

## Wissenschaftliche Auswertung über Theorien und Instrumente für ein Inklusives Wachstum in Deutschland

Eichhorst, Werner; Sommer, Eric; Wozny, Florian; Nenning, Larissa

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Eichhorst, W., Sommer, E., Wozny, F., & Nenning, L. (2018). *Wissenschaftliche Auswertung über Theorien und Instrumente für ein Inklusives Wachstum in Deutschland*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB501). Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; IZA Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55512-3>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales

# FORSCHUNGSBERICHT

501

**Wissenschaftliche Auswertung über  
Theorien und Instrumente für ein  
Inklusives Wachstum in Deutschland**

Januar 2018

ISSN 0174-4992

# ***Wissenschaftliche Auswertung über Theorien und Instrumente für ein Inklusives Wachstum in Deutschland***

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH IZA

**I Z A** Institute  
of Labor Economics  

---

Initiated by Deutsche Post Foundation

Werner Eichhorst, Eric Sommer, Florian Wozny

Unter Mitarbeit von Larissa Nenning

November 2017

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftliche Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

# Inhalt

<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>4</b>
<b>Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>5</b>
<b>Executive summary .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Trends und Ursachen von Ungleichheit.....</b>	<b>10</b>
2.1 Deskriptive Darstellung.....	10
2.2 Erklärungsfaktoren.....	16
2.3 Zwischenfazit.....	21
<b>3. Inklusives Wachstum – Konzeption, Begründung, Operationalisierung.....</b>	<b>22</b>
3.1 Überblick über die verschiedenen Vertreter und Vorschläge.....	22
3.2 Operationalisierungsfragen .....	24
3.3 Wirkungszusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum und Ungleichheit auf der Basis vorliegender empirischer Studien .....	26
3.4 Zwischenfazit .....	29
<b>4. Maßnahmen für ein Inklusives Wachstum.....</b>	<b>30</b>
4.1 Einleitung.....	30
4.2 Weiterbildung und aktive Arbeitsmarktpolitik .....	31
4.3 Zugang zu und Höhe von Sozialleistungen.....	35
4.4 Regulierung von Erwerbsformen.....	36
4.5 Lohnstruktur .....	38
4.6 Besteuerung.....	39
4.7 Bildungschancen für Kinder und Jugendliche .....	42
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>45</b>



## **Tabellenverzeichnis**

<i>Tabelle 1: Übersicht Ungleichheitsindikatoren</i> .....	12
<i>Tabelle 2: Wirkungsdimensionen und Politikfelder</i> .....	31

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Langfristige Entwicklung des Gini-Koeffizienten der verfügbaren Einkommen im Vergleich.....	10
Abbildung 2: Langfristige Entwicklung des Gini-Koeffizienten der Markteinkommen im Vergleich.....	11
Abbildung 3: Armutsgefährdungsquote nach Teilpopulation.....	14
Abbildung 4: Einkommensentwicklung nach Dezilen, 2008-2015.....	15

## Executive summary

Ungleichheit ist in den letzten Jahren ein zentraler Gegenstand wissenschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Debatten geworden. Eine einflussreiche Position bestand lange Zeit darin, zu argumentieren, dass Wachstum auch zu höherer Ungleichheit führen kann, dies aber im Wesentlichen durch technologischen Wandel und Globalisierung bedingt sei und in Kauf genommen werden müsse, um insgesamt ausreichende Ressourcen erwirtschaften und damit auch alle Bevölkerungsgruppen mittelbar besserstellen zu können. Dieser Position steht seit einigen Jahren zunehmend die Einschätzung gegenüber, dass von Wachstum keineswegs automatisch alle Bevölkerungsgruppen angemessen profitieren. Darüber hinaus bestünden wachstumshemmende Wirkungen wachsender oder sehr hoher Ungleichheit. Vorangetrieben insbesondere durch internationale Organisationen wie die OECD werden vor diesem Hintergrund in jüngerer Zeit vermehrt Strategien für ein stärker „Inklusives Wachstum“ gefordert, die eine gleichmäßigere Teilhabe am wachsenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wohlstand sicherstellen. Neben sozialen und politischen Argumenten gegen eine wachsende oder ‚zu große‘ Ungleichheit wird damit zusätzlich ein ökonomisches Argument vorgebracht, um die Forderung nach einer Wirtschafts- und Sozialpolitik, die wirtschaftliches Wachstum und sozialen Ausgleich gleichermaßen fördert, zu begründen.

Die Aufgabe dieser Kurzexpertise ist es, ausgehend von der oben skizzierten Debatte, die Trends und Triebkräfte von Ungleichheit zu erklären, die Wirkungsbeziehungen zwischen Wachstum und Ungleichheit zu diskutieren und auf dieser Grundlage die Rolle von institutionellen Faktoren und Politikinterventionen zu bestimmen. Die Studie ist als Literaturüberblick angelegt, welcher die zum gegenwärtigen Stand verfügbare empirische Evidenz zu Ungleichheit und Wachstum sowie Politikvariablen präsentiert und bewertet. Der Fokus liegt auf der Entwicklung der letzten Dekaden und der für die nähere Zukunft erwarteten Veränderungen. Die Studie konzentriert sich auf entwickelte Industriestaaten. Sie diskutiert, ausgehend von der Identifikation spezifischer Problemlagen in Deutschland, geeignete Politikmaßnahmen für ein inklusives Wachstum und bündelt diese.

Die Mehrheit der aggregierten Ungleichheitsmaße hat nach einem deutlichen Anstieg in den 1990er und frühen 2000er Jahren in den vergangenen zehn Jahren nur noch marginale Änderungen erfahren. Gleichzeitig gibt es, mit Ausnahme der steigenden Erwerbsquoten, keine Anzeichen für eine umfassende gesellschaftliche Teilhabe am robusten wirtschaftlichen Aufschwung der vergangenen Jahre. Mit anderen Worten: trotz der günstigen ökonomischen Entwicklung in den letzten Jahren gab es keine substantielle Verbesserung bei den Ungleichheitsmaßen. Aufgrund der skizzierten zu erwarteten wirtschaftlichen Megatrends besteht die Gefahr einer verstärkten Polarisierung der Gesellschaft. Obwohl durch die zunehmende Handelsintegration und die Digitalisierung insgesamt positive Beschäftigungseffekte zu erwarten sind, werden geringqualifizierte Beschäftigte durch beide Tendenzen zukünftig weiterhin vorrangig der Gefahr ausgesetzt sein, ihre Beschäftigung zu verlieren bzw. auf atypische, oft gering entlohnte und weniger stabile Arbeitsmöglichkeiten verwiesen zu werden. Dies dürfte – ohne Gegensteuerung – zu einer weiteren Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit bzw. des Niedriglohnsektors führen. Daneben muss, teilweise als Langfristfolge instabiler oder gering entlohnter Erwerbsbiographien, mit einem Anstieg der Armutsrisikoquote im Alter gerechnet werden. Beiden Entwicklungen wäre vor der Zielstellung eines inklusiven Wachstums zu begegnen.

Dieser Problemaufriss zeigt die Bedeutung eines Zugangs zum Arbeitsmarkt einerseits sowie von Chancen auf stabile, gut entlohnte Beschäftigung andererseits. Auf dieser Basis ist gerade eine inklusive Gestaltung des Arbeitsmarktes ein zentraler Ansatzpunkt, die spezifischen Problemlagen in Deutschland zu entschärfen.

„Wissenschaftliche Auswertung über Theorien und Instrumente  
für ein Inklusives Wachstum in Deutschland“

Die vorliegenden Konzepte des Inklusiven Wachstums unterscheiden sich dabei weniger in der Kernidee, dass wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand allen Bevölkerungsgruppen gleichermaßen zugutekommen sollten, sondern eher in der geographischen und konzeptionellen Breite ihrer Ansätze. Für entwickelte Industriestaaten sind insbesondere die Überlegungen der OECD relevant, daneben die verwandten Strategien der EU und anderer Think Tanks. Wesentliche Dimensionen Inklusiven Wachstums lassen sich im Grunde mit verfügbaren Indikatoren operationalisieren.

Internationale Organisationen wie die OECD oder der Internationale Währungsfonds weisen aktuell auf negative Zusammenhänge zwischen Einkommensungleichheit und Wachstum hin. Allerdings zeigt sich, dass die in der Kurzexpertise vorgestellten empirischen Studien hier nicht zu eindeutigen Ergebnissen gelangen: der Effekt von Einkommensungleichheit auf Wachstum verläuft nicht nach einem generellen Muster. Insgesamt ist die empirische Evidenz zum Zusammenhang zwischen Wachstum und Ungleichheit nicht besonders robust. Befürworter des Inklusiven Wachstums argumentieren, dass hohe Ungleichheit wachstumshemmend und im Umkehrschluss geringere Ungleichheit wachstumsfördernd wirke. Welches Niveau an Ungleichheit wachstumspolitisch optimal wäre, kann jedoch nicht genau bestimmt werden.

Inklusives Wachstum als gesellschaftliches Ziel erfordert im Hinblick auf die Entwicklung von Arbeitsmarkt und Beschäftigung vor allem politische Anstrengungen zur Verbesserung der Erwerbsteilhabe einerseits und zur Verbesserung der Qualität der Arbeit andererseits. Dies umfasst sowohl individuelle Kapazitäten zur Aufstiegsmobilität als auch den Abbau institutioneller Mobilitätsbarrieren. Geeignete Politikmaßnahmen sind dazu in der Lage, individuelle Potentiale der Erwerbspartizipation und des Aufstiegs zu mobilisieren und ermöglichen somit eine verbesserte Teilhabe an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die von Strategien zur Förderung des Inklusiven Wachstums angesprochenen Politikfelder und Handlungsvorschläge sind dabei nicht per se neu, werden jedoch als Politikbündel betrachtet, bei dem auch auf Wechselwirkungen geachtet werden sollte. Hierbei lassen sich Maßnahmen, die auf die Struktur und Verteilung der Markteinkommen einwirken, von solchen unterscheiden, die eine Korrektur der Einkommen in einem zweiten Schritt vornehmen. Daneben gibt es Maßnahmen, die in den Kernbereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik fallen, und solche, die in benachbarte Politikfelder eingeordnet werden können.

Eine zentrale Herausforderung in Deutschland ist die über den gesamten Lebensverlauf stärkere Investition in die Qualifikationen der Erwerbspersonen. Dies gilt sowohl für das allgemeine Bildungswesen und den Übergang von der Schule in den Beruf als auch für die Fortentwicklung von beruflich nutzbaren Qualifikationen im weiteren Lebensverlauf. Hier ist durch eine systematischere Förderung von Weiterbildung dafür zu sorgen, dass gerade jene, die von betrieblicher oder individuell initiiertes Weiterbildung kaum profitieren und deren Beschäftigung potenziell vom technologischen und strukturellen Wandel bedroht ist, wesentlich besser qualifiziert werden. In Verbindung mit verstärkter individueller Betreuung ist die Qualifikation auch ein zentraler Punkt für die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit. Hinzutreten sollten hier auch Reformen des institutionellen Aufbaus des Arbeitsmarktes, um Aufstiegs- und Übergangsbarrieren abzubauen. Dies umfasst insbesondere Hemmnisse wie die Sonderrolle der geringfügigen Beschäftigung, die Arbeitsanreize im Übergang vom Sozialleistungsbezug zur Erwerbstätigkeit mindert oder die eingeschränkte Unterstützung von Alleinerziehenden, aber auch ein je nach Erwerbsform teilweise eingeschränkter Zugang zu Sozialleistungen, der sich durch einen universelleren Geltungsbereich der Sozialversicherung verbessern ließe.

Viele Maßnahmen für ein Inklusives Wachstum laufen auf eine stärker investiv ausgerichtete Staatstätigkeit insbesondere im Bereich der Betreuungsinfrastruktur, der Bildungspolitik und der aktiven Arbeitsmarktpolitik hinaus. Dies setzt wiederum entsprechende Ressourcen voraus, die umso leichter zu mobilisieren sind, je höher die Erwerbstätigkeit liegt. Gleichwohl ist auch über eine Anpassung des Steuer- und

Abgabensystems nachzudenken, um auf der einen Seite ein ausreichendes fiskalisches Aufkommen zur Finanzierung einer investiven Sozialpolitik zu erzielen und durch eine effektive progressive Besteuerung Ungleichheiten bei Markteinkommen und Vermögen abzubauen.

## 1. Einleitung

Ungleichheit ist in den letzten Jahren ein zentraler Gegenstand wissenschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Debatten geworden. Eine einflussreiche Position bestand lange Zeit darin, zu argumentieren, dass Wachstum auch zu höherer Ungleichheit führen kann, dies aber im Wesentlichen durch technologischen Wandel und Globalisierung bedingt sei und in Kauf genommen werden müsse, um insgesamt ausreichende Ressourcen erwirtschaften und damit auch alle Bevölkerungsgruppen mittelbar besserstellen zu können. Dieser Position steht seit einigen Jahren zunehmend die Einschätzung gegenüber, dass von Wachstum keineswegs automatisch alle Bevölkerungsgruppen angemessen profitieren. Darüber hinaus bestünden wachstumshemmende Wirkungen wachsender oder sehr hoher Ungleichheit.

Vorangetrieben insbesondere durch internationale Organisationen wie die OECD werden vor diesem theoretischen und empirischen Hintergrund in jüngerer Zeit vermehrt Strategien für ein stärker „Inklusives Wachstum“ gefordert, die eine gleichmäßigere Teilhabe am wachsenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wohlstand sicherstellen. Sozialer Ausgleich und Partizipationsmöglichkeiten sind verbunden mit positiven Wachstumsimpulsen. Die sozialen und politischen Argumente gegen eine wachsende oder ‚zu große‘ Ungleichheit werden damit zusätzlich durch ein ökonomisches Argument gestärkt, welches die Forderung nach einer Wirtschafts- und Sozialpolitik, die wirtschaftliches Wachstum und sozialen Ausgleich gleichermaßen fördert, untermauert.

Aufgabe dieser Kurzexpertise ist es, ausgehend von der oben skizzierten Debatte, die Trends und Triebkräfte von Ungleichheit zu klären, die Wirkungsbeziehungen zwischen Wachstum und Ungleichheit zu diskutieren und auf dieser Grundlage die Rolle von institutionellen Faktoren und Politikinterventionen zu bestimmen.

Die Studie ist als Literaturüberblick angelegt, welcher die zum gegenwärtigen Stand verfügbare empirische Evidenz zu Ungleichheit und Wachstum sowie Politikvariablen präsentiert und bewertet. Der Fokus liegt auf der Entwicklung der letzten Dekaden und der für die nähere Zukunft erwarteten Veränderungen. Die Studie konzentriert sich auf entwickelte Industriestaaten. Sie diskutiert, ausgehend von der Identifikation spezifischer Problemlagen in Deutschland, geeignete Politikmaßnahmen für ein Inklusiveres Wachstum und bündelt diese.

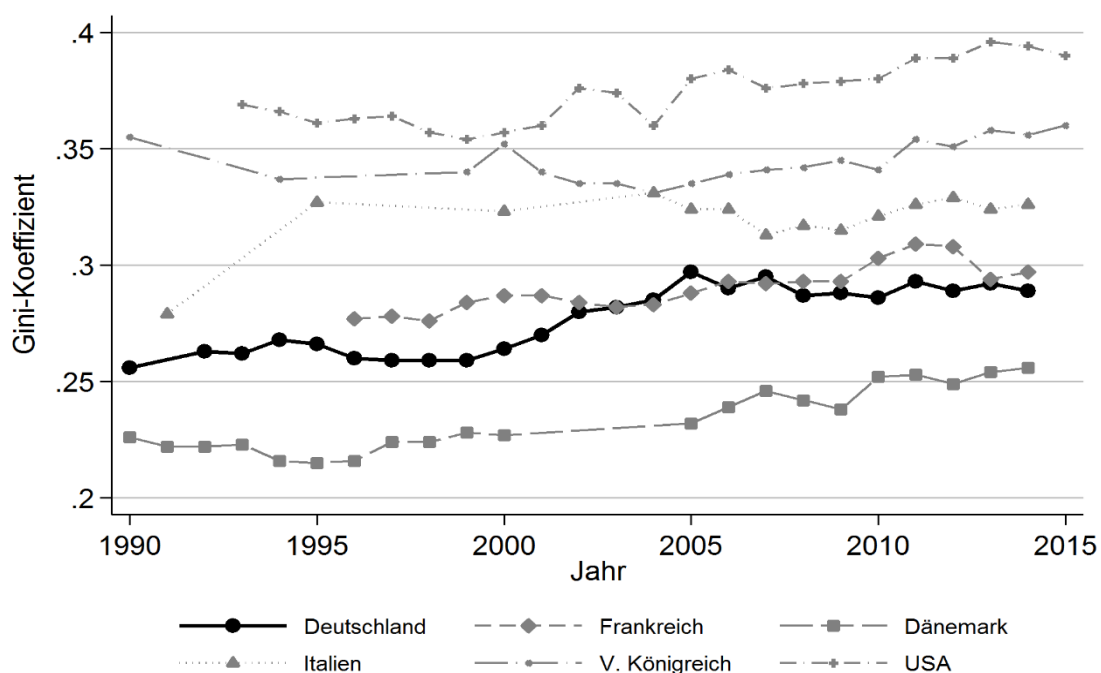
## 2. Trends und Ursachen von Ungleichheit

### 2.1 Deskriptive Darstellung

Im Folgenden werden die wesentlichen Befunde und Entwicklungstrends im Hinblick auf die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen und die für die Zukunft zu erwartenden Veränderungen der Ungleichheit von Einkommen und Vermögen dargelegt. Neben den gängigen aggregierten Ungleichheitsmaßen werden explizit arbeitsmarktspezifische Indikatoren für gesellschaftliche Inklusion herangezogen.

Eine Übersicht über die langfristigen Entwicklungen der Ungleichheit in Deutschland findet sich z.B. in Corneo (2015) und Grabka und Goebel (2017). Eine langfristige Betrachtung zur Inklusivität der sozialen Marktwirtschaft hat kürzlich die Bertelsmann Stiftung (2017) veröffentlicht. Demzufolge wuchs die deutsche Wirtschaft bis etwa Ende der 1980er Jahre überwiegend inklusiv. Danach war das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommen zunehmend von steigenden Gini-Koeffizienten oder steigender Armutsrisikoquote begleitet.

Abbildung 1: Langfristige Entwicklung des Gini-Koeffizienten der verfügbaren Einkommen im Vergleich



Quelle: OECD.

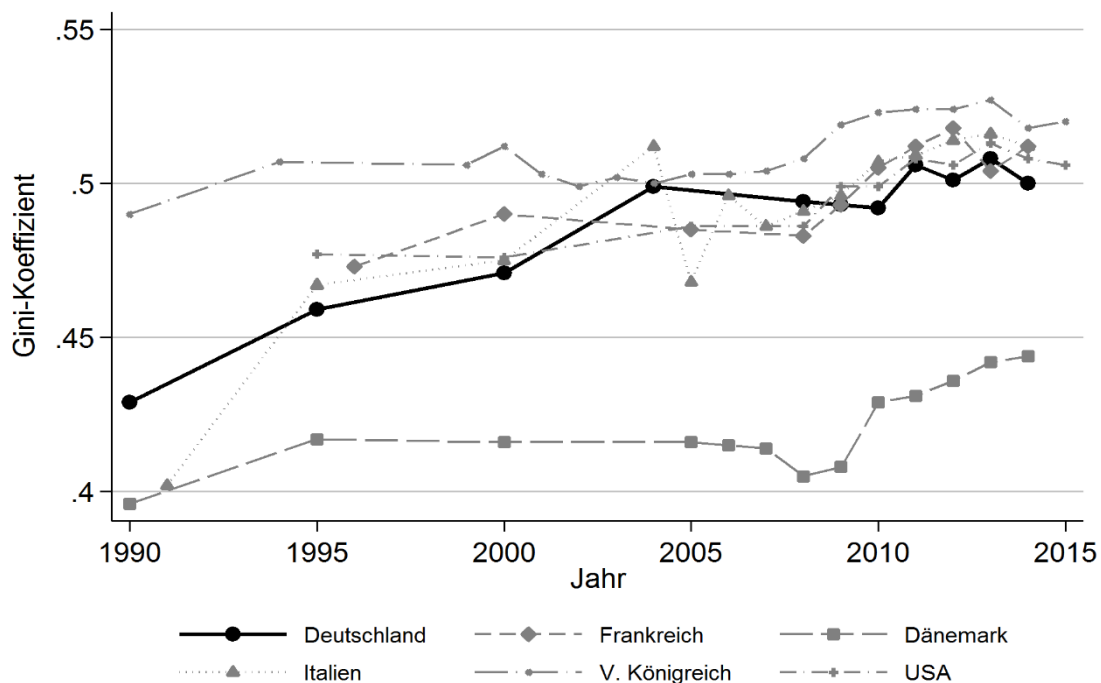
Für die äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommen beträgt der Gini-Koeffizient derzeit etwa 0,29 und liegt seit einigen Jahren, nach einem Anstieg zu Beginn der 2000er Jahre, auf einem konstantem Niveau.<sup>1</sup> Der Langzeittrend des Gini-Koeffizienten der verfügbaren Einkommen, dargestellt in Abbildung 1, zeigt in vielen Ländern eine Tendenz zu stärkerer Ungleichheit. In Italien und dem Vereinigten Königreich liegt

<sup>1</sup> Einkommen werden je nach Anzahl und Alter der Mitglieder eines Haushalts unterschiedlich gewichtet. Dies berücksichtigt die Fixkosten der Lebenshaltung, wodurch beispielsweise ein Paarhaushalt einen höheren Lebensstandard aufweist als zwei Singles mit identischem Nettoeinkommen.

die Ungleichheit auf dem gleichen (im Vergleich zu Deutschland etwas höheren) Niveau wie bereits in den 1990er Jahren. Der Anstieg in Deutschland seit der Wiedervereinigung von knapp über 0,25 auf das heutige Niveau geschah im Wesentlichen Anfang der 2000er Jahre. Im OECD-Vergleich lässt sich daher keine einheitliche Tendenz zu mehr oder weniger Ungleichheit feststellen. Einzig die weltweite Rezession nach 2008 führte in den betrachteten Ländern außer Deutschland zu einem Anstieg der Ungleichheit (OECD, 2015a).

Anders sieht die Ungleichheit der Markteinkommen, d.h. vor Umverteilung durch das Steuer- und Transfersystem, aus (Abbildung 2). Hier ist der Gini-Koeffizient inzwischen auf die Marke von 0,5 gestiegen, womit Deutschland auch im internationalen Vergleich zu den Ländern mit hoher Ungleichheit gehört. Besonders deutlich stieg die Ungleichheit der Markteinkommen in der Zeitspanne zwischen 1990 und 2005. Im Gegensatz zu den verfügbaren Einkommen hält hier der steigende Trend sogar noch an, wenn auch etwas schwächer als in den 1990er und frühen 2000er Jahren.

