

Horn, Gustav A. et al.

**Research Report**

## Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2019: Zwischen Hoffen und Bangen

IMK Report, No. 145

**Provided in Cooperation with:**

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

*Suggested Citation:* Horn, Gustav A. et al. (2019) : Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2019: Zwischen Hoffen und Bangen, IMK Report, No. 145, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2019022614090754781930>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/206811>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# REPORT

IMK Report 145, Januar 2019

Das IMK ist ein Institut  
der Hans-Böckler-Stiftung

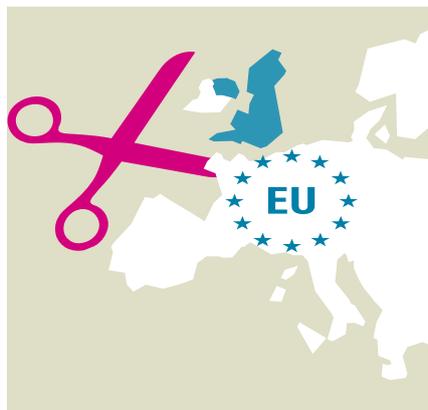
## WIRTSCHAFTSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN 2019

### Zwischen Hoffen und Bangen

Gustav A. Horn, Alexander Herzog-Stein, Katja Rietzler, Ulrike Stein, Silke Tober, Andrew Watt

#### AUF EINEN BLICK

- Angesichts hoher Risiken und Unsicherheiten ist ein wirtschaftspolitischer Dreiklang gefordert: Erstens sollte der verbreiteten Abkehr vom Multilateralismus aktiv mit niedrigen Zöllen begegnet werden. Zweitens muss der Euroraum institutionell gestärkt werden; insbesondere müssen Staatsanleihen der Euroländer ihre stabilitätspolitisch wichtige Rolle als sichere Anlagen ausfüllen. Drittens sollten Potenziale für eine höhere Binnennachfrage genutzt werden, auch durch Umverteilung.
- Eine stark expansive Geldpolitik ist weiterhin angemessen, da die Inflationsdynamik unverändert schwach ist. Die EZB war daher gut beraten, nicht denjenigen zu folgen, die ihr bereits seit Jahren einen strafferen Kurs empfehlen.
- Da ein harter Brexit gravierende Folgen hätte, müssen Geld- und Fiskalpolitik bereitstehen, um gegebenenfalls Finanzmarktpanik oder Nachfrageschocks entgegenzuwirken.
- Eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags wäre verteilungspolitisch nicht sinnvoll. Zudem benötigt der Bund die Mittel, um beispielsweise versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung aus Steuermitteln zu finanzieren.
- Eine zukunftsgerichtete Reregulierung des Arbeitsmarkts muss der zunehmend ungleichen Lohnverteilung begegnen. Da eine Ausweitung der atypischen Beschäftigung nennenswert hierzu beigetragen hat, sollten insbesondere Mini-jobs abgeschafft werden.



#### PODCAST

Gustav A. Horn zur Wirtschaftspolitik 2019  
<http://bit.ly/2EC6RfG>

# INHALT

<b>Autoren</b> .....	2
<b>Nervöse Wirtschaftspolitik</b> .....	3
<b>Den Euro als Chance begreifen</b> .....	4
Geldpolitischer Kurs angemessen .....	4
Sachverständigenrat irrt, EZB einen Schritt voraus .....	4
Stabiler Euroraum erhöht Wohlstand .....	6
<b>Brexit – ein entscheidendes wirtschaftspolitisches Ereignis im Jahr 2019?</b> .....	6
Infobox 1: Ausgewählte Brexit-Simulationen .....	8
<b>Der Bund kann auf den Solidaritätszuschlag nicht verzichten</b> .....	9
Abschaffung entlastet untere und mittlere Einkommen kaum .....	9
Sozialversicherungen sachgerecht finanzieren .....	10
<b>Zukunftsgerichtete Reregulierung des Arbeitsmarkts</b> .....	11
Infobox 2: Lohnungleichheit und atypische Beschäftigung .....	13
<b>Literatur</b> .....	16

# AUTOREN



**Gustav A. Horn**

Wissenschaftlicher Direktor IMK  
gustav-horn@boeckler.de



**Alexander Herzog-Stein, PhD**

Referatsleiter Arbeitsmarktökonomik  
alexander-herzog-stein@boeckler.de



**Dr. Katja Rietzler**

Referatsleiterin Steuer- und Finanzpolitik  
katja-rietzler@boeckler.de



**Ulrike Stein, PhD**

Referatsleiterin Rente, Löhne und Ungleichheit  
ulrike-stein@boeckler.de



**Dr. Silke Tober**

Referatsleiterin Geldpolitik  
silke-tober@boeckler.de



**Dr. Andrew Watt**

Referatsleiter Europäische Wirtschaftspolitik  
andrew-watt@boeckler.de

## NERVÖSE WIRTSCHAFTSPOLITIK

Das Jahr 2018 verging mit gedämpften konjunkturellen Aussichten. Zwar hält der Aufschwung an, aber das Tempo ist merklich geringer und die Risiken sind zahlreicher geworden. Was kann die Wirtschaftspolitik tun, um ein stetiges Wirtschaftswachstum und eine robuste Beschäftigungsdynamik zu unterstützen? Wie kann angesichts der hohen Risiken die europäische und die deutsche Wirtschaft vor Einbrüchen bei Wachstum und Beschäftigung geschützt werden? Dies sind die Fragen, die die wirtschaftspolitischen Akteure in diesem Jahr bewegen oder es zumindest sollten.

Die Gefahren für den Aufschwung kommen auf den ersten Blick aus einer bekannten Richtung. Es gibt wahrnehmbare Anzeichen einer außenwirtschaftlichen Abschwächung. Auf den zweiten Blick sind die negativen Impulse jedoch eher ungewöhnlich. Denn sie resultieren nicht aus stabilitätspolitischen Bremsmanövern oder den mit einer überschäumenden Konjunktur einhergehenden Verwerfungen auf Finanzmärkten. Vielmehr sind sie Folge zunehmender Verunsicherung durch nicht absehbare tektonische Verschiebungen in der Welthandelsarchitektur. Diese wiederum sind Ergebnis einer Abkehr von einer multilateral-kooperativen Sichtweise in Handelsfragen, wie sie sich insbesondere in der konfrontativen Ausrichtung der USA zeigen. Aber auch in der EU gibt es in einzelnen Mitgliedsstaaten, nicht nur in Großbritannien, eine Tendenz zur Abkehr vom Multilateralismus.

Die Verunsicherung verbreitet sich über volatile Finanzmärkte und eine nachlassende Investitionsdynamik. Vor diesem Hintergrund sind derzeit keine stark belebenden außenwirtschaftlichen Impulse für den europäischen Binnenmarkt als Ganzes wie auch speziell die deutsche Volkswirtschaft zu erwarten. Im Gegenteil, weitere Belastungen könnten folgen. Das gilt vor allen Dingen für den Fall eines ungeordneten Brexits, dessen negative Folgen derzeit noch nicht absehbar sind. In diesem Umfeld hängt die weitere wirtschaftliche Dynamik in entscheidender Weise von der Dynamik und der Robustheit der Binnennachfrage ab.

Für die Wirtschaftspolitik bestehen damit die grundlegenden Herausforderungen zum einen im Umgang mit den Forderungen der amerikanischen Regierung nach veränderten Konditionen im Außenhandel sowie der Bewältigung des Brexits; zum anderen muss sie die Binnennachfrage stützen, um sie als Gegengewicht stabil aufwärts gerichtet zu halten. Zuletzt hat sie diese Aufgaben gut erfüllt, auch wenn die Nervosität mit den immer stärker spürbar werdenden Belastungen zunimmt.

Gefordert wäre in der gegenwärtigen Lage ein wirtschaftspolitischer Dreiklang in Europa, mit dem den aktuellen wie auch den längerfristigen Herausforderungen adäquat begegnet werden kann. Erstens sind die handelspolitischen Verhandlungen über allseits niedrige Zölle so zu gestalten, dass

dem Protektionismus der Wind aus den Segeln genommen wird. Zweitens muss der Europäische Währungsraum institutionell krisenfest gestaltet werden, um glaubhaft Druck von außen entgegenzutreten zu können und gleichzeitig der erhöhten außenwirtschaftlichen Unsicherheit mit einer größeren binnenwirtschaftlichen Robustheit zu begegnen. Drittens sollten Potenziale für eine noch höhere Binnennachfrage durch eine weiterhin expansive Wirtschaftspolitik genutzt werden und auch, indem Einkommen zugunsten nachfragestarker Schichten umverteilt wird.

Die außenwirtschaftlichen Verwerfungen sollten mit einer Zollpolitik, die sich für niedrige Zollschränken auch für Importe in die EU stark macht, adressiert werden. Gleichzeitig sollte eine Haltung mit Blick auf Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz eingenommen werden, die die wirtschaftlichen und sozialen Interessen der europäischen Beschäftigten und Verbraucher gegen Standard-dumping schützt.

Die Krisenfestigkeit des Euroraums ist nicht nur für die aktuelle Lage von wesentlicher Bedeutung, sondern sie wird darüber entscheiden, ob sich Zerfallstendenzen im Euroraum aufbauen oder aber dieser sogar gestärkt aus den jüngsten Krisen hervorgeht. Von daher sind die jüngsten Beschlüsse eines Ausbaus des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu einer Art Europäischen Währungsfonds zu begrüßen. Sie schaffen Vertrauen in die Fähigkeit und die politische Bereitschaft des Euroraums, kritische Lagen aus eigener Kraft und in eigenem Recht zu bewältigen.

In diesem Zusammenhang zeigt sich auch, welche hohe Bedeutung Staatsanleihen als sichere Anlageform für den Euroraum zukommen, da sie eine Vertrauensbasis schaffen und Spekulationsbewegungen auf den Anleihemärkten eindämmen würden. In dieser Frage besteht entgegen den Wahrnehmungen der Finanzminister noch Handlungsbedarf.

In der gegenwärtigen Lage gilt zudem, dass die Geldpolitik die Zinsen wie angekündigt noch bis weit in dieses Jahr hinein auf dem aktuellen Niveau belässt und damit vorerst ihren überaus expansiven Kurs mit nur leicht verminderter Intensität beibehält. Um diesen Prozess gerade vor dem Hintergrund des krisenträchtigen außenwirtschaftlichen Umfelds möglichst friktionsfrei zu halten, müsste die Fiskalpolitik in den Mitgliedsstaaten mit einer entsprechend stärker die Binnennachfrage stabilisierenden Politik flankierend tätig werden.

