



# **IW-Analysen 126**

## **Inklusives Wachstum – Potenziale und Grenzen eines Konzepts**

**Eine institutionenökonomische Analyse**

Michael Grömling / Hans-Peter Klös



Forschungsberichte aus dem  
Institut der deutschen Wirtschaft

# **IW-Analysen 126**

## **Inklusives Wachstum – Potenziale und Grenzen eines Konzepts**

**Eine institutionenökonomische Analyse**

Michael Grömling / Hans-Peter Klös

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-15000-7 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45616-1 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Grafik: Dorothe Harren

© 2018 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

[iwmedien@iwkoeln.de](mailto:iwmedien@iwkoeln.de)

[www.iwmedien.de](http://www.iwmedien.de)

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen



**Klimaneutral**

Druckprodukt

ClimatePartner.com/12461-1811-1010

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	4
<b>1 „Inclusive Growth“ – eine neue Perspektive in der Verteilungsdebatte</b>	5
<b>2 Eckpunkte eines „Inclusive Growth Accounting“</b>	10
<b>3 Ausgewählte Institutionen für inklusives Wachstum</b>	16
3.1 Arbeitsmarkt	18
3.2 Bildungssystem	35
3.3 Kapitalmarkt	44
3.4 Politisches System	53
<b>4 Grenzen und Perspektiven</b>	60
<b>Literatur</b>	64
<b>Abstract</b>	72
<b>Autoren</b>	72

# Zusammenfassung

Ziel der besonders von internationalen Organisationen wie der OECD forcierten Konzepte zum „inkluisiven Wachstum“ ist es, auf der Basis bestimmter Indikatoren politische Handlungsempfehlungen abzuleiten, damit möglichst alle Bevölkerungsgruppen in adäquater Weise an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben können. Mit dieser Initiative wird zum einen die bereits seit Längerem laufende Debatte um alternative, über das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner hinausgehende Wohlstandsmaße weitergeführt. Zum anderen wird die Diskussion über das Verhältnis zwischen Wachstum und Verteilung revitalisiert.

Die vorliegende IW-Analyse setzt sich mit den Chancen und Grenzen der Konzepte des inklusiven Wachstums auseinander. Grundsätzlich ist zu begrüßen, auch den Verteilungsaspekten in einem Wachstumskontext verstärkt Augenmerk zu schenken. Es gibt jedoch eine Reihe von Kritikpunkten an den bisher vorliegenden Inclusive-Growth-Konzepten: Sie sind theoriearm, institutionenblind, nicht in einen Wachstumszusammenhang eingebettet und stark normativ geprägt. Bei den Zielindikatoren handelt es sich oftmals um Ergebnisindikatoren statt um Einflussgrößen auf das Wachstum. Darüber hinaus werden Ergebnisgrößen mit entstehungsseitigen Indikatoren vermischt. Daher sollten die bisherigen Konzepte zu einem institutionenorientierten „Inclusive Growth Accounting“ mit einer Fokussierung auf die Wachstumsfaktoren Arbeit, Bildung und Kapital weiterentwickelt werden.

# 1 „Inclusive Growth“ – eine neue Perspektive in der Verteilungsdebatte

Die Debatte über die Vor- und Nachteile des Wirtschaftswachstums ist seit einiger Zeit um eine Dimension reicher. Neben der Nachhaltigkeit – das heißt der Umwelt- und Ressourcenverträglichkeit – des Wachstums wird nunmehr verstärkt gefragt, ob alle Gruppen einer Gesellschaft vom Wirtschaftswachstum angemessen profitieren. In vielen Ländern hat die politische Entwicklung der letzten Jahre mit ihrer Stärkung extremer und populistischer Positionen der Frage nach den Gewinnern und Verlierern der wirtschaftlichen Entwicklung zusätzlichen Auftrieb gegeben (World Bank, 2018a). Die Analyse der Verteilungseffekte des Wachstums ist aber nicht neu, sondern war immer auch Teil der Auseinandersetzung mit Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung (Kuznets, 1955; Grömling, 2001).

Bei der aktuellen Diskussion des sogenannten inklusiven Wachstums (Inclusive Growth) wird hinterfragt, ob und in welcher Weise alle Bevölkerungsgruppen an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben können. Nach Lesart der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) versteht man unter inklusivem Wachstum eine ökonomische Entwicklung, die Chancen für alle Bevölkerungsgruppen schafft und in der Lage ist, das monetäre und nicht monetäre Ergebnis des Wachstumsprozesses fair in der Gesellschaft zu verteilen (OECD, 2014a; 2014b). Im Kern geht es bei der Analyse zum inklusiven Wachstum darum, ob und in welchem Ausmaß die wirtschaftliche Entwicklung die Lebensqualität aller Bevölkerungsgruppen möglichst gleichmäßig verbessert.

Deutlich herauszustellen ist, dass Deutschland sich in einer sehr günstigen Ausgangsposition für die Realisierung eines so verstandenen inklusiven Wachstums befindet: Zentrale verteilungspolitische Indikatoren in Deutschland haben sich seit dem Jahr 2005 wieder stabilisiert oder sogar strukturell verbessert. Die makroökonomische Einkommensverteilung ist – unter Ausblendung der temporären krisenbedingten Effekte – stabil (Grömling, 2017). Die Einkommensungleichheit hat vor allem in den ersten Jahren nach der Jahrtausendwende zugenommen. Das war zugleich die längste Stagnationsphase in der Nach-

kriegszeit. Dagegen hat sich die Einkommensungleichheit in den darauf folgenden wachstumsstärkeren Jahren wieder zurückgebildet (Grömling/Schröder, 2012, 166 f.). Die Auseinanderentwicklung bei den Brutto- und Nettoeinkommen ist weitgehend zum Stillstand gekommen, die Lohnungleichheit hat nicht weiter zugenommen. Der Anteil der Menschen mit erheblichen materiellen Entbehrungen ist leicht rückläufig; der Anteil derjenigen, die sich große Sorgen um ihre wirtschaftliche Situation machen, ist sogar deutlich gesunken (Klös/Niehues, 2018).

Eine relative Zunahme der Armutsrisikoquoten kann derzeit nur für die ausländische Wohnbevölkerung oder für Personen mit Migrationshintergrund konstatiert werden (Seils/Höhne, 2018). Dies unterstreicht, dass die Befunde für die aggregierte Ebene stärker als zuvor von Kompositionseffekten überlagert werden (Peichl/Stöckli, 2018), also durch Veränderungen in der soziodemografischen Zusammensetzung der Bevölkerung. Für die politische Bewertung zentraler verteilungsrelevanter Indikatoren ist es daher zunehmend bedeutsam, welche Bevölkerungsgruppen von unterschiedlichen Einkommens- und Vermögenslagen betroffen sind. Kompositionseffekte gibt es vor allem bezüglich der Veränderung der Wohnbevölkerungsstruktur, die gekennzeichnet ist von mehr Alleinerziehenden oder Einelternfamilien, mehr Personen mit Migrationshintergrund, mehr Rentnern und Studenten, einer sukzessiven Abkehr vom Alleinverdienermodell, mehr Zweitbeschäftigungen und einem veränderten Heiratsverhalten.

Aus der Begleitforschung zum fünften Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung geht hervor, dass Arbeitslose, Alleinerziehende, Nichterwerbstätige, Ausländer, Personen mit Migrationshintergrund, alleinlebende Männer, aber auch Paare mit drei oder mehr Kindern deutlich überdurchschnittliche Armutsrisikoquoten aufweisen (BMAS, 2017, Abb. A2.6). Ähnliches gilt für die Personen mit niedrigen formalen Qualifikationsabschlüssen. Hinweise gibt es auch darauf, dass sich die qualifikatorische Spreizung der Nettoeinkommensposition in Deutschland im Zeitablauf erhöht hat (SVR, 2017, 419 ff.). Darüber hinaus haben auch Kompositionseffekte bei der Arbeitsmarktpartizipation (Vollzeit/Teilzeit, Männer/Frauen, Niedrig-/Hochqualifizierte) Einfluss auf die Entwicklung der Lohnungleichheit. Hinzu kommen Indizien für eine Verfestigung der Entwicklungsrückstände von peripheren Regionen.



Im Folgenden wird versucht, diese Ausgangslage mit einer Analyse zu verknüpfen, ob bestimmte Institutionen in Deutschland für diese Befunde relevant sein können, weil sie für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen in unterschiedlichem Ausmaß Zugangs- und Beteiligungschancen eröffnen. Darin könnte ein Grund dafür liegen, dass es trotz höchster aggregierter Zufriedenheitswerte selbst in der breiten Mittelschicht Abstiegs- und Zukunftsängste gibt und zwischen der Einschätzung der eigenen Situation und der Wahrnehmung der allgemeinen Lage eine beträchtliche Lücke klafft (Niehues/Orth, 2018). Die Frage, ob Institutionen inklusiv sind, wird also bei einer zunehmenden Ausdifferenzierung der Bevölkerung noch sehr viel stärker nur gruppenbezogen beantwortet werden können. Bei der Formulierung von Politikempfehlungen für die Ausgestaltung von Institutionen wird dies zu berücksichtigen sein.

Es gibt inzwischen eine Reihe von Analysen darüber, wie inklusives Wachstum nicht nur interpretiert und definiert, sondern auch empirisch erfasst werden kann (vgl. den Überblick bei OECD, 2014b oder Bertelsmann Stiftung, 2017a; 2017b). Diese Ansätze setzen an den vielfältigen Bestrebungen und Vorschlägen an, den Wohlstand in einer Volkswirtschaft zu messen. Neben den historischen Ansätzen (vgl. hierzu Brümmerhoff/Grömling, 2015, 329 ff.) hat vor allem das Gutachten von Stiglitz, Sen und Fitoussi (Stiglitz et al., 2009) der Frage nach der geeigneten Messung und Bewertung von Wohlstand einen neuen Auftrieb gegeben. Ein erweiterter Begriff von Wohlstand geht dabei deutlich über das üblicherweise verwendete Pro-Kopf-Einkommen hinaus. Explizit werden Verteilungs- und Nachhaltigkeitsziele jenseits des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in die Betrachtung mit aufgenommen (Bardt et al., 2012; Klös/Kroker, 2012), zu denen sich entsprechend auch politische Maßnahmen formulieren lassen.

In Deutschland wurde im Jahr 2010 von der damaligen Bundesregierung eine Enquete-Kommission einberufen, die im Jahr 2013 ihren Schlussbericht „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ vorgelegt hat. Das von ihr entwickelte Indikatorenset umfasst drei Dimensionen des Wohlstands und der Lebensqualität: materieller Wohlstand, Soziales und Teilhabe sowie Ökologie. Für diese drei Dimensionen gibt es insgesamt zehn Leitindikatoren und zusätzlich noch eine Reihe sogenannter Warnlampen, die auf Fehlentwicklungen hinweisen sollen, die von den Leitindikatoren nicht angezeigt werden.

Mit dieser Indikatorik wird zum einen der materielle Lebensstandard auf Basis des BIP je Einwohner gemessen. Das Wirtschaftswachstum bezieht sich in der Regel ebenfalls auf diese Größe. Zum anderen soll mit zusätzlichen Indikatoren überprüft werden, wie sich die Einkommens- und Vermögensverteilung, die Beschäftigungs- und die Bildungsbeteiligung oder die Qualität der Arbeit entwickelt haben. Bei Letzteren handelt es sich zum Teil um Indikatoren, die Aufschluss darüber geben können, ob und in welchem Umfang unterschiedliche Bevölkerungsgruppen am Wachstumsergebnis partizipieren.

Der Ansatz der OECD (2014a; Boarini et al., 2015) zum inklusiven Wachstum basiert auf der Messung eines multidimensionalen Lebensstandards verschiedener Bevölkerungsgruppen. Dabei werden Indikatoren für die drei Dimensionen Einkommen, Arbeit und Gesundheit herangezogen. Es soll gemessen werden, ob bestimmte Bevölkerungsgruppen hinsichtlich dieser Dimensionen ihre Position verbessern können oder nicht. Den Hintergrund dafür bilden wiederum die Empfehlungen der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission (Stiglitz et al., 2009) sowie die darauf aufbauenden Wohlstands- und Verteilungsanalysen der OECD (2011a; 2011b). Der OECD-Ansatz zum inklusiven Wachstum ist deutlich im Kontext der Verteilungsanalyse zu verorten (OECD, 2017a). Das Konzept ist wesentlich von der Auffassung getragen, dass das bisherige Wachstumsmodell versagt habe, weil es viele Menschen zurückgelassen habe: „We are at a critical crossroad. For years, we counted on economic growth as the only engine of prosperity, failing to realize that this model was leaving many behind“ (OECD, 2017a, 1).

Die bisher vorgelegten verschiedenen Sets an Indikatoren scheinen grundsätzlich geeignet zu sein, eine erste empirische Evidenz dafür zu bieten, wie inklusiv das Wachstum in dem breiter verstandenen Sinne ist, dass dabei die mehrdimensionalen Aspekte des Wohlstands und der Lebensqualität der Menschen im Vordergrund stehen. Dass das Konzept des inklusiven Wachstums mittlerweile auch auf der politischen Steuerungsebene angekommen ist, zeigt der im Zuge des Bundestagswahlkampfes 2017 veröffentlichte „Zehn-Punkte-Plan für inklusives Wachstum“ des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi, 2017). Dies gab der hierzulande bisher eher akademischen Debatte eine erste prominente Ableitung für die wirtschaftspolitische Agenda einer deutschen Bundesregierung.

Bei dieser ersten konkreten Rezeption des Konzepts vom inklusiven Wachstum wurde aber auch die normative Beliebigkeit deutlich, mit der das theoretische Konzept in der politischen Praxis ausgedeutet wird. In zehn Abschnitten des Plans wurden Defizite bei der Erreichung wichtiger politischer Ziele und potenzielle Gegenmaßnahmen erörtert. Während auf der Zielebene – zum Beispiel Vorrang für Investitionen, gute Rahmenbedingungen für Innovationen, Digitale Strategie 2025, Industriepolitik, flexible und gerechte Arbeitszeiten, hohes Beschäftigungsniveau mit besseren Löhnen – auch bei unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Grundpositionen wohl eine Verständigung auf die Ziele eines inklusiven Wachstums möglich ist, gibt es bei der Auswahl und Interpretation der verwendeten Indikatoren, noch mehr aber bei der Ableitung politischer Empfehlungen, dezidiert unterschiedliche Auffassungen. So zeigt eine empirische Überprüfung, dass zahlreiche Befunde des Zehn-Punkte-Plans nicht zutreffend justiert waren und damit auch das Ziel der „Zukunftsfähigkeit durch inklusives Wachstum“ teilweise fehlspezifiziert war (IW, 2017).

Im Folgenden werden die Potenziale und Grenzen der Inclusive-Growth-Debatte und ihre bisher vorgelegte Indikatorik kritisch gewürdigt. Grundsätzlich wird dabei stets auf einen gesamtwirtschaftlichen Einkommensentstehungszusammenhang abgestellt. Statt auf das Ergebnis (Outcome) von Wachstumsprozessen wird das Augenmerk auf die Ausgestaltung der Institutionen gelegt, welche in einem instrumentellen Zusammenhang zum Wachstumsergebnis stehen. Dazu werden zunächst die Eckpunkte eines „Inclusive Growth Accounting“ dargelegt (Kapitel 2).

Darauf aufbauend werden ausgewählte Institutionen in drei Faktormärkten diskutiert, denen in der Wachstumstheorie ein großer Einfluss auf den Wachstumsprozess zugewiesen wird. Darüber hinaus wird das politische System in seiner Bedeutung für Wachstum und Verteilung betrachtet. Dabei wird auf Inkonsistenzen und relevante Fehlstellen der bisherigen Indikatorik verwiesen und herausgearbeitet, dass daraus einerseits teilweise kontraindizierte Empfehlungen abgeleitet und andererseits zentrale Politikfelder im bisherigen Konzept nicht adressiert werden (Kapitel 3). In einem kurzen Ausblick wird abschließend dargelegt, welche Schwachstellen das bisherige Inclusive-Growth-Konzept aufweist und in welche Richtung das Konzept weiterentwickelt werden sollte (Kapitel 4).

## 2 Eckpunkte eines „Inclusive Growth Accounting“

Die Ansätze zur Messung der Wohlstandsentwicklung und eines inklusiven Wachstums setzen in der Regel bei den Ergebnissen des Wachstumsprozesses an, sodass Ergebnisgrößen wie zum Beispiel das BIP und Indikatoren zur Einkommensverteilung im Vordergrund stehen. Damit verbinden sich zwei konzeptionelle Schwierigkeiten:

Zum einen wird die Frage, ob das Wachstum inklusiv ist, stets von dem Resultat des Wirtschaftens her beantwortet. Dies setzt zur Bewertung einer bestimmten Einkommensverteilung, die sich aus dem Produktionsprozess heraus ergibt, als fair oder nicht fair eine normative Richtschnur voraus. Diese behandelt etwa die Fragen, was ein gesellschaftlich faires oder gerechtes Verteilungsergebnis ist, ab wann eine zunehmende personelle Ungleichheit ungerecht ist oder wie regionale Unterschiede in der Verteilung zu bewerten sind.

Neben diesen normativen Problemen bei der Bewertung des Wirtschaftswachstums und der damit einhergehenden Einkommensverteilung erfolgt zum anderen bei einer Reihe von Messkonzepten zum inklusiven Wachstum keine Trennung zwischen Ergebnisindikatoren und jenen Indikatoren, die zu bestimmten Ergebnissen beitragen. So können Indikatoren wie Investitionen, Bildung, Beschäftigung und politische Freiheit einerseits als Ergebnisgrößen, andererseits aber auch als Determinanten des Wachstums verstanden werden. Selbst wenn eine solche Trennung im jeweiligen Messansatz konzeptionell vorgenommen wird, so vermischen sich beide Dimensionen bei einer Gesamtbewertung wieder. Damit bleibt aber offen, welche Indikatoren letztlich als wichtig und welche als weniger wichtig zu betrachten sind, wie sich die einzelnen Tatbestände vergleichen lassen und ob sie einer integrierten Betrachtungsweise überhaupt zugänglich sind (Brümmerhoff/Grömling, 2015, 335).

Die folgenden Ausführungen vollziehen daher einen doppelten Perspektivenwechsel hin zu einer „Inclusive Production Function“: Zum einen steht ausschließlich im Vordergrund, welche Institutionen die Outcomes des Wirtschaftsprozesses beeinflussen. Die Analyse setzt am Wachstumsprozess und der

damit verbundenen Einkommensentstehung an. Daraus leitet sich auch der Begriff „Growth Accounting“ ab. Beim „Growth Accounting“ im Rahmen einer Wachstumsanalyse wird gezeigt, welchen Beitrag die einzelnen makroökonomischen Produktionsfaktoren – im Wesentlichen Arbeit, Kapital und technisches Wissen – zum Wirtschaftswachstum leisten (Grömling, 2012). Zum anderen wird mit einer „Inclusive Production Function“ vermieden, eine normative Bewertung der Einkommensverteilung vorzunehmen und Ergebnisgerechtigkeit anhand von Indikatoren zu evaluieren. Dadurch soll es nicht zu der angesprochenen Vermischung von Ergebnisindikatoren und Entstehungsindikatoren zur Messung inklusiven Wachstums kommen.

Die analytische Trennung von Ergebnisindikatoren einerseits und den Bestimmungsgrößen des Ergebnisses andererseits wurde bereits in einer Reihe von Untersuchungen (vgl. zum Beispiel Ali/Son, 2007; Klasen, 2010; Benner/Pastor, 2016) thematisiert. Während der OECD-Ansatz deutlich auf Ergebnisgerechtigkeit abzielt und eine entsprechende Verbesserung der Situation einzelner Bevölkerungsgruppen im Blick hat, fordern diese anderen Ansätze explizit eine Ergänzung der Ergebnisorientierung durch eine Prozessorientierung. Demnach sollen alle Bevölkerungsgruppen – zum Teil mit einer ausdrücklichen Fokussierung auf bisher benachteiligte Gruppen – zum Wachstumsprozess beitragen können.

Beim inklusiven Wachstum geht es in diesem Verständnis um das Schaffen von Möglichkeiten (Opportunities) und den Zugang zu einer stärkeren Partizipation am Wirtschaftsleben. In diesem Kontext kann auch der „Capability“-Ansatz von Sen (2010, 253 ff.) genannt werden. Demnach hängt der Wohlstand eines Menschen von seinen Verwirklichungschancen ab. Diese werden von den politischen Freiheiten und den sozialen Chancen – etwa auf Bildung und Gesundheit – maßgeblich bestimmt. Roemer/Trannoy (2016) liefern einen umfassenden Überblick über die vielfältigen theoretischen Konzepte zur Analyse und Messung von Chancengerechtigkeit (Equality of Opportunity). Ali/Son (2007) haben im Kontext von inklusivem Wachstum eine „Social Opportunity Function“ entwickelt, mit der die Verteilung der Möglichkeiten innerhalb einer Gesellschaft gemessen werden soll. Diese Prozessorientierung findet im Vorschlag und Messansatz der Rockefeller Foundation (Benner/Pastor, 2016) ebenfalls ihren deutlichen Niederschlag. Eine durchgehende Trennung von Ergebnis- und Prozessindikatoren wird aber auch hier nicht umgesetzt.

In einer institutionenökonomischen Perspektive hängt das Ausmaß an Inklusivität des Wachstums entscheidend davon ab, ob sich alle Gesellschaftsmitglieder oder Bevölkerungsgruppen in einem als subjektiv ausreichend empfundenen Maß in das Wirtschaftsleben und damit in die Einkommenserzielung einbringen können. Da der technische Fortschritt und der Strukturwandel auch Humankapital entwerten und damit die Beschäftigungsmöglichkeiten (Employability) der Betroffenen vermindern kann, kommt etwa der Ausgestaltung der Arbeitsmarkt- und Bildungsinstitutionen eine entscheidende Bedeutung dafür zu, ob und wie gut die (Re-)Integration in das Erwerbs- und Wirtschaftsleben gelingen kann.

