

Jens Spahn

Soziale Marktwirtschaft – das Fundament für Wachstum und Gerechtigkeit

Vor etwas mehr als zehn Jahren wurde Deutschland noch als der kranke Mann Europas bezeichnet. Zeitungsüberschriften und Talkshowthemen waren überwiegend von Zukunftspessimismus geprägt. Heute hat sich die Ausgangslage für eine Charakterisierung Deutschlands dank deutlich verbesserter wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischer Rahmenbedingungen völlig verändert: Mit mehr als 43 Mio. Erwerbstätigen befinden sich so viele Menschen in Beschäftigung wie noch nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Sowohl der öffentliche Gesamthaushalt als auch der Bundeshaushalt sind ausgeglichen, die Schuldenquote sinkt nachhaltig. Die Sozialsysteme stehen auf einem stabilen Fundament, so dass von einigen Seiten schon wieder Rufe nach teils deutlichen Leistungsausweitungen zu vernehmen sind. Die große Mehrheit der Bevölkerung zeigt sich mit ihrer persönlichen Lebenssituation zufrieden. Nach einer Umfrage des Allensbach-Instituts vom September 2015 bezeichnen rund 90% der mittleren Altersgruppen die Lebensqualität in Deutschland als gut bzw. sehr gut, die eigene Situation schätzen rund drei Viertel positiv ein.

Vor diesem positiven Hintergrund muss die Verteilungsdiskussion geführt werden. Die Sicherung einer nachhaltig gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung bleibt dabei eine wesentliche politische Herausforderung – nicht zuletzt mit Blick auf die langfristige Akzeptanz unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung bei breiten Bevölkerungskreisen. Dabei stellt sich stets die Frage nach dem angemessenen Maßstab für gesellschaftliche Gerechtigkeit. Absolute Gleichheit kann, darf und wird es nie geben. Am Ende geht es immer um den Versuch einer Annäherung an ein politisch zu bestimmendes Leitbild. Dabei müssen die unterschiedlichen Dimensionen von Gerechtigkeit mitgedacht werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der Herausforderungen von demografischer Entwicklung, Digitalisierung, Globalisierung und Zuwanderung darf es keine Verengung der Verteilungsdiskussion geben. Verteilungs-, Chancen- und Generationengerechtigkeit bedingen sich gegenseitig. Die Chancengerechtigkeit erscheint mir dabei die wichtigste, denn sie ist die Grundlage für Wachstum und Wohlstand und damit auch für die beiden anderen.

Hohe und effektive Umverteilung durch deutsches Steuer- und Transfersystem

Bereits heute funktioniert die staatliche Umverteilung in Deutschland sehr gut: Im internationalen Vergleich wird die Ungleichheit der Markteinkommen mit am stärksten durch Steuern und Sozialtransfers reduziert. Somit weist Deutschland im Ergebnis bei den verfügbaren Einkommen die geringste Ungleichheit unter den G20-Ländern auf.

Die vergangenen Arbeitsmarkt- und Sozialreformen haben die Zielgenauigkeit des Sozialstaats erhöht. Die Grundsicherungsleistungen machen heute einen wesentlichen Beitrag der aktiven Armutsbekämpfung aus. Absolute Armut wird damit in Deutschland nahezu ausgeschlossen. Darüber hinaus stellt der progressive Tarifverlauf der Einkommensteuer im Zusammenspiel mit Freibeträgen und Familienleistungen eine Besteuerung entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sicher. Rund 24 Mio. Steuerpflichtige werden nicht mit Einkommensteuer belastet, dafür erbringen die einkommensstärksten 10% der Steuerzahler einen Anteil von mehr als 50% des Einkommensteueraufkommens.

Noch mehr Umverteilung und Ergebnisgleichheit würden das wirtschaftliche Fundament des Sozialstaats schwächen. Deutschland befindet sich im internationalen Wettbewerb um Kapital und Talente. Mehr Leistung und erfolgreiche Innovationen müssen auch mit höheren Einkommen – auch nach Steuern – honoriert werden. Durch dieses Erfolgsversprechen werden Anreize gesetzt und der Einzelne motiviert – zum Wohle der Gesellschaft insgesamt. Nur so bleibt auch in Zukunft Raum für Verbesserungen für sozial Schwächere.