Abbildung 2: Langfristige Entwicklung des Gini-Koeffizienten der Markteinkommen im Vergleich



Quelle: OECD.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über Höhe und Trend der relevanten Indikatoren in Deutschland und vergleicht sie im Kontext anderer Industrieländer (OECD bzw. EU). Die Trendbetrachtung fokussiert sich hier auf die Jahre seit 2005. Daraus wird ersichtlich, dass sich Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern im Mittelfeld befindet. Niedrigere Ungleichheit findet sich insbesondere in Skandinavien; andere mitteleuropäische Länder wie Belgien, Österreich oder die Tschechische Republik weisen ein ähnliches Niveau wie Deutschland auf. Ein verwandter Indikator ist die Armutsrisikoquote bzw. Armutsgefährdungsquote. Als armutsgefährdet gilt ein Haushalt, wenn das verfügbare Nettoäquivalenzeinkommen die Schwelle von 60 % des Medianeinkommens nicht übersteigt. Unterhalb dieser Schwelle ist, trotz unter Umständen erfüllten Grundbedürfnissen, von eingeschränkter gesellschaftlicher Teilhabe auszugehen. Tabelle 1 unterscheidet zwischen der Armutsrisikoquote für die Gesamtbevölkerung, der Erwerbstätigen und der Bevölkerung über 65 Jahren. Insgesamt gelten 16,7 % der Haushalte als armutsgefährdet, womit Deutschland im Vergleich mit anderen Industriestaaten im Mittelfeld liegt.



**Tabelle 1: Übersicht Ungleichheitsindikatoren**

		letzter verf. Wert	Trend seit Mitte der 2000er Jahre	Internationaler Vergleich <sup>2</sup>	Quelle
<b>Gini, verfügbares Einkommen</b>		0,289 (2015)	konstant	14/30	OECD (2015a)
<b>Gini, Markteinkommen</b>		0,500 (2014)	steigend	25/34	OECD (2015)
<b>Armutsrisikoquote</b>	insgesamt	16,7 % (2015)	steigend	19/33	Eurostat
	Erwerbstätige	9,7 % (2015)	steigend	23/33	
	über 65 Jahre	16,5 % (2015)	steigend	20/33	
<b>Vermögensanteil der reichsten 10 %</b>		59,2 % (2010)	–	16/17	OECD (2015a)
<b>Arbeitslosenquote</b>	insgesamt	4,7 % (2015)	fallend	6/35	OECD (2017a)
	Langzeitarbeitslose	1,7 % (2016)	fallend	4/31	Eurostat
<b>Atypische Beschäftigung</b>	unfreiwillige Teilzeit (Anteil an Teilzeitbeschäftigten)	11,2 % (2016)	fallend	6/29	OECD (2017a)
	Leiharbeit (Anteil an allen Beschäftigten)	2,1 % (2016)	konstant	19/26	Eurostat
	befristete Beschäftigung (25-54 Jahre alt)	9,7 % (2016)	konstant	15/30	OECD (2017a)
<b>Niedriglohnquote</b>		18,4 % (2013)	steigend	18/30	OECD (2017a)
<b>Geschlechter-Lohnspreizung (für Vollzeitbeschäftigte)</b>		17,1 % (2014)	konstant	22/35	OECD (2017a)

Unter den Erwerbstätigen gilt knapp ein Zehntel als armutsgefährdet. Da dieser Wert international noch im Rahmen ist und mit der Erwerbsintensität im betreffenden Haushalt korreliert, unterstreicht dies die Rolle von Erwerbstätigkeit für die gesellschaftliche Teilhabe. Ein alternativer Indikator zum Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit und gesellschaftlicher Teilhabe ist die Anzahl der „Aufstocker“, d.h. der erwerbstätigen Bezieher von Grundsicherung. Im Mai 2017 waren mehr als 1,1 Millionen Leistungsberechtigte erwerbstätig, die Hälfte davon in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (Bundesagentur für

<sup>2</sup> Länder sind jeweils aufsteigend nach Ungleichheitsindikator geordnet. Als Vergleich dienen jeweils die OECD-Länder. Die Armutsrisiko-, Langzeitarbeitslosen- und Teilzeitbeschäftigungsquoten stammen von Eurostat und betreffen demnach ausschließlich europäische Länder.

Arbeit, 2017). Dies entspricht einem Anteil von 26,2 % aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und bedeutet einen leichten Rückgang seit 2012 (30 % im Jahresmittel). Bezogen auf alle Erwerbstätigen bedeutet dies eine Quote von 2,9 %. Im internationalen Vergleich sehr ungleich verteilt sind die Vermögen in Deutschland.<sup>3</sup> So besitzen die reichsten 10 % der Haushalte über 59,2 % des Gesamtvermögens, während knapp 50 % der Bevölkerung über kein nennenswertes Vermögen verfügen.

Daneben wird eine Reihe von arbeitsmarktbezogenen Indikatoren betrachtet, beginnend mit der Arbeitslosenquote. Diese liegt aktuell unter 5 % mit fallender Tendenz (1,7 % für Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind), so dass Deutschland auch im internationalen Vergleich eine der geringsten Arbeitslosenquoten aufweist. Der wirtschaftliche Aufschwung der vergangenen Jahre hat somit eindeutig Arbeitslosigkeit reduziert. Gleichzeitig stieg die Erwerbstätigkeit auf eine Quote von 74 % im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung. Neben der Erwerbstätigenquote als quantitativer Dimension von Beschäftigung ist die Qualität der geschaffenen Stellen ein wichtiges Element inklusiven Wachstums. Zu diesem Zweck wird die Entwicklung der sog. atypischen Beschäftigung in den Blick genommen. Damit werden allgemein Beschäftigungsverhältnisse bezeichnet, die vom klassischen Bild der unbefristeten Vollzeitstelle abweichen. Zu beachten ist hierbei, dass Teilzeitarbeit nur dann als problematisch wahrgenommen werden sollte, wenn diese unfreiwillig, d.h. aus Mangel an Vollzeitstellen, angetreten werden. Rund 3 % aller Erwerbstätigen bzw. rund 11 % aller Teilzeitbeschäftigten in Deutschland gehen unfreiwillig einer Teilzeittätigkeit nach, während rund 10 % einen befristeten Arbeitsvertrag haben.<sup>4</sup> Das Statistische Bundesamt ermittelt eine Befristungsquote von 7,2 % als Anteil an allen Erwerbstätigen zwischen 15 und 64 Jahren, die sich nicht in Ausbildung oder Freiwilligendienst befinden. Beide Indikatoren entwickelten sich in den vergangenen Jahren recht konstant und befinden sich international ebenfalls im Mittelfeld. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten verdoppelte sich allerdings vorher im Zeitraum 1990 bis 2005. Der Anteil von überlassenen Arbeitskräften stieg nach einem Anstieg in den 2000er Jahren nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und schwankt seit einigen Jahren zwischen 2 und 3 % aller Beschäftigten. Dies ist im EU-Vergleich ein leicht überdurchschnittlicher Wert. Schließlich beträgt der Lohnabstand bei Vollzeitstellen zwischen Männern und Frauen rund 17 % (OECD, 2017a). Dieser Wert ist im OECD-Vergleich leicht überdurchschnittlich und hat sich in der Vergangenheit nur wenig verändert. Für die Rolle von Erwerbsarbeit für die individuelle Absicherung vor Arbeitslosigkeit und im Alter ist die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von besonderem Interesse. Diese hatte mit einem Anteil von 80 % an allen Erwerbstätigen ihren Höchststand kurz nach der Wiedervereinigung. Seit dem Tiefstwert von 2006 (72,9 %) beträgt der Anteil inzwischen 79,2 %. Der Anteil der Niedriglohnbezieher, von der OECD definiert als Entlohnung von weniger als zwei Dritteln des Medianlohns, beträgt 18,4 % mit leicht steigender Tendenz.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass der deutsche Beschäftigungsaufschwung nicht einseitig auf benachteiligte Jobs zurückzuführen ist. Andererseits sind auch trotz des lang andauernden Aufschwungs und partiellen Fachkräfteengpässen keine Anzeichen dafür zu erkennen, dass der Niedriglohnsektor oder die Lohnbenachteiligung von Frauen abgenommen haben.

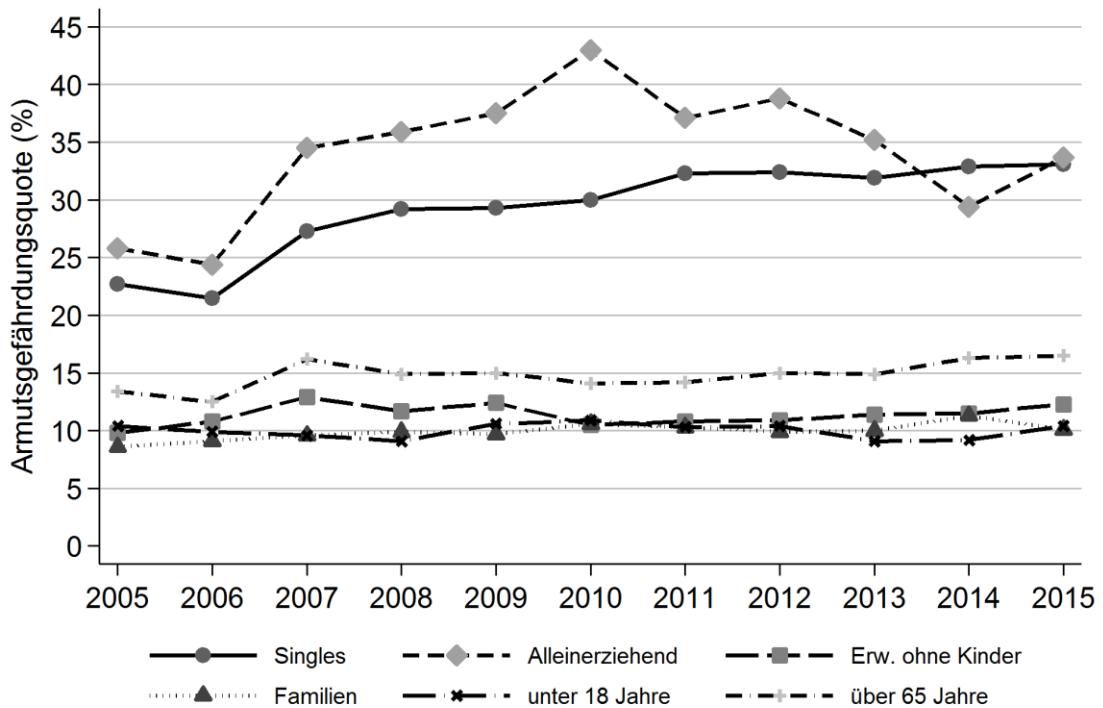
---

<sup>3</sup> Aufgrund der schlechteren Datenbasis ist die Anzahl der zu vergleichenden Länder für die Vermögensungleichheit geringer als für die übrigen Indikatoren.

<sup>4</sup> Letztere Kennziffer betrifft Erwerbstätige zwischen 25 und 54 Jahren. Auszubildende mit befristeten Verträgen sind von dieser Gruppe größtenteils ausgenommen.

Eine Betrachtung der aggregierten Indikatoren lässt wenige Rückschlüsse auf eine anhaltende Öffnung der „Schere zwischen Arm und Reich“ zu. Einzig die Armutsgefährdungsquote scheint weiter zu steigen. Abbildung 3 stellt die Entwicklung der Armutsgefährdungsquoten seit 2005, getrennt nach Haushaltstypen, dar.<sup>5</sup>

Abbildung 3: Armutsgefährdungsquote nach Teilpopulation



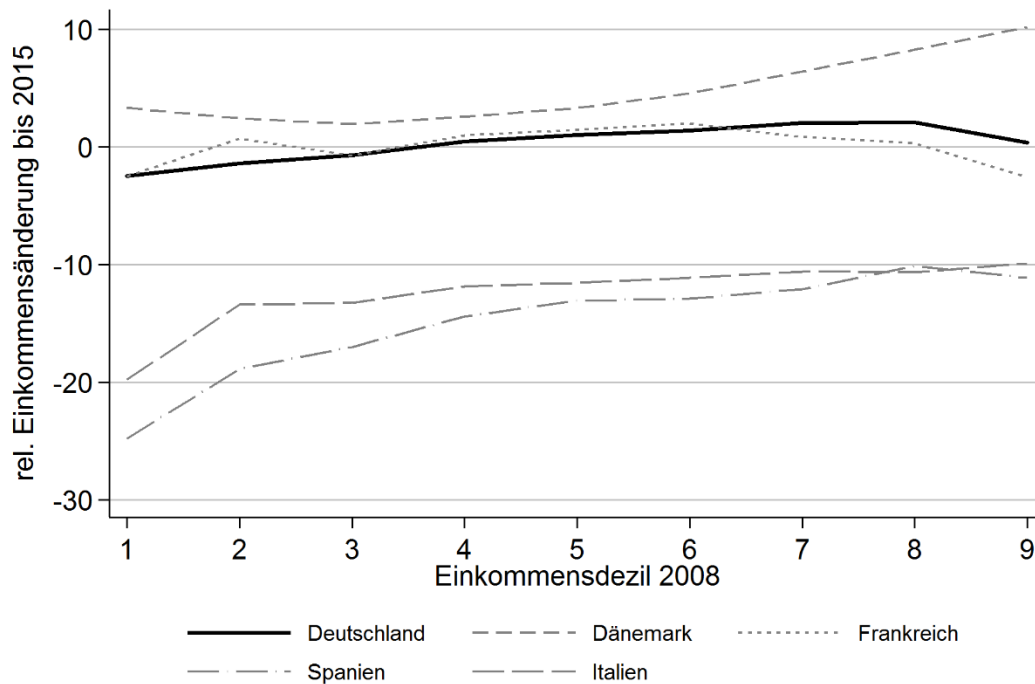
Quelle: Eurostat auf Basis der EU-SILC Erhebung. Anteil der Haushalte mit einem Nettoäquivalenzeinkommen von unter 60% des Medianeinkommens. Werte vor 2008 nur eingeschränkt vergleichbar wegen Änderung der Methodik.

Auffallend ist zunächst die Diskrepanz zwischen Singles und Alleinerziehenden einerseits, sowie Paarhaushalten mit und ohne Kinder andererseits. Alleinlebende Erwachsene haben heute ein knapp dreimal so hohes Risiko, ein Einkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle zu haben. Dieser Befund unterstreicht die hohe Absicherungswirkung innerhalb eines Paarhaushalts, dem es eher gelingt, Arbeitsmarktrisiken zu verteilen und damit zu verringern.

Über den Zeitverlauf der letzten Dekade zeigt sich ein konstant ansteigender Trend in der Armutsgefährdung für Singles und, mit niedrigerer Steigung, für Familien. Alleinerziehende waren im Jahr 2010 zu über 40 % armutsgefährdet; inzwischen ist dieser Wert wieder auf unter 35 % gesunken. Diese Schwankungen sind jedoch zu einem großen Teil auf die geringe Größe dieser Gruppe und die damit verbundenen Ungenauigkeiten zurückzuführen. Die Armutsgefährdungsquote der Bevölkerung über 65 Jahre steigt, nach einigen Jahren Stagnation um den Wert von 15 %, seit 2014 wieder an. Im Gegensatz dazu schwankt die Armutsgefährdungsquote von Kindern unter 18 Jahren um die 10 %.

<sup>5</sup> Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit wurde hier auf die öffentlich verfügbaren Werte der EU-SILC Erhebung zurückgegriffen. Armutsquoten auf Basis des SOEP unterscheiden sich teilweise in der Höhe, der Trend zu höherer Armut für Singles findet sich allerdings auch dort (IAW und ZEW, 2015: 49).

Abbildung 4: Einkommensentwicklung nach Dezilen, 2008-2015



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat. Einkommen sind definiert als die Obergrenzen des jew. Dezils. Einkommensänderungen sind inflationsbereinigt.

Abbildung 4 stellt abschließend für Deutschland und einige Vergleichsländer die Einkommensentwicklung zwischen 2008 und 2015 (somit seit der weltweiten Finanzkrise) über die Einkommensdezile dar. Die horizontale Achse gibt das Dezil im Ausgangsjahr an. Die vertikale Achse gibt die prozentuale Änderung an, um die sich die Obergrenze dieses Dezils inflationsbereinigt im Zeitraum bis 2015 verändert hat. Die Kurve für Deutschland befindet sich bis zum dritten Dezil im negativen Bereich und weist eine geringe positive Steigung auf. Daraus lässt sich ablesen, dass die unteren drei Dezile zwischen 2008 und 2015 reale Einkommenseinbußen verzeichneten, während alle höheren Dezile ihr reales Einkommen stabilisieren bzw. leicht steigern konnten. Weiterhin deutet der positive Gesamtverlauf der Kurve auf eine leicht steigende Einkommensungleichheit auch oberhalb der unteren drei Dezile hin. Die Entwicklung in Frankreich läuft im gleichen Zeitraum annähernd parallel. Für Dänemark zeigen sich mit dem Einkommen wachsende Einkommenssteigerungen, was gleichbedeutend mit einer steigenden Polarisierung der Einkommen ist. Dies ist erkennbar an der positiven Steigung der Kurve, d.h. mit größeren Zuwächsen am oberen Ende der Einkommensverteilung. Als Folge der Krise zeigen sich in Italien und Spanien deutliche Einkommensrückgänge über 10 %, für das unterste Dezil sogar deutlich mehr. Ein Inklusives Wachstum wäre gekennzeichnet durch eine fallende Kurve, also höhere relative Einkommenszuwächse für Bezieher von niedrigen Einkommen. Dies ist in keinem der betrachteten Länder erfüllt.

Ungleichheit im gesellschaftlichen Querschnitt zu beurteilen reicht nicht aus. Ungleichheit kann auch bedeuten, dass die Chancen auf Aufstieg ungleich verteilt sind. Eine verwandte Frage zum Ausmaß der Ungleichheit ist deshalb die Frage nach dem Grad der Mobilität, d.h. in welchem Umfang sich die Einkommensposition von Individuen über den Lebensverlauf (intragenerationale Mobilität) oder im Vergleich zu den Eltern (intergenerationale Mobilität) ändern kann.

Die empirische Evidenz zur Einkommensmobilität ist schwächer als für Ungleichheit. Ein Grund sind höhere Anforderungen an die zugrunde liegenden Daten, da viele wiederholte Beobachtungen von einzelnen

Personen notwendig sind. Aufgrund der guten langfristigen Datenlage in Deutschland und den USA existieren eine Reihe von Untersuchungen, die die Mobilität zwischen beiden Ländern vergleichen, wobei Deutschland in der Mehrzahl der Studien eine höhere Mobilität aufweist (Jäntti und Jenkins, 2013). Demnach ermöglichte von 1985 bis Mitte der 2000er Jahre das Wirtschaftswachstum in Deutschland eher den Aufstieg aus Einkommensarmut als in den USA (Jenkins und van Kerm, 2006; Allanson, 2012). Insgesamt hat die Einkommensmobilität seit der deutschen Wiedervereinigung abgenommen, was laut Riphahn und Schnitzlein (2013) vor allem auf die Situation in den neuen Bundesländern zurückzuführen ist. Im Zuge des Transformationsprozesses und den strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes verringerten sich dort die Arbeitsplatz- und damit die Einkommensmobilität. Bezogen auf die Mobilität der verfügbaren Einkommen finden Bartels und Bönke (2013) hingegen keine großen Veränderungen. Sie schreiben dies der hohen Absicherungswirkung des deutschen Sozialstaats zu. Die Studie von Jenderny (2016) legt den Fokus auf die Mobilität der Bezieher der höchsten Einkommen. Sie findet, dass Haushalte im höchsten Einkommensdezil eine geringere Abwärtsmobilität aufweisen als andere Einkommensgruppen. Da die Anzahl von Haushalten eines Einkommensdezils per Definition konstant ist, sind somit spiegelbildlich die Aufstiegschancen in das höchste Einkommensdezil geringer als für andere Einkommensdezile.

## 2.2 Erklärungsfaktoren

Für die Entwicklung der Ungleichheit werden eine Reihe von erklärenden Faktoren vermutet (Förster und Tóth, 2015). Der folgende Abschnitt liefert eine Darstellung der empirischen Befunde zu den wichtigsten mutmaßlichen Erklärungsfaktoren. Die Auswahl der Studien erfolgte nach folgenden Gesichtspunkten: Bevorzugt wurden Studien mit regionalem Fokus, d.h. einem expliziten (bzw. ausschließlichen) Fokus auf Deutschland gegenüber größer angelegten länderübergreifenden Arbeiten. Zweitens erhalten neuere Untersuchungen den Vorzug gegenüber älteren. Die Komplexität des Themas macht eine kausale Identifizierung von Einflussgrößen unmöglich.<sup>6</sup> Nichtsdestotrotz wurde bei der Auswahl darauf geachtet, dass die Methodik überzeugende kontrafaktische Szenarien liefert. Ein Vergleich der beiden Szenarien lässt dann Rückschlüsse auf die Ungleichheit in Abwesenheit des zu untersuchenden Phänomens (Steuerreform, Globalisierung etc.) zu. Nicht zuletzt sollten die vorgestellten Studien möglichst in begutachteten Fachzeitschriften veröffentlicht worden sein.

### *Haushaltszusammensetzung*

Deutschland weist im OECD-Vergleich mit die geringste durchschnittliche Haushaltsgröße auf.<sup>7</sup> Der Anteil der Bevölkerung in Single-Haushalten verzeichnet einen anhaltend ansteigenden Trend. Im Gegenzug sinkt der Anteil der Bevölkerung in Familien. Der Rückgang der Haushaltsgröße senkt das zur Ungleichheitsberechnung maßgebliche äquivalenzgewichtete Einkommen, da die Fixkosten der Haushaltsführung auf weniger Köpfe innerhalb des Haushalts verteilt werden. Der Gesamteffekt auf die aggregierte Ungleichheit hängt davon ab, in welchen Bereichen der Einkommensverteilung sich die entsprechenden Haushalte befinden. Eine Quantifizierung des Ungleichheitseffekts durch eine geänderte Haushaltszusammensetzung wurde für Deutschland von Peichl et al. (2011) durchgeführt. Demzufolge ist der Anstieg der Ungleichheit der verfügbaren Einkommen zwischen 1991 und 2007 zu rund 20 Prozent auf Veränderungen in der Haushaltsstruktur zurückzuführen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Rolle der staatlichen Umverteilung. Betrachtet man die Ungleichheitsentwicklung vor Steuern und Transfers, beträgt der Beitrag der Haushaltsstrukturveränderung fast 80 Prozent. Für den späteren Zeitraum 2005 bis 2011 finden

---

<sup>6</sup> Grundsätzlich können statistische Regressionsanalysen in aller Regel keine kausalen Zusammenhänge nachweisen.

<sup>7</sup> Quelle: [http://www.oecd.org/els/family/SF\\_1\\_1\\_Family\\_size\\_and\\_composition.pdf](http://www.oecd.org/els/family/SF_1_1_Family_size_and_composition.pdf).

IAW und ZEW (2015, Kap. 4) keinen nennenswerten Einfluss einer veränderten Haushaltsstruktur auf die Einkommensverteilung. Ähnliches gilt für die Veränderungen in der Erwerbskonstellation innerhalb von Haushalten. Letzteres liegt daran, dass der Anstieg der Beschäftigung im betrachteten Zeitraum sich nicht auf bestimmte Einkommensschichten konzentriert hat, sondern auch für Bezieher von höheren Einkommen (etwa durch Wechsel des Zweitverdieners von Teilzeit- auf Vollzeitbeschäftigung) eine Rolle spielte.

