
Auszug aus dem Jahresgutachten 2012/13

**Zur Einkommensungleichheit in Deutschland:
An wen wurden die Einkommenszuwächse verteilt?**

(Textziffern 547 bis 580)

Arbeitsentgelten und der Arbeitszeit zu den abzuwägenden Aspekten gehören kann. Es sollte einem Arbeitnehmer nicht verwehrt werden, mithilfe von Lohnzugeständnissen einen Arbeitsplatz zu erhalten.

- Die Tarifbindung gemäß § 3 Absatz 3 und § 4 Absatz 5 TVG sollte im Fall eines Verbandsaustritts eines Unternehmens auf eine Maximalfrist von einem halben Jahr für Entgeltverträge und Manteltarifverträge lauten. Die Tarifgebundenheit endet gegenwärtig erst mit Ablauf des Tarifvertrags, also nicht schon mit einem Austritt des Arbeitgebers aus seinem Verband. Dies kann je nach Restlaufzeit des Tarifvertrags noch eine längere zeitliche Tarifgebundenheit bedeuten; es sei denn der Arbeitgeber wechselt in eine Mitgliedschaft ohne Tarifbindung seines Verbands.
- Betriebsvereinbarungen nicht tarifgebundener Unternehmen sollten von der Vorschrift des § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) freigestellt werden, wonach ein tarifvertraglich nicht gebundenes Unternehmen keine Betriebsvereinbarung über Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen abschließen darf, wenn diese üblicherweise durch einen Tarifvertrag geregelt sind und dieser den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen nicht ausdrücklich zulässt.
- Allgemeinverbindlicherklärungen gemäß § 5 TVG sollten künftig unterbleiben. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) kann unter bestimmten Voraussetzungen mithilfe einer Allgemeinverbindlicherklärung selbst tariflich nicht gebundene Unternehmen unter die Normen eines Tarifvertrags zwingen, wenn dies „im öffentlichen Interesse geboten scheint“ (§ 5 Absatz 1 TVG). Da die Möglichkeit einer missbräuchlichen Einschränkung des Wettbewerbs besteht, sollte der Gesetzgeber, wenn er die Allgemeinverbindlicherklärung nicht abschaffen will, zumindest klarstellen, dass mit einer solchen keine Wettbewerbsbeschränkungen verbunden sein dürfen.

546. Der Gesetzgeber ist gut beraten, die Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt voranzubringen und damit möglichen weiteren Verfestigungen der Arbeitslosigkeit vorzubeugen.

II. Zur Einkommensungleichheit in Deutschland: An wen wurden die Einkommenszuwächse verteilt?

547. Der Arbeitsmarkt war in den vergangenen Jahren in Deutschland durch einen markanten Aufbau der Beschäftigung gekennzeichnet (Ziffern 520 ff.). Damit einher ging ein Umschwung in der öffentlichen Diskussion über die Lage am Arbeitsmarkt. Im Fokus stehen seit einiger Zeit weniger die zahlenmäßigen Entwicklungen von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, sondern nunmehr Aspekte der „**Qualität der Arbeit**“ und in diesem Zusammenhang insbesondere der Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit. Beklagt wird zum einen der Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote zugunsten der Kapitaleinkommensquote, also eine „**Verteilungsungerechtigkeit**“ unter dem Gesichtspunkt der funktionalen Einkommensverteilung. Allerdings bietet die funktionale Einkommensverteilung keinen geeigneten Maßstab für die Verteilung des Wohlstands in einer Gesellschaft.

Zum anderen thematisiert die öffentliche Debatte die personelle Einkommensverteilung, weil sich die Position unterer Einkommenschichten verschlechtert und sich die Lohnstruktur zusehends zu Lasten geringerer Arbeitsentgelte gespreizt habe. Das Urteil über eine als ungerecht empfundene Einkommensverteilung basiert zudem häufig auf der Spannweite der Einkommen zwischen Topmanagern und Niedriglohneempfängern. Diese Argumente mindern allgemein die Akzeptanz der „Sozialen“ Marktwirtschaft (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2010). Vor diesem Hintergrund werden vielfach Forderungen nach einer schärferen Umverteilungspolitik erhoben, die Kapitaleinkommen und höhere Einkommen spürbarer fiskalisch belastet.

Eine zunehmende Ungleichheit steht nicht nur in Deutschland, sondern allgemein in Europa im Mittelpunkt der gesellschaftspolitischen Diskussion. So beanstandeten laut Eurobarometer im Jahr 2011 rund 70 % der Befragten in den EU-27 Staaten, in ihren Ländern werde (viel) zu wenig gegen die Einkommensungleichheit getan, und fast die Hälfte war der Ansicht, diese mangelnde Aufmerksamkeit habe sich in den letzten Jahren noch verschlimmert (Europäische Kommission, 2012). Damit stellt sich die Frage, an wen die Produktivitätsgewinne der vergangenen Jahre und Jahrzehnte verteilt worden sind – an die Arbeitnehmer oder die Bezieher von Kapitaleinkommen, an die oberen oder die unteren Einkommenschichten?

Zur Klärung dieser Frage bietet es sich an, neben der Analyse der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote direkt die Einkommensungleichheit zwischen Arbeitnehmergruppen zu untersuchen und, wenn ausschließlich die Arbeitseinkommen zur Diskussion stehen, die Lohnstrukturen einer Betrachtung zu unterziehen. Daher wird die nachstehende Analyse in drei Stufen mit abnehmendem Aggregationsgrad vorgenommen: gesamtwirtschaftliche Lohnquote, Einkommensungleichheit und Lohnstruktur.

1. Die gesamtwirtschaftliche Lohnquote: Verlauf, Bestimmungsgründe und Aussagekraft

548. Die **funktionale Einkommensverteilung** untersucht die Anteile der Faktoren Arbeit und Kapital am Gesamteinkommen mit Hilfe der Lohnquote beziehungsweise der Kapitaleinkommensquote. Dabei liegen der Berechnung dieser Quoten in der Literatur verschiedene Messkonzepte zugrunde. Bei der Lohnquote beziehen sich diese Unterschiede hauptsächlich, aber nicht ausschließlich auf die Einbeziehung der Selbstständigeneinkommen (Kasten 20). Insgesamt gesehen betreffen die verschiedenen Messkonzepte zwar die Höhe, aber weitaus weniger den zeitlichen Verlauf der gesamtwirtschaftlichen Lohnanteile.

Kasten 20

Messkonzept der funktionalen Einkommensverteilung

Die funktionale Einkommensverteilung untersucht, wie sich das gesamte Einkommen Y (oder die gesamte Produktion) einer Volkswirtschaft auf die beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital verteilt. Dabei dient zumeist der jeweilige Anteil der Lohn- oder Arbeitseinkommen als zentrale Kennzahl. Die Lohnquote LQ hängt vom Arbeitseinsatz L und dem Kapitalstock K sowie deren Preisen, dem Lohnsatz w beziehungsweise der Kapitalrendite r , ab. Die relativen Knappheiten

der beiden Produktionsfaktoren, ihre Produktivitäten und die resultierenden Faktorentlohnungen sind von entscheidender Bedeutung für das Verständnis der Lohnquote und ihrer Entwicklungen. Im Fall des Faktors Arbeit hängt die Produktivität maßgeblich vom Humankapital (Bildungs- und Wissensstand) der einzelnen Arbeitskräfte ab (Krueger, 1999).

$$LQ = 100 \cdot \frac{w \cdot L}{w \cdot L + r \cdot K} = 100 \cdot \frac{w \cdot L}{Y}$$

Berechnungen der Lohnquote basieren auf Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, fallen jedoch aufgrund verschiedener methodischer Abgrenzungen des Zählers oder Nenners dieser Quote unterschiedlich aus.

Der Sachverständigenrat verwendet das Konzept der Arbeitseinkommensquote (weiterführende methodische Erläuterungen siehe JG 2008 Anhang IV.A): Diese setzt das Arbeitseinkommen in Beziehung zum Volkseinkommen der Inländer und gibt so an, zu welchem Anteil sich das Einkommen der Inländer aus ihrem Arbeitseinsatz ergibt. Bei der Berechnung des Volkseinkommens wird der Saldo von Erwerbs- und Vermögenseinkommen von Inländern aus dem Ausland und von Ausländern im Inland berücksichtigt. Bei internationalen Vergleichen wird häufig das Bruttoinlandsprodukt, seltener die Bruttowertschöpfung als Nennergröße Y verwendet. Eine solche Berechnung der Lohnquote betrachtet somit die Aufteilung der im Inland erbrachten Wirtschaftsleistung auf die eingesetzten Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. In einer geschlossenen Volkswirtschaft unterscheiden sich Bruttoinlandsprodukt und Volkseinkommen nur dadurch, dass in letzterem keine Abschreibungen und indirekten Steuern, dafür aber Subventionen enthalten sind. Dadurch fällt das Volkseinkommen geringer aus, was mit einer höheren Lohnquote einhergeht. In einer offenen Volkswirtschaft unterscheiden sich die beiden Größen zudem durch die saldierten Faktoreinkommensströme zwischen Inland und Ausland. Steigende Kapitaleinkommen der Inländer aus dem Ausland würden bei ansonsten unveränderten Gegebenheiten zu einem Absinken der Arbeitseinkommensquote führen, da sich diese auf das Volkseinkommen bezieht, während eine auf dem Bruttoinlandsprodukt basierende Lohnquote stabil bliebe.

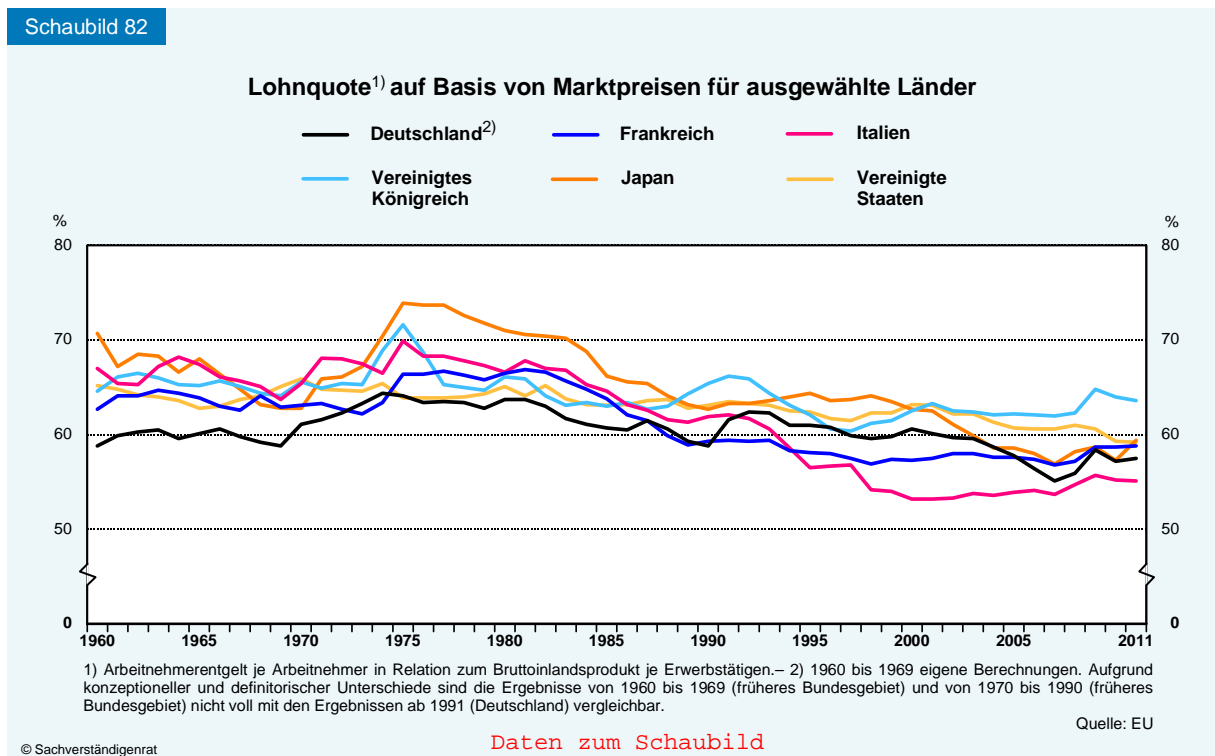
Hinsichtlich der Zählergröße der Arbeitseinkommen stellt vor allem die Berücksichtigung des Arbeitseinkommens der Selbstständigen ein Problem dar. Da diese Einkommen nicht direkt gemessen werden können, müssen Annahmen getroffen werden. Bei der Arbeitseinkommensquote des Sachverständigenrates wird unterstellt, dass abhängig beschäftigte Arbeitnehmer und Selbstständige (einschließlich mithelfender Familienangehöriger) das gleiche durchschnittliche Arbeitsentgelt erzielen. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsentgelt ergibt sich dann als Produkt des durchschnittlichen Entgelts, berechnet aus dem Arbeitsentgelt der Arbeitnehmer, mit der Gesamtzahl aller Erwerbstätigen. Alternativ kann die Annahme gleicher durchschnittlicher Stundenlöhne getroffen werden, wodurch den unterschiedlichen Arbeitszeiten der beiden Erwerbstätigengruppen Rechnung getragen wird. Darüber hinaus bietet die Literatur weitere Zurechnungsverfahren, zum Beispiel die Berücksichtigung eines fixen Anteils der Einkommen der Selbstständigen zu den Arbeitseinkommen (Gollin, 2002). Da die Anzahl und die Tätigkeiten der Selbstständigen zwischen den Wirtschaftssektoren stark variieren, kann es insbesondere auf sektoraler Ebene zu Unter- oder Überschätzungen der Lohnquote kommen.