Jens Spahn ist Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen in Berlin.

Positive Beschäftigungsentwicklung verbessert Teilhabechancen und Einkommensverteilung

Die Erfahrungen mit der Reformpolitik des vergangenen Jahrzehnts haben gezeigt: Mehr Menschen, die eine Chance auf Arbeit haben und erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert werden, bedeuten am Ende mehr soziale Gerechtigkeit und weniger Ungleichheit.

Bis zum Jahr 2005 hat die Einkommensungleichheit in Deutschland bei steigender Arbeitslosigkeit noch deutlich zugenommen. Seitdem ist die Verteilung bei den verfügbaren Einkommen relativ stabil. Insgesamt ist die Beschäftigungsquote im Zeitraum von 2005 bis 2014 um fast 12% gestiegen. Entgegen mancher Überschriften hat seit 2005 auch die Zahl der unbefristeten sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten wieder zugenommen, zuletzt sogar stärker als andere Beschäftigungsformen.¹ Am aktuellen Rand können – anders als zu früheren Zeiten einer hohen und verfestigten Arbeitslosigkeit – auch Arbeitnehmer mit geringeren und mittleren Einkommen von guten Reallohnzuwächsen profitieren.

Auch aus Sicht des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist Deutschland nach wie vor eine stabile Mittelschichtgesellschaft. So liegen mehr als 75% der Bevölkerung beim Haushaltsnettoeinkommen weiterhin in den Bereichen zwischen 60% und 200% des Medianeinkommens, die üblicherweise als Schwellenwerte für Armutsgefährdung und Einkommensreichtum gelten.

Besonders erfreuliche Entwicklungen waren in den vergangenen zehn Jahren bei der Erwerbsbeteiligung von Frauen (+15,8%) und der früheren Problemgruppe der älteren Arbeitnehmer (+44,2%) zu verzeichnen. Im letzteren Fall hat das schrittweise Auslaufen der fiskalischen Fehlanreize von Frühverrentungsprogrammen dazu beigetragen, das tatsächliche dem gesetzlichen Renteneintrittsalter anzunähern. Auch in Zukunft wird es entscheidend darauf ankommen, mit den richtigen ökonomischen Anreizen, z.B. für einen flexibleren Renteneintritt, die Beschäftigung von Älteren weiter zu erhöhen. Schließlich ist mehr Flexibilität – anreizgerecht ausgestaltet – in einer älter werdenden Gesellschaft ein Gewinn für alle.

Gleichzeitig weist Deutschland EU-weit die geringste Jugendarbeitslosigkeit auf. Mit Blick auf gute Startbedingungen ist dies ein ganz wichtiger Aspekt in Fragen sozialer Gerechtigkeit. Nicht umsonst haben in den ver-

gangenen Jahren Hunderttausende junger Südeuropäer in Deutschland eine Beschäftigung aufgenommen.

Vor dem Hintergrund der aktuellen großen Herausforderung des hohen Zustroms an Flüchtlingen stehen alle staatlichen Ebenen vor der Aufgabe, für diejenigen mit Bleibeperspektive eine möglichst reibungslose Integration in die Gesellschaft zu erleichtern. Eine schnelle Integration anerkannter Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt wird aber nur gelingen, wenn sich zum einen die allgemeinen Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven weiterhin positiv entwickeln und zum anderen die Einstiegshürden bei der Beschäftigungsaufnahme nicht erhöht werden. Statt zusätzlicher Beschränkungen und Regulierungen – z.B. im Bereich der Zeitarbeit – sollte ein funktions- und anpassungsfähiger Arbeitsmarkt die vorhandene Flexibilität voll nutzen können. Eher mehr als weniger Flexibilität ist in dieser Situation das Gebot der Stunde. Vor diesem Hintergrund müssen auch noch nicht umgesetzte Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag auf den Prüfstand gestellt werden.

