

ARBEIT UND SOZIALES: NEUE BESCHÄFTIGUNGSHÜRDEN UND VERTEILUNGSKONFLIKTE

I. Verteilung: Verzernte Wahrnehmung

1. Verteilung der Haushalts- und Arbeitseinkommen
2. Verteilung der Vermögen
3. Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

II. Arbeitsmarkt: Auf Marktprozesse vertrauen

1. Reformen des Arbeitsmarkts – ein wichtiger Erfolgsbaustein
2. Die Gefahren regulatorischer Markteingriffe
3. Eine zielführende Arbeitsmarktordnung

III. Das Rentenpaket und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

1. Das Rentenpaket – Inhalt und Bewertung
2. Aktualisierte Tragfähigkeitsberechnungen
3. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Literatur

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Neue Beschäftigungshürden

Trotz des „deutschen Arbeitsmarktwunders“ scheint sich in Deutschland das Bild einer wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich – und damit eines Versagens der Sozialen Marktwirtschaft – zu verfestigen. Mehr Umverteilung wird gefordert. Die Politik reagiert darauf mit regulatorischen Eingriffen wie dem Mindestlohn.

Im Vergleich zu den 1990er-Jahren ist die Einkommensungleichheit zwar gestiegen, nicht jedoch seit den Reformen der Agenda 2010. Dieser Anstieg ist nicht zwangsläufig ein sozialpolitisches Problem, sondern nicht zuletzt ein Ergebnis der gestiegenen Erwerbstätigkeit von Geringqualifizierten, Älteren und Frauen. Ein Mindestmaß an Ungleichheit ist für eine leistungsfähige Volkswirtschaft unerlässlich, um die Teilhabe möglichst vieler Personen zu sichern und wirtschaftlichen Fortschritt zu ermöglichen. Die Umverteilung ist in Deutschland vergleichsweise hoch – und führt zu wesentlich mehr sozialem Ausgleich, als in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird.

Der Sachverständigenrat steht den jüngsten regulatorischen Eingriffen in den Arbeitsmarkt kritisch gegenüber. Eine zielführende Arbeitsmarktpolitik setzt einen wirksamen Ordnungsrahmen, statt die Ergebnisgrößen, insbesondere die Löhne, vorzuschreiben. Die Einschränkung der Tarifautonomie, vor allem durch den Mindestlohn, und eine stärkere Regulierung von Zeitarbeit und Werkverträgen gefährden die Beschäftigung. Eine weitere Flexibilisierung könnte hingegen dazu beitragen, die aktuell gute Arbeitsmarktlage langfristig zu sichern.

Neue Verteilungskonflikte

Dass die öffentlichen Haushalte aufgrund des demografischen Wandels nicht tragfähig sind, ist schon lange kein Geheimnis mehr. Trotzdem verabschiedete die Bundesregierung Mitte des Jahres 2014 das Rentenpaket. Die beiden teuersten Vorhaben sind die Mütterrente und die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren für besonders langjährig Versicherte der Geburtsjahrgänge bis 1963.

Eine aktualisierte Berechnung zeigt, dass die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nun noch schwerer zu erreichen sein wird. Dies liegt vor allem am Rentenpaket: Es führt zu erheblichen Mehrausgaben und ist nicht generationengerecht. Die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren macht zudem einen früheren Renteneintritt attraktiver. Dies steht im Widerspruch zum steigenden Renteneintrittsalter, das dem demografischen Wandel entgegenwirken soll.

Aus Sicht des Sachverständigenrates gibt es für beide Maßnahmen keine ökonomische Begründung. Das Rentenpaket begünstigt Menschen, die bereits in Rente sind oder bald in Rente gehen werden. Künftige Generationen werden dagegen schlechter gestellt. Die Wirtschaftspolitik sollte sich bemühen, die Tragfähigkeitslücke zu schließen. Dafür müssen das Renteneintrittsalter erhöht, die Zuwanderung attraktiver gemacht und die Arbeitslosigkeit reduziert werden.

I. VERTEILUNG: VERZERLTE WAHRNEHMUNG

509. Die wirtschafts- und sozialpolitische Diskussion wird in Politik und Öffentlichkeit aktuell stark von **Verteilungsfragen** geprägt. So ist die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns ab dem 1. Januar 2015 vor allem darauf zurückzuführen, dass dessen Befürworter ein vermeintlich zu großes Ausmaß von Niedriglohnbeschäftigung – und eine damit einhergehende wachsende Einkommensungleichheit – verhindern möchten. Die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen wird häufig als Ursache sozialpolitischer Probleme charakterisiert (Wilkinson und Pickett, 2009; Piketty, 2014).
510. Aus wirtschaftspolitischer Sicht darf indes nicht übersehen werden, dass es sich bei der Einkommens- und Vermögensungleichheit um **Ergebnisgrößen** des Wirtschaftsprozesses handelt, die gemeinsam mit anderen Ergebnisgrößen bestimmt werden. Sie sind **keine Instrumente**, die sich isoliert setzen lassen. Vielmehr könnte eine Verringerung von Ungleichheit sogar zu Lasten anderer Ergebnisgrößen, etwa der Erwerbsbeteiligung, gehen und damit die gesellschaftliche Wohlfahrt mindern. Davon abzugrenzen ist die Frage der Chancengerechtigkeit, die möglichst gleiche Startbedingungen für alle schafft und so Mobilität innerhalb der Gesellschaft ermöglicht (JG 2013 Ziffern 686 ff.; Roemer und Trannoy, 2013).
511. Die Balance zwischen Wohlstandsverteilung und wirtschaftlicher Effizienz ist schon lange Gegenstand ökonomischer Debatten (Kuznets, 1955; Okun, 1975; Aghion et al., 1999). Unstrittig ist, dass ein **funktionstüchtiges Wirtschafts- und Gesellschaftssystem** ein gewisses Maß an Ungleichheit zulassen muss. Nur dann ist eine Bildungs- und Erwerbsbeteiligung gewährleistet, die wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftlichen Fortschritt überhaupt erst ermöglicht (Galor und Zeira, 1993). Allerdings trifft ebenso zu, dass ein Übermaß an Ungleichheit Verteilungskonflikte fördert, die Wachstum und Fortschritt hemmen können (Persson und Tabellini, 1994).
512. Zur Unterfütterung einer **informierten** gesellschaftlichen **Debatte** über die Ungleichheit in Deutschland sind drei Fragenkomplexe zu diskutieren:
- Wie hoch ist die **Ungleichheit** der **Einkommen** und der **Vermögen** und wie hat sie sich im Zeitablauf verändert? Wie ist dies im internationalen Vergleich einzuordnen?
 - Was sind die **möglichen Gründe** für diese Beobachtungen? Welche Rolle spielen dabei wirtschaftliche, demografische und institutionelle Faktoren?
 - Welche **Instrumente** stehen zur Verfügung, um die Verteilungsergebnisse zu beeinflussen? Welche Abwägungen mit anderen volkswirtschaftlichen Größen sind zu bedenken, um nicht beabsichtigte **Nebenwirkungen** staatlicher Eingriffe zu vermeiden?

Eine verantwortungsbewusste Wirtschaftspolitik sollte sich zunächst den ersten beiden Fragenkomplexen widmen, bevor sie sich dem dritten zuwendet.

1. Verteilung der Haushalts- und Arbeitseinkommen

513. Das **Einkommen** ist ein wichtiger Schlüssel zur Sicherstellung des persönlichen Wohlergehens. Da in den meisten Haushalten das Einkommen größtenteils durch Erwerbstätigkeit erzielt wird, verwundert es nicht, dass die Entwicklung der Arbeitseinkommen, speziell der **Löhne**, intensiv diskutiert wird. Im Hinblick auf die gesellschaftliche Wohlfahrt sollte allerdings nicht vorrangig das am Markt erzielte Einkommen, sondern das nach Steuern und Transfers zur Verfügung stehende **Nettoeinkommen** im Mittelpunkt der Betrachtung stehen, weil sich daraus die materiellen Handlungsmöglichkeiten der Menschen ergeben.

Die Grundkonzeption der **Sozialen Marktwirtschaft** sieht vor, dass zunächst die Effizienz der Wirtschaftsprozesse und damit die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit gesichert werden, bevor die **Marktergebnisse** dem gesellschaftlichen Konsens entsprechend über das Steuer- und Transfersystem **korrigiert** werden. Aufgrund des komplexen Zusammenspiels von Angebot und Nachfrage auf den Absatz- und Faktormärkten ist es in der Regel unmöglich, direkt und ohne nicht beabsichtigte Nebenwirkungen ein „gleicherer“ Marktergebnis durch staatliche Regulierung herbeizuführen.

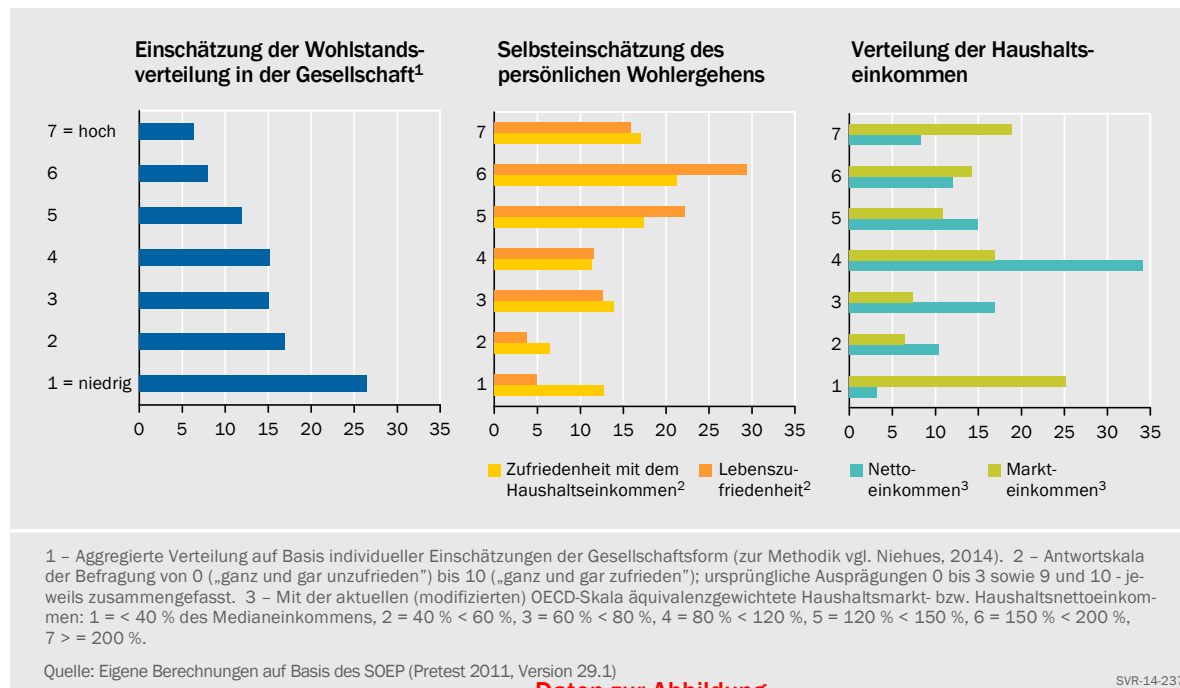
514. In der **öffentlichen Diskussion** scheint sich das Bild einer zunehmend ungleichen Gesellschaft – und damit des Versagens dieses Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells – zu verfestigen. So sahen im Jahr 2013 nur 18 % der Bevölkerung die wirtschaftlichen Verhältnisse in Deutschland als „im Großen und Ganzen gerecht“ an, 68 % hingegen als „nicht gerecht“. Im Jahr 1995 lagen die entsprechenden Bevölkerungsanteile noch bei 39 % beziehungsweise 43 % (Petersen et al., 2013). Dass in Umfragen regelmäßig ein Großteil der deutschen Gesellschaft am unteren Rand der Wohlstandsverteilung verortet wird, widerspricht gleichermaßen den Einschätzungen der jeweiligen persönlichen Situation und der **tatsächlichen Verteilung** der Haushaltsnettoeinkommen, die den Großteil der Bevölkerung im mittleren Einkommenssegment ausweist. [ABBILDUNG 71](#) Der Kontrast zwischen der tatsächlichen Verteilung und deren Wahrnehmung fällt in Deutschland besonders stark aus (Niehues, 2014).

Dabei trägt die im internationalen Vergleich starke Umverteilungswirkung des deutschen Steuer- und Transfersystems **wirksam** dazu bei, **Einkommensarmut** zu **verhindern** (JG 2013 Ziffern 680 f.). Der Bevölkerungsanteil von armutsgefährdeten Personen, die über weniger als 60 % des Medianeinkommens verfügen, liegt seit Mitte der 2000er-Jahre bei etwa 15 % (BMAS, 2013). Ein geeigneteres Maß der Armutsgefährdung ist der Anteil der Empfänger von Mindestsicherungsleistungen an der Gesamtbevölkerung (Bauer et al., 2014). Diese Mindestsicherungsquote ist seit dem Jahr 2006 tendenziell rückläufig und lag im Jahr 2012 bei lediglich 8,8 %. Das Auftreten **absoluter Armut** ist in Deutschland durch das staatliche Grundsicherungssystem **so gut wie ausgeschlossen**.

515. Die gegenwärtige Einkommensungleichheit ist im internationalen Vergleich unauffällig, und ihre Entwicklung im **Zeitverlauf** ist weit weniger dramatisch, als die öffentliche Debatte über eine immer weiter klaffende Lücke zwischen Arm

ABBILDUNG 7.1

Ungleichheit in Deutschland im Jahr 2011 Bevölkerungsanteile nach Status in %



Daten zur Abbildung

SVR-14-237

und Reich vermuten lässt. [ZIFFERN 686 FF](#). Im Vergleich zu den 1990er-Jahren fällt die Einkommensungleichheit in Deutschland aktuell zwar höher aus. Dies dürfte wesentlich einem bis zum Jahr 2005 zu beobachtenden Anstieg der Ungleichheit im oberen Einkommenssegment geschuldet sein (Bach et al., 2009). Seither ist keine signifikante Veränderung mehr festzustellen, unabhängig vom eingesetzten Ungleichheitsmaß. Die Ungleichheit ist tendenziell sogar leicht rückläufig.

516. Die Identifikation eines wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs und wirksamer Politikmaßnahmen ist allein auf Basis der aggregierten Verteilungskennzahlen nicht möglich. Bei der Analyse von Verteilungsentwicklungen muss insbesondere unterschieden werden, inwiefern die beobachteten Veränderungen auf (1) veränderten Einkommens- und Entlohnungsstrukturen, also tatsächlichen Wandlungen in der relativen Positionierung unterschiedlicher Personengruppen, (2) unterschiedlichen **Zusammensetzungen** der Gesamtbevölkerung im Hinblick auf diese Personengruppen oder (3) bloßen Messfehlern beruhen (Lemieux, 2006). Handlungsbedarf könnte vor allem im ersten Fall erwachsen, im zweiten Fall dürfte er schwerer zu rechtfertigen sein und im dritten Fall überhaupt nicht.
517. Ein nicht unerheblicher Teil von mehr als 60 % der gemessenen Ungleichheitsänderung bei den Haushaltseinkommen zwischen den Jahren 1991 und 2007 ist auf **veränderte Haushaltsstrukturen** zurückzuführen (JG 2011 Ziffer 566; Peichl et al., 2012). Das Haushaltseinkommen wird typischerweise nicht zu gleichen Teilen von allen Haushaltsmitgliedern erwirtschaftet; es findet vielmehr ein Einkommensausgleich innerhalb von Haushalten statt (Lise und Seitz, 2011; Chiappori und Meghir, 2014). Dieser Ausgleich sowie die Umverteilung über das Steuer- und Transfersystem haben dazu beigetragen, dass die Un-

gleichheit und die Volatilität der Haushaltsnettoeinkommen in weit geringerem Maße als die der Markteinkommen angestiegen sind (Bartels und Bönke, 2013).

Änderungen in den Haushaltsstrukturen, etwa durch Geburt oder Auszug von Kindern, wirken somit unmittelbar auf die Ungleichheitsmaße. Demografische Entwicklungen und gesellschaftliche Trends hin zu einer stärkeren **Individualisierung** und der Wahl von Lebenspartnern mit ähnlicher Bildung und ähnlichem Einkommen („assortative mating“) führen zu weniger Einkommensausgleich in Haushalten und erhöhen tendenziell die gemessene Ungleichheit (JG 2011 Ziffer 566; Greenwood et al., 2014). Daraus lässt sich aber kaum wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf ableiten.

518. Durch Thomas Pikettys Buch „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ sind die **Kapitaleinkommen** in das Zentrum ökonomischer und gesellschaftlicher Debatten gerückt. Im Vordergrund steht dort die funktionale Einkommensverteilung, die Verteilung der erbrachten Wirtschaftsleistung auf die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. Deren Aussagekraft ist im Hinblick auf den gesellschaftlichen Wohlstand jedoch begrenzt, schon allein, da die strenge Abgrenzung zwischen Kapitaleigentümern und Arbeitnehmern immer weniger sinnvoll ist (JG 2012 Ziffern 547 ff.). Außerdem wird Kapital im Produktionsprozess eingesetzt und dabei verbraucht. Vermögen und das damit erwirtschaftete Einkommen dienen zudem letztlich ebenfalls dem Konsum.

Das von Piketty formulierte Postulat einer quasi-naturgesetzlichen Entwicklung der Einkommensverteilung ist aus ökonomischer Sicht nicht haltbar (Homburg, 2014; Paqué, 2014; Ray, 2014; Rognlie, 2014). Marktwirtschaftliche und gesellschaftliche Kräfte werden aller Wahrscheinlichkeit nach exzessive Entwicklungen korrigieren. Pikettys längerfristige Zeitvergleiche verdeutlichen, dass die **europäischen Gesellschaften heute** durchweg **weniger ungleich** sind als zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Im internationalen Vergleich ist die Situation in Deutschland als unauffällig einzustufen, insbesondere im Vergleich zu den Vereinigten Staaten oder dem Vereinigten Königreich. Dass dies einen historischen Sonderfall darstellt, auf den ein extremer Anstieg der Ungleichheit folgen wird, ist überaus unwahrscheinlich.

519. Im Hinblick auf die sozialpolitisch relevantere personelle Einkommensverteilung können die gestiegene Ungleichheit der Kapitaleinkommen und deren größer gewordener Anteil an den gesamten Haushaltseinkommen einen Teil der beobachteten Veränderungen der Einkommensungleichheit erklären (Fräßdorf et al., 2011; Grabka und Goebel, 2013). Aber nicht zuletzt variieren die Einkommen von mittelständischen Unternehmern stärker als die Arbeitseinkommen, insbesondere aufgrund **konjunktureller Schwankungen**; sie steigen in Aufschwüngen stärker an und brechen in Krisenzeiten stärker ein. Sie übernehmen also eine Versicherungsfunktion, die zur Stabilisierung von Lohneinkommen beiträgt.
520. Für eine breite Wohlstandsverteilung ist vor allem der **Arbeitsmarkt** wichtig, da die Erwerbstätigkeit die Haupteinkommensquelle für die meisten Haushalte ist. So hat sich der Anstieg der Einkommensungleichheit von Mitte der 1990er-Jahre bis zum Jahr 2005 vollzogen, als sich Deutschland in einer schwierigen

gesamtwirtschaftlichen Lage mit hoher Arbeitslosigkeit befand und als der „kranke Mann Europas“ galt. Die für Deutschland charakteristische dezentrale Ausgestaltung der Lohnfindungsprozesse hat es ermöglicht, flexibel auf sektor- und regionalspezifische Herausforderungen zu reagieren (Dustmann et al., 2014). Logische Konsequenz einer solchen Entwicklung ist eine zunehmende Auffächerung der Lohnstrukturen, die sich aus unterschiedlichen Produktivitäten von Arbeitnehmern und Betrieben sowie deren Zusammenfinden ergibt (Card et al., 2013; Barth et al., 2014).

521. Ein bloßer Vergleich der aggregierten Lohnungleichheit zwischen den 1990er- und den 2000er-Jahren greift zu kurz. Er würde ignorieren, dass es eine ganz **anders zusammengesetzte Gruppe an Beschäftigten** ist, die diese Löhne erarbeitet, insbesondere im Hinblick auf Qualifikation und Alter. Mit den in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts durchgeführten Arbeitsmarktreformen wurden eine teilweise Flexibilisierung der Beschäftigungsmöglichkeiten und eine **stärkere Integration von Arbeitslosen** erreicht. Aufgrund der qualifikationsbedingt unterdurchschnittlichen Entlohnung dieser Beschäftigten ergibt sich dabei logischerweise ein Anstieg der Ungleichheit am unteren Rand der Lohnverteilung.