Höhe und Verlauf der Lohnquote

549. Im internationalen Vergleich weist die Lohnquote in praktisch allen **OECD-Volkswirtschaften** seit rund drei Jahrzehnten einen mehr oder weniger deutlichen fallenden Verlauf auf (Schaubild 82, Seite 322). Zwar ist die Lohnquote in den meisten Ländern zwi-

schen den Jahren 1960 und 2010 gesunken – Deutschland und das Vereinigte Königreich bilden mit in etwa konstanten Lohnquoten die Ausnahme –, aber innerhalb dieser fünfzig Jahre ergeben sich zwischen den einzelnen Ländern bezüglich des zeitlichen Verlaufs beträchtliche Unterschiede. Besonders ausgeprägt ist der Rückgang im Zeitraum der Jahre 1980 bis 2010 in Japan, Italien und Spanien. In diesen Ländern verringerte sich die Lohnquote um mehr als zehn Prozentpunkte, wohingegen das Vereinigte Königreich durch eine nur leicht rückläufige Entwicklung der Lohnquote gekennzeichnet war. Diese Gemeinsamkeiten gelten indes nicht für die beiden Dekaden vor dem Jahr 1980. Während die Lohnquote in Deutschland, Frankreich und Spanien um nahezu fünf Prozentpunkte anstieg, blieb sie in den Vereinigten Staaten, in Italien und im Vereinigten Königreich praktisch auf konstantem Niveau.

Schaubild 82

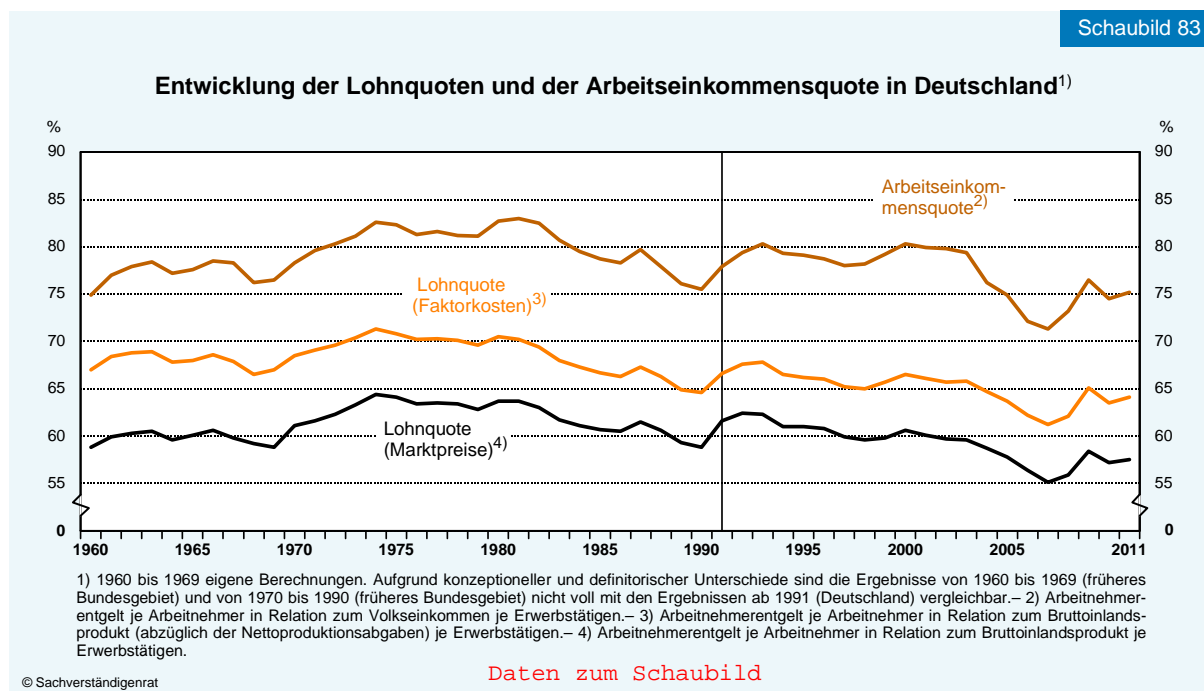


550. An diesen Tendenzaussagen zum Verlauf ändert sich nichts, wenn der Analyse unterschiedliche Messkonzepte der Lohnquote zugrunde gelegt werden, also wenn die Lohnquote nicht auf Basis des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen, sondern zu Faktorkosten berechnet, oder die Entwicklung der vom Sachverständigenrat verwendeten Arbeitseinkommensquote betrachtet wird.

Für Deutschland zeigen sich die bereits dargestellten Tendenzen, nämlich ein Anstieg der Lohn- oder Arbeitseinkommensquote bis etwa zum Jahr 1980 und danach ein Rückgang. Darüber hinaus gibt es nicht unbeträchtliche **Schwankungen** bei allen drei Verteilungsquoten, insbesondere aber bei der Arbeitseinkommensquote und in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts (Schaubild 83). Die drei Lohnquoten erreichten im Jahr 2007 einen historischen Tiefstand und „erholten“ sich anschließend, vor allem im Rezessionsjahr 2009. Es liegt nahe, dabei an konjunkturell bedingte Schwankungen zu denken. Insbesondere ist zu

klären, ob der Volatilität der Kapitaleinkommen, welche in der Nennergröße der Lohnquote enthalten sind, nicht eine mindestens ebenso hohe Erklärungskraft beizumessen ist.

Zusammengenommen bedürfen also nicht nur die trendmäßig unterschiedlichen Verläufe der Lohnquote, sondern ebenso ihre teilweise intensiven Schwankungen einer Erklärung.



551. Eine Reihe von Studien betont die Bedeutung des **sektoralen Strukturwandels** für den Verlauf der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote (OECD, 2012; Arpaia et al., 2009). Diese Beobachtung gilt nicht durchgängig für alle Länder, wohl aber für Deutschland: Die Sektoren unterscheiden sich hierzulande beträchtlich bezüglich der Höhe und des zeitlichen Verlaufs ihrer Arbeitseinkommensquoten. So beliefen sich die Arbeitseinkommensquoten im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor im Jahr 2005 auf rund 75 % beziehungsweise etwas unter 55 %.

Im Zuge des sektoralen Strukturwandels hat das Produzierende Gewerbe bis Mitte der 1990er-Jahre beträchtlich an Bedeutung verloren – von etwas über 40 % Bruttowertschöpfungsanteil zu Beginn der 1970er-Jahre auf rund 25 % im Zeitraum der Jahre 1995 bis 2005. Spiegelbildlich dazu stieg der Bruttowertschöpfungsanteil des Dienstleistungssektors (ohne Staat) im selben Zeitraum von rund 33 % auf etwa 47 %. Beide Entwicklungen zusammen genommen erzeugen bereits eine sinkende gesamtwirtschaftliche Arbeitseinkommensquote. Eine Simulation, wie sich die Arbeitseinkommensquote entwickelt hätte, wenn die sektoralen Bruttowertschöpfungsanteile konstant auf ihrem Ausgangswert zu Beginn der 1970er-Jahre geblieben wären, ergibt für das Jahr 2005 eine hypothetische Arbeitseinkommensquote von rund 73 % im Vergleich zu ihrem tatsächlichen Wert in Höhe von rund 65 % (Aretz et al., 2009).

Neben einer unterschiedlich hohen Kapitalintensität der sektoralen Produktionstechnologien spiegeln sich in differierenden sektoralen Arbeitseinkommensquoten jedoch **Messfehler** wider. Die Annahme, dass das Einkommen der Selbstständigen dem durchschnittlichen Arbeitsentgelt der abhängig Beschäftigten entspricht, trifft nicht auf jeden Sektor zu. So dürfte das Einkommen der Selbstständigen im Sektor „Grundstück- und Wohnungswesen; freiberufliche, wissenschaftliche, technische und sonstige Dienstleistungen“, der eine besonders niedrige Arbeitseinkommensquote aufweist, oberhalb der durchschnittlichen Arbeitnehmerentlohnung liegen, woraus sich eine Verzerrung der sektoralen Arbeitseinkommensquote nach unten ergäbe (Aretz et al., 2009).

Dessen ungeachtet zeigt die hypothetische Arbeitseinkommensquote ein ähnliches zeitliches Verlaufsmuster, das heißt, der sektorale Strukturwandel beeinflusst maßgeblich eher die Höhe der Arbeitseinkommensquote, weit weniger deren trendmäßig fallenden Verlauf in den vergangenen drei Jahrzehnten, der mithin nicht lediglich ein statistisches Artefakt ist (OECD, 2012; Arpaia et al., 2009).

Bestimmungsgründe für das Verlaufsmuster der Lohnquote

552. Für den trendmäßigen Rückgang der Lohnquote in den vergangenen drei Jahrzehnten bietet die internationale Literatur eine Reihe von Erklärungen an, die in mehreren Übersichtsbeiträgen zusammenfassend dargestellt werden (OECD, 2012; Schneider, 2011).

- (i) **Kapitalvermehrender technischer Fortschritt:** Insbesondere die rasante Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien und deren Verbreitung ermögliche eine weitergehende Substitution von (gering qualifizierter) Arbeit durch Kapitalgüter und zwar zusätzlich zu der Beobachtung, dass Unternehmen ohnehin Arbeit durch Maschinen ersetzen, je nach Höhe der Substitutionselastizität zwischen diesen beiden Produktionsfaktoren (Lawless und Whelan, 2011).
- (ii) **Globalisierung:** Eine zunehmende Internationalisierung der Märkte führe zu einem Druck auf die Reallöhne, wenn die Exporte der industrialisierten Länder kapitalintensiv sind, während Entwicklungs- und Schwellenländer arbeitsintensiv produzieren. Sichtbarer Ausdruck dafür sei die Verlagerung arbeitsintensiver Produktionsprozesse in „Niedriglohnländer“. Noch weiter geht die Hypothese, dass Unternehmen ihre gesamte Wertschöpfungskette international aufteilen. Eine solche weltweite Zerlegung einzelner Stufen des Produktionsprozesses habe zur Folge, dass Unternehmen neben der Verlagerung von einfachen Tätigkeiten in Schwellen- und Entwicklungsländer in steigendem Umfang ebenso qualifizierte Arbeit international diversifizieren. Diese Tendenzen würden einen Druck auf die Arbeitsentgelte selbst im mittleren und oberen Bereich der Lohnverteilung bewirken (Snower et al., 2009).
- (iii) **Sektoraler Strukturwandel:** Dieses Argument hebt – wie bereits dargelegt – auf Verschiebungen der Bedeutung einzelner Sektoren innerhalb der Industrie und zwischen Industrie und Dienstleistungssektor ab, welche jeweils durch unterschiedliche Lohnquoten gekennzeichnet sind. Während die Bedeutung von Sektoren mit einer vergleichswei-

se niedrigen Lohnquote – als Beispiel führt die Literatur Finanzintermediäre an – gestiegen sei, könne für Sektoren mit einer relativ hohen Lohnquote, wie etwa für die Textilindustrie, das Gegenteil festgestellt werden (OECD, 2012).