Dieser Grundgedanke findet sich in dem institutionenökonomischen Entwicklungsansatz von Acemoglu/Robinson (2013). Die Forderung nach einem inklusiven Wachstum ist damit gleichbedeutend mit der Frage nach der Inklusivität ökonomischer Institutionen. Auch bei der „Messung“ inklusiven Wachstums geht es auf der Stufe der Einkommensentstehung letztlich darum, die Offenheit der zentralen ökonomischen Märkte für verschiedene Bevölkerungsgruppen zu evaluieren. Der Wachstumsprozess kann demnach als inklusiv bewertet werden, wenn die Gesellschaft in ihrer vollen Breite an der Einkommensentstehung partizipieren kann. Anders gewendet: Wachstum ist nicht inklusiv, wenn Gesellschaftsmitglieder bei der Beteiligung am Wirtschaftsprozess eingeschränkt sind und damit in ihren Möglichkeiten zur Einkommenserzielung beeinträchtigt werden. Ein solcher Ansatz ist mithin im Kontext der Chancengerechtigkeit und nicht vor dem Hintergrund einer Ergebnisgerechtigkeit zu verstehen (zu den unterschiedlichen Dimensionen von Gerechtigkeit vgl. Grömling, 2001, 17 ff. oder Enste/Knelsen, 2012).

Im Gegensatz zu bestehenden Indikatorensystemen zur Messung und Bewertung des inklusiven Wachstums werden in der vorliegenden Analyse die Offenheit des Zugangs (Open Access) zu den Faktormärkten sowie zum politischen System und damit die Möglichkeiten zur Partizipation der Gesellschaft an der wirtschaftlichen Entwicklung analysiert. Damit kann eine Bewertung des Status quo vorgenommen und eingeschätzt werden, wie offen die ökonomischen Märkte zu einem bestimmten Zeitpunkt sind. Dies liefert eine Bestandsaufnahme zur aktuellen Qualität der hierfür relevanten ökonomischen Institutionen und erlaubt eine Einschätzung über die Veränderung der Offenheit der

entsprechenden Märkte oder Institutionen im Zeitverlauf. In einer solchen Perspektive zeichnet sich inklusives Wachstum durch eine hohe Offenheit der ökonomischen Märkte aus. Es stellen sich dann vor allem zwei Fragen:

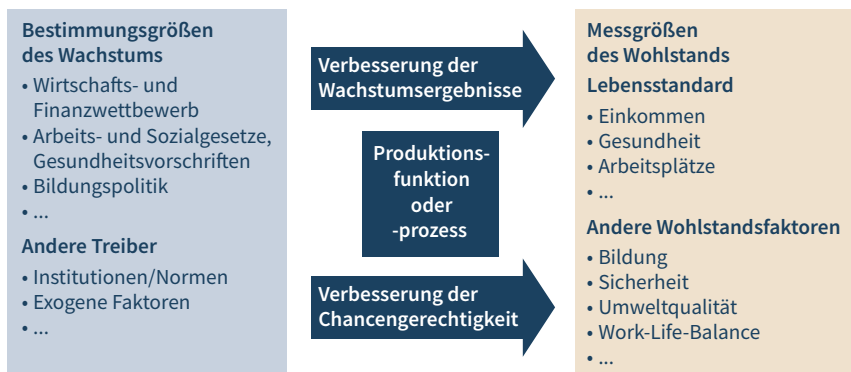
- Welche ökonomischen Märkte sind für das Wirtschaftswachstum und die Einkommensentstehung relevant?
- Welche Institutionen sind für die Offenheit dieser Märkte entscheidend?

Ein Kritikpunkt an bisherigen Sets von Sozialindikatoren besteht darin, dass diese nicht auf einer ökonomischen Theorie aufbauen. Vielmehr handelt es sich um reine Datensammlungen ohne einen systematischen theoriebezogenen Anspruch (Brümmerhoff/Grömling, 2015, 335). Der hier verfolgte Ansatz setzt dagegen an der Wachstumstheorie beziehungsweise an einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion an. In einer Weiterführung der Arbeiten zum „Growth Accounting“ kann eine Wachstumsfunktion ausdrücklich um weitere unabhängige Variablen (zum Beispiel Institutionen, Regulierungen) zu einem „Inclusive Growth Accounting“ erweitert werden, um die Inklusivität des Wachstums diskutieren zu können (Abbildung 1).

Grundlage für eine solche stilisierte Produktionsfunktion inklusiven Wachstums ist die Überlegung, dass gute Institutionen letztlich inklusiv wirken (Acemoglu/

### Stilisierte Produktionsfunktion für inklusives Wachstum

Abbildung 1



Eigene Darstellung in Anlehnung an OECD, 2014b, 30

Robinson, 2013). Dies stellt hohe Anforderungen an die Qualität der Regulierung. Denn wenn inklusive Institutionen dazu führen, dass bei ihrer Anwendung zum Beispiel Insider-Outsider-Probleme zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen die Folge sind, dann kann die faktische Wirkung inklusiv gemeinsamer Regulierungen eher exklusiv im Sinne von ausschließend und behindernd bei der Einkommenserzielung sein.

Ferner können inklusive Institutionen das Wachstum erhöhen, sie müssen es aber nicht. Der Wirkungszusammenhang zwischen der inklusiven Qualität von Institutionen und der Wachstumsperformance muss stets über die abhängigen Variablen vermittelt werden. Dieser Wirkungszusammenhang ist aber letztlich nur empirisch zu beantworten. Demnach ist etwa die inklusive Qualität einer Frauenquote daran zu bemessen, ob sie sich positiv auf die Unternehmensperformance und die gesamtwirtschaftliche Einkommensentstehung auswirkt. Konsequenterweise müsste für jede einzelne der im Folgenden diskutierten Institutionen eine empirische Impactanalyse vorliegen, welche die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Folgen einer Einführung oder Variation einzelner institutioneller oder regulatorischer Parameter aufzeigt. Dies kann allerdings im Rahmen der vorliegenden konzeptionellen Arbeit nicht geleistet werden.

Folgt man dem Grundgedanken, dass inklusive Institutionen sowohl Treiber des Wachstums als auch Bestimmungsfaktoren für dessen Ergebnisse sein können, dann sind im nächsten Schritt die einzelnen Wachstumsfaktoren und einige dafür zentrale Institutionen in den Blick zu nehmen. Gemäß der Wachstumstheorie geht es dabei im Wesentlichen um den Arbeitseinsatz, den Bildungs- und Humankapitalbestand, den Sachkapitalbestand und das technische Wissen. Diese Faktoren bilden wiederum den theoretischen und begrifflichen Bezug zu einem „Growth Accounting“. Für diese Wachstumsfaktoren können jeweils spezifische Faktormärkte definiert werden. Zu prüfen ist, ob diese Märkte und ihre Institutionen inklusiv ausgestaltet sind oder nicht. Zusätzlich wird auch das politische System als Annäherung an die Qualität politischer Institutionen mit in die Betrachtung aufgenommen. Zunächst werden die drei ökonomischen Bereiche charakterisiert, die für das Wachstum und die Einkommensentstehung relevant sind:

**Arbeitsmarkt.** Beim Faktor Arbeit geht es um das Erwerbspersonenpotenzial und das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot. Als Erwerbspersonen können



alle Einwohner eines Landes im Erwerbsalter definiert werden. Das Erwerbsalter variiert mit dem Berufseintritt und dem Beginn des Ruhestands. Zudem ermöglicht auch eine längere Jahresarbeitszeit der Beschäftigten, die letztlich von der täglichen Arbeitszeit, den Urlaubs- und Feiertagen und Ähnlichem bestimmt wird, eine höhere Produktionsleistung und höhere Einkommen. Im hier relevanten Kontext sind Institutionen zu definieren, die für den Zugang zum Arbeitsmarkt relevant sind. Diese beziehen sich zum Beispiel darauf, ob es Beschränkungen hinsichtlich Lebensalter, Geschlecht, Herkunft oder anderer sozioökonomischer Kriterien gibt. Außerdem sind Institutionen zu diskutieren, welche die unterschiedlichen Dimensionen der Arbeitszeit regeln.

**Bildungssystem.** Humankapital beschreibt die qualitative Dimension des Faktors Arbeit, also das Wissen und die beruflichen Fähigkeiten der Erwerbsspersonen. Investitionen in das Humankapital, das heißt eine bessere Bildung und Qualifizierung der Arbeitnehmer, können das Produktions- und das Einkommensniveau steigern. Dies bedeutet mit Blick auf die Inklusivität des Wachstums, dass der Zugang zu Bildung in einer Volkswirtschaft grundsätzlich offen sein muss. Gibt es hingegen Zugangshemmnisse für bestimmte sozioökonomische Gruppen im Bildungssystem, können Menschen bei ihrer Einkommenserzielung eingeschränkt sein. Hier sind also Institutionen zu definieren, die für die Chancengleichheit bei der Humankapitalbildung relevant sind.

**Kapitalmarkt.** In der Regel umfasst der volkswirtschaftliche Kapitalstock die Bauten (Wohn- und Nichtwohnbauten), die Ausrüstungen (etwa Maschinen, Geräte, Geschäftsausstattungen) sowie das geistige Eigentum (zum Beispiel die Ergebnisse von Forschung und Entwicklung). Der unternehmerische Sachkapitalstock ist eine wesentliche Determinante des Produktionsniveaus einer Volkswirtschaft und somit Quelle von Einkommen und Wohlstand. Des Weiteren stellt der Staat durch öffentliche Bauten und Infrastruktur (zum Beispiel Verkehrsnetze) den Wirtschaftssubjekten eine wichtige Vorleistung zur Verfügung. Schließlich spielt das technische Wissen für Wachstum und Wohlstand eine entscheidende Rolle. Dabei wird im Folgenden vor allem diskutiert, wie der Zugang zu neuem Wissen ausgestaltet ist. Vor dem Hintergrund des definierten Untersuchungsgegenstands ist die Offenheit der verschiedenen Märkte für Sachkapital und Humankapital – einschließlich der notwendigen Finanzierungsmöglichkeiten – relevant für zahlreiche Verteilungsfragen.

**Politisches System.** Das langfristige Wachstum wird unmittelbar durch die genannten Produktionsfaktoren bestimmt. Aber auch die Rahmenbedingungen, die auf die Funktionsfähigkeit des Marktsystems und des sozialen Sicherungssystems in einer Volkswirtschaft einwirken, tragen zur wirtschaftlichen Entwicklung bei. Dabei kommt auch der politischen Partizipation eine große Bedeutung zu. Nach Acemoglu/Robinson (2013) determinieren inklusive ökonomische Institutionen das Wirtschaftsergebnis. Politische Institutionen bestimmen wiederum darüber, ob es überhaupt gute ökonomische Institutionen gibt. Der Staat als Rechtsstaat definiert Rechte, ordnet sie den Individuen zu und garantiert sie. Erst die Garantie von Eigentums- und Verfügungsrechten setzt die richtigen Anreize für Individuen und Unternehmen, Produktionsfaktoren zu akkumulieren und im Produktionsprozess einzusetzen. Die individuelle Leistungsbereitschaft und die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit hängen entscheidend von der Ausgestaltung und Garantie der Eigentumsrechte ab. Vor diesem Hintergrund sollten bei der Analyse inklusiven Wachstums somit auch politische Institutionen berücksichtigt werden.

### **3 Ausgewählte Institutionen für inklusives Wachstum**

Im Folgenden wird für die drei Faktormärkte und für das politische System die Ausgestaltung von Institutionen näher beschrieben, die inklusives Wachstum fördern können. Die Darstellung konzentriert sich in erster Linie darauf, ob die vorstehend beschriebenen ökonomischen Märkte offen sind und somit möglichst viele Gesellschaftsmitglieder an der Einkommensentstehung partizipieren können. Es werden exemplarisch Institutionen diskutiert, denen ein bedeutsamer Einfluss auf die Wachstumsperformance eines Landes und auf die Verteilung der sich daraus ergebenden Erträge zugeschrieben werden kann. Eine Einbeziehung der politischen Inklusion wird hier in Form zentraler Institutionen eines politischen Marktes vorgenommen (Carter, 2014; OECD, 2015; Benner/Pastor, 2016).

Bei der Auswahl relevanter Institutionen sollte grundsätzlich zwischen den direkten Effekten von inklusiven Institutionen einerseits und deren mittelbaren

Auswirkungen auf Wachstum, Wohlstand und Verteilung andererseits unterschieden werden, um die Vermischung mit Ergebnisindikatoren zu vermeiden. Als Beispiel hierfür können etwa Regelungen genannt werden, die eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen: In diesem Fall würde die Erwerbsbeteiligung von Frauen erleichtert. Der direkte Effekt solcher inklusiver Institutionen wäre dann eine höhere Erwerbsquote von Frauen. Die höhere Erwerbsbeteiligung ist dann selbst aber kein direkter Indikator für die Inklusivität einer Institution, sondern es handelt sich bereits um einen Ergebnisindikator. Der entsprechende Wohlstandseffekt würde dann anhand des Einkommensniveaus und der Einkommensverteilung nach Geschlechtern sichtbar werden. Entsprechend führen zahlreiche weitere Arbeits-, Bildungs- und Kapitalmarktinstitutionen zunächst zu direkten Effekten auf die Beteiligungsquoten nach Alter, Geschlecht, Region oder Herkunft und mittelbar zu Wohlstandseffekten, etwa sichtbar beim Niveau und der Verteilung der Einkommen nach Alter, Geschlecht, Region oder Herkunft. Diese analytische Differenzierung wird bei den bisherigen Indikatorensystemen aber nicht vorgenommen.

Bei der Erörterung des Zusammenhangs zwischen einzelnen Institutionen und einzelnen Ergebnisvariablen wird auch diskutiert, ob die grundsätzlich inklusiv angelegten Institutionen auch tatsächlich inklusiv wirken. Dazu wird – auch hier exemplarisch – auf einzelne potenzielle Trade-offs verwiesen, die eine grundsätzlich inklusive Institution, also ein Gesetz, eine Verordnung oder eine Verwaltungsvorschrift, exklusiv im Sinne einer zugangsbeschränkenden Wirkung machen können und zu Insider-Outsider-Effekten führen. Ob und in welchem Umfang Trade-offs wirksam werden, ist eine nur empirisch zu klärende Frage, die hier akzentuiert, aber nicht durchgängig beantwortet werden kann.

Grundsätzlicher Ausgangspunkt ist die Hypothese, dass die meisten üblicherweise auch in der Inclusive-Growth-Debatte verwendeten Indikatoren Ergebnisindikatoren und keine Bestimmungsfaktoren des Wachstums sind. Bei der Bewertung dieser Ergebnisindikatoren spielen normative Vorverständnisse eine zentrale Rolle. Um die daraus naturgemäß folgenden Bewertungsunterschiede zu vermindern, werden in der vorliegenden Analyse ausgewählte Institutionen in den drei ökonomischen Märkten und im politischen System einer näheren Analyse unterzogen (Abbildung 2). Ohne eine konkrete Kenntnis dieser ausgewählten Institutionen kann keine angemessene Bewertung vorge-

Politisches System		
Arbeitsmarkt	Bildungssystem	Kapitalmarkt
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarifaufonomie</li> <li>• Mitbestimmung</li> <li>• Arbeitsrecht</li> <li>• Arbeitszeitrecht</li> <li>• Sozialrecht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bildungsföderalismus</li> <li>• Frühe Förderung</li> <li>• Berufliche Bildung</li> <li>• Forschung und Innovation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existenzgründung</li> <li>• Kapitalmarktzugang</li> <li>• Wissenskapital</li> <li>• Wettbewerbsrecht</li> </ul>

Eigene Darstellung

nommen werden, ob und in welchem Umfang das Wachstum in Deutschland bereits inklusiv ist und was gegebenenfalls an Maßnahmen zu ergreifen wäre, um diesem Ziel noch näher zu kommen.

### 3.1 Arbeitsmarkt

Einer der wichtigsten Bestimmungsfaktoren für Wirtschaftswachstum und den Grad der Beteiligung in einem Wirtschaftssystem ist der Arbeitsmarkt. Beim Growth Accounting kommt dem Arbeitseinsatz im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Produktionstätigkeit die höchste Bedeutung zu. Unter makroökonomischen Gesichtspunkten dominieren die Arbeitseinkommen die Einkommensentstehung. Die Arbeitseinkommensquote belief sich in Deutschland in den letzten Jahren auf rund 76 Prozent. Sie misst den Anteil der Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten und der Selbstständigen (auf Basis einer Modellrechnung) am Volkseinkommen (Grömling, 2017). Die Teilhabe am Wirtschaftsleben durch bezahlte Erwerbsarbeit ist – in Verbindung mit der Chance, durch einen Eintritt in den Arbeitsmarkt auch einen Aufstieg auf der Einkommensleiter erreichen zu können – ein zentraler Legitimationsanker von Marktwirtschaften. Vor allem Jugendarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit stellen gravierende Belastungen für die soziale Kohäsion in Gesellschaften dar. Zugleich signalisieren sie makroökonomisch eine Verschwendung von Wachstums- und Einkommenschancen. Zwischen der allgemeinen Lebenszufriedenheit und der Akzeptanz von Wirtschaftssystemen besteht ein positiver empirischer Zusammenhang. Die Lebenszufriedenheit von Arbeitslosen liegt dabei deutlich unter dem gesellschaftlichen Durchschnitt (Felbermayr et al., 2017).

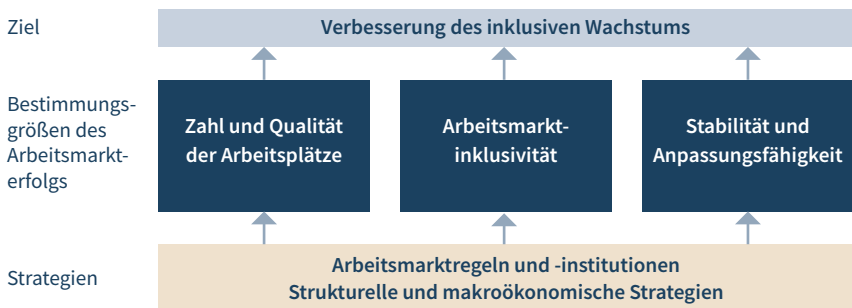
In Anbetracht der insgesamt verbesserten Arbeitsmarktentwicklung in entwickelten Volkswirtschaften hat sich allerdings eine bedeutsame Perspektivenverschiebung bei großen internationalen Organisationen ergeben. Im Frühjahr 2018 hat der OECD-Ministerrat eine neue Beschäftigungsstrategie („Jobs Strategy“) verabschiedet, deren Ziele unter anderem lauten: „[...] more comprehensive in scope and forward-looking in outlook than previous OECD Jobs Strategies, putting a well-functioning labour market at the centre stage of inclusive growth [...]“ (OECD, 2018a, 5). Ausdrücklich wird ein Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktinstitutionen und inklusivem Wachstum hergestellt (Abbildung 3). Die Zielfunktion für die Arbeitsmarktentwicklung ist damit deutlich breiter geworden.

Dies wirkt sich auch auf die Zielindikatorik aus und sieht eine Erweiterung der Jobs Strategy von 1994 und der darin angestrebten quantitativen Ziele (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung) um qualitative Ziele (Verdienste, Arbeitsmarktunsicherheit, Arbeitsbedingungen) sowie um inklusive Ziele (Niedrigeinkommensquote, geschlechtsbezogene Lohnlücke, Beschäftigungslücke für Benachteiligte) vor. Dazu wird ein Satz mit Kernindikatoren entwickelt, der jedem Land eine durchschnittliche, unter- oder überdurchschnittliche Zielerreichung zuweist. Deutschland schneidet derzeit bei allen neun Indikatoren mit Ausnahme der geschlechtsbezogenen Lohnlücke besser ab als der OECD-Durchschnitt (OECD, 2018a).

### Neue OECD-Strategie für den Arbeitsmarkt

Abbildung 3

Verknüpfung von Regeln, Arbeitsmarkterfolg und Wohlstand



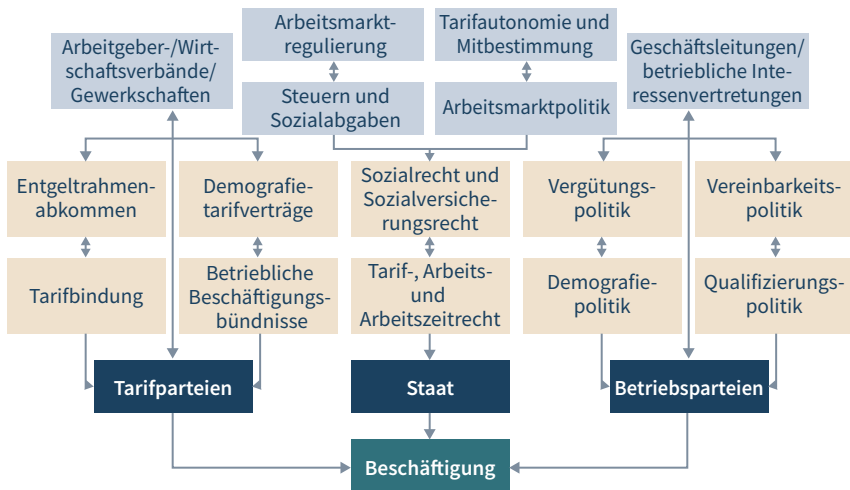
Eigene Darstellung in Anlehnung an OECD, 2018a, 15

Diese Weiterentwicklung der Jobs Strategy steht prototypisch für eine veränderte Debattenlage: War die frühere Jobs Strategy auf die Erhöhung der Beschäftigungsquoten und auf die Verringerung der Arbeitslosigkeit ausgerichtet, liegt heute der Fokus auf verteilungs- und gerechtigkeitspolitischen Zielen. Eine Aussage wie etwa: „Jeder Arbeitsplatz ist besser als kein Arbeitsplatz“, scheint heute in Deutschland politisch nicht mehr mehrheitsfähig zu sein. Der schon erwähnte „Zehn-Punkte-Plan für inklusives Wachstum“ des BMWi (2017) ist insoweit bereits ein deutlicher Ausdruck veränderter politischer Präferenzen, die sich etwa in den Zielen „hohes Beschäftigungsniveau mit besseren Löhnen“, „flexible und gerechte Arbeitszeiten“ sowie „starke Frauen, starke Wirtschaft“ widerspiegeln. Bereits 2014 definierte die OECD eindeutig, dass sich bei einem inklusiven Wachstum Chancen für alle ergeben und das Wachstumsergebnis fair verteilt werden müsse (OECD, 2014a).

