

Akzeptanz der Marktwirtschaft: Einkommensverteilung, Chancengleichheit und die Rolle des Staates¹

1. Anlass	2
2. Das marktwirtschaftliche Regelsystem	7
2.1. Konzeptionelle Überlegungen	7
2.2. Erfahrungen mit der Marktwirtschaft in Deutschland	9
3. Empirische Bestandsaufnahme	12
3.1. Einkommensverteilung	12
3.2. Arbeitsmarktrisiken	17
3.3. Einkommensrisiken	19
3.4. Intergenerationale soziale Mobilität	20
3.5. Zwischenfazit	23
4. Wirtschaftspolitische Alternativen	23
4.1. Grundprinzipien	23
4.2. Gegen Eingriffe in die Preisbildung am Arbeitsmarkt	25
4.2.1. <i>Gegen gesetzliche Mindestlöhne</i>	25
4.2.2. <i>Keine gesetzliche Begrenzung von Vorstandsvergütungen</i>	26
4.3. Schutz vor Einkommens- und Arbeitsmarktrisiken	29
4.3.1. <i>Keine Rücknahme der internationalen Integration</i>	30
4.3.2. <i>Verbesserung der Funktionsweise der Arbeitsmärkte</i>	32
4.4. Verbesserung der sozialen Mobilität	34
5. Fazit	37

¹ Für wertvolle Hinweise und Anregungen danken wir Jens Alber, Bernhard Boockmann, Daniela Harsch, Karl Homann, Simon Jäger, Ute Klammer und Anette Reil-Held. Peter Voss vom Institut für Demoskopie Allensbach danken wir für die Bereitstellung von Umfrageergebnissen zur Akzeptanz des Wirtschaftssystems und für hilfreiche Diskussionen.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 18. September 2009, mit dem Thema

Akzeptanz der Marktwirtschaft: Einkommensverteilung, Chancengleichheit und die Rolle des Staates

befasst und ist dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt.

1. Anlass

Deutschland befindet sich inmitten der schwersten Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit. Zunehmend schlagen die realwirtschaftlichen Folgen der Finanzkrise auch auf den Arbeitsmarkt durch. Viele Menschen sind besorgt um die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes und ihres Einkommens. Die Politik steht unter Druck, diese Risiken abzufedern und mögliche negative Verteilungseffekte der Krise abzumildern. Hierbei steht aber nicht nur das kurzfristige Krisenmanagement der Politik im Vordergrund.

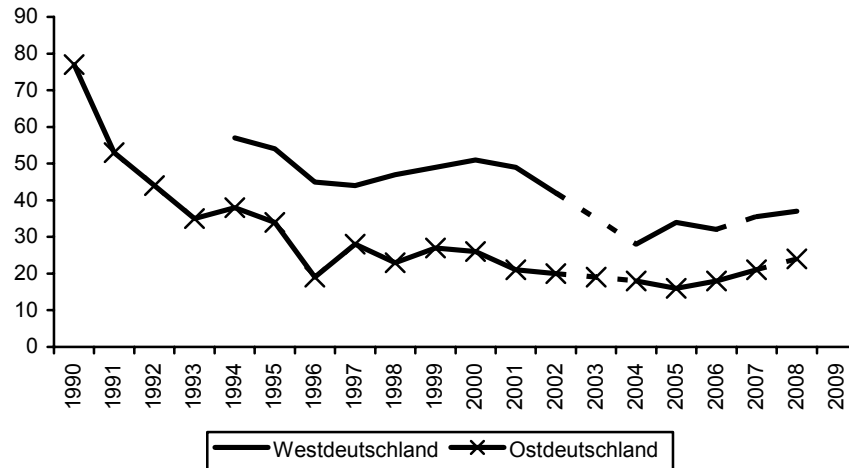
Mehr Deutsche äußern eine negative als eine positive Meinung zu ihrem Wirtschaftssystem (Graphik 1a und 1b). Dies gilt vor allem in den neuen Bundesländern. Gerade hier gibt es einen engen Zusammenhang zwischen der Zustimmungsrates einerseits und der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit andererseits (Graphik 2). Die Zustimmung zum Wirtschaftssystem hängt zudem mit Bildung und Einkommen zusammen. In einer Umfrage von Dezember 2008 äußerten 43% der Personen mit einfacher Schulbildung keine gute Meinung zu haben; in der Gruppe von Personen mit höherer Schulbildung waren dies 34%. Und während 50% der gering verdienenden Personen von dem Wirtschaftssystem nicht überzeugt waren, galt dies für nur 29% der gut Verdienenden.²

² Angaben für den Dezember 2008 beruhen auf unveröffentlichte Daten des Instituts für Demoskopie Allensbach. Gering Verdienende haben ein Hauptverdienereinkommen von weniger als 1.250 Euro, gut Verdienende von mehr als 2.000 Euro.

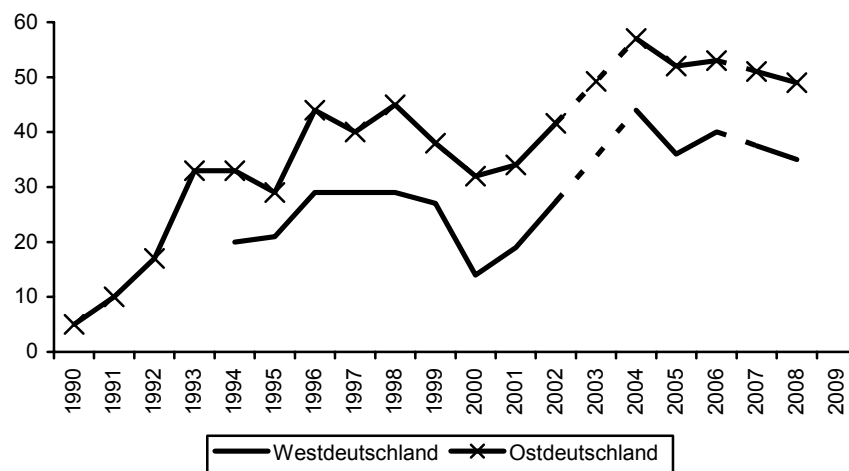
Graphik 1: Meinung zum Wirtschaftssystem

Antworten auf die Frage: „Haben Sie vom Wirtschaftssystem in Deutschland eine gute oder keine gute Meinung?“. Diese Frage wurde vom Meinungsforschungsinstitut Allensbach seit 1990 in Ostdeutschland und seit Mitte der 1990er Jahre in Westdeutschland gestellt. In den Jahren 2002, 2003, und 2007 wurde die Frage nicht gestellt.

(a) Gute Meinung (%)



(b) Keine gute Meinung (%)

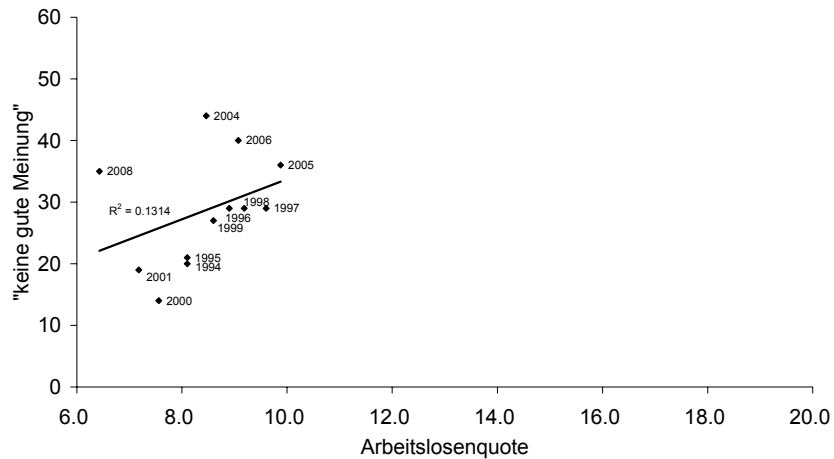


Quelle: IfD Allensbach, eigene Darstellung.

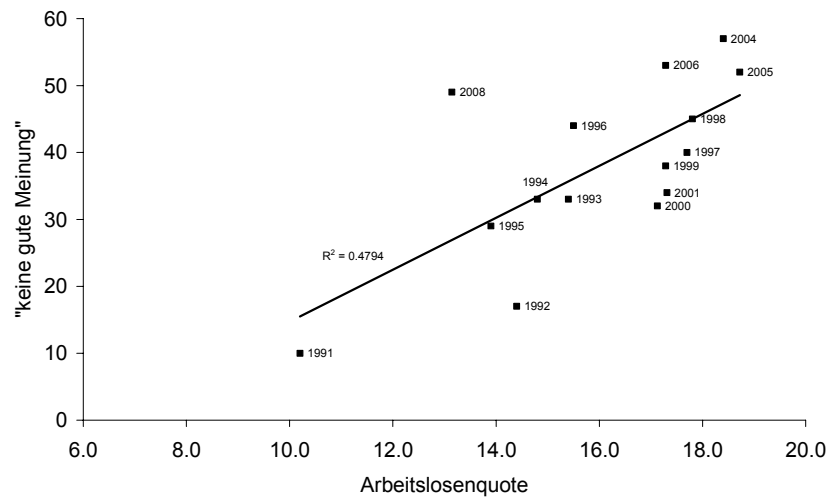
Graphik 2: Meinung zum Wirtschaftssystem und Lage auf dem Arbeitsmarkt

Antworten auf die Frage: „Haben Sie vom Wirtschaftssystem in Deutschland eine gute oder keine gute Meinung?“. Vgl. auch Graphik 1. Dargestellt wird eine Trendlinie, um die Korrelation zwischen dem Anteil der Bevölkerung, die keine gute Meinung vom Wirtschaftssystem hat, und der Arbeitslosigkeit (jeweils getrennt nach Ost- und Westdeutschland) zu zeigen. Das Bestimmtheitsmaß (R^2) gibt den Anteil der erklärten Varianz an der Gesamtvarianz an. Es bezieht sich jeweils auf die in der Graphik dargestellten Beobachtungspunkte.

(a) Westdeutschland



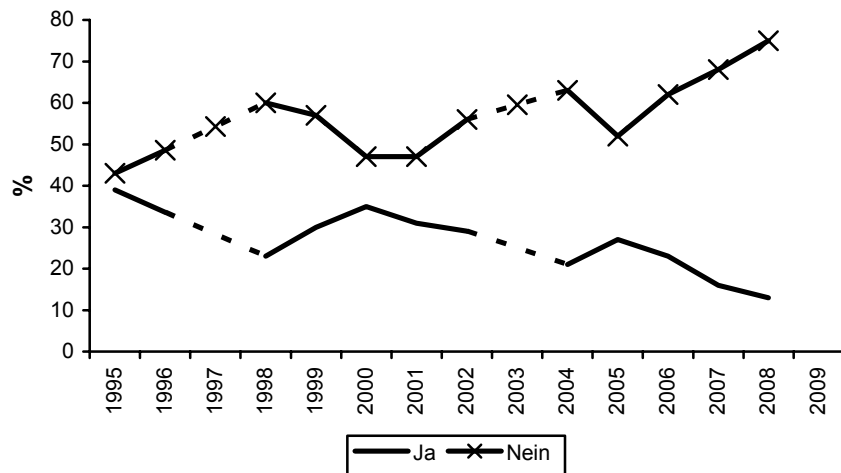
(b) Ostdeutschland



Quelle: IfD Allensbach, eigene Darstellung.

Graphik 3: Gerechtigkeit des Wirtschaftssystems

Antworten auf die Frage: „Sind die wirtschaftlichen Verhältnisse gerecht?“. In den Jahren 1996, 1997, und 2003 wurde diese Frage nicht gestellt.



Quelle: IfD Allensbach, eigene Darstellung.

Seit einigen Jahren äußert eine Mehrheit der befragten Bundesbürger insbesondere, dass die Marktwirtschaft den Beinamen „sozial“ zu Unrecht trage.³ Im Jahre 2008 hielten nur 13% der Befragten die Verhältnisse für gerecht, 75% hielten sie für ungerecht (Graphik 3). Fragt man nach den Gründen, warum es in Deutschland Menschen gibt, die sich „fast alles leisten können“, geben die Befragten zunächst „Beziehungen“ an, dann „die bessere Ausgangslage“ und an dritter Stelle „die Ungerechtigkeiten des Wirtschaftssystems“ (Glatzer u.a. 2008). Diese demoskopischen Daten zeigen, dass die Zurückhaltung gegenüber dem Wirtschaftssystem nicht allein Folge der gegenwärtigen Finanzkrise sein kann.

Wie ernst sollte die Wirtschaftspolitik diese Umfrageergebnisse nehmen? Sicherlich ist Akzeptanz eine weiche Währung. Auch wer der vorgefundenen Wirtschaftsordnung nicht begeistert zustimmt, mag sich doch in ihr einrichten. Im Jahr 2008 konnten sich nur 13% der Befragten ein besseres Wirtschaftssystem als die Marktwirtschaft vorstellen, während 40% keine überzeugende Alternative zum jetzigen Wirtschaftssystem sahen und weitere 47% unentschieden waren (Sommer 2008). Zudem haben die Deutschen eine Tendenz, in einem höheren Maße Unzufriedenheit auszudrücken als ihre europäischen Nachbarn. Dies gilt für fast alle Lebensbereiche, auch für solche, in denen objektive Vergleiche möglich sind, z.B. die eigene Gesundheit (Jürges 2007).

³ Diese Angaben beziehen sich auf Umfragen des Instituts für Demoskopie Allensbach. Daten des Ipos Instituts in Mannheim zu Folge stimmten im Jahr 2000 rund 70% der Befragten der Frage „Hat sich die Soziale Marktwirtschaft bewährt?“ zu. In den Jahren 2008-2009 hatte sich dieser Wert auf 50-51% reduziert.

Trotzdem muss man die schwindende Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung ernst nehmen. Denn sie mündet nicht selten in Forderungen an die Politik, durch direkte staatliche Eingriffe in die Marktprozesse stärker Einfluss auf die Verteilung der Einkommen zu nehmen und die Bürger besser vor den Risiken des Marktes zu schützen. Die Liste der geforderten Eingriffe ist lang – sie umfasst unter anderem eine gesetzliche Begrenzung von Managergehältern, die Rücknahme von Elementen der Arbeitsmarktreformen (Agenda 2010), die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns sowie den Schutz schwächelnder Unternehmen.

Dieses Gutachten hat drei Ziele. Zunächst werden grundlegende marktwirtschaftliche Mechanismen und die Erfahrungen mit dem marktwirtschaftlichen System in Deutschland beschrieben (Abschnitt 2). Anschließend sollen die tatsächlichen empirischen Befunde zur Einkommensverteilung, zur Arbeitsmarktentwicklung und zur Chancengleichheit in Deutschland mit der wahrgenommenen Entwicklung abgeglichen werden (Abschnitt 3). Darauf aufbauend werden Leitlinien entwickelt, wie die Politik auf die genannten Forderungen reagieren sollte, und einzelne vorgeschlagene Maßnahmen werden daraufhin untersucht, ob sie Ziel führend und verantwortbar sind (Abschnitt 4). Wir kommen zu folgenden Ergebnissen:

- Während die Verteilung der Markteinkommen in den vergangenen Jahrzehnten erheblich ungleicher geworden ist, gilt das wegen der staatlichen Umverteilung für die verfügbaren Einkommen nur in geringerem Maße. Auf dem Arbeitsmarkt hatte sich – auch auf Grund der Reformen der Agenda 2010 (insbesondere Hartz IV) – die Lage vor der Krise verbessert.
- Die Verteilung der Markteinkommen und die Aufstiegschancen des Einzelnen werden ganz wesentlich von der Bildung beeinflusst. Gering qualifizierte Beschäftigte haben nicht nur die niedrigsten Einkommen, sie sind auch einem höheren Arbeitsmarktrisiko ausgesetzt. In Deutschland hängen jedoch die Bildungsleistungen trotz eines starken Ausbaus insbesondere des Hochschulsektors mehr als in vergleichbaren Ländern von der sozialen Herkunft ab.
- Bei dem Versuch, durch wirtschaftspolitische Maßnahmen die Ungleichheit der Einkommensverteilung zu reduzieren, werden Leistungsanreize und langfristiges Wachstum oftmals vernachlässigt. Der Staat darf auch in Zeiten der Krise langfristige Maßnahmen nicht aus den Augen verlieren, die auf bessere Chancen aller Bürger im Marktprozess abzielen. Insbesondere verbessert Bildung die Chancen der Menschen, in einem ergebnisoffenen Marktprozess zu bestehen.
- Grundsätzlich ist es sinnvoll, die Trennlinie zwischen „Markt“ und „Staat“ so zu ziehen, dass der Staat dem Marktprozess einen geeigneten Ordnungsrahmen bietet und nicht direkt in die Ergebnisse des Marktes eingreift. Der Staat sollte insbesondere Preise nicht unmittelbar diktieren. Deshalb wird empfohlen, auf das Instrument gesetz-

licher Mindestlöhne und auf die gesetzliche Begrenzung von Managergehältern zu verzichten.

