilzeitstudium

### **SPD**

Auslaufen des Deutschlandstipendiums, frei werdende Mittel zur „bedarfsgerechten“ Weiterentwicklung des BAföGs verwenden; Schüler-BAföG revitalisieren

### **GRÜNE**

Erhöhung der BAföG-Mittel um jährlich 300 Millionen Euro; Umwandlung in einen Zuschuss für alle Studierenden und einen Bedarfszuschuss; Teilnahme am lebenslangen Lernen, Nachholen von Schulabschlüssen und Qualifizierungen durch ein Weiterbildungs-BAföG aus Zuschüssen und Darlehen (jährliche Förderung: 200 Millionen Euro) fördern

### **FDP**

BAföG entbürokratisieren, elternunabhängig gestalten und für Studierende mit Beeinträchtigungen von der Regelstudienzeit entkoppeln; Ausbau des Deutschlandstipendiums

### **DIE LINKE**

BAföG-Satz um 10 Prozent erhöhen, künftig jährlich anpassen und als vollen Zuschuss unabhängig vom Elterneinkommen gewähren; maximale Bezugsdauer an der durchschnittlichen Studiendauer ausrichten; Altersgrenzen abschaffen

### **PIRATEN**

Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens

## FAZIT

### • Erhöhung des BAföG

Dieser Vorschlag von SPD, Grünen und der Linken hätte allenfalls einen geringen Einfluss auf die Quote der Studienanfänger. Studenten dürften ihr Studium bei einem höheren Satz zwar häufiger erfolgreich zu Ende bringen. Insgesamt ist eine Erhöhung jedoch für die Verbesserung der Teilhabe wenig effizient. Das liegt auch daran, dass Kinder aus benachteiligten Haushalten nicht stärker profitieren. Grund für die geringe Wirkung einer

BAföG-Erhöhung ist, dass Kinder benachteiligter Haushalte es oft nicht bis zur Hochschulreife schaffen. Außerdem ist das Studium in Deutschland bei fehlenden oder geringen Studiengebühren ohnehin deutlich günstiger als in anderen Ländern. Kreditmarktrestriktionen sind daher weniger entscheidend.

### • Abkopplung vom elterlichen Einkommen

Vor allem Kinder Besserverdienender würden vom Ziel von Linken, FDP, Grünen und implizit der Piraten profitieren. Zum Nachteilsausgleich ist es daher ungeeignet.

# 3. FLEXIBLE INSTRUMENTE DES ARBEITSMARKTS

Seit zwei Jahrzehnten gibt es auf dem deutschen Arbeitsmarkt immer mehr Beschäftigungsverhältnisse, die vom klassischen Arbeitsverhältnis abweichen. Geringfügige Beschäftigung und Zeitarbeit, die Beschäftigungsformen, auf denen hier der Fokus liegt, werden ebenso wie Teilzeitbeschäftigung und befristete Arbeitsverhältnisse kontrovers diskutiert. In dem Maße, in dem solche Beschäftigungsformen einen Zugang zum Arbeitsmarkt schaffen und einen Verbleib ermöglichen, können sie jedoch die Chancengerechtigkeit erhöhen.

## I. ZEITARBEIT

### STATUS QUO

Die Befürworter betonen, Arbeitgeber könnten durch die Zeitarbeit flexibel auf das Geschäftsumfeld reagieren. Arbeitnehmer könnten gleichzeitig schnell Erfahrungen sammeln und den (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt schaffen. Kritiker halten dem entgegen, dass diese Arbeitsverhältnisse nur gering entlohnt werden und zudem keine Sicherheit und kaum Aufstiegsmöglichkeiten böten. Zudem würden Normalarbeitsverhältnisse verdrängt.

#### *Lohnuntergrenzen und Branchenzuschläge*

Zusammen mit einer weitgehenden Deregulierung hat die Reform von 2004 das Equal-Pay-Prinzip eingeführt. Danach müssen Zeitarbeitnehmer während ihres Arbeitseinsatzes beim Kunden wie die Stammbeschaft entlohnt werden. Ausnahmen sind durch

einen Tarifvertrag möglich, der die Entlohnung der Zeitarbeiter regelt. In der Folge hat die bis dahin tarifungebundene Zeitarbeitsbranche Tarifverträge eingeführt. Der Großteil der Arbeitsverhältnisse ist zudem sozialversicherungspflichtig. Eine allgemein verbindliche Lohnuntergrenze schreibt seit November 2012 mindestens 7,50 Euro Stundenlohn in Ostdeutschland und 8,19 Euro in Westdeutschland vor. Zuletzt haben sich die Tarifpartner zusätzlich für mehrere Branchen auf Zuschläge geeinigt, die mit der Einsatzdauer beim Kunden steigen.

#### *Keine Verdrängung klassischer Beschäftigung*

Die Zahl der Zeitarbeiter hat sich dynamisch entwickelt: Von 330.000 im Jahr 2003 hat sie sich bis 2012 mit 908.000 fast verdreifacht. Aber auch die Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter hat zugenommen: Nach einem Rückgang zwischen 2003 und 2005 stieg sie anschließend bis 2012 von 26,2 auf 28,9 Millionen.

### *Beschäftigten- und Verdienststruktur*

Die Zeitarbeit beschränkt sich vor allem auf das produzierende Gewerbe. Im Vergleich zur Gesamt-

wirtschaft sind Männer daher in der Zeitarbeit überrepräsentiert, ebenso Personen ohne Berufsabschluss.

## POLITIKVORSCHLÄGE DER PARTEIEN

### **CDU/CSU**

Gleiche Entlohnung für Zeitarbeitnehmer und Stammbeschäftigte nach Einarbeitung (laut BMAS); Prüfen des Handlungsbedarfs bei Branchenzuschlägen

### **SPD**

„Prinzip des gleichen Lohns für gleiche Arbeit und der gleichen Arbeitsbedingungen für Zeitarbeitsbeschäftigte und Stammebelegschaften“ gesetzlich durchsetzen; Befristung und Kopplung der Befristung an einen Arbeitseinsatz durch Regulierung unzulässig machen

### **GRÜNE**

Mindestens gleiche Entlohnung für Zeitarbeiter wie für Stammbeschäftigte; Flexibilitätsbonus einführen

### **DIE LINKE**

Zeitarbeit verbieten; bis dahin gleiche Bezahlung für Zeitarbeiter und Stammebelegschaft; Verleihdauer auf wenige Monate begrenzen; Flexibilitätszulage einführen

### **FDP**

Instrument der Zeitarbeit erhalten

### **PIRATEN**

Zeitarbeit auf maximal sechs Monate begrenzen; Lohnzuschlag für abverlangte Flexibilität, Höchstquote von Zeitarbeitern je Unternehmen von 10 Prozent der Stammebelegschaft

## ÖKONOMISCHER HINTERGRUND

Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist ein wesentlicher Faktor zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit. Untersuchungen zufolge sind rund zwei Drittel der Personen, die in Zeitarbeit angestellt wurden, unmittelbar zuvor nicht beschäftigt gewesen. Damit ist die Zeitarbeit ein wichtiger Weg in den Arbeitsmarkt für vormals Arbeitslose.

### *Zeitarbeit verbessert Beschäftigungschancen*

Neuen Betriebsumfragen zufolge werden zwischen 7 und 14 Prozent der Zeitarbeiter von ihrem Einsatzbetrieb in Festanstellung übernommen. Eine Festanstellung muss allerdings keineswegs im Einsatz-

betrieb gefunden werden. Um die tatsächliche Sprungbrettfunktion zu ermitteln, hat das RWI in einer Studie die Erwerbsverläufe von Langzeitarbeitslosen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt ein Zeitarbeitsverhältnis eingehen, mit denen von Langzeitarbeitslosen verglichen, die zu dem Zeitpunkt in der Arbeitslosigkeit bleiben. Der Studie zufolge verbessert die Aufnahme von Zeitarbeit die Chancen auf eine anschließende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wesentlich.

### *Kaum Verdrängungseffekte*

Studien zufolge baut nur ein geringer Anteil der Unternehmen, die Zeitarbeit nutzen, diese Form der Beschäftigung auf und reduziert gleichzeitig die Stammebelegschaft.

