

# Wirtschaftspolitische Positionen

## Soziale Aspekte für ein starkes Deutschland

---

### Zusammenfassung

Die Chefvolkswirte der Sparkassen-Finanzgruppe plädieren für eine sozialpolitische Agenda, die zur Stärkung der Produktivität beiträgt und Konflikte zwischen Wachstum und Ungleichheit dämpft. Dies ist entscheidend, um die Standorte Deutschland und Europa sowie den Zusammenhalt der Gesellschaften in Europa zu stärken.

Vor diesem Hintergrund fordern die Ökonomen:

- Die Anpassung des Steuer- und Abgabensystems, um eine faire Vermögens- und Einkommensstruktur zu begünstigen. Dabei sollten auch bestehende Fehlanreize für die Erwerbsbeteiligung von Frauen reduziert werden.
- Die problematisch hohe (Grenz-)Belastung mit Steuern und Sozialabgaben insbesondere mit Blick auf das Bruttoeinkommen von Geringverdienern muss entschärft werden.
- Zielgerichtete Investitionen in Bildung und kontinuierliche Weiterbildung müssen ausgeweitet werden. Speziell bei der frühkindlichen Bildung sind quantitative und qualitative Verbesserungen nötig.
- Zielgerichtete Investitionen in Infrastruktur, insbesondere als Voraussetzung für die Digitalisierung, sind erforderlich.
- Maßnahmen zur Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, insbesondere die Reintegration von Langzeitarbeitslosen via Fortbildung und Aktivierung, bleiben vordringlich.
- Die gesetzliche Rentenversicherung muss demographiefest ausgestaltet werden. Dazu sind in einem Policy Mix alle Stellschrauben (Rentenniveau, Renteneintrittsalter, Beitragspflicht und -satz sowie Steuerzuschuss) zu diskutieren. Eine neue Balance zwischen Belastungen und neuen Flexibilitäten mit Blick auf Arbeitsmarkt und Renteneintritt ist zu finden.



# Soziale Aspekte für ein starkes Deutschland

Der wirtschaftliche Aufstieg der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg und die Wohlfahrtsgewinne der breiten Bevölkerung sind untrennbar mit dem Prinzip der Sozialen Marktwirtschaft verbunden. In den vergangenen Jahren ist das Prinzip eines marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens mit einem starken sozialen Ausgleich in vielen entwickelten Volkswirtschaften zunehmend durch ökonomische, gesellschaftliche und politische Entwicklungen unter Druck geraten. Zudem nähren einige recht persistente Probleme im unteren Einkommenssegment – trotz bis zuletzt gestiegener Sozialausgaben – Zweifel an der Effektivität und Effizienz einzelner sozialstaatlicher Maßnahmen.

In diesem Papier werden aktuelle und zukünftige Herausforderungen für den Sozialstaat skizziert und wichtige empirische Grundlagen für den politischen Diskurs komprimiert dargestellt. Auf Basis dieser empirischen Erkenntnisse ergeben sich durchaus Reformforderungen für die Sozial- und Wirtschaftspolitik, die zumindest teilweise durch die Politik bereits aufgegriffen wurden. Die prominentesten aktuellen politischen Konzepte werden im Folgenden skizziert und im Hinblick auf die ökonomischen Auswirkungen diskutiert. Abschließend skizziert dieses Papier einige aus ökonomischer Sicht besonders drängende Reformnotwendigkeiten und prüft einige der aktuellen politischen Programmatiken auf diesem Feld.

## 1. Sozialpolitik vor neuen Herausforderungen

Maßnahmen des Sozialstaates zielen darauf, ungewünschte Marktergebnisse zu korrigieren. Hierbei wird ein zu hohes Maß an sozialer Ungleichheit häufig als Quelle für politische Instabilität und ab einem bestimmten Maß auch als Wachstumshemmnis betrachtet. Langfristig kann hierdurch auch der Zuspruch zur Wirtschaftsordnung erodieren. Was aber sind die aktuellen und zukünftigen Treiber sozialer Ungleichheit bzw. die Herausforderungen für die zukünftige Sozialpolitik?

### 1.1 Ökonomische Herausforderungen

Die fortschreitende **Digitalisierung** von Wirtschaft und Gesellschaft fordert neue Antworten der Wirtschafts- und Sozialpolitik ein. Im Zuge des rasanten technischen Wandels wird vielfach eine fortschreitende Substitution des Faktors Arbeit durch den Faktor Kapital befürchtet.<sup>1</sup> Besonders gefährdet sind Routinearbeiten, u.a. durch Robotik, während analytische Jobs mit hohen Qualifikationsanforderungen durchaus zusätzlich entstehen könnten. Aus- und Weiterbildung wird somit zum Schlüssel. Bereits heute sind Bildungs- und Lohnunterschiede stark miteinander korreliert, wobei besonders problematisch in diesem Zusammenhang die intergenerative Immobilität ist. Öffentliche Investitionen in Bildung stärken die Chancengerechtigkeit und sichern gesamtwirtschaftlich den zukünftigen Wohlstand.

Zielgerichtete Investitionen in Bildung und kontinuierliche Weiterbildung („lebenslanges Lernen“) müssen vor diesem Hintergrund ausgeweitet werden. Speziell bei der frühkindlichen Bildung sind weitere quantitative und qualitative Verbesserungen nötig und werden sich langfristig auszahlen (vgl. Krebs/Scheffel 2017).

Fortschritte im Bereich Künstliche Intelligenz (KI) etc. könnten mittelfristig auch höherqualifizierte Arbeitsplätze gefährden. Zwar entstehen parallel sicher weitere Jobs im Dienstleistungssektor, diese sind im Regelfall jedoch schlechter bezahlt. Unternehmen können durch den Einsatz moderner digitaler Technologien jedoch ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und so zu Beschäftigungssicherung oder gar -aufbau beitragen (Arntz et al. 2018). Die Lohnspreizung dürfte somit tendenziell weiter zunehmen. Dies kann in Verbindung mit den bestehenden Ein-

<sup>1</sup> Zu den potenziellen Effekten der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt besteht in der ökonomischen Literatur kein Konsens. Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung bejaht zwar einen ausgeprägten digitalen Strukturwandel für einzelne Berufsgruppen bzw. Sektoren, erwartet jedoch nur sehr geringe Auswirkungen auf das Gesamtniveau der Beschäftigung (vgl. Zika et al. (2018)). Jedoch kann der digitale Strukturwandel zu einem zu einer zunehmenden Einkommens- und Vermögenspolarisierung beitragen und zum anderen eine Erosion der derzeitigen Finanzierungsgrundlage der Sozialversicherungen durch eine Reduktion des Anteils sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse bewirken.

kommengrenzen für Sozialbeiträge dazu führen, dass die beitragsorientierte Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen weiter unter Druck gerät.

Eine besondere Herausforderung für die Finanzierung gesetzlicher Sozialversicherungen ist der zu erwartende **weitere Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote**, auch wenn diese Entwicklung in den Jahren 2018 und 2019 einstweilen unterbrochen scheint. Der langfristig wieder zu erwartende Trend ist nicht nur eine Folge des technischen Fortschritts und der damit einhergehenden höheren Kapitalintensität, sondern auch einer in der globalisierten Wirtschaft schwindenden Tarifbindung und geringeren Durchsetzungsmacht der Arbeitnehmerseite (IMF 2017a). Die digitale Ökonomie bewirkt über die Netzökonomie oder „The Sharing Economy“ zudem weiteren Wandel, u.a. Konzentrationseffekte. Dies kann in der globalisierten Wirtschaft zu Arbeitsplatz- und Steuersubstratverlagerungen mit ebenfalls nennenswerten Auswirkungen auf die Finanzierung nationaler sozialstaatlicher Leistungen führen.

Weitere große Herausforderungen sind die demographische Entwicklung, das geringe deutsche Potenzialwachstum sowie die **bestehende Verschuldung** (inklusive impliziter Verpflichtungen des Staates). Zwar konnte die Staatsschuldenquote in den vergangenen Jahren zügig von gut 80 Prozent vom BIP abgesenkt werden und dürfte im Jahr 2019 unter die Marke von 60 Prozent vom BIP fallen. Allerdings sind hierbei implizite Lasten durch Pensionsverpflichtungen etc. nicht erhalten, so dass weiterhin eine solide und nachhaltige Finanzpolitik verfolgt werden sollte. Dies schließt zwar die Aufnahme neuer Schulden nicht aus – zumal in konjunkturellen Abschwungphasen oder für Investitionen zur Steigerung des Potenzialwachstums. Für konsumptive Staatsausgaben im Sozialbereich ist aber stets eine nachhaltige Gegenfinanzierung anzustreben.

Zudem wird der **demographische Wandel** in den kommenden Jahren deutlich spürbar werden, wenn die sogenannten „Babyboomer“ das Rentenalter erreichen. Während in den letzten Jahren durch zunehmende Erwerbsneigung und eine hohe Zuwanderung die Beschäftigung noch deutlich zunahm und das Potenzialwachstum stabilisiert werden konnte, ist spätestens Mitte der kommenden Dekade mit einem negativen Effekt der demographischen Entwicklung auf das Wachstumspotenzial zu rechnen. Um Fachkräftemangel zu vermeiden und das Wachstumspotenzial zu stabilisieren, ist eine Kombination aus Erhöhung des inländischen Arbeitskräftepotenzials (Erwerbsbeteiligung, Lebensarbeitszeit), Zuwanderung und Rationalisierung nötig. Insofern verbinden sich durchaus auch aus sozialpolitischer Sicht Hoffnungen mit dem technischen Fortschritt im Allgemeinen und der Digitalisierung im Speziellen.

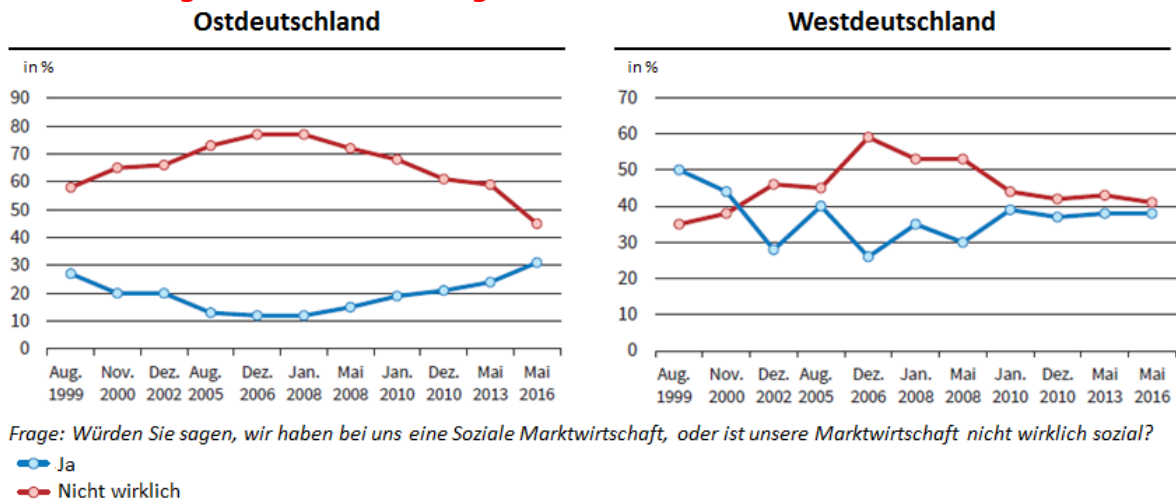
In der Konsequenz sind aber auch erhebliche Probleme zu erwarten, insbesondere, wenn nicht mit Umverteilungsmaßnahmen korrigiert wird. Die beschriebene Entwicklung fordert direkt die Finanzierung der Sozialsysteme heraus. So werden sich infolge der doppelten demographischen Alterung (geringe Geburtenzahlen und steigende Lebenserwartung) perspektivisch die Ausgaben der Sozialversicherungen weiter erhöhen, während sich die Relation aus Leistungsbeziehern und Beitragszahlern weiter verschlechtert. Vor allem die Rentenversicherung sowie die Pflegeversicherung weisen zusätzlichen Reformbedarf auf, aber auch in der Krankenversicherung sind zeitverzögert demographische Effekte zu erwarten (vgl. Boysen-Hogrefe 2019).