Gleichzeitig hat sich die **Erwerbsbeteiligung** von Älteren und Frauen kontinuierlich erhöht. So lag beispielsweise die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen Mitte der 1990er-Jahre bei weniger als 40 % und im Jahr 2012 bei über 60 %. Der Anstieg des Anteils älterer Beschäftigter erhöht die Lohnungleichheit ebenfalls, da diese Gruppe überdurchschnittlich hohe und ungleich verteilte Einkommen erzielt. Dies ist vor allem durch den Erfahrungsaufbau beziehungsweise die Unsicherheit individueller Karrierepfade bedingt.

522. Die Zerlegung des Anstiegs der Lohnungleichheit seit Mitte der 1990er-Jahre nach **Alter und Qualifikation** der Beschäftigten zeigt, dass entsprechende **Strukturverschiebungen** einen **erheblichen Erklärungsbeitrag** leisten.
- **KASTEN 23** So zeigt sich bei ausschließlicher Betrachtung der Altersdimension, dass 12 % des Ungleichheitsanstiegs auf eine Verschiebung der Altersstruktur der Beschäftigten zurückzuführen sind. Eine isolierte Betrachtung der unterschiedlichen Qualifikationsstrukturen liefert einen Erklärungsbeitrag von knapp 9 %. Bei Berücksichtigung beider Merkmale erhöht sich der durch Kompositionseffekte erklärte Anteil auf 25 %. Mit der Berücksichtigung weiterer Strukturverschiebungen, beispielsweise der höheren Erwerbstätigkeit von Frauen oder der gestiegenen Bedeutung des Dienstleistungssektors, nimmt der erklärbare Teil von Veränderungen der gemessenen Einkommensungleichheit systematisch weiter zu.

➤ KASTEN 23

Die Bedeutung von Kompositionseffekten für die Entwicklung der Lohnungleichheit

Die Lohnverteilung hat sich in Deutschland seit den 1980er-Jahren deutlich aufgefächert, sowohl im oberen als auch im unteren Bereich der Verteilung. Die empirischen Analysen dieser Entwicklung konzentriert sich vor allem auf die Bestimmungsfaktoren der individuellen Löhne. So wird einer durch

den **technologischen Fortschritt** und die **Globalisierung** veränderten Nachfrage nach unterschiedlichen Arbeitnehmerqualifikationen ein gewisser Erklärungsgehalt beigemessen. Ebenso können institutionelle Rahmenbedingungen wie der kontinuierliche Rückgang der **Tarifbindung** eine Rolle spielen (JG 2012 Ziffern 563 ff.).

Die Lohnungleichheit wird zudem durch **Strukturverschiebungen** innerhalb der Gruppe der Beschäftigten beeinflusst. [TABELLE 20](#) Dies trifft selbst bei im Zeitverlauf unveränderten Lohnfindungsprozessen zu, wenn sich etwa die **Alters- und Qualifikationsstruktur** der Beschäftigten ändert (Klemm und Weigert, 2014). Diese beiden Bereiche gehören aktuell zu den wichtigsten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen. Knapp ein Viertel des Anstiegs der Lohnungleichheit in Deutschland seit Mitte der 1990er-Jahre lässt sich auf die veränderte Alters- und Qualifikationsstruktur zurückführen.

[TABELLE 20](#)

Beschäftigungs- und Lohnstruktur nach Alters- und Qualifikationsgruppen in den Jahren 1993 bis 1996 und 2009 bis 2012

	Beschäftigtenanteil in %		Stundenlohn in Euro ¹		Lohnungleichheit ²		
	Durchschnitt ³	Veränderung ⁴	Durchschnitt ³	Veränderung ⁴	Durchschnitt ³	Veränderung ⁴	Kompositionseffekt (%) ⁵
Insgesamt	100	0	15,3	0,1	12,3	2,7	25,0 ^a
Nach Alter							12,4
unter 25 Jahre	6,4	– 1,5	10,0	– 1,4	9,7	2,4	– 2,8
25 Jahre bis 39 Jahre	38,2	– 12,3	14,6	– 0,3	10,2	1,9	9,1
40 Jahre bis 54 Jahre	39,8	8,4	16,3	– 0,1	11,7	1,0	– 1,2
55 Jahre und älter	15,6	5,4	16,1	– 0,3	16,0	5,7	7,3
Nach Ausbildungsjahren							8,8
10 Jahre oder weniger	12,6	– 6,0	11,8	– 1,1	11,5	3,8	– 5,4
11 Jahre	28,3	– 9,9	14,1	– 0,7	10,0	3,8	7,5
12 Jahre	30,3	6,4	14,1	– 0,5	10,9	0,7	– 2,7
13 Jahre und mehr	28,9	9,4	19,2	– 0,1	12,1	0,8	9,4

1 – In Preisen von 2010. 2 – Gemessen mit der mittleren logarithmierten Abweichung. 3 – Ungewichtetes Mittel der Zeiträume 1993 bis 1996 und 2009 bis 2012. 4 – Differenz zwischen dem Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2012 und dem der Jahre 1993 bis 1996; für Beschäftigtenanteil in Prozentpunkten. 5 – Durch Veränderung der Beschäftigtenanteile erklärbarer Anteil der Ungleichheitsveränderung in der Gesamtgruppe. a – Bei Differenzierung der Gesamtbeschäftigung nach Alter und Ausbildungsjahren.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP

Daten zur Tabelle

SVR-14-333

Mit Bildung und Qualifikation, Alter und Erfahrung steigt die individuelle Produktivität und damit tendenziell der Lohn. Gleichzeitig nimmt die Streuung der Löhne zu, etwa bedingt durch unterschiedliche Karrierepräferenzen oder heterogene Karrierepfade (beispielsweise Dustmann und Meghir, 2005; Machado und Mata, 2005; Orlowski und Riphahn, 2011). Der **demografische Wandel**, insbesondere die Alterung der Babyboomer-Kohorte, und ein stetiger Zugewinn an Bildungsniveau führen dazu, dass die Anteile von älteren und höher qualifizierten Arbeitnehmern an der Gesamtbeschäftigung kontinuierlich steigen, was sich auf vielfältige Weise auf die Beschäftigungs- und die Lohnentwicklung auswirkt (Fertig und Schmidt, 2004). Da sich diese Arbeitnehmergruppen durch überdurchschnittlich hohe und überdurchschnittlich ungleiche Löhne auszeichnen, steigt quasi mechanisch die gemessene Lohnungleichheit.

Bei ausschließlicher Berücksichtigung der **Altersdimension** lassen sich bereits mehr als 12 % der Ungleichheitsveränderung auf Kompositionseffekte zurückführen. Dabei übt der Rückgang des Anteils von Arbeitnehmern unter 25 Jahren einen dämpfenden Effekt aus: Einerseits erhöht ihr anteilmäßiger Rückgang zwar die Lohnungleichheit, da diese bei den Jüngeren unterdurchschnittlich ausfällt. Andererseits sinkt jedoch der Anteil von Geringverdienern, da die jüngeren Beschäftigten deutlich niedrigere Löhne haben als ihre älteren Kollegen. Es zeigt sich keine Evidenz dafür, dass die rela-

tive Knappheit von Jüngeren deren Löhne erhöht; vielmehr sind die Reallöhne der unter 25-Jährigen am stärksten gesunken.

Der Rückgang geringqualifizierter Beschäftigter reduziert ebenfalls die Ungleichheit. Im Hinblick auf die Kompositionseffekte wird der Ungleichheitsanstieg vor allem davon getrieben, dass der Anteil von älteren und besser ausgebildeten Beschäftigten steigt. Diese weisen die höchsten Durchschnittslöhne auf, wobei Lohnregressionen auf im Zeitverlauf stabile oder sogar angestiegene Bildungs- und Altersrenditen hindeuten. Verschiebungen der **Qualifikationsstruktur** können allein knapp 9 % des Ungleichheitsanstiegs erklären.

Mit der Hinzunahme weiterer persönlicher oder jobspezifischer Merkmale, beispielsweise dem Geschlecht oder der Arbeitszeit, steigen systematisch die durch beobachtbare Faktoren und durch Kompositionseffekte erklärbaren Anteile von Ungleichheitsveränderungen. Eine Vielzahl von mikro-ökonomischen Studien zielt darauf ab, den „unerklärten“ Anteil so weit wie möglich zu reduzieren (Machin, 2008; Fitzenberger, 2012). Dennoch ist es bemerkenswert, dass allein durch die kombinierte Differenzierung hinsichtlich des Alters- und des Qualifikationsaufbaus der Beschäftigten mit **rund 25 %** bereits ein erheblicher Teil der Veränderung erklärbar ist.

523. Die berücksichtigten Kompositionseffekte können zwar einen signifikanten Teil der Ungleichheitsänderungen erklären, es bleibt aber je nach Ausmaß der betrachteten Strukturkomponenten immer ein erhebliches Maß an **residualer Ungleichheit** bestehen. Darin verbirgt sich eine Vielzahl weiterer individueller und institutioneller Einflussfaktoren, da statistisch grundsätzlich nur eine begrenzte Anzahl an Charakteristika berücksichtigt werden kann, die zudem mit Messfehlern behaftet sein können.

Die unerklärte individuelle Lohnheterogenität ist **Ausdruck der Vielfalt** von Arbeitsplätzen und Entlohnungsstrukturen. Eine solche Ausdifferenzierung ist notwendig, um angesichts der Anforderungen und – mehr oder weniger knappen – Qualifikationen einen hohen Beschäftigungsgrad und volkswirtschaftliche Leistung zu gewährleisten. Insbesondere entstehen so Anreize, die individuellen Einsatz fördern und belohnen. Dies gilt nicht nur für hohe Einkommen, sondern auch für die Integration von Geringqualifizierten in den Arbeitsmarkt.

524. Deutschland hat im internationalen Vergleich zwar einen relativ hohen Anteil von **Geringverdienern**, definiert als Arbeitnehmer, die weniger als zwei Drittel des Medianstundenlohns verdienen (Rhein, 2013). Ein Problem läge hier aber lediglich dann vor, wenn mit der größeren Ungleichheit der Arbeitseinkommen quasi zwangsläufig eine größere Ungleichheit der Nettoeinkommen einherginge. Dies ist allerdings nicht der Fall. Denn im deutschen Grundsicherungssystem wird ein aus gesellschaftlicher Sicht zu niedriges Arbeitseinkommen durch staatliche Transfers ergänzt, bei gleichzeitiger Absicherung von Krankheits- und Pflegerisiken. Dementsprechend verwundert es nicht, dass die in der jüngeren Vergangenheit gelungene stärkere Integration von Geringqualifizierten in den Arbeitsmarkt die Ungleichheit der **Haushaltsnettoeinkommen** nicht erhöht, sondern eher verringert hat, ohne dass es dabei zu einem Anstieg staatlicher Transferzahlungen kam.

2. Verteilung der Vermögen

525. Gestaltet sich bereits die statistische Erfassung und Analyse der Einkommensverteilung schwierig, so trifft dies noch stärker auf die Vermögensverteilung zu. Dies liegt einerseits an der **Antwortbereitschaft** von Personen oder Haushalten zu ihrer finanziellen Lage. So machen jeweils nur etwa zwei Drittel der Befragten in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und im Sozioökonomischen Panel (SOEP) umfassende Angaben zu ihrem Nettovermögen. Bei der Studie „Private Haushalte und ihre Finanzen“ (PHF) der Deutschen Bundesbank lag der Anteil der erfolgreich befragten an allen kontaktierten Haushalten unter 20 %. Typischerweise werden in Befragungen die unteren und oberen Randbereiche von Verteilungen nur unzureichend erfasst. Andere Datenquellen für detaillierte Vermögensanalysen, etwa eine entsprechende Steuerstatistik, sind für Deutschland nicht vorhanden.

Andererseits bestehen selbst bei grundsätzlicher Antwortbereitschaft erhebliche Probleme bei der **Erfassung und Bewertung von Vermögen**: So bleiben zum Beispiel Anwartschaften in der Gesetzlichen Rentenversicherung und auf Betriebsrenten meist unberücksichtigt. Gleiches gilt für die Rücklagen der Kranken- und Pflegeversicherungen. Aktuelle Markt- oder Wiederbeschaffungswerte von Betriebs-, Immobilien- und Sachvermögen sind oft unbekannt. Die Bewertungsproblematik trifft speziell die Vermögensentwicklung im Zeitverlauf, wenn etwa Hauseigentümer den Kaufpreis anstatt des gegenwärtigen Marktpreises ansetzen. Im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Vermögensbilanz unterliegen folglich die Abdeckungsquoten in Umfragen wie dem SOEP oder der PHF über die Vermögensarten und über die Zeit hinweg erheblichen Schwankungen (Bundesbank, 2013; Grabka und Westermeier, 2013).

526. Im Vergleich zu den Einkommen sind die **Vermögen deutlich ungleicher** verteilt. [↗ ZIFFERN 708 FF.](#) Dies ist so zu erwarten, da Vermögen über die Zeit durch Sparen aufgebaut werden muss. Aufgrund unterschiedlicher Einkommen und Sparneigungen sowie der Unsicherheit, die den Vermögensaufbau begleitet, übersetzt sich eine ungleiche Einkommensverteilung in eine noch ungleichere Vermögensverteilung. Dabei zeigen sich die Vermögenszuwächse vor allem bei höheren Einkommen, bei Erwerbstätigen und bei Personen mit höherem Bildungsabschluss. Niedrige individuelle Vermögen dürften sich somit über den Lebenszyklus vor allem bei denjenigen Personengruppen einstellen, die wenig in das Erwerbsleben integriert sind. Zudem spielen Erbschaften eine wichtige Rolle für die Ungleichheit der Vermögensverteilung.

Bei einem großen Teil der Vermögen handelt es sich um produktives Kapital. Für diese Vermögensbesitzer, insbesondere für Unternehmenseigner, besteht das Risiko, dass ihr Vermögen in Teilen oder ganz vernichtet wird. Daher muss einem **Investitionsrisiko** immer die **Chance** auf entsprechend hohe Einkommen und Vermögen gegenüberstehen. Im Falle Deutschlands stellt sich die Frage, warum es anscheinend nur relativ wenige Personen und Haushalte gibt, die unternehmerisch tätig werden. Neiddebatten und Maßnahmen, welche die Renditechancen schmälern, wie etwa Vermögensteuern, können die Investitionsbereitschaft hemmen und die wirtschaftliche Dynamik schwächen.

527. Wie bei den Einkommen muss eine zu gleiche oder eine zu ungleiche Vermögensverteilung als kritisch für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die wirtschaftliche Entwicklung angesehen werden. Ein optimales Ausmaß an Ungleichheit ist zwar grundsätzlich nicht zu bestimmen, es liegt aber bei den Vermögen sicherlich höher als bei den Einkommen. Dies gilt speziell für Deutschland, da die **wesentlichen Lebensrisiken** – Langlebigkeit, Krankheit, Pflege und Arbeitslosigkeit – über staatliche Versicherungssysteme abgesichert sind. Die Notwendigkeit eines privaten Vermögensaufbaus ist entsprechend geringer. Dass die Vermögensungleichheit hierzulande größer ausfällt als in den meisten anderen Ländern, insbesondere wenn sehr hohe Vermögen berücksichtigt werden (Vermeulen, 2014), ist daher weder überraschend noch per se kritisch.

Neben den **sozialen Sicherungssystemen** tragen die historisch bedingt geringen Vermögensbestände vieler ostdeutscher Haushalte, der relativ geringe Anteil von **Immobilieeigentümern** und die relativ kleine Haushaltsgröße zur vergleichsweise hohen Vermögensungleichheit in Deutschland bei. Denn wie die persönliche Einkommens- wird die Vermögensungleichheit teilweise **innerhalb von Haushalten** ausgeglichen und durch Kompositionseffekte beeinflusst. So liegt das Verhältnis von Mittelwert zu Median beim Haushaltsvermögen bei 3,4, beim individuellen Vermögen hingegen bei 5 (Grabka und Westermeier, 2014). Während etwa in den südeuropäischen Ländern Kinder relativ lange bei den Eltern wohnen, werden in Deutschland früher eigene Haushalte gegründet. Dies wird durch ein umfangreiches Angebot an Mietobjekten und einen ausgeprägten rechtlichen Schutz von Mietern unterstützt.

Der Vergleich von Vermögensverteilungen zwischen Ländern ist häufig verzerrt. Denn insbesondere die Institutionen der sozialen Sicherung beeinflussen die Vermögensverteilung zu jedem Zeitpunkt und über die Zeit stark. Werden etwa die Ansprüche gegenüber dem Rentensystem als Teil des individuellen Vermögens gezählt, verringert sich der Gini-Koeffizient der Vermögensverteilung in einem Ausmaß, das ungefähr der Hälfte des Unterschieds zwischen den Gini-Koeffizienten der Markt- und der Nettoeinkommen entspricht (Kallweit und Weigert, 2014). Mit anderen Worten: Die Vermögensungleichheit in Deutschland sänke allein dadurch drastisch, dass das umlagefinanzierte in ein kapitalgedecktes Rentensystem umgewandelt würde, ohne dabei die individuellen Rentenansprüche zu verändern.

528. Das gesamtwirtschaftliche Nettovermögen und die aus Befragungen ermittelten Haushaltsvermögen weisen deutlich unterschiedliche **zeitliche Entwicklungen** auf. Während das aggregierte Reinvermögen der privaten Haushalte (einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck) in den gesamtwirtschaftlichen Vermögensbilanzen nach vorläufigen Berechnungen im Jahr 2012 um knapp 17 % höher ausgewiesen wurde als im Jahr 2007, betrug der Anstieg des durchschnittlichen individuellen Nettovermögens laut SOEP nur 2,7 %. Die Ergebnisse des SOEP deuten darauf hin, dass sich die Verteilung der Vermögen in der jüngeren Vergangenheit kaum verändert, möglicherweise sogar leicht verringert hat.

3. Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

529. Ausgehend von der Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilungen erkennt der Sachverständigenrat aktuell in Deutschland keine beunruhigenden Entwicklungen hinsichtlich einer sich immer weiter öffnenden Schere zwischen Arm und Reich. Demnach ergibt sich akut **kein** wirtschafts- oder arbeitsmarktpolitischer **Handlungsbedarf**. Insbesondere sind Politikmaßnahmen, die direkt an Ergebnisgrößen von Wirtschaftsprozessen ansetzen, wie etwa der Mindestlohn, kritisch zu sehen. Das Herbeiführen eines gewünschten Marktergebnisses durch staatliche Regulierung ist meist mit erheblichen **Effizienzeinbußen** verbunden. Selbst verteilungspolitisch gut gemeinte Vorhaben können so schnell ins Gegenteil umschlagen, indem sie die Wirtschafts- und die Beschäftigungsentwicklung gefährden.

Gerade eine Politik, die konkrete Veränderungen des Gini-Koeffizienten der Einkommens- und Vermögensverteilung als Ziel formuliert, hat möglicherweise stark **unerwünschte Wirkungen**. So kann ein Eingriff in die Einkommensverteilung (beispielsweise die Festsetzung einer Mindestrente) durchaus zu steigender Vermögensungleichheit führen, da die betroffenen Akteure auf diesen Eingriff mit von der Politik nicht weiter zu beeinflussenden Wahlhandlungen reagieren (im Beispiel durch einen Verzicht auf Kapitalaufbau durch Ersparnis). Makroökonomische Gleichgewichtsmodelle, die unterschiedliche Altersgruppen und das Entscheidungsverhalten der Individuen abbilden, demonstrieren dementsprechend, dass viele Umverteilungsmaßnahmen die Einkommens- und Vermögensverteilung jeweils in unterschiedlicher Richtung beeinflussen (Kallweit und Weigert, 2014). Diese komplexen Zusammenhänge gilt es zu berücksichtigen, bevor eine vermeintlich harmlose Maßnahme der Umverteilung erwogen wird.

530. Der im Sinne der sozialen Marktwirtschaft ordnungspolitisch gebotene Eingriff ist die **nachträgliche Korrektur des Marktergebnisses** durch das Steuer- und Transfersystem. Sofern gewünscht, müsste eine stärkere Umverteilung von Einkommen oder Vermögen zielgenau dort stattfinden. Insgesamt ist das Ausmaß der Umverteilung in Deutschland im internationalen Vergleich allerdings bereits bemerkenswert hoch (JG 2013 Ziffer 681). Darüber hinaus sind in Deutschland die wesentlichen Existenzrisiken über die sozialen Sicherungssysteme umfassend abgesichert.