## FAZIT

- Gesetzliche Regelung der Gleichbezahlung von Zeitarbeitnehmern und Stammbesetzungsmitgliedern
- Einführung einer Flexibilitätszulage

Diese Pläne von SPD, Grünen, Linken und Piraten verteuern die Zeitarbeit und senken den Anreiz, dauerhaft Zeitarbeiter einzusetzen. Diese Vorschläge würden den Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren.

- (Wieder-)Regulierung durch Überlassungshöchstdauer

Ziel von Parteien wie Piraten und der Linken ist, den dauerhaften Einsatz von Zeitarbeit zu verhindern und so mittelbar zu einem Aufbau von Stammbeschäftigung beizutragen. Die große Gefahr ist aber, dass Zeitarbeiter schneller wieder arbeitslos werden. Die Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsmarkt würde vermindert. Kürzere Überlassungsdauern bedeuten zudem, dass weniger betriebsspezifische Kenntnisse erworben werden können und die Chancen auf eine Festanstellung dadurch sinken.

- Gesetzliches Verbot von Befristungen und Synchronisation von Arbeitseinsatz und Vertragsverhältnis beim Zeitarbeitsunternehmen  
Der SPD-Vorschlag könnte eine längerfristige Teilhabe am Zeitarbeitsmarkt ermöglichen. Allerdings dürfte Geringqualifizierten damit der Zugang verbaut werden, da die schnelle Anschlussvermittlung bei ihnen schwieriger erscheint.

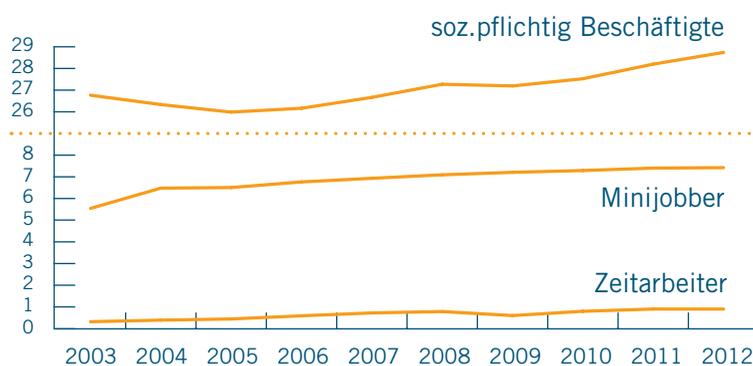
- Einführung einer Höchstquote von Zeitarbeitern in einem Betrieb

Für arbeitsmarktfremde Personen würde die Forderung der Piraten den Zugang zur Arbeit erschweren.

Insgesamt bergen die Reformvorschläge zur Zeitarbeit die Gefahr, dass sich die Teilhabemöglichkeiten besonders für die Gruppen verschlechtern, die ohnehin Schwierigkeiten haben, am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Auch die Chancen auf ein Normalarbeitsverhältnis dürften sich durch die genannten Vorschläge nicht verbessern.

## VERSCHIEDENE BESCHÄFTIGUNGSFORMEN IM ZEITABLAUF

in Mio.



Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, RWI.  
Die Beschäftigtenzahlen beziehen sich jeweils auf den Stichtag 30. Juni.

## II. MINIJOBS

### STATUS QUO

Beschäftigungsverhältnisse mit einer Entlohnung von bis zu 450 Euro im Monat gelten als geringfügig und sind nicht sozialversicherungspflichtig. Arbeitgeber müssen jedoch Pauschalen zur Kranken- und Rentenversicherung sowie für die Einkommensteuer zahlen. Eine geringfügige Beschäftigung ist auch neben einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis möglich. Geringfügige Beschäftigungen sind für Rentner und Studenten besonders

attraktiv, aber auch für Arbeitslose zur Aufstockung des ALG II und durch das Ehegattensplitting für geringer verdienende Ehepartner.

#### *Sprungbrett für Mütter und Arbeitslose*

Zwischen 2003 und 2012 ist die Anzahl geringfügig Beschäftigter von 5,5 auf 7,4 Millionen angestiegen. Geringfügige Beschäftigung wird vor allem im Dienstleistungsbereich genutzt. In den Minijobs sind Frauen und Personen ohne Berufsabschluss überrepräsentiert. Vor allem Frauen mit Kindern und Arbeitslosen hat die Liberalisierung der geringfügigen Beschäftigung 2003 den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert.

## POLITIKVORSCHLÄGE DER PARTEIEN

### SPD

Sicherung gesetzlicher Ansprüche wie Urlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder Kündigungsschutz; Barrieren gegen den Übergang in reguläre Beschäftigung abbauen; angestrebten gesetzlichen Mindestlohn von mindestens 8,50 Euro einhalten

### GRÜNE

Minijobs langfristig „sozialverträglich ersetzen“ und kurzfristig eindämmen durch gesetzlichen Mindestlohn, Begrenzung der Anzahl von Minijobbern pro

Betrieb, Stundenobergrenzen und strikte arbeitsrechtliche Gleichbehandlung der Minijobber mit anderen Beschäftigten

### DIE LINKE

Minijobs in vollwertige Arbeitsverhältnisse mit Sozialversicherungspflicht umwandeln; Versicherungspflicht ab der ersten Stunde; gewerkschaftliche Initiativen bei Durchsetzen eines Mindeststundenanspruchs unterstützen

### ÖKONOMISCHER HINTERGRUND

Die Minijobber unterscheiden sich stark in Bezug auf ihren vorigen Erwerbsstatus. Neben Arbeitslosen und hinzuverdienenden Ehepartnern arbeiten auch sozialversicherungspflichtige Beschäftigte, Studenten und Rentner in solchen Beschäftigungsverhältnissen.

#### *Bewusste Entscheidung für Minijob*

Dass Minijobs Untersuchungen zufolge seltener in den regulären Arbeitsmarkt überleiten, liegt meist daran, dass gar kein Übergang gewünscht ist. Das

zeigt sich zum Beispiel bei hinzuverdienenden Ehepartnern. Ein wesentlicher Grund für den Verbleib im Minijob ist hier die mangelnde Infrastruktur, durch die sich hauptsächlich Frauen um Kinder oder pflegebedürftige Familienmitglieder selbst kümmern.

#### *Minijobs sind ein zusätzliches Angebot*

Bei den Minijobs finden jüngste Untersuchungen ebenfalls keine belastbaren empirischen Belege dafür, dass Unternehmen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse abbauen und gleichzeitig Minijobs aufbauen.

## FAZIT

Sowohl CDU/CSU als auch FDP halten an den jetzigen Regelungen fest. Diese Haltung ermöglicht die Teilhabe am Arbeitsmarkt und erhöht so die Chancengerechtigkeit.

- **Barrieren gegen den Übergang in reguläre Beschäftigung abbauen**

Um diese Forderung der SPD bewerten zu können, fehlen Details dazu, wie der Übergang verbessert werden soll.

- **Minijobs abschaffen und in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umwandeln**

Nach wissenschaftlichen Untersuchungen würde geringfügige kaum durch sozialversicherungspflichtige

Beschäftigung ersetzt, sodass dieser Vorschlag von Grünen und der Linken die Chancengerechtigkeit verschlechtern würde.

- **Stundenobergrenze und Mindeststundenanspruch einführen**

Eine Stundenobergrenze (Grüne) dürfte die Anzahl der Minijobs kaum beeinflussen, da das Arbeitsvolumen hier ohnehin gering ist. Ein Mindeststundenanspruch (Die Linke) würde dagegen voraussichtlich zu weniger Minijobs und geringerer Chancengerechtigkeit führen.

## 4. MINDESTLÖHNE

In der Vorwahl-Diskussion ist heftig umstritten, ob der Mindestlohn eine von vielen empfundene soziale Ungerechtigkeit mindern kann. Kritiker halten den Befürwortern entgegen, die Mindestlohneinführung erhöhe die Arbeitslosigkeit und verschärfe die soziale Ungerechtigkeit noch. Wenn das stimmt, würde ein Mindestlohn die Chancengerechtigkeit verschlechtern, indem die Beschäftigungschancen für nicht qualifizierte Arbeitnehmer durch seine Einführung sinken.

### STATUS QUO

Die Ausweitung bestehender Mindestlohnregelungen und die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns werden von den befürwortenden Parteien meist mit der abnehmenden Tarifbindung, der Ausweitung des Niedriglohnsektors oder einer steigenden Lohnungleichheit begründet.

