

Agenda 20D

## Wege zu mehr Wachstum

Nach dem historischen Wirtschaftseinbruch ist die Politik gefordert, die Bedingungen für mehr Wachstum und Verteilungseffizienz zu schaffen. Die Agenda 20D des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln zeigt, wie dies gelingen kann. Demnach gilt es erstens, den Bürgern den Zugang zu Arbeit zu erleichtern. Hierbei ist z.B. die Arbeitsmarktpolitik gefordert, das Arbeitslosengeld II umzugestalten – etwa durch eine lineare Anrechnung von Hinzuverdiensten. Die zweite große Aufgabe liegt in einem besseren Zugang zu Bildung. Vor allem Kinder von Migranten sowie jene aus bildungsschwachen Familien sollten frühzeitig individuell gefördert werden. Zudem ist das Bildungssystem reformbedürftig – so ist es wichtig, den Absolventen des beruflichen Bildungswesens den Weg an die Hochschule stärker zu ebnen. Der dritte Teil des Pflichtenheftes für die Politik besteht darin, den Staatshaushalt zu sanieren. Der beste Weg zum Schuldenabbau führt dabei über konsequentes Sparen auf der Ausgabenseite – allerdings nicht bei den Investitionen. Zum steuerpolitischen Minimalprogramm gehört die Beseitigung der kalten Progression in der Einkommensbesteuerung. Die vierte große Herausforderung für den Staat ist es, neues Vertrauen zu schaffen. Verlässliche Rahmenbedingungen können hierzu ebenso beitragen wie eine unabhängige und wissenschaftlich kontrollierte Bankenaufsicht.

**Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Agenda 20D – Wege zu mehr Wachstum und Verteilungseffizienz, IW-Studien, Köln 2009, 304 Seiten, 52 Euro. Bestellung über Fax: 0221 4981-445 oder unter: [www.divkoeln.de](http://www.divkoeln.de)**

Gesprächspartner im IW: **Dr. Axel Plünnecke, Telefon: 0221 4981-701**  
**Christoph Schröder, Telefon: 0221 4981-773**

## Agenda 20D

# Masterplan für den nächsten Aufschwung

**Die Herausforderung könnte größer kaum sein: Nach dem historischen Wirtschaftseinbruch sollte Deutschland mehr Wachstum und Verteilungseffizienz erreichen. Wie das gelingen kann, zeigt die Agenda 20D des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW). Nötig sind vor allem ein besserer Zugang zu Bildung und Arbeit, eine investive Haushaltspolitik und die Wiederbelebung eines schwer angeschlagenen Wachstumsfaktors – des Vertrauens.\*)**

Jeder hat das Recht, etwas falsch zu machen – aber bitte nicht immer das Gleiche. Wenn Deutschland also im kommenden Aufschwung die Fehler der Vergangenheit vermeiden will, muss es diese erst einmal identifizieren. Rückblende:

Vor sechs Jahren stand die Bundesrepublik schon einmal vor großen Problemen. Ein wachstumspolitisch verlorenes Jahrzehnt hinterließ mehr als fünf Millionen Arbeitslose, und bei normaler

Auslastung der Produktionskapazitäten betrug die Wachstumsaussichten kaum 1 Prozent pro Jahr. Zwar schaffte das Land dank einer unternehmerischen Fitnesskur und der Agenda 2010 eine Trendwende – bis 2008 stieg dieses Potenzialwachstum auf 1,6 Prozent.

Zu einer ehrlichen Bilanz des vergangenen Aufschwungs gehört aber auch die Einsicht, dass dessen Qualität zumindest in der Wahrnehmung der Bevölke-

rung nicht richtig angekommen ist. Die rot-grüne Reform der Grundsicherung schwächte das Sicherheitsempfinden der Menschen, und die Erhöhung der Mehrwertsteuer durch die Große Koalition schmälerte zusammen mit hohen Inflationsraten die Massenkaukraft.