Hinzu kommt, dass Arbeitslosigkeit und Transferbezug häufig mit nicht-monetären Kosten und Stigmatisierungseffekten verbunden sind (Kassenboehmer und Haisken-DeNew, 2009; Krause, 2014). Tatsächlich kann ein Anstieg der Lohnungleichheit Ausdruck einer insgesamt erfolgreichen Politik sein, die eine breite Erwerbsbeteiligung und Wahlfreiheiten schafft. Es scheint daher angebracht, weniger auf Verteilungsergebnisse und mehr auf **Chancengerechtigkeit** sowie **Bildungs- und Einkommensmobilität** zu achten (JG 2013 Ziffern 687 ff.).

II. ARBEITSMARKT: AUF MARKTPROZESSE VERTRAUEN

531. Seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts hat sich nach einer lang anhaltenden Phase hoher und dauerhafter Arbeitslosigkeit ein „**deutsches Arbeitsmarktwunder**“ vollzogen: Die Erwerbstätigkeit ist auf ein Rekordniveau gestiegen, die Arbeitslosigkeit deutlich zurückgegangen, trotz der schweren Rezession im Jahr 2009. ↘ ZIFFERN 186 FF. Gleichzeitig ist die Einkommens- und Vermögensverteilung stabil geblieben: Eine **leistungsfähige Wirtschaft** mit **hohem Beschäftigungsgrad** ist offenbar eine Grundvoraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe. Dabei spielt die Arbeitsmarktordnung – und die sie gestaltende („passive“) und ergänzende („aktive“) Arbeitsmarktpolitik – eine entscheidende Rolle.

Insbesondere ist zu verhindern, dass ein Teil der Bevölkerung dauerhaft aus dem Erwerbsleben ausgegrenzt wird. Denn Arbeitslosigkeit stellt das größte individuelle Einkommens- und Vermögensrisiko dar, vor allem wenn sie sich verfestigt. Sie gefährdet die gesellschaftliche Teilhabe, wobei die nicht-monetären Aspekte von Erwerbstätigkeit, wie soziale **Integration** und persönliche **Erfüllung**, eine ernstzunehmende Rolle spielen.

532. Arbeitsmarktentwicklungen lassen sich auf gesamtwirtschaftlicher Ebene so gut wie nie auf einzelne **Ursachen** zurückführen. Sie sind vielmehr das Ergebnis einer ganzen Schar ineinandergreifender Faktoren. Neben den institutionellen Rahmenbedingungen gehören dazu strategische Unternehmensentscheidungen ebenso wie demografische und technologische Entwicklungen. Der deutschen Wirtschaft ist es unter anderem mit Mitteln der internen Lohn- und Arbeitszeitflexibilität gelungen, sich an die sich unaufhaltsam ändernden Rahmenbedingungen anzupassen. Dabei hat die zunehmende Dezentralisierung der Lohnfindungsprozesse und der Wertschöpfungsketten den Unternehmen ermöglicht, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten (Dustmann et al., 2014).

1. Reformen des Arbeitsmarkts – ein wichtiger Erfolgsbaustein

533. Um zu verstehen, wie im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts die Beschäftigung in dem beobachteten Ausmaß auf- und eine teilweise stark verfestigte Arbeitslosigkeit abgebaut werden konnte, muss der Blick auf die Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt gelenkt werden. Eine erfolgreiche **Arbeitsmarktordnung** muss eine **Balance** zwischen Kontinuität und Wandel herstellen: Sie muss einerseits Vertrauen in den Fortbestand von Arbeitsverhältnissen schaffen, damit sich für Arbeitgeber und Arbeitnehmer die gegenseitige langfristige Bindung und die Investitionen in die Produktivität dieses Arbeitsplatzes lohnen.

Andererseits muss sie dafür sorgen, dass dort, wo ein Festhalten nicht lohnt und besser Neues entstünde, sich ein Wandel rasch und reibungslos vollziehen kann (JG 2013 Ziffern 456 ff.). Für die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwick-

lung und damit für das Wachstumspotenzial sind Innovationsprozesse von zentraler Bedeutung (Grossman und Helpman, 1991; Aghion und Howitt, 1992). Die Re-Allokation von Arbeitskräften spielt dabei eine bedeutende Rolle (Petrin et al., 2011; Davis und Haltiwanger, 2014).

534. Gelingt diese Abwägung, dann ist der Arbeitsmarkt von einer geringen **strukturellen Arbeitslosigkeit** geprägt. Dass die Arbeitslosigkeit in den vergangenen zehn Jahren trotz des wirtschaftlichen Einbruchs im Jahr 2009 so deutlich gesunken ist, dürfte nicht zuletzt auf einen erheblichen Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit zurückzuführen sein. Eine funktionierende Arbeitsmarktordnung verhindert, dass sich Arbeitslosigkeit nach makroökonomischen **Schocks** verfestigt, und trägt so maßgeblich zur **Resilienz** einer Volkswirtschaft bei, was speziell in einer Währungsunion von hoher Bedeutung ist (JG 2013 Ziffern 463 ff.).
535. Eine geringe strukturelle Arbeitslosigkeit eröffnet wiederum höhere Erwerbschancen für Geringqualifizierte. Die **Arbeitsmarktreformen** des vergangenen Jahrzehnts haben maßgeblich zum Rückgang der Arbeitslosigkeit beigetragen (Fahr und Sunde, 2009; Caliendo und Hogenacker, 2012; Hertweck und Sigrist, 2013; Klinger et al., 2013; Krebs und Scheffel, 2013). Diese Beschäftigungszuwächse wurden nicht mit einer merklichen Abnahme der **Beschäftigungsqualität** erkauft. So lag der Anteil der atypisch Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten im Jahr 2013 wie im Jahr 2005 bei rund 24 %. Im internationalen Vergleich schneidet Deutschland hinsichtlich der Qualität von Beschäftigung insgesamt sogar überdurchschnittlich ab (OECD, 2014).
536. Das Ziel der Reformen, insbesondere der Hartz-Reformen, war es nicht, die **Wettbewerbsfähigkeit** der deutschen Unternehmen zu erhöhen. Vielmehr ging es vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit, schwacher wirtschaftlicher Dynamik, angespannter öffentlicher Finanzen und der – bereits damals absehbaren – demografischen Entwicklungen darum, die Unterstützung bei Arbeitslosigkeit so umzugestalten, dass längerfristiger Transferbezug weitestgehend vermieden wird. Dabei stand vor allem die Integration von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt im Vordergrund.

Dies trug naturgemäß zu einer Auffächerung der **Lohnstruktur bei**, denn Beschäftigung ist bei relativ geringer Produktivität in einem marktwirtschaftlich gestalteten Arbeitsmarkt letztlich nur bei entsprechenden Löhnen möglich. Das bedarfsgerechte Aufstocken niedriger Erwerbseinkommen durch ergänzende Sozialleistungen verhindert dabei Einkommenseinbußen auf Haushaltsebene. Im Vergleich zum vollständigen Einkommensbezug aus Transferleistungen sinkt zudem die gesamte Umverteilungslast. Bei Vollzeitbeschäftigung kommen sehr geringe Arbeitsentgelte allerdings nur relativ selten vor. [↗ KASTEN 24](#)

537. Die Reformen des vergangenen Jahrzehnts haben jedoch die **Verbesserungsmöglichkeiten** der deutschen Arbeitsmarktordnung noch **keineswegs ausgereizt**. Die Arbeitslosenquoten sind aktuell zwar über alle Qualifikationsniveaus hinweg deutlich niedriger als noch im Jahr 2005. Unter Geringqualifizierten fällt die Arbeitslosenquote aber im Jahr 2012 immer noch fast viermal höher

aus als bei Fachkräften mit Berufsausbildung; im Vergleich zu Hochschulabsolventen liegt sie fast achtmal höher (Söhnlein et al., 2013).

Der **regionale Vergleich** innerhalb Deutschlands verdeutlicht, wie wichtig das allgemeine wirtschaftliche Umfeld und speziell eine starke Arbeitsnachfrage für die Beschäftigungs- und Lohnentwicklung sind. So finden sich niedrige Arbeitslosenquoten (über alle Qualifikationsniveaus hinweg) und ein hohes Lohnniveau vor allem in wirtschaftlich starken Regionen, etwa in vielen Kreisen in Süddeutschland (Bogai et al., 2014; Fuchs et al., 2014). Dies spricht gegen die These, dass wirtschaftlicher Erfolg mit Niedriglohnbeschäftigung erkaufte würde. Die naheliegende Erklärung für Arbeitslosigkeit und Niedriglohnbeschäftigung ist eine schwache Arbeitsnachfrage.

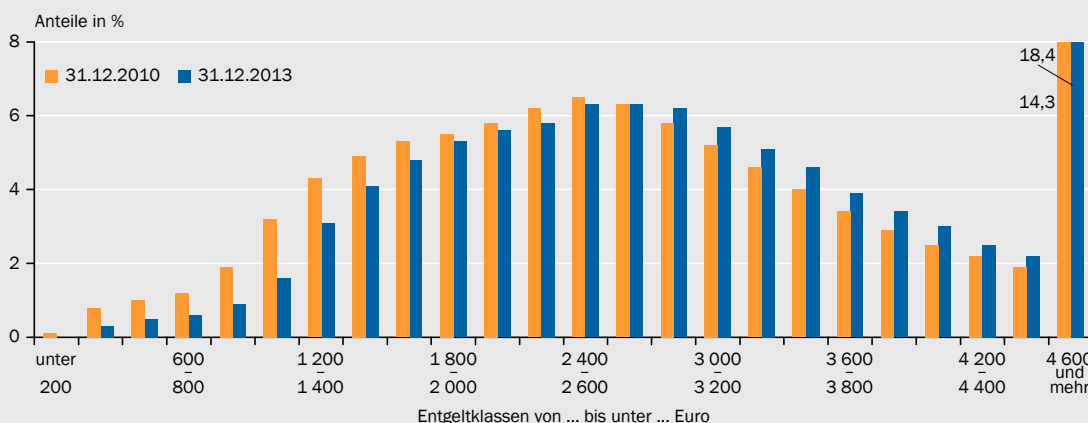
KASTEN 24

Auswirkungen der Umstellung bei Erhebungsinhalten der Beschäftigungsstatistik

Evidenzbasierte Politik fußt auf Statistiken, welche die Realität so genau wie möglich abbilden, und auf deren sachgemäßer Interpretation (JG 2013 Kasten 16). Während es beispielsweise bei Umfragedaten offensichtlich ist, dass es aufgrund von Antwortbereitschaft und -verhalten zu Messfehlern kommen kann, gelten **amtliche Statistiken** als äußerst verlässlich. Allerdings kann es selbst dort zu Ungenauigkeiten kommen. Im Zuge einer Umstellung von Erhebungsmerkmalen der Beschäftigungsstatistik zwischen Juni 2011 und Dezember 2012 kam es beispielsweise zu einer signifikanten Verschiebung von sozialversicherungspflichtiger Vollzeit- zu Teilzeitbeschäftigung (BA, 2013). Dies wirkte sich unmittelbar auf die zugehörige **Entgeltstatistik** aus. Aus Vergleichbarkeitsgründen stehen dort die Entgelte von Vollzeitbeschäftigten im Vordergrund.

ABBILDUNG 72

Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte nach Entgeltklassen¹



1 – Ohne Auszubildende, monatliches Bruttoarbeitsentgelt, Daten vor Revision der Beschäftigungsstatistik.

Quelle: BA

Daten zur Abbildung

SVR-14-148

Die Fehlklassifikation von Teilzeit- als Vollzeitbeschäftigten führte zu einer Überzeichnung der Anzahl von Vollzeitbeschäftigten mit niedrigem Entgelt. Zum Stichtag 31.12.2010 lag der Anteil von Vollzeitbeschäftigten mit einem Entgelt bis 1 400 Euro, das sich bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro in etwa als Bruttomonatslohn ergibt, bei knapp 13 %, am 31.12.2013 hingegen bei knapp 7 %. [ABBILDUNG 72](#) Dabei dürften viele der sehr niedrigen Vollzeiteinkommen von wenigen hundert Euro auf Fehlmeldungen zurückzuführen sein.

Der Rückgang der Anteile im Niedriglohnbereich ist teilweise auf Lohnzuwächse zurückzuführen, überwiegend aber ein Effekt der Korrektur von Fehlmeldungen. Die ausgewiesene Lohnspreizung fällt somit bei Vollzeitbeschäftigten deutlich geringer aus als zuvor angezeigt. Dies gilt insbesondere für den unteren Einkommensbereich: Das Verhältnis des Medians zum ersten Quintil fiel von 1,59 am 31.12.2010 auf 1,51 am 31.12.2013. Die ohnehin recht geringe Anzahl von vollzeitbeschäftigten Aufstockern, die parallel zum Einkommen aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung noch **Arbeitslosengeld II** beziehen, reduzierte sich im Zuge der Umstellung um rund ein Drittel (JG 2013 Ziffer 519).

2. Die Gefahren regulatorischer Markteingriffe

538. Die **Wirtschaftspolitik** ist aktuell auf eine stärkere Regulierung des Arbeitsmarkts ausgerichtet. Damit verlässt sie den bisherigen Weg, die Flexibilität des Arbeitsmarkts moderat zu erhöhen. Bei dieser Kurskorrektur sollte beachtet werden, dass Regulierung unterschiedlichste Folgen haben kann. Auf der einen Seite steht das berechnete Interesse am Schutz der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber. Auf der anderen Seite besteht aber die Gefahr unerwünschter Nebenwirkungen auf die Erwerbsbeteiligung oder die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen – und damit auf die Beschäftigung. Denn letztendlich beruht der Arbeitsmarkt auf einem **freiwilligen Austausch** zwischen den teilnehmenden Akteuren. So kann der Lohn zwar gesetzlich vorgegeben werden, nicht aber die zu diesem Preis nachgefragte Beschäftigung. **Marktergebnisse** lassen sich **nicht erzwingen**.

Die Gefahr unerwünschter Regulierungseffekte betrifft besonders Arbeitslose und Arbeitsmarkteinsteiger. Es kann zu einer strikteren Trennung zwischen beschäftigten **Insidern** und arbeitsuchenden **Outsidern** kommen oder zu einem **Dualismus**, der den Arbeitsmarkt in sehr sichere und sehr unsichere Beschäftigungsverhältnisse teilt. In beiden Fällen trägt die weniger privilegierte Gruppe den Großteil der Anpassungslasten zum Ausgleich makroökonomischer Schocks. Ihre Teilhabe am wirtschaftlichen Wohlstand wird beschränkt.

539. Um eine erfolgreiche Arbeitsmarktordnung zu gewährleisten, sollte die Politik die Wirkungen von regulatorischen Markteingriffen unbedingt kritisch analysieren. Wie eine konkrete Regulierung wirkt und ob sie angemessen ist oder nicht, ist angesichts der Komplexität der Wirkungszusammenhänge naturgemäß schwer zu beurteilen. Als Anhaltspunkte für die Bewertung der regulatorischen Eingriffsintensität bieten sich vereinfacht zwei (Extrem-)Fälle an: Einerseits kann Regulierung ausschließlich auf die **Rahmenbedingungen** abzielen, welche die Funktionsweise des Arbeitsmarkts sichern und Leitplanken für das Verhalten der Akteure setzen. Andererseits kann Regulierung direkt in die Privat- und Tarifautonomie eingreifen, indem sie **Marktprozesse außer Kraft** setzt, um spezielle Ergebnisse zu erzwingen.

Natürlich ist weniger Regulierung nicht grundsätzlich besser. Aus Sicht des Sachverständigenrates gebietet es jedoch das **Vorsichtsprinzip**, nicht zu stark in die Marktprozesse einzugreifen, um negative Beschäftigungswirkungen wei-

testgehend zu vermeiden. Die konsequente wissenschaftliche Begleitung von Reformen kann dazu beitragen, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und zu korrigieren (JG 2013 Kasten 16).

Mindestlohn – Was nun?

540. In Deutschland gilt ab dem 1. Januar 2015 erstmalig ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von zunächst 8,50 Euro. Der Mindestlohn stellt einen **fundamentalen Eingriff** in den Arbeitsmarkt und die Privatautonomie dar, der nicht zuletzt verfassungsrechtliche Bedenken aufwirft (Lakies, 2013; Barczak, 2014; Fischer-Lescano, 2014; Picker, 2014). Aus ökonomischer Sicht stehen jedoch seine Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, das Wirtschaftswachstum und die Einkommen im Mittelpunkt der Betrachtung. Der Sachverständigenrat hat sich mehrheitlich gegen die Einführung dieses Mindestlohns ausgesprochen, da von einer Verschlechterung der Beschäftigungschancen – insbesondere für Geringqualifizierte und Arbeitsmarkteinsteiger – ausgegangen werden muss (zuletzt JG 2013 Ziffern 515 ff.).

Durch den Mindestlohn werden zwar die Löhne für einen Teil der Beschäftigten steigen. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene werden sich jedoch aller Voraussicht nach im Hinblick auf die Einkommensverteilung, die Konsumnachfrage und die öffentlichen Haushalte selbst dann **nicht die erhofften positiven Effekte** einstellen, wenn große Beschäftigungsverluste ausbleiben. Denn zum einen müssen die voraussichtlichen Empfänger höherer Löhne teilweise auf andere Einkommensbestandteile verzichten, insbesondere die sogenannten Aufstocker auf ergänzende Transferleistungen. Zum anderen stehen den Lohnsteigerungen niedrigere Unternehmensgewinne und mögliche Preissteigerungen gegenüber, welche die gesamtwirtschaftliche Kaufkraft mindern (Brenke und Müller, 2013; Wiemers, 2013; Döhrn, 2014; Knabe et al., 2014).

541. Der Mindestlohn stellt vor allem mit Blick auf das **Entstehen neuer Arbeitsplätze** ein Problem dar, insbesondere für Geringqualifizierte (Brochu und Green, 2013; Meer und West, 2013). Er gibt ein Mindestmaß an Produktivität vor, das auf diesem Arbeitsplatz über einen hinreichend langen Zeitraum erbracht werden muss, um aus Sicht des Arbeitgebers verlässlich die Arbeitskosten einschließlich der Einrichtungskosten der Arbeitsstelle zu decken. Dabei geht es nicht allein um die Fähigkeiten, die ein potenzieller Arbeitnehmer selbst mitbringt. Wichtig ist deren Verhältnis zu den erwirtschafteten Umsätzen. Im Zeitverlauf kommt es typischerweise zu Schwankungen der Produktivität. Da Arbeitgeber **vorausschauend planen** müssen, kann der Mindestlohn in Kombination mit rigidem Kündigungsschutz und wettbewerbsintensiven Güter- oder Dienstleistungsmärkten die Einstellungsbereitschaft stark mindern. Und dies gilt sogar in dem unrealistischen Fall, dass alle Arbeitnehmer über eine Produktivität verfügen, die über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg den Mindestlohn erreicht.
542. Von Mindestlohnbefürwortern wird als zentrales Argument angeführt, dass ein erheblicher **Machtunterschied** zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bestünde, wodurch erstere ihre Gewinnposition durch die Zahlung niedriger

Löhne verbessern würden. Der Machtverlust der Beschäftigten wird dabei vor allem auf den Rückgang der Tarifvertragsbindung der Beschäftigten zurückgeführt. Das gehäufte Auftreten von Niedriglöhnen in Regionen und Sektoren mit geringer Produktivität, beispielsweise im Gastgewerbe, Einzelhandel oder Friseurhandwerk, deutet allerdings darauf hin, dass in den meisten Fällen eine geringe Entlohnung der Beschäftigten nicht mit übermäßigen Einkommen auf der Unternehmerseite einhergeht. Stattdessen dürften sich niedrige Löhne in den meisten Fällen aus dem Zusammenspiel von (relativ hohem) **Arbeitsangebot** und (relativ niedriger) **Arbeitsnachfrage**, etwa im Bereich einfacher Tätigkeiten, ergeben. Unter diesem Blickwinkel stellen die beobachteten Lohnentwicklungen das Ergebnis eines funktionierenden Marktes dar, und der Mindestlohn dürfte als Fremdkörper negativ auf die Beschäftigung wirken.

