

Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales

Zu den Vorlagen:

- a) Lebenslagen in Deutschland – Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht, BT-Drs. 18/11980,
- b) Programm für soziale Gerechtigkeit – Konsequenzen aus dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht, BT-Drs. 18/11796,
- c) Jedes Kind ist gleich viel wert – Aktionsplan gegen Kinderarmut, BT-Drs. 18/9666, d) Teilhabe statt Armut – Alle Menschen am Wohlstand beteiligen, BT-Drs. 18/12557

Vorschlag für eine Lastverteilung

Autor:

Judith Niehues

Telefon: 0221 4981-768

E-Mail: niehues@iwkoeln.de

14. Juni 2017

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einordnung aktueller verteilungspolitischer Befunde.....	5
2. Gerechtigkeitspolitische Defizite und politische Handlungsfelder.....	10
2.1 Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose.....	10
2.2 Förderung der Aufstiegsmobilität.....	12
2.3 Verringerung regionaler Disparitäten	15
3. Abschließende Bewertung	16
Literatur	18

JEL-Klassifikation:

Zusammenfassung

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung und die damit einhergehenden umfassenden Gutachten sind wichtige Instrumente der Abbildung und Begutachtung der sozialen Lage in Deutschland. Der kürzlich veröffentlichte Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) der Bundesregierung wie auch andere Studien zeigen eindrücklich, dass Befunde zentraler verteilungspolitischer Indikatoren seit 2005 – und somit seitdem die tiefgreifenden Reformen um die Agenda 2010 wirksam wurden – eine durchgängige Stabilisierung und Verbesserung aufweisen. Die Ungleichheit hat sich nicht erhöht, die Reallöhne und die realen Renten steigen, gleiches gilt für die Zahl der Normalarbeitsverhältnisse. Der Anteil der Menschen mit (erheblichen) materiellen Entbehrungen ist leicht rückläufig, der Anteil derjenigen, die sich große Sorgen um ihre wirtschaftliche Situation machen, ist in der vergangenen Dekade sogar deutlich gesunken.

Die in großen Teilen positive Entwicklung rechtfertigt somit keineswegs den Bedarf an neuen Großsystemen oder einen grundsätzlichen Umbau bestehender institutioneller Strukturen. Allerdings deutet die Datenlage auch auf einige zentrale gerechtigkeitspolitische Herausforderungen hin, die eine differenzierte und sachgemäße Problemlösung erfordern. Denn trotz der weitläufig positiven Entwicklung konnte die relative Armut sowie die Spreizung der Markteinkommen nicht zentral reduziert werden, die Aufstiegsmobilität hat sich nicht strukturell verbessert, und es kann weiterhin eine verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit beobachtet werden. Durch diese Problemfelder sind individuelle Chancen und Perspektiven bestimmter Personengruppen beeinträchtigt. Vor diesem Hintergrund identifiziert das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) zentrale Herausforderungen und wirtschaftspolitische Ableitungen in drei verteilungspolitisch relevanten Bereichen (für eine ausführliche Darstellung siehe Anger et al., 2017):

- Zur Verringerung der **Langzeitarbeitslosigkeit** sind mehr Mittel im Rechtskreis SGB II sachgerecht. Befristete Lohnsubventionen sowie eine höhere Betreuungsdichte, insbesondere bei Jugendlichen, können den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern.
- Zur Förderung der **Aufstiegsmobilität** ist insbesondere die Bildungs- und Qualifizierungspolitik gefordert: durch die Stärkung der frühkindlichen Bildung, der Ganztagschulqualität sowie der Förderinfrastruktur. Da Personen und insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich von Armut bedroht sind, kommt der Integrationspolitik ebenfalls eine besondere Bedeutung zu. Die Verbesserung der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und Sprachförderung für Migranten stellen zentrale Maßnahmen dar.

- Zur Verminderung der **regionalen Disparitäten** sollte die Regionalpolitik mit anderen Programmen (Bildung, Städtebau, Gründungsförderung) verzahnt werden, digitale Infrastrukturen rasch ausgebaut und die Regionalförderung in Ostdeutschland auf Regionen mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen konzentriert werden – ergänzt um strukturschwache städtische Regionen Westdeutschlands.

Im Folgenden wird zunächst der übergeordnete Befund einer grundsätzlich stabilen bis positiven Entwicklung begründet, indem zentrale verteilungs- und gerechtigkeitspolitische Befunde der letzten Jahre aufgezeigt werden. Im Anschluss daran werden die Herausforderungen und die sich daraus ableitenden Politikmaßnahmen für die Problemfelder der Langzeitarbeitslosigkeit, der stagnierenden Aufstiegsmobilität sowie der sich verschiebenden regionalen Disparitäten in Deutschland erläutert.

1. Einordnung aktueller verteilungspolitischer Befunde

Zunächst werden in diesem Abschnitt wichtige verteilungs- und gerechtigkeitspolitische Befunde aufgezeigt, um den verteilungspolitischen Status quo darzustellen. Das IW hat in der Vergangenheit mehrfach eine kritische Position zu der Behauptung eingenommen, zentrale verteilungspolitische Indikatoren hätten sich in den vergangenen Jahren strukturell und im Trend verschlechtert (Beznoska et al., 2016; Anger/Geis, 2017; Niehues, 2017). Auch der 5. ARB selbst kommt insgesamt zu einem vergleichbaren Befund: „Der Anteil der Menschen, die materiellen Entbehrungen ausgesetzt sind, lag stabil auf einem niedrigen Niveau mit einem Rückgang am aktuellen Rand“ (Bundesregierung, 2017, I), auch bezüglich der Bewertung der Entwicklung der Mittelschicht ab 2005: „Seitdem verblieb der Anteil stabil auf dem Niveau“ (S. 76).

