DOI: 10.2478/wd-2023-0194

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(10), 710-715

JEL: H53, H55, I38, J14

Ernst Niemeier

# Politik- und Marktversagen erfordern Entgelt- und Rentenkorrektur

**Die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung kann spätestens mit der Einführung der Riesterrente als gescheitert bezeichnet werden. Sie sichert nicht den Lebensstandard und drängt viele Rentenbezieher in die Altersarmut. Zu diesem Ergebnis tragen neben der reformbedingten Absenkung des Leistungsniveaus auch das Marktversagen in Form von Arbeitslosigkeit und ungleicher Einkommensverteilung bei.**

Die Fehlentwicklung der Reform des Rentensystems, die mit der Riester-Reform begann, umschrieb der langjährige Vorsitzende des Sozialbeirats der Bundesregierung Winfried Schmähl zu Recht mit den Worten: „dass der Dreh- und Angelpunkt der neuen deutschen Alterssicherungspolitik – der Abbau des Leistungsniveaus der GRV und der Ersatz durch kapitalmarktabhängige Alterssicherung – nicht etwa die Lösung des Problems unzureichender Alterseinkommen, sondern selbst dessen Ursache“ sei (Schmähl, 2012, 313). Deshalb forderte er den Ausstieg aus dieser Reform (Schmähl, 2016). Ihre Revision ist schon deshalb notwendig, weil ihr fundamentale Diagnosefehler zugrunde lagen. Zum einen wurde die volkswirtschaftlich wichtige Produktivitätsentwicklung in ihrer Wirkung auf steigende Realeinkommen ausgeblendet. Selbst moderate Produktivitätssteigerungen haben Einkommenssteigerungen zur Folge, die in der Regel die Belastungssteigerung der demografischen Entwicklung in Form steigender Beiträge überkompensieren (Niemeier, 2021a). Zum anderen wurde die Ursache der Arbeitslosigkeit, die angeblich in zu hohen Löhnen und in zu hohen Lohnnebenkosten bestand, falsch diagnostiziert (Niemeier, 2010). Der amerikanische Wirtschaftsnobelpreisträger Robert M. Solow (2007, 40) verwies auf die deutschen Exportüberschüsse, die den hohen Lohnkosten und mangelnder Wettbewerbsfähigkeit widersprechen, und bezeichnete die Diagnose als „intellektuellen Fehler“.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

**Dr. Ernst Niemeier** war Lehrbeauftragter an der Hochschule Bremen.

Die Niveauabsenkung muss nicht nur aufgehoben werden, es ist ein existenzsicherndes Niveau, besser noch, ein den Lebensstandard sicherndes Niveau, das sicherzustellen ist (Niemeier, 2021b). Dabei ist zu beachten, dass die steigenden Beiträge keine den Steuern vergleichbare Belastung, sondern für die Beitragszahler eine Form des Sparens darstellen und für die Rentenbeziehenden eine Einkommenssteigerung zur Folge haben. Bei produktivitätsbedingt steigendem Einkommen sind höhere Beiträge tragbar. Und sie verschaffen den Beitragszahlern einen eigentumsähnlichen Anspruch auf eine eigene Rente. Ein weiterer Grund für eine ganz andere Reform des Rentensystems ergibt sich aus einer bislang vernachlässigten wichtigen Ursache für unzureichende Erwerbseinkommen und wachsende Altersarmut: den Wirkungen eines immer wieder auftretenden Marktversagens, das durch politische Fehlentscheidungen wie die Vergrößerung des Niedriglohnsektors verstärkt wurde. Die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen, die aus dieser Ursache abzuleiten sind, würden auch der Stabilisierung der liberalen demokratischen Gesellschaftsordnung dienen.

## Auswirkungen des Marktversagens müssen von der gesamten Gesellschaft getragen werden

Das Marktsystem bewirkt insgesamt positive Wachstums- und Wohlfahrtswirkungen. Es kommt jedoch auch immer wieder zu Marktversagen (Stiglitz, 2004, 36, 313; Heibronner und Thurow, 2002, 35, 40; Niemeier, 2023), in dessen Folge einem Teil der Bevölkerung Einkommens- und damit Rentenverluste entstehen. „Die ungerechtfertigte Zurechnung dieser Renten- und Einkommenswirkungen, an die dafür nicht verantwortlichen Bürger ist nicht nur – wie auch im Fall politischer Fehler – illegitim, sie fordert den Sozialstaat gemäß Art. 20 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG zur grundrechtlich geforderten Gleichbehandlung auf (Schnapp, 1974, 627 f., Ziffer 17 f.; Gubelt, 1974, 120 f., Ziffer 10, 124 f., Ziffer 11). Denn unvermeidbare oder nicht vermiedene negative Nebenwirkungen des Marktsystems müssen allen Bürgern

zugerechnet werden“ (Niemeier, 2023, 13). Die entstehenden Einkommens- und Rentenverluste sind deshalb durch einen wirtschaftspolitischen Akt auszugleichen, den entweder die Bürger und Unternehmen, die vom Marktsystem schadlos profitieren, mit einer Sonderabgabe zu finanzieren haben oder der aus dem Steueraufkommen zu finanzieren ist.