### **Bildung**

Der Anteil der Personen mit Hochschulabschluss an der Erwerbsbevölkerung steigt seit Jahrzehnten kontinuierlich. Die theoretischen Auswirkungen der Bildungsexpansion auf Ungleichheit sind nicht eindeutig. Die empirische Bildungsforschung kommt übereinstimmend zu dem Befund, dass sich ein höherer Bildungsgrad durchgehend in besserer durchschnittlicher Entlohnung niederschlägt (Card, 1999). Steigt der Anteil der gut ausgebildeten Erwerbstätigen, profitieren somit mehr Individuen von dieser Bildungsprämie. Abhängig von der Größe der Gruppe der Profiteure kann dies ungleichheitsverstärkend oder -mindernd wirken. Gleichzeitig sinkt unter Umständen die Bildungsprämie, wenn mehr gut ausgebildete dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Dies senkt tendenziell wiederum die Ungleichheit.<sup>8</sup> Die empirische Evidenz zu diesem Zusammenhang deutet zumindest für OECD-Länder auf einen insgesamt ungleichheitsmindernden Effekt von höherer Bildung hin (Förster und Tóth, 2015). Für Deutschland kommen Dustmann et al. (2009) zu dem Ergebnis, dass der beobachtete langfristige Anstieg der Lohnungleichheit am ehesten durch ungleichmäßig gestiegene Bildungsprämien zu erklären sei.<sup>9</sup> Die Langzeitstudie von Bönke et al. (2015) zeigt, dass jüngere Geburtsjahrgänge eine deutlich höhere Lohnungleichheit aufweisen als ältere Jahrgänge, wofür ein steigender Bildungsgrad mitverantwortlich ist.

Besondere Beachtung in diesem Zusammenhang verdient die beobachtete Tendenz, dass Lebenspartner zunehmend das gleiche Bildungsniveau aufweisen.<sup>10</sup> Parallel dazu steigt die Korrelation der Einkommen zweier Partner. Der Einfluss dieser Entwicklung auf die Ungleichheit wurde für Deutschland von Pestel (2017) untersucht. Unter der Annahme zufälliger Paarbildung ergibt sich eine niedrigere Ungleichheit für die neuen Bundesländer, während sie in den alten Bundesländern unverändert bleibt. Der Grund hierfür liegt in der Rolle der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Die relativ niedrige Partizipationsquote von verheirateten Frauen in den alten Bundesländern wirkt dem ungleichheitssteigernden Effekt des zunehmend gleichen Bildungsniveaus entgegen.

### **Alterung**

Die Alterung der Gesamtbevölkerung allgemein und der Erwerbsbevölkerung im Speziellen stellen für alle entwickelten Staaten eine Herausforderung dar. Für Deutschland gilt dies angesichts eines Verhältnisses der über 65jährigen zur Erwerbsbevölkerung von 32 zu 100 in besonderem Maße (EU-Durchschnitt 2016: 29,3 %). Theoretisch lassen sich folgende Effekte einer alternden Bevölkerung erwarten (von Weizsäcker, 1996): Eine ältere Erwerbsbevölkerung steigert tendenziell die Ungleichheit, da ältere Erwerbstätige aufgrund von höherer Erfahrung durchschnittlich höhere Löhne beziehen. Ein höherer Anteil von Rentnern mit vergleichsweise geringen Einkommen könnte die Ungleichheit weiter ansteigen lassen. Andererseits ist die Ungleichheit innerhalb der Gruppe von Rentnern geringer als die der Erwerbsbevölkerung (Förster und Tóth, 2015). Weitergehende Folgen wie eine höhere Belastung der Rentenkassen, eine geänderte Produktnachfrage sowie höhere Löhne als Folge eines knapperen Arbeitsangebots verkomplizieren die Analyse der möglichen Ungleichheitsfolgen.

---

<sup>8</sup> Die Bildungsprämie hängt zusätzlich entscheidend vom Tempo und der Art des technischen Fortschritts ab.

<sup>9</sup> Das Konzept der Lohnungleichheit ignoriert im Gegensatz zur Ungleichheit der äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommen die Auswirkungen der staatlichen Umverteilung und den individuellen Haushaltskontext.

<sup>10</sup> In der englischsprachigen Literatur wird dieses Phänomen unter dem Begriff *assortative mating* behandelt.



Die Literatur zu den verteilungspolitischen Konsequenzen einer alternden Gesellschaft konzentriert sich auf den potentiellen Anstieg der Armutsgefährdungsquote der Rentner (Geyer, 2014), die nicht mit Bedürftigkeit gleichzusetzen ist. Ein so gemessenes relativ niedriges Einkommen im Alter ist in erster Linie eine Konsequenz lange zurückliegender Ereignisse. Langzeitarbeitslosigkeit und die Ausweitung nicht sozialversicherungspflichtiger Jobs erhöhen tendenziell die Armutsgefährdungsquote. Einkommenssteigernde Effekte sind zu erwarten von höherer Erwerbstätigkeit von Frauen und älteren Arbeitnehmern in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Daneben dämpfen einige in das Rentensystem eingebaute Faktoren den künftigen Anstieg der gesetzlichen Renten (Bäcker, 2008). So führt beispielsweise der sog. Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel dazu, dass die Renten langfristig langsamer als die Lohnentwicklung ansteigen.

Eine umfassende Abschätzung über die Entwicklung der Armutsgefährdungsquote im Alter über die nächsten 20 Jahre liefern Haan et al. (2017). Gestützt auf Annahmen über die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und den Übergang in die Rente prognostizieren sie einen Anstieg von 16 % auf etwa 20 % bis 2030. Besonders hohe Quoten werden für Personen mit geringer Bildung, alleinstehende Frauen, Langzeitarbeitslose und Personen mit Migrationshintergrund prognostiziert. Für Neurentner in den neuen Bundesländern ab 2031 wird eine doppelt so hohe Armutsrisikoquote wie in den alten Bundesländern prognostiziert, was eine Langzeitfolge der hohen Arbeitslosigkeit der 1990er und frühen 2000er Jahre darstellt.

### *Globalisierung*

Eine zunehmende Handelsintegration steht allgemein in dem Ruf, die Einkommensungleichheit in Industrieländern zu verstärken (z.B. Milanovic, 2016). In Anlehnung an die grundlegenden theoretischen Modelle des Güterhandels spezialisieren sich Industrieländer auf die Produktion von Gütern, für die qualifizierte Arbeitskräfte nötig sind. Diese Arbeitskräfte profitieren vom Außenhandel, während weniger qualifizierte Arbeit ausgelagert wird. Weitere Effekte betreffen die Preissenkung bei gehandelten Gütern als Folge des erhöhten Wettbewerbs. Der empirische Befund zum Zusammenhang zwischen Handelsintegration und Einkommensungleichheit ist allerdings nicht eindeutig (Förster und Tóth, 2015). Dies liegt einerseits an der Schwierigkeit, den Effekt des Außenhandels zu isolieren. Andererseits deutet dies auf Unvollkommenheiten in den aktuellen theoretischen Modellen hin.

Um den Effekt des Außenhandels zu isolieren, untersuchen Autor et al. (2013) mit einem neuartigen empirischen Ansatz für die USA die lokalen Arbeitsmarkteffekte chinesischer Importe. Für die Regionen, deren Güterproduktion mit der chinesischen konkurriert, finden sie deutlich negative Beschäftigungseffekte. Demnach ist rund ein Viertel des Rückgangs der Beschäftigung in der Industrie auf Verdrängung durch Importe zurückzuführen. Dieser Ansatz wurde von Dauth et al. (2014) auf Deutschland angewendet. Obwohl sich das Handelsvolumen mit China auch in Deutschland ab 1990 vervielfachte, geschah dies umso mehr mit Osteuropa. Im Gegensatz zu den USA stieg parallel zu den Importen aus Fernost auch das Exportvolumen. Dauth et al. (2014) finden für Deutschland lokale Beschäftigungsverluste in Industriesektoren, die im Import-Wettbewerb mit dem Ausland stehen. Der Handel mit Osteuropa scheint dabei die dominante Rolle zu spielen, da die Industrie für aus China importierte Produkte (Spielwaren, Textilien, Elektronik) schon vor dem Anstieg des Handelsvolumens eine untergeordnete Rolle spielte. Die Beschäftigungsverluste werden allerdings mehr als kompensiert durch Beschäftigungszuwächse in Exportbranchen wie dem Automobilssektor (inkl. Zulieferer) und Maschinenbau. Gleichzeitig gab es in den Regionen mit hohem Exportanteil auch moderate Lohnsteigerungen.

Diese Ergebnisse deuten zumindest auf lokale Ungleichheitseffekte hin, welche über die Änderung in der Beschäftigung vermittelt werden. Einen genaueren Blick auf Ungleichheitswirkungen legt die Studie von

Borrs und Knauth (2016). Sie finden ein gestiegenes Lohndifferential zwischen Hoch- und Niedrigqualifizierten als Folge von gestiegenem internationalem Wettbewerb. Dies werde zusätzlich dadurch getrieben, dass hochproduktive Arbeitnehmer zunehmend für besonders produktive Firmen arbeiten.

### *Technologischer Wandel*

Der allgemeine technologische Wandel, insbesondere der Fortschritt in Informations- und Kommunikationstechnologien, kann ebenfalls Verteilungswirkungen entfalten. Dies ist vor allem dann zu erwarten, wenn neue Technologien zu besserer Entlohnung von bestimmten Tätigkeiten führen und zusätzlich andere Arbeitsstellen substituiert werden. Andererseits schafft Digitalisierung auch einen zusätzlichen Bedarf an Arbeitskräften und eröffnet Absatzmöglichkeiten für neue Produkte. Der Gesamteffekt des technologischen Wandels auf die Ungleichheit ist theoretisch daher unklar.

Eine der meist beachteten Studien zu den Effekten von Digitalisierung auf Arbeitsmärkte stammt von Autor et al. (2003). Als Haupterkennntnis lässt sich festhalten, dass Digitalisierung nicht bestimmte Berufe ersetzt, sondern bestimmte Tätigkeiten. Hierbei sind insbesondere manuelle Routine-Tätigkeiten von Substituierung gefährdet. Frey und Osborne (2017) teilen einzelnen Berufsfeldern ein „Automatisierungsrisiko“ zu und kommen für die USA zu dem Schluss, dass 47 % der Beschäftigten ein Automatisierungsrisiko von über 70 % aufweisen, also stark gefährdet sind. Zahlreiche Replikationsstudien für andere Länder kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Arntz et al. (2016) erweitern diesen Ansatz und wenden ihn auf sämtliche OECD-Länder an. Im Gegensatz zu Frey und Osborne (2017) ermitteln sie jedoch das Automatisierungsrisiko auf Ebene des Arbeitsplatzes statt der Berufsgruppe als Gesamtes. Für Deutschland wird ein Wert von 12 % der Erwerbstätigen mit hohem Automatisierungsrisiko ermittelt. Dies legt nahe, dass sich Beschäftigte häufig auf schwer automatisierbare Tätigkeiten spezialisieren, insbesondere auch in Berufen, die von bisherigen Studien als automatisierungsgefährdet eingestuft werden. Nichtsdestotrotz sind überwiegend gering Qualifizierte und Erwerbstätige mit niedrigen und mittleren Einkommen gefährdet. So wird für das niedrigste Dezil der Lohnverteilung ein Automatisierungsrisiko von 33 % ermittelt. Gregory et al. (2016) schätzen die Effekte der Digitalisierung auf die Gesamtbeschäftigung. Demzufolge ist in der EU der negative Substitutionseffekt durchgehend geringer als die positiven Effekte durch höhere Produktnachfrage. Interessanterweise fallen innerhalb Deutschlands diese prognostizierten Beschäftigungsgewinne am geringsten in Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen aus, während der Nordosten am stärksten profitiert. Dort ist der Anteil an Beschäftigten im Dienstleistungssektor relativ hoch. Diese Beschäftigten sind tendenziell weniger von Automatisierung und Digitalisierung betroffen. Im Lichte der aktuellen empirischen Forschung scheint daher die Angst vor massenhaftem Verlust von Beschäftigung durch Digitalisierung übertrieben. Nichtsdestotrotz konzentriert sich das Risiko des Arbeitsplatzverlustes auf niedrige Einkommensgruppen.

### *Institutionelle Veränderungen*

Wie bereits oben durch den Vergleich der Gini-Koeffizienten von Markt- und verfügbarem Einkommen deutlich wurde, verteilt das deutsche Steuer- und Transfersystem im internationalen Vergleich relativ stark von reich nach arm um. Dies liegt nach Peichl et al. (2013) jedoch vor allem an der hohen Ungleichheit der Bruttoeinkommen und weniger an der progressiven Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems. So stellen die Autoren fest, dass der Steuertarif in Deutschland im internationalen Vergleich mittelmäßig progressiv ist. Allerdings wirken indirekte Steuern und die Sozialversicherungsbeiträge dieser Progressionswirkung entgegen. Die Frage ist, ob sich die Umverteilungskapazität durch Reformen in den vergangenen Jahren verstärkt oder abgeschwächt hat. IAW und ZEW (2015, Kap. 5) untersuchen den Einfluss



von Reformen des Steuer-Transfer-Systems für den Zeitraum von 1995 bis 2011.<sup>11</sup> Ein Vergleich mit einem kontrafaktischen Szenario ohne Politikreformen zeigt, dass die rot-grünen Steuerreformen der frühen 2000er Jahre zu einem Anstieg der Ungleichheit beigetragen haben. Die Änderungen nach 2007 (u.a. Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung, Einführung der Reichensteuer) hatten dagegen einen tendenziell ungleichheitsmindernden Effekt. Die gemessenen Effekte bewegen sich allerdings durchweg im Bereich von unter einem Prozent-Punkt bzw. rund drei Prozent des beobachteten Gini-Koeffizienten. Eine Betrachtung nach Einkommensgruppen zeigt, dass die Steuer-Transfer-Reformen isoliert den Einkommensanteil des untersten Quintils bis etwa 2007 konstant gehalten hätten. Der beobachtete Rückgang dieses Einkommensanteils ist daher auf andere Faktoren zurückzuführen. Gleiches gilt für den beobachteten Anstieg für das oberste Quintil; geänderte Steuerregelungen trugen nur marginal zu diesem Anstieg bei. In einem Bericht der OECD (2015a, Kap. 3) findet sich eine vergleichende Untersuchung der Verteilungswirkungen durch die fiskalischen Maßnahmen im Zuge der Finanzkrise. Für den gesamten Zeitraum 2007 bis 2013 wird der Effekt auf Haushaltseinkommen insgesamt als positiv eingeschätzt, insbesondere für Doppelverdiener mit Kindern. Dieser Effekt erreichte bis zu 5 % des verfügbaren Einkommens, war allerdings vor allem für überdurchschnittliche Einkommen relevant. Eine ähnliche Studie (Jessen, 2016) bestätigt die leicht ungleichheitsmindernde Wirkung der Steuer- und Transferreformen für den Zeitraum 2002 bis 2011 insgesamt. Allerdings finden die Autoren auch ungleichheitserhöhende Effekte infolge der reforminduzierten Änderungen von Erwerbstätigkeit und Lohnstruktur.

Ein weiterer, eng damit zusammenhängender Wirkungskanal sind institutionelle Änderungen des Arbeitsmarktes. Der Organisationsgrad von Arbeitnehmern (Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an allen Beschäftigten) sank zwischen 2005 und 2013 von 21,7 % auf 18,1 % und setzte damit den seit der Wiedervereinigung anhaltenden, absteigenden Trend fort. Nach Dustmann et al. (2014) war diese Entwicklung mitverantwortlich für den beobachteten Anstieg der Lohnungleichheit. Konkret wurden Lohnverhandlungen dezentralisiert und die Löhne niedrig gehalten. Diese Lohnzurückhaltung war stärker für niedrigere Löhne und hat dementsprechend die Lohnungleichheit erhöht. Ähnlich argumentieren Eichhorst und Tobsch (2015). Demzufolge hat der Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades erst sogenannte atypische Beschäftigungsverhältnisse ermöglicht. Da diese Beschäftigungen oft im Niedriglohnsektor angesiedelt sind, stützt auch diese Argumentation einen verstärkenden Effekt der abnehmenden Gewerkschaftsmacht auf Lohnungleichheit. Offen ist jedoch die Frage, wie die Einkommensungleichheit aussähe mit der Lohn- und Beschäftigungsstruktur von Ende der 1990er Jahre.

Die Einführung des flächendeckenden Mindestlohns im Jahr 2015 war eine einschneidende Maßnahme von womöglich weitreichender Tragweite. Sie war unter anderem durch das Ziel auf einträglichere Erwerbsarbeit und der Reduktion von Ungleichheit motiviert. Nach ersten Erkenntnissen hat dies mit dazu beigetragen, den Trend zu höherer Lohnungleichheit zu bremsen (z.B. Brenke und Kritikós (2017)), da geringer entlohnte Erwerbstätige von höheren Lohnzuwächsen profitieren konnten. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse wurden vom Mindestlohn am stärksten berührt, dies hat dazu geführt, dass sie teilweise in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse umgewandelt wurden (vom Berge und Weber, 2017).

---

<sup>11</sup> Die wichtigsten Änderungen betreffen eine kontinuierliche Senkung der Einkommensteuersätze bei gleichzeitiger, moderater Anhebung des Grundfreibetrags. Des Weiteren sank der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung deutlich. Obwohl die Einführung des Arbeitslosengeldes II einen umfassenden Umbau des Transfersystems mit sich brachte, waren die Änderungen auf das laufende Einkommen eher gering. Die Methodik nimmt implizit an, dass sich Effekte ein Jahr nach der Reform eingestellt haben. Die Ergebnisse sind daher als Erstrundeneffekte zu interpretieren und klammern Verhaltensanpassungen aus.

## 2.3 Zwischenfazit

Die Mehrheit der aggregierten Ungleichheitsmaße hat in den vergangenen 10 Jahren nur marginale Änderungen erfahren; deutlichere Änderungen konnten jedoch seit 1990 beobachtet werden. Gleichzeitig gibt es, mit Ausnahme der Arbeitslosenquoten, keine Anzeichen für eine umfassende gesellschaftliche Teilhabe am robusten wirtschaftlichen Aufschwung der vergangenen Jahre. Mit anderen Worten: auch die günstige ökonomische Entwicklung hat hier nicht zu einer substantiellen Verbesserung geführt.

Aufgrund der skizzierten zu erwarteten wirtschaftlichen Megatrends besteht die Gefahr einer verstärkten Polarisierung der Gesellschaft. Obwohl durch die zunehmende Handelsintegration und die Digitalisierung insgesamt positive Beschäftigungseffekte zu erwarten sind, werden geringqualifizierte Beschäftigte durch beide Tendenzen zukünftig weiterhin vorrangig der Gefahr ausgesetzt sein, ihre Beschäftigung zu verlieren bzw. auf atypische, oft gering entlohnte und weniger stabile Arbeitsmöglichkeiten verwiesen zu werden. Dies dürfte – ohne Gegensteuerung – zu einer weiteren Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit bzw. des Niedriglohnsektors führen. Daneben muss, teilweise als Langfristfolge instabiler oder gering entlohnter Erwerbsbiographien, mit einem Anstieg der Armutsrisikoquote im Alter gerechnet werden. Beiden Entwicklungen wäre vor der Zielstellung eines Inklusiven Wachstums zu begegnen. Der isolierte Effekt einer sich in der Zukunft fortsetzenden Bildungsexpansion ist schwer abzuschätzen. Eine Bildungsexpansion wäre grundsätzlich in der Lage, Ungleichheit zu verringern. Voraussetzung dafür ist aber, dass der Zugang zu Bildung erleichtert wird und breite Bevölkerungsschichten von Hochschulbildung profitieren. Sie könnte aber dann zu zunehmender Ungleichheit führen, falls nicht breitere Bevölkerungsschichten von Hochschulbildung profitieren. Sollte sich der Trend zu kleineren Haushalten in der Zukunft fortsetzen, besteht auch für diese Gruppe die Gefahr eines steigenden Armutsrisikos.

# 3. Inklusives Wachstum – Konzeption, Begründung, Operationalisierung

## 3.1 Überblick über die verschiedenen Vertreter und Vorschläge

Im folgenden Abschnitt werden verschiedene Definitionen von Inklusivem Wachstum vorgestellt, verglichen und kontextuell eingeordnet. Die Vielfalt der existierenden Vorschläge erfordert eine konzeptionelle Eingrenzung.

Allen diskutierten Begriffen des Inklusiven Wachstums ist gemeinsam, dass Wirtschaftswachstum immer mit der Reduzierung von Ungleichheit verbunden wird. Dabei kann der Begriff der Ungleichheit, neben der monetären Ungleichheit, um weitere Ungleichheitsdimensionen erweitert werden. Um die verschiedenen Konzepte des Inklusiven Wachstums zu verstehen, wird der Ungleichheitsbegriff in diesem Abschnitt wesentlich weiter gefasst als in traditionellen ökonomischen Ansätzen, da Ungleichheit grundsätzlich in jedem Bereich des Zusammenlebens auftreten kann und somit zumindest theoretisch zu erfassen ist. So kann eine Erweiterung nicht nur die Bevölkerung im Erwerbsfähigen Alter, wie zum Beispiel Arbeitslose, Inaktive und Arbeitsunfähige und deren Einkommen beinhalten, sondern auch Rentner und Pensionäre sowie Bildungschancen aller Gesellschaftsschichten oder auch Diskriminierung durch Gesellschafts- und Umweltpolitik (OECD, 2014). Dieser Abschnitt beschränkt sich in der Darstellung auf diejenigen Konzepte, die von relevanten internationalen Organisationen erarbeitet wurden. Zum einen sind dies die Konzepte der Weltbank, sowie des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen. Außerdem wird diese Liste durch die Konzepte der EU-2020 Strategie sowie dem Konzept der OECD erweitert. Für Deutschland haben die Friedrich-Ebert-Stiftung, sowie die Bertelsmann Stiftung Konzepte erarbeitet, die im Nachfolgenden Beachtung finden.

Ein Grund für die Vielfalt der Konzepte liegt in den Handlungsfeldern und Prioritäten der federführenden Organisationen. Die Reichweite des Inklusiven Wachstums ist bei Entwicklungs- oder Schwellenländern oftmals eine ganz andere als bei Industriestaaten. Inklusives Wachstum hat in Entwicklungsländern in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, weil viele Haushalte nicht an dem starken Wachstum ihrer Volkswirtschaften partizipieren (UNDP, 2017). Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die absolute Armut in dem Konzept der Weltbank Priorität hat. Die absolute Armut soll hierbei so schnell wie möglich abgebaut werden. Ein schneller Abbau darf aber nicht zulasten der Nachhaltigkeit umgesetzt werden, weshalb Umverteilungsmaßnahmen nach Ansicht der Weltbank ungeeignet sind. Das notwendige Wachstum wird vielmehr durch die Umsetzung juristischer Gleichheit erzeugt, da speziell diese Form der Ungleichheit eine „toxische“ Wirkung auf das Wachstum hat. Der Fokus liegt hierbei im Besonderen auf ökonomischen Transaktionen, wie zum Beispiel der diskriminierungsfreie Zugang zu Ressourcen sowie Absatz und Arbeitsmärkten. Je mehr Personen von solchen Bedingungen profitieren, desto größer sind die Wachstumseffekte (World Bank, 2009).