Aktuell erfordert dies in Deutschland angesichts der derzeit immer noch befriedigenden Konjunktur keine nennenswerten Ausgabensteigerungen. Wohl sollten die öffentlichen Investitionen vor allem beim Bau in allen Gebietskörperschaften nochmals gestärkt werden. Ebenso wichtig ist, dass durch Umverteilung gerade jenen Einkommensschichten mehr Geld zufließt oder als Nettoeinkommen bleibt, die einen großen Teil ihres Einkommens für Kon-

sum ausgeben. Dies hat klare Implikationen für die Steuer- und Abgabenpolitik, die zu höheren Belastungen am oberen und zu niedrigeren am unteren Ende der Einkommensverteilung führen sollten.

Diese stabilitätspolitische Ausrichtung dient nicht nur dazu, der außenwirtschaftlichen Unsicherheit eine größere binnenwirtschaftliche Sicherheit entgegen zu stellen. Sie ist über die verstärkten öffentlichen Investitionen auch als Modernisierungsschub zu verstehen. Es gilt, den Wandel der Wirtschaft zu einer digitalen und ökologisch nachhaltigen Ökonomie nicht nur in Deutschland, sondern auch in Europa so zu gestalten, dass alle Bevölkerungsschichten an den Erträgen dieser Entwicklung teilhaben können.

## DEN EURO ALS CHANCE BEGREIFEN

### Geldpolitischer Kurs angemessen

Obwohl das Bruttoinlandsprodukt im Euroraum nun bereits fünf Jahre lang mit einer Wachstumsrate von durchschnittlich 2% zunimmt, ist die Inflationsdynamik im Euroraum weiterhin schwach und es bedarf erheblicher Phantasie, eine nennenswerte Beschleunigung zu erkennen. Wie die meisten Zentralbanken der entwickelten Volkswirtschaften zielt die Europäische Zentralbank (EZB) darauf ab, in der mittleren Frist eine Inflationsrate von 2% zu erreichen, konkret „von unten, aber nahe 2%“. Da die mittelfristige Dynamik häufig durch schwankungsanfällige Komponenten des Verbraucherpreisindex, insbesondere Nahrungsmittel und Energiepreise, überlagert wird, zeichnet der Verbraucherpreisindex ohne diese Komponenten ein genaueres Bild der zugrundeliegenden Dynamik der Inflation (Abbildung 1). Einen nennenswerten Anstieg dieser Kernrate gab es zuletzt im Jahr 2015, nachdem die EZB den Expansionsgrad der Geldpolitik durch den Kauf von Staatsanleihen und negative Zinsen nochmals erhöht hatte. Damals verließ die Kernrate ihren nach unten gerichteten Pfad und kletterte um etwa 0,4 Prozentpunkte auf 1%, ein Wert, um den sie seither schwankt. Da die Nominallöhne als wichtiger Einflussfaktor für die mittelfristige Inflationsentwicklung derzeit etwas stärker zunehmen, ist eine steigende Kernrate in den kommenden Jahren zu erwarten. Der Weg hin zum Inflationsziel von 1,9% ist aber noch weit.

Daher ist nach wie vor eine deutlich expansive Makropolitik erforderlich, um die wirtschaftliche Expansion im Euroraum zu stützen. Somit ist eine stark expansive Geldpolitik weiterhin angemessen, sofern die Fiskalpolitik der Euroländer nicht in die Bresche springt. Letzteres wäre allerdings angesichts einer größeren Treffsicherheit der Fiskalpolitik, die beispielsweise direkt die Investitionen erhöhen kann, und zunehmender Risiken für die

Finanzmarktstabilität schon seit längerem wünschenswert (Theobald et al. 2015, S. 25).

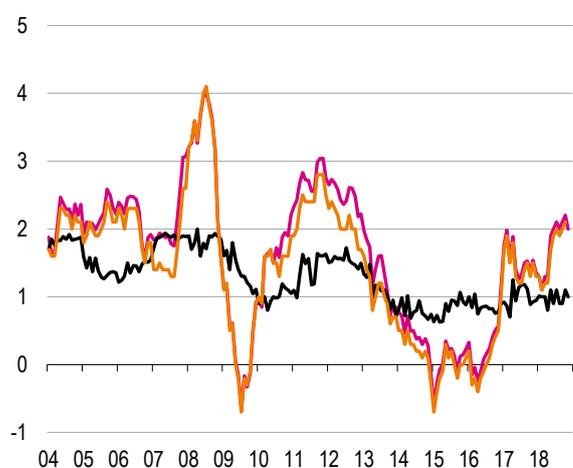
### Sachverständigenrat irrt, EZB einen Schritt voraus

Die Europäische Zentralbank war gut beraten und klug, nicht dem Rat derjenigen zu folgen, die bereits seit Jahren für eine straffere Geldpolitik plädieren. So fordert beispielsweise der Sachverständigenrat für die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) seit Jahren den Ausstieg aus der lockeren Geldpolitik. Den Berechnungen des Sachverständigenrates zufolge ist die Wirtschaft im Euroraum bereits überausgelastet. Entsprechend fordert der Sachverständigenrat Jahr für Jahr eine straffere Geldpolitik, selbst in den Jahren, in denen eine deutliche Abschwächung des Preisauftriebs eine Deflationsgefahr signalisierte (SVR 2014, S. 143ff.; Horn et al. 2015, S. 6; Horn et al. 2017b, S. 5). Ein Grund für diese Fehleinschätzung liegt in dem Vertrauen, das der Sachverständigenrat in Berechnungen der Produktionslücke und des Potenzialwachstums legt. Seinen aktuellen Schätzungen zufolge kann die Wirtschaft des Euroraums lediglich um rund 1,5% pro Jahr inflationsfrei expandieren, es sei denn, es existieren noch Überkapazitäten oder Arbeitslosigkeit. Aus Sicht des Sachverständigenrates existieren aber keine Überkapazitäten mehr und auch die Arbeitsmärkte scheinen aus seiner Sicht bis auf ein strukturelles

Abbildung 1

### Inflation und Kerninflation im Euroraum

Veränderungen gegenüber Vorjahr, in %



■ HVPI ohne Energie, Nahrungsmittel, Alkohol und Tabak  
 ■ HVPI zu konstanten Steuersätzen  
 ■ Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI)

Quelle: Eurostat.

Sockelniveau leergefegt.<sup>1</sup> Der diesjährige Anstieg des Bruttoinlandsproduktes ist somit aus der Perspektive des Sachverständigenrates bereits zu stark.

Tatsächlich aber sind die Arbeitsmärkte im Euroraum und selbst in Deutschland nicht leergefegt, da die entscheidenden Knappheitssignale – die Preise (Löhne) – bisher nicht bzw. kaum anschlagen. Aktuell liegt die Arbeitslosenquote im Euroraum bei 8,1%, die weitergefasste Unterbeschäftigungsquote sogar bei 16%. Da sich die deutsche Arbeitslosenquote gegenüber 2007 um mehrere Prozentpunkte verringert hat – und zwar ohne dass die Inflation bisher das Inflationsziel der EZB erreicht hätte – liegt die Arbeitslosigkeit im übrigen Euroraum noch sehr deutlich über dem Vorkrisenniveau von 2007. Dennoch weist auch die EU-Kommission in ihrer jüngsten Prognose eine leicht überausgelastete Wirtschaft für den Euroraum aus (EU-Kommission 2018a).

Aufgrund der mangelnden Aussagekraft von Potenzialschätzungen fokussiert die EZB ihren Blick, wie vom IMK seit Jahren gefordert, stärker auf

die Inflationsentwicklung und ihre beobachtbaren Einflussfaktoren, insbesondere die Lohnentwicklung (Horn und Tober 2007, Gechert et al. 2015). Denn Schätzungen des Potenzialwachstums und der Produktionslücke werden entscheidend von der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt. Wächst die Wirtschaft inflationsfrei einige Jahre stärker, so steigt auch das geschätzte Potenzialwachstum. Noch im Jahr 2016 hatte die EU-Kommission für den Euroraum ein Potenzialwachstum von nur 1% und eine Produktionslücke für 2015 in Höhe von -1,8% geschätzt (EU-Kommission 2016, S. 158). Auf Basis dieser Annahmen hätte das tatsächliche Wachstum der vergangenen drei Jahre dazu geführt, dass die Wirtschaft bereits 2017 überausgelastet gewesen wäre und die Überauslastung der Wirtschaft im Euroraum 2018 1,2% erreicht hätte. Von inhärent unsicheren Potenzialberechnungen ließ sich die EZB allerdings nicht beirren, sondern schaute darauf, ob die tatsächliche Inflationsdynamik in Richtung auf das Inflationsziel konvergiert (Draghi 2018).<sup>2</sup> Wie so oft, ist die EZB damit den anderen Institutionen einen Schritt voraus.