- Langzeitarbeitslosigkeit ist das größte Armutsrisiko. Dieses Risiko kann durch flexible Arbeitsmärkte vermindert werden. Die Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre sollten daher nicht zurückgenommen werden.
- Protektionistische Maßnahmen, insbesondere der Schutz einzelner Unternehmen oder Industrien, können auf Dauer Arbeitsmarktrisiken nicht vermindern und sind unmittelbar mit Wohlfahrtsverlusten verbunden.

2. Das marktwirtschaftliche Regelsystem

2.1 Konzeptionelle Überlegungen

In der Marktwirtschaft werden Entscheidungen dezentral getroffen – sowohl auf der Angebots- wie auch auf der Nachfrageseite. Worüber die Marktteilnehmer entscheiden, ist prinzipiell offen. Das Entscheidungsverfahren ist der Vertrag, das friedliche Sich-Einigen mit Dritten. Der Staat legt die Spielregeln fest und setzt deren Einhaltung durch. Er verzichtet jedoch darauf, Marktergebnisse durch fallbezogene Eingriffe zu verändern. Der Staat definiert Eigentumsrechte und macht auf diese Weise Markttransaktionen möglich. Wenn erforderlich hilft er bei der Durchsetzung von Verträgen. Er definiert Gesellschaftsformen, in denen Wirtschaftsteilnehmer gemeinsame Zwecke verfolgen können, und sorgt für eine stabile Währung. Das Kartellrecht schützt die Märkte vor der Vermachtung. Im Übrigen interveniert der Staat nur dann in die Marktprozesse, wenn die Märkte nachweisbar versagen, weil z.B. asymmetrisch verteilte Informationen die Ergebnisse des Marktes verzerren oder Kollektivgüter wie die innere und äußere Sicherheit privatwirtschaftlich nur unbefriedigend bereitgestellt werden. Der Staat greift zur Erreichung von Verteilungszielen nicht in Marktprozesse ein. Er verfolgt diese vielmehr auf dem Wege der Besteuerung, wobei allerdings die Anreizeffekte der Steuer berücksichtigt werden.⁴

Ein solches System ermöglicht wirtschaftliche Handlungsfreiheiten, eine effiziente Verteilung (knapper) Ressourcen, Innovation und Wachstum. Überdies wird auf diese Weise eine Zuordnung von Rechten zu Individuen möglich. Es wird dann auch eine dezentrale Lösung von Konflikten möglich und zwar nach abstrakten, generellen Kriterien im Unterschied zu politischen, fallbezogenen Entscheidungen. Dies entspricht dem Rechtsstaatsprinzip.

Zwar ist die dezentrale Entscheidungsfindung ein großer Vorzug einer Marktwirtschaft – sie macht es aber auch schwer, die Funktionsweise der Marktwirtschaft begreifbar zu machen:

⁴ Es kann aber auch die Politik versagen, indem sie eigentlich notwendige Regulierungen des Marktes unterlässt oder den institutionellen Rahmen für einen funktionierenden Markt falsch setzt.

Nach dem berühmten Wort von Adam Smith regiert der Markt „mit unsichtbarer Hand“. Es gibt keinen Masterplan, den man erklären und dem man zustimmen könnte. Die Rechtsordnung schreibt *Spielregeln* vor, keine *Spielergebnisse*. Kein zentraler Planer braucht eine unhandhabbare Menge an Informationen zusammenzuführen. Es genügt, dass ein Käufer das Angebot eines Verkäufers annimmt. Kein Dritter muss davon erfahren. Dass man sich auf so viel Dezentralität einlassen soll, ist nicht intuitiv einleuchtend. Das ist das fundamentale Darstellungsproblem der Marktwirtschaft. Es muss immer wieder neu bewältigt werden.

In der Marktwirtschaft spielt der Wettbewerb vor allem als Entdeckungsverfahren eine zentrale Rolle (von Hayek 1968). Der Wettbewerb dient dabei als ein Verfahren zur Entdeckung von Tatsachen, die ohne sein Bestehen entweder unbekannt blieben oder doch zumindest nicht genutzt würden. Die Menge aller Möglichkeiten des Handelns ist für den Einzelnen hier nicht mehr erfassbar. Der Suchaufwand ist erheblich; die Risiken des Scheiterns sind groß, aber auch die Chancen des Erfolgs. So wurden etwa die erfolgreichen Entwickler von Suchmaschinen im Internet, beispielsweise Google, schon in jungen Jahren vielfache Millionäre, während viele erfolglose Software-Entwickler im finanziellen Ruin endeten.

Der Kern des Akzeptanzproblems marktwirtschaftlicher Prozesse ist jedoch kein bloßes Darstellungsproblem, das daraus resultiert, dass Marktprozesse schwer zu erfassen sind und oftmals von ihrer Idealform abweichen. Das Hauptproblem besteht vielmehr in der Erosion des generalisierten Vertrauens (Siegenthaler 1993). Die Menschen reagieren auf ihre schwer zu verstehende Wirtschaftsordnung in der gleichen Weise, in der sie auch sonst Umgebungen behandeln, denen sie nicht ausweichen können, deren Wirkkräfte aber nicht sofort einsichtig sind. Sie haben keine gefestigte Meinung, sondern lassen sich auf eine Situation ein, obwohl sie die Risiken nicht vollständig überblicken, die hiermit verbunden sind. Im Alltag sind solche Probleme eher die Regel als die Ausnahme. Sie werden typischerweise durch Vertrauen gelöst (Haidt 2001). Wer vertraut, ist deshalb nicht naiv. Er vergisst nicht, dass er eine riskante Entscheidung getroffen hat. Er behält sich vor, seine Entscheidung zu revidieren, wenn neue Erfahrungen dies nahe legen.

Für die Einstellung vieler Menschen zu ihrer Wirtschaftsordnung kommt es nicht auf den Nachweis an, dass diese versagt hat. Es genügt, wenn sie den Eindruck gewinnen, dass ihr Vertrauen enttäuscht worden ist. Die eingangs dargestellten demoskopischen Daten deuten darauf hin, dass das Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerb, Innovation und Wachstum auf der einen Seite sowie der Abfederung von Risiken auf der anderen Seite in der jüngsten Vergangenheit nicht zur Zufriedenheit der Bürger bewältigt worden ist.

Eine Vielzahl von Untersuchungen kommt in der Tat zu dem Ergebnis, dass die meisten Menschen Probleme des Zusammenlebens in einer Gesellschaft vornehmlich als Gerechtigkeits-

bzw. Fairnessprobleme behandeln.⁵ Dabei dürfte Vielen klar sein, dass „Gerechtigkeit“ ein äußerst schillernder Begriff ist, der sich nicht eindeutig definieren lässt. Die Literatur der politischen Philosophie zum Thema Gerechtigkeit der Verteilung füllt ganze Bibliotheken, ohne dass auch nur ein Minimalkonsens erkennbar wäre. Gleiches gilt für die öffentliche Diskussion, in der „Gerechtigkeit“ zwar einer der am häufigsten gebrauchten Begriffe ist, oft jedoch nicht mehr als ein undefiniertes Schlagwort bleibt. Zumindest gilt dies für eine Beurteilung der Ergebnisse wirtschaftlicher Prozesse mit Hilfe des Gerechtigkeitsbegriffs.

Es gibt keine „gerechte“ Einkommensverteilung, eben weil es keine einzige, allgemein anerkannte Vorstellung von gerechter Verteilung gibt. Jeder Bürger mag und wird sich seine eigene Vorstellung darüber bilden, aber der politische Prozess in der Demokratie entscheidet, welche Gerechtigkeitsvorstellung sich als Leitmaß der staatlichen Umverteilungspolitik durchsetzt und wie sie sich im Zeitverlauf auch verändert.

Wenn es überhaupt in Gerechtigkeitsfragen einen Konsens geben kann, so scheint dieser bei der Beurteilung der Regeln und Verfahren möglich zu sein, durch die eine bestimmte Verteilung von Gütern bzw. Einkommen zustande kommt. So ist meist nicht umstritten, dass von „Verfahrensgerechtigkeit“ dann gesprochen werden kann, wenn die Bedingungen (i) Gleichheit vor dem Gesetz und (ii) gleicher (d.h. privilegienfreier) Zugang zum wirtschaftlichen Prozess erfüllt sind. Die Uneinigkeit beginnt jedoch spätestens da, wo es um die konkrete Auslegung der genannten Prinzipien geht: Bezieht sich etwa die „Gleichheit des Zugangs“ ausschließlich auf formale Kriterien wie Abwesenheit von Diskriminierung nach Geschlecht oder Herkunft – oder auch auf materielle Kriterien wie die Gleichheit der Chancen, unabhängig von der sozialen Herkunft?

Immerhin besteht weitgehend Konsens, dass formale Gleichheit, die das marktwirtschaftliche System auszeichnet, zwar notwendig, aber nicht ausreichend ist. Plastisch ausgedrückt: Es ist in der „reinen“ Marktwirtschaft sehr wohl möglich, dass ein Einzelner vom Tellerwäscher zum Millionär aufsteigt, im statistischen Sinne wahrscheinlich ist es jedoch nicht. Man verlangt daher nach dem Staat, der auf mehr materielle Chancengleichheit hinwirken soll – vor allem durch das von ihm organisierte und kollektiv finanzierte Bildungswesen.

2.2 *Erfahrungen mit der Marktwirtschaft in Deutschland*

Viele Menschen sind bereit, eine wirtschaftliche Ordnung zu akzeptieren, auch wenn sie die Mechanismen nicht im Einzelnen bejahen, solange sie deren alltäglichen Erfolg beobachten können. Hinzu kommt, dass die Erwartungen, die die Bürger an das marktwirtschaftliche System richten, mit der Zeit wachsen. Denn mit einer Zunahme der materiellen Wohlfahrt ver-

⁵ Vgl. dazu Kahneman u.a. (1986), Bazerman und Neale (1995), Frey (1997) sowie Akerlof und Shiller (2009). Bezüglich der Bewertung von Marktergebnissen gibt es zudem Unterschiede zwischen Deutschland und den USA, wo die Ergebnisse des Marktes tendenziell eher akzeptiert werden (Gerlach u.a. 2006).

schiebt sich auch der Maßstab dessen, was als notwendig für ein auskömmliches Leben erachtet wird. Eine Verbesserung des Lebensstandards wird in der Regel nicht darauf bezogen, wie der Lebensstandard beispielsweise in den 1950er Jahren war – zugrunde gelegt wird vielmehr der eigene Lebensstandard (oder der einer Referenzgruppe) in jüngerer Zeit (vgl. etwa Layard 2005).

Gerade in den wirtschaftlichen Aufstiegsmöglichkeiten mag nach dem Kriege die zunehmende Attraktivität des marktwirtschaftlichen Systems gelegen haben. Zum einen versprach die Marktwirtschaft rasches Wirtschaftswachstum und damit Wohlstand für alle, unabhängig von der Verteilungsgerechtigkeit: Sofern der Kuchen nur rasch genug wuchs, war es weniger wichtig, wie sich der Zuwachs verteilte, solange nur alle davon profitierten und es absolut gesehen kaum Verlierer gab. Flüchtlinge, Ausgebombte und Kriegsheimkehrer, alle befanden sich am Ende der Wiederaufbaujahre in einer besseren Position als am Ende des Krieges, und Vollbeschäftigung ebenso wie die Bildungsexpansion verhiessen weiteren Aufstieg für die kommende Generation. Die meisten gewannen dazu, nur wenige verloren.

Zum anderen gab die Marktwirtschaft den Menschen der Nachkriegszeit aber auch eine soziale Verheißung, zunächst den weiteren Ausbau der Rentenversicherung und später die Verallgemeinerung der sozialen Sicherung. Das Versprechen einer Sicherung gegen die Risiken der Marktwirtschaft hat wesentlich zur ihrer Legitimation beigetragen, und die Anfangserfolge auf diesem Weg trugen wesentlich dazu bei, soziale Spannungen zu mildern und die Akzeptanz dieser sozial abgedeckten Marktwirtschaft zu verbreitern. Insofern haben die Deutschen den Vätern der Sozialen Marktwirtschaft offenbar abgenommen, dass es bei der fremd wirkenden Marktwirtschaft nicht bloß um die Bereicherung der besonders Begabten und Skrupellosen gehen werde. Sie haben akzeptiert, dass es für die Übernahme von Risiken eine Prämie in Form höherer Einkommen geben darf, sogar eine ziemlich große Prämie. Aber bei aller formalen Ungleichheit würde es dabei doch „gerecht“ zugehen.

Den Erfolg des marktwirtschaftlichen Systems veranschaulicht der deutliche Anstieg des Lebensstandards in den vergangenen Jahrzehnten. Der Wohlstand, den die Marktwirtschaft den Menschen in Deutschland beschert hat, geht über die Erhöhung ihrer privaten Einkommen weit hinaus. Er kann vielmehr auch daran gemessen werden, dass alle Bürger Nutzen aus einer Fülle öffentlicher Güter, angefangen von Straßen und Flughäfen über öffentliche Sicherheit und Landesverteidigung, bis hin zu Bibliotheken und Konzertsälen, ziehen. Ein weiterer wichtiger Wohlstandsindikator ist die Lebenserwartung. Viele Faktoren, die für die Verlängerung des Lebens verantwortlich sind, erscheinen nicht in den Statistiken über Einkommen und Vermögen, etwa saubere Luft, medizinische Grundlagenforschung und (für die gesetzlich Versicherten) auch die Leistungen von Ärzten und Apothekern.

Besonders eindrucksvoll ist ein Vergleich mit planwirtschaftlichen Systemen. Die DDR ist unter anderem daran gescheitert, dass sie den Menschen einen höheren Lebensstandard versprochen hat, als sie einlösen konnte, während das marktwirtschaftliche System in West-

deutschland gerade diese Zuwächse produzierte. Die Arbeitsproduktivität in Ostdeutschland betrug 1989 nach verschiedenen Schätzungen nur etwa ein Fünftel bis ein Drittel derjenigen Westdeutschlands. Die Versorgung mit elementaren Konsumgütern war mangelhaft. Die offiziell ausgewiesene Arbeitslosigkeit war zwar verschwindend gering. Dies verschleierte aber eine versteckte Arbeitslosigkeit, da viele Menschen nur pro forma beschäftigt waren. Das liegt daran, dass staatliche Planung die Marktkräfte und den Preismechanismus nicht ersetzen kann. Die Vorstellung, man könne die millionenfachen Einzelentscheidungen einer modernen Volkswirtschaft zentral koordinieren oder gar planen, hat sich als Illusion erwiesen.