Der Entstehungsprozess des Wachstums wird vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in ähnlicher Weise hervorgehoben. Für die Vereinten Nationen zeichnet sich Inklusives Wachstum vor allem durch eine Stärkung des demokratischen Diskurses aus, wodurch jeder einzelne an der Entstehung und der Entscheidung über die Verteilung von zusätzlichem Wohlstand beteiligt und somit eine gleichmäßigere Wachstumsbeteiligung endogenisiert wird (OECD, 2014). Die Stärkung individueller Interessen ist vor allem auch deshalb bedeutsam, weil dies zu einer Diversifikation der Wirtschaft führt. Das

## „Wissenschaftliche Auswertung über Theorien und Instrumente für ein Inklusives Wachstum in Deutschland“

Konzept der UNDP ähnelt dem Konzept der Weltbank dahingehend, dass juristische Gleichheit ein Kernelement zur Umsetzung Inklusiven Wachstums ist. Im Gegensatz zu dem Konzept der Weltbank wird der Umverteilung aber mehr Bedeutung beigemessen. Dies wird vor allem mit positiven Wachstumseffekten von Umverteilungsmaßnahmen legitimiert (UNDP, 2017)

Auch wenn diese beiden Konzepte primär für Entwicklungsländer erstellt wurden, sind die vorhandenen Dimensionen und zugrundeliegenden Annahmen auch für Industrieländer interessant, da Diskriminierung und Einkommensungleichheit auch in Industrieländern relevante Probleme darstellen. Als Beispiel kann hier eine Studie der Bertelsmann Stiftung genannt werden, welche in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) erstellt wurde und das Inklusive Wachstum in Deutschland analysiert (Bertelsmann Stiftung, 2017b). Die relevante Dimension war in diesem Fall die Verteilung des Haushaltseinkommens und mittelbar die Chancengleichheit. Hierfür sind persönliche Nachteile aufgrund von Einflussfaktoren wie zum Beispiel der Herkunft oder dem Alter zu verringern. Insofern ähnelt diese Fokussierung den Konzepten der Weltbank oder dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen.

Dass eine Fokussierung auf das Einkommen sowie die Chancengleichheit für Industriestaaten ausreichend ist, stellen andere Konzepte zwar in Frage, es gibt aber dennoch große Überschneidungen zu den bereits vorgestellten Konzepten. So misst die EU-2020-Strategie der politischen Ebene des Inklusiven Wachstums auch eine bedeutende Rolle zu, um den Zusammenhalt innerhalb der Europäischen Union zu stärken. Dies soll vor allem durch ein überproportional starkes Wirtschafts- und Einkommenswachstum in den schwächeren Regionen der Europäischen Union gelingen (Europäische Kommission, 2010). Hierdurch wird ein entscheidender Unterschied zwischen den verschiedenen Konzepten und deren Zielgruppen deutlich. Während die Bekämpfung der absoluten Armut vor allem für Entwicklungs- und Schwellenländer relevant ist, steht die relative Armut und die damit verbundene Teilhabe an der Gesellschaft vor allem für Industriestaaten im Vordergrund (OECD, 2014). Insofern verwundet es auch nicht, dass der Ansatz der EU nicht nur Einkommen, sondern auch Arbeitsbedingungen und Bildung umfasst (Europäische Kommission, 2010). Zur Verbesserung dieser Dimensionen befürwortet die Europäische Kommission sogenannte „Sozialinvestitionen“. Demnach sollen staatliche Investitionen genutzt werden, um die Fähigkeiten und die Qualifikationen der Menschen zu verbessern und die uneingeschränkte Teilhabe am Arbeits- und Gesellschaftsleben zu ermöglichen. Zentrale Bereiche sind hierbei neben der Bildung und Weiterbildung vor allem die Gesundheitsversorgung, hochwertige Kinderbetreuung sowie die Hilfe bei der Arbeitssuche und Wiedereingliederung (Europäische Kommission, 2013). Ziel der Sozialinvestitionen ist eine Stärkung der Aktivierungspolitik, wodurch soziale und ökonomische Ziele in Einklang gebracht werden (Morel et al., 2012).

Das Konzept der OECD ist unter den bis hierher vorgestellten Konzepten das umfassendste. So können ökonomische, soziale, gesellschafts- und umweltpolitische Aspekte Teil eines Inklusiven Wachstums sein. Fasst man das Wohlbefinden jedes einzelnen als letztendliches Ziel von Wirtschaftspolitik auf, ist Einkommensmaximierung nur ein Aspekt unter vielen. Die OECD betont aber auch, dass es zu Spannungsfeldern zwischen den einzelnen Dimensionen kommen kann, weshalb politische Abwägungen immer auch Teil eines funktionierenden Inklusiven Wachstums sind (OECD, 2014).

Das Konzept der Friedrich-Ebert-Stiftung geht weit über die Fokussierung auf das Haushaltseinkommen hinaus und ähnelt somit am meisten dem Konzept der OECD, wobei die Friedrich-Ebert-Stiftung von sozialem Wachstum spricht. Themen wie Arbeitszufriedenheit, Mitbestimmung, Bildung und Gesundheit und ökologische Entwicklungen finden neben dem Einkommen auch Beachtung. Es soll so vielen Menschen wie möglich Teilhabe an gesellschaftlichen Wohlstand bieten. Während sich die vorangegangenen Kon-

zepte auf eine möglichst hohe Beschäftigung am Arbeitsmarkt konzentrieren, ist die gesellschaftliche Arbeit wie zum Beispiel das Ehrenamt oder die Hausarbeit auch explizit Teil des sozialen Wachstums, welche zum Wachstum einer Volkswirtschaft beiträgt (Friedrich Ebert Stiftung, 2011).

Anhand dieses Abschnittes wird deutlich, dass es keine einheitliche Definition für Inklusives Wachstum gibt. Es ist vielmehr ein Sammelbegriff, welcher ein Bewusstsein für viele Dimensionen schafft, die durch Ungleichheit betroffen sein können und somit gesellschaftliche Spannungen erzeugen. Der folgende Abschnitt beschreibt Versuche, das Konzept des Inklusiven Wachstums zu operationalisieren. Basierend auf den zahlreichen Dimensionen, welche theoretisch Teil des Inklusiven Wachstums sein können und teilweise nur schwer zu quantifizieren sind, ist dies ein äußerst wichtiger Schritt, um Probleme der empirischen Forschung zu verstehen.

### 3.2 Operationalisierungsfragen

Bei den im nachfolgenden Abschnitt dargestellten Versuchen, Inklusives Wachstum zu operationalisieren, liegt der Fokus darauf, welche Daten hierfür verfügbar sind und auf den Lösungsansätzen zum Umgang mit Datenlücken.

Um Inklusives Wachstum zu operationalisieren, bedarf es Kennzahlen, die Ungleichheit messen können und die Wirkung von Maßnahmen überprüfbar machen. Sollen diese als Basis für die Wirtschafts- und Sozialpolitik dienen, müssen sie zeitnah verfügbar sowie in regelmäßigen Abständen verlässlich messbar sein. Dies betrifft vor allem Dimensionen, welche nur schwer zu quantifizieren sind. Dennoch muss bereits bei relativ einfach zu quantifizierenden Dimensionen, wie der monetären Ungleichheit, eine Auswahl zwischen verschiedenen Indizes und Datenquellen getroffen werden. Bei einer solchen Auswahl kommt erschwerend hinzu, dass die Datengrundlage lückenhaft sein kann. In vielen theoretischen Modellen ist zum Beispiel die Vermögensungleichheit die wesentliche Komponente, um den Effekt von Ungleichheit auf Wachstum zu beschreiben. Diesem Indikator wird eine große Relevanz zur Berechnung von Wachstumseffekten unterstellt, da die individuellen Ersparnisse wesentlichen Einfluss auf die Humankapitalbildung, die Familiengründung sowie die Arbeitsplatzsuche haben (Bénabou, 1996). Für umfangreiche Analysen anhand der Vermögensungleichheit ist die Datenbasis aber mangelhaft. Bereits an dieser Stelle verdeutlicht die Analyse der monetären Ungleichheit die Herausforderungen, vor denen Ansätze stehen, die möglichst viele Indikatoren zur Berechnung eines Inklusiven Wachstums benutzen möchten. Oftmals fehlen Daten, mit denen theoretische Dimensionen exakt zu beschreiben sind.

Im Fall der Vermögensungleichheit sind Wissenschaftler dann gezwungen andere Indikatoren zu finden, welche diese adäquat abbilden (Aghion et al., 1999). Autoren wie Alesina und Rodrik (1994) benutzen hierfür die Verteilung von Land. Da Land jedoch nur einen Faktor der Vermögensungleichheit darstellt und dieser speziell in Industrieländern eine weit weniger wichtige Rolle spielt als in Entwicklungsländern, ist dieser Indikator nur begrenzt einsetzbar. In der empirischen Forschung hat sich deshalb die Einkommensungleichheit als Proxy für die Vermögensungleichheit etabliert, wodurch sich auch die monetäre Dimension des Inklusiven Wachstums am besten abbilden lässt.

Ein möglichst einfacher Ansatz zur Beschreibung des Inklusiven Wachstums ist es, die Entwicklung des Wirtschaftswachstums mit der Entwicklung der Einkommensungleichheit in Beziehung zu setzen (Dabla-Norris et al., 2015). Dennoch muss auch bei der Einkommensungleichheit eine Auswahl aus einer Reihe von potentiellen Indikatoren getroffen werden. Üblicherweise wird unter Einkommensungleichheit die

„Wissenschaftliche Auswertung über Theorien und Instrumente  
für ein Inklusives Wachstum in Deutschland“

Ungleichheit der verfügbaren Haushaltseinkommen nach Steuern, Abgaben und Sozialtransfers verstanden (Stiglitz et al., 2009). Bei der Analyse von Wachstumseffekten kann es aber durchaus sinnvoll sein, spezielle Bereiche der Einkommensverteilung differenziert zu betrachten, da Veränderungen an unterschiedlichen Bereichen der Einkommensverteilung unterschiedliche Effekte auf das Wachstum haben können (Voitchovsky 2005). Besonders die Einkommens- und Vermögenskonzentration am oberen Ende der Verteilung ist in den letzten Jahrzehnten gestiegen (Piketty und Saez, 2003; Saez und Zucman, 2016) und es wird angenommen, dass speziell diese Konzentration einen negativen Effekt auf ökonomische und soziale Dimensionen hat (Stiglitz, 2012). Deshalb kann es sein, dass Indikatoren wie zum Beispiel der Gini-Koeffizient, welcher sensitiver für Veränderungen in der Mitte der Verteilung ist, nicht in der Lage sind, diesen Effekt adäquat zu beschreiben (Voitchovsky, 2005). Im Idealfall sollten Analysen deshalb mehrere Indikatoren berücksichtigen.

Neben „harten“ ökonomischen Indikatoren gewinnen alternative Indikatoren zunehmend an Bedeutung. Der „Better Life Index“ der OECD ist ein Versuch, eine möglichst multidimensionale Abbildung der Lebensqualität in den jeweiligen Mitgliedsstaaten zu erreichen. Die einzelnen Bestandteile der gemessenen Lebensqualität sind Resultat einer umfangreichen Forschung zu alternativer Wohlstandsmessung (OECD, 2015b). In Tabelle 2 sind jene Dimensionen des Index abgebildet, welche sich nicht monetär manifestieren und dennoch Einfluss auf die Lebensqualität haben und sich somit auch für die Operationalisierung von Inklusivem Wachstum anbieten. Des Weiteren wird aufgezeigt, wie die OECD versucht diese Dimensionen zu quantifizieren.

**Tabelle 2: Alternative Dimensionen zur Bestimmung Inklusiven Wachstums**

Dimensionen	Indikatoren
Gesundheitszustand	Durchschnittliche Lebenserwartung, subjektive Bewertung des Gesundheitszustandes
Work-Life-Balance	Anteil der Beschäftigten die mehr als 50 Stunden Arbeiten, durchschnittliche tägliche Freizeit von Vollzeitbeschäftigten
Bildung und Qualifikation	Verteilung von Bildungsabschlüssen, Ergebnisse bei PISA und PIAAC
Soziale Zusammengehörigkeit	Subjektive Bewertung der Qualität des persönlichen Sozialen Netzwerks
Bürgerschaftliches Engagement	Wahlbeteiligung
Umweltqualität	Subjektive Bewertung der Wasserqualität, gemessene Luftverschmutzung
Sicherheit	Anzahl der Überfälle mit und ohne Todesfolge
Wohlbefinden	Subjektive Befragung der eignen Lebenszufriedenheit

Auch wenn ein umfangreiches Konzept des Inklusiven Wachstums, welches über die Einkommensungleichheit hinausgeht, möglicherweise weitere Informationen liefert, stellt die Messbarkeit einzelner Dimensionen ein zentrales Problem dar, aufgrund von Messfehlern oder nicht vorhandenen Daten. Auf der anderen Seite zeigt sich zumindest für Deutschland, dass viele alternative Indikatoren, wie zum Beispiel die Gesundheit oder das ökonomische und gesellschaftliche Sicherheitsempfinden, wie sie von der Stiglitz Kommission vorgeschlagen werden, hoch mit klassischen Indikatoren wie der Arbeitslosenquote, dem Bruttoinlandsprodukt und dem Einkommen korreliert sind. Außerdem sind diese klassischen Indikatoren weniger stark von Messfehlern abhängig als alternative Indikatoren (Kassenboehmer und Schmidt, 2011).



Auch nach Ansicht der OECD bilden vorhandene Daten oftmals viel mehr Dimensionen ab, als es auf den ersten Blick angenommen wird. Die Mortalitätsrate eines Landes kann zum Beispiel als Indikator für die Gesundheit der Bevölkerung genutzt werden. Die individuelle Arbeitslosigkeit ist ein guter Indikator für das subjektive Wohlbefinden. Insofern können diese klassischen „harten“ Indikatoren genutzt werden, um multidimensionale Analysen durchzuführen. Diese müssen dann jedoch sorgfältig ausgesucht werden. Im Fall der Arbeitslosigkeit ist es zum Beispiel entscheidend, welche Definition von Arbeitslosigkeit genutzt wird. Insbesondere die Dauer der Arbeitslosigkeit und die Chancen auf schnelle Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt haben einen großen Einfluss auf das Wohlbefinden (OECD, 2014).

Insofern kann argumentiert werden, dass es für eine erfolgreiche Operationalisierung des Inklusiven Wachstums nicht unbedingt neue Daten braucht, sondern vorhandene Daten genutzt werden können, um dem multidimensionalen Charakter des Inklusiven Wachstums gerecht zu werden. Vor allem eine genauere Analyse einzelner gesellschaftlicher Gruppen statt aggregierter Indizes für die gesamte Bevölkerung kann dazu beitragen. Insofern können partielle Analysen Teil einer Operationalisierungsstrategie sein.

Die Operationalisierung von Inklusivem Wachstum stellt die empirische Forschung daher nicht zwangsläufig vor neue Herausforderungen, da oftmals bereits durch klassische Indikatoren viele Dimensionen des Inklusiven Wachstums erfasst werden. Dies setzt aber voraus, dass Handlungsfelder zur Reduzierung von Ungleichheit identifiziert und die komplexe Wirkbeziehung dahinter in einem Modell abgebildet werden können.

### **3.3 Wirkungszusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum und Ungleichheit auf der Basis vorliegender empirischer Studien**

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über empirische Studien zu den Wirkungszusammenhängen zwischen Wirtschaftswachstum und Ungleichheit. Dieser Zusammenhang ist vor allem deshalb relevant, weil Organisationen wie die OECD argumentieren, dass die Reduzierung von Ungleichheit mit positiven Wachstumseffekten verbunden ist und eine Umsetzung von Strategien Inklusiven Wachstums somit zumindest teilweise dadurch legitimieren (OECD, 2014). Das folgende Kapitel beschränkt sich auf Wirkungszusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum und Einkommensungleichheit, da hierfür bereits zahlreiche substantielle Analysen zur Verfügung stehen. Des Weiteren wurde im vorherigen Abschnitt aufgezeigt, dass die Einkommensungleichheit und das Wirtschaftswachstum hoch mit anderen Dimensionen des Inklusiven Wachstums korreliert sind und somit als gute Indikatoren dienen, um generelle Wirkbeziehung zwischen Ungleichheit und Wirtschaftswachstum zu beschreiben. Subjektive Dimensionen wie zum Beispiel das kollektive Wohlbefinden, werden in diesem Abschnitt nicht behandelt.

Die Wirkbeziehung zwischen Einkommensungleichheit und Wirtschaftswachstum ist zumindest theoretisch nicht eindimensional. Es ist sowohl vorstellbar, dass das Wachstum einen Effekt auf die Ungleichheit hat, oder aber die Ungleichheit einen Effekt auf das Wachstum. Der Effekt von Wachstum auf Ungleichheit kann theoretisch sowohl negativ als auch positiv sein, je nachdem in welchem Entwicklungsstadium sich eine Volkswirtschaft befindet. Kuznets (1955) formulierte die bekannte These, wonach Ungleichheit eine notwendige Folge von Wachstum in Entwicklungsländern ist und sich erst bei einem höheren Entwicklungsstand wieder verringert. Für Kuznets Theorie sind die empirischen Befunde jedoch nicht eindeutig (Fields, 2002). Die große Mehrheit der aktuellen Literatur postuliert, dass Ungleichheit das Wachstum beeinflusst und nicht umgekehrt. Aus diesem Grund wird dieser Wirkungszusammenhang im Folgenden genauer analysiert. Aber auch in diesem Fall kann sowohl eine positive als auch negative Beziehung bestehen.

„Wissenschaftliche Auswertung über Theorien und Instrumente  
für ein Inklusives Wachstum in Deutschland“

Positive Wachstumsimpulse können aus Ungleichheit entstehen, da Unternehmertum und Innovationen ertragreicher sind (Lazear und Rosen, 1981). Zum anderen kann es sein, dass eine höhere Einkommenskonzentration beziehungsweise eine höhere Einkommensungleichheit die Sparquote steigen lässt, wodurch mehr Investitionen getätigt werden und Wachstum angeregt wird (Kaldor, 1955), vor allem bei Großprojekten mit hohen Ertragsraten (Rosenzweig und Binswanger, 1992). Dem gegenüber steht die theoretische Sichtweise, dass eine zu hohe Sparquote zu Nachfrageausfällen führt, was die Investitionen eher dämpft und somit das Wirtschaftswachstum verringert (Kaldor, 1957).

Eine negative Beziehung zwischen Einkommensungleichheit und Wachstum lässt sich außerdem durch fehlende Investitionen in Humankapital erklären. Bei hoher Ungleichheit wird in Haushalten mit geringen Einkommen aufgrund fehlender Finanzierungsmöglichkeiten in geringerem Ausmaß in Bildung investiert. Die Folge ist ungenutztes Qualifikations- und Erwerbspotential prekarisierter Gesellschaftsschichten (De La Croix und Doepke, 2003). Auch soziopolitische Faktoren spielen eine wichtige Rolle. Soziale Unruhen infolge hoher Ungleichheit generieren politische und ökonomische Unsicherheit und reduzieren damit Investitionen (Alesina und Perotti, 1996). Aus Ungleichheit resultierende steigende Präferenzen für Umverteilung könnten darüber hinaus über steigende Steuerbelastungen ebenfalls das Wachstum dämpfen (Meltzer und Richard 1981). Deskriptive Analysen zeigen allerdings, dass Nichtwähler oftmals aus nicht-privilegierten Schichten stammen (Güllner, 2013). Somit sind diejenigen gesellschaftlichen Gruppen, die am meisten von Umverteilung profitieren würden, politisch unterrepräsentiert. Inwieweit aus Ungleichheit entstehende Präferenzen für mehr Umverteilung in Deutschland in ein politisches Mandat umgewandelt werden, ist daher schwer abzuschätzen. Eindeutiger sind die Befunde für Deutschland vor allem für das ungenutzte Qualifikations- und Erwerbspotential von prekarierten Gesellschaftsschichten. Die Bildungsbeteiligung der Eltern hat in Deutschland immer noch einen vergleichsweise hohen Einfluss auf die Bildung der Kinder (OECD, 2017b).

Auch die Qualität der Ungleichheit kann von Bedeutung sein. Easterly (2007) unterscheidet hierbei zwischen struktureller und marktbasierter Ungleichheit. Strukturelle Ungleichheit entsteht abseits geltender Marktmechanismen, zum Beispiel aus Entwicklungen basierend auf historischen Ergebnissen wie Kolonialisierung. Marktbasierter Ungleichheit entsteht durch Unterschiede zwischen Individuen, Regionen oder Unternehmen. Während die strukturelle Ungleichheit einen eindeutig negativen Effekt hat, kann marktbasierter Ungleichheit negative Effekte haben. Sie jedoch komplett zu eliminieren würde Leistungsanreize verringern. In der Theorie lassen sich somit sowohl positive als auch negative Wirkbeziehungen zwischen Einkommensungleichheit und Wirtschaftswachstum erklären.

Empirische Modelle basieren somit auf Annahmen über Wirkungszusammenhänge zwischen Einkommensungleichheit und Wirtschaftswachstum, die nicht eindeutig sind. Bei der Interpretation und Bewertung der Ergebnisse gilt daher zu berücksichtigen, dass Schätz- und Simulationsmodelle die Wirklichkeit womöglich unzureichend abbilden.

Bei der Betrachtung älterer empirischen Studien fällt auf, dass hierbei häufiger positive Effekte zwischen der Einkommensungleichheit und dem Wachstum gefunden wurden. Bekannte Studien, welche keinen Zusammenhang beziehungsweise einen positiven Zusammenhang zwischen der Einkommensungleichheit und dem Wirtschaftswachstum beschreiben, sind zum Beispiel Li und Zou (1998), Barro (2000), Forbes (2000).

Aktuelle empirische Studien, die den Effekt von Einkommensungleichheit auf Wachstum untersuchen, legen einen negativen Zusammenhang nahe (Ostry et al., 2014). Steigt die Einkommensungleichheit, wird dadurch das Wirtschaftswachstum gehemmt. Die politische Debatte prägt seit längerem eine Analyse von Cingano (2014). Diese Studie erlangte vor allem in Deutschland Aufmerksamkeit, weil sie zu dem Schluss



kommt, dass geringe Einkommensungleichheit, auf dem Stand von 1985, für Deutschland ein Wirtschaftswachstum bedeutet hätte, welches zwischen 1990 und 2010 um sechs Prozentpunkte höher gewesen wäre.

Es ist durchaus möglich, dass die Verwendung unterschiedlicher ökonomischer Methoden dazu führt, dass andere Wirkungszusammenhänge beobachtet werden. So kritisierte Forbes (2000) die Methodik vorangegangener Studien, welche mehrheitlich auf Querschnittsdaten beruhten. Bekannte Beispiele sind hier Alesina und Rodrik (1994), Clarke (1995), Birdsall et al. (1995) und Perotti (1996). Die Kritik lag vor allem darin begründet, dass neben der Einkommensungleichheit weitere länderspezifische Unterschiede existieren und einen Effekt auf das Wachstum haben können, welcher ein einfacher Ländervergleich nicht abbilden könne. So unterscheidet sich zum Beispiel der Wachstumseffekt je nach Quelle der Ungleichheit.

Unterschiede in den Ergebnissen können aber auch darauf zurückzuführen sein, dass es einen zeitabhängigen „publication bias“ gibt, also vor allem jene Studien publiziert werden, welche in den jeweiligen theoretischen Mainstream passen. Eine solchen Zusammenhang legen zum Beispiel Neves et. al (2016) nahe.