- (iv) **Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer:** In einer Reihe von Ländern sei die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften und der Verbreitungsgrad von Tarifverträgen zugunsten von individuell oder auf der betrieblichen Ebene ausgehandelten Lohnabschlüssen gesunken, womit ein geringeres Lohnniveau einhergehe. Hinzu kämen institutionelle Regelungen, die arbeitssparende Technologien stimulierten, wie etwa zu rigide Kündigungsschutzregelungen und hohe Mindestlöhne. In Deutschland würden zudem die Arbeitsmarktreformen im vorangegangenen Jahrzehnt einen Druck auf die Arbeitslosen ausüben, Arbeitsplätze mit vergleichsweise geringeren Entgelten zu akzeptieren. Zudem habe die hohe Arbeitslosigkeit die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften geschwächt und sie zu einschneidenden Konzessionen bei der Tariflohnfindung veranlasst (OECD, 2012).
- (v) **Demografische Veränderungen:** Eine abnehmende Erwerbsbevölkerung ebenso wie eine erwartete längere Dauer des Altersruhestands könne zu einer höheren inländischen Ersparnisbildung im Vergleich zu inländischen Investitionen führen. Diese Lücke zwischen gesamtwirtschaftlicher Ersparnis und Investitionstätigkeit führe zu Zinssenkungen, die eine höhere Kapitalintensität der inländischen Produktion begünstigten. Auf diesen zu erwartenden Rückgang der Rendite ihres Kapitals würden die privaten Haushalte derart reagieren, dass sie verstärkt Vermögen in Ländern anlegen dürften, die weniger vom demografischen Wandel betroffen sind. Die so generierten Kapitaleinkommen aus dem Ausland würden die inländische Lohnquote – sofern sie mit Hilfe des Volkseinkommens definiert ist – verringern (Schmidt und Vosen, 2013).

553. Empirische Überprüfungen dieser Hypothesen beziehen sich in der Regel auf Querschnittsanalysen für ausgewählte Länder, meist in Form von Querschnittsregressionen. Sie stellen mithin eine Durchschnittsbetrachtung für die Gesamtheit der betrachteten Volkswirtschaften dar, das heißt, die länderspezifische Bedeutung einzelner Hypothesen kann höchst unterschiedlich ausfallen. So dürfte es beispielsweise schwer fallen, die weitgehende Konstanz der Lohnquote im Vereinigten Königreich im Vergleich zur sinkenden Lohnquote in Deutschland oder Japan allein damit begründen zu wollen, dass der technische Fortschritt oder moderne Informations- und Kommunikationstechnologien in diesen drei Ländern so unterschiedlich verbreitet seien, als dass sie die divergierenden Verläufe der nationalen Lohnquoten erklären könnten.

Dieser Hinweis erscheint deshalb wichtig, weil neuere Studien zu dem Ergebnis kommen, dass der (kapitalvermehrende) technische Fortschritt, insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Verbreitung von neuen **Informations- und Kommunikationstechnologien**, den hauptsächlichen Erklärungsbeitrag liefert (Guerrero und Sen, 2012; Hogrefe und Kappler, 2012; OECD, 2012; Aretz et al., 2009; Europäische Kommission, 2007). Die OECD beziffert ihn auf bis zu 80 %, wohingegen der Einfluss des nationalen und internationalen

Wettbewerbsdrucks nur bis zu 10 % betrage und derjenige institutioneller Regelungen, wenn überhaupt signifikant, dann eher vernachlässigbar gering sei. Die Studien heben aber hervor, dass einige Effekte je nach Qualifikationsstufen der Arbeitnehmer unterschiedlich ausfallen können. Allerdings ist der technische Fortschritt als solcher nicht direkt beobachtbar, sondern wird als Residualgröße ermittelt, mit der Konsequenz, dass in ihr andere unbeobachtete Variablen sowie Messfehler enthalten sein können.

554. Dass die Globalisierung nicht hauptverantwortlich für den Rückgang der Lohnquote ist, zeigen Studien, insbesondere im Vergleich zum qualifikationsverzerrenden technischen Fortschritt (Hutchinson und Persyn, 2012; Jaumotte und Tytell, 2007). Eine empirische Analyse für Westdeutschland für den Zeitraum der Jahre 1970 bis 2005 vermittelt einen gemischten Eindruck. Demnach ist die Lohnquote positiv mit der Importquote korreliert. Die Korrelation der Lohnquote mit der Exportquote war zwar im gesamten Zeitraum negativ; in den Jahren 1990 bis 2005 aber ebenfalls positiv (Buch et al., 2008).

555. Es mag naheliegen, den trendmäßigen Rückgang der Lohnquote mehr oder weniger ausschließlich auf die seit mehreren Jahrzehnten gestiegene und zunehmend persistente Arbeitslosigkeit zurückzuführen, welche die **Macht der Gewerkschaften** entscheidend geschwächt haben könnte. Zur Überprüfung dieser Hypothese versuchen empirische Studien, statt der Arbeitslosenquote andere Indikatoren zu finden, welche als erklärende Variable imstande sind, einen solchen Geltungsverlust der Gewerkschaften zu erfassen. Als Beispiele finden sich in der Literatur sinkende Mitgliederzahlen oder eine teilweise Verlagerung des Lohnfindungsprozesses auf die betriebliche Ebene. Jedoch kann beispielsweise ein abnehmender Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen zu einer beschäftigungsfreundlicheren Lohnhöhe und damit zu Arbeitsplatzgewinnern führen, sodass der Nettoeffekt auf die Lohnquote unklar ist.

Davon abgesehen zeigen empirische Studien, dass solche Indikatoren – wenn überhaupt – dann eher (schwach) signifikante und quantitativ geringe Einflüsse auf die Lohnquote aufweisen (OECD, 2012; Arpaia et al., 2009). Speziell für Deutschland zeigt eine Studie einen positiven, wenngleich schwach signifikanten, kurzfristigen Einfluss des gewerkschaftlichen Abdeckungsgrads auf die Lohnquote, nicht aber des Organisationsgrads der Gewerkschaften (Aretz et al., 2009). Mit einer schwindenden Verhandlungsmacht der Gewerkschaften steht ebenso wenig im Einklang, dass nach Berechnungen des Sachverständigenrates der Verteilungsspielraum in den vergangenen Jahrzehnten häufig überzogen wurde (Anhang III, Tabelle B1, Seite 446).

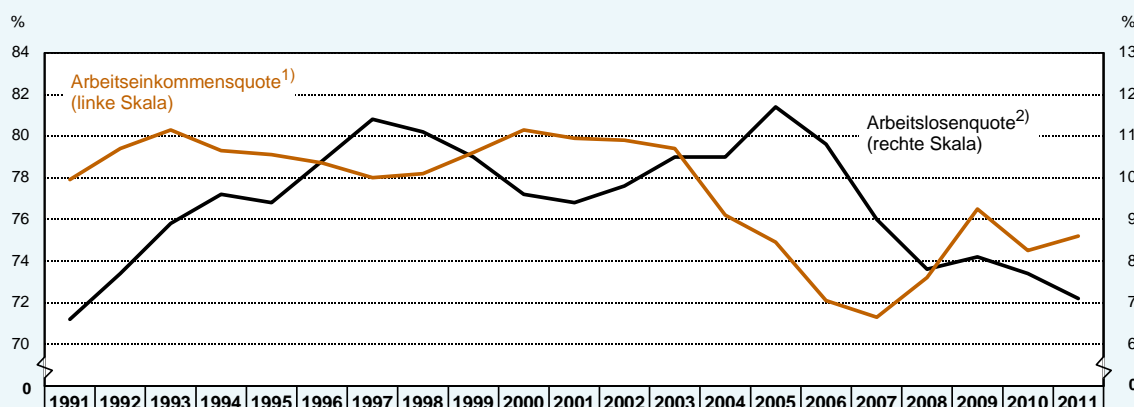
556. In Bezug auf den Einfluss des demografischen Wandels auf die Entwicklung der Lohnquote ergeben sich signifikante Wirkungen insbesondere für offene Volkswirtschaften: Da eine erwartete längere Rentenbezugsdauer und ein größerer Altenquotient für sich genommen einen negativen Einfluss auf die Lohnquote besäßen, erfordere eine stabile Lohnquote demnach eine Anpassung des Renteneintrittsalters (Schmidt und Vosen, 2013).

557. Der Trend der Lohnquoten und der Arbeitseinkommensquote wird von teilweise beträchtlichen Schwankungen überlagert (Schaubild 83, Seite 323). Ein besonders tiefer Einbruch ist ab dem Jahr 2003 festzustellen, mit einem Tiefpunkt in den Jahren 2007 und 2008. Danach kehrte sich die Entwicklung um, die Arbeitseinkommensanteile stiegen insbesondere im Rezessionsjahr 2009, ohne bisher das Niveau vor dem Einbruch wieder zu erreichen. Neben dem fallenden trendmäßigen Verlauf der Lohnquote stellt sich die Frage nach der Bedeutung dieser Schwankungen. Dem **Verlaufsmuster** liegen drei sich überlagernde Einflussfaktoren zugrunde: eine antizyklisch wirkende konjunkturelle Komponente, die Auswirkungen der Arbeitsmarktreformen und vor allem die Schwankungen der Kapitaleinkommen.

558. Ein Vergleich der zeitlichen Entwicklung der Arbeitseinkommensquote mit der Arbeitslosenquote lässt bis Mitte des vergangenen Jahrzehnts ein ausgeprägtes antizyklisches Verlaufsmuster vermuten (Schaubild 84). Hohe Arbeitslosigkeit verursacht einen Druck auf die Arbeitnehmerentgelte, zumindest auf deren Anstieg. Dieses Muster hält jedoch nicht durchgängig, wie es in den Jahren nach 2005 erkennbar wird, in denen ein Gleichlauf von stark sinkender Arbeitslosenquote und Arbeitseinkommensquote zu beobachten ist. Als Erklärung kommen die Arbeitsmarktreformen in Betracht, welche zwar die Anzahl der Beschäftigten, deren Einkommen jedoch allenfalls teilweise erhöht haben, da eine Reihe von Arbeitsplätzen im Bereich atypischer Beschäftigungsverhältnisse entstanden. Noch stärker geprägt wurden diese Effekte jedoch von der Entwicklung der Kapitaleinkommen als Bestandteil der Nennergröße der Lohnquoten und der Arbeitseinkommensquote (Schaubild 85, Seite 328). Ab Mitte des vergangenen Jahrzehnts zeichnen sich die Unternehmens- und Vermögenseinkommen durch eine sehr beträchtliche Volatilität aus. Empirische Studien zeigen, dass die relative Volatilität der Arbeitseinkommen im Vergleich zu Kapitaleinkommen bereits bis etwa Mitte des vergangenen Jahrzehnts abgenommen hat (Buch, 2012).