Abweichende Bewertungen der Ungleichheitsentwicklung in der wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte sind vor allem auf unterschiedliche Betrachtungszeiträume zurückzuführen: Im Lichte der herausragenden sozialpolitischen Reformen der letzten beiden Dekaden ist das Jahr 2005 als Bezugspunkt insofern bedeutsam, als seinerzeit die tiefgreifenden Änderungen der Agenda 2010 wirksam wurden. Da sich auf diesen Politikwechsel der aktuelle Streit über deren Richtigkeit und die Frage ihrer Weiterführung bezieht, ist das Vergleichsjahr 2005 relevant. Seitdem haben sich alle verteilungspolitischen Indikatoren stabilisiert und die arbeitsmarktpolitischen Kennziffern durchweg, kontinuierlich und robust verbessert. Ebenso ist es angemessen, die Vorgeschichte der Reformwende einzubeziehen. Damit richtet sich der Blick auf die Zeit seit der Wiedervereinigung, die zunächst und vor allem ab 1997 mit einer deutlichen Verschlechterung der Verteilungsrelationen verbunden war. Daran schließt sich die berechtigte Frage an, warum es durch die Reformen des Jahres 2005 und die danach einsetzende nachhaltige Besserung der Arbeitsmarktlage nicht gelang, zu der günstigeren Verteilungssituation zurückzukehren, sondern nur eine Stabilisierung zu erreichen.

Wenig überzeugend ist es dagegen, den letzten konjunkturellen Hochpunkt vor Wirksamwerden der Reformen – das Jahr 2001 – als Vergleichszeitpunkt zu wählen. Denn nach allgemein akzeptierter Einschätzung war die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu Beginn des neuen Jahrtausends gerade nicht als konjunkturelles Phänomen zu bewerten, sondern als fortgesetzte Stockung im Strukturwandel. Die Erwartung, es komme allein durch den nächsten Aufschwung zu einer Korrektur am Arbeitsmarkt, war angesichts dessen unbegründet. Unangemessen erscheint auch der Vergleich mit einem Jahr, das weit zurück in die Bedingungen der alten westdeutschen Bundesrepublik verweist. Damit wird der Strukturbruch der Wiedervereini-

gung ebenso übersprungen wie die Tendenzwende der Globalisierung, die in den 1980er-Jahren einsetzte und nach 1990 kräftig an Dynamik gewann.

Im wissenschaftlichen Verteilungsdiskurs ist es unbestritten, dass sich die **Einkommensungleichheit** in Deutschland zwischen dem Ende der 1990er-Jahre und 2005 merklich erhöht hat – wie in vielen anderen Industrienationen auch. Seither stellt sich die Entwicklung in Deutschland allerdings anders dar: Zwischen den Jahren 2005 und 2014 stieg das verfügbare Realeinkommen der oberen 10 Prozent nur um 0,9 Prozent, das der unteren 10 Prozent um 1,1 Prozent und der Gruppe der ärmeren 40 Prozent um 1,9 Prozent. Die Angehörigen des 5. bis zum 9. Dezil profitierten mit einem Zuwachs von 5,9 Prozent am stärksten. Der Gini-Koeffizient der bedarfsgewichteten Nettoeinkommen hat sich seit 2005 statistisch nicht signifikant verändert, die Einkommensverteilung **zeigt somit eine weitgehend stabile Entwicklung** innerhalb des letzten Jahrzehnts.

Eine **ähnliche Entwicklung zeigt sich auch bei den Markteinkommen** und somit den Einkommen vor staatlicher Umverteilung durch Abgaben, Renten und Transfers. Hier liegt der Gini-Koeffizient des Jahres 2014 sogar leicht unterhalb des Niveaus des Jahres 2005. Dass die Höhe der Ungleichheit der Markteinkommen im internationalen Vergleich hierzulande auf den ersten Blick vergleichsweise hoch erscheint, liegt an der starken Umverteilungswirkung der gesetzlichen Rentenversicherung. Sobald staatliche Rentenleistungen im Einkommenskonzept berücksichtigt werden, gehört Deutschland zu den Ländern mit mäßiger Ungleichheit der Einkommensverteilung.

Neben den Renten verteilt auch das **deutsche Steuer- und Transfersystem** in erheblichem Maße Einkommen um und **trägt relativ zielgenau** zum gewünschten **sozialen Ausgleich** bei. Die ungleicher verteilten Markteinkommen werden so in sehr viel weniger ungleich verteilte Nettoeinkommen übersetzt. Die Belastung der Einkommen mit Steuern und Abgaben steigt konsistent mit der Höhe des Einkommens an. In Deutschland wird mehr als 20 Prozent der Einnahmen aus der Einkommenssteuer von 1 Prozent der Steuerpflichtigen aufgebracht, die oberen 10 Prozent der Einkommensteuerpflichtigen tragen rund 55 Prozent des Aufkommens. Auch das Unternehmenssteueraufkommen wird im Wesentlichen von einem relativ kleinen Anteil der Unternehmen bestritten.

Obwohl die Ungleichheit in Deutschland in der langen Frist seit der Wiedervereinigung gestiegen ist, gibt es **keine Anzeichen für dämpfende Effekte auf das Wirtschaftswachstum**. Grundsätzlich sind kausale Schlussfolgerungen aus makroökonomischen Studien zum Zusammenhang zwischen Ungleichheit und dem Wirtschaftswachstum sehr kritisch zu sehen und werden daher im 5. ARB aus gutem

Grund relativierend eingeordnet (Bundesregierung, 2017, S. 47 f.). Aus einem Abgleich der Schätzungen mit der Theorie lässt sich aber ableiten, dass in Deutschland aufgrund der im Weltvergleich geringen Ungleichheit und des hohen Wohlstandsniveaus – wenn überhaupt – positive Effekte von der Höhe der Ungleichheit auf das Wachstum zu erwarten sind. Darüber hinaus gehört Deutschland zu den Ländern, in denen das Niveau an Umverteilung bereits so hoch ist, dass bei einer weiteren Ausweitung mit negativen Effekten auf das Wachstum zu rechnen ist.