Stärkung der Vermögensbildung als Herausforderung

Auch wenn in den letzten Jahren eine weitgehende Stabilität bei den Vermögensanteilen der wohlhabendsten Bevölkerungsschichten zu verzeichnen war, ist das Vermögen in Deutschland stärker konzentriert als in vielen anderen OECD-Ländern. Ein wesentlicher Aspekt, der auch die aktuelle Debatte um die Erbschaftsteuerreform prägt, gerät jedoch allzu leicht in Vergessenheit: Große Teile des Vermögens liegen in Deutschland gerade nicht in Yachten und Luxusvillen, sondern bei den Familienunternehmen in den Betrieben. Viel Vermögen wird also als Produktivkapital zur Verfügung gestellt, um Unternehmenswachstum zu ermöglichen und Arbeitsplätze zu sichern.

Darüber hinaus werden Ansprüche an staatliche Rentenversicherungssysteme in Ländervergleichen zur Vermögensverteilung in der Regel überhaupt nicht erfasst. Das Vermögen breiter Bevölkerungsschichten in Deutschland wird dadurch unterschätzt. Dabei werden in der gesetzlichen Rentenversicherung eigentumsähnliche Ansprüche erworben – ein Blick auf die staatlichen Zahlungsverpflichtungen verdeutlicht dies. Hier würde sich eine stärkere wissenschaftliche und politische Debatte über eine angemessene Abgrenzung lohnen.

Größere Unterschiede zu anderen Ländern ergeben sich zudem beim Wohneigentum. Weniger als die Hälfte der Haushalte in Deutschland verfügen über eine selbstgenutzte Wohnimmobilie. Unterschiedliche Bewertungsmethoden und jüngste Erfahrungen hinsichtlich der Nachhal-

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16, Kapitel 6, Tz. 484 f. u. Abb. 73.

tigkeit von Wertsteigerungen im Ländervergleich zeigen aber auch: Die Entwicklung von Immobilienvermögen ist mit großer Vorsicht zu interpretieren.

Die gegenwärtige Niedrigzinsphase erleichtert auch Beziehern geringerer und mittlerer Einkommen den Vermögensaufbau durch Immobilienerwerb und damit eine Vorsorge für das Alter. Bisher erwies sich zumindest das Sparverhalten der Deutschen jedoch als wenig zinssensibel. Für die große Mehrheit der Bevölkerung stellen kurzfristige Bankeinlagen und sonstige niedrig verzinsten Anlageformen weiterhin die erste Wahl dar. Das Platzen der Dotcom-Blase und die Finanzkrise scheinen nachhaltige Spuren beim Investieren in Aktien und Fondsanteilen hinterlassen zu haben.

Eine Veränderung des Anlageverhaltens hin zu einer stärkeren Beteiligung am Produktivvermögen könnte die Auswirkungen der Niedrigzinsphase für die Mittelschicht erheblich abmildern. Die politische Herausforderung besteht darin, das Verständnis für eine rationale Risiko-/Gewinn-Anlagestrategie in breiten Bevölkerungsschichten zu verbessern. Es geht darum, in vernünftigen Bahnen über Bildung und entsprechende Informationen eine stärkere Aktien- und Anlagekultur in Deutschland zu fördern.

Vor dem Hintergrund der derzeitigen Niedrigzinsphase ist auch eine breitere Streuung bei der Alterssicherung sinnvoll. Die Stabilität der Altersvorsorge wird im demografischen Wandel erhöht, wenn sie sich auf mehrere starke Säulen stützt. Die Bundesregierung will die private und betriebliche Altersvorsorge stärken. Bei der privaten Altersvorsorge stehen Maßnahmen zur Stärkung der Produktransparenz im Mittelpunkt. Darüber hinaus sollen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass Betriebsrenten auch in kleinen und mittleren Unternehmen sowie bei Geringverdienern stärkere Verbreitung finden.