Schaubild 84

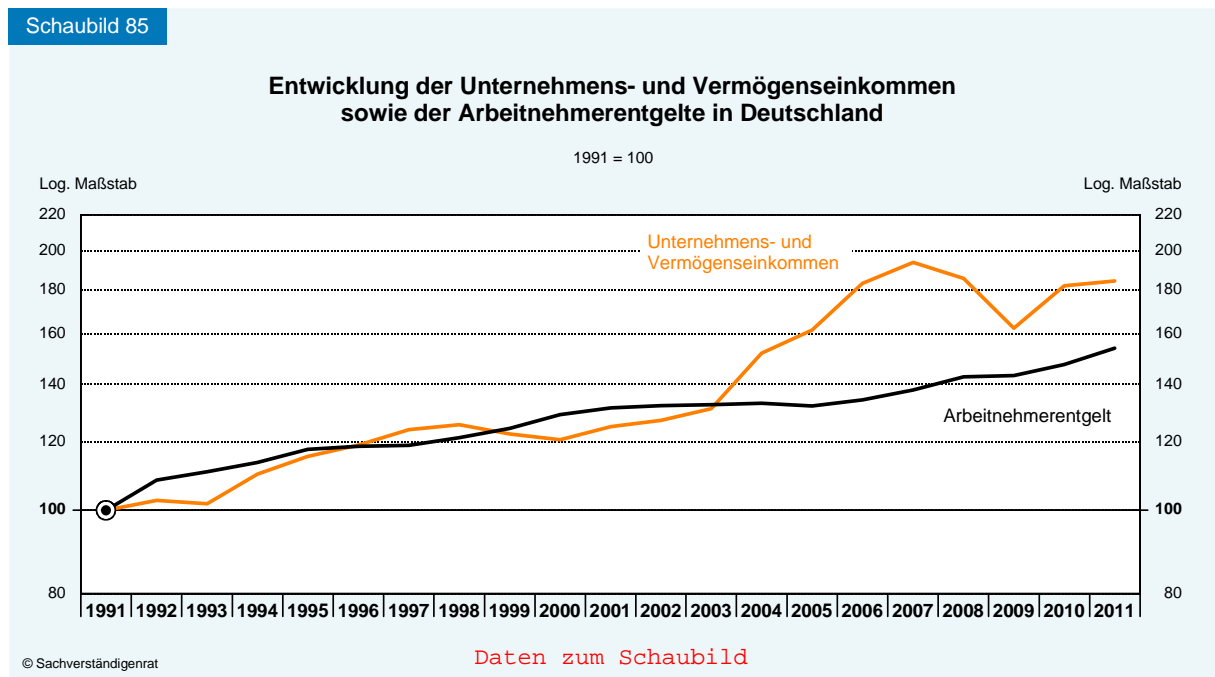
Arbeitseinkommensquote und Arbeitslosenquote in Deutschland



1) Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer in Relation zum Volkseinkommen je Erwerbstätigen. Zu den weiteren Einzelheiten und Erläuterungen siehe JG 2008 Anhang IV.– 2) Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen; Wert für 1991 abgeleitet aus der Entwicklung der Arbeitslosen in Relation zu den abhängigen zivilen Erwerbspersonen. Quelle: BA.

Diese Beobachtungen mahnen zur Vorsicht, jeden (temporär) fallenden Verlauf der Lohnquote zwangsläufig als Benachteiligung der Arbeitnehmer zu interpretieren und vice versa. Wenn Arbeitnehmer risikoavers bezüglich schwankender Einkommen sind und daher einen stetigen Verlauf ihrer Arbeitsentgelte präferieren, sind Schwankungen der Lohnquoten aufgrund der Volatilität der Kapitaleinkommen für sie von untergeordneter Bedeutung. Mehr noch: Wenn in konjunkturellen Aufschwungphasen sich erst die Gewinnsituation der Unternehmen stabilisiert und daraufhin (neue) Arbeitsplätze besetzt werden, so ist selbst eine aus diesem Grund erst fallende und danach mit einer Zeitverzögerung steigende Lohnquote nicht notwendigerweise als unvorteilhaft für die Arbeitnehmer anzusehen.

Schaubild 85



Zwischenfazit

559. Die gesamtwirtschaftliche Lohnquote befindet sich derzeit ungefähr auf dem gleichen Niveau wie zu Beginn der 1960er-Jahre. Sie weist jedoch trendmäßig im Zeitraum der Jahre 1960 bis etwa 1980 einen steigenden und danach einen fallenden Verlauf auf. Mit anderen Worten konnten die Arbeitsentgelte im Vergleich zu den Kapitaleinkommen in der genannten Zeitperiode anteilmäßig am Volkseinkommen zunächst einen Zugewinn verbuchen, der sich indes in der Zeitperiode nach dem Jahr 1980 wieder verflüchtigte.

Die Aussagekraft der Lohnquote im Hinblick auf den **Wohlstand der Arbeitnehmer** relativiert sich etwas unter dem Blickwinkel der folgenden Aspekte. Zum einen: Arbeitnehmer beziehen auch Kapitaleinkommen, wengleich weniger in den unteren Einkommensklassen. Eine sinkende Lohnquote betrifft demnach nicht die Einkommenssituation aller Arbeitnehmer in gleichem Maße. Zudem sorgt das umfassende Steuer- und Transfersystem dafür, dass die verfügbaren Einkommen weniger ungleich verteilt sind als die Markteinkommen (Ziffern 561 f.).

Zum anderen: Eine sinkende Lohnquote kann möglicherweise durch einen Anstieg des gesamten Volkseinkommens kompensiert oder sogar überkompensiert werden, sodass dieser Niveaueffekt den Anteilseffekt zumindest ausgleicht. Um das vielfach benutzte Beispiel eines Kuchens zu strapazieren: Die Arbeitnehmer würden dann zwar einen geringeren Anteil des Kuchens erhalten, aber das Kuchenstück als solches wäre nicht kleiner geworden, weil der Kuchen entsprechend größer geworden wäre. Tatsächlich befindet sich die Lohnquote in Deutschland derzeit auf etwa dem gleichen Niveau wie im Jahr 1960, aber das Volkseinkommen hat sich seitdem real betrachtet (unter Berücksichtigung des Anstiegs der Verbraucherpreise) mehr als verdreifacht. Schließlich kommt als weiterer Vorbehalt gegen eine zu weitreichende Interpretation der Lohnquote als Maß für Ungleichheiten in der Einkommensverteilung hinzu, dass die Lohnquote keine Informationen über die unterschiedliche Einkommensentwicklung innerhalb der Gruppe der Arbeitnehmer liefert.

2. Von der Lohnquote zur personellen Einkommensverteilung

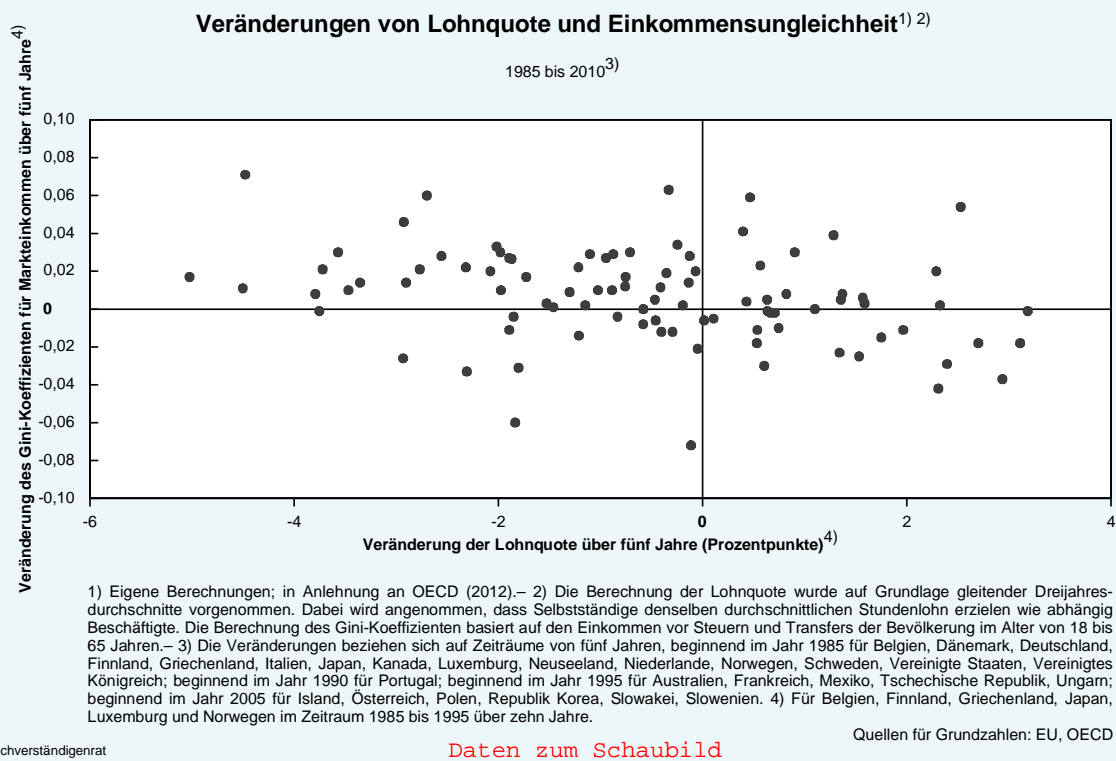
560. Bei der Analyse der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote wurde bereits die Frage aufgeworfen, inwieweit eine sinkende Lohnquote mit einer höheren Einkommensungleichheit einhergeht, also welche Verbindung zwischen der funktionalen und personellen Einkommensverteilung besteht.

Aus theoretischer Sicht ist dieser Zusammenhang nicht eindeutig, weil Arbeitnehmer sowohl **Arbeitseinkommen** als auch **Kapitaleinkommen** beziehen und es dann vor allem auf die Verteilung der Kapitaleinkommen auf die einzelnen Arbeitnehmergruppen ankommt (Atkinson, 2009). Nur für den einfachsten, aber unrealistischen Fall, dass Erwerbstätige ausschließlich Arbeitseinkommen, also keine Kapitaleinkommen, Renten oder Pensionen beziehen, lässt sich unter plausiblen Annahmen über die Variation aller Einkommen zeigen, dass ein Rückgang der Lohnquote je nach ihrem Niveau zu einer größeren Einkommensungleichheit führt. Für realistische Fälle lassen sich solche ziemlich eindeutigen Aussagen nicht mehr treffen (Adler und Schmid, 2012; Atkinson, 2009). Aus empirischer Sicht geht in vielen, aber bei weitem nicht in allen Ländern und in allen Zeiträumen eine sinkende Lohnquote in der Tat mit einer höheren Ungleichheit der Markteinkommen – gemessen am Gini-Koeffizienten für Markteinkommen – einher (Schaubild 86, Seite 330).

Für Deutschland ist im Zeitraum der Jahre 1991 bis 2010 die personelle Einkommensverteilung bis etwa Mitte des vergangenen Jahrzehnts ungleicher geworden, mit einem leichten Rückgang danach, während die Arbeitseinkommensquote davon sehr abweichende Verläufe aufweist (Schaubild 87, Seite 331). Von einem stringent durchgängig negativen Zusammenhang dieser beiden Größen kann mithin nicht gesprochen werden.

