



## Seminar zum Thema „Inequality and Growth“

- Am 25. Oktober 2019 fand im BMF ein Seminar zum Thema „Ungleichheit und Wachstum“ („Inequality and Growth“) mit Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), der Europäischen Zentralbank, der Europäischen Kommission und der Bundesministerien der Finanzen, für Wirtschaft und Energie sowie für Arbeit und Soziales statt.
- Im Mittelpunkt des Seminars stand das Konzept des „inklusive Wachstums“, wonach alle Bevölkerungsschichten vom Wirtschaftswachstum profitieren sollen.
- Nach Fachvorträgen von Expertinnen und Experten der Europäischen Kommission, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Bertelsmann-Stiftung wurde über unterschiedliche Ansätze und Grenzen von „inklusive Wachstum“ in der EU diskutiert.
- Das Seminar deckte ein breites Meinungsspektrum ab. Die Vorträge repräsentieren natürlich verschiedene individuelle Positionen, sind jedoch allesamt konstruktive Beiträge zu aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussionen. Die Meinung der Fachvorträge entspricht nicht zwingend der Position des BMF.

### Bedeutung der sozialen Dimension in der Europäischen Union

In der Präambel des Vertrags der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 schrieben die Unterzeichner des Vertrags u. a., dass sie fest entschlossen seien, „den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern“. Neben der wirtschaftlichen Dimension ist auch die soziale heute noch fest im Werteverständnis der EU und ihrer Mitglieder verankert. Dies wird in den Grundsätzen der Europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 beim Sozialgipfel in Göteborg verabschiedet wurde, besonders deutlich. In dieser Säule wird die Relevanz von Chancengleichheit, Arbeitsmarktzugang, fairen Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und sozialer Inklusion hervorgehoben und in 20 Grundsätzen formuliert. Auch die neue Kommissionspräsidentin Dr. Ursula

von der Leyen betont in ihrer Agenda für den Zeitraum 2019 bis 2024 die Bedeutung der Europäischen Säule sozialer Rechte und beabsichtigt, dieser in der politischen Agenda einen hohen Stellenwert einzuräumen. Die Europäische Kommission hat diese Säule prominent in ihrem jährlichen Jahreswachstumsbericht verankert. Dieser Bericht ist wesentlicher Bestandteil im Verfahren des Europäischen Semesters und benennt die wirtschafts- und finanzpolitischen Herausforderungen der Mitgliedstaaten der EU. Im Jahreswachstumsbericht 2019 werden „anhaltende Einkommensungleichheit“ und „regionale und territoriale Ungleichheiten“ zu den größten Risiken und Herausforderungen gezählt. Im Jahreswachstumsbericht 2018 betonte die Europäische Kommission die Bedeutung von inklusivem Wachstum. So müsse bei der Umsetzung von Strukturreformen deren Verteilungswirkung berücksichtigt werden.

### Das Europäische Semester

dient der Überwachung, Koordinierung und Abstimmung der Haushalts-, Wirtschafts- und Reformpolitik in den Mitgliedstaaten der EU. Jedes Jahr analysiert die Europäische Kommission im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, der Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und der Strategie Europa 2020 eingehend die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Mitgliedstaaten, welche dann im Vorfeld ihrer nationalen Haushaltsverfahren politische Leitlinien und Empfehlungen erhalten.

Die Mitgliedstaaten sollten die politischen Prioritäten sowohl bei der Ausarbeitung ihrer Stabilitäts- und Konvergenzprogramme als auch bei der Erstellung ihrer Nationalen Reformprogramme berücksichtigen. In den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen legen die Mitgliedstaaten ihre finanzpolitische Strategie dar, um tragfähige öffentliche Finanzen zu erreichen. In ihren Nationalen Reformprogrammen nehmen die Mitgliedstaaten zu den Herausforderungen Stellung, welche die Kommission in ihren Länderberichten identifiziert hat. Insbesondere legen die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Vorjahres und zur Verwirklichung der Ziele der EU-2020-Strategie dar.