In Planwirtschaften mag das kurzfristige Einkommens- und Beschäftigungsrisiko als relativ gering angesehen werden. Dagegen steht aber ein dauerhaft niedriges Einkommens- und Konsumniveau, sowie das tägliche Risiko, dem sich die Menschen in einem Überwachungsstaat ausgesetzt sahen. Es ist daher auch nicht verwunderlich, dass rund drei Viertel der befragten Ostdeutschen im Jahr 1990 vom Wirtschaftssystem in der Bundesrepublik Deutschland eine gute Meinung hatten. Um so nachdenklicher muss es stimmen, dass sich die Verhältnisse in den vergangenen Jahren umgekehrt haben: Nur noch knapp über 20% der ostdeutschen Bevölkerung bejaht das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik im vereinten Deutschland, während gut drei Viertel ihm skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen.

Ein erstes Zwischenergebnis drängt sich auf. Die Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft in Deutschland waren gering, solange Einkommen und Beschäftigung mit hoher Rate wuchsen und relative Verlierer absolut gesehen zu den Gewinnern zählten. Der direkte Vergleich mit der weniger erfolgreichen Planwirtschaft der DDR stabilisierte das marktwirtschaftliche System zusätzlich.

Beide Voraussetzungen sind fortgefallen. Der Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit in Westdeutschland ist – zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik – nicht mehr mit nur relativen, sondern auch mit absoluten Verlusten an Ansprüchen gegenüber dem Sozialsystem einhergegangen. Der Versuch, die ostdeutschen Einkommen nach der Wiedervereinigung mit Hilfe der Lohnpolitik abzusichern, hat in den östlichen Landesteilen zu einer hartnäckigen strukturellen Arbeitslosigkeit beigetragen, die für die Erlebniswelt einer ganzen Generation in den neuen Bundesländern prägend geworden ist. Der direkte Vergleich mit einem Planwirtschaftssystem ist nicht mehr gegeben – im Gegenteil, die mühsame Aufarbeitung seiner Erblasten hat das Akzeptanzproblem der Marktwirtschaft in Deutschland verschärft. Wo es Zuwächse nicht mehr zu verteilen gibt, schärft sich der Blick für die Verteilung des Vorhandenen.

Dabei ist zu bedenken, dass ein erhebliches Maß an Ungleichheit der Einkommen und Vermögen eine wesentliche Bedingung für den Erfolg von Marktwirtschaft und Kapitalismus in Form einer stürmischen Entwicklung der Arbeitsproduktivität und Verbesserung des Lebensstandards der breiten Masse der Bevölkerung seit der industriellen Revolution war. Sonst hätte es weder die Leistungsanreize noch die notwendigen Ersparnisse als Basis der Kapital-

akkumulation gegeben. Ungleichheit und Leistungskraft gehören also zusammen. Das wird häufig von jenen verkannt, die für ein größeres Maß an Gleichheit der Einkommen plädieren. Zwischen den Zielen, eine gleichmäßige Einkommensverteilung und eine hohe wirtschaftliche Leistungskraft zu erreichen, besteht ein unlösbarer Konflikt. Es ist das gute Recht der Gesellschaft, in diesem Konflikt das Gleichheitsziel stärker zu betonen. Sie muss sich aber darüber klar sein, dass damit eine Einbuße an wirtschaftlicher Dynamik einhergeht, der letztendlich gerade auch denen Nachteile bringen kann, denen man helfen will. Dies kann man angesichts der bisweilen erregten öffentlichen Debatten über beobachtbare Einkommensunterschiede nicht genug betonen.

3. Empirische Bestandsaufnahme

Wie haben sich die Verteilung der Einkommen, die Einkommens- und Arbeitsmarktrisiken und die soziale Mobilität in den vergangenen Jahren entwickelt? Ein Blick auf die verfügbare empirische Evidenz lohnt sich, auch wenn sich kein direkter ursächlicher Zusammenhang zwischen der Akzeptanz des Wirtschaftssystems und diesen Daten herstellen lässt. Denn zum einen können die empirischen Befunde die öffentliche Debatte relativieren, zum anderen lenken sie den Blick auf wirtschaftspolitisch relevante Entwicklungen.

3.1 *Einkommensverteilung*

Um sich ein Bild von der Entwicklung der Einkommensverteilung zu machen, ist es sinnvoll, zwischen Markteinkommen und verfügbarem Einkommen zu unterscheiden.

Die Ungleichheit der Bruttoarbeitseinkommen je Beschäftigten blieb während der 1980er Jahre in Westdeutschland weitgehend unverändert, stieg aber in der Zeit nach der Wiedervereinigung an (Fuchs-Schündeln u.a. 2008, Gernandt und Pfeiffer 2007, Kohn 2006).⁶ Die Ungleichheit der Stundenlöhne stieg deutlich langsamer an als die der Arbeitseinkommen. Dieser Trend beschränkte sich dabei zunächst auf die Spitze der Verteilung; erst seit etwa Mitte der 1990er Jahre nahm die Spreizung am unteren Ende der Lohnverteilung zu (Dustmann u.a. 2009).⁷ Diese unterschiedliche Entwicklung von Bruttoarbeitseinkommen und Stundenlöhnen lässt sich auf eine ungleichere Verteilung der Wochenarbeitszeit, insbesondere eine zunehmende Teilzeitbeschäftigung, zurückführen. Die zunehmende Teilzeitbeschäftigung und das Anwachsen atypischer Beschäftigungsverhältnisse hängen wiederum mit einer gestiegenen Frauenerwerbsquote und einer höheren Teilzeitquote älterer Arbeitnehmer zusammen.

⁶ Die Mehrzahl der empirischen Untersuchungen zu diesem Thema bezieht sich auf Grund der Datenlage auf den Zeitraum seit Beginn der 1980er Jahre.

⁷ Diese Arbeiten beziehen sich zum Teil auf Statistiken des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), in denen die Einkommen nach oben zensiert sind.

Die Verteilung der Markteinkommen je Haushalt⁸ wird zusätzlich durch die Verteilung der Vermögenseinkommen bestimmt. Zwischen 1993 und 2003 hat sich die Verteilung der Gesamtvermögen je Haushalt (Finanz-, Immobilien- und Betriebsvermögen aller Haushalte) allerdings kaum geändert. Lediglich die Verteilung der Finanzvermögen ist ungleicher geworden (BMAS 2005, Sommer 2009). Auch für die Nettovermögen pro Person stellen Frick und Grabka (2009) eine leichte Zunahme der Ungleichheit fest.

Fasst man alle Komponenten des Markteinkommens zusammen, gilt: Während der Gini-Koeffizient⁹ für die Markteinkommen je Haushalt in Westdeutschland zwischen 1991 und 2005 von 0,41 auf 0,49 stieg, lagen die entsprechenden Werte in Ostdeutschland bei 0,37 und 0,54, d.h. der Anstieg war dort erheblich steiler (Sachverständigenrat 2007: 458). Ein Teil der zunehmenden Ungleichheit der Markteinkommen ist somit durch den Anpassungsprozess in Ostdeutschland zu erklären. Hier waren die Einkommen weitaus stärker nivelliert als im Westen, so dass es nach der Wiedervereinigung zu einer Angleichung an die entsprechenden Werte im Westen kam (Fuchs-Schündeln u.a. 2009).

In der öffentlichen Debatte spielt die Einkommensentwicklung der Manager eine besondere Rolle. Insgesamt sind die Vorstandsvergütungen in den DAX-Unternehmen absolut und relativ gesehen insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre gestiegen (Schwalbach 2009). Im Durchschnitt stieg das Verhältnis der Pro-Kopf Gehälter zwischen Vorstand und Mitarbeitern vom 14-fachen im Jahr 1987 auf das 44-fache im Jahr 2006 an.

Bislang wurde die Verteilung der Markteinkommen einzelner Einkommensbezieher betrachtet. Sie gibt aber keinen Aufschluss über die Verteilung der Mittel, über die Einkommensbezieher und die von ihnen Abhängigen zur Gestaltung ihres Lebens verfügen können. Zwei Aspekte müssen berücksichtigt werden.

Erstens erfolgt eine beträchtliche Umverteilung der Einkommen durch den Staat. Steuern und Sozialabgaben mindern das verfügbare Einkommen des Einzelnen; Sozialleistungen und andere Nichtmarkteinkommen (z.B. Familienleistungen) erhöhen es. Die Verteilung der „verfügbaren Einkommen“ auf die Einkommensbezieher unterscheidet sich von der Verteilung der bislang betrachteten Markteinkommen. Sie ist in der Regel gleichmäßiger.

Zweitens sollte der Umstand berücksichtigt werden, dass die Menschen in Haushalten leben und wirtschaften. Vielfach gibt es hier mehrere Einkommensbezieher, aber auch Personen ohne eigenes Einkommen, die von den Einkommensbeziehern unterhalten werden. Um den

⁸ Die Markteinkommen bezeichnen das Einkommen aller Haushaltsmitglieder vor Steuern, Sozialabgaben und sämtlichen staatlichen und privaten Transferleistungen.

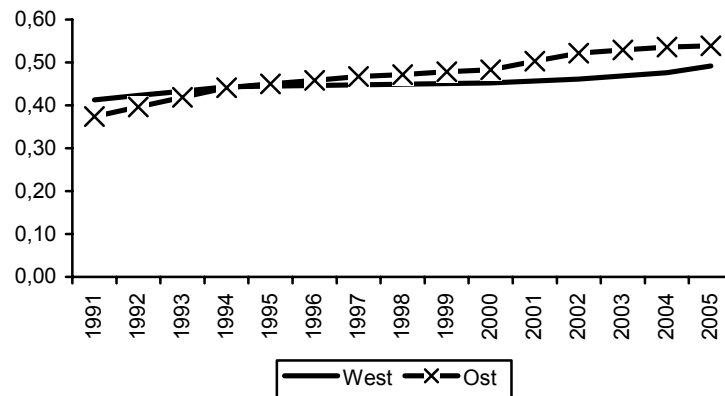
⁹ Der Gini-Koeffizient ist ein statistisches Maß zur Darstellung von Ungleichverteilungen. Der Koeffizient kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen; je näher er bei 1 liegt, desto größer ist der Grad der Ungleichheit. Der Gini-Koeffizient berechnet sich als Verhältnis der Fläche oberhalb der sogenannten Lorenz-Kurve und der Gesamtfläche zwischen der 45°-Linie und der horizontalen Achse. Die Lorenzkurve gibt an, welcher Anteil der Haushalte welchen Anteil der Einkommen bezieht.

Einkommensbetrag zu ermitteln, der den in einem Haushalt Lebenden durchschnittlich zur Verfügung steht, wird das verfügbare Gesamteinkommen des Haushalts durch die Zahl der Personen geteilt, wobei Erwachsene und Kinder verschiedener Altersstufen verbrauchsorientiert gewichtet werden.¹⁰ Dieses „verfügbare Haushaltsäquivalenzeinkommen“ wird jedem Haushaltsmitglied zugewiesen.

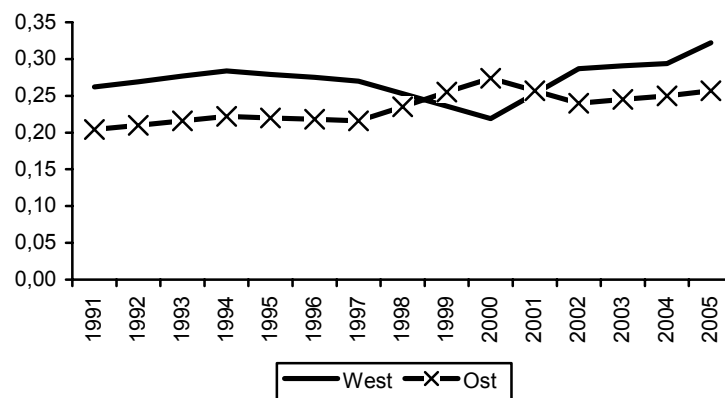
Graphik 4: Gini Koeffizient

Die zugrunde liegenden Einkommen sind äquivalenzgewichtet und berechnet auf Basis des SOEP. Der Gini-Koeffizient ist ein statistisches Maß zur Darstellung von Ungleichverteilungen. Der Koeffizient kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen; je näher er bei 1 liegt, desto größer ist der Grad der Ungleichheit.

(a) Markteinkommen



(b) Nettoeinkommen



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Jahresgutachten 2006/2007 und 2007/2008)

¹⁰ Vgl. http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/nk_04_16.pdf. Hier werden, wie allgemein üblich, die Gewichte der so genannten modifizierten OECD-Skala verwendet, die neben dem unterschiedlichen Verbrauch von Erwachsenen und Kindern auch die Skaleneffekte gemeinsamer Haushaltsführung berücksichtigen.

Das verfügbare Haushaltsäquivalenzeinkommen weist einen geringeren Grad der Ungleichheit auf als das Markteinkommen je Haushalt. Allerdings ist auch hier der Gini-Koeffizient für Deutschland insgesamt von 0,257 (1991) auf 0,316 (2005) gestiegen. Im Jahr 2005 waren die verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen in den neuen Bundesländern (0,257) noch gleichmäßiger verteilt als in Westdeutschland (0,322) (Sachverständigenrat 2007: 458). Insgesamt schätzt der Sachverständigenrat, dass die staatliche Umverteilung den Anstieg der Ungleichheit zwischen 1991 und 2005 um etwa die Hälfte reduziert hat.

All diese Zahlen beziehen sich freilich auf die Zeit vor Umsetzung der Agenda 2010. Die dramatischen Effekte, die danach auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu beobachten waren, dürften zu einer weiteren Verringerung der so gemessenen Ungleichheit geführt haben. Viele Arbeitslose kamen in subventionierte Beschäftigungsverhältnisse, und bereits beschäftigte Geringverdiener erhielten zusätzliche Zuschüsse.

Bei einer Interpretation dieser Zahlen muss berücksichtigt werden, dass die Verringerung der mittleren Haushaltsgröße den größten Teil des Anstiegs in der gemessenen Ungleichheit erklärt. Die insbesondere in Deutschland abnehmende Haushaltsgröße geht mit einem stark gestiegenen Anteil von kleinen Haushalten einher. So hat der Anteil der Alleinerziehenden von 1995 bis 2005 in Deutschland vier Mal so schnell zugenommen wie im Durchschnitt der EU-Länder. Diese Zunahme der kleinen Haushalte wiederum führt zu einem Anstieg der Personen mit niedrigen Äquivalenzeinkommen, da die Kosteneinsparungen durch gemeinsame Haushaltsführung verloren gehen. Dies resultiert in einer größeren ausgewiesener Ungleichheit, obwohl mit der Aufspaltung eines Haushalts (z.B. durch Scheidungen) sogar ein höherer Anspruch auf Sozialleistungen verbunden sein kann. Berücksichtigt man die Änderung der Haushaltsgröße, so ist die tatsächlich ausgewiesene Ungleichheit der Einkommen deutlich weniger gestiegen. Laut OECD trug die Veränderung der Haushaltsstruktur zwischen 1985 und 2005 in Westdeutschland 88% zum Anstieg des Gini-Koeffizienten bei. Nach dieser Berechnung stellen also lediglich 12% der Veränderung eine echte Erhöhung der Ungleichheit des verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens dar.

Im Übrigen reichen die verfügbaren OECD-Statistiken für Deutschland nur bis zu den Jahren 2004 bzw. 2005. Damals war aber die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik auf dem höchsten Stand seit 1960, was großteils an den problematischen Struktureffekten des Sozialsystems gelegen hat, die der Beirat in verschiedenen Gutachten kritisiert hat (Wissenschaftlicher Beirat des BMWA 2002, 2003). Inzwischen hat sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt wohl auch wegen der Agenda 2010 dramatisch verbessert, und damit scheint auch die Ungleichheit der Einkommen stark zurückgegangen zu sein. Das jedenfalls ist der Eindruck, der sich aufgrund der inzwischen vorliegenden neuen Ergebnisse des Sozioökonomischen Panel für das Jahr 2006 ergibt. Danach hat der Anteil der armutsgefährdeten Personen in Deutsch-

land von 2005 auf 2006 um etwa 1 Million Personen abgenommen (Sinn u.a. 2009). Als arbeitsgefährdet gelten Personen, die weniger als 60% des mittleren Einkommens verdienen.