Hinzu kam eine Lohnpolitik, die sich auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze konzentrierte. Das begrenzte den Verdienstzuwachs großer Bevölkerungskreise bis in das Jahr 2008 hinein und stand zudem in starkem Kontrast zu den deutlich steigenden Gewinneinkommen. Kurzum: Der vergangene Aufschwung hatte eine verteilungspolitische Schiefelage – so sehen es zumindest viele Bundesbürger. Ob das stimmt, hat das IW Köln anhand einer empirischen Analyse untersucht. Deren Ergebnisse zeigen, dass es beides gegeben hat – Verlierer, aber auch Gewinner:

- **Arbeitsplätze.** Der zurückliegende Konjunkturboom kam vor allem jenen Menschen zugute, die wieder einen Arbeitsplatz gefunden haben. In Kombination mit den Arbeitsmarktreformen sind zwischen 2003 und 2008 mehr als 1,6 Millionen neue Stellen entstanden.

- **Markteinkommen.** Zwischen 1995 und 2003 hatte die Ungleichheit in der Verteilung der Haushalts-Markteinkommen deutlich zugenommen. Danach ist aber der Abstand gesunken und lag 2006 sogar wieder unter dem Niveau von 1995. Bezieht man dann noch die staatliche Umverteilung über Transfers und Abgaben mit ein, schmilzt die Lücke weiter: Die Nettoeinkommen der Haushalte lagen 2006 sogar dichter beieinander als Mitte der neunziger Jahre.

- **Armutsindikatoren.** Bei einem internationalen Vergleich verschiedener Armutsindikatoren erreicht Deutschland im EU-Vergleich stets mittlere bis gute Platzierungen (Grafik). Dieser Befund gilt allerdings nicht für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen. Wie seit langem

## Armut: Deutschland nur mäßig betroffen

Internationale Rangfolge bei einzelnen Armutsindikatoren	Relative Einkommensarmut	Schwellenwert der relativen Einkommensarmut	Deprivationsarmut	Subjektive Armut	Rangsumme
Dänemark	6	7	1	2	16,0
Luxemburg	10	1	4	1	16,0
Niederlande	1,5	5	6	4	16,5
Schweden	3,5	9	2	3	17,5
Österreich	6	3	5	9	23,0
Finnland	8,5	11	3	5	27,5
Irland	14,5	4	8	6	32,5
Vereinigtes Königreich	16	2	7	7,5	32,5
<b>Deutschland</b>	11,5	6	9	7,5	34,0
Belgien	11,5	8	10	10	39,5
Frankreich	8,5	10	12	11	41,5
Tschechien	1,5	16	14	12	43,5
Spanien	18	13	11	13	55,0
Slowakei	3,5	17	18	17	55,5
Italien	18	12	13	15	58,0
Portugal	14,5	15	15	14	58,5
Ungarn	6	18	17	19	60,0
Griechenland	18	14	16	16	64,0
Polen	13	19	19	18	69,0

© 31/2009 Deutscher Institut-Verlag

**Rangsumme:** Summe der Rangzahlen, bestes Land jeweils Rang 1, bei Wertgleichheit wird den betroffenen Ländern der Durchschnittsrang zugeordnet (liegen z.B. zwei Länder gemeinsam an erster Stelle, erhalten beide die Rangzahl 1,5)

**Relative Einkommensarmut:** Anteil der Personen mit einem bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen unterhalb des Schwellenwerts, Stand: 2006

Ursprungsdaten: EU-Kommission, Eurostat, OECD

**Schwellenwert:** 60 Prozent des landesspezifischen Medians (Wert in der Mitte der Einkommensrangliste), zu deutschen Verbraucherpreisen, Stand: 2006

**Deprivationsarmut:** Es fehlen mindestens zwei von sieben wichtigen Merkmalen, die einen Mindestlebensstandard beschreiben (z.B. die Wohnung angemessen heizen zu können), Stand: 2005