543. Im internationalen Vergleich wird regelmäßig auf das Vereinigte Königreich und Frankreich als positive beziehungsweise warnende Beispiele für den Umgang mit einem Mindestlohn und dessen Wirkungen verwiesen. Die Entwicklungen der Arbeitslosigkeit – insbesondere der Jugendarbeitslosigkeit – seit dem Jahr 2000 zeichnen in beiden Ländern ein weniger erfreuliches Bild. Dies gilt speziell seit dem Rezessionsjahr 2009. [↗ ABBILDUNG 73](#)

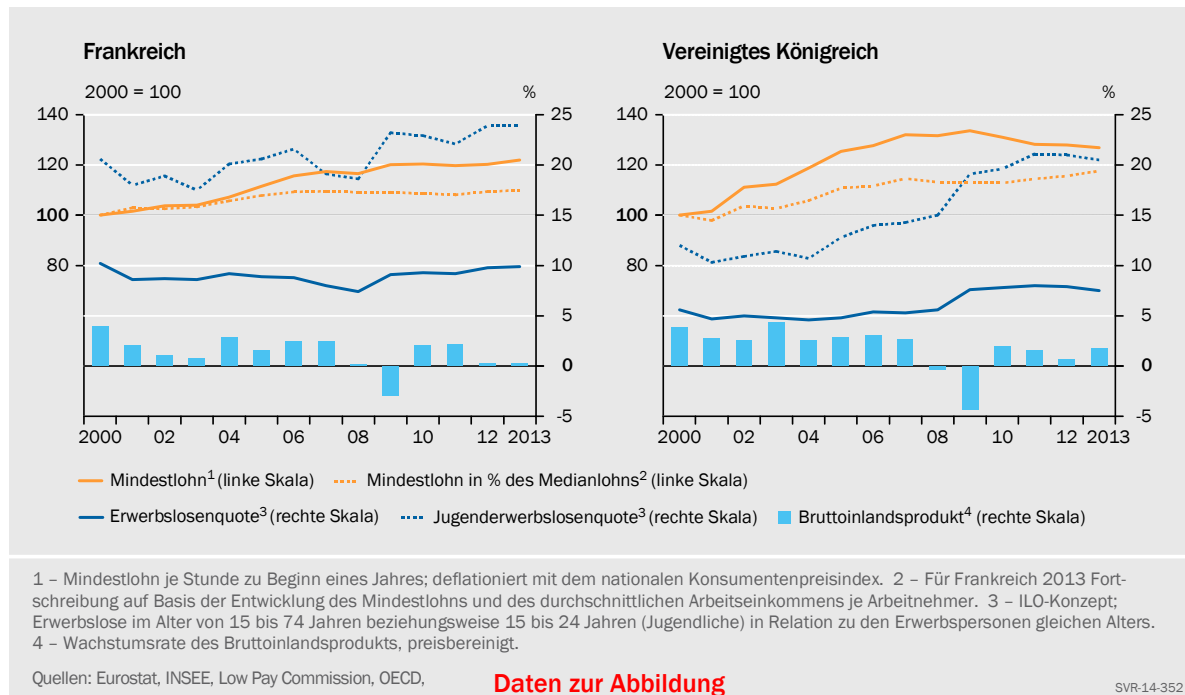
Einen Anstieg der Arbeitslosigkeit vollumfänglich kausal auf einen Mindestlohn zurückzuführen, wäre sicherlich verfehlt. Zumindest für französische Jugendliche stellt er wohl dennoch eine nicht zu unterschätzende Hürde dar (Abowd et al., 2000; Gorry, 2013). Deutschland zeichnet sich im internationalen Vergleich hingegen durch eine **geringe Jugendarbeitslosigkeit** aus. Indem der Mindestlohn die Möglichkeiten eines Erfahrungsaufbaus im Rahmen von (zunächst) niedrig entlohnter Beschäftigung einschränkt, droht er, langfristig negative Konsequenzen für das Arbeitsleben und die Einkommenssituation zu haben (Mroz und Savage, 2006; Nilsen und Reiso, 2011; Gorry, 2013; Schmillen und Umkehrer, 2013). Somit sind die Ausnahmen für Auszubildende und Praktikanten im *Mindestlohngesetz (MiLoG)* völlig richtig.

544. Da zumeist das Vereinigte Königreich als Positivbeispiel für die Unschädlichkeit von Mindestlöhnen bemüht wird, ist verwunderlich, dass das *MiLoG* in zwei zentralen Punkten nicht diesem Beispiel folgt. Zum einen wurde keine niedrige Einstiegshöhe für den Mindestlohn gewählt (JG 2013 Ziffern 515 ff.), zum anderen wurde die Verantwortung für die zukünftigen Anpassungen des Mindestlohns an eine **neue Kommission** aus Vertretern der Spitzenorganisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern abgegeben. Anders als in der britischen Low Pay Commission ist die unabhängige Wissenschaft unzureichend in die Arbeit dieser Mindestlohnkommission eingebunden.

Dem gesamtwirtschaftlich verantwortungsvollen Verhalten der **Mindestlohnkommission** kommt eine besondere Bedeutung zu. Die Stärkung der Macht der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer birgt die Gefahr, dass sich Insider-Outsider-Muster verschärfen und sich der Strukturwandel verlangsamt. Es lässt sich bereits erkennen, dass Mindestlöhne von Arbeitgebern und Gewerkschaften als Eintrittsbarrieren gegenüber neuen Wettbewerbern genutzt werden (Bachmann et al., 2014). Das Beispiel des Post-Mindestlohns ver-

ABBILDUNG 73

Mindestlohn, Arbeitslosigkeit und Bruttoinlandsprodukt in Frankreich und dem Vereinigten Königreich



anschaulicht eindrucksvoll, wie so volkswirtschaftlich wünschenswerter Wettbewerb unterbunden wird (Monopolkommission, 2008, 2010).

545. Die Entscheidungsbefugnis über die Mindestlohnanpassungen verbleibt bei der Bundesregierung, die den Beschluss der Kommission per Rechtsverordnung verbindlich machen kann, aber nicht muss. Die **demokratische Legitimation** des Mindestlohns und seiner Anpassungen ist aufgrund ihrer gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung zwingend notwendig. Eine gewisse Disziplinierungswirkung für die Arbeit der Mindestlohnkommission dürfte sich so zwar einstellen; es bleibt aber die Gefahr, dass Entscheidungen aus **politischem Kalkül** heraus getroffen werden.
546. Keinesfalls sollte der Mindestlohn quasi automatisch den Tariflohnerhöhungen der Vergangenheit folgen. So könnte der Mindestlohn gerade in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld, beispielsweise in einer Rezession, zu stark angehoben werden. Die Beispiele Frankreichs und des Vereinigten Königreichs verdeutlichen jedenfalls, dass ein Absenken des nominalen Mindestlohns wohl nahezu ausgeschlossen ist. Zwischen den Jahren 2000 und 2009 waren die Mindestlöhne im Vereinigten Königreich und in Frankreich preisbereinigt um 34 % beziehungsweise 20 % gestiegen. [ABBILDUNG 73](#) Selbst nach dem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2009 wurden die Mindestlöhne angehoben. Es besteht somit eine **erhebliche Lohnrigidität**, welche die Beschäftigungsentwicklung hemmt.

Mit einer relativen Höhe von unter 50 % des Medianlohns ist die Bindungswirkung des Mindestlohns im Vereinigten Königreich gegenwärtig noch deutlich geringer als in Frankreich mit rund 60 %. Die Einordnung der Mindestlohnhöhe im Zeitablauf wird durch **Kompositionseffekte** erschwert. Bei steigender Ar-

beitslosigkeit verlieren zunächst Beschäftigte mit niedrigen Löhnen ihren Arbeitsplatz. Die verbleibenden Beschäftigten weisen durchschnittlich höhere Löhne auf. Der Mindestlohn erscheint dann unzutreffenderweise als relativ niedrig. Dies ist jedoch lediglich Ausdruck einer schlechten Beschäftigungslage. Hierzu passen die Entwicklungen in Frankreich und dem Vereinigten Königreich, wo die relative Mindestlohnhöhe bis Mitte des vergangenen Jahrzehnts anstieg und seitdem relativ konstant geblieben ist.

547. Für die Gesamtbeurteilung von Mindestlohnregelungen und ihren Wirkungen sind zudem die Abgrenzung der einzubeziehenden Entlohnungsbestandteile und Arbeitsstunden, Ausnahme- und Kontrollregelungen sowie die Lohnnebenkosten zu berücksichtigen (Askenazy, 2014). Als **unabhängiges Korrektiv** könnte die **Wissenschaft** über Evaluationsaufträge eingebunden werden, wie dies jüngst beispielsweise bei der Evaluation der branchenspezifischen Mindestlöhne der Fall war. Zu diesem Zweck sollte die **Verfügbarkeit aussagekräftiger Daten** verbessert werden, um die wissenschaftliche Forschung zum Mindestlohn zu stärken. Dieser Engpass behinderte schon die Evaluationsstudien zu den branchenspezifischen Mindestlöhnen (Möller, 2012). Eine umfassende Erhebung der Einkommen aller abhängig Beschäftigten, einschließlich der geringfügig Beschäftigten, sowie der Arbeitsstunden würde zudem die Kontrolle des Mindestlohns durch die Zollverwaltung erleichtern.

548. Sollten tatsächlich negative Beschäftigungsentwicklungen eintreten und sich damit Einkommenseinbußen und eine geminderte gesellschaftliche Teilhabe einstellen, kann am besten mit einem deutlichen **Absenken des Mindestlohns** oder sogar seiner Abschaffung reagiert werden. Zu warnen ist jedoch vor dem Versuch, negative Effekte durch Lohnsubventionen zu kompensieren. Mit der Anhebung der Maximaldauer der kurzfristigen sozialversicherungsfreien Beschäftigung von 50 auf 70 Tage ab dem Jahr 2015 und zunächst bis zum Jahr 2018 wurde allerdings bereits ein erster Schritt in diese Richtung unternommen.

Das Beispiel Frankreichs verdeutlicht, wie teuer ein zu hoher Mindestlohn werden kann: Der französische Staat gibt schon seit Längerem etwa 1 % des Bruttoinlandsprodukts dafür aus, die Sozialversicherungsbeiträge von solchen Beschäftigten zu subventionieren, die den Mindestlohn oder etwas höhere Löhne erhalten (Cahuc und Carcillo, 2012; Garoche und Roguet, 2014). Seit Januar 2014 wurden die Subventionen im Rahmen des Pakts für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung auf etwa 2 % des Bruttoinlandsprodukts (mehr als 40 Mrd Euro) ausgeweitet, weitere begleitende Maßnahmen sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Regulierung keinesfalls weiter ausbauen

549. Eine Gesamtschau auf die deutsche Arbeitsmarktordnung zeigt, dass die **externe Flexibilität** gering ausfällt, vor allem im internationalen Vergleich (JG 2013 Ziffern 452 f.). [KASTEN 7](#) Bei den somit beschränkten Möglichkeiten, die Beschäftigung durch Einstellungen und Entlassungen flexibel an die wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen, war es speziell die **interne Flexibilität** in

Form von Lohn- und Arbeitszeitanpassungen, über die es gelungen ist, Beschäftigung aufzubauen und im Rezessionsjahr 2009 zu sichern.

Die interne Flexibilität wurde mit dem **Tarifautonomiestärkungsgesetz** nun eingeschränkt. Mit diesem wurde nicht nur der Mindestlohn eingeführt. Die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags für eine gesamte Branche ist nunmehr bei konkretem öffentlichem Interesse möglich und nicht mehr an das Kriterium einer Tarifbindung von 50 % gekoppelt. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz wurde ebenfalls auf alle Branchen ausgeweitet. Insgesamt handelt es sich weniger um eine allgemeine Stärkung der Tarifautonomie als um eine Stärkung der Macht der Tarifvertragsparteien.

550. Der Gesetzentwurf zur **Tarifeinheit** sieht einen direkten Eingriff in den Wettbewerb zwischen Arbeitnehmervertretungen vor. Dabei stellt sich aus ökonomischer Sicht die Frage, warum die Pluralität von Gewerkschaften durch den Gesetzgeber beschnitten und so in die privatwirtschaftlichen Verteilungskonflikte gesetzlich eingegriffen werden sollte. Im System der Tarifautonomie ist es doch zuallererst die Bringschuld der etablierten Branchengewerkschaften, die in den Spartengewerkschaften organisierten Arbeitnehmer zu einem gemeinsamen Auftritt in Tarifverhandlungen und -konflikten zu bewegen.

In der öffentlichen Diskussion werden zwar häufig die Gefahren einer erhöhten Streikgefahr aufgrund von **Tarifpluralität** beschworen, da nunmehr selbst kleine Beschäftigtengruppen ganze Betriebe blockieren können. Doch die Arbeitskampfbilanz in Deutschland ist nach wie vor im zeitlichen und im internationalen Vergleich unauffällig (Bachmann et al., 2011; WSI, 2014). Die spektakulären Streiks der vergangenen Jahre sind auf wenige Branchen beschränkt geblieben, insbesondere den Flug- und Bahnverkehr (Lesch, 2013). Eine Zersplitterung der Tariflandschaft ist ausgeblieben. Von einer Gefährdung der generellen Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sind wir weit entfernt. Nichts hindert den Gesetzgeber daran, die Entwicklungen weiter zu beobachten.

551. Auf der arbeitsmarktpolitischen Agenda der Bundesregierung stehen **weitere Regulierungsvorhaben**, von denen jedes einzelne sich nur gering auswirken dürfte. In der Summe können sie aber eine deutliche Einschränkung unternehmerischer Flexibilität bedeuten. Dies betrifft insbesondere die Zeitarbeit und die Werkverträge. Mit den Lockerungen der Bestimmungen zu Befristungsmöglichkeiten, Zeitarbeit oder geringfügiger Beschäftigung wurden in der Vergangenheit die Möglichkeiten der Unternehmen erweitert, ihren Beschäftigungsstand anzupassen, insbesondere um konjunkturelle Schwankungen auszugleichen.

Wiederum sollte eingehend geprüft werden, ob eine Regulierung notwendig und tatsächlich geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen. Weder Zeitarbeit noch Werkverträge sind per se als kritisch für die Beschäftigten anzusehen. Vielmehr stellen sie wichtige Elemente einer modernen Arbeitsmarktordnung dar. Um einen Missbrauch dieser Beschäftigungsformen für verdeckte Arbeitnehmerüberlassung oder Scheinselbstständigkeit zu verhindern, bedarf es vor allem einer besseren Kontrolle der bestehenden Regelungen. Diese setzen bereits entsprechende Leitplanken, die es gegebenenfalls im Sinne einer höheren Transparenz und Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu konkretisieren gilt. Insbesondere

beim in einer arbeitsteiligen Welt sehr sinnvollen Instrument des **Werkvertrags** besteht an sich kein Änderungsbedarf.

552. Die **Zeitarbeit** steht häufig im Mittelpunkt der Kritik, da durch sie die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse kontinuierlich abnehme. Nach einem Anstieg von Anfang der 2000er-Jahre bis zum Jahr 2008 schwankte die Anzahl der Leiharbeiter nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit von Mitte des Jahres 2010 bis Ende des Jahres 2013 zwischen rund 800 000 und 930 000 Personen. Dies entsprach durchschnittlich etwas mehr als 2 % aller Arbeitnehmer. Dabei sieht es nicht danach aus, dass andere Beschäftigungsverhältnisse verdrängt würden. Laut Mikrozensus stieg die Anzahl der Kernerwerbstätigen in Normalarbeitsverhältnissen im Vergleich der Jahre 2010 und 2013 um knapp 1,5 Millionen Personen, während die Anzahl der Zeitarbeiter und der atypisch Beschäftigten insgesamt leicht sank.

Eine annähernde Gleichbehandlung von Leiharbeitnehmern und Stammbesetzung mit steigender Entleihdauer wird tarifvertraglich bereits angestrebt. Insgesamt scheint die Zeitarbeit die ihr angedachte Funktion als Beschäftigungsreserve zu erfüllen, die Effizienz der Unternehmen zu erhöhen und eine Beschäftigungschance für Geringqualifizierte zu bieten (Baumgarten et al., 2012). Für letztere kann sie als Sprungbrett in ein langfristiges Arbeitsverhältnis dienen, wenngleich dies nicht sehr ausgeprägt ist; sie stellt aber auch keine Falle für Arbeitslose dar (Kvasnicka, 2009; Lehmer und Ziegler, 2010; Burkert et al., 2014). Zumindest im Vergleich zur Langzeitarbeitslosigkeit ist die Zeitarbeit zweifellos die bessere Alternative.

Im Hinblick auf die Qualität von Zeitarbeitsverhältnissen stellt sich weniger die Frage nach der Überlassungshöchstdauer oder den Entlohnungsstrukturen, sondern vielmehr die der **Qualifizierung** der Beschäftigten. Hier besteht eine Möglichkeit, die Integrationsfunktion der Zeitarbeit zu verbessern. Große Zeitarbeitsunternehmen erbringen vielfach bereits umfassende Personaldienstleistungen. In einer stärker berufsbegleitenden Weiterqualifizierung von vormals Arbeitslosen könnte durchaus ein Ansatzpunkt für die zukünftige Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik liegen.

3. Eine zielführende Arbeitsmarktordnung

553. In der aktuellen Debatte um Verteilungsergebnisse darf die zentrale Bedeutung des Arbeitsmarkts für die Haushaltseinkommen und die gesellschaftliche Teilhabe nicht übersehen werden. Angesichts der seit Mitte der 2000er-Jahre trotz eines schwierigen ökonomischen Umfelds zu beobachtenden positiven Arbeitsmarktentwicklung besteht **kein Anlass zum Aktionismus**. Die Hartz-Reformen haben dazu aus Sicht des Sachverständigenrates einen wichtigen Beitrag geleistet, indem sie insbesondere für geringqualifizierte Tätigkeiten das Arbeitsangebot, die Arbeitsnachfrage und deren Zusammenführen gestärkt haben. Eine breitere Auffächerung der Lohnstruktur ist die logische Konsequenz dieser Politik und, da sie mit einer stabilen Verteilung der Nettoeinkommen einhergeht, eher ein arbeitsmarktpolitischer Erfolg als ein sozialpolitisches Problem.

Angesichts der bevorstehenden Herausforderung des demografischen Wandels und künftiger Krisen bereitet die Abkehr von diesem Weg erhebliche Sorgen. Denn er wurde eingeschlagen, um hohe und verfestigte Arbeitslosigkeit, schwaches Wirtschaftswachstum und nicht nachhaltig finanzierbare öffentliche Haushalte zu überwinden. Getragen wurden diese Reformen von der Einsicht, dass es dafür einer Stärkung von Marktprozessen bedarf.

554. Das Herbeiführen einer gewünschten **Ergebnisgröße** durch Regulierung ist hingegen unmöglich, da sich die Marktteilnehmer immer verweigern können. Im Fall des Mindestlohns bedeutet dies beispielsweise, dass die Arbeitsnachfrage bei Tätigkeiten mit geringer Produktivität sinkt: Damit werden Entlassungen wahrscheinlicher, Einstellungen unwahrscheinlicher, und die Beschäftigungsentwicklung wird gedämpft.

Regulierungen, welche die **Wirkungszusammenhänge** der Marktprozesse außer Acht lassen, laufen Gefahr, das Gegenteil ihrer eigentlichen Intention zu erreichen. Denn die Beschränkung von Möglichkeiten zu Beschäftigungs- oder Lohn- und Arbeitszeitanpassungen kann sowohl das Wachstumspotenzial als auch die Widerstandsfähigkeit einer Volkswirtschaft signifikant beeinträchtigen. Eine möglichst breite gesellschaftliche Teilhabe am wirtschaftlichen Erfolg ist jedoch umso schwerer zu erreichen, je geringer die Leistungsfähigkeit ausfällt.

555. Die Aufgabe der Arbeitsmarktordnung sollte es vor allem sein, einen **verlässlichen Ordnungsrahmen** zu bieten. In diesem Sinne muss die angestrebte Stärkung der Macht der Spitzenverbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber durch die aktuelle Reformpolitik kritisiert werden. Das *Tarifautonomiestärkungsgesetz*, insbesondere der Mindestlohn und die Ausgestaltung der Mindestlohnkommission, gehen **zu Lasten des Wettbewerbs** auf Arbeits- und Gütermärkten. Vor allem für die Arbeitssuchenden werden die Hürden für den Arbeitsmarkteinstieg wieder höher.

556. Sicherlich ist der Schutz von Arbeitnehmern vor unangemessenen **Arbeitsbedingungen** ein wichtiges gesellschaftliches Anliegen. Doch ist nüchtern zu hinterfragen, wie groß die bestehenden Probleme tatsächlich sind, und rational zu analysieren, was realistische Alternativen wären. Die Anknüpfungspunkte für den Mindestlohn oder die mögliche Einschränkung von Zeitarbeit und Werkverträgen scheinen jedenfalls nicht durch weitreichende Missstände begründet. Zur Bekämpfung von Auswüchsen in einzelnen Fällen bedarf es vor allem der Kontrolle bestehender Regelungen und gegebenenfalls deren Konkretisierung, nicht aber deren Ausbau. Grundsätzlich stellen Lohnflexibilität, Zeitarbeit und Werkverträge notwendige und sinnvolle Elemente einer **modernen Arbeitsmarktordnung** dar. Dies gilt speziell für Deutschland, das sich insgesamt durch ein sehr rigides institutionelles Umfeld auszeichnet.

