



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

## **Mehr Gerechtigkeit: Was steht zur Wahl?**

**Eine Analyse und Kommentierung  
von Programmaussagen der Parteien  
zur Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik  
unter dem Gesichtspunkt der Chancengerechtigkeit**

### **Endbericht**

Forschungsvorhaben im Auftrag der  
Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)



# Impressum

## Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

## Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Manfred Breuer; Dr. Henning Osthues-Albrecht; Reinhold Schulte  
(stellv. Vorsitzende);

Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap, Hans Jürgen Kerkhoff;  
Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski; Andreas  
Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael N. Wappelhorst

## Forschungsbeirat

Prof. Dr. Claudia M. Buch; Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld;  
Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl,  
Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger;  
Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

## Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

## RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2013

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

**Mehr Gerechtigkeit: Was steht zur Wahl? – Eine Analyse und Kommentierung von  
Programmaussagen der Parteien zur Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik unter  
dem Gesichtspunkt der Chancengerechtigkeit**

Endbericht – Mai 2013

Forschungsvorhaben im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft  
(INSM)

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

## **Mehr Gerechtigkeit: Was steht zur Wahl?**

**Eine Analyse und Kommentierung  
von Programmaussagen der Parteien  
zur Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik  
unter dem Gesichtspunkt der Chancengerechtigkeit**

**Endbericht – Mai 2013**

Forschungsvorhaben im Auftrag der  
Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)

# Projektbericht

## Projektteam

Nils aus dem Moore, Dr. Ronald Bachmann, Dr. Daniel Baumgarten (Projektleiter), Dr. Peggy Bechara, Hanna Frings, Matthias Giesecke, Prof. Dr. Christoph M. Schmidt und Dr. Marcus Tamm

Das Projektteam dankt Dr. Michael Kvasnicka, Claudia Lohkamp, Oliver Rehbein, Valentin Schiele, Claudia Schmiedchen und Michael Tamminga für die Unterstützung bei der Durchführung des Projekts.

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	3
1 Frühkindliche Bildung .....	6
1.1 Status Quo .....	6
1.2 Politikvorschläge der Parteien .....	8
1.3 Ökonomischer Hintergrund und empirische Evidenz .....	9
1.3.1 Evidenz zur frühkindlichen Förderung durch externe Betreuung .....	9
1.3.2 Evidenz zu Betreuungsgeld-ähnlichen Programmen .....	11
1.4 Fazit .....	12
2 BAföG .....	14
2.1 Status Quo .....	14
2.2 Politikvorschläge der Parteien .....	16
2.3 Ökonomischer Hintergrund und empirische Evidenz .....	17
2.4 Fazit .....	18
3 Flexible Instrumente des Arbeitsmarkts .....	19
3.1 Zeitarbeit .....	20
3.1.1 Status Quo .....	20
3.1.2 Politikvorschläge der Parteien .....	22
3.1.3 Ökonomischer Hintergrund und empirische Evidenz .....	22
3.1.3.1 Zugang zum Arbeitsmarkt .....	23
3.1.3.2 Übergang in anderweitige Beschäftigung (Sprungbrettfunktion) .....	23
3.1.3.3 Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung außerhalb der Zeitarbeit .....	24
3.1.4 Fazit .....	25
3.2 Minijobs .....	27
3.2.1 Status Quo .....	27
3.2.2 Politikvorschläge der Parteien .....	28
3.2.3 Ökonomischer Hintergrund und empirische Evidenz .....	28
3.2.3.1 Zugang zum Arbeitsmarkt .....	28
3.2.3.2 Übergang in anderweitige Beschäftigung (Sprungbrettfunktion) .....	29
3.2.3.3 Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung .....	30
3.2.4 Fazit .....	30
4 Mindestlöhne .....	31
4.1 Status Quo .....	32
4.2 Politikvorschläge der Parteien .....	33
4.3 Ökonomischer Hintergrund und empirische Evidenz .....	35
4.3.1 Auswirkung eines Mindestlohns auf die Chancengerechtigkeit .....	35
4.3.2 Auswirkungen eines Mindestlohns auf Einkommens- und Leistungsgerechtigkeit .....	37
4.4 Fazit .....	39
4.4.1 Bestimmung der Höhe des Mindestlohns .....	40
4.4.2 Differenzierung des Mindestlohns .....	40
4.4.3 Interaktion des Mindestlohns mit Branchenmindestlöhnen und dem Tarifsysteem .....	41
4.4.4 Abschließende Bewertung und Empfehlung .....	42
5 Frauenquote .....	43
5.1 Status Quo .....	43
5.2 Politikvorschläge der Parteien .....	45
5.3 Ökonomischer Hintergrund und empirische Evidenz .....	46

5.3.1	Mögliche Gründe für die geringe Präsenz von Frauen in Führungspositionen .....	46
5.3.2	Evidenz zu den Auswirkungen eines höheren Frauenanteils in Führungspositionen und einer gesetzlichen Frauenquote .....	48
5.4	Fazit .....	50
6	Rente .....	51
6.1	Status Quo .....	51
6.2	Politikvorschläge der Parteien .....	53
6.3	Ökonomischer Hintergrund und empirische Evidenz .....	55
6.4	Fazit .....	58
7	Schlussbetrachtung .....	60
8	Literaturverzeichnis .....	63

### Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

Tabelle 1	Betreuungsquote nach Kindesalter im Zeitablauf .....	7
Tabelle 2	Frauenanteile in Führungspositionen .....	44
Tabelle 3	Frauenanteile in Führungspositionen der Top-200 und Top-100 Unternehmen .....	44
Schaubild 1	BAföG-Empfänger und Finanzaufwand im Zeitablauf .....	15
Schaubild 2	Verschiedene Beschäftigungsformen im Zeitverlauf .....	20
Schaubild 3	Erwerbstätigenquoten für Männer und Frauen .....	43
Schaubild 4	Beschäftigungsquote nach Alter .....	52

### Einleitung

Deutschland hat die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 besser als die meisten anderen entwickelten Volkswirtschaften überstanden. Eindeutige Belege für diese Einschätzung sind unter anderem ein historisch hoher Beschäftigungsstand und die niedrigste Arbeitslosenquote seit der Wiedervereinigung (SVR 2012). Allerdings wird in der öffentlichen Debatte zunehmend die Frage gestellt, ob dabei die Chancen und die Lasten gerecht verteilt sind. Themen wie Mindestlohn, Managervergütung und Frauenquote prägen die Debatte. Auch für die Parteien spielt das Thema Gerechtigkeit im Hinblick auf die Bundestagswahl 2013 eine bedeutende Rolle, und diese Bedeutung äußert sich in zahlreichen Politikvorschlägen.

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel dieses Berichts, die programmatischen Aussagen der Parteien zu ausgewählten Themen im Arbeitsmarkt- und Bildungsbereich auf Basis der existierenden ökonomischen Fachliteratur dahingehend kritisch zu untersuchen, ob sie tatsächlich geeignet sind, für mehr Gerechtigkeit zu sorgen. Dabei ist „Gerechtigkeit“ keineswegs ein eindeutiges Konzept und unterschiedliche Konzeptionen von „Gerechtigkeit“ können zu recht unterschiedlichen Einschätzungen der gleichen Situation führen. Eine Studie wie die hier vorliegende muss sich daher von Anfang an ausdrücklich dazu erklären, welche Form der Gerechtigkeit in der Analyse im Vordergrund stehen soll: Unter den zahlreichen Ausprägungen des Begriffs Gerechtigkeit liegt der Fokus dieser Studie eindeutig auf dem Konzept der Chancengerechtigkeit.<sup>1</sup>

Anders als bei anderen Gerechtigkeitskonzepten, wie z.B. der Einkommens- oder Verteilungsgerechtigkeit, zielt Chancengerechtigkeit nicht auf die „Verteilung der Güter und Lasten“ ab, sondern auf die „Verteilung der Möglichkeiten und Fähigkeiten, Güter zu erwerben und Lasten zu vermeiden“ (Ebert 2010). In Kern geht es also darum, faire Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Menschen ermöglichen, am wirtschaftlichen Leben teilzuhaben und ihre Fähigkeiten zu entfalten. Ein wesentlicher Bestandteil kann dabei auch sein, zufällige (unverschuldete) Nachteile auszugleichen. Beispielsweise kann es ein Beitrag zu mehr Chancengerechtigkeit sein, wenn Kinder aus benachteiligten Haushalten während ihrer Ausbildungsphase besonders gefördert werden. Dabei soll der Schwerpunkt auf dem Thema Chancengerechtigkeit nicht implizieren, dass andere Gerechtigkeitsdimensionen unwichtig wären.

Die Frage nach der Verwirklichung von Chancengerechtigkeit lässt sich im Prinzip zwar bei vielen Lebensbereichen stellen. Bewusst liegt der Fokus dieses Berichts aber auf dem Arbeitsmarkt- und Bildungsbereich, auf dem sich Chancengerechtigkeit und Teilhabemöglichkeiten in besonderem Maße entscheiden. Sowohl ein möglichst offener Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt als auch Aufstiegsmöglichkeiten sind dabei entscheidende Kriterien. Konkret werden sechs ausgewählte Themen betrachtet. Ein Anspruch auf Vollständigkeit wird somit nicht erhoben. Der Leitgedanke bei der Auswahl war, dass die Themen (a) für Chancengerechtigkeit und Teilhabe von besonderer Bedeutung sind und (b) für die politischen Parteien im Hinblick auf die Bundestagswahl 2013 eine herausgehobene Rolle spielen. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Themen:

---

<sup>1</sup>In der Studie des IW (2013) werden insgesamt sechs Gerechtigkeitsdimensionen unterschieden: Bedarfsgerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit, Chancengerechtigkeit, Einkommensgerechtigkeit (oder Verteilungsgerechtigkeit), Regelgerechtigkeit und Generationengerechtigkeit.

- Frühkindliche Bildung
- BAföG
- Flexible Instrumente des Arbeitsmarkts, insbesondere Minijobs und Zeitarbeit
- Mindestlohn
- Frauenquote
- Rente

Zu jedem dieser Themen wird zunächst der Status Quo in Deutschland in Kürze beschrieben. Anschließend wird ein Überblick über die vorliegenden Politikvorschläge und Positionen der politischen Parteien gegeben. Grundlage hierfür sind im Wesentlichen die (Entwürfe der) Wahlprogramme der Parteien Bündnis90/Die Grünen, Die Linke, FDP, SPD und Piratenpartei wie sie auf den Internetseiten der Parteien verfügbar sind. Im Einzelnen basiert der vorliegende Bericht auf dem folgenden Stand der Wahlprogramme:

Bei **Bündnis90/Die Grünen** wird das von den Delegierten auf der Bundesdelegiertenkonferenz (26.-28. April 2013) beschlossene Wahlprogramm zugrunde gelegt (Bündnis90/Die Grünen 2013). Die Beschlüsse sind zum Zeitpunkt der Berichtslegung vorläufig.

**Die Linke** hat zum Zeitpunkt der Berichtslegung einen Entwurf des Wahlprogramms, der vom 5. März 2013 datiert (Die Linke 2013).

Die **FDP** hat ihr Wahlprogramm auf einem Sonderparteitag (04.-05. Mai 2013) beschlossen. Da zum Zeitpunkt der Berichtslegung das beschlossene Wahlprogramm noch nicht in schriftlicher Form vorlag, wird in diesem Bericht weitestgehend auf den Entwurf des Wahlprogramms vom 18. März 2013 Bezug genommen (FDP 2013a). Einzig beim Thema Mindestlohn, bei dem der Beschluss des Parteitags hinreichend dokumentiert ist, wird dieser auch in diesem Bericht explizit berücksichtigt.

Bei der **SPD** wird das auf ihrem außerordentlichen Bundesparteitag (14. April 2013) beschlossene Wahlprogramm zugrunde gelegt (SPD 2013).

Bei der **Piratenpartei** werden die Beschlüsse zur Bundestagswahl vom „Bundesparteitag 2012.2“ (24-25. November 2012) berücksichtigt (Piratenpartei 2013). Die Beschlüsse des Bundesparteitags 2013.1 (10.-12. Mai 2013) konnten in diesem Bericht jedoch nicht mehr berücksichtigt werden.

Von der **CDU/CSU** liegt derzeit kein Entwurf eines Wahlprogramms vor. Als Grundlage für die Position der CDU/CSU werden in diesem Bericht daher aktuelles Regierungshandeln, aktuelle Gesetzesinitiativen, Parteitagsbeschlüsse oder Aussagen der Parteispitze und der Minister/-innen verwendet. Auch für die anderen Parteien wird ergänzend zu den Entwürfen der Wahlprogramme auf andere Quellen Bezug genommen.

Es ist somit wichtig zu betonen, dass es sich zum Zeitpunkt der Berichtslegung häufig um vorläufige Positionen der Parteien handelt, die sich bis zur Bundestagswahl womöglich noch ändern können.

Im Anschluss an die Positionen der Parteien werden zu jedem Thema der ökonomische Hintergrund und die empirische Evidenz auf Basis der vorliegenden ökonomischen Fachliteratur dargestellt. Diese Vorgehensweise entspricht der grundlegenden Idee einer „evidenzbasierten Politikberatung“: Ebenso wenig, wie politisches Handeln mit absoluter Sicherheit zum gewünschten Erfolg führen kann, kann man von der empirischen sozialwissenschaftlichen Forschung eindeutige Aussagen erwarten, die mit völliger Gewissheit zutreffen. Vielmehr gilt es, mit kritischem Blick die einschlägigen empirischen Studien zu einem Themenkreis zu sichten



und festzuhalten, welche Daten jeweils mit welchen Annahmen kombiniert worden sind, um die empirischen Belege und Schlussfolgerungen abzuleiten. Insbesondere sind dabei Aussagen zu Ursachen und Wirkungen häufig sehr kritisch zu sehen, da kausale Zusammenhänge im nicht-experimentellen Kontext – also der Studiensituation, die in den allermeisten Fällen vorliegt – nur sehr schwer herauszuarbeiten sind. Kausalaussagen sind aber häufig der Schlüssel für die Bewertung von politischen Weichenstellungen und Reformvorschlägen.

Auf der Grundlage der kritischen Sichtung des vorliegenden – nicht immer befriedigenden – Stands der empirischen Forschung werden zu jedem Themenfeld anschließend die Politikvorschläge aus ökonomischer Sicht eingeordnet und ihre voraussichtlichen Konsequenzen abgeschätzt. Wenngleich die zu erwartenden Auswirkungen auf Chancengerechtigkeit und Teilhabe im Fokus stehen, werden dabei auch mögliche Zielkonflikte und Nebeneffekte berücksichtigt. Diese Bewertung erfolgt insgesamt mit einer großen Portion Vorsicht, was manchem Beobachter im Kontext der wirtschaftspolitischen Beratung und erst recht bei der Diskussion von Wahlprogrammen ungewöhnlich erscheinen mag. Doch die Begrenztheit der Schlussfolgerungen, die aus dem Stand der (empirischen) Forschung im Hinblick auf konkrete Reformvorschläge abgeleitet werden können, ist eine Konsequenz der Komplexität des Erkenntnisgegenstands, nicht unzureichenden Forscherwillens.

Abschließend sei auch betont, dass sich die Kommentierung ausschließlich auf die Politikvorschläge zu den ausgewählten Themen und im Hinblick auf die ausgewählten Zielgrößen bezieht. Eine Gesamtbeurteilung der (naturgemäß deutlich umfassenderen) Wahlprogramme ist daher nicht das Ziel dieses Berichts.

## 1 Frühkindliche Bildung

Alle Parteien sprechen in ihren Wahlprogrammen – verknüpft mit mehr oder weniger weitreichenden Vorschlägen oder Forderungen – das Thema „frühkindliche Bildung“ ausdrücklich an. Sie bewegen sich somit auf der Basis einer Einschätzung, die in Wissenschaft und Gesellschaft einen weitreichenden Konsens genießt: Eine bessere frühkindliche Bildung stellt einen zentralen Schlüssel für die künftige Wissensgesellschaft, für die Anpassungsfähigkeit der Gesellschaft an neue Herausforderungen sowie für Toleranz und Inklusion dar. Nicht zuletzt hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seiner Forderung nach einer „bildungspolitischen Offensive“ die frühkindliche Bildung als ein zentrales Element derselben betont (SVR 2009).

Entscheidend für die Bewertung der in den Parteiprogrammen unterbreiteten Vorschläge ist natürlich, inwieweit von diesen Weichenstellungen erwartet werden kann, dass sie tatsächlich das übergreifende Ziel einer verbesserten frühkindlichen Bildung befördern. Um diese Bewertung durchzuführen, werden in diesem Beitrag die Vorschläge der Parteien zur Gestaltung (und Finanzierung) der Kinderbetreuungslandschaft im Detail betrachtet. Diese Aspekte dürften eine ganze Reihe von Auswirkungen haben: Im Hinblick auf die Chancengerechtigkeit werden hierbei zum einen die voraussichtlichen Auswirkungen unterschiedlicher Betreuungsformen auf das Wohl des Kindes (insbesondere dessen kognitive und nicht-kognitive Entwicklung) in den Blick genommen. Zum anderen wird betrachtet, wie Teilhabe der Eltern (primär der Mütter) im Erwerbsleben tendenziell beeinflusst wird. Neben Aussagen zum Kinderbetreuungsangebot werden Aussagen zum kürzlich gesetzlich geregelten Betreuungsgeld untersucht.

### 1.1 Status Quo

Da das Förderangebot für Kinder unter 3 Jahren in den vergangenen Jahren als unzureichend bewertet wurde, wurde im Kinderförderungsgesetz (KiföG) im Jahr 2008 beschlossen, dieses Angebot quantitativ und qualitativ auszubauen. Der seit dem Jahr 1996 geltende Rechtsanspruch auf (halbtägige) Betreuung in einem Kindergarten für Kinder ab dem vollendeten 3. Lebensjahr wurde damit auf Kinder ab dem vollendeten 1. Lebensjahr ausgeweitet und hat ab August 2013 Gültigkeit. Eine Betreuung für Kinder unter drei Jahren kann in einer Kindertageseinrichtung (Kita) oder in Kindertagespflege erfolgen. Ziel des KiföG ist es, jedem Kind von Geburt an die realistische Chance auf eine optimale Förderung seiner individuellen und sozialen Entwicklung zu geben. Außerdem soll eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben ermöglicht werden. Der Bund soll sich an den Ausbaurkosten, die vor allem bei den Kommunen und Ländern anfallen, beteiligen. Zunächst sollten vom Bund bis zum Jahr 2013 Investitionskosten in Höhe von 2,15 Mrd. Euro sichergestellt werden,<sup>2</sup> die später auf 2,7 Mrd. Euro bis zum Jahr 2014 erhöht wurden.<sup>3</sup> Daneben gibt es eine Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten (durch eine Änderung im Finanzausgleichsgesetz).

Insgesamt hat sich der Anteil der Kinder in Betreuungseinrichtungen oder in Tagespflege in den vergangenen Jahren deutlich erhöht (vgl. Tabelle 1). Im März 2012 waren 27,6% der unter 3-Jährigen und 93,4% der Kinder im Alter von 3 bis unter 6 Jahren in einer derartigen Betreuung. Knapp zwei Drittel der in Tageseinrichtungen oder in Tagespflege betreuten Kinder unter 3 Jahren war in ganztägiger Betreuung. Regional bestehen erhebliche Unterschiede in der Betreuungslandschaft. Hinter dem erklärten Ziel, bundesweit für 35% der Kinder unter 3 Jahren

---

<sup>2</sup> Vgl. Bundestags-Drucksache 16/9299 vom 25. Mai 2008.

<sup>3</sup> Vgl. <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Kinder-und-Jugend/kinderbetreuung.html>.

ein Betreuungsangebot zu schaffen, hinkt man aktuell jedoch noch zurück. Der vermutete Bedarf ist zwischenzeitlich zudem gestiegen, so dass die Versorgungslücke weiterhin beträchtlich ist (vgl. Statistisches Bundesamt 2012d).

Tabelle 1  
**Betreuungsquote nach Kindesalter im Zeitablauf**  
in %

Jahr	Betreuungsquote unter 3-Jährige	Darunter:			Betreuungsquote 3- bis 6-Jährige
		Anteil unter 3-Jährige in Tageseinrichtungen	Anteil unter 3-Jährige in Tagespflege	Ganztagsquote unter 3-Jährige	
Deutschland					
2012	27,6	22,6	5,0	14,6	93,4
2011	25,2	21,4	3,8	12,9	93,0
2010	23,0	19,6	3,4	11,6	92,2
2009	20,2	17,4	2,8	9,9	91,6
2008	17,6	16,3	2,4	8,3	90,7
2007	15,5	13,5	2,0	7,3	89,0
2006	13,6	12,1	1,5		86,9
2002		8,6 <sup>1</sup>			91,3 <sup>2</sup>
1998		7,0 <sup>1</sup>			89,5 <sup>2</sup>
West (ohne Berlin)					
2012	22,3	18,3	4,0	9,3	92,9
2011	19,8	16,3	3,5	7,7	92,4
2010	17,3	14,2	3,1	6,5	91,6
2009	14,4	12,0	2,4	5,1	90,9
2008	12,1	10,0	2,0	4,1	89,9
2007	9,8	8,1	1,7	3,2	88,1
2006	8,0	6,8	1,2		85,9
2002		2,8 <sup>1</sup>			89,9 <sup>2</sup>
1998		2,2 <sup>1</sup>			87,2 <sup>2</sup>
Ost (ohne Berlin)					
2012	51,1	45,7	5,4	38,4	96,1
2011	49,0	43,8	5,2	36,3	95,7
2010	48,0	43,0	5,0	34,8	95,2
2009	45,9	41,3	4,6	31,7	95,1
2008	42,4	38,4	4,0	27,9	94,6
2007	41,0	37,4	3,6	26,8	94,0
2006	39,8	36,7	3,1		92,5
2002		37,0 <sup>1</sup>			105,1 <sup>2</sup>
1998		34,8 <sup>1</sup>			113,4 <sup>2</sup>

Quelle: Statistisches Bundesamt (mehrere Jahre, 2004, 2005), eigene Berechnungen – Angaben zu Kindern in Tagespflege beziehen sich auf Kinder, die nicht zusätzlich eine Kindertageseinrichtung besuchen. Angaben vor dem Jahr 2006 beziehen sich nicht auf die individuelle Nutzung von Kinderbetreuung, sondern auf die genehmigte Anzahl der Betreuungsplätze in Tageseinrichtungen; sie bilden also das Angebot ab: 1) Kind-Platz-Relation für Krippenkinder, 2) Kind-Platz-Relation für Kindergartenkinder.

Gegenwärtig haben 4,6% des gesamten Personals in Tageseinrichtungen einen Hochschulabschluss, darunter 19,1% des Leitungspersonals und 4,0% der Gruppenleiter/-innen. Weitere 85% des gesamten Personals in Tageseinrichtungen sind gelernte Erzieher/-innen oder haben einen anderen pflegerischen Berufsabschluss. Demgegenüber hat die Mehrheit (57%) der Tagesmütter/-väter lediglich einen teils wenige Stunden umfassenden Qualifizierungskurs für Kindertagespflege durchlaufen und kann keinen weiteren erziehungs- oder pflegespezifischen Berufsabschluss vorweisen (Statistisches Bundesamt 2012e).

Die Elternbeiträge zur Finanzierung der Betreuungskosten variieren erheblich zwischen Kommunen, sind jedoch meistens nach dem Haushaltseinkommen und der Anzahl weiterer Kinder gestaffelt (IW Consult 2010).

Das Betreuungsgeld war insbesondere ein Anliegen der CSU und wird im August 2013 eingeführt. Im ersten Jahr nach seiner Einführung beträgt es 100 Euro monatlich für Kinder im zweiten Lebensjahr, ab dem 1. August 2014 dann 150 Euro für Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr. Betreuungsgeld wird ausschließlich für Kinder gewährt, die keine frühkindliche Förderung in Tageseinrichtungen oder in Kindertagespflege in Anspruch nehmen.

## 1.2 Politikvorschläge der Parteien

Die SPD fordert, das Angebot an Kindertagesstätten bedarfsgerecht auszubauen und die Qualität der Bildungsinhalte zu erhöhen. Um eine Gebührenfreiheit zu ermöglichen, sollen die Kommunen finanziell angemessen ausgestattet werden. Der Betreuungsanspruch soll zu einem Anspruch auf Ganztagsbetreuung weiterentwickelt werden. Insgesamt sollen für den Ausbau von Kitas und Tagespflege jährlich mindestens 2 Mrd. Euro investiert werden. Die Ausbildung von Erzieher/-innen soll bundeseitig durch eine Fachkräfteoffensive unterstützt werden. Des Weiteren soll in Kitas die individuelle Förderung einschließlich der Sprachförderung verbessert werden. Kindertagespflege soll konsequent in das Gesamtkonzept einer qualitativ hochwertigen frühkindlichen Bildung eingebunden werden. Dazu sollen unter anderem die Jugendämter eine aktivere Steuerungsrolle in der Kindertagespflege haben, die Vernetzung von Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen gestärkt werden sowie Qualifizierung, Fortbildung und Bezahlung von Tagespflegepersonen verbessert und überregional vergleichbar geregelt werden.

Die Grünen wollen den Kitausbau durch den Bund angemessen finanzieren, um den ab August 2013 geltenden Rechtsanspruch zu gewährleisten. Der Rechtsanspruch soll auf ganztägige Betreuung ausgeweitet werden. Die Qualität von Kitas wird als entscheidend für die Verbesserung der Teilhabe angesehen, so dass eine Unterstützung der Länder bei der Qualifizierung von Erzieher/innen gefordert wird und gesetzlich bundesweite Mindestqualitätsstandards festgeschrieben werden sollen (z.B. beim Betreuungsschlüssel). Perspektivisch soll in jeder Kita-Gruppe eine Fachkraft arbeiten, die auf Hochschulniveau ausgebildet wurde. Insgesamt sollen 1 Mrd. Euro pro Jahr an Bundesmitteln zusätzlich zur Verfügung gestellt werden. Des Weiteren soll die Sprachförderung in Kitas gefördert werden und auch die Herkunftssprache der Kinder umfassen.

Die FDP will den Schwerpunkt bei der frühkindlichen Bildung in den kommenden Jahren auf die Verbesserung der Qualität der Betreuung (z.B. beim Betreuungsschlüssel) und auf den Ausbau qualitativ hochwertiger Kindertagesstätten/-pflege legen. Die Aus- und Fortbildung von Erzieher/innen soll verbessert und ein pädagogischer Fachhochschulabschluss als Voraussetzung für die Leitung einer Kindertagesstätte festgeschrieben werden. Tagesmütter/-väter sollen besser gestellt und Betriebskindergärten und private Einrichtungen denen anderer Träger gleichgestellt werden.

Die Linke will allen Kindern von Anfang an das gemeinsame Lernen mit anderen Kindern in Kindertageseinrichtungen ermöglichen. Insgesamt wird eine sofortige Aufstockung der öffentlichen Bildungsausgaben gefordert. Kinderbetreuung soll bedarfsgerecht, qualitativ hochwertig und gebührenfrei sein und als Ganztagsbetreuung mit flexiblen Öffnungszeiten zur Verfügung stehen. Die Ausbildung der Erzieher/-innen soll auf Hochschulniveau stattfinden. Des Weiteren soll das Mittagessen in Kitas kostenfrei und qualitativ hochwertig sein.

Die Piraten setzen sich für eine kostenlose und auf Wunsch ganztägige Betreuung in Kindertagesstätten für Kinder ab dem 3. Geburtstag ein. Die Kindertagesstätten sollen „sinnvolle Öffnungszeiten“ haben und entsprechend der Regelung für Schulen finanziert werden. Einen Rechtsanspruch auf ein Betreuungsangebot soll es von Geburt an geben.

Dafür, dass das kürzlich eingeführte Betreuungsgeld wieder abgeschafft wird, sprechen sich SPD, Grüne und Linke aus. Die FDP will das Betreuungsgeld zunächst einer wissenschaftlichen Evaluation unterziehen.

### 1.3 Ökonomischer Hintergrund und empirische Evidenz

Frühkindliche Lebensumstände und die Entwicklung im frühkindlichen Alter haben in jüngster Zeit die (wirtschafts-)wissenschaftliche Literatur in erheblichem Maße beschäftigt. Im Gegensatz zu früheren Analysen der gleichen Fragestellung sind diese Arbeiten mittlerweile aufgrund fortgeschrittener ökonomischer Methoden und vor allem aufgrund der Verfügbarkeit umfassenderen Datenmaterials in der Lage, Aussagen über langfristige Auswirkungen unterschiedlicher Weichenstellungen abzuleiten. Frühkindliche Lebensumstände haben demzufolge weitreichende Folgen und beeinflussen Verhalten und Ergebnisgrößen (wie beispielsweise Lohn, Beschäftigungschancen, Gesundheit oder Lebenserwartung) bis weit hinein ins Erwachsenenalter (Almond, Currie 2011).

Insbesondere wird auf der Basis dieser Ergebnisse argumentiert, dass frühkindliche Lebensumstände durch Politik beeinflussbar sind und derartige politische „Vorsorge“ im frühen Alter i.d.R. effektiver und effizienter als „Nachsorge“ oder „Schadensbegrenzung“ bei älteren Kindern und Erwachsenen ist (Knudsen et al. 2006). Für die im Folgenden angebotene kritische Diskussion der empirischen Evidenz zu diesem Themenkreis untergliedern wir diesen Abschnitt in Literatur zur frühkindlichen Förderung durch externe Betreuung und Literatur zu Programmen wie dem Betreuungsgeld, die einen finanziellen Ausgleich für Familien schaffen, die ihr Kind nicht extern betreuen.

#### 1.3.1 Evidenz zur frühkindlichen Förderung durch externe Betreuung

Welchen Effekt frühkindliche Förderung in Tageseinrichtungen oder Kindertagespflege auf das Wohl eines Kindes hat, hängt von mehreren Faktoren ab: (i) der Qualität der Betreuung in Kita oder Tagespflege, (ii) der Qualität der alternativen Betreuung, die durch die Betreuung in Kita oder Tagespflege ersetzt wird (d.h. der Betreuung durch die Eltern, Großeltern oder sonstige Dritte), (iii) der durch die externe Betreuung bewirkten Verhaltensänderung der Eltern (z.B. Erwerbsaufnahme der Mutter) sowie deren direkte und indirekte Effekte (z.B. durch ein höheres verfügbares Einkommen), (iv) möglichen kompensatorischen Anpassungen der Eltern im Umgang mit dem Kind (z.B. Veränderung der Qualität der mit dem Kind verbrachten Zeit) und (v) kindspezifischen Faktoren (unter anderem Alter des Kindes, etc.). Aufgrund dieser Vielfalt an Einflussfaktoren ist es nicht möglich, ein universell gültiges Urteil über den positiven oder negativen Einfluss frühkindlicher Förderung durch externe Betreuung abzugeben. Sehr wohl aber weist die empirische Forschung einige klare Erkenntnisse auf.

In der vorwiegend auf die USA bezogenen (wirtschafts-)wissenschaftlichen Literatur wird zwischen zwei Arten an politischen Unterstützungsprogrammen unterschieden, zum einen Modellprogrammen für stark benachteiligte Gruppen und zum anderen breiter angelegten Unterstützungsmaßnahmen (z.B. Bereitstellung subventionierter Kinderbetreuung für größere Bevölkerungsgruppen, Einführung von Qualitätsstandards, etc.). Zur Wirkung der Modellprogramme liegen empirisch belastbare Ergebnisse vor, da sie oft auf randomisierten Experimenten mit geeigneten Kontrollgruppen basieren.

Bei den breiter angelegten Unterstützungsmaßnahmen müssen entsprechende Kontrollgruppen hingegen ökonometrisch konstruiert werden, da sich die durchschnittlichen Nutzer von externer Betreuung von durchschnittlichen Nicht-Nutzern unterscheiden dürften. Diese zugrundeliegenden Unterschiede zwischen Nutzern und Nicht-Nutzern (z.B. beim Einkommen, dem Bildungshintergrund oder den selbst zugeschriebenen eigenen Fähigkeiten, ein Kind angemessen zu fördern) müssen jedoch technisch beseitigt werden, um den kausalen Effekt der Unterstützungsmaßnahme näherungsweise ermitteln zu können. Andernfalls gibt der für das Programm ermittelte Effekt nämlich auch den Einfluss der zugrundeliegenden Unterschiede zwischen Nutzern und Nicht-Nutzern wieder. Die Konstruktion einer derartigen Kontrollgruppe gelingt nicht immer überzeugend. Nur wenige Studien sind daher in der Lage, Ergebnisse zu liefern, die einem kritischen Blick standhalten. Einige Ergebnisse haben sich in den Untersuchungen jedoch klar gezeigt (vgl. die Überblicke in Blau, Currie 2006 und Almond, Currie 2011):

- Bei Modellprogrammen zur frühkindlichen Förderung stark benachteiligter Kinder durch externe Betreuung wurde, neben positiven Effekten in der kurzen Frist, vielfach ein positiver langfristiger Einfluss auf schulische Leistungen und nicht-kognitive Fähigkeiten festgestellt, sowie auf darüber hinaus gehende Aspekte, z.B. eine verminderte Wahrscheinlichkeit von kriminellen Verhalten oder von Schwangerschaften Minderjähriger.
- Der für die Entwicklung positive Einfluss frühkindlicher Förderung durch externe Betreuung scheint für Kinder aus benachteiligten (z.B. bildungsfernen oder einkommensschwachen) Haushalten größer zu sein als für Kinder aus durchschnittlichen Haushalten.

Eine Untersuchung von Felfe/Lalive (2012) für 2 bis 3-jährige Kinder in Westdeutschland bestätigt die internationalen Erkenntnisse. Sie analysiert die Auswirkungen des im Zeitablauf der Jahre von 2002 bis 2007 zwischen Kreisen in unterschiedlichem Ausmaß realisierten Ausbaus an Betreuungsangeboten. Die Studie zeigt, dass die Wirkung von Betreuung auf das Kind vom Umfeld des Kindes abhängt und dass Kinder aus sozioökonomisch schlechter gestellten Haushalten mehr profitieren. Für diese Kinder ist ein deutlich positiver Effekt von Betreuung auf die Entwicklung festzustellen (z.B. auf den Sprachgebrauch, das Sozialverhalten, motorische Fähigkeiten oder das Beherrschen von Alltagsfertigkeiten).

Felfe/Lalive (2012) zeigen außerdem, dass Kinder, die durch den aktuellen Ausbau der Betreuungslandschaft die Möglichkeit erhalten, in einer Kita betreut zu werden, im Durchschnitt positiv in ihrer Entwicklung beeinflusst werden. Der die Entwicklung fördernde Einfluss ist für diese Kinder außerdem stärker als für solche Kinder, die bereits beim noch geringen Ausbauniveau in Betreuung waren. Für diese ist im Durchschnitt sogar zum Teil ein negativer Einfluss auf die Entwicklung festzustellen. Dies liegt vor allem daran, dass in den vergangenen Jahren tendenziell eher Kinder von Eltern mit hohem Bildungsstand und höherem Einkommen betreut wurden (vgl. ebenfalls Schober, Spieß 2012), bei denen das familiäre Umfeld im Durchschnitt bereits zu einem hohen Entwicklungsstand des Kindes beiträgt. Des Weiteren zeigt sich, dass ein Ausbau der Betreuungslandschaft mehr Frauen den Einstieg bzw. die Rückkehr in Erwerbstätigkeit ermöglicht und dadurch das Erwerbseinkommen der Frauen erhöht.