#### *Tarifvertrag immer noch maßgeblich*

Viele Firmen ohne Branchen-, Flächen- oder Firmentarifvertrag orientieren sich am Branchentarif. So lag der Anteil der Firmen, die weder über einen Tarifvertrag verfügen noch sich daran orientieren 2007 nur bei 19 Prozent im Westen und 28 im Osten Deutschlands. Der Rückgang der Tarifbindung hat somit weniger dramatische Auswirkungen als oft behauptet.

#### *Lohnungleichheit und Niedriglohnsektor stabil*

In den vergangenen Jahren sind die Lohnunterschiede hierzulande kaum gewachsen. Deutschland liegt damit im Mittelfeld der europäischen Länder. Zuvor ist die Lohnungleichheit seit Mitte der 1990er-Jahre angestiegen. Mit dem Anstieg der Lohnungleichheit war auch die Ausweitung des Niedriglohnsektors verbunden. Bis 2006 wurden zunehmend mehr Personen unter der Niedriglohnschwelle beschäftigt. Seither ist ihr Anteil konstant geblieben.

#### *Rechtsgrundlagen*

Für die Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne gibt es in Deutschland drei unterschiedliche Rechtsgrundlagen: Tarifverträge können unter bestimmten Bedingungen auf Basis des Tarifvertragsgesetzes für allgemein verbindlich erklärt, im Rahmen des Arbeitnehmerentsendegesetzes eingeführt oder per Rechtsverordnung auf Basis des Mindestarbeitsbedingungengesetzes durch das Bundesministerium erlassen werden.

## POLITIKVORSCHLÄGE DER PARTEIEN

### SPD/GRÜNE/DIE LINKE

Flächendeckenden Mindestlohn mit nominaler Höhe von 8,50 Euro bzw. 10 Euro mit späterer Anpassung an Produktivitäts- und Preisentwicklung (Die Linke) einführen; Lohnfindungskommission aus Tarifpartnern und unabhängigen Wissenschaftlern (SPD)

### CDU/CSU

Mindestlohn einführen; Lohnfindung bei Einführung und späteren Erhöhungen durch Lohnfindungskommission, die paritätisch mit den Tarifpartnern besetzt ist

### FDP

Branchenmindestlöhne ausweiten statt von der Politik gesetzte Mindestlöhne einführen; Reform des Arbeitnehmerentendegesetzes, sodass für alle Branchen mit mindestens 50 Prozent Tarifbindung auf Antrag der Tarifpartner und nach Genehmigung durch den Tarifausschuss eine Lohnuntergrenze auf Basis der Allgemeinverbindlicherklärung eingeführt werden kann; für die übrigen Branchen soll weiter das Mindestarbeitsbedingengesetz gelten

Alle Parteien betonen, das aktuelle System der Branchenmindestlöhne werde maßgeblich bleiben, um die Tarifautonomie zu sichern und das Tarifsysteem zu stärken. Die Parteien ziehen jedoch unterschiedliche Konsequenzen:

Die Linke will Allgemeinverbindlicherklärungen von Mindestlöhnen auch ohne Zustimmung der Arbeitgeber ermöglichen.

Die SPD dagegen möchte das Arbeitnehmerentendegesetz auf alle Branchen ausweiten, nach dem das Bundesarbeitsministerium einen Mindestlohn per Rechtsverordnung erlassen kann und es keiner Zustimmung der Tarifpartner bedarf. So will die SPD branchenspezifische Mindestlöhne neben dem allgemein verbindlichen Mindestlohn ermöglichen.

Die Grünen sehen den Mindestlohn ebenfalls als sinnvolle Ergänzung des Tarifsystems.

CDU und CSU räumen branchenspezifischen Mindestlöhnen eine wichtigere Rolle ein als einem einheitlichen Mindestlohn. Letzterer darf durch die kollektiven Verhandlungsergebnisse unterschritten werden und soll nur im tariffreien Raum bindend sein.

Die FDP befürwortet ebenfalls die Unterschreitung des Mindestlohns durch Tarifabschlüsse, falls kein repräsentativer Tarifvertrag besteht.

## ÖKONOMISCHER HINTERGRUND

Die Forschung zu Mindestlöhnen betrachtet den Einfluss auf Löhne und Beschäftigung. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Effekte stark von der Höhe des Mindestlohns abhängen. Lohneffekte beeinflussen die Chancengerechtigkeit über die Nachfrage nach Arbeit.

### *Negative Beschäftigungseffekte sind wahrscheinlich*

Ein bindender Mindestlohn kann das Beschäftigungsniveau theoretisch senken, stabil halten oder sogar steigern. Bei funktionierendem Wettbewerb sind ausschließlich negative Auswirkungen zu erwarten. Bei Störungen des Wettbewerbs kann ein Mindestlohn

über dem Niveau des Ausgangslohns die Beschäftigung unter bestimmten Bedingungen sogar steigern.

Die bisher in Deutschland existierenden empirischen Untersuchungen zur Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen sind nicht auf die Wirkung eines flächendeckenden Mindestlohns übertragbar. In ihnen kann zum einen nur die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung untersucht werden. Selbstständige und entsendete Arbeitnehmer bleiben dagegen außen vor. Bei den untersuchten Branchen mit bestehenden Mindestlöhnen handelt es sich zudem um Wirtschaftsbereiche, bei denen sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer als Tarifpartner der Einführung zustimmen mussten. Insofern sind neutrale Beschäftigungseffekte hier wenig überraschend.

### *Lohnungleichheit dürfte sich kaum verringern*

Positive Effekte auf Lohnungleichheit und Arbeitsarmut werden von den Mindestlohnbefürwortern häufig zitiert. Ob die Lohnungleichheit durch einen Mindestlohn tatsächlich verringert würde, ist aber fraglich: Zwar wird nur der Lohn in der unteren Einkommenschicht angehoben. Besonders in Branchen mit hoher Tarifbindung ist es allerdings wahrscheinlich, dass die Tarifpartner reagieren und auch die Löhne der höheren Tarifgruppen anheben. Studien zeigen genau diesen Effekt, nach dem die Lohnungleichheit sich kaum ändert.

### *Mindestlohn beeinflusst Einkommensarmut kaum*

Die Arbeitsarmut sagt wenig darüber aus, ob ein Arbeitnehmer tatsächlich armutsgefährdet ist. Denn im Unterschied zur Einkommensarmut berücksichtigt die Arbeitsarmut das Haushaltseinkommen, weiteres Einkommen, Transferleistungen und Steuererleichterungen nicht. Betrachtet man die Aufstocker, also Beschäftigte, die zusätzlich zu den ALG II-Transferleistungen verdienen, zeigt sich, dass die niedrigen Monatslöhne hier häufig auf eine geringe Arbeitsstundenzahl zurückzuführen sind und nicht allein auf niedrige Stundenlöhne. Insofern würde ein Mindestlohn die Einkommensarmut kaum beeinflussen.

## FAZIT

Ein Mindestlohn trägt aus wissenschaftlicher Sicht kaum zur Chancengerechtigkeit bei: Im besten Fall beeinflusst er die Beschäftigung und damit auch die Chancengerechtigkeit nicht. Im schlechtesten Fall drohen Beschäftigungsverluste, die vor allem junge und schlecht ausgebildete Arbeitnehmer treffen, denen der Mindestlohn eigentlich helfen sollte.

- **Mindestlohnsetzung durch die Politik**

Die von SPD, Grünen und der Linken weniger aus rationalen Gründen, denn als politischer Willensakt genannten Vorschläge zur Höhe des Mindestlohns werden für viele Beschäftigte sehr wahrscheinlich den Lohn überschreiten, zu dem sie eine Beschäftigung finden können. Bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro wären nach Berechnungen auf empirischer Basis 6,1 Millionen bzw. 19,2 Prozent der Beschäftigten vom Mindestlohn betroffen und damit möglicherweise vom Jobverlust bedroht.

- **Einführung einer Mindestlohnkommission**

Die Idee einer Mindestlohnkommission von SPD, CDU/CSU, Grünen und FDP (im Rahmen des Mindestarbeitsbedingungengesetzes) ist geeignet, den Mindestlohn zu entpolitisieren und so die Wahr-

scheinlichkeit für einen moderaten Mindestlohn zu steigern. Insbesondere die Einbeziehung von Wissenschaftlern, wie von den Grünen beabsichtigt, ist geeignet, große Beschäftigungsverluste zu verhindern.