Auch bei der **Höhe der Lohnungleichheit liegt Deutschland im Mittelfeld** der Industrienationen. Darüber hinaus ist auch hier positiv anzumerken, dass sich nach einem erkennbaren Anstieg der Lohnungleichheit um die Jahrtausendwende bereits vor der Einführung des Mindestlohns eine Trendwende andeutete. In den letzten Jahren konnten insbesondere die Geringverdiener überdurchschnittliche Lohnzuwächse verbuchen, die Lohnungleichheit insgesamt zeigt einen leicht rückläufigen Trend.

Die Lohnentwicklung in Deutschland ist bereits seit 2008/2009 wieder expansiv. Dies hat sich auch in der Entwicklung der Lohnquote niedergeschlagen. Sie stieg von 65,5 Prozent im Jahr 2008 auf 68,2 Prozent im Jahr 2014 an. Auf diesem Niveau hat sie sich zuletzt eingependelt. Im Jahr 2016 lag die Lohnquote bei 68,0 Prozent. Die Reallöhne sind seit dem Jahr 2008 nahezu kontinuierlich gestiegen. Gesamtwirtschaftlich ergibt sich seit dem Jahr 2008 ein tariflicher Reallohnzuwachs von 8,1 Prozent, effektiv sind die Reallöhne in diesem Zeitraum sogar um 11,6 Prozent gestiegen.

Irreführend erscheint vor diesem Hintergrund die starke mediale Fokussierung auf die rückläufige reale Bruttostundenlohnentwicklung der **unteren 40 Prozent der abhängig Beschäftigten** zwischen 1995 und 2015 im Anschluss an die Veröffentlichung des 5. ARB. Hinter diesem scheinbar skandalträchtigen Befund verbirgt sich nämlich vor allem eine positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Denn durch den starken Beschäftigungszuwachs der vergangenen Jahre hat sich die Zusammensetzung der Beschäftigten stark verändert – bei den abhängig Beschäftigten 2015 handelt es sich keineswegs um die gleiche Personengruppe wie noch in den 1990er-Jahren. Dass ehemals Arbeitslose in der Tendenz eher am unteren Rand der Lohnverteilung in den Arbeitsmarkt einsteigen, ist wenig überraschend. Aktuelle Entwicklungen bekräftigen sodann, dass diese keineswegs auf dem niedrigen Lohnniveau verharren, denn in den letzten Jahren konnten die unteren Lohndezile relativ höhere Lohnzuwächse verbuchen als die oberen Lohngruppen.

Bei der Entwicklung der **relativen Einkommensarmut** zeigt sich seit dem Jahr 2005 eine **annähernd stabile Entwicklung**. Von dem erkennbaren leichten Anstieg der

Armutsgefährdungsquote innerhalb der letzten Jahre ist nahezu ausschließlich die Bevölkerung mit Migrationshintergrund betroffen. Wie eine Auswertung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) gezeigt hat, liegt das Armutsrisiko der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund weiter unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung und hat sich seit dem Jahr 2011 nicht verändert (Seils/Höhne, 2016). Ähnliches gilt für das Armutsrisiko von Kindern, das sich ebenfalls nur für Kinder mit Migrationshintergrund erhöht hat. Der Anteil derjenigen, die unter (erheblicher) materieller Entbehrung leiden, liegt auf niedrigem Niveau und ist insbesondere in den letzten Jahren leicht rückläufig.

Auch die immer stärker in den Fokus rückende **Vermögensungleichheit hat sich in der vergangenen Dekade nicht erhöht** – entgegen der weitläufigen Vermutung auch nicht im Zeitraum der Niedrigzinsphase. Zwar ist das Ausmaß der Vermögensungleichheit hierzulande vergleichsweise hoch, eine internationale Einordnung der Höhe aber ohne Berücksichtigung des institutionellen Kontextes wenig aufschlussreich. Bei Berücksichtigung der gesetzlichen Altersvorsorgeansprüche sinkt der Gini-Koeffizient von 0,785 auf 0,594 (Bönke et al., 2016). Auch die niedrige Wohneigentumsquote schlägt sich negativ nieder. Dass in Deutschland niedrigere private Nettovermögen aufgebaut werden als in den meisten europäischen Ländern, ist auch eine Folge davon, dass das gut ausgebaute Steuer- und Sozialversicherungssystem gerade für einkommensschwächere Haushalte die Anreize und Möglichkeiten zur privaten Vermögensbildung dämpft.

Die Bildungsaufstiegschancen haben sich nicht verschlechtert: Zuletzt erreichten ungefähr zwei Drittel der Personen aus Akademikerhaushalten einen Hochschulabschluss, gleichzeitig stieg auch der Anteil junger Akademiker aus Nichtakademikerhaushalten von im Durchschnitt 18,6 Prozent in den Jahren 2000 bis 2002 auf 27,2 Prozent im Jahr 2015. Auch die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler haben sich in den letzten Jahren verbessert. Der Anteil der PISA-Risikogruppe, also derjenigen Jugendlichen, die in der PISA-Erhebung nur die Kompetenzstufe I oder weniger erreicht haben, hat sich in den letzten Jahren rückläufig entwickelt. Gleichzeitig hat sich die Anzahl der Schüler, die ohne Abschluss die Schule verlassen haben, deutlich von 86.600 (9,2 Prozent) im Jahr 2000 auf 47.400 (5,6 Prozent) im Jahr 2015 vermindert.

