

ARBEITSMARKT- UND SOZIALPOLITIK VOR NEUEN HERAUSFORDERUNGEN

I. Eine gute Ausgangslage

1. Sichere Beschäftigung, verfestigte Arbeitslosigkeit
2. Stabile Verteilungsergebnisse
3. Eine ganzheitliche Perspektive
4. Zwischenfazit

II. Neue Herausforderungen

1. Die Integration von Flüchtlingen
2. Erste Erfahrungen mit dem Mindestlohn
3. Innovative Arbeitswelten
4. Zwischenfazit

III. Wirtschaftspolitische Optionen

1. Chancengerechtigkeit in den Mittelpunkt rücken
2. Anpassungen am Arbeitsmarkt
3. Wohlstand und Fortschritt erfassen

Eine andere Meinung

Anhang

Literatur

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die Arbeitsmarktlage in Deutschland ist derzeit erfreulich. Der seit Mitte der 2000er-Jahre anhaltende Beschäftigungsaufbau setzte sich in diesem Jahr fort und ging mit einem Wiedererstarken des Normalarbeitsverhältnisses und stabilen Verteilungsergebnissen einher. Die seit Langem bekannten Herausforderungen für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bleiben bestehen: der demografische Wandel, die fortschreitende Globalisierung, die zunehmende Digitalisierung und die im Kern verfestigte Arbeitslosigkeit.

Diese Herausforderungen werden aktuell durch die hohe Zuwanderung von Flüchtlingen in den Schatten gestellt. Die Gewährung von Asyl ist zuvorderst eine humanitäre Frage. Die erfolgreiche Integration von anerkannten Flüchtlingen in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt ist jedoch von entscheidender Bedeutung. Sie erfordert von den Flüchtlingen wie von der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Politik große Anstrengungen und Flexibilität. Sie wird viele Jahre in Anspruch nehmen und bietet keine Erfolgsgarantie.

Wie eine Szenarioanalyse des Sachverständigenrates verdeutlicht, sind die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt mit großer Unsicherheit verbunden. In den kommenden Jahren muss mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit gerechnet werden. Dieser dürfte kurzfristig umso höher ausfallen, je schneller die anerkannten Flüchtlinge dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Dennoch dürften neben Qualifikations-, Integrations- und Sprachkursen vor allem Verfahrensbeschleunigungen wichtige Bausteine einer erfolgreichen Flüchtlingspolitik sein.

Eine zügige Arbeitsmarktintegration wird durch regulatorische Hürden erschwert. Der Mindestlohn könnte sich dabei als besonders hinderlich erweisen. Angesichts der günstigen Konjunktur ist es noch viel zu früh, um aus der guten Arbeitsmarktlage nach seiner Einführung darauf zu schließen, dass seine Wirkung unschädlich sei. Eine seriöse Bewertung der Stichhaltigkeit dieser Sorgen wird erst dann möglich sein, wenn sich die entsprechenden Anpassungen in der betrieblichen Praxis vollzogen haben. In Anbetracht des absehbaren Anstiegs des Arbeitsangebots von Geringqualifizierten sollte der Mindestlohn keinesfalls angehoben werden. Zur Verbesserung der Beschäftigungschancen kann die Ausnahmeregelung des Mindestlohns für Langzeitarbeitslose von sechs auf zwölf Monate ausgedehnt werden. Anerkannte Flüchtlinge sollten von Beginn ihrer Arbeitssuche an als langzeitarbeitslos gelten. Die flexiblen Beschäftigungsmöglichkeiten in der Zeitarbeit und über Werkverträge müssen erhalten bleiben.

Die Bildungspolitik ist für die Teilhabechancen und die langfristige Sicherung von Wachstum und Wohlstand besonders wichtig. Aufgrund der Altersstruktur besteht bei den Flüchtlingen langfristig ein erhebliches Bildungs- und Qualifikationspotenzial. Insgesamt kann eine stärkere Konzentration von öffentlichen Mitteln auf den Beginn des Bildungslebenszyklus die Chancengerechtigkeit erhöhen. Im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung der Wirtschaft kommt zudem der Aus- und Weiterbildung eine zunehmend stärkere Bedeutung zu. Arbeitnehmer und Arbeitgeber müssen sich stärker für ein lebenslanges Lernen engagieren, um dauerhaft über die Kompetenzen zu verfügen, die in einer immer dynamischeren Arbeitswelt benötigt werden.

Über Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität muss ein fortlaufender Diskurs geführt werden. Mit dem Bürgerdialog „Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist“ hat die Bundesregierung einen weiteren Schritt hin zu einer systematischen Wohlstandsberichterstattung unternommen. Das Ziel muss dabei sein, ein Indikatorensystem zu entwickeln, das gesellschaftlich breit akzeptiert wird und als regelmäßiges Diskursinstrument Verwendung findet. Dafür muss es neben den ökonomischen die sozialen und ökologischen Belange berücksichtigen und systematisch wissenschaftlich begutachtet werden.

I. EINE GUTE AUSGANGSLAGE

479. Die **gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen** für eine vorausschauende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik haben sich seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts deutlich verbessert. Strukturveränderungen in den Unternehmen, eine moderate Lohnentwicklung und die wirtschaftspolitischen Weichenstellungen der ersten Hälfte der 2000er-Jahre trugen zu einem starken Beschäftigungsaufschwung bei, der die Finanz- und Wirtschaftskrise im Euro-Raum gut überstanden hat und mit stabilen Verteilungsergebnissen einherging. Im internationalen Vergleich sticht Deutschland mittlerweile mit einer niedrigen Arbeitslosigkeit heraus, wenngleich diese im Kern stark verfestigt ist.
480. Der Fortbestand der günstigen Arbeitsmarktlage wird jedoch durch **mehrere Herausforderungen** infrage gestellt. Insbesondere wird in den kommenden Jahren die stark gestiegene Zuwanderung zu bewältigen sein. Die Integration anerkannter Flüchtlinge wird erhebliche Anstrengungen erzwingen, bei denen neben der Bildungs- und Sozialpolitik vor allem die Arbeitsmarktpolitik gefordert sein wird. Darüber hinaus wird sich die Arbeitswelt durch den demografischen Wandel wie durch die Digitalisierung voraussichtlich in vielfältiger Weise verändern.

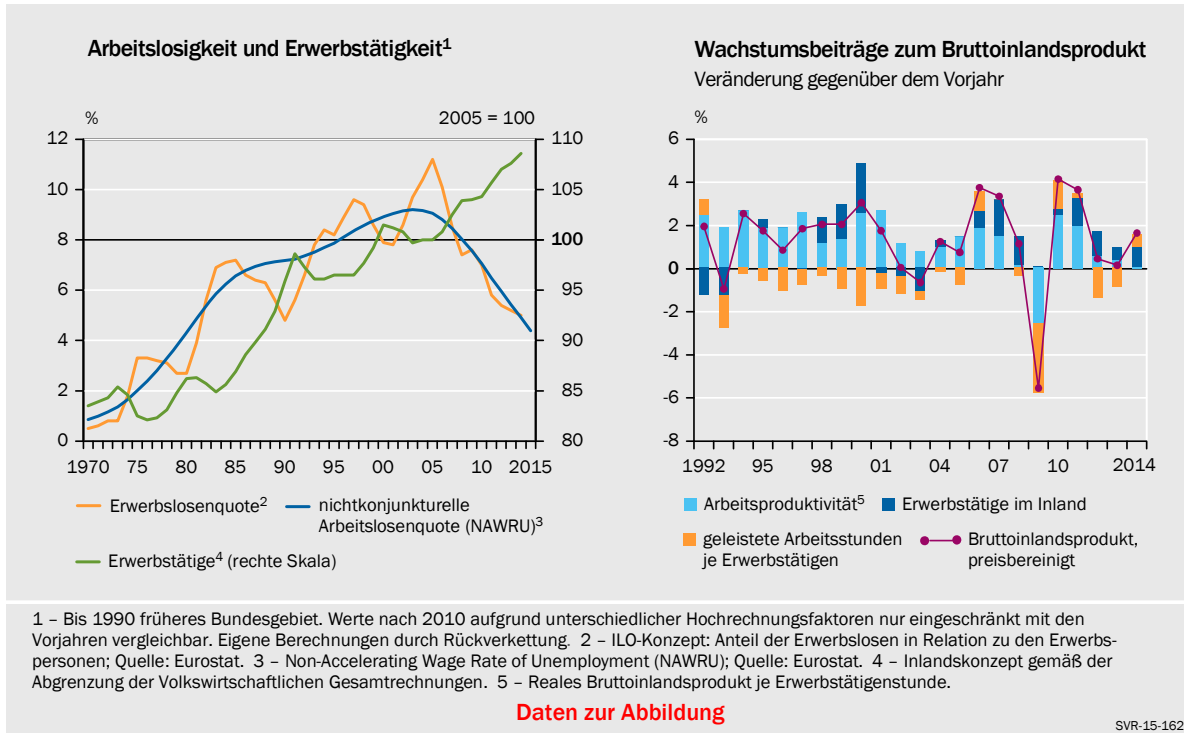
Der deutsche Arbeitsmarkt kann zwar selbst unter diesen erschwerten Bedingungen große Chancen für wirtschaftliche Leistung und individuelle Teilhabe bieten. Höhere **regulatorische Hürden**, wie sie zuletzt mit dem flächendeckenden Mindestlohn eingeführt wurden, erschweren diese Aufgabe jedoch unnötig. Vielmehr müssen die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarkts hinreichend flexibel sein, sodass Arbeitnehmer und Unternehmen die Herausforderungen selbst erfolgreich gestalten können.

1. Sichere Beschäftigung, verfestigte Arbeitslosigkeit

481. Seit Mitte der 2000er-Jahre steigt die Erwerbstätigkeit in Deutschland im Trend an, während sich die **strukturelle Arbeitslosigkeit** verringert hat. [↘ ABBILDUNG 72 LINKS](#) Dies trägt auf individueller Ebene dazu bei, Einkommen zu erzielen und die soziale Teilhabe zu sichern. Darüber hinaus spielt das Arbeitsvolumen in Kombination mit dem Kapitaleinsatz und der Produktivität eine wichtige Rolle für die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit. [↘ ZIFFERN 590 FF.](#) Die Entwicklung von Beschäftigung und Produktivität hängen eng zusammen: So war der Beschäftigungsaufbau in den vergangenen drei Jahren von einem geringen Wachstum der Arbeitsproduktivität begleitet. [↘ ABBILDUNG 72 RECHTS](#)
482. Im internationalen Vergleich ist die aktuell **gute Arbeitsmarktlage** außergewöhnlich; dies gilt insbesondere im Vergleich zu anderen europäischen Volkswirtschaften. Nachdem Deutschland zu Beginn der 2000er-Jahre vor großen wirtschaftlichen Herausforderungen stand, ist nun sogar vom deutschen Arbeitsmarktwunder die Rede. Die Beschäftigung ist in den vergangenen Jahren stark angestiegen, auf über 43 Millionen Personen im Jahr 2015. Die registrier-

↘ **ABBILDUNG 72**

Entwicklung des Arbeitsmarkts und des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland

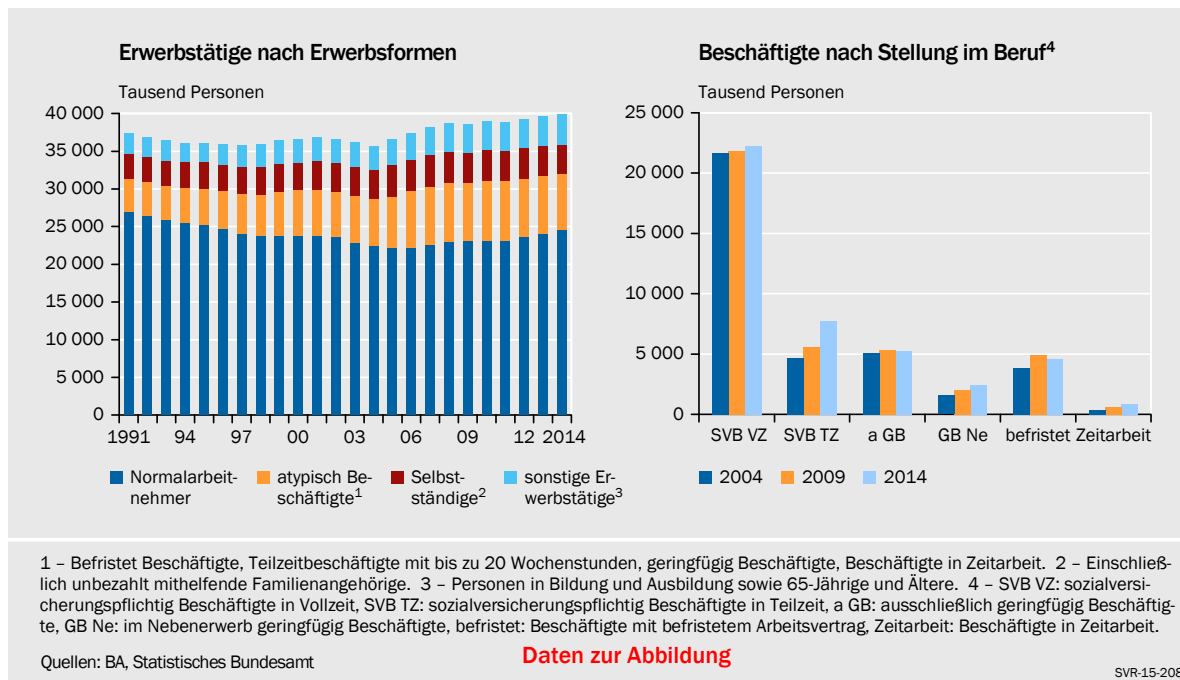


te Arbeitslosigkeit liegt seit dem Jahr 2011 unter 3 Millionen Personen, die Arbeitslosenquote im Jahr 2015 bei 6,4 %. ↘ **ZIFFERN 238 FF**. Für diese Entwicklungen gibt es **viele Gründe**, insbesondere die Anpassung der Wertschöpfungs- und Kostenstrukturen, das für die deutsche Exportindustrie günstige außenwirtschaftliche Umfeld sowie die Reformen in der Arbeitsmarkt-, Steuer- und Sozialpolitik in der ersten Hälfte der 2000er-Jahre.

- 483.** Mit den **Reformen der Agenda 2010** wurde das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft bewahrt, das den Tarifvertragsparteien am Arbeitsmarkt eine zentrale Rolle zuweist (Möller, 2015). Die empirische Evidenz deutet darauf hin, dass die Hartz-Reformen in ihrer Gesamtheit die günstige Arbeitsmarktentwicklung unterstützt haben (Jacobi und Kluge, 2007; Fahr und Sunde, 2009; Klinger und Rothe, 2012; Krause und Uhlig, 2012; Hertweck und Sigrist, 2013; Klinger et al., 2013; Krebs und Scheffel, 2013; Gadatsch et al., 2014). Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung, speziell die von Hartz IV, ist jedoch nicht unumstritten (Launov und Wälde, 2013; Dustmann et al., 2014).
- 484.** Der Beschäftigungsanstieg um rund 3,5 Millionen Erwerbstätige seit dem Jahr 2005 ging mit einer Ausweitung der **Vielfalt an Beschäftigungsformen** einher, insbesondere der Teilzeit- und der geringfügigen Beschäftigung. Dabei kam es aber nicht zu einer Polarisierung des Arbeitsmarkts im Sinne einer Aushöhlung des mittleren Beschäftigungssegments. Vielmehr wurde eine stabile Entwicklung der Beschäftigung im mittleren Qualifikations- und Entlohnungsbereich von dynamischeren Entwicklungen an den Rändern der Lohn- und Qualifikationsverteilung begleitet (Eichhorst et al., 2015). ↘ **ZIFFER 549**
- 485.** Die Stabilität der Mitte des Arbeitsmarkts spiegelt sich ebenfalls in einer **Renaissance der Normalarbeitsverhältnisse** wider: Nach einem Rückgang

▾ **ABBILDUNG 73**

Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Beschäftigungsformen

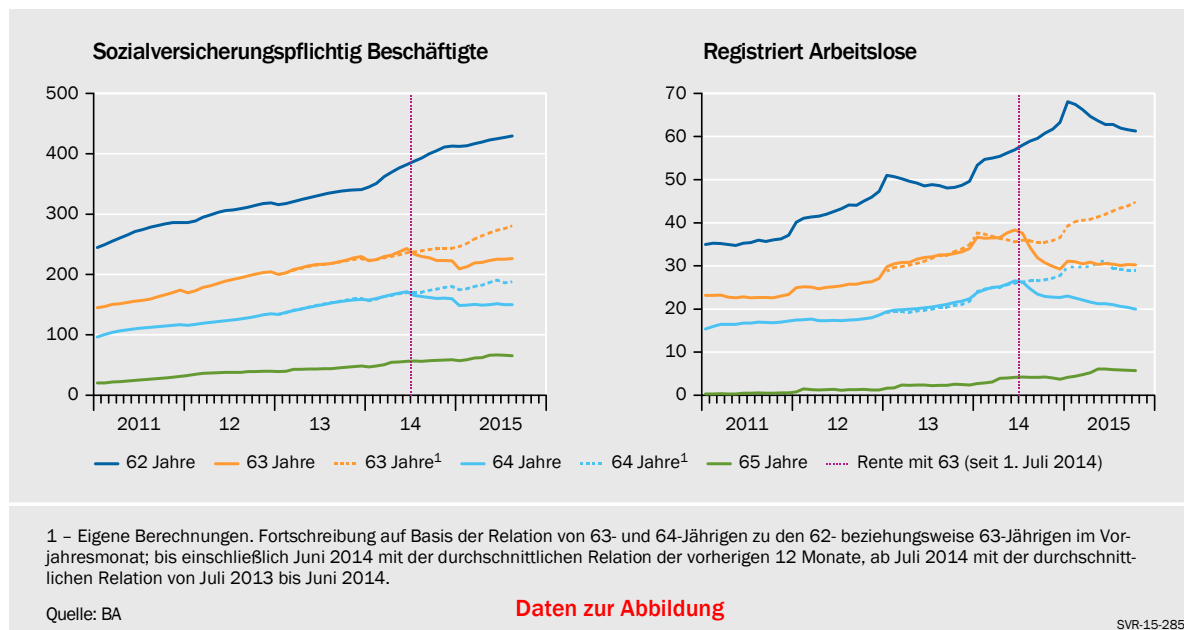


seit Anfang der 1990er-Jahre ist deren Anzahl nach dem Jahr 2005 wieder angestiegen, zuletzt ebenfalls relativ zu den anderen Beschäftigungsformen. ▾ **ABBILDUNG 73** Im Vergleich zu anderen Ländern stellt sich die Beschäftigungsqualität in Deutschland im Hinblick auf die Entlohnungsstrukturen, die Arbeitsplatzsicherheit und das Arbeitsumfeld ebenfalls gut dar (OECD, 2014).

- 486. Insgesamt unterstützen die flexibleren Beschäftigungsmöglichkeiten eine breite Erwerbsbeteiligung. Neben der gestiegenen Erwerbsmigration und dem Abbau von Arbeitslosigkeit hat vor allem die erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren zum Anstieg der **Anzahl der Erwerbspersonen** beigetragen. Gerade für diese Personengruppen spielt Arbeitszeitflexibilität eine große Rolle. So wünschten sich etwa nach Ergebnissen der EU-Arbeitskräfteerhebung im Jahr 2014 14 % der Frauen und 20 % der Männer in Teilzeit, mehr Stunden zu arbeiten. Gleichzeitig sind aber rund 90 % aller Beschäftigten mit ihrer Arbeitszeit zufrieden, möchten also weder mehr noch weniger arbeiten (Statistisches Bundesamt, 2015).
- 487. Der tendenziell steigenden Erwerbsbeteiligung Älterer wirkt seit Juli 2014 die **Rente mit 63** für langjährig Versicherte entgegen (JG 2014 Ziffern 565 ff.; Feld et al., 2014). Während die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter von 62 Jahren im Juni 2015 um 11,3 % höher war als im Vorjahresmonat, fiel die Anzahl der 63- bis 65-Jährigen um 5,8 % niedriger aus. Dabei wurde der Rückgang bei den 63- und 64-Jährigen noch durch eine leicht steigende Beschäftigung der 65-Jährigen kompensiert (Hartmann und Reimer, 2015a). ▾ **ABBILDUNG 74** Eine Überschlagsrechnung auf Basis der Entwicklungen im Vorjahr lässt vermuten, dass es im Juni 2015 annähernd 80 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und rund 20 000 registriert Arbeitslose weniger gab, als dies ohne die Rente mit 63 der Fall gewesen wäre.

▾ **ABBILDUNG 74**

Beschäftigte und Arbeitslose im Alter von 62 bis 65 Jahren
Tausend Personen



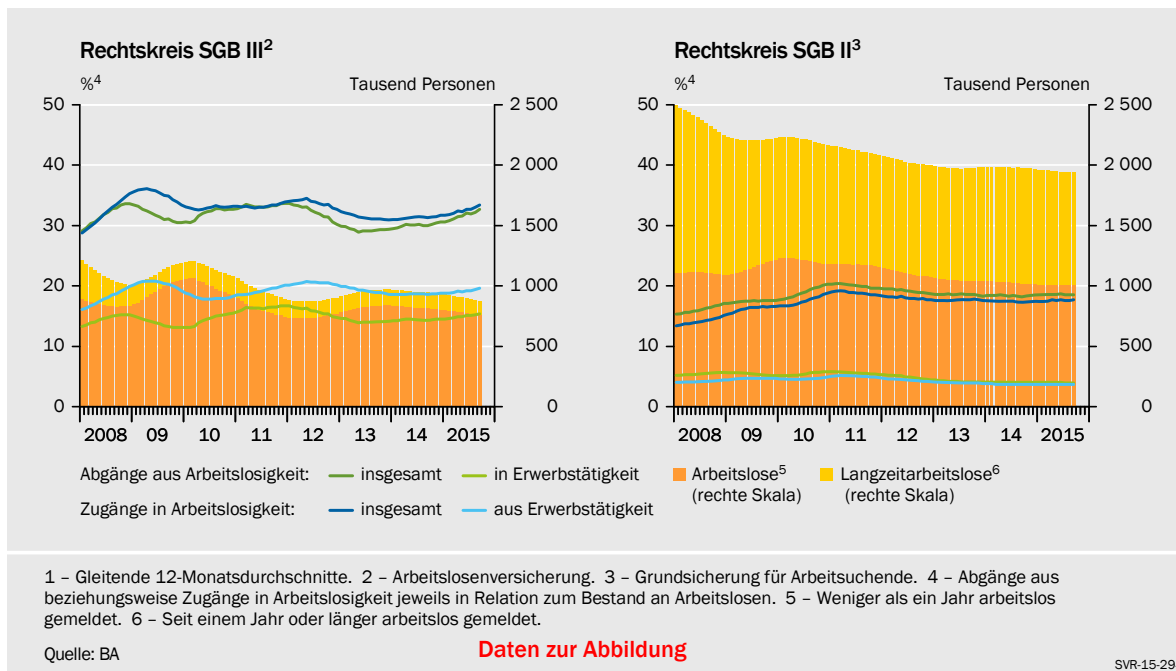
488. Allerdings zeigt sich in Deutschland eine nach wie vor stark **verfestigte strukturelle Arbeitslosigkeit**. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) galten im Jahresdurchschnitt 2014 fast 1,1 Millionen Personen und damit rund 37 % aller registriert Arbeitslosen als langzeitarbeitslos, waren also mehr als zwölf Monate ohne Arbeit (Hartmann et al., 2015). Unter Berücksichtigung von Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit durch die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen lag die Anzahl der Langzeitarbeitslosen im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2013 noch um etwa 8 % höher (Rothe, 2015).
489. Mit Ausnahme des Rezessionsjahrs 2009 befanden sich seit dem Jahr 2007 mehr als zwei Drittel aller registriert Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende). ▾ **ABBILDUNG 75** Dort fallen der **Anteil an Langzeitarbeitslosen** erheblich höher und die Beschäftigungschancen deutlich geringer aus als im Rechtskreis des SGB III, der Arbeitslosenversicherung. Dabei dürfte eine geringe Qualifikation eines der größten Risiken für die Erwerbchancen darstellen. Im Jahr 2014 hatten 45 % der Arbeitslosen keine abgeschlossene Berufsausbildung. Die Arbeitslosenquote von Personen ohne Ausbildung lag bei rund 20 % (Söhnlein et al., 2015).

2. Stabile Verteilungsergebnisse

490. Die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation seit Mitte der 2000er-Jahre – also nach den Reformen der Agenda 2010 – war von **stabilen Verteilungsergebnissen** begleitet. So liefert eine umfassende Betrachtung der aggregierten Verteilungen von Einkommen und Vermögen in Deutschland für die vergangenen zehn Jahre ein unspektakuläres Bild (JG 2014 Ziffern 509 ff.). Ein merklicher Ungleichheitsanstieg bei den Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen war allerdings zuvor ab Mitte der 1990er-Jahre zu verzeichnen (Grabka et al., 2015; Krause, 2015). Im internationalen Vergleich ist die Einkommensungleichheit

▾ **ABBILDUNG 75**

Abgänge aus und Zugänge in Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen¹



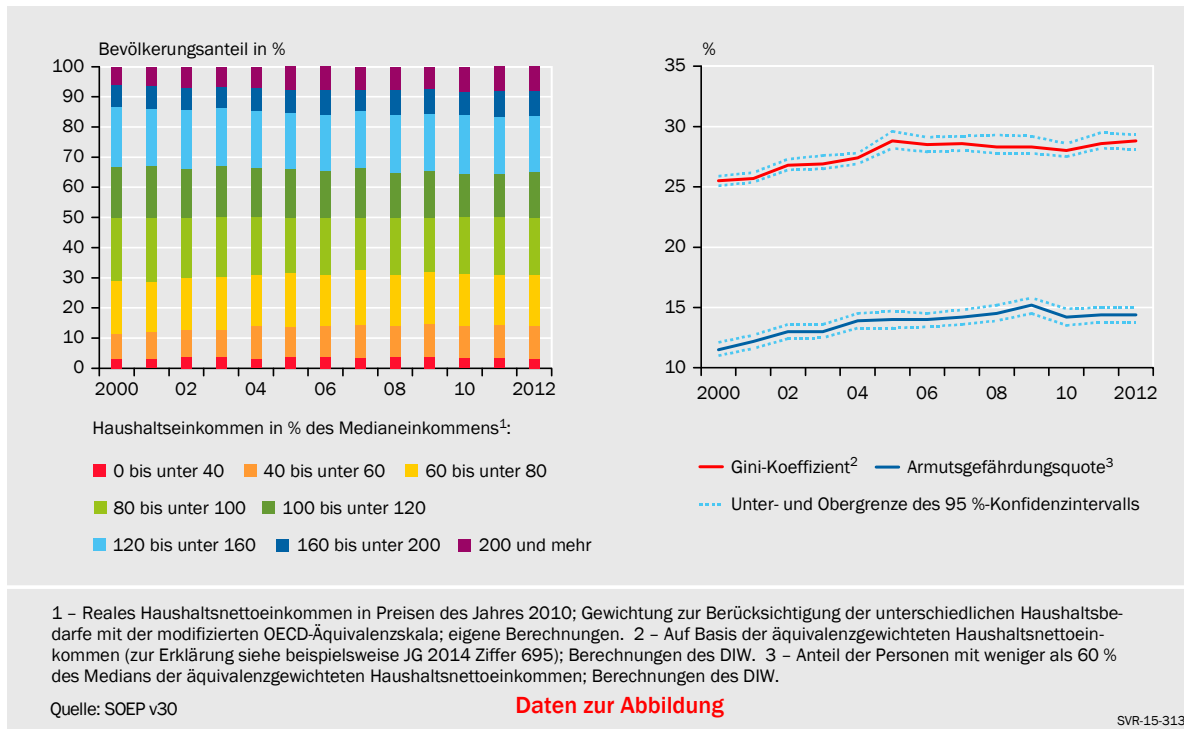
nach Steuern und Transfers in Deutschland unterdurchschnittlich (OECD, 2015a; JG 2014 Ziffern 705 ff.). ▾ **ABBILDUNG 109**

- 491. Die statistische Erfassung von Einkommens- und Vermögensungleichheit ist mit großen Problemen behaftet, sodass sich regelmäßig auf Basis **unterschiedlicher Datenquellen unterschiedliche Ergebnisse** einstellen, etwa zwischen dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), dem Mikrozensus oder der Einkommensteuerstatistik. So deutet eine aktuelle Auswertung des Taxpayer-Panels (TPP) für den Zeitraum der Jahre 2001 bis 2010 auf einen leichten Anstieg der Ungleichheit der Markteinkommen hin, während sich auf Basis des SOEP in demselben Zeitraum zunächst ein stärkerer Anstieg gefolgt von einem leichten Rückgang seit dem Jahr 2005 ergibt (Schmid et al., 2015).
- 492. Bei der Kontrastierung solcher Ergebnisse muss eine Vielzahl möglicher Einflussfaktoren im Blick behalten werden. Das **SOEP** stellt zwar grundsätzlich einen für die deutsche Bevölkerung **repräsentativen Datensatz** dar, hohe Einkommen – insbesondere Kapitalerträge – sind jedoch untererfasst. Kapitaleinkommen sind in der Einkommensteuerstatistik besser abgebildet; dieser Datensatz ist allerdings für die Gesamtbevölkerung nicht repräsentativ, da nur solche Steuerpflichtige (Einzelpersonen oder gemeinsam veranlagte Ehepaare) erfasst werden, die eine Einkommensteuererklärung abgegeben haben. Im Fall der 0,5 %-Stichprobe des TPP handelt es sich darüber hinaus um ein stark selektiertes Panel, weil nur Personen berücksichtigt sind, die in den Jahren 2001 bis 2010 durchgängig eine Einkommensteuererklärung abgegeben und nicht zwischen einer Einzel- oder Zusammenveranlagung gewechselt haben.