## 1.2 Politische Aspekte

Der Aufstieg populistischer Parteien hängt u. a. mit der wachsenden Unzufriedenheit in der Bevölkerung zusammen. Digitalisierung und Globalisierung brachten nicht nur Gewinner hervor, sondern sorgten bei weniger technik-affinen Mitmenschen für wachsende Ängste. So hat in Deutschland trotz des florierenden Arbeitsmarktes die Angst vor dem sozialen Abstieg zugenommen. Ursächlich sind nicht zuletzt niedrige Renten (am unteren Rand der Bezieherstufen), bei stark steigenden Mieten. In Umfragen beurteilt eine kleine Mehrheit sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland trotz des jahrelangen Aufschwungs die Marktwirtschaft noch immer als „nicht wirklich sozial“ (vgl. Abbildung, letzte Erhebung Mitte 2016). Dies korrespondiert mit dem Narrativ vieler Politiker, dass die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft zumindest nicht mehr für alle gelten würden und dass viele Menschen am wirtschaftlichen Aufschwung nicht mehr teilhaben.



Einschätzungen der Bevölkerung zur Sozialen Marktwirtschaft



Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach, Befragungen im Zeitraum 1999-2016, zitiert nach: Hampe, P. (2018): Wie sozial ist die „Soziale Marktwirtschaft“? erschienen in: ifo-Schnelldienst 15/2018, S. 11-17.

Die so zum Ausdruck kommenden sozialen Abstiegsängste werden vor allem von populistischen Parteien gerne aufgegriffen und kanalisiert. Mit Hilfe „einfacher Antworten auf komplexe Zusammenhänge“ hat in vielen westlichen Staaten dieser Nährboden populistische Parteien in den vergangenen Jahren genutzt. Hierzu hat auch ein gewisser Vertrauensverlust in bzw. Verdruss mit den bisherigen Regierungsparteien bzw. -koalitionen beigetragen. Die Schlüsselfrage ist jedoch, ob es einen Zusammenhang zwischen zunehmender ökonomischer Ungleichheit und den Wahlerfolgen rechts- und linkspopulistischer Parteien gibt. Entwicklungen in anderen westlichen Demokratien (Trump, Brexit, Italien) legen den Verdacht nahe, dass die (vermeintlichen) Verlierer von Globalisierung, technologischen Veränderungen etc. ihrer Wut an der Wahlurne Ausdruck verleihen. Dies könnte ein Motiv für politische Maßnahmen im Sinne inklusiveren Wachstums sein. Aktuelle programmatische Vorschläge wie die „Respekt-Rente“ scheinen in der Tat den Abstiegsängsten entgegen wirken zu wollen, um so auch den Aufstieg der Populisten zu bremsen und langfristig diesen Trend wieder umzukehren.

### 1.3 Ungleichheit versus inklusives Wachstum: Piketty, IWF und OECD stellen die Verteilungsfrage

Fast jedes Standardlehrbuch der Wirtschaftswissenschaften postuliert einen generellen Trade-off zwischen ökonomischer Effizienz und Gleichheit („trickle-down economics“). Nicht jede Ungleichheit ist ein Gerechtigkeitsproblem, da sich Unterschiede durchaus aufgrund von normativ legitimen Faktoren ergeben. Ein gewisses Maß an Ungleichheit ist zudem sicher notwendig, um die richtigen Anreize für die Wirtschaftssubjekte zu setzen. Umfragen in Deutschland zeigen, dass ein gewisses Ausmaß an Ungleichheit auch von der Bevölkerung als gerechtfertigt angesehen wird (Adriaans/Liebig 2018). Wenn überhaupt, dann werden am ehesten sehr niedrige Einkommen als nicht gerechtfertigt angesehen. Allerdings ergeben sich Wechselwirkungen zwischen Einkommensungleichheit und Chancengerechtigkeit. So lässt sich zeigen, dass der Schulerfolg in Deutschland im internationalen Vergleich überproportional vom sozioökonomischen Hintergrund des Kindes abhängt (vgl. Brunori et al. 2018, Hufe et al. 2018). So wird Ungleichheit ungerechterweise über Generationen zementiert.

Seitdem der französische Ökonom Thomas Piketty (2014) seinen Bestseller „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ veröffentlicht hat, werden auch unter Ökonomen Verteilungsfragen und insbesondere mögliche Probleme einer steigenden Vermögens- und Einkommensungleichheit in den Wirtschaftswissenschaften wieder intensiv diskutiert. Auch in verschiedenen Organisationen wie dem IWF und der OECD wird die Bedeutung „inklusive Wachstums“ betont. <sup>2</sup> Die G20 haben 2016 erneut bekräftigt, ein Paket politischer Maßnahmen zu ergreifen, um star-

<sup>2</sup> Der IWF definiert inklusives Wachstum wie folgt: „Inclusive growth, on the other hand, is defined as growth which is not associated with an increase in inequality [...]. In particular, we define growth as inclusive when it is not associated with reduction in the income share of the bottom quantile on the income distribution.“ Balakrishnan et al. (2013), S. 8. Ähnlich formuliert es die OECD: „Inclusive

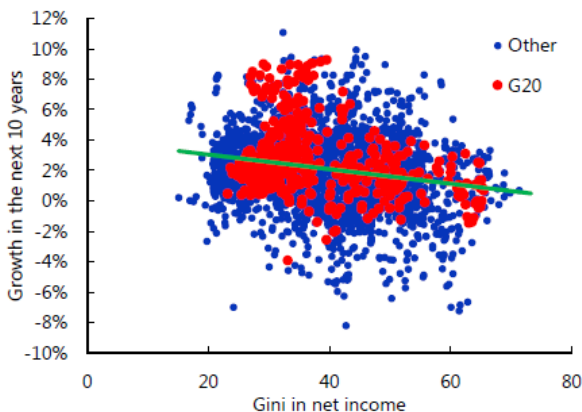
kes, nachhaltiges, ausgewogenes und inklusives Wachstum zu erreichen (IMF 2017b). Diese Ansätze verfolgen ein ganzheitlicheres Verständnis von wirtschaftlicher Expansion und Prosperität. Sie tragen auch dem komplexen Nexus von Wirtschaftswachstum und Ungleichheit, bei dem es zu trade-offs kommen kann, Rechnung.

Empirisch sind die Ergebnisse zur Entwicklung von Ungleichheit uneinheitlich, zumal sich auch größere Unterschiede zwischen der Einkommens- und der Vermögensverteilung ergeben. Über Ländergrenzen hinweg ist die Einkommensungleichheit zwischen 1988 und 2013 markant gesunken. Der globale Gini Index sank von fast 70 auf 62,5, was hauptsächlich dem Aufholeffekt in Emerging Markets und Entwicklungsländern geschuldet ist. Aber innerhalb nationaler Grenzen ist die Einkommensungleichheit in den meisten entwickelten Volkswirtschaften von 1990 bis Mitte der 2000er angestiegen – so auch in Deutschland. Und fast die Hälfte des globalen Vermögens besitzt das obere ein Prozent der globalen Bevölkerung.

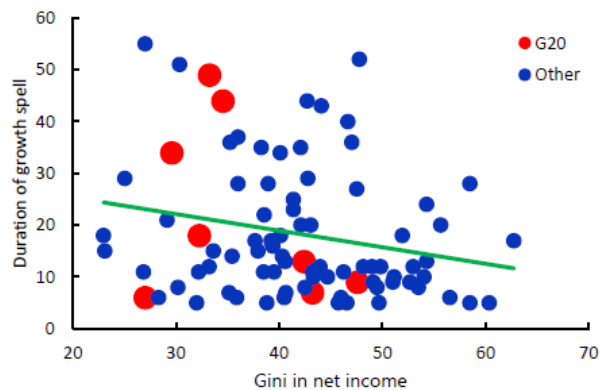
Konzepte wie "Inklusives Wachstum" basieren auf der Hypothese, dass sozioökonomische Disparität ökonomisches Wachstum bremst. Basierend auf Forschungsergebnissen des IWF und anderer Papiere wurde aus einer leicht negativen Korrelation geschlossen, dass hohe Ungleichheit das Ausmaß und die Dauer von Wachstum negativ beeinflussen können (Ostry et al. 2014, vgl. Abbildung).<sup>3</sup>

## Wachstum und Ungleichheit im Zeitraum von 1960 bis 2010

Panel A: Medium-term growth and inequality



Panel B: Duration of growth spells and Inequality



**Quelle: Ostry, Berg, and Tsangarides (2014), using data from Penn World Tables version 7.1, SWIID 3.1, and authors' calculations. Note: Simple correlation between length of growth spells, and the average net income inequality and transfers during the spell. Spells that end in-sample are included; minimum spell length is 5 years.**

Die Ableitungen und politischen Handlungsempfehlungen auf Basis der genannten Studienergebnisse überzeugen nicht besonders. So lässt sich zeigen, dass der beschriebene negative Zusammenhang von Ungleichheit und Wachstum nur für einkommensschwache Länder empirisch eindeutig ist.<sup>4</sup> Andererseits lassen sich nicht nur theoretische Argumente für einen Trade-off von Gleichheit und Effizienz, sondern auch für Ungleichheit und Effizienz finden. Ostry et al. (2014) und Dabla-Norris et al. (2015) führen verschiedene angebotsseitige Argumente an.

Growth is an economic growth that creates opportunity for all segments of the population and distributes the dividends of increased prosperity, both in monetary and non-monetary terms, fairly across society." OECD (2014), S. 80.

<sup>3</sup> Beim Gini-Koeffizient sind jedoch einige Verzerrungen möglich, weshalb auf Basis dieses Konzepts nur vorsichtig argumentiert werden sollte. Für eine Diskussion verschiedener Probleme wie Kompositionseffekte, den Einfluss des Steuer- und Abgabensystems oder die Berücksichtigung von Pensionsansprüchen vgl. z.B. Peichl/Stöckli (2018).

<sup>4</sup> Die bislang vorliegenden Studien zur Schätzung des Zusammenhangs von Ungleichheit und Wachstum weisen teils eine erhebliche Diskrepanz auf, was zu einem Gutteil durch die verwendeten Ungleichheitsindikatoren, den jeweiligen Betrachtungszeitraum bzw. die betrachteten Länder und die statistische Schätzmethode erklärt wird. Vgl. hierzu Fuest et al. (2018), S. 22-23.

Anhaltende Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen kann demnach

- Produktivität dämpfen, insbesondere wenn Langzeitarbeitslosigkeit einen Verlust an Fähigkeiten verursacht oder wenn armen Menschen die Möglichkeit (oder der Anreiz) genommen wird, in Humankapital zu investieren. Letzteres ist besonders häufig der Fall, wenn ihre Finanzierungsmöglichkeiten beschränkt sind, weshalb einer breiten Versorgung der Bevölkerung mit Bank- und Finanzierungsdienstleistungen eine hohe Bedeutung zur Stärkung von Inklusivität zufällt (vgl. IMF 2017b, S. 9).
- zu einem ineffizienten rent seeking bei Personen mit hoher wirtschaftlicher Macht und in der Folge zu politischer Korruption und sozialen Konflikten infolge des Kampfes um öffentliche Ressourcen führen und
- die politische Stabilität gefährden, was durch die erhöhte Unsicherheit negative ökonomische Folgen wie eine Verschlechterung des Investitionsklimas oder Produktivitätseinbußen nach sich ziehen kann. Auch die Widerstandsfähigkeit gegenüber ökonomischen Schocks kann hierdurch verringert werden.

## 2. Ausgangslage: Empirische Grundlagen für die aktuelle Sozialstaatsdiskussion

### 2.1 Ungleichheit in Deutschland

Auf den ersten Blick ist die deutsche Wirtschaft in einem sehr guten Zustand: Deutschland hat die schwere Finanz- und Weltwirtschaftskrise in den Jahren 2008/09 sehr gut bewältigt und befindet sich in der längsten ökonomischen Aufschwungphase der Geschichte. Die Lage der öffentlichen Finanzen ist trotz der Finanzkosten deutlich besser als vor 15 Jahren und preisliche Wettbewerbsfähigkeit ist kein drängendes Problem für deutsche Unternehmen. Die Arbeitslosenquote hat mit 5,0 Prozent<sup>5</sup> ihr Allzeittief (seit der Wiedervereinigung) erreicht und markiert auch im EU-Vergleich den zweitniedrigsten Wert. Zugleich wurde die Zahl der Beschäftigten auf ein Rekordniveau von über 45 Mio. Personen gesteigert. Dies kontrastiert deutlich zu der Ausgangslage vor rund 15 Jahren, als die Arbeitslosenquote auf bis zu 12 Prozent geklettert war und weniger als 40 Mio. Personen erwerbstätig waren. Diese Liste ließe sich beliebig erweitern. Sicher haben die Arbeitsmarktreformen unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (Hartz I bis IV) einen Anteil an dieser Entwicklung gehabt, wenngleich seither unter Ökonomen über den Beitrag und die Gesamtbewertung der Hartz-Reformen intensiv gestritten wird (vgl. Börsen-Zeitung 2013).

