

POLICY BRIEF

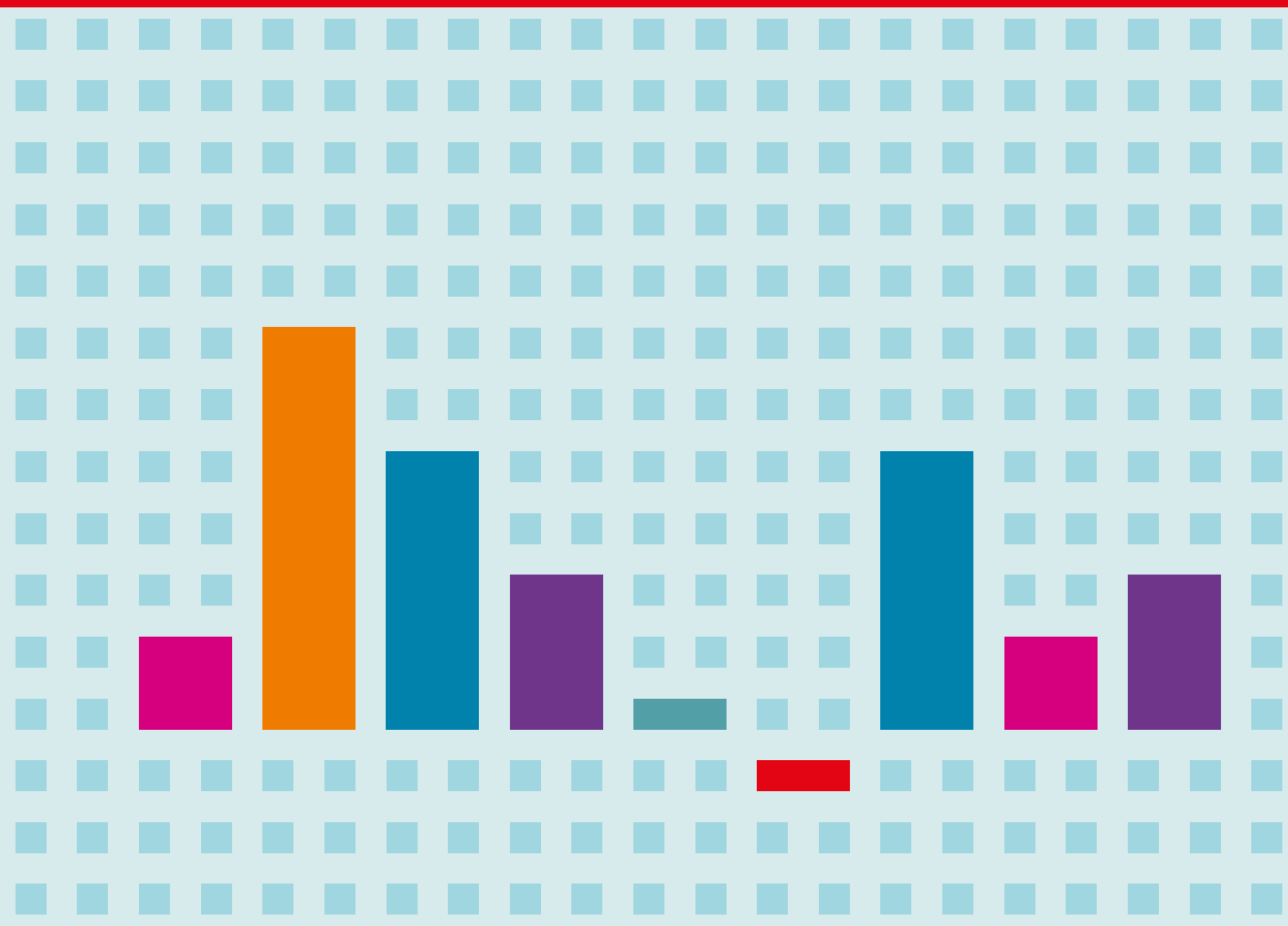
Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Policy Brief, Juni 2018

MEHR UND BESSER BEZAHLTE ARBEIT STATT „RENTE MIT 70“

Modellsimulation einer erfolgreichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik
zur Bewältigung des demografischen Wandels

Rudolf Zwiener



EINLEITUNG

Ohne Zweifel altert die deutsche Gesellschaft. Doch wie schnell und stark sie altert und vor allem, wie man diesen Alterungsprozess mit der sozialen Sicherung gut bewältigen kann, ist strittig. Es bedarf daher einer umfassenden Analyse, die vor allem den Arbeitsmarkt stärker ins Blickfeld nimmt als dies in aktuellen Untersuchungen geschieht (Börsch-Supan und Rausch 2018, GD 2018). Der demografische Wandel stellt die Gesellschaft zweifellos vor erhebliche Herausforderungen. Seine Folgen sind allerdings politisch gestaltbar. Das gilt auch und gerade für die Folgen des demografischen Wandels für die sozialen Sicherungssysteme, speziell die Alterssicherung. Vermeintliche Lösungen umfassen hier nicht allein ein höheres Renteneintrittsalter, höhere Beitragssätze oder eine Senkung des Rentenniveaus, wie vielfach behauptet. Denn es führt in die Irre, aus der Relation von älteren zu jüngeren Menschen (Altenquotient) direkt auf die Verteilung der Lasten des demografischen Wandels für die sozialen Sicherungssysteme zu schließen, wie es u.a. die Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute (GD, Frühjahrsdiagnose 2018) macht.