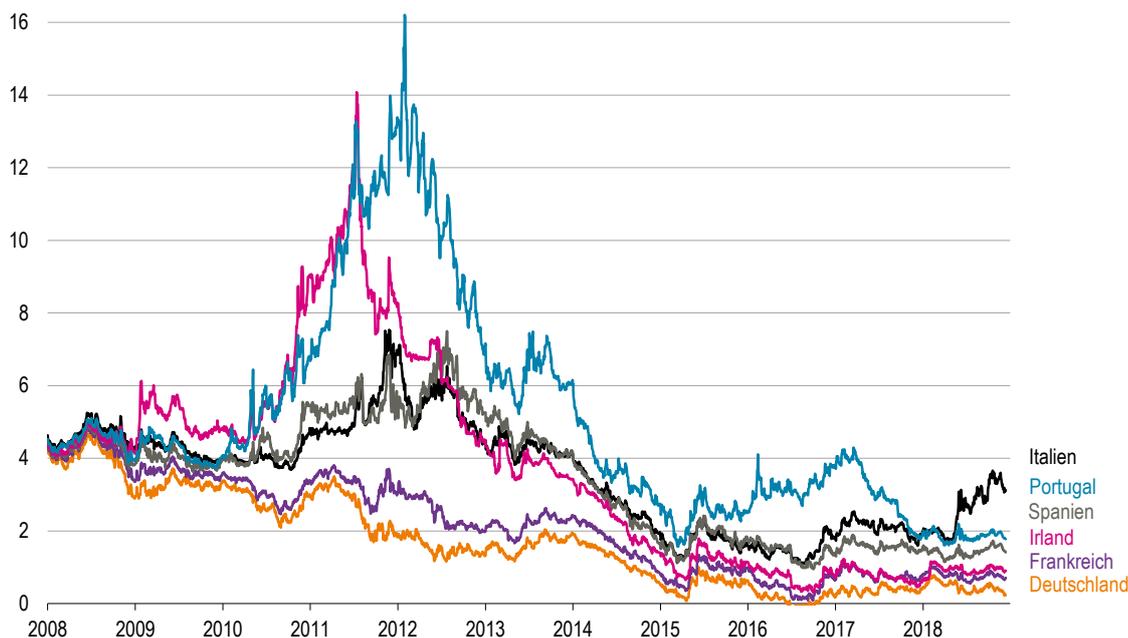
1 Der SVR problematisiert zwar die Unsicherheiten, denen Schätzungen von Produktionslücken und Potenzialwachstum unterliegen. Dennoch verwendet er eben diese für die Beurteilung der Geldpolitik. Nach Auffassung des SVR war die Wirtschaft des Euroraums bereits 2017 leicht überausgelastet (SVR 2018, S. 3 und S. 99). Da das Wirtschaftswachstum 2018 aus Sicht des Sachverständigenrates das Potenzialwachstum übersteigt, nimmt der Grad der Überauslastung zu.

2 In diesem Kontext betonte EZB-Präsident jüngst vor dem Europäischen Parlament: "(W)hat we look at is our objective of inflation converging towards our objective. That's how we calibrate our monetary policy stance: it depends on sustained convergence in the medium term" (Draghi 2018, S. 18).

Abbildung 2

### Renditen zehnjähriger Staatsanleihen ausgewählter Euroländer

in %



Ein anhaltender binnenwirtschaftlich getragener Aufschwung im Euroraum ist nicht nur erforderlich, um die Inflation auf ihr stabilitätsgerechtes Niveau zu hieven, die in vielen Euroländern immer noch hohe Arbeitslosigkeit zu verringern und die Produktivität durch vermehrte Investitionen zu steigern, sondern auch um den Euroraum gegenüber den außenwirtschaftlichen Risiken zu stärken und um zu verhindern, dass bestehende Risiken eintreten, die ihren Ursprung im Euroraum selbst haben.

Die entscheidenden eurorauminternen Risiken gehen von institutionellen Mängeln des Euroraums aus. Auf dem EU-Gipfel im Dezember 2018 wurden einige Schritte in die richtige Richtung getan, indem ein Euroraum-Budget beschlossen und der ESM gestärkt wurde. Der Euroraum krankt aber weiterhin insbesondere daran, dass die Staatsanleihen mehrerer Euroländer nicht als sichere Aktiva angesehen werden. Dadurch fehlt dem Euroraum ein entscheidender Stabilitätsanker, er ist anfällig für spekulative Attacken und gerade die schwächsten Länder haben infolge hoher Risikoprämien die höchsten Zinsen zu verkraften (Abbildung 2). Statt aber dieses Problem anzugehen, haben die Staats- und Regierungschefs im Dezember die Möglichkeit staatlicher Schuldenschnitte durch eine Verschärfung der Umschuldungsklauseln nochmals bekräftigt (Eurogipfel 2018, Europäischer Rat 2018). Dies verschärft die Unsicherheit im gesamten Euroraum und lässt die Krise weiter latent schwelen.

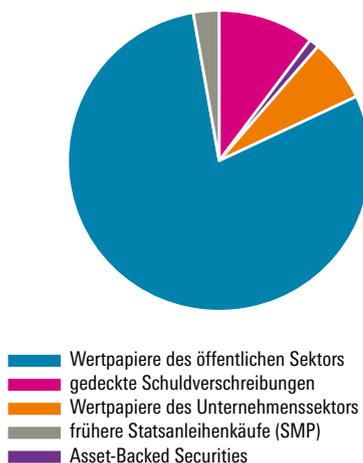
Das erklärte Ziel der EU-Kommission und des Europäischen Rates, die internationale Rolle des Euro zu stärken und die Abhängigkeit vom US-Dollar zu reduzieren, wird nur zu realisieren sein, wenn sich die Euroländer darauf verständigen, dass der Euro die Währung entwickelter Volkswirtschaften ist, die selbstverständlich ihre Staatsschulden bedienen. So könnte ein großer und liquider Markt für sichere Aktiva entstehen, den der Euro benötigt, um eine dem US-Dollar ebenbürtige Rolle in der Weltwirtschaft zu spielen.

Als kurzfristig realistischere Alternative könnten die Staatsanleihen der Euroländer gebündelt und in Tranchen als neue Wertpapiere herausgegeben werden, wobei die oberste Tranche die sicherste wäre und ebenfalls einen breiten, liquiden Markt für sichere Euro-Anleihen begründen könnte (ESRB 2018, Bénassy-Quéré et al. 2018). Mit dem Ziel, den Euroraum insgesamt zu stabilisieren, sollte die von der Konstruktion her risikoreichste Tranche (10%) in diesem Fall bei der emittierenden öffentlichen Finanzagentur bleiben (Tober und Theobald 2018).

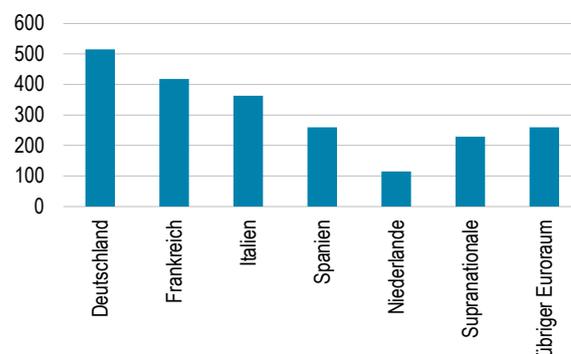
**Geldpolitisch motivierte Wertpapierkäufe des Eurosystems**

Mrd. Euro, Stand: 07.12.2018

a) Geldpolitisch motivierte Wertpapierkäufe insgesamt, Bestand  
2.651 Mrd. Euro



b) Wertpapiere des öffentlichen Sektors (PSPP),  
2.158 Mrd. Euro



Quelle: Europäische Zentralbank.



Die EZB kann auch nach Beendigung der Staatsanleihenkäufe merklich expansiv wirken, indem sie sowohl die geldpolitischen Zinsen weiterhin nahe Null hält als auch fällig werdende Staatsanleihen reinvestiert (Abbildung 3). Nur die gewählten Regierungen der Euroländer und das EU-Parlament können aber die institutionellen Bedingungen dafür schaffen, dass der Euroraum krisenfest wird und auch in Zukunft eine bedeutende Rolle in der Weltwirtschaft spielt.

## BREXIT - EIN ENTSCHEIDENDES WIRTSCHAFTSPOLITISCHES EREIGNIS IM JAHR 2019?

Seitdem im Juni 2016 das Referendum eine knappe Mehrheit für einen Austritt aus der EU hervorgebracht hat, hat die Debatte im Vereinigten Königreich darüber, ob und wie das Ergebnis politisch umgesetzt werden soll, das Land ergriffen. Auch auf dem Kontinent gibt es Befürchtungen, dass der Rückzug der zweitgrößten Volkswirtschaft der EU negative volkswirtschaftliche Auswirkungen haben wird.

Diese hängen natürlich von der Form ab, die der Brexit annimmt. Doch bei Redaktionsschluss, also etwas mehr als drei Monate bevor das Vereinigte Königreich die EU planmäßig verlässt, herrscht noch extreme Unsicherheit. Ein detailliertes Austrittsabkommen (Withdrawal Agreement) sowie eine viel kürzere „Politische Erklärung“ über die langfristigen Beziehungen wurden von der britischen Regierung unterzeichnet und von der EU27 akzeptiert. Im Hinblick auf die Auswirkungen in der kurzen Frist, sieht das Abkommen eine Übergangsfrist bis Ende 2020 vor. Die „Politische Erklärung“, die langfristig für die wirtschaftlichen Auswirkungen entscheidend sein wird, ist aber viel weniger detailliert und nicht verbindlich und deutet lediglich auf die Richtung der Verhandlungen hin, die nach dem Brexit über einen dauerhafteren Status stattfinden werden.

Vor allem ist es alles andere als klar, ob die britische Regierung die notwendige parlamentarische Unterstützung für das Abkommen erhalten wird. Wenn nicht, reichen die Möglichkeiten über das gesamte Spektrum vom Austritt am 29. März ohne jegliche Vereinbarung bis hin zum Stopp des gesamten Brexit-Projekts in letzter Minute. Ein No-Deal-Ergebnis ist rechtlich gesehen das zwangsläufige Ergebnis, das eintritt, wenn keine anderweitigen Vereinbarungen vor dem 29. März getroffen werden und gleichzeitig das Ereignis, das eine große Mehrheit der britischen und EU-Politiker vermeiden wollen. Die Chancen, dass der Brexit-Prozess abgebrochen wird, sind in jüngster Zeit etwas gestiegen, nachdem der Europäische Gerichtshof entschieden hat, dass eine einseitige Aufhebung des Artikel-50-Prozesses durch das Vereinigte Königreich möglich ist. Die politischen Hindernisse sind jedoch nach wie vor beträchtlich.

Angesichts dieser Unsicherheit bietet sich eine Bewertung auf Grundlage mehrerer Szenarien an. Für das Vereinigte Königreich selbst wurden bereits zahlreiche detaillierte Analysen durchgeführt, die einen nützlichen Ausgangspunkt darstellen (Infobox 1).

Drei Fakten zeichnen die mittel- und längerfristigen Schätzungen für die britische Wirtschaft aus. Alle Prognosen über die kurz- und längerfristigen Auswirkungen des Austritts des Vereinigten König-

reichs aus der EU sind negativ für das BIP und damit auch für andere makroökonomische Indikatoren. Es gibt eine große Bandbreite in den Schätzungen; dies spiegelt sowohl die sehr unterschiedlichen untersuchten Szenarien als auch die Unsicherheit bei der Quantifizierung der Auswirkungen gegebener Änderungen wider. Die Schätzungen zeigen, dass je ausgeprägter die Handels- und Regulierungsdivergenzen zwischen UK und EU sind, desto größer sind die wirtschaftlichen Verluste, aber auch der Gewinn an politischer Autonomie. Dies ist der grundlegende Trade-off des Brexits, mit dem die britische Regierung, aber auch die wichtigste Oppositionspartei seit dem Referendum hadert.