Die Literatur zeigt insgesamt, dass die Qualität der Betreuung entscheidend für die Entwicklung von Kindern ist. Als warnendes Beispiel kann hier Kanada dienen: Ergebnisse in Baker et al. (2008) deuten darauf hin, dass ein sehr schneller Ausbau an Kinderbetreuung, der möglicherweise zu Lasten der Qualität geht und der vor allem Kindern aus bildungsnahen und einkommensstarken Haushalten zugutekommt, sich auch nachteilig auf das Kindeswohl auswirken kann. In ihrer Studie untersuchen sie eine beträchtliche Ausweitung subventionierter Kinderbetreuungsmöglichkeiten in der kanadischen Provinz Quebec. Diese führte zu einer deutlichen

Ausweitung der Inanspruchnahme externer Betreuung um etwa 15 Prozentpunkte innerhalb von nur etwa 6 Jahren und einem Anstieg der Erwerbstätigkeit von Müttern um knapp 8 Prozentpunkte. Gleichzeitig zeigt sich bei den betroffenen Kindern im Alter bis zu 4 Jahren bei Kurzfristindikatoren öfter aggressives Verhalten und eine verlangsamte Entwicklung sozialer und motorischer Fähigkeiten.

Betrachtet man die Literatur zur Wirkung einzelner Qualitätsindikatoren, wird das Bild weniger eindeutig, da häufig nur korrelative und nicht kausale Zusammenhänge aufgezeigt werden. Hierfür muss zunächst festgehalten werden, dass zwischen strukturellen Qualitätsparametern (z.B. Betreuungsschlüssel, Qualifikation der Betreuer/-innen) und Aspekten der Prozessqualität (d.h. die Art der Interaktion zwischen Kindern und Erzieher/-innen sowie anderen Kindern der Gruppe) unterschieden werden kann. Insgesamt scheint Prozessqualität auf die Entwicklung der Kinder mehr Einfluss zu haben als die strukturellen Qualitätsparameter, wobei bei letzteren nur wenig überzeugende, d.h. zu Aussagen über kausale Zusammenhänge befähigte, Evidenz dahingehend existiert, dass deren Verbesserung – über einen Mindeststandard hinaus – einen positiven Einfluss entfaltet (vgl. Blau, Currie 2006)<sup>4</sup>. Dem steht gegenüber, dass strukturelle Qualitätsparameter häufiger in externen Qualitätsstandards vorgegeben werden, da sie einfacher mess- und überprüfbar sind. Dies ist lediglich dann sinnvoll, wenn hohe strukturelle Qualität mit hoher Prozessqualität einhergeht oder wenn dadurch erreicht wird, dass Anbieter, die eine deutlich zu niedrige Qualität aufweisen, aus dem Markt ausgeschlossen werden.

Des Weiteren belegt eine dänische Studie von Datta Gupta/Simonsen (2010), dass es Unterschiede zwischen einer Betreuung in Kindertagesstätten und durch Tagemütter/-väter gibt. Betreuung in Tagespflege war für 3-jährige Kinder demnach auf mittlere Frist mit geringeren nicht-kognitiven Fähigkeiten verbunden als Betreuung in einer Kindertagesstätte. Als mögliche Ursache wird diskutiert, dass es Qualitätsunterschiede, beispielsweise in den Ausbildungsvoraussetzungen, zwischen den Betreuungsformen gibt. Ähnlich wie in Deutschland sind Beschäftigte in dänischen Kindertagesstätten berufsspezifisch gut ausgebildet, während Tagemütter/-väter häufig nur einen kurzen Qualifizierungskurs durchlaufen haben.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass in Deutschland Kinder aus benachteiligten Haushalten aktuell weniger an frühkindlicher Förderung durch externe Betreuung teilhaben und es gerade diese Kinder sind, die davon langfristig am stärksten profitieren würden. Die Qualität der Betreuung hat einen hohen Einfluss auf die Entwicklung der Kinder, jedoch nicht unbedingt die aktuell diskutierten strukturellen Qualitätsparameter. Außerdem deuten Erfahrungen aus Dänemark darauf hin, dass eine Betreuung in Kindertagesstätten im Vergleich zur Tagesbetreuung für die Entwicklung von Kindern im Durchschnitt besser geeignet ist, zumindest für Kinder im Alter von 3 Jahren.

### 1.3.2 Evidenz zu Betreuungsgeld-ähnlichen Programmen

Die Ausgestaltung des Betreuungsgeldes führt dazu, dass für die Eltern die relativen Kosten der öffentlichen Betreuung im Vergleich zu alternativen Betreuungsformen steigen. Da die wenigsten Eltern auf ein Netzwerk an Großeltern oder Freunden zurückgreifen können, das eine entsprechend umfängliche Betreuung des Kindes erlaubt, dürften sich die alternativen Betreuungsformen für die Mehrzahl der Familien auf die Betreuung durch ein Elternteil des Kindes beschränken (primär auf die Mutter). Dementsprechend impliziert das Betreuungsgeld außer-

---

<sup>4</sup> Die Ergebnisse zum fehlenden Einfluss einzelner struktureller Qualitätsparameter ähneln insofern jenen der Literatur über schulische Bildungsprozesse, bei denen Aspekten wie der Klassengröße ebenfalls kein oder nur ein geringer Einfluss nachgewiesen werden kann.

dem, dass die Einkommenserträge aus der Erwerbsaufnahme der Mutter relativ zum Verbleib zu Hause tendenziell sinken. Besonders groß fällt dieser Effekt wohl gerade für solche Mütter aus, deren Stundenlohn vergleichsweise gering ausfallen würde.

Empirisch gestützte Modelle der Arbeitsmarkttheorie sagen daher voraus, dass durch die Einführung des Betreuungsgeldes die Inanspruchnahme externer Betreuung und die Erwerbsquote von Müttern sinken werden und dass diese Wirkung besonders bei bildungsfernen Haushalten auftreten dürfte. Gerade Kinder aus diesen Haushalten dürften jedoch von einer externen Betreuung profitieren (vgl. die oben dargestellten Erkenntnisse zur frühkindlichen Förderung). Lediglich bei Kindern, die auch ohne Betreuungsgeld keine frühkindliche Förderung durch externe Betreuung erhalten hätten, ist eine Besserstellung denkbar, falls das Betreuungsgeld durch die Eltern primär für Dinge ausgegeben wird, die die Entwicklung des Kindes fördern. Ob derartige Transferzahlungen, jedoch tatsächlich zu einer Steigerung bei kindrelevanten Ausgaben führt, ist empirisch nicht belegt, da entsprechende Untersuchungen fehlen.

Die theoretischen Vorhersagen im Hinblick auf die Erwerbsquoten von Müttern lassen sich auch empirisch belegen. Anhaltspunkt hierfür ist das im Jahr 2006 geänderte Landeserziehungsgeld in Thüringen, das dem Betreuungsgeld in seiner Ausgestaltung ähnelt. Gathmann/Sass (2012) zeigen, dass das thüringische Landeserziehungsgeld dazu geführt hat, dass die Quote der in Kindertagesstätten betreuten Kinder um 11 Prozentpunkte sank und stattdessen eine vermehrte ausschließliche Betreuung durch die Eltern erfolgte und dass die Erwerbsquote der Mütter deutlich sank. Besonders stark sind die Verhaltensanpassungen bei sozioökonomisch weniger gut gestellten Haushalten zu beobachten. Außerdem zeigt sich, dass Kinder von der vermehrten ausschließlich Betreuung durch die Eltern nicht profitieren, sondern dass einige Kurzfristindikatoren zur kognitiven und nicht-kognitiven Entwicklung des Kindes nun schlechter ausfallen.

Für Westdeutschland zeigen Dustmann/Schönberg (2012, 2008) außerdem, dass die Ausweitung der Elternzeit und Erhöhung des Erziehungsgeldes in den 1970er- bis 1990er Jahren zu einer deutlichen Verlängerung der Erwerbsunterbrechungen von Frauen nach der Geburt eines Kindes geführt hat und entsprechend den Müttern mehr Zeit mit ihrem Kind ermöglicht haben sollte. Dies hat sich aber nicht positiv, sondern teilweise eher negativ auf längerfristige Ergebnisgrößen der betroffenen Kinder ausgewirkt (z.B. beim schulischen Erfolg, der Beschäftigungswahrscheinlichkeit oder dem Lohn).

#### 1.4 Fazit

Der von den meisten Parteien geforderte weitere Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten, respektive dessen Sicherung sowie die Forderung nach mehr Qualität der Betreuung ist auf Basis der empirischen Evidenz insgesamt als positiv für Teilhabe, Chancengerechtigkeit und Nachteilsausgleich zu bewerten.<sup>5</sup> Sowohl das Wohl des Kindes dürfte dadurch im Durchschnitt steigen als auch die Teilhabe von Müttern am Erwerbsleben. Wie gut die sich im Detail zwischen den Parteien unterscheidenden Forderungen individuell wirken, ist jedoch weniger eindeutig.

---

<sup>5</sup> Unter einem Nachteilsausgleich ist in diesem Zusammenhang gemeint, dass Kinder aus benachteiligten Haushalten mit schlechteren Ausgangsbedingungen besonders oder besser gefördert werden und es somit zu einer (zumindest partiellen) Angleichung der Chancen zwischen Kindern aus unterschiedlichen Haushalten kommt.



Für einzelne Aspekte der strukturellen Qualität, wie etwa den von den Grünen oder der FDP genannten Betreuungsschlüssel, liegen keine eindeutigen Befunde in Bezug auf eine kausale Wirkung auf die kindliche Entwicklung vor, lediglich Anzeichen positiver Korrelationen. Ähnliches gilt für Forderungen, dass Kitaleiter/-innen (FDP) oder mindestens eine Fachkraft pro Gruppe (Grüne) einen Hochschulabschluss haben sollen bzw. dass insgesamt die Ausbildung der Erzieher/-innen auf Hochschulniveau stattfinden soll (Linke). Falls diese Änderungen der strukturellen Qualität mit einem gesamten Anstieg der Qualität der Betreuung und insbesondere auch der Prozessqualität einhergehen bzw. diese ermöglichen, wären sie jedoch aus Sicht der Chancengerechtigkeit positiv zu bewerten.

Die von SPD, der Linken und den Piraten geforderte bzw. gewünschte Gebührenfreiheit ist prinzipiell eine sinnvolle und längst überfällige Weichenstellung. Das deutsche Bildungssystem stellt bisher im Hinblick auf die Finanzierungslasten die grundlegenden Erkenntnisse der ökonomischen Analyse auf den Kopf: Frühkindliche Bildung, die nicht nur für den Einzelnen, sondern für die Gesellschaft insgesamt eine tendenziell hohe Rendite abwirft, muss bislang weitgehend vom Nutzenden bzw. dessen Eltern bezahlt werden. Dies steht im Gegensatz zur Finanzierung eines Studiums, das, obwohl es vor allem für den Studierenden selbst eine hohe Rendite abwirft, weitgehend kostenlos durch den Staat bereitgestellt wird. Eine Korrektur dieses grundsätzlichen Missstands wäre daher sehr zu begrüßen.

Ein derartiger Übergang vom bisherigen System zu einem mit Gebührenfreiheit bei der frühkindlichen Bildung geht jedoch nicht notwendigerweise mit einer Erhöhung der Chancengerechtigkeit oder einer Besserstellung von Kindern aus benachteiligten Haushalten einher. Solange die Nachfrage nach Betreuungsplätzen deren Angebot übersteigt und somit Eltern um Betreuungsplätze konkurrieren, kann der Übergang sogar hinderlich für eine Überwindung bestehender Nachteile sein. Dies liegt daran, dass eine Gebührenfreiheit vor allem Haushalten mit höherem Einkommen zugutekäme, da Geringeinkommensbezieher in den meisten Kommunen bereits reduzierte Beiträge leisten oder ganz davon freigestellt sind. Ist das Angebot an Betreuungsplätzen zu gering und werden Kinder aus benachteiligten Haushalten aus Betreuung verdrängt, weil nun mehr Kinder aus besser gestellten Haushalten ebenfalls eine gebührenfreie Betreuung nachfragen, könnte eine solche Verfestigung bestehender Nachteile eintreten.

Solange das Angebot an Betreuungsplätzen jedoch ausreicht und keine Verdrängung stattfindet, wirkt eine Gebührenfreiheit in Bezug auf einen Nachteilsausgleich zwischen Kindern unterschiedlicher Herkunft neutral und dürfte tendenziell die Teilhabe von Kindern an frühkindlicher Bildung sowie die Teilhabe der betroffenen Mütter am Erwerbsleben verbessern. Eine Beschränkung der Gebührenfreiheit auf ältere Kinder (beispielsweise wie von den Piraten für Kinder ab 3 Jahren gefordert) ist deutlich weniger sinnvoll als eine generelle Gebührenfreiheit oder als eine Gebührenfreiheit in den ersten Lebensjahren, da bei über 3-Jährigen die Quote der Kindergartennutzer mit deutschlandweit über 93% ohnehin sehr hoch ist. Eine Gebührenfreiheit ausschließlich für über 3-Jährige dürfte daher kaum zu Verhaltensänderungen und entsprechenden Veränderungen bei Teilhabe oder Chancengerechtigkeit führen.

Relativ eindeutig lassen sich die Aussagen zum Betreuungsgeld bewerten. Die Forderung von SPD, Grünen und der Linken, das Betreuungsgeld wieder abzuschaffen, ist auf Basis der existierenden empirischen Evidenz in Hinblick auf Teilhabe, Chancengerechtigkeit und Nachteilsausgleich positiv zu bewerten. Zum einen dürfte das Betreuungsgeld Kinder von frühkindlicher Förderung durch externe Betreuung abhalten, insbesondere diejenigen, deren Entwicklung durch externe Betreuung besonders stark profitieren würde und die aus benachteiligten Haushalten stammen. Zum anderen ist durch das Betreuungsgeld eine geringere Teilhabe von Müttern am Erwerbsleben zu erwarten.

## 2 BAföG

Gesellschaftlich und auch zwischen den Parteien ist die große Bedeutung von Bildung unumstritten. Daher wird Bildung traditionell zu großen Teilen durch die öffentliche Hand finanziert. Laut dem Bildungsfinanzbericht (Statistisches Bundesamt 2012a) trägt die öffentliche Hand etwa vier Fünftel aller Bildungsausgaben in Deutschland. Betrachtet man den Hochschulbereich, zeigt sich, dass im Jahr 2011 rund 23,5 Mrd. Euro an Grundmitteln durch Bund und Länder zur Verfügung gestellt wurden. Pro Studierenden betragen die laufenden Ausgaben im Jahr 2009 im Durchschnitt 6 200 Euro.

Kosten fallen jedoch nicht nur auf öffentlicher Seite an, wie etwa durch die Bereitstellung von Bildungsinfrastruktur, sondern auch auf Seiten der Bildungsteilnehmer/-innen. Letztere haben beispielsweise die sogenannten Opportunitätskosten zu tragen, d.h. Kosten die dadurch entstehen, dass parallel zum Bildungserwerb einer anderen (Erwerbs-)Tätigkeit nicht oder nur eingeschränkt nachgegangen werden kann, und damit ein geringeres Einkommen erzielt wird als bei Vollzeitberufstätigkeit. Gleichzeitig stehen Studierende vor dem Problem, dass Ausgaben, beispielsweise für die Lebenshaltung, während der Studienphase anfallen, eventuelle Erträge, beispielsweise in Form eines höheren Gehalts, jedoch erst nach dem Studium. Um den zeitlichen Abstand zwischen Ausgaben und Einnahmen zu überbrücken, müsste von Studierenden ein Kredit aufgenommen werden, solange die Ausgaben nicht durch Dritte (z.B. die Eltern) übernommen oder auf bereits vorhandenes Vermögen zurückgegriffen werden kann.

Dass ein Kreditsystem zur Finanzierung privater Bildungskosten hinreichend gut funktioniert, wurde und wird jedoch angezweifelt. An dieser Stelle setzt das BAföG an und ist darauf ausgerichtet, Studierenden ohne entsprechende eigene Mittel für die Zeit der Bildungsphase Mittel für die Bewältigung der Lebenshaltungskosten zur Verfügung zu stellen. Ziel ist, Studierenden, die aufgrund von Kreditmarktrestriktionen ohne eine entsprechende Unterstützung keine Bildungsinvestition getätigt hätten, ein Studium zu ermöglichen und damit Chancengerechtigkeit zu verbessern.

### 2.1 Status Quo

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) wurde in Deutschland im Jahr 1971 eingeführt. Es regelt Unterstützungsleistungen, die umgangssprachlich häufig ebenfalls mit BAföG bezeichnet werden, für die Ausbildung von Schülern und Studenten. Seit Inkrafttreten gab es mehrere Veränderungen. Gegenwärtig beträgt der monatliche Förderhöchstbetrag für Studierende 670 Euro. Personen, die bei ihren Eltern wohnen, und Schüler erhalten einen geringeren individuellen Förderhöchstbetrag, Personen, die mit eigenen Kindern zusammenleben, einen höheren. Da eigenes Einkommen und Vermögen des Geförderten sowie Einkommen der Eltern angerechnet werden, erhalten viele Geförderte einen reduzierten BAföG-Satz, der unter dem individuellen Förderhöchstbetrag liegt. Grundsätzlich besteht Anspruch auf BAföG für die gesamte Dauer der Ausbildung, jedoch nur bis zum Ende der Förderungshöchstdauer, die sich an der Regelstudienzeit des jeweiligen Studiengangs orientiert, und für den ersten berufsqualifizierenden Abschluss.

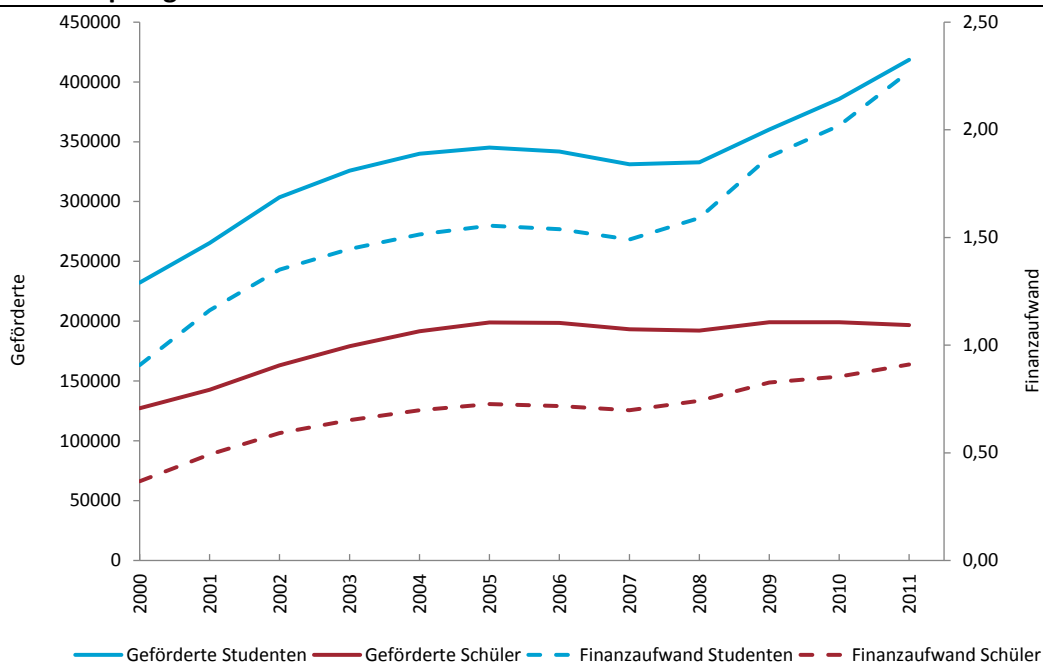
Die Hälfte des Förderbetrags wird Studierenden als unverzinsliches Darlehen gewährt, die andere Hälfte als Zuschuss, der nicht zurückgezahlt werden muss. Schüler erhalten den gesamten Förderbetrag als Zuschuss. Das Darlehen muss fünf Jahre nach Ende der Förderungshöchstdauer zurückgezahlt werden. Die maximal zurückzuzahlende Darlehensschuld ist auf 10 000 Euro begrenzt und kann in Raten zurückgezahlt werden. Bei vorzeitiger Rückzahlung reduziert sich die Darlehensschuld. Bis Ende 2012 verringerte sich die Darlehensschuld außerdem für Studierende, deren Abschluss besonders gut war oder die ihren Abschluss besonders schnell erreichten.

haben. Ist das Einkommen des Geförderten zum Zeitpunkt der Rückzahlung zu gering, wird er von der Rückzahlung freigestellt.

Im Jahr 2011 wurden im Durchschnitt monatlich etwa 419 000 Studierende und 197 000 Schüler gefördert (Statistisches Bundesamt 2012b).<sup>6</sup> Setzt man die im monatlichen Durchschnitt geförderten Studierenden in Relation zu allen im Wintersemester 2011/12 an deutschen Universitäten und Fachhochschulen eingeschriebenen Studierenden, entspricht dies einem Anteil von 18%,<sup>7</sup> wobei darauf hinzuweisen ist, dass zum einen nicht jeder in Deutschland eingeschriebene Studierende antragsberechtigt ist und zum anderen auch Personen gefördert werden können, die nicht an einer deutschen, sondern an einer ausländischen Hochschule eingeschrieben sind. Rund 38% der geförderten Studierenden und 66% der geförderten Schüler erhielten im Jahr 2011 den individuellen Förderhöchstbetrag. Im Durchschnitt erhielten geförderte Studierende monatlich 452 Euro BAföG, geförderte Schüler 385 Euro. Insgesamt beliefen sich die Ausgaben für BAföG im Jahr 2011 auf 3,2 Mrd. Euro. In den vergangenen zehn Jahren ist damit ein stetiger Anstieg der gesamten BAföG-Förderausgaben sowie der Anzahl der Geförderten zu verzeichnen (vgl. Schaubild 1).

Schaubild 1

### BAföG-Empfänger und Finanzaufwand im Zeitablauf



Quelle: Statistisches Bundesamt 2012b, 2006, eigene Darstellung. Die Anzahl der Geförderten gibt den durchschnittlichen Monatsbestand wieder.

<sup>6</sup> Die Mehrheit der geförderten Schüler besucht Berufsfachschulen, Kollegs und Fach(ober)schulklassen. Weniger als 5% der geförderten Schüler besucht eine allgemeinbildende Schule, ebenfalls weniger als 5% Abendschulen.

<sup>7</sup> Werden nicht die im monatlichen Durchschnitt geförderten Studierenden, sondern alle innerhalb des Jahres 2011 Geförderten in Relation zur Gesamtzahl der an deutschen Universitäten und Fachhochschulen eingeschriebenen Studierenden gesetzt, ergibt sich eine Quote von 27%.

Neben dem BAföG für die Ausbildung von Schülern und Studenten gibt es seit dem Jahr 1996 das sogenannte Meister-BAföG, das im Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) geregelt ist und die berufliche Aufstiegsfortbildung von Handwerkern und anderen Fachkräften unterstützen soll. Im Jahr 2011 haben etwa 155 000 Personen Leistungen des Meister-BAföG in Anspruch genommen. Der finanzielle Aufwand dafür lag bei 456 Mio. Euro (Statistisches Bundesamt 2012c).

Zusätzlich zum BAföG gibt es seit dem Jahr 2011 zudem das sogenannte Deutschlandstipendium, das eine Förderung von leistungsstarken und engagierten Studierenden vorsieht. Diese Förderung ist einkommensunabhängig und beträgt 300 Euro im Monat, die je zur Hälfte vom Bund und von privaten Förderern finanziert werden. Es kann mit dem BAföG kombiniert werden. Mittelfristig sollen nach aktueller Zielsetzung bis zu 8% aller Studierenden mit dem Deutschlandstipendium gefördert werden.<sup>8</sup>

## 2.2 Politikvorschläge der Parteien

Die CDU will darüber beraten, das BAföG umfassend zu reformieren.<sup>9</sup> Vorschläge hierfür sind, das BAföG auch auf Studierende auszuweiten, die neben dem Beruf oder nach Abschluss einer anderen Ausbildung studieren. Dazu könnten die Altersgrenzen angehoben werden und Formen wie ein Teilzeitstudium gefördert werden. Eine Erhöhung des BAföG-Satzes wird nicht in Aussicht gestellt.

Die SPD will das Deutschlandstipendium auslaufen lassen und die frei werdenden Mittel<sup>10</sup> zur Verbesserung des BAföG verwenden. Das BAföG soll „bedarfsgerecht“ weiterentwickelt und das Schüler-BAföG revitalisiert werden.

Die Grünen wollen das BAföG verändern und um jährlich 300 Mio. Euro erhöhen.<sup>11</sup> Längerfristig soll die Studienfinanzierung in ein zwei-Säulen-Modell umgewandelt werden, das aus einem Zuschuss besteht, den alle Studierende erhalten, sowie einem Bedarfszuschuss. Beide Komponenten sollen nicht zurückgezahlt werden. Außerdem soll ein Weiterbildungs-BAföG eingeführt werden, mit dem die Teilnahme an lebenslangem Lernen bzw. das Nachholen von Schulabschlüssen und Qualifizierungen unterstützt wird. Das Weiterbildungs-BAföG soll aus einem Mix an Zuschüssen und Darlehen bestehen und mit jährlich 200 Mio. Euro gefördert werden.

Die FDP will das BAföG entbürokratisieren, elternunabhängig gestalten und für Studierende mit Beeinträchtigungen von der Regelstudienzeit entkoppeln. Ansonsten soll vor allem das Deutschlandstipendium ausgebaut werden.

Die Linke will den BAföG-Satz um 10% erhöhen und künftig jährlich anpassen. BAföG soll wieder als voller Zuschuss geleistet werden und unabhängig vom elterlichen Einkommen sein. Au-

---

<sup>8</sup> Siehe <http://www.deutschlandstipendium.de/>, abgerufen am 29.03.2013.

<sup>9</sup> Vgl. das Interview von Bildungsministerin Johanna Wanka in der Süddeutschen Zeitung vom 15.03.2013 und ein Bericht auf Spiegel Online (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bildungsministerin-wanka-will-bafog-reformieren-a-889027.html>).

<sup>10</sup> Langfristig unterstellt der Gesetzesentwurf des Deutschlandstipendiums jährliche Ausgaben in Höhe von jeweils 150 Mio. Euro für Bund und Länder. Außerdem wird aufgrund der steuerlichen Absetzbarkeit der privaten Mittel von Steuermindereinnahmen von jährlich 100 Mio. Euro ausgegangen (Bundestags-Drucksache 17/1942 vom 7. Juni 2010).

<sup>11</sup> Mit 300 Mio. Euro jährlich könnte bei Zugrundelegung der aktuellen Zahl der BAföG-Empfänger (Schüler und Studierende) der Förderbetrag um monatlich ca. 40 Euro erhöht werden.

ßerdem soll die maximale Bezugsdauer ausgeweitet werden und sich an der durchschnittlichen Studiendauer orientieren, nicht an der Regelstudienzeit, und die Altersgrenzen sollen abgeschafft werden.

Die Piratenpartei äußert sich nicht direkt zum BAföG, will jedoch die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens prüfen. Dieses würde das BAföG ersetzen und impliziert, dass die entsprechenden Leistungen nicht mehr als teilweises Darlehen, sondern als voller Zuschuss geleistet werden und dass diese unabhängig vom elterlichen Einkommen, der Studiendauer und dem Alter sind.

### 2.3 Ökonomischer Hintergrund und empirische Evidenz

Eine Förderung wie das BAföG kann sowohl mit effizienz- als auch mit verteilungstheoretischen Argumenten begründet werden. Zum einen dürften von Bildungsinvestitionen positive externe Effekte ausgehen, die zu einer Unterinvestition in Bildung führen, wenn die Kosten für die Bildungsinvestition primär vom Individuum getragen werden. Derartige positive externe Effekte können beispielsweise durch höhere Steuerzahlungen oder eine geringere Inanspruchnahme staatlicher Transfers (z.B. der Arbeitslosenhilfe) durch besser Ausgebildete entstehen. Darüber hinaus mögen sich sogenannte Spillover-Effekte ergeben, beispielsweise dann, wenn ein höheres Bildungsniveau zu mehr Innovationen und mehr Wachstum führt. In all diesen Fällen lässt sich staatliches Eingreifen unter Effizienzgesichtspunkten begründen.

Zum anderen können Restriktionen auf den Kreditmärkten dazu führen, dass Individuen die Kosten der Bildungsinvestition nicht selbst tragen können, so dass sich in der Konsequenz eine Unterinvestition in Bildung ergibt. Dies ist vor allem bei Personen aus weniger wohlhabenden Familien zu befürchten (Becker, Tomes 1979, 1986). Werden durch BAföG gleiche Ausgangschancen eröffnet, lässt sich staatliches Eingreifen in diesem Fall aus verteilungstheoretischen Aspekten begründen.

Sowohl im internationalen als auch im deutschen Kontext wurde ausführlich empirisch untersucht, ob finanzielle Leistungen für Studierende tatsächlich zu einer vermehrten Studienbeteiligung führen und welche Gesellschaftsgruppen hiervon besonders betroffen sind. Für die USA ist dabei eine deutliche Wirkung auf die Studienbeteiligung festgestellt worden (z.B. Dynarski 2003), für andere Länder wie Dänemark hingegen deutliche kleinere, jedoch ebenfalls positive Effekte (Nielsen et al. 2010).

Für das deutsche BAföG wurden zwei zurückliegende Reformen untersucht (Baumgartner, Steiner 2005, 2006), außerdem gibt es eine Untersuchung von Steiner/Wrohlich (2012), die die Wirkung der BAföG-Höhe mittels einer Mikrosimulation analysiert. Alle drei Untersuchungen betrachten dabei BAföG-Leistungen für Studierende und konzentrieren sich primär auf die Entscheidung von Schulabgängern mit Abitur, ein Studium zu beginnen. Glocker (2011) untersucht hingegen die Wirkung von BAföG auf die Studiendauer und die Wahrscheinlichkeit eines vorzeitigen Abbruchs. Sie greift dazu ebenfalls auf Mikrosimulationen zurück.

Baumgartner/Steiner (2005) untersuchen die Wirkung einer Reform im Rückzahlungsmodus des BAföG, die im Jahr 1990 umgesetzt wurde. Während vor dem Jahr 1990 die gesamten BAföG-Leistungen als Darlehen gewährt wurden, das zurückgezahlt werden musste, wird seither die Hälfte als Zuschuss gewährt, der nicht zurückgezahlt werden muss. Die gesamte zu erwartende BAföG-Schuld, die Studieninteressenten bei einer Entscheidung über eine Studienaufnahme einkalkulieren müssen, reduzierte sich damit im Jahr 1990 deutlich. Baumgartner/Steiner (2005) stellen jedoch nicht fest, dass diese Reform bei prinzipiell BAföG-berechtigten Schulabgängern mit Abitur zu einer vermehrten Studienbeteiligung geführt hat.

Baumgartner/Steiner (2006) untersuchen eine andere BAföG-Reform aus dem Jahr 2001. Zum einen wurde damals der Förderhöchstsatz um 35 Euro bzw. 6% angehoben und zum anderen der Freibetrag beim eigenen und dem Einkommen der Eltern um 20% erhöht. Auch bei dieser Reform zeigt sich nicht, dass prinzipiell BAföG-berechtigte Schulabgänger mit Abitur anschließend öfter ein Studium beginnen. Beide Untersuchungen von Baumgartner und Steiner (2005, 2006) beruhen auf relativ kleinen Stichproben an Studienberechtigten, so dass die statistische Präzision der Ergebnisse eher gering ist. So zeigt sich zwar, dass die gemessenen Effekte jeweils nicht statistisch signifikant sind, gleichzeitig kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die tatsächlichen Effekte sehr wohl positiv, aber relativ klein sind.

Derartige kleine Effekte zeigen sich in Steiner/Wrohlich (2012). Eine Erhöhung des BAföG-Satzes um 1000 Euro pro Jahr (d.h. monatlich etwa 83 Euro) würde dementsprechend zu einer Erhöhung der Studierendenquote von Abiturienten um 1,5 Prozentpunkte führen (ausgehend von einer Basis von etwa 75,5%). Eine derartige Erhöhung ist unabhängig vom elterlichen Einkommen feststellbar und bei Kindern aus Geringeinkommenshaushalten nicht höher als bei Kindern aus Familien mit höherem Einkommen. Steiner/Wrohlich (2012) finden demnach keinerlei Anzeichen dafür, dass eine BAföG-Erhöhung vor allem Kindern aus benachteiligten Familien zugutekommt.

Glocker (2011) zeigt, dass bei einer Erhöhung des BAföG-Satzes um monatlich 100 Euro die Wahrscheinlichkeit, das Studium vorzeitig abzubrechen, um etwa vier Prozentpunkte sinkt. BAföG ermöglicht folglich mehr Studierenden, ihr Studium erfolgreich zu Ende zu führen.

## 2.4 Fazit

Der Anteil der Bildungsausgaben an den gesamten Staatsausgaben wird im internationalen Vergleich häufig als Indikator für Chancengerechtigkeit genutzt (vgl. IW 2013). Dementsprechend müsste jeder Vorschlag der Parteien, der zu einer Steigerung der Bildungsausgaben führt und nicht durch Abbau an Bildungsausgaben an anderer Stelle gegenfinanziert wird, als Maßnahme zur Erhöhung der Chancengerechtigkeit gewertet werden. Ob damit Teilhabe, im Sinne einer verstärkten Teilnahme am Bildungssystem, tatsächlich verbessert wird, ist allerdings nicht derart pauschal zu beurteilen. Je nach konkreter Ausgestaltung der Maßnahmen kann die Umschichtung eines Euros innerhalb des Bildungssystems deutlich mehr Teilhabe ermöglichen als ein zusätzlich für Bildung verausgabter Euro, der einer ineffektiven Maßnahme zukommt. Dementsprechend sollte zur Beurteilung der Parteiprogramme hinsichtlich ihres Beitrags zu mehr Chancengerechtigkeit beim Thema BAföG nicht lediglich die Steigerung der Gesamtausgaben in den Blick genommen werden.

Die empirischen Untersuchungen für Deutschland legen nahe, dass eine Erhöhung des BAföG, die von SPD, Grünen und der Linken in Aussicht gestellten wird, keinen oder nur einen geringen Einfluss auf die Quote der Studienanfänger hätte.<sup>12</sup> Legt man die Berechnungen von Steiner/Wrohlich (2012) zugrunde, steigt die Studierendenquote von Abiturienten dadurch höchstens um einen Prozentpunkt, selbst bei der am großzügigsten dimensionierten BAföG-Erhöhung der Linken. Personen, die sich für ein Studium entscheiden, dürften ihr Studium jedoch bei höherem BAföG häufiger erfolgreich zu Ende bringen und nicht vorzeitig abbrechen. Insgesamt ist eine BAföG-Erhöhung jedoch als wenig effizientes Instrument anzusehen, Teilhabe zu verbessern, zumal Kinder aus benachteiligten Haushalten nicht stärker zu profitieren scheinen als

---

<sup>12</sup> Die Ergebnisse der Untersuchungen lassen keine Schlussfolgerung darüber zu, wie Chancengerechtigkeit ausgestaltet wäre, falls es BAföG insgesamt nicht gäbe, sondern erlauben lediglich, Rückschlüsse über die Wirkung von Änderungen der BAföG-Sätze zu ziehen.

andere. Von Investitionen im schulischen und vor allem im vorschulischen/frühkindlichen Bereich ist ein deutlich höherer Einfluss auf Chancengerechtigkeit zu erwarten.

Von einer Abkopplung des BAföG vom elterlichen Einkommen, wie es von der Linken, der FDP und auf lange Sicht von den Grünen gefordert wird bzw. implizit im bedingungslosen Grundeinkommen der Piratenpartei verankert ist, werden vor allem Kinder von Eltern mit höherem Einkommen profitieren, weil diese dann zusätzliche finanzielle Mittel erhalten. Einem Nachteilsausgleich zwischen Kindern unterschiedlicher Herkunft dürfte dieser Vorschlag wenig zuträglich sein.