Die Qualität der Arbeit hat sich verbessert: Arbeitnehmer in Deutschland sind überwiegend in qualitativ guten Beschäftigungsverhältnissen tätig, die Arbeitszufriedenheit erreicht ebenso Höchstwerte wie die Beschäftigungssicherheit und die durchschnittliche Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses. Mehr als vier Fünftel der mehr als vier Millionen zusätzlichen Arbeitsplätze seit dem Jahr 2005 entfallen auf sozialversicherte Beschäftigung. Zwar arbeiten rund 20 Prozent der abhängig Be-

schäftigten in so genannten „atypischen“ Beschäftigungsverhältnissen, doch ist atypische Beschäftigung keineswegs per se schlechte Beschäftigung. Dieser Sektor nahm auch nicht auf Kosten des Normalarbeitsverhältnisses zu, sondern er wuchs durch die Integration eines Teils der bisher ökonomisch inaktiven Bevölkerung in den Arbeitsmarkt.

Die **Befristungsneigung ist seit mindestens zehn Jahren weitgehend unverändert**. Sachgrundlose Befristungen werden überwiegend in der Privatwirtschaft eingesetzt. Ein Grund dafür ist, dass Betriebe Rechtsunsicherheiten, die mit einer Sachgrundbefristung verbunden sind, vermeiden wollen. Eine andere Ursache ist, dass Unsicherheit über die zukünftige Geschäftslage nicht als Sachgrund zählt. Dieses Problem kennt der öffentliche Dienst nicht, hier besteht ein universal anwendbarer Befristungsgrund, so dass die sachgrundlose Befristung in vielen Fällen nicht erforderlich ist. Im Branchenvergleich zeigt sich, dass Befristungen überdurchschnittlich häufig im öffentlichen Dienst vorgenommen werden.

Die **durchschnittliche Entgeltlücke ist kein valider Indikator** für die Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern. In Deutschland beträgt die durchschnittliche, unbereinigte Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern im Jahr 2016 rund 21 Prozent, sie ist zuletzt leicht gesunken. Wesentlich aussagekräftiger ist die bereinigte Lohnlücke, die im Jahr 2014 rund 6 Prozent betrug. Der weitaus größte Anteil der Entgeltlücke kann durch nachvollziehbare Faktoren erklärt werden wie zum Beispiel Berufswahl, Branchenzugehörigkeit und Arbeitszeit. Könnten weitere Faktoren berücksichtigt werden, wie persönliche Präferenzen oder die individuelle Risikoneigung, ist davon auszugehen, dass die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede fast vollständig erklärt werden können.

Besonders **Indikatoren zum subjektiven Lebensgefühl** zeigten im letzten Jahrzehnt eine überaus **positive Entwicklung**: Die durchschnittlichen Werte für die allgemeine Lebenszufriedenheit liegen derzeit so hoch wie zu keinem anderem Zeitpunkt seit der Wiedervereinigung. Gleiches gilt für den Anteil derjenigen, die sich keine Sorgen um ihre eigene oder die allgemeine wirtschaftliche Situation Deutschlands machen. Umgekehrt hat sich der Anteil derjenigen, die ihre eigene wirtschaftliche Lage als schlecht oder eher schlecht bezeichnen, deutlich verringert, so wie auch der Anteil derjenigen, die eine Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Lage im nächsten Jahr erwarten.

2. Gerechtigkeitspolitische Defizite und politische Handlungsfelder

Ungeachtet dieser Indikation für eine durchgängige Stabilisierung und Verbesserung zentraler verteilungspolitischer Kennziffern hat in der längeren Frist – seit 1991 jedenfalls – die Spreizung der Markteinkommen zugenommen. Dahinter steht zum einen eine stärker denn je vom Qualifikationsniveau bestimmte Entwicklung (Digitalisierung, Technisierung), zum anderen eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur (mehr Alleinerziehende respektive Einelternfamilien, mehr Personen mit Migrationshintergrund, mehr Rentner und Studenten, die Abkehr vom Alleinverdiener-Modell, mehr Zweitbeschäftigungen, verändertes Heiratsverhalten). Aus der Begleitforschung zum 5. ARB geht zudem hervor, dass Arbeitslose, Alleinerziehende, Nichterwerbstätige, Ausländer mit Migrationshintergrund, alleinlebende Männer, aber auch Paare mit drei oder mehr Kindern deutlich überdurchschnittliche Armutsrisikoquoten aufweisen (BMAS, 2015, Abb. A2.6).

Gerade weil eine umfassende Analyse der verschiedenen Ursachen einer tendenziell zunehmenden Spreizung von Einkommen und deren relative Bedeutung für diesen Befund noch aussteht, sollten Gerechtigkeits- und Verteilungsdebatten im differenzierten Therapiemodus geführt werden. Unter Berücksichtigung dieser grundsätzlichen Hinweise werden im Folgenden drei Befunde näher betrachtet, die gerade im Licht der Stabilisierung des verteilungspolitischen „Big Picture“, aber auch der sehr guten Arbeitsmarktlage generelle Fragen jenseits der Einzelfallgerechtigkeit aufwerfen:

1. Warum gelingt es **erstens** nicht, die Langzeitarbeitslosigkeit stärker als bereits geschehen zurückzuführen?
2. Warum geht **zweitens** die längerfristige Spreizung von Markteinkommen nicht wieder stärker zurück und nimmt die Aufstiegsmobilität nicht strukturell zu, obwohl die Arbeitslosigkeit als das größte relative Armutsrisiko sich seit 2005 nahezu halbiert hat?
3. Warum gibt es **drittens** auch mehr als 25 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung zwischen West und Ost und auch innerhalb von Bundesländern immer noch sehr ausgeprägte regionale Disparitäten?