ÖKONOMISCHE UND NICHT DEMOGRAFISCHE ABHÄNGIGKEITSQUOTEN SIND ENTSCHEIDEND

Dieser verengte Fokus findet sich in den aktuellen Analysen zu den Kosten der Vorschläge im Koalitionsvertrag. Zwar muss auch das Beitragsziel selbst in Frage gestellt werden, jedoch legen die Berechnungen offen, dass die verwendeten Modelle für diesen Zweck unzulänglich sind. Die GD schreibt: „Um den Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung nach Einführung der geplanten Leistungsausweitungen (der Großen Koalition) langfristig auf 20 % zu deckeln, müsste das Renteneintrittsalter rechnerisch auf über 70 Jahre steigen oder die Zuwanderung jüngerer Erwerbstätiger in jedem Jahr über 500.000 Personen betragen“ (GD 2018, S. 61). Zu diesen Aussagen kommt die GD mit Hilfe eines Modells, in dem angenommen wird, dass „Jede Generation konsumiert und spart; die Ersparnisse fließen als Kapital an die Unternehmen. Personen unter 65 Jahren arbeiten und erzielen sowohl Zins als auch Arbeitseinkünfte. [...] Mit dem Erreichen

des Renteneintrittsalters gehen Alterskohorten in den Ruhestand und bekommen vom Staat eine Rente, welche durch Beiträge der arbeitenden Personen finanziert wird“ (Holtemöller et al. 2018, S. 4).

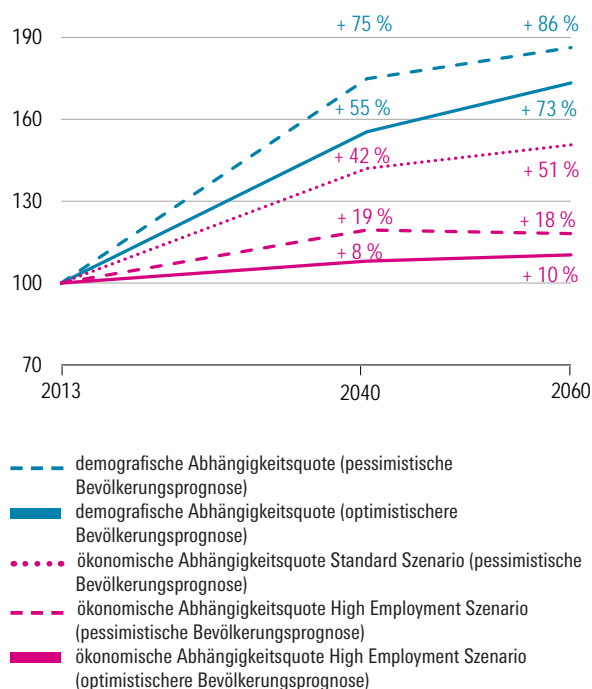
Ebenso rechnen Börsch-Supan und Rausch (2018) bei der Ermittlung der „Kosten der doppelten Haltelinie“ nur mit den Variablen Renteniveau, Beitragssatz und Regelrentenalter, nachdem die Annahmen zur Fertilitätsrate (1,5), der jährlichen Nettomigration (200 000 Personen) und dem leichten Anstieg der Lebenserwartung dargelegt und der zu erwartende Anstieg des Altenquotienten bis 2060 um 72% dargelegt wurden. Zukünftige deutliche Änderungen der Erwerbsbeteiligung, die wohl grundsätzlich in ihrem Modell simuliert werden könnten, wurden bei der Beurteilung der notwendigen zusätzlichen Finanzierungsmittel der Rentenbeschlüsse der Großen Koalition als mögliche Anpassungsvariable nicht analysiert bzw. diskutiert, obwohl gerade dies interessant und aufschlussreich gewesen wäre.

Im Unterschied zu diesen Berechnungen, die den Arbeitsmarkt als Variable ausblenden, zeigen Türk et al. (2018) in ihrer Studie, dass der Fokus allein auf die Veränderung des Altenquotienten viel zu kurz greift, weil es weit von der ökonomischen Realität abweicht, die Zahl der Erwerbstätigen mit der Zahl der Menschen im Erwerbsalter und die Zahl der Älteren mit der Zahl der Leistungsbezieher gleichzusetzen. Türk et al. stellen deshalb in ihrer Studie primär auf die ökonomische Abhängigkeitsquote ab, definiert als Verhältnis zwischen Rentnern und Arbeitslosen (Bezieher von Lohnersatzleistungen) auf der einen und Erwerbstätigen auf der anderen Seite. Anstelle der rein demografischen Relationen wie dem Altenquotienten müssen also ökonomische Abhängigkeitsverhältnisse analysiert werden, denn auf diese kommt es bei der Frage nach der Belastung letztendlich an. Es ist weder notwendig, das Renteneintrittsalter „auf über 70 Jahre“ zu steigern, noch jährlich über 500 000 junge Migrantinnen und Migranten aufzunehmen. Es reicht vielmehr zu einem großen Teil aus, das heute ungenutzte Erwerbspersonenpotenzial besser auszuschöpfen, indem die Erwerbsbeteiligung insbesondere von Frauen, Älteren (bei unveränderter Regelaltersgrenze), sowie Migrantinnen und Migranten deutlich verbessert wird.