Trotz der beeindruckenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verharrten wirtschaftliche Ungleichheit und Armutrisiko annähernd auf gleichem Niveau und erwiesen sich somit als hartnäckig. Das oberste Prozent der Einkommensverteilung steht aktuell für mehr als 10 Prozent des gesamten Einkommens. Vermögen ist in Deutschland zudem deutlich ungleicher verteilt als Einkommen: Der Gini-Koeffizient für Nettovermögen übersteigt den Gini-Koeffizienten für das verfügbare Einkommen um mehr als das Doppelte (IMF 2017b).<sup>6</sup> Allerdings sind die Verteilungsdaten mit Vorsicht zu interpretieren: So sinkt der Gini-Koeffizient von 0,765 auf 0,511, wenn das Vermögen um die bestehenden Pensions- und Rentenansprüche erweitert wird. Und auch bei der Entwicklung der Einkommensungleichheit zeichnet der Gini-Koeffizient bei Nichtberücksichtigung von Kompositionseffekten ein schiefes Bild (vgl. Peichl/Stöckli 2018). Insgesamt bestätigt der empirische Befund für Deutschland ein gewisses Maß an Ungleichheit, insbesondere Vermögen ist demnach sehr ungleich verteilt. Die Ungleichheit hat in den ersten zehn bis 15 Jahren nach der Wiedervereinigung zunächst spürbar zugenommen. Eine dramatische Erhöhung der Ungleichheit ist jedoch für die vergangenen zehn Jahre nicht festzustellen.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit (BA).

<sup>6</sup> Daten für 2000, da mit der Nichterhebung der Vermögensteuer auch eine verlässliche Datengrundlage nicht mehr zur Verfügung steht.

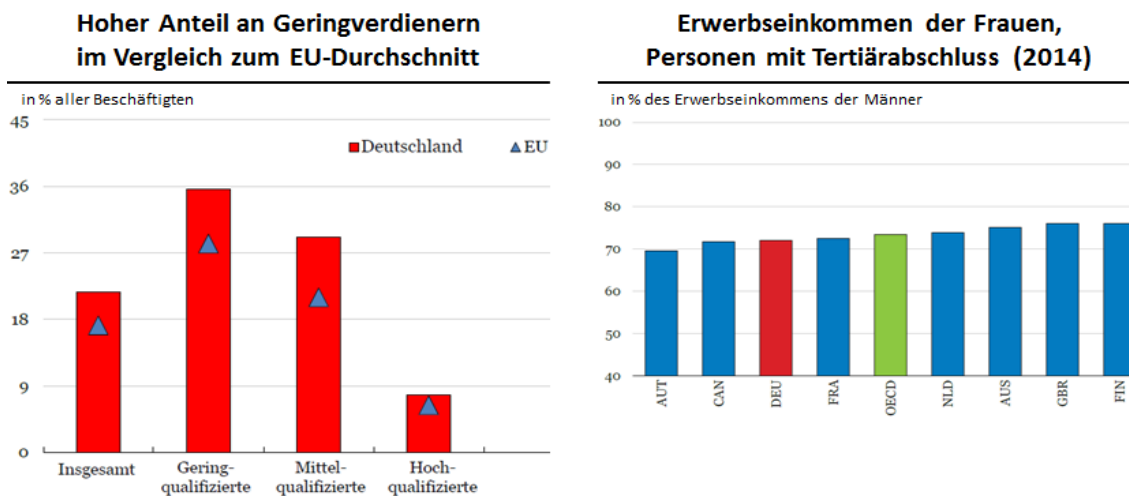
<sup>7</sup> Vgl. hierzu auch Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2017). Insbesondere wird von den Autoren betont, dass verschiedene Ungleichheitsindikatoren unter Berücksichtigung staatlicher Umverteilung nahelegen, dass der Sozialstaat nach wie vor seine ausgleichende Funktion wahrnimmt.

## 2.2 Deutscher Arbeitsmarkt noch mit Verbesserungsbedarf

Wie bereits ausgeführt hat sich der deutsche Arbeitsmarkt gemessen an den Indikatoren der ersten Reihe wie Arbeitslosigkeit und Beschäftigung seit 2005 sehr positiv entwickelt. Allerdings zeigen einige Details nach wie vor strukturelle Probleme und Verbesserungspotenzial auf:

- In Deutschland hat sich der Anteil der Personen mit atypischen oder prekären Beschäftigungsverhältnissen (Teilzeit, Leiharbeit, befristete bzw. geringfügige Beschäftigung, etc.) trotz der positiven Wirtschaftsentwicklung weiter erhöht.<sup>8</sup>
- Der Anteil der Niedriglohnpfänger<sup>9</sup> liegt in Deutschland signifikant über dem EU-Durchschnitt, insbesondere bei Beschäftigten mit unteren und mittleren Bildungsabschlüssen (vgl. OECD 2018). Ursprünglich war mit dem Ausbau des Niedriglohnssektors die Annahme und Hoffnung verbunden, dass Beschäftigte Niedriglohnjobs als Sprungbrett in besser bezahlte Jobs nutzen könnten.
- Deutschland hat jedoch einen relativ großen Niedriglohnssektor etabliert, der mit einem negativen „Kleebeffekt“ für viele Beschäftigte verbunden ist.
- Nicht nur die Erwerbsbeteiligung von Frauen könnte noch verbessert werden, auch die Bezahlung von sehr gut ausgebildeten Frauen ist relativ gering in Deutschland, verglichen mit anderen OECD-Ländern. Allerdings ist ein gewisser Teil dieses „gender pay gap“ durch fundamentale Faktoren (wie z.B. Unterbrechungen bei den Beschäftigungszeiten) erklärbar.

### Deutscher Arbeitsmarkt: Beschäftigungsrekord, aber...



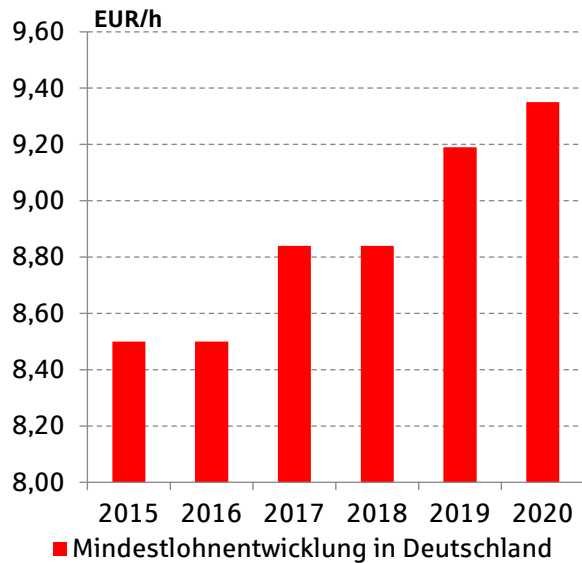
Quelle: OECD (2018). Daten: (2018), *Employment and working conditions (Datenbank)*; OECD (2016), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*.

Deutschland hat einen gesetzlichen Mindestlohn im Jahr 2015 implementiert, der seither von zunächst 8,50 EUR je Stunde sukzessive auf 9,19 EUR im Jahr 2019 angehoben wurde. Bis jetzt scheint der Mindestlohn jedoch nur einen geringen Effekt für das Armutsrisiko gehabt zu haben, obwohl der deutsche Mindestlohn bereits der sechsthöchste in der EU ist.

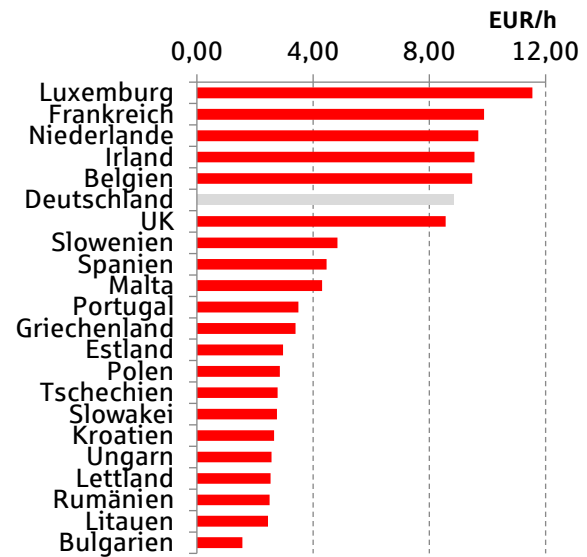
<sup>8</sup> Atypische Beschäftigung ist zunächst nur dann ein Problem, wenn diese ungewollt ist. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die „Wahl“ häufig auch durch Fehlanreize (z.B. im Steuer- und Abgabensystem) maßgeblich beeinflusst wird.

<sup>9</sup> Niedriglohnpfänger sind Beschäftigte, deren Bruttostundenverdienst weniger als zwei Drittel des Medianlohnes entspricht. Vgl. OECD (2018). Daten: Eurostat; OECD (2016), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*.

**Entwicklung gesetzl. Mindestlohn in Deutschland 2015-2020**



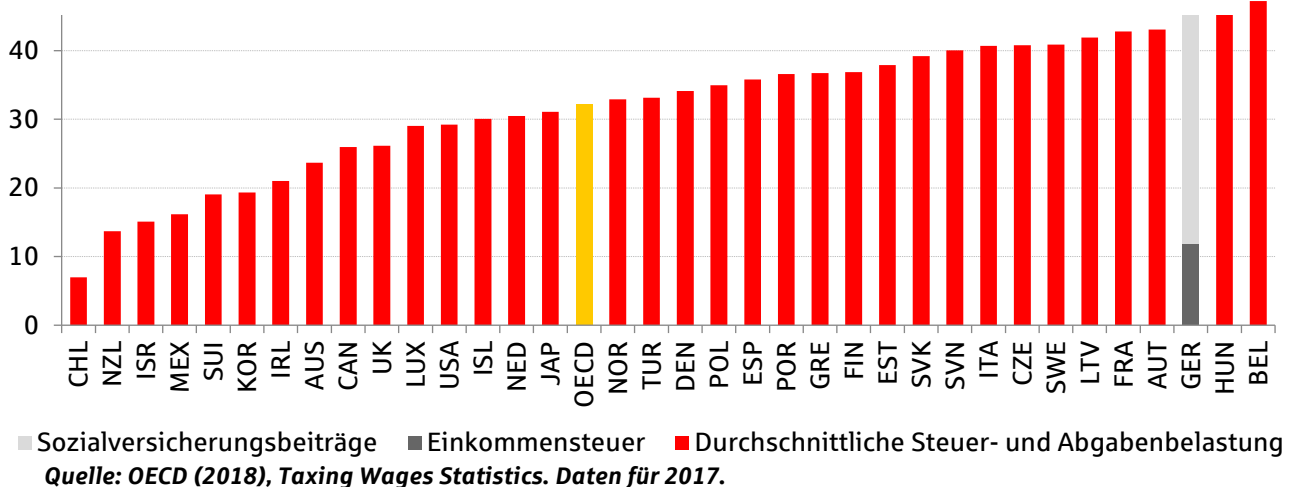
**Gesetzliche Mindestlöhne in der EU**



Quelle: WSI-Mindestlohnbericht (Mindestlohndatenbank) 2018.