Grund für die in Deutschland eher geringe Wirkung von BAföG-Erhöhungen auf Teilhabe und Nachteilsausgleich zwischen Kindern unterschiedlicher Herkunft dürfte zum einen sein, dass im deutschen Bildungssystem Selektion deutlicher früher stattfindet, nicht erst bei der Studienentscheidung. Um mehr Teilhabe und Chancengerechtigkeit zu erreichen, müssten zunächst einmal mehr Kinder aus bildungsfernen und einkommensschwachen Haushalten überhaupt zur Hochschulzugangsberechtigung geführt werden. Zum anderen ist ein Studium in Deutschland aufgrund fehlender oder vergleichsweise geringer Studiengebühren deutlich günstiger als in anderen Ländern, beispielsweise den USA. Kreditmarktrestriktionen dürften dementsprechend in Deutschland weniger stark ins Gewicht fallen.

### 3 Flexible Instrumente des Arbeitsmarkts

In den vergangenen zwei Jahrzehnten war der deutsche Arbeitsmarkt durch eine Zunahme sogenannter atypischer Beschäftigungsverhältnisse gekennzeichnet (SVR 2012). Zu diesen werden jene Beschäftigungsverhältnisse gezählt, die vom klassischen Normalarbeitsverhältnis (sozialversicherungspflichtig oder beamtenrechtlich, unbefristet, Vollzeit) abweichen, d.h. insbesondere Teilzeitbeschäftigung, befristete Beschäftigung und geringfügige Beschäftigung. Zusätzlich wird häufig auch aufgrund der besonderen Dreieckskonstellation zwischen Arbeitnehmer, Entleihfirma und Zeitarbeitsfirma die Zeitarbeit darunter gefasst.

Die Zunahme der atypischen Beschäftigung wird in der Politik und Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Befürworter verweisen darauf, dass mit ihr eine erhöhte Flexibilität und Dynamik des Arbeitsmarktes einhergehe. So können Arbeitgeber flexibel auf Änderungen im Geschäftsumfeld reagieren und Arbeitnehmer ein (u.U. gewünschtes) Beschäftigungsverhältnis eingehen, das eine relativ geringe Arbeitszeit aufweist (geringfügige Beschäftigung, Teilzeit) oder das ihnen ermöglicht, relativ schnell Arbeitserfahrung in verschiedenen Unternehmen und Branchen zu sammeln (Zeitarbeit). Auch hätten Erwerbslose oft eine bessere Möglichkeit, über diese Beschäftigungsformen den (Wieder-)Eintritt in den Arbeitsmarkt zu schaffen, als dies bei unbefristeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen der Fall sei.

Kritiker bemängeln jedoch die oftmals geringe Entlohnung und geringe Beschäftigungssicherheit in diesen Beschäftigungsverhältnissen, die zudem nur selten Aufstiegschancen böten. Auch wird befürchtet, dass atypische Beschäftigung das klassische Normalarbeitsverhältnis zunehmend verdrängt. Ein Zusammenhang zwischen atypischer Beschäftigung und Chancengerechtigkeit besteht insbesondere in dem Maße, in dem sie bestimmten Personengruppen einen Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht sowie Aufstiegschancen auf dem Arbeitsmarkt bietet.

In diesem Kapitel werden zwei Flexibilisierungsinstrumente des Arbeitsmarktes betrachtet: Zeitarbeit und geringfügige Beschäftigung (Minijobs). Beide vereinen einige ähnliche Elemente, die sie von den beiden anderen atypischen Beschäftigungsformen etwas abheben. So werden beide am ehesten mit einer niedrigen Entlohnung in Verbindung gebracht. In beiden sind Ge-

ringqualifizierte überrepräsentiert (s.u.) und mit beiden wird auch am ehesten die Hoffnung auf eine Brückenfunktion von der Erwerbslosigkeit in ein Normalarbeitsverhältnis verbunden. Gleichwohl bestehen zwischen Zeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung bedeutende Unterschiede, so dass sie im Folgenden getrennt voneinander betrachtet werden.

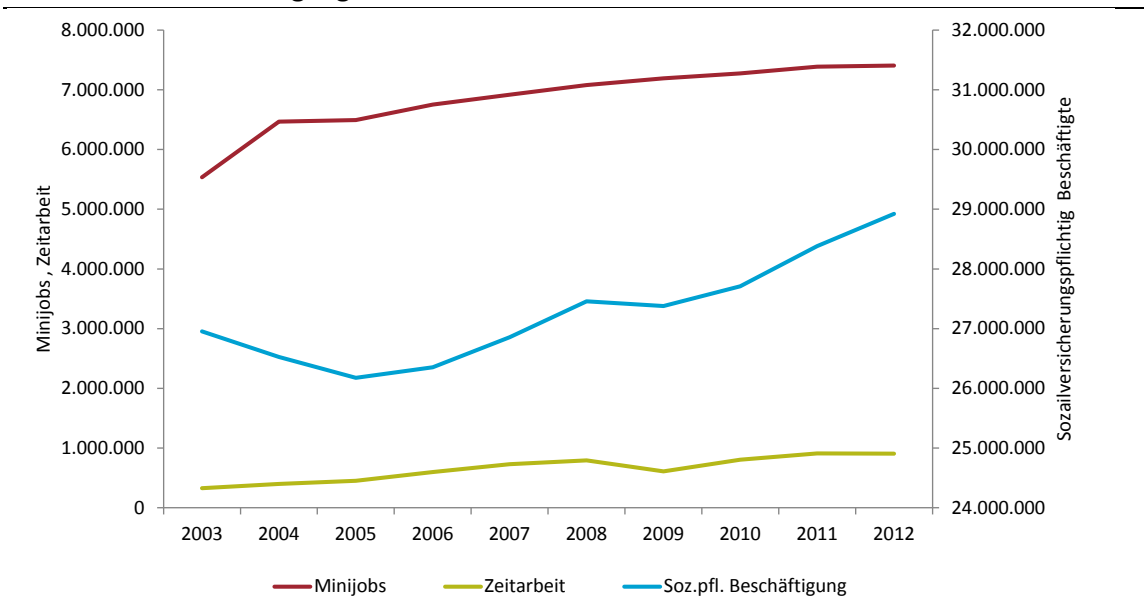
### 3.1 Zeitarbeit

#### 3.1.1 Status Quo

Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Zeitarbeit haben sich im Zeitverlauf verändert (Burda, Kvasnicka 2006; RWI 2012a). So wurde die Branche im Rahmen der Hartz-Gesetze durch die Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG), die zum 1. Januar 2004 in Kraft trat, weitgehend dereguliert, um zusätzliche Beschäftigungspotenziale zu erschließen. Aufgehoben wurden die Beschränkung der Überlassungshöchstdauer, das Synchronisationsverbot, das besondere Befristungsverbot und das Wiedereinstellungsverbot. Diese Deregulierung ging einher mit der gesetzlichen Vorgabe, Zeitarbeitnehmer fortan während eines Arbeitseinsatzes in gleicher Weise wie die Stammebelegschaft eines Kundenunternehmens zu entlohnen (Equal Pay Prinzip), es sei denn, es käme ein Tarifvertrag zur Anwendung, der die Entlohnung der Zeitarbeitskräfte entsprechend regelt (sog. Tarifvorbehalt).

Schaubild 2

**Verschiedene Beschäftigungsformen im Zeitverlauf**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2013a, 2013b, 2013c), eigene Darstellung. Die Beschäftigtenzahlen beziehen sich jeweils auf den Stichtag 30. Juni.

Im Ergebnis führte diese Regelung dazu, dass die bis dato weitgehend tarifungebundene Zeitarbeitsbranche binnen kurzer Frist zu einem tarifgebundenen Sektor wurde. Damit werden Zeitarbeitnehmer in der Regel nach Tarif entlohnt, auch in verleihefreien Zeiten. Auch ist der überwiegende Anteil der Zeitarbeitsverhältnisse sozialversicherungspflichtig. Seit Januar 2012 gilt zudem eine allgemeinverbindliche Lohnuntergrenze. Sie beträgt aktuell 7,50 Euro in Ostdeutschland und 8,19 Euro in Westdeutschland (BMAS 2013). Zusätzlich haben sich in den ver-



gangenen Monaten die Tarifpartner in mehreren Branchen auf Branchenzuschläge geeinigt, die stufenweise mit der Dauer des Einsatzes beim Kundenunternehmen ansteigen.<sup>13</sup>

Die Entwicklung von Zeitarbeit, geringfügiger Beschäftigung und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung wird in Schaubild 2 dargestellt. Es sei darauf hingewiesen, dass die drei Beschäftigungskategorien nicht überschneidungsfrei sind, da sich die Zeitarbeitsbeschäftigung auf sozialversicherungspflichtige (überwiegend) und geringfügige Beschäftigung (in geringem Ausmaß) aufteilt. Die Anzahl der Zeitarbeitsbeschäftigten hat sich – abgesehen von einem starken, aber nur temporären Einbruch während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 – sehr dynamisch entwickelt. Zwischen den Jahren 2003 und 2012 stieg sie von etwa 330 000 auf 908 000, was beinahe einer Verdreifachung entspricht. Parallel zu diesem Anstieg der Zeitarbeit (und der geringfügigen Beschäftigung, siehe Abschnitt 3.2.1) hat aber auch die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zugenommen. Nach einem Rückgang in den Jahren 2003 bis 2005 stieg sie in der Folge von 26,2 Millionen auf 28,9 Millionen. Diese, wenn auch rein deskriptive, Beobachtung spricht gegen die Befürchtung, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zunehmend verdrängt wird.<sup>14</sup>

Hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur unterscheiden sich Zeitarbeitnehmer deutlich von Beschäftigten in der Gesamtwirtschaft: Männer, Personen mittleren Alters, Ausländer, Personen ohne Berufsausbildung sowie Vollzeiterwerbstätige sind deutlich überrepräsentiert. Zudem konzentriert sich Zeitarbeit nach wie vor überwiegend auf das produzierende Gewerbe (RWI 2012a).

Die Entgelte in der Zeitarbeit sind im Durchschnitt deutlich geringer als in der Gesamtwirtschaft. Ein großer Teil dieser Entgeltdifferenz ist darauf zurückzuführen, dass sich Beschäftigte in der Zeitarbeit und der Gesamtwirtschaft hinsichtlich vieler produktivitätsrelevanter Eigenschaften wie Qualifikation, Berufserfahrung, Zeiten vorausgegangener Arbeitslosigkeit oder wöchentlicher Stundenarbeitszeit unterscheiden. Werden solche Unterschiede soweit es geht herausgerechnet, verbleibt jedoch immer noch eine signifikante Entgeltlücke (Kvasnicka, Werwatz 2005; Jahn 2010; Lehmer, Ziegler 2011). Aufgrund der fehlenden Datengrundlage handelt es sich aber bei keiner dieser Studien um einen Vergleich zwischen Stammbeschäftigten und Zeitarbeitern *im selben Betrieb*. Auch gibt es aufgrund der Tatsache, dass (insbesondere administrative) Daten erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung zur Verfügung stehen, noch keine Erkenntnisse darüber, wie sich die allgemeinverbindlichen Lohnuntergrenze und die Branchenzuschläge ausgewirkt haben.

---

<sup>13</sup> Bisher wurden Regelungen zu Branchenzuschlägen für folgende Branchen getroffen (mit Datum des Inkrafttretens in Klammern): Metall/Elektro (01.11.2012); Chemie (01.11.2012), Kautschuk und Kunststoff (01.01.2013); Schienenverkehr (01.04.2013); Textil und Bekleidung (01.04.2013); Holz und Kunststoff verarbeitende Industrie (01.04.2013); Papier, Pappe und Kunststoffe verarbeitende Industrie (01.05.2013); Druckindustrie (01.07.2013).

<sup>14</sup> Dies deckt sich mit den Ergebnissen des Statistischen Bundesamts und des Sachverständigenrats (SVR 2011a), die auch die anderen Formen der atypischen Beschäftigung (befristete Beschäftigung und Teilzeitbeschäftigung) mit berücksichtigen. Beide kommen auf Basis von Daten des Mikrozensus zu der Erkenntnis, dass sich der Anteil der atypisch Beschäftigten an allen Erwerbstätigen im Zeitraum 2006 bis 2011 nicht erhöht hat.

### 3.1.2 Politikvorschläge der Parteien

Nachdem es in der vergangenen Legislaturperiode bereits einige gesetzliche Änderungen beim Thema Zeitarbeit gegeben hat (Drehtürklausel, allgemeinverbindliche Lohnuntergrenze), sind aktuell keine konkreten Politikvorschläge von der CDU/CSU bekannt. Allerdings hat sich das von Ursula von der Leyen geführte Bundesministerium für Arbeit und Soziales zum Ziel bekannt, dass Leiharbeiter und Stammbeschäftigte nach einer gewissen Einarbeitungszeit gleich entlohnt werden. Den jüngst tariflich beschlossenen Branchenzuschlägen steht das Ministerium positiv gegenüber. Es möchte nun „diesen Prozess aufmerksam begleiten und prüfen, ob und in welchem Umfang noch Handlungsbedarf für den Gesetzgeber besteht“ (von der Leyen 2012).

Die SPD möchte zum einen „das Prinzip des gleichen Lohns für gleiche Arbeit und der gleichen Arbeitsbedingungen für Leiharbeitsbeschäftigte und Stammbeschäftigten gesetzlich durchsetzen“. Zum anderen soll es wieder eine verstärkte Regulierung der Zeitarbeit geben, nach der u.a. „die Befristung eines Leiharbeitsverhältnisses und die Koppelung der Befristung an einen Arbeitseinsatz (Synchronisation) unzulässig“ sein sollen.<sup>15</sup>

Die Grünen möchten „dass Leiharbeitskräfte mindestens die gleiche Entlohnung erhalten wie Stammbeschäftigte und zwar ab dem ersten Tag“. Zusätzlich müsse ein Flexibilitätsbonus eingeführt werden.<sup>16</sup>

Die Linke fordert ein Verbot der Leiharbeit. Bis zu dessen Umsetzung soll die gleiche Bezahlung für Leiharbeiter und Beschäftigte der Stammbeschäftigten durchgesetzt werden. Die Verleihdauer soll auf wenige Monate begrenzt und eine Flexibilitätszulage für Leiharbeiter eingeführt werden.

Die FDP möchte das Instrument der Zeitarbeit erhalten und sieht derzeit keinen weiteren Regulierungsbedarf.

Die Piraten möchten Zeitarbeit begrenzen. Hierzu soll eine maximal erlaubte Überlassungsdauer von sechs Monaten festgelegt werden. Nach französischem Vorbild sollen Leiharbeiter für die ihnen abverlangte Flexibilität mit einem Lohnzuschlag entschädigt werden. Zusätzlich soll es eine Höchstquote von Leiharbeitern je Unternehmen bezogen auf die jeweilige Stammbeschäftigten in Höhe von 10% geben.

### 3.1.3 Ökonomischer Hintergrund und empirische Evidenz

Im Hinblick auf die Chancengerechtigkeit ist insbesondere relevant, welche Bedeutung Zeitarbeit für den kurzfristigen Zugang zum Arbeitsmarkt und für die mittel- bis langfristigen Beschäftigungsperspektiven hat. Dieser Abschnitt fasst die empirische Evidenz zu diesen beiden Fragestellungen zusammen. Schließlich soll die existierende Literatur dahingehend untersucht wer-

---

<sup>15</sup> Zusätzlich sieht der Vorschlag der SPD ein Verbot des Einsatzes von Zeitarbeitnehmern als Streikbrecher, ein Verbot der konzerninternen Verleihung sowie ein Mitzählen von Zeitarbeitsbeschäftigten bei der Ermittlung der Arbeitnehmerzahl für die betriebsverfassungsrechtlichen Schwellenwerte vor. Außerdem soll es eine klare Abgrenzung von Werkverträgen geben. Diese Punkte lassen sich jedoch hinsichtlich der Chancengerechtigkeit nur äußerst schwer bewerten.

<sup>16</sup> Die Idee einer Flexibilitätsprämie ist dem französischen Zeitarbeitsmodell entlehnt. In Frankreich erhalten Zeitarbeitnehmer als Kompensation für ihre höhere Beschäftigungsunsicherheit zusätzlich zu Equal Pay eine Prämie in Höhe von 10%. Allerdings unterscheidet sich das französische Zeitarbeitsmodell auch hinsichtlich vieler anderer Dimensionen vom deutschen. So gilt dort das Prinzip, dass die Zeitarbeitsbeschäftigung nur für die Dauer des Einsatzes beim Kundenunternehmen besteht und es z.B. keine Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und keinen bezahlten Urlaub gibt.

den, ob Zeitarbeit sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verdrängt hat. Diese drei Aspekte spielen in der öffentlichen Beurteilung der Branche eine große Rolle, auch wenn betont werden muss, dass die Vermittlung von Arbeitnehmern in anderweitige Beschäftigung bzw. die Förderung eines solchen Übergangs weder zu den originären noch zu den hauptsächlichen Tätigkeitsfeldern eines Zeitarbeitsunternehmens zählen. Letztere ergeben sich vielmehr aus der Rolle der Zeitarbeit als flexible externe Personalreserve für Kundenunternehmen.

### 3.1.3.1 Zugang zum Arbeitsmarkt

Untersuchungen zeigen, dass Zeitarbeit eine bedeutende Arbeitszugangsfunktion für vormals Arbeitslose hat. So sind in Deutschland insgesamt etwa zwei Drittel der Personen, die ein neues Beschäftigungsverhältnis in der Zeitarbeit eingehen, unmittelbar zuvor nicht beschäftigt gewesen. Jeweils knapp unter 10 % waren zuletzt vor mehr als einem Jahr bzw. noch gar nicht beschäftigt (Bundesagentur für Arbeit 2013).

### 3.1.3.2 Übergang in anderweitige Beschäftigung (Sprungbrettfunktion)

In der öffentlichen Diskussion über die mittel- bis langfristigen beruflichen Perspektiven von Zeitarbeitnehmern spielt zumeist der sogenannte Klebeeffekt eine bedeutende Rolle. Er bemisst, welcher Anteil der eingesetzten Zeitarbeitskräfte beim Einsatzbetrieb „kleben bleibt“, also von ihm unmittelbar in eine Festanstellung übernommen wird. Studien auf Basis von Betriebsbefragungen haben für Deutschland Klebe- bzw. Übernahmeeffekte zwischen 7% und 14% ermittelt (vgl. Crimmann et al. 2009, IW Consult 2011, RWI 2012b). Für die allgemeinere Frage, ob Zeitarbeit ein Sprungbrett in eine anderweitige Beschäftigung darstellt, spielt der Klebeeffekt allerdings nur eine untergeordnete Rolle, da eine anderweitige Beschäftigung nicht notwendigerweise im Einsatzbetrieb gefunden werden muss. Außerdem sagt der Anteil der übernommenen Zeitarbeitskräfte nichts darüber aus, ob diese ohne die vorhergehende Zeitarbeitstätigkeit keine Anstellung gefunden hätten.

Beide Aspekte werden berücksichtigt, wenn man die erweiterte Sprungbrettfunktion der Zeitarbeit in den Blick nimmt. Studien kommen diesbezüglich zu gemischten Ergebnissen.<sup>17</sup> In den Studien von Kvasnicka (2009) – die allerdings auf Daten vor der Reform im Jahr 2004 beruht – und RWI (2012b) werden mittels eines Vergleichsgruppenansatzes Erwerbsverläufe von Personen, die in einem gegebenen Monat aus der Arbeitslosigkeit in Zeitarbeit übergehen, mit den Erwerbsverläufen von vergleichbaren Arbeitslosen (sog. statistischen Zwillingen) verglichen, die im selben Monat keine Zeitarbeitsbeschäftigung aufnehmen, sondern in der Arbeitslosigkeit verbleiben. Es zeigt sich, dass diejenigen, die eine Zeitarbeitsbeschäftigung aufgenommen haben, auch mittelfristig eine signifikant höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit aufweisen als die Vergleichsgruppe. Allerdings ist dies vorrangig auf eine höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit in der Zeitarbeit selbst zurückzuführen. Die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung außerhalb der Zeitarbeit auszuüben, wird mittelfristig weder positiv noch negativ signifikant beeinflusst. Stärkere Indizien gibt es in der Studie von RWI (2012b) für eine Sprungbrettfunktion in eine Vollzeitbeschäftigung außerhalb der Zeitarbeit. Wohlgedenkt sind diese Ergebnisse nicht so zu verstehen, dass es nicht (oder nur kaum) zu Übergängen aus einer Zeitarbeitsbeschäftigung in eine anderweitige Beschäftigung kommt. So zeigt sich z.B. in der zitierten Studie vom RWI in einer rein deskriptiven Betrachtung, dass etwa 45 % derjenigen Personen, die aus der Arbeitslosigkeit heraus eine Zeitarbeitsbeschäftigung begonnen haben, zwei Jahre danach

---

<sup>17</sup> Im Folgenden fokussiert sich die Diskussion auf Studien zu Deutschland. International ergibt sich ein gemischtes Bild. Einen Überblick zu US-amerikanischen Studien bietet Autor (2009). Eine kurze Zusammenfassung europäischer Arbeiten findet sich in Jahn/Rosholm (2010) und Lehmer (2012).

außerhalb der Zeitarbeit beschäftigt sind (RWI 2012b). Entscheidend für die Sprungbrettfunktion ist jedoch, ob dieser Anteil höher ist als bei der Vergleichsgruppe, die zum selben Zeitpunkt keine Zeitarbeitsbeschäftigung aufgenommen, sondern weiterhin aus der Arbeitslosigkeit heraus nach einer Beschäftigung gesucht hat. Hier zeigt sich kein statistisch signifikanter Unterschied. Da der Anteil unter den Personen, die aus der Arbeitslosigkeit heraus eine Tätigkeit in der Zeitarbeit aufgenommen haben, aber auch nicht niedriger ist, geht die Beschäftigung in der Zeitarbeit auch nicht zu Lasten einer anderweitigen Beschäftigung.

Lehmer/Ziegler (2010) wählen einen ähnlichen methodischen Ansatz, betrachten dabei allerdings explizit vormals Langzeitarbeitslose, im konkreten Fall Personen, die in einem Zweijahreszeitraum mindestens 365 Tage am Stück arbeitslos waren. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass Langzeitarbeitslose durch Aufnahme einer Zeitarbeitsbeschäftigung ihre Chancen auf eine anderweitige Beschäftigung signifikant verbessern können. Allerdings schaffen es nur 7% der vormals Arbeitslosen, im Zweijahreszeitraum nach der Zeitarbeitsbeschäftigung überwiegend beschäftigt zu sein und dabei die Zeitarbeit ganz hinter sich zu lassen. In einer Folgeuntersuchung kommt Lehmer (2012) zu dem Ergebnis, dass die Sprungbrettfunktion auch von der konjunkturellen Lage abhängt und sich mit Einsetzen der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 deutlich verschlechtert hat. Zudem zeigt sich zumindest für langzeitarbeitslose Männer (nicht jedoch für Frauen), dass der Brückeneffekt der Zeitarbeit nicht höher ist als bei Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung. Somit scheint Zeitarbeit insgesamt zwar durchaus eine bedeutende Arbeitszugangs- aber nur in geringerem Maß eine Sprungbrettfunktion auszuüben.

### 3.1.3.3 Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung außerhalb der Zeitarbeit

Sollte Zeitarbeit sozialversicherungspflichtige Beschäftigung außerhalb der Zeitarbeit verdrängen, so würde dies den möglichen Beitrag dieser Beschäftigungsform zur Chancengleichheit deutlich schmälern. Einerseits würden durch Zeitarbeit in diesem Fall keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen. Andererseits wäre längerfristig ein Übergang in ein Normalarbeitsverhältnis außerhalb der Zeitarbeit unwahrscheinlicher, da die absolute Anzahl dieser Beschäftigungsverhältnisse verringert würde. Dabei ist es aber durchaus denkbar, dass Zeitarbeit Normalarbeitsverhältnisse stärkt, z.B. weil Betriebe dadurch kosteneffizienter und produktiver werden.<sup>18</sup>

Crimmann et al. (2009) und RWI (2012a) betrachten die Entwicklung von Zeitarbeits- und Stammbeschäftigung innerhalb eines Betriebs. Es zeigt sich, dass nur ein sehr geringer Anteil der Zeitarbeit nutzenden Betriebe Zeitarbeitsbeschäftigung auf- und gleichzeitig Stammbeschäftigung abbaut, was gegen die Hypothese spricht, dass Zeitarbeit im bedeutenden Maß eigene Beschäftigung verdrängt. Allerdings kann dies auf Basis dieser rein deskriptiven Analysen auch nicht gänzlich ausgeschlossen werden, da keine Information darüber vorliegt, wie sich die Stammbeschäftigung ohne die beobachtete Veränderung der Zeitarbeitsbeschäftigung entwickelt hätte. Jahn/Weber (2013) wählen hingegen einen zeitreihenökonomischen Ansatz und analysieren den Zusammenhang zwischen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Zeitarbeit und derjenigen außerhalb der Zeitarbeit. Gemäß ihrer Analyse stellt die Hälfte des Beschäftigungsaufbaus der Zeitarbeit zusätzliche Beschäftigung dar, während die andere Hälfte Jobs außerhalb der Zeitarbeit verdrängt hat.

---

<sup>18</sup> In der Tat zeigt eine Studie von Hirsch/Müller (2012), dass Zeitarbeit einen positiven Produktivitätseffekt auf Betriebe hat, solange der Anteil der Zeitarbeitsbeschäftigten an der Gesamtbelegschaft nicht zu groß ist.

### 3.1.4 Fazit

Aus den dargestellten empirischen Ergebnissen ergibt sich bereits ein Raster, anhand dessen sich die Politikvorschläge im Hinblick auf die Chancengerechtigkeit bewerten lassen. Zum einen übt Zeitarbeit eine bedeutende Zugangsfunktion zum Arbeitsmarkt aus. Vorschläge, die Zeitarbeit beschränken wollen, sind daher mit der Gefahr verbunden, Teilhabemöglichkeiten für arbeitsmarktfernere Personengruppen zu vermindern. Zudem deuten die existierenden empirischen Ergebnisse nur auf eine begrenzte Substituierbarkeit von Normalarbeitsverhältnissen und Zeitarbeit hin. Es ist also nicht zu erwarten, dass sich eine Reduktion von Zeitarbeit eins-zu-eins in einer Erhöhung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung außerhalb der Zeitarbeit niederschlägt.

Allerdings legt die Empirie auch nahe, dass die Sprungbrettfunktion der Zeitarbeit in ein Normalarbeitsverhältnis außerhalb der Zeitarbeit – in dem Sinne, dass Zeitarbeit zu einer Verbesserung der Beschäftigungschancen außerhalb der Zeitarbeit führt – bisher begrenzt ist. Vorschläge, die auf eine Verbesserung der Sprungbrettfunktion abzielen, sind daher hinsichtlich einer längerfristigen Chancengerechtigkeit positiv zu bewerten. Dies gilt zumindest in dem Maße, in dem eine Beschäftigung außerhalb der Zeitarbeit im Hinblick auf die längerfristigen Beschäftigungsperspektiven als vorteilhaft angesehen wird, was nicht bei jedem Zeitarbeitnehmer zwingend der Fall sein muss.

Bei vielen Vorschlägen besteht jedoch ein Zielkonflikt. Sie dienen entweder der Verbesserung der Arbeitsmarktzugangsfunktion oder der Verbesserung der Sprungbrettfunktion, nicht jedoch beiden Zielen gleichzeitig. Außerdem sollte betont werden, dass bei vielen Vorschlägen auch (oder in erster Linie) ein Zusammenhang zu anderen Gerechtigkeitskonzepten besteht. So können z.B. Vorschläge, die eine (langfristige) materielle Besserstellung von Zeitarbeitsbeschäftigten vorsehen, einen positiven Effekt auf die Einkommensgerechtigkeit haben. Im Folgenden werden die Vorschläge einzeln diskutiert.

Die Vorschläge von SPD, Die Grünen, Die Linke und Die Piraten sehen die gesetzliche Regelung der Gleichbezahlung von Zeitarbeitnehmern und Stammbeschäftigten vor. Die drei letztgenannten Parteien sprechen sich zudem für eine zusätzliche Flexibilitätszulage aus. Diese Vorschläge zielen primär auf die Verbesserung der Beschäftigungsqualität in der Zeitarbeit ab, können mittelbar aber auch Auswirkungen auf die Chancengerechtigkeit haben. Zum einen besteht die Gefahr, dass sich aufgrund einer Verteuerung der Zeitarbeit deren Arbeitszugangsfunktion erschwert (RWI 2012b). Gerade für Geringqualifizierte – rund ein Drittel der Zeitarbeitsbeschäftigten wird im Helferbereich eingesetzt – könnte sich die Möglichkeit eines (Wieder-)Einstiegs in den Arbeitsmarkt verschlechtern. Auf der anderen Seite könnte eine solche Verteuerung allerdings auch den Anreiz von Kundenunternehmen reduzieren, Zeitarbeitskräfte dauerhaft einzusetzen. Möglicherweise würden sich dadurch höhere Chancen auf eine Festanstellung ergeben.

Hiervon ist allerdings nur dann auszugehen, wenn das Kundenunternehmen den Einsatz von Zeitarbeitskräften und die Einstellung von Stammbeschäftigten tatsächlich als gleichwertige Alternativen ansieht, was zumindest bei einer zeitlich eng begrenzten Auftragsspitze vermutlich nicht zu erwarten ist. Da es erst in der jüngeren Vergangenheit einige durchaus bedeutsame Änderungen hinsichtlich der Entlohnung von Zeitarbeitsbeschäftigten gegeben hat (Einführung einer allgemeinverbindlichen Lohnuntergrenze, nach Einsatzdauer gestaffelte Branchenzuschläge in mehreren Branchen), erscheint es ratsam, zunächst deren Auswirkungen zu untersuchen, bevor weiterreichende Regelungen getroffen werden. Die notwendigen Daten hierfür liegen derzeit noch nicht vor.

Zudem gibt es mehrere Vorschläge zur stärkeren (Wieder-)Regulierung der Zeitarbeit. Die Linke möchte Zeitarbeit sogar ganz verbieten. Vorübergehend fordert sie eine Überlassungshöchstdauer von wenigen Monaten. Auch die Piraten fordern eine Überlassungshöchstdauer von sechs Monaten. Hinter diesen Forderungen steht wiederum der Wunsch, den dauerhaften Einsatz von Zeitarbeit zu verhindern und so mittelbar dazu beizutragen, verstärkt Stammbeschäftigung aufzubauen. Sollte sich diese Hoffnung erfüllen, wäre dies im Hinblick auf die Chancengerechtigkeit positiv zu beurteilen. Allerdings erscheint dies in der Realität fraglich. So besteht vielmehr die Gefahr, dass sich die Beschäftigungsdauern in der Zeitarbeit reduzieren und Zeitarbeitsbeschäftigte schneller wieder arbeitslos werden. Die Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsmarkt würde dadurch vermindert.

Zudem ist nicht zu erwarten, dass sich eine Beschränkung der Überlassungshöchstdauer positiv auf den Klebeffekt auswirkt, da kürzere Überlassungsdauern auch implizieren, dass die Zeit, in der die Zeitarbeitnehmer betriebsspezifisches Humankapital erwerben und sich für eine Festanstellung empfehlen können, ebenfalls reduziert wird. Zudem mag eine zu geringe Überlassungsdauer dazu führen, dass sich für einige Entleiher der Einsatz von Zeitarbeitskräften gar nicht mehr lohnt (vgl. Antoni, Jahn 2006).

Die SPD möchte Befristungen und die Synchronisation von Arbeitseinsatz und Vertragsverhältnis beim Zeitarbeitsunternehmen (wie vor der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes) gesetzlich verbieten. Dieser Vorschlag könnte zu einer Verstetigung des Beschäftigungsverhältnisses beim Zeitarbeitsunternehmen beitragen und dadurch eine längerfristige Teilhabe am Arbeitsmarkt – in der Zeitarbeit – ermöglichen. Allerdings sind wiederum Ausweichreaktionen der Zeitarbeitsunternehmen zu befürchten. So könnten sie stärker zögern, neue Zeitarbeitskräfte einzustellen, gerade wenn diese geringqualifiziert sind und eine schnelle Anschlussvermittlung schwierig erscheint. Dies würde wiederum die Arbeitszugangsfunktion der Zeitarbeit beeinträchtigen. Außerdem zeigt die bereits zitierte Untersuchung von Antoni und Jahn (2006), dass die Beschäftigungsdauern auch bei einem geltenden Synchronisationsverbot nicht länger waren.

Auch bei dem von den Piraten vorgebrachten Vorschlag einer Höchstquote von Zeitarbeitsbeschäftigten im Einsatzbetrieb würde sich die Gesamtnachfrage nach Zeitarbeit reduzieren, so dass wieder zu befürchten ist, dass sich der Arbeitszugang für eher arbeitsmarktferne Personen erschwert.

Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass die genannten Reformvorschläge zur Zeitarbeit, auch wenn sie isoliert betrachtet zu einer Besserstellung von (einem Teil der) Zeitarbeitsbeschäftigten beitragen können, in Bezug auf die Chancengerechtigkeit als kritisch angesehen werden müssen, da immer die Gefahr besteht, dass sie Teilhabemöglichkeiten für bestimmte Personengruppen erschweren. Zudem ist nicht zu erwarten, dass die Vorschläge zu einer wesentlichen Verbesserung der Chancen auf ein Normalarbeitsverhältnis außerhalb der Zeitarbeit beitragen können. Diesen Zielkonflikt zwischen Arbeitsmarktzugangsfunktion und Sprungbrettfunktion aufzulösen ist schwierig.

Vorschläge, bei denen dieser Zielkonflikt eher gering ausgeprägt ist, könnten z.B. eine Stärkung der Weiterbildungsintensität in der Zeitarbeit oder eine bessere Dokumentation der gesammelten Erfahrungen von Zeitarbeitskräften vorsehen (RWI 2012b). Bisher besteht die Pflicht zur Ausstellung eines Arbeitszeugnisses nur für die Zeitarbeitsfirma, während die eigentliche Arbeitsleistung beim Kundenunternehmen erbracht wird. Diese Vorschläge bedürfen nicht notwendigerweise eines gesetzgeberischen Eingriffes. Jedoch sind die zu erwartenden Effekte auch nicht massiv.

### 3.2 Minijobs

#### 3.2.1 Status Quo

Geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse liegen vor, wenn die Verdienstgrenze von 450 Euro im Monat (vor 01. Januar 2013: 400 Euro im Monat) nicht überschritten wird (vgl. RWI 2012c). Minijobs unterliegen nicht der Sozialversicherungspflicht. Arbeitnehmer müssen daher grundsätzlich keine Abgaben an die gesetzliche Kranken-, Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung leisten. Zudem sind Einkünfte aus geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen nicht steuerpflichtig. Hingegen sind Arbeitgeber geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse dazu verpflichtet, pauschale Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung und für die Einkommenssteuer ihrer geringfügig Beschäftigten zu zahlen. Hinzu kommen Umlagebeträge hinsichtlich Krankheit und Mutterschaft.

Ähnlich wie die Zeitarbeit wurde die geringfügige Beschäftigung im Jahr 2003 im Rahmen der Agenda 2010 umfassend reformiert und liberalisiert. Neben der Anhebung der Verdienstgrenze auf 400 Euro wurde die Begrenzung der Arbeitszeit von 15 Stunden pro Woche aufgehoben. Des Weiteren wurde die Ausübung einer geringfügigen Beschäftigung neben einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ermöglicht. Die Reform zielte u.a. auf die Partizipation solcher Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt ab, die entweder ein relativ geringes Arbeitsangebot aufweisen und/oder durch ein niedriges Qualifikationsniveau gekennzeichnet sind. Beide Gruppen erhalten relativ niedrige Bruttostundenlöhne und würden sich bei der regulären Steuer- und Abgabenlast tendenziell aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen.