**Subjektive Armut:** Individuelles Einkommen ist niedriger als das Einkommen, mit dem der Haushalt des Befragten nach eigenen Angaben finanziell gerade zurechtkäme, Stand: 2007

bekannt, hängt das Armutsrisiko vor allem von zwei ineinandergreifenden Faktoren ab: Bildung und Erwerbstätigkeit. Je niedriger das Bildungsniveau, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, nur einen schlecht bezahlten Job zu bekommen oder immer wieder arbeitslos zu werden. Dieser Zusammenhang ist in Deutschland insbesondere bei Einwanderern und deren Nachkommen festzustellen (Grafik):

**Von den geringqualifizierten Migranten waren im Jahr 2007 fast 28 Prozent armutsgefährdet – eine annähernd doppelt so hohe Quote wie unter den Einheimischen mit vergleichbarem Bildungsstand.**

Die Fehler und Fehlentwicklungen im Aufschwung 2003 bis 2008 sind damit benannt; jetzt gilt es, daraus die Lehren zu ziehen und einen stringenten Wachstumskurs einzuhalten. Das IW Köln fordert in seiner Agenda 20D Folgendes:

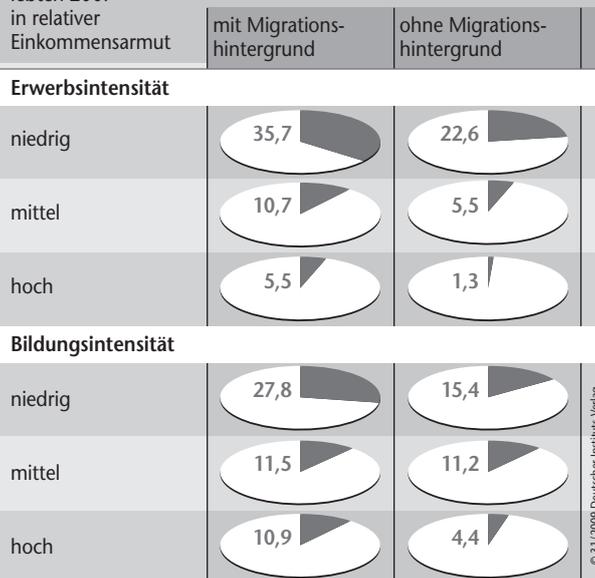
**Den Zugang zu Arbeit erleichtern.** Die Armutsindikatoren zeigen es: Jede Form von Arbeit ist besser als der Bezug staatlicher Hilfen. Voraussetzungen für mehr Arbeit sind folglich nicht nur eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik, eine ausreichende Lohndifferenzierung nach Qualifikation, eine größere Rechtssicherheit beim Kündigungsschutz – etwa durch Abfindungsmodelle – und der Verzicht auf gesetzliche Mindestlöhne. Nötig ist vielmehr auch, die Arbeitsmarktpolitik ganz darauf zu konzentrieren, Erwerbsarbeit zu schaffen und zu fördern.

Dies gilt vor allem für die Ausgestaltung der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (Arbeitslosengeld II). Hier muss zum Beispiel die Anrechnung von Hinzuverdiensten linear verlaufen, und nicht wie heute sprunghaft – mit der Folge, dass sich Arbeit für viele gar nicht lohnt.

Der präventive Ansatz, mit den Geldern der Arbeitsmarktpolitik auch die Verbesserung der Ausbildungsreife und Berufsorientierung zu finanzieren, ist gut und ließe sich systematisieren, indem die derzeitigen Programme auf den Feldern

## Einkommensarmut: Arbeit und Bildung schützen

So viel Prozent der Personen in der jeweiligen Bevölkerungsgruppe lebten 2007 in relativer Einkommensarmut



Relative Einkommensarmut: Anteil der Personen mit einem bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medians (Wert in der Mitte der Einkommensrangliste)