Dieser geringe Effekt lässt sich jedoch gut erklären, wenn man die Abgabenbelastung und die teilweise sehr hohen und anreizfeindlichen Transferenzzugraten berücksichtigt. So sind Beschäftigte mit niedrigen Einkommen in Deutschland einer im internationalen Vergleich hohen Gesamtabgabenbelastung ausgesetzt. Im Jahr 2017 lag die durchschnittliche Steuer- und Abgabenbelastung (tax wedge<sup>10</sup>) hier bei gut 45 Prozent der Arbeitskosten und damit an dritthöchster Stelle in der OECD. Dies geht vor allem auf den hohen Anteil der Sozialversicherungsbeiträge zurück. Die hohe Belastung von geringen und mittleren Einkommen erfordert eine Anpassung des Steuer- und Abgabensystems, um eine faire Vermögens- und Einkommensstruktur zu begünstigen. Dabei sollten auch bestehende Fehlanreize im Steuer- und Abgabensystem für die Erwerbsbeteiligung von Frauen reduziert werden.

**Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge, in Prozent der Arbeitskosten, 2017**



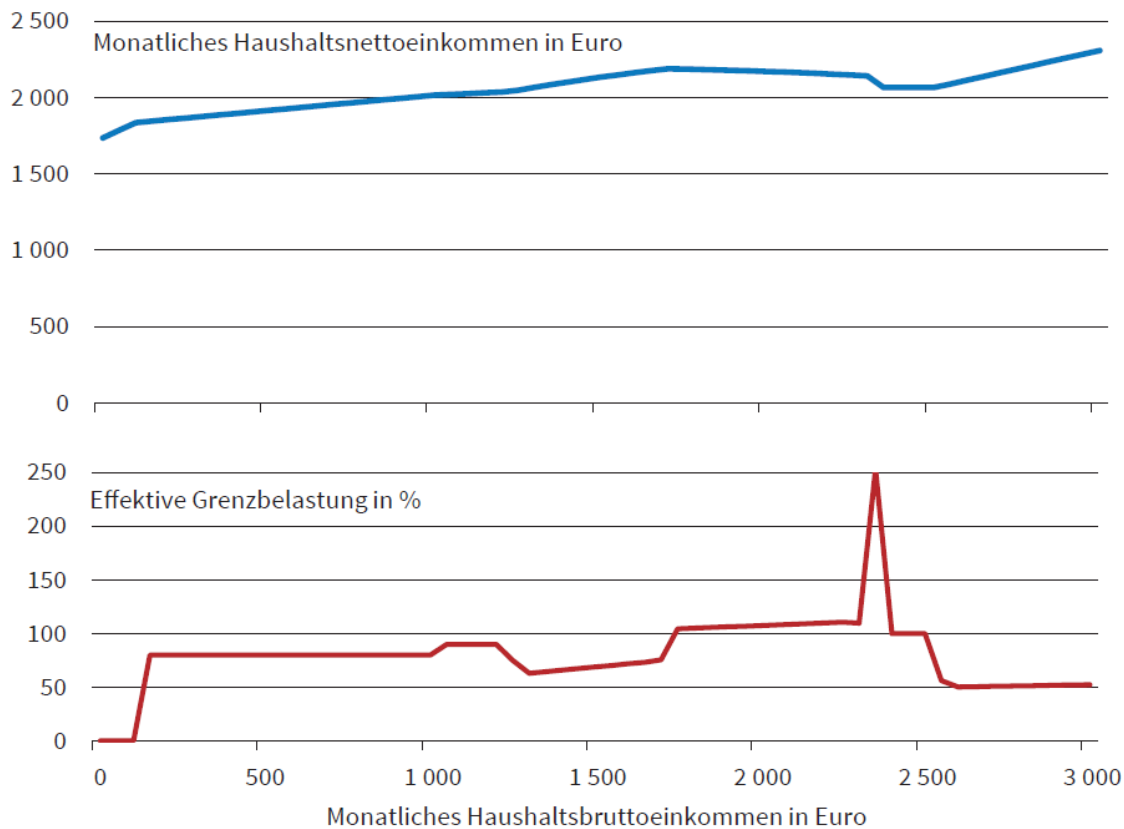
<sup>10</sup> Definition: Der tax wedge ist definiert als das Verhältnis zwischen der Summe der Steuern und Abgaben (inkl. der Sozialversicherungsbeiträge) eines einzelnen durchschnittlichen Beschäftigten (kinderlos, 67 Prozent des Medianeinkommens) und den zugehörigen gesamten Arbeitskosten für den Arbeitgeber. Der tax wedge misst, inwieweit die Steuer auf Arbeitseinkommen die Beschäftigungsanreize mindert.



Der zweite Grund ist die hohe Transferenzugsrate für Beschäftigte mit geringem Einkommen. Die Abbildung illustriert die allenfalls geringe Verbesserung des Nettoeinkommens bei steigendem Bruttoeinkommen. Der Nettoeffekt ist – wenn überhaupt – in weiten Bereichen bis zum Bereich von ca. EUR 2.600 Bruttoeinkünften allenfalls leicht positiv. Hiervon geht eine fatale Anreizwirkung aus: Beschäftigte werden so beispielsweise demotiviert, ihre Wochenstundenzahl zu erhöhen oder sich um einen besser bezahlten Job zu bemühen. Auch Humankapitalinvestitionen (z.B. Bildungs- oder Weiterbildungsmaßnahmen) zur Erhöhung der Qualifikation für besser bezahlte Jobs werden so letztlich unterminiert.

### Nettoeinkommen und effektive Grenzbelastung nach Bruttoeinkommen

(Am Beispiel einer alleinerzieh. Person mit zwei Kindern im Alter von 8 bis 12, unterstellte Miete EUR 510 inkl. Heizkosten)



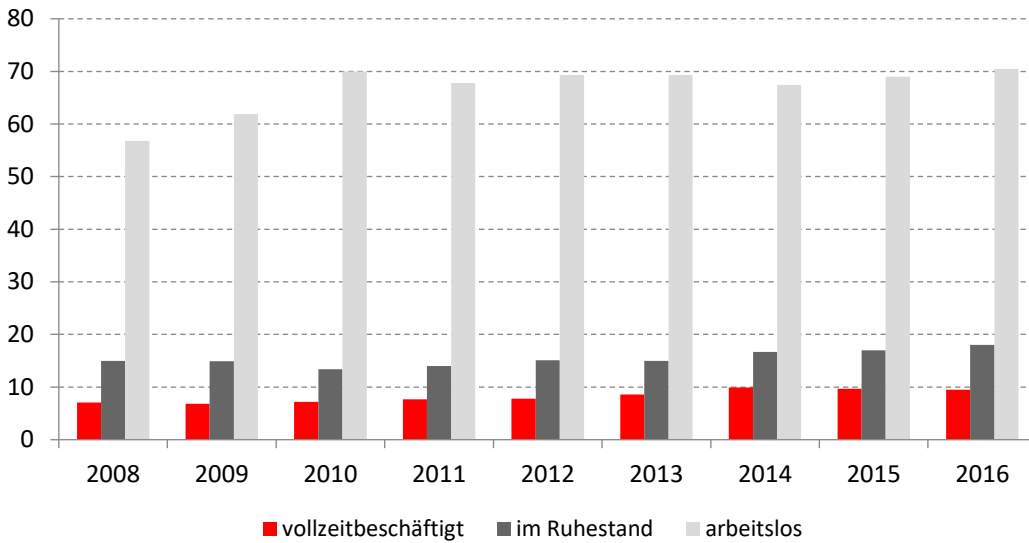
**Quelle: Peichl, A. / Stöckli, M. (2018), Ungleichheit und Umverteilung in Deutschland: Trends und Handlungsoptionen. In: ifo-Schnelldienst 2018:15, S. 18-22.**

Die problematisch hohe (Grenz-)Belastung mit Steuern und Sozialabgaben insbesondere mit Blick auf das Bruttoeinkommen von Geringverdienern muss daher entschärft werden. Dies könnte über eine Reduktion der Transferenzugsraten erfolgen, aktuelle Vorschläge aus der Wissenschaft liegen vor (vgl. Blömer et al. 2019). Dabei müssen aber auch die steigenden finanziellen Belastungen für den Staatshaushalt durch die steigende Zahl von Leistungsempfängern im Blick behalten werden. Alternativ könnte eine Fading-in-Phase oder ein Freibetrag bei den Sozialversicherungsbeiträgen angedacht werden.

## 2.3 Armutsrisiko in Deutschland

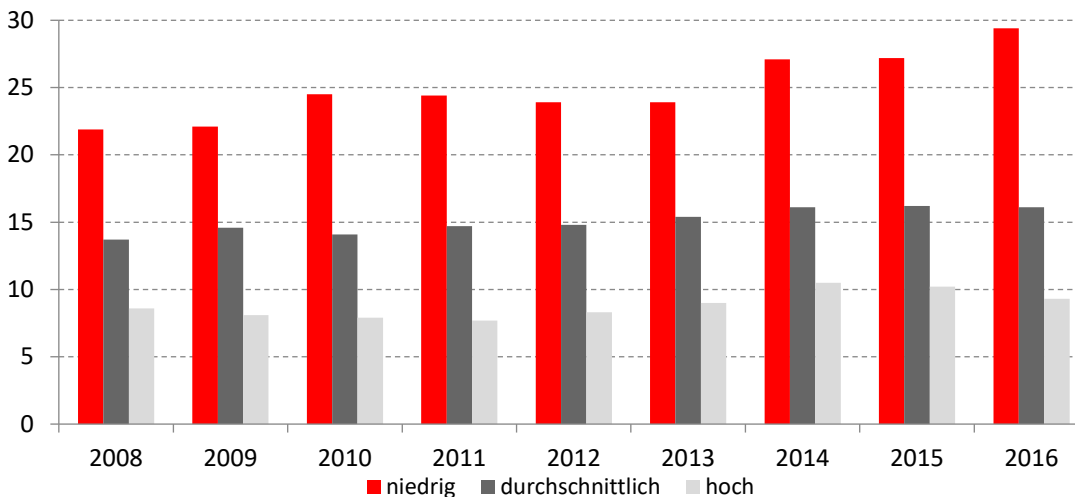
Das deutsche Armutsrisiko liegt knapp unter dem europäischen Durchschnitt, aber noch immer über dem Wert für Frankreich. Eine starke Zunahme der Armutsgefährdungsquote<sup>11</sup> ist für die Phase von 2005 bis 2008 zu beobachten gewesen, gefolgt von einem nur noch leichten Anstieg bzw. leichten Verbesserungen. Der starke Anstieg ab 2005 ist koinzident zu den in diesem Zeitraum vollzogenen Veränderungen in der Sozialgesetzgebung. So dürfte sich ein Gutteil des Anstiegs des Armutsrisikos auf die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (ALG II, "Hartz IV") zurückführen lassen.

### Armutsrisiko versus Beschäftigungsstatus



Quelle: Destatis (2018), LEBEN IN EUROPA (EU-SILC).

### Armutsrisiko und Ausbildungsstatus



Quelle: Destatis (2018), LEBEN IN EUROPA (EU-SILC).

<sup>11</sup> Die Armutsgefährdungsquote gibt an, wie hoch der Anteil der armutsgefährdeten Personen an der Gesamtbevölkerung ist. Sie wird – entsprechend dem EU-Standard – definiert als der Anteil der Personen, deren Äquivalenzeinkommen weniger als 60 Prozent des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung (in Privathaushalten) beträgt. Das Äquivalenzeinkommen ist ein auf der Basis des Nettoeinkommens berechnetes bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen je Haushaltsmitglied. Vgl. Destatis (2018).

Das Armutsrisiko ist in den vergangenen Jahren besonders stark für Personen mit einem relativ niedrigen Bildungsstand dramatisch angestiegen und ist generell besonders hoch für Personen in Arbeitslosigkeit. Grundsätzlich bleiben vor diesem Hintergrund Maßnahmen zur Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, insbesondere die Reintegration von Langzeitarbeitslosen via Fortbildung und Aktivierung, vordringlich.

Auch anhand dieser Daten bestätigt sich, dass höhere Einkommensungleichheit (ex post) mit größerer Chancengleichheit (ex ante) sowie niedrigerer ökonomischer Mobilität über Generationen verbunden ist. So ergibt sich ein Teufelskreis aus hoher Einkommensungleichheit, hoher Armutsgefährdungsquote, niedriger Mobilität über Generationen und ungleich verteilte Chancen, was letztlich in eine größere Einkommensungleichheit mündet. Hieraus können sich Ungleichheitsfallen über Generationen ergeben. Zudem ist die Lücke zwischen Ost- und Westdeutschland noch immer eine Hauptdeterminante von Ungleichheit in Deutschland. Der Bildungs- und Beschäftigungsstatus der Eltern determiniert noch immer die Chancen ihrer Kinder. Aus ökonomischer Sicht ist Ungleichheit, die auf derartige Umstände zurückzuführen ist, kaum zu rechtfertigen und zudem gesamtwirtschaftlich schädlich.