Schließlich bestand die Hoffnung, dass insbesondere Langzeitarbeitslose durch die geringfügige Beschäftigung den Übergang in die Erwerbstätigkeit meistern. Auch wenn Minijobs heute nicht exklusiv von diesen drei Gruppen - Beschäftigten mit (1) einem niedrigen Qualifikationsniveau oder (2) einem geringen Arbeitsangebot sowie (3) (Langzeit-)Arbeitslosen – genutzt werden, so stellen diese doch einen großen Anteil der geringfügig Beschäftigten.

Aufgrund der genannten Regelungen sind geringfügige Beschäftigungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen besonders attraktiv. Hierzu zählen zum einen Rentner und Studenten, die geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in der Regel aufgrund der unkomplizierten Hinzuverdienstmöglichkeit in Anspruch nehmen. Auch für Arbeitslose sind geringfügige Beschäftigungen attraktiv, da sie das Aufstocken der Zahlungen der Arbeitslosenversicherung erlauben. Letztlich bietet das im Steuersystem verankerte Ehegattensplitting einen zusätzlichen Anreiz dafür, einer geringfügigen Beschäftigung nachzugehen, und zwar für diejenige Person, die in einer Ehe weniger verdient als der Partner bzw. die Partnerin.

Blickt man auf die zeitliche Entwicklung, so ist die Anzahl der Personen in geringfügiger Beschäftigung zwischen den Jahren 2003 und 2012 von 5,5 Millionen auf 7,4 Millionen angestiegen (siehe Schaubild 2 oben). Allerdings ist dieses Wachstum vor allem auf geringfügige Beschäftigung im Nebenjob (von 1,2 Millionen auf 2,6 Millionen) und weniger auf ausschließlich geringfügig Beschäftigte (von 4,4 Millionen auf 4,8 Millionen) zurückzuführen.

Hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur unterscheiden sich geringfügig Beschäftigte deutlich von Personen im klassischen Normalarbeitsverhältnis. Zudem gibt es große Unterschiede zwischen ausschließlich und nur im Nebenjob geringfügig Beschäftigten. Anders als die Zeitarbeit ist geringfügige Beschäftigung vor allem im Dienstleistungsbereich anzutreffen und sind Frauen im Vergleich zur Gesamtwirtschaft überrepräsentiert (RWI 2012c). Ähnlich wie bei der Zeitarbeit sind jedoch Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung im Vergleich zur Gesamtwirtschaft überrepräsentiert.

Geringfügig Beschäftigte erzielen per Definition nur ein geringes monatliches Entgelt. Häufig ist allerdings nicht nur der Bruttomonatsverdienst gering – was bei einer niedrigen Stundenzahl zu erwarten wäre – sondern auch der Stundenlohn. Nach einer Berechnung von Eichhorst et al. (2012) auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) verdiente im Jahr 2010 fast die Hälfte der ausschließlich geringfügig Beschäftigten weniger als 7,50 Euro und knapp 75% der Beschäftigten weniger als 10 Euro pro Stunde. RWI (2012c) bestätigt diese Befunde grundsätzlich mit Hilfe von Befragungsdaten für Nordrhein-Westfalen. Bei den Beschäftigten, die den Minijob lediglich im Nebenerwerb ausübten, verdienten über 50% mehr als 10 Euro pro Stunde (Eichhorst et al. 2012). Auch im Vergleich mit anderen atypischen Beschäftigungsformen scheint bei geringfügig Beschäftigten der Niedriglohnanteil am höchsten zu sein (Brehmer, Seifert 2008).

### 3.2.2 Politikvorschläge der Parteien

Aktuell sind keine konkreten Politikvorschläge der CDU/CSU zum Thema Minijobs bekannt.

Die Vorschläge der SPD im Bereich der geringfügigen Beschäftigung zielen zum einen auf die Sicherung gesetzlicher Ansprüche wie Urlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder Kündigungsschutz. Zum anderen sollen Barrieren, die einem Übergang in reguläre Beschäftigung entgegenstehen, abgebaut werden. Auch bei den Minijobs soll der angestrebte gesetzliche Mindestlohn von mindestens 8,50 Euro eingehalten werden.

Minijobs sollen gemäß den Grünen langfristig durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse ersetzt und kurzfristig durch einen gesetzlichen Mindestlohn und eine strikte arbeitsrechtliche Gleichbehandlung der Minijobber mit anderen Beschäftigten eingedämmt werden. Jedoch soll die Möglichkeit des Nebenverdiensts für Schüler, Studenten und Rentner erhalten bleiben. Letztlich soll die Möglichkeit, bei Ausübung eines Minijobs keine Rentenbeiträge zu bezahlen, gestrichen werden.

Die Linke möchte Minijobs in vollwertige Arbeitsverhältnisse mit Sozialversicherungspflicht umwandeln. Die Versicherungspflicht soll ab der ersten Stunde gelten. Auch würden gewerkschaftliche Initiativen dabei unterstützt, einen Mindeststundenanspruch durchzusetzen.

Sowohl die FDP als auch die Piratenpartei äußern sich in ihren derzeitigen Entwürfen für die Wahlprogramme nicht zum Thema Minijobs.

### 3.2.3 Ökonomischer Hintergrund und empirische Evidenz

Wie beim Thema Zeitarbeit fasst dieser Abschnitt die empirische Evidenz zu drei Aspekten zusammen, die im Hinblick auf die Chancengerechtigkeit von erheblicher Bedeutung sind. Zuerst wird die empirische Evidenz dahingehend diskutiert, ob Minijobs einen Zugang zum Arbeitsmarkt bieten, d.h. ob bestimmte Gruppen von Erwerbsfähigen ohne Minijob überhaupt nicht am Arbeitsmarkt partizipieren würden. Anschließend wird untersucht, inwieweit Minijobs eine Brückenfunktion in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben. Schließlich wird die existierende Literatur dahingehend untersucht, ob Minijobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verdrängt haben.

#### 3.2.3.1 Zugang zum Arbeitsmarkt

Bei den geringfügig Beschäftigten ist die Analyse des Zugangs zum Arbeitsmarkt etwas schwerer als bei der Zeitarbeit. Hier muss grundsätzlich beachtet werden, dass diese Arbeitnehmer durch eine hohe Heterogenität in Bezug auf ihre individuellen Charakteristika, ihren Haushaltskontext und ihren weiteren Erwerbsstatus gekennzeichnet sind. Dementsprechend unterschiedlich ist die Motivation für die Aufnahme eines Minijobs. Bäcker/Neuffer (2012) identifi-



zieren folgende Gruppen: Hinzuverdienende Ehepartner, Arbeitslose, Rentner, Schüler und Studierende, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (d.h. im Nebenerwerb geringfügig Beschäftigte) und Personen mit mehreren Minijobs.

Falls Minijobs den Zugang zum Arbeitsmarkt (für bestimmte Gruppen) tatsächlich erleichtert haben, sollte die Liberalisierung im Jahr 2003 einen positiven Effekt auf das realisierte Arbeitsangebot gehabt haben (vgl. Abschnitt 3.1). Diese Effekte sind allerdings klein; die Mehrheit der Studien attestiert zwar einen positiven Effekt auf die Beschäftigungsquote, der allerdings von einem negativen Effekt auf die Anzahl der gearbeiteten Stunden begleitet wird (Bargain et al. 2010; Caliendo, Wrohlich 2010; Steiner, Wrohlich 2005). Obwohl sich das Arbeitsvolumen nicht erhöht hat, ist die Beschäftigungsrate angestiegen. Auch wenn es hierzu keine empirische Evidenz gibt, erscheint es naheliegend, dass dieser Anstieg in der Beschäftigungsquote auch durch eine erhöhte Partizipation von Frauen mit Kindern sowie von Arbeitslosen, die die Hinzuverdienstmöglichkeit nutzen, ausgelöst wurde. Zusammenfassend scheinen Minijobs den Zugang zum Arbeitsmarkt für diese beiden Gruppen zu erleichtern.

### 3.2.3.2 Übergang in anderweitige Beschäftigung (Sprungbrettfunktion)

Bei der Frage nach der Sprungbrettfunktion von Minijobs muss beachtet werden, dass nicht jeder geringfügig Beschäftigte einen Übergang in die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anstrebt. Bei Schülern, Studenten und Rentnern ist dies eindeutig nicht der Fall (RWI 2012c). Im Gegensatz dazu ist diese Frage besonders relevant für (Langzeit-)Arbeitslose, die tatsächlich besonders häufig angeben, dass sie mit dem Minijob die Hoffnung verbinden, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden (RWI 2012c). Allerdings stellen Dingeldey et al. (2012) fest, dass sich die Wahrscheinlichkeit, den ALG II-Bezug zu verlassen, durch die Aufnahme eines Minijobs nicht erhöht. Freier/Steiner (2008) ziehen für arbeitslose Männer in Westdeutschland dasselbe Fazit. Gleichzeitig ist drei Jahre nach Aufnahme des Minijobs keine nennenswerte Auswirkung auf die Wahrscheinlichkeit, (immer noch) einer geringfügigen Beschäftigung nachzugehen, feststellbar. Anders ausgedrückt, selbst wenn Minijobs keine Brückenfunktion ausüben, führen sie auch nicht zu einem Einsperreffekt. ALG-II-Bezieher, die einen Minijob annehmen scheinen demnach ihre Chance, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden, weder zu erhöhen noch zu reduzieren.

Caliendo et al. (2012) zeigen, dass die Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit eine entscheidende Rolle für die Austrittswahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit spielt. Die Übergangswahrscheinlichkeit in die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie die anschließende Beschäftigungsstabilität erhöhen sich demnach durch die Aufnahme eines Minijobs für diejenigen, deren Arbeitslosigkeit bereits länger als ein Jahr andauert. Aus theoretischer Sicht sind auch negative Effekte auf die Wahrscheinlichkeit, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden, möglich. Wenn Arbeitslose mit Minijob ihr Suchverhalten anpassen, z.B. weniger Zeit in die Suche investieren, könnte dies der Fall sein. Böheim/Weber (2011) zeigen dahingehend, dass Arbeitslose mit einer geringfügigen Beschäftigung in Österreich mehr Tage in der Arbeitslosigkeit verbringen und bei anschließender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung niedrigere Löhne erzielen.

In Bezug auf hinzuverdienende Ehefrauen mit Kindern ist oftmals möglicherweise keine direkte Sprungbrettfunktion in eine sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung gewünscht, sondern vielmehr ein langsamer Übergang von Minijob über Midijob in die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Bäcker/Neuffer (2012) betonen, dass gerade der Übergang vom Minijob in einen Midijob durch einen extrem hohen Grenzsteuersatz, der sowohl durch die Steuerfreiheit des Minijobs als auch das Ehegattensplitting entsteht, an der Geringfügigkeits-

grenze erschwert wird. Ein alternativer Erklärungsansatz für den Verbleib vieler Frauen im Minijob ist jedoch, dass manche Frauen aus anderen Gründen, wie beispielsweise die Kinderbetreuung oder die Pflege von Familienangehörigen, keinen Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wünschen. Diese Gründe können durch eine mangelnde Infrastruktur, beispielsweise hinsichtlich Betreuungsangeboten für Kinder oder Pflegedienste, verstärkt werden. Die Studie von RWI (2012c) bestätigt, dass viele hinzuverdienenden Ehepartner nicht daran interessiert sind, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, sondern ausschließlich im Minijob beschäftigt bleiben möchten.

### 3.2.3.3 Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung

Hinsichtlich einer möglichen Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Minijobs zeigt eine Vielzahl von Studien, dass die Anzahl von sozialversicherungspflichtigen und geringfügig Beschäftigten, z.B. über die Zeit oder auf Betriebsebene (Hohendanner, Stegmaier 2012), negativ korreliert ist. Allerdings handelt es sich hierbei in keiner Weise um kausale Evidenz. Jacobi/Schaffner (2008) und Freier/Steiner (2010) untersuchen jeweils die Kreuzlohnelastizitäten zwischen geringfügig und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Kreuzlohnelastizitäten zeigen in diesem Fall an, wie stark die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf eine Lohnveränderung bei den geringfügig Beschäftigten reagiert (und umgekehrt). Falls Minijobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verdrängt haben, sollte die Kreuzlohnelastizität positiv und auffällig groß sein. Das würde bedeuten, dass die beiden Beschäftigungsformen austauschbar sind, und dass eine kleine Reduktion des Lohns der geringfügig Beschäftigten die Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse stark reduziert. Doch weder Jacobi/Schaffner (2008) noch Freier/Steiner (2010) finden eindeutige Evidenz für besonders hohe Kreuzlohnelastizitäten und somit eine hohe Substituierbarkeit zwischen den beiden Beschäftigungsformen.

### 3.2.4 Fazit

Wie bei der Zeitarbeit muss auch bei der Bewertung der Reformvorschläge zu den Minijobs im Hinblick auf die Chancengerechtigkeit zwischen der Arbeitszugangsfunktion und der Sprungbrettfunktion unterschieden werden.

Im Bereich der geringfügigen Beschäftigung halten sowohl CDU/CSU als auch FDP offenbar an den bestehenden Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung fest. Somit geht deren Position mit einer erhöhten Chancengerechtigkeit im Sinne der (kurzfristigen) Teilhabe am Arbeitsmarkt einher, insbesondere für bestimmte Personengruppen wie Schüler/Studenten, Frauen und Rentner. Aufgrund der fehlenden Sprungbrettfunktion ist hiermit jedoch nur begrenzt eine erhöhte längerfristige Chancengerechtigkeit verbunden. Die Vorschläge der SPD zielen auf eine verstärkte Sprungbrettfunktion ab, zudem soll ein Mindestlohn von 8,50 Euro eingeführt werden. Eine verstärkte Sprungbrettfunktion wäre mit einer höheren Chancengerechtigkeit verbunden. Jedoch enthält das Wahlprogramm der SPD an dieser Stelle keine Details, wie der Übergang von Minijob in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verbessert werden soll. Die Vorschläge bzgl. eines Mindestlohns werden in Kapitel 4 abgehandelt.

Die Grünen und Die Linke streben eine Abschaffung der Minijobs und eine Umwandlung dieser Beschäftigungsform in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse an, wobei die Grünen Nebenverdienste für ausgewählte Bevölkerungsgruppen erhalten wollen. Zudem würde der Vorschlag der Grünen, die Ausstiegsklausel hinsichtlich Rentenversicherung zu streichen, Minijobs in den Augen einiger Betroffener vermutlich weniger attraktiv machen, da bei ihnen kurzfristige Erwägungen bezüglich des erzielbaren Nettogehalts eine größere Rolle spielen dürften als langfristige Erwägungen bezüglich des Rentenanspruchs. Bei der Einschätzung

der Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Chancengerechtigkeit sollte wieder zwischen dem Zugang zum Arbeitsmarkt und der Sprungbrettfunktion der Minijobs unterschieden werden.

Hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt stellt sich die Frage, wie sich die Abschaffung bzw. eine starke Beschränkung der Minijobregelungen auf die Beschäftigung auswirken würde, insbesondere in welchem Maße die abgeschafften geringfügigen durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse ersetzt würden. Hierbei ist davon auszugehen, dass geringfügige Beschäftigungsverhältnisse nur in einem geringen Ausmaß durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ersetzt würden (Eichhorst et al. 2012). Somit würden sich entsprechende Maßnahmen eindeutig negativ auf die Chancengerechtigkeit im Sinne der Teilhabe am Arbeitsmarkt auswirken. Diese negativen Folgen würden durch den Vorschlag der Grünen, Nebenverdienstmöglichkeiten für Schüler, Studenten und Rentner zu erhalten, abgemildert werden.

Was die Sprungbrettfunktion, also den Übergang von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse angeht, wurde bereits im vorhergehenden Abschnitt festgehalten, dass diese tatsächlich bei den Minijobs nicht in bedeutendem Umfang realisiert wird. Da dies ohnehin nicht der Fall ist, kann sich in diesem Zusammenhang durch Politikmaßnahmen auch kein negativer Effekt auf die Chancengerechtigkeit ergeben. Zudem sollte beachtet werden, dass für Minijobs im Nebenerwerb die Sprungbrettfunktion ohnehin keine Bedeutung hat, da diese bereits von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ausgeübt werden. Daher sollten Minijobs im Nebenerwerb grundsätzlich getrennt von Minijobs im Haupterwerb betrachtet werden (SVR 2005).

Zusätzlich wird von der Linken ein Mindeststundenanspruch angestrebt. Dies würde aller Voraussicht nach die Anzahl der Minijobs reduzieren, da relativ viele geringfügig Beschäftigte relativ wenige Stunden arbeiten. Das würde die Chancengerechtigkeit im Sinne der Teilhabe am Arbeitsmarkt reduzieren.

Insbesondere SPD und Grüne fordern in ihren Wahlprogrammen eine Sicherung der gesetzlichen Ansprüche der geringfügig Beschäftigten. Jedoch bleiben die Wahlprogramme vage, wie dies geschehen soll. Eine eindeutige Aussage bezüglich des Einflusses auf die Chancengerechtigkeit kann daher nicht getroffen werden.

#### **4 Mindestlöhne**

Vor der Bundestagswahl 2013 sind Mindestlöhne nach wie vor ein kontrovers diskutiertes wirtschaftspolitisches Thema. Die Befürworter motivieren die Notwendigkeit von Mindestlöhnen mit einer wachsenden sozialen Ungerechtigkeit, die ein Mindestlohn reduzieren soll. Die Gegner hingegen befürchten große negative Beschäftigungseffekte als Konsequenz eines flächendeckenden Mindestlohns und argumentieren, dass die dadurch erhöhte Arbeitslosigkeit die soziale Ungerechtigkeit weiter verschärfen würde. Dabei ist häufig unklar, was mit dem Konzept der „sozialen Ungerechtigkeit“ eigentlich gemeint ist. Aus diesem Grund wird im Folgenden eine mögliche Mindestlohneinführung in Deutschland hinsichtlich ihrer zu erwartenden Effekte auf die Chancengerechtigkeit bewertet.

Ein Mindestlohn kann sich vergleichsweise direkt über seine Effekte auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit auf die Chancengerechtigkeit auswirken. Sinken die Beschäftigungschancen für eine Gruppe, z.B. nicht qualifizierte Arbeitnehmer, aufgrund der Mindestlohneinführung besonders stark, hat der Mindestlohn einen negativen Effekt auf die Chancengerechtigkeit. In

diesem Fall hat eine von vornherein benachteiligte Gruppe einen noch schlechteren Zugang zum Arbeitsmarkt. In diesem Kapitel wird neben der allgemeinen Arbeitslosenquote speziell die Jugendarbeitslosigkeit in den Blick genommen. Des Weiteren wird kurz auf die Konzepte der Einkommens- und Leistungsgerechtigkeit eingegangen, da diese Gerechtigkeitskonzepte einerseits dem vagen Begriff der „sozialen Gerechtigkeit“ am nächsten kommen. Andererseits ist eine differenzierte Diskussion dieses erweiterten Gerechtigkeitsbegriffs notwendig, da sowohl die Einkommens- als auch die Leistungsgerechtigkeit in Bezug auf eine mögliche Mindestlohneinführung in der öffentlichen Wahrnehmung eine besonders wichtige Rolle spielen.

#### 4.1 Status Quo

Die Ausweitung der bestehenden Mindestlohnregelungen bzw. die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns findet sich in vielen Parteiprogrammen zur Bundestagswahl wieder (Abschnitt 4.2). Die Notwendigkeit hierfür wird häufig mit der abnehmenden Tarifbindung seit Mitte der 1990er-Jahre, der Ausweitung des Niedriglohnsektors oder einer steigenden Lohnungleichheit begründet. Die Entwicklung in diesen drei Bereichen wird im Folgenden kurz beleuchtet. In einem zweiten Schritt werden die derzeit existierenden gesetzlichen Regelungen im Hinblick auf Mindestlöhne in Deutschland dargelegt.

In Bezug auf die Tarifbindung ist in Deutschland tatsächlich ein deutlicher Rückgang der Gewerkschaftsmitgliedschaft zu beobachten (Schnabel 2009). Gleichzeitig sind sowohl ein Rückgang der Mitgliedschaft in den Arbeitgeberverbänden sowie ein Anstieg der Mitgliedschaft ohne Tarifbindung („OT-Mitgliedschaft“) zu verzeichnen (Schnabel 2005). Eine bloße Betrachtung der Anzahl der Firmen, die direkt einem Tarifvertrag unterliegen, greift jedoch zu kurz. Dies liegt daran, dass sich viele Firmen ohne Branchen/Flächen- bzw. Firmentarifvertrag am Branchentarif orientieren. Im Jahr 2007 lag der Anteil der Beschäftigten von Firmen, die weder über einen Tarifvertrag verfügen noch sich an einem solchen orientieren, bei lediglich 19 % in Westdeutschland und 28 Prozent in Ostdeutschland (Kohaut, Ellguth 2008). Somit ist dieser Rückgang zwar durchaus vorhanden, fällt jedoch weniger dramatisch aus, als oft behauptet wird.

Deutschland war über Jahrzehnte ein Land mit recht geringer Lohnungleichheit. Etwa seit Mitte der 1990er-Jahre kann jedoch eine wachsende Lohnungleichheit beobachtet werden. Diese steigt in Westdeutschland vor allem im unteren Bereich (Dustmann et al. 2009; Möller 2005; Steiner, Hölzle 2000) und in Ostdeutschland vor allem im oberen Lohnbereich an (Franz, Steiner 2000; Kohn 2006; Gernandt, Pfeiffer 2007). In den vergangenen Jahren hat sich die Ungleichheit allerdings stabilisiert (SVR 2011a). Insgesamt befindet sich Deutschland damit im Mittelfeld der europäischen Länder.

Dieser Anstieg der Lohnungleichheit lässt sich auch an einer Ausweitung des Niedriglohnsektors ablesen. Dabei wird generell die OECD-Definition verwendet, laut der ein Arbeitnehmer einen Niedriglohn erhält, wenn er weniger als zwei Drittel des mittleren Bruttolohns (Median) verdient. Das bedeutet, dass die Grenze für Niedriglöhne sehr stark von der jeweiligen Lohnverteilung eines Landes abhängt. Während der Anteil der Personen unter der Niedriglohnschwelle bis zum Jahr 2006 stark angestiegen ist, kann seitdem eine Stabilisierung festgestellt werden, d.h. der Anteil der Personen unter der Niedriglohnschwelle ist konstant geblieben (Bundesagentur für Arbeit 2011).

In Deutschland existieren aktuell drei unterschiedliche rechtliche Grundlagen für die Einführung von branchenspezifischen Mindestlöhnen. Zunächst können Tarifverträge auf Basis des Tarifvertragsgesetzes (TVG, §3(1)) für allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn drei Bedingungen zutreffen: (1) Die Tarifbindung muss mindestens 50 % betragen, (2) die Tarifpartner

müssen der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) gemeinsam zustimmen und (3) die AVE muss im öffentlichen Interesse liegen. Der Anteil von Tarifverträgen, der nach dem TVG für allgemeinverbindlich erklärt wurde, hat sich seit dem Jahr 1991 von 5 % auf 1,5 % im Jahr 2008 reduziert (Bispinck, Schulten 2009). Allerdings hat die AVE in Deutschland nie eine besonders große Rolle gespielt. Dies gilt insbesondere für Entgelttarifverträge, die heute genauso wie Anfang der 1990er-Jahre die Minderheit der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge darstellen.

Die existierenden branchenspezifischen Mindestlöhne<sup>19</sup> wurden hingegen auf Basis des Arbeitnehmerentendegesetzes (AEntG) eingeführt.<sup>20</sup> Eine AVE durch das AEntG unterscheidet sich insofern von einer AVE auf Basis des TVG, als dass die Zustimmung der Tarifpartner nicht notwendig ist und das BMAS die Allgemeinverbindlichkeit durch eine Rechtsverordnung erlassen kann. Allerdings muss eine Branche explizit in das AEntG aufgenommen werden, bevor eine solche Rechtsverordnung möglich ist. Dies geschieht wiederum auf Antrag der Tarifpartner und setzt eine Tarifbindung von mindestens 50 % voraus.

Um eine rechtliche Grundlage für branchenspezifische Mindestlöhne in Branchen mit einer Tarifbindung unter 50 % zu schaffen, wurde im Jahr 2009 das Mindestarbeitsbedingengesetz von 1952 reformiert. Auf Grundlage des Mindestarbeitsbedingengesetzes wurde ein ständiger Hauptausschuss<sup>21</sup> berufen, der aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern (Spitzenorganisationen) sowie Experten aus der Wissenschaft besteht. Vertreter des Bundes und der Länder sowie die Sozialpartner können dem Hauptausschuss Branchen vorschlagen, in denen ein Mindestlohn eingeführt werden sollte. Der Hauptausschuss prüft, ob in der Branche „soziale und gesellschaftliche Verwerfungen“ vorliegen.

In diesem Fall würde ein wiederum paritätisch durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter besetzter Fachausschuss berufen, der die Höhe eines Mindestlohns bestimmt. Der Fachausschuss ist angehalten „(1) angemessene Arbeitsbedingungen zu schaffen, (2) faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten und (3) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu erhalten“ (Mindestarbeitsbedingengesetz §4(4)). Dieser Mindestlohn kann schließlich durch das BMAS per Rechtsverordnung erlassen werden. Bis zum jetzigen Zeitpunkt wurde dem Hauptausschuss nur eine Branche vorgeschlagen (externe Call Center), die durch den Hauptausschuss abgelehnt wurde. Es ist also noch zu keiner Mindestlohneinführung auf Basis des Mindestarbeitsbedingengesetzes gekommen.

#### 4.2 Politikvorschläge der Parteien

Im Folgenden werden die Standpunkte der Parteien in Bezug auf die Einführung und Ausgestaltung von Mindestlöhnen zusammengefasst. Alle Aussagen beziehen sich auf die jeweiligen Wahlprogramme, mit Ausnahme des Standpunkts der CDU/CSU, der aus dem Papier „Eckpunk-

---

<sup>19</sup> In folgenden Branchen existieren Mindestlöhne (BMAS 2013; Stand Februar 2013): Bauhauptgewerbe, Dachdeckerhandwerk, Elektrohandwerk, Maler- und Lackiererhandwerk, Gebäudereinigung, Sicherheitsdienstleistungen, Bergbauspezialarbeiten auf Steinkohlebergwerken, Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft, Abfallwirtschaft einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst, Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch, Pflegebranche (Altenpflege und ambulante Krankenpflege), Arbeitnehmerüberlassung (Zeitarbeit). Für die Pflegebranche existieren spezifische rechtliche Bedingungen, auf die an dieser Stelle nicht eingegangen wird.

<sup>20</sup> Einzig der Mindestlohn in der Zeitarbeit wurde auf Basis des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) eingeführt.

<sup>21</sup> Umgangssprachlich wird der ständige Hauptausschuss auch häufig Mindestlohn-Kommission genannt.

te der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Bundestagsfraktion zur Regelung einer allgemein verbindlichen Lohnuntergrenze“ (CDU/CSU 2011) entnommen wurde. Bei der FDP wird zudem berücksichtigt, dass auf dem Bundesparteitag vom 4./5. Mai eine von zwei vorgestellten Varianten zum Mindestlohn verabschiedet wurde (FDP 2013b). Entsprechend wird im Folgenden nur die auf dem Parteitag verabschiedete Variante behandelt. Auf die Piraten wird nicht weiter eingegangen, da sich die Partei vor ihrem Bundesparteitag im Mai 2013 nicht konkret zum Thema Mindestlohn positioniert hat.<sup>22</sup>

Während fast alle betrachteten Parteien grundsätzlich Mindestlöhne befürworten, gibt es starke Unterschiede bezüglich der Art und Weise, wie die Höhe des Mindestlohns bestimmt wird, bezüglich einer möglichen Differenzierung nach Branchen, Regionen und Arbeitnehmergruppen sowie bezüglich der Frage, inwiefern existierende Branchenmindestlöhne und Tarifabschlüsse einbezogen werden sollen. Die Wahlprogramme der SPD, der Grünen und der Linken sehen die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns sowie eine konkrete, nominale Mindestlohnhöhe von 8,50 Euro (SPD und Grüne), bzw. 10 Euro (Die Linke) vor. Die CDU/CSU legt Wert darauf, den vollständigen Lohnfindungsprozess, sowohl bei der Einführung als auch bei späteren Erhöhungen, nicht zu politisieren, sondern diesen einer von den Tarifpartnern paritätisch besetzten Kommission zu überlassen. Die Grünen schlagen ebenfalls die Einrichtung einer solchen Kommission vor, die zusätzlich mit Wissenschaftlern besetzt werden soll, und die weitere Erhöhungen des Mindestlohns über die 8,50 Euro hinaus beschließen kann, aber nicht muss. Im Wahlprogramm der SPD wird die Einrichtung einer solchen Kommission nicht erwähnt. Allerdings haben die SPD-regierten Bundesländer am 21. Februar 2013 einen Gesetzesentwurf in den Bundesrat eingebracht, der ebenfalls die Einrichtung einer Kommission bestehend aus den Tarifpartnern und unabhängigen Experten aus der Wissenschaft vorschlägt (Bundesrat 2013). Die Linke ist überzeugt, dass der Mindestlohn von der Politik entsprechend der Produktivitäts- und Preisentwicklung angepasst werden muss. Als mögliches Ziel am Ende der Wahlperiode wird ein Mindestlohn von 12 Euro anvisiert.

Die FDP spricht sich eindeutig gegen flächendeckende, von der Politik gesetzte Mindestlöhne aus. Stattdessen sollen die bereits existierenden und durch die Tarifpartner bestimmten Branchenmindestlöhne ausgeweitet werden. Das Arbeitnehmerentsendegesetz soll dahingehend reformiert werden, dass für alle Branchen mit einer Tarifbindung von mindestens 50 % auf Antrag der Tarifpartner und nach Genehmigung durch den Tarifausschuss eine Lohnuntergrenze auf Basis einer AVE eingeführt werden kann. Für Branchen ohne repräsentativen Tarifvertrag soll das Mindestarbeitsbedingungengesetz weiter gelten. Insbesondere der im Mindestarbeitsbedingungengesetz verankerte Hauptausschuss kommt den Vorschlägen der anderen Parteien, eine Mindestlohnkommission einzurichten, bereits äußerst nah.

Die SPD, die Grünen und die Linke streben einen einheitlichen, flächendeckenden Mindestlohn an, während die CDU der Mindestlohnkommission explizit die Möglichkeit einräumt, nach eigenem Ermessen den Mindestlohn nach Branchen, Regionen und Arbeitnehmergruppen zu differenzieren. Die einheitliche Höhe des Mindestlohns für Ost- und Westdeutschland wird von der SPD damit begründet, dass die Lohnunterschiede zwischen Ost und West durch den einheitlichen Mindestlohn schneller eliminiert werden sollen. Der Vorschlag der FDP führt eindeutig zu einer Differenzierung des Mindestlohns nach Branchen. Das Mindestarbeitsbedingungen-

---

<sup>22</sup> Eine Berücksichtigung der Beschlüsse des Bundesparteitags der Piraten war in diesem Bericht aus zeitlichen Gründen nicht mehr möglich. Im Grundsatzprogramm der Piraten wird lediglich der Mindestlohn als „Brückentechnologie“ auf dem Weg zu einem bedingungslosen Grundeinkommen erwähnt. Weitere Details zur Ausgestaltung fehlen.

gesetz räumt des Weiteren in §4 Absatz 4(2) dem Fachausschuss die Möglichkeit ein, den Mindestlohn nach Regionen und Qualifikation der Arbeitnehmer zu differenzieren. Dies unterscheidet sich insofern vom AEntG, als dass dort eine über die Ost-West-Differenzierung hinausgehende regionale Anpassung des Mindestlohns nicht vorgesehen ist. Dementsprechend hängt die mögliche regionale Differenzierung des Mindestlohns nach dem Vorschlag der FDP stark davon ab, welches der beiden Gesetze Anwendung findet.

Alle Parteien betonen, dass das bestehende System der Branchenmindestlöhne auch weiterhin eine zentrale Bedeutung haben soll, um die Tarifautonomie zu gewährleisten und das Tarifsysteem zu stärken. Die Konsequenzen aus dieser Aussage fallen allerdings recht unterschiedlich aus. Die Linke will Allgemeinverbindlicherklärungen innerhalb des TVG auch ohne die Zustimmung der Arbeitgeber ermöglichen, während die SPD das AEntG auf alle Branchen ausweiten möchte, um so branchenspezifischen Mindestlöhne neben dem allgemein verbindlichen Mindestlohn zu ermöglichen.

Der Mindestlohn ist in den Augen der Grünen ebenfalls eine sinnvolle Ergänzung des Tarifsystems. Eine konkrete Gesetzesänderung in Bezug auf das AEntG oder die Allgemeinverbindlicherklärung nach TVG wird von den Grünen hingegen nicht thematisiert. Schließlich räumt die CDU/CSU Tarifabschlüssen und branchenspezifischen Mindestlöhnen eine wichtigere Rolle ein als dem einheitlichen Mindestlohn, da dieser durch die kollektiven Verhandlungsergebnisse unterschritten werden darf. Somit soll der Mindestlohn nur im tariffreien Raum bindend sein.

Die FDP schließt sich dem Vorschlag der CDU/CSU in Bezug auf die Möglichkeit einer Unterschreitung des Mindestlohns durch Tarifabschlüsse für den Fall an, dass kein repräsentativer Tarifvertrag besteht. Für diesen Fall schlägt die FDP vor, dass das bereits im Mindestarbeitsbedingungengesetz verankerte Subsidiaritätsprinzip (§8 Absatz 1) „praktikabler gestaltet“ wird. Das Subsidiaritätsprinzip sieht vor, dass Tarifverträgen nach TVG eine zwingende Wirkung zukommt, sie den Mindestlohn also unterschreiten dürfen. In Branchen mit einem repräsentativen Tarifvertrag ist diese Möglichkeit aufgrund des AEntG allerdings nicht gegeben, so dass der Reformvorschlag der FDP zu recht unterschiedlichen Mindestlohninstitutionen in Deutschland führen würde.

### 4.3 Ökonomischer Hintergrund und empirische Evidenz

Im Zentrum der Forschung zu Mindestlöhnen stehen Effekte auf die Löhne und die Beschäftigung. Der vorliegende Überblick konzentriert sich insbesondere auf die Beschäftigungseffekte, da diese in einem engen Zusammenhang mit der Chancengerechtigkeit stehen. Insofern ein Mindestlohn die Arbeitsnachfrage verringert, d.h. zu einer höheren, unfreiwilligen Arbeitslosigkeit führt, würde eine mögliche Mindestlohneinführung den Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren und/oder die Verweildauer in der Beschäftigung verringern. Beides hätte negative Folgen für die Chancengerechtigkeit.

#### 4.3.1 Auswirkung eines Mindestlohns auf die Chancengerechtigkeit

Theoretisch kann ein Mindestlohn negative, neutrale oder sogar positive Effekte auf das realisierte Beschäftigungsniveau haben.<sup>23</sup> Während im neoklassischen Arbeitsmarktmodell mit vollkommenem Wettbewerb ausschließlich negative Auswirkungen zu erwarten sind, hängen die Effekte unter der Annahme einer monopsonistischen Wettbewerbssituation auf dem Arbeitsmarkt stark von der Höhe des Mindestlohns ab. In diesem Fall wird nicht von perfektem Wett-

---

<sup>23</sup> Im Folgenden wird angenommen, dass es sich um einen bindenden Mindestlohn handelt, d.h. um einen, der einen nicht vernachlässigbaren Anteil der Arbeitnehmer betrifft.

bewerb auf dem Arbeitsmarkt ausgegangen, sondern vielmehr davon, dass Arbeitgeber ein gewisses Maß an Marktmacht haben (Manning 2003). Ursache hierfür können z.B. Mobilitätskosten bei einem Jobwechsel sein. Die arbeitgeberseitige Marktmacht erlaubt es diesen, den Arbeitnehmern einen geringeren Lohn zu bezahlen, als dies unter perfektem Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt der Fall wäre, auch das Beschäftigungsniveau liegt niedriger. Wenn die Arbeitgeber in einer solchen Situation durch einen Mindestlohn dazu gezwungen werden höhere Löhne zu zahlen, besteht die Möglichkeit, dass das Beschäftigungsniveau steigt, da mehr Menschen bereit sind, für den angebotenen Lohn zu arbeiten, und die Nachfrage nach Arbeitnehmern nicht fällt.