2.1 Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose

Mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit in Deutschland hat auch eine Verschiebung in der Struktur der Arbeitslosen stattgefunden. Nachdem sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen zunächst im Zuge des Beschäftigungszuwachses relativ stark verringerte (um rund 800.000), verharrt die Zahl in den letzten Jahren bei rund 1 Millionen Lang-

zeitarbeitslosen. Der Anteil Langzeitarbeitsloser an der Gesamtzahl der Arbeitslosen hat sich in den letzten Jahren sogar leicht erhöht und liegt aktuell bei 37 Prozent (wie auch im Jahr 2005). Dies geht mit der Beobachtung einher, dass auch die Empfänger von Leistungen aus dem Rechtskreis SGB II weniger stark zurückgehen als Leistungsbezieher aus dem Rechtskreis SGB III. Über die Hälfte der SGB II-Empfänger gehört darüber hinaus zu den Langleistungsbeziehern, die innerhalb der letzten 24 Monate mindestens 21 Monate Grundsicherungsleistungen bezogen hatten. Auch die Verweildauer der Langzeitarbeitslosen in der Arbeitslosigkeit hat sich im vergangenen Jahrzehnt erhöht. Somit gibt es einen quantitativ bedeutsamen und nur langsam schrumpfenden Personenkreis, der trotz guter Rahmenbedingungen keinen Weg aus der Transferabhängigkeit findet.

Der weitaus größte Teil der Langzeitarbeitslosigkeit ist auf den Rechtskreis des SGB II konzentriert. Deshalb gibt es angesichts der insgesamt sehr guten Arbeitsmarktentwicklung eine Diskussion, ob es nicht eine Unterfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik vorrangig im Rechtskreis SGB II gebe. Tatsächlich ist die Anzahl der Mittel für Eingliederungsmaßnahmen je Arbeitslosen in den letzten zehn Jahren zurückgegangen und auch die Mittel für Weiterbildungsmaßnahmen liegen deutlich niedriger als im Rechtskreis SGB III. Vor dem Hintergrund, dass mit abnehmender Anzahl Hilfebedürftiger der Anteil der Fälle mit schweren, gegebenenfalls auch multiplen Vermittlungshemmnissen tendenziell zunimmt, ist die Mittelreduzierung besonders kritisch zu sehen. Insofern wäre eine Erhöhung des Pro-Kopf-Budgets nicht nur angemessen, sondern auch ein Beitrag zu mehr horizontaler Gerechtigkeit zwischen den Arbeitslosen verschiedener Rechtskreise.

Neben einer Stärkung von Weiterbildungsmaßnahmen haben sich insbesondere auch befristete Lohnsubventionen als effektive Maßnahme zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt erwiesen. Die Aktivierung von Arbeitslosen durch „Fördern und Fordern“ war ein Kernelement der Hartz-Reformen. Aktivierung heißt, dass Arbeitslose immer wieder regelmäßig mit Angeboten konfrontiert werden. Im besten Fall sind dies Stellenangebote – wenn diese fehlen, kann es sich aber auch um Angebote für Fördermaßnahmen handeln. Ziel ist es unter anderem, eine Gewöhnung an den Zustand der Arbeitslosigkeit zu verhindern. Um diesen Ansatz glaubhaft umzusetzen, ist eine hohe Kontaktdichte mit angemessener Betreuung durch die Job-Center erforderlich. Insbesondere bei der Betreuung jugendlicher Leistungsempfänger wird die gesetzliche Zielvorgabe jedoch häufig verfehlt, wobei Job-Center in den westdeutschen Bundesländern überdurchschnittlich schlecht abschneiden. Insbesondere in einigen Städten Nordrhein-Westfalens fällt die Betreuungsrelation besonders schlecht aus. Eine Verbesserung der Betreuungsrelationen – insbesondere, aber nicht nur bei Jugendlichen – könnte nicht nur einen Beitrag für mehr Chancengleichheit schaffen. Sie wäre auch und vor allem ein Beitrag zur besseren Integration für

eine Personengruppe, die traditionell Schwierigkeiten mit der Wiedereingliederung hat. Das Berliner Modellprojekt „Berliner Job-Offensive“ zeigt signifikant positive Effekte auf den Übergang in eine ungeforderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Kritisch zu betrachten ist hingegen der aktuell diskutierte Vorschlag der Einrichtung eines sogenannten „sozialen Arbeitsmarktes“, um Langzeitarbeitslosen, die vermeintlich keine Chance auf eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt haben, ein in hohem Maße durch Steuermittel gefördertes, sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis anzubieten. Ein solcher Arbeitsmarkt hat grundsätzlich das Problem, dass sogenannte Lock-In-Effekte auftreten können: Arbeitnehmer werden langfristig in einem subventionierten Beschäftigungsverhältnis alimentiert und verpassen den Sprung in den ersten Arbeitsmarkt. Diese dürften umso größer ausfallen, je attraktiver die öffentlich bereitgestellten Beschäftigungsverhältnisse sind. Auch die Einführung des sogenannten „Arbeitslosengeld Q“ – und somit eine Erhöhung der Ausstattung im Rechtskreis SGB III – erscheint fehlgeleitet, da mittlerweile 69 Prozent der Arbeitslosen dem Rechtskreis SGB II zugeordnet sind. Darüber hinaus gibt es keine Evidenz dafür, dass Weiterbildungsmaßnahmen im Rechtskreis SGB III in der Vergangenheit nur in unzureichendem Maße gefördert wurden. Außerdem profitieren keineswegs alle Teilnehmer einer Weiterbildungsmaßnahme (Schäfer et al., 2014). Die ebenfalls im Arbeitslosengeld Q enthaltene Verlängerung der Bezugsdauer ist mit Blick auf Anreizargumente sehr kritisch einzuordnen, da es in der Arbeitsmarktforschung gut belegt ist, dass eine lange Bezugsdauer die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert und der Gefahr der Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit Vorschub leistet. Der ebenfalls diskutierten Erleichterung der Voraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosengeld ist entgegenzuhalten, dass die Vorbeschäftigungsdauer versicherungsökonomisch eine Form der Selbstbeteiligung darstellt, die zur Vermeidung von Moral Hazard erforderlich ist. Andernfalls würden die Leistungen der Arbeitslosenversicherung Beschäftigungsverhältnisse vorübergehender Natur noch fördern.