Sommer (2009) und Peichl u.a. (2009) finden für den Zeitraum 1991-2006, dass der Anteil demografischer Komponenten für die Zunahme der Einkommensungleichheit *vor* Steuern und Transfers bedeutsamer ist als für diejenige *nach* Steuern und Transfers. Zum Teil wird also der Einfluss der veränderten Haushaltsstruktur durch das Steuer- und Transfersystem ausgeglichen. Entsprechend bedeutet das auch, dass andere Faktoren, die zur Ungleichheit der Bruttoeinkommen beigetragen haben, wie beispielsweise die zunehmende Lohnspreizung, in ihrer Bedeutung relativiert werden.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass sich die Markteinkommen in den vergangenen Jahrzehnten deutlich auseinander entwickelt haben. Damit folgt die Einkommensverteilung in Deutschland, wenn auch zeitlich verzögert, einem allgemeinen Trend in den Industrieländern (Fuchs-Schündeln u.a. 2009, Prasad 2004). Das Ausmaß der Ungleichheit der Einkommen in Deutschland ist jedoch im internationalen Vergleich immer noch eher moderat. Zudem hat der Sozialstaat bewirkt, dass sich die größere Ungleichheit der Markteinkommen kaum in einer größeren Ungleichheit der verfügbaren Einkommen niedergeschlagen hat. Im Übrigen nimmt Deutschland unter den EU-Ländern bei herkömmlichen Ungleichheitsmaßen einen Mittelplatz ein (Sachverständigenrat 2007). Auch im OECD-Vergleich der verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen hat Deutschland einen unter dem Durchschnitt liegenden Gini-Koeffizienten (OECD 2008a).¹¹

Woher rührt also die Klage über die mangelnde Fairness der Einkommensverteilung? Die öffentliche Diskussion konzentriert sich vor allem auf drei Aspekte, die in Abschnitt 4 aufgegriffen werden.

Erstens wird die Entwicklung der Arbeitseinkommen der Top-Verdiener kritisiert.¹² Diese Gruppe der Bevölkerung lässt sich wiederum in drei Kategorien unterteilen – „Superstars“ im Sport oder Showgeschäft, hoch bezahlte Staranwälte oder Investmentbanker und schließlich Top-Manager (Gordon und Dew-Becker 2008). Die Erklärungen für diese hohen Einkommen sind wiederum sehr unterschiedlich. Für die „Superstars“ spielt eine Rolle, dass sie – anders als noch vor einigen Jahrzehnten – auf globalen Märkten agieren und eine entsprechend hohe

¹¹ Dies ist der Fall, obwohl Deutschland zu den OECD-Ländern gehört, in denen die Einkommensungleichheit seit Mitte der 1990er Jahre stärker als im OECD-Durchschnitt zugenommen hat (OECD 2008a). In einigen OECD Ländern wie z.B. den Niederlanden und Großbritannien ging die Ungleichheit in diesem Zeitraum sogar zurück. Erklären lässt sich diese Entwicklung unter anderem durch die Verzögerung, mit der Deutschland eine Entwicklung nachholt, die in anderen Ländern bereits früher stattgefunden hat.

¹² Nach Untersuchungen von Bach und Steiner (2007) bzw. Bach u.a. (2007) hatten bis 2001 diejenigen 10% der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen, auf die mehr als 40% des gesamten Markteinkommens entfielen, ihren Anteil am Gesamteinkommen seit Anfang der 1990er Jahre um gut 7% erhöht. Die obersten 0,01% der Markteinkommensverteilung fallen durch einen sehr geringen Anteil von Löhnen und Gehältern an ihren Markteinkommen auf (5%). Dieser Anteil beträgt im Bevölkerungsdurchschnitt 80% und für die Obersten 1% der Einkommensbezieher durchschnittlich 42%. Vgl. auch Dell (2006).

Nachfrage einem sehr knappen Angebot gegenübersteht. Schließlich tragen aber auch – gerade bei der dritten Gruppe, den hoch bezahlten Managern – Defizite im Bereich der Unternehmenskontrolle, der „Corporate Governance“, zu erhöhten Einkommen bei.¹³

Zweitens wird oftmals die Erwartung geäußert, auch gering Qualifizierte müssten ein ausreichendes Arbeitseinkommen erzielen können. Daher stößt der von Ökonomen regelmäßig vorgebrachte Vorschlag, ein staatliches Mindesteinkommen zu garantieren, die Lohnbildung aber den Märkten zu überlassen, oft auf Unverständnis und Kritik.

Drittens ist eine erhöhte Spreizung der Einkommen am oberen und unteren Ende der Einkommensverteilung mit einem Schrumpfen der Mittelschicht verbunden (Grabka und Frick 2008). Haushalte in der Mittelschicht wiederum empfinden ein erhöhtes Risiko, ihren Status zu verlieren und bei einem Verlust des Arbeitsplatzes in der Einkommenspyramide abzugleiten.

3.2 *Arbeitsmarktrisiken*

Eines der größten Risiken, denen der Einzelne im Wirtschaftsprozess ausgesetzt ist, ist die Arbeitslosigkeit und insbesondere die Gefahr, dauerhaft arbeitslos zu werden. Im langfristigen Zeitverlauf war in Deutschland seit den 1970er Jahren ein trendmäßiger Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Sorge bereitete insbesondere die Tatsache, dass sich die Arbeitslosigkeit in Folge von Rezessionen treppenförmig erhöhte und in Boomjahren nicht abgebaut wurde (Blanchard 2006). Dieser Trend hatte sich in den letzten Jahren umgekehrt. Nach wie vor ist jedoch die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland mit 12,9% (Stand: Juni 2009) deutlich höher als im Westen (6,9%) (Bundesagentur für Arbeit 2009).

Generell ist zu erwarten, dass eine Änderung der Arbeitslosenquote mit einer Änderung der Einkommensverteilung einhergeht. Steigt beispielsweise die Arbeitslosenquote – wie dies in Deutschland bis 2005 der Fall war –, erzielen diejenigen, die arbeitslos werden, kein Markteinkommen mehr, und auch das Arbeitslosengeld macht nur einen Teil des früheren Nettoeinkommens aus. Tatsächlich berichten mehrere ökonometrische Untersuchungen (Checchi und Garcia-Penalosa 2008, Bradley u.a. 2003, Kenworthy und Pontusson 2005), dass ein Anstieg der aggregierten Arbeitslosenquote mit einer Erhöhung der Einkommensunterschiede (gemessen am Gini-Koeffizienten) einhergeht.

Insgesamt weisen die Arbeitsmärkte eine höhere Fluktuation auf, als man vermuten mag. Pro Tag wurden in Deutschland im Zeitraum zwischen 1998 und 2008 im Schnitt 30.690 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse begonnen – etwas weniger (30.510) wurden beendet (Rothe 2009). Für die Dynamik dieser Entwicklungen spielen Boom- und Rezessionsphasen eine wichtige Rolle. Vergleicht man die Aufschwungphase 2006 bis 2008 mit der

¹³ Untersuchungen von Managergehältern in den USA zeigen, dass diese Gehälter sowohl Probleme in der Unternehmenskontrolle als auch Marktentwicklungen reflektieren (vgl. etwa Gabaix und Landier 2008).

vorherigen (1998-2000), so zeigt sich in der jüngeren Zeit kein Trend zu einem schnelleren Verlassen der Arbeitslosigkeit, aber auch nicht zu mehr Kündigungen und Entlassungen. Diese Zahlen widersprechen der oftmals geäußerten Vermutung, die Instabilität von Arbeitsverhältnissen habe generell zugenommen.

Die Fluktuationen am deutschen Arbeitsmarkt zeigen auch, dass der Eintritt in die Arbeitslosigkeit für sich genommen nicht das entscheidende Arbeitsmarktrisiko ist. Wichtiger ist, was danach geschieht. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen – also Personen mit Arbeitslosigkeitsdauern von über einem Jahr – lag 2008 bei knapp 37% der Arbeitslosen.¹⁴ Die Rückkehr in die Erwerbstätigkeit ist oft ungewiss: Für das Jahr 2007 zeigt sich beispielsweise, dass nur ein gutes Viertel der Langzeitarbeitslosen, die diesen Zustand beendeten, in eine neue Beschäftigung wechselte. Über 60% gingen in die Nichterwerbstätigkeit oder in eine Ausbildung über.

Gering Qualifizierte haben sowohl ein höheres Risiko, entlassen zu werden, als auch arbeitslos zu bleiben. Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung oder Hochschulstudium sowie ungelernete Arbeitnehmer und Teilzeitbeschäftigte weisen die höchsten Fluktuationsraten auf (Boockmann und Steffes 2009). Auch Beschäftigte, die aus der Arbeitslosigkeit heraus eine Stelle antreten, haben ein hohes Entlassungsrisiko. Das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit trifft zudem die Älteren und die gering Qualifizierten besonders.

Hinter den genannten Entwicklungen am Arbeitsmarkt und insbesondere den schlechten Arbeitsmarktchancen gering Qualifizierter stehen insbesondere drei Faktoren.

Erstens hat technischer Fortschritt die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften und damit deren relative Löhne steigen lassen. Dies gilt weltweit wie auch für Deutschland, auch wenn hier über lange Zeit Arbeitsmarktinstitutionen und implizite Lohnuntergrenzen durch den Sozialstaat eine Spreizung der Arbeitseinkommen im unteren Einkommensbereich eher gedämpft haben (Fitzenberger 1999). Neuere Studien zeigen zudem, dass sich die Tätigkeiten, die an einzelnen Arbeitsplätzen gefordert sind, im Laufe der Zeit geändert haben.¹⁵ Der zunehmende Einsatz von Computern hat die Nachfrage nach manuellen Routinetätigkeiten sinken und die Nachfrage nach analytischen Nicht-Routinetätigkeiten steigen lassen. Diese Entwicklung könnte für eine zunehmende Polarisierung der Arbeitnehmereinkommen verantwortlich sein, denn vielfach sind Tätigkeiten, die bei Berufen in der Mitte der Einkommensverteilung gefordert werden, von diesen Verschiebungen betroffen (Polarisierungshypothese). Ergebnisse von Dustmann u.a. (2009) zeigen für Deutschland, dass mittlere Arbeitseinkommen am wenigsten stark gestiegen sind.

Zweitens wird in der öffentlichen Diskussion ein erhöhtes Beschäftigungsrisiko vor allem mit der Globalisierung in Verbindung gebracht. Der Wettbewerb zwischen gering qualifizierten

¹⁴ Kurzfristige Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit werden hierbei nicht mitgerechnet. Berechnet nach <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000000/html/start/monat/aktuell.pdf>

¹⁵ Vgl. Spitz-Oener (2006) zu einer Untersuchung der Auswirkungen auf die Lohnverteilung.

deutschen Arbeitskräften und solchen in Schwellen- und Entwicklungsländern hat zugenommen. Empirisch ist es jedoch schwierig, einen klaren Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktrisiken und der Globalisierung herzustellen. Auf einzelwirtschaftlicher Ebene gibt es sogar Hinweise darauf, dass das Entlassungsrisiko in global tätigen deutschen Unternehmen geringer ist als in rein nationalen Unternehmen (Becker und Mündler 2008); zudem weisen diese beiden Typen von Unternehmen keine Unterschiede bezüglich der Stabilität ihrer Arbeitsnachfrage auf (Buch und Lipponer 2009).

Drittens haben geänderte institutionelle Rahmenbedingungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt Auswirkungen auf die Spreizung der Arbeitseinkommen gehabt. Die Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre – insbesondere die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I – waren mit der Entstehung neuer Arbeitsplätze gerade im unteren Einkommenssegment (sowie für ältere Arbeitnehmer) verbunden. Gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit gesunken. Diese Wechselwirkung zwischen Arbeitslosigkeit und Lohnspreizung zeigt, wie schwierig es ist, eine zunehmende Ungleichheit der Verteilung bei den Arbeitseinkommen zu bewerten. Denn kehren Arbeitslose in die Beschäftigung gerade in den unteren Lohngruppen zurück, so kann die gemessene Verteilung der Arbeitseinkommen ungleicher werden – auch wenn die Betroffenen diese Veränderung als positiv bewerten.

3.3 *Einkommensrisiken*

In der öffentlichen Diskussion wird sowohl Besorgnis über eine zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen als auch über zunehmende Einkommensrisiken geäußert. Eine erhöhte Ungleichheit der Einkommen kann nämlich zwei Ursachen haben. Zum einen kann sich die dauerhafte Komponente der Einkommen verschoben haben. Sinkt beispielsweise die Nachfrage nach geringer qualifizierten Arbeitskräften, sinken deren Löhne oder droht im Extremfall Arbeitslosigkeit – das wichtigste Arbeitsmarktrisiko überhaupt. Dieses ist ein langfristiger Trend der Verschiebung von Einkommen *zwischen* Gruppen von Arbeitnehmern. Zum anderen kann sich die Schwankung der Einkommen *innerhalb* jeder einzelnen Gruppe von Arbeitnehmern über die Zeit erhöht haben. Auch dies würde zu einer größeren gemessenen Ungleichheit der Einkommen beitragen.

Wie stark Einkommen über die Zeit hinweg schwanken, hat viel mit der Stabilität des makroökonomischen Umfelds zu tun. Bis zum Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise, die 2007 begann, war über die vergangenen zwei Jahrzehnte hinweg ein Rückgang der makroökonomischen Volatilität zu verzeichnen, d.h. die jährlichen Raten der Inflation und des Wirtschaftswachstums haben weniger stark geschwankt. Dies dürfte sich grundsätzlich positiv auf die Wohlfahrt des Einzelnen ausgewirkt haben (Wolfers 2003). Für den Rückgang der Volatilität waren sowohl exogene Faktoren, wie geringere Schwankungen der Rohstoffpreise, als auch wirtschaftspolitische Faktoren, etwa in Form einer stabilisierenden Geldpolitik, verant-

wortlich. Allerdings hat sich der Rückgang der makroökonomischen Volatilität mit der aktuellen Krise scharf umgekehrt. Und auch vor der Krise war nicht klar, inwiefern einzelne Haushalte von dem Rückgang der makroökonomischen Volatilität profitiert haben. Bei einer Betrachtung der Haushaltseinkommen muss zudem berücksichtigt werden, dass der Anteil der Kapitaleinkommen an den Haushaltseinkommen im Zeitverlauf gestiegen ist (Frässdorf u.a. 2008). Diese Einkommenskomponente ist volatiler als die der Lohneinkommen, ganz abgesehen von hohen Verlusten des Sparkapitals als Folge von Finanzkrisen.

Während es für Deutschland bislang kaum Untersuchungen des Trends der Einkommensvolatilität über die Zeit gibt, liegen Untersuchungen zur Einkommensmobilität zwischen den Dezilen der Einkommensverteilung und damit der sozialen Mobilität *innerhalb* einer Generation vor.¹⁶ Diese Zahlen sind relative Maße, die sowohl angeben, welche Chancen bestehen, in höhere Einkommensgruppen aufzusteigen, aber auch Risiken abbilden, in niedrigere Einkommensgruppen abzugleiten. Ein Vergleich der Dreijahresperioden 1993-1996 und 2002-2005 ergibt, dass die so gemessene Mobilität geringfügig abgenommen hat. Während in den 1990er Jahren 31,7% der Personen im gleichen Dezil blieben, erhöhte sich dieser Anteil in der jüngeren Periode auf 33,5% (Sachverständigenrat 2007). Insbesondere ist die Beharrung im untersten Einkommensquintil gestiegen (Schäfer und Schmidt 2009, Grabka und Frick 2008).