Auf Grundlage dieser Reformprogramme und Stabilitäts- und Konvergenzprogramme erarbeitet die Kommission Entwürfe zu länderspezifischen Empfehlungen. Der Fokus und Schwerpunkt dieser Empfehlungen kann sich von Jahr zu Jahr unterscheiden und berücksichtigt die spezifischen Situationen und Herausforderungen der einzelnen Mitgliedstaaten. Diese Empfehlungen werden im Ministerrat diskutiert, beschlossen und nach der Billigung des Europäischen Rats schließlich angenommen.

## Inklusives Wachstum

„Inklusives Wachstum“ ist kein eindeutig definierter Begriff. Im Allgemeinen wird darunter die Idee verstanden, dass möglichst alle Gesellschaftsmitglieder vom Wirtschaftswachstum profitieren sollen und niemand zurückgelassen werden darf. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beschreibt den Begriff als „economic growth that is distributed fairly across society and creates opportunities for all“ („Wirtschaftswachstum, welches gleichmäßig alle Gesellschaftsschichten erreicht und Chancen für alle generiert“). Inklusives Wachstum steht seit 2015 explizit auch auf der Agenda der G20, die sich ein „strong, sustainable, balanced and inclusive growth“ („starkes, nachhaltiges, ausgewogenes und inklusives Wachstum“) zum Ziel setzt. Es ist möglich, zwischen absolutem und relativem inklusiven Wachstum zu differenzieren. Unter dem absoluten Gesichtspunkt ist Wirtschaftswachstum inklusiv, sofern die Einkommensschwächsten davon profitieren. Um auch der relativen Definition zu genügen, müssen die Einkommen der Einkommensschwächsten stärker steigen als die der Gesamtbevölkerung. Darüber hinaus wird „inklusives Wachstum“ mit Chancengleichheit, Nachhaltigkeit, Teilhabe und sozialer Mobilität assoziiert.<sup>1</sup> Gemein ist den jeweiligen Definitionen, dass sie explizit oder implizit die Reduktion von Ungleichheiten als Ziel beinhalten.

1 Vergleiche Anand, R., Mishra, S., Peiris, S. J. (2013) „Inclusive Growth Revisited: Measurement and Determinants“, in: Economic Premise, No. 122, July 2013, The World Bank.

### Messung von Ungleichheit

Ungleichheit kann sich auf verschiedene Größen einer Volkswirtschaft oder Gesellschaft beziehen. Im Fokus steht häufig die Verteilung von Markteinkommen (vor Umverteilung durch Steuern und Transferleistungen) oder Nettoeinkommen (nach Umverteilung). Relevant ist auch die Verteilung von Vermögen, aber auch die Ungleichheit in Chancen, was sich in Bildung, Gesundheit oder sozialer Teilhabe manifestieren kann (für eine ausführliche Diskussion dieser Dimensionen auf globaler Ebene siehe BMF-Monatsbericht vom Mai 2019). Um Ungleichheit in Einkommen oder Vermögen messbar zu machen, wird häufig der Gini-Koeffizient verwendet. Sind die Einkommen oder das Vermögen für alle Individuen gleich, nimmt der Gini-Koeffizient den Wert 0 an. Er beträgt den Wert 1, wenn ein einziges Individuum das gesamte Einkommen verdient oder das gesamte Vermögen besitzt. Problematisch am Gini-Koeffizienten ist, dass er nicht die Struktur der Ungleichheit erfassen kann. Beispielsweise liefert eine Erhöhung des Gini-Koeffizienten (zunehmende Ungleichheit) keine Informationen darüber, ob sich z. B. das Einkommen der Mittelschicht im Vergleich zu den oberen Einkommen verringert hat, oder ob z. B. der ärmste Teil der Bevölkerung weiter abgehängt wurde. Für eine politische Bewertung wäre eine solche Unterscheidung aber wichtig.

Gerade nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 wird in der Öffentlichkeit die erfolgreiche Erreichung der hinter dem Konzept „inklusives Wachstum“ stehenden Ziele zunehmend angezweifelt. Die Annahme, dass alle Gesellschaftsmitglieder am Wirtschaftswachstum teilhaben, wird von vielen nicht mehr geteilt. Kritik an den Spielregeln, der Funktionsweise und den Mechanismen der marktbasierter Ordnung wird von Medien sowie Politikerinnen und Politikern formuliert; soziale Ungleichheit spielt eine wachsende

Rolle in wirtschafts- und sozialpolitischen Diskussionen. So hat z. B. die französische Regierung das Thema „Ungleichheit“ auch zu einem Schwerpunktthema der diesjährigen G7-Präsidentschaft gemacht.