Da Bildung eine kritische Determinante sowohl für gleiche Chancen als auch für Prosperität ist, sollte Deutschland seine bislang unterdurchschnittlichen Bildungsausgaben weiter und zielgerichtet steigern. Trotz einiger Verbesserungen schneiden deutsche Schülerinnen und Schüler in internationalen Vergleichen meist nur mäßig ab. Ansonsten droht Deutschland weiter im internationalen Vergleich zurückzufallen und so seine hohe Wettbewerbsfähigkeit aufs Spiel zu setzen.

## 2.4 Sozialeleistungen im europäischen Vergleich

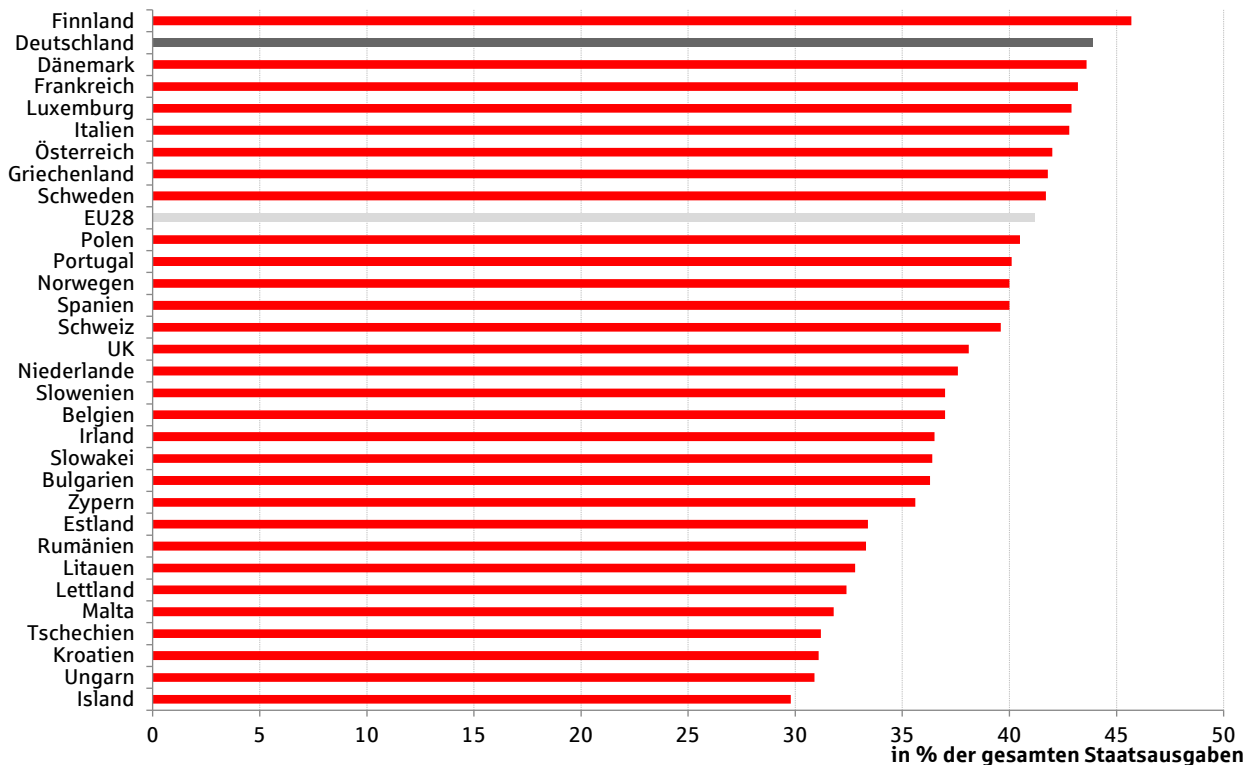
Der Sozialstaat in Deutschland hat deutlich dämpfende Auswirkungen auf die Ungleichheit. Allerdings offenbaren sich auch noch einige erhebliche Schwachstellen, was angesichts der im internationalen Vergleich hohen Sozialleistungsquote überrascht. Die Sozialleistungsquote gibt das Verhältnis zwischen dem nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) und den gesamten Sozialleistungen wider. Sie ist in Deutschland seit 2011 in jedem Jahr leicht gestiegen und lag 2017 bei 29,6 Prozent. Der stete Anstieg der Sozialleistungsquote beruht darauf, dass die Sozialleistungen seit 2012 prozentual meist etwas stärker zulegen als das BIP.

Die gesamten Sozialausgaben summierten sich 2017 auf 965,5 Mrd. EUR, was immerhin einem Anstieg um 3,9 Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht. Durch die „Respekt-Rente“ würden sie zusätzlich steigen, je nach konkreter Ausgestaltung um rund 6 Mrd. EUR jährlich. Das BIP Deutschlands lag 2018 in laufenden Preisen bei 3.386 Mrd. EUR. Eine angenommene Sozialleistungsquote von 30 Prozent würde einem Betrag von 1.016 Mrd. EUR entsprechen. Mit anderen Worten: Selbst wenn die von der SPD vorgeschlagenen zusätzlichen Sozialleistungen Gesetzeskraft erlangen sollten und unter Berücksichtigung, dass die Sozialleistungen in den vergangenen Jahren ein leicht überproportionales Wachstum aufwiesen, dürfte die Sozialleistungsquote in Deutschland dadurch nur marginal über 30 Prozent hinausgehen.

Im europäischen Vergleich liegt Deutschland allerdings mit einer Sozialleistungsquote von etwa 30 Prozent bereits in der oberen Hälfte. Der Durchschnittswert im Euroraum belief sich 2016 auf 29,3 Prozent. Spitzenreiter war Frankreich mit 34,3 Prozent, die geringste Sozialleistungsquote wies Griechenland mit 26,6 Prozent auf.

Die öffentlichen Ausgaben für die soziale Sicherung sind in der Regel die größten Posten der Haushaltspläne. Im Jahr 2016 entfielen auf den Euroraum 42,1 Prozent der gesamten Ausgaben auf die soziale Sicherung. In der Europäischen Union (EU) waren es 41,2 Prozent. Dabei reichte die Spanne von 30,9 Prozent in Ungarn bis 45,7 Prozent in Finnland, wo fast jeder zweite Euro in die soziale Sicherung fließt.

## Staatsausgaben für soziale Sicherung in der EU, 2016



Quelle: Eurostat (2018): Jährliche Finanzstatistiken des Staates – Ausgaben des Staates. Sozialpolitik-aktuell.de.

In Dänemark und Deutschland lag der Prozentsatz mit 43,6 bzw. 43,9 Prozent deutlich über dem Durchschnitt. Sollten in Deutschland zusätzliche Sozialleistungen beschlossen werden, würde man sich weiter vom europäischen Durchschnitt entfernen.

## 2.5 Investitionsstau dämpft Potenzialwachstum und gefährdet internationale Wettbewerbsfähigkeit

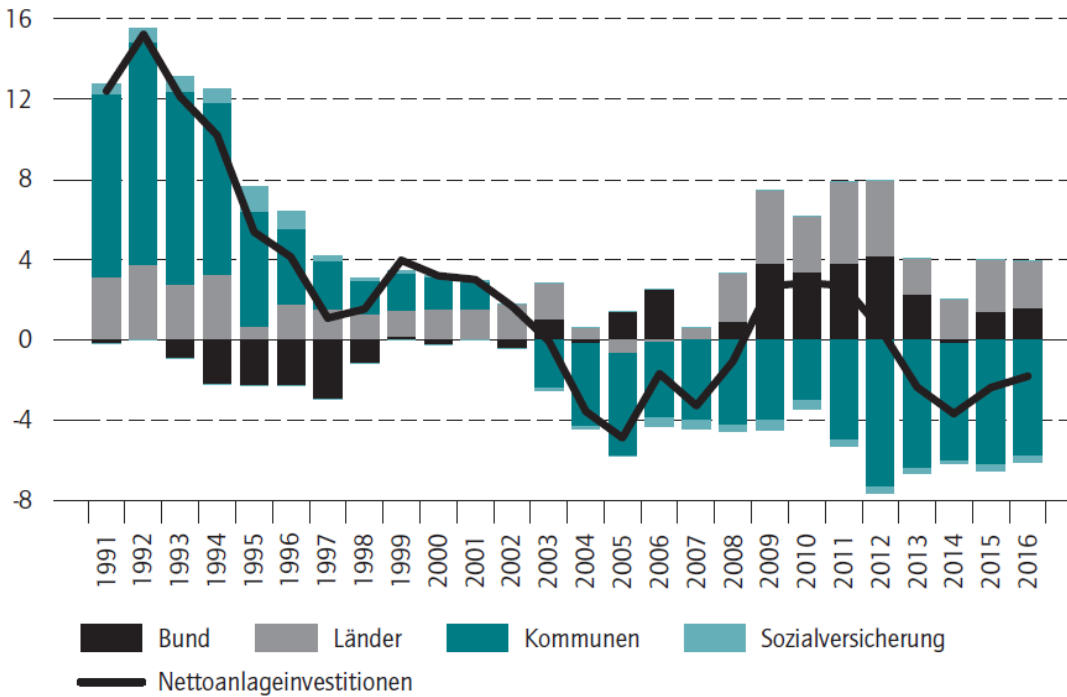
Mit Blick auf die zu erwartende Abschwächung des Potenzialwachstums sollte Deutschland dringend seinen Investitionsstau beheben und die langfristige Wettbewerbsfähigkeit stärken. Die Bereitstellung von Venture Capital ist – in Relation zur jeweiligen Wirtschaftsleistung – in der führenden Volkswirtschaft der Europäischen Union unterdurchschnittlich. Kleinere Nationen wie Dänemark investieren signifikant höhere Anteile am BIP in Innovation und Unternehmertum. Auch der Mittelstand ist bei Innovationen und Digitalisierung besonders gefördert.

Die Bundesregierung sowie mehrere Bundesländer wollen öffentliche Investitionen stärken.<sup>12</sup> Dies erscheint auch dringend geboten. Die öffentlichen Nettoinvestitionen sind seit der Wiedervereinigung deutlich zurückgegangen und waren in den letzten Jahren sogar negativ (vgl. Gornig/Michelsen 2017). Vor allem Kommunen haben ihre Investitionen spürbar zurückgefahren. Der Modernitätsgrad verschlechterte sich weiter im letzten Jahrzehnt, so dass sich inzwischen ein Modernisierungstau entwickelt hat. Aber auch bei der digitalen Infrastruktur hinkt Deutschland im internationalen Vergleich hinterher. Anfang 2017 lag Deutschland bei Internetverbindungen hinsichtlich der durchschnittlichen Spitzengeschwindigkeit nur auf Platz 45 und bezogen auf die mittlere Verbindungsgeschwindigkeit mit 15,3 Mbps auf Platz 25 (vgl. Akamai 2017).

<sup>12</sup> Alternativ sind auch verstärkte Anstrengungen zur Mobilisierung privaten Kapitals (z.B. über ÖPP) für Investitionen in die Infrastruktur denkbar. Losgelöst von der Finanzierungsfrage ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass die Regierungen von Bund und Ländern den Bedarf an Infrastrukturinvestitionen erkannt haben und entsprechend handeln wollen.