561. Um daher Einkommensungleichheit näher zu beleuchten, bietet sich eine direkte Analyse der personellen Einkommensverteilung an (Kasten 21, Seite 331). Der Sachverständigenrat legt dazu regelmäßig detaillierte Untersuchungen vor (zuletzt JG 2011 Ziffern 557 ff.). Zusätzlich zu den Informationen über die zeitliche Entwicklung des **Gini-Koeffizienten** lassen sich die in diesem Zusammenhang hauptsächlichen Resultate in drei Punkten zusammenfassen:

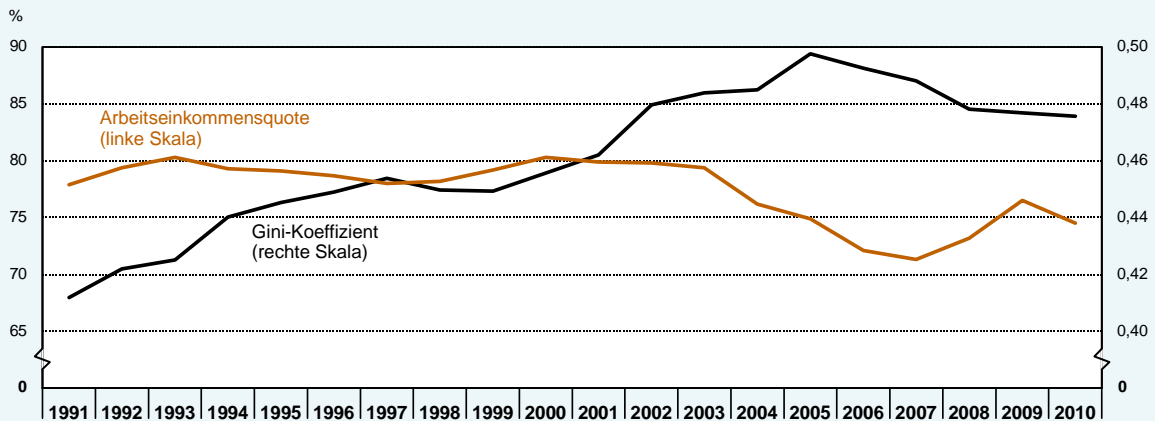
Schaubild 86



- (i) Der Gini-Koeffizient für äquivalenzgewichtete Markteinkommen unterscheidet sich gemäß aktualisierten Berechnungen im Jahr 2010 deutlich zwischen Westdeutschland (0,466) und Ostdeutschland (0,505). Diese ungleichere Verteilung der Markteinkommen in Ostdeutschland überträgt sich allerdings nicht auf die Verteilung der ebenfalls äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen. Der diesbezügliche Gini-Koeffizient beläuft sich in Westdeutschland auf 0,282 und in Ostdeutschland auf 0,245, unter anderem wegen der Sozialtransfers, die ostdeutsche Haushalte in besonderem Maße beziehen.
- (ii) Im Vergleich zum Jahr 1991 hat die Ungleichheit – gemessen am Gini-Koeffizienten – in West- und Ostdeutschland merklich zugenommen, sowohl für Markteinkommen als auch für Haushaltsnettoeinkommen. Seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts ist diese Entwicklung zu mehr Ungleichheit indes weitgehend zum Stillstand gekommen.
- (iii) Im Hinblick auf die Einkommensmobilität haben sich die **Aufstiegschancen** insbesondere aus der untersten Einkommensklasse in den Jahren 2006 bis 2009 deutlich verringert, die Abstiegsrisiken aus der obersten Einkommensklasse hingegen erhöht, wenngleich in geringerem Ausmaß (JG 2011 Ziffern 573 ff.).

562. Zwar verfügt Deutschland mithin über ein Steuer- und Transfersystem, welches die Einkommensungleichheit deutlich reduziert, jedoch hat die Ungleichheit der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen seit dem Jahr 1991 ebenfalls zugenommen. Gleichwohl liegt Deutschland im internationalen Vergleich Ende des vergangenen Jahrzehnts bei der Höhe des Gini-Koeffizienten der Einkommen nach Steuern und Transfers mit 0,295 leicht unter-

Schaubild 87

Arbeitseinkommensquote¹⁾ und Gini-Koeffizient für Markteinkommen²⁾ in Deutschland

1) Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer in Relation zum Volkseinkommen je Erwerbstätigen.– 2) Äquivalenzgewichtet mit der aktuellen (modifizierten) OECD-Skala. Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

halb des Durchschnitts der OECD-Länder in Höhe von 0,313 (JG 2011 Ziffern 575 ff.). Deutlich mehr Anlass zur Sorge sollten jedoch die geringeren Aufstiegschancen aus den unteren Einkommensgruppen heraus geben. Diese Entwicklung verringert dort nicht nur die Motivation, sich weiter zu qualifizieren, sondern trägt zu einer abnehmenden Akzeptanz der Einkommensungleichheit bei.

Kasten 21

Ungleichheitsmaße bei der personellen Einkommensverteilung

Die Analyse der personellen Einkommensverteilung bedient sich einer Reihe von unterschiedlichen Indikatoren. Die Ungleichheit zwischen bestimmten Einkommensgruppen wird meistens anhand des Gini-Koeffizienten berechnet. Er basiert auf dem Konzept der Lorenzkurve, die allen Einkommensbeziehern, die zuvor aufsteigend nach ihren Einkommen geordnet wurden, ihren Anteil am Gesamteinkommen zuordnet. Ermittelt wird der Gini-Koeffizient aus der Fläche zwischen der Lorenzkurve und der sich bei vollständiger Gleichverteilung ergebenden Geraden, indem der Wert dieser Fläche durch den der Fläche unter der Gleichverteilungsgeraden dividiert wird. Ein Gini-Koeffizient liegt definitionsgemäß zwischen den Werten Null (völlige Gleichverteilung der Einkommen) und Eins (vollständige Ungleichverteilung), das heißt, ein steigender Gini-Koeffizient signalisiert eine zunehmende Ungleichheit der personellen Einkommensverteilung.

Bei der Analyse der Lohnstruktur kommt häufig die Berechnung von Quantilen zur Anwendung. Das X-Prozent-Quantil ist derjenige der aufsteigend sortierten Werte der zugrundeliegenden Verteilung, welcher letztere im Verhältnis X zu 100 - X teilt. Folglich haben maximal 20 % der Arbeitnehmer einen Lohn unterhalb des 20-Prozent-Quantils und maximal 80 % einen höheren Lohn. Der Median teilt als 50-Prozent-Quantil die betrachtete Verteilung in zwei gleich große Hälften. Im Gegensatz zum arithmetischen Mittelwert wird der Median nicht von Ausreißern beeinflusst. Als Streuungsmaße dienen zumeist Verhältnisse oder Differenzen von Quantilen. Alternative Streuungsmaße sind die Varianz als Summe der quadrierten Abweichungen der einzelnen Merkmalswerte vom Mittelwert oder die Standardabweichung als deren Wurzel. Der Variationskoeffizient ergibt sich als das mit 100 multiplizierte Verhältnis der Standardabweichung zum Mittelwert.

Die Literatur approximiert die prozentuale Veränderung der Löhne durch den Anstieg des logarithmierten Lohns, also die Logarithmendifferenz multipliziert mit 100 (Logpunkte). Die Differenz der logarithmierten Löhne am Median für alle Männer nimmt beispielsweise für die Jahre 1999 und 2004 den Wert von rund 0,16 an, beträgt mithin 16 Logpunkte, das heißt, zwischen den Jahren 1979 und 2004 beläuft sich der prozentuale Anstieg des Medianlohns auf 17,4 ($\exp(0,16) = 1,174$).

3. Lohnungleichheit: Zeitliche Entwicklung und Determinanten

563. Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion steht nicht nur eine zunehmende Ungleichheit bei der personellen Einkommensverteilung insgesamt. Vielmehr richtet sich das Hauptaugenmerk auf die Verteilung der Arbeitsentgelte zwischen unterschiedlichen Arbeitnehmergruppen. Damit wird die Lohnungleichheit angesprochen, gemessen an der statistischen Streuung der Löhne zwischen oder innerhalb verschiedener Arbeitnehmergruppen, die sich unter anderem hinsichtlich ihrer Qualifikation unterscheiden mögen.

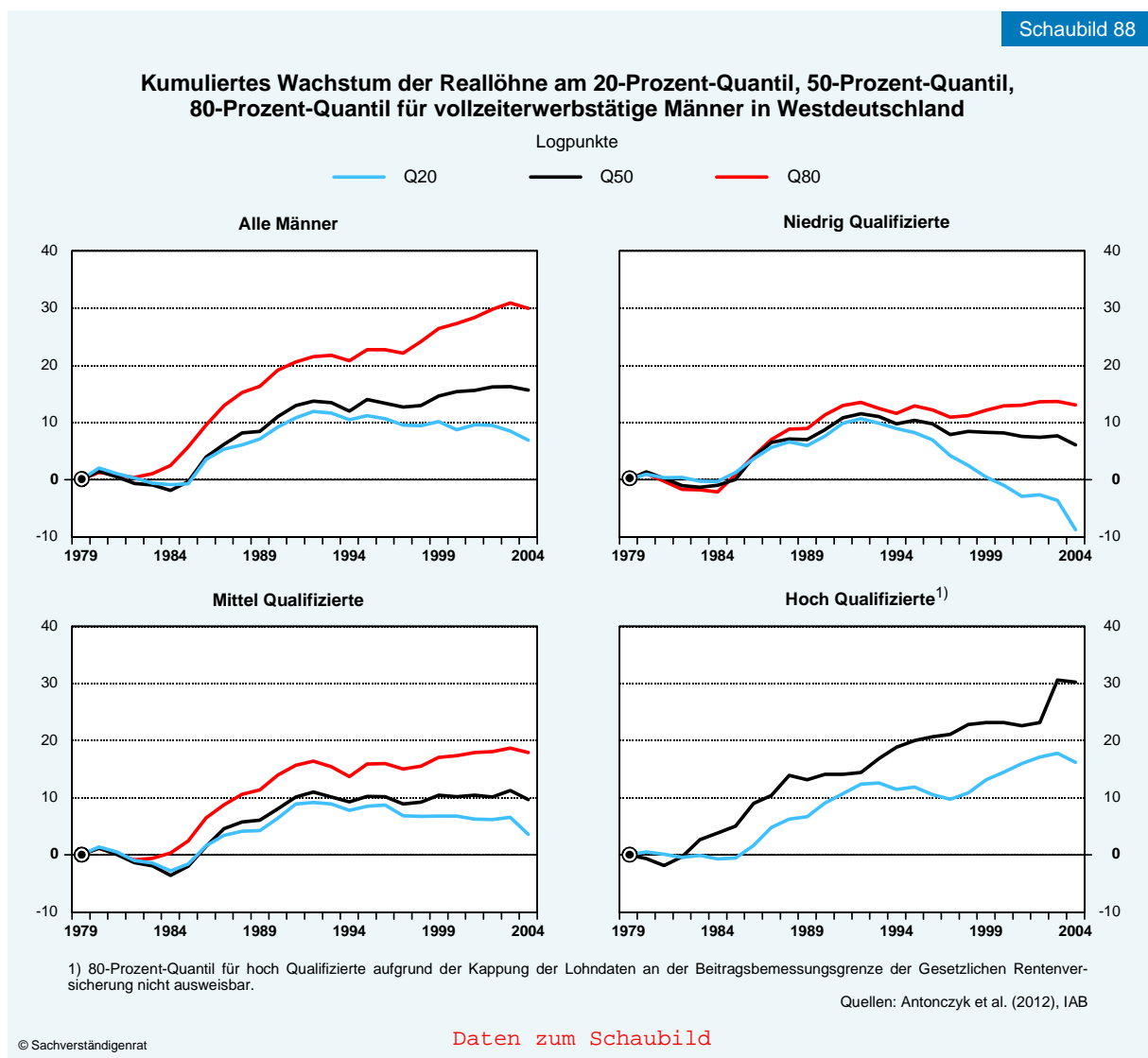
International betrachtet vollzog sich eine stärkere Spreizung der Löhne in den vergangenen drei Jahrzehnten in vielen industrialisierten Ländern zumeist auf dem gesamten Bereich der Lohnverteilung (Machin und Van Reenen, 2008). Im Gegensatz dazu kamen frühere empirische Studien zur Entwicklung der **Lohnstruktur** in Westdeutschland zu dem Resultat, dass die Streuung der Löhne im unteren Bereich der Lohnverteilung bis Mitte der 1990er-Jahre stabil geblieben sei. Diese fehlende Flexibilität der Lohnstruktur im Niedriglohnsegment galt als ein wesentliches Hemmnis für einen Abbau der Arbeitslosigkeit hierzulande (Heckman, 2003). Der Sachverständigenrat hat seinerzeit jedoch davor gewarnt, aus der Betrachtung einer gegebenen Lohnstruktur Rückschlüsse darauf zu ziehen, ob ihre Streuung den ökonomischen Anforderungen gerecht wird oder nicht, weil es schwierig ist, einen geeigneten Referenzmaßstab zu finden, anhand dessen sich die Angemessenheit einer Lohnstruktur beurteilen lässt (JG 1994 Ziffer 449).