Für die Analyse des oberen Einkommensegments und der konjunkturellen Schwankungen der Markteinkommen stellt die Einkommensteuerstatistik eine wichtige Datenquelle dar. Im Hinblick auf die Wohlstandsentwicklung sollten aus Sicht des Sachverständigenrates jedoch die Haushaltsnettoeinkommen im

▾ **ABBILDUNG 76**

Entwicklung der Einkommensverteilung in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2012



Vordergrund stehen und insbesondere Strukturverschiebungen in der Bevölkerung und auf dem Arbeitsmarkt thematisiert werden.

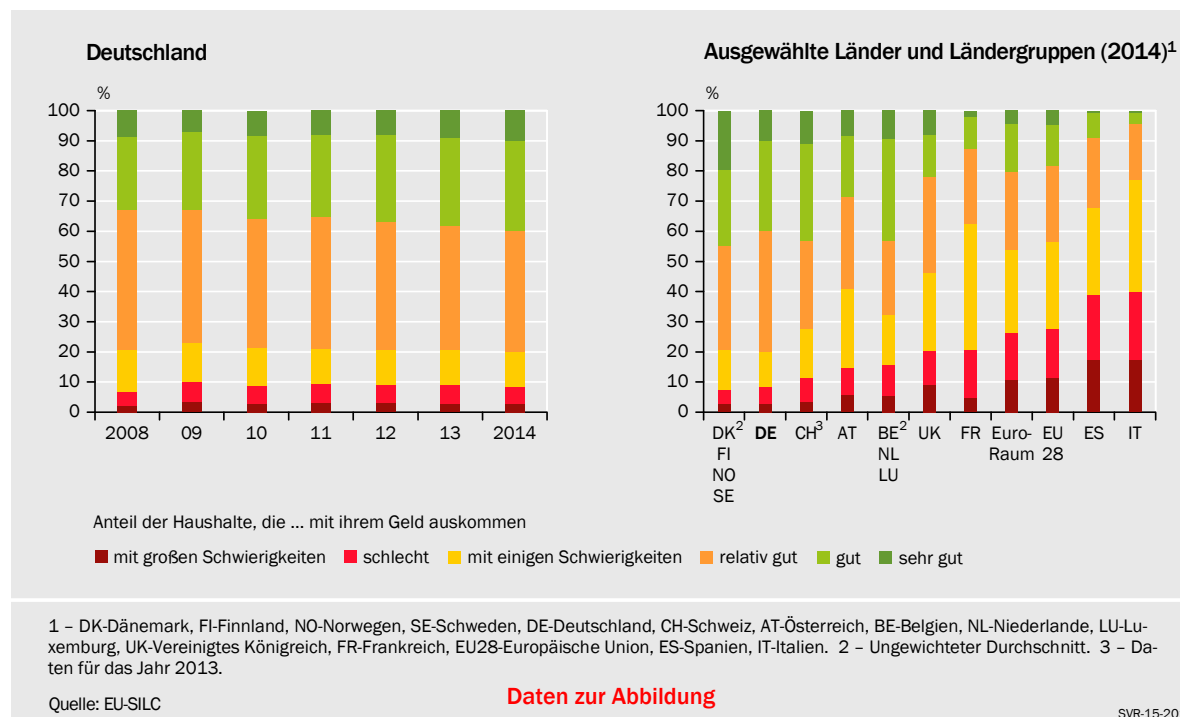
493. Selbst unter Verwendung ähnlicher Statistiken fallen die Einschätzungen der Verteilungsergebnisse oft unterschiedlich aus, zum Beispiel hinsichtlich der Entwicklung der Mittelschicht in Deutschland (ISG, 2011; Burkhardt et al., 2013; Niehues et al., 2013; Bosch und Kalina, 2015). Deutschland ist aus Sicht des Sachverständigenrates nach wie vor eine **stabile Mittelschichtgesellschaft**: Der Großteil der Bevölkerung gruppiert sich um das mittlere bedarfsgewichtete Haushaltsnettoeinkommen, das im Jahr 2012 bei rund 20 000 Euro lag. Mehr als 75 % der Bevölkerung liegen im Bereich von 60 % bis zu 200 % dieses Medianeinkommens, das heißt zwischen den üblichen empirischen Schwellenwerten zur Messung von Armutsgefährdung und Einkommensreichtum. ▾ **ABBILDUNG 76**

Die Entwicklung des Mittelschichtanteils ist seit Mitte der 2000er-Jahre ebenso unauffällig wie diejenige der Gini-Koeffizienten für die äquivalenzgewichteten Haushaltmarkt- und Haushaltsnettoeinkommen (JG 2014 Ziffern 694 ff.; Grabka et al., 2015). Dies gilt umso mehr, als Verschiebungen der **Haushalts- und Bevölkerungsstrukturen** Veränderungen der aggregierten Verteilungsergebnisse erwarten lassen (JG 2014 Ziffer 517; Peichl et al., 2011; Klemm et al., 2015).

494. Die Stabilität der Einkommensverhältnisse zeigt sich ebenfalls bei einer absoluten Betrachtung: In der europaweit durchgeführten Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC – European Union Statistics on Income and Living Conditions) – der Standarddatenquelle für die Messung von Armut und Lebensbedingungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) – schätzen rund 80 % der Haushalte in Deutschland ihre **persönliche**

▾ **ABBILDUNG 77**

Finanzielle Situation europäischer Haushalte



finanzielle Situation mindestens als **relativ gut** ein. ▾ **ABBILDUNG 77** Diese Einschätzung besteht durchgehend seit dem Jahr 2008 und fällt im europäischen Vergleich hoch aus. Die subjektive Einschätzung der persönlichen Situation muss jedoch nicht mit der Wahrnehmung der gesellschaftlichen Lage übereinstimmen, wie an der Einschätzung der Einkommensverteilung deutlich wird (JG 2014 Ziffer 514; Niehues, 2014; Gimpelson und Treisman, 2015).

495. Die Entwicklungen im **unteren Einkommensbereich** erfahren aus sozialpolitischer Sicht eine besondere Aufmerksamkeit. Die Armutsgefährdungsquote, ein relatives Verteilungsmaß, ist zuletzt leicht angestiegen. Die Mindestsicherungs- und die SGB II-Quote sind hingegen leicht gesunken. Hinsichtlich der materiellen Deprivation zeigen sich ebenfalls **keine starken Veränderungen**. ▾ **ABBILDUNG 78 LINKS** Diese Stabilität im unteren Einkommensbereich beruht auf den Steuer-, Grundsicherungs- und Sozialversicherungssystemen, die zur Angleichung der Lebensverhältnisse beitragen. Absolute Armut wird durch die Grundsicherungssysteme und den freien Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung nahezu ausgeschlossen.



Im Rahmen der Europa 2020-Strategie wurde das Ziel festgelegt, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerung in den Mitgliedstaaten der EU um 20 Millionen Personen zu reduzieren. Der zugehörige statistische Indikator ist der Anteil von Haushalten, die als armutsgefährdet gelten, eine geringe Erwerbsbeteiligung aufweisen oder von erheblicher materieller Deprivation betroffen sind. Als depriviert oder erheblich depriviert gelten Haushalte, die in der europaweit durchgeführten Gemeinschaftsstatistik EU-SILC nach vergleichbar abgefragter Selbsteinschätzung mindestens drei beziehungsweise vier von neun Deprivationskriterien erfüllen. Dazu zählen wirtschaftliche Belastungen und das Fehlen spezieller langlebiger Gebrauchsgüter. Im europäischen Vergleich reihte sich Deutschland im Jahr 2014 mit einer (erheblichen) materiellen

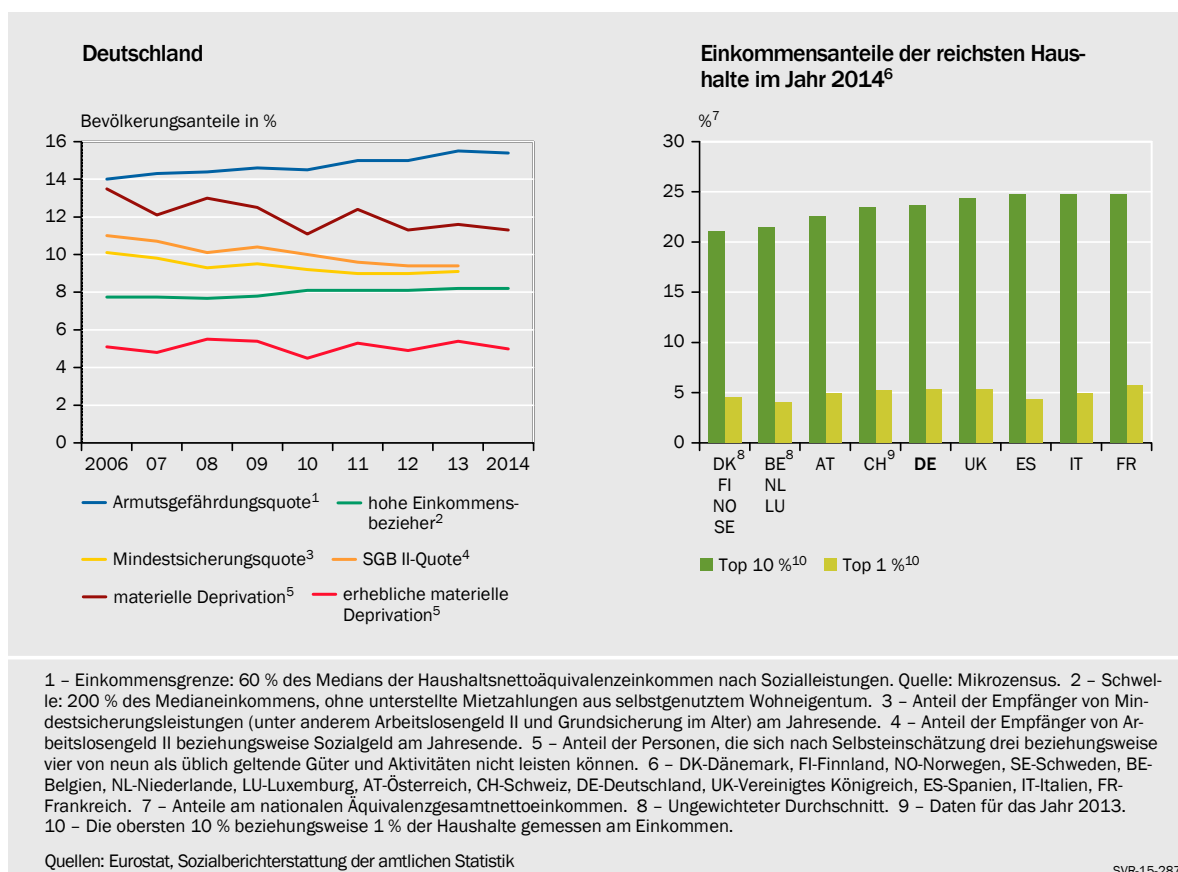
Deprivationsrate von (5,0 %) 11,3 % im Mittelfeld ein. Die Indikatoren zeichnen ein ähnliches Bild wie in Frankreich und ein besseres als in Italien oder im Vereinigten Königreich. Die Lage in den nordischen Ländern stellt sich allerdings besser dar. Eine ähnliche Abfrage im SOEP liefert in Deutschland einen Anteil von materiell deprivierten Personen im Jahr 2013 von 16,1 %, der in den Jahren 2005 und 2007 noch bei 19,8 % beziehungsweise 21 % lag (Grabka et al., 2015). Diese Unterschiede in den Ergebnissen verdeutlichen die Schwierigkeiten bei der Erfassung materieller Deprivation.

496. Nicht zuletzt durch die Arbeiten von Thomas Piketty ist die **Analyse hoher Einkommen und Vermögen** zuletzt stärker in den Fokus der Wissenschaft gerückt. Zur Ergänzung von Befragungen, bei denen die Auskunftsbereitschaft – insbesondere zu Einkommen und Vermögen – erfahrungsgemäß meist gering ausfällt, kann die Lohn- und Einkommensteuerstatistik genutzt werden (Dell, 2007; Bach et al., 2013; Bartels und Jenderny, 2014; Drechsel-Grau et al., 2015).

Allerdings wird seit Einführung der Abgeltungsteuer ein Teil der Kapitaleinkünfte nicht mehr in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik erfasst, sodass für Deutschland aktuell keine umfassenden administrativen Statistiken zu Kapitaleinkommen und Vermögen vorliegen. Für Vermögensanalysen und internationale Vergleiche müssen zudem die Unterschiede in den Sozialversicherungsansprüchen und historische Pfadabhängigkeiten berücksichtigt werden, beispielsweise der geringe Anteil von Immobilieneigentümern in Deutschland oder das geringe Privatvermögen vieler ostdeutscher Haushalte.

▾ ABBILDUNG 78

Armuts- und Reichtumsindikatoren in Deutschland und im internationalen Vergleich



Daten zur Abbildung

497. Auf Basis der Einkommensteuerstatistik zeigt sich ein **moderater Anstieg** der Einkommensanteile der reichsten Bevölkerungsgruppen: Die obersten 10 % erwirtschafteten im Jahr 2010 annähernd 40 % des zu versteuernden Gesamteinkommens einschließlich Kapitaleinkommen, im Jahr 2001 waren dies knapp 36 %. Das reichste 1 % der Bevölkerung vereinte zuletzt 13 % des zu versteuernden Einkommens auf sich, nach rund 11 % im Jahr 2001. Diese Einkommensanteile fallen auf Basis der Lohn- und Einkommensteuerstatistik etwas höher aus als auf Basis des SOEP (Bartels und Jenderny, 2014).

Die Betrachtung der Nettoäquivalenzeinkommen zeigt ebenfalls, dass der **Anteil von einkommensreichen Personen**, die über mehr als 200 % des Medianeinkommens verfügen, im vergangenen Jahrzehnt leicht größer geworden ist und zuletzt bei rund 8 % lag. Die Einkommensanteile der reichsten 10 % und 1 % in Deutschland waren im Jahr 2014 mit 23,6 % beziehungsweise 5,3 % ähnlich **wie in anderen europäischen Ländern**. [↘ ABBILDUNG 78 RECHTS](#)

Im längerfristigen Vergleich fällt die Entwicklung der Einkommenskonzentration am **oberen Verteilungsrand** wenig dramatisch aus, insbesondere verglichen mit den Vereinigten Staaten (Alvaredo et al., 2013). Dass die Nettoäquivalenzeinkommen deutlich weniger konzentriert sind als die Markteinkommen, ist nicht zuletzt durch die ausgleichende Wirkung der steuerlichen Umverteilung bedingt. Im Jahr 2010 entfielen daher rund 22 % der festgesetzten Einkommensteuer auf das oberste 1 % der Einkommensverteilung. [↘ ZIFFER 798](#)

Die Wachstumswirkungen von Ungleichheit

498. Der Zusammenhang von Ungleichheit und Wirtschaftswachstum wird aktuell stark diskutiert (OECD, 2015a; Samans et al., 2015). Jüngere empirische Ergebnisse legen nahe, dass die **Verringerung der Einkommensungleichheit** das **Wachstum fördern** kann (Halter et al., 2013; Cingano, 2014; Ostry et al., 2014; Dabla-Norris et al., 2015).
499. Die Wechselwirkung zwischen Ungleichheit und Wirtschaftswachstum ist jedoch theoretisch nicht eindeutig bestimmbar. Einerseits spiegelt eine ex post ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen eine funktionsfähige Volkswirtschaft wider: Die Aussicht auf Erfolg liefert den wesentlichen **Anreiz für individuelle Anstrengungen** und treibt so Bildungs- und Investitionsentscheidungen sowie das Wirtschaftswachstum an.
500. Andererseits gibt es **politökonomische Argumente** für einen wachstumshemmenden Effekt von Ungleichheit (Aghion et al., 1999). **Verteilungskonflikte** können zu gesellschaftlicher und politischer Instabilität beitragen. Mit steigender Ungleichheit der Markteinkommen dürften zudem mehr Einkommen und Vermögen umverteilt werden, wodurch wiederum die individuellen Investitionsanreize sinken (Alesina und Rodrik, 1994; Persson und Tabellini, 1994; Alesina und Perotti, 1996; Keefer und Knack, 2002).

Als wachstumsschädigend ist Ungleichheit insbesondere dann zu sehen, wenn Teile der Bevölkerung ex ante kaum Aussichten auf Erfolg haben, weil sie bei-

spielsweise keinen **Zugang zum Bildungssystem** haben oder Investitionen aufgrund **finanzieller Restriktionen** nicht tätigen können (Galor und Zeira, 1993; Bénabou, 1996; Perotti, 1996; Deininger und Squire, 1998). Für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung eines Landes sind folglich stabile Institutionen entscheidend, welche die persönlichen Rechte, Freiheit und Eigentum sichern (Acemoglu und Robinson, 2012).

501. Zwischen Ungleichheit und Wirtschaftswachstum existiert somit kein eindeutiger Zusammenhang (Lundberg und Squire, 2003). Eine Übersicht über die empirischen Studien zeigt folgerichtig, dass es **keinen Konsens zu diesem Zusammenhang** gibt, weder hinsichtlich der Richtung noch der Stärke (Cingano, 2014). Dabei spielt eine wichtige Rolle, dass die möglichen Wirkungskanäle empirisch nur schwer zu analysieren sind. Die **Ungleichheit der individuellen Startbedingungen** hängt zwar in Ländervergleichen mit den Verteilungsergebnissen zusammen (Brunori et al., 2013). Allerdings lässt sich diese Ungleichheit nur sehr ungenau messen.

502. Die empirische Wachstumsliteratur ist überwiegend **makroökonomisch** ausgerichtet, wobei erhebliche methodische Probleme bestehen (Brock und Durlauf, 2001; Pritchett, 2001; Sala-i-Martin, 2001; Durlauf et al., 2005). So hängt etwa die empirisch ermittelte Korrelation zwischen Wachstumsergebnissen und Einkommensungleichheit von einer Fülle von Faktoren ab, wie zum Beispiel den betrachteten Ungleichheitsindikatoren, Ländern und Zeiträumen sowie der Schätzmethode (Panizza, 2002; Banerjee und Duflo, 2003). Die Prüfung von Schätzergebnissen im Hinblick auf solche Unsicherheitsfaktoren legt nahe, dass Befunde signifikanter Wachstumseffekte von Einkommensungleichheit nicht robust sind. [↘ KASTEN 17](#)

503. Solche Ergebnisse müssen also **mit großer Vorsicht interpretiert** werden. Insbesondere ist die Schlussfolgerung irreführend, dass Deutschland in den Jahren 1990 bis 2010 ein um insgesamt sechs Prozentpunkte höheres Wirtschaftswachstum erzielt hätte, wenn die Einkommensungleichheit auf dem Niveau des Jahres 1985 verblieben wäre (Cingano, 2014). Dies gilt vor allem in Anbetracht der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, etwa der Wiedervereinigung, der Globalisierung oder des technologischen Fortschritts, die weder in der Analyse noch bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt wurden.

504. Ein Anstieg der Einkommens- oder Vermögenskonzentration bedingt also nicht automatisch einen politischen Handlungsbedarf (Mankiw, 2013). Insofern ein Handlungsbedarf identifiziert wird, müssen wiederum geeignete Maßnahmen gefunden werden. Eine stärkere Umverteilung führt weder zwangsläufig zu höherem noch zu niedrigerem Wachstum (Ostry et al., 2014). Insbesondere für die Steuerpolitik steht dementsprechend immer die **Abwägung von Anreiz- und Verteilungsaspekten** im Vordergrund. So spricht etwa wenig dafür, dass eine Vermögensteuer eine sinnvolle Lösung von Verteilungsproblemen darstellt (Auerbach und Hassett, 2015).

▸ KASTEN 17

Schätzung des empirischen Zusammenhangs von Einkommensungleichheit und Wachstum

Im Mai 2015 erschien der OECD-Bericht „In It Together: Why Less Inequality Benefits All“ mit einer Studie zum Zusammenhang zwischen Einkommensungleichheit und Wirtschaftswachstum (Cingano, 2014; OECD, 2015a). Dort zeigt ein umfangreicher Literaturüberblick, dass es keine wissenschaftlich eindeutige Aussage zu diesem Zusammenhang gibt. In der medialen Berichterstattung stand jedoch das Ergebnis einer eigens durchgeführten empirischen Untersuchung im Vordergrund, das mit „Armut bremst das Wirtschaftswachstum“ oder „Ungleichheit hemmt das Wachstum“ umschrieben wurde. In weiteren aktuellen Studien mit ähnlichen Ergebnissen werden die Resultate deutlich differenzierter interpretiert (Halter et al., 2013; Ostry et al., 2014).

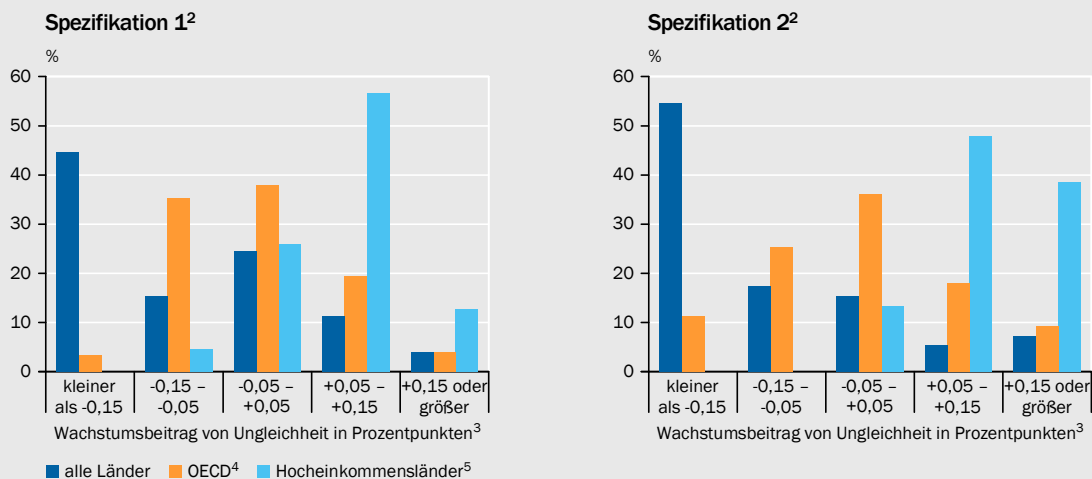
Die Studienergebnisse sollten also mit großer Vorsicht interpretiert und ihre Sensitivität hinsichtlich der getroffenen Annahmen geprüft werden, etwa bezüglich der betrachteten Länder und Zeiträume, der Datenqualität oder des Schätzverfahrens. Insbesondere das in Ungleichheitsstudien verwendete System GMM-Schätzverfahren muss hinsichtlich seiner Eignung für viele makroökonomische Analysen aufgrund fehlender Robustheit hinterfragt werden (Roodman, 2009).

Zur Verdeutlichung der großen Unsicherheit wird in einer eigenen Analyse des Sachverständigenrates der Ansatz von Cingano (2014) auf einen umfangreicheren Datensatz basierend auf der Standardized World Income Inequality Database (SWIID, Solt, 2014) und dem Penn World Table (PWT, Feenstra et al., 2015) angewendet. Die Schätzungen werden für drei Ländergruppen und zwei Variablen-Spezifikationen sowie für alle Startjahre von 1960 bis 1989 und für jeweils fünf Wachstumshorizonte von drei bis sieben Jahren durchgeführt (insgesamt 900 Schätzungen). Die Ländergruppen sind die 31 Länder der OECD-Studie, 61 Länder mit einer hohen Wirtschaftskraft und alle im Datensatz verfügbaren Länder (mehr als 150). Die große Bandbreite der statistisch überwiegend insignifikanten Ergebnisse verdeutlicht die mangelnde Eignung dieses Schätzverfahrens für die untersuchte Fragestellung. ▸ [ABBILDUNG 79](#)

▸ [ABBILDUNG 79](#)

Geschätzter Zusammenhang von Einkommensungleichheit und Wirtschaftswachstum

Anteil der Schätzergebnisse¹



1 – Anteil an je 150 Schätzergebnissen (verschiedene Anfangsjahre und Wachstumshorizonte) für die jeweilige Spezifikation und Ländergruppe.
 2 – Eigene Berechnungen auf Basis der System GMM-Spezifikationen (1) beziehungsweise (4) in Cingano (2014, Tabelle 1). Die abhängige Variable ist die Differenz des logarithmierten preis- und kaufkraftbereinigten Bruttoinlandsprodukts je Einwohner über den betrachteten Wachstumshorizont. Spezifikation 1 berücksichtigt als erklärende Variablen den Gini-Koeffizienten der Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen, das preis- und kaufkraftbereinigte Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und Jahresdummies. Spezifikation 2 zusätzlich die Investitionsquote und eine Indikatorvariable für das Humankapital. 3 – Beitrag zur jährlichen Veränderung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner bei Anstieg des Gini-Koeffizienten der Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen um einen Punkt. 4 – Ländergruppe wie Cingano (2014). 5 – Länder mit einem preis- und kaufkraftbereinigten Bruttoinlandsprodukt je Einwohner von 15 000 US-Dollar (in Preisen von 2005) oder mehr und mindestens 10 Beobachtungen.