- **Differenzierung des Mindestlohns nach Branchen, Regionen und Arbeitnehmern**

Die von CDU/CSU und FDP geplante Differenzierung ist besonders für bestimmte Arbeitnehmergruppen wie Auszubildende sinnvoll, da sie zu hohe Mindestlöhne verhindern hilft. In regionaler Hinsicht sollte das Lohngefälle zwischen Ost und West berücksichtigt werden. Eine kleinräumigere Differenzierung ist allenfalls sinnvoll, wenn darauf geachtet wird, dass ein Mindestlohn in Regionen und Branchen mit niedrigen Löhnen nicht zu hoch ausfällt.

- **Unterschreitung des Mindestlohns durch Tarifabschlüsse ermöglichen**

Der Vorschlag von CDU/CSU und FDP gewährleistet, dass der Mindestlohn im tariffreien Raum als Lohnuntergrenze dient, während die Tarifautonomie erhalten bleibt. Das schwächt das Risiko eines zu hohen Mindestlohns und – durch die daraus folgende Arbeitslosigkeit – geringerer Chancengerechtigkeit.

## 5. FRAUENQUOTE

**G**leiche Karrierechancen für Frauen und Männer: Das ist nicht nur eine Frage der besseren Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt. Der demografische Wandel und der Fachkräftemangel machen die Chancengleichheit der Geschlechter zusehends zu einer gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeit.

### STATUS QUO

Der Anteil erwerbstätiger Frauen an allen erwerbsfähigen Frauen ist zwischen 2000 und 2011 von 57,8 Prozent auf 67,7 Prozent angestiegen. Deutschland liegt damit zwar über dem EU-Durchschnitt. Ein großer Anteil der Frauen geht allerdings Teilzeit arbeiten oder ist geringfügig beschäftigt.

#### *Lohnunterschiede durch Berufswahl und Position*

Mit Blick auf die durchschnittlichen Bruttostundenlöhne verdienen Männer 22 Prozent mehr als Frauen. Dieser Unterschied reduziert sich auf 8 Prozent, wenn geschlechtsspezifische Faktoren wie Branche, Beruf, Qualifikation, Alter und Berufserfahrung herausgerechnet werden. Eine Ursache für die Lohndifferenz ist die ungleichmäßige Verteilung der Geschlechter auf höhere Hierarchieebenen und Führungspositionen.

#### *Ein Drittel der Führungskräfte ist weiblich*

2010 waren etwa 28 Prozent der Führungskräfte in Deutschland weiblich – EU-weit waren es 30 Prozent. In den Spitzenpositionen und in den Führungsetagen der größeren Unternehmen sind Frauen in Deutschland noch stärker in der Unterzahl: Während den Aufsichtsräten der 100 größten Unternehmen 12,7 Prozent Frauen angehören, sind höchstens 4,4 Prozent der Vorstandsmitglieder weiblich.

#### *Freiwillige Selbstverpflichtung hat kaum Folgen*

Die deutschen Unternehmen verpflichteten sich 2001 zu einem höheren Frauenanteil in Führungspositionen. Diese freiwillige Selbstverpflichtung hat jedoch nur wenig geändert. Daher wird über die Frauenquote diskutiert, die den Mindestanteil von Frauen in Führungspositionen entweder gesetzlich oder durch die Unternehmen selbst festlegt.

## POLITIKVORSCHLÄGE DER PARTEIEN

### CDU/CSU

Börsennotierte und mitbestimmte Unternehmen werden gesetzlich zur Definition einer betriebsspezifischen Frauenquote verpflichtet („Flexi-Quote“); die „Verpflichtung“ gilt für Vorstand und Aufsichtsrat und entfällt ab einem Anteil von 30 Prozent Frauen in Aufsichtsrat und Vorstand; ab 2020 soll eine fixe 30-Prozent-Quote für Aufsichtsräte gelten

### FDP

Mehr Führungsverantwortung für Frauen; keine gesetzliche Quote; stattdessen Anreize verbessern, verbindliche Berichtspflichten und transparente Selbstverpflichtungen der Unternehmen einführen

### SPD

Verbindliche 40-Prozent-Geschlechterquote für Aufsichtsräte und Vorstände börsennotierter Unter-

nehmen; öffentlicher Sektor soll bei der Beteiligung von Frauen vorangehen

### GRÜNE

Feste Quote von 50 Prozent für Frauen in Aufsichtsräten; zukünftig Quote auf andere Ebenen ausweiten und Frauen im gesamten Unternehmen gleichstellen

### DIE LINKE

Mindestens die Hälfte aller politischen Mandate und öffentlichen Ämter mit Frauen besetzen; Gleichstellungspolitik nicht auf Frauenquoten im Vorstand beschränken; Frauenerwerbsquote in gut entlohnenden, unbefristeten und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen sichern

## FRAUENANTEILE IN FÜHRUNGSPPOSITIONEN

in Prozent



	1996	2006
<b>Gesamt</b>	<b>21,8</b>	<b>27,7</b>
<b>nach Führungsebenen</b>		
1. Führungsebene	17,6	24,2
2. Führungsebene	23,8	28,8
<b>nach Unternehmensgröße</b>		
bis zu 49 Beschäftigte	31,4	35,0
mit mehr als 50 Beschäftigten	15,5	23,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, auf Basis des Mikrozensus.  
Die 1. Führungsebene umfasst u.a. Unternehmer und Geschäftsführer, während die 2. Führungsebene Angestellte in leitenden Funktionen wie z. B. Manager umfasst.

## ÖKONOMISCHER HINTERGRUND

Die unterschiedlichen Aufstiegsmöglichkeiten der Geschlechter sind zum einen in gesellschaftlichen und politischen Strukturen, zum anderen in unterschiedlichen Ausbildungsentscheidungen begründet.

### *Unterschiede beginnen bei der Fächerwahl*

Beim Bildungsniveau sind die Unterschiede noch gering. So hatten 15,2 Prozent der weiblichen und 18,8 der männlichen Erwerbspersonen 2011 einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluss. Die Unterschiede fangen bei der Wahl von Beruf und Branche an: Frauen entscheiden sich selten für Ingenieur- und Naturwissenschaften. Neben Fächern wie Jura und BWL sind diese Fächer in Managementpositionen aber häufig gefragt.

### *Rollenverteilung senkt Aufstiegschancen*

Frauen können systematisch bei der Rekrutierung und Beförderung benachteiligt werden. Ursache können Präferenzen und Vorurteile des Arbeitgebers sein, aber auch die Einschätzung der Arbeitgeber, dass Frauen durch das Thema Familie und Beruf höhere Fehlzeiten haben. Tatsächlich unterbrechen vor allem Frauen ihre Karriere, wenn Kinderbetreuungsmöglichkeiten fehlen. Für den Wiedereinstieg ist Teilzeit

dann erste Wahl: 2011 arbeiteten 5,6 Prozent aller erwerbstätigen Väter in Teilzeit, bei den Müttern waren es 69,5 Prozent. In Teilzeit sind die Möglichkeiten jedoch geringer, die Aufstiegschancen zu verbessern.

### *Höherer Unternehmenserfolg nicht garantiert*

Die Notwendigkeit einer Frauenquote wird oft damit begründet, dass ein ausgewogeneres Verhältnis der Geschlechter in Führungspositionen zum Unternehmenserfolg beiträgt. Empirische Untersuchungen kommen hier zu keinem eindeutigen Ergebnis. Dass eine schnell eingeführte gesetzliche Quote den Unternehmenserfolg zumindest kurzfristig verschlechtert, stellen dagegen mehrere Studien fest. So wurde in Norwegen nach Einführung der gesetzlichen Quote eine schlechtere Entwicklung des Unternehmenswertes beobachtet, was auch auf die geringere Erfahrung der neu rekrutierten Frauen zurückgeführt wird.

### *Frauen für Frauen funktioniert nicht immer*

Frauen in Führungspositionen könnten die Karrierechancen für Frauen auf niedrigeren Hierarchiestufen verbessern helfen – sei es als Vorbild, durch ihren Einsatz für die Belange der Frauen im Unternehmen oder bei der Personalauswahl. Die Empirie kann diese Zusammenhänge jedoch nicht eindeutig bestätigen.

## FAZIT

### • Gesetzliche Frauenquote

Der Vorschlag von SPD, Grünen und der Linken und ab 2020 auch von CDU/CSU kann den Frauenanteil in Führungspositionen in kurzer Zeit am stärksten erhöhen. Eine gesetzliche Quote bedeutet aber vor allem hohe Kosten für die Unternehmen, die das Wachstum hemmen und damit Arbeitsplätze bedrohen.