## Arbeitslosigkeit und ungleiche Einkommensverteilung sind Formen des Marktversagens

Marktversagen liegt vor, wenn der Marktmechanismus die verfügbaren Produktionsfaktoren nicht effizient, nicht mit dem größtmöglichen Ertrag für die Gesamtwirtschaft einsetzt und nicht den größtmöglichen Nutzen für die Marktteilnehmer erzielt. Das ist in der Regel der Fall, wenn hohe Arbeitslosigkeit herrscht, die bedeutet, dass der Marktmechanismus nicht in der Lage ist, die verfügbaren Produktionsfaktoren produktiv einzusetzen.[1] Das ist grundsätzlich auch bei einer überzogen ungleichen Einkommensverteilung gegeben, die besonders erkennbar wird, wenn sie sich im Trend deutlich vergrößert.[2] In diesem Beitrag werden für diese beiden wichtigsten einkommenswirksamen Formen des Marktversagens mögliche Ausgleichsmaßnahmen vorgeschlagen, die die verursachten Einkommens- und Rentenverluste auszugleichen versuchen.

Die wegen des Marktversagens erforderlichen spezifischen Reformen des Entgelt- und des Rentensystems umfassen folgende Teilreformen:

- *Erstens* müssen die Einkommensverluste der Arbeitslosen ausgeglichen werden. Die bestehende Arbeitslosenversicherung ist dafür ungeeignet, weil die durch das Marktversagen Geschädigten darin den Schaden selbst finanzieren müssen und weil die Arbeitslosenversicherung den Einkommensausfall nur bedingt und nur zu einem geringen Teil erstattet. Mit der hier vorgeschlagenen Schadenserstattung – von der auch Rentenversicherungsbeiträge zu zahlen sind – wird zugleich die negative Wirkung der Arbeitslosigkeit auf die späteren Renten vermieden. Die bestehende Arbeitslosenversicherung muss also durch ein neues Instrument ergänzt werden, das die Wirkungen des Marktversagens möglichst vollständig ausgleicht. Die Finanzierung der erforderlichen Leistungen hat entweder aus dem Steueraufkommen oder durch eine spezifische Abgabe zu erfolgen. Der Arbeitslosenversicherung verbliebe nur die Aufgabe, die Folgen individuell bedingter oder durch Fehlverhalten verschuldeter Arbeitslosigkeit abzudecken, deren Meldung an die Bundesanstalt für Arbeit entsprechend spezifiziert zu erfolgen hätte.

- *Zweitens* müssen die Bestandsrenten direkt angehoben werden, soweit sie durch die früheren unverschuldeten Einkommensverluste und die unzureichenden Arbeitslosengeldzahlungen zu niedrig angesetzt worden sind. Auch die Neurenten der nächsten zehn bis 20 Jahre, die aus den gleichen noch nicht ausgeglichenen Marktversagensgründen zu niedrig ausfallen würden, sind entsprechend höher anzusetzen. Erst wenn die Einkommensverluste durch Marktversagen und politische Fehler für den ganzen Erwerbszeitraum ausgeglichen wurden und die rentenwirksamen Erwerbseinkommen deshalb nicht mehr vermindert werden, ist diese Korrektur der Neurenten nicht mehr notwendig. Wiederum ist die Finanzierungsform zu klären.

- *Drittens* müssen die zu niedrig angesetzten Löhne durch Ausgleichszahlungen auf ein wenigstens existenzsicherndes Niveau angehoben werden. Die unabdingbare Notwendigkeit eines existenzsichernden Niveaus der Löhne im Marktwirtschaftssystem forderte schon Adam Smith (1978, 59). Denn das Ziel des Marktwirtschaftssystems besteht in der Sicherung des Lebensunterhalts der Menschen. Wenn das Wirtschaftssystem dieses Ziel nur unzureichend erfüllt, ist der deutsche Staat auch durch die Bestimmungen des Grundgesetzes zu existenzsichernden Maßnahmen verpflichtet. Zusätzlich ist zu beachten, dass die in den vergangenen Jahrzehnten bedenklich gestiegene Ungleichheit den vorliegenden Untersuchungen zufolge ein wesentlicher Grund für die Spaltung der Gesellschaften und für die Bedrohung des freiheitlich-demokratischen Gesellschaftssystems ist. Die Bekämpfung von Einkommensungleichheit stabilisiert deshalb zugleich unser Gesellschaftssystem.