3.4 *Intergenerationale soziale Mobilität*

Ein wichtiger Faktor, der die Beurteilung der Marktwirtschaft als „gerecht“ oder „ungerecht“ bestimmt, liegt in der Möglichkeit, Chancen zu realisieren und sich am Markt zu behaupten. Umfrageergebnissen zu Folge verstehen 32% der Bevölkerung unter „sozialer Gerechtigkeit“ „Chancengerechtigkeit und Chancengleichheit“ (Vehrkamp und Kleinsteuber 2007). Die Beurteilung des Grades der erreichten Chancengleichheit ist naturgemäß subjektiv. Aber es lassen sich Informationen darüber heranziehen, welche Aufstiegschancen einzelne Personen haben und inwiefern der soziale Status der Eltern den der Kinder bestimmt.

Die intergenerationale soziale Mobilität, d.h. die Mobilität *zwischen* Generationen, lässt sich am Einkommen und am Bildungsgrad ablesen. Hinsichtlich der intergenerationalen Einkommenselastizität¹⁷ untersuchen Eisenhauer und Pfeiffer (2008), ob und in welchem Umfang der ökonomische Erfolg am Arbeitsmarkt von der familiären Herkunft abhängt. Ihre Schätzungen ergeben eine (eher als untere Grenze zu verstehende) intergenerationale Einkommenselastizität von rund 0,3. Im internationalen Vergleich ist dieser Wert durchschnittlich.

¹⁶ Die folgenden Angaben beziehen sich auf das verfügbare Äquivalenzeinkommen.

¹⁷ Diese Elastizität gibt Antwort auf die Frage: Um wie viel Prozent liegt das Einkommen des Sohnes statistisch gesehen über dem Durchschnitt seiner jeweiligen Generation, wenn das Einkommen des Vaters X Prozent über dem Durchschnitt seiner Generation liegt?

Hinsichtlich der intergenerationalen Mobilität in der Ausnutzung von Bildungschancen zeigt sich, dass Bildungsgrad und Bildungsleistungen in Deutschland stärker von der sozioökonomischen Herkunft abhängen als in den meisten vergleichbaren Ländern. So weisen die in der TIMSS- und in der PISA-Studie¹⁸ gemessenen Bildungsleistungen der Schülerinnen und Schüler gegen Ende der Sekundarstufe I in Deutschland eine größere Streuung auf und hängen stärker vom familiären Hintergrund ab, als in den meisten anderen Ländern (Wößmann 2007, Schütz u.a. 2008).¹⁹ In keinem anderen Land, das sowohl an der Grundschulstudie IGLU als auch an der Mittelstufenstudie PISA teilgenommen hat, steigt die Ungleichheit der Schülerleistungen zwischen dem Ende der Grundschule und dem Ende der Mittelstufe so stark an wie in Deutschland (Hanushek und Wößmann 2006). Dabei ist zwar zu bedenken, dass der Anteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund, deren Lernleistungen im Durchschnitt geringer sind als bei Jugendlichen ohne Migrationshintergrund, in Deutschland höher ist als in den anderen großen EU-Ländern. Die Aussage gilt aber auch dann noch, wenn nur Kinder betrachtet werden, die ebenso wie ihre Eltern in Deutschland geboren wurden.

Die vergleichsweise große Rolle der sozioökonomischen Herkunft für die Bildungsergebnisse in Deutschland wird durch weitere Fakten bestätigt. Die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, ist für einen Jugendlichen aus dem höchsten, vierten Quartil der sozialen Herkunft („Akademikerfamilie“) fast sieben mal so hoch wie für einen Jugendlichen aus dem zweiten Quartil („Arbeiterfamilie“) und achtzehn mal so hoch wie für einen Jugendlichen aus dem untersten, ersten Quartil (PISA-Konsortium Deutschland 2005: 261-262). Auch nach Herausrechnung des Einflusses des Kompetenzniveaus der Jugendlichen ist die Wahrscheinlichkeit des Gymnasialbesuchs für Jugendliche aus „Akademikerfamilien“ vier mal so hoch wie für Jugendliche aus „Arbeiterfamilien“ *mit exakt den gleichen Kompetenzen* (und knapp sechs mal so hoch wie für Jugendliche aus dem untersten Quartil). Der IGLU-Studie zu Folge ist der Einfluss der sozialen Herkunft auf die Schulformempfehlungen der Lehrkräfte zwischen 2001 und 2006 angestiegen (Bos u.a. 2007: 337-338).

Die sich in der Mittelstufe abzeichnende soziale Selektion der Schülerinnen und Schüler verstärkt sich im weiteren Verlauf der Bildungsbiographie. Von 100 Jugendlichen, deren Väter einen Hochschulabschluss erworben haben, treten 88 in die gymnasiale Oberstufe ein, von 100 Jugendlichen mit Vätern ohne Hochschulabschluss sind es 46 (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007: 108-114). Während dann nahezu alle aus der ersten Gruppe auch ein Hochschulstudium aufnehmen (94%), sind es aus der zweiten Gruppe die Hälfte. Zusammengenommen fangen 83 von 100 Kindern von Vätern mit Hochschulabschluss ein

¹⁸ TIMSS ist ein lehrplanbasierter Mathematik- und Naturwissenschaftstest (TIMSS = „Trends in Mathematics and Science Study“). PISA ist ein Test der Basiskompetenzen in Mathematik, Naturwissenschaften und Lesen (PISA = „Programme for International Student Assessment“).

¹⁹ Um mögliche Verzerrungen aufgrund von unterschiedlichen Migrationspopulationen zu vermeiden, wird bei dieser Betrachtung lediglich auf die jeweils einheimischen Schülerinnen und Schüler abgezielt.

Studium an, aber nur 23 von 100 Kindern von Vätern ohne Hochschulabschluss; die Studienanfängerquote ist also dreieinhalb Mal so hoch. Ein noch deutlicherer Vergleich ist, dass 95% der Beamtenkinder mit einem Elternteil mit Hochschulabschluss selbst auch ein Studium aufnehmen, aber nur 17% der Arbeiterkinder.

In den geschilderten Entwicklungen spiegeln sich Faktoren wider, die im Elternhaus und in den Präferenzen der Jugendlichen begründet liegen, aber auch differenziell wirkende Faktoren des Bildungssystems.

Der massive Ausbau der Hochschulen in Deutschland in den 1960er Jahren hat zu einem starken Anstieg der Akademikerquote in der Bevölkerung geführt. Laut Becker (2008) stieg die Studierendenquote (d.h. der prozentuale Anteil der Studierenden an der Gesamtbevölkerung im Alter zwischen 20 und 30) von 5% im Jahre 1970 auf über 8% im Jahre 1980 und rund 10% im Jahre 1990; seit Anfang der 1990er Jahre ist diese Quote weiter auf 14% in 2003 gestiegen. Wählt man jedoch die jeweilige Alterskohorte als Bezugsgröße, so zeigt sich in einem Vergleich über die letzten 30 Jahre kein starker Anstieg. Vielmehr ist der Anteil derer, die einen Hochschulbesuch erfolgreich abgeschlossen haben, von den heute älteren (55-64 Jährige) zu den heute jüngeren Alterskohorten (25-34 Jährige) kaum noch gestiegen, sondern liegt konstant bei gut 22 Prozent (OECD 2008b). Die Anfangserfolge haben sich offenbar nicht weiter fortgesetzt. In anderen OECD-Ländern hingegen hat sich der Anteil der Akademiker über die Alterskohorten hinweg deutlich stärker erhöht. Wie sich eine Expansion des Hochschulsektors auf die soziale Mobilität auswirkt, bleibt allerdings unklar. So belegen etwa Untersuchungen für Großbritannien, dass eine solche Expansion dort sogar mit einer Verringerung der intergenerationalen Mobilität einhergegangen ist, weil bildungsferne Schichten am wenigsten von ihr profitiert haben (Machin 2007).

Eine Betrachtung über die Zeit hinweg zeigt, dass sich die Bedeutung des familiären Bildungsumfelds auch für den Schulbesuch in den vergangenen Jahrzehnten kaum reduziert hat. Während das allgemeine Bildungsniveau über die Zeit gestiegen ist, sind die Aufstiegschancen der Kinder von Eltern mit Hauptschulabschluss relativ zu denen von Eltern, die das Gymnasium besucht haben, seit etwa 25 Jahren relativ konstant geblieben (Heineck und Riphahn 2009).²⁰ Auch der internationale Vergleich von Breen und Luijkx (2004), der die relative soziale Mobilität²¹ über die Einteilung der sozialen Klassen auf Grundlage der ausgeübten Berufe misst, zählt Deutschland neben Frankreich, Irland und Italien zu den Ländern mit der ge-

²⁰ Heineck und Riphahn (2009) betrachten die Wahrscheinlichkeit, dass Kinder einen höheren Bildungsabschluss erwerben, wenn auch die Eltern einen höheren Bildungsabschluss haben, relativ zu der Wahrscheinlichkeit, dass Kinder einen höheren Bildungsabschluss erwerben, wenn die Eltern *keinen* höheren Bildungsabschluss haben.

²¹ Die relative Mobilität misst die Wahrscheinlichkeit, mit der Kinder unterschiedlicher Herkunftsklassen eine bestimmte Zielklasse zu erreichen.

ringsten Durchlässigkeit des Bildungssystems.²² Pollak (2006) zeigt für Westdeutschland zwar einen leichten Wandel hin zu mehr Gleichheit. Im Osten dagegen hat sich der Einfluss der sozialen Herkunft auf die spätere berufliche Position im letzten Jahrzehnt vergrößert.

3.5 *Zwischenfazit*

Die empirische Evidenz liefert ein differenziertes Bild. Während die Ungleichheit der Markteinkommen erheblich zugenommen hat, gilt dies für die persönlich verfügbaren Einkommen aufgrund staatlicher Umverteilungsmechanismen in geringerem Maße. Der überwiegende Anteil der Zunahme der Ungleichheit bei den Markteinkommen ist unter anderem auf Änderungen in der durchschnittlichen Haushaltsgröße zurückzuführen, stellt also auch einen statistischen Effekt dar. Einen beachtlichen Einfluss auf die Entwicklung der Einkommensverteilung hat die Arbeitslosigkeit. Die Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre haben gerade gering Qualifizierten den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt ermöglicht. Dies ist begrüßenswert, auch wenn es zu einer zunehmenden Spreizung der Markteinkommen beigetragen hat.

Von dem Risiko, dauerhaft arbeitslos zu werden, sind nach wie vor in erster Linie gering Qualifizierte und ältere Arbeitnehmer betroffen. Wie sich die Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre auf die soziale Mobilität ausgewirkt haben, kann noch nicht abschließend bewertet werden. Zum einen hat die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe zu Statusverlusten bei Angehörigen der Mittelschicht geführt. Zum anderen werden jedoch Sozialtransfers mehr als früher in Anspruch genommen, wodurch ein weiteres Abgleiten zumindest in finanzieller Hinsicht verhindert wurde. Als verbesserbar muss die in Deutschland ungleiche Bildungseteiligung nach der Herkunft gesehen werden. Angesichts der noch immer deutlich größeren Wahrscheinlichkeit gering Qualifizierter, arbeitslos zu werden und zu bleiben, hat dies unmittelbaren Einfluss auf die zukünftige Verteilung der Einkommen.

4. Wirtschaftspolitische Alternativen

4.1 *Grundprinzipien*

Obwohl sich manche der in der Öffentlichkeit geäußerten Sorgen bei genauerer Betrachtung der Daten relativieren, erwarten viele von der Regierung, dass sie sich nicht nur im aktuellen Krisenmanagement engagiert, sondern die Menschen noch weit mehr als bisher vor den Risiken des Marktes schützt. Regierung und Parlament sind in vielfacher Hinsicht bereits auf diese Forderungen eingegangen – in einer Reihe von Branchen wurden gesetzliche Mindestlöhne eingeführt, es wurden Maßnahmen zur gesetzlichen Begrenzung von Managergehältern ge-

²² Zu den relativ durchlässigen Ländern zählen in diesem Vergleich Israel, Schweden, Norwegen, Ungarn, Polen und die Niederlande. Vgl. Müller und Pollak (2004) für eine Analyse der möglicherweise verantwortlichen Einflussfaktoren in Deutschland.

troffen, und die Politik diskutiert industriepolitische Maßnahmen zum Schutz einzelner Branchen und Unternehmen. Auch wenn es das offizielle Credo ist, protektionistischen Tendenzen keinen Raum zu geben, könnten gerade diese Maßnahmen doch einem neuen Protektionismus Vorschub leisten.

Wirtschaftspolitische Antworten, die versuchen, wesentliche Mechanismen des Marktes außer Kraft zu setzen, könnten zwar kurzfristige Milderung bringen, mittel- bis langfristig verfehlen sie aber ihr Ziel. Der Rückgang der Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit beispielsweise – sei es auf Grund der Globalisierung, sei es auf Grund technischen Fortschritts – ist Ausdruck eines langfristigen weltweiten Trends, dem sich die nationale Politik nicht ohne Hin-nahme erheblicher Wohlfahrtseinbußen widersetzen kann.

Dieses Beispiel zeigt ein Dilemma, in dem die wirtschaftspolitischen Akteure stecken. Kurzfristig müssen sie die Interessen gut organisierter Interessengruppen bedienen, um wiederge-wählt zu werden. Oft sind diese Interessen auf die Beseitigung von Ungleichheiten in der Einkommens- und Vermögensverteilung gerichtet. Langfristig müssen die wirtschaftspoliti-schen Akteure glaubwürdig bleiben und durch eine investitionsfreundliche Wirtschaftspolitik Investitions- und Wachstumsanreize setzen. Die Austarierung dieser Ziele muss ständig neu vorgenommen werden. Insbesondere muss geprüft werden, ob und wie sozialpolitische Ziele erreicht werden können, ohne die Leistungsbereitschaft des Einzelnen und damit das Wachs-tum zu beeinträchtigen.

Bei der Entwicklung von Reformstrategien und bei dem Versuch, das Vertrauen der Bürger in die Funktionsweise unseres Wirtschaftssystems zu stärken, steht die Politik vor einem weite-ren Dilemma. Zum einen hat der Staat als größter wirtschaftlicher Akteur die besten Chancen, Vertrauen bei den Bürgern zu schaffen, zumal ihm – besonders jetzt in der Krise – von den meisten Bürgern ein bedeutender Vertrauensvorschuss entgegengebracht wird. Zum anderen muss er jedoch stets darauf bedacht sein, keine übertriebenen und uneinlösbaren Erwartungen zu wecken, da er andernfalls Gefahr läuft, gerade dieses Vertrauenskapital zu verspielen. Po-litiker müssen sich der Grenzen ihres Einflussbereichs bewusst sein.

Eine Regierung sollte daher die richtigen Rahmenbedingungen und Spielregeln setzen, unter denen Haushalte und Unternehmen erfolgreich wirtschaften können, und sie sollte auf die Einhaltung dieser Spielregeln achten. Punktuelle Eingriffe in die Preisbildung mögen kurz-fristig verführerisch scheinen, richten langfristig aber in aller Regel Schaden an.

Im Folgenden diskutieren wir zunächst die gegenwärtig vielfach vorgeschlagenen Eingriffe in marktwirtschaftliche Mechanismen, bevor wir uns wirtschaftspolitischen Optionen zuwenden, die vor allem auf einen Schutz vor Arbeitsmarktrisiken und auf eine Verbesserung der Chan-cengleichheit abzielen.