Auf internationaler Ebene existiert eine Vielzahl von Studien zu den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen. Die Mehrheit der Untersuchungen wurde in den Vereinigten Staaten (Card, Krueger 1995; Neumark, Wascher 2008; Dube, Lester, Reich 2010; Neumark, Salas, Wascher 2013) sowie Großbritannien (Machin, Wilson 2004; Stewart 2004) durchgeführt. Aber es liegen ebenso umfangreiche Studien für Frankreich (Bazen, Skourias 1997; Abowd et al. 2000), Spanien (Blasquez et al. 2009) und die Niederlande (Dolado et al. 1997) vor. Aufgrund der nicht-experimentellen Natur dieser Studien verwundert es nicht, dass diese Evidenz gemischt ausfällt: Für jedes dieser Länder wurden sowohl neutrale oder positive, als auch negative Beschäftigungseffekte gefunden.

Die jüngere Mindestlohnliteratur kann in zwei methodisch unterschiedliche Stränge aufgeteilt werden. Einerseits existieren breit angelegte Studien, die den Effekt von Mindestloohnerhöhungen auf die Beschäftigung (z.B. von jungen Arbeitnehmern oder innerhalb bestimmter Branchen) auf der Basis von Paneldaten analysieren. Andererseits existieren Fallstudien über die Auswirkungen konkreter Gesetzesänderungen („natürliche Experimente“). Dube et al. (2010) vereinigen diese beiden methodischen Herangehensweisen, indem die Autoren ein Panelmodell schätzen, welches viele verschiedene Mindestloohnerhöhungen an unterschiedlichen Orten und Zeitpunkten in den USA analysiert. Auf Basis dieser Methode finden Dube et al. (2010) keine negativen Beschäftigungseffekte.

Selbst wenn die internationale Evidenz zu Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen eindeutig wäre, so könnten die Ergebnisse doch nicht direkt auf Deutschland übertragen werden. Die genaue institutionelle Ausgestaltung des Mindestlohns, die makroökonomischen Rahmenbedingungen, sowie die grundlegende Funktionsweise des Arbeitsmarkts unterscheiden sich zu sehr zwischen den Ländern. Boockmann (2010) zeigt mithilfe einer Metastudie, dass wichtige Wechselwirkungen zwischen Mindestlöhnen und der durchschnittlichen Lohnersatzrate, dem Kündigungsschutz und dem Tarifsysteem bestehen.

Die empirische Evidenz zu den Effekten von Mindestlöhnen in Deutschland ist in den letzten fünf Jahren stark gewachsen. Die erste Untersuchung wurde von König/Möller (2009) für das Bauhauptgewerbe vorgelegt und zeigt, dass der Mindestlohn in Ostdeutschland positive Effekte auf die Löhne und einen kleinen, negativen Effekt auf die Beschäftigung hatte. Vom Berge, Paloyo, Frings (2013) bestätigen die Ergebnisse mit Hilfe eines alternativen empirischen Ansatzes. Die Tatsache, dass der Mindestlohn im Bauhauptgewerbe nur in Ostdeutschland eine kritische Menge von Arbeitnehmern betroffen hat, wird nochmals von Rattenhuber (2011) gezeigt. Frings (2013) findet, trotz einer vergleichsweise hohen Eingriffsintensität in Ostdeutschland, keine Beschäftigungseffekte der Mindestlöhne im Maler- und Lackierergewerbe sowie im Elektroh Handwerk.



Das Ministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat im Jahr 2011 eine umfassende Evaluation der bestehenden Branchenmindestlöhne in Auftrag gegeben. Hierbei handelt es sich um das Bauhauptgewerbe, das Maler- und Lackiererhandwerk, das Dachdeckerhandwerk, das Elektrohandwerk, die Wäschereidienstleistungen, das Reinigungsgewerbe, die Abfallwirtschaft und die Pflegebranche. In allen Branchen wurden unter anderem die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Lohnverteilung und die Beschäftigung untersucht. Die Mehrheit der Studien findet positive Lohneffekte in Ost-, aber nicht in Westdeutschland. Zumindest in Bezug auf das Bauhaupt- und das Baunebengewerbe ist die niedrigere Eingriffsintensität des nominal höheren Mindestlohns in Westdeutschland durch die bestehende hohe Tarifbindung zu erklären. Trotz der teilweise recht hohen Eingriffsintensität in Ostdeutschland sind grundsätzlich keine nennenswerten Auswirkungen auf die Beschäftigung zu beobachten (Apel et al. 2012; Aretz et al. 2012; Boockmann, Neumann, Rattenhuber 2012; Boockmann et al. 2012; Bosch, Kalina, Weinkopf 2012; Gürtzgen et al. 2012; Harsch, Verbeek 2012; Mesaros, Weinkopf 2012).

Insbesondere die Evaluationen der Branchenmindestlöhne im Auftrag des BMAS suggerieren, dass die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns ohne jegliche Beschäftigungseffekte möglich sein könnte. Allerdings existieren zwei wichtige Einschränkungen, die eine Übertragbarkeit der Ergebnisse auf einen gesetzlichen, flächendeckenden Mindestlohn erschweren. Erstens können in den Studien nur sozialversicherungspflichtige Beschäftigte untersucht werden. Neben Selbstständigen schließt dies entsendete Arbeitnehmer aus, die beispielsweise in der Baubranche eine wichtige Rolle spielen. Insbesondere im Bauhauptgewerbe war die Mindestlohneinführung durch protektionistische Motive geprägt, d.h. durch den Wunsch den deutschen Arbeitsmarkt vor Niedriglohnkonkurrenz aus anderen europäischen Ländern zu schützen.

Zweitens handelt es sich bei den Branchen mit bestehenden Mindestlöhnen um spezielle Wirtschaftsbereiche, die nicht als repräsentativ für die Gesamtwirtschaft angesehen werden können. Der wichtigste Grund besteht in einer Selbstselektion der Branchen: Ohne die Zustimmung der Tarifpartner wäre eine Mindestlohneinführung nicht möglich gewesen. Vor dem Hintergrund, dass sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer eine Mindestlohneinführung unterstützt haben, sind die neutralen Beschäftigungseffekte wenig überraschend. In anderen Branchen ist von diesem Ergebnis nicht zwangsläufig auszugehen.

#### 4.3.2 Auswirkungen eines Mindestlohns auf Einkommens- und Leistungsgerechtigkeit

Im Gegensatz zu anderen Kapiteln wird neben der Chancengerechtigkeit an dieser Stelle explizit auf weitere Gerechtigkeitskonzepte eingegangen, da diese eine zentrale Rolle bei der Motivation der Notwendigkeit einer möglichen Mindestlohneinführung spielen. Eine mögliche Mindestlohneinführung in Deutschland wird von den Befürwortern häufig mit den positiven Effekten eines Mindestlohns auf die Lohnungleichheit (einem Indikator für Einkommensgerechtigkeit) und die Arbeitsarmut (einem Indikator für Leistungsgerechtigkeit<sup>24</sup>), d.h. den Niedriglohnsektor, begründet. Um die Tragfähigkeit dieses Arguments besser einordnen zu können, lohnt sich in einem ersten Schritt die Frage, ob Mindestlöhne – ausgehend von neutralen Beschäftigungseffekten – einen positiven Effekt auf die Lohnungleichheit und/oder die Größe des Niedriglohnsektors haben.

---

<sup>24</sup> IW (2013) definiert Arbeitsarmut als einen Indikator für Leistungsgerechtigkeit. Die Idee besteht darin, dass eine Vollzeitbeschäftigung den Lebensunterhalt sicherstellen soll, was bei Erwerbstätigkeit mit gleichzeitiger Arbeitsarmut möglicherweise nicht gewährleistet ist. Des Weiteren besteht die Gefahr, dass bei zu geringen Löhnen keine Anreize existieren überhaupt einer regulären Beschäftigung nachzugehen oder sich bei dieser besonders anzustrengen. Arbeitsarmut und der Niedriglohnsektor sind zwei austauschbare Konzepte, da die Grenze in beiden Fällen bei zwei Dritteln des Medianlohns gesetzt wird.

Für die Definition des Niedriglohnssektors wird der relative Armutsbegriff verwendet, d.h. es handelt sich um alle Arbeitnehmer, die weniger als zwei Drittel des Medianlohns verdienen. Der Median ist der Lohn, der sich genau in der Mitte der Verteilung befindet: Die Hälfte der Beschäftigten verdient mehr, die andere Hälfte weniger. Als Maß für die Lohnungleichheit wird der Quotient aus dem Lohn am 90. Perzentil der Lohnverteilung (10 % der Beschäftigten verdienen mehr, 90 % verdienen weniger) und dem Lohn am 10. Perzentil (90 % verdienen mehr, 10 % verdienen weniger) gebildet. Wird lediglich die Lohnungleichheit in der unteren Hälfte der Verteilung betrachtet, wird der Medianlohn (50. Perzentil) ins Verhältnis zum 5. Perzentil oder zum 10. Perzentil gesetzt.

Für Deutschland gibt es keine empirischen Studien, die sich explizit mit den Effekten der existierenden branchenspezifischen Mindestlöhne auf die Lohnungleichheit oder den Niedriglohnsektor auseinandersetzen. Ein Mindestlohn der bindend ist, d.h. der die Löhne am unteren Rand der Verteilung anhebt, sollte sich immer positiv auf die Lohnungleichheit auswirken, da der Lohn am 10. Perzentil steigt, der Rest der Verteilung jedoch unberührt bleibt. Allerdings spricht viel dafür, dass ein Mindestlohn die gesamte Lohnverteilung, in abnehmender Intensität, beeinflusst (Spillover-Effekte). Dies ist in Branchen mit einer hohen Tarifbindung besonders wahrscheinlich, da die Einhaltung des Lohnabstandgebots in diesem Fall eine besonders wichtige Rolle spielt. Theoretisch ist es also möglich, dass ein Mindestlohn, der die unteren Löhne anhebt, die Einkommensungleichheit überhaupt nicht oder nur wenig beeinflusst.

Stewart (2012) zeigt, dass der britische Mindestlohn keinen Einfluss auf die Lohnungleichheit hatte. Gleichzeitig argumentieren Butcher, Dickens, Manning (2012), dass dies sehr wohl der Fall war und es Spillover-Effekte bis in das 25. Perzentil gab. Rattenhuber (2011) findet ebenfalls nennenswerte Spillover-Effekte der Mindestlohneinführung im Bauhauptgewerbe. Auch wenn die empirische Evidenz nicht eindeutig ist, erscheint die Möglichkeit, dass ein Mindestlohn die Lohnverteilung lediglich nach rechts verschiebt, relativ wahrscheinlich. Sollte ein zentrales Ziel der Mindestlohneinführung in der Reduktion der Lohnungleichheit liegen, erscheint es daher sinnvoller, die Ursachen für die Zunahme der Lohnungleichheit seit Mitte der 1990er-Jahre in den Blick zu nehmen. So könnten, im Gegensatz zu dem recht ungenauen Instrument des Mindestlohns, zielgerichtete Maßnahmen eingeleitet werden. Ob die gestiegene Lohnspreizung überhaupt eine wirtschaftspolitische Herausforderung darstellt, ist eine gesonderte Frage<sup>25</sup>, auf die an dieser Stelle aus Platzgründen nicht weiter eingegangen wird.

Neben der Ungleichheit wird häufig der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor als Grund für die Notwendigkeit einer Mindestlohneinführung genannt. Auch hier besteht das grundsätzliche Problem, dass der Niedriglohnsektor relativ zum Median gemessen wird. Anders ausgedrückt, sobald der Medianlohn sich verändert, ändert sich auch die Schwelle zum Niedriglohnsektor. Basierend auf der Diskussion zu den Spillover-Effekten scheint es somit naheliegend, dass ein Mindestlohn, der alle Löhne auf mindestens zwei Drittel des Medianlohns anheben soll, ebenfalls Auswirkungen auf den Median an sich hat.

Schließlich existiert in Deutschland kein direkter Zusammenhang zwischen Arbeitsarmut (2/3 des Medianlohns) und Einkommensarmut (2/3 des Medianeinkommens). Im letzten Fall werden der Haushaltskontext und dessen Einfluss auf weiteres Einkommen, Transferleistungen und Steuererleichterungen beachtet. Heumer et al. (2013) berechnen auf Basis des SOEP, dass lediglich rund 20 % aller Arbeitnehmer mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro auch gleichzeitig ar-

---

<sup>25</sup> Gegen einen unmittelbaren Handlungsbedarf spricht, dass die Lohnungleichheit seit dem Jahr 2006 nahezu konstant ist.

mutsgefährdet unter Einbeziehung des Haushaltskontext sind. Diese wichtige Unterscheidung zwischen Arbeits- und Einkommensarmut wird auch bei der Betrachtung des Erwerbsstatus nach Lohngruppen deutlich: 12,6 % aller Vollzeitbeschäftigten verdienen weniger als 8,50 Euro, während gleichzeitig 63 % der geringfügig Beschäftigten diese Grenze unterschreitet (Heumer et al, 2013). Die Wahrscheinlichkeit, dass ein geringfügig Beschäftigter mit seinem Lohn aus dem Minijob den größten Anteil zum Haushaltskommen beiträgt, ist deutlich geringer als bei einem Vollzeitbeschäftigten (vgl. Kapitel 3).

Ein alternatives (nicht relatives) Maß für Armut ist, ob der Verdienst unter den ALG II-Transferleistungen liegt, der Beschäftigte seinen Lohn also „aufstocken“ muss. In diesem Kontext geht es allerdings eher um Einkommensarmut, da der Haushaltskontext zu beachten ist. Brenke/Ziemendorf (2008) zeigen, dass fast 57 % aller Aufstocker Monatslöhne unter 500 Euro erzielen. Diese niedrigen Monatslöhne sind vermutlich auf eine geringe Anzahl von gearbeiteten Stunden zurückzuführen. Außerdem verdienen Vollzeitbeschäftigte, die gleichzeitig aufstocken, durchschnittlich 9 Euro (Brenke, Ziemendorf 2008). Zusammenfassend scheint der ALG II-Bezug bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit nicht alleine durch geringe Stundenlöhne, sondern ein geringes Arbeitsangebot einerseits und eine hohe Bedürftigkeit (Familien, Partner nicht erwerbstätig, mehrere Kinder) andererseits begründet zu sein.

#### 4.4 Fazit

Zusammenfassend ist die Einführung eines einheitlichen, flächendeckenden Mindestlohns in Deutschland aus wissenschaftlicher Sicht kritisch zu bewerten. Gerade unter dem Aspekt der Chancengerechtigkeit erscheint ein Mindestlohn problematisch. Die Empirie legt nahe, dass ein solcher Mindestlohn im besten Fall keine Auswirkung auf die Beschäftigung und somit auch keine Auswirkung auf die Chancengerechtigkeit hätte. Gleichzeitig wäre die Wirkung auf Leistungs- und Einkommensgerechtigkeit ebenfalls lediglich neutral oder leicht positiv. Im schlechtesten Fall könnte ein Mindestlohn hingegen große negative Effekte auf alle drei Dimensionen der Gerechtigkeit haben. Zunächst besteht die Gefahr von Beschäftigungsverlusten. Diese würden insbesondere diejenigen Arbeitnehmer treffen, denen der Mindestlohn hätte helfen sollen. Besonders für schlecht ausgebildete, junge Arbeitnehmer würde der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert. Da Arbeitslosigkeit in Deutschland nach wie vor das größte Armutsrisiko darstellt (Frick, Grabka 2008), würde der Mindestlohn in diesem Szenario ebenfalls einen negativen Effekt auf die Einkommensgerechtigkeit haben<sup>26</sup>.

Sollte ein gesetzlicher Mindestlohn politisch gewünscht sein und weniger aus rationalem Kalkül denn als politischer Willensakt durchgesetzt werden, sollten bei dessen Ausgestaltung mögliche Beschäftigungseffekte beachtet werden. Die theoretischen Argumente und die empirische Evidenz in Abschnitt 4.3.1 zeigen sehr deutlich, dass die Beschäftigungseffekte in jedem Fall von der Höhe des Mindestlohns abhängen. Die Vorschläge der Parteien sollten deswegen dahingehend bewertet werden, wie gut ein resultierender Mindestlohn an die Leistungskraft der Volkswirtschaft angepasst wäre. Die in Abschnitt 4.2 vorgestellten Dimensionen spielen auch hier eine große Rolle: (1) Die Bestimmung der Höhe des Mindestlohns, (2) eine mögliche Differenzierung des Mindestlohns nach Branchen, Regionen oder Arbeitnehmern und (3) die Interaktion mit dem Tarifsystem und den bestehenden Branchenmindestlöhnen.

---

<sup>26</sup> Streng statistisch betrachtet wäre der Einfluss auf die Leistungsgerechtigkeit, d.h. den Niedriglohnsektor sogar positiv. Dieser würde durch den Mindestlohn eliminiert, allerdings zu dem Preis, dass Beschäftigte mit einer niedrigen Produktivität arbeitslos werden.

#### 4.4.1 Bestimmung der Höhe des Mindestlohns

Die SPD, die Grünen und die Linke schlagen eine konkrete Höhe des Mindestlohns bei der Einführung von 8,50 Euro (SPD, die Grünen) und 10 Euro (die Linke) vor. Des Weiteren propagiert die Linke regelmäßige Erhöhungen des Mindestlohns durch die Regierung, entsprechend der Preis- und Produktivitätsentwicklung. Eine Mindestlohnsetzung durch die Politik muss allerdings äußerst kritisch gesehen werden. Die von in den genannten Vorschlägen jeweils bereits bei dessen Einführung vorgeschlagene Höhe des Mindestlohns wirkt wie ein offensichtliches Wahlgeschenk, denn damit wird – unabhängig vom theoretischen Arbeitsmarktmodell – mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit der Gleichgewichtslohn für viele Beschäftigte überschritten. Die Konsequenz wären Beschäftigungsverluste.

Heumer et al. (2013) berechnen auf Basis des SOEP, dass bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro (10 Euro) 6,1 Millionen (9,1 Millionen) Beschäftigte betroffen wären. Das entspricht einer Betroffenheit durch den Mindestlohn von 19,2 % (28,7 %) sowie einem Kaitz-Index, also dem Verhältnis von Mindestlohn zum Medianlohn, von 58 %. In ihren Simulationsrechnungen schlussfolgern Bauer et al. (2009), dass selbst bei einem Mindestlohn von 7,50 Euro nicht weniger als 855.000 Vollzeitbeschäftigte (bzw. Vollzeitäquivalente) ihren Job verlieren würden. Diese Eingriffsintensität ist im internationalen Vergleich äußerst hoch: Im Vereinigten Königreich sind lediglich zwischen 4-5 % der Arbeitnehmer betroffen; der Kaitz-Index lag im Jahr 2011 bei 47 % (OECD 2013). Der Kaitz-Index in den USA lag im Jahr 2011 sogar nur bei 38 %. Selbst in Frankreich, das häufig als Beispiel für hohe Mindestlöhne zitiert wird, liegt die Betroffenheit bei nur 13 % und der Kaitz-Index bei 60 %.

Der Vorschlag von SPD, CDU/CSU, Grünen und, zumindest im Rahmen des Mindestarbeitsbedingungengesetzes, der FDP eine Mindestlohnkommission<sup>27</sup> einzuführen, die völlig unabhängig von der Politik die Höhe des Mindestlohns festlegt, ist zu begrüßen. Insbesondere die Idee von SPD und den Grünen, neben Vertretern der Tarifpartner Experten aus der Wissenschaft aufzunehmen, würde zur weiteren Entpolitisierung des Mindestlohns beitragen. Begleitet durch regelmäßige Evaluationen des Mindestlohns nach dem Vorbild der britischen „Low Pay Commission“ würde so die Wahrscheinlichkeit steigen, dass der Mindestlohn moderat genug ist (und bleibt), um signifikante Beschäftigungsverluste zu verhindern. Der ständige Hauptausschuss, der im Jahr 2009 auf Basis des reformierten Mindestarbeitsbedingungengesetzes etabliert wurde, entspricht im Prinzip eine solche Kommission.

#### 4.4.2 Differenzierung des Mindestlohns

Die CDU/CSU und die FDP sind die einzigen Parteien, die explizit die Möglichkeit einräumen, dass der Mindestlohn nach Branchen, Regionen und Arbeitnehmern differenziert wird. Eine solche Differenzierung kann – wenngleich nur bis zu einem bestimmten Grad – als sinnvoll angesehen werden. Dies gilt insbesondere für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern. Wie bereits bei der Mehrheit der Branchenmindestlöhne der Fall, sollten Auszubildende vom Mindestlohn ausgenommen werden. Zum einen sind Auszubildende durch eine geringere Produktivität charakterisiert. Zum anderen investieren die Betriebe aktiv in die Fähigkeiten und Kenntnisse der Auszubildenden. Beide Faktoren führen zu – gerechtfertigten – geringeren Löhnen. Viele OECD-Länder mit Mindestlöhnen haben außerdem einen niedrigeren Mindestlohn für junge Arbeitnehmer. Es ist unklar, inwiefern eine solche Ausnahmeregelung auch in Deutschland notwendig wäre. Möglicherweise besitzen junge Arbeitnehmer durch das duale Ausbildungs-

---

<sup>27</sup> Die FDP schlägt eine solche Kommission auf Branchenebene vor (Fachausschuss). Die mögliche Differenzierung des Mindestlohns nach Branchen wird in Abschnitt 4.4.2 bewertet.

system beim Übergang in die Erwerbstätigkeit bereits eine vergleichsweise hohe Produktivität, die solche Ausnahmeregelung nicht notwendig macht. Zu diesem Thema existieren allerdings keine Studien, so dass keine eindeutige Empfehlung gegeben werden kann.

Eine regionale Differenzierung sollte wohl zumindest das Lohndifferenzial zwischen West- und Ostdeutschland beachten. Ein nominal gleicher Mindestlohn hätte vermutlich keine Effekte auf die Löhne in West- und gleichzeitig extreme Auswirkungen in Ostdeutschland. Die existierenden Branchenmindestlöhne verdeutlichen diesen Effekt: Bei der Einführung des Mindestlohns im Bauhauptgewerbe im Jahr 1997 lag der Mindestlohn in Westdeutschland bei 8,70 Euro und 8 Euro in Ostdeutschland. Trotz des nominal höheren Lohns in Westdeutschland war die Eingriffsintensität in Ostdeutschland um ein vielfaches höher. Vom Berge et al. (2013) haben die Anteile der jeweils betroffenen Arbeitnehmer auf Kreisebene berechnet. Diese schwankten zwischen 0,45 % und 27 % in Westdeutschland sowie 6,14 % und 40,58 % in Ostdeutschland.

Eine weitere Differenzierung nach kleinräumigen Regionen, womöglich in Kombination mit Branchenmindestlöhnen, muss allerdings kritisch bewertet werden. Die Idee hinter einer solchen Differenzierung des nominalen Mindestlohns ist, die Eingriffsintensität über Regionen und/oder Branchen auf ein ähnliches Niveau zu bringen. Allerdings erscheint es äußerst unwahrscheinlich, dass es gelingt, den „optimalen Mindestlohn“ für jede Region oder Branche zu finden. Eine solche Feinabstimmung ist eindeutig zum Scheitern verurteilt, wenn sie durch die Politik durchgeführt wird. Des Weiteren wären mit einem solchen System hohe Kosten in Bezug auf Information und Durchsetzung der Mindestlöhne verbunden. Schließlich ist die Idee einer homogenen Betroffenheit durch den Mindestlohn grundsätzlich befremdlich. Bei den bestehenden Branchenmindestlöhnen schwankt der Kaitz-Index zwischen 68 % und 100 %. Die Betroffenheit variiert zwischen einem und 60 %. Statt eine gleiche Eingriffsintensität anzustreben, sollte darauf geachtet werden, dass ein Mindestlohn in Regionen und Branchen mit niedrigen Löhnen nicht zu hoch ist. In Hochlohnbranchen und -regionen ist die Notwendigkeit für einen Mindestlohn ohnehin nicht gegeben. Auf Basis dieser Diskussion erscheinen die Reformvorschläge der FDP hinsichtlich des Mindestarbeitsbedingungengesetzes dahingehend problematisch, dass eine kleinräumige Differenzierung der Branchenmindestlöhne vorgesehen ist.

### 4.4.3 Interaktion des Mindestlohns mit Branchenmindestlöhnen und dem Tarifsystem

Ein weiteres Argument gegen branchenspezifische Mindestlöhne besteht in der ernsthaften Gefahr eines Tarifkartells. Wie sich bereits bei den Mindestlöhnen für Postdienstleister angeeutet hat (Heitzler, Wey 2010), können hochproduktive Firmen einen branchenspezifischen Mindestlohn dazu nutzen, die Personalkosten für alle Unternehmen zu erhöhen und dadurch Markteintrittsbarrieren errichten oder existierende Konkurrenz zu verdrängen (Bachmann et al. 2012; Haucap et al. 2001). Der Sachverständigenrat hat bereits im Jahr 2006 explizit vor dieser Gefahr gewarnt (SVR 2006). Dieses Argument spricht auch gegen die von der SPD vorgeschlagene Ausweitung des AEntG auf alle Branchen. Dieselbe Problematik besteht grundsätzlich auch beim Vorschlag der FDP, branchenspezifische Mindestlöhne über das AEntG oder das Mindestarbeitsbedingungengesetz einzuführen, auch wenn das letztgenannte Gesetz in diesem Kontext weniger kritisch zu bewerten ist, da die Entstehung eines Tarifkartells unter Einbeziehung von Experten aus der Wissenschaft weniger wahrscheinlich erscheint.

Ein weiteres Problem des SPD-Vorschlags ist, dass das AEntG ein funktionierendes Tarifsysteem mit einer hohen Tarifbindung voraussetzt. In Branchen mit einer Tarifbindung unter 50 % existiert kein repräsentativer Tarifvertrag, der für allgemeinverbindlich erklärt werden könnte. Die Gefahr eines Tarifkartells würde sich extrem erhöhen, wenn eine kleine Gruppe von Betrieben, die lediglich eine Minderheit der Arbeitnehmer einer Branche beschäftigen, die Löhne für die gesamte Branche setzen könnte. Gerade in Ostdeutschland liegt die Tarifbindung für die Mehrheit der Branchen unter 50 %. In Westdeutschland ist dies für den Handel (43 %), Verkehr und Lagerei (44 %), Information und Kommunikation (16 %) und das Gastgewerbe (45 %) der Fall (WSI 2013).

Eine Allgemeinverbindlicherklärung auf Basis des TVG ohne die Zustimmung der Arbeitgeber zu ermöglichen, wie von der Linken vorgeschlagen, verstößt gegen die Grundsätze des deutschen Tarifsystems und muss dementsprechend abgelehnt werden. Der Vorschlag der Grünen, das existierende Tarifsysteem als Ergänzung zum allgemeinen, gesetzlichen Mindestlohn in seiner jetzigen Form beizubehalten, erscheint hingegen sinnvoll. Schließlich erlauben der Vorschlag der CDU/CSU sowie der Vorschlag der FDP hinsichtlich des Mindestarbeitsbedingengesetzes, dass Tarifabschlüsse den Mindestlohn unterschreiten. In einem solchen System wäre gewährleistet, dass der Mindestlohn im tariffreien Raum eine Lohnuntergrenze darstellt, während die Tarifautonomie unberührt bleibt. Ein positiver Nebeneffekt könnte ein wieder steigender Organisationsgrad der Arbeitgeber sein. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass der Mindestlohn im großen Maßstab unterschritten wird und die Polarisierung der Lohnstruktur zunimmt.

Der Vorschlag der FDP ist in Bezug auf die parallel existierenden und doch recht unterschiedlichen Mindestlohngesetze kritisch zu bewerten. Des Weiteren stellt sich die Frage, ob das Mindestarbeitsbedingengesetz zukünftig tatsächlich angewandt wird. Zwar erscheint es in diesem Zusammenhang tatsächlich sinnvoll den rechtlich nicht definierten Begriff der „sozialen Verwerfung“ zu streichen, um rechtliche Unsicherheit zu vermeiden. Jedoch zeigt Löwisch (2009) weitere Probleme der praktischen Anwendung des Mindestarbeitsbedingengesetzes, wie das faktische Vetorecht jedes Mitglieds des Fach- und des Hauptausschusses, auf. Der praktische Nutzen dieses Gesetzes ist dementsprechend weiterhin unklar.

#### 4.4.4 Abschließende Bewertung und Empfehlung

Zusammenfassend scheinen die Vorschläge der Grünen und der CDU/CSU noch die besten Optionen zu bieten, falls ein Mindestlohn eingeführt werden sollte. Beide Parteien schlagen die Einrichtung einer Kommission vor. Der Vorschlag der Grünen hebt sich dabei positiv von demjenigen der SPD ab, die ebenfalls eine Kommission einsetzen möchte, da die Grünen Wert auf die Einbeziehung von Experten aus der Wissenschaft legen, um den Prozess der Festlegung der Mindestlohnhöhe zu entpolitisieren und regelmäßig zu evaluieren.

Eine (maßvolle) Differenzierung des Mindestlohns, sowie eine Unterschreitung durch Tarifabschlüsse, wie von der CDU/CSU gewünscht, vermindern das Risiko, dass ein zu hoher Mindestlohn zu einer höheren Arbeitslosigkeit und somit zu einer geringeren Chancengerechtigkeit führt. Positiv am Vorschlag der CDU/CSU ist insbesondere, dass keine konkrete Höhe des Mindestlohns vorgeschlagen wird. Auf Basis der divergierenden empirischen Evidenz in Bezug auf mögliche Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns in Deutschland erscheint es – sofern die politische Entscheidung getroffen wird, einen Mindestlohn einzuführen – sinnvoll zunächst einen äußerst moderaten Mindestlohn, der zu einer sehr geringen Betroffenheit führt, zu wählen. Auf diese Weise kann die Wirkung des Mindestlohns evaluiert werden, ohne dass mögliche negative Beschäftigungseffekte Überhand nehmen.

Schließlich hätte die Beibehaltung des Status Quo vermutlich den positivsten Effekt auf die Chancengerechtigkeit in Deutschland. Selbst die Einführung eines moderaten, flächendeckenden Mindestlohns birgt immer die Gefahr, dass dieser früher oder später durch die Politik instrumentalisiert wird, was letztlich zu einem unverhältnismäßig hohen Mindestlohn führen könnte. Dieser hätte dann zweifellos Beschäftigungsverluste zur Folge und würde daher die Chancengerechtigkeit in Deutschland reduzieren. Alleine aus diesem Grund wäre der Verzicht auf einen einheitlichen, flächendeckenden Mindestlohn nach wie vor die präferierte Option.

### 5 Frauenquote

Die Forderung nach einer höheren Repräsentanz von Frauen in Führungspositionen steht sinnbildlich für die Forderung nach gleichen Karrierechancen für Frauen und Männer. Uneingeschränkte Teilhabemöglichkeiten von Frauen auf dem Arbeitsmarkt sind dabei nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit, sondern auch gesamtwirtschaftlich – nicht zuletzt angesichts des demografischen Wandels und des drohenden Fachkräftemangels – von hoher Bedeutung.

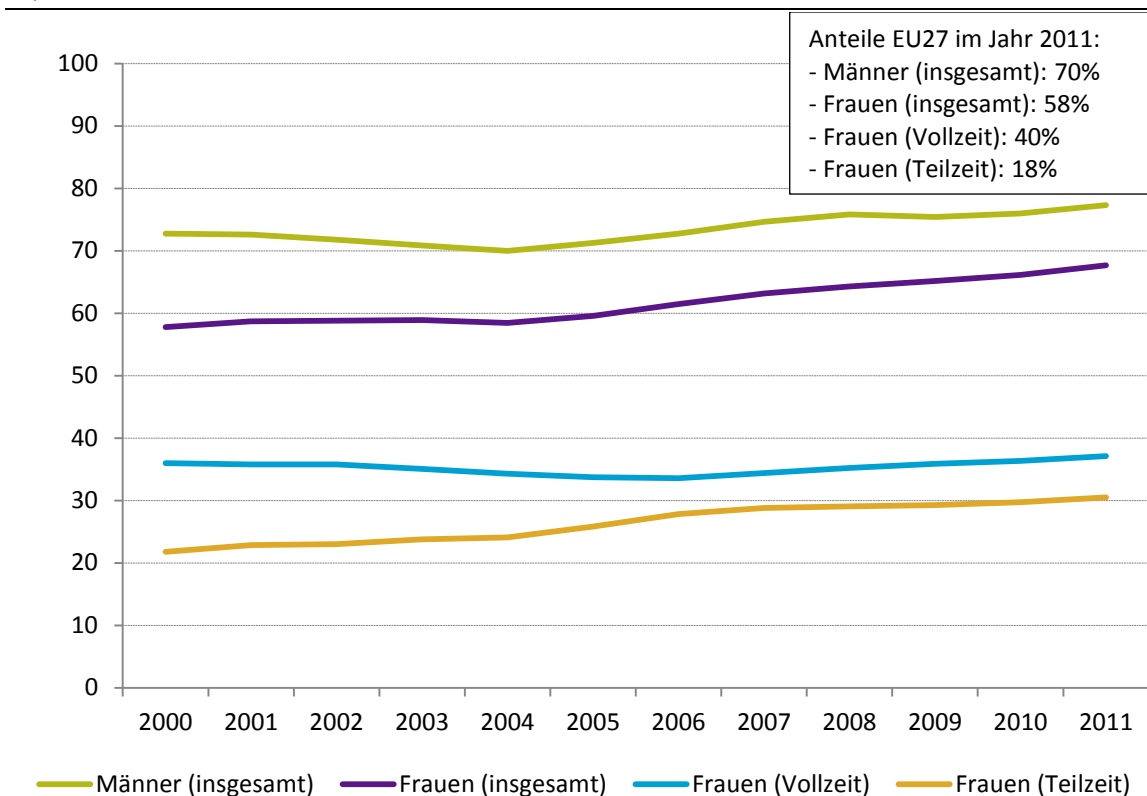
#### 5.1 Status Quo

Im Folgenden wird zur besseren Einordnung des Frauenanteils in den Führungsetagen zunächst auf die generelle Arbeitsmarktsituation von Frauen in Deutschland eingegangen.

Schaubild 3

#### Erwerbstätigenquoten für Männer und Frauen

in%



Quelle: Eurostat(2013), eigene Berechnungen.

Wie aus Schaubild 3 ersichtlich, ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen im Zeitraum von 2000 bis 2011 von 57,8% auf 67,7% angestiegen ist. Zum Vergleich: Im selben Zeitraum stieg die Erwerbsbeteiligung von Männern von 72,7% auf 77,3%. Damit liegt Deutschland zwar aktuell im

Hinblick auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen über dem EU-Durchschnitt, allerdings ist ein großer Anteil der hohen Erwerbstätigenquote auf Teilzeit- und geringfügige Beschäftigung zurückzuführen. Gemessen an der vollzeitäquivalenten Erwerbsquote liegt in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern eine unterdurchschnittliche Arbeitsmarktintegration von Frauen vor (Kröger, Schaffner 2011).