## Hintergrund und Inhalt des Seminars

Das Thema „inklusives Wachstum“ wurde angesichts der zunehmenden Relevanz im Rahmen eines Seminars im BMF am 25. Oktober 2019 diskutiert. Dabei sollte es im Rahmen des Seminars nicht darum gehen, neue redistributive Maßnahmen zu diskutieren. Stattdessen lag der Fokus zum einen auf der Evaluation der Verteilungswirkung derjenigen Reformen, die auf nachhaltige Fiskalpolitik, Wachstum und Wettbewerb abzielen. Zum anderen sollten bereits bestehende redistributive Systeme nach Aspekten ihrer Wachstumswirkungen bewertet werden. Diese Verteilungswirkungen müssen von politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern bei der Wahl wirtschaftspolitischer Instrumente immer mitberücksichtigt werden.

Zu dem Seminar kamen Vertreterinnen und Vertreter aller Mitgliedstaaten der EU, der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB) sowie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zusammen.

## Europäische Kommission: Strukturelle Reformen und inklusives Wachstum

Unter dem Vortragstitel „Structural reforms and inclusive growth in Europe“ („Strukturelle Reformen und inklusives Wachstum in Europa“) sprach zunächst Erik Canton von der Europäischen Kommission über drei verschiedene Blickwinkel auf Ungleichheit im Markt, die jeweils unterschiedliche politische Herangehensweisen erfordern: „Pre-Market“- , „In-Market“- , und „Post-Market“-Perspektive. Danach werde aus der

Konsequente Berücksichtigung von Ungleichheiten bei politischen Entscheidungen

Abbildung 1



Quelle: Europäische Kommission

„Pre-Market“-Perspektive die Problematik von Ungleichheiten thematisiert, die vor dem Eintreten ins Berufsleben von Bedeutung seien. Dies betreffe z. B. ungleiche Chancen im Bildungssystem oder den Zugang zu gleichwertigen Einrichtungen der frühkindlichen Erziehung. Handlungsfelder aus diesem Blickwinkel heraus seien z. B. in der Verbesserung der individuellen Kompetenzen und Fähigkeiten, der Infrastruktur und der institutionellen Gestaltung zu sehen. Die „In-Market“-Perspektive adressiere im Wesentlichen Mindeststandards und angemessenen Schutz im Arbeitsleben. Diese zweite Betrachtungsweise sei ganz besonders durch Prozesse der Globalisierung und des technologischen Wandels betroffen. Nach dieser

„In-Market“-Perspektive seien insbesondere die Herstellung von anpassungsfähigen Arbeitsmärkten oder die Sicherung von Arbeitnehmerrechten die empfohlenen Handlungsanweisungen. Die „Post-Market“-Perspektive betone die Bedeutung von Steuer- und Transfersystemen für die Realisierung von Gerechtigkeitsprinzipien. Die Abbildung 1 verdeutlicht, welche Handlungsfelder nach Auffassung der Europäischen Kommission typischerweise den verschiedenen Perspektiven zugeordnet werden. Nach der Meinung von Canton könne im Europäischen Semester durch die Beachtung dieser verschiedenen Blickwinkel die Qualität der wirtschaftlichen Überwachung in den einzelnen Mitgliedstaaten verbessert werden.