Aktuellere Analysen greifen auf Paneldaten zurück, um länderspezifische Unterschiede herausrechnen zu können, welche die Ergebnisse verzerren können. Aber auch Studien, die Längsschnittdaten verwenden, zum Beispiel Easterly (2007), Castellò-Clement (2010), Herzer und Vollmer (2012), Cingano (2014), und Ostry et al. (2014), kommen zu dem Ergebnis, dass Wachstum und Ungleichheit in negativem Zusammenhang stehen.

Aber auch diese Methode ist nicht frei von Schwächen. Bei der Analyse von Längsschnittdaten beziehungsweise Panelstrukturen können generelle Trends die Ergebnisse verzerren, welche sich in ihrer zeitlichen Entwicklung zwischen Ländern unterscheiden können. Mit dem technologischen Fortschritt hat zum Beispiel die Bedeutung wissenschaftlicher Arbeit zugenommen, wodurch neue Arbeitsstrukturen entstanden sind. Menschliche Routinearbeit, auch geistige, wird zunehmend ersetzt. Digitalisierung und die entstehende Wissensgesellschaft stellen andere Ansprüche an die berufliche Qualifikation oder an lebenslanges Lernen, wodurch die Einkommensungleichheit steigen kann (Autor, 2008). Parallel entwickelte sich, zum Beispiel in Deutschland, ein Trend zu kleineren Haushalten. Dadurch kann die gemessene Ungleichheit steigen, ohne dass institutionelle Faktoren hierbei eine Rolle spielen (Peichl et al., 2011). Ohne eine passende Vergleichsgruppe, welche dem gleichen generellen Trend unterliegt, jedoch in der Einkommensungleichheit variiert, ist es nicht möglich Einflussfaktoren auf das Wirtschaftswachstum isoliert zu betrachten. Um länderspezifische Einflussfaktoren noch besser kontrollieren zu können, vergleichen Studien von Partridge (2005) und Panizza (2002) die langfristige Entwicklung der Einkommensungleichheit in US-Bundesstaaten auf das jeweilige Wirtschaftswachstum. Diese Studien kommen aber zu widersprüchlichen Ergebnissen.

Die unterschiedlichen Ergebnisse bei Längsschnittanalysen lassen sich womöglich auch durch die zeitlich inkonsistenten Wachstumseffekte der Ungleichheit erklären. Positive Effekte von Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum, wie zum Beispiel die Möglichkeit große Mengen Kapital zu investieren, manifestieren sich wesentlich schneller als negative Wachstumseffekte von Ungleichheit. Diese Negativeffekte, die sich zum Beispiel über die Wirkungskanäle sozialer Unruhen und mangelnder Nutzung von Humankapital materialisieren, benötigen einen längeren Zeitraum, um sich in Wachstumsraten niederzuschlagen. Je nachdem wieviel Zeit die einzelnen empirischen Modelle der Einkommensungleichheit einräumen, um auf das Wachstum zu wirken, unterscheiden sich auch die Ergebnisse. Basiert das Modell auf einer kurzen Zeitspanne zwischen der Veränderung der Einkommensungleichheit und dem Effekt auf das Wachstum, so überwiegen die positiven Effekte. Bei einer langfristigeren Zeitspanne überwiegen die negativen Effekte (Banerjee und Duflo, 2003; Halter et al., 2014).

Neben den Unterschieden zwischen einzelnen Studien, können auch innerhalb der Studien Ergebnisse stark variieren. Oftmals reichen geringfügige Änderungen, wie das Einfügen weiterer Variablen, um die Ergebnisse insignifikant werden zu lassen (Deininge und Squire 1998; Castellò-Climont und Doménech, 2002). Die Ergebnisse sind somit nicht robust, oder zeigen, dass es zwar bei extremer Einkommensungleichheit in Entwicklungsländern zu negativen Wachstumseffekten kommt, diese Ergebnisse aber nicht generell übertragbar sind, weil solche Effekte in entwickelten Volkswirtschaften mit geringerer Ungleichheit nicht auftreten. Auch die Verfügbarkeit und die Qualität von vergleichbaren Daten stellen immer wieder ein Problem in der empirischen Analyse dar. Die verfügbaren Indikatoren zur Einkommensungleichheit können stark variieren (Forbes, 2000). Nach Ansicht von Ravallion (2012) ist der Gini-Koeffizient ohnehin ein Indikator, welcher Wachstumseffekte nicht ausreichend abbildet. Wesentlich relevanter sei demnach die Armutgefährdungsquote, um das Wachstum einer Volkswirtschaft zu beschreiben.

Ähnlich wie die Auswahl der Ungleichheitsindikatoren, der Länder sowie der Zeiträume kann auch die Schätzmethode einen Einfluss auf die Ergebnisse haben. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2015/2016 die Methodik der viel beachteten Studie von Cingano (2014) hinsichtlich der Robustheit überprüft. Der Sachverständigenrat kommt zu dem Ergebnis, dass diese Studie mit großer Vorsicht zu interpretieren ist, aufgrund der mangelnden Eignung der angewandten ökonometrischen Methode. Diese basiert auf einem sogenannten System GMM-Schätzverfahren, welches jedoch sehr anfällig ist für geringfügige konzeptionelle Änderungen. Durch die Sensitivität des Schätzers kann das Aufnehmen oder Auslassen einzelner Länder die Ergebnisse dramatisch verändern, wodurch beliebige Ergebnisse produziert werden können (Sachverständigenrat, 2015).

Neben ökonometrischen Modellen, welche faktische Entwicklungen der Vergangenheit untersuchen, kommen häufig auch Simulationsmodelle zur Anwendung, um kontrafaktische Entwicklungen der Einkommensungleichheit auf das Wirtschaftswachstum zu schätzen. Eine aktuelle Simulation von Albig et al. (2017) kommt zu dem Ergebnis, dass das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland im Jahr 2015 um 40 Milliarden höher gewesen wäre, wenn die Einkommensungleichheit auf dem Stand von 1991 geblieben wäre. Die Simulationsergebnisse sind aber vor allem für die Jahre 2005 bis 2015 insignifikant und deshalb nicht eindeutig.

### 3.4 Zwischenfazit

Die vorliegenden Konzepte des inklusiven Wachstums unterscheiden sich weniger in der Kernidee, dass wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand allen Bevölkerungsgruppen gleichermaßen zugutekommen sollten, sondern eher in der geographischen und konzeptionellen Breite ihrer Ansätze. Für entwickelte Industriestaaten sind insbesondere die Überlegungen der OECD relevant, daneben die verwandten Strategien der EU und anderer Think Tanks. Wesentliche Dimensionen inklusiven Wachstums lassen sich im Grunde mit verfügbaren Indikatoren operationalisieren.

Internationale Organisationen wie die OECD oder der Internationale Währungsfonds weisen aktuell auf negative Zusammenhänge zwischen Einkommensungleichheit und Wachstum hin. Die hier vorgestellten empirischen Studien gelangen allerdings diesbezüglich nicht zu eindeutigen Ergebnissen: der Effekt von Einkommensungleichheit auf Wachstum verläuft nicht nach einem generellen Muster und die empirische Evidenz zum Zusammenhang zwischen Wachstum und Ungleichheit ist nicht besonders robust. Das Argument, hohe Ungleichheit wirke wachstumshemmend und im Umkehrschluss geringere Ungleichheit wachstumsfördernd, kann somit weder bestätigt noch widerlegt werden. Folglich kann auch nicht genau bestimmt werden, welches Niveau an Ungleichheit wachstumspolitisch optimal wäre.

## 4. Maßnahmen für ein Inklusives Wachstum

### 4.1 Einleitung

Deutschland verzeichnete im letzten Jahrzehnt trotz der Finanzkrise ein robustes Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum. Stagnierende Werte des Gini-Koeffizienten und eine steigende Armutsrisikoquote zeigen jedoch, dass nicht alle gleichermaßen davon profitiert haben. Eine Strategie für Inklusives Wachstum erfordert integrierte, regierungsweite Ansätze. Die OECD (2016:18) beschreibt vier Orientierungspunkte für inklusive Reformen:

1. **Multidimensionale Reformauswirkungen** beachten: Die Maßnahmen für Inklusives Wachstum müssen aufeinander abgestimmt sein, um Konflikte mit anderen sozialen und wirtschaftlichen Zielen zu vermeiden.
2. **Integrierte Reformen** durchführen: Da gleichzeitig auf Wachstum und Inklusion Wert gelegt wird, müssen Maßnahmen ex ante auf ihre Verteilungs- und ökonomischen Auswirkungen überprüft werden. Feedback und Evaluationsmechanismen sind unabdingbar, um inklusive Wachstumsziele zu überwachen.
3. **Gesellschaftliche Bedürfnisse** in den Mittelpunkt stellen: Inklusives Wachstum erfordert einen Fokus auf Auswirkungen, die die Bedürfnisse der Gesellschaft widerspiegeln, wie etwa Verbesserungen im Bereich der Bildung, Gesundheit und Jobs.
4. **Soziale Ungleichheit** reduzieren: Reformziele müssen auf Ungleichheiten in Einkommen und Wohlbefinden achten und dabei besonders Aufmerksamkeit auf Unterschiede zwischen sozialen Gruppen und denen jenseits des Durchschnitts richten.

Aus den oben diskutierten Vorschlägen lassen sich unter Berücksichtigung der spezifischen Problemlagen in Deutschland Politikmaßnahmen ableiten. Dabei müssen auch die in den relevanten Politikfeldern bereits implementierten Maßnahmen und die institutionellen Voraussetzungen berücksichtigt werden. Grundsätzlich kann zwischen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und benachbarten Politikfeldern einerseits und Maßnahmen mit Wirkungen auf die Markteinkommen und solchen mit Effekten auf die verfügbaren Einkommen andererseits unterschieden werden.

**Tabelle 2: Wirkungsdimensionen und Politikfelder**

	Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik	Benachbarte Politikfelder
Primärverteilung	<p>Aktive Arbeitsmarktpolitik</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Weiterbildung von Erwachsenen</li> <li>○ Betreuung von Langzeitarbeitslosen</li> <li>○ Lohnergänzungsleistungen</li> </ul> <p>Berufsbildung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Berufsbildungsübergangssystem</li> </ul> <p>Regulierung von Erwerbsformen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kündigungsschutz</li> <li>○ Regulierung von atypischer Beschäftigung</li> </ul> <p>Lohnstruktur</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mindestlohn</li> <li>○ Tarifbindung</li> </ul>	<p>Bildung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kinderbetreuung und vorschulische Bildung ausbauen für Vereinbarkeit Familie und Beruf und gleiche Chancen</li> <li>○ Benachteiligte Schulen stärker finanzieren</li> <li>○ Individuelle Förderung erhöhen und Sitzenbleiben abschaffen</li> </ul> <p>Wettbewerbsfähigkeit erhöhen</p>
Sekundärverteilung	<p>Zugang und Höhe von Sozialleistungen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sicherungslücken schließen</li> <li>○ Arbeitslosengeld anpassen</li> <li>○ Versicherungszugang verbessern</li> </ul> <p>Sozialversicherungsbeiträge</p>	<p>Besteuerung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Einkommensteuer</li> <li>○ Mehrwertsteuer</li> <li>○ Erbschafts- und Schenkungssteuer</li> <li>○ Ehegattensplitting</li> </ul>

#### 4.2 Weiterbildung und aktive Arbeitsmarktpolitik

Die insgesamt positive Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes sollte nicht den Blick auf bestehende Benachteiligung am Arbeitsmarkt versperren: Niedrigqualifizierte leisten besonders oft niedrig entlohnte, atypische Arbeit. Personen mit Migrationshintergrund haben überdurchschnittlich oft nur geringe Qualifikationen und niedrige Löhne (vgl. Koske et al., 2012). Frauen sind in atypischer und niedrigentlohnter Beschäftigung deutlich stärker vertreten als Männer. Hindernisse wie mangelnde Qualifikationen, höheres Alter und schlechtere Gesundheit – teilweise auch in Kombination – führen oft zu Langzeitarbeitslosigkeit, die von den Aktivierungsmaßnahmen der Hartz-Reformen nur leicht verringert werden konnte (vgl. Bruckmeier et al., 2015). Strukturelle Unterschiede in der Arbeitsmarktpartizipation verschiedener sozialer Gruppen führen zum Verlust wertvollen Humankapitals und reproduzieren bestehende Ungleichheiten (vgl. OECD, 2015a). Aktive Arbeitsmarktpolitik gilt dabei als wichtiges Instrument, um Mobilitätsbarrieren abzubauen und Chancen auf Erwerbsarbeit für alle zu erhöhen.

##### Qualifizierung und Weiterbildung für Erwachsene

Geringqualifizierte gehören zu jenen Gruppen, die am Arbeitsmarkt die größten Probleme haben, Zugang in eine stabile und gut entlohnte Beschäftigung zu finden (Eichhorst et al., 2017). Sie sind auch, wie oben gezeigt, von strukturellen und technologischen Entwicklungen stärker negativ betroffen. Benachteiligung von Niedrigqualifizierten zeigt sich beispielsweise darin, dass Personen ohne formale berufliche Qualifikationen achtmal häufiger als Personen mit abgeschlossenem Studium und viermal öfter als jene mit beruflichen Abschlüssen arbeitslos sind. Dieses Risiko ist im Zeitverlauf gestiegen (Hausner et al., 2015:2). Außerdem haben sie im Vergleich zu Mittelqualifizierten deutlich niedrigere Bruttostundenlöhne (vgl. Kalina

und Weinkopf, 2017:5) und eine doppelt so hohe Armutsgefährdung nach Sozialleistungen (Armut- und Reichtumsbericht 2017). Das Humankapital gilt nicht nur als ausschlaggebend für Beschäftigungschancen und Löhne, sondern auch für Gesundheit, soziale Partizipation und Lebensstandards. Diese beeinflussen laut OECD wiederum das wirtschaftliche Wachstum maßgeblich (OECD, 2015a). Die OECD plädiert daher seit Jahren für Investitionen in Bildung in allen Lebensstufen (OECD, 2014, 2015a). Nicht nur frühe Bildung, sekundäre und tertiäre Bildung soll durch öffentliche Investitionen ausgebaut und für alle zugänglich gemacht werden, sondern auch Maßnahmen für lebenslanges Lernen sollten als Teil einer investiven aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgeweitet werden. Die Europa 2020 Strategie der EU setzt Bildungs- und Qualifikationsinvestitionen ebenso als einen Hauptschwerpunkt für Inklusives Wachstum (Europäische Kommission, 2010).

Auch in Deutschland ist Weiterbildung in den letzten Jahren verstärkt in den Fokus geraten. Das deutsche Weiterbildungssystem besteht aus drei Komponenten: Betriebliche Weiterbildung, individuelle berufliche Weiterbildung und Weiterbildung für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer/innen als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik (vgl. Bläsche et al., 2017). Laut der Autorengruppe für Bildungsberichterstattung (2016) nahmen 2015 in Deutschland 51 Prozent der erwachsenen Bevölkerung an Weiterbildung teil, was einen Anstieg von 9 Prozent seit 2010 bedeutet. Es zeigen sich jedoch signifikante Unterschiede in Bezug auf z.B. Bildungs- und Ausbildungsstatus sowie Erwerbstätigkeit. Besonders groß ist die Lücke zwischen Personen mit Hauptschulabschluss und Hochschulreife: Erstere nahmen zu 36 Prozent an Weiterbildung teil, während letztere dies zu 62 Prozent taten. Obwohl ein deutlicher Anstieg der Teilnahme von gering qualifizierten Gruppen seit 2007 verzeichnet werden konnte, werden Weiterbildungschancen weiterhin vor allem von höher qualifizierten genutzt (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016; Bertelsmann Stiftung, 2015). Der ersichtliche Anstieg an Personen in Weiterbildung ist vor allem durch einen Ausbau betrieblicher Weiterbildung zu erklären. Diese hat auf 37 Prozent zugenommen, während jedoch individuell berufsbezogene Weiterbildung von 13 Prozent 2007 auf 9 Prozent gesunken ist. Betriebliche Weiterbildung ist zumeist non-formal oder informell, kurzfristig und durchschnittlich nur von einer Dauer von 26 Stunden pro Maßnahme (Bundesinstitut für Berufsbildung, 2015:304). Individuelle berufliche Weiterbildung hingegen weist eine durchschnittliche Dauer von 75 Stunden je Aktivität auf und endet häufiger mit einem anerkannten Zertifikat oder Teilnahmebescheinigung (BMBF, 2015:44). Eine solche stärkere betriebs-fokussierte Weiterbildung bedeutet, dass Arbeitssuchende und Nichterwerbstätige stärker ausgeschlossen sind, aber auch innerhalb der Betriebe nicht alle Gruppen gleichermaßen erreicht werden. Dies reflektieren auch die Zugangszahlen zu individuellen berufsbezogenen Weiterbildungen, die für Arbeitslose und Beschäftigte seit den Hartz-Reformen rückläufig sind (Dietz und Osiander, 2014).

Besonders Geringqualifizierte, Arbeitssuchende und Nichterwerbstätige profitieren jedoch laut OECD und EU am nachhaltigsten von Qualifizierungsmaßnahmen, da diese den sonst schwierigen Beschäftigungszugang und die niedrige Aufwärtsmobilität erleichtern. Besonders im Niedriglohnsegment ist der Aufstieg für Niedrigqualifizierte schwer (Voss und Weinkopf, 2012). In Deutschland erscheinen Hemmnisse für Geringqualifizierte vor allem finanzieller Natur zu sein (Dietz und Osiander, 2014). Eine Befragung zeigt, dass 64 Prozent davor zurückscheuen in Qualifikationen zu investieren, da zukünftige finanzielle Vorteile unsicher erscheinen. Weitere 44 Prozent berichten es sich nicht leisten zu können, „länger auf ein Einkommen zu verzichten“. Über die Hälfte der Befragten ohne Schulabschluss, von denen rund ein Drittel von Arbeitslosigkeit betroffen ist (Hausner et al., 2015), stimmen dem letzten Argument zu. Neben den finanziellen Gründen tragen auch Informations- und Beratungsdefizite dazu bei, gerade bei genannten Zielgruppen den Zugang zu Weiterbildung zu behindern (Kruppe, 2012; Bläsche et al., 2017).

In der Arbeitsvermittlung sind seit den 1990er Jahren und besonders seit den Hartz-Reformen kürzere Trainingsmaßnahmen längeren Weiterbildungsmaßnahmen vorgezogen worden. Die hohen Zahlen niedrigqualifizierter Arbeitsloser deuten jedoch darauf hin, dass eine längerfristige Qualifizierungsstrategie für

nachhaltige Arbeitsmarktpartizipation notwendig ist. 2014 hatten 45 Prozent der SGB III Bezieher/innen sowie 30 Prozent der SGB II Bezieher/innen keine Ausbildung abgeschlossen (Kruppe und Lang, 2015). Ein Überblick von Studien seit 2006 (Deeke et al., 2011) hebt hervor, dass die berufliche Weiterbildung im Kontrast zu Trainingsmaßnahmen überwiegend positive Effekte auf Beschäftigungschancen hat. Eine andere Studie belegt, dass längerfristige Umschulungen die Wahrscheinlichkeit vier Jahre nach Beginn der Weiterbildung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen durchschnittlich um 20 Prozent bei Frauen und 12 Prozent bei Männern erhöht (Kruppe und Lang, 2015).

#### **Maßnahmen:**

In den letzten Jahren wurden verschiedene Reformen durchgeführt. Seit 2003 gibt es sogenannte Bildungsgutscheine (SGB III) und seit 2008 Bildungsprämien für den erfolgreichen Abschluss von Weiterbildung. 2016 wurden im Rahmen des „Gesetzes zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung“ (AWStG) auch Förderleistungen zum Erwerb von Grundkompetenzen (Lesen, Schreiben, Mathematik) eingeführt, für deren Bestehen ebenfalls Prämien ausgesetzt sind. Während die Bildungsprämie tendenziell noch immer von den besser Qualifizierten in Anspruch genommen wird (Görlitz und Tamm, 2012), gilt es die Evaluierung der Maßnahmen des AWStG noch abzuwarten. Hinzu treten Initiativen wie „Spätstarter“ bzw. „Zukunftsstarter“, die darauf abzielen, jüngere geringqualifizierte Personen zu einem Berufsabschluss zu führen. Diese Korrekturen sind prinzipiell sinnvoll, es wäre jedoch konsequent, weitere Maßnahmen in diesem Politikfeld anzudenken, um einen stärkeren Einbezug bislang von Weiterbildung kaum erreichter Gruppen zu erreichen:

- **Weiterbildungsberatung verbessern:** Die zahlreichen Hemmschwellen, die besonders von Geringqualifizierten in Bezug auf Weiterbildung genannt werden (vgl. Dietz und Osiander (2014)), zeugen von einem Informationsdefizit. Unabhängige und qualitativ hochwertige Weiterbildungsberatung sollte daher flächendeckend ausgebaut werden, um gezielt auf die Bedürfnisse der Interessent/innen eingehen zu können (vgl. Bläsche et al., 2017; Kruppe, 2012).
- **Qualifizierungsgeld einführen:** Um finanziellen Hindernissen entgegenzuwirken und besonders jene ohne Schulabschlüsse zur Weiterbildung zu motivieren, könnte das Arbeitslosengeld mit einem Weiterbildungsgeld aufgestockt werden, das die Teilnahme der Weiterbildung belohnt.
- **Mehr Priorität für Qualifizierungen:** Trotz der oben skizzierten Änderungen ist das derzeitige System der Bildungsgutscheine und Eingliederungsvereinbarungen in der Arbeitsmarktpolitik nach wie vor primär am Prinzip einer raschen Eingliederung ausgerichtet. Angesichts der hohen Rate an geringqualifizierten Arbeitslosen, und besonders der Langzeitbezieher/innen, erscheint es jedoch für diese Gruppe nachhaltiger, die Weiterbildungsförderung gegenüber schneller Jobaufnahme zu priorisieren (vgl. Bläsche et al., 2017). Im Rahmen der EU Skills Agenda wird konkret vorgeschlagen, eine Kompetenzgarantie („*Skills Guarantee*“) einzuführen (EC 2016). Kompetenzchecks und darauf abgestimmte Bildungsangebote sollen allen Erwachsenen den Zugang zu Qualifikationsmaßnahmen bis zu dem Qualifikationslevel 3 oder 4 im Europäischen Qualifikationsrahmen (EQF) staatlich garantieren. Dadurch sollen vor allem die Beschäftigungsmöglichkeiten von Erwachsenen ohne höhere sekundäre Bildungsabschlüsse nachhaltig verbessert werden. Ein ähnliches Modell der Kompetenz- oder Weiterbildungsgarantie für alle könnte auch in Deutschland die Beteiligungsraten für Benachteiligte verbessern und somit Qualifikationsniveaus im Arbeitsmarkt anheben. Auch Kruppe (2012) argumentiert für einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung, der ihm zufolge auch Ungleichheiten in der Weiterbildungsbeteiligung abbauen könnte.
- **Benachteiligte Gruppen in den Fokus:** Angesichts der bestehenden Ungleichheiten gilt es, vermehrt Aufmerksamkeit auf Gruppen mit Hemmschwellen und Hindernissen in der Weiterbildung zu richten. Abschlussorientierte Maßnahmen sollten dabei im Vordergrund stehen, um Partizipationschancen nachhaltig zu verbessern. Für alleinerziehende Frauen und Personen mit Flucht- und Migrationshintergrund ist zu empfehlen,



gezielte Förderprogramme und Anreize zu schaffen, die besonders auf deren speziellen Bedürfnisse wie Kinderbetreuung und Sprachunterstützung eingehen. Einen Ausbau von Teilzeitmöglichkeiten für Weiterbildung und Qualifizierung wäre eine weitere Maßnahme, um den Zugang zu erleichtern (vgl. Kruppe, 2012).