Chancengleichheit durch effiziente Bildungsinvestitionen

Investitionen in die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Menschen spielen für Chancengleichheit und soziale Mobilität eine Schlüsselrolle. Deshalb ist Bildung ein prioritärer Bereich im Rahmen der Beiträge, die der Staat zu sozialer Gerechtigkeit leisten kann und leisten muss.

Dies beinhaltet den Zugang zu bildungspolitischen Maßnahmen sowohl im (vor)schulischen Bereich wie auch beim „Lebenslangen Lernen“. Auch die Sozialpartner stehen bei der fortlaufenden Qualifizierung von Arbeitnehmern in einer besonderen Verantwortung. Zugang zu guter und hochwertiger Bildung über den gesamten Lebenszyklus schafft die Voraussetzung dafür, dass die

Menschen neue Herausforderungen eigenständig bewältigen, ihre Arbeit produktiver ausüben und Innovationen entwickeln und anwenden können. Für ein im starken internationalen Wettbewerb stehendes Land wie Deutschland ist es unerlässlich, das Humanvermögen ständig zu erneuern, auch um in Deutschland geleistete Arbeit konkurrenzfähig zu halten.

Mit Blick auf die zu erzielende Hebelwirkung sollten sich staatliche Bildungsinvestitionen insbesondere auf den Beginn des Lebenszyklus konzentrieren. Was im Kindesalter nicht an geistigen und ideellen Grundlagen gelegt wurde, ist später umso schwieriger aufzuholen. Deshalb ist es richtig, den Fokus stärker auf die Zeiten vor und in der Grundschule zu richten.

Bei der Finanzierung der Kinderbetreuung beteiligt sich der Bund an den anfallenden Investitionen und ausbaubedingten Betriebskosten. Bis Ende 2017 werden die Leistungen des Bundes auf rund 8,5 Mrd. Euro angestiegen sein. Die OECD bescheinigt Deutschland im jüngsten Bildungsreport gute Fortschritte bei der Chancengleichheit durch Bildung. Dies sei besonders auf den Ausbau der frühkindlichen Bildung zurückzuführen.

Hinsichtlich der ökonomischen und gesellschaftlichen Wirkungen ist nicht allein die absolute Höhe der Bildungsausgaben entscheidend. Der Blick muss auf qualitative Aspekte gerichtet sein: Mit welchen Konzepten wird konkret gearbeitet? Was findet tatsächlich inhaltlich in den Einrichtungen und Schulen bei Erziehung und Ausbildung statt? Hier zeigen sich häufig gravierende Qualitätsunterschiede auch in Deutschland. Insbesondere die große Herausforderung bei der Integration der Flüchtlinge könnte aktuell die Chance eröffnen, neben anderen Politikfeldern auch über den Bildungsföderalismus und funktionsfähige Bildungssysteme neu zu diskutieren.

Finanzielle Stabilität als Voraussetzung für Generationengerechtigkeit

Eine umsichtige Verteilungspolitik darf sich nicht nur an der Gegenwart orientieren. Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands im Verlauf der letzten 15 Jahre zeigt, welche signifikanten Veränderungen beim Wachstums- und Beschäftigungstrend innerhalb vergleichsweise kurzer Zeiträume durch Strukturreformen, wachstumsfreundliche Konsolidierung und nicht zuletzt verantwortliche Tarifpolitik der Sozialpartner möglich wurden.

Eine solide Finanzpolitik ist eine wichtige Voraussetzung für dauerhaft günstige Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen. Langfristig tragfähige Staatsfinanzen stärken das Vertrauen der Bevölkerung in eine stetige Finanz-

politik und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Durch ausgeglichene Haushalte ohne Neuverschuldung wird auch der Generationengerechtigkeit Rechnung getragen. Denn nur so wird sichergestellt, dass genügend Haushalts-spielräume für notwendige Aufgaben und Ausgaben auch in der Zukunft zur Verfügung stehen. Der derzeitige Flüchtlingszustrom unterstreicht, wie wichtig Vorsorge in den öffentlichen Haushalten in guten Zeiten ist. Und auch bei den Sozialsystemen gilt: Rechtzeitig eingeleitete Reformen erhöhen die Hebelwirkung und vermindern den gesellschaftlichen Anpassungsdruck. Nur ein finanziell gesunder Staat auf einer soliden wirtschaftlichen Basis kann sich staatliche Umverteilung auf einem hohen Niveau leisten.