### • Flexi-Quote

Das Vorhaben von CDU/CSU bis 2020 würde unternehmensspezifische Unterschiede berücksichtigen, da die Unternehmen den Frauenanteil selbst setzen könnten. Dennoch ist auch mit einer Flexi-Quote eine

Verpflichtung verbunden, die den Unternehmen zusätzliche Kosten aufbürdet.

### • Freiwillige transparente Selbstverpflichtung

Die geringsten Kosten hat dieser Vorschlag der FDP für die Unternehmen.

Insgesamt ist es im Sinne der Chancengerechtigkeit sinnvoller, nicht nur den Frauenanteil in den Führungsetagen zu verbessern. Statt mit einer gesetzlichen Quote in die unternehmerische Selbstbestimmung einzugreifen, sollten bessere Strukturen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf angestrebt werden. So wäre mehr Frauen eine Teilhabe möglich, und die Chancengerechtigkeit würde gestärkt.

## 6. RENTE

Unsere Lebenserwartung steigt. Das gibt zusätzlichen Spielraum für den Zeitpunkt des Renteneintritts. Der hängt davon ab, wie wichtig jedem Einzelnen Konsum und Freizeit sind. Öffentlich diskutiert werden im Zusammenhang mit der zusätzlichen Lebenszeit die Anhebung des Regelalters für Altersrenten und verschiedene Formen der Altersteilzeit. Die Konsequenzen beeinflussen die Chancengerechtigkeit über die Teilhabe Älterer am Arbeitsmarkt nach ihren Bedürfnissen.

### STATUS QUO

Durch Heraufsetzen des Renteneintrittsalters kann die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer erhöht und das umlagebasierte Rentensystem besser finanziert werden. In der Vergangenheit führten Fehlanreize allerdings dazu, dass viele Arbeitnehmer ihr Erwerbsleben schon vor dem gesetzlichen Eintrittsalter beendeten.

#### *Deutsche gehen vorzeitig in Rente*

Grund war insbesondere die Rentenreform von 1972, nach der Altersrenten meist schon ab einem Alter von 60 Jahren ohne Abschläge gewährt wurden. 2007 wurde eine schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre beschlossen. Alle vier Jahre muss die Notwendigkeit einer weiteren Anhebung neu überprüft werden. Zwar ist die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer immer noch niedrig und fällt bereits ab etwa 59 Jahren stark ab. Dennoch ist der jüngste Anstieg des Renteneintrittsalters vermutlich auf die Reform zurückzuführen. 2011 lag es im Schnitt bei 63,5 Jahren.

#### *Altersteilzeit ist beliebt*

Über Altersteilzeitmodelle können Arbeitnehmer schrittweise in Rente gehen. Im sogenannten Gleichverteilungsmodell arbeitet der Arbeitnehmer für eine bestimmte Phase zur Hälfte der vorigen Arbeitszeit. Im Blockmodell arbeitet er zunächst eine gewisse Zeit mit gleichbleibender Wochenarbeitszeit, in der Freistellungsphase danach gar nicht. Von den 55- bis 64-Jährigen nutzte Ende 2008 jeder Sechste Altersteilzeit, von den 60- bis 64-Jährigen sogar jeder Vierte. Das Blockmodell wählten 90 Prozent.

## POLITIKVORSCHLÄGE DER PARTEIEN

### CDU/CSU

Festhalten an der Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre unter Anwendung der im Gesetz vorgeschriebenen Überprüfungsklausel

### SPD

Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre nach der Überprüfungsklausel nur, wenn mindestens die Hälfte der 60- bis 64-jährigen Arbeitnehmer sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist; bessere Übergänge in die Rente durch Teilrente ab dem 60. Lebensjahr ermöglichen

### GRÜNE

Bei der Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre bleiben, jedoch nur bei entsprechender Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer; Arbeitsmarktchancen Älterer durch mehr altersgerechte Arbeitsplätze, bessere betriebliche Gesundheitsförderung und vereinfachter Zugang zur Erwerbsminderungsrente; flexible Übergangslösungen durch Teilrenten; abschlagsfreie Erwerbsminderungsrente ab 63 Jahren aus gesundheitlichen Gründen ermöglichen

### DIE LINKE

Rente mit 67 abschaffen; Altersrenten wieder im Alter von 65 Jahren abschlagsfrei verfügbar machen; Arbeitsmarktchancen Älterer durch genügend öffentliche Angebote zur Pflege von Familienangehörigen verbessern; Zugang zu Erwerbsminderungsrenten erleichtern; finanzielle Stärkung des gesetzlichen Rentenversicherungssystems sowie gleichmäßigere Beteiligung der Unternehmen an der Alterssicherung

### FDP

Freie Wählbarkeit des Renteneintrittspunkts ab dem 60. Lebensjahr bei „versicherungsmathematisch korrekten“ Zu- und Abschlägen, wenn die Rentenansprüche aus betrieblicher, gesetzlicher und privater Altersvorsorge über dem Grundsicherungsniveau liegen; flexible Reduzierung der Arbeitszeit ab dem 60. Lebensjahr bei Kompensation des Verdienstauffalls durch eine Teilrente; Zuverdienst-Grenzen neben dem Rentenbezug aufheben; Barrieren für Arbeit im Alter beseitigen

## ÖKONOMISCHER HINTERGRUND

Eine höhere Altersgrenze für den abschlagsfreien Anspruch auf Altersrente kann die künftige Finanzierung des Rentensystems sichern helfen und so auch die Generationengerechtigkeit verbessern. Dafür muss diese Erhöhung jedoch die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer fördern und das tatsächliche Renteneintrittsalter steigern.

### *Steigende Lebenserwartung verbessert Teilhabe*

Gegner argumentieren, der Gesundheitszustand mache es meist nicht möglich, ab 65 Jahren noch zu arbeiten. Tatsächlich steigt die Lebenserwartung stetig. Altersbedingte Krankheiten treten nach Untersuchungen erst in einem Zeitraum kurz vor dem Tod auf. Auch bei einer längeren Lebenszeit dauert

dieser Zeitraum gleich lang. Die Lebensjahre bei relativ guter Gesundheit steigen also. Im Sinne der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist es gerecht, wenn die hinzugewonnenen Jahre anteilig am Arbeitsmarkt verbracht werden können.

### *Arbeitsmarkt hat Platz für Jung und Alt*

Kritiker befürchten, dass die Beschäftigung Jüngerer durch den Verbleib der Älteren im Erwerbsleben verdrängt wird. Die Empirie findet dafür aber keine Belege. So führten die vielen vorzeitigen Renteneintritte nach der Reform von 1972 nicht zu einem Beschäftigungsplus für Jüngere. Chancengerechtigkeit durch ein höheres Renteneintrittsalter ist möglich, weil die Erwerbsbeteiligung Älterer mit dem Arbeitsmarkterfolg von Berufsanfängern vereinbar ist.

### *Beschäftigungswahrscheinlichkeit steigt*

Auch für den Einwand, dass ältere Personen ohnehin kaum Zugang zum Arbeitsmarkt hätten, finden Untersuchungen keine Hinweise. Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit erweist sich als umso höher, je größer der Abstand zum Rentenalter ist. Die höhere Regelaltersgrenze schafft finanzielle Anreize, sich länger am Arbeitsmarkt zu beteiligen. Gleichzeitig dürfte sich die Beschäftigung Älterer für die Arbeitgeber stärker lohnen, da die Kosten für Anwerbung und Einarbeitung über einen längeren Zeitraum wieder eingespielt werden können.

### *Altersteilzeit: eine Form der Frühverrentung*

Für Arbeitnehmer, die aus gesundheitlichen Gründen nicht länger arbeiten können, bedeutet die Anhebung der Regelaltersgrenze eine Rentenkürzung. Der Grund sind versicherungsmathematische Abschläge. Bei der Anhebung von 65 auf 67 Jahre beträgt der Abschlag 7,2 Prozent. Dass die Altersteilzeit bisher vor allem über das Blockmodell als eine Form der Frühverrentung genutzt wird, zeigt, dass das jetzige System keine Lösung für dieses Problem beim Übergang beeinträchtigter Personen in die Rente ist. Das System stärkt auch nicht die Chancengerechtigkeit, weil es die Teilhabe Älterer am Arbeitsmarkt senkt.