4.2 *Gegen Eingriffe in die Preisbildung am Arbeitsmarkt*

Die Markteinkommen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten auseinander entwickelt, gleichzeitig hat staatliche Umverteilungspolitik aber auch dazu beigetragen, dass die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen deutlich geringer ausgefallen ist. Der Sozialstaat ist also durchaus wirksam. Er ist aber auch mit hohen Kosten verbunden. Überdies haben sich die Finanzierungsrestriktionen für den Sozialstaat im Zuge der Globalisierung verschärft. Mit einer Abgabenquote von 40% liegt Deutschland seit Jahren etwa im Mittel der EU-Mitgliedsstaaten. Daher hätte der Versuch, die Einkommensverteilung durch noch mehr Umverteilung, also höhere Steuern und Abgaben auf laufende Einkommen oder Konsum, gleichmäßiger zu machen, vermutlich schwerwiegende Nebenwirkungen, da durch die höhere Besteuerung Leistungsträger mehr und mehr in das Ausland oder in den Schattensektor verdrängt würden.

Um auf die Verteilung der Einkommen Einfluss zu nehmen, werden daher oftmals auch direkte Eingriffe in die Preisbildung auf den Arbeitsmärkten gefordert. Diese können am unteren Ende der Einkommensverteilung – etwa durch die Setzung von Mindestlöhnen – oder am oberen Ende der Einkommensverteilung – etwa durch die gesetzliche Begrenzung von Managementgehältern – ansetzen.

4.2.1 *Gegen gesetzliche Mindestlöhne*

Kurzfristig kann der Staat in die Einkommensverteilung eingreifen, indem er gesetzliche Mindestlöhne fixiert und protektionistische Maßnahmen wie das Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder Einfuhrbeschränkungen für Produkte, die mit inländischen Niedriglohnssektoren im Wettbewerb stehen, erlässt. Dass diese Maßnahmen bestenfalls nutzlos sind, häufig jedoch durch einen Abbau von Arbeitsplätzen gerade den Personengruppen schaden, um derentwillen sie ergriffen werden, hat der Beirat in seinem Brief zum Mindestlohn vom 18.3.2006 dargelegt (Wissenschaftlicher Beirat des BMWi 2006a). Bei der Abwägung zwischen Mindest- und Kombilöhnen muss berücksichtigt werden, dass Kombilöhne zwar höhere fiskalische Folgen haben, Mindestlöhne aber mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Beschäftigungswirkungen aufweisen. Alternativ können Subventionen bei Arbeitnehmern dahingehend ansetzen, dass die Besteuerung der Hinzuverdienste von Transferempfängern gesenkt wird.

Allerdings ist die Bewertung gesetzlicher Mindestlöhne auch eine Frage der empirischen Evidenz. Den Stand der empirischen Wirtschaftsforschung zu den kausalen Effekten eines Mindestlohnes diskutieren Fitzenberger (2009) und Neumark und Wascher (2007). Für Deutschland gibt es neuere Arbeiten, die den Verlust von Arbeitsplätzen in z.T. erheblicher Höhe prognostizieren und auf zu erwartende fiskalische Kosten verweisen (Knabe und Schöb 2008). Dagegen finden König und Möller (2008) in ihrer Untersuchung des Entsendegesetzes in der Bauwirtschaft, dass eine negative Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen nur in Ostdeutschland festzustellen ist, nicht jedoch in Westdeutschland.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass flächendeckende Mindestlöhne mit der Gefahr negativer Beschäftigungseffekte verbunden sind. Zudem beinhalten Mindestlöhne die Gefahr einer Politisierung der Lohnfindung, sowohl in Bezug auf ihre Höhe als auch auf ihren Geltungsbereich.

4.2.2 Keine gesetzliche Begrenzung von Vorstandsvergütungen

Nicht erst seit dem Ausbruch der internationalen Finanzkrise erregt die Höhe der Gehälter, Gratifikationen und Abfindungen von Managern den Unmut der Öffentlichkeit. Hinzu kommt, dass drohende Schieflagen einzelner Banken viele Sparer um den Verlust ihrer Ersparnisse (z.B. in Form von Zertifikaten) fürchten ließen und den Banken eine häufig unzureichende Anlageberatung vorgeworfen wird. Seitdem scheint es in den Medien eine große Einigkeit zu geben, dass die insbesondere bei Banken, aber nicht nur dort, seit einigen Jahren auffällige Verteilung von sehr großzügig bemessenen Boni in Millionenhöhe ein öffentliches Ärgernis ist, gegen das der Staat einschreiten sollte. Schon gar nicht ist vermittelbar, dass sogar Unternehmen, die in die Krise geraten sind und mit staatlichen Garantien oder gar Beteiligungen gestützt werden, weiterhin Boni an ihre Manager verteilen wollen.

Auf die Frage, was die Politik denn tun könnte, um sozialverträglicher erscheinende Gehaltsstrukturen der Manager zu bewirken, gibt es keine einfache Antwort. Zunächst ist festzuhalten, dass es in der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht Sache des Staates ist, über die Löhne und Gehälter von Arbeitnehmern in der privaten Wirtschaft zu bestimmen, sondern das ist die Aufgabe der Arbeitsmarktparteien bzw. der Tarifpartner. In weiten Bereichen der Arbeitsmärkte geben kollektive Tarifverträge zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern ein Mindestniveau für Löhne und Gehälter vor. Wo das nicht der Fall ist, wird die Entlohnung im Rahmen der Privatautonomie arbeitsvertraglich zwischen dem einzelnen Arbeitnehmer und seinem Arbeitgeber vereinbart. Dies gilt insbesondere für leitende Manager und die Vorstände von Kapitalgesellschaften.

Bei Aktiengesellschaften hat der Aufsichtsrat dafür zu sorgen, dass die Vergütung jedes Vorstandsmitglieds in angemessenem Verhältnis zu seiner Aufgabe und der Lage der Gesellschaft steht (§ 87 Absatz 1 Aktiengesetz). Nach geltendem Recht hat also der Aufsichtsrat im Interesse der Gesellschaft und damit nicht zuletzt auch der Kapitalgeber darauf zu achten, dass die Gesamtbezüge der Vorstandsmitglieder nicht unangemessen hoch ausfallen. Aber in der Realität bestehen ganz unvermeidlich erhebliche Ermessensspielräume, die nur im konkreten Einzelfall auszuloten sind. Der „Markt“ für Führungskräfte ist zu wenig transparent, um zuverlässige Urteile darüber zu erlauben, bis zu welcher Höhe Vergütungen als angemessen zu bezeichnen sind.

Die Mitglieder des Aufsichtsrats sollten grundsätzlich einen Anreiz haben, die Vergütungen so zu setzen, dass der Leistungswille der Führungskräfte gestärkt wird. Bei den Vertretern der

Kapitalseite im Aufsichtsrat kommt hinzu, dass die Eigentümer ganz unmittelbar Kapital verlieren, wenn unangemessen hohe Vergütungen gezahlt werden. Wo der Aufsichtsrat bzw. die Eigentümer effektiv in der Lage sind, das Management zu kontrollieren, sind keine zu hohen Vergütungen für die Manager zu erwarten. Das dürfte vornehmlich bei relativ kleinen Aktiengesellschaften der Fall sein, wo einzelne Eigner über ein hinreichend großes Anteilseigentum verfügen. Bei großen Publikumsgesellschaften mit weit gestreutem Anteilsbesitz sind dagegen die Kosten einer Koordination der Willensbildung für die Eigentümer sehr hoch. Es ist daher nicht auszuschließen, dass sich Vorstand und Aufsichtsrat über ihre Vergütungen zu Lasten der Anteilseigner verständigen.

Wer in der Marktwirtschaft überhöhte Vergütungen verhindern will, muss deshalb dafür sorgen, dass die Möglichkeiten der Kapitaleigner zur Einflussnahme in Fragen der Vorstandsvergütungen gestärkt werden. Das beginnt damit, eine marktweite Mindesttransparenz der Vergütungen herzustellen. Hier ist mit dem seit 2006 geltenden „Gesetz zur Offenlegung von Vorstandsvergütungen (Vorst-OG)“ bereits erreicht worden, dass die großen im DAX gelisteten Kapitalgesellschaften durchweg die Vergütungen der Vorstandsmitglieder einzeln ausweisen. Allerdings kann auf die Veröffentlichung individueller Bezüge verzichtet werden, wenn die Hauptversammlung dies mit einer Dreiviertelmehrheit beschließt. Aus einer aktuellen Studie von Andres und Theissen (2008) zu den Auswirkungen dieser gesetzlichen Ausnahmeregelung geht hervor, dass kleinere Gesellschaften und solche mit geringem Streubesitz die individuellen Vorstandsbezüge nicht veröffentlichen. Da nach Handelsgesetzbuch die Gesamtvergütung des Vorstandes veröffentlicht werden muss, konnte untersucht werden, welcher Zusammenhang zwischen durchschnittlichen Vorstandsbezügen und selbst gewählter Transparenz besteht: Demnach nehmen Gesellschaften mit hohen durchschnittlichen Vorstandsbezügen die Ausnahmeregelung wahr und veröffentlichen individuelle Vorstandsbezüge nicht.

Vergleichbare Studien aus anderen Ländern lassen einen ähnlichen Schluss zu.²³ Je höher die Vorstandsvergütung, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass individuelle Bezüge veröffentlicht werden. Im Umkehrschluss legt dies nahe, dass durch schärfere Transparenzaufgaben eine Mäßigung der Vorstandsvergütung erreicht werden könnte.²⁴ Psychologisch könnte eine stärkere Publizität auch dadurch wirken, dass eine stärkere Aufmerksamkeit die Vorstände zu Zurückhaltung drängt. Es ist aber auch vorstellbar, dass die Offenlegung der Managervergütungen, die eine nicht unerhebliche Statuskomponente haben kann, sogar zu einer Erhöhung der Vergütungen beitragen könnte.

²³ Vgl. Fattorusso u.a. (2007) für Großbritannien oder Coulton u.a. (2001) für Australien.

²⁴ Dies stünde mit Ergebnissen der experimentellen Wirtschaftsforschung im Einklang, die belegen, dass eine verringerte Anonymität in vielen ökonomischen Entscheidungssituationen zu einem stärker pro-sozialem Verhalten führt.

Der Bundestag hat im Juni 2009 das „Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütung (VorstAG)“ verabschiedet, mit dem das Aktiengesetz novelliert wird. Dabei geht es in der Hauptsache um eine verbesserte Corporate Governance durch geeignete Regeln der Festsetzung und der Kontrolle von Vorstandsvergütungen. Künftig wird es nicht mehr möglich sein, einen kleinen (Personal-) Ausschuss des Aufsichtsrats über die Höhe der Vorstandsvergütungen entscheiden zu lassen, sondern diese Aufgabe wird vom gesamten Aufsichtsrat wahrzunehmen sein. Auch wird die persönliche Haftung eines jeden Mitglieds des Aufsichtsrats für das Festsetzen einer unangemessenen Vergütung im Gesetz ausdrücklich hervorgehoben. Schließlich erhält die Hauptversammlung das Recht, zu dem vom Aufsichtsrat zu verantwortenden Vergütungssystem in Form eines bewertenden, letztlich allerdings unverbindlichen Beschlusses Stellung zu nehmen.

Die genannten Regelungen sind ordnungspolitisch positiv zu bewerten. Sie wirken in die gleiche Richtung: Es dürfte zu einer verstärkten Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten im Entscheidungsprozess und damit zu einer breiter abgestützten Kontrolle der Vereinbarungen über Vorstandsvergütungen kommen. Das macht es weniger wahrscheinlich, dass überhöhte Vergütungen beschlossen werden. Auch die von vielen Vorständen abgelehnte Einführung einer Karenzzeit von zwei Jahren für den Wechsel bei börsennotierten Gesellschaften aus dem Vorstand in den Aufsichtsrat kann dazu beitragen, einer „Old-Boys“-Mentalität und damit dem Entstehen von Kontrolldefiziten entgegen zu wirken. Das ist vermutlich bedeutsamer als der mit dieser Neuregelung einhergehende Verlust an internem Know-How.

Allerdings ging es bei dem „Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütung“ nicht allein um eine Verbesserung von Regeln im Sinne einer Stärkung der Unternehmenskontrolle (Corporate Governance), sondern ganz direkt auch um eine grundlegende Veränderung der Vergütungspraxis. Zum einen wird die nach § 87 Absatz 2 AG mögliche nachträgliche Herabsetzung der Vorstandsbezüge im Falle einer Verschlechterung der Unternehmenslage erleichtert. Zum anderen wird für börsennotierte Gesellschaften vorgeschrieben, dass mittels variabler Vergütungsbestandteile mit mehrjähriger Bemessungsgrundlage und einer verlängerten Haltdauer von Aktienoptionen (4 Jahre) langfristige Verhaltensanreize zu setzen sind.

Der Beirat erkennt nicht, dass es gute wirtschaftliche Argumente für die beschlossenen gesetzlichen Vorgaben zur Berücksichtigung der jeweiligen Lage einer Aktiengesellschaft und das Setzen langfristiger Verhaltensanreize gibt. In der Marktwirtschaft kommt es dem Staat jedoch prinzipiell nicht zu, die Höhe der Vergütung von Vorständen zu bestimmen oder aber in ihre Vergütungsstruktur einzugreifen. Allerdings besteht insbesondere im Finanzsektor die Gefahr, dass Unternehmen allzu hohe Risiken eingehen, da sie externe Effekte auf die Stabilität des Finanzsystems („systemisches Risiko“) nicht berücksichtigen und damit dem Steuerzahler hohe Kosten auferlegen können. Hier sollten, wenn möglich, andere Instrumente angewendet werden, die einen weniger direkten Eingriff in die unternehmerische Freiheit darstellen, wie etwa höhere Eigenkapitalanforderungen.

Es mag eingewendet werden, dass der Staat mit der Novellierung des Aktiengesetzes im wohlverstandenen Interesse der Aktionäre tätig geworden ist, die in großen börsennotierten Gesellschaften mit weit gestreutem Besitz keine hinreichende Kontrolle über ihre Vertreter im Aufsichtsrat haben. Aber wenn es solche Kontrolldefizite gibt, dann ist es ordnungspolitisch geboten, die Kontrollrechte der Aktionäre zu stärken anstatt die Handlungsmöglichkeiten des Aufsichtsrats durch inhaltliche Vorgaben einzuengen.

4.3 *Schutz vor Einkommens- und Arbeitsmarktrisiken*

Einkommens- und Arbeitsmarktrisiken können zwei Ursachen haben. Einerseits beeinflusst die gesamtwirtschaftliche, makroökonomische Stabilität die Stabilität individueller Einkommen und Beschäftigungsverhältnisse. Eine stabilitätsorientierte makroökonomische Politik senkt somit auch die Risiken für den Einzelnen. Andererseits spielen einzelwirtschaftliche Risiken eine Rolle. Die Innovationsfähigkeit von Unternehmen, aber auch andere unternehmensspezifische Faktoren, können zu mehr Wachstum führen und sind in diesem Sinne positiv zu bewerten. Gleichzeitig bedeutet der mit Innovationen verbundene Suchprozess aber auch Risiken für ein Unternehmen und dessen Arbeitnehmer.

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, sich gegen Einkommens- und Arbeitsmarktrisiken abzusichern. Die erste Möglichkeit besteht in der Absicherung über die Finanzmärkte. Durch die Bildung von Ersparnissen können Haushalte für schlechte Zeiten vorsorgen bzw. es können in schlechten Zeiten Kredite aufgenommen werden, um so den Konsum über die Zeit hinweg zu glätten. Auch kann die Anlage auf Aktienmärkten es ermöglichen, bei ausreichender Streuung von Risiken höhere Erträge als mit anderen Anlageformen zu erzielen, ohne dabei notwendigerweise hohe Risiken eingehen zu müssen.

Nicht zuletzt erfordert eine Anlage auf Finanzmärkten ein hohes Maß an Fachkenntnis. Zudem sind viele Haushalte (etwa auf Grund geringer Sparfähigkeit) nicht auf den Finanzmärkten aktiv und profitieren nicht direkt von diesen Absicherungsmechanismen. Viele Haushalte sind somit auf alternative Versicherungsmechanismen wie insbesondere die Arbeitslosenversicherung und andere staatliche Sozialversicherungen angewiesen. Gerade die aktuelle Situation zeigt die Bedeutung dieser Systeme, die es vielen Haushalten in Deutschland ermöglicht hat, ihren Konsum auch in Zeiten der Krise aufrecht zu erhalten.