Die Arbeitsmarktsituation in einem Land ist aber das Ergebnis einer Vielzahl von intervenierenden Variablen und Inputs. Eine stilisierte Beschäftigungsproduktionsfunktion verdeutlicht, dass Institutionen einen entscheidenden Einfluss auf das Arbeitsmarktergebnis haben (Abbildung 4). Wichtige Institutionen des

### Stilisierte Beschäftigungsproduktionsfunktion für inklusives Wachstum

Abbildung 4



Eigene Darstellung

Arbeitsmarktes sind dabei die Tarifautonomie, die Mitbestimmung, das Arbeitsrecht, das Sozialrecht und das Arbeitszeitrecht. Diese zentralen Institutionen sind historisch gewachsen (Übersicht 1) und bestimmen in ihrer Gesamtheit die Beschäftigungsbedingungen und das Beschäftigungsvolumen in Deutschland.

Allerdings ist die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen stets Gegenstand wirtschafts- und sozialpolitischer Kontroversen, die sich auch auf die arbeitsmarktrelevanten Variablen beziehen. So kommt der „Atlas der Arbeit“ des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und der Hans-Böckler-Stiftung (DGB/Hans-Böckler-Stiftung, 2018) zu deutlich anderen Einschätzungen der aktuellen Arbeitsmarktsituation als die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA, 2017). Dabei verwenden beide Sozialpartnerinstitutionen teilweise die gleichen Indikatoren, bewerten diese aber zum Teil völlig unterschiedlich (zum Beispiel Befristung, Zeitarbeit, „atypische Beschäftigung“). Bei der Bewertung der einzelnen Institutionen im vorliegenden Kapitel werden daher auch einige empirische Befunde zur Inklusivität der Institution herangezogen.

## Ausgewählte Arbeitsmarktinstitutionen in Deutschland

Übersicht 1

- Die deutsche **Tarifautonomie** geht zurück auf das Stinnes-Legien-Abkommen aus dem Jahr 1918 und ist später in Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz (GG) verfassungsrechtlich geregelt worden. Die dort verankerte Koalitionsfreiheit schützt die individuelle wie auch die kollektive **Koalitionsfreiheit**. Sie wirkt unmittelbar auch zwischen Privaten, meistens den Arbeitsvertragsparteien, und ist das einzige Grundrecht mit unmittelbarer Drittwirkung.
- Das **Betriebsverfassungsgesetz**, 1952 erstmals in Kraft getreten und seitdem mehrfach novelliert, ist eine der tragenden Säulen der Arbeitsmarktordnung in Deutschland. Es regelt das Miteinander von Arbeitnehmern und Arbeitgebern und die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen.
- Die **Gewerbeordnung** geht auf das 1869 zurück und gestaltet die Gewerbebefreiheit inhaltlich. Die **Handwerksordnung** (ursprüngliche Fassung von 1953) regelt die Handwerksausübung im sogenannten stehenden Gewerbe, die berufliche Bildung und Weiterbildung im Handwerk sowie die Selbstverwaltung dieses Wirtschaftsbereichs. Sie ist ein Spezialgesetz zur Gewerbeordnung und zum Berufsbildungsgesetz.
- Wichtigster Bestandteil des deutschen Arbeitsrechts ist das **Kündigungsschutzgesetz** (erstes Inkrafttreten 1951). Es beschränkt die im Zivilrecht grundsätzlich bestehende Kündigungsfreiheit von Verträgen mit einer längeren Laufzeit bei der Beendigung von Arbeitsverhältnissen zugunsten des Arbeitnehmers auf sozial gerechtfertigte Kündigungen.
- Schließlich regelt das **Arbeitszeitgesetz** (ursprüngliche Fassung von 1994) den öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutz, begrenzt die höchstzulässige tägliche Arbeitszeit, setzt Mindestruhepausen und Mindestruhezeiten sowie die Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen fest, enthält Schutzvorschriften zur Nacharbeit und ist für Arbeitgeber und Arbeitnehmer verbindlich.

Eigene Zusammenstellung

## **Tarifautonomie**

Eine für den Zugang zum Arbeitsmarkt relevante Institution ist die Tarifautonomie. In ihr sind die Grundsätze der positiven und negativen Koalitionsfreiheit verankert. Während die positive Koalitionsfreiheit das Recht eröffnet, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden beizutreten, verbietet die negative Koalitionsfreiheit das Recht, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden fernzubleiben. Aus der Tarifautonomie erwächst das Recht der Sozialpartner, ohne staatlichen Einfluss Tarifverträge abzuschließen, die neben dem Lohn auch qualitative Themen wie die Arbeitszeit regeln können.

Trotz dieser inklusiven Ausgestaltung der Institution „Tarifautonomie“ hat die Tarifbindung, also der Anteil der Beschäftigten, deren Arbeitsbedingungen durch einen Flächen- oder Haustarifvertrag bestimmt werden, strukturell abgenommen. Gerade in Ostdeutschland ziehen es Betriebe vor, außerhalb von Tarifverträgen zu agieren. In der Gesamtwirtschaft ging nach Daten des IAB-Betriebspanels der Anteil der Beschäftigten in flächentarifgebundenen Betrieben von 1996 bis 2017 in Westdeutschland um 21 Prozentpunkte auf 49 Prozent zurück, in Ostdeutschland um 22 Prozentpunkte auf 34 Prozent (Kohaut, 2018).

Auswertungen des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigen, dass gut 53 Prozent der Beschäftigten in Deutschland nach einem Flächen- oder Haustarifvertrag oder außertariflich bezahlt werden (Schneider/Vogel, 2018). Bezieht man die Beschäftigten mit einer am Flächentarif orientierten Vergütung mit ein, liegt der Wert bei 63 Prozent. Männer und Frauen sowie Arbeitnehmer aller Altersklassen sind in vergleichbarer Weise durch tariflich geregelte Arbeitsbedingungen abgedeckt. Auch die Befristungsquoten sind für nach Tarifvertrag bezahlte und tarifungebundene Arbeitnehmer ähnlich. In Betrieben mit einem Betriebsrat werden aber deutlich mehr Beschäftigte nach Tarifvertrag bezahlt als in Betrieben ohne Betriebsrat. Zwischen Tarifbindung und Betriebsratsrepräsentanz gibt es mithin zahlreiche gleichlaufende Effekte: Beide Kenngrößen sind höher in Großunternehmen, in Westdeutschland, in industriellen Branchen und in etablierten gegenüber jungen Unternehmen.

Einen neuen internationalen Vergleich der Lohnfindungssysteme hat die OECD im aktuellen Employment Outlook vorgenommen (OECD, 2018b, 72 ff.).



Danach führen firmenbezogene Vereinbarungen zu einer Lohnprämie und qualitativ besseren Arbeitsbedingungen als branchenbezogene Vereinbarungen oder keine kollektiven Vereinbarungen. Koordinierte Vereinbarungen sorgen für höhere Beschäftigung und niedrigere Arbeitslosigkeit als vollständig dezentralisierte Lohnfindungssysteme. Die Lohnspreizung ist bei branchenbezogenen Vereinbarungen am geringsten, aber zentrale Aushandlungslösungen bewirken ein geringeres Produktivitätswachstum. Insgesamt scheint eine organisierte Dezentralität bei der Aushandlung der Arbeitsbedingungen bessere Beschäftigungsergebnisse, eine höhere Produktivität und höhere Verdienste für jene Beschäftigten zu erbringen, für die kollektive Vereinbarungen gelten.

Den Lohnfindungssystemen kommt in der Inclusive-Growth-Debatte eine herausgehobene Bedeutung zu: „Through these various channels, collective bargaining can enhance the situation of workers in the labour market in terms of well-being and productivity, improve the economic performance of firms and contribute thereby to inclusive labour markets and growth“ (ILO/OECD, 2018, 56). Zwischen dem Lohnverhandlungssystem und der Inklusivität wird ein direkter Zusammenhang gesehen, vermittelt über Löhne und Arbeitsbedingungen, die sich auf wichtige Ergebnisvariablen des Arbeitsmarktes wie Beschäftigung, Entlohnung und Produktivität auswirken (Abbildung 5).

### Tarifverhandlungen und inklusives Wachstum

Abbildung 5



Eigene Darstellung in Anlehnung an ILO/OECD, 2018, 56

In der deutschen Forschung zu den Auswirkungen der abnehmenden Tarifbindung auf zentrale Ergebnisvariablen des Arbeitsmarktes (zum Beispiel Arbeitslosen- und Beschäftigungsquote, Lohnhöhe und Lohnverteilung) findet etwa Fitzenberger (2017) keinen oder nur einen kleinen Beitrag der abnehmenden Tarifbindung zum Anstieg der Lohnungleichheit im unteren und oberen Einkommensbereich. Andere Studien legen einen höheren Anteil von Niedriglohnbeschäftigten in nicht tarifgebundenen Bereichen nahe, was aber auch als eine Begründung für eine höhere Erwerbsbeteiligung produktivitätsschwächerer Arbeitskräfte angeführt wird. Ebenso wird die Abnahme der Tarifbindung als eine Folge der Arbeitsmarktreformen interpretiert, die für sich genommen aber zu einer erhöhten Partizipation von bisherigen „Marginal Workers“ an der bezahlten Erwerbsarbeit beigetragen haben (SVR, 2015, 228 ff.).

Für die Debatte, ob und wie die Tarifbindung in Deutschland gestärkt werden kann, ist die Unterscheidung zwischen Tarifbindung und Tarifautonomie bedeutsam. Zwar herrscht die Vorstellung vor, eine Stärkung der Tarifbindung sei gleichbedeutend mit einer Stärkung der Tarifautonomie. Dies ist aber juristisch umstritten, weil der Schutzbereich von Art. 9 Abs. 3 GG neben der positiven auch die negative Koalitionsfreiheit in Form eines sogenannten „Fernbleiberechts“ umfasst (Hensler/Höpfner, 2018). Aus einer ökonomischen Perspektive ist zudem darauf zu verweisen, dass Außenseiterkonkurrenz eine wichtige Bedingung dafür ist, dass ein Tarifvertrag sich an den wirtschaftlichen Gegebenheiten ausrichtet (Lesch et al., 2017).

Positive und negative Koalitionsfreiheit bedingen daher einander. Aussagen über einen optimalen Grad der Tarifbindung lassen sich weder theoretisch begründen noch empirisch ableiten. Die empirische Forschung kann zwar Charakteristika identifizieren, welche die Entscheidung der Betriebe für oder gegen eine Tarifbindung beeinflussen, zum Beispiel Betriebsstruktur und Exportorientierung. Diese Evidenz bietet bisher jedoch keine Legitimation für staatliche Eingriffe in die Tarifautonomie oder für Maßnahmen, Betriebe in eine Tarifbindung zu zwingen, wie dies etwa über eine breitere Erstreckung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen immer wieder diskutiert wird. Richtschnur für entsprechende Aktivitäten der Tarifparteien kann allenfalls sein, ihre Mitgliederbasis zu stärken und ihre Mitglieder von der Vorteilhaftigkeit des Tarifsystems zu überzeugen (Lesch et al., 2017).

Wägt man die verfügbare Evidenz zu den Folgen der Tarifautonomie für die Inklusivität des deutschen Arbeitsmarktes ab, so wird man per saldo in einer funktionierenden Tarifautonomie mit starken Partnern auf beiden Seiten einen stabilisierenden Faktor für die Umsetzung wirtschaftlichen Wachstums in gute Ergebnisse bei Verdiensten, Arbeitsplatzqualität und Produktivität sehen können. Durch die komplementären Reformen im Zuge der Hartz-Gesetze ist es zudem gelungen, zusätzlich zu der durch Tarifbindung geprägten Beschäftigung frühere Arbeitsmarktoutsider in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die stark gestiegene Beschäftigung ging indessen nicht zulasten des Normalarbeitsverhältnisses, sondern hat früher Inaktive in eine Erwerbstätigkeit gebracht („Additional-Worker“-Effekt). Dieser Beschäftigungsaufbau hat sich allerdings überproportional in Wirtschaftsbranchen mit einer niedrigen Tarifbindung vollzogen, sodass die abnehmende Tarifbindung auch eine Folge dieses veränderten sektoralen Beschäftigungsaufbaus ist.

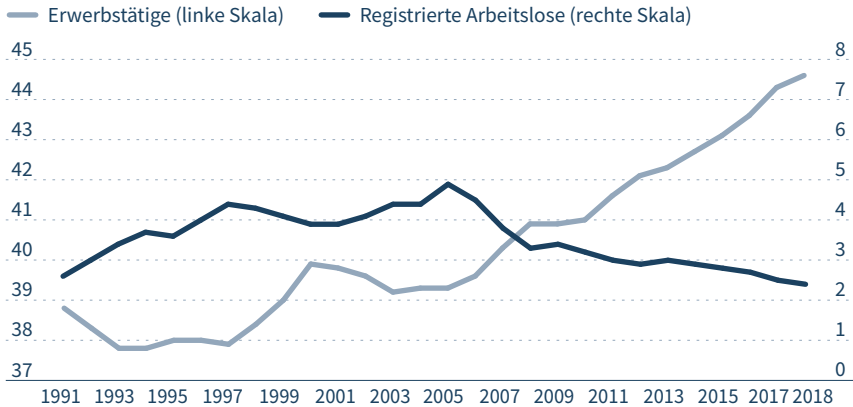
Ohne Zweifel ist die Lohnpolitik in Deutschland als wichtigste intervenierende Variable zwischen der Institution „Tarifautonomie“ und dem Outcome „Beschäftigung und Verdienste“ längere Zeit einen moderaten Kurs gefahren (Deutsche Bundesbank, 2018). Eine Ableitung für eine Inclusive-Growth-Strategie ist daher der Verweis auf die Komplementarität verschiedener Institutionen, hier einer durch die Tarifautonomie gerahmten Tarifpolitik und einer aktivierend wirkenden Arbeitsmarktpolitik. Da sich die Qualität von Institutionen stets an den Ergebnissen messen lassen muss, kann daraus der Schluss gezogen werden, dass durch das Zusammenspiel verschiedener Institutionen sogenannte Checks und Balances eingebaut werden, mit denen mögliche Fehlentwicklungen bei einzelnen Institutionen korrigiert werden können.

Offenbar hat die in Deutschland gefundene Balance zwischen der Expansion der tarifvertraglich eingebetteten Hochlohnökonomie und einer tariffernen Dienstleistungsökonomie dazu beigetragen, dass sich die wenig günstigen ökonomischen wie verteilungspolitischen Befunde aus dem Jahr 2005 inzwischen deutlich verbessert haben, obwohl sich an der institutionellen Ausgestaltung der Tarifautonomie nichts verändert hat. Seit dem Jahr 2005 stieg die Anzahl der Erwerbstätigen hierzulande um 5,3 Millionen Personen oder 13,5 Prozent an. Die Anzahl der Arbeitslosen halbierte sich und sank auf 2,4 Millionen (Abbildung 6).

## Entwicklung des Arbeitsmarktes in Deutschland

Abbildung 6

Erwerbstätige und registrierte Arbeitslose, in Millionen<sup>1)</sup>



2018: 1. Halbjahr.

1) Die Skalierung der beiden Achsen erlaubt einen direkten Vergleich der jeweils absoluten Veränderungen.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/dLgJyESHNQ9knoH>

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2018; Bundesagentur für Arbeit, 2018

Mit einiger Wahrscheinlichkeit waren es gerade die komplementären arbeitsmarktpolitischen Reformen, welche die ansonsten unveränderte Institution „Tarifautonomie“ per saldo inklusiver gemacht haben. Dies ist ein wichtiger Hinweis darauf, sehr sorgsam zu sein bei der Definition von Zielindikatoren, wie sie in der gesamten Inclusive-Growth-Debatte im Allgemeinen oder bei der OECD in der revidierten Jobs Strategy im Besonderen unternommen wird. Dies gilt vor allem bei der Formulierung von politischen Zielen und der Ableitung von Handlungsempfehlungen zu deren Erreichung.

### Mitbestimmung

Die Mitbestimmung in Deutschland ist im internationalen Vergleich gut ausgebaut. Dies gilt sowohl für die Unternehmensmitbestimmung als auch für die betriebliche Mitbestimmung. Das Betriebsverfassungsgesetz aus dem Jahr 1952 ist eine der tragenden Säulen der Arbeitsmarktordnung in Deutschland und regelt das Miteinander von Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen. Betriebliche Mitbestimmung wird hierzulande in der Regel mit der Interessenvertretung der Beschäftigten auf Basis

des Betriebsverfassungsgesetzes gleichgesetzt. Die Bildung eines Betriebsrats ist ein gesetzlich abgesichertes Recht für Beschäftigte in Betrieben mit fünf und mehr Arbeitnehmern. Sie bedarf folglich keiner Übereinkunft mit dem Arbeitgeber. Dass in den meisten Betrieben oder Unternehmen kein Betriebsrat besteht, ist darauf zurückzuführen, dass die Wahl eines Betriebsrats eine Initiative der Beschäftigten voraussetzt.

Die betriebliche Mitbestimmung ist eine grundsätzlich inklusiv wirkende Institution. Allerdings verliert in Deutschland neben der Tarifbindung auch die betriebliche Mitbestimmung an Bedeutung. Insgesamt waren im Jahr 2017 40 Prozent aller Beschäftigten in Westdeutschland und 33 Prozent in Ostdeutschland in einem Betrieb mit einem Betriebsrat tätig, gegenüber 46 und 39 Prozent zehn Jahre zuvor. Weitere 20 Prozent der Beschäftigten arbeiteten in Betrieben mit einer anderen Mitarbeitervertretung – dazu zählen zum Beispiel Mitarbeiterausschüsse oder Belegschaftssprecher. Alles in allem waren damit 60 Prozent aller Beschäftigten in Betrieben tätig, in denen es eine Form von Mitarbeitervertretung gab (Ellguth/Kohaut, 2016, 283; Klös/Stettes, 2018). Es liegen bisher auch keine empirischen Erkenntnisse vor, dass von der gegenwärtigen Ausgestaltung des Betriebsverfassungsgesetzes bremsende Effekte auf die Initiative von Beschäftigten ausgehen, einen Betriebsrat zu gründen.

Als Bestimmungsgründe für eine abnehmende Betriebsratsrepräsentanz werden Faktoren wie sektoraler Strukturwandel, Betriebsgrößenklasseneffekte, Eigentümerschaft und Globalisierung genannt. Die erklärenden Variablen für eine veränderte Mitbestimmungsinzidenz sind zum Teil die gleichen wie für die Veränderung in der Tarifbindung. Tarifbindung und Mitbestimmung sind hoch miteinander korreliert (Lesch et al., 2017, 27). Offen ist, wie sich der weitere technische Strukturwandel der Wirtschaft auf die Betriebsratsinzidenz auswirken wird. Analysen mit dem IW-Personalpanel signalisieren, dass zwischen dem Digitalisierungsgrad eines Unternehmens und der Wahrscheinlichkeit, dass ein Betriebsrat existiert, kein signifikanter Zusammenhang besteht (Stettes, 2016). Die Sorge, dass die Digitalisierung der Arbeitswelt den Geltungsbereich der betrieblichen Mitbestimmung aushöhlen könnte, scheint daher derzeit unbegründet.

Eine Bewertung der Institution Mitbestimmung hinsichtlich der Inklusivität des Arbeitsmarktes fällt schwer. Die letzte Metastudie für Deutschland datiert

auf das Jahr 2010 (Jirjahn, 2010) und deutet auf positive Profitabilitäts- und Beschäftigungseffekte betrieblicher Mitbestimmung hin. Die Wirkungen von Betriebsräten hängen nicht nur von der Tarifbindung, sondern auch vom Vorhandensein ausländischer Eigentümer und von den innerbetrieblichen Lohnunterschieden ab. Auch organisationale Lernprozesse spielen für die Effekte eine Rolle. Empirisch offen ist, ob die seither erfolgte rückläufige betriebliche Mitbestimmungsinzidenz etwas an diesen Befunden geändert hat. Sollten sie unverändert Gültigkeit haben, können der Institution der betrieblichen Mitbestimmung grundsätzlich inklusivitätsförderliche Wirkungen für die Betroffenen zugesprochen werden.

### **Arbeitsrecht**

Umstrittener ist eine solche Aussage für den Bereich des Arbeitsrechts, bei dem sich wichtige wirtschaftspolitische Kontroversen an den Themen Kündigungsschutz und Befristungsrecht entzünden. Während in Deutschland im internationalen Vergleich Stammbesellschaften als überdurchschnittlich gut geschützt gelten können, liegt das Land beim Schutz der befristet Beschäftigten unter dem durchschnittlichen OECD-Niveau. Beschäftigtenschutz und Befristungsregeln fungieren dabei als partielle Flexibilitätssubstitute, können aber auch zu einer Dualität des Arbeitsmarktes in dem Sinne führen, dass der stark geschützte Kern des Arbeitsmarktes eine Ausdehnung flexiblerer, weniger gut geschützter Beschäftigungsformen auslöst (OECD, 2014c, 14).

Die Bewertung der Inklusivität des deutschen Arbeitsmarktes ist maßgeblich von den vermuteten Ergebnissen der institutionellen Ausgestaltung des Arbeits- und Befristungsrechts abhängig. Ein gutes Beispiel hierfür ist die befristete Beschäftigung: Eine Befristung ist immer schon dann inklusiv, wenn es währenddessen oder im Anschluss zu einer Übernahme in eine Festanstellung kommt. Sie wirkt aber auch ohne eine Übernahme inklusiv, wenn durch eine Befristung ein Arbeitsmarkteintritt erfolgt, den es ohne Befristung nicht gegeben hätte. Dennoch plant die Große Koalition eine Einschränkung der Befristungsmöglichkeiten (Hentze et al., 2018): Die sachgrundlose Befristung soll nur noch für höchstens 2,5 Prozent der Beschäftigten eines Betriebs möglich sein. Zudem soll die maximale Dauer der erstmaligen Befristung ohne Sachgrund von zwei Jahren auf 18 Monate verkürzt sowie deren maximale Gesamtdauer auf fünf Jahre beschränkt werden.

Entscheidend für die Beurteilung der Institution „Befristungsrecht“ sind die Effekte auf Beschäftigung, Einkommen und Produktivität. Die Befunde stellen sich aktuell wie folgt dar:

- Die Befristungsquoten sind in Deutschland längerfristig stabil und auch am aktuellen Rand nicht gestiegen. Im internationalen Vergleich sind die hiesigen Quoten unterdurchschnittlich. Deutlich überdurchschnittliche Befristungsquoten gibt es bei öffentlichen Arbeitgebern.
- Befristete Beschäftigung stellt ein Sprungbrett in unbefristete Arbeitsverhältnisse dar, denn in deutlich mehr als einem Drittel der Fälle einer Befristung mit Sachgrund erfolgte eine Übernahme in unbefristete Beschäftigung. Die Übernahmekancen in unbefristete Beschäftigung sind seit 2009 kontinuierlich gestiegen (Hohendanner, 2018).
- Es gibt keinen statistisch belastbaren positiven oder negativen Zusammenhang zwischen dem Anteil der befristet Beschäftigten an der gesamten Belegschaft und der betrieblichen Arbeitsproduktivität (Nielen/Schiersch, 2012).