Im Hinblick auf die Entlohnung ergibt eine einfache Gegenüberstellung der durchschnittlichen Bruttostundenlöhne von Männern und Frauen ein Lohndifferenzial von 22% (Statistisches Bundesamt 2013b), welches als solches allerdings wenig aussagekräftig ist. Werden geschlechtsspezifische Unterschiede in entlohnungsrelevanten Einflussfaktoren wie Branche, Beruf, Qualifikation, Alter, und Berufserfahrung in die Berechnung einbezogen, reduziert sich dieser Unterschied auf etwa 8%.<sup>28</sup> Neben der Branchen- und Berufswahl, die bei Männern und Frauen deutliche Unterschiede aufzeigt, kann der Lohnnachteil von Frauen insbesondere durch die stark ungleichmäßige Verteilung beider Geschlechter auf höhere Hierarchieebenen und Führungspositionen erklärt werden.

Tabelle 2  
**Frauenanteile in Führungspositionen**  
in %

Jahr	1996	2010
Gesamt	21,80	27,70
nach Führungsebenen		
1. Führungsebene	17,60	24,20
2. Führungsebene	23,80	28,80
nach Unternehmensgröße		
bis zu 49 Beschäftigte	31,40	35,00
mit mehr als 50 Beschäftigten	15,50	23,40

Quelle: Statistisches Bundesamt (2013c), 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.

Tabelle 3  
**Frauenanteile in Führungspositionen der Top-200 und Top-100 Unternehmen**  
in %

Jahr	2006	2012
Top-200 Unternehmen		
Vorstand	1,20	4,00
Aufsichtsrat	8,60	12,90
Top-100 Unternehmen		
Vorstand	0,20	4,40
Aufsichtsrat	7,80	12,70

Quelle: Holst/Schimeta (2013) auf Basis des SOEP. Nur Unternehmen, die zu den 100 bzw. 200 größten Unternehmen in Deutschland gehören und Angaben zur Zusammensetzung des Aufsichtsrates machen. Ohne Unternehmen aus dem Finanzsektor.

<sup>28</sup> Die Berücksichtigung zusätzlicher lohnbestimmender Merkmale wie Teilzeiterfahrung und Erwerbsunterbrechungen, würde das Lohndifferential großer Wahrscheinlichkeit nach weiter reduzieren. Beispielsweise zeigt eine Studie des IW Köln, dass Frauen mit vergleichsweise kurzen familienbedingten Auszeiten keinen statistisch signifikanten Lohnnachteil aufweisen (Schäfer et. al. 2013).



Im Jahr 2010 lag der Frauenanteil an Führungskräften (im weiteren Sinne) bei etwa 28% (vgl. Tabelle 2). Verglichen mit den EU-Mitgliedsstaaten, die einen Frauenanteil von etwas mehr als 30% unter den Führungskräften aufweisen, schnitt Deutschland unterdurchschnittlich ab (Statistisches Bundesamt 2012f). Die Betrachtung verschiedener Führungsebenen zeigt ein deutliches Hierarchiegefälle, bei dem Frauen in den Spitzenpositionen am seltensten vertreten sind. Eine Differenzierung des Frauenanteils in den Führungsetagen nach Unternehmensgröße zeigt zudem, dass insbesondere in größeren Unternehmen Frauen unterrepräsentiert sind. Die Unterrepräsentanz ist besonders prägnant in den Führungsetagen der 100 und 200 größten Unternehmen in Deutschland (vgl. Tabelle 3). Während in den Aufsichtsräten der Top-100 Unternehmen etwa 12,7% der Mitglieder weiblich sind, liegt der Frauenanteil bei den Vorstandsmitgliedern mit 4,4% sogar noch deutlich darunter.

Angesichts des geringen Frauenanteils in Führungspositionen wurde bereits im Jahr 2001 eine „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ getroffen. Darin haben sich die Unternehmen im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung u.a. zum Ziel einer Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen bekannt. Bei der Betrachtung des zeitlichen Verlaufs der Frauenanteile lässt sich allerdings nur ein leichter Aufwärtstrend erkennen, sodass die bisherigen Ergebnisse der Selbstverpflichtung als weitgehend enttäuschend wahrgenommen werden. Aus diesem Grund wird die Einführung einer Frauenquote diskutiert, die eine gesetzlich geregelte oder von den Unternehmen selbst bestimmte Mindestanteilsmenge von Frauen in den Führungspositionen sicherstellen soll.

Eine verbindliche gesetzliche Frauenquote für Aufsichtsräte und/oder Vorstände wurde in der jüngeren Vergangenheit in mehreren europäischen Ländern eingeführt (vgl. Europäische Kommission 2012b). Als Pionier gilt hierbei Norwegen. Dort beschloss das Parlament im Dezember 2003 eine Frauenquote von 40% für die Verwaltungsräte von Aktiengesellschaften, die zunächst noch freiwillig war. Nachdem die freiwillige Regelung nicht zur gewünschten Erhöhung des Frauenanteils führte, wurde die Quote ab Januar 2006 für verpflichtend erklärt, mit einer zweijährigen Übergangsfrist und harten Sanktionen. So drohte Unternehmen bei Nichteinhalten der Quote sogar die Auflösung. Nachdem 77 Unternehmen im Januar 2008 abgemahnt werden mussten, wurde die Quote bis April 2008 von allen betroffenen Unternehmen eingehalten (Ahern, Dittmar 2012).

Auch die Europäische Kommission spricht sich in einem aktuellen Richtlinienvorschlag aus dem November 2012 für eine gesetzliche Quotenregelung aus. Der Vorschlag sieht vor, dass bis zum Jahr 2020 der Anteil des unterrepräsentierten Geschlechts in den Aufsichtsräten aller börsennotierten Unternehmen – mit Ausnahme der kleinen und mittleren Unternehmen – die Zielmarke von 40% erreicht. In öffentlichen Unternehmen soll diese Zielmarke bereits zwei Jahre früher erreicht werden (Europäische Kommission 2012a). Um Gesetzeskraft zu entfalten, benötigt der Vorschlag die Zustimmung durch das Europäische Parlament und den EU-Ministerrat, in dem die nationalen Regierungen vertreten sind. Die Bundesregierung lehnt diesen Vorschlag jedoch ab.

### 5.2 Politikvorschläge der Parteien

CDU/CSU wollen, „dass deutlich mehr Frauen als bisher Führungspositionen wahrnehmen“ Dies soll zunächst durch eine verpflichtende Flexi-Quote erreicht werden, „mit der Unternehmen selbst festlegen müssen, wie sie mehr Frauen in Führungspositionen bekommen“. Ab 2020 solle „eine fixe 30-Prozent-Quote für Aufsichtsräte in voll mitbestimmungspflichtigen und börsennotierten Unternehmen“ gelten (CDU 2013).

Die FDP will „mehr Frauen in Führungsverantwortung sowohl in der Wirtschaft als auch im Öffentlichen Dienst“, lehnt eine gesetzliche Quote jedoch ab. Stattdessen setzt sie „auf Anreize für die Unternehmen, verbindliche Berichtspflichten und transparente Selbstverpflichtungen“.

Die SPD möchte „eine 40-Prozent-Geschlechterquote für Aufsichtsräte und Vorstände börsennotierter und mitbestimmter Unternehmen verbindlich festlegen, auch weil eine ausgewogenere Führungsstruktur die Unternehmenskultur auf allen Ebenen verbessern kann.“ Der öffentliche Sektor soll bei der Beteiligung von Frauen in Führungspositionen beispielhaft vorangehen.

Die Grünen fordern eine gesetzliche Quote von 50 % für Frauen in Aufsichtsräten und Vorständen. Zudem ist perspektivisch geplant, die „Quote auch auf andere Ebenen aus[zu]weiten und so Frauen nicht nur in Führungsetagen sondern im gesamten Unternehmen gleich[zu]stellen“.

Die Linke möchte „keine Ruhe [geben], bevor nicht alle politischen Mandate und öffentlichen Ämter mindestens zur Hälfte mit Frauen besetzt sind.“ Darüber hinaus beschränke sich die Gleichstellungspolitik der Linken nicht auf Frauenquoten im Vorstand, sondern richte sich an alle Frauen. Insbesondere müsse das Ziel sein, „[d]ie Frauenerwerbsquote in gut entlohten, unbefristeten und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen“ zu steigern. Erreicht werden soll dies u.a. durch eine 50-Prozent-Quote für den öffentlichen Dienst und ein Gleichstellungsgesetz für die private Wirtschaft.

### 5.3 Ökonomischer Hintergrund und empirische Evidenz

Die Diskussion der Literatur wird in zwei Teile gegliedert. Zunächst werden mögliche Gründe für die geringe Präsenz von Frauen in Führungspositionen diskutiert. Anschließend wird ein Überblick über die Auswirkungen eines höheren Frauenanteils in Führungspositionen und insbesondere am Beispiel Norwegen über die Auswirkungen der Einführung einer gesetzlichen Frauenquote gegeben.<sup>29</sup>

#### 5.3.1 Mögliche Gründe für die geringe Präsenz von Frauen in Führungspositionen

In der Literatur werden als mögliche Ursachen für den geringen Anteil an weiblichen Führungskräften insbesondere organisationsstrukturelle und gesellschaftspolitische Merkmale diskutiert. Wie diese Faktoren potenziell auf die Karriereverläufe von Frauen wirken und zu unterschiedlichen Aufstiegsmöglichkeiten von Männern und Frauen führen können, wird im Folgenden aufgezeigt.

Betrachtet man zunächst das Bildungsniveau als grundlegende Voraussetzung einer beruflichen Karriere, sind nur geringe Unterschiede zwischen Männern und Frauen festzustellen. Im Jahr 2011 verfügten 15,2% der weiblichen und 18,8% der männlichen Erwerbspersonen im Alter zwischen 25 und 65 Jahren über einen Fachhochschul- bzw. Hochschulabschluss (Statistisches Bundesamt 2012g). In der für Führungskräfte besonders relevanten Altersgruppe der 40- bis 60-Jährigen fallen die geschlechtsspezifischen Unterschiede etwas größer aus (Männer 18,7%, Frauen 13,7%). Im Hinblick darauf, dass der Anteil der weiblichen Hochschulabsolventinnen seit vielen Jahren steigt und mittlerweile sogar den Anteil der männlichen Absolventen übertrifft, werden die Frauen in diesem Punkt zukünftig aufholen.

---

<sup>29</sup> Es sei darauf hinzuweisen, dass es an dieser Stelle nur um die ökonomischen Effekte einer Quotenregelung geht und grundrechtliche Folgen, wie z.B. eine mögliche Beeinträchtigung der Vertragsfreiheit, in der weiteren Diskussion keine Berücksichtigung finden.

Geschlechtsspezifische Unterschiede lassen sich allerdings in der Fachrichtung des Abschlusses und damit verbunden auch der Berufs- und Branchenwahl erkennen. Während die Geschlechterverteilung über Fächer wie Jura und BWL ausgeglichen ist, sind Frauen in weiteren, auf Managementebene häufig vertretenen Fachbereichen wie beispielsweise Ingenieur- und Naturwissenschaften eher selten zu finden. Mögliche Gründe für die berufliche Segregation sind gesellschaftlich verankerte Rollenbilder und geschlechtsspezifische Präferenzen, die dazu führen, dass Frauen Berufe wählen, die weniger konkurrenzbetont und im Hinblick auf Arbeitsbedingungen familienfreundlicher sind (vgl. Niederle, Vesterlund 2007, Bender, Donohue, Heywood 2005).

Die geschlechtsspezifische Segregation in bestimmte Tätigkeiten spielt auch im weiteren Karriereverlauf eine Rolle. Beispielsweise sind Frauen häufiger in Stabs- und seltener in Linienpositionen zu finden und können somit seltener die für den Aufstieg ins Top-Management wertvollen Erfahrungen in Mitarbeiter- und Ergebnisverantwortung sammeln (vgl. Rudolf 2009). Zudem verhalten sich Frauen bei ihrer Karriereplanung deutlich zurückhaltender, sind gemeinschaftsorientierter und tendieren dazu Konkurrenz und Wettbewerb zu meiden (vgl. Price 2008). Dass geschlechtsspezifische Unterschiede in Persönlichkeitsmerkmalen einen direkten Effekt auf die unterschiedlichen Karriereverläufe von Frauen und Männern haben, konnte in empirischen Studien allerdings nicht nachgewiesen werden (vgl. Fietze et. al 2010).

Besonders häufig wird als Grund für die geringe Präsenz von Frauen in Führungspositionen das Phänomen der gläsernen Decke genannt. Demnach werden Frauen auf betrieblicher Ebene bei Rekrutierungs- und Beförderungsentscheidungen systematisch benachteiligt und somit am Karriereaufstieg gehindert. Eine Diskriminierung von Frauen kann einerseits die Folge von entsprechenden Präferenzen (Vorurteilen) des Arbeitgebers sein (sogenannte taste-based discrimination, Becker 1957). Andererseits kann es aber auch eine sogenannte statistische Diskriminierung geben. Demnach haben Unternehmen nur unvollständige Informationen über die wahren Eigenschaften der Arbeitnehmer, so dass sie äußere Merkmale zur Einschätzung der Eignung zu Rate ziehen. Das weibliche Geschlecht mag dann aufgrund der Doppelbelastung von Familie und Beruf als Indikator für höhere Fehlzeiten und kinderbedingte Erwerbsunterbrechungen dienen, so dass Frauen bei der Karriereförderung benachteiligt werden.

Unsichtbare Hindernisse können auch in vorherrschenden Unternehmensstrukturen begründet liegen, in denen die männlichen Führungskräfte bevorzugt männliche Mitarbeiter fördern. Männer profitieren hierbei insbesondere von Karrierenetzwerken und Eliteclubs, in denen entscheidende Karrierekontakte geknüpft werden können. Da Frauen nur schwer in diese „old boys networks“ vordringen können, werden sie weniger gefördert und seltener für Beförderungen vorgesehen (vgl. Oakley 2000).

Aufstiegswillige Frauen sehen sich zudem häufig mit der Problematik konfrontiert, die berufliche Karriere mit familiären Verpflichtungen bei defizitären Kinderbetreuungsmöglichkeiten vereinbaren zu müssen. Da in einer Partnerschaft häufig die Karriereentwicklung des Mannes priorisiert und die innerfamiliäre Arbeitsteilung immer noch traditionell erfolgt, fallen die familienbedingten Erwerbsunterbrechungen mehrheitlich bei Frauen an (vgl. Schäfer et. al. 2013). Der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben erfolgt vorwiegend durch die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung, was neben familiären Verpflichtungen auch durch strukturelle Gegebenheiten wie z.B. das Ehegattensplitting begründet werden kann.

Im Jahr 2011 waren 5,6% aller erwerbstätigen Väter im Alter von 15 bis 64 Jahren auf Teilzeitbasis beschäftigt, während die entsprechende Teilzeitquote der Mütter bei 69,5% lag. Von den teilzeittätigen Müttern gaben fast 83% an, den Beschäftigungsumfang aufgrund familiärer Ver-

pflichtungen und der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf einzuschränken (vgl. Keller, Haustein 2012). Verkürzte Arbeitszeiten reduzieren jedoch die Möglichkeiten, Kompetenz und Leistungsbereitschaft zu signalisieren, so dass die Chancen für einen beruflichen Aufstieg sinken (vgl. Blossfeld, Hakim 2001). Während fast 45% aller erwerbstätigen Frauen teilzeitbeschäftigt sind, sind in den männerdominierten Führungspositionen, die durch die vorherrschende „anytime, anywhere“-Mentalität meist mit einer uneingeschränkten zeitlichen Verfügbarkeit einhergeht, Teilzeitbeschäftigungen mit 14% eher die Ausnahme.

Empirische Studien, die die Determinanten beruflicher Karrieren von Frauen untersuchen, kommen zu dem Schluss, dass insbesondere Kinder und familiäre Verpflichtungen die Wahrscheinlichkeit, in höhere Positionen aufzusteigen, verringern. Ochsenfeld (2012) analysiert auf Basis des HIS-Absolventenpanels den Beitrag der verschiedenen Ursachen für die geringe Präsenz von Frauen in ersten Managementpositionen. Dabei werden die Studienfachwahl und die durch Familiengründung geprägten Karriereverläufe als die beiden entscheidenden Ursachen identifiziert, die Frauen gegenüber Männern im Wettbewerb um höhere Positionen ins Hintertreffen geraten lassen. Während bei Männern die Elternschaft keinen Karriereknick zur Folge hat, halbiert die Familiengründung bei Frauen die Aufstiegswahrscheinlichkeit in eine Managementposition.

### 5.3.2 Evidenz zu den Auswirkungen eines höheren Frauenanteils in Führungspositionen und einer gesetzlichen Frauenquote

Neben dem Ziel, mit der Einführung einer Frauenquote die Gleichstellung und Chancengerechtigkeit von Männern und Frauen zu fördern, wird als Argument für eine Frauenquote häufig angegeben, dass aus Sicht der Unternehmen die Beförderung von Frauen in leitende Positionen ökonomisch sinnvoll ist. Durch geschlechtsspezifische Diversität in der Führungsspitze werden, so die Argumentation, die individuellen Kompetenzen von Männern und Frauen kombiniert und dadurch beispielsweise neue Blickwinkel bei der Entwicklung von erfolgreichen Unternehmensstrategien eröffnet.<sup>30</sup> Außerdem kann in zahlreichen Studien ein positiver Zusammenhang zwischen dem Frauenanteil in Führungspositionen und der Unternehmensleistung aufgezeigt werden (u.a. McKinsey 2007, Catalyst 2004).

Allerdings basieren diese Untersuchungsergebnisse häufig auf Mittelwertvergleichen, bei denen entscheidende, auf den Geschäftserfolg wirkende Faktoren unberücksichtigt bleiben und kein kausaler Effekt identifiziert werden kann. So ist es durchaus möglich, dass Unternehmen, die die Beschäftigung von Frauen in leitender Funktion als wichtigen Bestandteil ihrer Unternehmenskultur ansehen, auch ansonsten zukunftsorientierte und erfolgreiche Entscheidungen treffen. Ob diese Unternehmen ohne einen höheren Frauenanteil weniger erfolgreich gewesen wären, lässt sich daher meistens nicht bestimmen. Empirische Untersuchungen, die versuchen den Effekt anderer Erklärungsfaktoren so gut es geht herauszurechnen, finden keinen allgemeingültigen positiven Effekt des Frauenanteils in Spitzenpositionen auf die Unternehmensleistung, sondern können die erfolgssteigernde Wirkung nur für einzelne Unternehmensgruppen nachweisen (u.a. Lindstädt et. al 2011; Jurkus et. al. 2011, Adams, Ferreira 2008).<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Adams/Funk (2012) zeigen, dass weibliche Topmanager im Gegensatz zu ihren männlichen Kollegen ganzheitlicher und langfristiger denken. Weber/Zulehner (2012) weisen bei den Unternehmen sogar stärkere Robustheit und langfristig höhere Erfolge nach, wenn Frauen in der Gründungsphase eine Führungsposition innehatten.

<sup>31</sup> Beispielsweise haben Lindstädt et. al. (2011) aufgezeigt, dass sich mit Frauen im Aufsichtsrat die Performance in Unternehmen mit einem hohen Frauenanteil unter den Gesamtbeschäftigten oder Unternehmen, die ihre Produkte und Leistungen hauptsächlich an private Kundinnen und Kunden verkaufen,

Selbst wenn ein positiver Zusammenhang zwischen dem Frauenanteil in Führungspositionen und dem Geschäftserfolg des Unternehmens bestehen sollte, erscheint dies als Argument für eine gesetzliche Quote nur bedingt tauglich, da in diesem Fall Unternehmen selbst – jedenfalls die Eigentümer – den höchsten Anreiz haben sollten, einen höheren Frauenanteil herbeizuführen. Auch beziehen sich die genannten Studien ausschließlich auf Situationen, in denen Unternehmen eigenständig, d.h. ohne eine verpflichtende Quote, über den Frauenanteil in Spitzengremien entschieden haben.

Als warnendes Beispiel für die möglichen Kosten einer sehr schnell eingeführten gesetzlichen Frauenquote kann Norwegen angesehen werden (vgl. Abschnitt 5.1). So zeigen Ahern und Dittmar (2012) in einer aktuellen Untersuchung, dass Unternehmen, die anfangs einen geringeren Frauenanteil im Verwaltungsrat und dementsprechend einen höheren Anpassungsdruck durch die Quote hatten, sowohl kurzfristig stärkere Abschlüsse auf den Aktienkurs in Kauf nehmen mussten als auch mittelfristig eine schlechtere Entwicklung des Unternehmenswerts – gemessen anhand der Maßzahl Tobin's Q – hatten. Als wahrscheinlichsten Grund führen die Autoren an, dass die neu rekrutierten Frauen deutlich jünger und unerfahrener waren als die Männer.

Matsa/Miller (2013) wählen einen etwas anderen empirischen Ansatz – sie vergleichen Unternehmen, die von der Quote betroffen waren, mit solchen, die von der Quote gar nicht betroffen waren – und kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Quote die kurzfristige Profitabilität der Unternehmen beeinträchtigt hat. Allerdings führen die Autoren dies darauf zurück, dass die von der Quotenregelung betroffenen Unternehmen weniger Beschäftigte entließen und somit höhere Lohnkosten in Kauf nahmen. Zu den langfristigen Wirkungen des veränderten Führungsstils können die Autoren aufgrund der Datenlage keine Aussage treffen.

Ein zusätzliches Argument für eine Frauenquote in Führungspositionen ist, dass dies auch auf niedrigeren Hierarchiestufen zu einer Verbesserung der Karrierechancen von Frauen beitragen kann. Dies ist aus mehreren Gründen denkbar. So können Frauen in Spitzenpositionen Vorbildcharakter haben und andere Frauen dazu bringen ihre Karriereplanung stringenter voranzubringen (vgl. Günther 2004). Auch ist es denkbar, dass sie sich für eine veränderte Unternehmenskultur einsetzen, die stärker auf die Belange von Frauen Rücksicht nimmt. Schließlich mag es sein, dass eine verstärkte Präsenz von Frauen in Spitzen- und damit häufig auch Auswahlgremien dazu führt, dass bei Rekrutierungs- oder Beförderungentscheidungen auf nachfolgenden Hierarchiestufen Frauen auch häufiger zum Zug kommen.

Hinsichtlich dieser Punkte ist die empirische Evidenz allerdings gemischt. Matsa/Miller (2011) kommen in einer Studie für die USA zu dem Ergebnis, dass ein höherer Frauenanteil im Aufsichtsrat einen höheren Frauenanteil in Vorstandspositionen nach sich zieht. Bagues und Esteve-Volart (2010) hingegen zeigen in einer Analyse der Auswahlverfahren des Justizsektors in Spanien, dass ein höherer Anteil von Frauen im Auswahlgremium zu einer geringeren Auswahlwahrscheinlichkeit einer weiblichen Kandidatin führt. Blau/DeVaro (2007) schließlich können keinen Zusammenhang zwischen dem Geschlecht des Vorgesetzten und der Beförderungswahrscheinlichkeit ermitteln, wobei sich ihre Analyse für die USA allerdings auf niedrigere Hierarchiestufen bezieht. Bei all diesen Untersuchungen ist allerdings wieder fraglich, inwieweit

---

*statistisch signifikant erhöht. Alle anderen Unternehmen können nicht statistisch signifikant vom höheren Frauenanteil profitieren.*

sich die Ergebnisse aus einer Welt ohne eine Frauenquote auf eine Welt mit gesetzlicher Frauenquote übertragen lassen.

#### 5.4 Fazit

Wenn der Anteil der Frauen in Führungspositionen als Indikator für die geschlechtsspezifische Chancengerechtigkeit im beruflichen Leben verwendet wird (vgl. IW 2013), sind alle Vorschläge der Parteien, die die Präsenz von Frauen in den oberen Etagen steigern können, als Beitrag zu mehr Chancengerechtigkeit zu werten. Insbesondere ist anzunehmen, dass eine verbindliche gesetzliche Frauenquote, wie sie von SPD, Grünen und der Linken sowie ab dem Jahr 2020 auch von CDU/CSU vorgeschlagen wird, in dieser Hinsicht das effektivste Instrument darstellt und den Frauenanteil in Führungspositionen kurzfristig am stärksten steigern würde. Dies zeigen die Erfahrungen aus Norwegen. Allerdings verdeutlicht das Beispiel Norwegen auch, dass mit der (schnellen) Einführung einer allgemeinverbindlichen und hohen Frauenquote keineswegs unerhebliche Kosten für Unternehmen verbunden sein können. Zudem werden spezifische Ausgangsbedingungen unberücksichtigt gelassen, wenn allen Unternehmen die gleichen Anteile von weiblichen Führungskräften vorgeschrieben werden. Insbesondere die starke Segregation von Frauen in bestimmte Branchen und Berufe kann dazu führen, dass Unternehmen stark im Frauenanteil ihrer Gesamtbelegschaft und damit auch in der Möglichkeit, Frauen in Führungspositionen zu bringen, variieren.

Die von der CDU/CSU bis zum Jahr 2020 vorgeschlagene Flexi-Quote, bei denen Unternehmen den Frauenanteil selbst setzen können, würde diese spezifischen Charakteristika berücksichtigen und erscheint damit einer festen gesetzlichen Quote gegenüber vorteilhaft zu sein. Den geringsten Eingriff in die unternehmerische Freiheit und damit auch die geringsten Kosten für Unternehmen sieht der Vorschlag der FDP in Form einer freiwilligen und transparenten Selbstverpflichtung vor. Allerdings muss konstatiert werden, dass es trotz einer bereits seit 2001 bestehenden Selbstverpflichtung im letzten Jahrzehnt nur eine sehr moderate Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen gegeben hat, besonders in den großen Unternehmen.

Für den Fall, dass eine verbindliche gesetzliche Frauenquote beschlossen würde, erscheint es aufgrund der Erfahrungen aus Norwegen und mit Blick auf die Höhe der von den Parteien vorgeschlagenen Quoten – bei aktuell sehr geringen Frauenanteilen – essenziell, eine langsame, schrittweise Einführung der Frauenquote zu beachten. Aufgrund des starken Anpassungsdrucks wären lange Übergangsfristen und realistische Anpassungszeiten zur Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen notwendig. Generell erscheint es zudem angebracht, geschlechtsspezifische Chancengerechtigkeit nicht nur auf die oberen Führungsebenen zu beziehen, sondern im Sinne einer Gleichstellung der Aufstiegschancen ganzheitlicher zu betrachten. Insbesondere sollten auch andere Hierarchieebenen im Unternehmen und außerbetriebliche Aspekte miteinbezogen werden.

Generell unterstellt der Fokus auf die Frauenquote, dass insbesondere betriebliche Karrierehindernisse wie die gläserne Decke beseitigt werden müssen, um geschlechtsspezifisch ausgeglichene Aufstiegsmöglichkeiten zu schaffen. Grundsätzlich ist dieser Ansatz allerdings nur bedingt problemadäquat, da entscheidende Ursachen für den Mangel an weiblichen Führungskräften außer Acht gelassen werden. Die Ausführungen in Kapitel 5.3 verdeutlichen, dass neben der gläsernen Decke weitere Karrierehindernisse bestehen und sich somit die Herausforderung der Gleichstellung von Männern und Frauen in den Führungspositionen diffiziler darstellt, als dass es nur durch die Einführung einer Quotenregelung gelöst werden könnte. Zudem kann es unter Gerechtigkeitsaspekten als durchaus problematisch angesehen werden, wenn die Beset-

zung der Unternehmensführung nicht ausschließlich nach dem Leistungsprinzip und damit insbesondere nach Qualifikation und Berufserfahrung der Kandidaten erfolgt.

Vor diesem Hintergrund kann daher vor allem die Verbesserung der strukturellen Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, etwa durch verstärkte Kinderbetreuungsangebote und familienfreundlicheren Arbeitsstrukturen, als eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen angesehen werden. Strukturelle Veränderungen, wie beispielsweise der Abbau oder die Abschaffung des Ehegattensplittings, können dazu beitragen, sich von traditionellen Rollenbildern zu lösen und die Erwerbsintegration von Frauen zu steigern. Auch den Unternehmen kommt sowohl bei der Flexibilisierung von Arbeitszeitmodellen als auch bei der Verstärkung der Karriereförderung von Frauen eine wichtige Bedeutung zu, günstige Rahmenbedingungen für die Chancengerechtigkeit von Männern und Frauen zu schaffen.

## 6 Rente

Rentenpolitische Maßnahmen betreffen zwar in hohem Maße Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und insbesondere Generationengerechtigkeit. Allerdings können sie auch aus dem Blickwinkel der Chancengerechtigkeit betrachtet werden. In dieser Hinsicht muss insbesondere der zeitliche Horizont berücksichtigt werden, da zum Zeitpunkt des Renteneintritts Verhaltenskorrekturen nur noch eingeschränkt möglich sind und die finanzielle Situation im Rentenalter hauptsächlich durch den Verlauf der Erwerbsbiographie bestimmt wird. Grundsätzliche Maßnahmen wie ein verbesserter Zugang zu Bildung wirken letztlich nur auf mittelbarem Weg über den individuellen Erwerbsverlauf auf den finanziellen und sozialen Status im Rentenalter. Dennoch verbleiben einige rentenpolitische Maßnahmen, welche die aktuelle Debatte prägen und üblicherweise auf dem Wege finanzieller Anreize die persönliche Entscheidungsfindung beeinflussen. Hierbei spielt auch die Chancengerechtigkeit eine bedeutende Rolle, wobei sich dieses Konzept im vorliegenden Kapitel auf die Möglichkeit älterer Arbeitnehmer, in angemessener Weise am Arbeitsmarkt partizipieren zu können, bezieht.

Einem wachsenden Teil der Bevölkerung verbleibt vor dem Hintergrund der steigenden Lebenserwartung in zunehmendem Ausmaß ein Gestaltungsspielraum bezüglich des Renteneintrittsalters, der schlussendlich auf individuelle Präferenzen für Freizeit und Konsum abstellt. Die öffentliche Debatte wird diesbezüglich vor allem durch 1) die Anhebung des Regelalters für Altersrenten sowie 2) verschiedene Formen von Altersteilzeitregelungen geprägt, die im Folgenden besprochen werden. Ein weiterer Aspekt, der eine reine Verteilungsfrage darstellt, ist die Einführung einer Mindestrente, welche eng mit dem Problem der Altersarmut verknüpft ist, jedoch aus dem Blickwinkel der Chancengerechtigkeit schwer zu bewerten ist. Alle genannten Maßnahmen sind von höchster Relevanz für die rentenpolitische Positionierung der Parteien im Bundestagswahlkampf 2013.

### 6.1 Status Quo

Neben dem Berufseinstiegalter ist die Länge des Erwerbslebens eines Arbeitnehmers im Wesentlichen durch das Renteneintrittsalter bestimmt. Eine Anhebung der Regelaltersgrenze induziert in der Regel ein erhöhtes Renteneintrittsalter, woraus längere Erwerbsbiografien resultieren. Schließlich kann dadurch die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer erhöht und die Finanzierbarkeit des umlagefinanzierten Rentensystems gesichert werden.

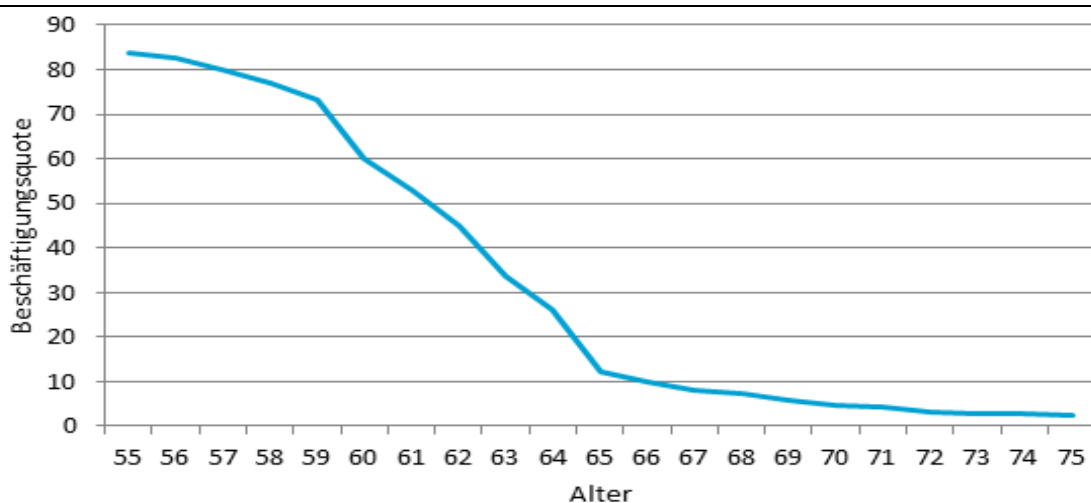
Seit einer bedeutsamen Rentenreform im Jahr 1972 war das umlagefinanzierte Rentensystem in Deutschland durch eine sehr hohe Generosität bezüglich Frühverrentung gekennzeichnet.<sup>32</sup> Altersrenten waren seitdem meist schon ab einem Alter von 60 Jahren ohne eine Anpassung durch versicherungsmathematische Abschläge verfügbar.<sup>33</sup> Durch diese Regelungen wurden erhebliche Fehlanreize bezüglich des Renteneintrittsverhaltens im deutschen Rentenversicherungssystem implementiert (Börsch-Supan 2000). Als Konsequenz war es nun in vielen Fällen rational, eine Altersrente so früh wie möglich zu beanspruchen, da Erwerbstätigkeit mit zunehmendem Alter finanziell relativ unattraktiv wurde.<sup>34</sup>

Dies führte beispielsweise zu einem Anstieg des Anteils vorgezogener Renteneintritte im Alter von 60 Jahren von ca. 4% (1970) auf ca. 25% (1980), während der Anteil von Renteneintritten zum gesetzlichen Renteneintrittsalter von 65 Jahren von ca. 55% (1970) auf ca. 20% (1980) sank (Börsch-Supan, Schnabel 1998). Durch Fehlanreize und den demografischen Wandel – d.h. Geburtenrückgang und eine stetig steigende Lebenserwartung – wäre das umlagefinanzierte gesetzliche Rentensystem in Deutschland ohne Veränderungen in der bisherigen Ausgestaltung nicht mehr finanzierbar gewesen. Trotz dieser Reformen ist die Erwerbstätigkeit von älteren Arbeitnehmern immer noch relativ niedrig und fällt bereits in einem geringen Alter stark ab (Schaubild 4).

Schaubild 4

#### Beschäftigungsquote nach Alter

in %



Anmerkung: Die Beschäftigtenquote ist das Verhältnis beschäftigter Personen zur Gesamtzahl aller Personen in der jeweiligen Altersklasse.

Quelle: Mikrozensus 2009; eigene Berechnungen.

<sup>32</sup> Siehe Gutachten des IfW et al. (2012) zur Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer für einen Überblick über die Entwicklung des Rentenzugangsalters.

<sup>33</sup> Die Tatbestände zur abschlagsfreien, vorzeitigen Inanspruchnahme von Altersrenten waren nach damaliger Rechtslage insbesondere lange Beitragszeiten (ab Alter 63) aber auch die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit, die Altersrente für Frauen, und die Altersrente für Schwerbehinderte (jeweils ab Alter 60).

<sup>34</sup> In der wissenschaftlichen Literatur ist dieser Effekt als eine implizite Steuer auf zukünftige Perioden von Arbeit geläufig (siehe z.B. Breyer, Kifmann 2002). Die implizite Steuer errechnet sich für einen gegebenen Zeitpunkt aus dem Barwert aller erwarteten Renteneinkünfte abzüglich aller gezahlten Beiträge einer Person.



Eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wurde im Jahr 2007 beschlossen. Das entsprechende Gesetz (§ 235 SGB VI) sieht eine schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre zwischen Januar 2012 und Dezember 2029 vor. Laut § 154 Absatz 4 SGB VI muss diese Anhebung der Regelaltersgrenze ab dem Jahr 2010 alle vier Jahre hinsichtlich der Arbeitsmarktrealität neu evaluiert werden.