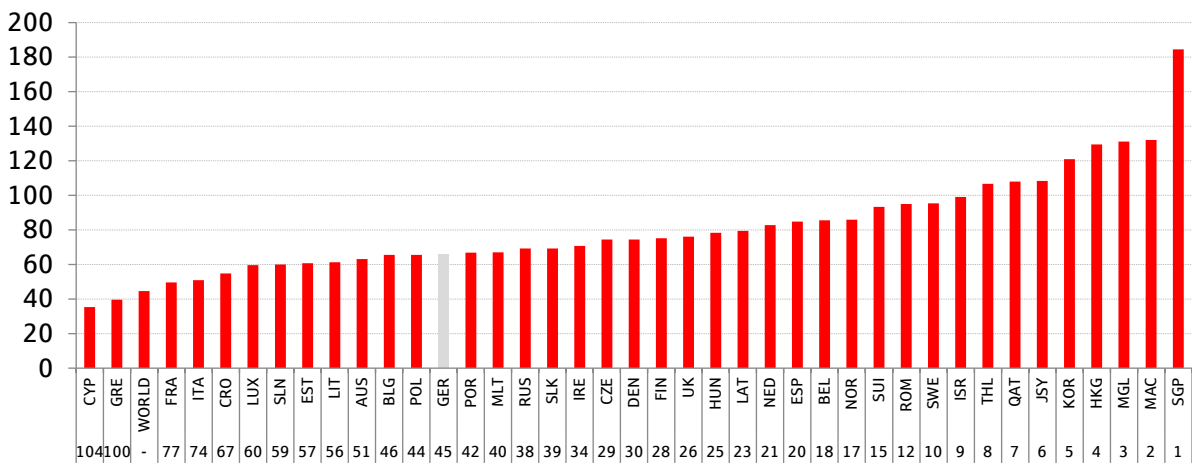
Angesichts des aufgebauten Rückstands erscheint es zweifelhaft, ob die bereits mit dem Koalitionsvertrag beschlossenen Maßnahmen ausreichen, um die Lücke in angemessener Frist zu schließen. Zielgerichtete Investitionen in die Infrastruktur, insbesondere als Voraussetzung für die Digitalisierung, sind daher dringend erforderlich.

### Staatliche Nettoanlageinvestitionen nach Gebietskörperschaften (in Milliarden Euro)



Quelle: Gornig Michelsen (2017), S. 213.

### Durchschnittliche Spitzenverbindungsgeschwindigkeit in ausgewählten Ländern, in Mbps (Daten für 1. Quartal 2017)



Quelle: Akamai (2017), Akamai's state of the internet report Q1 2017; OECD (2018).

## 3. Sozialpolitische Reformvorschläge und Initiativen in der aktuellen Diskussion

### 3.1 Initiativen für inklusives Wachstum

Die Bundesregierung hatte im Jahr 2017 die Idee eines inklusiveren Wachstums aufgegriffen und als eines der Hauptziele der Wirtschaftspolitik charakterisiert (BMWi 2017). Grundsätzlich erscheint dies vor dem Hintergrund aufkommender neuer Konflikte zwischen sozialer Inklusion und wirtschaftlicher Expansion (Digitalisierung, weitere Integration in den Welthandel und globale Wertschöpfungsketten) adäquat. Auffallend bei diesem Konzept ist die Breite der politischen Ansatzpunkte (neben Wachstum z.B. Gesundheit, Bildung etc.). Hierdurch wird das Konzept Inklusives Wachstum jedoch auch anfällig für Beliebigkeit und wenig fokussierte Politikmaßnahmen. Die teils erhebliche Diskrepanz der empirischen Ergebnisse zum Nexus Ungleichheit und Wachstum haben wir bereits diskutiert. Ein optimales Niveau sozioökonomischer Ungleichheit kann nicht definiert werden, weshalb die Wirkungen von Maßnahmen stets abgewogen werden müssen. Für die Wirtschaftspolitik, die eine Stärkung des inklusiven Wachstums anstrebt, lässt sich daher folgende Leitlinie formulieren: „Maßnahmen, die sich positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken, gleichzeitig aber zu einem anhaltenden Anstieg der Ungleichheit führen, (...) sind ebenso wenig nachhaltig wie umverteilende Politikmaßnahmen, die sich als massiv wachstumshemmend herausstellen.“ (Fuest et al. 2019, S. 24)

### 3.2 Bedingungsloses Grundeinkommen (BGE)

Das bedingungslose Grundeinkommen (BGE) ist inzwischen etwas aus der öffentlichen Debatte verschwunden. Dieser sozialpolitische Reformvorschlag hat bei Konservativen, Liberalen und Linken Anhänger. Hierin wird deutlich, dass sehr unterschiedliche Modelle diskutiert werden. Erste ernüchternde Erfahrungen mit einem BGE hat Finnland gemacht. Ein BGE wäre eine radikale Veränderung des Sozialstaats. Aufgrund von Pfadabhängigkeiten erscheint dies als schwer umsetzbar und mit ungewissen Wirkungen für die Betroffenen verbunden. Zudem erscheint es wenig hilfreich, wenn bedingungslos (ohne Prüfung) über eine riesige Umverteilungsmaschine jede Person das gleiche Grundeinkommen erhält. Ein wünschenswertes Umlenken sozialstaatlicher Interventionen zur Erhöhung der Zielgenauigkeit ist hiermit gerade nicht verbunden und wird daher skeptisch gesehen.

### 3.3 Ausbau Förderung der Vermögensbildung

Von verschiedenen Seiten kamen zuletzt zur Lösung sozialpolitischer Herausforderungen Vorschläge, die öffentliche Förderung der Vermögensbildung zu verstärken – entweder durch direkte Zuschüsse oder steuerpolitische Anreize. Letztlich würde so die Selbstverantwortung aktiviert. So sinnvoll vermögensfördernde Maßnahmen auch sein mögen, zur Lösung von Problemen zu großer Ungleichheit tragen sie kaum bei. Allerdings ist insbesondere im untersten Quintil neben dem manchmal fehlenden Willen oft auch schlicht die *Fähigkeit* zur Ersparnisbildung praktisch nicht gegeben, da ein Großteil des monatlichen Einkommens für Grundbedürfnisse konsumiert wird. Gerade bei den besonders von Ungleichheit betroffenen Bevölkerungsteilen würden auch höhere Anreize kaum die Sparneigung erhöhen. Zudem ist im andauernden Niedrigzinsumfeld der Ertrag klassischer Sparprodukte mit hoher Sicherheit extrem gering, woran sich auf absehbare Zeit nicht viel ändern wird. Alternative Sparformen über das Investment in risikoreichere Assetklassen scheitern häufig an der geringen Risikotrag- bzw. Schockabsorptionsfähigkeit und Risikoneigung von Geringverdienern. Zielgenau auf Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen ausgerichtete Anreize zur langfristigen Ersparnisbildung über risikoreichere Assets könnten helfen, wobei strikt auf die Vermeidung von Mitnahmeeffekten zu achten wäre.

## 3.4 Rentenbeschlüsse: Mütterrente, Rente mit 63 und doppelte Haltelinie bis 2025

Die Bundesregierung hat einige Veränderungen bei der Rentenversicherung beschlossen. Die Mütterrente ist eine durchaus vertretbare sozialpolitische Maßnahme, sie müsste jedoch über Steuern anstelle von Rentenversicherungsbeiträgen finanziert werden. Für die Mütterrente gilt das gleiche wie für die Rente mit 63. Diese sozialpolitischen Maßnahmen sind wenig zielgenau, da das größte Problem, Armutsgefährdung im Alter, hierdurch nicht oder nur zufällig adressiert wird. Zudem erscheint insbesondere die Rente mit 63 angesichts eines drohenden Fachkräftemangels, längerer Lebensarbeitszeit und einer Verschlechterung des Altenquotienten anachronistisch.

Zusätzlich wurde eine doppelte Haltelinie bei der Rentenversicherung beschlossen. Demnach soll das Rentenniveau bis 2025 bei 48 Prozent gehalten werden und der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung nicht über 20 Prozent klettern. Dieser Beschluss kann ebenfalls nicht überzeugen. Entweder ist der Beschluss wegen einer guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung überflüssig oder aber er wird einen erhöhten Steuerzuschuss nötig machen. Da noch kein langfristiges grundsätzliches Sicherungskonzept für die gesetzliche Rente erarbeitet und beschlossen ist, sollte mit Zusatzleistungen vorsichtig umgegangen werden. Der demographische Knick kommt verstärkt ab dem Jahr 2025 auf die Rentenkasse zu. Rentenpolitik sollte umfassender diskutiert werden und auch eine deutlich längerfristige Perspektive einnehmen.

## 3.5 Sozialstaatskonzepte in der Diskussion

Aktuell wird die sozialpolitische Reformdebatte von Vorschlägen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) forciert. Im Februar 2019 fand die Neuausrichtung nun ihren Niederschlag in den Reformvorschlägen zum „Sozialstaat für eine neue Zeit“. Diese wiederum sind die Grundlage für die vom Parteivorstand beschlossenen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen. Die Themenbereiche lauten:

- Chancen und Schutz in der neuen Arbeitswelt
- Kinder absichern
- Bürgergeld

Ergänzt werden diese neuen Vorstellungen durch eine Grundrente namens „Respekt-Rente“. Die Verfasser des Sozialstaatskonzepts konstatieren eine sich in hohem Tempo verändernde Arbeitswelt, beschleunigt durch die Digitalisierung. Dabei gibt es nicht nur Gewinner, sondern auch viele Verlierer. Die SPD hält daher eine grundlegende Erneuerung der Absicherung von Arbeit für erforderlich. Die Arbeit an sich werde zwar nicht ausgehen, sich jedoch stark und immer schneller verändern.

Die Antwort der SPD darauf ist ein „Recht auf Arbeit“, nicht jedoch ein bedingungsloses Grundeinkommen. Zitat: „...wir halten das bedingungslose Grundeinkommen für falsch, denn es wird den Bedürfnissen der meisten nicht gerecht.“

Aus dem „Recht auf Arbeit“ leitet sich eine Vielzahl konkreter Ansprüche der Einzelnen ab. Letztendlich müsse der Sozialstaat „Instrumente schaffen, die den individuellen Anforderungen und unterschiedlichen Problemstellungen der Menschen gerecht werden“. Zudem müssten Lebensleistungen stärker anerkannt werden.

### Chancen und Schutz in der neuen Arbeitswelt

Wichtigste Aufgabe sei es, „die Arbeit aufzuwerten und die Position der Arbeitnehmer zu stärken. Faire Löhne und gute Arbeitsbedingungen bleiben auch in Zukunft der Schlüssel für ein selbstbestimmtes Leben.“ Erforderlich sei auch der Interessenausgleich zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Gefordert wird schließlich die

perspektivische Anhebung des Mindestlohns auf 12 EUR. Zudem sollen die Arbeitsbedingungen in Ost und West angeglichen werden.

Die SPD identifiziert neue Erwerbsformen im Rahmen der Plattformwirtschaft. Die Plattformen seien Arbeitgeber wie andere Unternehmen auch und sollen wie reguläre Betriebe behandelt werden. In der Plattformwirtschaft entstehen zudem hybride Arbeitsverhältnisse an der Grenze zwischen Selbständigkeit und abhängiger Beschäftigung. Hier gelte es Arbeitsrechte, Mindestarbeitsbedingungen, Mindesthonorare und sozialen Schutz zu sichern.

Laut DIW könnten theoretisch 40 Prozent der Beschäftigten in Deutschland zuhause arbeiten. Tatsächlich sind es jedoch lediglich 12 Prozent. Vor diesem Hintergrund möchte die SPD „ein Recht auf mobiles Arbeiten und Homeoffice gesetzlich verankern, damit mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von den digitalen Vorteilen profitieren können.“ Zudem solle der Staat für jede Bürgerin und jeden Bürger ein „persönliches Zeitkonto“ einrichten, damit Überstunden nicht verloren gehen und beim Wechsel des Betriebes mitgenommen werden können.

Gemäß einer OECD-Studie sollen sich bis 2030 mehr als 35 Prozent aller Berufe grundlegend wandeln. Es ist also erforderlich, dass sich die Berufstätigen weiterbilden, um ihren beruflichen Spielraum zu erweitern. Die SPD fordert daher einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung sowie eine Qualifizierungsgarantie. Zudem soll die solidarische Arbeitsversicherung geschaffen werden. Sie soll die Lebensleistung stärker anerkennen und im Rahmen des Arbeitslosengeldes Q gezielte Weiterbildungsmaßnahmen fördern. Es gilt der Grundsatz, wer länger in die Arbeitslosenversicherung einzahlt, hat einen längeren Anspruch auf Arbeitslosengeld.