Damit kann der demografisch bedingte Ausgabenanstieg deutlich reduziert werden, ohne die Leistungsniveaus schmälern zu müssen und ohne das gesetzliche Renteneintrittsalter nach oben zu verschieben. Ganz ohne Beitragssatzanhebungen wird das aber auf Dauer nicht gehen. Insofern erscheint die Festlegung der Großen Koalition auf eine Deckelung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung bei 20% bei einer alternden Gesellschaft problematisch, auch wenn derzeit noch viel Spielraum zur Finanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) durch Steuern besteht (Meinhardt 2018) und die Festlegung nur bis 2025 gilt. Darüber hinaus würde eine auf bessere Nutzung vorhandener Erwerbspotenziale abzielende Strategie dazu beitragen, auch andere zentrale Herausforderungen zu bewältigen (Ausbildungsdefizite, mangelnde Vereinbarkeit von Beruf und Familie, schlechte Arbeitsmarktintegration von Ausländern und Ausländerinnen, Fehlen altersgerechter Arbeitsplätze, etc.).

Dabei stellt sich heute auch die rein demografische Entwicklung nicht mehr so düster dar wie noch im Ageing Report 2015 (EU-Kommission 2014), als prognostiziert wurde, dass der Altenquotient bis zum Jahr 2060 gegenüber 2013 um 86% steigen würde. Doch bereits das Standard-Szenario der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands, das dem Ageing Report 2015 auf dieser Datenbasis zugrunde liegt, zeigt eine deutlich geringere Zunahme der ökonomischen Abhängigkeitsquote (+51%) im Vergleich zur demografischen (Abbildung 1). Gelänge es zudem, in den nächsten 30 Jahren Erwerbsquoten bei Männern und Frauen zu erreichen wie sie heute schon in Schweden bestehen, und gleichzeitig das Ausmaß der Unterbeschäftigung zu reduzieren, dann würde bis zum Jahr 2060 die Belastung der Erwerbstätigen nur noch um 18% zulegen. Nimmt man auch noch die von Eurostat vor kurzem aktualisierte und optimistischere Bevölkerungsprognose als Basis, die u.a. von einer Abnahme der jährlichen Nettomigration auf 175 000 Personen im Jahr 2060 und einem halbwegs stabilen Bevölkerungsniveau von rund 81 Mio. Personen bis 2060 ausgeht (EU-Kommission 2017), dann würde die ökonomische Abhängigkeitsquote in den

Demografische versus ökonomische Abhängigkeitsquoten¹
Veränderung 2040 bzw. 2060 gegenüber 2013



1 Ausführlicher s. Türk et al. (2018).

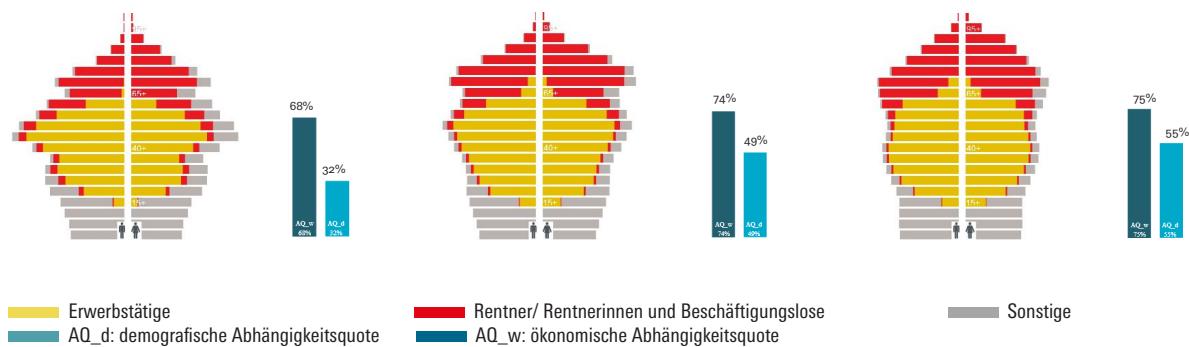
Quellen: Eurostat 2017; The 2015 Ageing Report (EK); Bundesagentur für Arbeit.



nächsten gut 40 Jahren gerade einmal um 10% steigen (Türk et al. 2018) (Abbildung 2).

Bei diesen Berechnungen werden die Erwerbstätigenzahlen um ausschließliche Mini-Jobberinnen und -Jobber bereinigt, weil zur Berechnung ökonomischer Abhängigkeitsquoten auf Seite der Erwerbstätigen sinnvollerweise nur Personen berücksichtigt werden können, die durch Erwerbstätigkeit in einem relevanten Ausmaß in die primäre Einkommensverteilung eingebunden sind, also durch Arbeit ihren Lebensunterhalt bestreiten und durch ihre Steuern und Beiträge die Finanzierung der Sozialtransfers sichern können. Denen gegenüber stehen bei der Berechnung der ökonomischen Abhängigkeitsquote Personen, die auf Einkommensersatzleistungen aus den sozialen Sicherungssystemen wegen Beschäftigungslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit oder Alter angewiesen sind.

Ökonomischer Status: High Employment Szenario 2040/60 (mit optimistischerer Bevölkerungsprognose, angepasste Daten)¹
 2013 Deutschland 2040 Deutschland 2060 Deutschland



¹ Ausführlicher s. Türk et al. (2018).

Quellen: Eurostat 2017; The 2015 Ageing Report (EK); Sonderauswertungen der Bundesagentur für Arbeit (2017).

IMK

KONZEPTION EINER ERFOLGREICHEN WACHSTUMS- UND BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass die deutsche Wirtschaftspolitik auch im gegebenen institutionellen Rahmen durchaus in der Lage wäre, für mehr Wachstum und Beschäftigung zu sorgen und so die zukünftige demografische Belastung „abzufedern“. Dazu wäre allerdings ein ganzes Bündel an Maßnahmen erforderlich, das von einer anderen Wirtschaftspolitik über eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer, einer echten Integrationspolitik für Migranten und Migrantinnen bis hin zur sozialverträglichen Arbeitszeitgestaltung Älterer reicht. Hier stehen nun die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer anderen Wirtschaftspolitik im Vordergrund.