Die Inklusivität des Befristungsrechts wird daher vor allem danach zu beurteilen sein, inwiefern Arbeitsmarktoutsider (zum Beispiel Arbeitslose oder bisher Inaktive) durch dieses Instrument zu Beschäftigten werden können. Da sachgrundlose Befristung oft als verlängerte Probezeit oder aufgrund von Unsicherheit über den weiteren Personalbedarf genutzt wird, bestünde ohne die Befristungsmöglichkeit eine größere Wahrscheinlichkeit dafür, dass Einstellungen nicht vorgenommen würden oder dass es zu Ausweichreaktionen etwa auf Zeitarbeit oder Werkverträge käme (Weber, 2018).

Ähnlich verhält es sich mit dem Kündigungsschutzrecht, für das in Deutschland eher eine exklusive Wirkung dergestalt vermutet wird, dass Unternehmen bei Neueinstellungen mit Blick auf den Kündigungsschutz vor allem auf Befristungen, aber auch auf Minijobs und Arbeitszeitvariationen ausweichen, um die betriebliche Flexibilität zu sichern. Vorschläge, welche die von einem gut ausgebauten Kündigungsschutz ausgehenden Wirkungen auf die Beschäftigungsqualität der davon nicht Begünstigten vermeiden wollen – etwa durch einheit-

liche Arbeitsverträge, in denen der Beschäftigungsschutz eines Arbeitnehmers mit der Dauer seiner Betriebszugehörigkeit steigt, oder die Vereinfachung der Verfahren für Abfindungszahlungen bei unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen (OECD, 2014c, 15) –, haben sich bisher in der nationalen Debatte nicht durchsetzen können.

Zusätzlich zum Arbeitsrecht im engeren Sinne gibt es auf Teilarbeitsmärkten besondere standesrechtliche Regulierungen, die zu einem Ineinandergreifen von Arbeitsmarkt- und Produktmarktregulierungen führen. Klassisches Beispiel ist etwa das Standesrecht für die Freien Berufe, das erstens exklusiv ist, zweitens stark unterschiedliche Einkommenspositionen für geschützte und nicht geschützte Berufe fördert und drittens Dienstleistungen verteuert. Die OECD (2014c, 23 ff.) etwa folgert daraus, die Marktzugangsbedingungen durch eine Überprüfung der Pflichtmitgliedschaft in den Berufsverbänden und eine weitere Lockerung der Ausbildungsanforderungen zu vereinfachen sowie die Beschränkungen für die Zusammenarbeit zwischen den Angehörigen der einzelnen Berufe zu reduzieren.

Summarisch betrachtet wirkt das Arbeitsrecht dann nicht inklusiv, wenn es zu Insider-Outsider-Phänomenen kommt und wenn keine Flexibilitätssubstitute im Arbeitsmarkt möglich sind. Wenn verschiedene institutionelle Regulierungen am Arbeitsmarkt ineinandergreifen, müssen diese im Sinne einer Beschäftigungsproduktionsfunktion in ihren Wechselwirkungen auf das Oberziel der Verbesserung der Beschäftigungssituation sowohl nach Quantität wie nach Qualität bewertet werden. Wird Inklusivität wie bei der neuen Jobs Strategy der OECD nur an einzelnen Indikatoren – und zudem noch an Outcomes – gemessen, mit denen die Wechselwirkungen nicht erfasst werden können, zeichnet dies unter Umständen ein falsches Zielbild. Werden an einzelne Outcome-Indikatoren zudem falsche politische Maßnahmen geknüpft, kann es zu einer Verletzung des Ziels offener Arbeitsmärkte kommen.

### **Arbeitszeitrecht**

Verbundwirkungen der Regulierung gibt es auch mit Blick auf das Arbeitszeitrecht. In einer stärker digitalisierten Arbeitswelt gewinnt die Regelung der Arbeitszeiten strukturell an Bedeutung, weil sich Arbeitsort und Arbeitszeit sowie Arbeitszeit und Arbeitsergebnis stärker als früher entkoppeln lassen.



Empirisch gesehen ist es eine offene Frage, inwiefern – wie bisher vom Arbeitszeitgesetz vorgeschrieben – tägliche Höchstarbeitszeiten und tägliche Mindest-ruhezzeiten inklusiv oder exklusiv wirken. Es gibt Indizien, dass gegen die gesetzlichen Regelungen mehr als nur gelegentlich verstoßen wird. Dies deutet auf einen Anpassungsbedarf der Institution „Arbeitszeitrecht“ hin, will sie nicht Erwerbswünsche unterbinden.

Das 1994 erlassene Arbeitszeitgesetz begrenzt die werktägliche Arbeitszeit eines Beschäftigten auf acht Stunden. Zwar kann sie auf zehn Stunden ausgedehnt werden – allerdings nur, wenn innerhalb von sechs Monaten der Durchschnitt von werktäglich acht Stunden Arbeitszeit nicht überschritten wird. Außerdem steht Arbeitnehmern in Deutschland nach Beendigung der Arbeitszeit eine ununterbrochene Ruhezeit von mindestens elf Stunden zu. Das deutsche Arbeitszeitgesetz setzt dabei die Europäische Arbeitszeitrichtlinie um, die den Rahmen für die nationalen Regelungen vorgibt.

Die EU-Richtlinie legt aber – anders als die deutsche Gesetzgebung – keine tägliche Höchstarbeitszeitgrenze fest, sondern lediglich eine wöchentliche von 48 Stunden, die wiederum auch überschritten werden darf, wenn es zu einem Ausgleich binnen sechs oder spätestens zwölf Monaten kommt. Angesichts der sich wandelnden Arbeitswelt und des Wunschs vieler Beschäftigter nach mehr Zeitsouveränität drängen daher Unternehmen in Deutschland darauf, die tägliche durch eine wöchentliche Höchstarbeitszeit zu ersetzen. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD sieht diesbezüglich zumindest vor, tarifgebundenen Unternehmen eine Abkehr vom starren Achtstundentag zu ermöglichen (Hentze et al., 2018). Die Realität des Arbeitsalltags sieht ohnehin schon anders aus: Dem European Working Conditions Survey zufolge haben im Jahr 2015 in Deutschland immerhin 23 Prozent der Arbeitnehmer mindestens einmal im Monat länger als zehn Stunden am Tag gearbeitet, im EU-Durchschnitt waren es sogar 31 Prozent (Hammermann/Stettes, 2017).

Vor allem die Digitalisierung der Arbeitswelt hebt die bisherigen Regeln auf den Prüfstand. So ist es nach dem geltenden deutschen Arbeitszeitrecht nicht statthaft, die vorgegebene Mindestruhezeit von elf Stunden etwa durch ein dienstliches Telefonat mit einem Geschäftspartner aus einer anderen Zeitzone zu unterbrechen. Dies gilt auch dann, wenn vor einem die Ruhezeit unterbre-

chenden Telefonat das Kind von der Ganztagschule abgeholt, das gemeinsame frühe Abendbrot in der Familie eingenommen oder einer Freizeitbeschäftigung im Anschluss an eine Diensttätigkeit nachgegangen wurde.

Es gibt zahlreiche Beispiele für eine Arbeitswelt mit Vertrauensarbeitszeiten, mobilen Arbeitsformen und projektförmigen Strukturen. Gemeinsam ist ihnen, dass die bisherigen Vorgaben des Arbeitszeitgesetzes in einer Reihe von Fällen entweder Flexibilität nehmen oder einen stillschweigenden Regelverstoß bedeuten würden. Daher würden 60 Prozent der Personalführungskräfte lieber wöchentliche statt tägliche Höchstarbeitszeiten vorgegeben sehen. 57 Prozent befürworten eine kurzfristige Unterbrechungsmöglichkeit für die Mindestruhezeiten und jeweils 54 Prozent halten die bestehenden rechtlichen Regelungen für zu unflexibel sowohl für Arbeitgeber wie für Arbeitnehmer (ULA, 2015).

Die Leitschnur für die Beurteilung der Frage, ob die Institution „Arbeitszeitrecht“ marktöffnend wirkt, ist auch hier die Frage nach den Arbeitsmarkteffekten. Bisher ist von den folgenden Befunden zu den Arbeitszeiten auszugehen (Klöß, 2018): Aufgrund der im internationalen Vergleich deutlich unterdurchschnittlichen tariflichen Arbeitszeiten hat die Ausdifferenzierung von Arbeitszeiten in Deutschland hinsichtlich Lage und Dauer spürbar zugenommen. Teilzeitarbeit ist der wichtigste Differenzierungsfaktor, der inzwischen bereits mehr als ein Fünftel des gesamten Arbeitsvolumens beisteuert. Die aggregierten Arbeitszeitverlängerungswünsche der Beschäftigten sind größer als die Verkürzungswünsche. Schließlich wirken die technologischen Veränderungen stark auf den Arbeitseinsatz durch, der Flexibilitätsdruck nimmt produktions- wie kundenseitig zu. Die Arbeit wird flexibler, digitaler, mobiler, autonomer und ergebnisorientierter.

Vor dem Hintergrund der diskutierten Verbundwirkungen verschiedener Regulierungen und der vorstehenden Arbeitszeitbefunde ist begründungsbedürftig, warum der Gesetzgeber mit der Verabschiedung der sogenannten Brückenteilzeit ein weiteres Flexibilitätssubstitut einschränken will. Es bedarf keiner zusätzlichen gesetzlichen Regelungen zu einer besseren Passung der Arbeitszeiten zwischen Beschäftigten und Betrieb über die bisher bestehenden Rückkehrrechte hinaus. Die betriebliche Arbeitszeitpraxis hat sich bereits deutlich auf die Arbeitszeitwünsche der Beschäftigten zubewegt. Zudem gibt es wenig Evidenz für eine ausgeprägte Bedarfslage (Schäfer, 2018).

Ein neuer Rechtsanspruch auf Brückenteilzeit ist auch unter Arbeitsmarktzugangsgesichtspunkten nicht gut begründet, weil es bisher keinen Beleg dafür gibt, dass die Rückkehr in Vollzeit in der Regel an der Weigerung der Betriebe scheitert, die Arbeitszeit zu verlängern. Vielmehr deuten die vorhandenen Daten darauf hin, dass Betriebe den Arbeitszeitwünschen ihrer Mitarbeiter nach Möglichkeit entsprechen. Dysfunktional erscheint dieser zusätzliche gesetzliche Anspruch auch deshalb, weil bereits in den vergangenen Jahren die Zeitarbeit stärker reguliert und darüber hinaus der Grundsatz des Equal Pay strenger gefasst wurde, demzufolge Zeitarbeitnehmer nach neun Monaten Einsatzdauer die gleichen Leistungen erhalten müssen wie Beschäftigte der Stammelegschaft.

Kommt es nun auch noch zu der geplanten Erschwerung der Befristung von Arbeitsverträgen, werden befristete Verträge die Lücken, welche die Brückenteilzeit bei der angebotenen Arbeitszeit verursachen wird, nur noch eingeschränkt füllen können. Auch die Überbrückung mit Zeitarbeitnehmern ist erschwert worden, denn diese müssen nach dem Willen des Gesetzgebers bereits nach 18 Monaten das Zeitarbeitsverhältnis beim bestehenden Unternehmen beenden. Mit der Einführung der Brückenteilzeit hat man daher nicht nur die Chance verpasst, sie mit einer Modernisierung des Arbeitszeitgesetzes zu verknüpfen, sondern deren Umsetzung in der betrieblichen Praxis wird durch die neue Regelung deutlich erschwert. Das Ineinanderwirken verschiedener Regulierungen wirkt möglicherweise exkludierend und steht dem Ziel eines erleichterten Arbeitsmarktzugangs dann entgegen.

## **Sozialrecht**

Einige wenige Anmerkungen sind unter dem Aspekt der Arbeitsmarktpartizipation abschließend auch dem Sozialrecht zu widmen. So hat zum einen das Rentenrecht direkten Einfluss auf die Arbeitszeit, vor allem im Lebensverlauf. Die Festlegung des gesetzlichen Rentenzugangsalters ist eine wichtige Stellenschraube für das in einem Lebensverlauf insgesamt leistbare Arbeitsvolumen und bestimmt gemeinsam mit dem Rentenrecht maßgeblich die effektive Lebensarbeitszeit. Im Zusammenwirken mit der Festlegung von Mindestrentenniveaus und Höchstgrenzen bei den Rentenversicherungsbeiträgen werden weitere wichtige Parameter für das Arbeitsangebot als einen zentralen Wachstumsfaktor festgelegt.

Zum anderen sind für das Arbeitsangebot und damit die Chance und Wahrscheinlichkeit, an Erwerbsarbeit partizipieren zu können, die Sozialabgaben bedeutsam. Dies gilt besonders im unteren Lohnbereich. Dort ruft weniger die Lohnsteuer negative Arbeitsanreize hervor als vielmehr die Beitragspflicht zur gesetzlichen Sozialversicherung, die mit Überschreiten der Minijob-Grenze für den Arbeitnehmer sprunghaft und spürbar einsetzt und ab dem Überschreiten der oberen Midijob-Grenze vollständig wirkt. Dies führt, auch in Verbindung mit anderen einkommensabhängigen Transferleistungen (zum Beispiel Wohngeld, Kinderzuschlag), teilweise zu sehr hohen Transferentzugsraten und einer faktischen Besteuerung von Erwerbseinkommen, von denen Familien mit Kindern im unteren Einkommensbereich überproportional betroffen sind (Peichl/Stöckli, 2018, 19 f.).

Nicht abschließend dargelegt werden kann hier, was unter Arbeitsmarktzugangsgesichtspunkten gegen arbeitsanreizschädigende hohe Grenzbelastungen getan werden kann. Ein Beispiel für die potenziell gegenläufigen Effekte auf die Arbeitsmarktteilnahme ist die Diskussion um die Weiterentwicklung der Regeln für die geringfügige Beschäftigung: Das Ziel, einen sprunghaften Anstieg der Grenzbelastung beim Überschreiten der Geringfügigkeitsschwelle abzubauen, ist ökonomisch gut begründbar. Eine Forderung nach Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung indessen müsste nachweisen, dass Minijobs eine Sackgasse darstellen, aus der kein Übergang in andere Beschäftigungsformen erfolgt. Dafür gibt es aber ebenso wenig eine Evidenz wie dafür, dass die geringfügige Beschäftigung an quantitativer Bedeutung gewinnt (KAS, 2018, 28 f.). Eine Einschränkung der geringfügigen Beschäftigung könnte daher Arbeitsmarktzugänge erschweren.

Bezogen auf den Zugang zum Arbeitsmarkt insgesamt ergeben sich drei zentrale Ableitungen: Erstens entscheidet sich die Qualität von Institutionen ganz entschieden am Ergebnis des Arbeitsmarktes in Form von Quantität, Qualität und Produktivität des Arbeitseinsatzes. Zweitens hängen die Ergebnisse ganz entscheidend von dem Zusammenspiel und den Wechselwirkungen zwischen einzelnen Institutionen ab und davon, ob die Institutionen komplementär oder substitutiv in dem Sinne sind, dass eine schließend wirkende Institution durch eine öffnend wirkende Institution in ihren Wirkungen kompensiert werden kann. Drittens müssen an einzelnen Indikatoren ansetzende politische Regu-

lierungsmaßnahmen stets berücksichtigen, dass einzelne Regulierungen nach dem Prinzip kommunizierender Röhren mit anderen Regulierungen verbunden sind.

Bei jeder Politikmaßnahme müssen daher auch die nicht beabsichtigten Folgewirkungen bedacht werden. Vor diesem Hintergrund ist es zu bedauern, dass sich die aktuelle EU-Kommission in Weiterführung des Konzepts der „Better Regulation“ (OECD, 2010) nur darauf verpflichtet hat, bei jedem gesetzgeberischen Vorschlag auf die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu achten. Eine Abschätzung der Folgen legislativer Akte auf das mögliche Erreichen inklusiver Ergebnisse ist hingegen nicht vorgesehen. Zu begrüßen wäre es, dass ein solches Impact Assessment auch Eingang in die verschiedenen Inclusive-Growth-Initiativen internationaler Organisationen findet.

## 3.2 Bildungssystem

Die individuellen und gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungs- und Einkommenschancen werden in der Bildungspolitik grundgelegt. Im Konzept des inklusiven Wachstums kommt daher dem Bildungs- und Qualifizierungssystem eine herausragende Bedeutung zu. Die OECD (2014c, 20) rät für Deutschland ganz schnörkellos: „Das Bildungswesen reformieren, Kompetenzen steigern, lebenslanges Lernen fördern.“ So prägnant und unstrittig das jedoch auf der Metaebene sein mag, so vielfältig sind die damit verbundenen konkreten Ausdeutungen und Umsetzungsmaßnahmen. Diese sind besonders abhängig von der normativen Ausgangsposition.

Das in diesem Kapitel vertretene Leitbild für die Ausgestaltung des Bildungssystems in Deutschland geht davon aus, dass die Bildungspolitik auf der individuellen Ebene ein ganzes Bündel von Zielen verfolgt, etwa die Sicherung der Teilhabechancen, die Reduzierung der Bildungsarmut, die Erhöhung der durchschnittlichen Kompetenzen der Schüler sowie die Herstellung der Ausbildungsreife und Studierfähigkeit. Hinzu kommt das Ziel der Beschäftigungsfähigkeit als Outcome von Bildungs- und Qualifizierungsprozessen. Auf der volkswirtschaftlichen Ebene geht es um die Sicherung der technologischen Basis, der Arbeitskräftebasis der Unternehmen und des Produktionspotenzials der Volkswirtschaft.

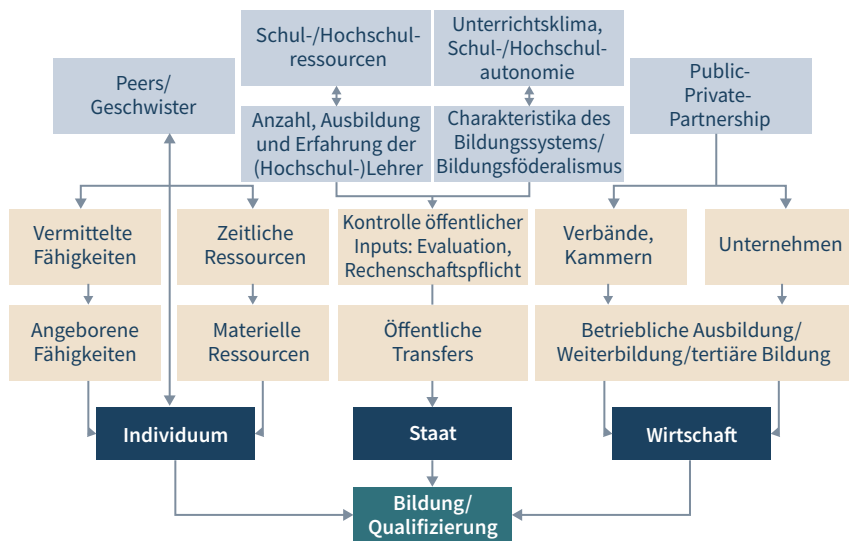
Zentraler gemeinsamer Anker für diese differenzierten Ziele ist die Herstellung von Startchancengerechtigkeit, die sowohl aus einer gerechtigkeitspolitischen als auch aus einer dezidiert bildungsökonomischen Perspektive begründet werden kann (Klöß, 2019). Fehlende Startchancengerechtigkeit kann sich ökonomisch nachteilig auswirken. Dies gilt für den Einkommens- und Wachstumspfad einer Volkswirtschaft, denn Bildung und Qualifizierung entscheiden in zunehmendem Maß über die Einkommensperspektiven in einer Volkswirtschaft. In einer aggregierten Betrachtung führt ein höheres Bildungsniveau zu mehr Wirtschaftswachstum und zur Vermeidung von Wertschöpfungsverlusten (Hanushek/Wößmann, 2008).

Die Zielfunktion für das Bildungssystem ist komplex: Bildungspolitische Weichenstellungen sind zentral sowohl für das Wachstumsziel als auch für das Inklusionsziel. Erschwerend kommt hinzu, dass der Bildungsprozess eine Vielzahl von Institutionen und bildungspolitischen Akteuren einerseits und intervenierenden Variablen zwischen Bildungsinputs und Bildungsauscomes andererseits umfasst. Für eine stilisierte Bildungsproduktionsfunktion ist besonders das Zusammenspiel zwischen Individuum, Staat und Wirtschaft von Bedeutung (Abbildung 7). Auch die Finanzierung von Bildungsprozessen erweist sich als ein archimedischer Punkt, der ganz maßgeblich die volkswirtschaftlichen und distributiven Folgen von Bildungsprozessen mitbestimmt.

Am Beispiel der Bildungspolitik können Chancen und Grenzen bisheriger Indikatoren gestützter Berichtssysteme bei der Beurteilung, wie chancengerecht und wie inklusiv das Bildungssystem ist, sehr gut verdeutlicht werden. So nimmt seit 2002 der „Chancenspiegel“ regelmäßig eine Bewertung der Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der Schulsysteme der einzelnen Bundesländer vor und verdichtet die Indikatoren anhand eines theoretisch fundierten Gerechtigkeitskonzepts zu einer Art Fortschrittsbericht für die Schulsysteme (Bertelsmann Stiftung et al., 2017). Dazu werden für vier Gerechtigkeitsdimensionen (Integrationskraft, Durchlässigkeit, Kompetenzförderung, Zertifikatsvergabe) insgesamt 21 Indikatoren berücksichtigt. Diese Gerechtigkeitsdimensionen werden jeweils auf eine schultheoretische Dimension bezogen (Input: Integration; Prozess: Allokation; Output: Qualifikation, Allokation, Enkulturation), die ein wenig dem Gedanken der Bildungsproduktionsfunktion folgen (Bertelsmann Stiftung et al., 2017, 36).