557. Um die Arbeitslosigkeit weiter zu verringern, muss die **Integration** von geringqualifizierten, insbesondere von geringqualifizierten Jugendlichen, in den Arbeitsmarkt weiter verbessert werden. Um Dualismus, also eine Trennung der Beschäftigten in eine Kernarbeitnehmerschaft und verschiedene Randgruppen, zu verhindern, muss die Mobilität am Arbeitsmarkt gestärkt werden.

Zum Erreichen dieser Ziele bietet es sich an, Arbeitsangebot wie Arbeitsnachfrage direkt zu stärken. Auf Seite des Arbeitsangebots geht es dabei vor allem um die **Bildungsanstrengungen**. Dies betrifft das gesamte Bildungssystem, einschließlich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Auf Seite der Arbeitsnachfrage ist ein möglichst gutes Umfeld für private Investitionen entscheidend. Dies wird am ehesten durch eine **konsistente Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik** erreicht. Eine der am besten geeigneten Möglichkeiten, die Macht der Arbeitnehmer zu erhöhen, ist es, die Arbeitsnachfrage zu stärken. Umverteilungsmaßnahmen, wie beispielsweise der Mindestlohn, erreichen aber das Gegenteil.

558. Bevor darüber debattiert werden kann, wie Arbeitsplätze auszugestalten sind, muss es diese erst einmal geben. Und selbst dann ist deren individuelle Ausgestaltung zuerst den Arbeitnehmern und Arbeitgebern vorbehalten. Eine zielführende Arbeitsmarktordnung greift nicht direkt in den innerbetrieblichen Bereich und damit in die Privatautonomie ein, sondern setzt – möglichst **minimalinvasiv** – einen Rahmen, der geeignet ist, die Allokationsfunktion des Arbeitsmarkts zu stützen und gleichzeitig Auswüchse zu verhindern.

Die aktuelle Wirtschaftspolitik droht allerdings, der Teilhabe erheblich zu schaden, ohne den angestrebten Verteilungszielen näher zu kommen. Es besteht die Gefahr, in eine **Regulierungsspirale** abzurutschen, in der die schädlichen Nebenwirkungen einer Politikmaßnahme mit weiteren schädlichen Markteingriffen korrigiert werden sollen. Vor solch einer Entwicklung kann nicht eindringlich genug gewarnt werden, denn es sollte verhindert werden, dass der deutsche Arbeitsmarkt sich wieder in Richtung seines Zustands vor den Reformen Anfang der 2000er-Jahre entwickelt. Wenn die aktuellen Regulierungsbestrebungen dahingehend schon keine Vorsicht walten lassen, sollte zumindest der Mut aufgebracht werden, diese Regelungen im Falle von Fehlentwicklungen rückgängig zu machen.

III. DAS RENTENPAKET UND DIE TRAGFÄHIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN

559. Zur Jahresmitte 2014 ist das *Gesetz über Leistungsverbesserungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz)*, kurz das **Rentenpaket**, in Kraft getreten, das innerhalb kürzester Zeit geschnürt, im Deutschen Bundestag beraten und schließlich am 23. Mai 2014 verabschiedet wurde. Es führt zu dauerhaften Mehrausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), die eine der **größten Leistungsausweitungen** seit Einführung der dynamischen Rente im Jahr 1957 darstellen. Daher hat der Sachverständigenrat seine Tragfähigkeitsberechnungen aus dem Jahr 2011 (Expertise 2011 Ziffern 252 ff.) aktualisiert und dabei die Auswirkungen des Rentenpakets berücksichtigt.

560. Für das Basisszenario ergibt sich eine gegenüber den Berechnungen von 2011 vergrößerte **Tragfähigkeitslücke** von 3,4 %, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt. In den vergangenen Jahren ist zwar das konjunkturbedingte Defizit geschlossen worden, dies hat aber die demografiebedingte Tragfähigkeitslücke nicht maßgeblich beeinflusst. Demnach sind die öffentlichen Haushalte nach wie vor nicht tragfähig, und es besteht ein unabweisbarer **Handlungsbedarf**, um in den kommenden Jahrzehnten jährlich steigende Finanzierungsdefizite und einen beschleunigt steigenden Schuldenstand zu verhindern.

Das Rentenpaket trägt 0,2 Prozentpunkte zur ohnehin erheblichen Tragfähigkeitslücke bei. Darüber hinaus lassen sich **keine ökonomisch überzeugenden Argumente** für die beiden Maßnahmen des Rentenpakets finden, welche die meisten Mehrausgaben verursachen – die Mütterrente und die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren. Somit erschließt es sich nicht, warum ein bereits bestehender, erheblicher Handlungsbedarf zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte und damit die von künftigen Generationen zu stemmende Last mit dem Rentenpaket weiter erhöht werden.

Wird das Problem der fehlenden Tragfähigkeit heute nicht angegangen oder sogar durch Leistungsausweitungen verschärft, wird sich der Anpassungsbedarf in den kommenden Jahren vergrößern. Berechnungen für alternative Szenarien zeigen, wie die Tragfähigkeitslücke geschlossen werden kann. Ansatzpunkte hierfür sind der Wanderungssaldo, das Renteneintrittsalter oder die Erwerbslosenquote.

1. Das Rentenpaket – Inhalt und Bewertung

561. Das *RV-Leistungsverbesserungsgesetz* ist am 1. Juli 2014 in Kraft getreten. Dieses Rentenpaket umfasst die folgenden Maßnahmen:

- die Ausweitung der anrechenbaren Kindererziehungszeiten für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder (Mütterrente),
- die abschlagsfreie Rente mit 63 für besonders langjährig Versicherte der Geburtsjahrgänge bis 1963,
- Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente und
- die Anpassung der jährlichen Aufwendungen für Leistungen zur Teilhabe (Rehabilitationsbudget) an die demografische Entwicklung (Anhebung des Reha-Deckels).

Während der Beratungen zum Rentenpaket wurde zudem eine Diskussion zur **Flexibilisierung des Renteneintritts** angestoßen. Neben einem flexibleren Übergang in den Ruhestand bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze ging es um Möglichkeiten, Erwerbstätigkeit nach dem Erreichen der Regelaltersgrenze zu erleichtern. In das Rentenpaket fanden diese Überlegungen erst kurz vor dessen Verabschiedung Eingang. Dabei wurde bislang lediglich die Möglichkeit der befristeten Fortführung eines Arbeitsverhältnisses nach dem Erreichen der Regelaltersgrenze eingeführt (§ 41 Satz 3 SGB VI). Darüber hinaus hat die Bundesre-

gierung eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die weiter über diese sogenannte Flexi-Rente beraten und bis Ende des Jahres 2014 Ergebnisse vorlegen soll.

562. Die mit Abstand teuerste Maßnahme des Rentenpakets ist die Mütterrente, die mit Mehrausgaben von etwa 6,5 Mrd Euro jährlich zu veranschlagen ist. Diese Mehrausgaben werden sich nur allmählich bis etwa zum Jahr 2050 reduzieren. Dagegen verursachen die durchaus sinnvollen Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente und die Anhebung des Reha-Deckels vergleichsweise geringe Mehrausgaben. Insgesamt ist das Rentenpaket eines der **teuersten Reformvorhaben**, die je in der GRV durchgeführt wurden. Dabei leistet es keinen nennenswerten Beitrag zu dem von beiden Koalitionspartnern im Bundestagswahlkampf viel diskutierten Thema „Vermeidung zukünftiger Altersarmut“ (JG 2013 Ziffern 698 ff.).

Zur Finanzierung des Rentenpakets werden in der laufenden Legislaturperiode Finanzierungsdefizite in der GRV in Kauf genommen, die aus der Nachhaltigkeitsrücklage ausgeglichen werden. Diese belief sich zur Jahresmitte 2014 auf etwa 35 Mrd Euro. Darüber hinaus hat die Bundesregierung mit dem *Beitragsatzgesetz 2014* eine gesetzlich angelegte Beitragssatzsenkung auf 18,3 % zum 1. Januar 2014 verhindert (§ 158 SGB VI). Dauerhaft werden sich die Leistungsausweitungen allerdings nicht auf diese Weise finanzieren lassen. Obwohl die Rentner aufgrund der Ausgestaltung der Rentenformel durch geringere Rentensteigerungen zur Finanzierung des Rentenpakets beitragen werden, ist davon auszugehen, dass der **Beitragsatz zur GRV** perspektivisch über die bisher prognostizierten Werte ansteigen wird. Folglich wird die mit den vergangenen Reformen zumindest bis zum Jahr 2030 erreichte und durch das Einhalten der Beitragssatzgrenzen definierte Demografiefestigkeit der GRV mit dem Rentenpaket aufs Spiel gesetzt.

563. **Kindererziehungszeiten** werden in der GRV rentenrechtlich berücksichtigt. Aufgrund vergangener Rentenreformen hängt die Höhe des resultierenden Rentenanspruchs vom Zeitpunkt der Geburt des Kindes ab (JG 2013 Ziffer 707, Feld et al., 2014; Rürup und Huchzermeier, 2014): Für ab dem Jahr 1992 geborene Kinder werden drei Entgeltpunkte berücksichtigt. Diese entsprechen heute einem monatlichen Rentenanspruch von 85,83 Euro in Westdeutschland. Dagegen wurde vor dem Inkrafttreten des Rentenpakets für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder lediglich ein Entgeltpunkt berücksichtigt. Mit dem Rentenpaket wurde dieser Wert auf zwei Entgeltpunkte erhöht, die heute zu einem monatlichen Rentenanspruch von 57,22 Euro führen. Demnach wurde mit der Mütterrente eine Ungleichbehandlung im Rentenrecht reduziert.

564. Doch ob damit in der Tat eine „Gerechtigkeitslücke“ geschlossen wurde, wie die Befürworter der Mütterrente argumentieren, ist zu bezweifeln. Denn die Ausweitung der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten zum 1. Januar 1992 unterscheidet sich nicht von anderen **Stichtagsregelungen**. Mit diesen werden üblicherweise gesetzliche Regelungen oder sozialpolitische Leistungen – wie beispielsweise die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren oder die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente – eingeführt oder ausgeweitet, und sie werden vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet. Eine rückwirkende Begünsti-

gung – wie aktuell nach Kassenlage – ist somit nicht erforderlich. Zudem ist die Finanzierung der Mütterrente durch Beiträge zur GRV nicht sachgerecht, da es sich hierbei um eine versicherungsfremde Leistung handelt.

Ursächlich für die Ausweitung der Berücksichtigungszeiten zum 1. Januar 1992 waren **familienpolitische Ziele** (höhere Fertilitätsraten). Mit der nachträglichen Anhebung dieser Leistung für Geburten vor dem Jahr 1992 kann eine höhere Fertilitätsrate aber keineswegs erreicht werden. Vielmehr führen die Mütterrente, die von den vier Maßnahmen des Rentenpakets die meisten Mehrausgaben verursacht, und ihre Beitragsfinanzierung dazu, dass die mit den Reformen der vergangenen Jahre erreichte finanzielle Stabilisierung der GRV unterminiert wird. Folglich werden die jüngeren Generationen zukünftig noch stärker als bisher absehbar durch die Finanzierung der GRV belastet. Generationengerecht ist das nicht.

565. Mit der abschlagsfreien Rente mit 63 Jahren wird eine bereits bestehende **systemwidrige Ausnahmeregelung** im Rentenrecht, die Altersrente für besonders langjährig Versicherte, für einen ausgewählten Personenkreis ausgeweitet. Seit dem Inkrafttreten des Rentenpakets haben Versicherte die Möglichkeit, sofern sie vor dem 1. Januar 1964 geboren wurden und die Wartezeit von 45 Jahren erfüllen, bereits vor ihrem 65. Geburtstag die Altersrente für besonders langjährig Versicherte in Anspruch zu nehmen. Konkret besteht dieser Anspruch ab Vollendung des 63. Lebensjahres für solche Versicherte, die vor dem 1. Januar 1953 geboren wurden. Für Versicherte, die ab dem 1. Januar 1953 geboren wurden, wird die Altersgrenze für jeden Geburtsjahrgang um zwei Monate angehoben. Dies führt dazu, dass für den Geburtsjahrgang 1964 wieder eine Altersgrenze von 65 Jahren gelten wird (Feld et al., 2014).

Darüber hinaus wurden im Rahmen der abschlagsfreien Rente mit 63 die Voraussetzungen für die Erfüllung der Wartezeit gelockert. Seit dem Inkrafttreten des Rentenpakets am 1. Juli 2014 werden auf die Wartezeit auch Zeiten angerechnet, in denen freiwillige Beiträge geleistet wurden, sowie Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld. Die Herabsetzung der Altersgrenze von 65 auf 63 Jahre ist zwar nur vorübergehend angelegt, doch diese Lockerung der Voraussetzungen zur Erfüllung der Wartezeit ist eine dauerhafte Regelung.

566. Bereits die vor dem Rentenpaket bestehende Regelung der Altersrente für besonders langjährig Versicherte verstieß gegen das die GRV konstituierende Prinzip der **Teilhabeäquivalenz** (JG 2007 Ziffer 264): Nach diesem soll eine gleiche Beitragsleistung zu gleichen Rentenansprüchen führen. Je nach Eintritt ins Erwerbsleben führt die (Neu-)Regelung der Altersrente für besonders langjährig Versicherte aber dazu, dass aus derselben Anzahl von Entgeltpunkten unterschiedliche Rentenansprüche resultieren. Die Ausweitung dieser Ausnahmeregelung verschärft diesen Verstoß.
567. Die abschlagsfreie Rente mit 63 ermöglicht gerade den stark besetzten Geburtsjahrgängen einen früheren und abschlagsfreien Rentenzugang. Zudem dürften die Begünstigten einen überdurchschnittlichen Rentenanspruch aufweisen (Feld et al., 2014; Kallweit und Kohlmeier, 2014). Beides führt dazu, dass die abschlagsfreie Rente mit 63 besonders hohe Mehrausgaben der GRV zur Folge ha-

ben wird. Dabei müssen nicht zuletzt Rentner mit geringem Renteneinkommen auf dem Wege geringerer Rentensteigerungen für die Frührente besser verdienender Facharbeiter aufkommen.

Außerdem wird das **Erwerbspersonenpotenzial** in einer Phase reduziert, in der sich der demografische Wandel gerade zu verschärfen beginnt. Die Neuregelung dürfte die infolge der Agenda 2010 angestiegenen **Erwerbsquoten Älterer** negativ beeinflussen. Aktuell steigt das gesetzliche Renteneintrittsalter bereits an, und Arbeitgeber wie Arbeitnehmer haben begonnen, sich mit erhöhten Weiterbildungsaktivitäten, der Schaffung altersgerechter Arbeitsplätze sowie verstärkten Präventionsanstrengungen und einem entsprechenden Gesundheitsmanagement auf diesen Wandel einzustellen. Nicht zuletzt aus dieser Perspektive ist es unangemessen, das abschlagsfreie Renteneintrittsalter für eine ausgewählte Gruppe von Versicherten abzusenken.

568. Für die beiden mit den höchsten Mehrausgaben verbundenen Maßnahmen des Rentenpakets, die Mütterrente und die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren, lassen sich keine ökonomischen Begründungen finden. Die Anhebung des Reha-Deckels und vor allem die Verbesserungen bei der **Erwerbsminderungsrente** sind folgerichtige und damit sinnvolle Maßnahmen des Rentenpakets. Denn die Höhe der Erwerbsminderungsrenten ist aus verschiedenen Gründen seit mehreren Jahren rückläufig und liegt häufig unter dem Niveau der *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zuzüglich Kosten der Unterkunft* (Bäcker, 2012; Kaldybajewa und Kruse, 2012; Deutsche Rentenversicherung Bund, 2013). Gerade die Verlängerung der Zurechnungszeit hätte bereits bei der Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre umgesetzt werden sollen.
569. Eine Analyse des Rentenpakets im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells mit überlappenden Generationen zeigt, dass es insbesondere die Bestandsrentner und die Versicherten der rentennahen Geburtsjahrgänge sind, die durch das Rentenpaket begünstigt werden. Die Erwerbstätigen, die Jüngeren und die **zukünftigen Generationen** werden hingegen infolge der Leistungsverbesserungen der Älteren schlechter gestellt, da sie diese Leistungsverbesserungen durch höhere Beiträge und ein stärker absinkendes Rentenniveau finanzieren müssen. ➤ **KASTEN 25** Daher drängt sich die Frage auf, ob mit diesen Regelungen gerade diejenigen Bürger begünstigt werden sollten, die eher zu den Wählern der Regierungsparteien gehören (Kallweit und Kohlmeier, 2014; Rürup und Huchzermeier, 2014).

➤ KASTEN 25

Ökonomische Analyse des Rentenpakets

Im Rahmen eines **numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodells** mit überlappenden Generationen haben Kallweit und Kohlmeier (2014) die einzelnen Bestandteile und das Rentenpaket insgesamt für einen bis zum Jahr 2060 reichenden Projektionszeitraum untersucht. Dabei berücksichtigt das verwendete Simulationsmodell die Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Produktionspotenzial. Zudem ist es besonders für die vorgelegte Analyse des Rentenpakets geeignet: Denn erstens enthält es ein umlagefinanziertes Rentenversicherungssystem, das die GRV detailliert abbildet. Und zweitens wird die Rentenzugangsentscheidung explizit modelliert. Dadurch können insbe-

sondere die ökonomischen Auswirkungen der abschlagsfreien Rente mit 63 Jahren, welche die Arbeitsanreize der Begünstigten und damit ihre Rentenzugangsentscheidung beeinflusst, analysiert werden. Dabei zeigt sich Folgendes:

- Die mit dem Rentenpaket verbundenen Leistungsausweitungen führen zu einem **Pfad des Beitragssatzes** der GRV, der oberhalb desjenigen Pfads verläuft, der sich in einer Situation ohne Rentenpaket ergäbe. Im Maximum liegt der Beitragssatz 0,7 Prozentpunkte darüber.
- Infolge der Berücksichtigung von Änderungen des Beitragssatzes sowie des Verhältnisses von Rentenempfängern zu Beitragszahlern bei der jährlichen Anpassung des Aktuellen Rentenwerts fällt zudem das **aktuelle Rentenniveau** niedriger aus. Im Jahr 2030 liegt es den Ergebnissen zufolge um 0,8 Prozentpunkte unter demjenigen Niveau, das sich ohne Rentenpaket ergäbe. Im Jahr 2060 sind es noch 0,3 Prozentpunkte.
- Den **größten Anteil** an den Beitrags- und Rentenniveaueffekten hat dabei die Mütterrente; ein deutlich geringerer Anteil ist auf die abschlagsfreie Rente mit 63 zurückzuführen. Die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente entfalten erst im Zeitverlauf nennenswerte Mehrausgaben, da sie ausschließlich für Zugangsrentner gelten.

Die abschlagsfreie Rente mit 63 setzt deutliche Anreize für die Begünstigten, ihren **Renteneintritt vorzuziehen**. Da das Modell diese Verhaltensanpassung berücksichtigt, sinkt das Renteneintrittsalter der Begünstigten und das Arbeitsvolumen fällt niedriger aus. Zwar gehen insgesamt im Zeitverlauf bis zum Jahr 2060 von den demografischen Veränderungen erhebliche Effekte auf das Arbeitsvolumen, den Kapitalstock und das Bruttoinlandsprodukt aus. Da die abschlagsfreie Rente mit 63 jedoch auf wenige Geburtsjahrgänge beschränkt ist und diese in unterschiedlichem Maße begünstigt werden, beeinflusst sie diese Größen kaum zusätzlich.