### **Kindergrundsicherung**

Die SPD fordert die Zusammenfassung von Kindergeld, Kinderfreibetrag, Kinderzuschlag, Bildungs- und Teilhabepaket zu einer Kindergrundsicherung. Sie orientiert sich nicht nur am finanziellen Bedarf eines Kindes, sondern berücksichtigt auch die Infrastrukturleistungen in Kita, Schule, Ganztagsbetreuung und Teilhabe an Förderangeboten. Die Kindergrundsicherung soll sich weiterhin am Einkommen der Eltern orientieren.

### **Bürgergeld statt Hartz IV**

Das Bürgergeld soll künftig die bestehende Grundsicherung ersetzen. Damit möchte die SPD die bestehenden Regeln zum Arbeitslosengeld II verändern. Das „Hartz IV“ genannte Konzept stützte seinerzeit zwar den Aufschwung am Arbeitsmarkt in Deutschland, hiervon konnte die SPD politisch jedoch nicht profitieren.

Das von der SPD angedachte Bürgergeld soll einen Leistungsanspruch für Absicherung und Teilhabe (Recht auf Arbeit) enthalten. „Recht auf Arbeit“ ist so zu verstehen, dass die Bürgerinnen und Bürger ein passgenaues Angebot auf Arbeit oder Weiterbildung/Qualifizierung erhalten. Wer Bürgergeld erhält und ohne Berufsabschluss ist, soll zudem ein gesetzliches Recht auf Förderung des Nachholens eines Berufsabschlusses erhalten. Zum Bürgergeld gehört auch ein monatlicher Bonus für Weiterbildung. Zudem soll niemand, der arbeitet, sein Einkommen aufstocken müssen. Der Niedriglohnsektor soll eingedämmt und die Sanktionsmöglichkeiten reduziert werden.

### **Eine Grundrente namens „Respekt-Rente“**

„Wer ein Leben lang gearbeitet, Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt hat, soll im Alter deutlich besser abgesichert sein als jemand, der nicht gearbeitet hat“. Mit diesen Worten begründet Bundesarbeitsminister Heil die Schaffung einer Grundrente, genannt „Respekt-Rente“.

Wer 35 Jahre oder länger in die gesetzliche Rentenkasse eingezahlt hat und trotzdem nur eine Rente auf Höhe der Grundsicherung (Hartz IV) erhält, kann im Rahmen der „Respekt-Rente“ einen monatlichen Zuschlag von maximal 447 EUR erhalten. Die jährlichen Kosten werden auf bis zu 6 Mrd. EUR geschätzt. Sie sollen nicht aus der Rentenkasse, sondern aus dem Bundeshaushalt gezahlt und somit steuerfinanziert werden. Die Grundrente



ist zwar im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vorgesehen. Die Vorstellungen des SPD-geführten Arbeitsministeriums gehen jedoch darüber hinaus. So soll zumindest in den ersten beiden Jahren auf eine Bedürftigkeitsprüfung verzichtet werden. Die betroffenen Rentnerinnen und Rentner würden die „Respekt-Rente“ erhalten, ohne vorab ihre Vermögensverhältnisse offenzulegen. Dies wird vom Koalitionspartner abgelehnt. Als Kompromiss könnte eine begrenzte Offenlegung der Vermögensverhältnisse dienen, die beispielsweise das Wohneigentum unberücksichtigt lässt.

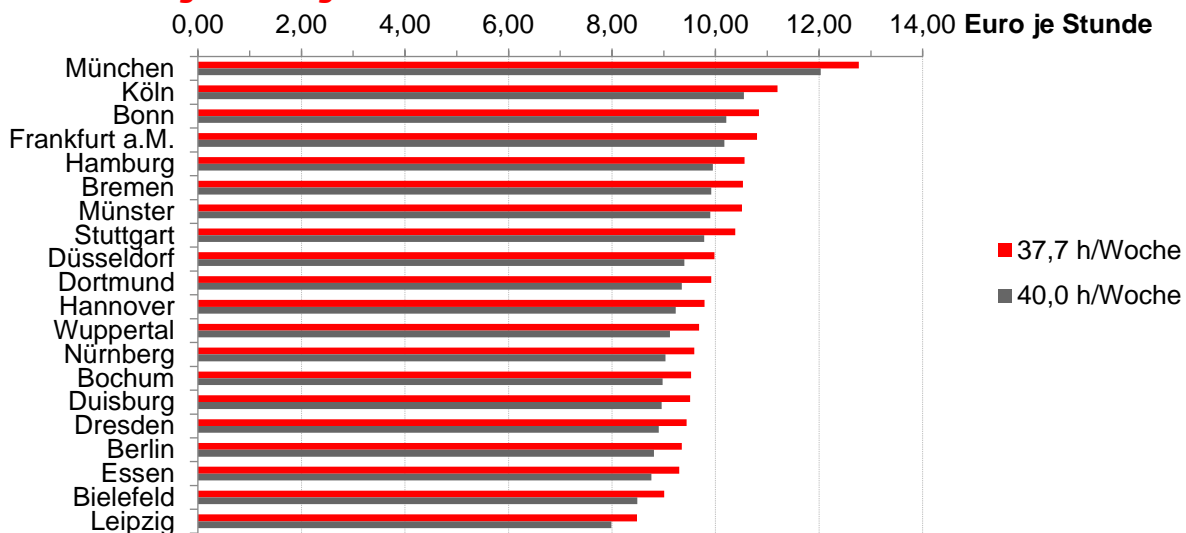
## 4. Ökonomische Diskussion aktueller Reformvorschläge

Zahlreiche Reformvorschläge sind struktureller Natur und können sowohl kurzfristige als auch langfristige Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung entfalten.

### 4.1 Deutlich höherer Mindestlohn und neue Grund-sicherung

Die SPD schlägt perspektivisch einen gesetzlichen Mindestlohn von 12 EUR vor. Dieser würde in den meisten größeren Städten reichen, die Lebenshaltungskosten zu decken, ohne hierbei ceteris paribus auf ergänzende Leistungen des Arbeitslosengeldes II zurückgreifen zu müssen. Lediglich in München wären weiterhin Aufstockungen erforderlich, wobei diese Rechnung jedoch nicht nur von der Höhe des Mindestlohnes, sondern auch von der Zahl der Wochenarbeitsstunden abhängt. Auch aus anderen Gründen sind solche Vergleichsrechnungen problematisch, nicht zuletzt wegen zu erwartender Preiseffekte und damit steigender Lebenshaltungskosten durch eine deutliche Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes.

#### Notwendiger Stundenlohn für Single in Vollzeitbeschäftigung ohne Anspruch auf „Aufstockungsleistungen“ nach SGB II



Quelle: Herzog-Stein et al. (2018), S. 7, eig. Darstellung.

Insgesamt hat die Einführung des Mindestlohnes deutliche Lohnsteigerungen bei Geringverdienern bewirkt. Gleichwohl hat sich das verfügbare Einkommen der Betroffenen häufig nur mäßig erhöht, weil derzeit relativ hohe Transferenzzugraten gelten. Zudem ist die Zahl der Aufstocker kaum gesunken, weil der Anstieg der Mieten die Mindestlohnsteigerungen zumeist kompensiert hat.

Ein höherer Mindestlohn kann seinen Niederschlag in höheren Verbraucherpreisen finden. Da die Inflationserwartungen für die kommenden Jahre jedoch insgesamt gedämpft sind, ist nicht davon auszugehen, dass ein höherer Mindestlohn nennenswerte Inflationsrisiken bewirkt. Je nach Transferentzugsregime würde ein höherer Mindestlohn die Einkommen in den unteren Einkommensklassen steigen lassen. Da die Konsumquote, also der Anteil der Konsumausgaben am verfügbaren Einkommen, gerade dort sehr hoch ist, dürfte der Lohnzuwachs nahezu vollumfänglich nachfragewirksam werden und über einen Anstieg der privaten Konsumausgaben das Wachstum stützen.

Allerdings ist der Mindestlohn nicht nur ein sozialpolitisches Instrument zur Einkommensgenerierung. Die beschriebene positive Wirkung kann er nur entfalten, wenn hierdurch nicht in nennenswertem Maße Beschäftigungsmöglichkeiten verloren gehen, z.B. durch verstärkte Automatisierung. Weitere Anpassungen des Mindestlohns sind zwar möglich, sollten aber sukzessive erfolgen und hinsichtlich möglicher negativer Wirkungen beobachtet werden. Die Lohnpolitik kann einen Beitrag leisten, das eigentliche Problem zu niedriger Rentenansprüche zu adressieren. Zusammen mit längeren Bezugsdauern für Arbeitslosengeld I und reduzierten Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen des vorgeschlagenen Bürgergelds dürfte der Anspruchslohn der Arbeitslosen wieder steigen. Insofern kommt es sehr auf die konkrete Ausgestaltung und die Wechselwirkung aller Maßnahmen an, ob hiervon nicht doch eine deutlich verschlechterte Anreizwirkung für das Arbeitsangebot ausgeht. Eine gewisse Lockerung der Sanktionen erscheint vor dem Hintergrund des deutlich gebesserten Arbeitsmarktes und angesichts inzwischen teils obskur anmutender „Fortbildungs“-Maßnahmen vertretbar.<sup>13</sup> Auch bei Bezug von Grundversicherung gibt es keine ökonomische Rechtfertigung für ein reines Gängel von Leistungsbeziehern. Ganz ohne Sanktionsmöglichkeiten wird es jedoch auch zukünftig nicht gehen.

Kinder sollten jedoch nicht von Sanktionen betroffen sein, was jedoch konkret schwer umzusetzen sein wird. Bei der Kindergrundsicherung kommt es sehr auf die Ausgestaltung an. Vereinfachungen sind zu begrüßen, auch um verschämte Armut zu bekämpfen. Kindergeld ist jedoch keine rein sozialpolitische Maßnahme, sondern soll das Existenzminimum steuerfrei stellen und möglichst unabhängig von der Höhe des zu versteuernden Einkommens und des individuellen Grenzsteuersatzes zu einer weitgehend gleichmäßigen Wirkung für alle Kinder beitragen.

## 4.2 Sozialstaatsprogramme kosten Geld

Zusätzliche Sozialleistungen kosten Geld. Alleine für die „Respekt-Rente“ sind schätzungsweise jährlich bis zu 6 Mrd. EUR zu veranschlagen. Zusätzliche staatliche Ausgaben widersprechen allerdings dem Anliegen des Bundesfinanzministers, die „schwarze Null“ zu erhalten, auch wenn die „fetten Jahre“ vorüber sind.

Zudem gibt es aus den Reihen der Großen Koalition weitere kostenträchtige Vorschläge. Zu nennen sind der komplette Abbau des Solidaritätszuschlags (20 Mrd. EUR), die Entlastung der Betriebsrenten bei Krankenkassenbeiträgen (3 Mrd. EUR) und das Arbeitslosengeld Q (1 Mrd. EUR).

Zusätzliche staatliche Ausgaben müssen – sofern ein struktureller Überschuss nicht (mehr) vorhanden ist – durch Umschichtungen im Haushalt, durch sinkende Ausgaben und / oder zusätzliche Einnahmen (z.B. Steuern) finanziert werden. Eine Aufnahme neuer Schulden zur Finanzierung dauerhaft höherer Sozialausgaben wäre nicht nachhaltig und ist abzulehnen.

Die im SPD Sozialstaatskonzept angedachten Maßnahmen haben einen konsumtiven Charakter. Sie führen zu einer einmaligen Erhöhung der Konsumausgaben privater Haushalte. Es gibt keine nennenswerten Multiplikatoreffekte wie im Fall zusätzlicher Investitionen. Damit sollte sich die Finanzierung zusätzlicher Sozialausgaben über höhere Schulden verbieten.

<sup>13</sup> Beispielhaft sei hier verwiesen auf die „Qualifizierungsmaßnahme“ Check up des Jobcenters Region Hannover verwiesen, bei der das Ausmalen von Weihnachtsmännern und Blumenmännchen oder das Basteln einer Brücke als Übung für Entspannung und Konzentration angesetzt wurde. Vgl. HAZ, 23. Februar 2019, S. 19.

Verbleiben also Umschichtungen innerhalb der bestehenden Haushaltsstellen oder die Erzielung zusätzlicher Einnahmen.