## Ausgleich der durch Arbeitslosigkeit bedingten Einkommensverluste

Die Einkommensverluste, die nur einem Teil der Bevölkerung durch marktbedingtes Versagen in Form von Arbeitslosigkeit aufgebürdet werden und von den Betroffenen also nicht zu verantworten sind, verstoßen fundamental gegen die Gleichbehandlungsforderung des Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG. Wenn die Ungleichheit sehr bedeutsam ist (Gubelt, 1974, 125, Ziffer 11), „ist im Sozialstaat vor allem der Gesetzgeber aufgerufen und zur Gestaltung der gesellschaftlichen Ordnung legitimiert (BVerfGE 8, 329)“ (Schnapp, 1974, 627, Ziffer 17). Der Gestaltungauftrag der

1 Joseph Stiglitz stellte das mit den Worten fest: „Die regelmäig wiederkehrende Massenarbeitslosigkeit, die beweist, dass Märkte Ressourcen eben nicht optimal nutzen, markiert nur die Spitze des Eisbergs, wenn es um Marktversagen geht“ (Stiglitz, 2004, 36).

2 Das ist etwa der Fall, wenn die Marktmacht ungleich verteilt ist, sodass die Verhandlungsergebnisse zugunsten des Mächtigeren verzerrt werden (Niemeier, 2023, 15).

Sozialstaatsklausel richtet sich „auf den Abbau sozialer Ungleichheit (BVerfGE 5, 85, 198)“ (Schnapp, 1974, 628, Ziffer 28). Die durch Marktversagen verursachten Einkommensverluste sowohl der Erwerbseinkommen als auch der Renten, die eine gravierende soziale Ungleichheit darstellen, darf der Staat nicht hinnehmen, der als Sozialstaat zur Regelung der Gesellschaft als solcher (Schnapp, 1974, 628, Ziffer17) verpflichtet ist.

Sofern es nicht gelingt, den Systemmangel zu beheben, bleibt nur die Möglichkeit, den Ausgleich entweder aus dem Steueraufkommen oder aus einer neu zu schaffenden Sonderabgabe – einer Abgabe wegen Marktversagens – zu finanzieren. Diese Abgabe wäre von allen Bürgern zu tragen, die nicht oder nicht mehr von der versagensbedingten Arbeitslosigkeit betroffen sind und die über ein deutlich über der Armutsgrenze liegendes Einkommen verfügen, sowie von den Unternehmen, die mit Gewinn arbeiten. Der Kreis der Abgabenzahler ist damit wesentlich größer als der Kreis der Arbeitslosenversicherten mit der wahrscheinlichen Folge, dass sich die Zusatzbelastung in Grenzen hält. Bei dieser „Marktversagensabgabe“, die den systembedingten Nachteil für eine Teilgruppe der Bevölkerung ausgleichen und eine weitgehende Gleichbehandlung mit dem Bevölkerungsteil sicherstellen soll, der von diesem Versagen nicht betroffen ist, handelt es sich nicht um eine Sozialleistung, sondern um eine sachnotwendige Korrektur fehlerhafter Marktergebnisse.

Die bestehende Arbeitslosenversicherung ist für die erforderliche Korrektur nicht nur ungeeignet, weil sie die Geschädigten das Arbeitslosengeld selbst finanzieren lässt, sondern auch weil sie als solidarische Lösung weitere Besonderheiten aufweist, die bedeuten, dass die Einkommensverluste nur teilweise ersetzt werden:

- Vom Nettolohn werden grundsätzlich nur 60 % und bei der Unterhaltsverpflichtung für mindestens ein Kind nur 67 % als Arbeitslosengeld gezahlt (Althammer und Lampert, 2014, 308).

- Der Anspruch auf und die Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld wird durch die Anforderung an die Dauer der Versicherungspflicht in den vergangenen fünf Jahren und an das Lebensalter beschränkt, sodass – wenn der Anspruch besteht – der Höchstanspruch nur sechs bis 24 Monate beträgt. Ferner muss in den vergangenen zwei Jahren vor der Arbeitslosigkeit ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis von mindestens zwei Monaten bestanden haben (Althammer und Lampert, 2014, 307). Das Arbeitsförderungsreformgesetz von 1997 sieht darüber hinaus Zumutbarkeitsregelungen vor, die zu weiteren Einkommensverlusten führen können (Althammer und Lampert, 2014).

Ein solcher lückenhafter Einkommensausgleich ist mit dem Ziel des Ausgleichs eines Marktversagens nicht vereinbar.