Die Analyse der Entwicklung der hiesigen Lohnstruktur ist Gegenstand zahlreicher empirischer Literaturbeiträge, deren Beobachtungsperiode indes höchstens bis zum Jahr 2008 reicht. Deren Darstellung wird daher im Folgenden durch eine eigens vorgenommene Aktualisierung bis zum Jahr 2010 ergänzt.

564. Unstrittig ist in der einschlägigen Literatur, dass die **Lohnungleichheit** ab Mitte der 1990er-Jahre in Deutschland im oberen Teil sowie im unteren Segment der Lohnverteilung zugenommen hat (Antonczyk et al., 2012; Riphahn und Schnitzlein, 2011; Dustmann et al., 2009; Gernandt und Pfeiffer, 2007). Eine stärkere Streuung im oberen Bereich der Lohnverteilung hat bereits in den 1980er-Jahren eingesetzt (Fitzenberger, 1999). Im Hinblick auf die Entwicklung der Lohnungleichheit im unteren Teil der Lohnverteilung bestand längere Zeit Einigkeit dahingehend, dass dieser Bereich bis Mitte der 1990er-Jahre weitgehend stabil geblieben sei. Jedoch gelangen neuere Studien zu dem Ergebnis einer stärkeren Dispersion der unteren Lohngruppen bereits vor Mitte der 1990er-Jahre (Card et al., 2012; Kohn, 2006). Der Hauptgrund für diese revidierte Einschätzung liegt wohl in der Verfügbarkeit neuerer,

aussagekräftigerer Datensätze. Die früheren Studien bezogen sich zumeist auf das Sozio-oekonomische Panel, danach stellte das IAB die IAB-Beschäftigtenstichprobe und die Stichprobe der integrierten Erwerbsbiographien (SIAB) sowie die komplette Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung.

565. Bei Betrachtung der kumulierten Veränderung der **Reallöhne** am 20-, 50- und 80-Prozent-Quantil für vollzeiterwerbstätige Männer im Alter zwischen 25 und 55 Jahren im Zeitraum der Jahre 1979 bis 2004 in Westdeutschland fällt die Zunahme der Reallöhne für die Gesamtheit der betrachteten Arbeitnehmer am stärksten am 80-Prozent-Quantil und am schwächsten am 20-Prozent-Quantil aus (Schaubild 88). Weiterhin zeigt sich für diese Personengruppe, dass die Lohnunterschiede zwischen dem 80-Prozent-Quantil und dem Median, also im oberen Bereich der Verteilung, bereits seit Anfang der 1980er-Jahre kontinuierlich ansteigen. Die Lohnveränderungskurven am 20-Prozent-Quantil und am Median verliefen hingegen bis Ende der 1980er-Jahre nahezu parallel, die Lohnungleichheit im unteren Bereich der Verteilung stieg also in den 1980er-Jahren nicht an. Seit Beginn der 1990er-Jahre zeigt die zunehmende Differenz zwischen Median und 20-Prozent-Quantil den andauernden Anstieg der Lohnungleichheit im **Niedriglohnbereich**, der sich Ende der 1990er-Jahre beschleunigte.

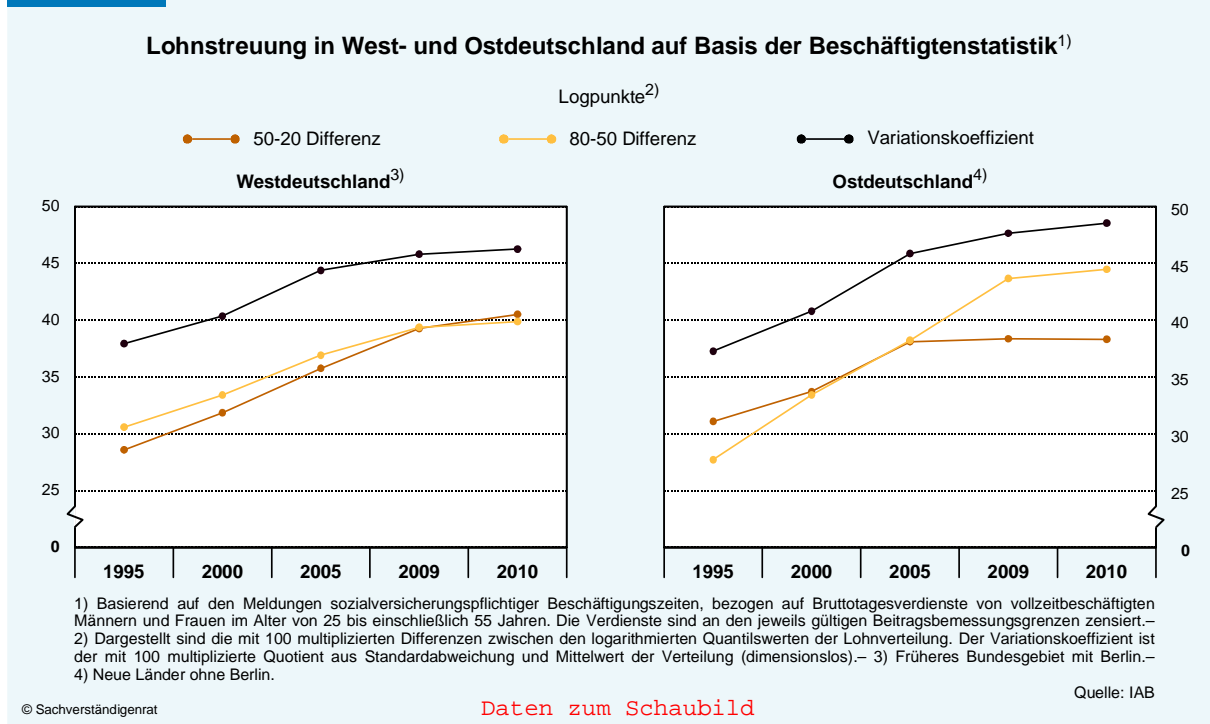


Schließlich zeigt sich, dass Arbeitnehmer mit geringer oder mittlerer Qualifikation keine Reallohngewinne oder sogar Reallohnverluste erfahren mussten. Besonders stark schlägt der Reallohnverlust am 20-Prozent-Quantil der niedrig qualifizierten Beschäftigten zu Buche. Weiterführende Berechnungen verdeutlichen, dass insbesondere die Geringverdiener in den jungen Alterskohorten von Arbeitnehmern mit niedriger und mittlerer Qualifikation starke Reallohnverluste hinnehmen mussten (Antonczyk et al., 2012). Hierin manifestiert sich die Herausbildung des westdeutschen Niedriglohnsektors, die bereits einen kleineren Teil des Anstiegs der gesamten Lohnungleichheit in Westdeutschland erklärt. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass diese Reallohnverluste vermutlich dazu beigetragen haben, Arbeitsplätze zu schaffen, gerade für gering qualifizierte Arbeitslose, der hauptsächlichen Problemgruppe auf dem Arbeitsmarkt.

566. Zur Überprüfung und Aktualisierung dieser Resultate wird die **Lohnstreuung** jeweils für West- und Ostdeutschland für die Jahre 1995, 2000, 2005, 2009 und 2010 untersucht. Datenbasis ist die **Beschäftigtenstatistik** der BA, die Aufbereitung nahm das IAB vor. Die Beschäftigtenstatistik basiert auf den Meldungen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungszeiten an die Gesetzliche Rentenversicherung. Daher sind die Verdienste an der Beitragsbemessungsgrenze zensiert.

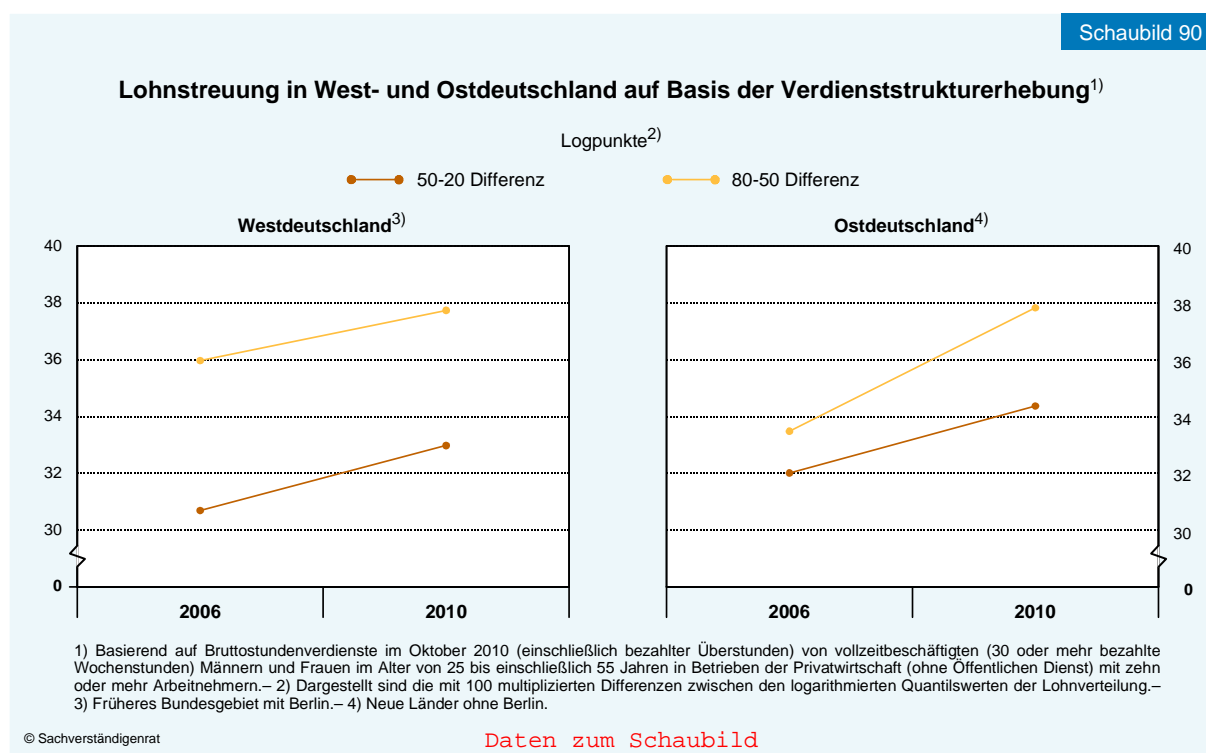
Zunächst bestätigen sich die bereits dargestellten Resultate der Literatur bis Mitte des vergangenen Jahrzehnts. Nach dem Jahr 2005 zeigt sich in Westdeutschland ein kontinuierlicher Anstieg des Variationskoeffizienten und der beiden Quantilsdifferenzen. Mit Ausnahme der Lohnungleichheit im unteren Bereich der Lohnverteilung, welche nach dem Jahr 2005 im Wesentlichen konstant bleibt, entsprechen die Beobachtungen für Ostdeutschland denen für Westdeutschland weitgehend (Schaubild 89).

Schaubild 89



567. Um die Robustheit dieser Beobachtungen zu überprüfen, bietet sich zusätzlich eine Auswertung der Verdienststrukturerhebungen des Statistischen Bundesamtes für die Jahre 2006 und 2010 an. Im Gegensatz zur Beschäftigtenstatistik, welche Tagesentgelte, aber keine Arbeitsstunden ausweist, lassen sich mit der Verdienststrukturerhebung die Bruttostundenverdienste auswerten und nicht nur die Tagesverdienste wie in der vorangegangenen Analyse. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass die Verdienste nicht an der Beitragsbemessungsgrenze zensiert sind. Demgegenüber ist bei den Verdienststrukturerhebungen im Vergleich zur Beschäftigtenstatistik nachteilig zu bewerten, dass Kleinbetriebe mit unter zehn Beschäftigten nicht erfasst werden.