Quellen für Grundzahlen: SWIID (Solt, 2014) und PWT (Feenstra et al., 2015)

Daten zur Abbildung

SVR-15-455

Der große Unterschied zwischen der Gesamtgruppe aller Länder und den Ländern mit hoher Wirtschaftskraft legt nahe, dass die Ergebnisse vor allem auf Unterschieden zwischen den Ländern beruhen und somit der geschätzte Effekt aus einer einzelnen Spezifikation nicht als der eindeutige kausale Zusammenhang interpretiert werden darf. Über eine entsprechende Wahl der Schätzparameter, die neben den Ländern die Zeiträume, die Variablen und die Methode umfassen, lassen sich nahezu beliebige Ergebnisse produzieren.

3. Eine ganzheitliche Perspektive

505. Die kontroverse Diskussion um die Wachstumswirkungen von Ungleichheit und um die Interpretation der einschlägigen Regressionsergebnisse zeigt deutlich, dass die statistische Aufbereitung ökonomischer Kenngrößen zuvorderst ein **Diskursinstrument** darstellt und ohne fundierte Einordnung kein Instrument der wirtschaftspolitischen Steuerung sein kann. Als quantitative Verdichtungen der Realität können **Indikatoren** bestenfalls erste **Anhaltspunkte** für einen möglichen wirtschafts- und sozialpolitischen Handlungsbedarf geben.

Weisen Indikatoren zwischen verschiedenen Beobachtungseinheiten Unterschiede auf oder verändern sich Indikatoren im Zeitablauf, so spiegeln sich darin typischerweise nicht nur die Wirkungen konkreter politischer Maßnahmen wider. Vielmehr zeigen sich darin von der Politik nicht oder nur schwerlich zu beeinflussende Wandlungen konjunktureller und struktureller Natur. Selbst unter Studienbedingungen, die einen Vergleich der Differenz von Differenzen zwischen den Ergebnissen von (i) Ziel- und Kontrollbeobachtungen (ii) vorher und nachher zulassen, sind daher **Kausalaussagen** über die Wirkung politischer Maßnahmen nicht zwangsläufig möglich (Bauer et al., 2009).

506. Die Anfänge der Diskussionen um die statistische Aufbereitung gesellschaftlicher Entwicklungen lassen sich bis ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen (aus dem Moore und Schmidt, 2013a), doch erst in der jüngeren Vergangenheit hat sich die internationale Diskussion um die **Erfassung von gesellschaftlichem Wohlstand und Fortschritt** von einem Fokus auf wirtschaftliche Aspekte gelöst und eine ganzheitliche Perspektive eingenommen. Unter dem Leitbegriff der Nachhaltigkeit hat sich der Konsens herausgeschält, dass entsprechende Analysen und Berichte eine **Vielzahl von Facetten** abdecken und dabei neben der ökonomischen die soziale und die ökologische Dimension erfassen müssen.
507. Diese Diskussion erfuhr eine besondere Stärkung durch den Bericht der „Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress“ (Stiglitz et al., 2009). Dieser Bericht hat sich – ebenso wie die gemeinsame Expertise des Sachverständigenrates und des französischen Conseil d'analyse économique (Expertise 2010) und der Bericht der Enquête-Kommission „**Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität**“ des Deutschen Bundestages (Enquête-Kommission, 2013) – für die regelmäßige Aufbereitung eines **kompakten Indikatorentableaus** ausgesprochen. Diese Entscheidung gegen eine Verdichtung auf ein einzelnes Wohlstandsmaß, also gegen einen in einer einzigen Zahl mündenden Wohlstandsindex, umgeht das konzeptionell

schwerwiegende Problem, dass dafür die einzelnen Wohlstandsdimensionen gegeneinander gewichtet werden müssten.

508. Dieser so genannte **Dashboard-Ansatz** hat sich national wie international durchgesetzt und findet sich beispielsweise im Rahmen der Berichterstattung zur Nachhaltigkeitsstrategie und zur Europa 2020-Strategie der Europäischen Kommission sowie im Indikatorenbericht zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Statistisches Bundesamt, 2014). Eine breite Perspektive nehmen ebenfalls die neu verabschiedeten Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen ein (Beisheim et al., 2015). Unterschiede bestehen je nach Schwerpunktsetzung bei der Wahl der **Wohlstandsdimensionen** und der Indikatoren aus den Bereichen materieller Wohlstand, Lebensqualität und gesellschaftliche Teilhabe sowie Ökologie (Expertise 2010; aus dem Moore und Schmidt, 2013b; Enquête-Kommission, 2013; Diefenbacher und Zieschank, 2015).
509. Im Rahmen der Regierungsstrategie „Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist“ hat die Bundesregierung die Bemühungen um eine ganzheitliche Wohlfahrtsberichterstattung von April bis Oktober 2015 mit einem umfassenden **Bürgerdialog** vorangetrieben, im Internet und mit zahlreichen Veranstaltungen im ganzen Bundesgebiet. Dieses Vorhaben soll dazu dienen,
- die Vorstellungen der Bürger zu den Themen Wohlstand und Lebensqualität in Deutschland kennenzulernen und mit den Bürgern zu diskutieren,
 - diese Vorstellungen wissenschaftlich zu erfassen und in einem Bericht zum Stand der Lebensqualität in Deutschland zu bündeln,
 - auf dieser Basis ein Indikatorensystem zu entwickeln und einen Aktionsplan der Bundesregierung zu erarbeiten.
510. Zwar können mithilfe des Bürgerdialogs keine repräsentativen Ergebnisse zu Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität ermittelt werden. Das Format ermöglicht allerdings eine gegenüber Umfragen substanziell vertiefte Diskussion und die gezielte Einbindung von Bürgern, die in repräsentativen Umfragen üblicherweise wenig Gewicht erhalten. Für die Weiterentwicklung der Wohlstandsberichterstattung in Deutschland kann der Bürgerdialog damit wertvolle Impulse liefern.

4. Zwischenfazit

511. Die aktuell günstige Arbeitsmarktlage und die stabilen Verteilungsergebnisse bieten **gute Voraussetzungen**, um die nach wie vor bestehenden Herausforderungen für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik anzugehen. Hierzu zählen vor allem der Abbau der strukturell verfestigten Arbeitslosigkeit und der absehbare demografisch bedingte Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials.

Die in der Öffentlichkeit kontrovers geführte Debatte über die Entwicklung und die Auswirkungen von Ungleichheit hat zuletzt das Augenmerk auf die Erfassung des gesellschaftlichen Wohlstands gelenkt und eine Weiterentwicklung des entsprechenden Berichtswesens angestoßen. Für die Ausgestaltung wirtschafts-

politischer Maßnahmen ist jedoch eine umfassende wissenschaftliche Einordnung erforderlich.

II. NEUE HERAUSFORDERUNGEN

512. In einer marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft ist ein **funktionsfähiger Arbeitsmarkt der Eckpfeiler für private Einkommen, staatliche Handlungsfähigkeit und soziale Sicherung**. Der beste Weg, um die wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten, dürfte daher sein, die aktuellen Arbeitsmarkterfolge zu sichern und weiter auszubauen. Der Sachverständigenrat hat sich in den vergangenen Jahresgutachten kritisch dazu geäußert, dass – gestützt durch die Reformerfolge der Vergangenheit und die gute konjunkturelle Lage – Umverteilungsfragen gegenüber der Sicherstellung eines funktionsfähigen Arbeitsmarkts stark in den Vordergrund getreten sind. Insbesondere hat die Politik mit dem gesetzlichen Mindestlohn erstmalig flächendeckend in den Preisbildungsprozess am Arbeitsmarkt eingegriffen (JG 2013 Ziffern 515 ff.; JG 2014 Ziffern 540 ff.).
513. Diese Kritik hat die Sorge zum Ausdruck gebracht, dass die gute konjunkturelle Phase nicht genutzt wird, um den Arbeitsmarkt auf die anstehenden **großen Herausforderungen** aus dem demografischen und technologischen Wandel sowie der fortschreitenden Globalisierung vorzubereiten. Mit der stark gestiegenen Anzahl von **Flüchtlingen** ist der deutsche Arbeitsmarkt nunmehr bereits kurzfristig vor eine weitere Herausforderung gestellt worden. Die Hürden für die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern sind indes durch den Mindestlohn nicht geringer geworden.

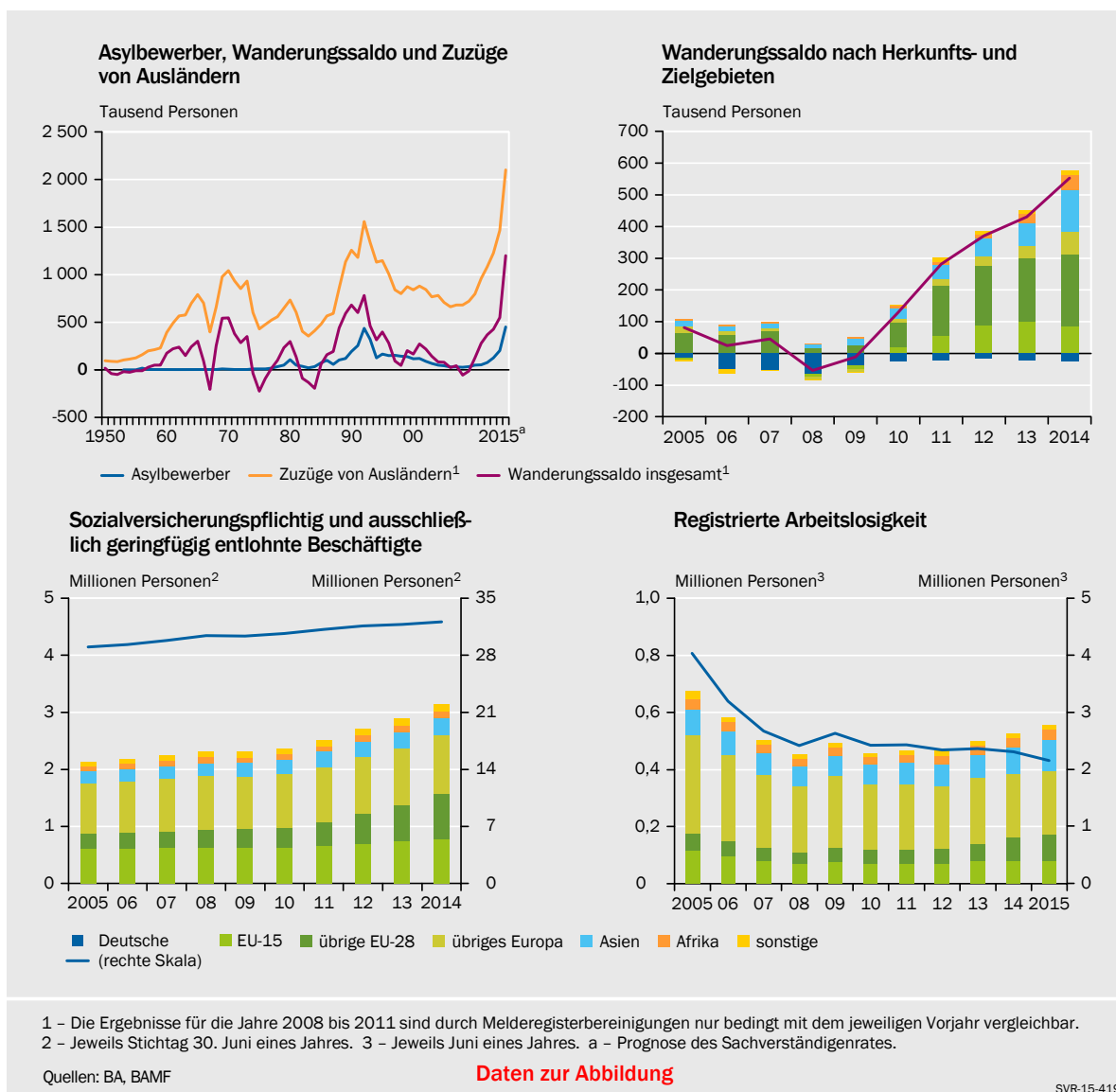
1. Die Integration von Flüchtlingen

514. Die Bevölkerung ist in Deutschland in den vergangenen Jahren durch Zuwanderung deutlich angestiegen. Wanderten im Jahr 2009 noch fast so viele Menschen ein wie aus, stieg die **Nettozuwanderung** in den vergangenen Jahren kontinuierlich auf zuletzt rund 550 000 Personen im Jahr 2014 an. [↘ ABBILDUNG 80 OBEN RECHTS](#) Im Jahr 2015 wird dieser Wert nochmals deutlich übertroffen. Zwar ist davon auszugehen, dass die Zuwanderung nicht dauerhaft auf diesem Niveau verbleiben wird. Zumindest mittelfristig ist aber mit weiteren merklichen Wanderungsgewinnen zu rechnen. Für den Arbeitsmarkt stellt eine hohe Zuwanderung zugleich eine große Chance und eine große Herausforderung dar.
515. Eine hohe Anzahl von Zuwanderern ist für Deutschland kein neues Phänomen. [↘ ABBILDUNG 80 OBEN LINKS](#) In den 1960er-Jahren wurden gezielt Gastarbeiter angeworben. Zu Beginn der 1990er-Jahre kam es zu einem hohen Zuzug von Asylbewerbern aus dem damaligen Jugoslawien. Zudem wanderten vor allem in den 1990er-Jahren viele Spätaussiedler nach Deutschland ein. Viele der Zugewanderten sind dauerhaft in Deutschland geblieben. Im Jahr 2014 hatten nach Angaben des Mikrozensus rund 20 % der deutschen Bevölkerung einen Migrati-

onshintergrund, davon zwei Drittel mit eigener Migrationserfahrung. **Deutschland ist mittlerweile als Einwanderungsland** zu sehen, das eine entsprechende Migrations- und Integrationspolitik verfolgen sollte (SVR Migration, 2014, 2015).

516. Nach dem Jahr 2009 kamen viele Zuwanderer aus anderen EU-Mitgliedstaaten nach Deutschland. Dazu hat die krisenbedingt hohe Arbeitslosigkeit in Südeuropa und seit Mai 2011 die Aufhebung von Freizügigkeitsbeschränkungen für Osteuropäer beigetragen. Diese Zuwanderung ging mit einem **deutlichen Beschäftigungsanstieg** der entsprechenden Staatsangehörigen sowie von Deutschen einher. [ABBILDUNG 80 UNTEN LINKS](#) Im Gegensatz zu den Deutschen nahmen bei den Ausländern, vor allem aus Rumänien und Bulgarien, die Arbeitslosigkeit und die Anzahl von Leistungsempfängern im SGB II zuletzt zu (Brücker et al., 2015a; Hartmann und Reimer, 2015b). [ABBILDUNG 80 UNTEN RECHTS](#) Die Arbeitslosenquote von Deutschen ging von 7,4 % im Juni 2009 auf 5,4 % im Juni 2015 zurück. Diejenige von Ausländern war von 16,7 % auf 13,8 % im Juni 2014 gefallen, stieg aber zum Juni 2015 auf 14,1 %.

ABBILDUNG 80 Migration und Arbeitsmarktindikatoren nach Staatsangehörigkeit



517. Zuletzt hat der Zuzug aus Ländern außerhalb der EU deutlich zugenommen. Dies ist zu einem großen Teil auf die stark gestiegene Anzahl von Flüchtlingen zurückzuführen, die eine besondere Herausforderung für Gesellschaft, Politik und Wirtschaft darstellt. ↘ ZIFFER 18 Hierbei handelt es sich zuvorderst um eine **humanitäre Aufgabe**. Für die Anerkennung der Asylbewerber spielen Bildung und Qualifikation und damit die individuellen Erwerbsaussichten keine Rolle. Für die gesellschaftliche Integration und die wirtschaftlichen Auswirkungen hingegen sind diese mitentscheidend. Aufgrund der vorhandenen schulischen Vorbildung und insbesondere der Altersstruktur der Asylbewerber besteht ein **erhebliches Qualifizierungspotenzial**: Im Jahr 2014 waren 70 % jünger als 30 Jahre, knapp ein Drittel jünger als 18 Jahre (BAMF, 2015).

Verhaltene Arbeitsmarktaussichten für Flüchtlinge

518. Das zurzeit hohe Stellenangebot ↘ ZIFFER 534 deutet darauf hin, dass die vorhandene Arbeitsnachfrage von den inländischen Arbeitsuchenden nicht hinreichend bedient werden kann. Fraglich ist allerdings, inwieweit die **Qualifikationen und Fähigkeiten** der anerkannten Flüchtlinge zu dieser Nachfrage passen. Repräsentative Daten zur schulischen und beruflichen Qualifikation der Flüchtlinge liegen zurzeit nicht vor. Auf Basis verschiedener Erhebungen muss davon ausgegangen werden, dass ihre berufliche Qualifikation wesentlich geringer ist als die der deutschen Bevölkerung oder anderer Migrantengruppen.

Im Juni 2015 hatten beispielsweise 80 % der bei der BA als erwerbslos gemeldeten Personen aus den Asylzugangsländern keine abgeschlossene Berufsausbildung; unter den deutschen Personen waren dies nur 43 % (Brücker et al., 2015b). Zudem stellt sich die Frage nach der Verwertbarkeit der in den Herkunftsländern erworbenen Qualifikationen. Die Aussicht, schnell eine Beschäftigung zu finden, dürfte für die Mehrheit der anerkannten Flüchtlinge gering sein.

519. Erschwerend kommen die sprachlichen und kulturellen Barrieren hinzu, die bei den aktuellen Flüchtlingen aufgrund der Struktur der Herkunftsländer größer ausfallen dürften als bei früheren Zuwanderern. Insbesondere die **Beherrschung der Sprache** ist eine notwendige Voraussetzung für die gesellschaftliche wie wirtschaftliche Integration. Sprachschwierigkeiten gehen meist mit schlechteren Arbeitsmarktergebnissen in Form geringerer Partizipation, höherer Arbeitslosigkeit oder geringerer Löhne einher (Dustmann und van Soest, 2002; Aldashev et al., 2009; Isphording, 2014a, 2014b).
520. Aus **historischen Erfahrungen** lassen sich nur eingeschränkt Lehren für die Arbeitsmarktintegration neuer anerkannter Flüchtlinge ziehen, da sich die Personengruppen ebenso wie die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umstände wesentlich von früheren Perioden stärkerer Zuwanderung unterscheiden, etwa der Zuwanderung von Gastarbeitern in den 1960er-Jahren (Expertise 2011 Kasten 4). Dabei ist nicht nur von Interesse, wie erfolgreich die Integration der Zuwanderer selbst ist, sondern auch inwieweit sich mögliche Verdrängungseffekte in Bezug auf die inländische Bevölkerung ergeben. Die Flüchtlinge dürften vor allem mit solchen Einheimischen und früheren Immigranten in Wettbewerb tre-

ten, die über eine ähnliche Ausbildung und vergleichbare Fähigkeiten verfügen. Für den Großteil der deutschen Bevölkerung dürfte dies nicht zutreffen.

521. Die empirische Evidenz deutet auf **keine starken Verdrängungseffekte** hin (JG 2010 Kasten 17; Friedberg und Hunt, 1995; Longhi et al., 2010; Constant, 2014). Speziell für Deutschland zeigen empirische Studien auf Basis der Zuwanderung von Spätaussiedlern zu Beginn der 1990er-Jahre kurzfristig leicht negative Beschäftigungseffekte, insbesondere für Geringqualifizierte (Glitz, 2012). Weitere Studien finden hingegen keine aggregierten Beschäftigungseffekte (D’Amuri et al., 2010; Brücker und Jahn, 2011). Im Hinblick auf Lohneffekte zeigt sich beispielsweise für das Vereinigte Königreich, dass die Immigration die Löhne von Einheimischen im untersten Quintil der Lohnverteilung drückt und zu leichten Lohnsteigerungen im oberen Teil der Lohnverteilung führt (Dustmann et al., 2013).
522. Aufgrund des Mangels an Daten gibt es kaum empirische Forschungsarbeiten zur **Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen**. Für die Vereinigten Staaten zeigt sich, dass sich die schwierigeren Startbedingungen der Flüchtlinge gegenüber anderen Zuwanderergruppen zunächst in niedrigeren Löhnen und weniger Arbeitsstunden widerspiegeln (Cortes, 2004). Die Fortschritte sind jedoch für Flüchtlinge ausgeprägter, sodass diese nach zehn Jahren mehr verdienen und mehr arbeiten als andere Immigranten der gleichen Zuwanderungskohorte. Dies wird unter anderem darauf zurückgeführt, dass Flüchtlinge eher als andere Zuwanderer die Möglichkeit ausschließen, ins Heimatland zurückzukehren. Eine dauerhafte Einwanderung setzt einen größeren **Anreiz zur Humankapitalinvestition** als temporäre Aufenthalte (Dustmann und Görlach, 2015).
523. Die Erwerbstätigkeit der im Ausland geborenen Bevölkerung fällt in Deutschland insbesondere aufgrund einer im Vergleich zu den Einheimischen geringeren **Partizipation** niedriger aus als in anderen europäischen Ländern. Die höhere **Arbeitslosigkeit** von Ausländern im Vergleich zu den Einheimischen ist in Deutschland weniger ausgeprägt als in anderen europäischen Ländern. [↪ ABBILDUNG 81](#)

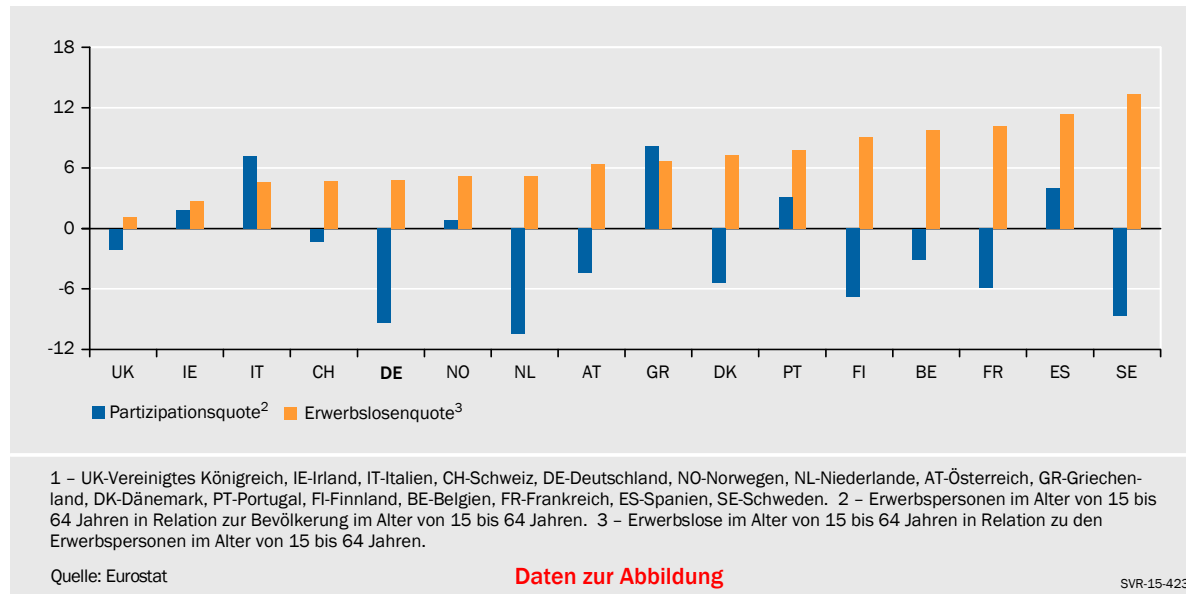
Die Betrachtung der Erwerbsbeteiligung in Abhängigkeit vom Migrationshintergrund zeigt, dass die Partizipationsquote von Personen ohne Migrationshintergrund höher ist als bei Personen mit eigener Migrationserfahrung. Dies ist vor allem auf eine geringere Erwerbsbeteiligung von Frauen mit eigener Migrationserfahrung zurückzuführen. Die Erwerbslosenquote liegt bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund deutlich niedriger. Die Arbeitsmarktergebnisse von Personen mit Migrationshintergrund, aber ohne eigene Migrationserfahrung (zweite und dritte Generation von Migrant*innen) fallen unter anderem aufgrund eines hohen Anteils von unter 25-Jährigen schlechter aus. [↪ TABELLE 23](#)

524. Die Arbeitsmarktbeteiligung von Spätaussiedlern und Eingebürgerten liegt näher an derjenigen von Personen ohne Migrationshintergrund. Die Spätaussiedler weisen zudem vergleichsweise niedrige Erwerbslosenquoten auf. Dies legt einerseits unterschiedliche Integrationserfolge von verschiedenen Zuwanderergruppen, andererseits **Anpassungsprozesse im Zeitverlauf** nahe. Ergebnisse der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe zeigen eine im Zeitverlauf steigende Beschäfti-

▾ **ABBILDUNG 81**

Erwerbsbeteiligung von Inländern und Ausländern in europäischen Ländern im Jahr 2014¹

Unterschied zwischen im Ausland und im Inland geborenen Personen in Prozentpunkten



gungsquote von Zuwanderern, die im Jahr der Einreise allerdings nur bei etwa 20 %, und bei Flüchtlingen sogar unter 10 % liegt (Brücker et al., 2015b).

525. Für Staatsangehörige der Asylzugangsländer fiel die Partizipationsquote im Jahr 2014 deutlich niedriger aus als für schon länger in Deutschland lebende Ausländer. Die Arbeitslosenquoten lagen insbesondere für die Krisenländer wie Syrien, Afghanistan, Iran und Irak deutlich höher (Brücker et al., 2015b). Die jüngeren Entwicklungen bei Staatsangehörigen der nicht-europäischen Asylzugangsländer zeigen, dass zunächst mit einem starken **Anstieg der Leistungsbezieher im SGB II** gerechnet werden muss, bevor die Arbeitslosigkeit und später die Beschäftigung ansteigen. ▾ **ABBILDUNG 82** Die aktuellen Arbeitsmarkindikatoren beziehen sich dabei zu einem großen Teil noch auf Personen, die unter anderen Umständen eingewandert oder schon länger in Deutschland sind, und müssen daher zumindest in der kurzen Frist noch als zu optimistisch betrachtet werden.