Gegenwärtig ist Deutschlands wirtschaftliche Situation durch ein stetiges Wachstum, eine sich verbessernde Beschäftigungssituation, normale gesamtwirtschaftliche Lohnsteigerungen, Budgetüberschüsse in der Größenordnung von fast 37 Mrd. Euro und einen sehr hohen Leistungsbilanzüberschuss in Höhe von 255 Mrd. Euro im Jahr 2017 gekennzeichnet. Im Kontext der hohen Leistungsbilanzüberschüsse wird von internationalen Institutionen wie dem IMF (2017) gefordert, dass Deutschland seine Löhne erhöhen sollte, um so Entlastung für andere europäische Länder zu schaffen und die Europäische Währungsunion zu

stabilisieren. Zudem wird die Forderung nach einer expansiveren Ausrichtung der Fiskalpolitik im Euroraum seit geraumer Zeit immer lauter (Draghi 2014, Juncker 2016, IWF 2016, OECD 2016). Die EU-Kommission sieht insbesondere Deutschland in der Pflicht. Im Rahmen des Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte hat die EU-Kommission Deutschland im Februar 2017 aufgefordert, die inländische Nachfrage, insbesondere die Investitionen, durch die Finanzpolitik zu stützen, öffentliche Investitionen zu erhöhen und Bedingungen für ein höheres Reallohnwachstum zu schaffen, um auf diese Weise zu einem Abbau der hohen Leistungsbilanzüberschüsse beizutragen (EU-Kommission 2017). Zudem wird kritisiert, dass in der Vergangenheit zu wenig in die Bereiche Bildung, Infrastruktur und Wohnungsbau investiert wurde (Krebs und Scheffel 2017). Zu berücksichtigen sind dabei auch die gestiegenen Anforderungen an die öffentliche Infrastruktur – Verwaltung, Gesundheitsversorgung, ÖPNV – durch die hohe und unerwartete Migration der letzten Jahre. Probleme werden auch im Bereich Pflege und aufgrund der starken Rentenniveauabsenkung bei den Renten gesehen (Joebges et al. 2012).

Mit Hilfe des makro-ökonomischen Modells des IMK (Rietzler 2012) wird im Folgenden ein wirtschaftspolitisches Szenario simuliert, das die oben genannten Defizite mittel- bis langfristig wirksam angeht. Dabei wird die Analyse aus methodischen Gründen auf einen Zeitraum von

15 Jahren beschränkt, einer unter demografischen Gesichtspunkten eher kurzen Zeitspanne. Allerdings soll gezeigt werden, dass auch innerhalb dieses Zeithorizonts viel erreicht werden kann.

Orientiert an der Studie von Krebs und Scheffel (2017) zu den gegenwärtigen Defiziten in den Bereichen Bildung, öffentliche Infrastruktur und Wohnungsbau wird ein Szenario mit höheren Ausgaben in diesen Bereichen konzipiert. Dabei wird das Konzept aber erweitert, ohne die in der Studie von Krebs und Scheffel (2017) aufgezeigten Schwachpunkte in Frage zu stellen. Aufgrund der hohen Migration der vergangenen Jahre – nicht nur durch Flüchtlinge, sondern auch durch mehr als eine Million Arbeitsmigranten und -migrantinnen aus Ländern der EU (BA 2018) – hat sich zwar die Bevölkerung anders entwickelt als erwartet, doch die erforderliche Anpassung in fast allen Bereichen der öffentlichen Infrastruktur und beim öffentlichen Wohnungsbau hat bisher noch nicht stattgefunden. Dazu gehört nicht nur die physische Infrastruktur im engeren Sinne, wie Straßen, Schulen und ÖPNV, sondern auch die Anpassung bei der Ausstattung der Verwaltung mit Personal und Sachmitteln und mehr Lehrer und Lehrerinnen sowie Erzieher und Erzieherinnen. Gleichzeitig wird immer deutlicher, dass der öffentliche Wohnungsbau in den Ballungsgebieten unzureichend ist und breite Bevölkerungsschichten dort bei Neuankunft kaum noch bezahlbaren Wohnraum finden. Zudem gilt es, die ökologische Modernisierung insgesamt voranzutreiben, was sich insbesondere in den Infrastrukturprojekten und bei den Wohnungsbauinvestitionen zeigen sollte.

Darüber hinaus treten immer mehr die Folgen einer ungenügenden öffentlichen Vorsorge für die zu erwartenden Pflegefälle zu Tage. In einer alternden Gesellschaft, die von den Erwerbspersonen hohe Mobilität und Arbeitsmarktpartizipation verlangt, muss sich der Staat stärker um den Pflegebereich kümmern. Dazu gehören vor allem mehr Personal und eine bessere Bezahlung, um den Pflegeberuf attraktiv zu machen.¹ Und letztlich führen die bisherigen Weichenstellungen für das zukünftige Rentenniveau in eine Situation steigender Altersarmut (Joebges et al. 2012, Blank et al. 2017). Zu einer grundsätzlichen

Korrektur würde die Stärkung der gesetzlichen Rente im Umlageverfahren statt der Förderung freiwilliger privater kapitalgedeckter Altersvorsorge (Riester) gehören.