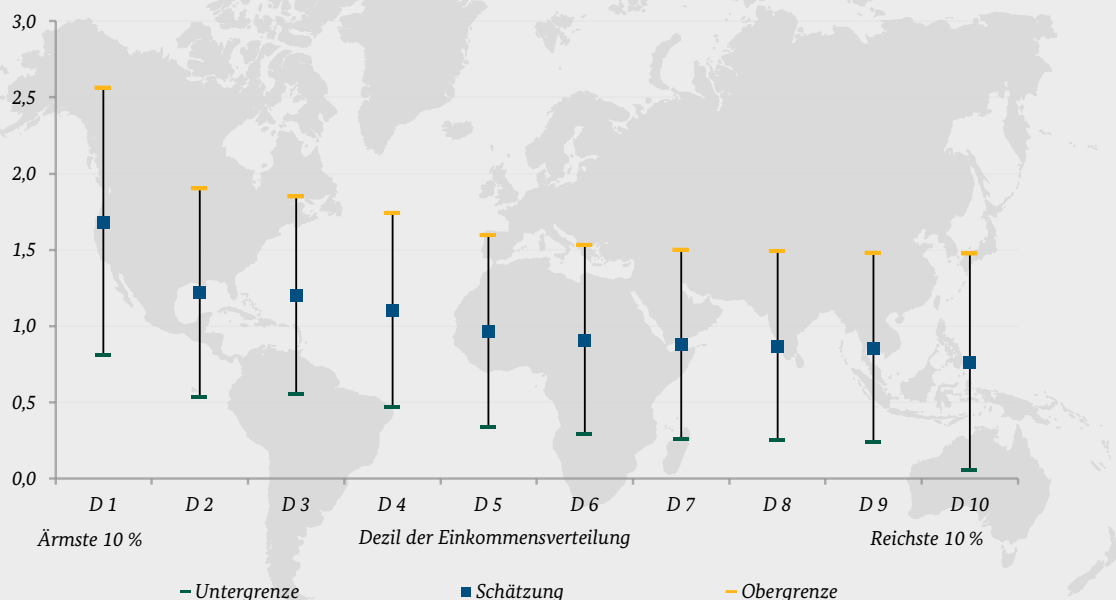
## OECD: Wirkung von Reformen der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenstruktur auf Wachstum und Ungleichheit

Die zweite Präsentation zeigte Boris Cournède von der OECD zur Frage, inwiefern Reformen der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenstruktur die Einkommensungleichheit senken können, ohne das Wirtschaftswachstum negativ zu beeinflussen. Im Fokus standen die Haushaltsstruktur der Mitgliedstaaten und ihre Auswirkungen auf volkswirtschaftliche Größen wie Produktion und Haushaltseinkommen. Dabei wurde deutlich, dass die Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht große Unterschiede aufweisen. Auf der Grundlage einer ökonometrischen Studie verdeutlichte Cournède, dass bei bestimmten Reformen der öffentlichen Haushalte

Wirtschaftswachstum und sozial gerechte Verteilungswirkung nicht im Widerspruch zueinander stehen müssten. So habe z. B. eine Reduktion der effektiven Steuerlast von Niedrigverdienerinnen und -verdienern in Verbindung mit einer Erhöhung der Erbschaft- und Schenkungsteuer sowohl unter Gerechtigkeitsaspekten eine positive Auswirkung als auch eine wachstumsfördernde Wirkung. In der Abbildung 2 wird die auf Basis des ökonometrischen Modells geschätzte langfristige Auswirkung einer solchen Reform auf das verfügbare Einkommen anhand von Dezilen (Zehntelwerten) grafisch dargestellt. Die Balken bilden die Schätzunsicherheit ab (Ober- und Untergrenze des 90-Prozent-Konfidenzintervalls). Nach diesen Schätzungen würde im Zuge einer solchen Reform das verfügbare Einkommen der ärmsten 10 % (1. Dezil) langfristig um etwa 1,7 % steigen. Im

**Einkommenszuwachs in allen Bevölkerungsschichten durch steuerliche Entlastung von Geringverdienerinnen und Geringverdienern<sup>1</sup>**  
Einkommensveränderung in %

**Abbildung 2**



Anmerkung: Die Ober- und Untergrenzen markieren Konfidenzintervalle von 90 %.

<sup>1</sup> Geschätzter langfristiger Effekt auf die verfügbaren Einkommen bei Senkung der Steuerbelastung von Arbeitseinkommen in Höhe von 67 % des Durchschnittseinkommens um 1 Prozentpunkt und gleichzeitiger Erhöhung anderer Steuern zur Kompensation des Steuerausfalls.

Quelle: Cournède, Fournier und Hoeller (2018), OECD



Hinblick auf die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte hätte eine solche Reform eine neutrale Wirkung. Ebenso sollte eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen, verbunden mit einer Erhöhung der Grundsteuer und einer Senkung der Körperschaftsteuer, nach der Auffassung von Cournède eine positive Wirkung auf die Ziele einer sozial gerechteren Einkommensverteilung und auf das Wirtschaftswachstum haben.