Von dieser Maßnahme gehen ebenso wie von den anderen Bestandteilen des Rentenpakets **deutliche Umverteilungswirkungen** aus. Um diese offenzulegen, wird die Wohlfahrt für Individuen unterschiedlichen Alters und Qualifikationsniveaus (Geringqualifizierte, Individuen mit mittlerer Qualifikation und Hochqualifizierte) nach der Umsetzung des Rentenpakets mit derjenigen ohne Inkrafttreten des Rentenpakets verglichen. Die Ermittlung der Wohlfahrtseffekte orientiert sich dabei an Auerbach und Kotlikoff (1987):

- Im Hinblick auf das Rentenpaket insgesamt zeigt sich, dass **Bestandsrentner** jedes Qualifikationsniveaus begünstigt werden. Außerdem erzielen insbesondere Individuen Wohlfahrtsgewinne, die heute im Alter von 50 bis 65 Jahren sind und über ein mittleres Qualifikationsniveau verfügen.
- Bei isolierter Betrachtung der **Einzelmaßnahmen** ergeben sich positive Effekte der Mütterrente für die Bestandsrentner. Diese dominieren den Gesamteffekt. Bei den 50- bis 65-Jährigen mit mittlerem Qualifikationsniveau stehen dagegen die positiven Effekte der abschlagsfreien Rente mit 63 im Vordergrund.
- Bezogen auf den Gesamteffekt sind es mit Ausnahme der Geringqualifizierten im erwerbsfähigen Alter alle unter 50-Jährigen, vor allem **Hochqualifizierte**, sowie die **zukünftigen Generationen**, die durch das Rentenpaket belastet werden. Geringqualifizierte weisen hingegen ein hohes Erwerbsminderungsrisiko auf und werden somit von den Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten in besonderem Maße begünstigt.

2. Aktualisierte Tragfähigkeitsberechnungen

570. Der demografische Wandel wird die öffentlichen Finanzen zukünftig erheblich beeinflussen, insbesondere in den demografiesensitiven Ausgabenbereichen. Damit stellt sich ohnehin die Frage nach der **Tragfähigkeit** der öffentlichen

Finanzen. [↗ KASTEN 26](#) Das Rentenpaket hat zudem die Rahmenbedingungen in einem wesentlichen demografiesensitiven Ausgabenbereich verändert. Dies nimmt der Sachverständigenrat zum Anlass, eine Aktualisierung seiner Tragfähigkeitberechnungen aus dem Jahr 2011 (Expertise 2011 Ziffern 252 ff.) vorzulegen. Diese Berechnungen wurden von Martin Werding, Ruhr-Universität Bochum, durchgeführt. Bei diesen wurden neben den veränderten Rahmenbedingungen in der GRV aktualisierte Daten, insbesondere revidierte Bevölkerungsvorausrechnungen, berücksichtigt sowie ein erweitertes und verbessertes Simulationsmodell verwendet (Wering, 2014).

571. Analog zu den Tragfähigkeitberechnungen aus dem Jahr 2011 werden zunächst die **Ausgaben** in demografiesensitiven Bereichen, zum Beispiel für die Alterssicherung und im Bereich Gesundheit und Pflege, für ein Basisszenario bis zum Jahr 2060 fortgeschrieben. Aus diesen Ausgabensimulationen sowie den Annahmen zur Entwicklung der Einnahmen wird dann die rechnerische Entwicklung der öffentlichen Finanzen abgeleitet und in eine üblicherweise zur Beschreibung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verwendete Kennziffer, den sogenannten **S2-Indikator** („**Tragfähigkeitslücke**“), überführt. Dieser Indikator gibt an, um wie viele Prozentpunkte die Quote des Primärsaldos sofort und dauerhaft erhöht werden müsste, um tragfähige öffentliche Haushalte zu erreichen. [↗ KASTEN 26](#)

Da für die Ausgabensimulationen ein breites Spektrum an Annahmen notwendig ist, wird die Berechnung für das Basisszenario durch zahlreiche alternative Berechnungen mit variierenden Annahmen ergänzt. Die daraus resultierende Bandbreite der Simulationsergebnisse charakterisiert einerseits den Grad der Unsicherheit dieser Zukunftsbetrachtungen. Andererseits geben die Kontraste zwischen den einzelnen Szenarien Hinweise auf Handlungsoptionen für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik.

[↗ KASTEN 26](#)

Zur Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte

Bedingt durch den demografischen Wandel werden aller Voraussicht nach die öffentlichen Ausgaben stärker als das Bruttoinlandsprodukt zunehmen, während auf der Einnahmeseite kein klarer Trend erkennbar ist (Expertise 2011 Ziffern 253 ff.). Ohne nennenswerte Reformen oder Einnahmeerhöhungen ergeben sich hohe **Finanzierungsdefizite** und ein beschleunigt steigender **Schuldenstand**. Dies wird unter dem Stichwort „Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ diskutiert.

Bislang gibt es keine belastbare, allgemein akzeptierte Grenze, ab der die Höhe der Staatsverschuldung als nicht mehr tragfähig anzusehen ist. Zwingend erforderlich ist es allerdings, dass die **Schuldenstandsquote** nicht dauerhaft zunimmt. Folglich kann die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dann als gegeben angesehen werden, wenn eine dauerhaft stabile Schuldenstandsquote erreicht ist. Dabei gelingt eine Stabilisierung der Schuldenstandsquote genau dann, wenn der Barwert der zukünftigen Primärsalden (Finanzierungssalden ohne Zinszahlungen) dem aktuellen Schuldenstand entspricht (Expertise 2011 Ziffern 272 ff.).

Diese Bedingung wird als **intertemporale Budgetrestriktion** bezeichnet und eignet sich als Bezugspunkt für langfristig tragfähige öffentliche Finanzen. So können die öffentlichen Haushalte dann als tragfähig bezeichnet werden, wenn unter Berücksichtigung der fortgeschriebenen Einnahme- und

Ausgabenpfade die intertemporale Budgetrestriktion eingehalten wird. Dann ist der Barwert der Primärsalden größer oder gleich dem aktuellen Schuldenstand. Hingegen liegen eine sogenannte Tragfähigkeitslücke und damit nicht tragfähige öffentliche Haushalte vor, wenn der Barwert der Primärsalden kleiner ausfällt als der derzeitige Schuldenstand.

In der Literatur wurden mehrere **Kennzahlen** entwickelt, mit denen Tragfähigkeitslücken veranschaulicht werden können (Expertise 2011 Ziffern 275 ff.), ohne eine normative Festlegung vorzunehmen. Mehrheitlich stellen diese auf die Differenz zwischen dem Saldo der projizierten Einnahme- und Ausgabenpfade und einer Situation ab, in der die intertemporale Budgetrestriktion eingehalten wird. Als gängiges Maß, das von der Europäischen Kommission und vom Bundesministerium der Finanzen verwendet wird, hat sich der S2-Indikator herausgebildet. Ein positiver Wert des S2-Indikators zeigt an, dass die öffentlichen Haushalte nicht langfristig tragfähig sind, und weist das Ausmaß der Tragfähigkeitslücke aus. Diese entspricht der zur Einhaltung der intertemporalen Budgetrestriktion erforderlichen dauerhaften Erhöhung der Quote des Primärsaldos (in Prozentpunkten) und zeigt damit die Größenordnung des unmittelbaren Handlungsbedarfs an.

Entwicklung demografiesensitiver Ausgabenbereiche

572. Die Entwicklung der Ausgaben in demografiesensitiven Bereichen wird mit der Methodik der „**demografischen Fortschreibung**“ in die Zukunft projiziert (Werdning, 2013, 2014). Neben den Veränderungen der Bevölkerungsstruktur und der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird dabei der jeweils aktuelle Rechtsstand berücksichtigt. Im verwendeten Modell werden die Ausgaben in den folgenden Bereichen bis zum Jahr 2060 fortgeschrieben:

- Gesetzliche Rentenversicherung (GRV),
- Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und Soziale Pflegeversicherung (SPV),
- Beamtenversorgung und Beihilfe sowie
- Arbeitslosenversicherung (ALV) und Leistungen nach SGB II sowie SGB XII.

Zudem wird der Bereich „zukünftige Generationen“ berücksichtigt, in welchem vor allem öffentliche Bildungsausgaben und quantitativ bedeutsame familienpolitische Transfers enthalten sind (Werdning, 2014). Damit wurden die betrachteten Ausgabenbereiche im Vergleich zu den Berechnungen im Jahr 2011 um die Beihilfe sowie die Sozialhilfe erweitert. Die Berücksichtigung des jeweils aktuellen Rechtsstands bietet im Bereich der GRV-Ausgabenprojektion zudem die Möglichkeit, die **Auswirkungen des Rentenpakets** abzubilden, sodass dessen Konsequenzen für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aufgezeigt werden können.

573. Insgesamt werden auf diese Weise und nach Konsolidierung der einzelnen Bereiche knapp 60 % der gesamtsstaatlichen Ausgaben im Jahr 2012 erfasst. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt führt dies zu einer konsolidierten **Ausgabenquote** von etwa 26,5 %. Im Basisszenario zeigt diese Ausgabenquote bis zum Jahr 2020 keine besondere Dynamik. [↗ KASTEN 27](#) Allerdings steigt sie danach aufgrund des demografischen Wandels bis etwa zum Jahr 2035 mit zunehmender Geschwindigkeit an. Bis zum Jahr 2060 nimmt diese Dynamik zwar

wieder ab, die konsolidierte Ausgabenquote nimmt aber weiter zu und liegt im Jahr 2060 bei 33,3 %.

574. Von den einzelnen Ausgabenbereichen weisen die GRV, die Beamtenversorgung sowie die Beihilfe der Beamten, Versorgungsempfänger und ihrer Angehörigen die größte **Dynamik** auf (Werdning, 2014). Mit Abstand folgen GKV und SPV. Dabei wirkt sich allein aufgrund ihres Volumens der Ausgabenanstieg in der GRV am stärksten auf die Entwicklung der konsolidierten Ausgabenquote aus.

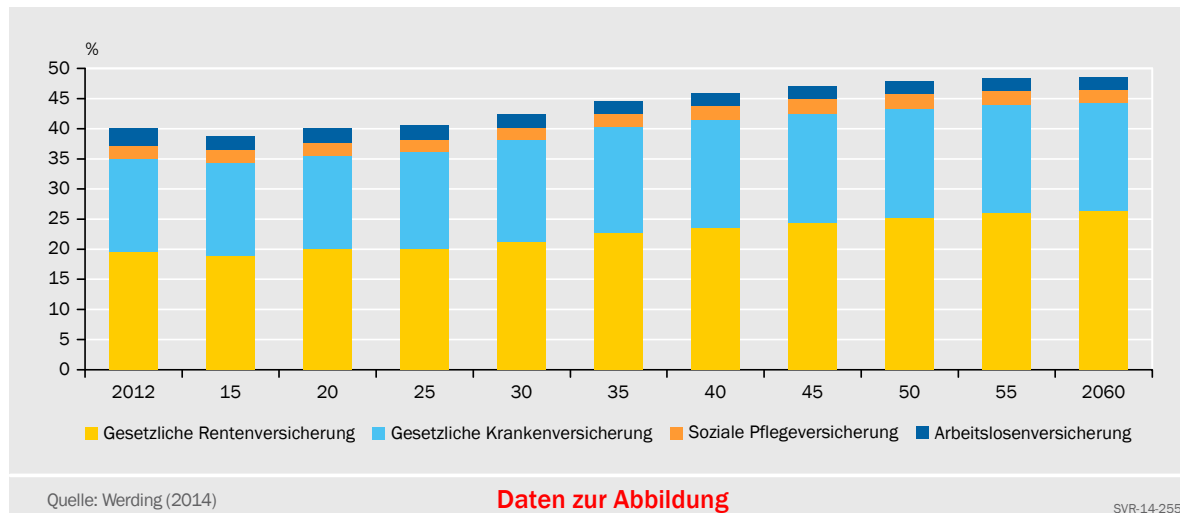
Hinsichtlich der Ausgabenentwicklung in der SPV ist zu beachten, dass die Anpassung der Pflegesätze sich nach derzeit geltendem Recht an der Inflationsrate orientiert. Bei einer längerfristigen Anwendung dieser Regel dürfte das Sicherungsniveau – gemessen als der von der SPV gedeckte Anteil der Pflegekosten – deutlich abnehmen. Schließlich ist davon auszugehen, dass die Entwicklung der Pflegekosten weniger von der Inflationsrate als vielmehr von der Wachstumsrate der Löhne geprägt sein dürfte. Aufgrund des abnehmenden Sicherungsniveaus kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese Regelung in Zukunft nicht wie bisher gesetzlich verankert umgesetzt wird und die Ausgaben der SPV einen entsprechend dynamischeren Verlauf als hier projiziert aufweisen werden.

575. Das Rentenpaket dürfte im Zeitraum zwischen 2015 und 2025 die jährlichen Rentenausgaben um maximal 4 % erhöhen. Aufgrund der Bedeutung der Ausgaben der GRV würde es sich dabei – in aktuellen Rechengrößen der GRV – um gut 10 Mrd Euro jährlich handeln (Werdning, 2014). Bis zum Ende dieses Zeitraums sind dies vor allem die Mehrausgaben für die Mütterrente. Danach verändert sich die Zusammensetzung deutlich: Die Mütterrente verliert aufgrund des Ausscheidens der Begünstigten aus dem Rentenbestand zunehmend an Bedeutung, während die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente zunehmend mehr Ausgaben verursachen. Schließlich gilt diese Neuregelung nur für Zugangsrentner, sodass sich ein Bestand an begünstigten Versicherten erst allmählich aufbaut. Die Kosten der abschlagsfreien Rente mit 63 reduzieren sich zwar etwa ab dem Jahr 2030. Sie liegen im Jahr 2060 aber immer noch bei gut 2 Mrd Euro; die Kosten des Rentenpakets insgesamt betragen dann noch fast 3 Mrd Euro. Die langfristig dominierende Rolle der abschlagsfreien Rente mit 63 ist auf die Lockerung der Bedingungen zur Erfüllung der Wartezeit von 45 Jahren zurückzuführen, nach der nun auch Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld berücksichtigt werden.

Die Finanzierungslast dieser zusätzlichen Kosten wird nach den geltenden Regelungen über entsprechende Beitragssatzsteigerungen zu einem großen Teil von den Beitragszahlern übernommen. Aufgrund des Beitragssatzanstiegs nehmen die Bundeszuschüsse zu; sie werden im Jahr 2030 um etwa 3,5 Mrd Euro und im Jahr 2060 immer noch um fast 3 Mrd Euro höher ausfallen als ohne Rentenpaket. Gleichzeitig werden die Renten in einem geringeren Ausmaß steigen, als es ohne das Rentenpaket und die damit verbundenen Beitragssatzanpassungen der Fall gewesen wäre: Die künftigen Rentnergenerationen tragen zur Finanzierung des Rentenpakets im Jahr 2020 durch den Verzicht auf Rentensteigerungen mit mehr als 4 Mrd Euro bei. Im Jahr 2030 liegt dieser Beitrag immer noch bei etwa 4 Mrd Euro, im Jahr 2060 noch bei fast 1,5 Mrd Euro (Werdning, 2014).

ABBILDUNG 74

Projektion der Beitragssätze der Sozialversicherungsbranche bis 2060



576. Betrachtet man die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme in Deutschland als Ganzes, so lässt sich ermitteln, wie rein rechnerisch die in den kommenden Jahrzehnten steigenden Ausgaben allein durch Beitragsmehreinnahmen gedeckt werden könnten. Angesichts der Ausgabensteigerungen wären künftig zum jährlichen Budgetausgleich der betrachteten Sozialversicherungszweige **erhebliche Beitragssatzanstiege** notwendig. [ABBILDUNG 74](#) So würde der Gesamtsozialversicherungsbeitrag von bereits hohen 40,1 % im Jahr 2012 auf 48,6 % im Jahr 2060 ansteigen. Dabei entfiel der mit Abstand größte Anteil an dieser Zunahme auf den Anstieg des Beitragssatzes zur GRV, der sich um 6,7 Prozentpunkte erhöhen würde. Lediglich vom Beitragssatz zur ALV ginge mit einem Rückgang um einen Prozentpunkt ein leicht dämpfender Effekt aus.

Da auf das Bruttoeinkommen eines sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zusätzlich die Lohnsteuer zu zahlen ist, hieße das, dass sich bei einem Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz von 48,6 % im Jahr 2060 – je nach Lohnelastizität und relevantem Steuersatz – die Steuer- und Abgabenbelastung auf nennenswert über 50 % beläuft. Damit gingen erhebliche negative Arbeitsanreize einher, die zu einem Rückgang der Erwerbstätigkeit und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führen dürften. Der damit verbundene Rückgang an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung würde sich wiederum erhöhend auf den Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz auswirken und könnte so eine entsprechende Negativspirale in Gang setzen.

577. Wie die Diskussion zur Finanzierung der durch das Rentenpaket ausgelösten zusätzlichen Ausgaben der GRV bereits gezeigt hat, ist zudem zu berücksichtigen, dass in die einzelnen Sozialversicherungen, insbesondere in die GRV, Zuschüsse aus allgemeinen Haushaltsmitteln fließen. Erst bei Berücksichtigung beider Aspekte werden die Effekte des demografischen Wandels auf die Sozialversicherungen vollumfänglich erfasst. Zusätzlich zu den Beitragssätzen steigen die Zuschüsse des Bundes zu den Sozialversicherungen in den Projektionen von 4,0 % des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2012 auf 5,6 % im Jahr 2060 an. Würden die Zuschüsse nicht ansteigen, entspräche dies einem zusätzlichen Anstieg des Beitragssatzes um etwa 4,5 Prozentpunkte.

➤ KASTEN 27

Annahmen des Basisszenarios

Im für die Ausgabenprojektionen und sich anschließenden Tragfähigkeitsberechnungen verwendeten Projektionsmodell ist es notwendig, **Annahmen** zur demografischen Entwicklung, zur Arbeitsmarktentwicklung sowie zu den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu treffen. Im Basisszenario gelten die folgenden Annahmen (Werding, 2014):

Die **Bevölkerungsentwicklung** wird in Anlehnung an die entsprechenden Annahmen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung Variante 1-W1 fortgeschrieben. Diese Variante basiert auf einer **Geburtenziffer** von 1,4 Kindern pro Frau, einem Anstieg der **Lebenserwartung** für Neugeborene bis zum Jahr 2060 auf 89,2 Jahre (+7 Jahre) bei Mädchen und auf 85,0 Jahre (+8 Jahre) bei Jungen und einem jährlichen **Wanderungssaldo** von 100 000 Personen ab dem Jahr 2014. Aufgrund einer deutlich über 100 000 Personen liegenden Nettozuwanderung seit dem Jahr 2011 wird im Basisszenario allerdings angenommen, dass der jährliche Wanderungssaldo erst ab dem Jahr 2018 wieder bei diesem Wert liegt. Außerdem setzt die Fortschreibung der Bevölkerung auf einem auf Basis des Zensus 2011 revidierten Bevölkerungsaufbau für das Jahr 2011 auf.

Die Anzahl der **Erwerbspersonen** wird ausgehend von der Gesamtbevölkerung mittels alters- und geschlechtsspezifischer **Erwerbsquoten** bestimmt. Dabei wird der geplante Anstieg des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029 berücksichtigt. Anschließend wird über eine angenommene Entwicklung der **Erwerbslosenquote** die Anzahl der **Erwerbstätigen** projiziert. Für die künftige Erwerbslosenquote wird unterstellt, dass sich diese von 5,3 % im Jahr 2012 zunächst bis zum Jahr 2016 rückläufig entwickelt und dann 4,6 % beträgt. Anschließend steigt sie aber wieder kontinuierlich an und verharrt ab dem Jahr 2020 bei 5,0 %.

Die **gesamtwirtschaftliche Entwicklung** wird mithilfe eines makroökonomischen Hintergrund Szenarios abgebildet, welches das Potenzialwachstum auf Basis einer kalibrierten Cobb-Douglas-Produktionsfunktion beschreibt. Der Einsatzfaktor Arbeit wird dabei aus der projizierten Bevölkerungsentwicklung abgeleitet, der Kapitalstock wird ebenso wie die Totale Faktorproduktivität exogen vorgegeben, wobei Modellergebnisse aus einem numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell, in dem der Lebenszyklus abgebildet ist, berücksichtigt werden. Der resultierende Wachstumspfad stimmt – abgesehen von Effekten der im Projektionsmodell differenzierter modellierten Entwicklung der Qualifikation der Erwerbstätigen – mit entsprechenden früheren Berechnungen des Sachverständigenrates im Rahmen dieses Modells weitestgehend überein (Expertise 2011 Ziffern 221 ff.).

Darüber hinaus wird der **Realzins** nach einer kurzen Anpassungsphase bis zum Jahr 2018 vereinfachend durch einen konstanten Aufschlag von 1,5 Prozentpunkten auf die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität berechnet. Damit bewegt er sich im Projektionszeitraum um seinen langjährigen Durchschnittswert von 3 %, der ebenfalls bei ähnlichen Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen oder der Europäischen Kommission verwendet wird. Für die Ermittlung des Nominalzinses wird zudem eine jährliche Inflationsrate von 2 % angenommen.