Der Vergleich beider Datenquellen legt Gemeinsamkeiten, aber auch einen gravierenden Unterschied offen (Schaubilder 89 und 90). Wiederum zeigt sich ein Anstieg der Lohnungleichheit in beiden Landesteilen, wobei die Lohnungleichheit im oberen Bereich der Lohnverteilung die im unteren Segment übersteigt. Im Gegensatz zu den Ergebnissen der Beschäftigtenstatistik stagniert die Lohnungleichheit im Niedriglohnbereich in Ostdeutschland nicht, sondern steigt ebenfalls an. Dies mag an der unterschiedlichen Entwicklung der Lohnungleichheit in Kleinbetrieben oder im öffentlichen Sektor, der aus Gründen der zeitlichen Vergleichbarkeit in der Auswertung der **Verdienststrukturerhebung** ausgeschlossen wurde, liegen.



568. Zusammenfassend ist mithin in Deutschland ein deutlicher Anstieg der Lohnungleichheit zu beobachten. Dieser beschränkte sich eine Zeit lang – höchstens bis zu Beginn der 1990er-Jahre – auf das obere Segment der Lohnverteilung und erfasst danach zudem ihren unteren Teil. Aktualisierungen dieser Berechnungen legen nahe, dass sich diese Entwicklungen bis zum Jahr 2010 fortsetzten, möglicherweise mit etwas abweichenden Ergebnissen für den Niedriglohnbereich in Ostdeutschland. Der Anstieg der Lohnungleichheit ging mit Reallohnverlusten im mittleren und unteren Bereich der Lohnverteilung einher, vor allem für den

Zeitraum ab dem Jahr 2000, wohl aber ebenso mit Beschäftigungsgewinnen nicht zuletzt im Bereich gering qualifizierter Arbeit.

569. Die einschlägige Literatur diskutiert verschiedene Hypothesen zur Erklärung dieses Phänomens und zwar zusätzlich zu den Einflussfaktoren, welche bereits bei der Analyse der Lohnquote dargestellt wurden.

- (i) Veränderte Technologien würden zu einer Substitution von kognitiven Routinetätigkeiten – beispielsweise in der Buchhaltung oder bei Banken – durch Computer führen und damit Beschäftigte mit mittlerer Qualifikation freisetzen. Hingegen könnten Tätigkeiten, die nicht routinemäßig ausgeführt werden, häufig nicht durch Maschinen ersetzt werden. Dies beträfe den Bereich eher einfacher Tätigkeiten – wie etwa im Servicebereich – aber auch höher qualifizierte Arbeit. Im Ergebnis resultiert aus dieser **Polarisierungshypothese** ein U-förmiger Verlauf der Beschäftigungs- und Lohnentwicklung, das heißt, Beschäftigung und Löhne von gering und von hoch qualifizierten Arbeitnehmern steigen relativ zum mittleren Qualifikationsniveau (Acemoglu und Autor, 2011; Spitz-Oener, 2006).
- (ii) Unterschiede im Bezug auf das Lohnsetzungsverhalten zwischen den Unternehmen in Westdeutschland könnten die Hauptursache für den Anstieg der Lohnungleichheit sein. Von ihrer Produktivität und sonstigen Charakteristika her gesehen würden eigentlich vergleichbare Arbeitnehmer in den einzelnen Unternehmen gleichwohl hinsichtlich ihrer Entlohnung differieren. Das heißt, der Arbeitsmarkt sei in Anlehnung an die Qualifikationsanforderungen der Arbeitsplätze in Hochlohn- und Niedriglohnunternehmen segmentiert. Diese Unterschiede zwischen **Hochlohn- und Niedriglohnunternehmen** würden sich in den betreffenden Unternehmen für die Gesamtheit der Beschäftigten auswirken, weil es zu aufwändig sei, mit jedem einzelnen Beschäftigten individuelle Lohnverhandlungen zu führen (Card et al., 2012).

570. Die empirische Überprüfung dieser Hypothesen nimmt die Literatur meistens auf der Datengrundlage des Sozio-oekonomischen Panels, der IAB-Beschäftigtenstichprobe oder der Stichprobe der integrierten Erwerbsbiographien (SIAB) des IAB vor. In der Regel werden nur vollzeitbeschäftigte und abhängig Erwerbstätige oberhalb und unterhalb bestimmter Altersgrenzen (häufig 25 beziehungsweise 60 Jahre) einbezogen, um Arbeitszeit- und Alterseffekte auszuschalten, und häufig nur männliche Erwerbstätige, da eine mögliche geschlechtsspezifische Lohndiskriminierung nicht Gegenstand der Untersuchung ist. Einige Studien konzentrieren sich auf Westdeutschland, andere führen eine getrennte Analyse für Westdeutschland und Ostdeutschland durch.

Die Studien kommen hinsichtlich der genannten Hypothesen zu folgenden Resultaten.

- (i) Ein **qualifikationsverzerrender technischer Fortschritt**, der eine verstärkte relative Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitskräften zur Folge hat, kann die zunehmende Lohnungleichheit im oberen Bereich der Lohnverteilung erklären, weniger jedoch die

- am unteren Ende, insbesondere vor dem Jahr 1995 (Antonczyk et al., 2012; Dustmann et al., 2009).
- (ii) Empirische Evidenz für die Polarisierungs-Hypothese findet sich mit wenigen Ausnahmen nur für den U-förmigen Verlauf der Beschäftigungsentwicklung in den einzelnen Berufen, kaum aber für die Lohnverteilung, bestenfalls partiell für deren unteren Bereich (Antonczyk et al., 2012, 2009; Dustmann et al., 2009; Spitz-Oener, 2006).
 - (iii) Der Einfluss des **Rückgangs der Tarifbindung** auf eine höhere Lohnungleichheit wird in zwei Studien zwar prinzipiell bestätigt, jedoch mit unterschiedlichem quantitativen Gewicht. Nach den Ergebnissen einer Studie habe dieser Aspekt signifikant zum Anstieg der Lohnspreizung beigetragen (Dustmann et al., 2009), wohingegen eine andere Analyse diese Wirkung zwar ebenfalls identifiziert, jedoch in deutlich geringerem Umfang (Antonczyk et al., 2010).
 - (iv) Den **Arbeitsmarktreformen** messen die Studien kaum einen Effekt auf die Lohnungleichheit bei. Als Begründung wird angeführt, dass der Anstieg der Lohnungleichheit bereits spätestens Mitte der 1990er-Jahre einsetzte und die Arbeitsmarktreformen des vergangenen Jahrzehnts mithin nicht kausal für die höhere Lohnungleichheit verantwortlich seien. Allerdings bleibt die Frage offen, inwieweit die Arbeitsmarktreformen die Entwicklung der Lohnungleichheit verstärkt haben könnten.
 - (v) Eine aktuelle Studie liefert empirische Evidenz für eine zunehmende Heterogenität der Unternehmen als Bestimmungsgrund für den Anstieg der Lohnungleichheit, wobei eine zunehmende Segmentierung in Hochlohn- und Niedriglohnunternehmen festzustellen sei (Card et al., 2012). Beispielsweise hänge der statistisch gemessene Anstieg der qualifikatorischen Lohnunterschiede nahezu ausschließlich vom durchschnittlichen Qualifikationsniveau aller Beschäftigten in einem Unternehmen ab. Gleichzeitig habe die Konzentration von höher qualifizierten Beschäftigten auf bestimmte Unternehmen zugenommen. Als Grund dafür wird vermutet, dass die Segmentierung in Hochlohn- und Niedriglohnunternehmen durch die Auslagerung von niedrig entlohnten Tätigkeiten auf externe Unternehmen zustande gekommen sei. Allerdings bleibt die Interpretation der Ergebnisse offen, etwa im Hinblick auf die Frage, welche empirischen Belege auf eine zunehmende Heterogenität der betrieblichen Lohnsetzung deuten und dann, gegebenenfalls, welche Einflussfaktoren sich nun hinter dieser Ursache verbergen. Modelltheoretisch kann eine **Heterogenität der Unternehmen** in Kombination mit Arbeitsmarktfriktionen zu verstärkter Exportaktivität führen. Eine empirische Untersuchung dieses Modells für Frankreich und einige kleinere mitteleuropäische Länder zeigt, dass Beschäftigte in den betreffenden Unternehmen höhere Löhne erzielen würden. Dies bedinge mithin eine ungleichere Lohnstruktur (Egger et al., 2012).

571. Alles in allem fallen die empirischen Ergebnisse diffus aus. Die eine, alles erklärende Ursache für den Anstieg der Lohnungleichheit gibt es offenbar nicht. So stellt sich der **qualifikationsverzerrende technische Fortschritt** zwar als Bestimmungsgrund für die zunehmende Spreizung des oberen Segments der Lohnverteilung heraus, weniger indessen für den

Niedriglohnbereich. Die rückläufige Tarifbindung und damit eine höhere Flexibilität des Lohnbildungsprozesses liefern zwar einen Beitrag zur Erklärung der Lohnungleichheit insgesamt, aber sein quantitatives Ausmaß beurteilt die Literatur uneinheitlich. Bedeutender sind dann wohl die Veränderungen der Lohndifferenziale im Hinblick auf die Wirtschaftszweige, möglicherweise verursacht durch einen sektoral und unternehmensspezifisch unterschiedlich zunehmenden Einsatz von flexibleren Entlohnungsformen, beispielsweise in Form von variablen Vergütungssystemen.

572. Unbeschadet der empirischen Relevanz der einzelnen Hypothesen stellt sich die Frage, warum die Lohnungleichheit nicht durch eine hinreichende Lohnmobilität – also den Wechsel der Arbeitnehmer in der Lohnverteilung – zumindest teilweise wieder eingeebnet wird. Tatsächlich hat die Lohnmobilität in Deutschland abgenommen – in Westdeutschland seit Ende der 1990er-Jahre und in Ostdeutschland seit Beginn jenes Jahrzehnts – und hat damit eher zu einer Persistenz der Lohnungleichheit beigetragen (Riphahn und Schnitzlein, 2011). Dieses Resultat steht im Einklang mit einer gesunkenen Einkommensmobilität, die der Sachverständigenrat bereits mehrfach thematisiert hat (zuletzt JG 2011 Ziffern 573 ff.).

573. Angesichts der steigenden Ungleichheit am unteren Ende der Lohnverteilung sind die Gründe für eine sinkende Aufwärtsmobilität von besonderem Interesse. Dafür gibt es mindestens zwei Erklärungsansätze (Aretz und Gürtzgen, 2012). Eine mögliche Ursache liegt in der Zunahme „echter“ **Persistenz** im Sinne einer genuinen Zustandsabhängigkeit, das heißt, allein der Umstand, sich im Niedriglohnsektor zu befinden, behindert kausal aufgrund von Stigmatisierungseffekten und einer Entwertung des Humankapitals eine Aufwärtsmobilität. Eine weitere Erklärung liegt in einer (zunehmend) ungünstigen Zusammensetzung des Niedriglohnsektors in Bezug auf individuelle Eigenschaften (Bildungsstand, Alter) der dort Beschäftigten. Eine ökonometrische Analyse zeigt für Westdeutschland im Zeitraum der Jahre 1984 bis 1999, dass zwar die durchschnittliche echte Persistenz vor allem im Zeitraum der Jahre 1987 bis 1995 in Westdeutschland im Niedriglohnbereich deutlich zugenommen hat, jedoch die veränderte Altersstruktur der Beschäftigten im Niedriglohnsektor einen wesentlicheren Erklärungsbeitrag liefert. Der Anteil älterer Jahrgänge, die ein höheres Verbleibsrisiko im Niedriglohnsektor aufweisen, hat zwischen den Jahren 1984 und 1999 deutlich zugenommen (Aretz und Gürtzgen, 2012).