Darüber hinaus gab und gibt es keinen Gegensatz zwischen Konsolidieren und Investieren: Rückführung der Neuverschuldung und höhere Zukunftsinvestitionen gingen und gehen Hand in Hand. Die erfolgreiche Konsolidierung hat Spielräume für zusätzliche Investitionen in Infrastruktur, Bildung, Wissenschaft und Forschung erst geschaffen. Zwischen 2014 und 2019 werden vom Bund zusätzliche Maßnahmen zur Stärkung öffentlicher Investitionen von deutlich über 60 Mrd. Euro auf den Weg gebracht. Die gesamtstaatlichen Bruttoinvestitionen steigen in den nächsten Jahren um durchschnittlich 4% und damit stärker als die gesamten Staatsausgaben und das Bruttoinlandsprodukt.

Soziale Marktwirtschaft als Leitbild

Die These von Adam Smith „Eigentum schafft Wohlstand“ besitzt unverändert Gültigkeit. Wer am Ende von

eigenem Verdienst und Vermögensaufbau auch selbst profitiert, wird motiviert und schafft einen Mehrwert für die Gesellschaft. Damit ergeben sich wichtige Implikationen für ein angemessenes Maß an Gleichheit. Zur Sicherung ausreichender Leistungsanreize sind Einkommens- und Vermögensunterschiede immer dann gerechtfertigt, wenn sie auf eigener Risikoübernahme und individueller Leistung beruhen. Andererseits kann zu große Ungleichheit den sozialen Frieden gefährden, vor allem wenn sie auf Chancenungerechtigkeit zurückgeht, z.B. wenn große Teile der Bevölkerung vom Zugang zu Bildung und gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen bleiben.

Anstelle von mehr Umverteilung und Regulierung kommt es daher darauf an, die Menschen so gut wie möglich zur Freiheit und zu eigenverantwortlichen Lebensentscheidungen zu befähigen. Politische Reformansätze zur Minderung von Ungleichheit sollten auf eine breitere Vermögensbildung in privater Hand und eine Ausweitung der Erwerbsbeteiligung abzielen. Der effizienten Förderung von Bildung und die Anwendung des so geschaffenen Wissens in Wirtschaft und Gesellschaft kommt dabei die entscheidende Bedeutung zu.

Für eine effiziente und langfristig erfolgreiche Wachstums- und Verteilungspolitik setzt die Soziale Marktwirtschaft auch in Zukunft den richtigen Ordnungsrahmen: Wettbewerb und wirtschaftliche Leistung werden mit einem angemessenen sozialen Ausgleich und wirksamen Teilhabechancen für alle Menschen in Deutschland verbunden. Dies bleibt unser politischer Auftrag.

Title: *Social Market Economy: the Foundation for Growth and Equality*

Abstract: *Among all G20 countries, Germany has the lowest level of inequality in terms of disposable income. Germany's tax and transfer system – which has a strong and effective redistributive impact compared with other countries – plays a key role in this connection. Over the past ten years, positive growth and employment trends have significantly improved opportunities for economic participation and have put a stop to previous trends towards greater income inequality. In order to safeguard efficient growth and redistributive policies in the future, it is essential for Germany to maintain sufficient incentives for investment, innovation and employment. Political reform strategies to ensure equality of opportunity should aim to achieve a more broad-based accumulation of private wealth and to strengthen labour force participation. The promotion of lifelong education and training, and the economic and social application of the knowledge created in this process, will play a decisive role in achieving these objectives.*

JEL Classification: D3, J8, O4