Die Arbeitslosenversicherung finanziert zusätzlich zum Arbeitslosengeld Kurzarbeitergeld, Schulungsmaßnahmen zur Qualifikationsanpassung an die Markterfordernisse und Erwerbsminderungsrenten. Da Kurzarbeit eine marktbedingte Teilarbeitslosigkeit darstellt, könnte das Kurzarbeitergeld ebenfalls aus der vorgeschlagenen Sonderabgabe finanziert werden. Erwerbsminderungsrenten und Schulungsmaßnahmen dagegen sind in der Regel individuell bedingt. Sie sind dann weiter von der aufgabenreduzierten Arbeitslosenversicherung zu übernehmen. Die Veränderung der Aufgaben der Arbeitslosenversicherung bedeutet, dass der dafür zu leistende Versicherungsbeitrag gemäß dem Ausmaß der Aufgabenreduzierung zu verringern ist.

Als Korrektur des Marktversagens ist das Steueraufkommen nicht die optimale Finanzierungsquelle. Denn die Steuerfinanzierung würde ebenfalls bedeuten, dass mindestens ein Teil der Betroffenen den Schaden selbst mitfinanzieren müsste. Die Marktversagensabgabe würde, wie schon ausgeführt, von allen Bürgern erhoben werden, die vom Marktversagen nicht betroffen sind und die über ein deutlich über der Armutsgrenze liegendes Einkommen erzielen, sowie von den Unternehmen, die mit Gewinn arbeiten. Das heißt, dass auch Selbstständige, Beamt:innen sowie weitere Nichtversicherungspflichtige die Abgabe zu zahlen hätten, sofern ihr Einkommen eine bestimmte Mindesthöhe aufweist. Da auch die Unternehmen vom Markt profitieren, müssten sie bei Erzielung eines Gewinns ebenfalls die Abgabe zahlen. Die Höhe der Abgabe wäre aus den zu leistenden Ausgleichszahlungen abzuleiten, die sich aus den Differenzen zwischen Arbeitslosengeldern und Höhe der zuvor erzielten Monatseinkommen ergeben, die die Betroffenen vor der Arbeitslosigkeit verdienten. Eine solche Sonderabgabe, die auf das offenkundige Marktversagen bezogen ist, böte auch den psychologischen Vorteil einer sich selbst rechtfertigenden, einer offensichtlich sachlich gebotenen Erhebung. Sie müsste trotzdem überzeugend kommuniziert werden. Die notwendige differenziert-höhere Belastung der oberen Einkommen rechtfertigt sich durch die Tatsache, dass deren Bezieher offensichtlich einen größeren Vorteil aus dem Marktwirtschaftssystem zogen.

### Korrektur sowohl der Bestandsrenten als auch der künftigen Neurenten

Ein Teil der zugeteilten und gegenwärtig ausgezahlten Renten ist in ihrer Höhe ebenfalls durch die Arbeitslosigkeit der Vergangenheit negativ beeinflusst worden. Die Wirkung des Marktversagens darf weder für die Vergangen-

heit noch für die Zukunft hingenommen werden. Deshalb muss die Rentenversicherung jeden Rentenfall überprüfen, in dem Arbeitslosigkeit die Rentenhöhe negativ beeinflusst hat. Rentenmindernd wirkt sowohl der Ausfall des normalen Einkommens als auch die von der Arbeitsagentur geleistete Beitragszahlung an die Rentenversicherung, die nur von 80 % des Arbeitsentgelts gezahlt wird. Rentenmindernd können sich auch die weiteren dargestellten Bedingungen für die Arbeitslosengeldzahlung auswirken.

Besonders stark betroffen sind von den negativen Wirkungen der Arbeitslosigkeit die Langzeitarbeitslosen, deren Anteil an der Arbeitslosigkeit im Mai 2023 durchschnittlich 34 % betrug und 883.800 Personen umfasste. Nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes I wurde bis 2022 das Arbeitslosengeld II, seit 2023 wird das „Bürgergeld" gezahlt, das sich 2023 für einen Ledigen auf 502 Euro beläuft. Hinzu kommen die Kosten für eine angemessene Wohnung mit Heizung. Von dem Arbeitslosengeld II und vom Bürgergeld wird seit Januar 2022 kein Beitrag mehr in die Rentenversicherung gezahlt, so dass sich die negative Wirkung auf die später zu zahlende Rente weiter verstärkt. Die bestehenden Renten sollten um ihre arbeitslosigkeitsbedingten Minderungen, mindestens aber auf ein Niveau oberhalb der Armutsgrenze angehoben werden.