Inwiefern die Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 das Renteneintrittsverhalten tatsächlich beeinflusst, ist momentan noch schwer abzuschätzen. Empirische ex-post-Analysen sind erst nach der vollständigen Implementierung der Regeländerung möglich, wenn sich das (erwartungsgemäß) veränderte Renteneintrittsverhalten in konkreten Daten wiederfindet. Dennoch liegt die Vermutung nahe, dass der zuletzt beobachtete Anstieg des tatsächlichen Renteneintrittsalters in Deutschland entscheidend auf veränderte institutionelle Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Das durchschnittliche Rentenzugangsalter für Altersrenten lag in Deutschland im Jahr 2011 bei 63,5 Jahren (Deutsche Rentenversicherung Bund 2012a). Die zeitliche Entwicklung in der nahen Vergangenheit wird in einer Studie von Astleithner et al. (2010) unter Verwendung von Rentenzugangsdaten deutlich. Sie finden, dass das durchschnittliche Rentenzugangsalter westdeutscher Männer, gruppiert nach Qualifikationsniveaus, zwischen den Jahren 2003 und 2009 um etwa ein halbes Jahr angestiegen ist.

Das Instrument der Altersteilzeit hatte ursprünglich zum Ziel, älteren Arbeitnehmern einen schrittweisen Übergang in die Rente zu ermöglichen, indem sie ihre letzten Beschäftigungsjahre in Teilzeit verbringen (Wanger 2010). Diese Regelung kann auf zwei verschiedene Arten in Anspruch genommen werden (siehe hierzu auch IfW et al. 2012). Im Gleichverteilungsmodell arbeitet der Arbeitnehmer über einen bestimmten Zeitraum (z.B. vier Jahre) mit der Hälfte seiner vorherigen Arbeitszeit. Im Blockmodell arbeitet der Arbeitnehmer zunächst in der Arbeitsphase eine bestimmte Anzahl von Jahren (z.B. zwei Jahre) mit ungekürzter Wochenarbeitszeit, danach arbeitet er in der Freistellungsphase gar nicht (z.B. ebenfalls zwei Jahre lang).

Für die Arbeitnehmer ist Altersteilzeit attraktiv, weil die Beanspruchung in den letzten Beschäftigungsjahren gesenkt wird. Dies erhöht die Möglichkeit für ältere Arbeitnehmer, länger am Erwerbsleben teilzunehmen und trägt damit zu erhöhter Chancengerechtigkeit bei. Jedoch wird dieser Vorteil nur im Gleichverteilungsmodell vollständig realisiert. Im Blockmodell entspricht die Teilnahme am Arbeitsleben einer früheren Verrentung, so dass der positive Einfluss auf die Chancengerechtigkeit sehr eingeschränkt ist.

Die Inanspruchnahme der Altersteilzeit ist insgesamt hoch. So befand sich in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen Ende 2008 jeder sechste in Altersteilzeit, bei den 60- bis 64-Jährigen sogar jeder vierte; der Anteil des Blockmodells betrug hierbei ca. 90% (Wanger 2010).

### 6.2 Politikvorschläge der Parteien

Die derzeitige Regierungspolitik der CDU/CSU verfolgt die Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre laut §235 SGB VI unter Anwendung der im Gesetz vorgeschriebenen Überprüfungsklausel (§154 Absatz 4 SGB VI). Im Jahr 2010 wurde diese Anhebung erstmalig überprüft und die Einführung der Regeländerung unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation älterer Arbeitnehmer bestätigt. Seit Januar 2012 findet unter der Regierung von Bundeskanzlerin Merkel (CDU/CSU sowie FDP) die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze statt. Aus dem Entwurf für ein Alterssicherungsstärkungsgesetz des BMAS (vgl. Deutsche Rentenversicherung 2012b) geht hervor, dass Erwerbsminderungsrenten dahingehend erweitert werden sollen, dass deren Zurechnungszeiten schrittweise um zwei Jahre (analog zur Altersgrenzenanhebung) verlängert werden sollen.

Die SPD nennt zwar keine konkrete Altersgrenze, bezieht sich jedoch in ihrem Wahlprogramm auf die aktuelle Gesetzeslage, die eine Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre vorsieht. Sie bringt deutlich zum Ausdruck, dass eine Anhebung der Regelaltersgrenze nur dann stattfinden könne, wenn diese nicht wie eine implizite Rentenkürzung wirkt. Als Entscheidungsregel postuliert die SPD, dass für eine Anhebung mindestens die Hälfte der 60- bis 64-jährigen Arbeitnehmer sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein muss. Dieses Kriterium ist für die SPD laut ihres Wahlprogramms maßgeblich für die Überprüfungs Klausel (§154 Absatz 4 SGB VI). Diese schreibt vor, dass die derzeitige Anhebung der Regelaltersgrenze alle vier Jahre neu evaluiert werden muss, ohne hierfür jedoch konkrete Kriterien zu nennen.

Die SPD fordert in ihrem Wahlprogramm zudem bessere Übergänge in die Rente und stellt in diesem Zusammenhang fest, dass nicht jeder Rentenzugang für alle gleichermaßen geeignet ist. Ein Vorschlag, der den Übergang ins Rentenalter ohne große Einkommensverluste ermöglichen soll, ist die Teilrente. Diese Teilrente soll ab dem 60. Lebensjahr verfügbar sein und auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen und Tarifverträge abgeschlossen werden. Die Forderung einer Teilrente der SPD ist sehr vage formuliert und bleibt unkonkret.

Bündnis90/Grüne stellen in ihrem Wahlprogramm grundsätzlich fest, dass der Anstieg des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre notwendig ist, um Generationengerechtigkeit sicherzustellen. Auch Bündnis90/Grüne halten eine solche Anhebung jedoch nur für vertretbar, wenn eine entsprechende Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer stattfindet. Um die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitnehmer zu verbessern, fordern Bündnis90/Grüne mehr altersgerechte Arbeitsplätze, bessere betriebliche Gesundheitsförderung und einen vereinfachten Zugang zur Erwerbsminderungsrente. Sie fordern darüber hinaus flexible Übergangslösungen durch Teilrenten, sodass Renteneintritte gemäß individueller Präferenzen gestaltet werden können. Für Menschen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht bis zum Alter von 67 Jahren arbeiten können, fordern Bündnis90/Grüne die abschlagsfreie Erwerbsminderungsrente ab 63 Jahren.

Ähnlich wie die SPD fordern Bündnis90/Grüne ebenfalls eine Teilrente, um individuelle Übergangslösungen in den Ruhestand zu ermöglichen. Sie erkennen an, dass Arbeit auch Teilhabe bedeutet und vor diesem Hintergrund manche Menschen auch nach dem Eintritt ins Rentenalter aktiv bleiben wollen. Die Forderung einer Teilrente von Bündnis90/Grüne ist sehr vage formuliert und bleibt unkonkret.

Die Linke fordert in ihrem Wahlprogramm eine bedingungslose Abschaffung der „Rente mit 67“ und fordert, dass Altersrenten allgemein wieder im Alter von 65 Jahren abschlagsfrei verfügbar sein müssen. Gleichzeitig sollen die Arbeitsmarktchancen Älterer dadurch verbessert werden, dass genügend öffentliche Angebote zur Pflege von Familienangehörigen zur Verfügung stehen. Der Zugang zu Erwerbsminderungsrenten soll erleichtert werden. Zur Finanzierung ihrer Rentenpolitik führt Die Linke die Stärkung des gesetzlichen Rentenversicherungssystems sowie eine gleichmäßigere Beteiligung der Unternehmen an der Alterssicherung an.

Die Linke macht keinen expliziten Vorschlag zum Thema Altersteilzeit.

Die FDP tritt für Rentenzugangsregeln ohne starre Altersgrenzen ein. Laut diesem Vorschlag sollen Menschen ab dem 60. Lebensjahr den Zeitpunkt ihres Renteneintritts bei „versicherungsmathematisch korrekten“ Zu- und Abschlägen frei wählen können. Dies soll allerdings nur dann möglich sein, wenn die Rentenansprüche aus den drei Säulen betrieblicher, gesetzlicher und privater Altersvorsorge in der Summe über dem Grundsicherungsniveau liegen. Versicherte sollen ab dem 60. Lebensjahr ihre Arbeitszeit flexibel reduzieren können und den Verdienstauffall durch eine Teilrente kompensieren können. Zuverdienst-Grenzen neben dem Rentenbezug sollen vollkommen aufgehoben werden. Die FDP möchte ebenfalls die Erwerbsbeteiligung älte-

rer Arbeitnehmer fördern, wobei Barrieren für Arbeit im Alter laut Wahlprogramm beseitigt werden sollen.

Im Rahmen des flexiblen Rentenmodells der FDP sollen Arbeitnehmer neben der freien Wahl ihres Renteneintrittsalters ab dem 60. Lebensjahr auch ihre Arbeitszeit reduzieren können. Der Verdienstausfall soll durch eine Teilrente oder aber durch längere Aktivität am Arbeitsmarkt kompensiert werden.

Die Piratenpartei äußert sich in ihrem Online-Wahlprogramm im Abschnitt „Arbeit und Soziales“ nicht explizit zur Rentenpolitik.

### 6.3 Ökonomischer Hintergrund und empirische Evidenz

Vor Hintergrund der Entwicklung der Altersgrenze und des frühzeitigen Renteneintritts (Abschnitt 6.1) kann die Anhebung der Altersgrenze für die abschlagsfreie Inanspruchnahme einer Altersrente die weitere Finanzierbarkeit des Rentensystems unterstützen. Dies wäre jedoch nur dann erfolgreich, wenn eine solche Anhebung zu einer höheren Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer führt und das tatsächliche Renteneintrittsalter ansteigt. Dann könnte sich das Verhältnis aus Beitragszahlern und -empfängern so verändern, dass bei Konstanz der Rentenansprüche keine zu hohen Rentenbeitragsätze entstehen (IfW et al. 2013).

In der öffentlichen Debatte tauchen oft Argumente gegen eine Anhebung der Regelaltersgrenze auf, die sich auf den Gesundheitszustand im relevanten Alter beziehen. So wird z.B. argumentiert, es sei in der Regel überhaupt nicht möglich, beispielsweise über das Alter 65 hinaus zu arbeiten (z.B. Die Linke, Wahlprogramm 2013, Entwurf). Es ist jedoch festzustellen, dass die Lebenserwartung in Deutschland weiterhin stetig ansteigt. Auch nach der Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre, welche nach aktueller Planung bis zum Jahr 2029 vollständig implementiert sein wird, ist mit einer weiter steigenden Lebenserwartung zu rechnen.

Aktuelle Periodensterbetafeln legen nahe, dass die durchschnittliche Lebenserwartung beispielsweise für einen 60-jährigen Mann im Laufe der vergangenen 10 Jahre um mehr als anderthalb Jahre gestiegen ist (Statistisches Bundesamt 2013a).<sup>35</sup> Der Sachverständigenrat schlägt deshalb vor, dass das Renteneintrittsalter zukünftig dynamisch an die Entwicklung der Lebenserwartung gekoppelt werden könnte (SVR 2011b). Nach der Kompressionsthese von Fries (1980; 1985) treten altersbedingte Krankheiten innerhalb eines kurzen Zeitraums vor dem Tod auf, der auch bei einer längeren Lebenszeit konstant bleibt. Dies impliziert bei steigender Lebenserwartung auch ein Ansteigen der in gesundheitlich guter Verfassung verbrachten Lebensjahre. Das Wesen einer Anhebung der Regelaltersgrenze ist mit diesen Erkenntnissen kompatibel, da zusätzlich hinzugewonnene Lebensjahre bei gesundheitlichem Wohlbefinden anteilig durch einen Verbleib am Arbeitsmarkt verbracht werden können. Dies wird insbesondere dem Gedanken der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gerecht.

Ein weiterer Bestandteil der öffentlichen Debatte hinsichtlich der Erhöhung des Renteneintrittsalters ist die Vermutung, dass durch eine höhere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer die Beschäftigung Jüngerer verdrängt wird. Dieser Argumentation liegt die Idee zugrunde, dass jeder Arbeitsplatz eines jungen Arbeitnehmers bzw. Berufseinsteigers gemäß einer starren Anordnung in einem gewissen Verhältnis gegen Arbeitsplätze älterer Arbeitnehmer getauscht wird, sobald deren Arbeitsmarktbeteiligung durch eine entsprechende Sozialgesetzgebung an-

---

<sup>35</sup> Im Jahr 2002 betrug die durchschnittliche Lebenserwartung eines 60-jährigen Mannes 19,68 Jahre, während diese im Jahr 2011 bereits 21,31 Jahre betrug (diese Zahlen sind bedingt auf die Vollendung des 60. Lebensjahres).

steigt. Diese Sichtweise kann für den deutschen Arbeitsmarkt empirisch jedoch nicht unterstützt werden (Börsch-Supan, Schnabel 2010).

Ein besonderer Fokus liegt bei diesen Untersuchungen auf Entwicklungen, die sich unmittelbar an relevante Rentenreformen anschließen. So machte die Rentenreform im Jahre 1972 frühzeitige Renteneintritte deutlich attraktiver, was im Umkehrschluss jedoch nicht zu einem Anstieg der Beschäftigung jüngerer Arbeitnehmer führte. Auch während der Einführung versicherungsmathematischer Abschläge von 1997 bis 2004, die zu einem spürbaren Anstieg des Renteneintrittsalters führte, konnte lediglich ein leichter Anstieg der Arbeitslosigkeit jüngerer Arbeitnehmer festgestellt werden. Wenn überhaupt, so das Hauptergebnis der Studie von Börsch-Supan/Schnabel (2010), dann besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer und der Beschäftigung junger Menschen.

Folglich spricht die empirische Evidenz gegen die Substitution der Beschäftigung Jüngerer durch eine steigende Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer. Bei einem Anstieg der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer scheint Chancengerechtigkeit im Sinne von gleichzeitigem Arbeitsmarkterfolg der jungen Generation (insbesondere Berufseinsteiger) und der älteren Generation daher durchaus möglich zu sein.

Eine Studie von Hairault et al. (2010) untersucht den Einfluss des bloßen zeitlichen Abstands zum Renteneintrittsalter auf die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. Die Autoren finden starke Evidenz, dass der zeitliche Abstand ab etwa fünf Jahren vor der frühestmöglichen Inanspruchnahme einer Altersrente einen starken Einfluss auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit hat. Je größer der Abstand zum Rentenalter in der entsprechenden Altersspanne, desto höher die Wahrscheinlichkeit einer aktiven Teilhabe am Arbeitsmarkt.

Aus einer anderen Perspektive untersuchen Giesecke/Kind (2013) den Einfluss der Anhebung der Altersgrenze für Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit auf die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit. Bei gegebenem Alter steigt aus dem Blickwinkel älterer Männer in Arbeitslosigkeit die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit bei Anhebung der Altersgrenze signifikant an. Auch in dieser Untersuchung zeigt sich, dass der zeitliche Horizont bis zur Verfügbarkeit einer Altersrente eine wichtige Rolle spielt. Beide Studien deuten mit unterschiedlichen Daten und Methoden darauf hin, dass eine Anhebung der Regelaltersgrenze positive Beschäftigungseffekte für ältere Arbeitnehmer implizieren kann.

Das oftmals formulierte Argument, dass Anhebungen der Regelaltersgrenze aufgrund eines mangelnden Zugangs älterer Personen zum Arbeitsmarkt problematisch sind, wird hiermit in Frage gestellt. Ganz im Gegenteil kann somit eher davon ausgegangen werden, dass die Anhebung der Regelaltersgrenze positive Beschäftigungsimpulse für ältere Arbeitnehmer in der relevanten Altersgruppe haben kann, da der zeitliche Abstand zur (abschlagsfreien) Verfügbarkeit für ein gegebenes Alter erhöht wird. Dies steigert einerseits das Arbeitsangebot, da für ältere Arbeitnehmer entsprechende finanzielle Anreize gesetzt werden.

Aber auch die Arbeitsnachfrage steigt aller Wahrscheinlichkeit nach. Dies hängt damit zusammen, dass Arbeitgeber oft die Fixkosten der Einstellung eines älteren Arbeitnehmers, z.B. die Kosten für die Suche nach Stellenbewerbern sowie für die Anlernphase, scheuen, da die erwartete Verweildauer eines älteren Arbeitnehmers in einem Job relativ gering ist (Hurd 1996). Für ein gegebenes Alter können diese Kosten bei einem erhöhten Renteneintrittsalter über einen längeren Zeitraum wieder eingespielt werden, was die Arbeitsnachfrage nach älteren Arbeitnehmern tendenziell erhöht. Chancengerechtigkeit im Sinne der Möglichkeiten,

auch im höheren Alter erfolgreich am Arbeitsmarkt aktiv zu sein, steht mit diesen Befunden somit in Einklang.<sup>36</sup>

Anhebungen der Regelaltersgrenze erfreuen sich keiner großen Beliebtheit in der Bevölkerung und geben Anlass für kontroverse Diskussionen. Dies erfordert eine differenzierte Betrachtung unter Anerkennung der Tatsache, dass der physische Anspruch eines Berufs stark mit dem Gesundheitszustand korreliert und Personen in physisch anspruchsvollen Berufen systematisch früher in Rente gehen (Statistisches Bundesamt 2010). Ein besonderes Augenmerk liegt jedoch auf der Rolle von versicherungsmathematischen Abschlägen im Zusammenspiel mit Anhebungen der Regelaltersgrenze. Bei einer Anhebung der Regelaltersgrenze um zwei Jahre (von 65 auf 67) wirken diese Abschläge wie eine Rentenkürzung von 7,2%, wenn das Renteneintrittsverhalten nicht entsprechend angepasst wird.<sup>37</sup> Eine solche Kürzung der Rentenansprüche ist genau dann problematisch, wenn eine Altersrente aus gesundheitlichen Gründen vorzeitig in Anspruch genommen wird.

In Form von Erwerbsminderungsrenten werden individuelle gesundheitliche Probleme, die zu frühzeitigem Renteneintritten auch schon weit vor dem 60. Lebensjahr führen, bereits berücksichtigt. Eine Studie von Hanel (2012) bestätigt die Vermutung, dass die Wahrscheinlichkeit, eine Erwerbsminderungsrente zu beziehen, hauptsächlich durch den individuellen Gesundheitszustand getrieben wird. Das Hauptergebnis der Studie ist jedoch, dass für die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme einer Erwerbsminderungsrente nicht das bloße Niveau der akkumulierten Rentenansprüche, sondern vielmehr ein finanzielles Anreizmaß maßgeblich ist, denn auch für die Erwerbsminderungsrenten wurden ab dem Jahr 2001 versicherungsmathematische Abschläge eingeführt. Die Reaktion unterscheidet sich jedoch erheblich zwischen den beiden Gruppen innerhalb der Erwerbsminderungsrente, wobei die teilweise Erwerbsgeminderten eine deutliche Reaktion zeigen und die vollständig Erwerbsgeminderten nicht. Die Implikation dieses Ergebnisses ist, dass bei hinreichend schlechtem Gesundheitszustand die Reaktion ausbleibt, weil sie aufgrund dieses Zustands überhaupt nicht möglich ist.

In der öffentlichen Debatte taucht in diesem Zusammenhang oftmals der Wunsch nach Sonderregeln für bestimmte Berufsgruppen auf. Für diese Fälle kann ein Renteneintrittsverhalten gemäß individueller Konsum- bzw. Freizeitpräferenzen nicht ohne weiteres unterstellt werden, denn genau dieser ökonomische Grundgedanke wird im Falle des Mangels an Gesundheit korrumpiert. Die Abwägung zwischen Konsum und Freizeit bietet die Chance, Übergänge in den Ruhestand gemäß individueller Präferenzen zu gestalten, wenn die Wahl des Renteneintrittsalters frei gewählt werden kann. Chancengerechtigkeit im Sinne der freien Gestaltung der späten Erwerbsphase und des Übergangs in den Ruhestand kann vor diesem Hintergrund allerdings nur unter der Maßgabe körperlicher und geistiger Gesundheit postuliert werden.

Wie in Abschnitt 1.2 beschrieben, entspricht die Altersteilzeit durch die überwiegende Anwendung des Blockmodells im Prinzip dem Instrument der Frühverrentung, die Möglichkeit eines gleitenden Übergangs in die Rente wird kaum realisiert. Hinzu kommt, dass eine hohe

---

<sup>36</sup> Es ist anzumerken, dass die Studien von Hairault et al. (2010), Giesecke/Kind (2013) eine rein arbeitsangebotsseitige Perspektive einnehmen. Die Zielgrößen Beschäftigungswahrscheinlichkeit (Hairault et al. 2010) und Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit (Giesecke, Kind 2013) sind letztendlich ein Marktergebnis, was auch nachfrageseitig bestimmt wird.

<sup>37</sup> Die Abschläge betragen 0,3% für jeden Monat der vorzeitigen Inanspruchnahme (siehe §77 SGB VI). Für zwei Jahre der vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente beträgt die Kürzung der Ansprüche gemäß dieser Regel 7,2%.

körperliche Belastung im Beruf offenbar nicht der entscheidende Grund für die Inanspruchnahme von Altersteilzeit ist (Wanger 2009). Zudem kommen Graf et al. (2011) für ein vergleichbares Altersteilzeitmodell in Österreich zu der Erkenntnis, dass dieses Altersteilzeitprogramm das Gesamtvolumen der gearbeiteten Stunden verringert und somit insgesamt ein negativer Effekt auf das Arbeitsvolumen zu verzeichnen ist. Somit trägt die Altersteilzeit in ihrer derzeitigen Form offenbar nicht zur Chancengerechtigkeit bei, da sie insgesamt nicht die Teilhabe älterer Personen am Arbeitsmarkt erhöht.

#### 6.4 Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Chancengerechtigkeit im Zusammenhang mit rentenpolitischen Maßnahmen ein komplexes Konstrukt darstellt, weil sämtliche Fragen der Rente immer eng mit arbeitsmarktpolitischen Fragen verknüpft sind. Hinsichtlich der in diesem Beitrag beschriebenen empirischen Evidenz ist Chancengerechtigkeit bei der Anhebung der Regelaltersgrenze insbesondere dann gegeben, wenn erstens eine steigende Arbeitsmarkt-beteiligung älterer Arbeitnehmer nicht die Beschäftigung jüngerer Arbeitnehmer verdrängt, zweitens das Renteneintrittsalter unter Abwägung zwischen einem höheren Konsumniveau und mehr Freizeit (in diesem Fall: Rente) frei gewählt werden kann und drittens längere Leben zwar auch die Bürde der Finanzierung längerer Rentenbezugszeiten implizieren, aber gleichzeitig die Chance bieten, hinzugewonnene Lebensjahre durch aktive Teilhabe am Arbeitsmarkt zu verbringen.

Forschungsergebnisse legen nahe, dass durch die Anhebung der Regelaltersgrenze positive Beschäftigungseffekte bei älteren Arbeitnehmern erzielt werden können und dies nicht notwendigerweise – wie oftmals befürchtet – die Beschäftigung jüngerer Arbeitnehmer verdrängt. Vor dem Hintergrund einer steigenden Lebenserwartung ist grundsätzlich zu erwarten, dass eine zunehmende Anzahl an Lebensjahren in gesundheitlich guter Verfassung verbracht wird. Unter Berücksichtigung gesundheitlicher Beschwerden durch klar definierte Sonderregeln ist die Anhebung der Regelaltersgrenze ein legitimes Mittel zur Erhöhung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters. Bei längeren Leben und geringeren Geburtenraten ist dies ein Mittel, um die Finanzierbarkeit des umlagefinanzierten Rentensystems als Haupteinkommensquelle im Alter zu sichern und gleichzeitig den Faktor Arbeit nicht durch hohe Sozialversicherungsbeiträge zu verteuern.

Nach aktuellem Stand der Forschung kann also davon ausgegangen werden, dass Chancengerechtigkeit durch die Anhebung der Regelaltersgrenze gewährleistet ist, da sie positive Implikationen (je nach Blickwinkel) sowohl für die finanzielle Absicherung im Alter als auch die Beitragslasten der Arbeitnehmer haben kann und gleichzeitig keine Verdrängung der Beschäftigung jüngerer Arbeitnehmer darstellt. Vor dem Hintergrund der genannten Aspekte steht die derzeitige Regierungspolitik einer Anhebung der Regelaltersgrenze offensichtlich im Einklang mit Chancengerechtigkeit für ältere Arbeitnehmer.

Die Wahlprogramme der Parteien (Entwürfe) zeichnen sich hinsichtlich ihrer Vorschläge bezüglich der Regelaltersgrenze durch große Heterogenität aus. An den extremen Rändern stehen die FDP und Die Linke. Die FDP fordert Rentenzugangsregeln ohne starre Altersgrenzen, wobei Renteneintritte ab dem 60. Lebensjahr möglich sein sollen. Dieser Vorschlag entspricht am ehesten der ökonomischen Vorstellung einer freien Wahl des Renteneintrittsalters, sofern es allein eine Frage individueller Konsum- und Freizeitpräferenzen darstellt. Finanzielle Anreize sollen im Sinne der FDP dafür sorgen, dass frühere Renteneintritte relativ teurer sind als wenn diese in einem höheren Alter vollzogen werden. Die FDP äußert sich nicht zu Sonderregeln für

Personen, die ihren Renteneintritt beispielsweise aus gesundheitlichen Gründen nicht frei wählen können; es verbleibt lediglich der indirekte Verweis auf die Grundsicherung im Alter.

Der Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit (Stichwort Mindestrente) spielt in der öffentlichen Debatte und auch in den Wahlprogrammen anderer Parteien eine große Rolle. Dieser Aspekt wird von der FDP nicht berücksichtigt, womit auch die mögliche Problematik der Altersarmut nicht explizit thematisiert wird. Schlussendlich ist zu konstatieren, dass sich die FDP sehr stark auf Chancengerechtigkeit im Sinne eines individualisierten Gestaltungsspielraums hinsichtlich des Renteneintrittsalters fokussiert.

Das entgegengesetzte Extrem wird verkörpert in Vorschlägen durch Die Linke, welche eine Anhebung der Regelaltersgrenze über das Alter von 65 hinaus kategorisch ablehnt. Mit dieser Position bedient sie zwar Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit, jedoch ist die Verweigerung einer Anhebung des Renteneintrittsalters insofern als kritisch anzusehen, als dass aktuelle Entwicklungen hinsichtlich der Lebenserwartung, der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer sowie der sich vor diesem Hintergrund gebietenden Anpassungen im umlagefinanzierten Rentensystem gänzlich unberücksichtigt bleiben. Eine Regelaltersgrenze von 65 Jahren vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung ist teuer, allerdings sind die Finanzierungsvorschläge, welche durch Die Linke unterbreitet werden, unklar.

Beispielsweise schlägt sie vor, die Unternehmen wieder gleichmäßig an den Kosten der Alterssicherung zu beteiligen. Die ökonomische Realität von Löhnen, die sich auf einem Markt bilden und für die dann anteilig Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden müssen, wird dabei ausgeblendet. Wenn die Finanzierung über erhöhte Rentenbeiträge oder Steuern gewährleistet werden muss, dann würde sie systematisch diejenigen Personen benachteiligen, die aktiv am Arbeitsmarkt tätig sind. Somit sind die Vorschläge der Partei Die Linke nur sehr eingeschränkt mit der Idee der Chancengerechtigkeit vereinbar.

Gemäßigtere Positionen zwischen den extremen Rändern nehmen sowohl CDU/CSU als auch SPD und Bündnis90/Grüne ein. Diese Parteien erkennen einerseits an, dass die demografische Realität eine Anhebung sinnvoll erscheinen lässt, verknüpfen aber ihre prinzipielle Forderung nach einer Anhebung der Regelaltersgrenze mit konkreten Bedingungen. Die Anhebung der Regelaltersgrenze von Alter 65 auf 67 wird unter Regierungsverantwortung der CDU/CSU seit Januar 2012 durchgeführt. Nach einer erstmaligen Überprüfung vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktsituation älterer Arbeitnehmer wurde diese Anhebung der Regelaltersgrenze bestätigt. Aktuelle Vorschläge aus Regierungskreisen beinhalten eine begleitende Anpassung der Erwerbsminderungsrenten. Dieses Handeln unter Regierungsverantwortung kann als Zeichen gewertet werden, dass die derzeitige Haltung der CDU/CSU den gemäßigten Positionen anhängig ist, wonach eine Erhöhung der Regelaltersgrenze unter demographischen Aspekten zwar notwendig, jedoch an eine entsprechend ansteigende Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer sowie deren gesundheitliche Erwerbsfähigkeit gekoppelt ist. Die SPD bedingt ihre Zustimmung zur Anhebung der Regelaltersgrenze darauf, dass mindestens die Hälfte der 60- bis 64-Jährigen sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein müssen, während Bündnis90/Grüne unter anderem den erleichterten Zugang zu Erwerbsminderungsrenten fordern. Alle drei Vorschläge sind grundsätzlich mit der Idee der Chancengerechtigkeit vereinbar, wenn einerseits die Anforderungen aktueller demografischer Entwicklungen, andererseits die konkreten Problemfelder älterer Arbeitnehmer (insbesondere Gesundheit und Arbeitsmarktzugang) konkret berücksichtigt werden.

Insbesondere im Wahlprogramm der SPD bleibt jedoch unklar, wie mit der Anhebung der Regelaltersgrenze verfahren werden soll, falls eine Neubewertung der aktuellen Arbeitsmarktsituation die von ihr aufgestellten Kriterien nicht erfüllt (mindestens 50% sozialversicherungspflichtige Beschäftigung unter den 60- bis 64-jährigen Arbeitnehmern). Zudem zieht diese Sichtweise nicht in Betracht, dass laut einschlägiger Forschungsergebnisse die Anhebung des Renteneintrittsalters mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer verbesserten Erwerbssituation älterer Arbeitnehmer führt.

Die Vorschläge der Parteien zum Themenkomplex der Altersteilzeit erkennen an, dass ein gleitender Übergang in die Rente generell sinnvoll ist. Viele Parteien sprechen sich daher für eine „Teilrente“ aus. Diese Vorschläge können somit prinzipiell zu einer erhöhten Chancengerechtigkeit beitragen. Jedoch bleiben die Vorschläge der Parteien sehr unspezifisch, wodurch keine konkrete Aussage zu deren zu erwartender Wirkung auf die Chancengerechtigkeit möglich ist.

## 7 Schlussbetrachtung

Die in dieser Studie im Mittelpunkt stehende Konfrontation von Ausgangszustand, politischen Reformvorschlägen und empirischer Evidenz hat eine grundsätzliche Erkenntnis der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung markant bestätigt: Es ist ungemein schwer, mittels politischer Weichenstellungen das ansonsten entstehende Marktergebnis im Hinblick auf ein ausgewähltes Ziel zu korrigieren, ohne gleichzeitig das Risiko erheblicher unerwünschter Nebenwirkungen einzugehen. Aus dieser grundsätzlichen Erkenntnis gibt es kein Entkommen. Denn zum einen lässt der Erkenntnisstand der sozialwissenschaftlichen Forschung absolute Gewissheiten über Problemlagen, deren Ursachen und zielführende Lösungsansätze vermissen. Und zum anderen sind auch der Wirkmächtigkeit des politischen Handelns angesichts der Komplexität einer modernen Wirtschaft und Gesellschaft und der letztendlichen Unwägbarkeit der menschlichen Entscheidungen und Handlungen enge Grenzen gesetzt.

Das Beste, was politisches Handeln tun kann, ist daher, auf Basis der aktuellen wissenschaftlich gestützten Erkenntnis die Weichen so zu stellen, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit die Lage in Richtung auf das gewünschte Ziel verändert, aber gleichzeitig das Risiko großer Verschlechterungen vermieden wird. Wie in der Medizin sollte gute Politik daher in allererster Linie dem Grundsatz verpflichtet sein, nicht zu schaden. Und ebenso wie in der Medizin gewährt ein Rückgriff auf Forschungsergebnisse, die nach dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis ermittelt wurden, die Möglichkeit zu besseren Therapie-Entscheidungen, ohne letzte Sicherheiten über deren Gelingen vermitteln oder unerwartete Nebenwirkungen gänzlich ausschalten zu können. Es liegt somit auf der Hand, dass korrigierende politische Eingriffe unter bestimmten Umständen eher gewagt werden sollten als unter anderen. Letztendlich gibt es drei grundsätzliche Aspekte, die dabei zu beachten sind.

Besonders notwendig erscheinen politische Eingriffe, erstens, immer dann, wenn das Marktergebnis in eklatanter Weise von demjenigen Zustand abweicht, den die Gesellschaft für erstrebenswert erachtet. Dies ist beispielsweise der Hintergrund für das in der Bundesrepublik Deutschland mit großem Konsens etablierte umfassende Steuer- und Transfersystem, das die Verteilung der Einkommen auf dem Weg vom Marktergebnis zum verfügbaren Einkommen in erheblicher Weise korrigiert. Doch in vielen Fällen ist ein gesellschaftlicher Konsens nicht so offensichtlich. Dies mag daran liegen, dass dabei unterschiedliche Vorstellungen von Gerechtigkeit – bspw. Leistungsgerechtigkeit und Verteilungsgerechtigkeit – aufeinander-prallen. Die Ursache für fehlenden Konsens mag aber auch sein, dass die Sachlage nur unzureichend durchleuchtet ist.



So legt beispielsweise die in der öffentlichen Debatte vielfach geäußerte Empörung über die stark gewachsene Anzahl von Arbeitnehmern, die nicht mehr „von ihrer Hände Arbeit leben können“, nahe, dass Millionen von sogenannten „Aufstockern“ bei Vollzeitarbeit einen Lohn beziehen, der sie unter die Armutsgrenze treibt. Bei Licht betrachtet ist dieses Problem jedoch weit weniger bedeutsam (Abschnitt 4.3.2). In anderen Fällen fehlt, was weniger leicht konsensual zu lösen ist, zur Bewertung der Situation ein eindeutiger Richtwert. So mag man das Anwachsen der Kluft zwischen hohen und niedrigen Arbeitslöhnen im Vergleich mit der Lohnverteilung früherer Jahrzehnte als ein Versagen des deutschen Systems der Arbeitsbeziehungen werten. Kontrastiert man die deutsche Lohnentwicklung allerdings mit derjenigen in anderen entwickelten Volkswirtschaften, dann wird transparent, wie vergleichsweise homogen sich die Entwicklung in Deutschland darstellt.

Der beste Richtwert zur Bewertung der Leistung der deutschen Wirtschaftsordnung wäre natürlich diejenige Entwicklung, die sich für Deutschland ergeben hätte, wenn eine alternative Wirtschaftsordnung verfolgt worden wäre, etwa die noch deutlich marktwirtschaftlich orientiertere der Vereinigten Staaten. Es steht zu vermuten, dass dann die Lohnverteilung noch mehr auseinanderklaffen würde als heute, denn es wirken auf die Lohnungleichheit eine Vielzahl von Faktoren, wie die wachsende internationale Arbeitsteilung und der technische Fortschritt, der tendenziell hohe Qualifikationen begünstigt. Aber dieser Richtwert lässt sich leider nicht direkt beobachten, sondern stellt notwendigerweise ein – im besten Falle nachvollziehbar und argumentativ überzeugend aufgebautes – Konstrukt wissenschaftlicher Arbeit dar. Es kommt also für die Formulierung einer guten Politik zunächst einmal darauf an, aus der Vielfalt der zur Diskussion gestellten Diagnosen der Ausgangslage die zutreffendste auszuwählen.

Im Hinblick auf die in dieser Studie behandelten Themen hat sich ein großer Abstand zwischen dem Status Quo und einem gesellschaftlich wünschenswerten Ideal z.B. beim Anteil von Frauen in Führungspositionen (Abschnitt 5.1) und bei der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer (Abschnitt 6.1) gezeigt, während etwa die Angst vor der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses aktuell deutlich überzeichnet erscheint (Abschnitt 3.1).