In den vergangenen Jahren wurden in Deutschland wieder gesamtwirtschaftliche Lohnsteigerungen mit Steigerungen zwischen 2 und 3 % erzielt. Werte, die im vergangenen Jahrzehnt noch unvorstellbar waren. Innerhalb der Europäischen Währungsunion wirken die niedrigen deutschen Lohnsteigerungen und teilweise sogar Reallohnrückgänge der Vergangenheit aber bis heute nach. Sie zwingen andere Länder im Euroraum zu Nominallohnanpassungen nach unten, um so die im Vergleich zu Deutschland verlorene preisliche Wettbewerbsfähigkeit wieder gut zu machen (Horn et al. 2017). Zu geringe Nominallohnsteigerungen bzw. teilweise sogar Reallohnrückgänge dämpfen aber das Wirtschaftswachstum und bereiten der EZB Probleme bei der Einhaltung der Zielinflationsrate von knapp 2 %. Daher wäre es für Deutschland geboten, für einige Jahre überdurchschnittliche gesamtwirtschaftliche Lohnsteigerungen anzustreben. Das würde den Anpassungsprozess im Euroraum ohne Wachstumsverluste beschleunigen und die Stabilität des Euroraums erhöhen. Im folgenden wirtschaftspolitischen Szenario soll dies simuliert werden. Die für die Simulation gewählten höheren Lohnsteigerungen entsprechen einem Zielwert aus Zielinflationsrate der EZB von knapp 2 % und der durchschnittlichen Produktivitätsentwicklung. Die Abweichung dieses Zielwertes von den tatsächlichen Werten zeigt an, um wieviel in Deutschland in den vergangenen 15 Jahren die Lohnsteigerungen zu niedrig ausfielen.

GESAMTWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE DER STRATEGIE

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer solchen Wachstums- und Beschäftigungsstrategie anhand von **Tabelle 1** diskutiert. Die Stärke des fiskalischen Gesamtimpulses in Höhe von gut 60 Mrd. Euro im fünfzehnten Jahr der Simulation erscheint auf den ersten Blick hoch, doch bei der Umsetzung werden die einzelnen vier Impulse schrittweise eingeführt und alle drei Jahre

¹ Siehe zum Fachkräftemangel im Pflegebereich: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Footer/Top-Produkte/Fachkraefteengpassanalyse-Nav.html>; zuletzt aufgerufen am 27.4.2018.

um jeweils rund 4 Mrd. Euro erhöht.² Dadurch wird vermieden, dass eine Überforderung bei der Kapazitätsauslastung insbesondere im Baugewerbe oder bei der Qualifizierung der erforderlichen Neueinstellungen eintreten kann. Zudem geht es hier nicht um konjunkturelle Impulse, sondern um eine dauerhafte Verbesserung der Wachstumsbedingungen.

Es sind nicht nur die zu geringen Ausgaben im Bereich Bildung, sondern auch in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung und im Pflegebereich zu kritisieren. Daher werden nicht 10 Mrd. Euro pro Jahr – wie bei Krebs und Scheffel (2017) – nur für Bildung, sondern 16 Mrd. Euro pro Jahr (in der letzten Ausbaustufe) für den Gesamtbereich Bildung, Verwaltung und Pflege veranschlagt.

Die bestehenden Defizite bei der öffentlichen Infrastruktur dürften nicht mit 5 Mrd. Euro jährlich, – wie bei Krebs und Scheffel (2017) veranschlagt – behoben werden können. Vielmehr bedarf es auf Dauer eines deutlich höheren Mitteleinsatzes, wobei öffentliche Infrastruktur breit interpretiert werden sollte. Angesetzt werden jährlich bis zu 16 Mrd. Euro (zum Ende des Simulationszeitraums). In den vergangenen Jahren ist ein massiver Investitionsstau aufgetreten. Nach Umfragen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) macht dieser Stau allein in den Kommunen mittlerweile an die 126 Mrd. Euro aus (KfW 2017).

Im Wohnungsbau wurden öffentliche Mittel in der Vergangenheit deutlich zurückgefahren und zuletzt nur geringfügig aufgestockt. Etliche Kommunen haben sich aus dem sozialen Wohnungsbau zurückgezogen. Damit fallen jährlich sehr viel mehr Wohnungen aus der Zweckbindung als neue Sozialwohnungen entstehen (Deutscher Bundestag 2017). 5 Mrd. Euro jährlich, – wie bei Krebs und Scheffel (2017) veranschlagt, – sind auch hier zu wenig. Nach Einschätzung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit besteht kurz- und mittelfristig ein jährlicher Neubaubedarf in einer Gesamtgrößenordnung von mindestens 350 000 Wohnungen pro Jahr (Deutscher Bundestag 2017, S. 17). Bei angenommenen Durch-

Gesamtwirtschaftliche Effekte einer Wachstums- und Beschäftigungsstrategie

absolute bzw. relative Abweichungen zur Basissimulation nach 15 Jahren

| Exogene finanzpolitische Impulse ¹ (Mrd. Euro, in Preisen von 2015) | |
|---|------|
| Investitionen in öffentliche Infrastruktur | 16 |
| Staatskonsum: Bildung, Verwaltung, Pflege | 16 |
| Transfersleistungen für Rente und Pflege | 16 |
| Wohnungsbau: Neubau und Ankauf von Bestandswohnungen | 16 |
| Gesamtwirtschaftliche Effekte (in %) | |
| BIP, real | 6 |
| Erwerbstätige | 4,5 |
| BIP (nominal) | 13,5 |
| Staatsverbrauch, real | 6 |
| Privater Konsum, real | 11,5 |
| Anlageinvestitionen, real | 6 |
| Exporte, real | -2,5 |
| Importe, real | 4 |
| Nominallöhne (pro Kopf), exogen | 13,5 |
| Gewinne | 16 |
| Transfers an die privaten Haushalte | 17 |
| Preisindex privater Konsum | 3 |
| Deflator des BIP | 7 |
| Lohnstückkosten | 12 |
| Staatseinnahmen | 16,5 |
| Staatsausgaben | 17 |
| <i>nachrichtlich: (absolute Abweichung)</i> | |
| <i>Leistungsbilanzsaldo (in % des BIP)</i> | -2,7 |
| <i>Staatsausgabenquote (in % des BIP)</i> | 1,4 |
| <i>Lohnquote (in % des Volkseinkommens)</i> | 0,6 |
| <i>Defizitquote (in % des BIP)</i> | 0,3 |
| <i>Schuldenstandsquote (in % des BIP)</i> | -4,7 |