Die Neurenten, die in den nächsten Jahren festgelegt werden und die durch die Arbeitslosigkeit der Vergangenheit unvermeidbar vermindert würden, sind in gleichem Maße anzuheben. Die Wirkung des Marktversagens würde auch in diesen Fällen eliminiert werden. Diese Ausgleichsmaßnahmen sind allerdings nur so lange notwendig, wie das einkommensmindernde Marktversagen noch nicht ausgeglichen wurde. Sobald die dargestellten notwendigen Ausgleichsmaßnahmen die einkommensmindernde Wirkung der Arbeitslosigkeit ausgeschlossen haben, erübrigt sich die skizzierte Anpassungskorrektur.

Zu klären bleibt, wie diese Ausgleichsmaßnahmen zu finanzieren sind. Sie unterscheiden sich von den Maßnahmen der Erhöhung der Einkommen während der Arbeitslosigkeit erstens dadurch, dass sie Fehlentwicklungen für eine längere Vergangenheit ausgleichen, für die die vom Marktversagen nicht Betroffenen nur umständlich zu ermitteln sind. Die Erhebung einer Sonderabgabe scheidet deshalb für diese Gruppe aus Gründen der administrativen Komplexität aus. Zweitens sind die Aufstockungen der Bestands- und auch der Neurenten nicht für den Zeitraum individueller Arbeitslosigkeit befristet, sondern langfristig für die Dauer des Rentenbezugs zu zahlen. In diesem Fall bietet sich vor dem Hintergrund der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung die Finanzierung aus dem Steueraufkommen an. Allerdings sollte das Steueraufkommen, differenziert erhoben nach Einkommenshöhe, das heißt der erlangten Vorteile aus dem Marktprozess, der Finanzierung dienen, Die besonderen Vorteile, die Höherverdienende vom Marktsystem erzielen, rechtfertigt ihre höhere Belastung. Zu der damit angesprochenen Einkommensteuer kommen als mögliche Finanzierungsquellen noch die Vermögen- und die Erbschaftsteuer hinzu, da die Vermögensbildung ebenfalls marktmachtbedingt begünstigt wird.

### Korrektur der macht- und der politisch bedingten Ungleichverteilung

Die ungleiche Einkommensverteilung, die in den vergangenen Jahrzehnten stark gestiegen ist, stellt kein gerechtes Marktergebnis dar. Der ökonomische Erklärungsversuch, der Lohn entspreche der Grenzproduktivität der Arbeitnehmer und sei deshalb marktgerecht, übersieht erstens, dass es in der Regel unmöglich ist, dem Einzelnen ein individuelles Leistungsergebnis zuzurechnen (Horn, 2011, 46 f.). Zweitens wird die unterschiedlich starke Verhandlungsposition, die unterschiedliche Marktmacht (Horn, 2011, 47 ff.) von Unternehmen und Arbeitnehmern vernachlässigt. Die Arbeitnehmer, die existenziell von ihrem Lohn abhängig sind, können sich nicht auf langwierige und aussichtslose Lohnverhandlungen einlassen, um einen gewünscht höheren Lohn durchzusetzen als ihn die Unternehmer anbieten. Wenngleich die Marktmacht im Zeitablauf variieren kann, dürfte die Marktmacht der Unternehmen die der Arbeitnehmer in der Regel dauerhaft überwiegen. Jedenfalls belegt die stark steigende Ungleichheit der vergangenen Jahrzehnte ein steigendes Übergewicht der unternehmerischen Marktmacht. Dieser Trend zur Ungleichheit stellt also eine Fehlentwicklung dar, die durch den machtbedingten Mangel des Marktsystems bedingt ist.

Joseph Stiglitz (2010, 313) wies bereits 2010 darauf hin, dass die Bezüge leitender Angestellter „vom etwa Vierzigfachen des durchschnittlichen Arbeitnehmerlohnes vor dreißig Jahren auf das Hundert- oder gar Tausendfache dieses Betrags" gestiegen seien. Als Beweis für die nicht leistungsbedingte Einkommenssteigerung wies er auf die Finanzkrise 2007/2008 hin, in der die Beiträge der Finanzunternehmen zur Wertschöpfung negativ waren, die Bonuszahlungen der Manager aber trotzdem unverändert hoch blieben (Stiglitz, 2010, 313). Für Deutschland stellte Peter Bofinger (2009, 87 f.) fest, dass 1987 ein Vorstandsmitglied im Durchschnitt das „23fache eines Arbeitnehmers, im Jahre 2007 ... das 109fache" verdiente. Die steigende Ungleichverteilung wird auch durch die Entwicklung des GINI-Koeffizienten belegt, der bei konjunkturell schwankender Entwicklung im Trend eine steigende Ungleichverteilung ausweist. Je höher sein Wert ist, desto größer ist die Ungleichheit. 1991 wies er für Ge-

samtdeutschland den Wert 0,248 (WSI, o. J.) auf und stieg bis 2021 auf den Höchstwert von 0,309 (Statista, 2022).