In der kurzen Frist – und damit für die wirtschaftspolitischen Empfehlungen in den Jahren 2019 und 2020 relevant – dürften die Auswirkungen unterschiede zwischen den Szenarien mit und ohne Abkommen sehr groß sein. Die vereinbarte Übergangsfrist bis Ende 2020, die im Abkommen vorgesehen ist, bedeutet, dass die kurzfristigen direkten Auswirkungen gering sein würden und nur antizipierende Maßnahmen von Unternehmen, Verbrauchern und Arbeitnehmern widerspiegeln. Sollte das Vereinigte Königreich aber ohne Abkommen austreten, wären schwerwiegende Auswirkungen auf die britische Wirtschaft bereits kurzfristig wahrscheinlich. In den beschriebenen Simulationen (Infobox 1) tritt ein Großteil der Verluste am Beginn des Prozesses ein.

Es würde zu sofortigen Behinderungen des Waren- und Dienstleistungsverkehrs kommen, was die Just-in-Time-Produktion gefährdet; ein Großteil des Warenhandels läuft über eine sehr kleine Anzahl von britischen Häfen. Das Pfund Sterling würde deutlich an Wert verlieren, was zusammen mit Zöllen auf WTO-Niveau zu einer deutlichen Beschleunigung der Inflation führen würde, die die Einkommen drückt und die Nachfrage schwächt. Die Bank of England wäre in einer schwierigen Lage, da der Angebots-/Preisschock und der Nachfrageschock eine gegenteilige Reaktion erfordern. Bei niedrigen Zinsen ist der geldpolitische Spielraum ohnehin beschränkt. Zudem lässt der erwartete erhebliche Druck auf den Finanzsektor Befürchtungen ernsthafter Finanzmarkturbulenzen aufkommen, insbesondere, wenn, wie zu erwarten, die Immobilienpreise fallen. Die Bank of England verweist auf die jüngsten Stresstests und vertritt die Meinung, dass britische Banken ausreichend widerstandsfähig sind (Bank of England 2018, S. 8–9). Es bestehen aber Zweifel, ob realwirtschaftliche Schocks in einem Stresstest eine Situation angemessen abbilden, in der die Wirtschaftsteilnehmer mit einer präzedenzlosen Situation konfrontiert sein werden.

Rechtsunsicherheit würde eine unmittelbare Bedrohung für wichtige grenzüberschreitende Transaktionen darstellen, einschließlich Energie, Luftverkehr, Finanzintermediation, Lebensmittel und Arzneimittel, die alle auf internationalen Abkommen auf EU-Ebene beruhen. Zudem wären die

Bestimmungen im Austrittsabkommen, die (mehr oder weniger) den Status von EU-Bürgern im Vereinigten Königreich und britischen Bürgern in der EU27 stabilisieren, wichtig: Es ist wahrscheinlich, dass ein beträchtlicher Teil beider Gruppen mit einer Rückkehr in das jeweilige Heimatland (oder einen anderen EU-Mitgliedstaat) reagieren würden.

Gerade weil die Auswirkungen eines No-Deal-Brexit für das Vereinigte Königreich und in deutlich abgeschwächtem Maße auch für die EU27 so gra-

vierend sind, ist zu erwarten, dass alle Register gezogen werden, um ihn zu vermeiden. Aber nur eine positive Entscheidung, die sowohl für eine parlamentarische Mehrheit im Vereinigten Königreich als auch für die EU27 akzeptabel ist, kann einen No-Deal-Brexit verhindern.

Was die Auswirkungen auf die EU27 betrifft, lassen sich eine Reihe von Ansteckungskanälen aus den gerade diskutierten britischen Auswirkungen identifizieren. Der Rückgang der britischen Ver-

## Ausgewählte Brexit-Simulationen



Der IWF (2018a) unterscheidet zwischen einem weichen Brexit (Freihandelsabkommen, FTA) und einem harten Brexit (WTO-Regeln) und untersucht die erwarteten Auswirkungen auf Handel, Migration und ausländische Direktinvestitionen. Er zeigt, dass das BIP bis 2030 im FTA-Szenario handelsbedingt insgesamt um durchschnittlich 2,4% niedriger ausfällt, ein Verlust, der sich im WTO-Szenario auf 4,8% verdoppelt.<sup>1</sup> Die sektoralen Auswirkungen sind sehr unterschiedlich, wobei der Finanzsektor besonders stark betroffen ist. Zusätzliche Produktionsverluste in Höhe von 0,6% bzw. 1% resultieren aus einer geringeren Nettoeinwanderung. Diese spiegeln sich wegen der hohen Beschäftigungsquote der Einwanderer und positiver Produktivitätseffekte zu etwa zwei Dritteln im Pro-Kopf-BIP wider. Ein angenommener Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen reduziert die Produktion im WTO-Szenario langfristig um weitere 0,4%. Im Durchschnitt prognostiziert der IWF bei Abschluss eines Freihandelsabkommens längerfristige Produktionsverluste von insgesamt 3,1%; die Verluste sind nach einem WTO-Szenario doppelt so hoch (6,2%).

Die britische Regierung hat kürzlich ebenfalls eine detaillierte Bewertung der längerfristigen Brexitauswirkungen veröffentlicht (HM Government 2018). Dabei werden vier Szenarien betrachtet. Auch in diesen Schätzungen dominieren Handelseffekte: Das BIP würde nach 15 Jahren bei einem No-Deal-Szenario um bis zu 9,7% niedriger ausfallen, während die Verluste in Szenarien, bei denen der Handelsschock begrenzt ist, wesentlich geringer sind. Im „Chequers“-Szenario – benannt nach einem alten Vorschlag der britischen Regierung mit minimalen Handelsbeschränkungen – sind sie am geringsten. Dieses wurde jedoch bereits politisch ausgeschlossen.

Die jüngsten Schätzungen der Bank of England sind qualitativ ähnlich, haben aber einen kürzeren Horizont (5 Jahre). Sie betrachten zwei No-Deal-Szenarien („disruptiv“ und „ungeordnet“) und zwei Partnerschaftsszenarien, die beide mit dem Abkommen und der „Politischen Erklärung“ vereinbar sind, da letztere vage ist. In den No-Deal-Szenarien dürfte das BIP bis Ende 2023 um 4¾% bis 7¾% unter den aktuellen Prognosen liegen. Sowohl die Arbeitslosigkeit als auch die Inflation stiegen spürbar an. Bei den beiden partnerschaftlichen Szenarien würde eine enge Partnerschaft im Vergleich zur aktuellen Prognose sogar positive Auswirkungen auf das BIP haben, da die aktuelle Prognose bereits eine restriktivere Vereinbarung „einpreist“. Ein Szenario mit einer weniger engen Partnerschaft führt jedoch zu einem niedrigeren Produktionsniveau als derzeit prognostiziert.

Das National Institute for Economic and Social Research unterstellt einen weichen Brexit in seiner jüngsten Prognose und verwendet diese als Baseline für die Simulation eines No-Deal-Brexit. Dieser wäre bis 2020 mit Produktionsverlusten von 3% und über einen Zeitraum von zehn Jahren (permanenter Verlust) von mehr als 5% verbunden (Hantzsche et al. 2018).

<sup>1</sup> In den besprochenen Simulationen geht es jeweils um erwartete Veränderungen gegenüber einer Baseline-Simulation. Die Berichte weisen meist Bandbreiten aus. Zur Vereinfachung der Darstellung wird hier jeweils der geschätzte mittlere Wert („durchschnittlich“) eines Szenarios angegeben.

brauchernachfrage wird die Nachfrage nach EU27-Ausfuhren dämpfen, verstärkt durch die wahrscheinliche und möglicherweise starke Abwertung des Pfunds. Seit der Krise ist der Überschuss des Euroraums im Handel (Waren und Dienstleistungen) mit dem Vereinigten Königreich deutlich gestiegen und betrug zuletzt ca. 1% des Euroraum-BIP (IWF 2018b, S. 3 und 6); eine Korrektur wäre wohl unvermeidlich. Handelsstörungen hätten ebenfalls negative Auswirkungen, aber da das Vereinigte Königreich nur einen viel geringeren Anteil an den EU27-Exporten ausmacht wie im umgekehrten Fall, werden sie viel weniger schwerwiegend sein.

Einige kompensierende positive Effekte sind aber auch plausibel. Die Rückkehrmigration aus dem Vereinigten Königreich oder die Umleitung von Migranten, die sonst dorthin emigriert wären, wird das Wachstumspotenzial und das BIP in einigen EU27-Ländern erhöhen. Ein ähnlicher Effekt wird eintreten, wenn Unternehmen – seien es britische, europäische oder außereuropäische – bestehende Produktion oder geplante Investitionsprojekte vom Vereinigten Königreich nach Kontinentaleuropa verlagern. Während es bereits einige anekdotische Hinweise auf eine Verlagerung gibt, lassen sich mögliche Auswirkungen kaum quantifizieren.

Die Herbstprognose der EU-Kommission (2018a) basiert auf der technischen Annahme, dass sich die Handelsbeziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich nicht ändern. Für die EU27 wird ein Abwärtsrisiko festgestellt, aber nicht quantifiziert. Im Juli 2018 veröffentlichte der IWF (2018b) Brexit-Folgenabschätzungen für die EU, die sich auf den Euroraum konzentrieren. Es werden nur vergleichsweise geringe Auswirkungen erwartet: Selbst in einem „WTO-Szenario“, betragen die langfristigen Produktionsverluste nur knapp über 1% des BIP (zur Baseline, bei einer großen Bandbreite der Schätzungen). Der Grad der wirtschaftlichen Integration mit dem Vereinigten Königreich variiert jedoch erheblich von Land zu Land. Irland und die Benelux-Länder sind finanziell und/oder realwirtschaftlich (im Verhältnis zur Größe dieser Volkswirtschaften) besonders eng verflochten. Die wirtschaftlichen Verflechtungen mit Deutschland sind zwar absolut gesehen groß, aber relativ – zur Größe der Volkswirtschaft – klein, wobei der Schwerpunkt auf dem Automobilsektor und dem Maschinen- und Anlagenbau liegt.