¹ Die Simulationen wurden für die Jahre 2001 bis 2015 durchgeführt. Die realen Impulse wurden entsprechend der Inflationsentwicklung angepasst, so dass eine Vergleichbarkeit mit heute einsetzenden Maßnahmen gewährleistet ist. Ausgewiesen sind die jeweiligen Impulse im fünfzehnten Jahr der Simulation, nachdem sie schrittweise erhöht wurden. Die finanzpolitischen Variablen werden zudem von der induzierten wirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst.

² In der Studie von Krebs und Scheffel (2017) beträgt der Gesamtimpuls jährlich 20 Mrd. Euro.

Quelle: Simulationen mit dem Makromodell des IMK.

schnittskosten von mindestens 125 000 Euro pro Wohnung (Statistisches Bundesamt 2017, S. 11) ließen sich mit 5 Mrd. Euro noch nicht einmal 40 000 öffentliche Wohnungen erstellen, also nur rund ein Zehntel des Gesamtbedarfs. Bei dem in den Simulationen angesetzten Betrag von bis zu 16 Mrd. Euro jährlich wird davon ausgegangen, dass die Hälfte auf den Neubau entfällt und die andere Hälfte auf den Ankauf von schon bestehenden Wohngebäuden in Ballungsgebieten, um den Bestand an kommunalen Wohnungen wieder zu erhöhen und so den Anstieg bei den Wohnungsmieten zu begrenzen. Der Staat erzielt mit diesen Gebäuden dauerhaft Einnahmen für die Schuldentilgung.³

Als letzter großer Posten in Höhe von bis zu 16 Mrd. Euro jährlich ist in den Rechnungen eine schrittweise Erhöhung öffentlicher Transfers, insbesondere bei den Renten, aber auch bei der Pflege enthalten. Hier bietet es sich an, die sogenannte Riestertreppe, die zu einer deutlichen Reduzierung des Rentenniveaus geführt hat (Steffen 2013), obwohl viele Förderberechtigte gar keinen Riestervertrag haben, wieder schrittweise aus der Rentenformel zu entfernen und die Mehrkosten durch Steuermittel zu begleichen, da gegenwärtig allein in der RV versicherungsfremde Leistungen in Höhe von 25 bis 50 Mrd. Euro von den Beitragszahlern und nicht von den Steuerzahlern getragen werden (Meinhardt 2018). Letztlich können mit einem solchen Maßnahmenbündel der Wachstums- und Beschäftigungsstrategie Fehler der Agenda 2010-Politik zu Beginn des letzten Jahrzehnts korrigiert werden (Herzog-Stein et al. 2013).

Ausgelöst durch die finanzpolitischen Impulse und die unterstellten höheren Lohnsteigerungen stellen sich modellendogen weitere Anpassungseffekte auf der Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte ein: Das nominale BIP liegt so nach 15 Jahren um 13,5% über seinem Wert in der Basissimulation, während die Staatseinnahmen um 16,5% und die Staatsausgaben um 17% darüber liegen. Der Anteil der Staatsausgaben am BIP wird so in der Zeit gerade einmal um 1,4 Prozentpunkte angehoben. Er liegt dann immer noch deutlich unter seinem Wert im letzten Jahrzehnt. Zwar würde bei der hier unterstellten

kreditfinanzierten Wachstumsstrategie langfristig auch die Defizitquote um 0,3 Prozentpunkte höher ausfallen, doch angesichts der gegenwärtig hohen Budgetüberschüsse und der deutlichen Wachstums- und Preiseffekte käme es insgesamt zu einem Rückgang der Schuldenstandquote um 4,7 Prozentpunkte. Letztlich ist nicht die absolute Schuldenhöhe ökonomisch maßgeblich, sondern ihre Relation zur Wirtschaftsleistung. Und diese Relation sinkt deutlich in diesem Szenario.

Das makro-ökonometrische Modell des IMK zeigt für fiskalpolitische Impulse Multiplikatoren von knapp 2, wenn man nicht nur auf die direkten fiskalischen Impulse, sondern auf die Veränderung aller staatlichen Ausgaben abstellt. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die fiskalpolitischen Impulse hier begleitet und unterstützt werden durch gleichzeitig unterstellte höhere Lohnsteigerungen. Letztere haben Einfluss auf die Preisentwicklung und die Einnahmen und Ausgaben des Staates mit dem Effekt, dass der Staat u.a. dank der Preiseffekte und der eingebauten Steuerprogression seine Finanzierungsposition verbessert. Dieser Effekt trägt — neben den Multiplikatoreffekten — zur relativ hohen (Selbst-) Finanzierung der öffentlichen Ausgaben bei. Der langfristige Selbstfinanzierungseffekt beträgt in dieser Konstellation fast 100%.⁴