## Stilisierte Bildungsproduktionsfunktion für inklusives Wachstum

Abbildung 7



Eigene Darstellung

Der Chancenspiegel ist dezidiert nicht institutionenblind, sondern hat nach eigener Einschätzung auf einer breiten theoretischen Basis „das abstrakte Konzept von Chancengerechtigkeit konkretisiert, messbar und zwischen den Bundesländern vergleichbar gemacht“ (Bertelsmann Stiftung et al., 2017, 9). Allerdings macht der Bericht nur wenige Vorschläge zu einer Weiterentwicklung der Institutionen und beschränkt sich im Wesentlichen auf die Schulsysteme. Dies wird in zwei anderen Berichtssystemen getan: Zweijährlich unterrichtet der Nationale Bildungsbericht gestützt auf eine breite Indiktorik über die aktuellen Entwicklungen im Bildungssystem (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2018). Das IW legt mit seinem jährlichen Bildungsmonitor einen breiten indikatorengestützten Fortschrittsbericht für die Bildungspolitik vor, der erstens alle Indikatoren zu einem Gesamtindex verdichtet, zweitens bildungsökonomisch und damit auch wachstumsrelevant angelegt ist und drittens deutlich über das Schulsystem hinausgreift (Anger et al., 2018b).

Mit Blick auf den Inclusive-Growth-Gedanken werden nachstehend einige darüber hinausgehende Befunde zum institutionellen Aufbau in den Bereichen

Bildungsföderalismus, frühe Förderung, berufliche Bildung sowie Forschung und Innovation erläutert. Dabei wird jeweils ein Zusammenhang hergestellt zwischen den institutionellen Ausgangsbedingungen, zu denen auch die Finanzierung gehört, und den Outcomes in den einzelnen Bereichen.

### **Bildungsföderalismus**

Angesichts sehr großer Unterschiede in den Kompetenzwerten der Schüler in den Bundesländern (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2018) ist eine kritische Debatte zum deutschen Bildungsföderalismus entbrannt, die sich unter der Chiffre „16 Länder – 16 Systeme“ einordnen lässt. Inzwischen durchaus partei- und lagerübergreifend werden Zweifel an der Chancengerechtigkeit dieser Struktur geäußert, die in unterschiedlichen Schulgesetzen, Rahmenbedingungen, Anforderungen an Schülerleistungen und der fehlenden Vergleichbarkeit von Schülerleistungen begründet sind (Jungkamp et al., 2018). So gibt es bisher keine ländereinheitliche Dauer der Berufsschulpflicht, was sich zum Beispiel bei der Integration von Flüchtlingen als außerordentlich nachteilig erweist.

In kaum einem anderen Bereich bundesstaatlicher Ordnung sind problematische Auswirkungen der föderalen Ordnung so augenfällig wie in der Bildungspolitik. Diese Ordnung hatte sich schon bisher als ein Treiber von Ineffizienzen erwiesen (Amann et al., 2006). Sie führt im Schulbereich zu großen nationalen Leistungsunterschieden und zudem zu negativen interregionalen Wechselwirkungen zwischen den Bundesländern untereinander oder zwischen Bundesländern, Bund, Bundesagentur für Arbeit sowie Privaten.

Mit der ersten Föderalismusreform des Jahres 2006 wurde eine Chance vertan, auf zentraler Ebene verbindliche Mindeststandards zu verankern. Eine Neufassung des Art. 91b GG zur Mitwirkung des Bundes in der Schulpolitik erfolgte seinerzeit nicht, wurde aber im Jahr 2015 nachgeholt, wodurch der Bund im Fall überregionaler Bedeutung Wissenschaft, Forschung und Lehre auch institutionell fördern kann. In der zweiten Föderalismusreform des Jahres 2017 wurde zudem neben der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auch die Tür für eine Änderung des Art. 104c GG dafür geöffnet, dass der Bund den Ländern und Gemeinden Finanzhilfen für gesamtstaatliche Investitionen gewähren kann, etwa im Bereich der Digitalisierung.



Trotz dieser richtigen Schritte verstößt auch die leicht zugunsten des Bundes veränderte Aufgaben- und Finanzierungszuweisung in der Bildungspolitik noch immer gegen ein grundlegendes fiskalföderalistisches Assignment: Bei hoher interregionaler Homogenität der Präferenzen und ausgeprägten regionalen Wohnsitzverlagerungen – davon ist im Schul- und Hochschulbereich auszugehen – ist eine überregionale bildungspolitische Befugnis einer dezentralen Verantwortungszuweisung überlegen. Liegen mithin überregionale Wirkungen vor oder unterscheiden sich die Wünsche der Beteiligten nicht, so sollten Regelungen oder Standards generell auf zentraler Ebene gesetzt werden. Umgekehrt sollten Entscheidungen auf Landesebene getroffen werden, wenn die zu erwartenden Auswirkungen sich auf die Region beschränken oder regional sehr unterschiedliche Wünsche oder Präferenzen der Beteiligten vorliegen (Koppel/Lichtblau, 2007).

Von einer Umsetzung dieser theoretischen Ableitung in der bildungspolitischen Praxis ist Deutschland aber recht weit entfernt. Das Bildungssystem steckt noch in einer föderalen Verflechtungsfalle, die stets ihren Nukleus auch in den Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hat. Daher ist auch eine Klärung erforderlich, was von einem leistungsfähigen Bildungsföderalismus erwartet werden kann. Aus einer auf das Ziel des „Inclusive Growth“ bezogenen Perspektive geht es um eine Verbesserung der Startchancengerechtigkeit und der Schülerleistungen, die Herstellung der Ausbildungsreife, die Flexibilisierung von Bildungswegen, die Verbesserung der Übergänge in der Bildungskette, den sparsamen und effektiven Umgang mit knappen Ressourcen sowie um eine verursacher- und nutzergerechte Finanzierung.

Fiskaltheoretisch stellt sich dabei die Frage, welche föderale Ebene für welche Maßnahme verantwortlich ist und welche föderale Ebene für welche Bildungsleistung zahlt. Eindeutig ist, dass die öffentliche Finanzierung der Bildung in Deutschland stärker als andere Ausgabenkategorien zugenommen hat und dass es aber vor allem in der personenbezogenen Förderung eine ausgeprägte Mischfinanzierung („goldener Zügel“) der verschiedenen föderalen Ebenen gibt. Dabei folgt die Finanzierungsstruktur aber nicht durchgängig den Funktionen von Bildung auf den einzelnen Bildungsstufen und kann damit verteilungspolitisch nachteilig wirken. Zudem gibt es infolge der Absolventenwanderung einen verdeckten Finanzausgleich zwischen den Bundesländern, der

Entwicklungsunterschiede tendenziell vergrößert. Beides sind Befunde, die mit Blick auf Zugangschancen nicht vorteilhaft sind.

### **Frühe Förderung**

Prioritär ist bei der Überprüfung der Finanzströme, dass zur Herstellung von Startchancengerechtigkeit und zur Verbesserung des sozialen Aufstiegs das Augenmerk besonders der frühen Förderung gelten muss. Vor allem für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schulbeginn ist eine möglichst gute Qualität des Betreuungsangebots wichtig. Verbindliche und bundesweit geltende hohe Standards sind hier zielführend. Eine intensivierete Förderung zur Vermeidung von Bildungsbenachteiligungen ist essenziell, hauptsächlich im sprachlichen Bereich, für den die Phase bis zum Alter von sechs Jahren von besonderer Bedeutung ist, weil bis dahin entstandene Defizite direkt die folgende Schulbahn beeinflussen.

Bildung ist ein kumulativer Prozess mit großen Pfadabhängigkeiten, auch hinsichtlich verteilungspolitischer Ziele. „Entsprechend ist die Frage der Einkommensungleichheit in weitem Maß eine Frage, wie man für eine Gleichheit der Startbedingungen für den Zugang zu Investitionen in das Humankapital sorgt“ (Becker, 2003, 96). Es gibt deutliche Hinweise auf die Bildungsabhängigkeit der relativen Einkommenspositionen. Auch der Aufstieg auf der Einkommensleiter ist in hohem Maß von dem erreichten Bildungsabschluss abhängig und wird ganz früh grundgelegt (Cunha/Heckman, 2007, 31 ff.). In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass in Deutschland Personen mit mittleren Qualifikationen verstärkt in Haushalten mit mittleren Einkommen leben, Personen mit höheren Qualifikationen zunehmend in Haushalten mit höheren Einkommen (Anger/Orth, 2016).

Die sogenannte Aufstiegsmobilität verdient unter Inclusive-Growth-Gesichtspunkten eine besondere Beachtung: Wenn Chancen auf einen sozialen Aufstieg vorhanden sind, können auch größere Ungleichheiten als weniger problematisch bewertet werden. Dies gilt vor allem für den Aufstieg aus den unteren Einkommensschichten. Empirische Befunde auf Basis des SOEP zeigen, dass Aufstiegschancen aus dem Niedriglohnsektor in Deutschland sehr wohl vorhanden sind (Schäfer/Schmidt, 2017; Stockhausen, 2017). Während im Zeitverlauf der Anteil der Aufsteiger bis etwa zum Jahr 2008 tendenziell rückläufig

war, zeichnet sich seitdem wieder ein leicht steigender Trend ab. In Bezug auf die Einkommensmobilität, bei der neben dem Erwerbseinkommen weitere Komponenten des Haushaltseinkommens berücksichtigt werden, ist indessen im Trend keine positive Entwicklung in der Aufstieghäufigkeit zu erkennen. Die soziale Mobilität hat sich im Zeitverlauf kaum verbessert (SVR, 2017, 420), obwohl die Situation am Arbeitsmarkt mit Höchstständen bei Beschäftigung und offenen Stellen außerordentlich günstig ist.

Besonderes Augenmerk gilt deshalb auch der frühen Förderung bestimmter Personengruppen: Besondere Probleme bei der Einkommenspositionierung ergeben sich zum einen für Personen mit Migrationshintergrund. Dies stellt – etwa im Bereich der Sprachförderung – neue Anforderungen an die Aus- und Fortbildung von Lehrern. Zum anderen sind Angebote früher Förderung auch für Kinder von Alleinerziehenden bedeutsam. Für Alleinerziehende ist der Zugang zum Arbeitsmarkt für den Arbeitsmarkteintritt und -aufstieg von zentraler Bedeutung. Ausbaubedarf besteht hier noch bei der Betreuung der Kinder im Alter von unter drei Jahren, auch wenn in den vergangenen Jahren in diesem Bereich hierzulande deutliche Fortschritte erzielt werden konnten.

### **Berufliche Bildung**

Unter Zugangsgesichtspunkten verdient auch das deutsche Modell der dualen Ausbildung eine besondere Beachtung. Eine gute schulische Berufsorientierung erleichtert den Übergang in das duale System der beruflichen Bildung an Fachschulen oder Hochschulen und ist damit Voraussetzung für die vertikale Durchlässigkeit und Aufstiegsmobilität. Das duale Berufsausbildungssystem mit den Akteuren Staat (Rahmenbedingungen, Berufsschulen), Kammern (Zentralprüfungen, Qualifizierung der Ausbilder, Überwachung der Ausbildungsstandards) sowie den Unternehmen als Lern- und Lehrorten muss als hoch bedeutsam für die Integration durch Bildung eingeschätzt werden. Es ist eine im internationalen Vergleich dezidiert inklusiv wirkende Institution, die auch durch Gesetze gut verankert ist. Bezeichnend ist allerdings, dass in den internationalen Indikatoren zu Inclusive Growth diese Besonderheit keine Berücksichtigung findet.

In der europäischen Beschäftigungskrise im Nachgang zur Finanzkrise 2008/2009 ist die außerordentlich gute Bilanz der Länder mit dualem Ausbil-

dungssystem – Deutschland, Österreich, Schweiz – bei der Jugendarbeitslosigkeit hervorzuheben. Das berufliche Ausbildungssystem in Deutschland garantiert durch die Standards via Staat und Kammern eine hohe Ausbildungsqualität sowie eine jederzeitige Vergleichbarkeit der erworbenen Kompetenzen und Zertifikate und führt zu hohen Bildungsrenditen der beruflichen Qualifikation (Pfeiffer/Stichnoth, 2014). Berufsqualifikationen bieten nach wie vor einen sicheren Weg in die Beschäftigung (OECD, 2018c).

Insgesamt steht die berufliche Bildung zudem in einem breiteren Wachstumskontext. Deutschlands Beschäftigung ist deutlich stärker als in allen anderen Volkswirtschaften in Europa von industrieller Wertschöpfung geprägt, sei es direkt in den Wirtschaftszweigen des Verarbeitenden Gewerbes oder indirekt in den mit der Industrie verflochtenen vor- und nachgelagerten Branchen der unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Diese Verflechtung von Industrie und wirtschaftsnahen Dienstleistern macht den wesentlichen Kern des Geschäftsmodells Deutschland aus, das auch innerhalb Europas eine Besonderheit darstellt. Solche industriebasierten Geschäftsmodelle sind stärker als andere Volkswirtschaften abhängig von der Qualität und Verfügbarkeit von Arbeitskräften mit sogenannten MINT-Qualifikationen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik).

Vor allem bei einer Produktion entlang der technologischen Grenze und für ein Geschäftsmodell mit einer starken Exportorientierung und komparativen Vorteilen in den Branchen der hochwertigen Technologien ist das technische Know-how der hochqualifizierten Fachkräfte im MINT-Bereich eine zentrale Basis (Anger et al., 2018a). Eine ausreichend breite technische Qualifikationsbasis durch Berufsausbildung, Weiterbildung und akademische Bildung trägt insgesamt nicht nur zur Innovationskraft bei, sondern auch zu einem inklusiven Wachstum im Beschäftigungssystem. Dieser Aspekt wird in bisherigen Indikatoren zum Inclusive Growth nicht berücksichtigt und stellt damit eine weitere konzeptionelle Fehlstelle der bestehenden Konzepte dar.

### **Forschung und Innovation**

In welchem Umfang wirtschaftliche Entwicklung inklusiv sein kann, hängt auch von der Qualität des Forschungs- und Innovationssystems ab. Auf der übergeordneten Systemebene erfordert dies einen umfassenden Ansatz der Inno-

vationspolitik, der sich nicht nur auf jene Maßnahmen und Institutionen konzentriert, die in direkter Weise Wissenschaft und Technologie unterstützen, sondern der sich auch durch Verbindungen zur Bildungspolitik auszeichnet und Rahmenbedingungen für Innovation wie Wettbewerb, internationale Offenheit und Mobilität berücksichtigt.

Dies verlangt nach einer dezidierten Spitzenreiter-Strategie, in der sich Unternehmen und Forscher um Exzellenz und Marktführerschaft in Nischen und qualitativ hochstehenden Segmenten bemühen. Zielführend dafür sind koordinierte und konsistente statt fragmentierte Eingriffe der öffentlichen Hand. Sie sollten auf einer kohärenten Strategie beruhen und statt einer Vielzahl eng definierter Förderprogramme einige gesellschaftlich wichtige Technologie- und Forschungsfelder als prioritäre Handlungsfelder (Top down) definieren und Cluster und Exzellenzzentren adäquat finanzieren (Aiginger et al., 2010).

Im Kontext eines inklusiven Wachstums bildet ein umfassender Breitbandausbau eine wichtige Voraussetzung, um Unternehmen und Bürger an der flächendeckenden Digitalisierung teilhaben zu lassen (Berger/Koppel, 2017). Neben der Infrastruktur ist der deutliche Ausbau der digitalen Bildung eine weitere Voraussetzung für die digitale Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen. Die Förderung von Open Educational Resources (zum Beispiel freie Lernsoftware) und eine bessere Ausstattung der Schulen mit digitaler Technologie durch Bundesmittel im Rahmen eines Digitalpakts sind wichtige Schritte, die digitale Kompetenz vom Kindes- bis zum Rentenalter zu erhöhen. Wichtig ist schließlich auch die Einrichtung einer bürgernahen und transparenten digitalen Verwaltung mit einem Bürgerportal, über das Verwaltungsvorgänge digital abgewickelt werden können.

Für die wirtschaftliche Entwicklung und eine gleichzeitig breite Beteiligung der Regionen und der dort lebenden Menschen ist ein leistungsstarkes Wissenschaftssystem von großer Bedeutung, das eine zukunftsfähige Grundfinanzierung von Universitäten erfordert. Die Leistungsfähigkeit des Wissenschaftsstandorts hängt auch von den Erkenntnis- und Technologietransfers bei der außeruniversitären Forschung ab. Eine flächendeckende Aus- und Weiterbildung im Digitalbereich mit einer breiten Verankerung von Datenkunde in den meisten Studienfächern und einer Förderung von Weiterbildungsprogrammen für Arbeitnehmer eröffnet neue Zugänge zum technischen Fortschritt.

Insgesamt betrachtet stellt besonders die Erhöhung der Aufstiegs- und Einkommensmobilität eine Kernaufgabe für die Bildungspolitik dar. Die mittleren und höheren Bildungsabschlüsse schützen in der Regel vor einem Abstieg aus der Mittelschicht. Vor allem die Stärkung der frühkindlichen Bildung, eine literale Grundbildung sowie die Herstellung der Ausbildungsreife sind daher zentrale Ansätze, um im unteren Bereich der Einkommensverteilung nachhaltige Verbesserungen zu erreichen. Die Zugänge zu digitaler Infrastruktur, zu digitaler Kompetenz und zu Forschung und Innovation sind weitere zentrale Institutionen, die den Einkommenspfad im Lebensverlauf maßgeblich bestimmen. In einer Inclusive-Growth-Empirie sind daher entsprechende bildungs- und innovationsbezogene Indikatoren deutlich auszubauen. Nur so kann ein realistisches Bild einzelner Länder in einem internationalen Vergleich gezeichnet und können sachgerechte Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

### 3.3 Kapitalmarkt

Die Leitfrage in diesem Kapitel ist, ob es relevante Zugangsbeschränkungen für bestimmte Personengruppen und Unternehmen zu einem breit verstandenen Kapitalmarkt gibt. Konkret bedeutet dies, ob verschiedene Gruppen einer Gesellschaft adäquate Möglichkeiten zur Kapitalbildung – etwa durch Unternehmensgründung oder Vermögensbeteiligung – haben, ob die Finanzmärkte für die Finanzierung von Investitionen gleichermaßen offen sind und ob die ökonomischen Chancen der Digitalisierung und des damit verbundenen immateriellen Kapitals breit nutzbar sind. In Rede steht, ob die unterschiedlichen sozioökonomischen Gruppen oder Unternehmenstypen an der entsprechenden Kapitalbildung teilhaben und somit auch die damit verbundenen Kapitaleinkommen erzielen können oder ob hier nur ein eingeschränkter Wettbewerb besteht, der letztlich zu einer Vermachtung der Märkte und entsprechenden Einkommens- und Verteilungseffekten führt. Mit Blick auf rohstoffreiche Länder kann zum Beispiel untersucht werden, ob die Nutzungsmöglichkeiten des Naturkapitals stark konzentriert sind und worauf diese exklusiven ökonomischen Institutionen zurückzuführen sind.

Unternehmensgründungen treiben den Strukturwandel und die Modernisierung von Volkswirtschaften voran. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf

das Wirtschaftswachstum. Neue Unternehmen können aber nur dann entstehen und sich erfolgreich entwickeln, wenn die Marktzutrittsbarrieren niedrig sind. In diesem Kontext stellt sich somit die Frage, ob unterschiedliche sozio-ökonomische Gruppen am Gründungsgeschehen teilhaben können. Für die Bewältigung der digitalen Herausforderungen sind zudem die immateriellen Ressourcen der Beschäftigten und der Unternehmen von entscheidender Bedeutung. Diese als Wissenskapital (Knowledge-based Capital) zusammengefassten Ressourcen verschaffen Unternehmen einen komparativen Vorteil, indem durch ihre betriebliche Kombination zukünftige Wertschöpfung ermöglicht wird. Die Kombination von Technologien mit dem Wissenskapital der Unternehmen ist die Schlüsselressource zur Sicherung des zukünftigen Wachstums- und Produktivitätspfads einer Volkswirtschaft (Ark et al., 2016).

Vor diesem Hintergrund werden nachstehend einige Überlegungen zur Ausgestaltung von Institutionen im Bereich der Existenzgründung, des Kapitalmarktzugangs, des Zugangs zu Wissenskapital sowie im Wettbewerbsrecht angestellt. Richtschnur für die Erwägungen ist dabei die Hypothese, dass die Wachstums- und Verteilungseffekte des technologischen Wandels mit seiner umfangreichen Digitalisierung in nahezu allen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen und dem raschen Vordringen von Anwendungsfällen Künstlicher Intelligenz (KI) davon abhängig sind, in welcher Weise breiten Bevölkerungsgruppen eine Teilhabe an dieser Entwicklung gelingen und das Entstehen einer digitalen Kluft („Digital Divide“) verhindert werden kann.

### **Existenzgründung**

Die wirtschaftliche Entwicklung wird maßgeblich von der Gründung von Unternehmen getragen. Im entwicklungsökonomischen Ansatz von Schumpeter (1911) spielen diese innovativen Unternehmer eine zentrale Rolle. Der institutionenökonomische Entwicklungsansatz von Acemoglu/Robinson (2013) stellt ebenfalls auf diese schöpferische Zerstörungskraft von neuen Unternehmen ab. Innovative Unternehmensgründungen führen einerseits dazu, dass ein Teil des volkswirtschaftlichen Sachkapital- und Humankapitalstocks obsolet wird, und andererseits, dass neues Sach- und Humankapital entsteht. Die Wirtschaftsgeschichte zeigt, dass der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock wächst. Laut Wachstumstheorie geht eine steigende Kapitalintensität, also eine immer höhere Kapitalausstattung der Erwerbstätigen, mit einer zunehmenden Arbeits-

produktivität und letztlich mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen einher. Neben dem eigentlichen technologischen Fortschritt ist die Kapitalakkumulation eine wesentliche Determinante der Wohlstandsentwicklung. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Akkumulation von (technischem) Wissen zu (Romer, 1986; 1990).

Im Kontext des inklusiven Wachstums kann somit gefragt werden, ob und durch welche Personengruppen es überhaupt zu Unternehmensgründungen kommt und wie die damit verbundenen Arbeits- und Kapitaleinkommen realisiert werden können. Hohe Barrieren bei der Unternehmensgründung – etwa durch staatlich geschützte Monopole, schwer überwindbare Regulierungen, unzureichende Finanzierungsoptionen – begünstigen etablierte Unternehmen und stabilisieren die bestehenden Einkommenspositionen. Mit Blick auf inklusives Wachstum kann darüber hinaus gefragt werden, ob verschiedene sozioökonomische Gruppen die gleichen Chancen zur Unternehmensgründung haben (vgl. auch Röhl, 2016).