**Erwerbsintensität (Durchschnittswerte):** niedrig = geringfügig beschäftigt oder nicht erwerbstätig bei 1 Erwachsenen oder maximal Teilzeitbeschäftigung und geringfügige Beschäftigung bei 2 Erwachsenen, mittel = bei 1 Erwachsenen Teilzeit, bei 2 Erwachsenen beide Teilzeit oder

einer Vollzeit und einer nicht erwerbstätig, hoch = bei 1 Erwachsenen Vollzeitbeschäftigung, bei 2 Erwachsenen mindestens eine Vollzeit- und eine Teilzeitbeschäftigung

**Bildungsintensität (Durchschnittswerte):** niedrig = die Erwachsenen im Haushalt sind geringqualifiziert (keine abgeschlossene Berufsausbildung), mittel = die Erwachsenen im Haushalt sind mittelqualifiziert (abgeschlossene Berufsausbildung), hoch = die Erwachsenen im Haushalt sind hochqualifiziert (Hochschulabschluss, Meister)

Ursprungsdaten: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) des DIW

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Berufsorientierung, Berufsvorbereitung, Ausbildungsförderung und Integrationshilfen gebündelt werden.

**Das Bildungsniveau erhöhen.** Bildung wirkt wie eine Versicherung gegen sozialen Abstieg und erhöht gleichzeitig die Chancen auf besser bezahlte Jobs. Migranten und Kinder aus Familien mit niedrigem Bildungsniveau sollten deshalb bereits im Kindergarten und in der Ganztagschule individuell gefördert werden, um so eventuellen späteren Defiziten vorzubeugen.

Um den Bildungsstand der Bevölkerung insgesamt zu erhöhen, müssen auch Reformen im Bildungssystem selbst erfolgen. An den Schulen zum Beispiel könnte die am Dienstalter ausgerichtete Vergütung der Lehrer in ein ziel- und leistungsorientiertes Vergütungssystem überführt werden. Wichtige Bausteine sind auch mehr Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Bildungsgängen und ein erleichteter Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte.

Insbesondere für Jugendliche aus einkommensschwachen Haushalten können Dauer und Kosten des Studiums dem Gang an die Hochschule entgegenstehen. Deshalb braucht vor allem diese Gruppe ausreichende Angebote zur Studienfinanzierung.

Das Wachstum hängt mehr denn je davon ab, ob es Deutschland gelingt, seine niedrigen Absolventenzahlen in den MINT-Fächern Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik zu erhöhen. Dazu müssen mehr Lehrkräfte eingestellt und die Studienbedingungen an den Hochschulen verbessert werden.

**Den Staatshaushalt investiv sanieren.** Die ausufernde Verschuldung der öffentlichen Haushalte durch die neu geschaffene Schuldenbremse im Zaum zu halten, ist gut – trotzdem wird sich der Konsolidierungsdruck in den nächsten Jahren drastisch erhöhen. Der nötige Schuldenabbau darf aber nicht über Steuererhöhungen erfolgen, denn das würde die Wachstumsbedingungen verschlechtern. Der bessere Weg

führt über konsequentes Sparen auf der Ausgabenseite, was sogar Spielräume für Steuersenkungen erschließen kann. Zum steuerpolitischen Minimalprogramm für die nächsten Jahre gehört die Abschaffung der kalten Progression in der Einkommensbesteuerung (vgl. iwD 12/2009).

**Vertrauen schaffen.** Die Finanzkrise hat gelehrt, dass nachhaltiges Wachstum ohne Vertrauen nicht möglich ist – zusammen mit sozialen Bindungen, Werten und Normen bildet es das Sozialkapital einer Gesellschaft. Der Staat kann Vertrauen durch gute Ordnungspolitik fördern; dazu gehören sichere Eigentumsrechte, verlässliche Rahmenbedingungen sowie transparente und nachvollziehbare Regeln. Was den Finanzmarkt angeht, braucht Deutschland eine unabhängige Bankenaufsicht, die ihrerseits durch eine ebenfalls unabhängige wissenschaftliche Kommission kontrolliert wird. Und unabhängig heißt in letzterem Fall: unabhängig von der Bankenaufsicht, der Politik und der Wirtschaft.