2.2 Förderung der Aufstiegsmobilität

Wenn Chancen auf einen sozialen Aufstieg vorhanden sind, können größere Ungleichheiten als weniger problematisch bewertet werden. Dies gilt vor allem für den Aufstieg aus den unteren Einkommensschichten. Zwar gibt es durchaus empirische Evidenz für den Aufstieg aus dem Niedriglohnsektor sowie aus dem Bereich der Armutsgefährdung. Indes ist im Trend für die Einkommensmobilität keine positive Entwicklung in der Aufstiegshäufigkeit zu erkennen. Die soziale Mobilität hat sich im Zeitverlauf kaum verbessert, obwohl die Situation am Arbeitsmarkt mit Höchststän-

den bei Beschäftigung und offenen Stellen außerordentlich günstig ist. Die Wahrnehmung einer funktionierenden Aufstiegsmobilität ist aber zentraler Bestandteil einer chancengerechten Gesellschaft. Daher sollte die Erhöhung der Aufstiegs- und Einkommensmobilität ein zentrales gerechtigkeitspolitisches Ziel sein. In diesem Kontext kommt der Bildungspolitik eine herausgehobene Bedeutung zu. Noch immer ist ein mittlerer Bildungsabschluss in Deutschland mit mittleren Einkommensperspektiven verbunden, mittlere und höhere Bildungsabschlüsse schützen in der Regel vor einem Abstieg aus der Mittelschicht.

Beim Versuch, die Chancengerechtigkeit und damit die Möglichkeiten zum sozialen Aufstieg zu verbessern, sollte daher das Augenmerk vor allem der frühkindlichen Bildung gelten. Für die Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schulbeginn sollte die qualitative Verbesserung des bestehenden Betreuungsangebots im Vordergrund stehen. Dazu sollte der Bildungsauftrag in Kindertageseinrichtungen durch verbindliche und bundesweit geltende Standards gestärkt werden. Bei vielen – insbesondere bildungsbenachteiligten – Kindern besteht oft ein erhöhter Förderbedarf im sprachlichen Bereich. Schwierigkeiten in diesem Bereich sollten bis zum Schuleintritt behoben sein, weil bis dahin entstandene Defizite direkt die weitere Schullaufbahn beeinflussen. Aber auch im Schulsystem sollten die Kinder und Jugendlichen besser als bislang gefördert werden. Dafür ist der weitere Ausbau der Schulen zu Ganztagschulen geeignet. Für Schüler aus bildungsfernen Schichten und solchen mit Migrationshintergrund zeigt sich, dass eine Ausdehnung der Bildungsinfrastruktur verbunden mit einem höheren Lernmitteleinsatz zu besseren Bildungsergebnissen und größeren Bildungschancen führen kann. Darüber hinaus sollte die Förderinfrastruktur in den Schulen ausgebaut werden. Die flächendeckende Einführung der Ganztagschule kann dazu beitragen, dass Schüler mit Bildungs- und Entwicklungsrückständen stärker individuell durch die Fachlehrer gefördert werden. Einige Schüler sind daneben aber auch auf weitere Unterstützungsmaßnahmen angewiesen – insbesondere wenn Erziehungsdefizite im Elternhaus bestehen. In diesen Fällen sollten auch Schulpsychologen eingesetzt werden. Um den Bildungserfolg jedes Schülers überprüfen zu können, ist die Vorgabe von verbindlichen Bildungsstandards hilfreich. Diese Bildungsstandards zielen auch darauf ab, die Anzahl der Bildungsabbrecher und die Anzahl der Schüler zu verringern, die der PISA-Risikogruppe zuzurechnen sind.

Wie die Darstellung der verteilungspolitischen Befunde gezeigt hat, ist das Armutsrisiko von Personen mit Migrationshintergrund deutlich überdurchschnittlich und hat sich im Gegensatz zu dem Armutsrisiko der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund auch in den letzten Jahren weiter erhöht. Da dies insbesondere auch für die Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund gilt, kommt der Bildungspolitik gerade für diese Familien eine besondere Bedeutung zu. Migranten weisen insbesondere dann

eine geringere Bildungsrendite auf, wenn sie ihre Bildungsabschlüsse aus dem Ausland mitbringen. Für sie ist deshalb die Verwertung im Ausland erworbener Abschlüsse und damit deren Anerkennung im Inland zentral. Neben transparenten Verfahren zur Anerkennung sollten auch vermehrt Weiterbildungsangebote geschaffen werden, damit eventuell fehlende Kompetenzen nachgeholt werden können. Eine formale Anerkennung des ausländischen Abschlusses führt zu einer substantziellen Erhöhung der Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Arbeitsmarkteinstiegs. Neben der Anerkennung ist vor allem für die zugewanderten Flüchtlinge auch der schnelle Zugang zu Sprachkursen wichtig. In diesem Rahmen ist positiv zu werten, dass diese Integrationskurse auch für Asylbewerber und Geduldete geöffnet wurden, bei denen absehbar ist, dass sie sich längerfristig im Land aufhalten. Die gegenwärtige hohe Anzahl an Migrantenkinder in Deutschland stellt zudem neue Anforderungen an die Aus- und Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern. Um die Sprachförderung zu realisieren und die vielen Flüchtlinge in der Schule optimal zu fördern, sind nicht nur entsprechend ausgebildete Lehrer, sondern auch zusätzliche Lehrerstellen notwendig.