Einen Ausgangspunkt für eine empirische Bestandsaufnahme zum Gründungsgeschehen in insgesamt mehr als 60 Volkswirtschaften stellt zum Beispiel der Global Entrepreneurship Monitor (GEM) dar (Sternberg/Bloh, 2017). Seit dem Jahr 1999 wird eine international vergleichbare Befragung zu den nationalen Gründungsaktivitäten und den Gründungseinstellungen vorgenommen. Auf Basis dieser Erhebung können auch die Unternehmensgründungen nach sozioökonomischen Gruppen – Geschlecht, Migrationshintergrund, Altersgruppe, Bildungsstand und Erwerbsstatus – analysiert und jeweils mit den Rahmenbedingungen für Gründungen verglichen werden. Dies lieferte eine erste Ausgangsempirie dazu, wie zugangsoffen das Gründungsgeschehen in den einzelnen Ländern ist. Gemäß dem Länderbericht Deutschland 2016 (Sternberg/Bloh, 2017) können folgende Befunde konstatiert werden:

- Auf Basis der TEA-Quote (TEA: total early-stage entrepreneurial activity) – sie erfasst den Anteil der 18- bis 64-Jährigen an der entsprechenden Bevölkerung, die werdende Gründer oder Gründer eines jungen Unternehmens (nicht älter als dreieinhalb Jahre) sind – belegt Deutschland den vorletzten Platz unter den 27 innovationsbasierten Volkswirtschaften. Demnach versuchen lediglich 4,6 Prozent der Erwachsenen in Deutschland, aktiv ein



neues Unternehmen zu gründen oder waren Inhaber oder Geschäftsführer eines jungen Unternehmens. In den USA oder Kanada ist die TEA-Quote mehr als dreimal so hoch, in den Niederlanden, Irland und Österreich rund doppelt so hoch. Vergleichbar niedrige Werte wie Deutschland haben etwa Frankreich, Italien und Spanien.

- Die Gründungsaktivitäten von Männern sind derzeit in Deutschland stärker ausgeprägt als jene von Frauen. Im Durchschnitt der innovationsbasierten Länder liegt die TEA-Quote bei Männern mit 11,4 Prozent erheblich höher als bei Frauen mit 6,8 Prozent.
- Die TEA-Quote von Migranten der ersten Generation, also von Einwanderern, die nicht in Deutschland geboren sind, ist im Durchschnitt höher als die TEA-Quote von Nichtmigranten. Die GEM-Studie zeigt, dass die höhere Gründungsaktivität erst nach vier bis sieben Jahren des Aufenthalts einsetzt, sich aber nach zehn Jahren dem gesamtwirtschaftlichen Niveau angleicht (Sternberg/Bloh, 2017, 23).

Mit Blick auf Deutschland liefert auch der KfW-Gründungsmonitor eine empirische Ausgangslage zum Gründungsgeschehen und darüber hinaus Informationen über das Gründungsverhalten einzelner sozioökonomischer Gruppen und Regionen (Metzger, 2018). Die Methodik (zum Beispiel Befragungsumfang, Dimensionen, Definition der Gründungsquote) weicht von der GEM-Studie ab und die Ergebnisse sind deshalb nicht direkt vergleichbar.

Bei der Bewertung dieser empirischen Befunde ist zu beachten, dass eine auf den ersten Blick unausgewogene Partizipation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen an den Unternehmensgründungsaktivitäten nicht notwendigerweise als eine Exklusion, Diskriminierung oder institutionelle Schieflage zu bewerten ist. Gründungen können das Resultat differenzierter Präferenzen verschiedener sozioökonomischer Gruppen, aber auch unterschiedlicher politischer Rahmenbedingungen für diese Gruppen und für Regionen sein. Gründungen sind besonders dort erfolgreich, wo Gründer Kontakte zu Kapitalgebern, Mentoren, Kooperationspartnern und Kunden knüpfen können. Generell ist die Förderung eines solchen „Gründungs-Ökosystems“ daher auch unter Beteiligungsge-sichtspunkten vorteilhaft.

## **Kapitalmarktzugang**

Mit Blick auf den Faktor Kapital stellt sich die Frage, ob die für die Kapitalbildung relevanten Finanzsysteme hinreichend zugangsoffen ausgestaltet sind. Dabei kann der Fokus auf die Unternehmensfinanzierung gerichtet werden. In den einzelnen Ländern bestehen ganz unterschiedliche Formen der Unternehmensfinanzierung, die wiederum für die verschiedenen Unternehmensformen nicht neutral wirken können. Vor allem bei der Gründung von innovativen Unternehmen können Wagniskapitalmärkte und deren Funktionsfähigkeit und Neutralität eine große Rolle spielen (Röhl, 2014). Im Oktober 2018 startete eine gemeinsame Initiative des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und der Bankengruppe KfW zum Ausbau der Wagniskapitalfinanzierung in Deutschland mit dem Ziel, jungen innovativen Unternehmen und schnell wachsenden Technologieunternehmen einen besseren Zugang zu Venture Capital zu gewähren (BMWi/KfW, 2018). Ebenso setzt die Finanzierung von Forschung und Entwicklung eine unternehmensspezifische Aufbringung von Eigen- und Fremdkapital voraus. Spezielle Finanzmarktindikatoren können Aufschluss darüber geben, ob diese Finanzierungsmöglichkeiten flächendeckend und unternehmensneutral verfügbar sind und ob aus dieser Perspektive ein breiter Zugang zum Kapitalmarkt ermöglicht werden kann.

Auf individueller Ebene – und dies ist zum Beispiel relevant für die Finanzierung von Humankapitalinvestitionen, aber auch von Firmengründungen – hat das Thema finanzielle Inklusion (Financial Inclusion) in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Mit Unterstützung der Gates-Stiftung hat die Weltbank eine mehr als 140 Länder umfassende Datenbank aufgebaut, mit der die finanzielle Inklusion gemessen werden soll (Demirgüç-Kunt et al., 2017). Daten dieser „Global Findex Database“ liegen für die Jahre 2011, 2014 und 2017 für eine Reihe von Dimensionen vor, mit denen ein umfassendes Bild über den Zugang zu finanziellen Mitteln für die jeweiligen Bevölkerungen und Bevölkerungsgruppen gezeichnet werden soll.

Diese Indikatorik eignet sich, um den Zugang unterschiedlicher sozioökonomischer Gruppen zu Finanzdienstleistungen zu evaluieren, zum Beispiel zu einem Bankkonto. Dieses gilt als eine Grundvoraussetzung für finanzielle Aktivitäten. Die Daten für Deutschland zeigen, dass es hier kaum finanzielle Ex-

klusion gibt und dass auch alle sozialökonomischen Gruppen über diese Form des finanziellen Zugangs verfügen. Die Analyse der Weltbank (Demirgüç-Kunt et al., 2017) und weitere Untersuchungen (Long, 2018) zeigen darüber hinaus, dass die Digitalisierung dazu beiträgt, die finanzielle Inklusion – auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern – zu erhöhen. Durch den digitalen Zahlungsverkehr, die Nutzung von Mobiltelefonen und das Internet haben sich die Möglichkeiten zum Sparen und zur Kreditaufnahme offensichtlich erheblich verbessert. Der digitale Zahlungsverkehr und die Nutzung von Big Data machen es vor allem für Personen ohne eine formale Kredithistorie billiger und leichter, einen Kredit zu bekommen und letztlich an der Kapitalbildung zu partizipieren.

Im Gegensatz zu dieser zuversichtlichen Perspektive der Digitalisierung für den Kreditzugang breiter Bevölkerungsgruppen wird aber auch diskutiert, dass etwa Verfahren gestützt auf Künstliche Intelligenz zu sogenannten statistischen Vorurteilen führen können. Das könnte heißen: „Maschinen diskriminieren“ (Steinharter/Maisch, 2018). Des Weiteren ist das Thema Datensicherheit, Datenschutz und Privacy in diesem Kontext von hoher Bedeutung. Eine Stärkung der Datensouveränität der Bürger ist eine Voraussetzung für die digitale Teilhabe. IT-Sicherheit ist sozusagen der Anschnallgurt der digitalen Gesellschaft. Es wird zu beobachten sein, ob eine verbesserte finanzielle Inklusion auch mit einer zunehmenden ökonomischen Teilhabe und breiteren Einkommenserzielungschancen einhergeht. Auch dies gilt es bei einem Konzept für inklusives Wachstum zu beachten.

### **Wissenskapital**

Es ist ein vergleichsweise junger Forschungszweig, sich mit dem Wissenskapital einer Volkswirtschaft konzeptionell zu befassen und es zu messen (Haskel/Westlake, 2018), wenngleich die betriebswirtschaftliche Forschung diesem Kapital seit Langem eine hohe Bedeutung beimisst. Wissenskapital differenziert sich in Organisationskapital, Beziehungskapital und Humankapital. Humankapital umfasst alles, was mit Menschen zu tun hat (Wissen, Ausbildung und Kompetenzen), wobei die Ausbildung das Fundament des Humankapitals darstellt. Organisationskapital beinhaltet nicht an Menschen gebundene immaterielle Ressourcen wie Organisationsstrukturen, Unternehmenskulturen oder Führungsinstrumente. Beziehungskapital wiederum sind die Beziehungen innerhalb und zwischen den Organisationen sowie die Fähigkeit, Kooperation

und Koordination gewinnbringend zu nutzen (Andriessen/Stam, 2004). Unter Wachstumsaspekten ist der Zusammenhang zwischen dem Wissensbestand einer Volkswirtschaft und der wirtschaftlichen Entwicklung bedeutsam.

Die empirische Umsetzung ist jedoch noch weiterzuentwickeln (Wang/Chang, 2005; OECD, 2013, 204; Haskel/Westlake, 2018). Die definitorischen wie messtechnischen Probleme bei der Erfassung des Wissenskapitals von Unternehmen und Volkswirtschaften bergen zudem zwei innovationspolitische Probleme in sich: Zum einen gibt es in einer Wissensökonomie, die immer mehr zur Datenökonomie wird, noch ungelöste Probleme beim Schutz des geistigen Eigentums (Brynjolfsson/McAfee, 2014; Haucap, 2018; Hüther, 2018). Zum anderen sind nach geltenden Bilanzvorschriften immaterielle Vermögensgegenstände nur dann bilanzierungsfähig, wenn ihnen ein objektivierbarer Wert beigemessen werden kann. Humankapital wie auch andere Bestandteile des Wissenskapitals können damit bisher überwiegend nur in eng begrenztem Umfang beliehen werden. Bei diesem modernen Kapitalstock gilt daher der Schaffung inklusiv wirkender Finanzierungsinstrumente eine besondere Beachtung. Solche Erwägungen werden aber in der bisherigen Inclusive-Growth-Debatte noch nicht angestellt.

Dies gilt auch für den Schutz geistigen Eigentums durch Patente und Gebrauchsmuster. Beide etablierten Instrumente sind ein gutes Beispiel dafür, dass auch exklusive Institutionen unter bestimmten Bedingungen ökonomisch inklusiv wirken können: Technische Erfindungen können patentiert und so vor Nachahmung durch Konkurrenten geschützt werden. Patente werden erteilt für technische Erfindungen, die weltweit neu sind, sich vom Stand der Technik abheben und wirtschaftlich verwertbar sind. Nicht zu den Patenten gehören nach bisherigem Verständnis etwa Entdeckungen, wissenschaftliche Theorien oder mathematische Methoden. Grundsätzlich werden durch Patente und Gebrauchsmuster Schutzräume geschaffen, durch die Inventionen und Innovationen erst möglich gemacht werden.

Ein freier Zugang aller sozioökonomischen Gruppen und Unternehmensformen zum Patentrecht definiert und sichert Eigentumsrechte. Dies schafft Chancengerechtigkeit und wirkt somit ökonomisch inklusiv. Mit der steigenden Bedeutung der Datenökonomie entsteht aber das Problem, dass sich relevante

ökonomische Entwicklungen wie etwa die rasche Ausbreitung von Anwendungsfällen Künstlicher Intelligenz, die potenziell und schon aktuell erhebliche Wachstums- und Verteilungseffekte aufweisen, sich nicht in aussagekräftiger Art und Weise über die Patentanmeldungen messen und bisher auch nicht schützen lassen. Eine Erklärung dafür ist, dass die elementare Triebfeder von Künstlicher Intelligenz aus bestimmten Algorithmen und damit Software besteht, die im Großteil der Welt und besonders in Europa ganz überwiegend nicht patentierbar sind.

Haskel/Westlake (2018, 118 ff.) weisen darauf hin, dass die unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten von nicht physischen Gütern (Intangibles) in den Unternehmen über die dadurch divergierende Unternehmensperformance und Gehaltsentwicklung auch die personelle Einkommensverteilung beeinflussen können. Dies kann jedoch Konsequenz einer jeden technologischen und strukturellen Veränderung sein, die mit einem „Skill-biased technological Change“ einhergeht. Relevant sind dabei die infolge der neuen Geschäftsmodelle und Technologieeigenschaften angelegten Wettbewerbskonsequenzen und Marktmachtpotenziale.

Vor diesem Hintergrund entsteht ein bedeutsamer konzeptioneller Klärungsbedarf, was in der bisherigen Inclusive-Growth-Literatur nicht hinreichend beachtet wird. Die digitale Revolution und Künstliche Intelligenz können zur bisher weitreichendsten technologischen und gesellschaftlichen Veränderung in der Wirtschaftsgeschichte führen. Die weitere wirtschaftliche Entwicklung, der Wachstumspfad und die Verteilungseffekte werden offensichtlich stärker als zuvor von technischen Veränderungen geprägt. Die Herausforderung rascher technologischer Veränderungen liegt daher auch darin, den institutionellen Aktualisierungsbedarf zu erkennen und umzusetzen (Hüther, 2018). Die Diskussion über die Folgen des Zugangs zu den Technologiemarkten verdient daher deutlich mehr Beachtung als bisher.

### **Wettbewerbsrecht**

Das deutsche Kartellrecht ist im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom 1. Januar 1958 kodifiziert und wurde bisher neunmal novelliert. Das europäische Wettbewerbsrecht geht auf die Römischen Verträge von 1957 zurück. Durch die Datenökonomie, die ganz wesentlich von Algorithmen ge-

trieben wird, entsteht nun aber neuer wettbewerbsrechtlicher Handlungsbedarf. Algorithmen sind wesentlicher Bestandteil vieler digitaler Geschäftsmodelle. Müssen Unternehmen sie offenlegen – und sei es nur bei einer Behörde –, könnte dies dazu führen, dass sie hierzulande weniger in Innovationen investieren. Es hat daher eine intensive Debatte eingesetzt, ob und wie das Wettbewerbs- und das Kartellrecht weiterentwickelt werden müssen (Monopolkommission, 2018; Haucap, 2018; Hüther, 2018).

Folgerichtig sollte das nationale GWB in dieser Legislatur in einigen Punkten angepasst werden, um den Anforderungen der Digitalisierung gerecht zu werden (Rusche, 2017): Erstens sollen Daten bei der Beurteilung von Marktmacht stärker berücksichtigt werden. Zweitens wird die Unentgeltlichkeit einer Leistung bei der Definition des relevanten Marktes explizit mit aufgenommen, um die Bedeutung fehlender monetärer Gegenleistungen, wie dies bei der Nutzung etwa von Google regelmäßig der Fall ist, besser zu würdigen. Drittens werden die Umsatzgrenzen in der Fusionskontrolle verändert, sodass Zusammenschlüsse auch dann anmeldepflichtig sind, wenn das zu erwerbende Unternehmen „in erheblichem Umfang“ im Inland tätig ist und der Wert der Gegenleistung für den Zusammenschluss mehr als 400 Millionen Euro beträgt.

Auch wenn sich das Wettbewerbsrecht in seiner jetzigen Form weitgehend bewährt zu haben scheint, schaffen die Anpassungen mehr Rechtssicherheit und sichern den Wettbewerb und damit auch den Marktzugang im digitalen Zeitalter. Für die zukünftige Balance zwischen Wachstum und der Verteilung der Wachstumserträge sind die Sicherung von Marktzugängen, die Vermeidung von marktbeherrschenden Positionen und eine effektive Fusionskontrolle auch auf digitalen Märkten, in denen die Regeln der Null-Grenzkosten-Ökonomie mit einem mit der Anzahl der Nutzer steigenden Unternehmenswert gelten, von herausgehobener Bedeutung, auch unter Gesichtspunkten des Inclusive-Growth-Gedankens.

Hinsichtlich der Effekte des Faktors Kapital auf die Beteiligung am Wachstum kommt insgesamt gesehen den Unternehmensgründungen und den dafür notwendigen Finanzierungsmöglichkeiten eine wichtige Rolle zu. Zwar wirken sich Existenzgründungen erst zeitverzögert auf die Verteilung der insgesamt in einer Volkswirtschaft erzielten Kapitaleinkommen aus. Mögliche disruptive

Technologien und Geschäftsmodelle – angetrieben durch die Digitalisierung oder die verstärkte und breite Nutzung von Künstlicher Intelligenz – können aber kurzfristig durchaus größere Veränderungen bei der volkswirtschaftlichen Kapitalbildung und den damit verbundenen Einkommen mit sich bringen. Entsprechend wichtig ist es, dass die relevanten Märkte für digitale Geschäftsmodelle offen gestaltet werden. Das gilt generell für die gesamte Unternehmenslandschaft, aber auch mit Blick auf die unterschiedlichen sozioökonomischen Gruppen. Die bislang vorliegenden Konzepte für inklusives Wachstum haben diese entstehungsseitige Perspektive bezüglich des Faktors Kapital noch nicht eingenommen und auch die möglichen Verteilungswirkungen von technologischen Veränderungen noch nicht angemessen rezipiert.

### 3.4 Politisches System

Die Akkumulation und die permanente Modernisierung der ökonomischen Produktionsfaktoren hängen wesentlich davon ab, wie hoch die Anreize sind, in diese Faktoren zu investieren. Die Investitionsneigung hängt wiederum maßgeblich von den politischen Rahmenseetzungen in einer Volkswirtschaft ab. Dazu gehören etwa Steuern und andere kostenbeeinflussende Maßnahmen. Langfristig entscheidend sind jedoch die politischen Institutionen, die für die Eigentumsrechte, die Funktionsfähigkeit des Marktsystems und des sozialen Systems und damit auch für die Einkommenserzielungschancen der breiten Bevölkerung bedeutsam sind.

Die Institutionenökonomik hat in vielfältigen Ausprägungen die Bedeutung der politischen Institutionen für die wirtschaftliche Entwicklung herausgearbeitet (vgl. zum Beispiel North, 1990; Chang, 2011). Den politischen Rahmenbedingungen, dem Denken in Ordnungen und der Interdependenz von ökonomischen und politischen Institutionen kommt in der deutschen Ordnungstheorie ebenfalls eine zentrale Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung zu (Eucken, 1952; Külp/Berthold, 1992, 227 ff.; Hüther, 2012). Auch Acemoglu/Robinson (2013) haben zuletzt eindrücklich aufgezeigt, welche Relevanz das Zusammenspiel von ökonomischen und politischen Institutionen bei der wirtschaftlichen Entwicklung und dem damit verbundenen Wohlstand in einer Gesellschaft hat. Dabei ist von zentraler Bedeutung, wie inklusiv die ökonomischen und politischen Institutionen sind und wie sie miteinander interagieren.

Abbildung 8 stellt zunächst beispielhaft dar, was nach Acemoglu/Robinson (2013) unter inklusiven und exklusiven Institutionen zu verstehen ist: „Inklusive Wirtschaftsinstitutionen [...] schaffen attraktive Bedingungen für die große Mehrheit, sich ins Wirtschaftsleben einzubringen und ihre Begabungen und Fähigkeiten optimal einzusetzen, und sie gestatten dem Einzelnen, freie Entscheidungen zu treffen. Um inklusiv zu sein, müssen Wirtschaftsinstitutionen Sicherheit für das private Eigentum, ein neutrales Rechtssystem und öffentliche Dienstleistungen zur Schaffung fairer Bedingungen bieten, die dem Menschen ermöglichen, frei zu handeln und Verträge abzuschließen. Sie müssen ferner die Gründung neuer Unternehmen erlauben und ihren Bürgern gestatten, selbst über die eigene berufliche Laufbahn zu bestimmen“ (Acemoglu/Robinson, 2013, 105 f.)

Mit Blick auf die ökonomische Dimension gehören zu den Wirtschaftsinstitutionen zum Beispiel die Definition und Garantie von Eigentums- und Verfügungsrechten oder der Zugang zu ökonomischen Märkten, etwa dem Arbeits- und Kapitalmarkt, oder zu Bildung. Solche ökonomischen Institutionen bestimmen die Investitionsanreize und die Einkommenserzielungsmöglichkeiten der unterschiedlichen sozioökonomischen Gruppen in einem Land. Unter inklusiven ökonomischen Bedingungen können sich die Investoren die Erträge der mit den Investitionen in Human- und Sachkapital zusammenhängenden Wirtschaftsleistung weitgehend aneignen.

### Qualität der Institutionen

Abbildung 8

	Inklusiv	Exklusiv
Ökonomische Institutionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sichere Eigentumsrechte</li> <li>• Neutrales Rechtssystem</li> <li>• Wettbewerb</li> <li>• Offene Märkte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Eigentumsrechte</li> <li>• Unfairer Wettbewerb</li> <li>• Monopole</li> <li>• Privilegien</li> </ul>
Politische Institutionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pluralismus/Demokratie</li> <li>• Politische Gleichheit</li> <li>• Recht und Ordnung</li> <li>• Parlamentarische Kontrolle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politische Machtkonzentration/ Diktatur</li> <li>• Politische Ungleichheit</li> <li>• Keine unabhängige Justiz</li> <li>• Keine parlamentarische Kontrolle</li> </ul>

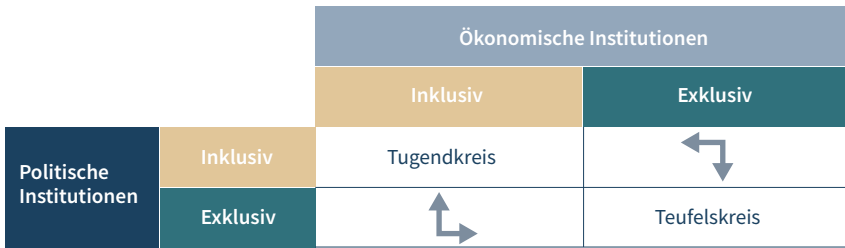
Eigene Darstellung in Anlehnung an Acemoglu/Robinson, 2013



Die politische Dimension richtet sich darauf, ob in einer Gesellschaft eine breite Beteiligung aller Bevölkerungsteile an der politischen Entscheidungsfindung (Public Choice) gewährleistet ist oder ob die politische Macht auf eine bestimmte Gruppe oder Elite konzentriert ist. Des Weiteren geht es darum, ob die politischen Entscheidungen durch ein frei gewähltes und repräsentatives Parlament kontrolliert werden. Nicht zuletzt stellt sich die Frage, ob eine unabhängige Justiz vorhanden ist, um Recht und Gesetz neutral durchzusetzen. Insgesamt können die politischen Institutionen dahingehend evaluiert werden, ob eine faktische Gewaltenteilung von Legislative, Exekutive und Judikative vorliegt und politische Vermachtungsprozesse verhindert werden.