4. Fazit und Folgerungen für die Wirtschaftspolitik

574. Auf den ersten Blick zeigen die drei Verteilungsmaße – gesamtwirtschaftliche Lohnquote, personelle Einkommensverteilung und qualifikatorische Lohnstruktur – eine **zunehmende Ungleichheit**, sei es im Vergleich der Arbeitsentgelte mit den Kapitaleinkommen, sei es im Hinblick auf die Streuung der Löhne zwischen verschiedenen Arbeitnehmern.

Auf den zweiten Blick relativiert sich diese pauschale Einschätzung. Abgesehen von zahlreichen methodischen und datenbedingten Problemen, die zur Vorsicht mahnen, eignen sich nicht alle drei Verteilungsmaße gleichermaßen zur Beantwortung der Frage, an wen die Produktivitätsfortschritte verteilt worden sind.

575. Die gesamtwirtschaftliche Lohnquote in Deutschland ist in den vergangenen drei Jahrzehnten mit Ausnahme weniger Jahre gesunken und befindet sich derzeit in etwa auf dem Niveau zu Beginn der 1960er-Jahre. Dies bedeutet für sich genommen noch keine Schlechterstellung der Arbeitnehmer und zwar aus zwei Gründen. Zum einen kann eine sinkende oder konstante Lohnquote durch eine Zunahme des gesamten realen Volkseinkommens kompensiert oder sogar überkompensiert werden. Dies trifft für den Zeitraum der Jahre 1960 bis 2011 zu, in dem sich das reale Volkseinkommen verdreifacht hat. Obschon die Einkommen real insgesamt beträchtlich gestiegen sind, haben die Arbeitseinkommensbezieher im Vergleich zu den Kapitaleinkommensbezieher im Hinblick auf die Anteile am Volkseinkommen in den vergangenen drei Jahrzehnten relative Einbußen hinnehmen müssen. Zum anderen beziehen Arbeitnehmer auch Kapitaleinkommen (Querverteilung), allerdings weit weniger in den unteren Einkommensklassen. Ein höherer Anteil der Kapitaleinkommen zu Lasten der Lohnquote übersetzt sich damit eben nicht eins zu eins in einen Verlust der Arbeitnehmer.

Zwar könnte beklagt werden, dass das hohe Niveau der Lohnquote, wie es in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre zu beobachten war, danach nicht aufrechterhalten wurde. Als Gründe für den in den meisten OECD-Staaten vorherrschenden Rückgang der Lohnquote identifiziert die Literatur jedoch vor allem einen arbeitssparenden technologischen Fortschritt vor dem Hintergrund einer zunehmenden Verbreitung von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sowie einen verschärften Wettbewerbsdruck im Rahmen der Internationalisierung der Weltwirtschaft. Diese Entwicklung abzubremsen ist keine ernst zu nehmende Option für die Wirtschaftspolitik. Denn diese beiden hauptsächlichen Faktoren stellen ihrerseits wesentliche Triebkräfte des Wirtschaftswachstums dar. Sie sind die Voraussetzung für den materiellen Wohlstand in Deutschland und die vergleichsweise günstige Beschäftigungssituation hierzulande. Deutschlands wichtige Rolle in der Weltwirtschaft und seine technologischen Vorsprünge schaffen und sichern hiesige Arbeitsplätze. Eine realistischere wirtschaftspolitische Implikation bleibt somit, alles daran zu setzen, die Qualifikation der Arbeitnehmer ständig weiter zu verbessern. Gefragt ist weiterhin die **Bildungspolitik**. Für eine bildungspolitische Offensive, welche die Berufsausbildung einschließt, hat der Sachverständigenrat bereits mehrfach Vorschläge unterbreitet (JG 2009 Ziffern 441 ff., ebenso Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2010).

Des Weiteren sollte der Gesetzgeber einer künftig drohenden Altersarmut möglichst durch vorbeugende Maßnahmen entgegen wirken, wie etwa mit Hilfe einer allgemeinen Versicherungspflicht für nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige und des Ausbaus der privaten Altersvorsorge (Ziffer 665; JG 2011 Ziffern 517 ff.). Bezieher von niedrigem Einkommen betreiben nur selten eine private Altersvorsorge und sind damit am ehesten von Altersarmut betroffen (Promberger et al., 2012).

576. Die aus der Querverteilung von Arbeits- und Kapitaleinkommen resultierenden Vorbehalte gegenüber der Lohnquote im Hinblick auf die Einschätzung der Einkommensposition der Arbeitnehmer gelten nicht für die Maße der personellen Einkommensverteilung. Die Ungleichheit der Markteinkommen hat im Zeitraum der Jahre 1991 bis 2005 beträchtlich zugenommen und stagnierte seitdem weitestgehend. Die Ungleichheit ist in Ostdeutschland ausge-

prägender als in Westdeutschland, jedoch kehrt sich diese Beobachtung um, wenn der Analyse die Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen zugrunde liegt. Dann fällt die Ungleichheit in Ostdeutschland relativ zu Westdeutschland unter anderem wegen der hohen Sozialtransfers niedriger aus. Das Steuer- und Transfersystem gleicht mithin die Ungleichheit der Markteinkommen zu einem erheblichen Teil aus. Zwar hat die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen seit dem Jahr 1991 ebenfalls zugenommen, allerdings vornehmlich in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre.

577. Die zunächst zunehmende, wenngleich in den vergangenen Jahren eher stagnierende Ungleichheit bei den Markteinkommen und den Haushaltsnettoeinkommen kann damit zusammenhängen, dass mit zunehmendem materiellen Wohlstand Arbeitnehmer in den mittleren und oberen Einkommensschichten auch Kapitaleinkommen beziehen. Ein solcher Tatbestand spricht dafür, die staatliche Förderung der Vermögensbildung auf die unteren Einkommensgruppen zu beschränken. Zudem sollte versucht werden, durch Beratungs- und Bildungsangebote das grundlegende Finanzwissen zu verbreitern und damit eine verbesserte Nutzung der Vermögensbildung zu erreichen (Bucher-Koenen und Lusardi, 2011).

Davon abgesehen bietet diese Entwicklung wenig Grund zur Beunruhigung, zumal international betrachtet Deutschland sich im Hinblick auf die Ungleichverteilung der Haushaltsnettoeinkommen leicht unterhalb des Durchschnitts der OECD-Länder befindet. Wirklich Anlass zur Sorge sind dann schon die im Niedriglohnbereich geringer gewordenen Aufstiegschancen in der Lohnhierarchie. Hier wirken in einem erheblichen Umfang **Stigmatisierungseffekte**, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit, und die Entwertung des (berufsspezifischen) Humankapitals. Die Wirtschaftspolitik ist daher gut beraten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die der Langzeitarbeitslosigkeit möglichst schon im Entstehen entgegen wirken. Dazu gehören geeignete Maßnahmen der (Weiter-)Qualifikation und Umschulung (JG 2011 Ziffer 468; JG 2007 Ziffern 525 ff.).

578. Die beiden vergangenen Jahrzehnte waren durch eine teilweise beträchtliche Ausdifferenzierung der Lohnstruktur gekennzeichnet, im unteren wie im oberen Bereich der Lohnverteilung. Gründe dafür liegen nach Erkenntnissen neuerer empirischer Untersuchungen zum einen in Veränderungen der Lohnunterschiede zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen und innerhalb derselben aufgrund einer zunehmenden Heterogenität von Unternehmen in Bezug auf ihr Lohnsetzungsverhalten, etwa in Form eines stärkeren Einsatzes von flexibleren Entlohnungsformen. Zum anderen dürfte ein qualifikationsverzerrender technischer Fortschritt für den Anstieg der Lohnungleichheit vornehmlich im oberen Segment der Lohnverteilung verantwortlich sein.

Aus ökonomischer Sicht ist eine hinreichende Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung und den Erhalt von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen, nicht zuletzt im Niedriglohnbereich. Es wäre aber verfehlt, die im Niedriglohnbereich Beschäftigten ohne Umschweife als Verlierer zu bezeichnen. Denn mit der Aufmächerung der Lohnstruktur im Niedriglohnbereich kann eine Integration gering qualifizierter Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt unterstützt werden. Gewiss: Ein Arbeitsentgelt, welches bei

einem Vollzeitarbeitsplatz ausreicht, den Lebensunterhalt zu bestreiten, ist allemal vorzuziehen. Aber: Die Produktivität gering qualifizierter Arbeitnehmer ist häufig so niedrig, dass sich entsprechende Arbeitsplätze nur bei niedrigen Lohnkosten rentieren. Daher erscheint es als eine sinnvolle wirtschafts- und sozialpolitische Strategie, diese Arbeitsentgelte mit Hilfe des Arbeitslosengelds II aufzustocken, anstatt sie mit gesetzlichen Mindestlöhnen oder **Lohnuntergrenzen** auf ein höheres Niveau zu bringen (Ziffer 544). Ein gesetzlicher Mindestlohn birgt je nach seiner Höhe ein erhebliches Risiko von Arbeitsplatzverlusten gerade im Bereich gering qualifizierter Arbeit (JG 2008 Ziffern 576 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2012). Um es auf den Punkt zu bringen: Dem Arbeitslosen nützt ein Mindestlohn nichts, wenn es bei dieser Entlohnung kaum Arbeitsplätze gibt, er bliebe der Verlierer.

579. Zu warnen ist in diesem Zusammenhang vor übertriebenen Angaben zur Anzahl von „**Aufstockern**“, deren Arbeitsentgelte so niedrig seien, dass sie zusätzlich Arbeitslosengeld II beziehen müssten. So waren nach Angaben der BA beispielsweise im Juni 2011 von den rund 4,6 Millionen Beziehern von Arbeitslosengeld II nur knapp 30 % oder knapp 1,4 Millionen Personen überhaupt erwerbstätig. Von diesen bezog die Hälfte ein monatliches Bruttoeinkommen von bis zu 400 Euro, ging also einer geringfügigen Beschäftigung nach. Mithin waren knapp 570 000 Bezieher von Arbeitslosengeld II sozialversicherungspflichtig beschäftigt, darunter 38 000 Auszubildende, 241 000 Teilzeit- und 329 000 Vollzeitbeschäftigte. Zudem gab es knapp 128 000 Selbstständige, die Arbeitslosengeld II bezogen. Die letzten beiden Personengruppen könnten noch am ehesten als Vollzeitarbeitende identifiziert werden, deren Arbeitsentgelte nicht zum Lebensunterhalt reichen, allerdings möglicherweise deshalb, weil dies durch die Familiengröße bedingt ist. Die Anzahl der in Vollzeit abhängig beschäftigten Alleinstehenden, die Arbeitslosengeld II zusätzlich zu ihrem Arbeitsentgelt bezogen, betrug nur knapp 79 500 Personen. Zudem gab es rund 57 000 Alleinstehende, die als Selbstständige Arbeitslosengeld II bezogen.

580. Eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich ist ein hartes materielles Schicksal, vor allem wenn sie sich verfestigt und ein Aufstieg weitgehend ausgeschlossen ist. Den Betroffenen zu helfen, bleibt daher eine **arbeitsmarktpolitische Herausforderung** von höchster Priorität. Eine umfassende Bildungspolitik, die sich auf den gesamten Lebenszyklus bezieht, insbesondere aber gezielte Weiterbildungsmaßnahmen, bieten den besten Ansatzpunkt für derartige Bemühungen.

III. Eine andere Meinung

581. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zu der in diesem Kapitel vorgenommenen Diagnose der Arbeitsmarktentwicklung und zu einigen daraus abgeleiteten Politikimplikationen eine abweichende Meinung.

582. Die Mehrheit des Rates sieht die positive Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt wesentlich durch die im vergangenen Jahrzehnt vorgenommenen Arbeitsmarktreformen und eine damit einhergehende „beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik“ begründet (Ziffer 522). In der Tat ist die Anzahl der Arbeitslosen seit dem Jahr 2005 um rund 2 Millionen Personen zurück-