Die Politik und die Unternehmen müssen sich trotz der großen Unsicherheit auf den Brexit vorbereiten. Ein harter Brexit stellt wahrscheinlich das deutlichste und potenziell schwerwiegendste Abwärtsrisiko für die kurzfristigen Wirtschaftsaussichten in Deutschland und Europa dar. Die EU-Kommission hat eine Mitteilung veröffentlicht, in der sie über die zahlreichen Maßnahmen europäischer Behörden informiert und Handlungsempfehlungen für Politiker, Unternehmen und andere Betroffene abgibt (EU-Kommission 2018b). Mehr als sechzig sektorspezifische Leitlinien wurden bisher

herausgegeben.

Geld- und Fiskalpolitik sind gefordert, potenziellen negativen Entwicklungen entgegenzuwirken, insbesondere wenn ein No-Deal-Brexit droht, Panik auf den Märkten aufkommt und sich ein Nachfrageschock abzeichnet. Alle Länder, insbesondere die besonders betroffenen, müssen zumindest ihre automatischen Stabilisatoren in vollem Umfang spielen lassen (dürfen). Insbesondere zur Unterstützung der irischen Wirtschaft könnten spezifische Maßnahmen erforderlich sein. Die EZB wird natürlich etwaige Brexit-Auswirkungen auf Inflation und Nachfrage in ihr Kalkül aufnehmen müssen, sobald sie konkret vorhersehbar sind, was gegebenenfalls für die vorgesehene schrittweise Normalisierung der Geldpolitik Konsequenzen haben könnte. Außerdem müssen die EZB und die nationalen Finanzaufsichtsbehörden bereit sein, im Falle von Finanzmarkturbulenzen rasch zu handeln.

Der beträchtliche Handelsüberschuss des Euroraums mit dem Vereinigten Königreich – wie er auch mit den USA und anderen Handelspartnern fortbesteht – erinnert daran, wie wichtig es ist, die hieraus resultierende Anfälligkeit zu verringern. Statt auf Exportüberschüsse gegenüber dem Rest der Welt zur Verringerung der makroökonomischen Ungleichgewichte im Euroraum zu setzen, sollten die Euroländer die inländischen Wachstumsquellen weiter stärken.

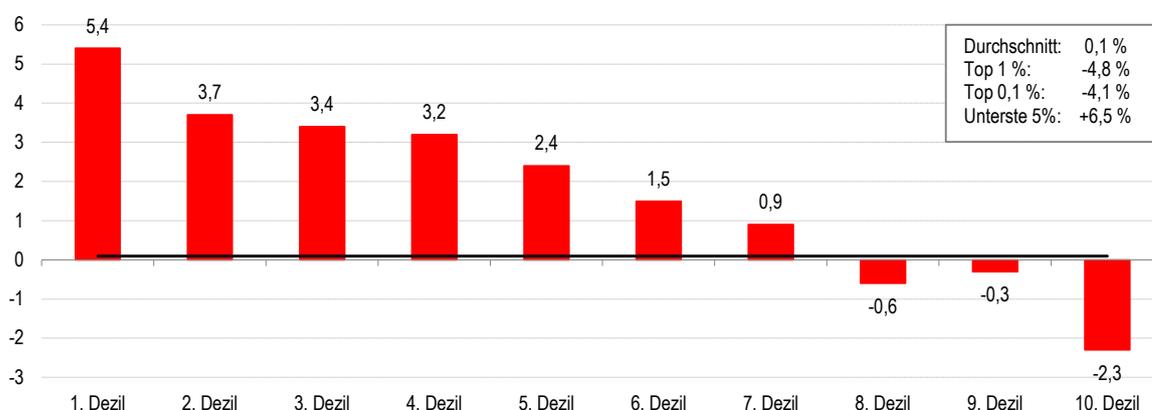
## **DER BUND KANN AUF DEN SOLIDARITÄTSZUSCHLAG NICHT VERZICHTEN**

### **Abschaffung entlastet untere und mittlere Einkommen kaum**

Niedrige Zinsen und eine gute Binnenkonjunktur haben die Finanzlage der öffentlichen Haushalte in Deutschland deutlich entspannt. Das gilt insbesondere für den Bund, der seit 2014 trotz erheblicher Mehrausgaben wachsende Haushaltsüberschüsse ausweist. Angesichts der weiterhin erwarteten günstigen Haushaltslage plant die Bundesregierung für die aktuelle Legislaturperiode (unter Berücksichtigung der Sozialversicherungen) Maßnahmen von über 50 Mrd. Euro. Der größte Einzelposten ist dabei der Wegfall des Solidaritätszuschlags für mehr als 90% der betroffenen Steuerzahler ab 2021 als ersten Schritt zu einer vollständigen Abschaffung dieser Ergänzungsabgabe.<sup>3</sup> Diese Maßnahme ist mit rund 10 Mrd. Euro veranschlagt (BMF 2018).

<sup>3</sup> Da aber nur 52% der Bevölkerung den Solidaritätszuschlag bezahlen, entspricht die Planung der Bundesregierung einer Entlastung aller bis auf die 4% der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen.

**Be- (+) und Entlastungen (-) durch Steuerrechtsänderungen zwischen 1998 und 2015**  
(% des Haushaltsbruttoeinkommens)



Quelle: Bach et al. 2016.

IMK

Sowohl der Koalitionsvertrag (CDU, CSU, SPD 2018) als auch eine Pressemitteilung des BMF (2018) bewerben den ersten Schritt zur Abschaffung des Solidaritätszuschlags als Maßnahme für Bezieher unterer und mittlerer Einkommen. So schreibt das BMF: „Ab 2021 setzt die schrittweise Absenkung des Solidaritätszuschlags ein, mit der im ersten Schritt insbesondere kleine und mittlere Einkommen finanziell entlastet werden.“

Vor dem Hintergrund, dass bereits die Steuerreformen von 1998-2015 nur die obersten drei Dezile, also die 30% der Haushalte mit dem höchsten Einkommen, entlastet haben, während die sieben unteren Dezile – insbesondere durch die Anhebung von indirekten Steuern – teils deutlich mehrbelastet wurden (Abbildung 4), ist die Forderung nach einer Entlastung für Bezieher unterer und mittlerer Einkommen durchaus angebracht. Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags – ganz oder auch nur in Teilen – ist dafür aber nicht geeignet.

Die unteren 70% der Einkommensverteilung tragen nämlich nicht einmal 12% des Aufkommens aus dem Solidaritätszuschlag, der Anteil der unteren Hälfte beträgt sogar nur 1,7% (Bach 2018). Damit ist klar, dass die Bundesregierung ihr selbst gestecktes Ziel einer Entlastung von unteren und mittleren Einkommen mit der geplanten schrittweisen Abschaffung des Solidaritätszuschlags nicht erreichen kann. Selbst beim ersten Schritt würden sich mehr als drei Viertel der Entlastung auf die oberen drei Dezile konzentrieren. Anders als behauptet, wäre die von der Regierungskoalition geplante Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags die Fortsetzung einer Steuerpolitik, die die größten Entlastungen dem oberen Ende der Einkommensverteilung zukommen lässt. Sollten in kommenden Legislaturperioden weitere Schritte folgen, so würden hierdurch ausschließlich die 4% der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen begünstigt, die

auch nach der geplanten Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags ab 2021 noch diese Ergänzungsabgabe entrichten (Bach 2018).

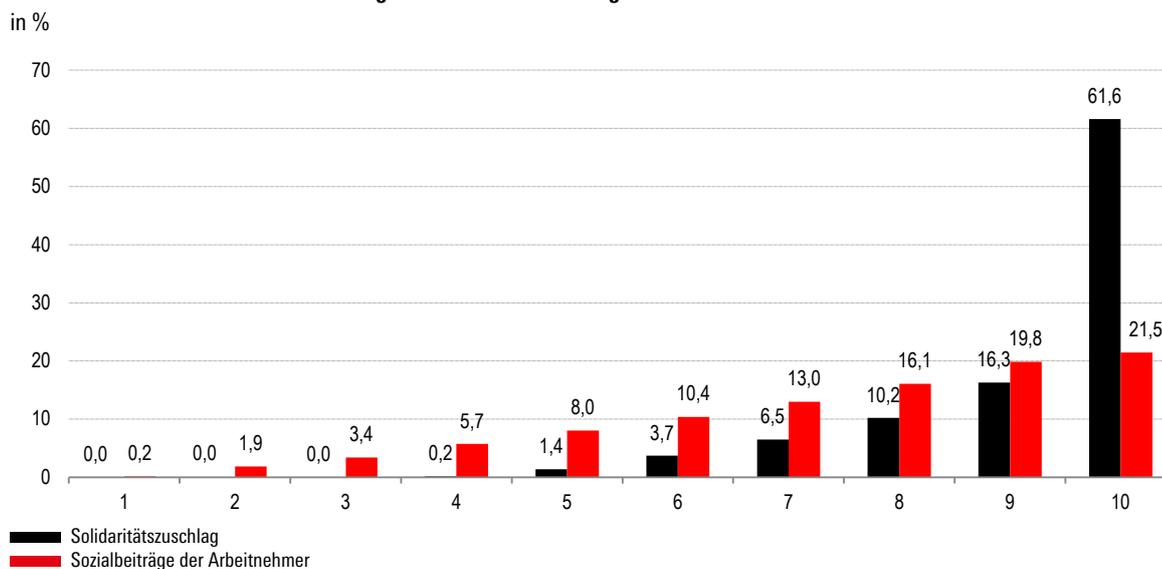
Der verteilungspolitische Aspekt ist nicht das einzige Problem einer (schrittweisen) Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Die (schrittweise) Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde für den Bund zu Mindereinnahmen von mittelfristig 10 Mrd. Euro und längerfristig über 20 Mrd. Euro führen, die aus zwei Gründen nicht zu rechtfertigen sind:

- Ein Fortbestehen der aktuell günstigen Rahmenbedingungen ist nicht garantiert. Bei einem Konjunkturabschwung kann der Haushaltsspielraum schnell eng werden (Rietzler und Truger 2018).
- Der Bund sollte sich aus verschiedenen Gründen stärker an Ausgaben der Kommunen und Sozialversicherungen beteiligen (Rietzler und Truger 2018). Bei den sogenannten versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung ist der Bund besonders stark im Rückstand (Meinhardt 2018). Sie stehen im Folgenden im Fokus.