In diesem Kontext spielt auch das Konzept des Sozialkapitals eine Rolle, wozu etwa das Vertrauen in Regierung und Verwaltung oder das bürgerschaftliche Engagement einer Zivilgesellschaft zählt. Sozialkapital erleichtert das koordinierte Verhalten in einer Gesellschaft und kann die Leistungsfähigkeit in einer Volkswirtschaft steigern (Erlei et al., 2007, 559; Scrivens/Smith, 2013; Hüther et al., 2018, 377 ff.). Inklusiv sind die politischen Institutionen, wenn die Mitglieder einer Gesellschaft unabhängig von Alter, Geschlecht, Herkunft, Religion oder Region an der politischen Willensbildung und Kontrolle beteiligt sind. Inklusive politische Institutionen haben einen Eigenwert für die Funktionsfähigkeit der Zivilgesellschaft und das Staatsverständnis der Bevölkerung. Sie haben dadurch auch Einfluss auf ökonomische Prozesse, etwa auf Investitionen in Produktionsfaktoren, und damit auf Produktion und Einkommen in einer Volkswirtschaft.

Die entwicklungsökonomische Interpretation von Acemoglu/Robinson (2013) stellt auf das Zusammenspiel von ökonomischen und politischen Institutionen ab. Dieses Denken in Ordnungen ist nicht neu und wurde auch zentral von Eucken (1952) oder Friedman (1962) thematisiert. Die Kombination von inklusiven politischen und inklusiven ökonomischen Institutionen führt gemäß Acemoglu/Robinson zu einem sogenannten Tugendkreis mit wirtschaftlichem Fortschritt (Abbildung 9). Eine starke ökonomische Beteiligung breiter Bevölkerungsgruppen trägt dazu bei, die politischen Institutionen zu verbessern und zu stabilisieren. Umgekehrt sichern und stärken inklusive politische Institutionen die Anreize, in Produktionsfaktoren zu investieren sowie den technischen Fortschritt zuzulassen und zu forcieren.



Eigene Darstellung in Anlehnung an Acemoglu/Robinson, 2013

Technischer Fortschritt stellt zwar permanent die individuellen Einkommenspositionen auf den Prüfstand – über neue Produkte, neue Fertigungsverfahren sowie die Entwertung und das gleichzeitige Entstehen von Humankapital. Inklusive ökonomische und politische Systeme sind aber offensichtlich besser in der Lage, die mit technischem und strukturellem Wandel einhergehenden Anpassungslasten und Ungleichheiten zu verarbeiten und sie auch sozialpolitisch abzufedern. Offene Systeme schaffen Aufstiegsperspektiven und Einkommensmobilität.

Dagegen führt die Kombination von exklusiven politischen und exklusiven ökonomischen Institutionen zu Teufelskreisen und wirtschaftlicher Stagnation. Die Konzentration der wirtschaftlichen Macht auf eine Elite wird von dieser genutzt, um ihre politische Macht auszubauen und zu sichern. Umgekehrt trägt eine politische Machtkonzentration dazu bei, die ökonomischen Privilegien der politischen Eliten abzusichern und zu erweitern. Es gibt weniger Anreize für Veränderungen durch technischen Fortschritt oder nur im eng abgesicherten Rahmen der davon profitierenden Eliten. Errungene ökonomische Wohlstandspositionen kommen nicht auf den Prüfstand. Damit wird verhindert, dass sich die wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse und Besitzstände ändern und die politischen Eliten ihren Einfluss verlieren. Langfristige Stagnation und wirtschaftliches Zurückbleiben gegenüber anderen Volkswirtschaften sind die Folge. Ergebnisoffen sind die Kombinationen aus inklusiven (exklusiven) politischen Institutionen und exklusiven (inklusive) ökonomischen Institutionen. Gemäß den historischen Beispielen von Acemoglu/Robinson (2013) sind diese Arrangements langfristig nicht stabil, sondern sie tendieren hin zu einem Tugend- oder Teufelskreis.

Der Zusammenhang von Institutionen und wirtschaftlicher Entwicklung ist seit geraumer Zeit Gegenstand vielfältiger empirischer Untersuchungen. Die Evidenz für einen positiven Einfluss von inklusiven politischen Institutionen auf das Wirtschaftswachstum ist relativ gut (zum Beispiel Rodrik et al., 2004; Hemmer/Lorenz, 2004, 209 ff.; La Porta et al., 2008; North et al., 2009; Spolaore/Wacziarg, 2013). Länderquerschnittsvergleiche kommen auf Basis der verfügbaren Daten oftmals zu robusten empirischen Zusammenhängen zwischen der Qualität der Institutionen und dem Lebensstandard oder dem Wirtschaftswachstum. Kritisch zu den zugrunde liegenden Untersuchungsdesigns äußert sich hingegen Chang (2011). Er bemängelt, dass die Zusammenhänge oftmals zu einfach konstruiert sind und die tiefer gehenden Wirkungsketten von bestimmten politischen Institutionen und bestimmten ökonomischen Effekten nicht hinreichend genau betrachtet werden. Auch die anschaulich geschriebene und auf historischen Fallbeispielen beruhende Analyse von Acemoglu/Robinson (2013) wird wegen fehlender empirischer Fundierung und der Auswahl und Interpretation der historischen Beispiele – zum Teil heftig – kritisiert (Caspari, 2018; Diamond, 2012; MacLeod, 2013; Schlesewsky/Winter, 2018).

Abbildung 8 hat bereits aufgeführt, welche Charakteristika inklusive politische Institutionen aufweisen sollten. Inzwischen gibt es auch einige empirische Versuche einer Bewertung. Die bereits zitierte Arbeit von Benner/Pastor (2016) bewertet die politische Teilhabe – im Rahmen der Messung von inklusivem Wachstum – anhand eines „Voice and Accountability Indicators“, der zum Ausdruck bringen soll, inwieweit die Bevölkerung Meinungsfreiheit hat und über unabhängige Medien verfügt. Außerdem werden ein „Control of Corruption Indicator“, ein „Regulatory Quality Indicator“, ein Indikator für „Property Rights and Rule-Based Governance Rating“, ein Indikator für „Level of international Conflict“, einer für „Government Expenditures for Social Security and Welfare“ sowie weitere Infrastrukturindikatoren vorgeschlagen.

Ein weitverbreiteter Ansatz ist der Freiheitsindex des Fraser-Instituts, bei dem eine Vielzahl von Komponenten berücksichtigt werden, mit denen die ökonomischen und politischen Freiheiten oder deren Einschränkungen gemessen werden können (Erlei et al., 2007, 566; Gwartney et al., 2017). Zu den politischen Institutionen zählen dabei zum Beispiel die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit, Rechtsstaatlichkeit und Rechtsschutz vor staatlicher Willkür, Abwesenheit

von willkürlichen Militärinterventionen und Integrität des Rechtssystems. Die Zeitreihen liegen für 159 Länder zum Teil zurückgehend bis 1970 vor.

Die OECD (2015) nennt Zielgrößen für „effective, accountable and inclusive institutions“. Diese sollen das Vertrauen in den Staat und die Regierung stärken und damit zu einer effektiven und friedlichen Zusammenarbeit in der Gesellschaft beitragen. Zu diesen Zielen gehören die Reduktion von Korruption und Bestechung, zuverlässige und transparente Institutionen und Verwaltungen, eine partizipative und repräsentative Entscheidungsfindung auf allen staatlichen Ebenen sowie der öffentliche Zugang zu Informationen (zum Beispiel durch unabhängige Medien). Die OECD (2017b) bietet zur Messung und Evaluierung der politischen Institutionen zum Beispiel die Indikatorensammlung „Government at a Glance“ an.

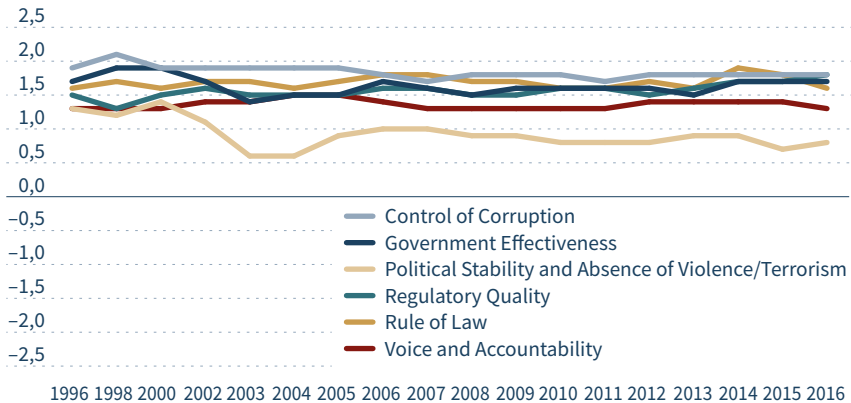
Die Bertelsmann Stiftung (2018) veröffentlicht mit den „Sustainable Governance Indicators“ (SGI) regelmäßig eine Bestandsaufnahme zur Qualität und Nachhaltigkeit politischer Institutionen. Das SGI-Projekt bewertet für die EU- und die OECD-Staaten auf Basis von drei Säulen (Policy Performance Index, Quality of Democracy Index, Governance Index) den Stand und die Entwicklung der Demokratiequalität und die politische Steuerungsfähigkeit. Aktuell nimmt Deutschland hinter den skandinavischen Ländern den fünften Platz ein.

Ferner gibt es von der Weltbank die „Worldwide Governance Indicators“, die für über 200 Länder sechs Dimensionen der Governance (Control of Corruption, Government Effectiveness, Political Stability and Absence of Violence/Terrorism, Rule of Law, Regulatory Quality, Voice and Accountability) seit dem Jahr 1996 messen (Kaufmann et al., 2010). Diese Daten werden in einer Reihe von Untersuchungen als empirische Grundlage verwendet. Abbildung 10 zeigt für Deutschland, wie sich die sechs Dimensionen im Zeitraum 1996 bis 2016 entwickelt haben. Die Indikatoren können Werte von -2,5 bis +2,5 Punkten einnehmen, wobei die Höhe mit der Qualität der Institutionen korrespondiert. Die Werte für Deutschland bewegen sich im Bereich zwischen 0,6 und 2,1 Punkten. Demnach weist Deutschland eine vergleichsweise hohe Qualität und Stabilität der politischen Institutionen auf. Die vergleichsweise niedrigen und nach dem Jahr 2000 stark gesunkenen Werte für politische Stabilität und Abwesenheit von Terrorismus sind im Kontext der weltweit gestiegenen Gefahr durch Terror zu erklären.

## Bewertung der politischen Institutionen in Deutschland

Abbildung 10

Worldwide Governance Indicators auf einer Skala von -2,5 (niedrigste Qualität) bis +2,5 (höchste Qualität)



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/x1d6A8Fop5wzm1b>

Quelle: World Bank, 2018b

Damit scheint es zumindest in einem ersten Ansatz möglich zu sein, für eine Reihe von Ländern die aktuelle Qualität der politischen Institutionen zu messen und einzuschätzen, ob und in welche Richtung ein institutioneller Wandel stattgefunden hat und ob dieser Wandel letztlich inklusivitätsfördernd ist. Die meisten Messansätze erlauben allerdings bisher nur eine Bestandsaufnahme für die Gesamtbevölkerung und noch keine Differenzierung nach verschiedenen sozioökonomischen Gruppen, etwa nach Geschlecht, Alter, Herkunft oder Region. Eine Ausnahme bildet das Fraser-Institut (Fike, 2018), das einen Gender Disparity Index entwickelt hat und diesen mit dem allgemeinen Freiheitsindex vergleicht. Danach korreliert die Chancengerechtigkeit von Frauen und Männern positiv mit dem Grad der allgemeinen wirtschaftlichen Freiheit, vor allem in entwickelten Volkswirtschaften wie Deutschland.

Insgesamt zeigen die empirischen Befunde zu veränderten institutionellen Rahmenbedingungen im Bereich der politischen Governance, dass und wie Wachstumsprozesse verteilungsförderlich gestaltet werden können. Doch auch hier weist die konventionelle Inclusive-Growth-Forschung bisher eine Fehlstelle auf.

## 4 Grenzen und Perspektiven

Die vorstehende Analyse hat gezeigt, dass das maßgeblich von internationalen Organisationen entwickelte Konzept des inklusiven Wachstums inzwischen eine erhebliche Relevanz für die internationale wie auch nationale Politikgestaltung aufweist. Der grundlegende Gedanke, dass bei der Formulierung von wirtschaftspolitischen Zielen neben der Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens auch andere Ziele verfolgt werden und besonders darauf geachtet werden soll, dass von einem allgemeinen Wachstum möglichst alle Bevölkerungsschichten profitieren, hat sich inzwischen fest in die nationalen Politikagenden eingeschrieben. Entsprechend haben Verteilungsfragen einen festen Platz in Untersuchungen zu den Wohlstandseffekten der wirtschaftlichen Entwicklung.

Daher wird sich eine demokratisch legitimierte Politik mit diesen Zielen auseinandersetzen müssen. Dies gilt besonders in Zeiten verunsicherter Bevölkerungen, auch in Teilen der Mittelschicht, sowie darüber hinaus angesichts eines Bedürfnisses nach Stabilität und Ordnung. Zudem besteht noch eine weitverbreitete Grundskepsis gegenüber den potenziellen Folgen der Digitalisierung, die politisches Handeln motivieren wird. Der Grundgedanke des inklusiven Wachstums wird durch die sich rasch vollziehenden technologischen Entwicklungen weitere Relevanz erhalten, wenn die Fortschrittsgewinne der Innovationen nicht allen Bevölkerungsgruppen zugutekommen sollten („The winner takes it all“) und es zudem zu Kontrollverlustängsten bei dem überwiegenden Teil der technisch nicht versierten Bevölkerung kommt.

Die vorliegende Analyse hat aber einige Schwachpunkte der Inclusive-Growth-Forschung in Theorie wie Empirie aufgezeigt:

- Das bisherige Inclusive-Growth-Konzept ist stark normativ geprägt, aber theoriearm. Es argumentiert zum Beispiel nicht in einem „Growth-Accounting“-Zusammenhang und versammelt daher vergleichsweise beliebig Indikatoren, die normativ gesetzt werden. Der Wachstumszusammenhang wird bei der Auswahl der Indikatoren nicht hergestellt. Bei den verwendeten Zielindikatoren handelt es sich zudem um Ergebnisindikatoren, nicht um die unabhängigen wachstumsrelevanten Faktoren. Politik kann aber nicht

direkt auf Ergebnisse einwirken, sondern allenfalls die Ziel-Mittel-Beziehungen zwischen bestimmten Parameterveränderungen bei einzelnen Wachstumsfaktoren und den Ergebnissen des Wachstums nutzen.

- Erforderlich ist deshalb ein Konzept einer Produktionsfunktion zur Erzielung inklusiven Wachstums, bei dem über die Variation wachstumsrelevanter Institutionen eine möglichst große Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten an ökonomischen Prozessen und an deren Erträgen gelingen kann. Dies ist ein vollständiger Perspektivenwechsel gegenüber dem bisherigen Vorgehen und setzt die Identifikation wachstumsbestimmender Faktoren sowie der dafür einschlägigen institutionellen Ausgestaltung voraus. Eine institutionenblinde Auswahl bestimmter normativ gesetzter Ergebnisindikatoren erlaubt keine theoretisch fundierte Hypothesenbildung darüber, durch welche institutionellen Veränderungen bei einzelnen Parametern Wachstum generiert werden kann, das mit besseren Verteilungsergebnissen einhergeht.
- Eine weitere Fehlstelle des bisherigen Ansatzes ist die Vernachlässigung von Komplementaritäten oder Substitutionalitäten bei einzelnen Variablen. So kann zum Beispiel eine Erschwerung befristeter Beschäftigung den Zugang zum Arbeitsmarkt für bestimmte Personengruppen blockieren. Eine inklusiv gemeinte Maßnahme kann sich damit als exkludierend erweisen. Zudem können Maßnahmen in einzelnen Politikbereichen die Effekte von Maßnahmen in anderen Bereichen abschwächen, neutralisieren oder verstärken. So sind etwa die Interaktionen zwischen Arbeitsmarkt und Bildungssystem so vielgestaltig, dass zum Beispiel das Ziel der Verminderung der geschlechterspezifischen Lohnlücke eher durch veränderte Berufswahlentscheidungen oder durch einen Ausbau der Betreuungsinfrastruktur als durch ein Gesetz zur Lohngleichheit erreicht werden kann.
- Angesichts der rapiden technologischen Entwicklung von Digitalisierung und Künstlicher Intelligenz wird die Teilhabe an der wirtschaftlichen Entwicklung stärker denn je vom Zugang zu Wissen und Kapital, zu technischen und infrastrukturellen Grundausstattungen sowie von stabilen politischen Rahmenbedingungen wie der Daten- und Cybersicherheit abhängen. Alle diese Punkte spielen in der bisherigen Debatte um Inclusive Growth nahezu noch keine Rolle. Es ist aber abzusehen, dass der Zugang zu Wissen und

Wissenskapital sich zu einer verteilungspolitischen Herausforderung entwickeln kann. Umso wichtiger erscheint eine konsistent lebenslaufbezogene Forcierung der Humankapitalbildung in einer digitalisierten Ökonomie, welche zumindest gleichberechtigt neben die klassischen Sozialstaatskonzepte tritt.

- Ein grundsätzliches Problem einer aus internationalen Durchschnittsobservationen abgeleiteten empirischen Diagnose ist, dass die konkrete nationale Wachstums- und Verteilungsperformance ausgeblendet wird, aber dennoch Empfehlungen gegeben werden, die in die nationalen Politikbegründungsmuster hinüberschwappen. Deutschland kann aber bereits gegenwärtig auf Basis der meisten Indikatoren als inklusiv bewertet werden, wenn es um die Partizipation breiter Bevölkerungsschichten an den Wachstumserfolgen geht. Selbst gemessen an Ergebnisindikatoren – die für eine Wohlstandsanalyse unerlässlich sind – schneidet Deutschland gut ab. Die Einkommensungleichheit in Deutschland hat sich in den wachstumsstärkeren Jahren nach 2005 wieder zurückgebildet. Dazu haben namentlich die offenen Arbeitsmarkt- und Bildungsinstitutionen beigetragen.
- Es stellt sich auch die Frage, inwieweit die vorgestellte Interpretation und Analyse von inklusivem Wachstum auch empirisch umgesetzt werden können. Das hier skizzierte Analysekonzept geht mit einer starken Veränderung im Vergleich mit den anderen Ansätzen zur Messung inklusiven Wachstums einher. Ein zentrales Ziel sollte die eingangs beschriebene Vermeidung einer Vermischung von entstehungs- und ergebnisorientierten Indikatoren sein. Dies erlaubt eine stärkere analytische Schärfe und Fokussierung auf Institutionen, die dafür relevant sind, dass die Gesellschaftsmitglieder eines Landes möglichst umfassend bei der Einkommensentstehung – also der Entwicklung und Nutzung der Produktionsfaktoren – eingebunden werden.
- Eine empirische Umsetzung dieses Ansatzes ist bisher nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich. Das liegt zum einen daran, dass für die sozioökonomischen Gruppen oftmals keine Daten für die jeweiligen Sachverhalte vorliegen. Daneben stellt sich generell wie bei allen Indikatoren das Problem, dass sie nur eine Annäherung an den theoretischen Begriff darstellen können. Einschränkungen bei der ökonomischen Interpretation entstehen,



wenn allein die Messbarkeit von Tatbeständen oder das Vorhandensein von bestehenden Indikatoren im Vordergrund steht. Es wird dann möglicherweise nicht das gemessen, was gemessen werden soll, sondern das, was gemessen werden kann oder bereits gemessen wurde. Noch schwerer wöge, wenn nur das gemessen würde, was normativ als erwünscht erachtet wird, und auf diese Weise bestimmten Ableitungen Vorschub geleistet würde. Das gegenwärtige Konzept inklusiven Wachstums scheint bisher gegen eine solche Interpretation leider noch nicht ausreichend immunisiert zu sein.