### Bertelsmann-Stiftung: Reformen der öffentlichen Finanzen, Wirtschaftswachstum und Einkommensungleichheit

Der abschließende Vortrag von Prof. Dr. Christian Kastrop von der Bertelsmann-Stiftung handelte von Zusammenhängen zwischen Reformen der öffentlichen Finanzen, Wirtschaftswachstum und Einkommensungleichheit. Dabei zeigte Kastrop zunächst auf, dass alle Staaten und Regionen der EU Wohlfahrts- und Produktivitätsgewinne durch den gemeinsamen Markt erzielt hätten. Die Verteilung dieser Gewinne sei allerdings sehr heterogen. Sowohl zwischen den Staaten als auch innerhalb der Staaten gebe es große Unterschiede im Hinblick auf das Ausmaß der Vorteile, die der Binnenmarkt gebracht habe. Eine solche Entwicklung berge die Gefahr, dass trotz der Vorteile eine Polarisierung innerhalb der EU befördert werden könne. Als besonders maßgeblich für diese Entwicklung werden drei Ursachen identifiziert. Es bestünden große Unterschiede bei der Produktivität, dem Zugang zu digitaler Infrastruktur sowie der Wettbewerbsintensität. Insbesondere seien Unterschiede in diesen Bereichen zwischen Ballungsräumen und ländlichen Gebieten, auch aufgrund von Agglomerationsvorteilen, festzustellen. Dieser Entwicklung müsse effektiv entgegengewirkt werden. Von zentraler Bedeutung für das Produktivitätswachstum seien die Zusammensetzung und die Qualität der öffentlichen Finanzen. Die Qualität öffentlicher Finanzen zeichne sich dadurch aus, dass auf der Ausgabenseite ein Fokus auf wachstumsförderliche Investitionen wie Forschung und Entwicklung, Bildung und aktiver Arbeitsmarktpolitik liege. So

seien die Bereitstellung und der intensive Ausbau der digitalen Infrastruktur kombiniert mit zielgerichteten Innovationsförderprogrammen essenziell. Auch komme Konzepten wie dem lebenslangen Lernen und der beruflichen, kontinuierlichen Weiterbildung und Neuorientierung eine wichtige Rolle für die Erhöhung der Arbeitsproduktivität zu. Kastrop hob außerdem hervor, dass die Entwicklung von Innovation und Humankapital Hand in Hand gehen müssten, da für das Hervorbringen von Innovationen gut ausgebildete Arbeitskräfte notwendig seien.

### Fazit

Das Seminar hat gezeigt, dass es ein breites Meinungsspektrum zum Thema Ungleichheit und Wachstum gibt. Es kann dabei keine Universallösung für alle geben. Vielmehr muss in Einzelfallanalysen evaluiert werden, wie etwaige Herangehensweisen unter den verschiedensten Restriktionen optimal zu gestalten sind. Die Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen Mitgliedstaaten sowie der EZB und der Europäischen Kommission konnten mit ihren Erfahrungen im nationalen Kontext Best-Practice-Beispiele anführen und auf mögliche Konfliktsituationen bei der Implementierung von Reformen hinweisen. Unter den Beteiligten bestand Konsens, dass qualitativ hochwertige Bildung essenziell ist und der Modernisierung und Anpassung der Bildungssysteme an die neuen Herausforderungen eine hohe Bedeutung zukommt. Einigkeit bestand ebenfalls darüber, dass bei allen Reformen auch die sozialen Kosten berücksichtigt werden und nach Möglichkeit abgemildert werden müssen. Mit Blick auf die aktuelle Klimadebatte würden auch Reformanstrengungen zur Erreichung der Klimaziele auf ihre Verteilungswirkung hin untersucht werden. Zum Abschluss des Seminars bestand Einvernehmen, dass dem internationalen Erfahrungsaustausch für das Finden sinnvoller Maßnahmen eine hohe Bedeutung zukommt. Gerade in der Vielzahl der unterschiedlichen nationalen Erfahrungen mit Reformen liegt eine Stärke der EU.