Aber stoßen nicht beide genannten Sicherungssysteme an ihre Grenzen? Nicht zuletzt verdeutlicht die Krise, wie begrenzt die Absicherungsmöglichkeiten internationaler Finanzmärkte bei global wirkenden Schocks sind. Und auch die staatlichen Sicherungssysteme übernehmen zunehmend nur eine Funktion der Grundsicherung. Könnte es dann nicht eine sinnvolle politische Antwort sein, die Risiken, die von den internationalen Märkten ausgehen, direkt zu beschränken? Und wie kann die Funktionsweise der Arbeitsmärkte verbessert werden, um Arbeitsmarktrisiken zu senken? Den Antworten auf diese Fragen widmen wir uns in diesem Abschnitt.

4.3.1 Keine Rücknahme der internationalen Integration

Als Antwort auf die derzeitige Wirtschaftskrise haben einige Länder verstärkt zu protektionistischen Maßnahmen gegriffen. Sie haben innerhalb der Möglichkeiten, die die Welthandelsorganisation WTO zulässt, Zölle erhöht, oder sie haben im Rahmen fiskalpolitischer Maßnahmen Begünstigungen nationaler Unternehmen vorgesehen.²⁵ Auch wenn diese Maßnahmen bislang nicht zu allgemeinen Abschottungsstrategien geführt haben, so ist doch die Nachhaltigkeit der Integration keineswegs gewährleistet. Denn gerade eine langsame realwirtschaftliche Erholung und eine damit verbundene hohe Arbeitslosigkeit könnten einen Schutz der heimischen Märkte durch protektionistische Maßnahmen bezogen auf einzelne Unternehmen oder Industrien auf den ersten Blick verführerisch erscheinen lassen.²⁶ Bei einer stärkeren Abgrenzung der heimischen Märkte würden möglicherweise internationale Schocks nicht importiert und Risiken sinken. Schließlich ist auch denkbar, dass das Ausmaß einer Krise erst durch die Offenheit der Märkte verstärkt wird. Diese Argumente sollen näher geprüft werden.

Eine Debatte um die Abmilderung (kurzfristiger) Risiken, die von den internationalen Märkten ausgehen, darf die (langfristigen) Wachstumseffekte der internationalen Integration nicht außer Acht lassen. Das „Wirtschaftswunder Deutschland“ hätte es ohne die Integration in den internationalen Handel nicht gegeben. Letztlich bedeutet Freihandel, dass sich Länder gemäß ihrer relativen Kostenvorteile spezialisieren. Industrien mit Kostenvorteilen expandieren und bauen Arbeitsplätze auf, während andere Industrien aufgrund internationaler Konkurrenz schrumpfen und damit Arbeitsplätze einsparen (Wissenschaftlicher Beirat BMWi 2006b). Dieser Anpassungsprozess ist für die beteiligten Arbeitnehmer in den schrumpfenden Sektoren schmerzhaft, langfristig ist er aber vorteilhaft für alle Volkswirtschaften, da internationaler Handel kein Nullsummenspiel ist, sondern den zu verteilenden „Kuchen“ vergrößert. In der Vergangenheit ist gerade Deutschland mit seiner Spezialisierung auf technologieintensive Produkte im Automobil- und Maschinenbau einer der Hauptgewinner des Freihandels gewesen.²⁷

Eine Vergrößerung des zu verteilenden Kuchens durch internationale Integration bedeutet aber nicht zwingend, dass auch alle Individuen daran teilhaben. Temporäre Arbeitsplatzverluste während des wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozesses und auch langfristige Verschiebungen der Einkommen zwischen unterschiedlichen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt sind

²⁵ Vgl. etwa Economist „Unpredictable tides“ (Online Ausgabe vom 23.7.2009).

²⁶ Wenn Unternehmen durch Staatshilfen vor dem Konkurs gerettet werden, so verstärkt dies zudem das weit verbreitete Urteil, dass in der Marktwirtschaft „Gewinne privatisiert und Verluste sozialisiert“ würden. Es muss allerdings fairer Weise festgehalten werden, dass diese Kritik häufig gerade von denen geäußert wird (z.B. Gewerkschaftsführern), die sich bei Insolvenzen von Unternehmen selbst für staatliche Rettungsversuche einsetzen.

²⁷ Vgl. Alvarez und Lucas (2007) für eine empirische Analyse des Außenhandelsmodells von Eaton und Kortum (2002).

unvermeidlich. Aus theoretischer Sicht ließen sich die resultierenden Verteilungseffekte durch geeignet gewählte Steuern oder Transfers zum Teil reduzieren (Dixit und Norman 1986, Guesnerie 2001, Spector 2001). Sie lassen sich aber in der Regel nicht vollständig beseitigen, da durch die Umverteilung von Globalisierungsgewinnern zu Globalisierungsverlierern der Kuchen kleiner wird.

Darüber hinaus sollte zwischen der Integration von Finanz- und Gütermärkten unterschieden werden. Die Liberalisierung der internationalen Kapitalmärkte ist dann positiv einzuschätzen, wenn Risiken besser diversifiziert und Informationen besser verarbeitet werden können und dadurch Kapital produktiver genutzt werden kann. Ein zentrales Ergebnis neuerer Forschung ist es, dass die Wohlfahrtseffekte der Integration von Finanzmärkten gerade für diejenigen Länder positiv einzuschätzen sind, die über gute Institutionen²⁸ verfügen, und für Länder, die bereits hinreichend weit geöffnet sind (Aizenman 2004, Bekaert u.a. 2009, Kose u.a. 2009). Die Erfahrung der Vergangenheit zeigt auch die enge Verzahnung der Integration von Güter- und Kapitalmärkten. Eine Beschränkung der internationalen Kapitalmobilität ist umso weniger effektiv, je mehr die Gütermärkte integriert sind. Für Deutschland als Industrieland, das ein entwickeltes Finanzsystem, gute Institutionen und einen hohen Grad der internationalen Integration aufweist, dürften damit positive Effekte der internationalen Integration auch im Bereich der Finanzmärkte überwiegen. Allerdings ist ein Regelwerk erforderlich, das die Funktionsweise der Finanzmärkte sicherstellt.

Zudem stellt sich in einer extremen Krisensituation wie der jetzigen die Frage der Beschränkung der internationalen Integration möglicherweise anders. Die negativen Auswirkungen von international übertragenen Krisen mögen dazu Anlass geben, sich kurzfristig oder auch langfristig abzuschotten. Die Große Depression, die 1929 begann, ist ein Beispiel für nationale Abschottung in vielen Ländern. Eine Strategie des Protektionismus würde aber nicht erfolgreich sein, weil zu erwarten ist, dass wie damals alle Staaten mit ähnlichen Maßnahmen reagieren und sich damit alle schlechter stellen würden. Eine Strategie der nationalen oder europäischen Abgrenzung wäre heute zudem schwieriger durchzuführen, weil Staaten und Unternehmen auf viel komplexere Art und Weise miteinander verzahnt sind. Einen großen Teil der Handelsströme stellen Transaktionen innerhalb von multinationalen Unternehmen dar, deren Tochtergesellschaften auch in finanzieller Hinsicht miteinander verknüpft sind. Das Beispiel Opel macht deutlich, wie stark Unternehmen in sich international integriert sind. Bei der Diskussion um eine nationale Begünstigung von Opel spielt eine entscheidende Rolle, wie leicht deutsche Hilfen an die amerikanische Muttergesellschaft GM abfließen könnten.

Eine Strategie des Protektionismus wäre daher nicht nur mit erheblichen Wachstumseinbußen verbunden, ohne notwendigerweise mehr Sicherheit zu bieten; sie wäre auch in praktischer Hinsicht schwierig bis unmöglich. Gerade die europäische Integration ist weit vorangeschrit-

²⁸ Hier zählen vor allem makroökonomische Stabilität und geringe Außenhandelsbarrieren.

ten; sie kann und sollte nicht rückgängig gemacht werden. Die Vorteile der Integration sind dabei nicht nur auf den Binnenhandel und die Integration innerhalb Europas bezogen. Für den Wohlstand in Europa ist vielmehr die Integration mit der restlichen Welt bedeutsam und sogar auf vielen Märkten essentiell, so z.B. bei Energieprodukten. Damit hat sich in Europa ein Wirtschaftsraum gebildet, von dem ein positives Signal für offene Märkte auch für die Weltwirtschaft insgesamt ausgehen kann.

4.3.2 Verbesserung der Funktionsweise der Arbeitsmärkte

Die voran stehenden Überlegungen zeigen, dass ein direkter und gezielter Schutz vor Risiken, die von den internationalen Märkten ausgehen, weder aus Sicht der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt zu vertreten noch – auf ganz praktischer Ebene – durchführbar wäre. Daher sollte die wirtschaftspolitische Antwort auch in dieser schwierigen Phase der Globalisierung lauten, die Funktionsweise der Arbeitsmärkte so zu gestalten, dass Risiken für den Einzelnen nicht über Gebühr ansteigen.

Durch die Krise hat sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert. Den vorliegenden Prognosen zufolge werden Menschen ihren Arbeitsplatz verlieren, und zwar nicht wegen schlechter Leistungen, sondern weil ihr Betrieb wegen eines plötzlichen Nachfrageeinbruchs Arbeitskräfte abbauen oder schließen muss. Sie werden dieses Schicksal als „unverdient“ begreifen und in ihren Zweifeln an der Gerechtigkeit des Wirtschaftssystems bestärkt werden.

Ziel der Arbeitsmarkt-Reformen der letzten Jahre war es, die Anreize für eine Wiederaufnahme von Arbeit zu erhöhen. Die Verbesserung der Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt vor Beginn der Krise zeigt den Erfolg dieser Politik. Auf Grund der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und des Übergangs zu einer Grundsicherung birgt die langfristige Arbeitslosigkeit aber gerade für die Mittelschicht mehr als zuvor das Risiko, dauerhaft in der Einkommensverteilung abzugleiten, wohingegen vor den Reformen die Unterstützung der Arbeitslosen stärker am Stuserhalt orientiert war. In Folge dessen ist es heute noch wichtiger als zuvor, dass dem einmal arbeitslos Gewordenen ein schneller Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt gelingt. Dies war in der Tat ein erklärtes Ziel der Hartz-Reformen. Erste Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass sich die Effizienz der Arbeitsmärkte in den vergangenen Jahren in Deutschland erhöht hat. Arbeitslose finden schneller als bisher wieder eine Anstellung (Fahr und Sunde 2009).²⁹ Gerade im Bereich der Arbeitslosen, die Versicherungsleistungen beziehen und nicht unter die Grundsicherung (Sozialgesetzbuch III) fallen, gibt es zudem Hinweise auf eine gestiegene Wahrscheinlichkeit, eine neue Beschäftigung zu finden (Rothe 2009: 6).

In der aktuellen Krise haben es die Regelungen des Kurzarbeitergeldes bislang verhindert, dass sich die Krise in der Realwirtschaft auch zu einer Krise des Arbeitsmarktes ausgeweitet

²⁹ In dieser Studie sind die Auswirkungen des Reformpakets „Hartz IV“ noch unberücksichtigt.

hat. Kurzarbeit ermöglicht eine Verminderung der gearbeiteten und bezahlten Stunden pro Woche, oder Arbeitnehmer werden für begrenzte Zeit ganz von der Arbeit freigestellt. Eine solche Politik ist als kurzfristige Maßnahme im Bereich des Krisenmanagements sinnvoll, denn Arbeitnehmer fürchten vor allem den dauerhaften Verlust des Arbeitsplatzes. Mit der Entlassung würde jedes Band zum Unternehmen gekappt. Die Kurzarbeit ermöglicht es den Unternehmen, Arbeitnehmern zwar ihren Status zu lassen und ihnen auf Zeit mit Unterstützung der Bundesagentur für Arbeit ein Kurzarbeitergeld zu gewähren. Sobald sich die wirtschaftliche Lage bessert, würden solche Arbeitnehmer wieder zum Tariflohn beschäftigt.

Letztlich kann aber das Kurzarbeitergeld nur dazu beitragen, schlechte konjunkturelle Phasen zu überbrücken. Sollte es letztlich doch zu vermehrten – auch strukturell bedingten – Entlassungen kommen, hängt die Möglichkeit des Wiedereinstiegs in die Beschäftigung in erster Linie davon ab, wie schnell und nachhaltig sich die allgemeine wirtschaftliche Lage verbessert. Zudem müssen auch auf Seiten der Unternehmen ausreichende Anreize vorhanden sein, die Belegschaft wieder auszuweiten.

Neben Maßnahmen, die direkt bei der Bereitschaft der Unternehmen ansetzen, neue Mitarbeiter einzustellen, sind hier auch weitere institutionelle Regelungen des Arbeitsmarktes von Bedeutung. Viele Betriebe haben bereits in den vergangenen Jahren von Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen Gebrauch gemacht (Heinbach 2009). Dies hat es ihnen ermöglicht, flexibler auf Schwankungen der Nachfrage zu reagieren. Es ist daher wichtig, Reformen, die die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte verbessert haben, nicht rückgängig zu machen, sondern Anreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Aufnahme von Beschäftigung zu stärken.³⁰ Insbesondere sollten die folgenden drei Aspekte dabei Berücksichtigung finden.

Erstens kann auf Seiten der Arbeitnehmer eine Begrenzung der Leistungsbezugszeiten in der Arbeitslosenversicherung – insbesondere bei den Älteren – positive Effekte auf die Wahrscheinlichkeit des Wiedereinstiegs haben; für die Wirkung entsprechender Maßnahmen gibt es Evidenz z.B. aus Deutschland und Finnland (Kyyrä und Wilke 2007). Auch zeigt die empirische Arbeitsmarktforschung, dass längere Bezugsdauern der Arbeitslosenunterstützung die Arbeitslosigkeit erhöhen (vgl. Fredriksson und Holmlund 2003). Zweitens geht es um eine bessere Arbeitsmarktpolitik – also auch das Fördern neben dem Fordern –, die auch die zielgenaue Vergabe von geeigneten Instrumenten, wie sinnvolle Fortbildungen und Eingliederungszuschüsse sowie eine intensivere persönliche Betreuung, umfassen kann. Schließlich greift drittens die Forderung nach einer verbesserten Funktionsweise der Arbeitsmärkte weit über das Regelwerk der Arbeitsmärkte hinaus. Es sollten auch andere institutionelle Regeln einbezogen werden, die das Firmenwachstum bisher behindert haben.

³⁰ Vgl. hierzu auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats zu den Hartz-Reformen (Wissenschaftlicher Beirat 2003).

Funktionierende Arbeitsmärkte gewährleisten, dass die Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt. Dann könnten es sich Politiker vor den Augen ihrer Wähler auch eher leisten, aussichtslose Rettungsversuche einzelner von einer Insolvenz bedrohten Unternehmen von vorneherein auszuschließen.

4.4 *Verbesserung der sozialen Mobilität*

Das Kernproblem des deutschen Arbeitsmarktes – die hohe Wahrscheinlichkeit gering qualifizierter Beschäftigter, arbeitslos zu werden und zu bleiben oder nur gering bezahlte Stellen zu finden – lässt sich nicht allein über Reformen des Arbeitsmarktes lösen. Vielmehr sollte die Politik, wenn sie die Primärverteilung beeinflussen will, dafür sorgen, dass möglichst alle jungen Menschen Qualifikationen erwerben, mit denen sie auf freien Märkten auskömmliche Löhne verdienen können. Denn die Chancen einer Person am Arbeitsmarkt hängen in erheblichem Maße von ihrem Bildungsstand und damit von den Bildungsinvestitionen ab, die dieser Person zu Gute gekommen sind. Insofern ist der Bildungshintergrund, den die Menschen zum Zeitpunkt ihrer Mündigkeit erlangt haben, im weiteren Verlauf ein wichtiger Bestimmungsfaktor der erfolgreichen Teilnahme am Arbeitsmarkt. Damit eröffnet Bildung im Idealfall die Freiheit, dass alle Individuen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt unabhängig von ihrer Herkunft mit gleichen Bedingungen und Startchancen in einen ergebnisoffenen Marktwettbewerb eintreten können.