Berechnungen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

- 578.** Für Tragfähigkeitsberechnungen ist es zusätzlich zur Projektion der demografie-sensitiven Ausgabenbereiche notwendig, die folgenden Annahmen zu treffen: Die verbleibenden 40 % der gesamstaatlichen Ausgaben, die in nicht demografie-sensitiven Bereichen anfallen, bleiben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt konstant. Dasselbe gilt für die Einnahmen, sodass von Einnahmeerhöhungen, zum Beispiel durch einen Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitrags, abgesehen wird. Auf diese Weise wird der von den Projektionen für die demografie-

sensitiven Bereiche erfasste Anstieg der Ausgabenquote unmittelbar in eine rechnerische Verringerung des primären Finanzierungssaldos übertragen.

Der **Primärsaldo** bestimmt zusammen mit den Zinszahlungen wiederum den Finanzierungssaldo des gesamtstaatlichen Haushalts. Bei steigender Ausgabenquote geht zunächst der Primärsaldo zurück. Vergrößert sich dadurch das Primärdefizit, so erhöht dies den Schuldenstand, der anschließend zu höheren Zinszahlungen führt. Schließlich würde das Finanzierungsdefizit – ohne finanzpolitische Gegenmaßnahmen – in einem sich selbstverstärkenden Prozess im Zeitablauf immer größer werden. Gleichzeitig nimmt der Schuldenstand mit wachsender Geschwindigkeit zu.

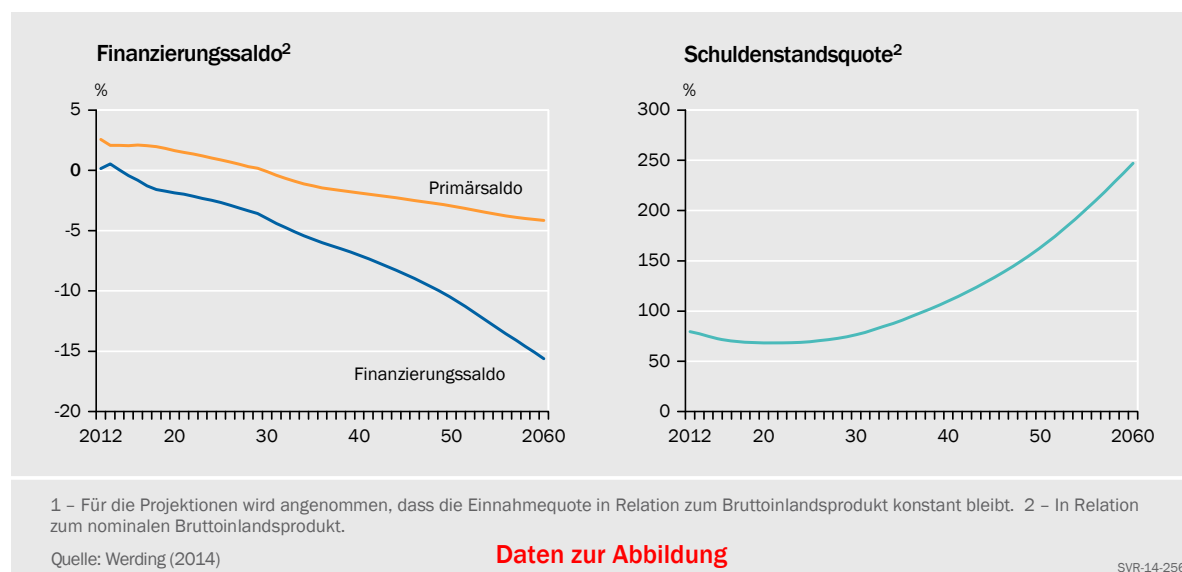
579. Aus den vorgelegten Ausgabenprojektionen ergibt sich die folgende Entwicklung von Primärsaldo, Finanzierungssaldo und Schuldenstandsquote: Der Primärsaldo verwandelt sich allmählich von einem aktuellen Überschuss in ein **Primärdefizit**. Ab dem Jahr 2030 wird der Saldo negativ, und das Defizit liegt im Jahr 2060 bei 4,2 % des Bruttoinlandsprodukts. Der Finanzierungssaldo ist beinahe über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg negativ, und im Jahr 2060 beträgt das **Finanzierungsdefizit** 15,6 % des Bruttoinlandsprodukts. [ABBILDUNG 75 LINKS](#) Aufgrund der wachsenden Zinslast ist der Wachstumspfad des Finanzierungsdefizits deutlich steiler als derjenige des Primärdefizits. Dementsprechend steigt die **Schuldenstandsquote** etwa ab dem Jahr 2030 rasant an und liegt im Jahr 2060 bei 246,9 %. [ABBILDUNG 75 RECHTS](#)

Es dürfte außer Frage stehen, dass in der Realität auf dem Weg zum Jahr 2060 einschneidende Reformen unvermeidlich sein werden, da ein solches Anwachsen des Schuldenstands nicht vertretbar ist und zudem Fragen der Zahlungsfähigkeit aufwerfen würde. Auf eine Begrenzung dieser Dynamik zielt die Schuldenbremse ab, die im Zweifelsfall Konsolidierungsanstrengungen erzwingt.

580. Es ist sinnvoll, den aus diesen Entwicklungen erwachsenden Handlungsbedarf in eine einzelne, aussagekräftige Kennziffer zu übertragen. Der S2-Indikator

[ABBILDUNG 75](#)

Projektion der Finanzierungsdefizite und der Schuldenstandsquote des Staates bis 2060¹



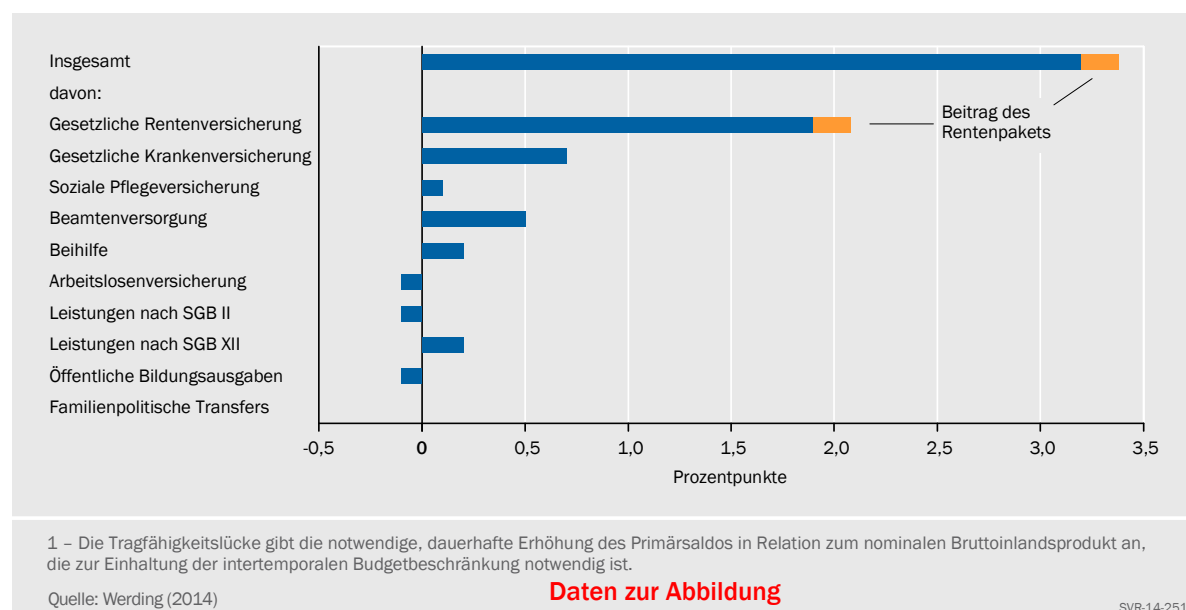
ergibt eine **Tragfähigkeitslücke** von 3,4 % des Bruttoinlandsprodukts. [ABBILDUNG 76](#) Das bedeutet, dass der Primärsaldo **sofort und dauerhaft** um 3,4 Prozentpunkte angehoben werden müsste, um tragfähige öffentliche Finanzen zu erreichen. Er macht dabei keinerlei Aussagen dazu, ob diese Anhebung durch eine entsprechende Erhöhung der Einnahmen, eine entsprechende Reduktion der Ausgaben oder einen Mix aus beidem erreicht werden sollte. Darüber hinaus können entsprechende Reformen in den Sozialversicherungen die Tragfähigkeitslücke reduzieren.

Die Tragfähigkeitslücke ist zwar als sofortige und dauerhafte Konsolidierung ausgedrückt, jedoch stellt dies keine normative Forderung nach augenblicklicher Konsolidierung in diesem Umfang dar. Schließlich spielen dabei die künftigen Wachstumsperspektiven einer Volkswirtschaft ebenso eine Rolle wie die Verteilung von Anpassungslasten zwischen Generationen (Expertise 2011 Ziffern 285 ff.). Wird die Konsolidierung aufgeschoben, dann erhöht sich dadurch die Tragfähigkeitslücke weiter und damit der künftige Konsolidierungsbedarf. Die Konsolidierung ist daher umso einfacher, je früher damit begonnen wird. Konkret müssten bei frühzeitiger Konsolidierung Steuer- und Abgabesätze weniger stark angehoben oder Ausgaben weniger stark gesenkt werden. Dies wirkt sich tendenziell positiv auf die Wachstumsaussichten aus, da Leistungsanreize und Kapitalakkumulation weniger stark behindert würden. Insofern sind Ausgabenkürzungen den Einnahmeerhöhungen vorzuziehen (JG 2013 Ziffer 242).

581. Maßnahmen, welche die Auswirkungen des demografischen Wandels abschwächen, sind allerdings ebenfalls dazu geeignet, eine bestehende Tragfähigkeitslücke zu reduzieren. Dabei sind besonders solche Maßnahmen zielführend, die das zahlenmäßige Verhältnis von Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen verbessern, wie zum Beispiel eine qualifizierte Zuwanderung oder ein Anstieg des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Damit solche Maßnahmen die Höhe der Tragfähigkeitslücke wirksam reduzieren, müssen sie frühzeitig greifen. Insbesondere

[ABBILDUNG 76](#)

Zerlegung der langfristigen Tragfähigkeitslücke¹



wäre bereits heute ein weiterer Anstieg der Regelaltersgrenze der GRV vorzubereiten, denn dies ließe sich schon angesichts der Notwendigkeit, individuelle Karriereplanungen zu respektieren, später wohl kaum in einer spontanen Entscheidung bewerkstelligen.

Die **Zerlegung** der Tragfähigkeitslücke zeigt, dass ihre Entstehung insbesondere auf die projizierte Ausgabenentwicklung in der GRV und GKV zurückzuführen ist. [ABBILDUNG 76](#) So tragen die GRV mit 2,1 Prozentpunkten und die GKV mit 0,7 Prozentpunkten zur Entstehung der Tragfähigkeitslücke bei. Sie wird zudem durch die Ausgaben für die Beamtenversorgung, die Beihilfe sowie Leistungen aus dem Bereich des SGB XII, insbesondere die „Hilfe zur Pflege“, erhöht. Alle anderen betrachteten Ausgabenbereiche verringern die Tragfähigkeitslücke. Das Rentenpaket leistet ebenfalls einen Beitrag zur Tragfähigkeitslücke, der mit 0,2 Prozentpunkten so groß ist wie derjenige der Beihilfe und doppelt so groß wie der Beitrag der SPV.

582. Die vorgelegten Tragfähigkeitsberechnungen basieren auf annahmegestützten Projektionen und sind deshalb mit erheblicher Unsicherheit behaftet. Insofern ist es sinnvoll, die Sensitivität der Ergebnisse hinsichtlich dieser Annahmen zu überprüfen. Gleichzeitig kristallisieren sich auf diese Weise die Faktoren heraus, die sowohl einen größeren Effekt auf die Höhe der Tragfähigkeitslücke haben als auch politisch zumindest in begrenztem Maße beeinflussbar sind. Sie sollten vorzugsweise als **Ansatzpunkte** genutzt werden, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu verbessern, bevor zu unspezifischen Konsolidierungsmaßnahmen gegriffen wird.

Konkret werden Alternativvarianten zur demografischen Entwicklung (Fertilitätsrate, Lebenserwartung, Wanderungssaldo), zur Arbeitsmarktentwicklung (Frauenerwerbsquote, Renteneintrittsalter, Erwerbslosenquote) sowie zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Totale Faktorproduktivität, Realzins, Nettoinvestitionsquote) gebildet. Außerdem werden zwei Varianten zur Entwicklung der Gesundheitsausgaben betrachtet, da diese mit besonderer Unsicherheit behaftet ist (Expertise 2011 Ziffern 263 f. und Kasten 10).

583. Die Berechnungen für die Alternativvarianten zeigen, dass unabhängig von den gewählten Annahmen die langfristige **Tragfähigkeit** der öffentlichen Haushalte **nicht gegeben** ist. Die Höhe der Tragfähigkeitslücke variiert für die gewählten Annahmen zwischen 2,2 % und 6,2 % des Bruttoinlandsprodukts. [TABELLE 21](#) Je nach Annahme sind die Auswirkungen auf die Tragfähigkeitslücke mal mehr, mal weniger ungünstig. Besonders stark reagiert sie auf variierende Annahmen zur Entwicklung der **Gesundheitsausgaben**; diese sind allerdings mit vergleichsweise großen Unwägbarkeiten verbunden (Expertise 2011 Kasten 10). Wenig sensitiv reagiert sie dagegen auf veränderte Annahmen zur **gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**, da die jährlichen Anpassungen der meisten Ausgabenpositionen direkt von dieser abhängen. Ein höheres Wirtschaftswachstum schlägt sich daher tendenziell in dynamischerem Ausgabenwachstum nieder. Schließlich neutralisieren sich beide Effekte weitgehend.

TABELLE 21

Veränderung der langfristigen Tragfähigkeitslücke gegenüber dem Basisszenario¹

Annahmen	Veränderung der Tragfähigkeitslücke (Prozentpunkte)
Symmetrische Variation der Annahmen	
Demografie	
Niedrigere Geburtenziffer (1,2 Kinder je Frau)	– 0,2 ^a
Höhere Geburtenziffer (1,6 Kinder je Frau)	+ 0,2 ^a
Niedrigerer Anstieg der Lebenserwartung Neugeborener ²	– 0,6
Höherer Anstieg der Lebenserwartung Neugeborener ³	+ 0,6
Niedrigerer Wanderungssaldo (jährlicher Wanderungssaldo von 0)	+ 0,8
Höherer Wanderungssaldo (jährlicher Wanderungssaldo von 200 000)	– 0,8
Arbeitsmarkt	
Niedrigere Erwerbsquoten aufgrund einer Rückkehr zur Rente mit 65 Jahren	+ 1,2
Höhere Erwerbsquoten aufgrund eines weiteren Anstiegs des gesetzlichen Renteneintrittsalters bis auf 69 Jahre im Jahr 2060	– 0,8
Geringerer Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen ⁴	+ 0,8
Höherer Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen ⁵	– 0,4
Niedrigere Erwerbslosenquote ⁶	– 0,9
Höhere Erwerbslosenquote ⁷	+ 0,9
Gesamtwirtschaftliche Entwicklung	
Niedrigeres Wachstum der Totalen Faktorproduktivität (0,5 %)	+ 0,3
Höheres Wachstum der Totalen Faktorproduktivität (1,3 %)	– 0,3
Niedrigerer Realzins (– 0,5 Prozentpunkte) ⁸	+ 0,1
Höherer Realzins (+ 0,5 Prozentpunkte) ⁸	– 0,0
Niedrigere Investitionsquote (0 %)	+ 0,1
Höhere Investitionsquote (8 %)	– 0,1
Variation der Gesundheitsausgaben	
Tendenzieller Rückgang der altersspezifischen Gesundheitsausgaben ⁹	– 1,2
Anstieg der altersspezifischen Gesundheitsausgaben ¹⁰	+ 2,8

1 – Annahmen des Basisszenarios, Kasten 27. 2 – Anstieg bis auf 82,0 Jahre für Jungen und 87,2 Jahre für Mädchen im Jahr 2060. 3 – Anstieg bis auf 87,7 Jahre für Jungen und 91,2 Jahre für Mädchen im Jahr 2060. 4 – Konstanz des Abstands der Frauen- und Männererwerbsquoten ab dem Jahr 2012. 5 – Anstieg der Frauenerwerbsquoten in Relation zu den Erwerbsquoten der Männer wie derzeit in Skandinavien. Annäherung der Frauenerwerbsquote an die der Männer bis auf 98 %. 6 – Weiterer Rückgang der Erwerbslosenquote auf 3,5 % bis 2029. 7 – Erneuter Anstieg der Erwerbslosenquote auf 6,5 % bis 2029. 8 – Der Realzins wird im Basisszenario nach einer kurzen Anpassungsphase bis zum Jahr 2018 vereinfachend durch einen konstanten Aufschlag von 1,5 Prozentpunkten auf die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts berechnet. 9 – Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen Gesundheitsausgaben mit der Zuwachsrate von Produktivität und Löhnen unter Berücksichtigung einer 1:1 Rechtsverschiebung der Kostenprofile ab der mittleren Lebensphase entsprechend der steigenden Lebenserwartung, um die Folgen bei Gültigkeit der Kompressionsthese abzubilden. 10 – Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen Gesundheitsausgaben mit der Zuwachsrate von Produktivität und Löhnen sowie einem Aufschlag von einem Prozentpunkt pro Jahr, um die Folgen des medizinisch-technischen Fortschritts abzubilden. a – Für den möglicherweise überraschenden Rückgang der Tragfähigkeitslücke bei einem Rückgang der Kinder je Frau sind vor allem die zunächst weniger anfallenden Ausgaben für Bildung und familienpolitische Leistungen verantwortlich. Negative Effekte durch den Eintritt von weniger Kindern in das Erwerbsleben ergeben sich erst in der zweiten Hälfte des Projektionszeitraums und beeinflussen das Gesamtergebnis deshalb weniger stark. Für den Anstieg der Tragfähigkeitslücke bei einem Anstieg der Geburtenziffer gilt das Umgekehrte.

Quelle: Werding (2014)

Daten zur Tabelle

SVR-14-250

Auf die meisten **demografischen Annahmen** (Lebenserwartung und Wanderungssaldo) sowie die Annahmen zur **Arbeitsmarktentwicklung** reagieren die Ergebnisse der Tragfähigkeitsanalyse dagegen relativ sensitiv. TABELLE 21 Von diesen sind es insbesondere der Wanderungssaldo, das Renteneintrittsalter sowie die Erwerbslosenquote, welche die Höhe der Tragfähigkeitslücke vergleichsweise stark beeinflussen. Insgesamt zeigen die Sensitivitätsanalysen, dass

für die Reduzierung der Tragfähigkeitslücke Reformen erforderlich sind, die größter Anstrengungen bedürfen. Daher sollten jegliche Maßnahmen unterlassen werden, die den Handlungsbedarf vergrößern.

3. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

584. Die öffentlichen Haushalte sind derzeit langfristig nicht tragfähig. Deshalb besteht ein unabweisbarer Handlungsbedarf für die Politik, der sich stetig erhöht, je länger mit entsprechenden Maßnahmen gewartet wird. Zu den **Maßnahmen**, mit denen die Folgen des demografischen Wandels abgeschwächt werden können, gehören ein durchgehend höherer Wanderungssaldo, ein weiterer Anstieg des Renteneintrittsalters nach dem Jahr 2030 und Maßnahmen, die zu einer geringeren Erwerbslosenquote führen. Nicht zum Kanon der potenziellen Maßnahmen, mit denen in den kommenden Jahrzehnten den Konsequenzen des anstehenden demografischen Wandels begegnet werden kann, gehören Maßnahmen zur Erhöhung der Geburtenraten, da sie erst in etwa zwei Jahrzehnten die Anzahl der Erwerbspersonen beeinflussen könnten.

585. Für eine geringere **Erwerbslosenquote** ist es notwendig, dass das Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt hinreichend flexibel ist, um notwendige Anpassungsprozesse zu ermöglichen und Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt, beispielsweise Geringqualifizierten, eine erfolgreiche Teilhabe zu ermöglichen. Die Einführung eines allgemeingültigen, flächendeckenden Mindestlohns zum 1. Januar 2015 dürfte dem allerdings entgegenstehen. [↘ ZIFFERN 540 FF.](#)

586. Ein höherer **Wanderungssaldo** wird nur bei einer entsprechenden Migrationspolitik zu verwirklichen sein. Seit der Umsetzung der Blue-Card-Richtlinie Mitte des Jahres 2012 weist Deutschland zwar im europäischen Vergleich eine der liberalsten Regelungen für eine beschäftigungsorientierte Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten auf (OECD, 2013; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, 2014). Diese ist allerdings noch keine Garantie dafür, dass der Zuzug Hochqualifizierter tatsächlich ansteigen wird.