Neben Arbeitslosen und Personen mit Migrationshintergrund sind darüber hinaus besonders häufig Alleinerziehende von Armut bedroht. Deshalb ist es entscheidend, den Zugang zum Arbeitsmarkt von Alleinerziehenden durch den weiteren Ausbau von Betreuungsangeboten zu verbessern. Die Betreuungsinfrastruktur für Kinder im Alter zwischen drei und sechs Jahren ist in Deutschland sehr gut ausgebaut. Ausbaubedarf besteht bei der Betreuung der Kinder im Alter unter drei Jahren, auch wenn in den vergangenen Jahren in diesem Bereich deutliche Fortschritte erzielt werden konnten. Besonderes Augenmerk verdienen Kinder und Jugendliche aber auch in kinderreichen Familien. Wie der 5. ARB verdeutlicht hat, liegt – entgegen der weitläufigen Wahrnehmung – das Armutsrisiko von Kindern deutlich höher als das von Rentnern, welches weiterhin unter dem Bevölkerungsdurchschnitt liegt. Das derzeitige System aus Steuern, Abgaben und Transfers bietet bisher keinen vollständigen Ausgleich für das Mehrkinderisiko, der Familienleistungsausgleich ist nicht ausreichend ausgebaut. Eine Weiterentwicklung des Kinderzuschlags zu einer verteilungspolitisch zielgerichteten, einkommensabhängigen Kindergrundsicherung sollte deshalb geprüft werden. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang auch die jetzt beschlossene Ausweitung des Unterhaltsvorschusses für Alleinerziehende.

Der Ausbau der frühkindlichen Förderung, zusätzliche Ganztagschulen, eine bessere Integration von Flüchtlingen und weitere Ausgaben zur Stärkung der Durchlässigkeit im Bildungsbereich benötigen eindeutig zusätzliche Ressourcen. Bezogen auf die Bildungsausgaben ist daher für die beschriebenen Maßnahmen eine deutliche Ausweitung der realen Bildungsausgaben je Einwohner im Alter von unter 30 Jahren notwendig. Für die nächsten fünf Jahre sollten die realen Bildungsausgaben folglich

noch deutlich erhöht werden, da die Anzahl der Personen im Alter von unter 30 Jahren noch nahezu konstant bleibt. Dies ist im Rahmen bestehender Haushalte möglich. Danach sollten Qualitätsverbesserungen des Bildungssystems bei konstanten realen Bildungsbudgets pro Kopf aus der dann entstehenden demografischen Rendite finanziert werden können.

2.3 Verringerung regionaler Disparitäten

Nach einem zunächst starken Aufholprozess des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner in den Jahren unmittelbar nach der Wiedervereinigung hat sich in den vergangenen Jahren nur eine zögerliche Konvergenz der Wirtschaftsleistung zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland gezeigt, die sich auch in den nächsten Jahren weiter verlangsamen dürfte. Allerdings hat sich in den ostdeutschen Bundesländern in den vergangenen Jahren ein deutlich stärkerer Rückgang der Arbeitslosigkeit gezeigt als in Westdeutschland. Die Einbeziehung der kaufkraftbereinigten Einkommen sowie der durch die regionale Arbeitslosigkeit beeinflussten Beschäftigungschancen in die Analyse der regionalen Entwicklung führt somit zu einem positiveren Bild hinsichtlich der Konvergenzfortschritte in Deutschland (Röhl/Schröder, 2017). Dies zeigt sich auch beim spürbaren Rückgang der Anzahl der Kreisregionen mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen in Ostdeutschland. Im Ruhrgebiet hat die Anzahl der Kreise mit stark unterdurchschnittlichen Lebensbedingungen hingegen zugenommen, da einige Ruhrgebietsstädte nun neu in diese Kategorie fallen (Deutscher Bundestag, 2017). Der 5. ARB kommt zu dem vergleichbaren Befund, dass sich zwar immer noch eine Trennung zwischen Ost und West zeigt, es aber mittlerweile einige Kreise in Westdeutschland mit einem ähnlich niedrigen Bruttoinlandsprodukt wie in den östlichen Ländern gibt (Bundesregierung, 2017, S.151 f.).

Dem auch durch den Rückgang des Erwerbspotenzials rückläufigen Problem der Arbeitslosigkeit stehen aber in den Regionen der neuen Bundesländer die Bündelung weiterer Risikofaktoren für die gesellschaftliche Entwicklung gegenüber (Sachverständigenkommission, 2017, Kapitel III.3). Diese beziehen sich auf den immer noch hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen, die ungünstige Altersstruktur der Erwerbstätigen, die weit unterdurchschnittlichen Demografie-Ersatzraten in den MINT-Qualifikationen, die überdurchschnittliche Bedeutung der Hochaltrigen sowie die weit unterdurchschnittliche Engagementquote (Bereitschaft zu freiwilligem bürgerschaftlichen Engagement) und die deutlich stärkere Neigung zu rechtsextremen Kräften. Diese Indikatoren unterlegen die zuvor entwickelte Aussicht auf einen Stillstand der Konvergenz mit einer gesellschaftlichen Struktur, die besondere Probleme bereiten dürfte. Es fehlen Kompensationskräfte aus der Gesellschaft in ihrer regionalen Bin-

derung, um den Fliehkräften des Ökonomischen etwas entgegensetzen zu können. Das Risiko, dass in einzelnen Regionen der neuen Bundesländer, zumal fernab von den wirtschaftlichen Zentren und den Verkehrsnetzen, eine Lebensrealität des Abgehängtseins entsteht, ist auch bei rückläufiger Arbeitslosigkeit entsprechend groß und begründet damit eine besondere regionalpolitische Herausforderung. Das bisherige Instrumentarium der Regionalpolitik, das auf die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Unternehmensansiedlungen und Investitionsförderung setzt, scheint für diese gesellschaftlichen Problemlagen einiger Regionen Ostdeutschlands kaum geeignet zu sein.

Demgegenüber haben vor allem westdeutsche Städten erhebliche Strukturprobleme: Speziell im Ruhrgebiet ist die Arbeitslosigkeit seit der Trendwende auf dem gesamtdeutschen Arbeitsmarkt vor elf Jahren nur unterdurchschnittlich zurückgegangen. Die Kaufkraftarmut ist hier beträchtlich. Förderschwerpunkt der Regionalpolitik sind städtische Problemregionen jedoch bislang nicht. Die deutsche Regionalpolitik steht mithin vor einer grundlegenden Reform, einerseits durch das Betreten konzeptionellen Neulands und andererseits im Kontext bestehender, überkommener Systeme. In diesen Zusammenhang gehört auch, dass der Solidarpakt im Jahr 2019 ausläuft. Daher öffnet sich aktuell ein Zeitfenster, städtische Regionen mit Strukturproblemen und hoher Arbeitslosigkeit deutlich stärker als bisher in der Fördersystematik zu berücksichtigen. Daher sollte die Regionalpolitik sowohl mit einer regionalwirtschaftlichen Engagement-strategie die besonderen Herausforderungen in den neuen Bundesländern annehmen als auch einen Paradigmenwechsel einleiten und in zentralen Bereichen von der Förderung für Ostdeutschland und einem auf eher ländliche Regionen zugeschnittenen Instrumentenkasten zu einem gesamtdeutschen Fördersystem übergehen, das städtische Regionen mit Strukturproblemen stärker berücksichtigt.