Die systembedingte Fehlentwicklung wurde durch die Politik noch verstärkt (Niemeier, 2020). In Deutschland begann in den 1980er Jahren eine Kritik an angeblich zu viel Gleichheit, die „jeglichen Anreiz zur Leistung zunichte mache“ (Horn, 2011, 51). Ein Beispiel für die Politik, die die Ungleichheit verstärkte, stellt die Agendapolitik der Schröder-Regierung dar, die nicht nur einen großen Niedriglohnsektor schuf (Schröder, 2005). Sie übte zugleich einen großen Lohndruck aus, der die Einkommensentwicklung beeinträchtigte und die Ungleichheit verstärkte (Horn, 2011, 51-60). Die deutsche Politik beförderte die Ungleichheit der Einkommen weiter durch steuerliche Maßnahmen. Der Spitzensteuersatz wurde von 56 % auf 42 % abgesenkt, ab 2007 allerdings für die höchste Einkommensgruppe auf 45 % wieder angehoben. In den USA war die gleiche steuerpolitische Unterstützung der Reichen zu beobachten. Der Spitzensteuersatz wurde von 70 % auf 28 % gesenkt, dann auf nur 39,6 % angehoben und später erneut auf 35 % gesenkt (Stiglitz, 2012, 111). Zusammenfassend urteilt Stiglitz (2012, 111) sachlich berechtigt: „Statt das Marktversagen zu korrigieren, verstärkt das politische System dieses noch.“

Auch dieses machtbedingte Marktversagen wirkt sich durch Niedriglöhne und Ungleichverteilung negativ auf einen Teil der Gesellschaft aus, ohne dass die Betroffenen dafür verantwortlich sind. Die Hinnahme dieses ungerechten Ergebnisses verstößt gegen die Sozialstaatsforderung in Verbindung mit dem Gleichbehandlungsgrundrecht der deutschen Verfassung.

## Bedrohung des freiheitlich demokratischen Systems erfordert ebenfalls Bekämpfung der Ungleichheit

Dass die verstärkte Entwicklung der Ungleichheit bedrohlich ist, dass sie sogar unser freiheitlich demokratisches System bedroht (Butterwegge, 2019), belegt zum einen die Zunahme gesellschaftlicher Polarisierungen und der Anstieg antidemokratischer Parteien und deren Unterstützung in vielen westlichen Ländern und auch in Deutschland. Zum anderen bestätigen dies diverse empirische Untersuchungen des Zusammenhangs von Ungleichheitsentwicklung und Demokratieablehnung.

Die Hans-Böckler-Stiftung berichtete 2005 über eine Analyse des Mannheimer Zentrums für Umfragen, Methoden und Analysen, das von einer „drastischen“ Entwicklung spreche. Vom Herbst 2002 bis zum Frühjahr 2004 sei das Vertrauen in unser demokratisches System „schlagartig abgesackt“ (Hans-Böckler-Stiftung, 2005). Der Mainzer Politikwissenschaftler Armin Schäfer stellt fest, „dass in ungleichen Ländern die Demokratiezufriedenheit und das Institutionenvertrauen niedriger (ausfalle) als in Ländern mit geringerer Einkommensspreizung“ (Schäfer, 2010, 131b). Er zitiert auch eine Untersuchung von Wilkinson und Pickelt, nach der die „soziale Ungleichheit ‚dysfunktionale Gesellschaften‘ [erzeuge]. Wird die Politik hierfür verantwortlich gemacht, sinken das Institutionenvertrauen und die Demokratiezufriedenheit“ (Schäfer, 2010, 147). In einer von der Friedrich-Ebert-Stiftung beauftragten Studie „Vertrauen in die Demokratie 2019“ wird als besorgniserregend bezeichnet, dass „Weniger als die Hälfte der Menschen in Deutschland ... damit zufrieden [ist], wie die Demokratie in unserem Land funktioniert“ (Decker et al., 2019, 2). Eine erneute Studie 2023 zeigt, dass „eine knappe Mehrheit von 51 % weiterhin wenig oder überhaupt nicht zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie“ (Decker et al., 2023, 17) sei. „Für mehr Verteilungsgerechtigkeit zu sorgen bleibt deshalb das Gebot der Stunde“ (Decker et al., 2023, 72).