Szenarien zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen

526. Die **Auswirkungen** der aktuellen Flüchtlingsmigration auf den deutschen Arbeitsmarkt sind **hochgradig ungewiss**, insbesondere in der mittleren Frist. Dies liegt vor allem daran, dass sich viele der entscheidenden Parameter – Anzahl der Asylsuchenden und der anerkannten Flüchtlinge, Integrationserfolg, Politikmaßnahmen – endogen im Zeitverlauf einstellen. So ist davon auszugehen, dass eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt weitere Zuwanderung nach sich ziehen wird, während eine Verschlechterung der Beschäftigungsaussichten die Zuwanderung dämpfen dürfte.
527. Um die möglichen Stellschrauben und die entsprechenden Auswirkungen zu verdeutlichen, können auf Basis der verfügbaren Informationen verschiedene **Szenarien** ermittelt werden. ▾ **ZIFFER 25** Als Ausgangspunkt dient die Anzahl der

▾ TABELLE 23

Erwerbstätigkeit nach Migrationshintergrund im Jahr 2014¹

Personengruppen	Insgesamt				Männer im Alter von 15 bis unter 65 Jahren		Frauen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren	
	Bevölkerung	Im Alter von 15 bis unter 65 Jahren ²	Partizipationsquote ³	Erwerbslosenquote ⁴	Partizipationsquote ³	Erwerbslosenquote ⁴	Partizipationsquote ³	Erwerbslosenquote ⁴
	In Tausend	%						
Ohne Migrationshintergrund	64 511	64,7	79,4	4,3	83,2	4,6	75,6	4,1
Mit Migrationshintergrund	16 386	68,5	70,3	8,1	78,5	8,6	62,1	7,5
mit eigener Migrationserfahrung	10 877	81,9	73,9	7,9	83,4	8,3	64,7	7,4
Ausländer	5 866	83,2	69,3	9,5	81,2	9,7	57,5	9,5
Deutsche (Spätaussiedler)	3 099	78,0	81,3	5,7	86,1	6,6	76,7	4,9
Deutsche (Eingebürgerte)	1 912	84,0	77,0	7,0	86,2	6,9 ^a	68,3	6,5 ^a
ohne eigene Migrationserfahrung	5 509	42,1	56,6	9,2	61,2	10,1	51,1	7,9
Insgesamt	80 897	65,5	77,5	5,1	82,2	5,4	72,7	4,7

1 – Ergebnisse des Mikrozensus; Stand: August 2015. 2 – Anteil der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren in Relation zur gesamten Bevölkerung der jeweiligen Personengruppe. 3 – Erwerbspersonen in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren. 4 – Erwerbslose in Relation zu den Erwerbspersonen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren. a – Jeweils Personen im Alter von 25 bis unter 65 Jahren.

Daten zur Tabelle

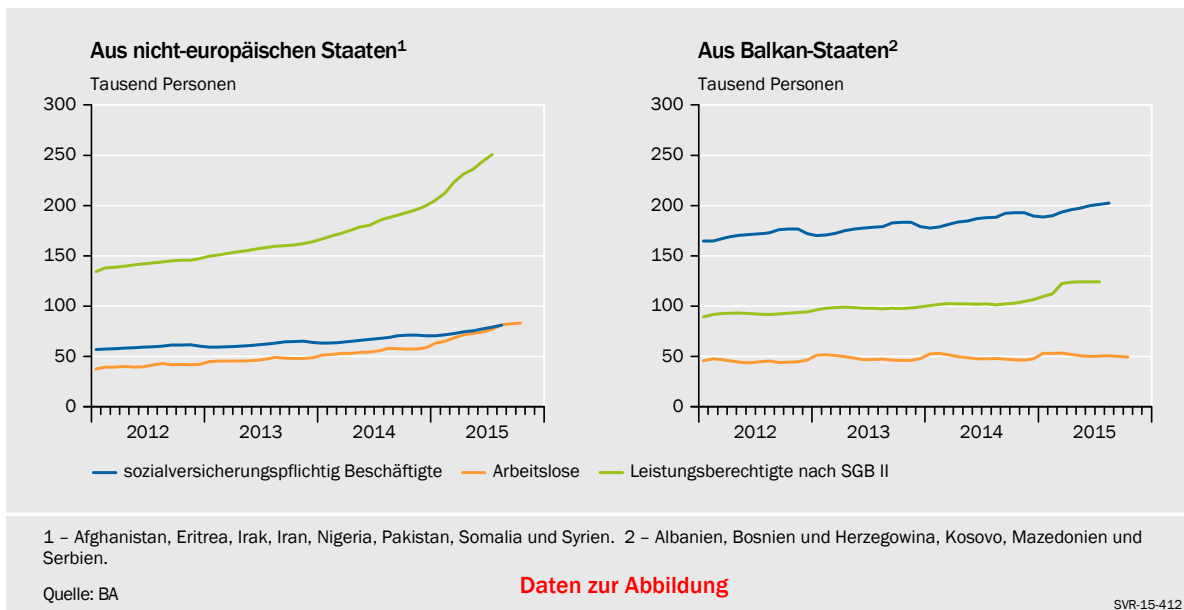
SVR-15-372

nach Deutschland einreisenden Asylsuchenden. Diese durchlaufen die verschiedenen Stufen des Asylverfahrens und treten in den Arbeitsmarkt ein. ▾ ZIFFER 23 Es wird davon ausgegangen, dass die Zuwanderung von Flüchtlingen zwar im Zeitverlauf abnimmt, Deutschland sich aber nicht abschottet.

- 528. Die Annahmen zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und der Beschäftigung orientieren sich an aktuellen Arbeitsmarktindikatoren für die entsprechenden Staatsangehörigkeiten (Brücker et al., 2015b, 2015c). Insbesondere für die

▾ ABBILDUNG 82

Entwicklung des Arbeitsmarkts für Staatsangehörige aus Asylzugangsländern



Kriegs- und Krisenländer fallen die Partizipationsquote vergleichsweise niedrig und die Erwerbslosenquote vergleichsweise hoch aus. [↘ TABELLE 24](#) Die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und der Erwerbstätigkeit wird in den Szenarien für die einzelnen Zuwanderungskohorten im Zeitverlauf modelliert. Sowohl die Partizipation als auch die Erwerbstätigkeit fallen zunächst gering aus und steigen dann aber im Zeitverlauf an. [↘ TABELLE 2](#) Im **Basisszenario** wird nach fünf Jahren eine Erwerbsbeteiligung erreicht, die etwas schlechter ausfällt, als aktuell für die ausländische Bevölkerung in Deutschland zu beobachten ist.

529. Das **Basisszenario** zeichnet aus Sicht des Sachverständigenrates ein plausibles Bild der möglichen Entwicklungen. Die Kontrastierung verschiedener Entwicklungen zeigt die Wirkung einzelner **Weichenstellungen** auf. Zu diesem Zweck werden entscheidende Parameter in Kombination variiert. In einem günstigen Szenario kommt es zu zügigeren Verfahren und einer schnelleren Integration in den Arbeitsmarkt. Im ungünstigen Szenario stellen sich bei einer höheren Zuwanderung hingegen längere Verfahrensdauern und eine schlechtere Integration

[↘ TABELLE 24](#)

Ausgewählte Kenngrößen für die 15 häufigsten Staatsangehörigkeiten von Asylbewerbern in Deutschland¹

Staatsangehörigkeit	Bevölkerung		Asylbewerber	Gesamt-schutz- quote (%)	Partizi- pations- quote (%) ³	Arbeitslosigkeit (%)	
	insgesamt	im erwerbs- fähigen Alter (%) ²				Arbeitslo- senquote ⁴	darunter:
							im Rechts- kreis SGB II
	31.12.2014	31.12.2014	2015 ^a	1. HJ 2015	Juni 2014	Juni 2014	Juni 2014
Syrien	118 196	69,5	65 915	93,6	40,1	48,6	96,7
Albanien	23 938	76,5	44 140	0,5	x ^b	13,5	83,0
Kosovo	184 662	72,1	31 020	0,3	53,2	12,8	78,3
Afghanistan	75 385	68,9	14 405	69,7	56,0	31,4	94,8
Serbien	202 195	67,2	13 900	0,1	73,9	21,7	82,3
Irak	88 731	68,2	13 580	98,8	63,0	38,5	93,4
Mazedonien	83 854	71,0	7 110	0,3	61,7	16,7	82,7
Eritrea	25 776	82,0	6 615	90,2	31,4	28,6	94,0
Pakistan	46 569	83,8	4 980	19,8	47,4	29,0	94,2
Nigeria	29 071	77,4	4 190	30,8	59,0	22,0	82,5
Bosnien und Herzegowina	163 519	75,3	3 720	0,2	70,2	9,7	72,3
Russland	221 413	78,3	3 605	16,3	59,6	17,3	83,3
Somalia	16 489	74,4	3 585	44,0	27,3	40,5	93,9
Ukraine	127 942	72,8	3 550	85,7	61,3	20,8	87,1
Montenegro	18 977	70,2	2 905	0,0	83,0	18,1	81,2
nachrichtlich:							
Ausländische Bevölkerung	8 152 968	78,6	255 095	43,4	63,7	13,2	80,0
Deutschland insgesamt	81 197 537	62,9	x	x	80,1	6,9	69,3

1 – Aufgrund der verfügbaren Datenlage weichen die berechneten Kennzahlen teilweise von den üblichen Definitionen ab. 2 – 18- bis unter 65-Jährige in Relation zur gesamten Bevölkerung. 3 – Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, geringfügig Beschäftigte und registriert Arbeitslose (Juni 2014) in Relation zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Mittelwert der Jahresendstände für die Jahre 2013 und 2014). 4 – Registriert Arbeitslose in Relation zur Summe aus sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten und registriert Arbeitslosen. a – In den Monaten Januar bis einschließlich September. b – Partizipationsquote unplausibel.

Quellen: BA, Eurostat, Statistisches Bundesamt

Daten zur Tabelle

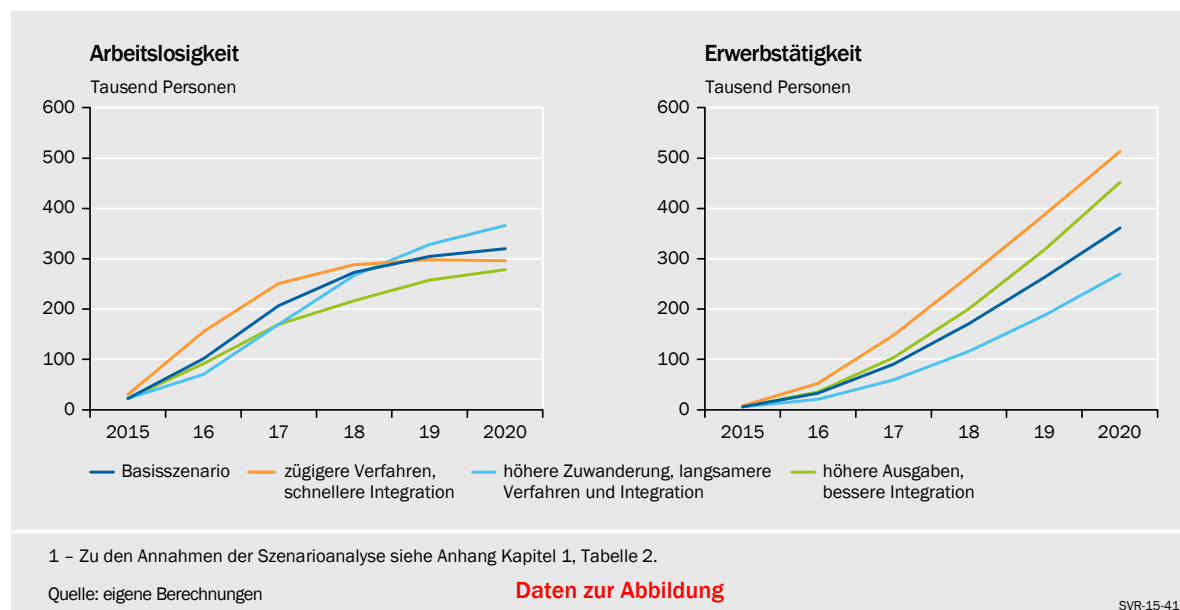
SVR-15-374

ein. Ein weiteres Szenario unterstellt, dass zunächst umfangreichere Qualifikationsmaßnahmen stattfinden. Dadurch entstehen kurzfristig höhere Kosten, und die Erwerbsbeteiligung fällt geringer aus. Längerfristig wird aber mit besseren Integrationschancen gerechnet. [↪ ZIFFER 25](#)

530. Alle Szenarien verdeutlichen, dass zunächst die **Arbeitslosigkeit ansteigen** wird, bevor ab dem Jahr 2017 deutlichere Zuwächse bei der Erwerbstätigkeit zu verzeichnen sind. [↪ ABBILDUNG 83](#) Dies erklärt sich vor allem aus den zu erwartenden **Schwierigkeiten beim Arbeitsmarkteinstieg**. Zudem ist davon auszugehen, dass viele anerkannte Flüchtlinge zunächst Integrations-, Sprach- und Qualifikationskurse absolvieren werden. Da im Rahmen der Szenarioanalyse darauf verzichtet wurde, die Anzahl der Personen in arbeitsmarkt- oder integrationspolitischen Maßnahmen getrennt zu modellieren, sind die Auswirkungen auf die registrierte Arbeitslosigkeit nicht exakt zu quantifizieren. Das Szenario mit größeren Qualifikationsanstrengungen weist zunächst einen deutlich geringeren Beitrag zur Arbeitslosigkeit auf. Inwieweit solche Anstrengungen dauerhaft zu besseren Arbeitsmarktergebnissen führen, ist jedoch nicht abschätzbar.
531. Eine Beschleunigung der Verfahren dürfte selbst bei einer besseren Arbeitsmarktintegration kurzfristig mit einem stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit einhergehen. Dem steht ein schnellerer Anstieg der Erwerbstätigkeit gegenüber. In diesem Fall würde eine steigende Arbeitslosigkeit nicht unbedingt eine Verschlechterung der Arbeitsmarktlage widerspiegeln, sondern zur **Transparenz** über die zu bewältigenden Integrationsanstrengungen beitragen. Bei längeren Verfahrensdauern wäre genau das Gegenteil der Fall. Es ist davon auszugehen, dass lange Verzögerungen mittelfristig zu deutlich höheren gesamtwirtschaftlichen Kosten führen, die aber gegenwärtig nicht quantifizierbar sind. Einer **Beschleunigung der Asylverfahren** kommt also eine große Bedeutung zu.
532. Die Integration von Flüchtlingen ist eine **Investition** in die Zukunft, deren Erfolg nicht garantiert ist. Dieser hängt wesentlich von den Integrations-, Bil-

[↪ ABBILDUNG 83](#)

Szenarien zu Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf den Arbeitsmarkt¹



dungs- und Qualifizierungsanstrengungen ab. Ein damit verbundener kurzfristiger Anstieg der statistisch ausgewiesenen Unterbeschäftigung wäre dabei in Anbetracht des Qualifizierungsbedarfs und -potenzials hinzunehmen.

Die Integration der anerkannten Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt wird zu einer **Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse**, unter anderem der geringfügigen Beschäftigung und der Zeitarbeit, sowie zu mehr Praktika führen. Diese Beschäftigungsformen bieten den Arbeitgebern in Anbetracht der großen Unsicherheit über die Produktivität der Arbeitsuchenden größere Flexibilität. Zudem dürfte die Anzahl der Aufstocker ansteigen, also der Erwerbstätigen, die ergänzend zu ihrem Erwerbseinkommen staatliche Transferleistungen erhalten.

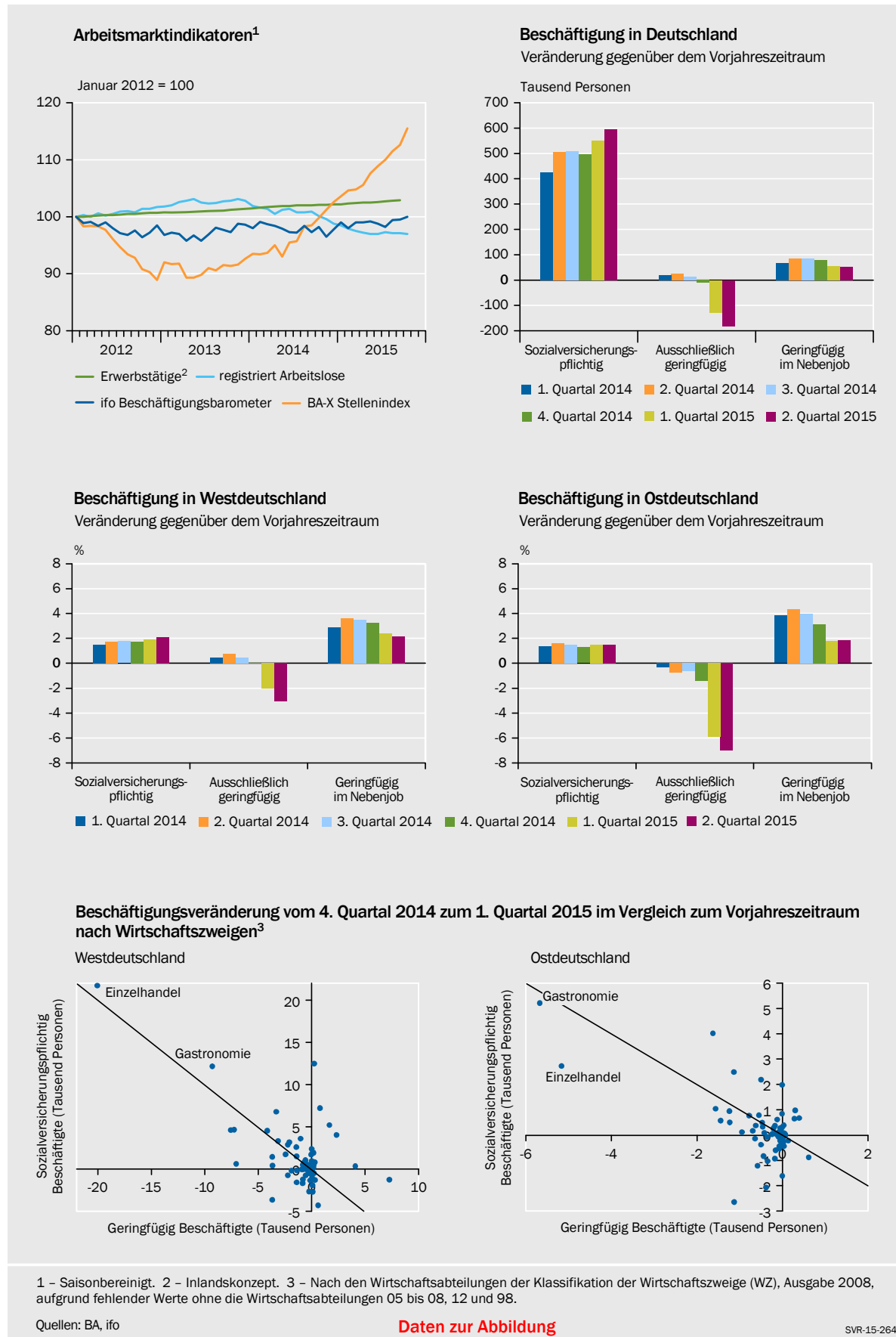
2. Erste Erfahrungen mit dem Mindestlohn

533. Die Einführung des flächendeckenden Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro zum 1. Januar 2015 ist die **größte arbeitsmarktpolitische Reform seit den Hartz IV-Reformen**. Ein so fundamentaler Eingriff in den Arbeitsmarkt erfordert eine genaue und stetige Beobachtung der weiteren Entwicklungen. Dies ist insbesondere für die zukünftigen Anpassungen des Mindestlohns, mögliche Ausnahmeregelungen und die bürokratischen Anforderungen wichtig. Allerdings ist eine **seriöse Bewertung der Wirkungen** des Mindestlohns zum jetzigen Zeitpunkt aus verschiedenen Gründen **noch nicht möglich**.
534. Bislang sind **keine gravierenden gesamtwirtschaftlichen Folgen** der Einführung des flächendeckenden Mindestlohns zu beobachten. Dabei muss aber das aktuell günstige konjunkturelle Umfeld beachtet werden. Der Mindestlohn ist **in einer guten Arbeitsmarktlage** eingeführt worden. Die Arbeitsnachfrage ist hoch, wie die seit der ersten Jahreshälfte 2013 aufwärts gerichtete Entwicklung an freien Arbeitsstellen verdeutlicht. [↘ ABBILDUNG 84 OBEN LINKS](#) In seinem Jahresgutachten 2014 war der Sachverständigenrat im Rahmen seiner Prognose der Beschäftigungsentwicklung davon ausgegangen, dass der Mindestlohn die sich ansonsten einstellende Beschäftigung um rund 140 000 Beschäftigungsverhältnisse dämpfen würde (JG 2014 Ziffer 192).
535. Nachdem sich der trendmäßige Anstieg der Erwerbstätigkeit nach dem zweiten Quartal 2014 abgeschwächt hatte, fiel er im zweiten und dritten Quartal 2015 wieder dynamischer aus. [↘ ZIFFERN 238 FF.](#) Die Anzahl der neu entstandenen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze hat in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2015 im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum zugelegt. Die ausschließlich **geringfügige Beschäftigung sank** jedoch gleichzeitig um mehr als 150 000 Personen. [↘ ABBILDUNG 84 OBEN RECHTS](#)

Dieser Rückgang war besonders **in Ostdeutschland ausgeprägt**, wo die Betroffenheit der Betriebe und der Beschäftigten durch den Mindestlohn wesentlich höher ist als in Westdeutschland (Bellmann et al., 2015a). In Ost- und Westdeutschland gab es im zweiten Quartal 2015 im Vorjahresvergleich 7,0 % beziehungsweise 3,1 % weniger ausschließlich geringfügig Beschäftigte. [↘ ABBILDUNG 84 MITTE](#)

ABBILDUNG 84

Arbeitsmarktindikatoren und Entwicklung der Beschäftigung in Deutschland



536. Dem Rückgang der ausschließlich geringfügig Beschäftigten stand im Vergleich zum Vorjahreszeitraum ein **Anstieg der im Nebenerwerb geringfügig Beschäftigten** gegenüber, der jedoch schwächer war als in den Vorjahresquartalen. Der Mindestlohn hat offenbar nicht dazu geführt, dass Arbeitnehmer Nebenjobs aufgegeben haben und stattdessen nur einer einzigen Beschäftigung nachgehen. Der Mindestlohn könnte sogar die Attraktivität von Nebenjobs gegenüber einer Ausweitung der Arbeitszeit im ersten Beschäftigungsverhältnis erhöht haben.
537. Inwieweit **Minijobs** in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt wurden oder ganz weggefallen sind, ist bislang nicht quantifizierbar. Erste aggregierte Kennziffern auf Ebene der Wirtschaftszweige deuten darauf hin, dass es zu solchen Umwandlungen gekommen sein könnte. So hat die Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter zwischen dem vierten Quartal 2014 und dem ersten Quartal 2015 im Vergleich zur entsprechenden Veränderung im Vorjahreszeitraum in einigen Wirtschaftszweigen zugenommen, in denen gleichzeitig ein Rückgang der geringfügig Beschäftigten zu verzeichnen war. Diese Entwicklung war besonders im Einzelhandel und in der Gastronomie ausgeprägt, zwei aufgrund ihrer Lohnstruktur stark vom Mindestlohn betroffenen Branchen. [↘ ABBILDUNG 84 UNTEN](#) Solche Umwandlungen bestehender Arbeitsplätze können aber letztlich nur mithilfe von Individualdaten eindeutig identifiziert werden.

Vor allem in Ostdeutschland ist zum Jahreswechsel 2015 in einigen Wirtschaftszweigen mehr geringfügige Beschäftigung ab- als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgebaut worden. Für **die meisten Wirtschaftszweige**, insbesondere in Westdeutschland, dürfte die Einführung des Mindestlohns **keine direkten Folgen** für die Gesamtbeschäftigung gehabt haben.

538. Kurzfristig bewirkt der Mindestlohn einen Lohnanstieg. So realisierten vor allem Geringqualifizierte und Beschäftigte in niedrig vergütenden Wirtschaftszweigen in Ostdeutschland in den ersten beiden Quartalen 2015 im Vergleich zu den Vorjahresquartalen **überdurchschnittliche Lohnzuwächse** (Deutsche Bundesbank, 2015; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2015). Mit 9,3 % und 6,6 % stiegen die Brutto-Stundenvergütungen der un- und angelernten Arbeitnehmer im ersten Quartal 2015 etwa dreimal beziehungsweise doppelt so stark wie für herausgehobene Fachkräfte und Arbeitnehmer in Leitungspositionen.
539. Neben möglichen Beschäftigungsanpassungen ziehen die Lohnsteigerungen weitere Anpassungen nach sich. So ist in Ostdeutschland bereits zu beobachten, dass Unternehmen vor allem bei den Teilzeitbeschäftigten die **Arbeitszeiten reduzieren** (Brautzsch et al., 2015). Gleichzeitig sind im Vergleich zu den Vorjahren **steigende Verbraucherpreise** in den vom Mindestlohn am stärksten betroffenen Dienstleistungsbranchen zu beobachten (RWI, 2015).

Auf die Anzahl der erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieher (Aufstocker) hat die Einführung des Mindestlohns hingegen zu Jahresbeginn 2015 keine bedeutenden Auswirkungen gehabt. Lediglich die Anzahl der geringfügig beschäftigten Aufstocker fiel im ersten Quartal 2015 um etwa 50 000 Personen niedriger aus als im Vorjahresquartal. Inwiefern eine Veränderung der Anzahl von **Auf-**

stockern auf höhere Lohneinkommen und damit geringeren Leistungsbezug oder niedrigere Beschäftigungschancen und damit vollständigen Leistungsbezug zurückzuführen ist, lässt sich wiederum nur mit Mikrodaten untersuchen. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass sich die Nettoeinkommen der Aufstocker durch den Mindestlohn wesentlich verändern (Bruckmeier et al., 2015).

Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation

540. Die Aussagekraft der betrachteten aggregierten Statistiken ist für eine Bewertung des Mindestlohns begrenzt, da das Gesamtergebnis durch viele verschiedene Faktoren bestimmt wird. Wie Unternehmen auf den Mindestlohn reagieren und wie der Mindestlohn die Beschäftigungslage von Individuen beeinflusst, kann nur mithilfe von **disaggregierten Daten** näher untersucht werden, die zurzeit noch nicht vorliegen. Mit ersten vorläufigen wissenschaftlich belastbaren Evaluationsergebnissen ist frühestens in ein bis zwei Jahren zu rechnen. Es stimmt etwas optimistischer, dass fortlaufend neue Ansätze entwickelt werden, welche bei der Einschätzung der kausalen Wirkungen des Mindestlohns und künftigen Anpassungen wertvolle Anhaltspunkte liefern könnten. [↘ KASTEN 18](#)

[↘ KASTEN 18](#)

Evaluation von Mindestlöhnen

Welche Auswirkungen der Mindestlohn insbesondere auf die Beschäftigung und die Einkommen hat, ist für die Erwerbspersonen, die Unternehmen und den Staat von großer Bedeutung. Bis zu Beginn der 1990er-Jahre wurden Mindestlohneffekte ausschließlich auf aggregierter Ebene berechnet. Beginnend mit der Studie von Card (1992) wurden vermehrt disaggregierte Daten auf Regional-, Betriebs- und Individualebene herangezogen, die eine fundierte Einschätzung von Mindestlohneffekten erlauben und evidenzbasierte Politikempfehlungen möglich machen (JG 2013 Kasten 16).