# Literatur

- Acemoglu, Daron / Robinson, James, 2013, Warum Nationen scheitern. Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut, Frankfurt am Main
- Aiginger, Karl / Falk, Rahel / Reinstaller, Andreas, 2010, Die Weichen für Morgen werden Heute gestellt. Für eine radikal neue Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik in Österreich, Kurzzusammenfassung des Endberichts für das BMVIT, Wien
- Ali, Ifzal / Son, Hyun H., 2007, Measuring Inclusive Growth, in: Asian Development Review, 27. Jg., Nr. 1, S. 11–31
- Amann, Caroline / Süßmuth, Bernd / Weizsäcker, Robert K. von, 2006, Ineffizienz im deutschen Bildungsföderalismus, in: Wohlgemuth, Norbert (Hrsg.), Arbeit, Humankapital und Wirtschaftspolitik, Volkswirtschaftliche Schriften, Berlin, S. 247–278
- Andriessen, Daan / Stam, Cees, 2004, The intellectual capital of the European Union, Measuring the Lisbon Agenda, Version 2004, Diemen
- Anger, Christina / Orth, Anja K., 2016, Bildungsgerechtigkeit in Deutschland. Eine Analyse der Entwicklung seit dem Jahr 2000, Expertise für die Konrad-Adenauer-Stiftung, Köln
- Anger, Christina / Koppel, Oliver / Plünnecke, Axel, 2018a, MINT-Frühjahrsreport. MINT – Offenheit, Chancen, Innovationen, Köln
- Anger, Christina / Plünnecke, Axel / Schüler, Ruth M., 2018b, Bildungsmonitor 2018. Teilhabe, Wohlstand und Digitalisierung, Köln
- Ark, Bart van / Erumban, Abdul / Corrado, Darol / Levanon, Gad, 2016, Driving Transformation. Navigating the New Digital Economy, Conference Board Research Report, Nr. 1602, New York
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2018, Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung, Bielefeld
- Bardt, Hubertus / Grömling, Michael / Kroker, Rolf, 2012, Führt Wachstum zu mehr Wohlstand?, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Wirtschaftswachstum?! Warum wir wachsen sollten und warum wir wachsen können, Köln, S. 47–72
- BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 2017, Fakten statt Zerrbilder. Die Realität auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Berlin
- Becker, Gary S., 2003, Die Bedeutung der Humanvermögensbildung in der Familie für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft, in: Leifert, Christian (Hrsg.), Demographie und Wohlstand. Neuer Stellenwert für Familien in Wirtschaft und Gesellschaft, Wiesbaden, S. 89–102
- Benner, Chris / Pastor, Manuel, 2016, Inclusive Economy Indicators. Framework & Indicator Recommendations, New York
- Berger, Sarah / Koppel, Oliver, 2017, Breitband-Internet: Ländliche Regionen holen zu langsam auf, IW-Kurzbericht, Nr. 82, Köln

- Bertelsmann Stiftung, 2017a, Technological Innovation and Inclusive Growth in Germany, Gütersloh
- Bertelsmann Stiftung, 2017b, Wie inklusiv ist Wachstum in Deutschland? Aspekte sozialer und generationaler Teilhabe sowie wirtschaftliche Dynamik in den Bundesländern zwischen 2006 und 2015, Inklusives Wachstum für Deutschland, Nr. 16, Gütersloh
- Bertelsmann Stiftung, 2018, Sustainable Governance Indicators 2018, Gütersloh
- Bertelsmann Stiftung / Institut für Schulentwicklungsforschung der Technischen Universität Dortmund / Institut für Erziehungswissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena (Hrsg.), 2017, Chancenspiegel – eine Zwischenbilanz zur Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der deutschen Schulsysteme seit 2002, Gütersloh
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017, Lebenslagen in Deutschland. Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017, Deutschland – stark und gerecht! Ein Zehn-Punkte-Plan für inklusives Wachstum, Berlin
- BMWi / KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau, 2018, Neue Beteiligungstochter KfW Capital: Wagniskapitalfinanzierung in Deutschland wird gestärkt, Pressemitteilung, 9.10.2018, Berlin
- Boarini, Romina / Murin, Fabrice / Schreyer, Paul, 2015, Inclusive Growth. The OECD Measurement Framework, OECD Statistics Working Paper, Nr. 2015/06, Paris
- Brümmerhoff, Dieter / Grömling, Michael, 2015, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, München
- Brynjolfsson, Erik / McAfee, Andrew, 2014, The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies, New York
- Bundesagentur für Arbeit, 2018, Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2017, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 65. Jg., Sondernummer 2, Nürnberg
- Carter, Becky, 2014, Inclusive Institutions. Topic Guide, Birmingham
- Caspari, Volker, 2018, Warum Nationen scheitern – Acemoglus Anwendung der Institutionenökonomik auf die Wachstums- und Entwicklungsforschung, in: Caspari, Volker (Hrsg.), Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XXXIII, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 115/XXXIII, Berlin, S. 89–114
- Chang, Ha-Joon, 2011, Institutions and economic development: theory, policy and history, in: Journal of Institutional Economics, 7. Jg., Nr. 4, S. 473–498
- Cunha, Flavio / Heckman, James, 2007, The Technology of Skill Formation, in: American Economic Review, 97. Jg., Nr. 2, S. 31–47
- Demirgüç-Kunt, Asli et al., 2017, The Global Findex Database 2017, Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution, Overview, World Bank, Washington D. C.
- Deutsche Bundesbank, 2018, Lohnwachstum in Deutschland: Einschätzung und Einflussfaktoren der jüngeren Entwicklung, in: Monatsbericht, April, S. 13–28

- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund / Hans-Böckler-Stiftung, 2018, Atlas der Arbeit. Daten und Fakten über Jobs, Einkommen und Beschäftigung, Berlin
- Diamond, Jared, 2012, What Makes Countries Rich or Poor?, in: New York Review of Books, Nr. 2, 7.6.2012
- Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne, 2016, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2016, in: WSI-Mitteilungen, 70. Jg., Nr. 4, S. 278–286
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, 2013, Schlussbericht: Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin
- Enste, Dominik H. / Knelsen, Inna, 2012, Die Evolution von Werten und Normen, in: Horn, Karen / Schwarz, Gerhard (Hrsg.), Der Wert der Werte. Über die moralischen Grundlagen der westlichen Zivilisation, Zürich, S. 101–120
- Erlei, Mathias / Leschke, Martin / Sauerland, Dirk, 2007, Neue Institutionenökonomik, Stuttgart
- Eucken, Walter, 1952, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen
- Felbermayr, Gabriel / Battisti, Michele / Suchta, Jan-Philipp, 2017, Lebenszufriedenheit und ihre Verteilung in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme, in: ifo Schnelldienst, 70. Jg., Nr. 9, S. 19–30
- Fike, Rosemarie, 2018, Impact of Economic Freedom and Women's Well-Being, Fraser Institute, <https://www.fraserinstitute.org/studies/impact-of-economic-freedom-and-womens-well-being> [12.10.2018]
- Fitzenberger, Bernd, 2017, Einführung in das Thema: Lohnungleichheit in Deutschland. Fakten, Daten, Analysen, Beitrag zum 26. Wissenschaftlichen Kolloquium „Lohnungleichheit – Fakten, Daten, Analysen“ des Statistischen Bundesamtes, [https://www.destatis.de/DE/Methoden/Kolloquien/2017/01\\_Fitzenberger\\_Praesentation.pdf](https://www.destatis.de/DE/Methoden/Kolloquien/2017/01_Fitzenberger_Praesentation.pdf) [8.9.2018]
- Friedman, Milton, 1962, Capitalism and Freedom, Chicago
- Grömling, Michael, 2001, Ist Ungleichheit der Preis für Wohlstand? Zum Verhältnis von Wachstum und Verteilung, Köln
- Grömling, Michael, 2012, Wachstumstheorie und Wachstumsempirie, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Wirtschaftswachstum?! Warum wir wachsen sollten und warum wir wachsen können, Köln, S. 73–91
- Grömling, Michael, 2017, Entwicklung der makroökonomischen Einkommensverteilung in Deutschland, in: IW-Trends, 44. Jg., Nr. 1, S. 77–98
- Grömling, Michael / Schröder, Christoph, 2012, Erhöht Wachstum die Ungleichheit?, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Wirtschaftswachstum?! Warum wir wachsen sollten und warum wir wachsen können, Köln, S. 149–171
- Gwartney, James et al., 2017, Economic Freedom of the World, 2017 Annual Report, Fraser Institute, Vancouver

- Hammermann, Andrea / Stettes, Oliver, 2017, Freiräume ausloten für mehr Arbeitszeitflexibilität, IW-Kurzbericht, Nr. 81, Köln
- Hanushek, Eric A. / Wößmann, Ludger, 2008, The Role of Cognitive Skills in Economic Development, in: Journal of Economic Literature, 46. Jg., Nr. 3, S. 607–668
- Haskel, Jonathan / Westlake, Stian, 2018, Capitalism without Capital. The Rise of the Intangible Economy, Princeton
- Haucap, Justus, 2018, Daten als Wettbewerbsfaktor, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg., Nr. 7, S. 472–477
- Hemmer, Hans-Rimbert / Lorenz, Andreas, 2004, Grundlagen der Wachstumsempirie, München
- Henssler, Martin / Höpfner, Clemens, 2018, Der Kern der negativen Koalitions- und Tarifvertragsfreiheit. Wesen, Bedeutung und Eingriffsmöglichkeiten, Gutachten für den VDMA, Frankfurt am Main
- Hentze, Tobias et al., 2018, Fiskalische Effekte des Koalitionsvertrags 2018, IW policy paper, Nr. 5, Köln
- Hohendanner, Christian, 2018, Reform der befristeten Beschäftigung im Koalitionsvertrag. Reichweite, Risiken und Alternativen, IAB-Kurzbericht, Nr. 16, Nürnberg
- Hüther, Michael, 2012, Die Bedeutung der Marktökonomik, in: Horn, Karen / Schwarz, Gerhard (Hrsg.), Der Wert der Werte. Über die moralischen Grundlagen der westlichen Zivilisation, Zürich, S. 35–46
- Hüther, Michael, 2018, Digitalisierung: Motor im Strukturwandel – Herausforderung für die Wirtschaftspolitik, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 2017, Bd. 68, S. 179–215
- Hüther, Michael / Diermeier, Matthias / Goecke, Henry, 2018, Die erschöpfte Globalisierung. Zwischen transatlantischer Orientierung und chinesischem Weg, Wiesbaden
- ILO – International Labour Organisation / OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018, Building Trust in a Changing World of Work. The Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth Flagship Report 2018, Genf
- IW – Institut der deutschen Wirtschaft, 2017, „Deutschland – stark und gerecht! Ein Zehn-Punkte-Plan für inklusives Wachstum“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Ein Fakten- und Instrumentencheck, unveröffentlichtes Manuskript, 16.3.2017, Köln
- Jirjahn, Uwe, 2010, Ökonomische Wirkungen der Mitbestimmung in Deutschland. Ein Update, Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier, Nr. 186, Düsseldorf
- Jungkamp, Burkhard / Lange, Josef / Voges, Michael, 2018, Deutschland braucht einen neuen Bildungsstaatsvertrag, Zeit Online, 10.1.2018, <https://www.zeit.de/gesellschaft/schule/2018-01/bildungsfoederalismus-zentralismus-chancengleichheit-zentralabitur-bildungspolitik> [16.8.2018]
- KAS – Konrad-Adenauer-Stiftung, 2018, Neue Beschäftigungsverhältnisse. Daten, Fakten, Argumente, Berlin

- Kaufmann, Daniel / Kraay, Aart / Mastruzzi, Massimo, 2010, The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues, World Bank Policy Research Working Paper, Nr. WPS 5430, Washington D. C.
- Klasen, Stephan, 2010, Measuring and Monitoring Inclusive Growth. Multiple Definitions, Open Questions, and Some Constructive Proposals, Asian Development Bank, Working Paper, Nr. 12, Manila
- Klös, Hans-Peter, 2018, Thesenpapier zur Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales zum Antrag der SPD-Fraktion „Gute Arbeitszeiten sichern – Schutzrechte der Beschäftigten stärken – Die Digitalisierung der Arbeitswelt gestalten!“, Drucksache, Nr. 17/1665, 2.5.2018, <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-574.pdf> [13.8.2018]
- Klös, Hans-Peter, 2019, Welche Bildung braucht die Volkswirtschaft? Die Komplementarität von beruflicher und akademischer Bildung als Erfolgsfaktor für das Geschäftsmodell Deutschland, in: Jahrbuch Angewandte Hochschulbildung – Deutsch-chinesische Perspektiven und Diskurse, 1. Jg., im Erscheinen
- Klös, Hans-Peter / Kroker, Rolf, 2012, Wachstum und Wohlstand. Eine nachhaltige Sicht, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Wirtschaftswachstum?! Warum wir wachsen sollten und warum wir wachsen können, Köln, S. 259–282
- Klös, Hans-Peter / Niehues, Judith, 2018, Soziale Ungleichheit in Deutschland. Befunde und wichtigste Handlungsfelder, in: Sozialer Fortschritt, 67. Jg., Nr. 5, S. 349–367
- Klös, Hans-Peter / Stettes, Oliver, 2018, Befunde zu Betriebsräten und Betriebsratswahlen. Stellungnahme für den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, IW-Report, Nr. 26, Köln
- Kohaut, Susanne, 2018, Tarifbindung – der Abwärtstrend hält an, in: IAB-Forum, 24.5.2018, <https://www.iab-forum.de/tarifbindung-der-abwaertstrend-haelt-an/?pdf=7879> [9.8.2018]
- Koppel, Oliver / Lichtblau, Karl, 2007, Föderalismustheorie. Ökonomische Kriterien für die Konstruktion eines föderalen Systems, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland. Ökonomische Analyse und Reformbedarf, Köln, S. 9–43
- Külp, Bernhard / Berthold, Norbert, 1992, Grundlagen der Wirtschaftspolitik, München
- Kuznets, Simon, 1955, Economic Growth and Income Inequality, in: American Economic Review, 45. Jg., Nr. 1, S. 1–28
- La Porta, Rafael / Lopez-de-Silanes, Florencio / Shleifer, Andrei, 2008, The Economic Consequences of Legal Origin, in: Journal of Economic Literature, 46. Jg., Nr. 2, S. 285–332
- Lesch, Hagen / Vogel, Sandra / Busshoff, Hannah / Giza, Adam, 2017, Stärkung der Tarifbindung. Ordnungspolitische Überlegungen, empirische Erkenntnisse und offene Fragen, IW-Analysen, Nr. 120, Köln

- Long, Simon, 2018, Exclusive access, in: The Economist, 5.5.2018, Special Report
- MacLeod, Bentley, 2013, On Economics. A Review of Why Nations Fail by D. Acemoglu and J. Robinson and Pillars of Prosperity by T. Besley and T. Persson, in: Journal of Economic Literature, 51. Jg., Nr. 1, S. 116–143
- Metzger, Georg, 2018, KfW-Gründungsmonitor 2018. Gründungstätigkeit weiter im Tief, aber Wachstum, Innovation und Digitales gewinnen an Bedeutung, KfW Research, Frankfurt am Main
- Monopolkommission, 2018, Wettbewerb 2018. XXII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB, Bonn
- Niehues, Judith / Orth, Anja K., 2018, Die gespaltene Mitte. Werte, Einstellungen und Sorgen, RHI-Diskussion, Nr. 30, München
- Nielen, Sebastian / Schiersch, Alexander, 2012, Befristete Beschäftigung hat keinen Einfluss auf die betriebliche Arbeitsproduktivität, DIW-Wochenbericht, 79. Jg., Nr. 21, S. 14–17
- North, Douglas, 1990, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge (Mass.)
- North, Douglas / Wallis, John / Weingast, Barry, 2009, Violence and Social Orders, Cambridge (Mass.)
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2010, Better Regulation in Europe: Germany 2010, Paris
- OECD, 2011a, Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising, Paris
- OECD, 2011b, How's Life? Measuring Well-being, Paris
- OECD, 2013, Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation, Paris
- OECD, 2014a, All on Board. Making Inclusive Growth Happen, Paris
- OECD, 2014b, Report on the OECD Framework for Inclusive Growth, Paris
- OECD, 2014c, Deutschland – Den Vorsprung sichern: Inklusives Wachstum durch Wettbewerbsfähigkeit, Paris
- OECD, 2015, Building more effective, accountable, and inclusive institutions for all, Paris
- OECD, 2017a, Time to Act. Making Inclusive Growth Happen, Policy Brief, Paris
- OECD, 2017b, Government at a Glance 2017, Paris
- OECD, 2018a, Good Jobs for all in a changing world. The OECD Jobs Strategy, Council Document C/MIN (2018)7, Paris
- OECD, 2018b, Employment Outlook 2018, Paris
- OECD, 2018c, Education at a Glance 2018, Paris
- Peichl, Andreas / Stöckli, Marc, 2018, Ungleichheit und Umverteilung in Deutschland. Trends und Handlungsoptionen, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg., Nr. 15, S. 18–22

- Pfeiffer, Friedhelm / Stichnoth, Holger, 2014, Erträge von Bildungsinvestitionen, Mannheim
- Rodrik, Dani / Subramanian, Arvind / Trebbi, Francesco, 2004, Institutions Rule. The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development, in: *Journal of Economic Growth*, 9. Jg., Nr. 2, S. 131–165
- Roemer, John E. / Trannoy, Alain, 2016, Equality of Opportunity. Theory and Measurement, in: *Journal of Economic Literature*, 54. Jg., Nr. 4, S. 1288–1332
- Röhl, Klaus-Heiner, 2014, Venture Capital. Ein neuer Anlauf zur Erleichterung von Wagniskapitalfinanzierungen, IW policy paper, Nr. 6, Köln
- Röhl, Klaus-Heiner, 2016, Unternehmensgründungen. Mehr innovative Start-ups durch einen Kulturwandel für Entrepreneurship?, IW policy paper, Nr. 2, Köln
- Romer, Paul, 1986, Increasing Returns and Long-Run Growth, in: *Journal of Political Economy*, 94. Jg., Nr. 5, S. 1002–1037
- Romer, Paul, 1990, Endogenous Technological Change, in: *Journal of Political Economy*, 98. Jg., Nr. 5, S. S71–S102
- Rusche, Christian, 2017, Wettbewerbsrecht 2.0, IW-Kurzbericht, Nr. 20, Köln
- Schäfer, Holger, 2018, Arbeitszeitwünsche von Arbeitnehmern im Längsschnitt, in: *IW-Trends*, 45. Jg., Nr. 3, S. 61–78
- Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg, 2017, Einmal unten – immer unten? Empirische Befunde zur Lohn- und Einkommensmobilität in Deutschland, in: *IW-Trends*, 44. Jg., Nr. 1, S. 59–75
- Schlesewsky, Lisa / Winter, Simon, 2018, Warum Nationen scheitern, Anmerkungen zum gleichnamigen Buch von Daron Acemoğlu und James A. Robinson, in: *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 2017*, Bd. 68, S. 387–395
- Schneider, Helena / Vogel, Sandra, 2018, Tarifbindung der Beschäftigten in Deutschland. Eine Auswertung des Sozioökonomischen Panels, IW-Report, Nr. 15, Köln
- Schumpeter, Josef, 1911, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Leipzig
- Scrivens, Katherine / Smith, Conal, 2013, Four Interpretations of Social Capital. An Agenda for Measurement, OECD Statistics Working Paper, Nr. 6, Paris
- Seils, Eric / Höhne, Jutta, 2018, Armut und Einwanderung: Armutsrisiken nach Migrationsstatus und Alter. Eine Kurzauswertung aktueller Daten auf Basis des Mikrozensus 2016, WSI Policy Brief, Nr. 8, Düsseldorf
- Sen, Amartya, 2010, *Die Idee der Gerechtigkeit*, München
- Spolaore, Enrico / Wacziarg, Romain, 2013, How Deep Are the Roots of Economic Development?, in: *Journal of Economic Literature*, 51. Jg., Nr. 2, S. 325–369
- Statistisches Bundesamt, 2018, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktsberechnung, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden
- Steinharter, Hannah / Maisch, Michael, 2018, Wenn Maschinen diskriminieren, in: *Handelsblatt*, 27.8.2018, Nr. 164, S. 28



- Sternberg, Rolf / Bloh, Johannes von, 2017, Global Entrepreneurship Monitor (GEM), Länderbericht Deutschland 2016, Hannover
- Stettes, Oliver, 2016, Digitaler Wandel: keine Bedrohung für die betriebliche Mitbestimmung, IW-Kurzbericht, Nr. 73, Köln
- Stiglitz, Joseph E. / Sen, Amartya / Fitoussi, Jean-Paul, 2009, Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, Paris
- Stockhausen, Maximilian, 2017, Wie der Vater, so der Sohn? Zur intergenerationalen Einkommensmobilität in Deutschland, in: IW-Trends, 44. Jg., Nr. 4, S. 57–74
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2015, Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/2016, Wiesbaden
- SVR, 2017, Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2017/2018, Wiesbaden
- ULA – Vereinigung der deutschen Führungskräfteverbände, 2015, Führungskräfte offen für Flexibilisierung im Arbeitszeitrecht, Manager Monitor, <https://www.ula.de/fuehrungskraefte-offen-fuer-flexibilisierung-im-arbeitszeitrecht/> [8.9.2018]
- Wang, Wen-Ying / Chang, Chingfu, 2005, Intellectual Capital and Performance in Causal Models, in: Journal of Intellectual Capital, 6. Jg., Nr. 2, S. 222–236
- Weber, Enzo, 2018, Befristungen: Nötig sind gezielte Maßnahmen und ein breiter Flexibilitätskompromiss, <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2018/01/befristungen-noetig-sind-gezielte-massnahmen-und-ein-breiter-flexibilitaetskompromiss> [10.8.2018]
- World Bank, 2018a, Towards a new Social Contract. Taking on Distributional Tensions in Europe and Central Asia, Europe and Central Asia Studies, Washington D. C.
- World Bank, 2018b, Worldwide Governance Indicators, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators> [3.10.2018]

# Abstract

## Inclusive Growth – The Potentials and Limits of a Concept

### An Institutional Economic Analysis

The aim of the concepts of “inclusive growth” promoted in particular by international organisations such as the OECD is to use certain indicators to derive policy recommendations ensuring that as many groups of the population as possible enjoy an appropriate share of general economic development. While this initiative continues the long-running debate on alternative ways of measuring welfare beyond per capita gross domestic product, it is also revitalizing debate on the relationship between growth and distribution. This analysis looks at the opportunities offered by concepts of inclusive growth and at their limitations. In principle, consideration of the distribution aspects of growth is to be welcomed. However, numerous criticisms can be levelled at the inclusive growth concepts developed so far: they lack theoretical underpinning, ignore institutions, are not embedded in a growth context and are highly normative in character. The target indicators tend to measure results rather than the drivers of growth, while performance measures are mixed with production side indicators. The existing concepts therefore require further development with the aim of establishing an institution-oriented “inclusive growth accounting” focusing on the three growth factors: labour, education and capital.

## Autoren

Prof. Dr. rer. pol. **Michael Grömling**, geboren 1965 in Würzburg; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Würzburg; seit 1996 im Institut der deutschen Wirtschaft, Leiter der Forschungsgruppe Gesamtwirtschaftliche Analysen und Konjunktur; seit 2006 zudem Professor für Volkswirtschaftslehre an der Internationalen Hochschule.

Dr. rer. pol. **Hans-Peter Klös**, geboren 1959 in Mornshausen/Hessen; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Marburg; seit 1988 im Institut der deutschen Wirtschaft, seit 2001 Geschäftsführer des Instituts der deutschen Wirtschaft und seit 2014 Leiter des Wissenschaftsbereichs.