- **Weiterbildungskonten:** Diese verschiedenen Aspekte einer systematischeren Förderung der Weiterbildung gerade von jenen, die weniger Zugang zu betrieblicher oder individuell finanzierter und organisierter Weiterbildung haben, lassen sich durch individuelle Kontenmodelle unterstützen, bei denen durch Einzahlungen aus verschiedenen Quellen Ansprüche auf eine individuell passgenaue Weiterbildung finanziert werden. Dies könnte in Gestalt einer „Arbeitsversicherung“ oder als „Persönliches Entwicklungskonto“ realisiert werden (vgl. z.B. Schmid (2008) und Kurzepertise zu Persönlichen Entwicklungskonten, im Erscheinen).

### *Langzeitarbeitslosigkeit*

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen hat in Deutschland von 2006 bis 2009 deutlich abgenommen (Klinger und Rothe, 2010), lag danach relativ stabil bei knapp über einer Million Menschen, und sank im Jahr 2016 erstmals leicht darunter auf 993.000 (Bruckmeier et al., 2015). Diese Stagnation kann vor allem dadurch erklärt werden, dass Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen in der Langzeitarbeitslosigkeit verblieben sind (Beste et al., 2017). Höheres Alter, schlechte Gesundheit und beschränkter Zugang zu Kinderbetreuung gelten neben einem geringen Qualifikationsniveau als Hauptbarrieren für Langzeitarbeitslose (Hohmeyer et al., 2015). Qualifikationsmaßnahmen stellen daher eine der nachhaltigsten Möglichkeiten dar, um Risiken abzubauen (vgl. OECD, 2015; Europäische Kommission, 2010).

### *Maßnahmen:*

- **Weiterbildung:** Verschiedene Studien (vgl. Beste et al., 2017) bestätigen die nachhaltige Wirksamkeit von Qualifikationsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose. Auch wenn aufwändigere Maßnahmen, welche das Qualifikationsniveau der Arbeitslosen erhöhen, eine Weile brauchen um Effekte zu zeigen (Kluve et al., 2013), sind mangelnde Qualifikationen ein grundsätzlich behebbares Risiko längerer Arbeitslosigkeit. Stärker präventiv könnten systematische, über den gesamten Lebensverlauf stattfindende Aktualisierungen und Anpassungen der beruflich nutzbaren Qualifikationen wirken, gerade im Hinblick auf Personen, die keinen Zugang zu betrieblicher oder individuell initiiertes Weiterbildung haben.
- **Individuelle Betreuung:** Individuelle, intensive und ganzheitliche Betreuung ist für einen Arbeitsmarkteinstieg dieser Gruppe besonders wichtig, weshalb wiederholt Verbesserungsvorschläge in der öffentlichen Debatte aufkommen (Beste et al., 2017). Die Berliner Joboffensive, ein Modellprojekt, in dem zusätzliche Vermittler/innen in Jobcentern eine bessere Betreuung garantieren sollen, gilt als äußerst erfolgreiches Beispiel (Hohmeyer et al., 2015). Individuelle Stärken- und Schwächenanalysen sowie die gemeinsame Erarbeitung von individuellen Integrationsstrategien waren Elemente, die zu einer höheren Arbeitsmarktintegration beigetragen haben. Eine individuelle Betreuung und Beratung sollte auch Teil einer breiter angelegten Weiterbildungsstrategie sein, um Zugangsbarrieren zu vermindern und Orientierung zu geben.
- **Sozialer Arbeitsmarkt:** Tätigkeiten im gemeinnützigen Sektor können das soziale Teilhabeempfinden verbessern (Hirsland et al., 2012; Beste et al., 2017). Es muss jedoch darauf geachtet werden, dies auf arbeitsmarktferne, besonders schwer vermittelbare Personen zu beschränken und keine regulären Arbeitsplätze zu verdrängen.

### 4.3 Zugang zu und Höhe von Sozialleistungen

In Kombination mit Beschäftigungspolitik gilt eine starke soziale Sicherung als unabdingbar, um Ungleichheit und Armut zu bekämpfen (OECD, 2015). Dabei ist besonderes Augenmerk auf Gruppen zu legen, die derzeit erschwerten Zugang zu Leistungen der Sozialversicherung haben und dadurch ein höheres Risiko haben, ein relativ niedriges Einkommen zu beziehen. Der Armuts- und Reichtumsbericht (2017) betont, dass in Deutschland Arbeitslose, Alleinerziehende, niedrig Qualifizierte und Menschen mit Migrationshintergrund in erhöhtem Maße armutsgefährdet seien. Im Vergleich zu 2,2 % der Erwerbstätigen sind jedoch ein Drittel der Arbeitslosen, jede/-r zehnte Alleinerziehende und Alleinlebende, sowie 9 % derer mit niedrigem Bildungsgrad armutsgefährdet. Deutschland hat damit im OECD-Vergleich eine besonders hohe Armutsgefährdung von Arbeitslosen (vgl. Kappeler und Fuentes-Huttlner (2014)).

Eine Lebensverlaufsperspektive zeigt weitere Schwachstellen auf: Das Risiko von Altersarmut betroffen zu sein, ist nach wie vor für Frauen deutlich höher, da ihre Erwerbsbiographien von deutlich längeren Unterbrechungen und weniger Vollzeitarbeit gekennzeichnet sind (vgl. Hübgen, 2017). Das zeitweise Wachstum von atypischer Beschäftigung wie Zeitarbeit oder geringfügiger Beschäftigung sowie Solo-Selbstständigkeit hat auch vermehrt zu Debatten über die Altersabsicherung dieser Gruppen geführt. Gerade Solo-Selbstständige verzeichnen oft unregelmäßige Erwerbsbiographien, geringe Einkünfte und nur teils verpflichtenden Einbezug in die gesetzliche Rentenversicherung (vgl. Brenke und Beznoska (2016)).

#### **Maßnahmen:**

- Erwerbstätige sollten universeller in die Sozialversicherung einbezogen werden, unabhängig vom rechtlichen Status des Erwerbstätigen als abhängig beschäftigt oder selbstständig sowie unabhängig von der Eigenschaft eines Haupt- oder Nebenverdienstes. Dies würde ein Ausweichen in abgabenrechtlich günstigere selbstständige Tätigkeiten, Minijobs oder in Nebentätigkeiten am Arbeitsmarkt weniger attraktiv machen und für eine stärkere Gleichbehandlung der verschiedenen Arten von Arbeitseinkommen im Hinblick auf die Sozialversicherung sorgen, woraus auch u.a. substantiellere Ansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung resultieren würden. Damit würde das Risiko eines Bezugs von Grundsicherung im Alter sinken. Dies impliziert eine Aufhebung der Sonderrolle der geringfügigen Beschäftigung (sowohl als ausschließliche Betätigung als auch als Nebentätigkeit) sowie den vollständigeren Einbezug von Selbstständigen in die Sozialversicherung, insbesondere in die Rentenversicherung. Derzeit gibt es eine Rentenversicherungspflicht nur bei einigen Gruppen von Selbstständigen, während viele dynamisch wachsende Gruppen (solo-)selbstständiger Erwerbstätiger nicht einbezogen werden. Dies gilt beispielsweise für viele kreative Berufe. Soweit sie in die Künstlersozialversicherung einbezogen werden, reichen die dort deklarierten Einkünfte und Beiträge nicht für eine angemessene Altersvorsorge aus, während die Finanzierung der (verpflichtenden) Krankenversicherung über die Tragung lediglich des hälftigen Beitrags – im Vergleich zu den Beitragslasten anderer Selbstständiger – prinzipiell erleichtert wird. Perspektivisch ist dafür zu sorgen, dass unabhängig von der Erwerbsform eine ausreichende soziale Absicherung gerade im Hinblick auf das Alter erreicht wird. Bei solchen Reformen ist die Frage der Finanzierung zentral. Hierbei ist darauf zu achten, weder eine Privilegierung noch ein Benachteiligung der (Solo)Selbstständigen gegenüber anderen Erwerbstätigen zu realisieren.
- Problematisch sind Zonen sehr hoher Grenzbelastungen beim Übergang vom Sozialleistungsbezug in Erwerbstätigkeit. Dieses System ist je nach Haushaltskonstellation komplex und kann eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit oder eine höhere Entlohnung unattraktiv machen, obwohl dies zu einer höheren Qualität des Beschäftigungsverhältnisses und stabileren Erwerbsverläufen beitragen würde. An dieser Stelle bietet sich eine stärkere Integration der verschiedenen Leistungen im Niedrigeinkommensbereich an, um einen glatteren Verlauf der Grenzbelastungen zu erreichen (Peichl et al., 2017).



- Dies könnte auch helfen, die Problematik der „Aufstocker“, also der erwerbstätigen Bezieher von Grundsicherung (Arbeitslosengeld II), zu entschärfen. Viele Grundsicherungsbezieher sind nur in begrenztem Umfang im Rahmen der Hinzuverdienstregelungen erwerbstätig (Minijob, Teilzeit) und weisen in dieser Konstellation nur eine geringe Wahrscheinlichkeit auf, die Bedürftigkeit zu überwinden. Eine Veränderung der Hinzuverdienstregeln allein ist dabei nicht ausreichend. Eine stärkere Aktivierung könnte hier hilfreich sein, also der Verweis auf längere Arbeitszeiten oder Festlegung einer Mindeststundenzahl bei der Erwerbstätigkeit sowie unterstützende Leistungen für Alleinerziehende. Damit wären dann größere Chancen auf Beendigung des Transferbezugs und auf Übergang in höhere Entlohnung verbunden.

#### 4.4 Regulierung von Erwerbsformen

Inklusives Wachstum erfordert nicht nur den Zugang zu Arbeit, sondern auch, dass Wert auf die angebotene Jobqualität gelegt wird (OECD, 2015). Der deutsche Arbeitsmarkt ist von einer Segmentierung von Erwerbsformen charakterisiert, wobei über eine längere Zeit die Anzahl genannter „atypischer“ Beschäftigungsverhältnisse und von Niedriglohnbeschäftigten gestiegen ist, während die Erwerbstätigkeit in Normalarbeitsverhältnissen im Wesentlichen konstant blieb. In den letzten Jahren ist das Wachstum von atypischer Beschäftigung und Niedriglohnsektor zum Stillstand gekommen, während wieder mehr Normalarbeitsverhältnisse verzeichnet werden konnten. Flexible Beschäftigungsverhältnisse haben das Normalarbeitsverhältnis über die letzten beiden Jahrzehnte hinweg insgesamt eher ergänzt als verdrängt (Eichhorst und Tobsch, 2015; Arnold et al., 2016), allerdings sind die Entwicklungen nach Personen- und Berufsgruppen sehr unterschiedlich verlaufen und haben zu mehr Unterschieden in den Erwerbsformen geführt.

Die OECD (2015) nennt die Segmentierung des Arbeitsmarktes und die dadurch entstandene Einkommensungleichheit und ungleiche Verteilung von sicherer Vollzeitarbeit als einen der Hauptgründe für wachsende soziale Ungleichheit. Besonders Frauen, Niedrigqualifizierte, Personen mit Migrationshintergrund und Junge sind – nicht nur in Deutschland – überproportional in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und geringer entlohnten Jobs vertreten. Niedrige Mobilität zwischen verschiedenen Erwerbsformen vertieft die Segmentierung des Arbeitsmarktes. Reformen, die eine gute Balance zwischen Sicherheit und Flexibilität für alle im Arbeitsmarkt garantieren, werden hierbei als notwendig erachtet (OECD, 2015:117). Weiterhin wird geraten, den Kündigungsschutz von unbefristeten Arbeitsverträgen zu überprüfen und die Regulierung der atypischen Beschäftigung eher zu verstärken (OECD, 2014).

Im deutschen Kontext, aber auch im europäischen Vergleich ist atypische Beschäftigung nicht per se als prekär zu bewerten (Eichhorst und Tobsch, 2017). Auch unterscheiden sich die Flexibilitätserfordernisse je nach Branche und Betriebsgröße. Atypische Verträge bieten auch Zugänge in den Arbeitsmarkt und verschaffen je nach Konstellation mehr oder minder gute Chancen auf Übergänge in andere Vertragstypen. Diese Erwägungen sprechen gegen eine strikte Re-Regulierung oder pauschale Einschränkung, aber für eine Überprüfung einzelner Erwerbsformen im Hinblick auf die Qualität der atypischen Erwerbsformen und ihrer Inklusionswirkung.

Was den Kündigungsschutz bei unbefristeten Verträgen angeht, ist dieser in Deutschland seit längerem unverändert. Er trägt zur Beschäftigungsstabilität für die bei weitem größte Gruppe der Erwerbstätigen bei und erhöht Anreize zu betriebsinterner Flexibilität sowie Investitionen in die Qualifikation der Beschäftigten. Allerdings begünstigt nach der vorliegenden internationalen Evidenz ein vergleichsweise strikter Kündigungsschutz auch indirekt eine Segmentierung des Arbeitsmarktes (Scarpetta, 2014), wenngleich diese in Deutschland sich weniger als anderswo am Gegensatz von befristeten und unbefristeten Arbeitsverträgen entzündet.

Befristete Arbeitsverhältnisse sind in Deutschland insgesamt weniger problematisch als in vielen anderen europäischen Ländern. Im Wesentlichen dienen sie als erweiterte Probezeit, gerade auch bei Höherqualifizierten, und führen im Privatsektor mit konstant hohen Übernahmequoten in dauerhafte Arbeitsverhältnisse. Ein besonderes Problem mit längerfristigen und wiederholten Befristungen lässt sich nur im öffentlichen Sektor beobachten, wo ein stärkerer Bestandsschutz von unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen vorhanden ist. Damit geht eine im Vergleich zum Privatsektor höhere Befristungsneigung in Verbindung mit geringeren Übernahmechancen einher. Dies kann zum Teil mit gesonderten Regelungen im öffentlichen Dienst, v.a. auch im Wissenschaftsbereich, erklärt werden (Hohendanner et al., 2015).

Bezüglich der geringfügigen Beschäftigung (Minijobs) lässt sich bereits eine längere Debatte in Deutschland beobachten. Minijobs bieten flexible Möglichkeiten, einen Verdienst von bis zu 450 EUR im Monat steuer- und (weitgehend) abgabenfrei zu erzielen und können damit einen Zugang zum Arbeitsmarkt verschaffen. Minijobs stellen jedoch ein hoch problematisches Segment des Arbeitsmarktes dar, das von hohen Anteilen niedrig entlohnter Beschäftigter in oft nicht qualifikationsadäquaten Tätigkeiten gekennzeichnet ist und keine eigenständige soziale Absicherung ermöglicht. Dies geht insbesondere zulasten von Frauen in Paarhaushalten, die sich angesichts von teilweise eingeschränkten Betreuungsangeboten für Kinder und Pflegebedürftige für eine Erwerbstätigkeit im Rahmen von Minijobs entscheiden. Zudem ist die Mobilität in längere Arbeitszeiten bzw. höher entlohnte Tätigkeiten sowohl für Arbeitgeber als auch für die Beschäftigten oft unattraktiv (Eichhorst et al., 2012; vgl. auch RWI, 2016). Dies spricht dafür, die Sonderregelungen für Minijobs als ausschließliche oder zweite Erwerbstätigkeit in Frage zu stellen (vgl. auch OECD, 2014), Minijobs vollständig in die Einkommensbesteuerung einzubeziehen und die Sonderregelungen zu den Sozialbeiträgen aufzuheben oder stark einzuschränken, etwa durch eine vollständige Beitragspflicht ab dem ersten Euro Verdienst oder eine Herabsetzung der Geringfügigkeitsgrenze sowie ggf. ein früheres Einsetzen der Gleitzone (vgl. OECD, 2014 und (Walwei, 2017). Idealerweise ist eine solche Reform mit dem Ausbau flexibler und bezahlbarer Betreuungsangebote für Kinder und Pflegebedürftige zu verbinden.

Zeitarbeit ist ein Arbeitsmarktsegment von insgesamt begrenzter Bedeutung, es gibt aber Hinweise, dass Zeitarbeit direkte Anstellungsverhältnisse in bestimmten Bereichen teilweise verdrängt hat (Jahn und Weber, 2013). Arbeitsverhältnisse in der Zeitarbeit sind oft weniger stabil als andere, bieten aber für Berufseinsteiger, Rückkehrer, Migranten, Geringqualifizierte einen leichteren Zugang zur Erwerbstätigkeit und zum Teil leicht verbesserte Chancen auf Übergang in direkte Anstellungsverhältnisse (vgl. z.B. Jahn, 2016; Lehmer und Ziegler, 2010; Baumgarten und Kvasnicka, 2012). Wichtig sind hier die schrittweise Annäherung bei der Entlohnung im Verlauf längerer Überlassungen (vgl. Tarifverträge zu Branchenzuschlägen) und der Erwerb von Kenntnissen und Erfahrungen sowie deren Zertifizierung, um die Aufstiegsmobilität zu verbessern. Strikte Obergrenzen z.B. bei der Überlassungshöchstdauer sind zwiespältig zu bewerten. Sie können zu einer leichteren Übernahme führen, aber sie können auch Anreize zu erhöhtem Umschlag von Arbeitskräften setzen.

Im Zuge strukturellen Wachstums kreativer Berufe, der Plattform-Ökonomie und der vermehrten Nutzung von Werkverträgen wird von einem generellen Anwachsen der Selbstständigkeit, insbesondere der Solo-Selbstständigkeit, ausgegangen. Im Gegensatz zu vielen Befürchtungen oder Erwartungen ist das Ausmaß der Solo-Selbstständigkeit (im Haupterwerb) in den letzten Jahren nicht angewachsen, daher kann nicht von einer substantiellen Verdrängung abhängiger Beschäftigungsverhältnisse gesprochen werden. Die Solo-Selbstständigkeit ist jedoch von sehr unterschiedlichen Einkommensverhältnissen, Kombinationen mit anderen Verdienstquellen und höherer Fluktuation geprägt (Brenke und Beznoska, 2016). Sie ist auch in bestimmten Berufen deutlich weiter verbreitet als in anderen. Ein Gestaltungsproblem besteht dort, wo Selbstständigkeit mit (sozialversicherungspflichtiger) abhängiger Beschäftigung über die Höhe der Arbeitskosten konkurriert, Solo-Selbstständige längerfristig nur geringe Verdienste erwirtschaften und

über keine soziale Absicherung verfügen. Eine stärkere Gleichbehandlung selbstständiger und abhängiger Beschäftigung im Hinblick auf die soziale Absicherung könnte dieses Problem entschärfen.

#### 4.5 Lohnstruktur

Die Lohnstruktur in Deutschland war über einen längeren Zeitraum von einem Anwachsen des Niedriglohnsektors und der Lohnspreizung gekennzeichnet. Diese Veränderungen lassen sich mit dem strukturellen Wandel hin zu Wachstum und einer stärker wachsenden Entlohnung höher qualifizierten Tätigkeiten einerseits und bestimmten institutionellen Veränderungen wie dem Rückgang der Tarifbindung und der Liberalisierung bestimmter Formen atypischer Beschäftigung erklären (vgl. etwa Eichhorst et al., 2017). Zur Reduktion der Lohnspreizung ergeben sich zwei Ansatzpunkte, zum einen die Verbesserung individueller Aufstiegschancen, zum anderen die Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen der Lohnbestimmung.

Nach empirischen Untersuchungen hängen die Chancen zur Aufnahme einer hoch entlohnten Tätigkeit auch in Deutschland sehr stark vom individuellen Qualifikationsniveau ab (Schmillen und Stüber, 2014), weshalb Aus- und Weiterbildung auch hier von großer Bedeutung sind. Eine breit verfügbare Aus- und Weiterbildung erhöht den Anteil höher qualifizierter Erwerbspersonen und verkleinert die Gruppe derjenigen, welche auf niedriger entlohnte Tätigkeiten angewiesen sind. Die Chancen eines individuellen Aufstiegs aus niedrig entlohnter in höher entlohnte Tätigkeiten (vgl. Schank et al., 2008) hängen von den Qualifikationen, aber auch von Umfang und Kontinuität der Erwerbstätigkeit sowie Betriebsgröße, Alter, Migrationshintergrund und Geschlecht ab. Hier spielen institutionelle Faktoren wie Anreize im Steuer- und Transfersystem, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine zusätzliche Rolle.

Neben diesen Faktoren gibt es Möglichkeiten zur direkten Beeinflussung der Lohnstrukturen. Der gesetzliche Mindestlohn hat erstmals eine allgemeine und verbindliche Lohnuntergrenze in Deutschland geschaffen. Durchaus im Sinne einer Strategie des inklusiven Wachstums (vgl. OECD, 2014) hat der Mindestlohn dazu geführt, dass gerade niedrig entlohnte Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in Teilzeit oder Vollzeit umgewandelt wurden und dass Arbeitgeber mehr Wert auf Qualifikation und Produktivität legen (vgl. vom Berge und Weber, 2017). Der Mindestlohn erhöht Anreize, die Arbeitsorganisation zu verbessern und in die Fähigkeiten der Mitarbeiter zu investieren. Der gesetzliche Mindestlohn dürfte neben der stärkeren Verbreitung sektoraler Mindestlöhne, die ja bereits vor 2015 zu beobachten war, dazu beigetragen haben, dass in jüngster Zeit gerade niedrige Löhne stärker gestiegen sind und das Wachstum des Niedriglohnsektors bzw. der Lohnspreizung zum Stillstand gekommen ist (vgl. Brenke und Kritikos, 2017). Der Mindestlohn hatte bisher keine signifikanten negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, er erscheint somit angemessen.

Oberhalb der Mindestlohnschwelle ist die Situation anders zu bewerten. Hier ist insbesondere der langfristige, seit den 1990er Jahren beobachtbare Trend zur Erosion der Tarifbindung von Betrieben bzw. Beschäftigten zu nennen. Nach Einschätzung der OECD, aber auch anderer Beobachter (vgl. Dustmann et al., 2014) hat die stärkere dezentrale Lohnfindung und Lohnzurückhaltung durchaus zum Aufbau von Beschäftigung gerade bei einfacheren Tätigkeiten beigetragen, allerdings um den Preis einer stärkeren Ungleichheit der Bruttolöhne. Die Erosion der tarifvertraglichen Abdeckung war dabei in Deutschland besonders ausgeprägt (OECD, 2017a).

Das Ausmaß der Tarifbindung hängt in einem System der Koalitionsfreiheit einerseits von der Bereitschaft von Arbeitnehmern und Arbeitgebern ab, sich freiwillig in Verbänden zu organisieren. Dies wird wieder-

rum davon beeinflusst, welche Angebote den Mitgliedern gemacht werden bzw. unter welchen Bedingungen bis dato nicht organisierte Betriebe bzw. Beschäftigte sich den jeweiligen Verbänden anschließen. Eine Umkehrung des langfristigen Trends zu niedrigerer Abdeckung durch Tarifverträge ist schwierig, hierzu gibt es auch wenig internationale Beispiele (OECD, 2017a). Institutionelle Faktoren spielen jedoch eine ergänzende Rolle, etwa das sog. Ghent-System einer von den Gewerkschaften verwalteten Arbeitslosenversicherung in Belgien und in Skandinavien oder die Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in der österreichischen Wirtschaftskammer.