Der Differenz-von-Differenzen-Ansatz

Die gängigste Methode, kausale Auswirkungen des Mindestlohns abzuschätzen, ist der Differenz-von-Differenzen-Ansatz (DvD-Ansatz). Dabei wird für eine Gruppe, die von der Einführung oder Erhöhung des Mindestlohns betroffen ist (Treatment-Gruppe), und eine Kontrollgruppe, für welche dies nicht der Fall ist, jeweils ein Vorher-Nachher-Vergleich durchgeführt. Die Differenz zwischen den gruppenspezifischen Entwicklungen über die Zeit ergibt den Mindestlohneffekt. Für die Interpretation dieser Differenz von Differenzen als kausaler Effekt müssen die folgenden beiden Annahmen erfüllt sein:

- Ohne Mindestlohn wären die Entwicklungen der Ergebnisgrößen in beiden Gruppen (Treatment- und Kontrollgruppe) parallel verlaufen.
- Die Kontrollgruppe darf nicht indirekt durch die Einführung oder Erhöhung des Mindestlohns betroffen sein. Es darf also keine Spillover-Effekte geben.

Die in den vergangenen Jahren entstandenen Evaluationsstudien zu den branchenspezifischen Mindestlöhnen nutzten fast ausschließlich den DvD-Ansatz. Kontrollgruppen wurden dabei innerhalb und außerhalb der jeweils betrachteten Mindestlohnbranche gebildet. Bei der Anwendung dieses Ansatzes ist es schwierig sicherzustellen, dass die genannten Annahmen vollständig erfüllt sind (Möller, 2012; Paloyo et al., 2013, Doerr und Fitzenberger, 2015). Daher werden vermehrt alternative Methoden zum DvD-Ansatz für die Evaluation von Mindestlöhnen diskutiert (Aretz et al., 2014). [↘ TABELLE 25](#) Deren Notwendigkeit ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass mit Einführung des flächendecken-

den Mindestlohns der DvD-Ansatz nicht mehr ohne Weiteres als Branchenvergleich durchführbar ist, weil eine entsprechende Kontrollgruppe ohne Mindestlohn nun fehlt.

Strukturelle und nicht-strukturelle Methoden als Alternativen zum DvD-Ansatz

Zu unterscheiden ist bei den alternativen Ansätzen zwischen strukturellen und nicht-strukturellen Methoden, die als komplementär zu betrachten sind. Nicht-strukturelle Methoden wie der DvD-Ansatz werden verwendet, um die Wirkungen des Mindestlohns ex post nach dessen Einführung

▾ TABELLE 25

Alternative Mindestlohnevaluationsmethoden zum Differenz-von-Differenzen-Ansatz

Methode	Vorgehensweise	Vorteile (+) / Nachteile (-) gegenüber DvD-Ansatz	Anwendung ¹ / Potenzial ²
Nicht-strukturelle Methoden zur Ex-post-Evaluierung			
DvD-Ansatz mit Matching (Heckman et al., 1997; Dehejia und Wahba, 1999; Nguyen, 2013)	Aus möglichst ähnlichen Individuen in den Kontroll- und Treatment-Gruppen werden Beobachtungspaare gebildet	+ Vergleichbarkeit der Kontrollgruppe wird erhöht - Politikendogenität; Problem, statistische Zwillinge zu ermitteln	ja / nicht erheblich
Stufenweiser DvD-Ansatz (Dotton et al., 2012)	Ausnutzen regionaler Variation der Mindestlohn Betroffenheit	+ jährliche Erhöhung des Mindestlohns wird explizit geschätzt - Politikendogenität; räumliche Spillover-Effekte der Kontrollgruppe; Exogenitätsannahme der Betroffenheitsindikatoren	ja / beschränkt
Regressions-Diskontinuitätsanalyse (Hahn et al., 2001; Dickens et al., 2014)	Zuteilung in Kontroll- und Treatment-Gruppe durch Schwellenwert, zum Beispiel Alter	+ nur wenige Annahmen für Identifikation eines kausalen Effekts nötig - Schwellenwert nötig, Wahl der funktionalen Form schwierig	ja / nicht erheblich
Synthetische Kontrollgruppe (Abadie und Gardeazabal, 2003; Abadie et al., 2010; Sabia et al., 2012)	Synthetische Kontrollgruppe gebildet auf aggregierter Ebene aus gewichteten Kontrolleinheiten, beispielsweise verschiedener Branchen oder Regionen	+ durch Gewichtung größtmögliche Gruppenvergleichbarkeit vor Mindestlohneinführung möglich - Problem, passende synthetische Kontrollgruppe zu finden	ja / gegeben
Changes-in-changes-Ansatz (Athey und Imbens, 2006; Lechner, 2011)	Verallgemeinerung des DvD-Ansatzes: Differenzen der Verteilungen der Ergebnisvariablen werden gebildet	+ Ansatz bei Transformationen der Niveaugröße, zum Beispiel logarithmierte Werte, anwendbar; Mindestlohn kann Treatment-Gruppe unterschiedlich stark beeinflussen - rechenintensiv; erfordert hohe Anzahl an Beobachtungen	nein / gegeben
Strukturelle Methoden zur Ex-ante-Simulation			
Suchmodelle (Burdett und Mortensen, 1998; van den Berg und Ridder, 1998; Gorry, 2013)	Suchverhalten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie deren Zusammenfinden werden abgebildet	+ Mechanismen abschätzbar, über die der Mindestlohn seine Wirkungen entfaltet, zum Beispiel Marktmacht der Unternehmen - Beschäftigungswirkungen stehen teilweise von vornherein fest; keine Betrachtung der Gütermärkte	ja / gegeben
Allgemeine Gleichgewichtsmodelle (noch nicht konkret für Mindestlohn-Evaluation konzipiert)	Untersuchung von Gleichgewichtszuständen	+ Wechselwirkungen zwischen Märkten werden berücksichtigt; systematischer Vergleich alternativer Handlungsstrategien möglich; Politikanalyse in kontrollierter Umgebung - Datenverfügbarkeit nur mit hohem Aufwand gegeben; bislang kein geeignetes Modell vorhanden	nein/ prinzipiell gegeben
Arbeitsangebotsmodelle (Knabe et al., 2014; Arni et al., 2014)	Arbeitsangebotsentscheidung wird modelliert	+ fiskalische Mindestlohnwirkung berechenbar - Mindestlohn ändert Arbeitsnachfrage nicht; Lohnerhöhung impliziert negative Beschäftigungswirkung; per Annahme keine positiven Mindestlohnwirkungen	ja / prinzipiell gegeben ³

1 – Wurde die Methode bereits in der Mindestlohnforschung angewendet? 2 – Verbesserungspotenzial gegenüber DvD-Ansatz laut Aretz et al. (2014). 3 – Eigene Einschätzung.

Daten zur Tabelle

SVR-15-333

zu untersuchen. Bei strukturellen Methoden können die Auswirkungen des Mindestlohns bereits ex ante mittels Modellsimulationen abgeschätzt werden, bevor der Mindestlohn eingeführt oder erhöht wird.

Die Vorteile struktureller Ansätze bestehen darin, dass zum einen die Gesamtwirkung der Mindestlohneinführung quantifiziert und zum anderen die Auswirkung zukünftiger Erhöhungen des Mindestlohns auf verschiedene Ergebnisgrößen abgeschätzt werden können. Gegenüber nicht-strukturellen Methoden erfordern die Modellsimulationen strikte Annahmen über die Marktstrukturen und das Verhalten der Marktteilnehmer, deren Übereinstimmung mit der Realität ihre Aussagekraft entscheidend bestimmt. Zudem ist ihre Implementierung rechenintensiv und zeitaufwändig.

Fazit

Der wachsende Instrumentenkasten verdeutlicht die Komplexität der Identifikation von Mindestlohneffekten. Bei entsprechender Datenlage bietet die Weiterentwicklung mikroökonomischer Ansätze die Möglichkeit, Evaluationen des Mindestlohns für verschiedene Zielgrößen vorzunehmen. Vor allem im Hinblick auf die Anpassungen des Mindestlohns muss auf die hohe Relevanz der Identifikation kausaler Zusammenhänge wie auf deren Schwierigkeiten hingewiesen werden.

541. Für eine Beurteilung der Auswirkungen des Mindestlohns ist es aber nicht nur aufgrund der mangelnden Datenverfügbarkeit am aktuellen Rand noch zu früh. Die durch den Mindestlohn hervorgerufenen **Anpassungsreaktionen** vollziehen sich **im Zeitablauf**. Unternehmensumfragen deuten darauf hin, dass vor allem Preiserhöhungen, Personalabbau und die Kürzung von Sonderzahlungen als Konsequenz der Mindestlohneinführung in Erwägung gezogen werden (Erthle et al., 2014; Wojciechowski und Wollmershäuser, 2015). Es ist zudem nicht zu erwarten, dass sich mindestlohnbedingte strukturelle Veränderungen, beispielsweise der Preis- und Wettbewerbsverhältnisse, unmittelbar abzeichnen. Stattdessen dürften sich die Anpassungen in einem stabilen wirtschaftlichen Umfeld erst allmählich vollziehen. Eine signifikante Änderung der Beschäftigung wäre lediglich das deutlichste Signal einer Reaktion auf den Mindestlohn.
542. Teilweise dürften Unternehmen ihr **Verhalten bereits vor der Einführung des Mindestlohns angepasst** haben. Antizipatorische Lohnanpassungen dürften bereits im Jahr 2014 und verstärkt in Firmen mit tariflichen Regelungen stattgefunden haben (Bellmann et al., 2015b). Die Lohnverteilung bei den Neueinstellungen im Jahr 2014 weist bei 8,50 Euro pro Stunde eine deutliche Sprungstelle auf (Kubis et al., 2015). Dass der Mindestlohn schon vor seinem Inkrafttreten Reaktionen bewirkt hat, ist bei der Evaluation seiner Auswirkungen zu berücksichtigen.
543. Ein weiteres Problem bei der Evaluation von Mindestlohneffekten ist die Unsicherheit darüber, ob der Mindestlohn in der gesetzlichen Höhe **tatsächlich gezahlt** wird. Zu den Umgehungsmöglichkeiten des Mindestlohns gehören beispielsweise der Rückgriff auf unbezahlte Mehrarbeit, mehr Schwarzarbeit, mehr Beschäftigung von Solo-Selbstständigen oder die Verringerung zusätzlicher Lohnkomponenten. In welchem Umfang solche Umgehungsmöglichkeiten zum Tragen kommen, ist derzeit nicht absehbar.



Zur Überwachung der Einhaltung der Mindestlohnregelungen sollen in den nächsten Jahren in der zuständigen Zollverwaltung 1 600 neue Stellen geschaffen werden. Um die Einhaltung des Mindestlohns auf Unternehmensseite zu gewährleisten, sind Arbeitgeber verpflichtet, für geringfügig Beschäftigte außerhalb von Privathaushalten und Arbeitnehmer aus Branchen, die unter das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz fallen, den Beginn, das Ende und die Dauer der Arbeitszeit aufzuzeichnen. Kontrollmechanismen sind für die Einhaltung des Mindestlohns wichtig (Aretz et al., 2011). Es gilt jedoch, zwischen den Kosten der Kontrolle und deren Nutzen abzuwägen. Die im August 2015 erfolgte Absenkung des für die Dokumentationspflicht maßgeblichen regelmäßigen Bruttomonatsentgelts von anfänglich 2 958 Euro auf 2 000 Euro für Personen mit einer Beschäftigungsdauer von über zwölf Monaten reflektiert diese Abwägungsproblematik.

544. Zum jetzigen Zeitpunkt darf nicht davon ausgegangen werden, dass sich die Anpassungen an den Mindestlohn bereits **vollständig vollzogen** haben. Wie vielfältig die Auswirkungen sein können, wird bei den langfristigen Verschiebungen im Dachdeckerhandwerk nach der Einführung eines branchenspezifischen Mindestlohns im Jahr 1997 deutlich. [↪ KASTEN 19](#) Der kontinuierlichen Begleitung und Evaluation der Arbeitsmarktentwicklungen kommt folglich eine hohe Bedeutung zu, um keine voreiligen Schlussfolgerungen zu ziehen.

↪ KASTEN 19

Anpassungsreaktionen nach Einführung des Mindestlohns im Dachdeckerhandwerk

Nach Einführung des Mindestlohns im Dachdeckerhandwerk im Jahr 1997 (West: 8,18 Euro, Ost: 7,74 Euro) waren zunächst keine großen Auswirkungen auf die Beschäftigung, die Löhne und den Wettbewerb zu erkennen. In Westdeutschland (Ostdeutschland) waren zu Beginn 4 % (16 %) der Beschäftigten vom Mindestlohn betroffen. Seit dem Jahr 2003 gilt in beiden Landesteilen dieselbe Mindestlohnhöhe, die seither jährlich schrittweise bis auf das heutige vergleichsweise hohe Niveau von 11,85 Euro angehoben worden ist.

Diese Entwicklung hatte vor allem in Ostdeutschland Auswirkungen auf die Lohnstruktur. Aufgrund des deutlich niedrigeren Lohnniveaus in den neuen Bundesländern werden im Dachdeckerhandwerk mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer nach dem Mindestlohn bezahlt, was einer im internationalen Vergleich äußerst hohen Eingriffsintensität entspricht (Gregory, 2014). Damit geht einher, dass im ostdeutschen Dachdeckerhandwerk viele Fachkräfte vom Mindestlohn betroffen sind, während dies in Westdeutschland vor allem auf geringer qualifizierte Beschäftigte zutrifft.

In einer ersten Studie zeigte sich, dass der Mindestlohn die Gesamtbeschäftigung im Dachdeckerhandwerk nicht signifikant verändert hat. Die Beschäftigungschancen für bestimmte Teilgruppen, etwa ungelernte Arbeitskräfte, hatten sich jedoch verschlechtert (Aretz et al., 2011). Eine detailliertere Folgestudie attestierte aufgrund der hohen Eingriffsintensität in Ostdeutschland sinkende Weiterbeschäftigungschancen selbst für Beschäftigte mit einer Entlohnung oberhalb des Mindestlohns (Aretz et al., 2013). Darüber hinaus trug der Mindestlohn in den neuen Bundesländern vor allem in kleineren Betrieben zu sinkenden Reallöhnen bei den besser bezahlten Dachdeckern bei (Gregory, 2014). Dies verdeutlicht, dass ein Mindestlohn ebenfalls auf Beschäftigungsverhältnisse wirken kann, die nicht direkt vom Mindestlohn betroffen sind.

Durch die Kompression der Lohnverteilung hat der Anreiz abgenommen, eine höhere Qualifizierung zu erlangen, da der Mehrverdienst von gelernten gegenüber ungelernten Arbeitern geringer wurde. Die verringerten Bildungsrenditen äußern sich in einem im Vergleich zu anderen Branchen des Baunebengewerbes stärkeren Rückgang der Ausbildungszahlen und Meisterabschlüsse (Gregory, 2015). Mindestlohnbedingt dürfte sich außerdem die Marktstruktur der Unternehmen angepasst haben. Als

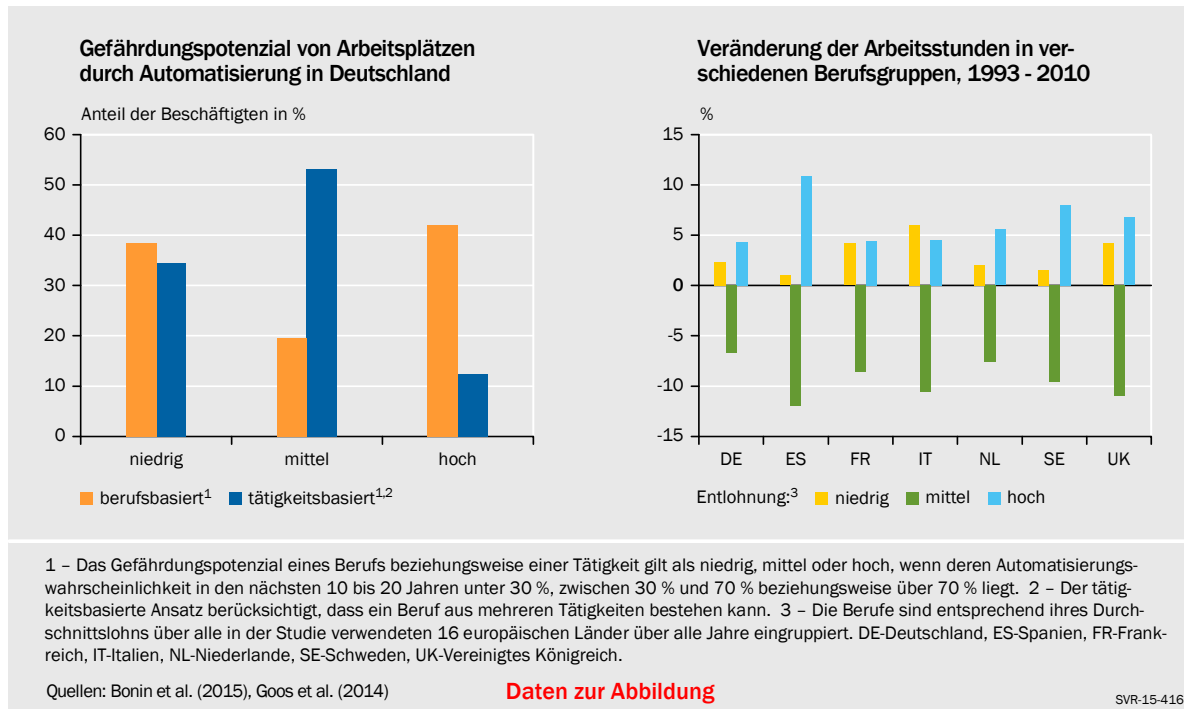
Folge der verschlechterten Arbeitsbedingungen machten sich viele qualifizierte Dachdecker mit Ein-Personen-Unternehmen selbstständig. Die rückläufige Anzahl von Markteintritten von Mehrpersonenunternehmen in Ostdeutschland deutet zudem darauf hin, dass der Mindestlohn zu einer Verringerung der Wettbewerbsintensität unter den im Markt bereits etablierten Unternehmen beigetragen hat (Kraft et al., 2012).

3. Innovative Arbeitswelten

545. Die zunehmende **Digitalisierung** bietet erhebliches Potenzial für die deutsche Wirtschaft und genießt unter anderem unter dem Schlagwort Industrie 4.0 gegenwärtig eine große Aufmerksamkeit. [↘ ZIFFERN 647 FF.](#) Auf dem Arbeitsmarkt hinterlassen der technologische Wandel und die damit verbundenen **Verschiebungen der Wirtschaftsstrukturen** bereits merkliche Spuren. Es entstehen zahlreiche Berufsfelder neu, während andere verschwinden. Zwischen den Jahren 1993 und 2011 konnten in Deutschland besonders hohe Beschäftigungszuwächse in den Berufssegmenten Informatik, Unternehmensführung und Unternehmensberatung sowie bei kreativen Berufen verzeichnet werden, während Berufe in der Keramik- und Glasindustrie sowie der Textil- und Bekleidungsindustrie mittlerweile deutlich weniger nachgefragt sind (Eichhorst und Buhlmann, 2015).
546. Der fortschreitende technologische Wandel schürt bereits seit Jahrzehnten **übertriebene Ängste vor einer Substitution von Menschen durch Maschinen** (Autor, 2015). So wird nun befürchtet, dass die Digitalisierung einen massiven Wegfall existierender Jobs mit sich bringen könnte (Frey und Osborne, 2013; Brynjolfsson und McAfee, 2011, 2014). Horrorszenarien, in denen ganze Berufe ersatzlos verschwinden, sind jedoch unbegründet. Wird berücksichtigt, dass Berufe jeweils eine Vielzahl verschiedener Tätigkeiten umfassen und dass im Zuge der Digitalisierung vorrangig einzelne Tätigkeiten automatisiert werden können, fällt das **Gefährdungspotenzial weit weniger groß** aus (Bonin et al., 2015). In Deutschland besteht so schätzungsweise für 12 % aller Arbeitsplätze eine hohe Wahrscheinlichkeit, in den nächsten 10 bis 20 Jahren durch zunehmende Automatisierung ersetzt zu werden. [↘ ABBILDUNG 85 LINKS](#) Dies stellt aber nur einen Bruttoeffekt dar, dem die durch Digitalisierung entstehenden neuen Arbeitsplätze gegenübergestellt werden müssen.
547. Eine erste modellbasierte Wirkungsabschätzung von Industrie 4.0 auf den Arbeitsmarkt kommt zum Ergebnis, dass **Arbeitskräftebewegungen zwischen Branchen und Berufen** weitaus größer sein dürften als die Veränderung der Anzahl der Erwerbstätigen (Wolter et al., 2015). Während bis zum Jahr 2030 geschätzte 420 000 Arbeitsplätze vor allem im Verarbeitenden Gewerbe verloren gehen, werden 360 000 Arbeitsstellen neu geschaffen. Der projizierte Beschäftigungsverlust in Höhe von 60 000 Arbeitsplätzen infolge von Industrie 4.0 ist jedoch aufgrund der hohen Unsicherheiten der Modellannahmen mit großer Vorsicht zu interpretieren. Es ist keine substanziiell höhere strukturelle Arbeitslosigkeit aufgrund der Digitalisierung zu erwarten (Eichhorst, 2015).

▾ **ABBILDUNG 85**

Mögliche Auswirkungen des technologischen Wandels auf die Beschäftigungsstruktur



548. Die Digitalisierung könnte ebenfalls dazu beitragen, dass sich die Arbeitsmarktbedingungen für verschiedene Qualifikations- und damit Entlohnungsgruppen weiter verschieben. In den vergangenen Jahrzehnten war zu beobachten, dass die Beschäftigung in Berufen mit geringerer oder höherer Entlohnung relativ zu der Beschäftigung von Personen mit mittlerer Entlohnung angestiegen ist. ▾ **ABBILDUNG 85 RECHTS** Dies kann als eine **Polarisierung am Arbeitsmarkt** gesehen werden. Für die Vereinigten Staaten und 16 europäische Länder zeigt sich als ein möglicher Grund, dass sich die Beschäftigung von Routinetätigkeiten, die dem mittleren Qualifikationsbereich zuzuordnen sind, zum Beispiel Maschinenbedienung oder repetitive Kontrollaufgaben, hin zu abstrakteren Tätigkeiten, zum Beispiel Management- und Planungsaufgaben, verschoben hat (Autor und Dorn, 2013; Goos et al., 2014).

549. Für Deutschland war seit den 1990er-Jahren zwar ein stärkeres Wachstum der Beschäftigung bei Hoch- und Geringqualifizierten zu beobachten, jedoch blieb die **Beschäftigung in der Mitte stabil** (Eichhorst et al., 2015). Bei der Interpretation dieser Entwicklungen muss zudem berücksichtigt werden, dass sich die Gesamtheit der Beschäftigten heute wesentlich anders zusammensetzt als noch Mitte der 1990er-Jahre. Ebenso waren die wirtschaftlichen Bedingungen vor 20 Jahren grundverschieden.

550. Durch die zunehmende Digitalisierung zeichnen sich **zahlreiche neue Formen der Beschäftigung** ab, die es im Jahr 2000 noch nicht gegeben hat (Eurofound, 2015). So nutzen Unternehmen beim Crowdsourcing Plattformen im Internet, um Arbeitsaufträge auszulagern. Weitere Beispiele sind das Job-Sharing von zwei oder mehr Arbeitnehmern bei einem Arbeitgeber oder das Mitarbeiter-Sharing eines Beschäftigten bei zwei oder mehr Arbeitgebern. Insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen außerhalb der Ballungsgebiete

könnte es mit solchen Optionen besser gelingen, den Fachkräftebedarf flexibel zu decken und als Arbeitgeber attraktiv zu sein (Hertwig und Kreisch, 2012). Es zeigt sich, dass nicht jede Neuerung zum Trend wird. So ist etwa der Anteil der Unternehmen, die Job-Sharing anbieten, von 9 % im Jahr 2003 auf 20 % im Jahr 2009 gestiegen, war zuletzt aber wieder rückläufig (BMFSFJ, 2013).

551. Insgesamt wird die **Organisation von Arbeit fortlaufend flexibler** werden. Die Informations- und Kommunikationstechnologien fördern mobile Tätigkeiten, bei denen die Beschäftigten an verschiedenen Orten und Zeiten tätig sein können. Dies erhöht die Zeitsouveränität der Arbeitnehmer, erleichtert die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und erweitert die individuellen Möglichkeiten zur Gestaltung der persönlichen Lebensbereiche. Die zunehmende Flexibilisierung der Arbeit geht jedoch gleichzeitig mit der Gefahr zunehmender Arbeitsverdichtung, höherem Stress, längeren Arbeitszeiten und einer Verwischung der Grenzen zwischen Berufs- und Privatleben einher. Die Verantwortung für die Gestaltung des Arbeitsumfelds und die soziale Sicherung könnte sich dabei in Zukunft stärker von den Arbeitgebern auf die autonom agierenden Beschäftigten verschieben, als dies traditionell in Deutschland noch der Fall ist.

4. Zwischenfazit

552. Die stark gestiegene Anzahl von Flüchtlingen und der technologische Wandel stellen die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vor erhebliche Herausforderungen. Die Integration von Flüchtlingen ist eine Investition in die Zukunft, deren Erfolg nicht garantiert ist. Die Szenarioanalyse des Sachverständigenrates verdeutlicht, dass die Anzahl der erwerbstätigen anerkannten Flüchtlinge stetig steigen wird. In den nächsten Jahren muss aber gleichzeitig mit einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit gerechnet werden. Einer **Beschleunigung der Asylverfahren** kommt eine große Bedeutung zu, selbst wenn dadurch kurzfristig die Arbeitslosigkeit ansteigen dürfte. **Integrations- und Qualifizierungsmaßnahmen** können zu einer zügigeren Arbeitsmarktintegration anerkannter Flüchtlinge und damit mittelfristig zu besseren Arbeitsmarktergebnissen beitragen.
553. Die **Arbeitsmarktintegration** von Geringqualifizierten, Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen wird durch **regulatorische Hürden** erschwert. Der Mindestlohn könnte sich diesbezüglich als besonders hinderlich erweisen. Bisher sind zwar keine gravierenden gesamtwirtschaftlichen Folgen zu erkennen. Anpassungsreaktionen sind jedoch bereits seit dem Jahr 2014 zu beobachten. Keinesfalls darf der Mindestlohn bereits als folgenlos für die Beschäftigungssituation in Deutschland betrachtet werden. Vielmehr müssen die Auswirkungen fortlaufend beobachtet und analysiert werden. Mit ersten wissenschaftlichen Evaluationen kann allerdings frühestens in ein bis zwei Jahren gerechnet werden.