Im Falle solcher wirtschaftlicher Fehlentwicklungen sind, so stellen auch namhafte amerikanische Wirtschaftswissenschaftler wie Heilbronner und Thurow fest, politische Korrekturmaßnahmen notwendig: Für den Fall, dass „eine Marktwirtschaft bestimmte Schwächen und Ineffizienzen aufweist, die auf ihren besonderen institutionellen Eigenschaften gründen…, (eröffnet) ein Versagen des selbstregulierenden Marktmechanismus keinen anderen Ausweg als politisches Handeln“ (Heilbronner und Thurow, 2002, 35).

## Notwendige Reformen im Niedriglohnsektor

Joseph Stiglitz forderte 2004 gemäß dieser Logik auf Europa bezogen den Niedriglöhnern „Lohnzuschüsse von bis zu 40 Prozent des betrieblichen Lohnes zu gewähren“ (Stiglitz, 2004, 323). Die Verursachung der Ungleichverteilung durch unterschiedliche Marktmacht rückt den Niedriglohnbereich ins Zentrum der Problemlösung. Und da der Markt das unbefriedigende Ergebnis zu verantworten hat, ist der Eingriff des Staates gerechtfertigt. Die Niedriglohnquote stellt den Anteil der Beschäftigungsverhältnisse dar, die mit weniger als 60 % des mittleren Bruttolohn-Verdienstes (Median) aller abhängigen Beschäftigungsverhältnisse entlohnt werden. Dabei teilt der Median die Verdienste der Beschäftigten in genau zwei Hälften. Die Hälfte der Beschäftigten verdient weniger als den Medianwert, die andere Hälfte verdient mehr. Die Niedriglöhne lagen in Deutschland im Jahre 2022 unter 12,50 Euro und die Niedriglohnquote betrug 19 % (Statistisches Bundesamt, o. J.).

Die vorliegenden Durchschnittsdaten für die EU aus dem Jahr 2018 weisen erstens mit einer Niedriglohnquote von 15,2 % aus, dass Deutschlands Werte mit 20,7 % stark nach oben abweichen. Zweitens liegt der Wert wichtiger

europäischer Länder weit unter 10 %. Schweden weist eine Niedriglohnquote von nur 3,6 % auf, Portugal von 4 %, Finnland von 5 %, Italien von 8,5 % und Frankreich von 8,6 % (Statistisches Bundesamt, o. J.). Deutschland liegt auf dem fünftletzten Platz von 27 EU-Ländern. Daraus wird sowohl erkennbar, dass der Niedriglohnsektor in Deutschland verhältnismäßig groß ist als auch, dass es für eine Mindestlohnerhöhung einen beträchtlichen Spielraum gibt. Unter Berücksichtigung der Inflationsentwicklung müsste ein Mindestlohn festgelegt werden, der bewirkt, dass das Einkommen mindestens eine Armutsbedrohung vermeidet. Es ist aber auch möglich, eine Anhebung der gezahlten geringen Löhne aus einem zu erhöhenden Steueraufkommen zu finanzieren, wie es die oben zitierten amerikanischen Ökonomen als Maßnahme der notwendigen Umverteilung vorschlagen. Der Spitzensteuersatz könnte beispielsweise ab der Einkommensklasse 125.000 bis 250.000 Euro erhöht werden. Die „machtbedingte Einkommensaneignung (rechtfertigt) eine umverteilende steuerliche Belastung“ (Niemeier, 2023, 13).

## Fazit

Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Beseitigung der selektiv negativen Erwerbseinkommens- und Rentenwirkungen, die durch Marktversagen entstehen, stellen gewiss eine große Aufgabe dar. Sie sind aber in dieser Form oder – nach gründlicher Problemdiskussion – in überarbeiteter Form nicht nur notwendig, um die Mängel des Marktsystems auszugleichen und – unter Einschluss der Korrektur falscher Rentenniveauabsenkungen – Erwerbstätigen und Rentnern ein lebensstandardsicherndes Einkommen zu verschaffen; nicht nur um sicherzustellen, dass die Anforderungen unserer Verfassung erfüllt werden. Das sich ergebende größere Maß an Gerechtigkeit, die Vermeidung einer überzogenen Einkommensungleichheit und die unabdingbare Existenzsicherung helfen auch, unser freiheitlich-demokratisches Gesellschaftssystem und den Rechtsstaat zu stabilisieren.

## Literatur


Althammer, J. und H. Lampert (2014), *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 9. Aufl., Springer.

Bofinger, P. (2009), *Ist der Markt noch zu retten?*, Econ Verlag.

Butterwegge, C. 2019), Wie wachsende Ungleichheit die Demokratie bedroht, https://vorwaerts.de/artikel/wachsende-ungleichheit-demokratie-bedroht (29. September 2023).

Decker, F., V. Best, S. Fischer und A. Küpper (2019), FES-Studie Vertrauen in die Demokratie 2019, https://library.fes.de/pdf-files/fes/15621-20190822.pdf (26. Juli 2023).