Auch das – im Unterschied zum Modell von Krebs und Scheffel (2017) – stärker durch die Nachfrage getriebene Makro-Modell des IMK zeigt langfristig deutliche induzierte Produktivitätseffekte aufgrund höherer öffentlicher und privater Investitionen. Ein zusätzlicher Anstieg des realen BIP um 6% geht so einher mit einem induzierten Anstieg der Erwerbstätigkeit um rund 4,5%, was rund zwei Millionen Erwerbspersonen entspricht. Dabei erhöht sich die Zahl der Voll- und Teilzeitbeschäftigten. Ein großer Teil des Beschäftigungszuwachses basiert letztlich auf einer besseren Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials, insbesondere bei Frauen. Dazu kommen ein im Durchschnitt längeres Erwerbsleben und eine höhere Nettomigration. Letztlich schreibt das Modell hier die in der Vergangenheit gemessenen Zusammenhänge zwischen der Zunahme von Erwerbstätigkeit und dem Rückgang der Arbeitslosigkeit in die Zukunft fort. Inwieweit

3 Beim Wohnungsbau fallen zudem neben energetischen Verbesserungen auch für andere ökologische Maßnahmen, wie z.B. für die dezentrale Erzeugung regenerativer Energien und Speicherung, zusätzliche Kosten an.

4 In der Studie von Krebs und Scheffel (2017), die langfristig eine mehr als vollständige Selbstfinanzierung der Investitionen ausweist, wird die Abschätzung ihrer vergleichsweise hohen positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte sogar als „vorsichtig“ qualifiziert.

es gelingt, z.B. das Stundenpotenzial von berufstätigen Frauen zu erhöhen, hängt sicherlich zum einen vom Vorhandensein geeigneter Kinderbetreuungsplätze und Pflegeeinrichtungen und zum anderen vom Angebot an flexiblen Arbeitsplätzen für beide Elternteile ab, die es erlauben, Familie, Pflege und Beruf zumindest für bestimmte Phasen besser miteinander zu vereinbaren.

Bei einem zusätzlichen Anstieg der Nominallöhne pro Kopf im Laufe von 15 Jahren um 13,5% nehmen die Lohnstückkosten um 12% zu. Die Preiseffekte fallen aufgrund von pricing to market-Strategien der Unternehmen deutlich geringer aus (Horn et al. 2017). Der Preisindex des privaten Konsums steigt induziert um langfristig 3% über sein Niveau in der Basissimulation, der Deflator des BIP um 7%. Trotz dieser vergleichsweise geringen Preisüberwälzungen höherer Lohnstückkosten steigen die Unternehmensgewinne deutlich an, und zwar um zusätzlich 16%. Die Wachstumsgewinne kommen damit Unternehmen und Arbeitnehmern gleichermaßen zu Gute. Letztlich legt die Lohnquote bei der hier verwendeten Mischung aus deutlichen öffentlichen Ausgabensteigerungen und höheren Löhnen gerade einmal um 0,6 Prozentpunkte zu.

Beachtlich sind die Auswirkungen auf die Binnennachfrage und den Außenbeitrag. Insbesondere der reale private Konsum legt mit zusätzlich 11,5% gegenüber der Basissimulation deutlich zu. Steigende Reallöhne und Beschäftigung und die höheren Rentenzahlungen wirken sich hier aus. Aber auch die induzierten Steigerungen bei den realen Anlageinvestitionen (6%) und beim realen Staatsverbrauch (6%) sind beachtlich, während gleichzeitig die realen Exporte (-2,5%) aufgrund der geringeren preislichen Wettbewerbsfähigkeit etwas geringer zulegen und die realen Importe (4%) nur vergleichsweise wenig zusätzlich steigen. Letztere werden durch die geringeren Exportsteigerungen gedämpft. Der Leistungsbilanzsaldo – bezogen auf das BIP – fällt nach 15 Jahren um 2,7 Prozentpunkte geringer aus. Damit wird zumindest nennenswert zu einer Stabilisierung der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte innerhalb des Euroraums beigetragen.

FAZIT

Mit dem hier präsentierten wirtschaftspolitischen Wachstumsszenario kann gezeigt werden, dass es in einem 15-Jahreszeitraum unter realistischen Rahmenbedingungen möglich ist, eine zusätzliche Zunahme der Erwerbstätigen um rund 2 Millionen Personen zu erreichen. Höhere Reallöhne und eine gleichzeitige Anhebung bzw. Stabilisierung des Rentenniveaus verbessern in dieser Zeit die Realeinkommenssituation der Rentner und Rentnerinnen deutlich. Aufgrund der Erhöhung und besseren Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials und der geringeren Arbeitslosigkeit reduziert sich der Grad der ökonomischen Abhängigkeit. Mit dieser Verbesserung könnte der Abstand der um die ausschließlichen Mini-Jobber korrigierten Erwerbsquoten zu den aktuellen Erwerbsquoten in Schweden, die als Benchmark angesehen werden, nennenswert reduziert werden. Das ist für den hier betrachteten 15-Jahreszeitraum zufriedenstellend.

In dem Maße, wie eine verbesserte Beschäftigungssituation in Deutschland in Zukunft auch Arbeitsmigrantinnen und -migranten zu Gute kommt, erhöht sich das Erwerbspersonenpotenzial und es kommt zu einem günstigeren Altersaufbau der Gesellschaft. Dies dürfte auch die weitere positive wirtschaftliche Entwicklung nach den hier untersuchten 15 Jahren unterstützen. Zudem erhöht der Abbau unfreiwilliger Teilzeitarbeit das zukünftige Arbeitsvolumen, das Lohn Einkommen und die Renten, ohne dass es in der Erwerbstätigenquote zum Ausdruck kommt.