III. WIRTSCHAFTSPOLITISCHE OPTIONEN

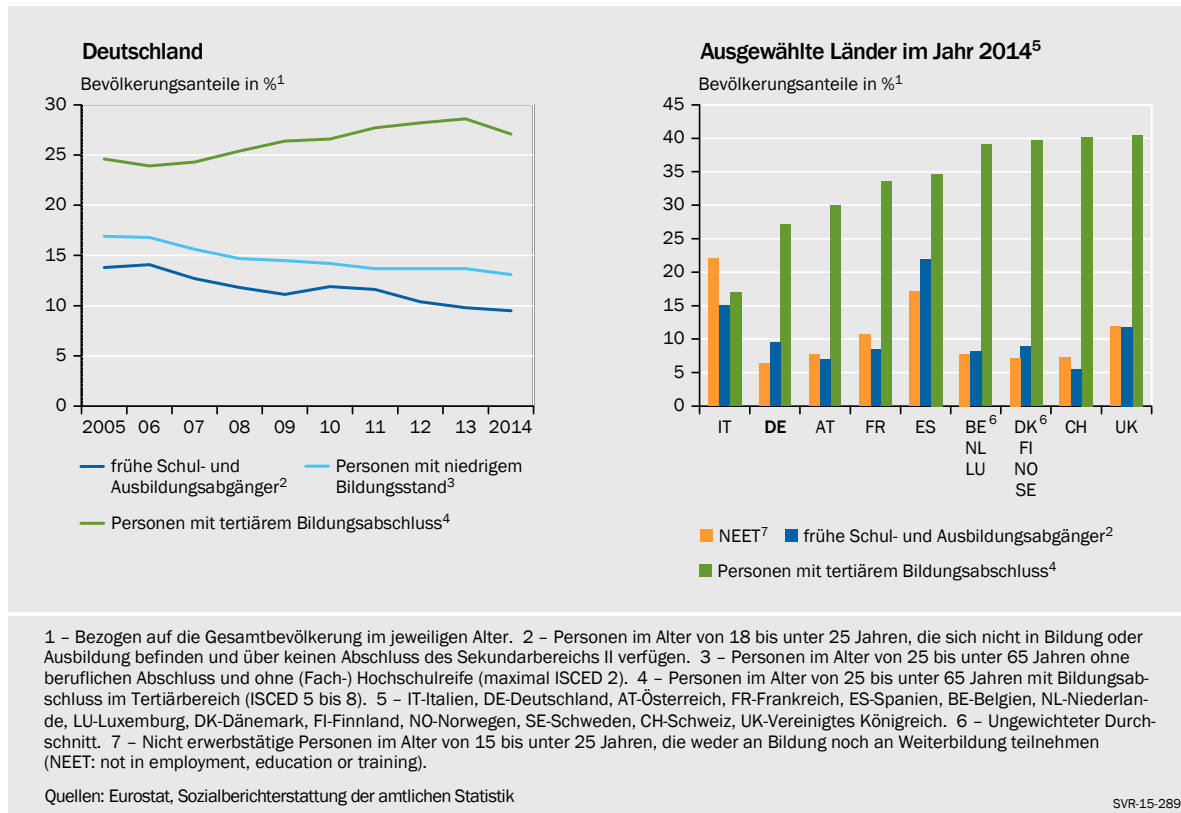
554. In Anbetracht der großen Herausforderungen sollte im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft aktuell weniger Aufmerksamkeit auf die dem Wirtschaftsprozess nachgelagerten Verteilungsergebnisse gelenkt werden. Stattdessen müssten die **Chancen** auf und die **Anreize** für **individuelle Erfolge** stärker im Zentrum der wirtschafts- und sozialpolitischen Bemühungen stehen. Die wirtschaftlichen Voraussetzungen dafür sind gegenwärtig ungleich günstiger als vor zehn Jahren bei der Umsetzung der Reformen der Agenda 2010.
555. Die Bewältigung der sich unweigerlich vollziehenden **Anpassungen** und der immer wieder auftretenden **Schocks** erfordert **Flexibilität** von allen Marktteilnehmern. Dabei entsteht ein Spannungsfeld, in dem gleichzeitig individuelle Teilhabemöglichkeiten und gesamtwirtschaftliches Wachstum gestärkt werden sollen. Hier ist zum einen die Bildungspolitik gefordert, die Grundlagen dafür zu verbessern, dass die Marktteilnehmer die Herausforderungen eigenständig bewältigen können. Zum anderen bedarf es eines flexiblen institutionellen Rahmens, der Anpassungen nicht verhindert, sondern unterstützt.

1. Chancengerechtigkeit in den Mittelpunkt rücken

556. Bildungsinvestitionen sind volkswirtschaftlich sinnvoll, da sie gleichzeitig das **Wachstumspotenzial** stärken und die **Chancengerechtigkeit** erhöhen können (JG 2009 Ziffern 441 ff.). Für die wirtschaftlichen wie gesellschaftlichen Entwicklungen ist es vor allem kritisch, wenn die ungleichen Verteilungsergebnisse einer Generation eine ungleiche Verteilung der Startbedingungen in der nachfolgenden Generation bedingen (Blanden, 2013; Corak, 2013; OECD, 2015a). In Deutschland hängen das Bildungsniveau und das Einkommen stark von demjenigen der Eltern ab. Es besteht also durchaus Handlungsbedarf, die Einkommens- und Bildungsmobilität in Deutschland zu erhöhen, insbesondere über Generationen hinweg (JG 2013 Ziffern 686 ff.; JG 2014 Ziffern 702 ff.). Für die Angleichung individueller Chancen und damit der Aufstiegsmobilität kann speziell das Bildungssystem einen wichtigen Beitrag leisten (Checchi et al., 2010; Brunori et al., 2013).
557. Im vergangenen Jahrzehnt hat sich bildungspolitisch bereits einiges verbessert, etwa der Ausbau der Kindertagesbetreuung oder die Förderung der Doktorandenausbildung im Rahmen der Exzellenzinitiative zur Förderung von Wissenschaft und Forschung. Die gesunkene und im internationalen Vergleich niedrige Quote von Jugendlichen, die weder erwerbstätig noch in Ausbildung sind (NEET-Quote), ist ein Indiz für die **erzielten Fortschritte** beim durchschnittlichen Qualifikationsniveau. Es besteht aber weiterhin ein **erhebliches Verbesserungspotenzial**. Beispielsweise haben noch immer fast 10 % der jungen Erwachsenen höchstens einen Haupt- oder Realschulabschluss und keine berufliche Ausbildung. [↘ ABBILDUNG 86](#)

▾ **ABBILDUNG 86**

Bevölkerung nach Bildungsstand



Daten zur Abbildung

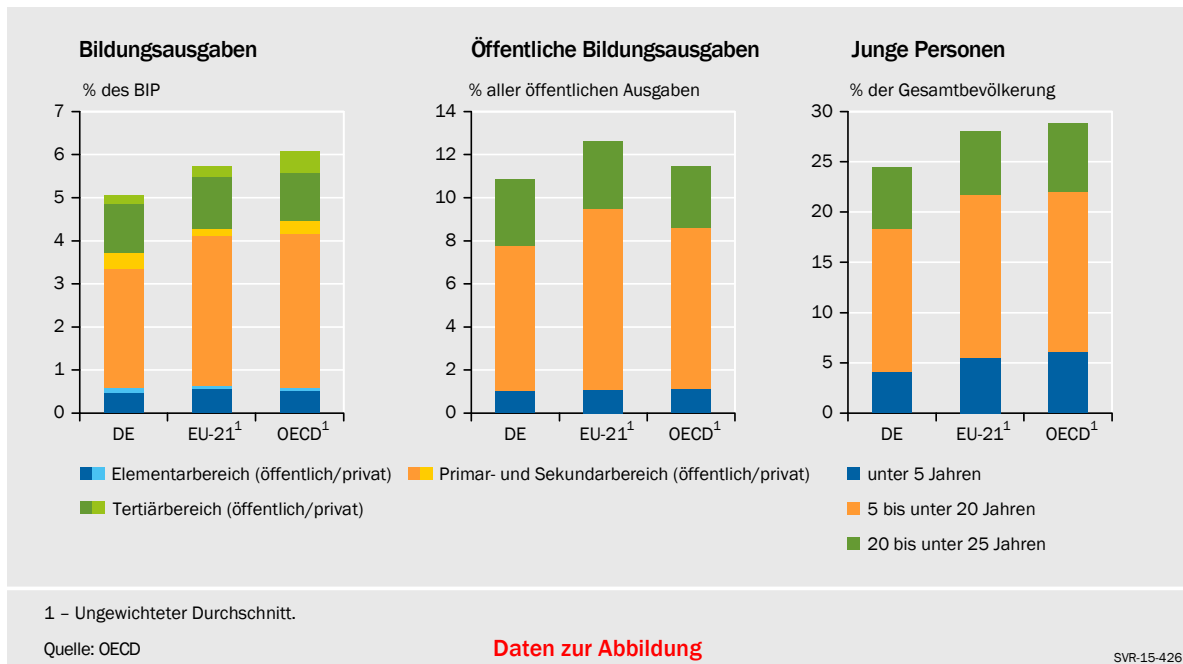
558. Im internationalen Vergleich zeigen sich für Deutschland relativ geringe Anteile der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt wie an den öffentlichen Ausgaben. ▾ **ABBILDUNG 87** Für staatliche Bildungsinvestitionen müssen jedoch Effizienzüberlegungen eine zentrale Rolle spielen. Dies betrifft einerseits den Stellenwert, der **Bildungsinvestitionen** relativ zu anderen staatlichen Ausgabebereichen zugewiesen wird. In Anbetracht des demografischen Wandels und sinkender Schülerzahlen muss es nicht um einen absoluten Anstieg der gesamten Bildungsausgaben gehen.

Andererseits geht es um die Allokation von Ressourcen entlang des Bildungslebenszyklus von der frühkindlichen Betreuung bis zur Weiterbildung während des Erwerbslebens. Staatliches Handeln sollte vor allem darauf abzielen, gute Startbedingungen zu schaffen. Denn dies ist der größte Hebel, um den Bedarf an späteren Unterstützungsmaßnahmen, insbesondere aufgrund von Arbeitslosigkeit, möglichst gering zu halten (Nores und Barnett, 2010; Hines et al., 2011; Mervis, 2011; Heckman, 2013; Heckman et al., 2013).

559. Es gibt eine Vielzahl von Ansatzpunkten für Reformen im Bildungsbereich. Die Reformbereitschaft in der Bevölkerung scheint zudem hoch (Wößmann et al., 2015). Aus Sicht des Sachverständigenrates bietet es sich an, die öffentlichen Mittel stärker auf den **Beginn des Bildungslebenszyklus** zu konzentrieren und mehr private Mittel bei der Finanzierung einzubinden. Diese sollten jedoch nicht als Substitut dienen, sondern insbesondere im Hochschulbereich ergänzend zu den öffentlichen Ausgaben mobilisiert werden. Vieles spricht für **Studiengebühren**, die sozialverträglich ausgestaltet werden können (Richter und

▾ ABBILDUNG 87

Bildungsausgaben im Vergleich für das Jahr 2011



Wigger, 2010; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2010; Bruckmeier und Wigger, 2014; Fels et al., 2015).

560. Die Ausweitung frühkindlicher Betreuungsangebote in den vergangenen Jahren ist sicherlich ein großer bildungspolitischer Fortschritt, der zudem keine familienpolitischen Zielkonflikte aufweist (Bonin et al., 2013). Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird verbessert und die Entwicklung von Kindern gefördert. Bei der **Quantität und der Qualität der Kinderbetreuung** bestehen jedoch noch große regionale Unterschiede (Bock-Famulla et al., 2015). Darüber hinaus lässt das Angebot an Ganztagschulen und Nachmittagsbetreuung zu wünschen übrig. Um die Fortschritte in diesem wichtigen Bildungsbereich besser evaluieren zu können, sollte das statistische Berichtswesen weiterentwickelt werden.
561. Investitionen in Betreuungs- und Weiterbildungsangebote liegen im ureigenen Interesse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Die Bereitstellung von Fort- und Weiterbildungsangeboten muss in Anbetracht der sich ändernden Arbeitswelten daher eine Selbstverständlichkeit für die Arbeitgeber und die Nutzung dieses Angebots eine Selbstverständlichkeit für die Arbeitnehmer werden. Ein **lebenslanges Lernen** ist erforderlich, um über die Kompetenzen zu verfügen, die in einer sich verändernden Arbeitswelt benötigt werden.
562. Die starke Zuwanderung von **Flüchtlingen** ist eine große Herausforderung für den Bildungssektor. So wird zum Beispiel von zusätzlich 325 000 Schülern in diesem und dem vergangenen Jahr ausgegangen, die als Flüchtlinge in das Bildungssystem eintreten (KMK, 2015). Der hohe Anteil von Kindern und Jugendlichen bedeutet ein **erhebliches Bildungspotenzial**, dem jedoch zunächst kulturelle und vor allem sprachliche Barrieren entgegenstehen. Die Integrationsprobleme und die entstehenden Kosten dürfen daher nicht unterschätzt werden. Jedoch sollten vor allem die mittel- bis langfristigen Chancen einer erfolg-

reichen Integrations- und Migrationspolitik im Mittelpunkt der politischen Anstrengungen stehen.

Dies gilt ebenso für Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter. Der frühzeitigen Qualifikationsfeststellung kommt dabei eine hohe Bedeutung zu. Einerseits ist eine möglichst schnelle **Integration in den Arbeitsmarkt** wünschenswert, der kurzfristig allerdings regulatorische Vorschriften im Wege stehen könnten. Andererseits könnte sich eine Weiterqualifizierung mittel- bis langfristig als lohnender erweisen. In beiden Fällen ist wichtig, dass die Arbeitsuchenden und die Arbeitgeber eine **langfristige Perspektive** haben. Dies gilt insbesondere für Ausbildungsverträge, die voraussichtlich weniger geschlossen werden, wenn mit einer Abschiebung der potenziellen Auszubildenden gerechnet werden muss.

2. Anpassungen am Arbeitsmarkt

563. In einer zunehmend globalen und digitalen Ökonomie müssen die Rahmenbedingungen für ein **Arbeiten 4.0** an den zukünftigen Erfordernissen ausgerichtet werden. Die konkreten Veränderungen sind kaum vorhersehbar und damit nicht planbar. Daher wird es bei der erfolgreichen Gestaltung des strukturellen Wandels vor allem auf die Fähigkeiten und den Veränderungswillen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber ankommen. Die Arbeitsmarktpolitik kann die unabdingbaren Anpassungsprozesse durch einen institutionellen Rahmen erleichtern, der Spielraum für passgenaue individuelle Lösungen lässt. Dies stärkt einerseits das Arbeitsvolumen und die **Teilhabechancen**, indem sich die Beschäftigungsmöglichkeiten erhöhen. Andererseits kann eine schnellere Reallokation von Arbeitskräften zu **Produktivitätsgewinnen** beitragen.
564. Zuletzt wurde jedoch der entgegengesetzte Weg in Richtung einer stärkeren Regulierung beschritten, beispielsweise mit dem im Juli 2015 in Kraft getretenen **Gesetz zur Tarifeinheit**. Aus Sicht des Sachverständigenrates stellt das Gesetz einen nur schwer zu rechtfertigenden Eingriff in den Wettbewerb zwischen Arbeitnehmervertretungen dar (JG 2014 Ziffer 550). Gerade die Tarifautonomie trägt dazu bei, an die jeweiligen wirtschaftlichen Bedingungen angepasste Lösungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu finden.
565. In der Gesetzlichen Rentenversicherung kam es im Jahr 2014 mit dem Rentenpaket und insbesondere mit der Rente mit 63 für langjährig Versicherte zu einer – noch dazu verteilungspolitisch bedenklichen – Abkehr vom Weg hin zu demografisch bedingt längeren Lebensarbeitszeiten (Börsch-Supan et al., 2014; Kallweit und Kohlmeier, 2014). **Flexiblere Lösungen zum Renteneintritt** könnten hingegen die Akzeptanz der notwendigen Anhebungen des Renteneintrittsalters erhöhen. Dabei muss gewährleistet werden, dass eine Weiterbeschäftigung nach Erreichen der Regelaltersgrenze für Arbeitnehmer und Arbeitgeber attraktiv ist. Zudem sollten Renteneintritte vor Erreichen der Regelaltersgrenze nicht zu zusätzlichen Belastungen des Versicherungssystems führen (JG 2014 Ziffer 589). Als freiwillige Leistung kann eine betriebliche Altersvorsorge ein sinnvoller Gehaltsbestandteil, etwa zur Mitarbeiterbindung, sein. Eine Förde-

rung der Altersvorsorge sollte jedoch besser bei den Individuen direkt ansetzen, unter anderem um etwaige Hürden für Beschäftigungswechsel niedrig zu halten.

566. Nach wie vor ist der deutsche Arbeitsmarkt stark reguliert (JG 2013 Ziffern 452 f.). Dies trifft insbesondere auf die Kündigungsschutzregelungen zu. Eine einheitliche Regelung mit klaren Abfindungsansprüchen könnte beispielsweise einen Beitrag zu mehr Flexibilität leisten. Ohne eine solche Regelung werden andere **Flexibilitätsventile** benötigt. Daher sollten Einschränkungen von **Zeitarbeit und Werkverträgen** vermieden werden und Spielräume für Beschäftigungsanpassungen an die wirtschaftlichen Gegebenheiten erhalten bleiben. Ein Mindestmaß an Flexibilität stützt die Investitionstätigkeit von Unternehmen und hilft, Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten.
567. Die **Hürden für den Arbeitsmarkteintritt** sollten vor allem vor dem Hintergrund der nach wie vor hohen Langzeitarbeitslosigkeit und der hohen Zuwanderung von Flüchtlingen aus Kriegs- und Krisenländern niedrig gehalten werden. In Anbetracht des abzusehenden Anstiegs des Arbeitsangebots im Niedriglohnbereich sollte der **Mindestlohn keinesfalls angehoben** werden, um negative Folgen für die Beschäftigungschancen zu vermeiden. Die Erfahrungen aus Frankreich und dem Vereinigten Königreich zeigen, dass ein Absenken des nominalen Mindestlohns selbst in wirtschaftlich schlechteren Zeiten politisch ausgeschlossen sein dürfte (JG 2014 Ziffer 546). Für den Fall, dass sich die Beschäftigungslage verschlechtert, sollten die Optionen, den Mindestlohn abzusenken oder weitere Ausnahmetatbestände zu definieren, dennoch nicht prinzipiell ausgeschlossen sein.
568. Anstatt der Höhe des Mindestlohns könnten zunächst die Ausnahmeregelungen und die bürokratischen Anforderungen im Mittelpunkt der Arbeit der Mindestlohnkommission stehen. Ähnlich wie im Vereinigten Königreich könnte beispielsweise **ein nach Alter gestaffelter Mindestlohn** die Eintrittshürde für junge Erwachsene absenken (Low Pay Commission, 1998). Schließlich gefährdet der Mindestlohn deren Möglichkeit, Arbeitserfahrungen zu sammeln (Abowd et al., 2000; Gorry, 2013). Gleichzeitig würde der Anreiz reduziert, aufgrund der kurzfristig relativ guten Verdienstmöglichkeiten auf Bildungsinvestitionen zu verzichten und ungelernt eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich aufzunehmen.

Die Ausnahme vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten einer neuen Beschäftigung sollte auf zwölf Monate verlängert werden. Da die Abgangschancen in Erwerbstätigkeit bei Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB II sehr gering ausfallen, bietet es sich außerdem an, die Ausnahmeregelung auf diesen Personenkreis auszuweiten. Aufgrund ihrer Einstiegs- und Bildungsfunktion sollten alle Praktika vom Mindestlohn ausgenommen werden, zumindest bis zu einer Dauer von zwölf Monaten.

569. Äußerst kritisch wäre eine **Subventionierung von Mindestlöhnen** auf Arbeitgeberseite zu sehen. Das Beispiel Frankreich verdeutlicht, wie teuer Lohnsubventionen werden können: Der französische Staat wendet aktuell pro Jahr annähernd 2 % des Bruttoinlandsprodukts auf, um unter anderem die Sozialversicherungsbeiträge von Beschäftigten zu subventionieren, die den Mindestlohn oder etwas höhere Löhne erhalten (JG 2014 Ziffer 548). Hierzulande bestehen

mit der am Haushaltsbedarf ausgerichteten Einkommensaufstockung im Rahmen des Arbeitslosengelds II, dem Wohngeld und dem Kinderzuschlag zielgerichtete Instrumente, die das Haushaltseinkommen stützen und einen Einkommenszuwachs bei Erwerbstätigkeit sicherstellen.

570. Eine Kernfrage bleibt, wie der zuletzt ins Stocken geratene Abbau der Arbeitslosigkeit, speziell der Langzeitarbeitslosigkeit, verstärkt werden kann. Eine **Stärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik**, wie mit dem von der Regierung vorgeschlagenen Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, kann dabei einen Beitrag leisten. Die Wirkmächtigkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist aber begrenzt und sollte vor allem den längerfristigen Humankapitalaufbau zum Ziel haben (JG 2013 Ziffern 487 ff.; Card et al. 2015). Im Zentrum der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik sollte immer die Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit stehen.
571. Diese Aufgabe dürfte in Anbetracht der stark gestiegenen Anzahl von Flüchtlingen weiter an Bedeutung gewinnen. Die **Integration von anerkannten Flüchtlingen** in den Arbeitsmarkt stellt in den kommenden Jahren eine besondere Herausforderung dar. Dabei sollten die Hürden für den Arbeitsmarkteinstieg möglichst gering ausfallen. Gleichzeitig gilt es, die einheimische Bevölkerung bei den Integrationsanstrengungen mitzunehmen. Flüchtlingsspezifische Ausnahmeregelungen sollten möglichst zugunsten allgemeiner Zugangserleichterungen und Förderprogramme vermieden werden.
572. Eine wichtige Rolle kommt neben der Beschleunigung der Asylverfahren der **frühzeitigen Qualifikationsfeststellung** zu, um die Flüchtlinge schnell in eine Beschäftigung, passende Bildungsangebote oder Sprach- und Integrationskurse vermitteln zu können. Aus Sicht des Sachverständigenrates sollten **anerkannte Flüchtlinge** im Hinblick auf die Mindestlohnregelungen als **langzeitarbeitslos** gelten, da die meisten von ihnen zuvor über einen längeren Zeitraum keiner bezahlten Arbeit nachgehen konnten.
573. Da viele Asylbewerber eine hohe Aussicht auf Asylgewährung und gute Bleibeperspektiven haben, ist die Herabsetzung des generellen Arbeitsverbots für Asylbewerber auf drei Monate zu begrüßen. Der Zugang zum Arbeitsmarkt wurde Asylbewerbern und Geduldeten zuletzt dadurch erleichtert, dass Praktika ohne Genehmigung der BA aufgenommen werden können. Eine solche Erleichterung ist zwar angebracht; allerdings muss die Asylgewährung vorrangig als **humanitäre Aufgabe** verstanden werden. Als solche ist sie von den allgemeinen Einwanderungsregelungen zu trennen. Insbesondere sollten Asylverfahren und Erwerbsmigration nicht vermischt werden, beispielsweise durch „Spurwechsel“-Möglichkeiten zwischen diesen beiden Einwanderungswegen. Die so entstehenden Anreize könnten die Zuwanderung von Personen erhöhen, die versuchen, über das Asylverfahren Erwerbchancen in Deutschland wahrzunehmen.

Um die Asylverfahren diesbezüglich zu entlasten, dürfen die Hürden für die Erwerbsmigration nicht zu hoch sein. Deutschland hat jedoch bereits ein vergleichsweise liberales Regelwerk für die Erwerbsmigration. So wurden die Mindestaufenthaltszeiten zur Erlangung eines Daueraufenthalts für Blue-Card-Inhaber deutlich verkürzt und der Arbeitsmarkt für nichtakademische Fachkräf-

te weiter geöffnet (SVR Migration, 2015). Der Sachverständigenrat sieht daher **keinen akuten Handlungsbedarf bezüglich eines neuen Einwanderungsgesetzes**.

3. Wohlstand und Fortschritt erfassen

574. Der öffentliche Diskurs wurde zuletzt stark von der Verteilung der Einkommens- und Vermögensergebnisse dominiert. Besondere Aufmerksamkeit kam dabei einer **Erfassung von Wohlstand und Fortschritt** zu, die eine ganzheitliche Perspektive einnimmt und neben der ökonomischen die soziale und die ökologische Dimension einschließt. Entsprechende Indikatorentableaus sind in den vergangenen Jahren bereits von verschiedenen Institutionen entwickelt worden und fließen in den politischen und gesellschaftlichen Diskurs ein (Expertise 2010; Enquête-Kommission, 2013; Statistisches Bundesamt, 2014; UN, 2014; OECD, 2015b).
575. Die vorliegenden Arbeiten zur ganzheitlichen Wohlfahrtsberichterstattung bieten in Verbindung mit den Einsichten aus dem kürzlich von der Bundesregierung durchgeführten Bürgerdialog die konkrete Perspektive, dass das für Deutschland resultierende Indikatorensystem als **gesellschaftlich breit akzeptiertes und regelmäßiges Diskursinstrument** verwendet wird. Dabei sollte es einem systematischen Prozess der Begutachtung unterworfen werden. So könnte die Bundesregierung einmal pro Legislaturperiode **ein unabhängiges und sachverständiges Gremium** um eine Begutachtung dieses ganzheitlichen Indikatorentableaus aus wissenschaftlicher Sicht ersuchen.

Das zwingend einzurichtende Gegenstück zu dieser unabhängigen Begutachtung wäre dann eine entsprechende **Stellungnahme der Politik**. Ein solcher Prozess würde demjenigen des Jahresgutachtens des Sachverständigenrates entsprechen, das im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung kommentiert wird. Daran anschließen würde sich aller Voraussicht nach ein intensiver öffentlicher Dialog zu Stand und Perspektiven von Wohlstand und Lebensqualität in Deutschland. In diesem Sinne würde die Begutachtung fortlaufend einen gesellschaftlichen Diskurs anregen und zu einer fachlichen Fundierung beitragen.

576. Im Einklang mit der Natur von Indikatorentableaus als beschreibendes Instrument sollte auf die Formulierung von **politischen Zielvorgaben** im Sinne konkreter Zahlenwerte, die ein Indikator zu einem vorgegebenen Zeitpunkt oder innerhalb eines definierten Zeitraums erreichen sollte, verzichtet werden. Zielvorgaben können nur bei solchen Anwendungsfällen sinnvoll als Gradmesser für die Notwendigkeit und – ex post – die Wirksamkeit politischen Handelns dienen, in denen die Kette von Ursache und Wirkung einigermaßen gut bekannt, die Überlagerung durch strukturelle und konjunkturelle Phänomene gering und somit die **Wirkmächtigkeit der Politik** erheblich ist.

Für Fragen nachhaltigen Wirtschaftens dürfte dies nur selten der Fall sein. Daher ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung im Sommer 2015 nach gemeinsamer Prüfung mit dem Sachverständigenrat beschlossen hat, das **Stabilitäts-**

und Wachstumsgesetz nicht durch eine Ausweitung auf eine ganzheitliche Perspektive zu überfrachten. [↘ KASTEN 20](#)

[↘ KASTEN 20](#)

Stabilitäts- und Wachstumsgesetz: Instrumentenkasten für konjunkturelle Ausnahmesituationen

In ihrem **Koalitionsvertrag** aus dem Herbst 2013 hatte sich die Bundesregierung vorgenommen, eine neue wirtschafts- und wachstumspolitische Strategie zu entwickeln, die nicht zuletzt die aktuelle Diskussion um einen umfassenderen Ansatz der Wohlstandsmessung und die berechtigte Forderung nach mehr Nachhaltigkeit in der Wirtschaftspolitik aufgreifen sollte. Ein Schritt zur Umsetzung dieses Vorhabens ist der Bürgerdialog im Rahmen der Regierungsstrategie „Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist“. Im Koalitionsvertrag war zudem vorgesehen, dass die Bundesregierung gemeinsam mit dem Sachverständigenrat das **Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG)** überprüft (CDU/CSU und SPD, 2013). Das Ergebnis dieser Überprüfung im Juni 2015 war eindeutig: Es ist nicht sinnvoll, das StabG durch eine Erweiterung um ökologische und soziale Nachhaltigkeitsziele und die Formulierung eines entsprechend erweiterten Baukastens wirtschaftspolitischer Instrumente zu überfrachten.