Dafür ist es von großer Bedeutung, dass diese liberalen Regeln in den Herkunftsländern potenzieller Zuwanderer überhaupt bekannt sind. Darüber hinaus spielen sogenannte weiche Faktoren, wie zum Beispiel das Image eines Landes oder die gemeinsame Sprache in Herkunfts- und Zielland, die politisch höchstens begrenzt beeinflussbar sind, eine wichtige Rolle bei der Migrationsentscheidung (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, 2014). Dies gilt selbst für die potenzielle Zuwanderung von EU-Bürgern. Es geht hierbei um eine Willkommenskultur, die Bekämpfung von Diskriminierung sowie die Möglichkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe.

587. Das **Renteneintrittsalter** beeinflusst die Tragfähigkeitslücke ebenfalls erheblich. So würde die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte durch eine Rückkehr zum bis zum Jahr 2011 geltenden gesetzlichen Renteneintrittsalter von 65 Jahren zusätzlich und deutlich beeinträchtigt werden. Die Rente mit

67 Jahren ist also zwingend wie geplant umzusetzen. Darüber hinaus sollten nicht noch einmal – wie beim Rentenpaket geschehen – bestehende rechtliche Regelungen aufgeweicht oder zusätzliche Leistungen eingeführt werden.

Hinsichtlich des Renteneintrittsalters ist aber auch zu bedenken, dass mit der geplanten Anhebung auf 67 Jahre die finanzielle Stabilität der GRV lediglich zum Zeitpunkt der Gesetzgebung und nur bis zum Jahr 2030 erreicht worden wäre. Es ist allerdings davon auszugehen, dass danach die **fernere Lebenserwartung** ansteigen und damit die absolute Rentenbezugsdauer mit den entsprechenden Konsequenzen für die finanzielle Lage der GRV zunehmen wird.

Gleichzeitig ist aber zu erwarten, dass aufgrund einer gesünderen Lebensweise, verstärkter Präventionsanstrengungen und des medizinisch-technischen Fortschritts der Anstieg der ferneren Lebenserwartung mit einer Zunahme der bei guter Gesundheit verbrachten Jahre einhergehen wird. Deshalb sollte zur Sicherstellung der langfristigen Stabilität der GRV ein weiterer Anstieg des gesetzlichen Renteneintrittsalters in Betracht gezogen werden. Dieser würde insbesondere zu einer erheblichen Reduktion der Tragfähigkeitslücke führen. Zur Etablierung eines sich selbst stabilisierenden Rentensystems, das keine diskretionären Eingriffe erfordert, ist beispielsweise eine an die fernere Lebenserwartung gekoppelte **regelgebundene Anpassung** des Renteneintrittsalters geeignet (Expertise 2011 Ziffern 319 ff.). Konsequenterweise müsste bei einer solchen weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze auch über weitere Anpassungen im Bereich der Erwerbsminderungsrente nachgedacht werden.

588. Nicht nur das Renteneintrittsalter, sondern die Rentenpolitik insgesamt beeinflusst die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte erheblich, wie die Zerlegung der Tragfähigkeitslücke gezeigt hat. Insofern erschließt sich nicht, warum in einer Situation nicht-tragfähiger öffentlicher Finanzen mit dem Rentenpaket **Leistungsausweitungen** beschlossen wurden, die zu erheblichen Mehrausgaben führen und Anreize für einen früheren Renteneintritt setzen.

Zudem ist mit der **Lockerung der Voraussetzungen** zur Erfüllung der Wartezeit im Kontext der abschlagsfreien Rente mit 63 eine Neuregelung getroffen worden, die selbst nach dem erneuten Erreichen der ursprünglichen Altersgrenze von 65 Jahren bei der Altersrente für besonders langjährig Versicherte im Jahr 2029 weiterhin Mehrausgaben in der GRV verursacht. Diese ohnehin problematische Regelung sollte mit dem Wiedererreichen der ursprünglichen Altersgrenze auslaufen. Mehr noch: Die Altersrente für besonders langjährig Versicherte ist insgesamt in Frage zu stellen. Gerade die Systemwidrigkeit dieser Ausnahmeregelung in der GRV bietet dafür Ansatzpunkte.

589. Bei der Ausgestaltung der **Flexi-Rente** sollten Überlegungen im Mittelpunkt stehen, wie das Arbeiten von Versicherten über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus für Arbeitgeber und Arbeitnehmer attraktiver gestaltet werden kann. So ist die mit dem Rentenpaket eingeführte Möglichkeit der befristeten Fortführung eines Arbeitsverhältnisses nach dem Erreichen der Regelaltersgrenze (§ 41 Satz 3 SGB VI) grundsätzlich sinnvoll. Die derzeitige Regelung, dass der Arbeitgeber Beiträge zur GRV und zur ALV für einen Arbeitnehmer, der die

Regelaltersgrenze bereits erreicht hat, zahlen muss, ohne dass daraus zusätzliche Ansprüche erwachsen, behindert hingegen die Weiterbeschäftigung.

Maßnahmen, die den Eintritt in die Rentenphase vor Erreichen der Regelaltersgrenze flexibilisieren sollen, wie beispielsweise die **Teilrente** bereits mit 60 Jahren anstatt mit 63 Jahren, wie nach bisheriger Regelung, sind hingegen genau zu analysieren und sollten zumindest die folgenden Anforderungen erfüllen: Es dürfen keine zusätzlichen Belastungen für die GRV entstehen; das heißt (Teil-)Rentenzahlungen vor Erreichen der Regelaltersgrenze sind mit den versicherungsmathematisch korrekten Abschlägen zu versehen. Die Inanspruchnahme einer Teilrente sollte nur erlaubt sein, wenn das gesamte Einkommen des Versicherten bei Berücksichtigung seines Familienkontexts nicht zu einem Anspruch auf die *Grundsicherung im Alter zuzüglich Kosten der Unterkunft* führt.

Darüber hinaus ist zwischen der in bestimmten Fällen angemessenen Flexibilisierung und der Signalwirkung des möglichen (noch) früheren Renteneintritts in Zeiten, in denen das Renteneintrittsalter eigentlich angehoben wird, genau abzuwägen. Angesichts des unausweichlichen demografischen Wandels sollten Maßnahmen unterbleiben, die einer längeren Lebensarbeitszeit entgegenstehen.

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, 427-472.
- Aghion, P., E. Caroli und C. García-Penalosa (1999), Inequality and economic growth: The perspective of the new growth theories, *Journal of Economic Literature* 37, 1615-1660.
- Aghion, P. und P. Howitt (1992), A model of growth through creative destruction, *Econometrica* 60, 323-351.
- Askenazy, P. (2014), *The parameters of a national minimum hourly wage*, IZA Policy Paper No. 85, Bonn.
- Auerbach, A.J. und L.J. Kotlikoff (1987), *Dynamic fiscal policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BA (2013), *Neue Erhebungsinhalte „Arbeitszeit“, „ausgeübte Tätigkeit“ sowie „Schul- und Berufsausschluss“ in der Beschäftigungsstatistik*, Methodenbericht der Statistik der BA, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Bach, S., G. Corneo und V. Steiner (2009), From bottom to top: The entire income distribution in Germany, 1992-2003, *Review of Income and Wealth* 55, 303-330.
- Bachmann, R., T.K. Bauer und H. Frings (2014), Minimum wages as a barrier to entry: Evidence from Germany, *LABOUR* 28, 338-357.
- Bachmann, R., M. Henssler, C.M. Schmidt und A. Talmann (2011), *Empirische Analyse der Auswirkungen der Tarifpluralität auf das deutsche Tarifvertragssystem und auf die Häufigkeit von Arbeitskämpfen – Endbericht*, RWI Projektbericht, Projekt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Essen.
- Bäcker, G. (2012), *Erwerbsminderungsrenten: Strukturen, Trends und aktuelle Probleme*, Altersübergangs-Report 2012-03, Institut für Arbeit und Qualifikation, Duisburg.
- Barczak, T. (2014), Mindestlohngesetz und Verfassung, *Recht der Arbeit* 67, 290-298.
- Bartels, C. und T. Bönke (2013), Can households and welfare states mitigate rising earnings instability?, *Review of Income and Wealth* 59, 250-282.
- Barth, E., A. Bryson, J.C. Davis und R. Freeman (2014), *It's where you work: Increases in earnings dispersion across establishments and individuals in the U.S.*, NBER Working Paper 20447, Cambridge.
- Bauer, T., G. Gigerenzer und W. Krämer (2014), *Warum dick nicht doof macht und Genmais nicht tötet: Über Risiken und Nebenwirkungen der Unstatistik*, Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Baumgarten, D., M. Kvasnicka, J. Landmann und E. Thode (2012), *Herausforderung Zeitarbeit*, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- BMAS (2013), *Lebenslagen in Deutschland – Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Bogai, D., T. Buch und H. Seibert (2014), *Arbeitsmarktchancen von Geringqualifizierten: Kaum eine Region bietet genügend einfache Jobs*, IAB-Kurzbericht 11/2014, Nürnberg.
- Brenke, K. und K.-U. Müller (2013), Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel, *DIW Wochenbericht* 39/2013, 3-17.
- Brochu, P. und D.A. Green (2013), The impact of minimum wages on labour market transitions, *Economic Journal* 123, 1203-1235.
- Burkert, C., A. Garloff und T. Lepper (2014), *Arbeitnehmerüberlassung in Hessen: Sprungbrett in reguläre Beschäftigung, Vermeidung von Arbeitslosigkeit oder gefangen in der Leiharbeitsfalle?*, IAB Regional Hessen 01/2014, Nürnberg.
- Cahuc, P. und S. Carcillo (2012), Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires, *Revue française d'économie* XXVII, 19-61.
- Caliendo, M. und J. Hogenacker (2012), The German labor market after the Great Recession: Successful reforms and future challenges, *IZA Journal of European Labor Studies* 1:3, 1-24.

- Card, D., J. Heining und P. Kline (2013), Workplace heterogeneity and the rise of West German wage inequality, *Quarterly Journal of Economics* 128, 967-1015.
- Chiappori, P.-A. und C. Meghir (2014), *Intrahousehold inequality*, NBER Working Paper 20191, Cambridge.
- Davis, S.J. und J. Haltiwanger (2014), Labor market fluidity and economic performance, NBER Working Paper 20479, Cambridge.
- Deutsche Bundesbank (2013), Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Bundesbankstudie, *Monatsbericht* Juni 2013, 25-51.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2013), *Rentenversicherung in Zeitreihen*, Berlin.
- Döhrn, R. (2014), *Falsche Hoffnungen. Der Mindestlohn gibt kaum Impulse für die Konjunktur*, RWI Positionen 58, Essen.
- 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. und C. Meghir (2005), Wages, experience and seniority, *Review of Economic Studies* 72, 77-108.
- 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.
- Feld, L.P., A. Kohlmeier und C.M. Schmidt (2014), Das Rentenpaket: Die Bundesregierung auf Irrwegen, *Wirtschaftsdienst* 94, 553-559.
- Fertig, M. und C.M. Schmidt (2004), Gerontocracy in motion? European cross-country evidence on the labor market consequences of population ageing, in: Wright, R.E. (Hrsg.) *Scotland's demographic challenge*, Scottish Economic Policy Network, Glasgow.
- Fischer-Lescano, A. (2014), *Verfassungs-, völker- und europarechtlicher Rahmen für die Gestaltung von MindestlohnAusnahmen*, Rechtsgutachten im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung und des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Bremen.
- Fitzenberger, B. (2012), *Expertise zur Entwicklung der Lohnungleichheit in Deutschland*, Arbeitspapier 04/2012, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Fräßdorf, A., M. Grabka und J. Schwarze (2011), The impact of household capital income on income inequality – A factor decomposition analysis for the UK, Germany and the USA, *Journal of Economic Inequality* 9, 35-56.
- Fuchs, M., C. Rauscher und A. Weyh (2014), *Lohnhöhe und Lohnwachstum: Die regionalen Unterschiede in Deutschland sind groß*, IAB-Kurzbericht 17/2014, Nürnberg.
- Galor, O. und J. Zeira (1993), Income distribution and macroeconomics, *Review of Economic Studies* 60, 35-52.
- Garoché, B. und B. Roguet (2014), *Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2011*, Dares Analyses 18, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, Paris.
- Gorry, A. (2013), Minimum wages and youth unemployment, *European Economic Review* 64, 57-75.
- Grabka, M.M. und J. Goebel (2013), Rückgang der Einkommensungleichheit stockt, *DIW Wochenbericht* 46/2013, 13-23.
- Grabka, M.M. und C. Westermeier (2013), Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland, *DIW Wochenbericht* 9/2014, 151-164.
- Greenwood, J., N. Guner, G. Kocharkov und C. Santos (2014), Marry your like: Assortative mating and income inequality, *American Economic Review* 104, 348-353.
- Grossman, G.M. und E. Helpman (1991), *Innovation and growth in the global economy*, MIT Press, Cambridge.
- Hertweck, M.S. und O. Sigrist (2013), *The aggregate effects of the Hartz reforms in Germany*, WWZ Discussion Paper 2013/01, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel.

- Homburg, S. (2014), *Critical remarks on Piketty's 'Capital in the Twenty-first Century'*, Hannover Economic Paper 530, Leibniz Universität Hannover.
- Kaldybajewa, K. und E. Kruse (2012), Erwerbsminderungsrenten im Spiegel der Statistik der gesetzlichen Rentenversicherung, *RVaktuell* 8/2012, 206-216.
- Kallweit, M. und A. Kohlmeier (2014), Das Rentenpaket der Bundesregierung. Politökonomisch geschickt – ökonomisch falsch, Arbeitspapier 02/2014, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Kallweit, M. und B. Weigert (2014), *Fallacies of redistributional policies*, Arbeitspapier 07/2014, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Kassenboehmer, S.C. und J.P. Haisken-DeNew (2009), *Social jealousy and stigma: Negative externalities of social assistance payments in Germany*, Ruhr Economic Paper 117, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Klemm, M. und B. Weigert (2014), *Does composition matter? Wage inequality and the demographic and educational structure of the labor force in Germany*, Arbeitspapier 06/2014, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Klinger, S., T. Rothe und E. Weber (2013), *Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen*, IAB-Kurzbericht 11/2013, Nürnberg.
- Knabe, A., R. Schöb und M. Thum (2014), Der flächendeckende Mindestlohn, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15, 133-157.
- Krause, A. (2014), *Happiness and work*, IZA Discussion Paper 8435, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Krebs, T. und M. Scheffel (2013), Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany, *IMF Economic Review* 61, 664-701.
- Kuznets, S. (1955), Economic growth and income inequality, *American Economic Review* 45, 1-28.
- Kvasnicka, M. (2009), Does temporary help work provide a stepping stone to regular employment?, in Autor, D.H. (Hrsg), *Studies of labor market intermediation*, University of Chicago Press, 335-372.
- Lakies, T. (2013), Gesetzlicher Mindestlohn: Zur Legitimation der Staatsintervention gegen Niedriglöhne, *Arbeit und Recht* 2/2013, 69-74.
- Lehmer, F. und K. Ziegler (2010), *Brückenfunktion der Leiharbeit: Zumindest ein schmaler Steg*, IAB-Kurzbericht 13/2010, Nürnberg.
- Lemieux, T. (2006), Increasing residual wage inequality: Composition effects, noisy data, or rising demand for skill?, *American Economic Review* 96, 461-498.
- Lesch, H. (2013), Tarifeinheit versus Tarifpluralität: Konfliktintensität von Verhandlungen, *Wirtschaftsdienst* 93, 765-770.
- Lise, J. und S. Seitz (2011), Consumption inequality and intra-household allocations, *Review of Economic Studies* 78, 328-355.
- Machado, J.A.F. und J. Mata (2005), Counterfactual decomposition of changes in wage distributions using quantile regression, *Journal of Applied Econometrics* 20, 445-465.
- Machin, S. (2008), An appraisal of economic research on changes in wage inequality, *LABOUR* 22, 7-26.
- Meer, J. und J. West (2013), *Effects of the minimum wage on employment dynamics*, NBER Working Paper 19262, Cambridge.
- Möller, J. (2012), Minimum wages in German industries: What does the evidence tell us so far?, *Journal for Labour Market Research* 45, 187-199.
- Monopolkommission (2010), *Post 2009: Auf Wettbewerbskurs gehen*, Sondergutachten 57, Baden-Baden.
- Monopolkommission (2008), *Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln*, Sondergutachten 51, Baden-Baden.

- Mroz, T.A. und T.H. Savage (2006), The long-term effects of youth unemployment, *Journal of Human Resources* 41, 259-293.
- Niehues, J. (2014), Subjektive Ungleichheitswahrnehmung und Umverteilungspräferenzen – Ein internationaler Vergleich, *IW-Trends* 41, 75-91.
- Nilsen, Ø.A. und K.H. Reiso (2011), *Scarring effects of unemployment*, IZA Discussion Paper 6198, Bonn.
- OECD (2014), *OECD Employment Outlook 2014*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2013), *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Okun, A. M. (1975), *Equality and efficiency: The big tradeoff*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Orlowski, R. und R.T. Riphahn (2011), Lohnentwicklung im Lebenszyklus, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 44, 29-41.
- Paqué, K.-H. (2014), Der Historizismus des Jakobiners. Anmerkungen zum Buch „Capital in the Twenty-first Century“ von Thomas Piketty, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15, 271-287.
- Peichl, A., N. Pestel und H. Schneider (2012), Does size matter? The impact of changes in household structure on income distribution in Germany, *Review of Income and Wealth* 58, 118-141.
- Persson, T. und G. Tabellini (1994), Is inequality harmful for growth?, *American Economic Review* 84, 600-621.
- Petersen, T., D. Hierlemann, R.B. Vehrkamp und C. Wratil (2013), *Gespaltene Demokratie – Politische Partizipation und Demokratiezufriedenheit vor der Bundestagswahl 2013*, Bertelsmann Stiftung und IfD Allensbach, Gütersloh.
- Petrin, A., T.K. White und J.P. Reiter (2011), The impact of plant-level resource reallocations and technical progress on U.S. macroeconomic growth, *Review of Economic Dynamics* 14, 3-26.
- Picker, C. (2014), Niedriglohn und Mindestlohn, *Recht der Arbeit* 67, 25-36.
- Piketty, T. (2014), *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, Harvard University Press, Cambridge.
- Ray, D. (2014), Nit-Piketty: A comment on Thomas Piketty's Capital in the Twenty-first Century, Arbeitspapier, New York University, mimeo.
- Rhein, T. (2013), *Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich*, IAB-Kurzbericht 15/2013, Nürnberg.
- Roemer, J.E. und A. Trannoy (2013), *Equality of opportunity*, Cowles Foundation Discussion Paper No. 1921, New Haven.
- Rognlie, M. (2014), A note on Piketty and diminishing returns to capital, Arbeitspapier, Massachusetts Institute of Technology, mimeo.
- Rürup, B. und D. Huchzermeier (2014), Das RV-Leistungsverbesserungsgesetz – Was ökonomisch falsch ist, kann politisch nicht richtig sein, *Deutsche Rentenversicherung* 2/2014, 56-73.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2014), *Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland, Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer*, Berlin.
- Schmillen, A. und M. Umkehrer (2013), *The scars of youth: Effects of early-career unemployment on future unemployment experience*, IAB Discussion Paper 6/2013, Nürnberg.
- Söhnlein, D., B. Weber und E. Weber (2013), *Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten*, Aktuelle Daten und Indikatoren 11/2014, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.
- Vermeulen, P. (2014), *How fat is the top tail of the wealth distribution?*, Working Paper No 1692, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
- Werding, M. (2014), *Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen. Langfrist-Projektion 2014-2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenreform-Pakets der Bundesregierung*, Arbeitspapier 01/2014, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Werding, M. (2013), *Modell für flexible Simulationen zu den Effekten des demografischen Wandels für die öffentlichen Finanzen in Deutschland bis 2060: Daten, Annahmen und Methoden*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Wiemers, J. (2013), *Fiskalische Wirkungen eines Mindestlohns*, Aktuelle Berichte, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.

Wilkinson, R.G. und K. Pickett (2009), *The spirit level: Why more equal societies almost always do better*, Penguin Books, London.

WSI (2014), *WSI-Arbeitskampfbilanz 2013: Weniger Streiks bei anhaltender Dominanz des Dienstleistungsbereichs*, Pressemitteilung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 13. März.