Besonders zielführend erscheinen politische Eingriffe, zweitens, immer dann, wenn sie versprechen, im Hinblick auf das gewünschte Ziel besonders wirkmächtig zu sein. Die erste Voraussetzung dafür, hier die richtige Wahl zu treffen, ist sicherlich eine klare Formulierung des angestrebten Ziels. In dieser Studie steht ganz ausdrücklich die Chancengerechtigkeit im Vordergrund. Dies ist eine keineswegs unerhebliche Konkretisierung des ansonsten nur schwer zu fassenden Begriffs der Gerechtigkeit, denn diese kann sehr vielfältige Aspekte ansprechen, die möglicherweise sogar im Konflikt miteinander stehen können. Mit der hier zentralen Chancengerechtigkeit wird derjenige Aspekt herausgegriffen, der auf die Verteilung von Möglichkeiten und Fähigkeiten abzielt (siehe Einleitung). Dies ist insofern von erheblicher Bedeutung für die hier vorgenommene Bewertung unterschiedlicher Reformvorschläge, als diese möglicherweise für ein alternatives Gerechtigkeitskonzept, etwa die Verteilungsgerechtigkeit, zielführend sein, aber im Hinblick auf die Chancengerechtigkeit gleichzeitig völlig versagen könnten.

Doch selbst bei einer klaren Aussage über die angestrebten Ziele gilt für politisches Handeln der Grundsatz „Gut gemeint ist nicht unbedingt gut gemacht.“ Nun sind die Zeiten, in denen der Erfolg politischen Handelns daran gemessen wird, dass die für die Maßnahme veranschlagten Mittel auch tatsächlich verausgabt wurden, glücklicherweise vorbei. In vielen Bereichen des Verwaltungshandelns hat eine stärkere Ergebnisorientierung Einzug gehalten, zu Lasten der ehemals vorherrschenden Einsatzorientierung. Doch politische Weichenstellungen müssen, um tatsächlich wirksam zu sein, erfolgreich mit einer Vielzahl anderer Einflüsse konkurrieren. Sie sollten daher vorwiegend in solchen Fällen zum Einsatz kommen, in denen die vorliegende em-

pirische Evidenz eine kausale Wirkung dieser Weichenstellungen auch tatsächlich nahelegt. Es kommt also für die Formulierung einer guten Politik darauf an, aus der Vielfalt der zur Diskussion gestellten Reformvorschläge die im Hinblick auf ihre Wirkmächtigkeit überzeugendsten auszuwählen.

So deuten die in dieser Studie dargestellten Analysen z.B. darauf hin, dass die Ausweitung von qualitativ guten Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder ein wirksames Mittel ist, um eine verbesserte Teilhabe im Bildungsbereich, insbesondere für Kinder aus benachteiligten Haushalten, zu erreichen (Abschnitt 1.3.1), während eine Anhebung der BAföG-Fördersätze in dieser Hinsicht eine recht ineffektive Maßnahme zu sein scheint (Abschnitt 2.3). Das Betreuungsgeld muss diesbezüglich sogar als kontraproduktiv angesehen werden (Abschnitt 1.3.2).

Schließlich ist bei politischen Eingriffen, drittens, besondere Vorsicht immer dann geboten, wenn bei ihrem Einsatz das Risiko ungewollter Nebeneffekte besonders groß ist. In allererster Linie geht es dabei um die mit dem Einsatz der politischen Maßnahme verbundenen Kosten. Denn Mittel, die für eine politische Weichenstellung verausgabt werden, stehen in der Regel nicht mehr für eine andere zur Verfügung. Ein Förderprogramm mag wunderbare Effekte auslösen, aber wenn diese Mittel bei einem anderen Förderprogramm gekürzt werden, dann sollte man dies in der Bewertung bedenken. Doch auch abseits der Konkurrenz um staatliche Mittelverwendung können die unerwünschten Nebenwirkungen erheblich sein. So mag es durchaus möglich sein, im Sinne einer Erhöhung der Verteilungsgerechtigkeit durch stärkere Umverteilung eine deutlich homogenere Einkommensverteilung herzustellen. Wenn dabei allerdings die Leistungsgerechtigkeit so eklatant verletzt wird, dass das allgemeine Leistungsniveau stark absinkt, dann könnte es dazu führen, dass für die unteren Einkommensgruppen in der Nettoberechnung („mehr von weniger minus weniger von mehr“) ein Verlust entsteht.

Die Gefahr von unerwünschten Nebeneffekten hat sich bei vielen der in dieser Studie diskutierten Politikvorschläge gezeigt, so z.B. bei der Einführung eines Mindestlohns (in Form von Beschäftigungsverlusten, Abschnitt 4.3.1), bei der Beschränkung von Zeitarbeit und Minijobs (in Form eines verschlechterten Arbeitsmarktzugangs für arbeitsmarktferne Personengruppen, Abschnitte 3.1.3.1 und 3.2.3.1) oder der Einführung von Frauenquoten (in Form von möglicherweise hohen Kosten für Unternehmen, Abschnitt 5.3.2).

Die drei aufgezeigten Aspekte legen bei der Bewertung der Politikvorschläge eine große Portion Vorsicht nahe, was im Kontext der wirtschaftspolitischen Beratung und erst recht bei der in dieser Studie vorgelegten Diskussion von Wahlprogrammen ungewöhnlich erscheinen mag. Doch die Begrenztheit der Schlussfolgerungen, die aus dem Stand der (empirischen) Forschung im Hinblick auf konkrete Reformvorschläge abgeleitet werden können, ist eine Konsequenz der Komplexität des Erkenntnisgegenstands, nicht unzureichenden Forscherwillens.

Sowohl die evidenzbasierte Politikberatung als auch das evidenzbasierte Handeln werden daher oberflächlich betrachtet immer einen gewissen Wettbewerbsnachteil gegenüber jenem apodiktischem Auftreten haben, das in der öffentlichen Debatte allzu häufig eingesetzt wird. Doch die absolute Gewissheit über einen Kausalzusammenhang zu postulieren, ändert nichts daran, dass es diese Sicherheit so gut wie nie geben kann. Langfristig kann daher gute Politik nur eine solche sein, welche die begrenzte wissenschaftliche Erkenntnis mit Verstand nutzt und sich ebenso offen zu der Begrenztheit der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten bekennt.

### 8 Literaturverzeichnis

- Abowd, J.M., Kramarz, F., Lemieux, T. und D.N. Margolis (2000), Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States. In D.G. Blanchflower und R.B. Freeman (Hrsg.), *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*. University of Chicago Press, 427–472.
- Adams, R.B. und D. Ferreira (2009), Women in the boardroom and their impact on governance and performance. *Journal of Financial Economics* 94 (2): 291–309.
- Adams, R.B. und P. Funk (2012), Beyond the Glass Ceiling: Does Gender Matter?. *Management Science* 58: 219-235.
- Ahern, K. R und A. K. Dittmar (2012), The Changing of the Boards: The Impact on Firm Valuation of Mandated Female Board Representation. *Quarterly Journal of Economics* 127: 137–197
- Almond, D. und J. Currie (2011), Human Capital Development before Age Five. In: O. Ashenfelter and D. Card (ed.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 4b, Elsevier, 1315-1486.
- Antoni, M. und E. J. Jahn (2006), Zeitarbeit: Boomende Branche mit hoher Fluktuation. IAB-Kurzbericht 18/2006.
- Apel, H., Bachmann, R., Bender, S., vom Berge, P., Fertig, M., Frings, H., König, M., Möller, J., Paloyo, A., Schaffner, S., Tamm, M., Umkehrer, M. und S. Wolter (2012), Arbeitsmarktwirkungen der Mindestlohneinführung im Bauhauptgewerbe. *Journal for Labour Market Research* 45 (3/4): 257-277.
- Aretz, B., Arntz, M., Gregory, T. und C. Rammer (2012), Der Mindestlohn im Dachdeckerhandwerk: Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitnehmerschutz und Wettbewerb. *Journal for Labour Market Research* 45 (3/4): 233-256.
- Astleithner, F., W. Clemens und R.K. Himmelreicher (2010), Zur Entwicklung des Zugangsalters in Altersrenten verschiedener Qualifikationsgruppen in Deutschland (2003–2009). *Deutsche Rentenversicherung* 65 (4): 539–563.
- Autor, David H. (2009), Studies of Labor Market Intermediation: Introduction. In David H. Autor (ed.), *Studies of Labor Market Intermediation*. Chicago: The University of Chicago Press, 1-23.
- Bachmann, R., Bauer, T.K. und H. Kröger (2012), Product Market Competition and the Minimum Wage. Ruhr Economic Paper #329. RWI, Essen.
- Bäcker, G. und S. Neuffer (2012), Von der Sonderregelung zur Beschäftigungsnorm: Minijobs im deutschen Sozialstaat. *WSI Mitteilungen* 1: 13-21.
- Bagues, M. F. und B. Esteve-Volart (2010), Can Gender Parity Break the Glass Ceiling? Evidence from a Repeated Randomized Experiment. *Review of Economic Studies* 77: 1301-1328.
- Baker, M., J. Gruber und K. Milligan (2008), Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-being, *Journal of Political Economy* 116 (4): 709-745.
- Bargain, O., M. Caliendo, P. Haan und K. Orsini (2010), 'Making Work Pay' in a Rationed Labour Market: The Mini-Job Reform in Germany. *Journal of Population Economics* 23 (1): 323-351.
- Bauer, T.K., Kluve, J., Schaffner, S. und Ch.M. Schmidt (2009), Fiscal effects of minimum wages: An analysis for Germany. *German Economic Review* 10: 224–242.
- Baumgartner, H. und V. Steiner (2005), Student Aid, Replacement Obligations and Enrolment in Higher Education in Germany – Evidence from a „Natural Experiment“. *Schmollers Jahrbuch* 125, 29-38.
- Baumgartner, H. und V. Steiner (2006), Does More Generous Student Aid Increase Enrolment Rates into Higher Education? Evaluating the German Student Aid Reform of 2001. DIW Discussion Papers 563.
- Bazen S. und N. Skourias (1997), Is there a negative effect of minimum wages on youth employment in France?. *European Economic Review* 41 (3–5): 723-732.
- Becker, G. S. (1957), *The Economics of Discrimination*. University of Chicago Press, Chicago.

- Becker, G. und N. Tomes (1979), An Equilibrium Theory of the Distribution of Income and Intergenerational Mobility. *Journal of Political Economy* 87 (6): 1153-1189.
- Becker, G. und N. Tomes (1986), Human Capital and the Rise and Fall of Families. *Journal of Labor Economics* 4 (3): 1-539.
- Bender, K., Donohue S. und J. Heywood (2005), Job Satisfaction and Gender Segregation. *Oxford Economic Papers* 57: 479–496.
- Bergemann, A. und A. Mertens (2004), Job Stability Trends, Layoffs and Transitions to Unemployment – An Empirical Analysis for West Germany. CEPR Discussion Paper 4792.
- Bispinck, R. und T. Schulten (2009), Re-Stabilisierung des deutschen Flächentarifvertragssystems. *WSI Mitteilungen* 4: 201-209.
- Blau, D. und J. Currie (2006), Preschool, Day Care, and After School Care: Who's Minding the Kids?. In E. Hanushek und F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Volume 2, Elsevier, 1164-1278.
- Blau, F. D. und J. DeVaro (2007), New Evidence on Gender Differences in Promotion Rates: An Empirical Analysis of a Sample of New Hires. *Industrial Relations* 46: 511-550.
- Blazquez, M., Llorente, R. und J. Moral (2009), Minimum Wage and Youth Employment Rates in Spain: New Evidence for the Period 2000-2008. Economic Analysis Working Paper Series 2: 1-35.
- Blossfeld, H.-P. und C. Hakim (1997), A comparative Perspective on Part-Time Work. In: Blossfeld, H.-P. und C. Hakim (Hrsg.), *Between Equalization and Marginalization. Women working part-time in Europe and the United States of America*. Oxford, Oxford Univ. Press.
- BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2013), Mindestlöhne im Sinne des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) und Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG). Online verfügbar unter: <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/pr-mindestloehne-aentg-uebersicht.html>, abgerufen am 24.3.2013.
- Böheim, R. und A. Weber (2011), The effects of marginal employment on subsequent labour market outcomes. *German Economic Review* 12 (2): 165-181.
- Boockmann, B. und Hagen, T. (2005), Befristete und andere „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse: Wird der Arbeitsmarkt funktionsfähiger? *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* 38 (2/3): 305-324.
- Boockmann B. (2010), The Combined Employment Effects of Minimum Wages and Labor Market Regulation—a Meta-Analysis. *Applied Economics Quarterly* 61 (Supplement): 167-188.
- Boockmann, B., Neumann, M. und P. Rattenhuber (2012), Mindestlohnregelungen im Maler- und Lackiererhandwerk: eine Wirkungsanalyse. *Journal for Labour Market Research* 45 (3/4): 331-353.
- Boockmann, B., Krumm, R., Neumann, M. und P. Rattenhuber (2012), Turning the switch: an evaluation of the minimum wage in the German electrical trade using repeated natural experiments. IAW-Diskussionspapiere 92.
- Börsch-Supan, A. (2000), A model under siege: A Case Study of the German Retirement Insurance System. *The Economic Journal* 110 (461): 24–45.
- Börsch-Supan, A., und R. Schnabel (1998), Social Security and Declining Labor-Force Participation in Germany. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 88 (2): 173–178.
- Börsch-Supan, A., und R. Schnabel (2010), Early Retirement and Employment of the Young in Germany. In J. Gruber and D. A. Wise (ed.), *Social Security Programs and Retirement around the World – The Relationship to Youth Employment*. National Bureau of Economic Research Conference Report. Chicago.
- Bosch, G., Kalina, T. und C. Weinkopf (2012), Wirkungen der Mindestlohnregelungen in der Gebäudereinigung. *Journal for Labour Market Research* 45(3/4): 209-231.
- Brehmer, W. und H. Seifert (2008), Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär? Eine empirische Analyse sozialer Risiken. *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* 2008 (4): 501-531.

Brenke, K. und J. Ziemendorff (2008), Hilfebedürftig trotz Arbeit? - kein Massenphänomen in Deutschland. *DIW Wochenbericht* 4/2008: 33-40.

Breyer, F., und M. Kifmann (2002), Incentives to Retire Later – A Solution to the Social Security Crisis? *Journal of Pension Economics and Finance* 1 (02): 111–130.

Bruckmeier, K., Graf, T. und H. Rudolph (2010), Working poor: Arm oder bedürftig? Umfang und Dauer von Erwerbstätigkeit bei Leistungsbezug in der SGB-II-Grundsicherung. *AstA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv* 4 (3): 201-222.

Bundesagentur für Arbeit (2011), Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte (Entgeltstatistik). Nürnberg, Stichtag 31. Dezember 2010.

Bundesagentur für Arbeit (2013), Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Zeitarbeit in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen, Nürnberg.

Bundesrat (2013), Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung des Mindestlohns (Mindestlohngesetz MinLohnG). Drucksache 136/13. Online verfügbar unter: [http://www.bundesrat.de/cln\\_330/nn\\_2372724/SharedDocs/Beratungsvorgaenge/2013/0101-200/0136-13.html](http://www.bundesrat.de/cln_330/nn_2372724/SharedDocs/Beratungsvorgaenge/2013/0101-200/0136-13.html), abgerufen am 28.03.2012.

Bündnis90/Die Grünen (2013), Zeit für den Grünen Wandel. Grünes Wahlprogramm 2013. Online verfügbar unter: <http://www.gruene.de/partei/gruenes-wahlprogramm-2013.html>, abgerufen am 10.05.2013.

Burda, M.C. and M. Kvasnicka (2006), Zeitarbeit in Deutschland: Trends und Perspektiven. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 7 (2): 195–225.

Caliendo, M. und K. Wrohlich (2010), Evaluating the German “Mini-Job” Reform Using a True Natural Experiment. *Applied Economics* 42 (19): 2475-2489.

Caliendo, M., S. Künn und A. Uhlendorff (2012), Marginal Employment, Unemployment Duration and Job Match Quality. *DIW Discussion Papers* 1222.

Card, D. und A.B. Krueger (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton: Princeton University Press.

Catalyst (2004), *The bottom line: Connecting corporate performance and gender diversity*.

CDU (2013), Mehr Frauen in Verantwortung. [http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/Flugbl\\_Frauenpolitik\\_080513.pdf](http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/Flugbl_Frauenpolitik_080513.pdf), abgerufen am 13.05.2013.

CDU/CSU (2011), Eckpunkte der AG der CDU/CSU Bundestagsfraktion zur Regelung einer allgemein verbindlichen Lohnuntergrenze. Online verfügbar unter: [http://www.cda-bund.de/fileadmin/uploads/cda-deutschlands/Kipp\\_2012/23%2004%2012%20Eckpunkte%20Lohnuntergrenze1.pdf](http://www.cda-bund.de/fileadmin/uploads/cda-deutschlands/Kipp_2012/23%2004%2012%20Eckpunkte%20Lohnuntergrenze1.pdf), abgerufen am 21.03.2013.

Crimmann, A., K. Ziegler, P. Ellguth, S. Kohaut und F. Lehmer (2009), Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“. Endbericht zum 29. Mai 2009, Nürnberg.

Datta Gupta, N. und M. Simonsen (2010), Effects of Universal Child Care Participation on Pre-teen Skills and Risky Behaviors. *Economics Working Papers* 2010-07. School of Economics and Management, University of Aarhus.

Deutsche Rentenversicherung Bund (2012a), *Rentenversicherung in Zahlen 2012*. Berlin.

Deutsche Rentenversicherung Bund (2012b), Aktuelle Diskussion um Reformen in der Alterssicherung: Vorschläge und Positionspapiere aus den Bundestagsparteien und der Bundesregierung. Online verfügbar unter: [http://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/272752/publicationFile/50975/anlage\\_2\\_gunkel.pdf](http://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/272752/publicationFile/50975/anlage_2_gunkel.pdf), abgerufen am 10.5.2013.



- Fertig, M. und J. Kluge (2006), Alternative Beschäftigungsformen in Deutschland: Effekte der Neuregelung von Zeitarbeit, Minijobs und Midijob. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 75 (3): 97-117.
- Fietze, S., Holst E. und V. Tobsch (2010), Germany's Next Top Manager: Does Personality Explain the Gender Career Gap? IZA Discussion Paper 5110.
- Franz, W. und V. Steiner (2000), Wages in the East German Transition Process: Facts and Explanations. *German Economics Review* 1 (3): 241-269.
- Freier, R. und V. Steiner (2008), Marginal Employment': Stepping Stone or Dead End? Evaluating the German Experience. *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* 41 (2/3): 223-243.
- Freier, R. und V. Steiner (2010), 'Marginal Employment' and the Demand for Heterogeneous Labour: Empirical Evidence from a Multi-Factor Labour Demand Model for Germany. *Applied Economics Letters* 17 (12): 1177-1182.
- Frick, J.R. und M.M. Grabka (2008), Niedrigere Arbeitslosigkeit sorgt für weniger Armutsrisiko und Ungleichheit. *DIW Wochenbericht* 38/2008: 558-566.
- Fries, J.F. (1980), Aging, Natural Death, and the Compression of Morbidity. *The New England Journal of Medicine* 303: 130-136.
- Fries, J.F. (1985), The Compression of Morbidity. *World Health Forum* 6: 47-51.
- Frings, H. (2013), The Employment Effect of Industry-Specific, Collectively Bargained Minimum Wages. *German Economic Review*. Im Erscheinen.
- Gathmann, C. und B. Sass (2012), Taxing Childcare: Effects on Family Labor Supply and Children. IZA Discussion Paper 6440.
- Gernandt, J. und F. Pfeiffer (2007), Rising Wage Inequality in Germany. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 227: 358-380.
- Giesecke, M., und M. Kind (2013), Bridge Unemployment in Germany: Response in Labour Supply to an Increased Early Retirement Age. *Ruhr Economic Paper* #410. RWI, Essen.
- Glocker, D. (2011), The Effect of Student Aid on the Duration of Study. *Economics of Education Review* 30: 177-190.
- Graf, N., H. Hofer und R. Winter-Ebmer (2011), Labor Supply Effects of a Subsidized Old-age Part-time Scheme in Austria. *Journal for Labour Market Research* 44 (3): 217-229.
- Günther, S. (2004), Führungsfrauen im Management: Erfolgsmerkmale und Barrieren in ihrer Berufslaufbahn. Berlin: Logos.
- Gürtzgen, N., Sprietsma, M., Niefert, M. und S. Gottschalk (2012), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes auf die Beschäftigung und den Arbeitnehmerschutz in der Abfallwirtschaft. *Journal for Labour Market Research* 45 (3/4): 303-330.
- Hairault, J.-O., F. Langot und T. Sopraseuth (2010), Distance to Retirement and Older Workers' Employment: The Case for Delaying the Retirement Age. *Journal of the European Economic Association* 8 (5): 1034-1076.
- Hanel, B. (2012), The Effect of Disability Pension Incentives on Early Retirement Decisions. *Labour Economics* 19 (2012): 595-607.
- Harsch, K. und H. Verbeek (2012), Der Mindestlohn in der Pflegebranche - Die Folgen eines Mindestlohns in einer Wachstumsbranche. *Journal for Labour Market Research* 45 (3/4): 355-378.
- Haucap, J., Pauly, U. und C. Wey (2001), Collective Wage Setting when Wages are Generally Binding - An Antitrust Perspective. *International Review of Law and Economics* 21 (3): 287-307.
- Heitzler, S. und C. Wey (2010), Raising Rivals' Fixed (Labor) Costs: The Deutsche Post Case. *DIW Discussion Paper* 1008.

- Heumer, M., Lesch, H. und C. Schröder (2013), Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko. *IW Trends* 1/2013.
- Hirsch, B. und S. Müller (2012), The Productivity Effect of Temporary Agency Work: Evidence from German Panel Data. *Economic Journal* 122 (562): F216-F235.
- Hohendanner, C. und Stegmaier, J. (2012), Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben: Umstrittene Minijobs. IAB Kurzbericht, 24/2012.
- Holst, E. und J. Schimeta (2013), Frauenanteil in Topgremien großer Unternehmen in Deutschland nimmt geringfügig zu – DAX-30-Unternehmen mit größerer Dynamik. *DIW Wochenbericht* 3/2013: 3-15.
- Hurd, M (1996), The Effect of Labor Market Rigidities on the Labor Force Behaviour of Older Workers, in D Wise (ed.), *Advances in the Economics of Aging*. Chicago: The University of Chicago Press.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.) (2010), Tarifbindung der Beschäftigten 2009. Online verfügbar unter: <http://doku.iab.de/aktuell/2010/Tarifbindung%20der%20Beschaeftigten%202009.pdf>, abgerufen im Januar 2011.
- IfW, RWI und ZEW (2012), Demografie und Wachstum: Die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer höheren Erwerbstätigkeit Älterer. RWI: Projektbericht.
- IfW, RWI und Schnabel (2013), Demografie und Rente: Die Effekte einer höheren Erwerbstätigkeit Älterer auf die Beitragssätze zur Rentenversicherung. RWI: Projektberichte (im Erscheinen).
- IW (2013), Internationaler Gerechtigkeitsmonitor 2013 – Ein Vergleich von 28 Ländern für die Jahre 2000 bis 2012 über sechs Gerechtigkeitsdimensionen, Kurzstudie für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- IW Consult (2010), Kindergarten-Monitor 2009/2010 – Ein Vergleich der 100 größten Städte Deutschlands, Bericht im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, IW Consult, Köln.
- IW Consult (2011), Zeitarbeit in Deutschland. Treiber für Flexibilität und Wachstum, Studie der IW Consult GmbH in Zusammenarbeit mit dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.
- Jacobi, L. und S. Schaffner (2008), Does Marginal Employment Substitute Regular Employment? – A Heterogeneous Dynamic Labor Demand Approach for Germany. *Ruhr Economic Papers* #56. RWI, Essen.
- Jahn, E. J. (2010), Reassessing the pay gap for temps in Germany. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 230 (2): 208-233.
- Jahn, E. J. und M. Rosholm (2010), Looking beyond the bridge: How temporary agency employment affects labor market outcomes, *LASER Diskussionspapier* 39. Labor and Socio-Economic Research Center, Universität Erlangen-Nürnberg.
- Jahn, E. J. und E. Weber (2013), Zeitarbeit: Zusätzliche Jobs, aber auch Verdrängung. IAB-Kurzbericht 02/2013.
- Jurkus, A., Park, J und L. Woodward (2011), Women in Top Management and Agency Costs. *Journal of Business Research* 64(2): 180-186.
- Keller, M. und T. Haustein (2012), Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ergebnisse des Mikrozensus 2011. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Wirtschaft und Statistik* (12), 1079-1099.
- Kohn, K. (2006), Rising Wage Dispersion, After All! The German Wage Structure at the Turn of the Century. IZA Discussion Paper 2098.
- Kohaut, S. und P. Ellgut (2008), Neu gegründete Betriebe sind seltener tarifgebunden. IAB-Kurzbericht 16/2008.
- König, M. und J. Möller (2009), Impacts of minimum wages – a microdata analysis for the German construction sector. *International Journal of Manpower* 30 (7): 716–741.
- Kröger, H. und S. Schaffner (2011), The Intensive and Extensive Margin of European Labour Supply. *Ruhr Economic Papers* #291. RWI, Essen.



- Knudsen, E., J. Heckman, J. Cameron und J. Shonkoff (2006), Economic, Neurobiological, and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 103 (27): 10155-10162.
- Kvasnicka, M. (2009), Does Temporary Agency Work Provide a Stepping Stone to Regular Employment?, in: David H. Autor (ed.), *Studies of Labor Market Intermediation*, Chicago: The University of Chicago Press, 335-372.
- Kvasnicka, M. und A. Werwatz (2005), The current and future wages of temporary agency workers. In: M. Kvasnicka, *Temporary Agency Work in Germany*. Aachen: Shaker Verlag, 83-111.
- Lehmer, F. (2012), Dient die Arbeitnehmerüberlassung für Langzeitarbeitslose als Brücke in nachhaltige Beschäftigung? *Sozialer Fortschritt* 61 (8): 190-197.
- Lehmer, F. und K. Ziegler (2010), Brückenfunktion der Leiharbeit: Zumindest ein schmaler Steg. IAB-Kurzbericht, 13/2010.
- Lehmer, F. und K. Ziegler (2011), Lohndifferenzial Zeitarbeit. Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/grauerpap/2011/Lohndifferenzial%20Zeitarbeit.PDF>, abgerufen am 19.03.2013.
- Lindstädt, H., Fehre, K. und M. Wolff (2011), Frauen in Führungspositionen: Auswirkungen auf den Unternehmenserfolg. Eine Untersuchung für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Löwisch, M. (2009), Die neue Mindestlohngesetzgebung. *Recht der Arbeit* (4): 215-224.
- Machin, S. und J. Wilson (2004), Minimum wages in a low-wage labour market: Care homes in the UK. *The Economic Journal* 114 (494): C102-C109.
- Manning, A. (2003), *Monopsony in Motion*. Princeton: Princeton University Press.
- Matsa, D. A. und A. R. Miller (2011), Chipping Away at the Glass Ceiling: Gender Spillovers in Corporate Leadership. *American Economic Review* 101 (3): 635-639.
- Matsa, D. A. und A. R. Miller (2013), A Female Style in Corporate Leadership? Evidence from Quotas. *American Economic Journal: Applied Economics*, im Erscheinen.
- McKinsey & Company (2007), *Women matter: Gender diversity, a corporate performance driver*.
- Mesaros, L. und C. Weinkopf (2012), Wirkungen der Mindestlohnregelungen für Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft. *Journal for Labour Market Research* 45 (3/4): 279-302.
- Möller, J. (2005), Die Entwicklung der Lohnspreizung in West- und Ostdeutschland. In L. Bellmann, O. Huebler, W. Meyer und G. Stephan (Hrsg.), *Institutionen, Löhne und Beschäftigung - Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung* 294. Nürnberg: IAB, 47-63.
- Neumark, D., Ian Salas, J.M. und W. Wascher (2013), Revisiting the Minimum Wage–Employment Debate: Throwing Out the Baby with the Bathwater? NBER Working Paper 18681.
- Neumark, D. und W. Wascher (2008), *Minimum Wages*. Cambridge: MIT Press.
- Niederle, M. und L. Vesterlund (2007), Do Women Shy Away from Competition? Do Men Compete too Much? *Quarterly Journal of Economics* 122: 1067–1101.
- Nielsen, H., T. Sorensen und C. Taber (2010), Estimating the Effect of Student Aid on College Enrollment: Evidence from a Government Grant Policy Reform. *American Economic Journal: Economic Policy* 2(2), 185-215.
- Oakley, J.G. (2000), Gender-based Barriers to Senior Management Positions: Understanding the Scarcity of Female CEOs. *Journal of Business Ethics* 27: 321-334.
- Ochsenfeld, F. (2012), Gläserne Decke oder goldener Käfig: Scheitert der Aufstieg von Frauen in erste Managementpositionen an betrieblicher Diskriminierung oder an familiären Pflichten? *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 64: 507-534.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2013), LFS - Minimum relative to median wages of full-time workers. Online verfügbar unter: <http://stats.oecd.org/Index.aspx>, abgerufen am 28.03.2013.

Piratenpartei (2013), Wahlprogramm BTW13, Online verfügbar unter: <http://www.piratenpartei.de/politik/wahl-und-grundsatzprogramme/wahlprogramm-btw13/>, abgerufen am 19.03.2013.

Price, Joseph (2008), Gender Differences in the Response to Competition. *Industrial and Labor Relations Review* 61 (3): 320-333.

Rattenhuber, P. (2011), Building the Minimum Wage. Germany's First Sectoral Minimum Wage and its Impact on Wages in the Construction Industry. DIW Discussion Papers 1111.

Rudolf, Dirk W. (2009), Frauen in Aufsichtsräten Befund, Ursachen und Konsequenzen des unterproportionalen Anteils der Frauen in deutschen Aufsichtsräten und mögliche Veränderungsoptionen. Frankfurt School of Finance & Management.

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2012a), Herausforderung Zeitarbeit. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2012b), Durchlässiger Arbeitsmarkt durch Zeitarbeit? Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2012c), Studie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Online verfügbar unter <http://www.rwi-essen.de/forschung-und-beratung/arbeitsmaerkte-bildung-bevoelkerung/projekte/249>, abgerufen am 19.03.2013.

Schäfer, H., Schmidt, J. und O. Stettes (2013), Beschäftigungsperspektiven von Frauen. IW Position 57. Deutscher Instituts Verlag, Köln.

Schober, P. und K. Spieß (2012), Frühe Förderung und Betreuung von Kindern: Bedeutende Unterschiede bei der Inanspruchnahme besonders in den ersten Lebensjahren. *DIW Wochenbericht* 43/2012: 17-28.

Schnabel, C. (2005), Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Organisationsgrade, Tarifbindung und Einflüsse auf Löhne und Beschäftigung. *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* 2/3: 181-196.

Schnabel, C. (2009), Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Dinosaurier der Industriegesellschaft?, In H. Neuhaus (Hrsg.), *Gesellschaft ohne Zusammenhalt? Atzelsberger Gespräche 2008*. Erlangen: Univ.-Bund Erlangen-Nürnberg.

SPD (2013), Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017. Online verfügbar unter: [http://www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415\\_regierungsprogramm\\_2013\\_2017.pdf](http://www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf), abgerufen am 10.05.2013.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2013a), Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg, Datenstand Januar 2013

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2013b), Arbeitnehmerüberlassung, Leiharbeitnehmer und Verleihbetriebe - Zeitreihe ab 1973, Nürnberg, Januar 2013

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2013c), Beschäftigungsstatistik, Geringfügig entlohnte Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg, Datenstand Januar 2013

Statistisches Bundesamt (2004), Kindertagesbetreuung regional 2002 – Krippen-, Kindergarten- und Hortplätze im Kreisvergleich, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2005), Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Tageseinrichtungen für Kinder am 31.12.1998, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2006), Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) – Jahr 2005, Fachserie 11 Reihe 7, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2010), Später in den Ruhestand? STATmagazin. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012a), Bildungsfinanzbericht 2012, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012b), Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFöG) – Jahr 2011, Fachserie 11 Reihe 7, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012c), Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) – Jahr 2011, Fachserie 11 Reihe 8, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012d), Kindertagesbetreuung regional 2012 – Ein Vergleich aller 402 Kreise in Deutschland, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012e), Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2012, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012f), Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt – Deutschland und Europa. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012g), Bildungsstand der Bevölkerung. Fachserie 1, Reihe 4.1.2

Statistisches Bundesamt (2013a). Sterbetafeln. Online verfügbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/>, abgerufen am 26.03.2013.

Statistisches Bundesamt (2013b), Verdienstunterschiede von Männern und Frauen, Wiesbaden. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/VerdienstunterschiedeMaennerFrauen/VerdienstunterschiedeMaennerFrauen.html>, abgerufen 21. März 2013.

Statistisches Bundesamt (2013c), 28 % der Führungskräfte sind weiblich – Höchststand in 2010, Wiesbaden. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Aktuelles/FuehrungskraefteWeiblich.html>, abgerufen 27. März 2013.

Statistisches Bundesamt (mehrere Jahre), Kindertagesbetreuung regional, Jahre 2006 bis 2012, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Steiner, V. and T. Hölzle (2000), The Development of Wages in Germany in the 1990s – Descriptions and Explanations. In R. Hauser und I. Becker (Hrsg.), *The Personal Distribution of Income in an International Perspective*. Berlin: Springer, 7-30.

Steiner, V. und K. Wrohlich (2005), Work Incentives and Labour Supply Effects of the 'Mini-Jobs Reform' in Germany. *Empirica* 2005 (32): 91-116.

Steiner, V. und K. Wrohlich (2012), Financial Student Aid and Enrollment in Higher Education: New Evidence from Germany. *Scandinavian Journal of Economics* 114 (1): 124-147.

Stewart, M.B. (2004), The Employment Effects of the National Minimum Wage. *Economic Journal* 114 (494): C110-C116.

Stewart, M.B. (2012), Wage inequality, minimum wage effects, and spillovers. *Oxford Economic Papers* 64 (4): 616-634.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005), Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/06. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen: Jahresgutachten 2009/10, Siebtes Kapitel: Arbeitsmarkt: Den Blick nach vorne richten – eine Bildungsoffensive starten. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011a), Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12. Sachverständigenrat zur

Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011b), Herausforderungen des demografischen Wandels. Expertise im Auftrag der Bundesregierung. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012), Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland. Jahresgutachten 2012/13. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

von der Leyen, U. (2012), „Jetzt brauchen wir rasch Lösungen für alle Branchen“, Pressemitteilung, Stand: 22.05.2012. Online verfügbar unter <http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/jetzt-rasch-loesungen-alle-branchen-leiharbeit.html>, abgerufen am 19.03.2013.

vom Berge, P., Frings, H. und A. Paloyo (2013), High-Impact minimum wages and heterogeneous regions. Ruhr Economic Paper #408. RWI, Essen.

Voss, D. und C. Weinkopf (2012), Niedriglohnfalle Minijob. *WSI Mitteilungen* 1: 5-12.

Wanger, S. (2009), Altersteilzeit – Beliebt, aber nicht zukunftsgerecht. IAB-Kurzbericht 8/2009.

Wanger, S. (2010), Die Altersteilzeit im Zusammenspiel individueller und betrieblicher Einflussfaktoren. *WSI Mitteilungen* 8: 395–403.

Weber, A. und C. Zulehner (2012), Competition and gender prejudice: Are discriminatory employers doomed to fail? *Journal of the European Economic Association*, im Erscheinen.

WSI (2013), Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik 2013. Online verfügbar unter: [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_ta\\_tariftaschenbuch\\_2013.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_ta_tariftaschenbuch_2013.pdf), abgerufen am 26.03.2013.