Das StabG aus dem Jahr 1967 zielt ausdrücklich auf den raschen Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente ab, um innerhalb der marktwirtschaftlichen Ordnung das Erreichen eines **makroökonomischen Gleichgewichts** möglichst sicherzustellen. Der dabei angesprochene gesamtwirtschaftliche Zielkatalog umfasst die Stabilität des Preisniveaus, einen hohen Beschäftigungsstand und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum (Magisches Viereck). Aus heutiger Sicht umfassen diese Ziele zentrale Elemente der ökonomischen Nachhaltigkeit. Dem StabG lag der Gedanke zugrunde, dass der Staat vor allem eine **effiziente Wettbewerbsordnung** der Märkte bereitzustellen habe und sich nur dann in das Wirtschaftsgeschehen einschalten solle, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in Gefahr zu geraten drohe.

Damit die in einem solchen Fall als notwendig erachteten wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen schnell umgesetzt werden können, stellt das StabG einen **entsprechenden Instrumentenkasten** bereit. Zu den **ohne große Verzögerungen** im Gesetzgebungsprozess verfügbaren fiskalischen Instrumenten zählen die Zuführung und Entnahme von Mitteln in eine beziehungsweise aus einer Konjunkturausgleichsrücklage, auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte Ausgabenminderungen und Mehrausgaben und auf der Einnahmeseite die Änderung von Steuersätzen und Maßnahmen zur Kreditbegrenzung. Beim StabG ging es demnach vor allem darum, dass eine antizyklische Fiskalpolitik schneller als im Rahmen des regulären Gesetzgebungsverfahrens (**Zustimmungsgesetze**) umgesetzt werden kann, sodass Wirkungsverzögerungen verringert werden.

Das StabG muss aus der wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive der damaligen Zeit verstanden werden, die Veränderungen in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung überwiegend als **konjunkturelle Schwankungen** um einen stabilen Wachstumspfad interpretierte. Erkenntnisprobleme über den konjunkturellen Stand der Volkswirtschaft wurden weitgehend ausgeblendet. Die inzwischen vorliegende Evidenz zur Präzision geschätzter Output-Lücken zeigt, dass Fehleinschätzungen des Produktionspotenzials damals wie heute hoch ausfallen und lang anhalten. Die **Konjunkturpolitik** wurde daher als **zu wirkmächtig** angesehen, bei etwaigen Störungen die Volkswirtschaft gezielt wieder auf diesen Wachstumspfad zurückführen zu können. Verzögerungen beim Einsatz konjunkturpolitischer Maßnahmen wurden deshalb als das vordringlichste Problem angesehen.

Die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte zeigt jedoch, dass die Bestimmung der konjunkturellen Lage überaus schwierig ist und dass die Wirtschaftsleistung nicht passgenau über fiskalische Maßnahmen gesteuert werden kann. Vielmehr spricht viel dafür, dass schwaches Wirtschaftswachstum häufig das Ergebnis **struktureller, nicht konjunktureller Ursachen** ist, die durch Strukturereformen und nicht mithilfe der Konjunkturpolitik zu beheben sind. Konjunkturelle Schwankungen hingegen werden angesichts der skizzierten Erkenntnisprobleme besser durch den Einsatz **automatischer Stabilisatoren** gedämpft.

Dennoch sollte das StabG – so lautet das erste Ergebnis der gemeinsamen Überprüfung durch Bundesregierung und Sachverständigenrat im Juni 2015 – nicht abgeschafft werden, da es zumindest für **konjunkturelle Sondersituationen**, wie beispielsweise die durch die Finanz- und Wirtschaftskrise ausgelöste Rezession im Jahr 2009, in denen Erkenntnisprobleme über den aktuellen Stand der Konjunktur in den Hintergrund rücken, ein schnelles Eingreifen der Wirtschaftspolitik erleichtert. Dass das StabG im Jahr 2009 nicht zum Einsatz kam, war wohl vor allem der außergewöhnlichen politischen Konstellation geschuldet.

Andererseits befasste sich diese gemeinsame Überprüfung mit der möglichen Sinnhaftigkeit einer Erweiterung des StabG um weitere Ziele, etwa der **ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit**, um dem hohen Anspruch einer ganzheitlichen Perspektive der Wirtschaftspolitik auf Wachstum und Wohlstand zu entsprechen. Doch – so lautet das zweite Ergebnis der Überprüfung – eine solche Erweiterung ist ebenfalls **nicht sinnvoll**:

- Sie würde erstens die Einigkeit über die **Ziele und ihre Priorisierung** im Fall von Zielkonflikten erfordern, also über Themen, die eher den Gegenstand des künftigen gesellschaftlichen Diskurses darstellen und nicht der Ausgangspunkt aktuellen politischen Handelns sein können.
- Zweitens wäre ein **Instrumentenkasten** vorzusehen, mit denen diese Ziele zu erreichen sind. Klarheit über geeignete Instrumente und ihre Wirkmächtigkeit gibt es aber bei Themen der Nachhaltigkeit noch weniger als im Fall der makroökonomischen Steuerung.
- Drittens ist das StabG vor allem ein Gesetz, das die **Beschleunigung** des wirtschaftspolitischen Eingreifens ermöglichen soll. Wirkungsverzögerungen des politischen Eingreifens sind aber wohl kaum das vordringliche Problem, wenn es um Themen der Nachhaltigkeit geht.

Eine andere Meinung

577. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zu den in diesem Kapitel unterbreiteten wirtschaftspolitischen Vorschlägen eine abweichende Meinung.
578. Die Mehrheit stellt fest, dass eine seriöse Bewertung der Wirkungen des Mindestlohns zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich sei. Der kontinuierlichen Begleitung und Evaluation der Arbeitsmarktentwicklungen komme eine hohe Bedeutung zu, um **keine voreiligen Schlussfolgerungen** zu ziehen.
579. Gleichwohl präsentiert die Mehrheit eine Reihe **konkreter** Vorschläge bezüglich des Mindestlohns:
 - Der Mindestlohn solle keinesfalls angehoben werden.
 - Für den Fall, dass sich die Beschäftigungslage verschlechtert, sollten Optionen, den Mindestlohn abzusenken oder weitere Ausnahmetatbestände zu definieren, nicht prinzipiell ausgeschlossen sein.

- Die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose solle von sechs auf zwölf Monate ausgedehnt werden.
- Alle Praktika sollten vom Mindestlohn ausgenommen werden, zumindest bis zu einer Dauer von zwölf Monaten.
- Der Mindestlohn könne nach dem Alter gestaffelt werden.

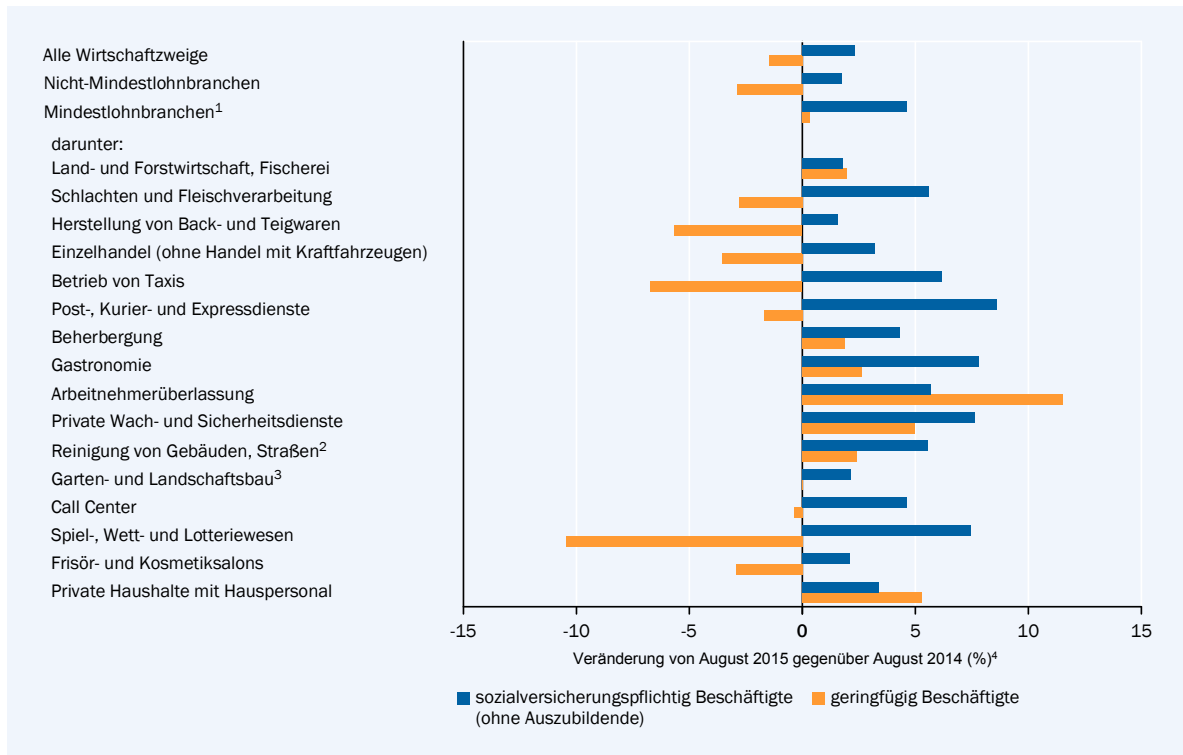
Alle diese Vorschläge laufen darauf hinaus, den Geltungsbereich des Mindestlohns einzuschränken.

580. Wenn man, wie die Mehrheit, die ausgesprochen große Unsicherheit bezüglich der Effekte des Mindestlohns betont, sollte man zumindest die weitere Entwicklung abwarten, bevor man für eine Einschränkung des Regelwerks plädiert.

Die **bisher vorliegenden Daten** zur Beschäftigung bieten jedenfalls ein interessantes Bild: Im Vergleich von August 2014 zu August 2015 zeigt sich mit 4,6 % ein höherer Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (ohne Auszubildende) in Branchen, die in besonderer Weise vom Mindestlohn betroffen sein könnten, als in den übrigen Branchen mit 1,8 %. ↘ **ABBILDUNG 88** Im Durchschnitt ist bei den als besonders vom Mindestlohn betroffen eingestuften Branchen selbst die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung mit einem Anstieg um 0,3 % dynamischer als in den anderen Branchen, wo ein Rückgang um 2,9 % zu beobachten ist.

↘ **ABBILDUNG 88**

Entwicklung der Beschäftigung nach Einführung des Mindestlohns



1 – Summe der einzeln aufgeführten Wirtschaftszweige, die als besonders vom Mindestlohn betroffen eingestuft werden. 2 – Und Verkehrsmitteln. 3 – Sowie Erbringung von sonstigen gärtnerischen Dienstleistungen. 4 – Vorläufige Werte aus einer vereinfachten Hochrechnung.

Quelle: BA

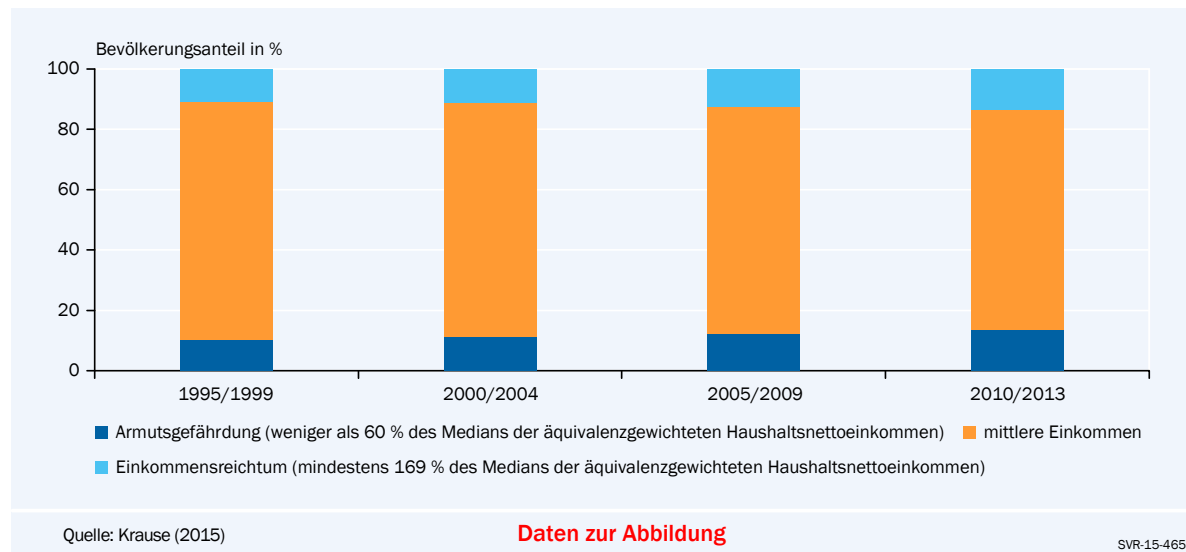
Daten zur Abbildung

SVR-15-460

581. Die **Zuwanderung von Flüchtlingen** sollte nicht zum Anlass genommen werden, den Anwendungsbereich des Mindestlohns einzuschränken. Bei aller Unsicherheit über die Entwicklung der Migration dürfte sich die Anzahl der in den deutschen Arbeitsmarkt eintretenden anerkannten Flüchtlinge zunächst in Grenzen halten. Für die Jahre 2015 und 2016 dürfte selbst bei Verfahrensbeschleunigungen und schnell erfolgenden Arbeitsmarkteintritten maximal mit kumuliert rund 200 000 zusätzlichen Erwerbspersonen zu rechnen sein. Im Jahr 2017 könnten dann 200 000 weitere Erwerbspersonen dazukommen. Dies ist einer Gesamtbeschäftigung von 43 Millionen Personen in Deutschland gegenüberzustellen. Allein für das Jahr 2016 wird ein Anstieg um 300 000 Beschäftigte erwartet.
582. Zum Befund einer „**stabilen Mittelschichtgesellschaft**“ ↘ ZIFFER 493 ist festzustellen, dass der Anteil der mittleren Einkommen (zwischen 60 % und 169 % der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen, sodass sich gleiche relative Abstände ergeben), der in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre noch 79 % betragen hatte, auf 73 % in der Phase der Jahre 2010 bis 2013 zurückgegangen ist (Krause, 2015). ↘ ABBILDUNG 89

↘ ABBILDUNG 89

Entwicklung der Einkommensverteilung bei relativ gleichen Einkommensabständen



Literatur zum Minderheitsvotum

Krause, P. (2015) Einkommensungleichheit in Deutschland, *Wirtschaftsdienst* 95, 572-574.

ANHANG ZUM KAPITEL

1. Effizienzsteigerungen im Krankenhausbereich

583. Die künftige Entwicklung der Ausgaben für die Gesundheitsversorgung wird mit darüber entscheiden, wie stark die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahrzehnten des demografischen Wandels in Mitleidenschaft gezogen wird (Expertise 2011). Neben dem Altersprofil der Gesundheitsausgaben und den kostensteigernden Wirkungen des medizinisch-technischen Fortschritts geht es dabei vordringlich um die wirtschaftliche Effizienz der Gesundheitsversorgung. Ein zentrales Handlungsfeld, in welchem bestehende Effizienzpotenziale gehoben werden müssen, ist der Krankenhausbereich. Dabei wird die **Wirtschaftlichkeit** der Einrichtungen insbesondere gegen die gute **Erreichbarkeit** der Krankenversorgung **abzuwägen** sein.
584. Im Jahr 2015 hat die Bundesregierung den Entwurf für ein **Krankenhausstrukturgesetz (KHSG)** vorgelegt, um in diesem Bereich die für die Sicherstellung einer gut erreichbaren und qualitativ hochwertigen Krankenversorgung erforderlichen strukturellen Anpassungsprozesse zu unterstützen. Mit dem KHSG sollen die Qualitätstransparenz verbessert und umfassende Möglichkeiten geschaffen werden, um auf Qualitätsdefizite im Rahmen der Krankenhausplanung und der Vergütung angemessen reagieren zu können. [↪ KASTEN 21](#) Insgesamt schafft die Qualitätsorientierung des KHSG Anreize für einen **qualitätsorientierten Wettbewerb um Patienten** und den Abbau von ineffizienten, nicht bedarfsgerechten und qualitativ unzureichenden Versorgungsüberangeboten (Beivers und Penter, 2015) und geht damit in die richtige Richtung.
585. Allerdings lässt der Gesetzesentwurf noch viele **Details der konkreten Umsetzung** des qualitätsorientierten Umstrukturierungsprozesses der Krankenhauslandschaft im Unklaren, da das Gesetz die Konkretisierung vieler Maßnahmen auf den Gemeinsamen Bundesausschuss (GBA) und die Selbstverwaltungsträger verlagert. So wird zur Umsetzung des qualitätsorientierten Umstrukturierungsprozesses künftig vor allem das neu gegründete Institut für Qualitätssicherung und Transparenz im Gesundheitswesen (IQTIG) zuständig sein, das dazu wiederum vom GBA beauftragt werden wird.

Eine besondere Herausforderung wird es sein, die Qualität der Krankenhausversorgung mit Hilfe von **Indikatoren** quantitativ zu erfassen, die im Rahmen der Risikoadjustierung die Eigenschaften der Patienten angemessen berücksichtigen und Anreize für eine Patientenselektion vermeiden (Marshall et al., 2000; Lindenauer et al., 2007; Eijkenaar et al., 2013).

Ab dem Jahr 2017 sollen die mengenbezogenen Kostenvorteile für Mehrleistungen in den Verhandlungen auf Krankenhausebene berücksichtigt werden. Der vorgesehene Preisabschlag soll höher ausfallen als der Mengenabschlag in der Vergangenheit, nicht zuletzt um die aktuell bestehenden hohen **Anreize zur Mengenausweitung zu verringern**. Es wird dabei wichtig sein, den anzu-

strebenden Mengenanstieg in den qualitativ hochwertigen Krankenhäusern vom rein wirtschaftlich begründeten Mengenanstieg zu trennen.

586. Eine stärker wettbewerblich ausgerichtete Krankenhausversorgung kann dazu führen, dass einzelne Abteilungen oder ganze Krankenhäuser aus wirtschaftlichen Gründen aus dem Markt ausscheiden müssen. Das KHSG soll verhindern, dass davon für die Versorgung der Bevölkerung notwendige Krankenhäuser betroffen sind. So sollen Zuschläge für die Notfallversorgung und ein einheitliches Erreichbarkeitsmaß weiterhin die **angemessene Notfallversorgung** im ländlichen Raum gewährleisten. Allerdings sind noch die konkreten Erreichbarkeitskriterien zu definieren und festzulegen, für welche Leistungsbereiche sie gelten sollen.
587. Darüber hinaus blendet der Entwurf des KHSG das Problem der seit Langem **mangelnden Investitionskostenfinanzierung durch die Länder** weitgehend aus (JG 2012 Ziffern 634 ff.). Selbst im Falle einer spürbaren Kapazitätsbündelung durch den Strukturfonds würden die aktuellen Fördermittel der Länder nicht ausreichen, um die Substanz der bereinigten Krankenhausstruktur langfristig zu halten und den Krankenhausbetrieb wirtschaftlicher aufzustellen (Augurzky et al., 2015a). Durch die ausschließliche Fokussierung auf Krankenhausversorgung fehlen dem KHSG darüber hinaus Impulse für eine sektorenübergreifende Qualitätssicherung und -transparenz.
588. Um die Pflege am Bett zu stärken, soll außerdem ein **Pflegestellenförderprogramm** eingerichtet werden. Es ist jedoch unklar, ob ein größerer Einsatz von Pflege am Bett die Behandlungsqualität immer verbessert. Die empirische Evidenz hierzu ist jedenfalls nicht einheitlich (Griffiths et al., 2014). Die Güte der Behandlungsqualität sollte daher vorzugsweise durch die Förderung von Qualitätstransparenz und -wettbewerb gesteigert werden, so wie es der Entwurf des KHSG bereits vorsieht. Krankenhäuser müssen dann selbst entscheiden, welche Kombination von Leistungen zu höherer Ergebnisqualität führt.
589. Ohnehin wird ein Pflegestellenförderprogramm nicht rasch für die erwünschte Anzahl an zusätzlichen Pflegekräften sorgen können, denn bereits jetzt herrscht punktuell ein Mangel an Pflegefachkräften, der nur langfristig über Ausbildung oder Zuwanderung behoben werden kann (Augurzky et al., 2015b).

▷ KASTEN 21

Das Krankenhausstrukturgesetz

Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf zum Krankenhausstrukturgesetz (KHSG) mit seinen ergänzenden Änderungen vom 2. Oktober 2015 sieht zum Teil wesentliche Änderungen der Strukturen der Krankenhausversorgung in Deutschland vor (Bundesregierung, 2015):

- Der Gesetzesentwurf weist eine durchgängige Qualitätsorientierung auf. So soll Qualität als Kriterium bei der Krankenhausplanung eingeführt werden. Bei der Krankenhausvergütung soll es künftig Qualitätszuschläge und -abschläge für Leistungen geben. Die Qualitätsberichte der Krankenhäuser sollen patientenfreundlicher gestaltet werden und für die Patienten leichter nutzbare Informationen über die Qualität der Versorgung im Krankenhaus enthalten. Generell soll die Qualitätstransparenz erhöht werden – unterstützt durch das im Januar 2015 neu ge-

gründete Institut für Qualitätssicherung und Transparenz im Gesundheitswesen (IQTIG). Die Mindestmengenregelung, welche die Qualität der in einem Krankenhaus vorgenommenen Eingriffe durch deren häufige Durchführung stützen soll, soll nach den Vorgaben des Bundessozialgerichtes rechtssicher ausgestaltet werden.

- Ebenfalls vorgesehen ist eine Neuausrichtung der Mengensteuerung, die dazu dient, Anreize gegen eine übermäßige Mengenausweitung zu setzen. Ab dem Jahr 2016 sollen zunächst im Rahmen der Umsetzung des GKV-Versorgungsstärkungsgesetzes Regelungen zur Einholung von Zweitmeinungen bei mengenanfälligen planbaren Eingriffen eingeführt werden. Ab dem Jahr 2017 ist die Verlagerung der Mengensteuerung von der Landes- auf die Krankenhausbene geplant. Mengeninduzierte Preisabschläge sollen dann hauptsächlich auf der individuellen Krankensebene, nicht mehr auf der Landesebene auftreten.
- Die Krankenhausfinanzierung soll zur Sicherung der Versorgung weiterentwickelt werden. So sollen Zu- und Abschläge für die Teilnahme beziehungsweise Nichtteilnahme an der Notfallversorgung eingeführt werden. Ferner ist eine Präzisierung der Rahmenbedingungen für Sicherstellungszuschläge für den Fall geplant, dass ein für die Versorgung der Bevölkerung notwendiges Krankenhaus wegen zu geringer Auslastung mit den pauschalierenden Entgelten nicht auskömmlich wirtschaften kann. Hierzu soll ein einheitliches Erreichbarkeitsmaß definiert werden, um die Versorgungssicherheit objektiv bewerten zu können. Zudem sollen Zuschläge für besondere Aufgaben von Zentren und Schwerpunkten weiterentwickelt werden. Die Spannweite der Landesbasisfallwerte soll ab dem Jahr 2016 durch eine weitere Annäherung an den einheitlichen Basisfallwertkorridor weiter reduziert werden.
- Zur Stärkung der Pflege am Bett im Krankenhaus soll ein Pflegestellen-Förderprogramm eingerichtet werden. Die Förderung soll in den Jahren 2016 bis 2018 insgesamt bis zu 660 Mio Euro betragen. Ab dem Jahr 2019 soll die Fördersumme bis zu 330 Mio Euro pro Jahr umfassen. Im ergänzenden Eckpunktepapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Nachbesserung des KHS-Entwurfes (Preusker, 2015) wurden weitere Maßnahmen zur Stärkung der Pflege am Bett im Krankenhaus angekündigt. So soll ab dem Jahr 2017 ein Pflegezuschlag eingeführt werden. Das Mittelvolumen für den Pflegezuschlag umfasst 500 Mio Euro pro Jahr. Es ist geplant, die Mittel im Einklang mit den Pflegedienstpersonalkosten der allgemeinen Krankenhäuser zu verteilen, damit die Krankenhäuser einen Anreiz haben, eine angemessene Pflegeausstattung vorzuhalten (Preusker, 2015). Ferner ist im Personalbereich eine anteilige Refinanzierung von Tariflohnsteigerungen vorgesehen.
- Um Maßnahmen zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen finanziell direkt zu fördern, wird ein Strukturfonds implementiert. Dafür sollen aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds einmalig Mittel in Höhe von 500 Mio Euro zur Verfügung gestellt werden. Diese Mittel sollen dazu dienen, Vorhaben der Länder zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen zu fördern (Kapazitätsumschichtungen, Standortschließungen), sofern diese sich mit einem gleich hohen Betrag daran beteiligen. Insgesamt stünde dem Fonds somit zusätzlich zur bestehenden Investitionsförderung ein maximales Mittelvolumen von 1 Mrd Euro zur Verfügung. Darüber hinaus sollen Krankenkassen sich künftig an Krankenhausschließungskosten beteiligen können.
- Die Krankenhausplanung soll weiterhin im Kompetenzbereich der Länder bleiben. Sie sind daher weiterhin dafür verantwortlich, ausreichend Mittel zur Finanzierung der notwendigen Investitionen für die Krankenhäuser zur Verfügung zu stellen.

Nach Angaben des Bundesministeriums für Gesundheit werden dem Krankenhaussektor durch die verschiedenen Instrumente (Qualitätszuschläge, Zuschläge für Notfallversorgung, etc.) bis zum Jahr 2020 rund 6,2 Mrd Euro an zusätzlichen Mitteln zur Verfügung gestellt (Bundesregierung, 2015). Im ergänzenden Eckpunktepapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Nachbesserung des KHS-Entwurfes (Preusker, 2015) wurden weitere finanzielle Nachbesserungen für den Krankenhaussektor in Höhe von jährlich ca. 800 Mio Euro ab dem Jahr 2017 angekündigt.