Eine Anhebung der jährlichen Wachstumsrate um 0,3 bis 0,4 Prozentpunkte, wie sie das Szenario zeigt, und ein entsprechend höheres Wachstum der Erwerbstätigkeit führen zu einem deutlichen Anstieg der Erwerbstätigenquoten. Mit einer solchen Strategie lässt sich der Anstieg der ökonomischen Abhängigkeitsquoten im in Frage stehenden Zeitraum deutlich reduzieren. Die Stabilisierung des gegenwärtigen Rentenniveaus wird mit einer solchen Wachstums- und Beschäftigungspolitik unterstützt, und langfristig notwendige Steuer- und Beitragssatzerhöhungen werden damit erheblich reduziert.

LITERATUR

Blank, R. / Joebges, H. / Zwiener, R. (2017): Waren die Rentenreformen 2001 / 2004 alternativlos? Eine Analyse der makroökonomischen Aspekte. In: Sozialer Fortschritt, Nr. 6.

Börsch-Supan, A. / Rausch, J. (2018): Die Kosten der doppelten Haltelinie. MEA Discussion paper.

Bundesagentur für Arbeit (2018): Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt, Nürnberg, Februar 2018. Statistisches Material unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Migration/Migration-Nav.html>; aufgerufen am 27.04.2018.

Deutscher Bundestag (2018): Drucksache 18/11403 18. Wahlperiode 08.03.2017 - Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Herbert Behrens, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/8855 – Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Entwicklung, Bestand, Perspektive.

Draghi, M. (2014): Unemployment in the euro area. Rede beim Annual Central Bank Symposium, Jackson Hole, 22. August.

EU-Kommission (2014): The 2015 Ageing Report, Underlying Assumptions and Projection Methodologies. In: European Economy 8/2014. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee8_en.pdf; aufgerufen am 10.04.2018.

EU-Kommission (2017a): The 2018 Ageing Report – Underlying Assumptions and Projection Methodologies, Institutional Paper 065, November 2017. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf; aufgerufen am 11.04.2018.

Europäische Kommission (2017b): Länderbericht Deutschland 2017 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte. SWD (2017) 71 final.

Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute (GD) (2018): Deutsche Wirtschaft im Boom – Luft wird dünner https://www.diw.de/de/diw_01.c.582552.de/themen_nachrichten/gemeinschaftsdiagnose_konjunkturforscher_heben_prognose_leicht_an.html; aufgerufen am 23.04.2018.

Herzog-Stein, A. / Lindner, F. / Zwiener, R. (2013): Nur das Angebot zählt? Wie eine einseitige deutsche Wirtschaftspolitik Chancen vergeben hat und Europa schadet. IMK Report Nr. 87.

Holtemöller, O. / Schult, Ch. / Zeddies, G. (2018): Zu den rentenpolitischen Plänen im Koalitionsvertrag 2018 von CDU, CSU und SPD: Konsequenzen, Finanzierungsoptionen und Reformbedarf, Discussion Papers No. 5. http://www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/publications/iwh_discussion_papers/iwh-discussion-paper_2018-05_Schult_Zeddies.pdf; aufgerufen am 22.04.2018.

Horn, G. / Lindner, F. / Stephan, S. / Zwiener, R. (2017): Zur Rolle der Nominallohne für die Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse - Eine ökonomische Analyse für Deutschland. IMK Report Nr. 125.

IMF (2017): IMF Country Focus: Germany: Spend More at Home, July 7. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/07/05/nao70717-germany-spend-more-at-home>; aufgerufen am 02.05.2018.

IMF (2016): Euro area policies. IMF Country Report Nr. 16/219, Washington, Juli.

Joebges, H. / Meinhardt, V. / Rietzler, K. / Zwiener, R. (2012): Auf dem Weg in die Altersarmut - Bilanz der Einführung der kapitalgedeckten Riester-Rente. IMK Report Nr. 73.

Juncker, J.-C. (2016): President of the Commission, 'State of the Union speech and letter of intent', 14 September 2016, http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_en#documents, aufgerufen am 02.05.2018.

KfW - Kreditanstalt für Wiederaufbau (2017): KfW - Kommunalpanel 2017, Frankfurt a.M.

Krebs, T / Scheffel, M. (2017): Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland. Studie erstellt im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de>.

Meinhardt, V. (2018): Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung, IMK Study Nr. 60.

OECD (2016): Escaping the Low-Growth Trap? Effective Fiscal Initiatives, Avoiding Trade Pitfalls. Economic Outlook, Nr. 100, November, Paris.

Rietzler, K. (2012): The IMK's Model of the German Economy - A Structural Macro-Econometric Model. IMK Study Nr. 29.

Steffen, J. (2013): Die Anpassung der Renten in den Jahren 2003 bis 2013 - Zugleich eine Wirkungsanalyse der »Riester«-Treppe, Berlin. http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2013/2013-04-03-Die_Anpassung_der_Renten_2003_bis_2013_PS.pdf, aufgerufen am 02.05.2018.

Statistisches Bundesamt 2017: Bauen und Wohnen, Baugenehmigungen / Baufertigstellungen, Baukosten.

Türk, E. / Blank, F. / Logeay, C. / Wöss, J. / Zwiener, R. (2018): Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes, IMK-Report 137.

Impressum

Herausgeber

Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Deutschland

Telefon +49 211 7778-312, imk@boeckler.de, www.imk-boeckler.de

Autor

Dr. Rudolf Zwiener, rudolf-zwiener@boeckler.de

Der IMK Policy Brief ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über http://www.boeckler.de/imk_5036.htm

ISSN 2365-2098

Alle Rechte vorbehalten. Die Anfertigung von Fotokopien für Ausbildungszwecke und nichtkommerzielle Zwecke ist mit Quellenangabe gestattet.