Decker, F., V. Best, S. Fischer und A. Schäfer (2023), Vertrauen in Demokratie in Krisenzeiten 2023, *FES-Studie*, https://library.fes.de/pdf-files/pbud/20287-20230505.pdf (26. Juli 2023).

Hans-Böckler-Stiftung (2005), Demokratie – Vertrauen der Deutschen schwindet bedenklich, *Böckler Impuls*, Ausgabe 03.

Gubelt, M. (1974), Art. 3, in I. von Münch (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*.

Heibronner, R. und L. Thurow (2002), *Wirtschaft*, Campus Verlag.

Horn, G. A. (2011), *Des Reichtums fette Beute – Wie die Ungleichheit unser Land ruiniert*, Campus Verlag.

Niemeier, E. (2010), Hat der Arbeitsmarkt wirklich von Hartz IV profitiert?, *WSI-Mitteilungen*, 6/2010.

Niemeier, E. (2020), Politische Ursachen für Rentenprobleme und Altersarmut erfordern grundlgegende Reformen, *Wirtschaftsdienst*, 100(8), 597-599, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/8/beitrag/politische-ursachen-fuer-rentenprobleme-und-altersarmut-erfordern-grundlegende-reformen.html (26. Juli 2023).

Niemeier, E. (2021a), Beitragsfinanzierung im ‚demografiegestressten‘ Rentensystem möglich, *Wirtschaftsdienst*, 101(6), 454-460, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/6/beitrag/beitragsfinanzierung-im-demografiegestressten-rentensystem-moeglich.html (26. Juli 2023).

Niemeier, E. (2021b), Die beitragsfinanzierte Rente muss den Lebensstandard sichern, *Wirtschaftsdienst*, 101(7), 568-571, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/7/beitrag/debatte-ueber-renten-replik-und-erwiderung.html (26. Juli 2023).

Niemeier, E. (2023), Rentenprobleme und Altersarmut – Marktversagen als deren Ursache steigert die Dringlichkeit grundlegender Reformen, H*umane Wirtschaft*, 271, März, 12-16.

Schäfer, A. (2010), Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa, *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 4, 131 b.

Schmähl, W. (2012), Von der Rente als Zuschuss zum Lebensunterhalt zur „Zuschuss-Rente“, *Wirtschaftsdienst*, 92(5), 304-313, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2012/heft/5/beitrag/von-der-rente-als-zuschuss-zum-lebensunterhalt-zur-zuschuss-rente.html (18. September 2023).

Schmähl, W. (2016), Höchste Zeit für einen Ausstieg aus dem Ausstieg, *Wirtschaftsdienst*, 96(10), 716-719, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2016/heft/10/beitrag/rentenreform-mit-welchem-fokus.html (26. Juli 2023).

Schnapp, F. E. (1974), Art. 20, in I. von Münch (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*.

Schröder, G. (2005), Rede vor dem World Economic Forum am 28. Januar in Davos, https:/www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin-2000-bis-2009/rede-von-bundeskanzler-gerhard-schroeder-792094 (29. Juli 2020).

Smith, A. (1978), *Der Wohlstand der Nationen*, dtv-bibliothek.

Solow, R. M. (2007), *Die Beschränktheit der makroökonomischen Diskussion überwinden*, in R. Schettkat und J. Langkau (Hrsg.), *Aufschwung für Deutschland*, Dietz Verlag.

Statista (2022), Deutschland: Entwicklung der Einkommensungleichheit auf Basis des Gini-Index im Zeitraum 2009 bis 2021, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1184266/umfrage/einkommensungleichheit-in-deutschland-nach-dem-gini-index/ (26. Juli 2023).

Statistisches Bundesamt (o. J.), Niedriglohnquote in der Europäischen Union, www.destatis.de/DE/Thema/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-der-Arbeit/Dimension-2/niedriglohnquote.html (26. Juli 2023).

Stiglitz, J. (2004), *Die Roaring Nineties*, Siedler-Verlag.

Stiglitz, J. (2010), *Im freien Fall*, Siedler-Verlag.

Stiglitz, J. (2012), *Der Preis der Ungleichheit – Wie die Spaltung der Gesellschaft unsere Zukunft bedroht*, Siedler-Verlag.

WSI (2022), *Verteilungsbericht 2022*.



**Title:** ***Policy and Market Failure in Retirement Pensions***

**Abstract:** *Pension policy with regard to statutory pension insurance can be described as a failure, at least since the Riester pension. It does not secure the standard of living and many pensioners are poor despite their pensions. In addition to a reduction in benefit levels, unemployment and significant inequality in income distribution also contribute to these developments. The author calls for compensating for this market and political failure and for raising the pension back to its original level.*