## FAZIT

- **Anhebung der Altersgrenze**

Das von CDU/CSU, SPD und Grünen verfolgte Ziel wird voraussichtlich die Chancengerechtigkeit verbessern, da mehr Ältere beschäftigt werden und Jüngere dadurch nicht vom Arbeitsmarkt verdrängt werden dürften. Wenn es klare Sonderregeln für gesundheitliche Beschwerden gibt, kann die höhere Altersgrenze sowohl die Absicherung im Alter verbessern als auch die Beitragssätze der Arbeitnehmer stabil halten. Die SPD verknüpft ihre Forderung mit einem Mindestanteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter zwischen 60 und 64 Jahren. Dabei berücksichtigt sie aber nicht, dass ein höheres Renteneintrittsalter diesen Anteil ohnehin verbessert. Die Grünen verlangen einen erleichterten Zugang zu Erwerbsminderungsrenten. Ohne Regelungen nach klar definierten Gesundheitskriterien werden dadurch aber bestimmte Berufsgruppen systematisch diskriminiert.

- **Frei wählbarer Renteneintritt ab dem 60. Lebensjahr**

Die FDP bezieht sich mit ihrem Vorschlag stark auf eine Chancengerechtigkeit im Sinne der Entschei-

dungsfreiheit beim Zeitpunkt des Renteneintritts. Mit finanziellen Anreizen wollen die Liberalen den frühen Eintritt relativ teuer machen. Sonderregeln für Personen, die ihren Renteneintritt aus gesundheitlichen Gründen nicht frei wählen können, fehlen allerdings ebenso wie Vorschläge gegen die Altersarmut.

- **Keine Anhebung der Altersgrenze über das Alter von 65 Jahren**

Die Linke lässt mit ihrer Forderung die aktuellen Entwicklungen außer Acht. Die Rente mit 65 ist teuer und die Finanzierungsvorschläge der Partei lassen befürchten, dass höhere Rentenbeiträge oder Steuern die jetzigen Arbeitnehmer belasten. Die Chancengerechtigkeit wäre gefährdet.

- **Einführung einer Teilrente**

Dieser Vorschlag von SPD, Grünen und FDP für einen gleitenden Übergang in die Rente wirkt auf die Chancengerechtigkeit positiv. Die Vorschläge sind aber zu vage, um die Wirkung zu analysieren.

# 7. EINKOMMENSTEUER

Die Frage nach dem gerechten Maß staatlicher Umverteilung macht die Steuerpolitik traditionell zu einem zentralen Politikfeld im Wahlkampf. Mit dem Einkommensteuertarif muss ein bestimmtes Steueraufkommen zur Finanzierung der Staatsausgaben realisiert werden. Zudem soll er für die gesellschaftlich gewünschte Umverteilung sorgen und die Aktivitäten der Steuerpflichtigen – etwa zu arbeiten, zu investieren oder zu sparen – möglichst wenig beeinträchtigen.

## STATUS QUO

Im deutschen Einkommensteuergesetz werden fünf Abschnitte festgelegt, denen jedes zu versteuernde Einkommen zugeordnet wird. Der erste Abschnitt gilt beim als Status quo betrachteten Steuertarif für das Jahr 2014 bis zum Grundfreibetrag von 8.354 Euro und ist steuerfrei. Für die weiteren vier Einkommensbereiche gelten jeweils unterschiedliche Formeln, mit denen die Steuerschuld bestimmt wird. Innerhalb des zweiten und dritten Einkommensbereichs steigt dieser Betrag je zusätzlich verdientem Euro überproportional, ab dem vierten Einkommensbereich linear.

### *Wie viel bleibt vom Einkommensplus?*

Die Vorschläge der Parteien zur Änderung des Einkommenssteuertarifs beziehen sich meist auf die Grenzbelastung. Sie gibt an, welcher Betrag von einem zusätzlich verdienten Euro als zusätzliche Steuerzahlung anfällt. Aktuell steigt die Grenzbelastung im zweiten Einkommensabschnitt linear von 14 auf 24 Prozent. Im dritten Abschnitt steigt sie

ebenfalls linear auf 42 Prozent an und bleibt im vierten Einkommensbereich konstant bei 42 Prozent. Ab einem zu versteuernden Einkommen über 250.730 Euro springt der Grenzsteuersatz auf konstante 45 Prozent.

### *Belastung steigt bei niedrigeren Einkommen schneller*

Die Durchschnittsbelastung beschreibt, wie hoch die gesamte Steuerbelastung im Verhältnis zum zu versteuernden Einkommen ausfällt. Sie zeigt, dass die Progression in den verschiedenen Einkommensbereichen mit unterschiedlicher Geschwindigkeit zunimmt. Nach dem Grundfreibetrag steigt die Durchschnittsbelastung mit wachsendem Einkommen im Bereich niedriger Einkommen schneller an als es bei höheren Einkommen der Fall ist. Bei sehr hohen Einkommen nähert sich die Durchschnittsbelastung beim Steuertarif für 2014 einem Wert von 39 Prozent an. Die Entscheidung für Aktivitäten, mit denen Einkünfte erzielt werden, hängt in der Regel nicht hauptsächlich von der steuerlichen Grenzbelastung ab. Dass der zusätzlich verdiente Euro stärker besteuert

wird, spielt für die Entscheidung normalerweise keine maßgebende Rolle, sofern das Nettoeinkommen durch Aktivitäten wie (mehr) Arbeiten, Sparen oder

Investieren insgesamt steigt. Eine niedrigere durchschnittliche Belastung auf das zusätzliche Einkommen ist daher eher entscheidend.

## POLITIKVORSCHLÄGE DER PARTEIEN

### CDU/CSU

„Rechtsverschiebung“ des Tarifs zur Beseitigung der kalten Progression unter Beibehaltung der bisherigen Tarifstruktur

### FDP

Abschaffung der kalten Progression und anschließend zweijährliche Überprüfung des Steuertarifs auf etwaige erneut auftretende Effekte; Soli bis zum Auslaufen des Solidarpaketgesetzes 2019 schrittweise abschaffen

### SPD

Spitzensteuersatz von 42 bzw. 45 Prozent auf 49 Prozent für zu versteuernde Einkommen ab 100.000 Euro bzw. 200.000 bei Eheleuten erhöhen; Partnerschaftstarif für Eheleute statt Ehegattensplitting bei individueller Besteuerung der Partner unter Berücksichtigung gegenseitiger Unterhaltszahlungen; die Partner sollen mit einem gleich hohen Durchschnittssteuersatz veranlagt werden; „Begünstigungen“ bei der Erbschaftsteuer zurücknehmen und Belastung

mittelstandsfreundlicher, aber stärker abhängig vom Erhalt von Arbeitsplätzen machen; Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge von 25 auf 32 Prozent erhöhen und in die Einkommensteuer integrieren, wenn das Aufkommen aus der Abgeltungssteuer niedriger als die voraussichtlichen Einnahmen aus der persönlichen Einkommensteuer sein sollten

### GRÜNE

Anhebung des Spitzensteuersatzes auf 45 Prozent für Einkommen ab 60.000 Euro zu versteuerndem Einkommen und bis zu 49 Prozent für Einkommen ab 80.000 Euro; das „steuerfreie Existenzminimum“ (Grundfreibetrag) soll auf 8.712 Euro angehoben werden

### DIE LINKE

Grundfreibetrag auf 9.300 Euro erhöhen, Spitzensteuersatz auf 53 Prozent ab 65.000 Euro Einkommen erhöhen; Einkommen über einer Million Euro mit 75 Prozent besteuern

## FAZIT // AUFKOMMENSEFFEKTE

### • Abbau der kalten Progression

Das von den Regierungsparteien bereits in Gesetzesform angekündigte Vorhaben vermindert die Einkommensteuerbelastung im Vergleich zum Tarif für 2014 um insgesamt etwa 3 Milliarden Euro (1,5 Prozent des Aufkommens). Damit werden rein inflationsbedingte Belastungen der Steuerpflichtigen korrigiert. Die Besteuerung orientiert sich damit wieder mehr an der Leistungsfähigkeit der Steu-

erzahler. Weil die Struktur des Steuertarifs nicht grundsätzlich verändert werden soll, werden – wie immer beim progressiven Steuertarif – in absoluten Zahlen die Steuerpflichtigen mit höherem Einkommen stärker entlastet. Im Vergleich zum Tarif 2014 entlastet die Korrektur der kalten Progression die Steuerpflichtigen aber annähernd gleichmäßig. Die schrittweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags, wie von der FDP geplant, würde vor allem die

Steuerpflichtigen mit höherem Einkommen entlasten, weil sie derzeit auch die Belastung des Solis tragen. Durch die komplette Abschaffung des Solis würden die 10 Prozent mit den höchsten Einkommen relativ zum Tarif 2014 um 2,4 Prozent entlastet.