Zum anderen bestehen durchaus Instrumente, die Tarifbindung auch in Zeiten geringer oder abnehmender Organisationsgrade von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu erhöhen. Dies gilt insbesondere für die nun erleichterte Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen nach dem Tarifautonomiestärkungsgesetz. Dieses Instrument steht für Tarifverträge zur Verfügung, die bereits vor einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung „überwiegende Bedeutung“ haben oder deren Allgemeinverbindlichkeit eine „wirtschaftliche Fehlentwicklung“ korrigieren kann. Bei Tariftreuerklärungen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen kann auf sektorale Mindestlöhne oder den gesetzlichen Mindestlohn verwiesen werden. Diese Instrumente greifen somit nicht, wenn keine Tarifverträge bzw. für allgemeinverbindlich erklärte Mindestlöhne existieren. Die Festlegung allgemeinverbindlicher Lohntarifverträge kann einerseits einen „Unterbietungswettbewerb“ zwischen Beschäftigten bzw. zwischen Unternehmen vermeiden, andererseits können auch je nach Höhe der zugrundeliegenden Löhne zusätzliche Eintrittsbarrieren für neue Anbieter, sowohl für Unternehmen als auch für Arbeitsuchende, entstehen und damit zu Rigiditäten am Arbeitsmarkt führen (Haucap et al., 2001). Die eher „inklusive“ oder „exklusive“ Wirkung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen ist eine empirische Wirkung, jedoch sind beide Aspekte in die Betrachtung einzubeziehen. Schließlich können sich diese Instrumente nur auf jeweils bestehende Tarifverträge beziehen, eine Durchsetzung stärkerer Lohnsteigerungen in der Tarifpolitik ist damit noch nicht erreicht.

Des Weiteren ist eine höhere Entlohnung von pflegerischen oder erzieherischen Tätigkeiten als Teil einer Strategie zur Verminderung der Lohnlücke zwischen den Geschlechtern denkbar. Auf der einen Seite würde unmittelbar zu einer besseren Entlohnung dieser derzeit überwiegend weiblich geprägten Berufe führen, aber über eine stärkere Attraktivität auch für männliche Bewerber zum Rückgang der geschlechtsbedingten Lohnlücke beitragen. Dies kann z.B. durch eine höhere Eingruppierung in den einschlägigen Tarifverträgen oder deren Allgemeinverbindlichkeit erreicht werden, hat jedoch unmittelbare Auswirkungen auf die zu finanzierenden Personalkosten im Gesundheits- und Pflegesektor oder im Bildungswesen.

#### 4.6 Besteuerung

Soziale Ungleichheit geht auch in Deutschland maßgeblich aus einer ungleichen Verteilung von Einkommen aus Arbeit, Kapital und Erbschaften hervor. Unter den Euroländern hat nur Österreich eine höhere Vermögensungleichheit als Deutschland (Fessler und Schürz, 2015). Dabei tragen Erbschaften und Schenkungen je nach Bemessungsmethode 30-40 Prozent zur gemessenen Ungleichheit bei (Bönke et al., 2016; Leitner, 2016); ein Trend, der in der Eurozone auch von der Europäischen Zentralbank beschrieben wird (Fessler und Schürz, 2015). Es wird prognostiziert, dass die Erbschaften der Nachkriegsgeneration dies in Zukunft weiter zuspitzen werden (vgl. Leitner, 2015). Wie allgemein in der OECD seit den 1990er Jahren (Bastagli et al., 2012), hat die Verteilungswirkung von Steuern auch in Deutschland abgenommen (Bach et al., 2017). Dies kann hierzulande auf ein Zusammenspiel von gestiegenen Konsumsteuern, Entlastungen von Haushalten mit höheren Einkommen bei der Einkommensteuer, der Senkung von Unternehmenssteuern und regressiv wirkenden Sozialbeiträge zurückgeführt werden (Bach et al., 2017; Peichl et al., 2013). Die Progressions- und Umverteilungswirkungen des deutschen Steuersystems befinden sich jedoch im europäischen Vergleich noch im mittleren Bereich.

Die OECD hat wiederholt darauf hingewiesen, dass eine progressive Besteuerung ein wichtiger Bestandteil eines inklusiven Reformpaketes ist (vgl. OECD, 2015; Brys et al., 2016). Darunter werden konkret eine effektive Besteuerung von Kapital und Kapitalerträgen, eine Erhöhung der Progressions- und Umverteilungswirkungen über die Einkommensteuer hinaus und Kompensationszahlungen für die kurzfristigen Verlierer/innen von wachstumsorientierten Reformen, beispielsweise durch beschleunigte Strukturveränderungen am Arbeitsmarkt, verstanden (Brys et al., 2016). Als Prinzipien eines inklusiven Steuersystems werden außerdem genannt, dass die Steuerbemessungsgrundlage erweitert werden soll, Steuern die Gleichheit von Marktteilnahme und Einkommen fördern sollen und die Administration von Steuern verbessert werden soll.

Steuerreformen stellen ein besonders effektives, jedoch auch sensibles politisches Maßnahmenfeld dar, in dem die Vor- und Nachteile verschiedener Reformen genau abzuwägen sind. Nicht zuletzt sind Entlastungen bei der Einkommen- und Umsatzsteuer mit hohen Aufkommensverlusten verbunden, bei denen sich die Frage nach der Finanzierung stellt. Eine Verlagerung auf die Unternehmensbesteuerung ist dabei wachstumspolitisch problematischer als andere Veränderungen in der Besteuerung, zumal Unternehmenssteuern zu etwa der Hälfte von den Beschäftigten in Gestalt geringerer Entlohnung getragen werden (Fuest et al., 2017).

#### **Maßnahmen:**

- **Niedrige Einkommen entlasten:** Einkommen im unteren Bereich sind in Deutschland relativ stark mit Abgaben belastet (Peichl et al., 2017). Die Verteilungswirkung der deutschen Einkommensteuer gilt als mittel progressiv, erwirkt aber eine hohe Umverteilungswirkung aufgrund der hohen Bruttoeinkommensungleichheit (Peichl et al., 2013). Während die OECD auf Vorsicht bei der Erhöhung von Grenzsteuersätzen für hohe Einkommen pocht (Brys et al., 2016:31), da dies mögliche Effekte auf Arbeitsintensivität, Karriereentscheidungen, Steuervermeidung und andere Verhaltensänderungen haben könnte, halten andere dem entgegen, dass wenig Beweise für solche Verhaltensänderungen vorlägen und eine hohe Besteuerung von hohem Einkommen ein wichtiger Baustein von Verteilungsgerechtigkeit sei (vgl. Piketty und Saez, 2012). In Deutschland haben Steuerreformen von 1998–2015 besonders im oberen Bereich der Einkommensverteilung zu Entlastungen geführt (Bach et al., 2017:47). Wie Bach et al. (2012) demonstrieren, sinkt die effektive Steuerlast aufgrund von steuerlichen Abzügen für Bezieher sehr hoher Einkommen. Aus diesem Grund dürfte eine effektivere höhere Besteuerung durch eine Erweiterung der Steuerbasis eher im Einklang mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip stehen als eine Anhebung der Grenzsteuersätze. Dies könnte auch durch Einbeziehung von Kapitalerträgen in die Bemessungsgrundlage erreicht werden. Das so gewonnene Aufkommen könnte fiskalischen Spielraum für Entlastungen niedrigerer Einkommen eröffnen. Zu beachten wäre jedoch, dass eine Senkung der Einkommensteuersätze im Bereich der Progressionszone (der sog. „Mittelstandsbauch“) allen Steuerzahlern und insbesondere Gutverdienern zugutekommt (Sommer et al., 2016). Für die Mehrzahl der Erwerbstätigen stellen die Sozialbeiträge die höhere Belastung dar (Bach et al., 2017). Etwaige Wechselwirkungen zwischen Einkommensteuern und Sozialbeiträgen bzw. Sozialleistungen müssen jedoch im Detail auf ihre Ungleichheits- und Beschäftigungswirkungen analysiert werden. Allgemein gilt, dass eine Entlastung von Niedrigverdiener/innen in einem auf Beiträgen beruhenden Sozialsystem kaum gelingen kann, wenn die Sozialversicherung ausgeklammert wird.
- **Ehegattensplitting reformieren:** Das Ehegattensplitting ist im Kontext der Debatten um eine gerechte Besteuerung besonders umstritten. Denn es bewirkt für Verheiratete einen flacheren Progressionsverlauf. Die durch dieses Abflachen der Progression erzielte Steuerentlastung gegenüber der individuellen Besteuerung ist umso größer, je höher die Einkommensdifferenz zwischen den Ehegatten ist. Deshalb ist aufgrund der Einkommensunterschiede innerhalb der Ehe in der Regel die Zusammenveranlagung mit dem Splittingtarif für Verheiratete steuerlich vorteilhafter; allerdings wird die Person mit dem geringeren Einkommen in der Ehe benachteiligt, da sie dadurch eine höhere Einkommensteuer zahlt. Für ein Inklusives Wachstum führt die



OECD an, dass Steuern als ein wichtiges Instrument zur Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen genutzt werden sollten. Dabei sollte vor allem Acht auf steuerliche Nachteile für eine höhere Arbeitsmarktpartizipation für Zweitverdiener/innen gelegt werden und eine individuellere Besteuerung der familienbasierten Besteuerung vorgezogen werden (Brys et al., 2016:35). Aus einer Studie der Bertelsmann Stiftung (Peichl et al., 2017) geht hervor, dass ein Ersetzen des Ehegattensplittings durch ein Realsplitting sich moderat positiv auf Steuereinnahmen auswirken würde. Zwar würden alle Einkommensgruppen negativ belastet werden, jedoch würden jene mit höheren Einkommen eine stärkere Belastung erfahren. Ein wichtiger Nebeneffekt einer Abschaffung bzw. Begrenzung des Ehegattensplittings wären höhere Anreize für die Erwerbsbeteiligung von Frauen, was als förderlich für das Wirtschaftswachstum angesehen wird.

- **Erbschaften stärker besteuern:** In Deutschland machten vermögensbezogene Steuern 2010 nur 0,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus, im Vergleich zu 1,8 Prozent im Durchschnitt der EU-15 (Bach und Schratzstaller, 2013). Internationale Organisationen wie die OECD und der IWF haben in den letzten Jahren verstärkt betont, dass insbesondere die adäquate Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen sinnvoll ist, um hohe Ungleichheit durch Vermögenskonzentration zu vermeiden und die intergenerationale Mobilität, das Leistungsfähigkeitsprinzip und soziale Gerechtigkeit zu fördern (vgl. IMF, 2013; OECD, 2015; Brys et al., 2016). Eine progressivere Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen wird dabei von der OECD als Maßnahme für Inklusives Wachstum genannt (OECD, 2015). Studien haben gezeigt, dass vermögensbezogene Steuern und insbesondere Erbschaftssteuern im Vergleich zu anderen Abgaben am geringsten wachstumsbelastend sind und zu mehr intergenerationaler Fairness beitragen können (Johansson et al., 2008; Brys et al., 2016). Auch in Deutschland hat sich der wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Finanzen (2017) für eine höhere Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen ausgesprochen. Besonders angesichts der hohen Vermögensungleichheit wird dies als notwendig angesehen (vgl. auch Beckert, 2017). Die bei einer allgemeinen Vermögensteuer als Hindernis geltenden Bewertungsprobleme sind bei Erbschafts- und Schenkungssteuern deutlich geringer, da eine solche Bewertung nur einmalig notwendig ist. Eine genaue Evaluierung verschiedener Modelle für Deutschland erscheint notwendig, wird jedoch erschwert von der noch unzureichenden Datenlage zu Vermögenstransfers.
- **Mehrwertsteuerreform:** Indirekte Steuern gelten in Deutschland als besonders belastend für Personen in den unteren Einkommensgruppen (vgl. Bach et al., 2017; Peichl et al. 2013). Die ärmsten 10 Prozent wenden durchschnittlich 12,7 % ihres Einkommens für die Mehrwertsteuer auf, während die reichsten 10 % nur 6,8 % aufwenden (Bach und Isaak, 2017). Es herrscht jedoch allgemein Uneinigkeit darüber, wie diese Belastung berechnet wird. Brys et al. (2016) argumentieren beispielsweise, dass die Mehrwertsteuer im Verhältnis zu den Konsumausgaben in der Theorie proportional oder sogar leicht progressiv wirken könnte, wenn Konsumgüter, die relativ stärker von Niedrigverdiener/innen konsumiert werden, einem ermäßigten Steuersatz unterlägen. Bach und Isaak (2017) sprechen sich für eine Senkung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für Nahrungsmittel und öffentlichen Verkehr aus. Gleichzeitig könnte die Mehrwertsteuerermäßigung für übrige Güter und Dienstleistungen entfallen, was Spielraum für eine Senkung des allgemeinen eröffnet. Dies würde die regressive Wirkung der Mehrwertsteuer mindern und niedrige Einkommen am stärksten entlasten. Es wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass bei derartigen Maßnahmen Zeitverzögerungen auftreten können, bis die Steuersenkung sich auf die Verbraucherpreise niederschlägt.
- Möchte man das Steuersystem in Deutschland im Sinne des Prinzips des inklusiven Wachstums progressiver gestalten und gerade niedrige und mittlere Einkommen entlasten, so reichen partielle Veränderungen innerhalb einzelner Steuerarten nicht aus. Ohne einen Einbezug der Sozialversicherungsabgaben in eine Reform lässt sich kein progressiver Verlauf der Abgabenbelastung erreichen.

## 4.7 Bildungschancen für Kinder und Jugendliche

Der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg ist in Deutschland weiterhin stark, trotz Verbesserungen in den letzten Jahrzehnten (OECD, 2014; Bertelsmann Stiftung, 2017a). Schon öffentliche Kinderbetreuung wird stärker von Kindern aus Elternhäusern mit formal höheren Bildungsabschlüssen besucht (Armut- und Reichtumsbericht, 2017). Jene aus bildungsfernen Familien und besonders Kinder mit Migrationshintergrund werden deutlich seltener in vorschulischen Einrichtungen betreut, die sich als sehr förderlich für die weitere Entwicklung der Kinder bewiesen haben. Alleinerziehende haben außerdem besonders oft Schwierigkeiten, Zugang zu früher Kinderbetreuung zu finden (Zabel, 2011). Die frühe Manifestierung von Bildungsungleichheit zieht sich durch das gesamte Schulsystem, das durch seine frühe Trennung in verschiedene Schulformen soziale Selektion noch weiter verstärkt (OECD, 2014). Deutschland hat trotz eines leichten Anstiegs noch immer vergleichsweise niedrige Ausgaben für Kinderbetreuung und frühe Bildung (OECD, 2014). Das Berufsbildungssystem gilt als Vorbild für andere europäische Länder, da es maßgeblich zu einer niedrigen Jugendarbeitslosigkeit beiträgt (Eichhorst et al., 2015). In den letzten Jahren hat sich aber gezeigt, dass sozial schwächere Jugendliche oft lange in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen am Übergang Schule-Ausbildung bleiben und schlechtere Chancen auf den erfolgreichen Abschluss einer Berufsausbildung haben. Auch der Zugang zu hochwertiger berufsorientierter Ausbildung ist deutlich vom sozialen Kapital bestimmt. Bildungsungleichheit in den Kinder- und Jugendjahren abzubauen gilt als bewährte Lösung, um langfristig soziale Ungleichheit zu verringern (OECD (2014, 2015)) und muss daher in Deutschland länder- und sektorenübergreifend angegangen werden.

### Maßnahmen:

- **Kinderbetreuung und vorschulische Bildung ausweiten:** Eine Studie der Bertelsmann Stiftung (2009) bestätigt den hohen volkswirtschaftlichen Nutzen von frühkindlicher Betreuung. Flexible, gut zugängliche und ganztägige Betreuungsplätze, sind wirksam um die Erwerbstätigkeit von Frauen und besonders Alleinerziehenden zu fördern (Bosancic, 2016; OECD, 2014). Auch die OECD hat wiederholt darauf hingewiesen, dass besonders darauf geachtet werden sollte, Plätze für Kinder aus Familien mit niedriger Erwerbsrate und für sozial Benachteiligte wie beispielsweise Familien mit Zuwanderungsgeschichte einfacher zugänglich zu machen (OECD2015)). Investitionen in Qualität von Kinderbetreuung und früher Bildung werden benötigt, um mehr Angebote zu schaffen. Zudem sollten die Betreuungsqualität optimiert werden, was durch günstigere Betreuungsschlüssel, eine bessere Qualifizierung von Betreuer/innen und verbesserte Arbeitsverhältnisse erreicht werden kann. Der 2015 eingeführte Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ist als positiver Schritt zu werten, jedoch ist eine Benachteiligung von Alleinerziehenden gegenüber Familien ersichtlich, dem entgegengewirkt werden sollte (Hübgen, 2017).
- **Benachteiligte Schulen finanziell stärker unterstützen:** Deutschlands Segmentierung im Bildungssystem kann mit einer gezielten Förderungsstrategie entgegengewirkt werden (OECD (2014a; 2015); Bosancic, 2016). Die Finanzierung für Schulen sollte auf die Anzahl der sozial benachteiligten Schüler/innen abgestimmt werden, um Schwache besser fördern zu können. Eine solche Strategie könnte auch der bestehenden Segregation von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund entgegenwirken (Morris-Lange et al., 2013).



- **Wiederholen von Klassenstufen abschaffen und individuelle Förderung erhöhen:** Internationale sowie nationale Studien haben wiederholt darauf hingewiesen, dass Klassenwiederholungen unwirksam und teuer sind und Gefahr laufen soziale Benachteiligung zu erhöhen (Ikeda und Garcia, 2014; Klemm, 2009). Als Alternativen von Klassenwiederholungen werden Maßnahmen wie mehr individuelles Coaching und eine Verstärkung von Förderungsprogrammen besonders für benachteiligte Jugendliche empfohlen (Bosancic 2016, OECD 2012a).
- **Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen am Übergang Schule-Berufsausbildung reformieren:** Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Jugendliche, die keinen Ausbildungsplatz bekommen, sind wiederholt als ineffizient kritisiert worden (Busemeyer, 2012; OECD, 2014). Besonders benachteiligte Jugendliche befinden sich oft für längere Zeit in diesem Übergangssystem und haben im Anschluss niedrige Löhne und ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko (Jacob und Solga, 2015). Es ist hierbei zu empfehlen, das Maßnahmensystem besser zu gestalten und flexiblere Pfade ohne die klare Trennung in das reguläre System für berufliche Ausbildung und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu schaffen. Verbesserte und frühere individuelle Beratung und Betreuung für benachteiligte Jugendliche ist, neben einer stärkeren Unterstützung der Betriebe nötig, um lernschwache Jugendliche auszubilden. Auch die Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) kann für die Chancengleichheit beim Zugang zu qualifizierter Bildung verbessern.

#### 4.8 Fazit

Inklusives Wachstum bedeutet im Hinblick auf die Entwicklung von Arbeitsmarkt und Beschäftigung vor allem politische Anstrengungen zur Verbesserung der Erwerbsteilhabe einerseits und zur Verbesserung der Qualität der Arbeit andererseits, wobei dies sowohl individuelle Kapazitäten zur Aufstiegsmobilität umfasst als auch den Abbau institutioneller Mobilitätsbarrieren. Unabhängig davon, ob es einen signifikanten kausalen Zusammenhang zwischen Wachstum und Ungleichheit gibt, sind geeignete Reformen dazu in der Lage, individuelle Potentiale der Erwerbsspartizipation und des Aufstiegs zu mobilisieren. Die von Strategien zur Förderung des inklusiven Wachstums angesprochenen Politikfelder und Handlungsvorschläge sind dabei nicht per se neu, werden jedoch als Politikbündel betrachtet, bei dem auch auf Wechselwirkungen geachtet werden soll. Hierbei lassen sich Maßnahmen, die auf die Struktur und Verteilung der Markteinkommen einwirken, von solchen unterscheiden, die eine Korrektur der Einkommen in einem zweiten Schritt vornehmen. Daneben gibt es Maßnahmen, die in den Kernbereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik fallen, und solche, die in benachbarte Politikfelder eingeordnet werden können.

Eine zentrale Herausforderung in Deutschland ist die über den gesamten Lebensverlauf stärkere Investition in Qualifikationen der Erwerbspersonen. Dies gilt sowohl für das allgemeine Bildungswesen und den Übergang von Schule in den Beruf als auch für die Pflege und Fortentwicklung von beruflich nutzbaren Qualifikationen im Lebensverlauf. Hier ist durch eine systematischere Unterstützung von Weiterbildung dafür zu sorgen, dass gerade jene, die von betrieblicher oder individuell initiiert Weiterbildung kaum profitieren und potenziell vom technologischen und strukturellen Wandel bedroht sind, wesentlich besser qualifiziert werden. In Verbindung mit verstärkter individueller Betreuung ist die Qualifikation auch ein zentraler Punkt für die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit. Hinzutreten sollten hier auch Reformen am institutionellen Aufbau des Arbeitsmarktes, um Aufstiegs- und Übergangsbarrieren abzubauen. Dies umfasst insbesondere Hemmnisse wie die Sonderrolle der geringfügigen Beschäftigung, die Arbeitsanreize im Übergang vom Sozialleistungsbezug zur Erwerbstätigkeit oder eingeschränkte Unterstützung von Alleinerziehenden, aber auch ein je nach Erwerbsform teilweise eingeschränkter Zugang zu Sozialleistungen, der sich durch einen universelleren Geltungsbereich der Sozialversicherung verbessern ließe.

Viele Maßnahmen für ein Inklusives Wachstum laufen auf eine stärker investiv ausgerichtete Staatstätigkeit insbesondere im Bereich der Betreuungsinfrastruktur, der Bildungspolitik und der aktiven Arbeitsmarktpolitik hinaus. Dies setzt wiederum entsprechende Ressourcen voraus, die umso leichter zu mobilisieren sind, je höher die Erwerbstätigkeit liegt. Gleichwohl ist auch über eine Anpassung des Steuer- und Abgabensystems nachzudenken, um ein ausreichendes fiskalisches Aufkommen zur Finanzierung einer investiven Sozialpolitik zu erzielen, gleichzeitig aber durch eine effektive progressive Besteuerung Ungleichheiten bei Markteinkommen und Vermögen abzubauen.