### Sozialversicherungen sachgerecht finanzieren

In den Sozialversicherungen besteht seit Jahren ein erheblicher Handlungsbedarf, weil die Versicherten mit ihren Beiträgen bislang im Umfang von jährlich mindestens rund 60 Mrd. Euro sogenannte versicherungsfremde Leistungen finanzieren (Meinhardt 2018). Dabei handelt es sich um Leistungen, denen keine eigenen Beiträge der Begünstigten gegenüberstehen. Beispiele für versicherungsfremde Leistungen sind die sogenannte „Mütterrente“ oder die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Da solche Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse erfolgen, wären sie von allen

### Anteil der Dezile am Solidaritätszuschlag und an den Sozialbeiträgen im Jahr 2018



Quelle: DIW Berlin.



Bürgern vollständig durch Steuern zu finanzieren. Arbeitnehmer und Arbeitgeber, teilweise aber auch Rentner und manche Selbständige werden durch die Mitfinanzierung versicherungsfremder Leistungen übermäßig mit Beiträgen belastet. Dadurch fielen die Beitragssätze im Jahr 2016, für das von Meinhardt (2018) Berechnungen durchgeführt wurden, um mindestens 4,7 Prozentpunkte zu hoch aus. Der Bund wäre gefordert, den verschiedenen Sozialversicherungszweigen – insbesondere der Renten- und der gesetzlichen Krankenversicherung – die entsprechenden Ausgaben vollständig zu erstatten.

Statt den Solidaritätszuschlag abzuschaffen, sollte er (näherungsweise) in die zugrundeliegenden Steuern eingegliedert werden. Das wäre ein wichtiger Schritt zu einer adäquaten Finanzierung versicherungsfremder Leistungen und könnte den Sozialversicherungen Spielräume verschaffen, die für eine Beitragssenkung oder für Leistungsausweitungen genutzt werden können.

So wären in einem ersten Schritt Beitragssenkungen um insgesamt 0,7 bis 0,8 Prozentpunkte möglich.<sup>4</sup> Dadurch werden zwei Ziele mit einer

Maßnahme erreicht. Zum einen entlastet man die Beitragszahler, die derzeit Aufgaben finanzieren, die von allen über Steuern zu finanzieren wären. Zum anderen würde – verglichen mit der geplanten Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags – ein deutlich höherer Anteil der Mittel unteren Einkommensgruppen zugutekommen. Die Sozialbeiträge betreffen zwar Einkommen bis ins 10. Dezil, setzen dabei allerdings deutlich weiter unten ein als der Solidaritätszuschlag oder auch die Einkommensteuer (Abbildung 5). Hinzu kommt, dass durch die Beitragsbemessungsgrenze die Auswirkungen für die oberen Dezile begrenzt sind.

Denkbar wäre bei gegebenen Beitragssätzen auch eine Verwendung für die Stabilisierung des Rentenniveaus. Nach Berechnungen von Meinhardt (2018) hätte die Rentenversicherung 2016 mindestens 26,1 Mrd. Euro mehr an Einnahmen gehabt, wenn die versicherungsfremden Leistungen adäquat finanziert worden wären.<sup>5</sup> Angesichts der erheblichen Beträge kann eine vollständige Steuerfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen jedoch nur schrittweise erreicht werden. Die Mittel aus dem Solidaritätszuschlag könnten immerhin einen Einstieg finanzieren.

<sup>4</sup> Die genaue Höhe hängt davon ab, wie die entsprechenden Steuertarife im Detail aussehen und wie eine Mehrbelastung von Familien mit niedrigen Einkommen (die bisher begünstigt waren) verhindert wird (Rietzler und Truger 2017).

<sup>5</sup> Das entspricht 2,2 Beitragspunkten. In der weiten Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen wären es sogar fast 50 Mrd. Euro bzw. 4,2 Prozentpunkte (Meinhardt 2018).

## ZUKUNFTSGERICHTETE REREGULIERUNG DES ARBEITSMARKTS

Nachdem die Lohnentwicklung in Deutschland in den Jahren vor der Großen Rezession schwach war, steigen die Löhne der abhängig Beschäftigten in den letzten Jahren wieder dynamischer und inzwischen kann wieder von einer gewissen Normalisierung der Lohnentwicklung in Deutschland gesprochen werden, die einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Binnennachfrage und des inzwischen lang anhaltenden Wirtschaftsaufschwungs leistet.

Über den Aspekt der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung hinausgehend hat seit Mitte der achtziger Jahre die Lohnungleichheit in Deutschland erheblich zugenommen. Dabei zeigt die umfangreiche Forschung zu diesem Themenkomplex, dass nachdem die Lohnspreizung zunächst nur in der oberen Hälfte der Lohnverteilung zunahm, ab Mitte der neunziger Jahre die Ungleichheit auch über die gesamte Lohnverteilung hinweg stark angestiegen ist.<sup>6</sup> Ein Faktor, der mit zu dem Anstieg der Lohnungleichheit beigetragen hat, ist die Zunahme der atypischen Beschäftigung (Infobox 2). So gab es laut Statistischem Bundesamt 2017 rund 7,7 Millionen atypisch Beschäftigte im Alter von 15 bis 64 Jahren<sup>7</sup>; gegenüber 1991 bedeutet dies ein Anstieg um neun Prozentpunkte auf gut 23 % der abhängig Beschäftigten im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Mit der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns und ersten Maßnahmen zur Stärkung des Flächentarifvertragssystems hat die Große Koalition in der letzten Legislaturperiode wichtige und richtige erste Schritte auf dem Weg einer Reregulierung des deutschen Arbeitsmarkts

unternommen. Gerade vor dem Hintergrund der öffentlichen Debatte über die zukünftigen Auswirkungen der Digitalisierung sollte die Politik diesen eingeschlagenen Weg entschlossen fortsetzen, denn in einer wissensdominierten globalen Wirtschaft sind gut ausgebildete Arbeitskräfte, die eine gute Entlohnung erhalten und an dem geschaffenen Wohlstand einen gerechten Anteil haben, für den Wohlstand und die Stabilität einer mit natürlichen Wirtschaftsressourcen schwach ausgestatteten Volkswirtschaft unverzichtbar. Dies ist aber nur durch eine wirkliche und nachhaltige Stärkung der kollektiven Lohnfindung möglich. Deshalb sollte die Politik darüber nachdenken, die Regelungen für Allgemeinverbindlicherklärungen nach dem Tarifvertragsgesetz weiter zu erleichtern (Horn et al. 2017a, S.19 und Tabelle 2). Da das derzeitige Mindestlohniveau nicht existenzsichernd und damit der im Mindestlohngesetz geforderte „angemessene Mindestschutz“ noch nicht gewährleistet ist, sollte die Mindestlohnkommission zeitweilig den zusätzlichen Auftrag erhalten, den Mindestlohn solange deutlich stärker anzuheben, als die Orientierung an der Tarifentwicklung vorgibt, bis ein gesellschaftlich und wirtschaftlich angemessenes Niveau erreicht ist (Herzog-Stein et al. 2018).

Zudem sollte die Bundesregierung mit einer Politik der Reregulierung der „Zerklüftung“ der Arbeitswelt (Weil 2014) entgegenwirken. Die Förderung geringfügiger Teilzeitbeschäftigung ohne soziale Sicherung ist ökonomisch nicht zu rechtfertigen, deshalb sollten geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) abgeschafft werden. In diesem Zusammenhang ist es auch richtig, dass sich die große Koalition im Koalitionsvertrag darauf geeinigt hat, die sachgrundlose Befristung einzuschränken. Zudem ist zu begrüßen, dass ab 2019 mit der Brückenteilzeit eine zeitlich begrenzte Teilzeit möglich wird mit dem gleichzeitigen Recht auf Rückkehr in Vollzeit. Dies ist ein richtiger Schritt in Richtung eines zukunftsgerichteten Leitbilds einer vollzeitnahen Teilzeitbeschäftigung, die vollständig in die sozialen Sicherungssysteme integriert ist und die eine bessere Vereinbarung von Familie und Beruf über das Erwerbsleben hinweg ermöglicht.

6 Für Details siehe den ausführlichen Literaturüberblick in Biewen et al. (im Erscheinen).

7 Das Statistische Bundesamt berücksichtigt auf Basis der Jahresergebnisse des Mikrozensus nur Erwerbstätige im Alter von 15 bis 64 Jahren, die sich nicht in Bildung, Ausbildung oder einem Wehr-/Zivil- sowie Freiwilligendienst befinden. Atypische Beschäftigung wird vom Statistischen Bundesamt bei seinen Auswertungen als Teilzeitbeschäftigungen mit 20 oder weniger Arbeitsstunden pro Woche, befristete Beschäftigungen, geringfügige Beschäftigungen sowie Leiharbeitsverhältnisse definiert (Statistisches Bundesamt 2018).

## Lohnungleichheit und atypische Beschäftigung

Der Anstieg der Lohnungleichheit und die Zunahme der atypischen Beschäftigung sind zwei Entwicklungen, die den deutschen Arbeitsmarkt in den letzten Jahren entscheidend mitprägten. Der Zusammenhang zwischen der Bedeutungszunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse und dem Anstieg der Lohnungleichheit ist interessanterweise bislang jedoch kaum untersucht worden.<sup>1</sup>

Mit Hilfe des Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) kann der Einfluss der Bedeutungszunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse auf die Ungleichheit der Bruttostundenlöhne untersucht werden.<sup>2</sup> Wir beschränken uns dabei auf das Datensample der Jahre 1995 bis 2016 und die Gruppe der abhängig Beschäftigten. Selbständige und mithelfende Familienangehörige werden bei der Untersuchung nicht berücksichtigt; ebenso ausgenommen sind Auszubildende und Personen in Behindertenwerkstätten, in Altersteilzeit mit Arbeitszeit null so-

wie in Wehr- und Zivildienst.<sup>3</sup>

Die Daten des SOEP zeigen, dass die Ungleichheit der Bruttostundenlöhne im Beobachtungszeitraum der Jahre 1995 bis 2016 merklich zugenommen hat. Alle betrachteten Ungleichheitsmaße Gini-Koeffizient, Theil-Index und die Mean Log Deviation – sind in diesem Zeitraum merklich angestiegen, wobei der Anstieg insbesondere zwischen 2002 und 2009 erfolgte. So war der Gini-Koeffizient 2016 um 0,019, der Theil-Index um 0,012 und die Mean Log Deviation um 0,014 Indexpunkte höher als 1995.<sup>4</sup> Am Ende des Beobachtungszeitraums weisen zudem alle drei Ungleichheitsmaße einen Rückgang der Lohnungleichheit aus, der der Einführung des Mindestlohns geschuldet sein dürfte.