- **Höhere Tarifbelastungen und Anhebung des Spitzensteuersatzes**

Die Vorschläge der Opposition bedeuten ein höheres Steueraufkommen und damit eine höhere Steuerbelastung. Die Reformpläne von SPD und Grünen führen zu Mehrbelastungen von mehr als 5 Milliarden Euro. Geht es nach der Partei Die Linke, sinkt die Belastung zwar für alle Einkommensgruppen um insgesamt 11 Milliarden Euro. Diese Entlastung ist allerdings allein auf den Einkommensteuertarif bezogen. Die angestrebte Ausweitung der Bemessungsgrundlage wird die entlastenden Effekte in den unteren Einkommensbereichen

voraussichtlich kompensieren. Die Änderungen der Bemessungsgrundlage dürften über die Reaktionen in den oberen Einkommensgruppen dazu führen, dass die Steuereinnahmen deutlich sinken. Die Belastung steigt nach den Plänen aller drei Parteien für die Steuerpflichtigen mit den 10 Prozent der höchsten zu versteuernden Einkommen, die aber 50 Prozent des Steueraufkommens generieren. Die Vorschläge der Parteien Grüne und Die Linke sehen eine weitere Anhebung des Grundfreibetrags und damit zusätzliche Entlastungen der Steuerpflichtigen mit sehr niedrigem Einkommen vor.

Deutschland verbucht derzeit einen Rekord an Steuereinnahmen. Das Argument der Oppositionsparteien, der Staat brauche für wichtige Investitionen in die Zukunft unserer Gesellschaft zusätzliche Mittel, kann insofern nicht überzeugen. Um Teilhabemöglichkeiten zu verbessern, muss der Staat vielmehr die richtigen Prioritäten setzen als Steuern zu erhöhen.

## FAZIT // ARBEITSANGEBOTEFFEKTE

Das vom RWI ermittelte Potenzial einer leicht erhöhten Beteiligung bisher Erwerbsloser am Arbeitsmarkt liegt vor allem an den Erhöhungen des Grundfreibetrags. Dabei werden aber keine gegenläufigen Effekte von Anpassungen der Transferzahlungen berücksichtigt, die bei einer Anhebung des Grundfreibetrags zu erwarten sind. Aussagen zu im Zeitablauf entstehenden negativen Arbeitsmarkteffekten durch deutlich höhere Steuerbelastungen für Selbständige, Freiberufler und Privatunternehmen können im Rahmen der Studie ebenfalls nicht untersucht werden. Zumindest bei den Vorschlägen von SPD und Grünen ist die Gefahr hoch, dass die negativen dynamischen Effekte durch die Belastungserhöhungen die geringen positiven Effekte mehr als kompensieren.

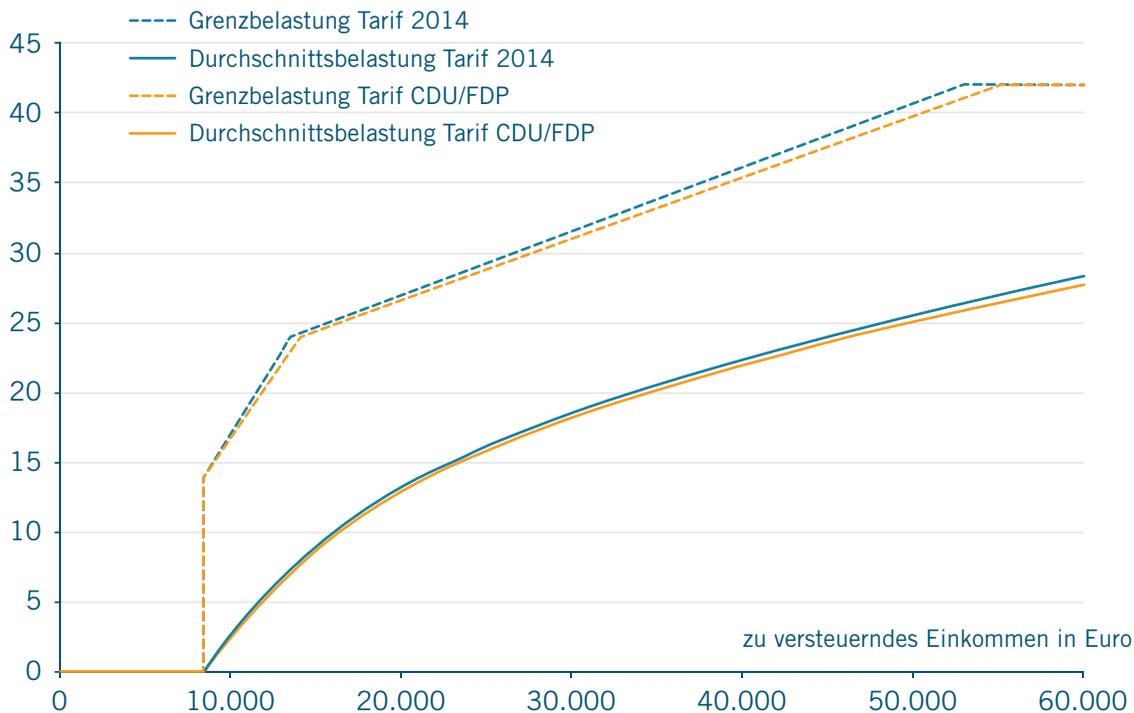
Der Tarifvorschlag der Linken könnte das Arbeitsangebot in den unteren Einkommensbereichen durch deren Entlastung erhöhen. Allerdings wird dafür je-

der ab 43.000 Euro zusätzlich verdiente Euro deutlich stärker belastet, was erhebliche Folgen für das Arbeitsangebot haben dürfte. Die Vorschläge von SPD und Grünen würden die Grenzbelastungen ab zu versteuernden Einkommen von 53.000 Euro bzw. 64.000 Euro deutlich erhöhen. Gerade bei diesen höheren Einkommen ist mit dynamischen Effekten zu rechnen, die sich allerdings erst nach einer Anpassungsphase einstellen. Langfristig ist zu befürchten, dass eine erhöhte steuerliche Belastung von zusätzlichem Einkommen die Bereitschaft zur Übernahme von Risiken und Anstrengungen verringert. Auch die wirtschaftliche Dynamik dürfte sich damit spürbar abschwächen. Das gilt besonders bei dem relativ hohen Anteil einkommensteuerpflichtiger Privatunternehmen in Deutschland.

Insgesamt dürften daher sowohl das Arbeitsangebot als auch die Nachfrage nach Arbeit durch die Vorschläge von Linken, SPD und Grünen negativ beeinträchtigt werden. Deshalb scheinen sie zur Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsmarkt und damit auch der Chancengerechtigkeit nicht geeignet.