## Literaturverzeichnis

- Aghion, Philippe, Caroli, Eve und Garcia-Penalosa, Cecilia (1999): Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories. *Journal of Economic Literature*, 37(4), 1615-1660.
- Albig, Hanne, Clemens, Marius, Fichtner, Ferdinand, Gebauer, Stefan, Junker, Simon, Kholodilin und Konstantin (2017): Wie steigende Einkommensungleichheit das Wirtschaftswachstum in Deutschland beeinflusst. *DIW-Wochenbericht* 84(10), 159-168.
- Alesina, Alberto und Rodrik, Dani (1994): Distributive politics and economic growth. *The quarterly journal of economics* 109(2), 465-490.
- Alesina, Alberto und Perotti, Roberto (1996): Income distribution, political instability, and investment. *European economic review* 40(6), 1203-1228.
- Allanson, Paul Francis (2012): On the characterization and economic evaluation of income mobility as a process of distributional change. *Journal of Economic Inequality* 10(4), 505-528.
- Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2017): Lebenslagen in Deutschland. URL: [http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=6) [abgerufen am: 24.08.2017].
- Arnold, Michael, Mattes, Anselm und Wagner, Gert G. (2016): Normale Arbeitsverhältnisse sind weiterhin die Regel. *DIW Wochenbericht* 19/2016, 419-427.
- Arntz, Melanie, Gregory, Terry und Zierahn, Ulrich (2016): The risk of Automation for Jobs in OECD Countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 189.
- Autor, David, Levy, Frank und Murnane, Richard J. (2003): The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *Quarterly Journal of Economics* 118(4), 1279-1333.
- Autor, David H. und Dorn, David. (2008). Inequality and Specialization: The Growth of Low-Skill Service Jobs in the United States. *American Economic Review* 2013 103(5).
- Autor, David H., Dorn, David und Hanson, Gordon H. (2013): The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States. *American Economic Review*, 103(6), 2121-2168.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016): Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.
- Bach, Stefan, Beznoska, Martin und Steiner, Viktor. (2017): Wer trägt die Steuerlast? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer und Transfersystems. Study 347, Hans-Böckler-Stiftung.
- Bach, Stefan, Corneo, Giacomo und Steiner, Viktor: (2012): Effective Taxation of Top Incomes in Germany. *German Economic Review* 14(2), 115-137.
- Bach, Stefan und Schratzenstaller, Magrit. (2013): Höhere „Reichensteuern“: Möglichkeiten und Grenzen. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*: Vol. 82, 5-12.

- Bach, Stefan und Isaak, Niklas. (2017): Senkung der Mehrwertsteuer entlastet untere und mittlere Einkommen am stärksten. DIW Wochenbericht Nr. 31.
- Bäcker, Gerhard (2008): Altersarmut als soziales Problem der Zukunft? Deutsche Rentenversicherung, 63(4), 357–367.
- Banerjee, Abhijit V. und Duflo, Esther (2003): Inequality and growth: What can the data say?. Journal of economic growth, 8(3), 267-299.
- Barro, Robert J. (2000): Inequality and Growth in a Panel of Countries. Journal of economic growth 5(1), 5-32.
- Bartels, Charlotte und Bönke, Timm (2013): Can Households and Welfare States mitigate Rising Earnings Instability? Review of Income and Wealth 59(2), 250–282.
- Bastagli, Francesca, Coady, David und Gupta, Sanjeev (2012): Income Inequality and Fiscal Policy. IMF Staff Discussion Note.
- Baumgarten, Daniel und Kvasnicka, Michael (2012): Herausforderung Zeitarbeit. Studie des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.
- Beckert, Jens (2017): Neid oder Soziale Gerechtigkeit? Die gesellschaftliche Umkämpftheit der Erbschaftsteuer. Aus Politik und Zeitgeschichte 67, 23-29.
- Bénabou, Roland (1996): Inequality and growth. NBER macroeconomics annual 11, 11-74.
- Bertelsmann Stiftung (2009): Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2015) Deutscher Weiterbildungsatlas, Gütersloh. URL: <http://www.bertelsmannstiftung.de/de/publikationen/publikation/did/deutscher-weiterbildungsatlas-teilnahme-und-angebot-in-kreisen-und-kreisfreien-staedten/> [abgerufen am: 25.08.2017].
- Bertelsmann Stiftung (2017a): Factsheet Chancenspiegel Schule. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2017b): „Wohlstand für alle?“ Wie inklusiv ist die Soziale Marktwirtschaft?. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Beste, Jonas, Bruckmeier, Kerstin, Klingert, Isabell, Kupka, Peter, Lietzmann, Torsten, Moczall, Andreas, Osian-der, Christopher, vom Berge, Philipp und Wolff, Joachim (2017): Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit. IAB Stellungnahme 2/2017.
- Birdsall, Nancy, Ross, David und Sabot, Richard (1995): Inequality and growth reconsidered: lessons from East Asia. The World Bank Economic Review 9(3), 477-508.
- Bläsche, Alexandra, Brandherm, Ruth, Eckhardt, Christoph, Käßlinger, Bernd, Knuth, Matthias, Kruppe, Thomas, Kuhnhenne, Michaela und Schütt, Petra (2017): Qualitätsoffensive strukturierte Weiterbildung in Deutschland. Working Paper Hans-Böckler Forschungsförderung Nr. 25.

„Wissenschaftliche Auswertung über Theorien und Instrumente  
für ein Inklusives Wachstum in Deutschland“

- Bönke, Timm, Corneo, Giacomo und Lüthen, Holger (2015): Lifetime Earnings Inequality in Germany. *Journal of Labor Economics* 33(1), 171–208.
- Borrs, Linda und Knauth, Florian (2016): The Impact of Trade and Technology on Wage Components. DICE Discussion Paper No. 241.
- Bosancic, Sasa (2016): Ungleichheit bekämpfen! Wo der deutsche Wohlfahrtsstaat jetzt investieren muss. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Brenke, Karl und Beznoska, Martin (2016): Solo-Selbständige in Deutschland - Strukturen und Erwerbsverläufe. Kurzexpose für das BMAS. URL: [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/f465-solo-selbstaendige.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/f465-solo-selbstaendige.pdf?__blob=publicationFile&v=4) [abgerufen am 28.08.2017].
- Brenke, Karl und Kritikos, Alexander S. (2017): Niedrige Stundenverdienste hinten bei der Lohnentwicklung nicht mehr hinterher. DIW Wochenbericht 21/2017.
- Bruckmeier, Kerstin, Lietzmann, Torsten Rothe, Thomas und Saile, Anna-Theresa. (2015): Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II. Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit. IAB-Kurzbericht 20/2015.
- Brys, Bert, Perret, Sarah, Thomas, Alastair und O'Reilly, Pierce (2016): Tax design for inclusive economic growth. OECD Taxation Working Papers (26), 01.
- Bundesagentur für Arbeit (2017): Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (06/2017).
- Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) (2015): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2015. Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2015): Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2014. Ergebnisse des Adult Education Survey – AES Trendbericht. URL: <http://www.bildungsserver.de/db/mlesen.html?Id=55514> [abgerufen am: 24.08.2017].
- Busemeyer, Marius R. (2012): Reformperspektiven der beruflichen Bildung. Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Card, David (1999): The Causal Effect of Education on Earnings. *Handbook of Labor Economics* Bd. 3A. 1801–1863.
- Castelló-Climent, Amparo und Doménech, Rafael (2002) : Human capital inequality and economic growth: some new evidence. *The economic journal* 112 (478).
- Castelló-Climent, Amparo (2010): Inequality and growth in advanced economies: an empirical investigation. *Journal of Economic Inequality* 8(3), 293-321.
- Cingano, Federico (2014): Trends in income inequality and its impact on economic growth. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 163.
- Clarke, George R. (1995): More evidence on income distribution and growth. *Journal of development Economics* 47(2), 403-427.

- Corneo, Giacomo (2015): Kreuz und quer durch die deutsche Einkommensverteilung. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 16(2), 109–126.
- Dabla-Norris, Era, Kochhar, Kalpana, Suphaphiphat, Nujin, Ricka, Frantisek und Tsounta, Evidiki (2015): Causes and consequences of income inequality: a global perspective. International Monetary Fund.
- Dauth, Wolfgang, Findeisen, Sebastian und Suedekum, Jens (2014): The Rise of the East and the Far East: German Labor Markets and Trade Integration. *Journal of the European Economic Association* 12(6), 1643–1675.
- De La Croix, David und Doepke, Matthias (2003) : Inequality and growth: why differential fertility matters. *The American Economic Review* 93(4), 1091-1113.
- Deeke, Axel, Dietrich, Hans, Kruppe, Thomas, Lott, Magrit, Rauch, Angela, Stephan, Gesine und Wolff, Joachim (2011): Geförderte Qualifizierungsmaßnahmen in Deutschland: Aktuelle Evaluationsergebnisse im Überblick. *Sozialer Fortschritt* 9/2011, 196-203.
- Deininger, Klaus und Squire, Lyn (1998): New ways of looking at old issues: inequality and growth. *Journal of development economics* 57(2), 259-287.
- Dietz, Martin und Osiander, Christopher (2014): Finanzielle Aspekte sind nicht zu unterschätzen. IAB-Kurzbericht 14/2014.
- Dustmann, Christian, Fitzenberger, Bernd, Schönberg, Uta und Spitz-Oener, Alexandra (2014): From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy. *Journal of Economic Perspectives* 28(1), 167–188.
- Dustman, Christian, Ludsteck, Johannes, Schönberg, Uta (2009). Revisiting the German Wage Structure. *The Quarterly Journal of Economics* 124(2), 843-881.
- Easterly, William (2007). Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument. *Journal of Development Economics* 84(2), 755-776.
- Eichhorst, Werner, Hinz, Tina, Marx, Paul, Peichl, Andreas, Pestel, Nico, Siegloch, Sebastian, Thode, Eric und Tobsch, Verena (2012): Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen. IZA Research Report 47.
- Eichhorst, Werner und Tobsch, Verena (2015): Not So Standard Anymore? Employment Duality in Germany. *Journal for Labour Market Research* 48(2), 81–95.
- Eichhorst, Werner, Rodriguez-Planas, Nuria, Schmidl, Ricarda und Zimmermann, Klaus F. (2015): A Roadmap to Vocational Education and Training Systems Around the World. *Industrial and Labor Relations Review* 68(2), 314-337.
- Eichhorst, Werner und Tobsch, Verena (2017): Atypische Beschäftigung in Europa. *WSI-Mitteilungen* 1/2017, 62-69.
- Eichhorst, Werner, Stephan, Gesine und Struck, Olaf (2017): Struktur und Ausgleich des Arbeitsmarktes. Working Paper Forschungsförderung 28/2017. Hans-Böckler Stiftung.

„Wissenschaftliche Auswertung über Theorien und Instrumente  
für ein Inklusives Wachstum in Deutschland“

- Europäische Kommission (2010): Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020> [abgerufen am: 28.08.2017].
- Europäische Kommission (2013): Towards Social Investment for Growth and Cohesion-including implementing the European Social Fund 2014-2020.
- Fessler, Pirmin und Schürz, Martin (2015): Private wealth across European countries: The role of income, inheritance and the welfare state. ECB Working Paper 1847.
- Fields, Gary S. (2002): Distribution and development: a new look at the developing world. MIT press.
- Forbes, Kristin J. (2000): A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth. American economic review, 869-887.
- Förster, Michael F. und Tóth, István György (2015): Cross-Country Evidence of the Multiple Causes of Inequality Changes in the OECD Area. Handbook of Income Distribution Bd. 2B, 1729–1843.
- Friedrich Ebert Stiftung (2011). Soziales Wachstum. Leitbild einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik.
- Frey, Carl Benedikt und Osborne, Michael A. (2017): The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation? Technological Forecasting and Social Change 114, 254–280.
- Fuest, Clemens, Peichl, Andreas und Siegloch, Sebastian (2017): Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany. American Economic Review.
- Geyer, Johannes (2014): Zukünftige Altersarmut. DIW Roundup 25.
- Görlitz, Katja und Tamm, Marcus 2012: Mobilisierung von Erwerbstätigen zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung durch die „Bildungsprämie“. Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (1), 27 - 30.
- Grabka, Markus M. und Goebel, Jan (2017): Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen - erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit. DIW Wochenbericht Nr. 4.
- Gregory, Terry, Salomons, Anna und Zierahn, Ulrich (2016): Racing With or Against the Machine? Evidence from Europe? ZEW Discussion Paper No. 16-053.
- Güllner, Manfred (2013). Nichtwähler in Deutschland. Eine Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Haan, Peter, Stichnoth, Holger, Blömer, Maximilian J., Buslei, Hermann, Geyer, Johannes, Krolage, Carla und Müller, Kai-Uwe (2017): Entwicklung der Altersarmut bis 2036 - Trends, Risikogruppen und Politikszennarien. Bertelsmann-Stiftung.
- Halter, Daniel, Oechslin, Manuel und Zweimüller, Josef (2014): Inequality and growth: the neglected time dimension. Journal of Economic Growth 19(1), 81-104.
- Haucap, Justus, Pauly, Uwe und Wey, Christian (2001): Collective Wage Setting When Wages Are Generally Binding: An Antitrust Perspective. International Review of Law and Economics 21(3), 287-307.



- Hausner, Karl Heinz, Söhnlein, Doris, Weber, Brigitte und Weber Enzo (2015): Bessere Chancen mit mehr Bildung. IAB-Kurzbericht 11/2015.
- Herzer, Dierk und Vollmer, Sebastian (2012): Inequality and growth: evidence from panel cointegration. *The Journal of Economic Inequality*, 10(4), 489-503.
- Hirseland, Andreas, Lobato, Philipp R. und Ritter, Tobias (2012): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses. WSI-Mitteilungen Nr. 2.
- Hohendanner, Christian, Ostmeier, Esther und Ramos Lobato, Philipp (2015): Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung. IAB-Forschungsbericht 12/2015.
- Hohmeyer, Katrin, Kupka, Peter, Liezmann, Torsten, Osiander, Christopher, Wolff, Joachim und Zabel, Cordula (2015): Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit. IAB Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 18. Mai 2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg .
- Hübgen, Sabine (2017): Armutsrisiko Alleinerziehend. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 30-31/2017, 22-33.
- IAW/ZEW in Zusammenarbeit mit IZA und Martin Biewen (2015): Analyse der Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland. Projektbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Ikeda, Miyako und García, Emma (2014): Grade repetition: A comparative study of academic and non-academic consequences, *OECD Journal: Economic Studies*.
- Internationaler Währungsfonds (IMF) (2013). *Fiscal Monitor* October 2013. *Taxing Times*.
- Jäntti, Markus und Jenkins, S.P. (2013): *Income Mobility*. SOEPpapers No. 607.
- Jacob, Marita und Solga, Heike (2015): Germany's Vocational Education and Training System in Transformation: Changes in the Participation of Low- and High-Achieving Youth Over Time. *European Sociological Review* 31(2), 161-17.
- Jahn, Elke und Weber, Enzo (2013): Zeitarbeit – Zusätzliche Jobs, aber auch Verdrängung. IAB Kurzbericht 2/2013.
- Jahn, Elke (2016): Brückeneffekte für Ausländer am Arbeitsmarkt: Zeitarbeit kann Perspektiven eröffnen. IAB-Kurzbericht 19/2016.
- Jenderny, Katharina (2016): Mobility of Top Incomes in Germany. *Review of Income and Wealth* 62 (2), 245-265.
- Jenkins, S.P und van Kerm, Philippe (2006): Trends in income inequality, pro-poor income growth, and income mobility. *Oxford Economic Papers* 58(3), 531-548.
- Jessen, Daniel (2016): Why has Income Inequality in Germany Increased from 2002 to 2011. DIW SOEPpapers No. 879.

„Wissenschaftliche Auswertung über Theorien und Instrumente  
für ein Inklusives Wachstum in Deutschland“

- Johansson, Åsa, Heady, Christopher, Arnold, Jens, Brys, Bert und Vartia, Laura (2008): Taxation and economic growth. OECD Economics Department Working Paper Nr. 620.
- Kaldor, Nicholas (1957): A model of economic growth. *The Economic Journal* 67(268), 591-624.
- Kaldor, Nicholas (1955): Alternative Theories of Distribution. *The Economic Journal* 23 (2), 83-100.
- Kalina, Thorsten und Weinkopf, Claudia (2017): Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung. IAQ Report Nr. 06.
- Kappeler, Andreas und Fuentes Hutfilter, Andres (2014): Making Economic Growth More Socially Inclusive in Germany. Economics Department Working Papers No. 1175.
- Kassenboehmer, Sonja C. und Schmidt, Christoph M. (2011): Beyond GDP and back: What is the value-added by additional components of welfare measurement?. SOEP Paper (351).
- Klemm, Klaus (2009): Klassenwiederholungen – teuer und unwirksam. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Klinger, Sabine und Rothe, Thomas (2010): Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Aufschwung und Krise. *Wirtschaftsdienst* 90(9), 632-634.
- Kluge, Jochen, Rinne, Ulf, Uhlendorff, Arne und Zhao, Zhong (2013): The impact of training duration on employment outcomes: Evidence from LATE estimates. *Economics Letters* 120(30), 487-490.
- Koske, Isabel, Fournier Jean-Marc und Wanner Isabelle (2012): Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible?. OECD Economics Department Working Paper 925.
- Kruppe, Thomas (2012): Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf. WISO Diskurs - Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Kruppe, Thomas und Lang, Julia (2015): Arbeitslose profitieren von Qualifizierungen. IAB-Kurzbericht 22/2015.
- Kuznets, Simon (1955): Economic growth and income inequality. *The American economic review* 45(1), 1-28.
- Lazear, Edward und Rosen, Sherwin (1981): Rank-order tournaments as optimum labor contracts. *Journal of Political Economy* 89(5), 841-864.
- Lehmer, Florian und Ziegler, Kerstin (2010): Brückenfunktion der Leiharbeit: Zumindest ein schmaler Steg. IAB-Kurzbericht 13/2010.
- Leitner, Sebastian (2015): Vermögensungleichheit und die Bedeutung von Erbschaften und Schenkungen. WISO Direkt.
- Li, Hongyi und Zou, Heng-fu (1998): Income inequality is not harmful for growth: theory and evidence. *Review of development economics* 2(3), 318-334.
- Milanovic, Branco (2016): *Global Inequality*. Harvard University Press, Cambridge.

- Meltzer, Allen und Richard, Scott F. (1981): A rational theory of the size of government. *Journal of political Economy* 89(5), 914-927.
- Morel, Nathalie, Palier, Bruno und Palme, Joakim (2012): Social investment: a paradigm in search of a new economic model and political mobilisation. *Towards a social investment welfare state*. Oxford University Press, 353-76.
- Morris-Lange, Simon, Wendt, Heike und Wohlfarth, Charlotte (2013): Segregation an deutschen Schulen. Ausmaß, Folgen und Handlungsempfehlungen für bessere Bildungschancen. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin.
- Neves, Pedro C., Afonso, Óscar und Silva, Sandra T. (2016): A Meta-Analytic Reassessment of the Effects of Inequality on Growth. *World Development* 78, 386-400.
- OECD (2012): *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014): *All on Board: Making inclusive Growth Happen*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015a): *In It Together - Why Less Inequality Benefits All*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015b): *How's Life? 2015 - Measuring Well-being*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016): *The Governance of Inclusive Growth*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017a): *Employment Outlook 2017*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017b): *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.
- Ostry, Jonathan D., Berg, Andrew, Tsangarides, Charlampos G. (2014): *Redistribution, inequality, and growth*. International Monetary Fund.
- Partridge, Marc (2005): Does Income Distribution Affect U.S. State Economic Growth?. *Journal of regional science* 45(2), 363-394.
- Panizza, Ugo (2002): Income Inequality and Economic Growth: Evidence from American Data. *Journal of economic growth* 7(1), 25-41.
- Peichl, Andreas, Pestel, Nico und Schneider, Hilmar (2011): Mehr Ungleichheit durch kleinere Haushalte? Der Zusammenhang zwischen Veränderungen der Haushaltsstruktur und der Einkommensverteilung in Deutschland. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 43(4), 327-338.
- Peichl, Andreas, Pestel, Nico und Siegloch, Sebastian (2013): Ist Deutschland wirklich so progressiv? Einkommensumverteilung im europäischen Vergleich. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 82(1), 111-127.
- Peichl, Andreas, Buhlmann, Florian und Löffler, Max (2017): *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum*. Bertelsmann Stiftung.

„Wissenschaftliche Auswertung über Theorien und Instrumente  
für ein Inklusives Wachstum in Deutschland“

- Perotti, Roberto (1996): Growth, income distribution, and democracy: What the data say. *Journal of Economic growth* 1(2), 149-187.
- Pestel, Nico (2017): Marital Sorting, Inequality and the Role of Female Labour Supply: Evidence from East and West Germany. *Economica* 84(333), 104–127.
- Piketty, Thomas und Saez, Emanuel (2003): Income inequality in the United States, 1913–1998. *The Quarterly journal of economics* 118(1), 1-41.
- Piketty, Thomas und Saez, Emanuel (2012): A theory of optimal capital taxation. NBER Working Paper No. 17989.
- Ravallion, Martin (2012): Why don't we see poverty convergence?. *The American Economic Review* 102(1), 504-523.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2016): Risiken atypischer Beschäftigungsformen für die berufliche Entwicklung und Erwerbseinkommen im Lebensverlauf. Endbericht eines Forschungsvorhabens im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.
- Riphahn, Regina T. und Schnitzlein, Daniel (2013): Wage mobility in East and West Germany. *Labour Economics* 39, 11–34.
- Rosenzweig, Marc R. und Binswanger, Hans P. (1992): Wealth, weather risk, and the composition and profitability of agricultural investments Vol. 1055. World Bank Publications.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015): Jahresgutachten 2015/2016: Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt.
- Saez, Emanuel und Zucman, Gabriel (2016): Wealth inequality in the United States since 1913: Evidence from capitalized income tax data. *The quarterly journal of economics* 131(2).
- Scarpetta, Stefano (2014): Employment Protection. *IZA World of Labor*.
- Schmid, Günther (2008): Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. Gutachten für die Friedrich Ebert Stiftung.
- Schmillen, Achim und Stüber, Heiko (2014): Bildung lohnt sich ein Leben lang. IAB-Kurzbericht 1/2014.
- Schank, Thorsten, Schnabel, Claus und Stephani, Jens (2008): Geringverdiener – Wem und wie gelingt der Aufstieg?. IAB-Discussion Paper 14/2008.
- Sommer, Eric, Pestel, Nico, Schnabel, Reinhold, Siegloch, Sebastian und Spermann, Alexander (2016): Ist eine Glättung des Mittelstandsbauchs finanzierbar? Eine Mikrosimulationsstudie, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 17(3), 264-275.
- Stiglitz, Joseph E. (2012): *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. WW Norton Company.

- Stiglitz, Joseph E., Sen, Amartya und Fitoussi, Jean Paul (2009): The measurement of economic performance and social progress revisited. Reflections and overview. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- UNDP (2017). UNDP's Strategy for Inclusive and Sustainable Growth.
- Voitchovsky, Sarah (2005): Does the profile of income inequality matter for economic growth?. *Journal of Economic Growth* 10(3), 273-296.
- Vom Berge, Philipp und Weber, Enzo (2017): Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen. IAB Kurzbericht 11/2017.
- Von Weizsäcker, Robert K. (1996): Distributive implications of an aging society. *European Economic Review* 40(3), 729–746.
- Vorländer, Hans, Herold, Maik und Schäller, Steven (2015): Wer geht zu PEGIDA und warum. Eine empirische Untersuchung von PEGIDA-Demonstranten in Dresden. *Schriften zur Verfassungs- und Demokratieforschung* Bd. 1/2015.
- Voss, Dorothee und Weinkopf, Claudia (2012). Niedriglohnfalle Minijob. *WSI Mitteilungen* 1/2012.
- Walwei, Ulrich (2017): Agenda 2010 und Arbeitsmarkt: Eine Bilanz. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 67, 25-33.
- World Bank (2009). What is inclusive Growth? Note, URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBT-DEPT/Resources/468980-1218567884549/WhatIsInclusiveGrowth20081230.pdf> (abgerufen am 12.09.17).

„Wissenschaftliche Auswertung über Theorien und Instrumente  
für ein Inklusives Wachstum in Deutschland“

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.