3. Abschließende Bewertung

Die verteilungspolitische Ausgangslage in Deutschland hat sich im vergangenen Jahrzehnt deutlich stabilisiert. Die gute wirtschaftliche Entwicklung hat entscheidend dazu beigetragen, dass die allgemeine Lebenszufriedenheit auf einem sehr hohen Niveau liegt. Dennoch bleiben einige zentrale gerechtigkeitspolitische Herausforderungen für die politischen Entscheidungsträger, drei besonders gewichtige davon werden in der vorliegenden Stellungnahme sowie ausführlich in Anger et al. (2017) diskutiert: die persistente Langzeitarbeitslosigkeit, die bisher ausbleibende strukturelle Verbesserung bei der Aufwärtsmobilität sowie die sich verschiebenden regionalen Disparitäten in Deutschland.

Angesichts der in weiten Teilen positiven Entwicklung lautet die grundsätzliche Schlussfolgerung: Es besteht kein Bedarf an neuen Großsystemen oder an dem umfassenden Umbau bestehender Strukturen. Es muss vielmehr darum gehen, sehr spezifische Probleme sachangemessen zu behandeln. Alle drei Befunde könnten sich in den kommenden Jahren dann akzentuieren, wenn es nicht gelingt, bei der schulischen, beruflichen und arbeitsmarktbezogenen Integration von Migranten, der Verbesserung der Erwerbschancen von Alleinlebenden und bei der umfassenden, alle Stufen des schulischen und betrieblichen Qualifizierungssystems umfassenden Absicherung des raschen technologischen Wandels substanzielle Fortschritte zu machen. Zudem ist zu beobachten, dass sich die individuellen Probleme der unzureichenden Aufstiegsmobilität und der Langzeitarbeitslosigkeit besonders regional verflechten und sich dort mit weiteren Risikofaktoren bündeln.

Diese Maßnahmen erfordern zunächst weitere Anstrengungen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte – dies aber zu einer Zeit mit einer sehr günstigen gesamtfiskalischen Struktur aller öffentlichen Haushalte. Zudem befindet sich Deutschland demografisch gesehen zurzeit noch in der besten aller Welten, doch der demografische Übergang zeichnet sich bereits ab. Dieser wird beträchtliche Herausforderungen für den gesamtwirtschaftlichen Wachstumspfad mit sich bringen (IW, 2017). Eine investive Strategie ist daher erforderlich, um den demografischen Wandel zu meistern, aber auch, um noch bestehende gerechtigkeitspolitische Herausforderungen anzugehen. Beides zusammen betrachtet ist ein weiteres Indiz dafür, dass bei einer guten Ausgestaltung verteilungs- und wachstumspolitische Zielsetzungen nicht zwingend konfliktär zueinander sein müssen.

Literatur

Anger, Christina / **Hüther**, Michael / **Klös**, Hans-Peter / **Niehues**, Judith / **Röhl**, Klaus-Heiner / **Schäfer**, Holger, 2017, Gerechtigkeitspolitische Handlungsfelder in Deutschland: relevante Probleme angemessen angehen, IW-Policy Paper, Köln (erscheint demnächst)

Anger, Christina / **Geis**, Wido, 2017, Bildungsstand, Bildungsmobilität und Einkommen – Neue Herausforderungen durch die Zuwanderung, in: IW-Trends, 44. Jg., Nr. 1, Köln, S. 43–58

Beznoska, Martin et al., 2016, Faktencheck Gerechtigkeit und Verteilung: eine empirische Überprüfung wichtiger Stereotype, IW-Report, Nr. 29, Köln

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2015, Analyse der Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland, Projektbericht des IAW und ZEW in Zusammenarbeit mit dem IZA und Prof. Dr. Martin Biewen, Berlin

Bönke, Timm / **Grabka**, Markus M. / **Schröder**, Carsten / **Wolff**, Edward N. / **Zyska**, Lennard, 2016, The joint distribution of net worth and pension wealth in Germany, in: SOEPpaper 853, DIW Berlin, The German Socio-Economic Panel (SOEP)

Bundesregierung, 2017, Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin

Deutscher Bundestag, 2017, Stärkung strukturschwacher Regionen in Deutschland, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Britta Haßelmann, Christian Kühn (Tübingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 18/10951, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810951.pdf> [17.3.2017]

Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2017, Perspektive 2035. Wirtschaftspolitik für den demografischen Übergang, IW-Studie, Köln (erscheint demnächst)

Niehues, Judith, 2017, Die Mittelschicht in Deutschland – vielschichtig und stabil, in: IW-Trends, Jg. 44, Heft 1, S. 3–20, Köln

Röhl, Klaus-Heiner / **Schröder**, Christoph, 2017, Regionale Armut in Deutschland, in: IW-Analyse, Nr. 117, Köln

Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung, 2017, Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung, Berlin

Schäfer, Holger / **Schmidt**, Jörg / **Stettes**, Oliver, 2014, Moderne Arbeitsmarktverfassung, IW-Positionen, Nr. 66, Köln

Seils, Eric / Höhne, Jutta, 2016, Wie wirkt sich die Einwanderung auf die Armut aus?, WSI Verteilungsmonitor – Special Feature, September, Düsseldorf