Ausgehend von Mückenbergers (1985) Definition eines Normalarbeitsverhältnisses, wird hier für Analysezwecke – anhand der beiden Dimensionen Arbeitszeit und Arbeitsvertrag – das unbefristete Vollzeitbeschäftigungsverhältnis als das Normalarbeits-



1 Eine neue Ausnahme stellt Biewen et al. (2018, im Erscheinen) dar, die den Einfluss von Phasen der Teilzeitarbeit auf die Lohnungleichheit in Deutschland untersuchen.

2 Die Bruttostundenlöhne werden mittels der monatlichen Bruttolöhne ohne Zusatzzahlungen und der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden pro Woche errechnet. Die vereinbarte Wochenarbeitszeit wird verwendet, wenn keine Informationen über die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden pro Woche vorliegen.

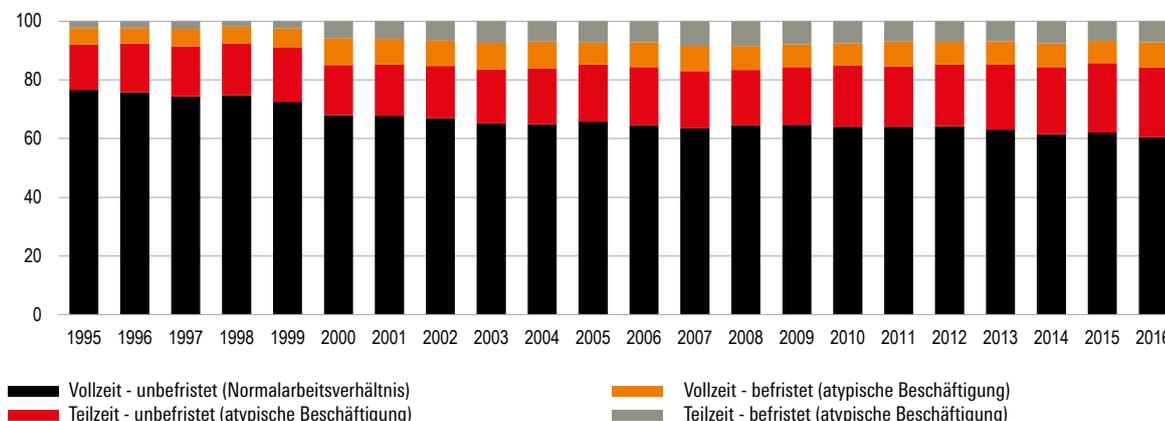
3 Wie von Grabka et al. (2012, Box 1) vorgeschlagen, wird zudem jeweils die erste Befragung einer Person nicht mitberücksichtigt. Darüber hinaus werden Observations ausgeschlossen für die keine Informationen zu Bildung, Berufserfahrung, beruflicher Stellung oder der jeweiligen Industriebereiche vorliegen.

4 Alle hier ausgewiesenen Ungleichheitsmaße beziehen sich immer auf die Verteilung der Bruttostundenlöhne der abhängig Beschäftigten gewichtet mit den tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden.

Abbildung 6

### Bedeutungszunahme der atypischen Beschäftigung

in %



Quellen: SOEP v33; Berechnungen des IMK.





verhältnis definiert. Dementsprechend werden Teilzeitstellen oder/und befristete Beschäftigungsverhältnisse als atypisch eingestuft. Dieser Klassifizierung folgend hat der Anteil der vollzeitbeschäftigten Personen von 1995 bis 2016 in der Stichprobe merklich abgenommen von über 82% auf 69% (Abbildung 6). Im gleichen Zeitraum hat sich der Anteil der befristeten Beschäftigungsverhältnisse verdoppelt auf nun knapp 16%. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung hat um mehr als 13 Prozentpunkte zugenommen, 5 Prozentpunkte davon entfielen auf Teilzeitjobs, die darüber hinaus noch befristet waren.

Mittels einer kontrafaktischen Analyse, basierend auf dem von DiNardo et al. (1996) vorgeschlagenen „reweighting“-Ansatz, wird der Einfluss der Veränderung der atypischen Beschäftigung auf die Entwicklung der Lohnungleichheit im Zeitraum der Jahre 1995 bis 2016 quantifiziert. Dazu wird die kontrafaktische Verteilung der logarithmierten Bruttostundenlöhne, die sich ergibt, wenn man den Anteil der atypischen Beschäftigung konstant auf dem Niveau des Basisjahres 1995 hält, unter Verwendung eines so genannten „reweighting“-Faktors ermittelt (Fortin et al. 2011). Dieser „reweighting“-Faktor ist das Resultat einer Probit-Schätzung der Wahrscheinlichkeit atypisch beschäftigt zu sein, wobei eine flexible funktionale Form der verwendeten Kovariaten Bildung (3 Kategorien), Geschlecht, West/Ost-Deutschland, Berufserfahrung, berufliche Stellung und Industriebereiche (Nace Rev.1. C-F, G-N, L-O) zum Einsatz kommt.

Abbildung 7 zeigt die Entwicklung des tatsächlichen Gini-Koeffizienten für die Verteilung der Bruttostundenlöhne in Deutschland sowie die des kontrafaktischen Gini-Koeffizienten – wenn die Bedeutung der atypischen Beschäftigung auf dem Niveau des Basisjahres 1995 verblieben wäre. Ihr zeitlicher Verlauf ist ähnlich. Der Abstand zwischen dem tatsächlichen und dem kontrafaktischen Gini-Koeffizienten steigt in der Tendenz bis 2009 an, danach verringert er sich tendenziell wieder etwas.

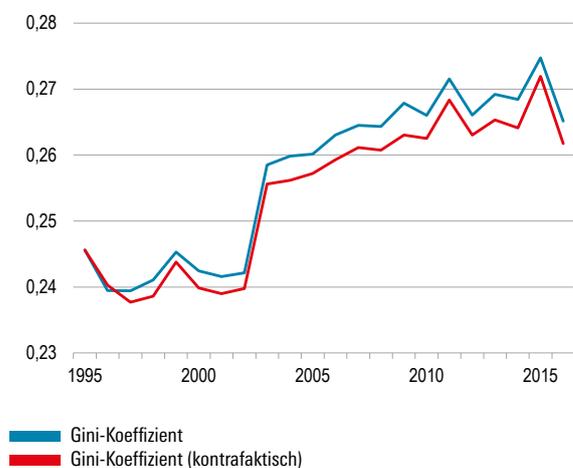
Insgesamt wäre ohne die Bedeutungszunahme der atypischen Beschäftigung die Lohnungleichheit bei den Bruttostundenlöhnen, gemessen am Gini-Koeffizienten, im Beobachtungszeitraum also weniger stark angestiegen; wobei dieser Effekt vor 2009 etwas stärker ausgeprägt ist als danach. Hätte sich die Bedeutung der atypischen Beschäftigung gegenüber dem Jahr 1995 nicht verändert, so wäre im Vergleich zur tatsächlich beobachteten Entwicklung der Anstieg des Gini-Koeffizienten im Beobachtungszeitraum um 0,003 Indexpunkte oder um mehr als 17 Prozent geringer ausgefallen.

Die Bedeutung der atypischen Beschäftigung dürfte für die einzelnen Lohnsegmente sehr unterschiedlich sein. Es ist zu erwarten, dass die Bedeutungszunahme der atypischen Beschäftigung im unteren Teil der Lohnverteilung einen merklich größeren Einfluss gehabt haben dürfte als in den oberen Segmenten der Lohnverteilung. Deshalb werden zusätzlich die Entwicklung der Dezilverhältnisse 90:10, 90:50 und 50:10 der logarithmierten Bruttostundenlöhne und der Einfluss der atypischen Beschäftigung darauf in **Abbildung 8** betrachtet.

Im Beobachtungszeitraum (1995-2016) ist ein deutlicher Anstieg der drei betrachteten Dezilverhältnisse auszumachen. Das 90:10 Dezilverhältnis ist um rund 11,5 Logpunkte, das 50:10 und das 90:50 Dezilverhältnis um jeweils 4,5 beziehungsweise 7,0 Logpunkte angestiegen. Dabei ist die Ungleichheit insbesondere in der unteren Hälfte der Lohnverteilung in den letzten zwei Jahren spürbar zurückgegangen, was eine Folge des Mindestlohns sein dürfte. Die kontrafaktische Analyse in Bezug auf die Dezilverhältnisse zeigt, dass der Anstieg des 90:10 Dezilverhältnisses um knapp 1,5 Logpunkte geringer ausgefallen wäre, wenn der Anteil der atypischen Beschäftigung auf dem Niveau von 1995 verblieben wäre; 1,2 Logpunkte entfallen dabei allein auf die Zunahme der Ungleichheit in der unteren Hälfte der Lohnverteilung. Die Zunahme der atypischen Beschäftigung erklärt also fast 13% des gesamten Anstiegs der Lohnungleichheit (90:10 Dezilverhältnis) und rund 27% des Ungleich-

Abbildung 7

#### Entwicklung Lohnungleichheit (Gini-Koeffizient)

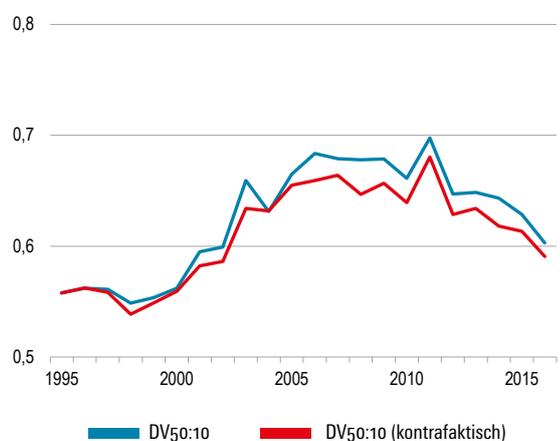
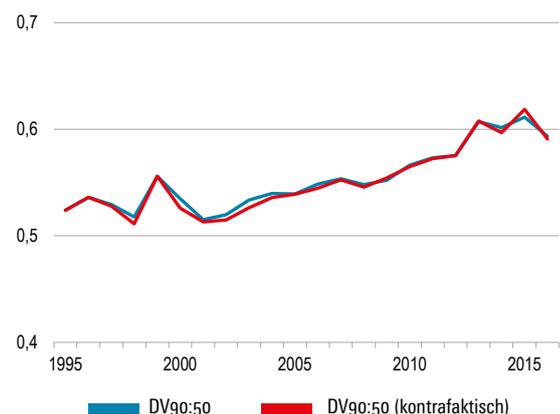
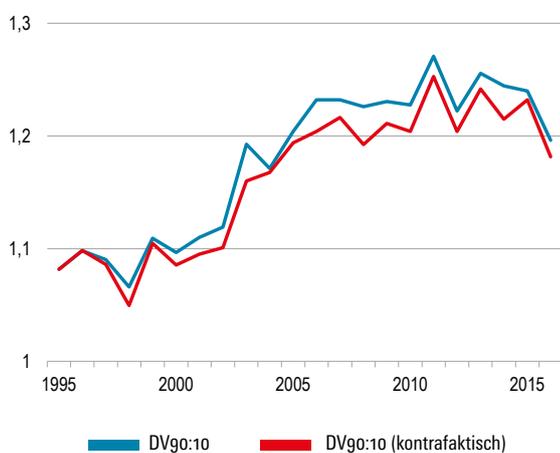


Quellen: SOEP v33; Berechnungen des IMK.