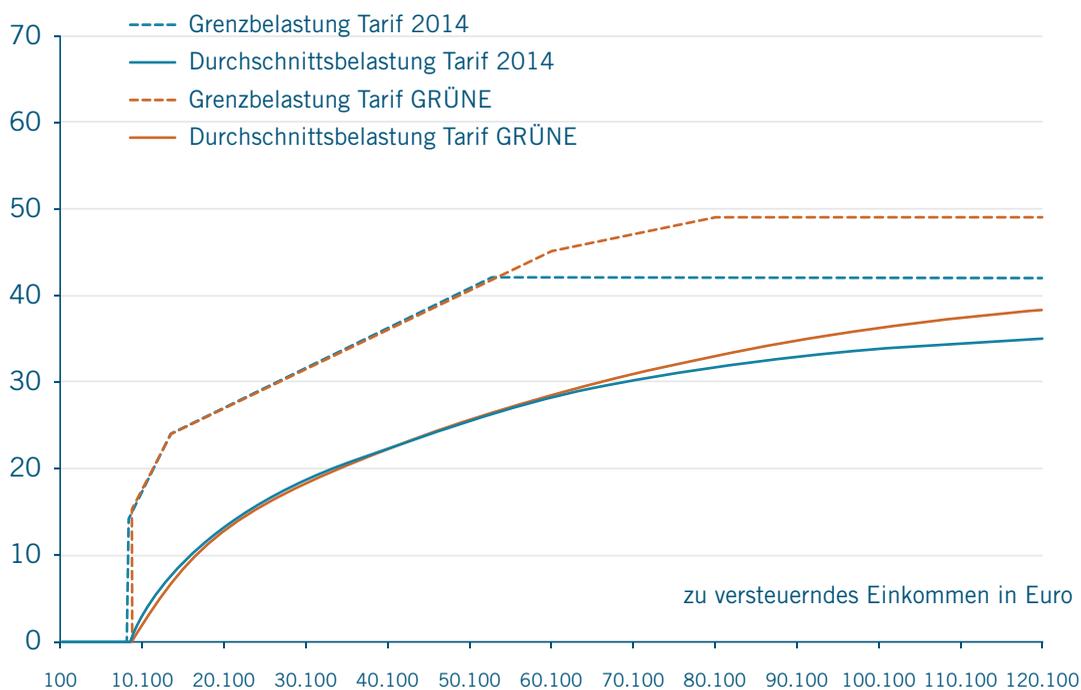
## GRENZ- UND DURCHSCHNITTSSTEUERSÄTZE 2014 UND CDU/CSU/FDP

in Prozent



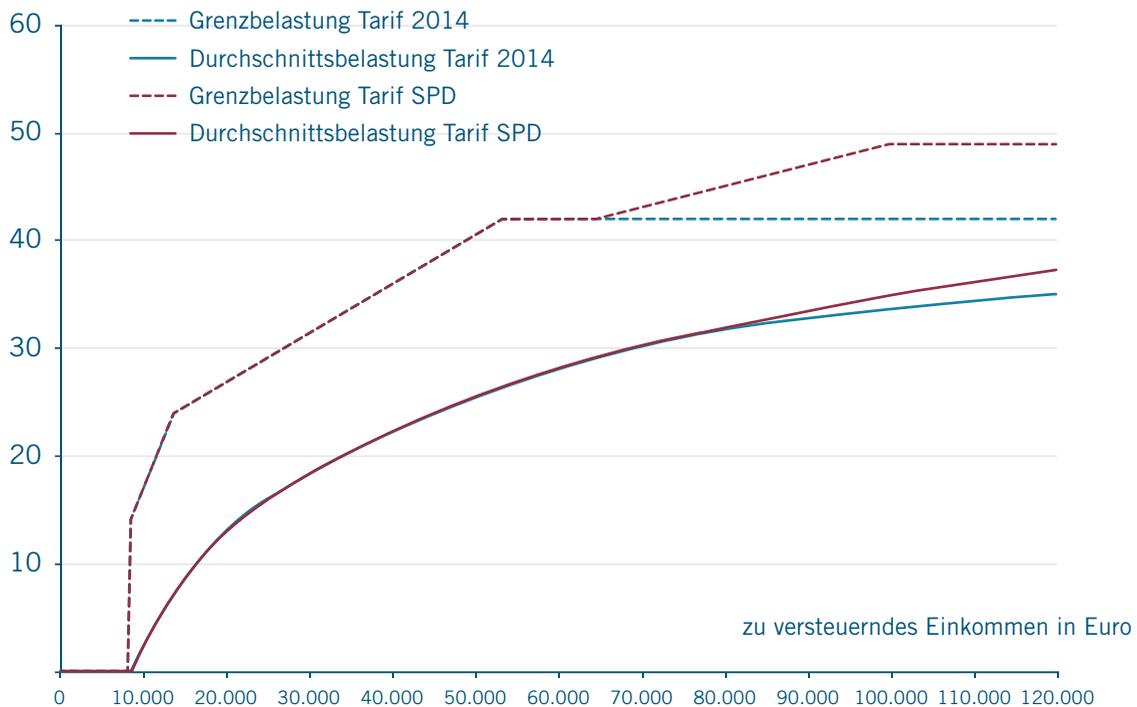
## GRENZ- UND DURCHSCHNITTSSTEUERSÄTZE 2014 UND GRÜNE

in Prozent



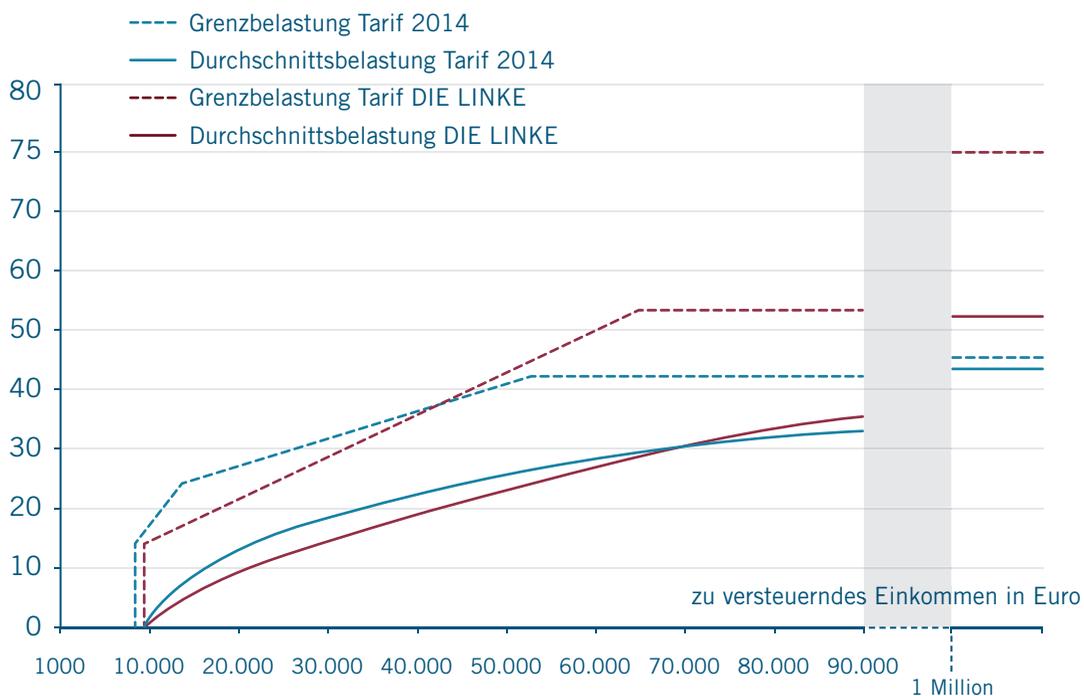
## GRENZ- UND DURCHSCHNITTSSTEUERSÄTZE 2014 UND SPD

in Prozent



## GRENZ- UND DURCHSCHNITTSSTEUERSÄTZE 2014 UND DIE LINKE

in Prozent



Quelle: RWI

# IMPRESSUM

**Grundlage des Textes:**

Studie „Mehr Gerechtigkeit: Was steht zur Wahl? Analyse und Kommentierung der Parteiaussagen“ des RWI im Auftrag der INSM

**Herausgeber:**

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft – INSM GmbH  
Georgenstraße 22, 10117 Berlin

**Geschäftsführer:**

Hubertus Pellengahr

**Projektleitung:**

Stephan Einenckel

**Kontaktaufnahme:**

Telefon: 030 27877-179  
Telefax: 030 27877-181  
E-Mail: [info@insm.de](mailto:info@insm.de)

**Gestaltung und Produktion:**

IW Medien, Köln · Berlin

**Stand:**

Mai 2013

Die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) ist ein überparteiliches Bündnis aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Sie wirbt für die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland und gibt Anstöße für eine moderne marktwirtschaftliche Politik. Die INSM wird von den Arbeitgeberverbänden der Metall- und Elektro-Industrie finanziert. Sie steht für Freiheit und Verantwortung, Eigentum und Wettbewerb, Haftung und sozialen Ausgleich als Grundvoraussetzungen für mehr Wohlstand und Teilhabechancen.

## Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH

Georgenstraße 22 · 10117 Berlin  
T 030 27877-171 · F 030 27877-181

[info@insm.de](mailto:info@insm.de) [insm.de](http://insm.de) [facebook.com/marktwirtschaft](https://facebook.com/marktwirtschaft)

INITIATIVE  
NEUE **SOZIALE**  
MARKTWIRTSCHAFT