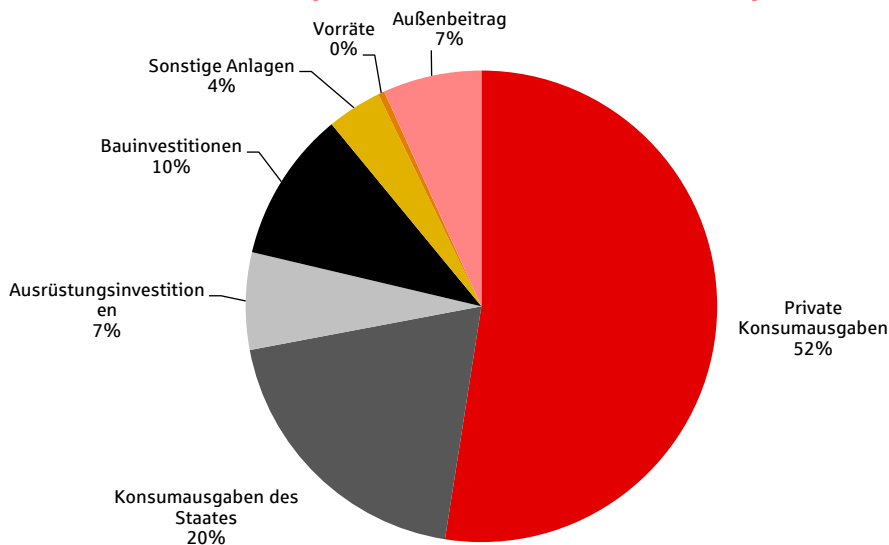
Umschichtungen in der Größenordnung eines mittleren einstelligen Milliardenbetrages sollten bei einem Haushaltsvolumen von mehr als 350 Mrd. EUR zwar möglich sein, dürften angesichts des konjunkturellen Abschwungs jedoch schwieriger werden. Auch die Erzielung höherer Staatseinnahmen dürfte Probleme bereiten, zumal der Koalitionsvertrag keine höheren Steuern vorsieht.

### 4.3 Kritische Diskussion der vorgeschlagenen Grundrente

Ein Argument der Befürworter ist die Stärkung der Binnennachfrage. Deutschland befindet sich konjunkturell gesehen in der Phase des Abschwungs. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist 2018 real um 1,4 Prozent gestiegen. In den beiden Jahren zuvor lagen die Wachstumsraten noch bei jeweils 2,2 Prozent. Eine Stärkung der Nachfrage käme daher gelegen.

Die bedeutendste Komponente des BIP sind mit großem Abstand die privaten Konsumausgaben. Mehr als die Hälfte des BIP entfällt auf die Ausgaben der privaten Haushalte. Konjunkturstimulierende Impulse können prinzipiell je nach Finanzierung recht zielführend sein, zumal die Umsetzung in gesamtwirtschaftliche Nachfrage vergleichsweise rasch erfolgt. Allerdings eignen sich strukturelle und langfristig angelegte Rentenmaßnahmen nicht zur kurzfristigen Konjunkturstimulierung.

#### Deutsches Bruttoinlandsprodukt: Großes Gewicht des privaten Konsums



**Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.**

Die privaten Konsumausgaben stiegen 2018 (in jeweiligen Zahlen) um 2,6 Prozent auf 1.777 Mrd. EUR. Zusätzliche staatliche Ausgaben in Form einer höheren Grundrente dürften nahezu vollumfänglich nachfragewirksam sein, da die Konsumquote niedriger Einkommen sehr hoch ist. Eine „Respekt-Rente“ im Volumen von 6 Mrd. EUR dürfte den privaten Verbrauch um etwa einen Drittel Prozentpunkt steigen lassen. Bezogen auf die Wachstumsrate des gesamten Bruttoinlandsprodukts wäre dies ein Plus von etwas weniger als 0,2 Prozentpunkten.

Die Grundrente droht in der vorgeschlagenen Form jedoch auch einige schädliche Anreizwirkungen zu entfalten und muss hinsichtlich Effektivität und Effizienz hinterfragt werden. Bezogen auf das Problem von Altersarmut erscheint der Vorschlag wenig effektiv. Lediglich Rentner/-innen mit einer Beitragszeit von 35 Jahren kommen in

den Genuss, womit die Lebensleistung honoriert werden soll. Es scheint somit nicht generell um die Vermeidung von Altersarmut zu gehen, die z.B. durch Krankheit, Arbeitslosigkeit oder infolge des Transformationsprozesses in Ostdeutschland vielfach unverschuldet droht. Viele Betroffene werden durch diese gesetzte Bedingung nicht für die „Respekt-Rente“ in Frage kommen. Auf der anderen Seite ist die Maßnahme auch wenig effizient, da durch eine fehlende Bedarfsprüfung Zahlungen auch an Rentnerhaushalte mit hohem Vermögen oder hohen weiteren Einkünften erfolgen würden. Hierbei wird verkannt, dass hohe anderweitige Einkünfte oder das hohe Vermögen ursächlich sein könnten, warum im Erwerbsleben nur niedrige Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt wurden. Zumindest eine gewisse Form der Bedürftigkeitsprüfung erscheint somit aus Effizienzgründen notwendig.

Andere Probleme wie den Klippeneffekt kann man zwar abfedern, es drohen aber eine ganze Reihe neuer als ungerecht empfundener Fallkonstellationen. Andererseits kann auch die „Respekt-Rente“ eine fatale negative Anreizwirkung haben. So kann sich das weitere Einzahlen von Rentenversicherungsbeiträgen nach 35 Beitragsjahren schlicht nicht mehr lohnen, wenn der Abstand zwischen erworbenem Rentenanspruch und der „Respekt-Rente“ zu groß ist. So würde ein Abwandern in die Schattenwirtschaft drohen.

Die größte strukturelle Herausforderung für die gesetzliche Rentenversicherung ist eine demographiefeste Ausgestaltung. Dazu sind in einem Policy Mix alle Stellschrauben (Rentenniveau, Renteneintrittsalter, Beitragspflicht und -satz sowie Steuerzuschuss) zu diskutieren. Eine neue Balance zwischen Belastungen und neuen Flexibilitäten mit Blick auf Arbeitsmarkt und Renteneintritt gilt es zu finden.

Insgesamt sollte daher der Vorschlag der Respekt-Rente im Rahmen eines Gesamtkonzeptes diskutiert werden. Ansonsten droht die Gefahr, dass die Summe der Einzelmaßnahmen den staatlichen Handlungsspielraum zur Stabilisierung der auf dem Äquivalenzprinzip basierenden Rentenversicherung zu sehr einschränkt. Dies würde eine große Gefahr für die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung darstellen.

## 5. Literatur

Adriaans, Jule / Liebig, Stefan (2018): Ungleiche Einkommensverteilung in Deutschland grundsätzlich akzeptiert aber untere Einkommen werden als ungerecht wahrgenommen. Erschienen in: *DIW-Wochenbericht* 37/2018, S. 801-807.

Akamai (2017), *Akamai's state of the internet report Q1 2017*.

Arntz, Melanie / Terry Gregory / Ulrich Zierahn (2018): *Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit: Makroökonomische Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhne von morgen*. ZEW: Mannheim, April 2018.

Balakrishnan, Ravi / Chad Steinberg / Murtaza Syed (2013): *The elusive Quest for Inclusive Growth: Growth, Poverty, and Inequality in Asia*. IMF Working Paper WP/13/152.

Blömer, Maximilian / Clemens Fuest / Andreas Peichl (2019): Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) – Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems. *Ifo Schnelldienst* 4/2019, S. 34-43.

BMW (2017): *Deutschland – stark und gerecht! Ein Zehn-Punkte-Plan für inklusives Wachstum*. Pdf-Version, [https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Downloads/0-9/10-punkte-fuer-inklusive-wachstum.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Downloads/0-9/10-punkte-fuer-inklusive-wachstum.pdf?__blob=publicationFile&v=6), abgerufen am: 04.03.2019.

Börsen-Zeitung (2013): *10 Jahre „Agenda 2010“: „Hartz-Reformen“ – Fluch oder Segen?* Ausgabe vom 09.03.2013, S. 7.

Boysen-Hogrefe, Jens (2019): Gesetzliche Krankenversicherung: Pause beim Ausgabenanstieg durch Alterung. In: *Kiel Policy Briefs*, 121.

Brunori, P. / P. Hufe / D. G. Mahler (2018): Wurzeln der Ungleichheit – Ist Ungleichheit gleich ungerecht? In: *ifo Schnelldienst* 71(5), S. 18-22.

Dabla-Norris, E. / K. Kochhar / N. Subhaphiphat / F. Ricka / E. Tsounta (2015): *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. IMF Staff Discussion Note, International Monetary Fund, Washington.

Gornig, Martin / Claus Michelsen (2017): *Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus*. In: *DIW-Wochenbericht* 11-2017, S. 211-219.

Hampe, Peter (2018): Wie sozial ist die „Soziale Marktwirtschaft“? erschienen in: *ifo Schnelldienst* 15/2018, S. 11-17.

HAZ (2019): *„Das ist pure Erniedrigung“*. Erschienen am 23. Februar 2019, S. 19.

Herzog-Stein, Alexander / Malte Lübker / Toralf Pusch / Thorsten Schulten / Andrew Watt (2018): *Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassung*. Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission. WSI Policy Brief Nr. 24, 04/2018. Pdf-Version: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_pb\\_24\\_2018.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_24_2018.pdf), abgerufen am 12. März 2019.

Hufe, P. / R. Kanbur / A. Peichl (2018): *Measuring unfair Inequality: Reconciling Equality of Opportunity and Freedom from Poverty*. CESifo Working Paper Nr. 7119.

IMF (2017a): *Fostering Inclusive Growth*. Staff Note for the discussion at the Meeting of G20 Leaders' Summit, July 7-8, 2017 in Hamburg. International Monetary Fund.

IMF (2017b): *Understanding the downward trend in labor income shares*. In: IMF World Economic Outlook, April 2017. Washington: International Monetary Fund.

Krebs, T. / M. Scheffel (2017): *Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland*. Studie für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2017.

OECD (2014): All on Board: Making Inclusive Growth Happen.

OECD (2016): *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*.

OECD (2018): *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2018*. OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-deu-2018-de](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2018-de).

Ostry, J. / A. Berg / C. Tsangarides (2014): *Redistribution, Inequality and Growth*. Staff Discussion Notes 14/02. Washington: International Monetary Fund.

Peichl, Andreas / Marc Stöckli (2018): Ungleichheit und Umverteilung in Deutschland: Trends und Handlungsoptionen. In: *ifo Schnelldienst 15/2018*, S. 18-22.

Piketty, Thomas (2014): *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. Übersetzt von Ilse Utz und Stefan Lorenzer. Beck, München 2014.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2017): *Einkommensungleichheit und soziale Mobilität*. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, 1/2017.

Zika, Gerd / Robert Helmrich / Tobias Maier / Enzo Weber / Marc I. Wolter (2018): *Arbeitsmarkteffekte der Digitalisierung bis 2035: Regionale Branchenstruktur spielt eine wichtige Rolle*. IAB-Kurzbericht 9/2018.

Mitgezeichnet von:

Uwe Burkert - LBBW

Uwe Dürkop - Berliner Sparkasse

Dr. Ulrich Kater - DekaBank

Dr. Jürgen Michels - BayernLB

Dr. Gertrud Traud, Helaba

Prof. Dr. Carsten Wesselmann - KSK Köln

---

### **Kontakt**

Christian Lips

Chefvolkswirt der NORD/LB

Christian.Lips@nordlb.de

Jochen Intelmann

Chefvolkswirt der HASPA

Jochen.Intelmann@haspa.de

Deutscher Sparkassen- und Giroverband

Dr. Reinhold Rickes

Abteilungsleiter; Leitung Gruppe Volkswirtschaft

Abteilung Volkswirtschaft, Finanzmärkte und Wirtschaftspolitik

Telefon: 030.20225-5303

reinhold.rickes@dsgv.de

Dr. Holger Schulz

Referat Geldpolitik und Konjunktur

Abteilung Volkswirtschaft, Finanzmärkte und Wirtschaftspolitik

Telefon: 030.20225-5307

holger.schulz@dsgv.de

---

### **Disclaimer**

Das vorliegende Positionspapier der Chefvolkswirte entspricht nicht notwendigerweise der Haltung der DekaBank oder der Haltung der jeweiligen Landesbanken und Sparkassen oder des DSGV.