Abbildung 8

Entwicklung Lohnungleichheit (Dezilverhältnisse)



heitsanstiegs im unteren Bereich der Lohnverteilung. Interessanterweise steigt das Dezilverhältnis 90:50 seit Beginn der 2000er Jahre kontinuierlich an, d. h. die Ungleichheit in der oberen Hälfte der Lohnverteilung nimmt kontinuierlich zu. Wie zu erwarten, scheint atypische Beschäftigung in diesem Bereich der Lohnverteilung faktisch keine Rolle zu spielen.

Insgesamt zeigt sich somit, dass neben den anderen bereits in der Literatur bekannten Erklärungsansätzen<sup>5</sup> (wie die Qualifikationsverzerrung in der Arbeitsnachfrage, die Substitution von Routine-tätigkeiten infolge des technologischen Fortschritts, die zunehmende Firmenheterogenität sowie institutionelle Faktoren wie der Rückgang der Tarifbindung, Arbeitsmarktrefor-men und eine zunehmende Arbeitsmarktflexibilität) die Bedeutungszunahme der atypischen Beschäftigung ein weiterer gewichtiger Faktor für den Anstieg der Lohnungleichheit in Deutschland in den letzten Jahrzehnten ist.



5 Für einen Überblick hierzu siehe Fitzenberger (2012)

- Bach, S. (2018):** Solidaritätszuschlag bei Hochverdienenden in den Einkommensteuertarif integrieren. DIW Aktuell Nr. 18.
- Bach, S. / Beznoska, M. / Steiner, V. (2016):** Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems. DIW Berlin – Politikberatung kompakt Nr. 114.
- Bach, S. / Harnisch, M. (2017):** Steuer- und Abgabenreformen für die neue Legislatur: Untere und mittlere Einkommen gezielt entlasten. DIW Discussion Paper Nr. 1706, Berlin.
- Bank of England (2018):** EU withdrawal scenarios and monetary and financial stability. A response to the House of Commons Treasury Committee, November.
- Biewen et al. (im Erscheinen):** The Role of Employment Interruptions and Part-time Work for the Rise in Wage Inequality. In: IZA Journal of Labor Economics.
- Bundesministerium der Finanzen, BMF (2018):** Kabinett beschließt Entwurf für soliden, sozial gerechten und zukunftsorientierten Haushalt 2018 und Eckwerte bis 2022. Pressemitteilung vom 2. Mai 2018.
- CDU, CSU, SPD (2018):** Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin, März.
- DiNardo, J. / Fortin, N. M. / Lemieux, T. (1996):** Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach. In: *Econometrica*, Bd. 64, H. 5, S. 1001–1044.
- Draghi (2018):** Hearing of the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, Transcript of the Hearing. Brüssel, 26. November.
- EU-Kommission (2016):** European Economic Forecast - Winter 2016. Brüssel.
- EU-Kommission (2018a):** Autumn 2018 Economic Forecast: sustained but less dynamic growth amid high uncertainty. Brüssel.
- EU-Kommission (2018b):** Communication "Preparing for the withdrawal of the United Kingdom from the European Union on 30 March 2019", COM/2018/556 final/2.
- Eurogipfel (2018):** Tagung des Eurogipfels – Erklärung. EURO 503/18, Brüssel, 14. Dezember 2018, <http://bit.ly/2BsKk16>; aufgerufen am 14.12.2018.
- Europäischer Rat (2018):** Eurogroup report to Leaders on EMU deepening. Pressemitteilung 738/18. Brüssel, 4. Dezember 2018, <http://bit.ly/2Ln6GFQ>; aufgerufen am 14.12.2018.
- Fitzenberger, B. (2012):** Expertise zur Entwicklung der Lohnungleichheit in Deutschland. Arbeitspapier des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 04 / 2012. <http://bit.ly/2BqPsTu>; aufgerufen am 14.12.2018.
- Fortin, N. / Lemieux, T. / Firpo, S. (2011):** Decomposition Methods in Economics. In: Card, D. / Ashenfelter, O. (Hrsg): *Handbook of Labor Economics*, 4th edition. Elsevier North Holland, S.1–102.
- Gechert, S. / Rietzler, K. / Tober, S. (2015):** The European Commission's New NAIRU – Does It Deliver? In: *Applied Economic Letters*, Bd. 23, H. 1, S.6-10.
- Grabka, M. M. / Goebel, J. / Schupp, J. (2012):** Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten? DIW Wochenbericht Nr. 43, S. 3-15.
- Hantzche, A. / Kara, A. / Young, G. (2018):** Prospects for the UK economy, *National Institute Economic Review* No. 246 November, F4-F35.
- Herzog-Stein, A. / Lübker, M. / Pusch, T. / Schulten, T. / Watt, A. (2018):** Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassungen. Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission. Policy Brief WSI Nr. 24, April.
- HM Government (2018):** EU Exit. Long-term economic analysis, Cm9742, November.
- Horn, G. A. / Tober, S. (2007):** Wie stark kann die deutsche Wirtschaft wachsen? Zu den Irrungen und Wirrungen der Potenzialberechnung. IMK Report Nr. 17.
- Horn, G. A. / Gechert, S. / Herzog-Stein, A. / Rannenberg, A. / Rietzler, K. / Tober, S. (2015):** Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2015. Wirtschaftspolitik unter Zwängen. IMK Report Nr. 102.
- Horn, G. A. / Behringer, J. / Gechert, S. / Rietzler, K. / Stein, U. (2017a):** Was tun gegen die Ungleichheit? Wirtschaftspolitische Vorschläge für eine reduzierte Ungleichheit. IMK Report Nr. 129, September.
- Horn, G. A. / Herzog-Stein, A. / Rietzler, K. / Tober, S. (2017b):** Die Zukunft gestalten. Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2017. IMK Report, Nr. 120.
- IWF (2018a):** United Kingdom Selected Issues. IMF Country Report Nr. 18/317, November.
- IWF (2018b):** Euro Area Policies Selected Issues. IMF Country Report Nr. 18/224, Juli.
- Meinhardt, V. (2016):** Alterssicherung heißt Alter sichern. Zeitgespräch: „Rentenreform – mit welchem Fokus?“ In: *Wirtschaftsdienst*, Bd. 96, H. 10, S. 723-726..
- Meinhardt, V. (2018):** Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, Expertise für das IMK. IMK Study Nr. 60.
- Mückenberger, U. (1985):** Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses – Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? In: *Zeitschrift für Sozialreform*, Bd. 31, H. 7, S. 415–475.
- Rietzler, K. / Truger, A. (2017):** Ein gerechter Einkommensteuertarif ohne Soli: Spielräume und Handlungsoptionen für eine Reform der Einkommensbesteuerung. IMK Policy Brief, Oktober.
- Rietzler, K. / Truger, A. (2018):** Abschaffung des Solidaritätszuschlags: Ungerecht und fiskalisch äußerst riskant. Schriftliche Stellungnahme für Anhörung im Finanzausschuss des Bundestages am 27.6.2018. IMK Policy Brief, Juni.
- Sachverständigenrat für die Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2014):** Jahresgutachten 2014/15 – Mehr Vertrauen in Marktprozesse. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018):** Anteil der Normalarbeitsverhältnisse blieb 2017 stabil. Pressemitteilung Nr. 318 vom 27.08.2018. <http://bit.ly/2AostP2>; aufgerufen am 14.12.2018.
- Theobald, T. / Tober, S. (2018):** Euro area sovereign yield spreads as determinants of private sector borrowing costs. IMK Working Paper Nr. 193, Oktober.
- Theobald, T. / Tober, S. / List, E. (2015):** Finanzmarktstabilität in Zeiten unkonventioneller Geldpolitik. IMK Report, Nr. 107.
- Tober, S. / Theobald, T. (2018):** Geldpolitische Herausforderungen – Zinspolitische Wende, sichere Staatsanleihen und digitaler Euro. IMK Report Nr. 135.
- Weil, David (2014):** *The Fissured Workplace: Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*. Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts).



## ALLE IMK PUBLIKATIONEN

---

Reports, Working Paper, Studies und Policy Briefs.  
[https://www.boeckler.de/imk\\_2733.htm](https://www.boeckler.de/imk_2733.htm)



## SOCIAL MEDIA

---

Folgen Sie uns auf Twitter: <https://twitter.com/IMKFlash>  
IMK auf Facebook: [www.facebook.com/IMKInstitut/](http://www.facebook.com/IMKInstitut/)

## IMPRESSUM

---

### Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)  
der Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
Telefon +49 (211) 7778-31 2

[imk-report@boeckler.de](mailto:imk-report@boeckler.de)  
<http://www.imk-boeckler.de>

### Pressekontakt

Rainer Jung, +49 (211) 7778-15 0  
[rainer-jung@boeckler.de](mailto:rainer-jung@boeckler.de)

### Autorenkontakt

[gustav-horn@boeckler.de](mailto:gustav-horn@boeckler.de)

### Ausgabe

IMK Report Nr. 145 (abgeschlossen am 14.12.2018)

Redaktionsleitung: Dr. Silke Tober

Satz: Sabine Kurzböck

ISSN 1861-3683

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise –  
nur mit Quellenangabe zulässig.