LITERATUR ZUM KAPITEL

- Abowd, J.M., F. Kramarz, T. Lemieux und D.N. Margolis (2000), Minimum wages and youth employment in France and the United States, in: Blanchflower, D.G. und R.B. Freeman (Hrsg.): *Youth employment and joblessness in advanced countries*, University of Chicago Press, Chicago, 427-472.
- Abadie, A., A. Diamond und J. Hainmueller (2010), Synthetic control methods for comparative case studies: Estimating the effect of California's tobacco control program, *Journal of the American Statistical Association* 105, 493-505.
- Abadie, A. und J. Gardeazabal (2003), The economic costs of conflict: A case study of the Basque Country, *American Economic Review* 93, 113-132.
- Acemoglu, D. und J. Robinson (2012), *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*, Crown Publishing Group, New York.
- Aghion, P., E. Caroli und C. García-Peñalosa (1999), Inequality and economic growth: The perspective of the new growth theories, *Journal of Economic Literature* 37, 1615-1660.
- Aldashev, A., J. Gernandt und S.L. Thomsen (2009), Language usage, participation, employment and earnings: Evidence for foreigners in West Germany with multiple sources of selection, *Labour Economics* 16, 330-341.
- Alesina, A. und R. Perotti (1996), Income distribution, political instability, and investment, *European Economic Review* 40, 1203-1228.
- Alesina, A. und D. Rodrik (1994), Distributive politics and economic growth, *Quarterly Journal of Economics* 109, 465-490.
- Alvaredo, F., A.B. Atkinson, T. Piketty und E. Saez (2013), The top 1 Percent in international and historical perspective, *Journal of Economic Perspectives* 27, 3-20.
- Aretz, B., M. Arntz und T. Gregory (2013), The minimum wage affects them all: Evidence on employment spillovers in the roofing sector, *German Economic Review* 14, 282-315.
- Aretz, B. et al. (2014), *Vorbereitende Forschung für die zweite Evaluationsrunde Mindestlöhne, Verbesserung und Erweiterung der Evaluationsmethoden*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Aretz, B. et al. (2011), *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Dachdeckerhandwerk (Aktenzeichen: Zb 1-04812-3/10d)*, ZEW, Mannheim.
- Arni, P., W. Eichhorst, N. Pestel, A. Spermann und K.F. Zimmermann (2014), Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung, *Schmollers Jahrbuch* 134, 149-182.
- Athey, S. und G.W. Imbens (2006), Identification and inference in nonlinear difference-in-differences models, *Econometrica* 74, 431-497.
- Auerbach, A.J. und K. Hassett (2015), Capital taxation in the twenty-first century, *American Economic Review* 105, 38-42.
- Augurzky, B., S. Krolop, C. Hentschker, A. Pilny und C. M. Schmidt (2015a), *Krankenhaus Rating Report 2015: Bad Bank für Krankenhäuser - Krankenhausausstieg vor der Tür?*, medhochzwei Verlag, Heidelberg.
- Augurzky, B., D. Heger, M. Stroka und A. Wübker (2015b), *Ökonomische Herausforderungen in der Altenpflegewirtschaft*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Essen.
- Autor, D.H. (2015), Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation, *Journal of Economic Perspectives* 29, 3-30.
- Autor, D.H. und D. Dorn (2013), The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market, *American Economic Review* 103, 1553-97.
- Bach, S., G. Corneo und V. Steiner (2013), Effective taxation of top incomes in Germany, *German Economic Review* 14, 115-137.
- BAMF (2015), *Das Bundesamt in Zahlen 2014 – Asyl, Migration und Integration*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Banerjee, A.V. und E. Duflo (2003), Inequality and growth: What can the data say?, *Journal of Economic Growth* 8, 267-299.

- Bartels, C. und K. Jenderny (2014), *The role of capital income for top incomes shares in Germany*, Discussion Paper 2014/32, Freie Universität Berlin.
- Bauer, T.K., M. Fertig und C.M. Schmidt (2009), *Empirische Wirtschaftsforschung: Eine Einführung*, Springer, Berlin.
- Beisheim, M., H. Lokken, N. aus dem Moore, L. Pinter und W. Rickels (2015), *Measuring sustainable development: How can science contribute to realizing the SDGs?*, Working Paper FG 8, 2015/02, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Beivers, A. und V. Penter (2015), *Gesundheitsökonomische Stellungnahme zu den Auswirkungen des Krankenhausstrukturgesetzes (KHSG) auf die Krankenhauslandschaft in Deutschland*.
- Bellmann, L., M. Bossler, H.-D. Gerner und O. Hübler (2015a), *Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben*, IAB-Kurzbericht 6/2015, Nürnberg.
- Bellmann, L., M. Bossler, H.-D. Gerner und O. Hübler (2015b), *Affectedness and anticipatory behavior in response to the new German minimum wage: The role of industrial relations*, Arbeitspapier, mimeo.
- Bénabou, R. (1996), Inequality and Growth, in: Bernanke, B.S. und J.J. Rotemberg (Hrsg.): *NBER Macroeconomics Annual 1996*, MIT Press, Cambridge, 11-92.
- van den Berg, G.J. und G. Ridder (1998), An empirical equilibrium search model of the labor market, *Econometrica* 66, 1183-1221.
- Blanden, J. (2013), Cross-country rankings in intergenerational mobility: A comparison of approaches from economics and sociology, *Journal of Economic Surveys* 27, 38-73.
- BMFSFJ (2013), *Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit 2013*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- Bock-Famulla, K., J. Lange und E. Strunz (2015), *Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2015*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bonin, H., A. Fichtl, H. Rainer, C.K. Spieß, H. Stichnoth und K. Wrohlich (2013), *Lehren für die Familienpolitik – Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen, ifo Schnelldienst 18/2013*, 22-30.
- Bonin, H., T. Gregory und U. Zierahn (2015), *Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland – Endbericht*, Forschungsbericht 455, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Börsch-Supan, A., M. Coppola und J. Rausch (2014), *Die „Rente mit 63“: Wer sind die Begünstigten? Was sind die Auswirkungen auf die Gesetzliche Rentenversicherung?*, MEA Discussion Paper 17-2014, München.
- Bosch, G. und T. Kalina (2015), *Die Mittelschicht in Deutschland unter Druck*, IAQ-Report 2015-04, Duisburg.
- Brautzsch, H.-U. et al. (2015), *Ostdeutsche Wirtschaft: Konjunktur bleibt im Jahr 2015 kräftig, strukturelle Probleme hemmen, Konjunktur aktuell 3*, 109-149.
- Brock, W.A. und S.N. Durlauf (2001), What have we learned from a decade of empirical research on growth? Growth Empirics and Reality, *World Bank Economic Review* 15, 229-272.
- Brücker, H., A. Hauptmann und E. Vallizadeh (2015a), *Zuwanderungsmonitor Oktober 2015*, Aktuelle Berichte, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.
- Brücker, H., A. Hauptmann und E. Vallizadeh (2015b), *Flüchtlinge und anderer Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015*, Aktuelle Berichte 14/2015, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.
- Brücker, H., A. Hauptmann und P. Trübswetter (2015c), *Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland*, Aktuelle Berichte 8/2015, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.
- Brücker, H. und E.J. Jahn (2011), Migration and wage-setting: Reassessing the labor market effects of migration, *Scandinavian Journal of Economics* 113, 286-317.
- Bruckmeier, K., J. Eggs, C. Sperber, M. Trappmann und U. Walwei (2015), *Vor allem Minijobber suchen nach einer anderen Arbeit*, IAB-Kurzbericht 19/2015, Nürnberg.
- Bruckmeier, K. und B.U. Wigger (2014), The effects of tuition fees on transition from high school to university in Germany, *Economics of Education Review* 41, 14-23.

- Brunori, P., F.H.G. Ferreira und V. Peragine (2013), *Inequality of opportunity, income inequality and economic mobility: some international comparisons*, Policy Research Working Paper 6304, The World Bank, Washington, DC.
- Brynjolfsson, E. und A. McAfee (2014), *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*, W. W. Norton & Company, New York.
- Brynjolfsson, E. und A. McAfee (2011), *Race against the machine*, Digital Frontier Press, Cambridge.
- Bundesregierung (2015), *Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Strukturen der Krankenhausversorgung (Krankenhausstrukturgesetz – KHSG)*, Drucksache 18/5867, Deutscher Bundestag, Berlin, 26. August 2015.
- Burdett, K. und D.T. Mortensen (1998), Wage differentials, employer size, and unemployment, *International Economic Review* 39, 257-273.
- Burkhardt, C., M.M. Grabka, O. Groh-Samberg, Y. Lott und S. Mau (2013), *Mittelschicht unter Druck?*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Card, D.E. (1992), Using regional variation in wages to measure the effects of the federal minimum wage, *Industrial and Labor Relations Review* 46, 22-37.
- Card, D., J. Kluve und A. Weber (2015), *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations*, NBER Working Paper 21431, Cambridge.
- CDU/CSU und SPD (2013), *Deutschlands Zukunft gestalten*, Koalitionsvertrag, 18. Legislaturperiode, Berlin.
- Checchi, D., V. Peragine und L. Serlenga (2010), *Fair and unfair income inequalities in Europe*, ECINEQ WP 2010-174, Verona.
- Cingano, F. (2014), *Trends in income inequality and its impact on economic growth*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 163, Paris.
- Constant, A.F. (2014), *Do migrants take the jobs of native workers?*, IZA World of Labor 2014: 10, Bonn.
- Corak, M. (2013), Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility, *Journal of Economic Perspectives* 27, 79–102.
- Cortes, K.E. (2004), Are refugees different from economic immigrants? Some empirical evidence on the heterogeneity of immigrant groups in the United States, *Review of Economics and Statistics* 86, 465-480.
- Dabla-Norris, E., K. Kochhar, N. Suphaphiphat, F. Ricka und E. Tsounta (2015), *Causes and consequences of income inequality: A global perspective*, IMF Staff Discussion Note SDN/15/13, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- D'Amuri, F., G.I.P. Ottaviano und G. Peri (2010), The labor market impact of immigration in Western Germany in the 1990s, *European Economic Review* 54, 550-570.
- Dehejia, R.H. und S. Wahba (1999), Causal effects in nonexperimental studies: Reevaluating the evaluation of training programs, *Journal of the American Statistical Association* 94, 1053-1062.
- Deininger, K. und L. Squire (1998), New ways of looking at old issues: Inequality and growth, *Journal of Development Economics* 57, 259-287.
- Dell, F. (2007), Top incomes in Germany throughout the Twentieth Century 1891-1998, in: Atkinson, A.B. and T. Piketty (Hrsg.): *Top incomes over the 20th century: A contrast between continental European and English-speaking countries*, Oxford University Press, Oxford, 365-425.
- Deutsche Bundesbank (2015), Erste Anhaltspunkte zur Wirkung des Mindestlohns auf den Verdienstanstieg, *Monatsbericht* August, 58-63.
- Dickens, R., R. Riley und D. Wilkinson (2014), The UK minimum wage at 22 years of age: A regression discontinuity approach, *Journal of the Royal Statistical Society: Series A* 177, 95-114.
- Diefenbacher, H. und R. Zieschank (2015), *Endbericht zum Gutachten „Jahreswohlstandsbericht“ - Konzeptionelle und empirische Grundlagen*, Gutachten für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag, Berlin.
- Dolton, P., C.R. Bondibene und J. Wadsworth (2012), Employment, inequality and the UK national minimum wage over the medium-term, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 74, 78-106.

- Doerr, A. und B. Fitzenberger (2015), *Konzeptionelle Lehren aus der ersten Evaluationsrunde der Branchenmindestlöhne in Deutschland*, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, Walter Eucken Institut, Freiburg.
- Drechsel-Grau, M., A. Peichl und K.D. Schmid (2015), Einkommensverteilung und gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland: Spitzeneinkommen – Ein missing-link, *Wirtschaftsdienst* 95, 684-688.
- Durlauf, S.N., P.A. Johnson und J.R.W. Temple (2005), Growth econometrics, in: Aghion, P. und S. Durlauf (Hrsg.): *Handbook of Economic Growth*, Volume 1, Elsevier, Amsterdam, 555-677.
- Dustmann, C., B. Fitzenberger, U. Schönberg und A. Spitz-Oener (2014), From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy, *Journal of Economic Perspectives* 28, 167-188.
- Dustmann, C., T. Frattini und I.P. Preston (2013), The effect of immigration along the distribution of wages, *Review of Economic Studies* 80, 145-173.
- Dustmann, C. und J.S. Görlach (2015), *The economics of temporary migrations*, CESifo Working Paper No. 5188, München.
- Dustmann, C. und A. van Soest (2002), Language and the earnings of immigrants, *Industrial and Labor Relations Review* 55, 473-492.
- Eichhorst, W. (2015), *Do we have to be afraid of the future world of work?*, IZA Policy Paper No. 102, Bonn.
- Eichhorst, W., P. Arni, F. Buhlmann, I. Isphording und V. Tobsch (2015), *Wandel der Beschäftigung – Polarisierungstendenzen auf dem deutschen Arbeitsmarkt*, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Eichhorst, W. und F. Buhlmann (2015), *Die Zukunft der Arbeit und der Wandel der Arbeitswelt*, IZA Standpunkte Nr. 77, Bonn.
- Eijkenaar, F., M. Emmert, M. Scheppach und O. Schöffski (2013), Effects of pay for performance in health care: A systematic review of systematic reviews, *Health Policy* 110, 115-130.
- Enquête-Kommission (2013), *Schlussbericht der Enquête-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“*, Drucksache 17/13300, Deutscher Bundestag, Berlin.
- Erthle, C., K. Wohlrabe und P. Wojciechowski (2014), Der flächendeckende Mindestlohn und die Reaktion der Unternehmen – Ergebnisse einer Sonderumfrage im ifo Konjunkturtest, *ifo Schnelldienst* 23/2014, 50-52.
- Eurofound (2015), *New forms of employment*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Fahr, R. und U. Sunde (2009), Did the Hartz reforms speed-up the matching process? A macro-evaluation using empirical matching functions, *German Economic Review* 10, 284-316.
- Feenstra, R.C., R. Inklaar und M.P. Timmer (2015), The next generation of the Penn World Table, *American Economic Review* 105, 3150-3182.
- Feld, L.P., A. Kohlmeier und C.M. Schmidt (2014), Das Rentenpaket: Die Bundesregierung auf Irrwegen, *Wirtschaftsdienst* 94, 553-559.
- Fels, K.M., C.M. Schmidt und M.G. Sinning (2015), *BAföG Plus: Deutschlands Hochschulfinanzierung neu denken*, RWI Position 66, Essen.
- Frey, C.B. und M.A. Osborne (2013), *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, Arbeitspapier, Oxford.
- Friedberg, R.M. und J. Hunt (1995), The impact of immigrants on host country wages, employment and growth, *Journal of Economic Perspectives* 9, 23-44.
- Gadatsch, N., N. Stähler und B. Weigert (2014), *German labor market and fiscal reforms 1999 to 2008: Can they be blamed for intra-Euro Area imbalances?*, Working Paper 05/2014, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Galor, O. und J. Zeira (1993), Income distribution and macroeconomics, *Review of Economic Studies* 60, 35-52.
- Gimpelson, V. und D. Treisman (2015), *Misperceiving Inequality*, NBER Working Paper 21174, Cambridge.

- Glitz, A. (2012), The labor market impact of immigration: A quasi-experiment exploiting immigrant location rules in Germany, *Journal of Labor Economics* 30, 175-213.
- Goos, M., A. Manning und A. Salomons (2014), Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring, *American Economic Review* 104, 2509-2526.
- Gorry, A. (2013), Minimum wages and youth unemployment, *European Economic Review* 64, 57-75.
- Grabka, M.M., J. Goebel und C. Schröder (2015), Einkommensungleichheit in Deutschland bleibt weiterhin hoch – junge Alleinlebende und Berufseinsteiger sind zunehmend von Armut bedroht, *DIW Wochenbericht* 25/2015, 571-586.
- Gregory, T. (2015), *When the minimum wage bites back: Quantile treatment effects of a sectoral minimum wage in Germany*, Discussion Paper 14–133, ZEW, Mannheim, revised.
- Gregory, T. (2014), *When the minimum wage bites back: Quantile treatment effects of a sectoral minimum wage in Germany*, Discussion Paper 14–133, ZEW, Mannheim.
- Griffiths, P. et al. (2014), *The association between patient safety outcomes and nurse / healthcare assistant skill mix and staffing levels & factors that may influence staffing requirements*, University of Southampton.
- Hahn, J., P. Todd und W. van der Klaauw (2001), Identification and estimation of treatment effects with a regression-discontinuity design, *Econometrica* 69, 201-209.
- Halter, D., M. Oechslin und J. Zweimüller (2013), Inequality and growth: The neglected time dimension, *Journal of Economic Growth* 19, 81-104.
- Hartmann, M., C. Hüser und A. Klaus (2015), *Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2014*, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Hartmann, M. und K. Reimer (2015a), *Einführung der Rente ab 63 Jahren nach langjährigen Beitragszeiten – Berichtsmonat Oktober 2015*, Hintergrundinformation, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Hartmann, M. und K. Reimer (2015b), *Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt*, Hintergrundinformation, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, Oktober 2015.
- Heckman, J.J., H. Ichimura und P. E. Todd (1997), Matching as an econometric evaluation estimator: Evidence from evaluating a job training programme, *Review of Economic Studies* 64, 605-654.
- Heckman, J.J. (2013), *Giving kids a fair chance*, MIT Press, Cambridge.
- Heckman, J., R. Pinto und P. Savelyev (2013), Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes, *American Economic Review* 103, 2052-2086.
- Hertweck, M.S. und O. Sigrist (2013), *The aggregate effects of the Hartz reforms in Germany*, SOEPpapers 532, DIW, Berlin.
- Hertwig, M. und J. Kreisch (2012), Arbeitgeberzusammenschlüsse als Instrument der intern-externen Flexibilisierung und Fachkräftesicherung für kleine und mittlere Unternehmen, in: Bullinger, A.C., K.M. Möslin, L. Eichler und R. Trinczek (Hrsg.): *Flexibel, stabil, innovativ: Arbeit im 21. Jahrhundert. Beiträge zur Multikonferenz Arbeitsgestaltung 2012*, Cuvillier Verlag, Göttingen, 147-155.
- Hines, P., M. McCartney, J. Mervis und B. Wible (2011), Laying the foundation for lifetime learning, *Science* 333, 951-951.
- ISG (2011), *Überprüfung der These einer schrumpfenden Mittelschicht in Deutschland*, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln.
- Isphording, I.E. (2014a), *Language and labor market success*, IZA Discussion Paper No. 8572, Bonn.
- Isphording, I.E. (2014b), Disadvantages of linguistic origin – Evidence from immigrant literacy scores, *Economics Letters* 123, 236-239.
- Jacobi, L. und J. Kluge (2007), Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany, *Journal for Labour Market Research* 40, 45-64.
- Kallweit, M. und A. Kohlmeier (2014), *Das Rentenpaket der Bundesregierung. Politökonomisch geschickt – Ökonomisch falsch*, Arbeitspapier 02/2014, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Keefer, P. und S. Knack (2002), Polarization, politics and property rights: Links between inequality and growth, *Public Choice* 111, 127-154.

- Klemm, M., B. Weigert und M. Zecher (2015), Die Bedeutung der Beschäftigtenstruktur für die Lohnverteilung, *Wirtschaftsdienst* 95, 689-695.
- Klinger, S. und T. Rothe (2012), The impact of labour market reforms and economic performance on the matching of the short-term and the long-term unemployed, *Scottish Journal of Political Economy* 59, 90-114.
- Klinger, S., T. Rothe und E. Weber (2013), *Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen*, IAB-Kurzbericht 11/2013, Nürnberg.
- KMK (2015), *Mit Bildung gelingt Integration!*, Pressemitteilung, Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 9. Oktober 2015.
- Knabe, A., R. Schöb und M. Thum (2014), Der flächendeckende Mindestlohn, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15, 133-157.
- Kraft, K., C. Rammer und S. Gottschalk (2012), *Minimum wages and competition: The case of the German roofing sector*, Discussion Paper 12-083, ZEW, Mannheim.
- Krause, M.U. und H. Uhlig (2012), Transitions in the German labor market: Structure and crisis, *Journal of Monetary Economics* 59, 64-79.
- Krause, P. (2015), Einkommensungleichheit in Deutschland, *Wirtschaftsdienst* 95, 572-574.
- Krebs, T. und M. Scheffel (2013), Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany, *IMF Economic Review* 61, 664-701.
- Kubis, A., M. Rebien und E. Weber (2015), *Neueinstellungen im Jahr 2014: Mindestlohn spielt schon im Vorfeld eine Rolle*, IAB-Kurzbericht 12/2015, Nürnberg.
- Launov, A. und K. Wälde (2013), Estimating incentive and welfare effects of nonstationary unemployment benefits, *International Economic Review* 54, 1159-1198.
- Lechner, M. (2011), The estimation of causal effects by difference-in-difference methods, *Foundations and Trends in Econometrics* 4, 165-224.
- Lindenauer, P.K. et al. (2007), Public reporting and pay for performance in hospital quality improvement, *New England Journal of Medicine* 356, 486-496.
- Longhi, S., P. Nijkamp und J. Poot (2010), Joint impacts of immigration on wages and employment: Review and meta-analysis, *Journal of Geographical Systems* 12, 355-387.
- Low Pay Commission (1998), *The national minimum wage - First report of the Low Pay Commission*, London.
- Lundberg, M. und L. Squire (2003), The simultaneous evolution of growth and inequality, *Economic Journal* 113, 326-344.
- Marshall, M.N., P.G. Shekelle, S. Leatherman und R.H. Brook (2000), The public release of performance data: What do we expect to gain? A review of the evidence, *JAMA* 283, 1866-1874.
- Mankiw, N.G. (2013), Defending the one percent, *Journal of Economic Perspectives* 27, 21-34.
- Mervis, J. (2011), Past successes shape effort to expand early intervention, *Science* 333, 952-956.
- Möller, J. (2015), Did the German model survive the labor market reforms?, *Journal for Labour Market Research* 48, 151-168.
- Möller, J. (2012), Minimum wages in German industries – What does the evidence tell us so far?, *Journal for Labour Market Research* 45, 187-199.
- aus dem Moore, N. und C.M. Schmidt (2013a), On the shoulders of giants: Tracing back the intellectual sources of the current debate on “GDP and Beyond” to the 19th Century, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 233, 266-290.
- aus dem Moore, N. und C.M. Schmidt (2013b), Wohlstandsmessung heute: Statistische Grundlagen einer umfassenden gesellschaftlichen Debatte, in: Theurl, T. (Hrsg.): *Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft: Ursachen und wirtschaftspolitische Konsequenzen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik 336, Duncker & Humblot, Berlin.
- Nguyen, C.V. (2013), Do minimum wage increases matter to firm profitability? The Case of Vietnam, *Journal of International Development* online.
- Niehues, J. (2014), Subjektive Ungleichheitswahrnehmung und Umverteilungspräferenzen - Ein internationaler Vergleich, *IW-Trends* 41, 75-91.

- Niehues, J., T. Schaefer und C. Schröder (2013), *Arm und Reich in Deutschland: Wo bleibt die Mitte?: Definition, Mythen und Fakten*, IW Analysen Nr. 89, Köln.
- Nores, M. und W.S. Barnett (2010), Benefits of early childhood interventions across the world: (Under) Investing in the very young, *Economics of Education Review* 29, 271-282.
- OECD (2014), *OECD employment outlook 2014*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2015a), *In it together: Why less inequality benefits all*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2015b), *How's life? 2015 - Measuring well-being*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Ostry, J., A. Berg und C. Tsangarides (2014), *Redistribution, inequality, and growth*, IMF Staff Discussion Note SDN/14/02, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Paloyo, A.R., S. Schaffner und C.M. Schmidt (2013), Special issue on the economic effects of minimum wages in Germany: Editorial, *German Economic Review* 14, 255-257.
- Panizza, U. (2002), Income inequality and economic growth: Evidence from American data, *Journal of Economic Growth* 7, 25-41.
- Peichl, A., N. Pestel und H. Schneider (2011), Mehr Ungleichheit durch kleinere Haushalte? Der Zusammenhang zwischen Veränderungen der Haushaltsstruktur und der Einkommensverteilung in Deutschland, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 43, 327-338.
- Perotti, R. (1996), Growth, income distribution, and democracy: What the data say, *Journal of Economic Growth* 1, 149-187.
- Persson, T. und G. Tabellini (1994), Is inequality harmful for growth?, *American Economic Review* 84, 600-621.
- Preusker, U. K. (2015), Eckpunkte zu Änderungen am KHSG veröffentlicht, *Klinik Markt Inside* 13.
- Pritchett, L. (2001), What have we learned from a decade of empirical research on growth? Comment on "Growth empirics and reality" by William A. Brock and Steven N. Durlauf, *World Bank Economic Review* 15, 273-275.
- Projektgruppe *Gemeinschaftsdiagnose* (2015), *Deutsche Konjunktur stabil - Wachstumspotenziale heben*, Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Berlin.
- Richter, W.F. und B.U. Wigger (2010), Ein Plädoyer für Studiengebühren, Eine finanzwissenschaftliche Analyse, *Forschung und Lehre* 17, 804-806.
- Roodman, D. (2009), A note on the theme of too many instruments, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 71, 135-158.
- Rothe, T. (2015), *Berücksichtigung von Unterbrechungen bei der Berechnung der Langzeitarbeitslosigkeit*, Aktuelle Daten und Indikatoren Juli 2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- RWI (2015), Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland zur Jahresmitte 2015, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, *RWI Konjunkturbericht* 66/3, Essen.
- Sabia, J.J., R.V. Burkhauser und B. Hansen (2012), Are the effects of minimum wage increases always small? New evidence from a case study of New York State, *Industrial & Labor Relations Review* 65, 350-376.
- Sala-i-Martin, X. (2001), Comment on „Growth empirics and reality“ by William A. Brock and Steven N. Durlauf, *World Bank Economic Review* 15, 277-282.
- Samans, R., J. Blanke, G. Corrigan und M. Drzeniek (2015), *The inclusive growth and development report 2015*, World Economic Forum, Genf.
- Schmid, K.D., A. Peichl und M. Drechsel-Grau (2015) *Querverteilung und Spitzeneinkommen in Deutschland: Einkommensungleichheit – Quo Vadis?*, IMK Report 108, Düsseldorf.
- Söhnlein, D., B. Weber, E. Weber und K.H. Hausner (2015), *Bessere Chancen mit mehr Bildung*, IAB-Kurzbericht 11/2015, Nürnberg.
- Solt, F. (2014), *The standardized world income inequality database - SWIID Version 5.0*, Working Paper.
- Statistisches Bundesamt (2015), *Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial im Jahr 2014: 6 Millionen Menschen wollen (mehr) Arbeit*, Pressemitteilung 186, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014), *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland*, Indikatorenbericht 2014, Wiesbaden.

Stiglitz, J.E., A. Sen und J.-P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris.

SVR Migration (2015), *Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich*, Jahresgutachten 2015, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin.

SVR Migration (2014), *Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland*, Jahresgutachten 2014, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin.

UN (2014), *Sustaining human progress: Reducing vulnerabilities and building resilience*, Human development report 2014, Vereinte Nationen, New York.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2010), *Beitragspflichtiger Hochschulzugang*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wojciechowski, P. und T. Wollmershäuser (2015), *Der Mindestlohn: Ein erster Rückblick auf die Sonderfrage*, ifo Schnelldienst 5/2015, 38-41.

Wolter, M.I. et al. (2015), *Industrie 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Wirtschaft*, IAB-Forschungsbericht 8/2015, Nürnberg.

Wößmann, L., P. Lergetporer, F. Kugler, L. Oestreich und K. Werner (2015), *Deutsche sind zu grundlegenden Bildungsreformen bereit – Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2015*, ifo Schnelldienst 17/2015, 29-50.