Da ein großer Teil der Bildungsinvestitionen in Deutschland steuerfinanziert ist, ist es legitim zu fragen, inwiefern diese Ausgaben das Ziel haben, das Sozialprodukt zu erhöhen, Unterschiede in den Startchancen auszugleichen oder die Kohärenz und damit die langfristige Stabilität der Gesellschaft zu fördern. Während die Bildungsinvestitionen beim ersten Ziel dort konzentriert werden sollten, wo sie die höchste Ertragsrate versprechen, müssten zur Erreichung der beiden anderen Ziele die benachteiligten Kinder am stärksten gefördert werden. Langfristig können Bildungsinvestitionen, die die Kohärenz in der Gesellschaft stärken, zusätzlich auch die Effizienz des Wirtschaftssystems erhöhen.

Gegenwärtig profitieren diejenigen, die eine längere Verweildauer im Bildungssystem haben, mehr von diesem System. Die jährlichen Staatsausgaben pro Schüler sind nämlich unabhängig vom Schultyp in etwa gleich hoch. Bei einem Hauptschüler summieren sie sich in seiner gesamten Ausbildungskarriere einschließlich der Berufsschule auf rund 56.700 Euro, bei einem Gymnasiasten mit weiteren 5 Jahren Hochschulstudium im Mittel jedoch auf etwa 104.600 Euro, also fast das Doppelte.³¹ Bedenkt man, dass gerade im derzeitigen deutschen System Kinder aus begüterten Elternhäusern mit einer höheren Wahrscheinlichkeit auch die höhere Bildungskarriere durchwandern, so kann man hierin eine Umverteilung erkennen, die

³¹ Eigene Berechnungen für das Jahr 2004, beruhend auf Angaben des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 11, Reihe 1, 2003/04.

die Ungleichheit in der Einkommensverteilung verfestigt. Ein Weg, diesen Effekt abzumindern, ist eine höhere Beteiligung der Studierenden an den Kosten der Hochschulbildung in Form von Studiengebühren.

Der Gedanke der Angleichung der Chancen spricht dafür, einen größeren Teil der Bildungsausgaben in das Kindergartenalter zu verlagern. Denn neuere Ergebnisse der empirischen Bildungsökonomik (u.a. Heckman 2006) zeigen, dass bereits in den ersten Lebensjahren entscheidende Weichenstellungen für den späteren Berufserfolg vorgenommen werden. Im internationalen Vergleich hinkt Deutschland beim Schuleintrittsalter, in der Betreuungsdauer pro Tag und bei den öffentlichen Ausgaben für frühkindliche Bildung pro Kind hinter anderen europäischen Ländern her. Darüber hinaus legt diese Forschung nahe, dass die Renditen öffentlicher Investitionen in die frühkindliche Bildung besonders hoch sind, wenn sie Kindern aus sozioökonomisch schwachen Schichten zugute kommen.

Neben einer Stärkung der frühkindlichen Bildung hat sich in der empirischen Forschung auch ein längeres gemeinsames Lernen als ein wichtiger Bestimmungsfaktor der Abhängigkeit der Bildungsleistungen vom familiären Hintergrund erwiesen. (Vgl. Wößmann 2009 für einen Überblick.) Die im internationalen Vergleich frühe Aufteilung der Kinder auf verschiedene Schularten nach dem vierten Schuljahr, die es so nur noch in Deutschland, Österreich und in Teilen der Schweiz gibt (der Großteil der OECD-Staaten vollzieht eine solche Aufteilung erst im Alter von 15 oder 16 Jahren), dürfte somit ein Grund für die relativ starke Abhängigkeit der Schülerleistungen vom familiären Hintergrund im deutschen Bildungssystem sein. Durch ein längeres gemeinsames Lernen könnte diese verringert werden, ohne dass darunter das Leistungsniveau oder die Spitzenleistungen leiden müssten.³² Längeres gemeinsames Lernen – kein Synonym für die heute in Deutschland existierenden Gesamtschulen – muss dabei nicht bedeuten, dass die Vielfalt der schulischen Angebote sinkt und eine jeweils individuell optimale Förderung einzelner Schüler unterbleibt. Eine klare Leistungsausrichtung für alle Schüler ist dabei wichtiger Grundbestandteil einer erfolgreichen Bildungsvermittlung.

Darüber hinaus belegt die international vergleichende empirische Forschung, dass die Bildungschancen im Schulsystem umso gleichmäßiger wahrgenommen werden, je höher der

³² Hanushek und Wößmann (2006) zeigen, dass im internationalen Vergleich die Streuung der Bildungsleistungen in mehrgliedrigen Schulsystemen nach der vierten Klasse wesentlich stärker zunimmt als in eingliedrig bleibenden Schulsystemen. Gleichzeitig findet sich kein negativer Effekt des längeren gemeinsamen Lernens auf das Leistungsniveau oder auf die obersten 5% der Schüler. Die Abhängigkeit der Schülerleistungen vom familiären Hintergrund erweist sich sowohl im Bundesländer- als auch im internationalen Vergleich als umso geringer, je später die Selektion in unterschiedliche Schulformen erfolgt und je geringer die dann einsetzende Anzahl an Schulformen ist (Ammermüller 2005, Schütz u.a. 2008, Wößmann 2007). Befunde für die Schweiz sind vergleichbar (Bauer und Riphahn 2006). Die frühe Aufteilung geht im internationalen Vergleich auch mit einer schwächeren Integration von Kindern mit Migrationshintergrund einher (Schneeweis 2006). Für spätere Arbeitseinkommen ist im internationalen Vergleich der Effekt belegt worden, dass die frühe Aufteilung die Abhängigkeit vom familiären Hintergrund verstärkt (Brunello und Checchi 2007). Die Reformen, die in Schweden in den 1950er Jahren und in Finnland in den 1970er Jahren die Aufgliederung des Schulsystems nach hinten verschoben haben, haben ebenfalls zu einer Verringerung der späteren Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt geführt (Meghir und Palme 2005, Pekkarinen u.a. 2009).

öffentliche Finanzierungsanteil bei gleichzeitiger privater Trägerschaft der Schulen sind (vgl. etwa Wößmann u.a. 2009). In Ländern, in denen eine öffentliche Finanzierung dafür sorgt, dass allen Familien – unabhängig von ihren finanziellen Mitteln – die Wahlmöglichkeit privat geleiteter Schulen offen steht, profitieren gerade die Kinder aus sozioökonomisch schwächeren Schichten von dem leistungssteigernden Wettbewerb zwischen den Schulen. Insofern könnte eine Gleichstellung von Schulen in nicht-öffentlicher Trägerschaft in der öffentlichen Finanzierung die Chancengleichheit im deutschen Bildungssystem erhöhen.

Es spricht also einiges dafür, Reformen bereits im vorschulischen und schulischen Bereich vorzunehmen, weil dort die wichtigsten Weichen für die spätere Studierfähigkeit gestellt werden (vgl. Cunha, Heckman u.a. 2006). Ohne solche Reformen wären Maßnahmen, die erst bei der höheren Bildung ansetzen, wenig Erfolg versprechend. Gleichwohl sollte dann auch die Durchlässigkeit im Zugang von beruflicher Bildung zu höherer Bildung erhöht werden. Die Zugangsmöglichkeiten für die besten Absolventen der dualen Berufsausbildung zu einem Hochschulstudium sollten verstärkt und transparenter gemacht werden.

Zudem kann einem Auseinanderdriften der Arbeitsproduktivitäten auch dadurch entgegengewirkt werden, dass in Kinder und Jugendliche mit einer typischerweise kürzeren Bildungskarriere mit höherer Intensität investiert wird. Schultypen wie die Haupt- und Berufsschule, deren Absolventen mit geringer Wahrscheinlichkeit später eine akademische Karriere anschließen, müssten nach dieser Überlegung mit mehr und besser ausgebildeten (und bezahlten) Lehrern und mit mehr materiellen Ressourcen ausgestattet werden, damit sie es in der kürzeren Zeit schaffen, Qualifikationen zu vermitteln, die einen Erfolg auf dem Arbeitsmarkt ermöglichen. Relativ gesehen höhere Investitionen in Kinder mit kürzeren Bildungskarrieren könnten dadurch erreicht werden, dass zusätzliche Ressourcen zur gezielten individuellen Förderung von denjenigen Kindern (insbesondere aus Migrantenfamilien) eingesetzt werden, die hinter dem Mindeststandard zurück bleiben.

Zum einen geht es also darum, die Durchlässigkeit des Bildungssystems zu erhöhen und begabten Kindern aus bildungsfernen Schichten einen Zugang zum Abitur und Hochschulstudium zu ermöglichen. Dabei ist besonderes Augenmerk auf Kinder zu legen, die vom Elternhaus zu wenig gefördert werden können. Zum anderen ist es erforderlich, auch den weniger begabten Kindern durch intensive Betreuung eine Qualifikation zu ermöglichen, die sie von den Leistungen des Sozialstaats unabhängig macht.

[Beginn des Minderheitsvotums]

Eine Minderheit des Beirats stellt in Frage, dass die vorliegenden empirischen Untersuchungen auf einen Mangel an Chancengleichheit in unserem Bildungssystem hindeuten. Wenn die Begabung vom Elternhaus abhängt, ist auch bei Chancengleichheit zu erwarten, dass die Bildungserfolge vom Elternhaus abhängen. Die Tatsache, dass die Streuung der Bildungsleistung

gen in Ländern wie Großbritannien, Deutschland und den USA überdurchschnittlich groß ist und die Bildungsleistungen dort besonders stark vom Bildungsniveau der Eltern abhängen (Schütz u.a. 2008), kann darauf zurückgeführt werden, dass die Jugendlichen in diesen Ländern mehr als anderswo gemäß ihrer Begabung gefördert werden. Die vorliegenden empirischen Untersuchungen können auch nicht die Hypothese verwerfen, dass eine spätere Selektion in der Schule die Entwicklungschancen der Begabteren beeinträchtigt. – In der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik besteht weithin Einigkeit, dass die Umverteilung zugunsten der Schwächeren über das Steuer- und Transfersystem und nicht über Eingriffe in die Allokation oder die Verwendung ineffizienter Technologien erfolgen sollte. Deshalb ist es günstiger, die Ausgaben zugunsten der schwächeren Schüler zu erhöhen als die Selektion nach der Begabung zu verzögern.

[Ende des Minderheitsvotums]

Ein Teil dieser langfristigen Strategien wird den Staatshaushalt über Jahrzehnte hinweg mit höheren Ausgaben belasten, bevor diese Strategien Produktivitätswirkungen zeigen und zu einer geringeren Ungleichheit in den Markteinkommen führen. Daher sind sie angesichts 4- oder 5-jähriger Wahlzyklen politisch schwer durchzuhalten, wenn in einer ungünstigen konjunkturellen Situation alle Staatsausgaben auf den Prüfstand gestellt werden. Probleme des langen Atems bestehen aber nicht nur in der Bildungspolitik, sondern ebenso z.B. in der Umweltpolitik und in der Rentenpolitik. Letzten Endes entscheiden die Bürger, ob sie Politiker mit Wahlprogrammen wählen, die kurzfristig höhere Kosten verursachen, gleichzeitig aber das Potenzial haben, auf die lange Frist Bedingungen zu schaffen, unter denen wirtschaftlicher Erfolg und Wohlstand gedeihen können.

5. Fazit

Eine als ungerecht empfundene Verteilung von Chancen und Risiken stellt für viele Bürger den zentralen Kritikpunkt am marktwirtschaftlichen System dar. Gerade in der jetzigen Krise wird dem Staat zugetraut, die Risiken der Krise abzufedern. Es werden Eingriffe in die Ergebnisse des Marktprozesses gefordert – sei es über die gesetzliche Festlegung von Mindestlöhnen, die gesetzliche Begrenzung von Managementgehältern oder über die Steuer- und Sozialpolitik. Dabei besteht aber die Gefahr, die Möglichkeiten des Staates zu überschätzen.

Ziel dieses Gutachtens war es, zunächst eine Bestandsaufnahme der Einkommensverteilung und intergenerationalen Mobilität und der sich wandelnden Arbeitsmarktrisiken vorzunehmen. Im Anschluss daran wurden wirtschaftspolitische Optionen diskutiert. Die Ergebnisse dieses Gutachtens können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Die Verteilung der Markteinkommen in Deutschland ist deutlich ungleicher geworden. Eine genauere Analyse zeigt, dass die Gründe hierfür vielfältig sind. Technischer Fortschritt und die Globalisierung spielen eine wichtige Rolle. Diesen Entwicklungen kann sich die nationale Politik nicht widersetzen, ohne erhebliche Wohlfahrtsverluste in Kauf nehmen zu müssen. Für die Entwicklung der Einkommensverteilung ist zudem die Arbeitslosigkeit von entscheidender Bedeutung, und die Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre haben gerade gering Qualifizierten den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt ermöglicht. Das bestehende Sozial- und Steuersystem hat zudem dazu beigetragen, dass sich die größere Ungleichheit der Markteinkommen kaum in einer größeren Ungleichheit der verfügbaren Einkommen niedergeschlagen hat.
2. Die Abhängigkeit der Bildungsleistungen vom familiären Hintergrund ist in Deutschland größer als in ähnlichen Industrieländern. Angesichts des engen Zusammenhangs zwischen Bildungsstand einerseits und Arbeitslosigkeit bzw. Einkommen andererseits hat dies unmittelbaren Einfluss auf die langfristige Verteilung der Einkommen. Daher sollte der Staat langfristige Maßnahmen nicht aus den Augen verlieren, die auf bessere Chancen aller Bürger, an einem ergebnisoffenen Marktprozess teilzunehmen, abzielen. Insbesondere sollten Anstrengungen unternommen werden, auch Kinder aus bildungsfernen Schichten so früh wie möglich zu fördern.
3. Die Politik sollte dagegen nicht direkt in die Preisbildung am Arbeitsmarkt eingreifen. Im Bereich der Niedrigeinkommen ist eine positive Wirkung von Mindestlöhnen wegen der wahrscheinlichen Beschäftigungsverluste nicht zu erwarten. Im Bereich der höheren Einkommen stellt die Setzung von Obergrenzen für Managergehälter einen Eingriff in den Entscheidungsspielraum der Unternehmen dar. Gleichwohl können Änderungen der Haftungs- und Transparenzregeln es den Aktionären ermöglichen, ihre Kontrollfunktion besser auszuüben.
4. Die meisten Prognosen deuten darauf hin, dass die Auswirkungen der Wirtschaftskrise erst in den kommenden Monaten am Arbeitsmarkt spürbar werden. Der Verlust des Arbeitsplatzes wird insbesondere deswegen als große Gefahr empfunden, weil die sozialen Sicherungssysteme mittelfristig nicht wie bisher eine Statussicherung ermöglichen, sondern lediglich eine Mindestsicherung bieten. Können Entlassungen letztlich nicht vermieden werden, ist die Funktionsweise der Arbeitsmärkte eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass die Arbeitslosigkeit nicht dauerhaft ansteigt. Die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010, die gerade das Ziel hatten, die Funktionsweise der Märkte zu verbessern, sollten daher nicht zurückgenommen werden.
5. Gerade im Verlauf der Wirtschaftskrise hat das bestehende Sozialsystem in Deutschland seine Schutzfunktion für die Arbeitnehmer vergleichsweise gut erfüllt. Auch daher besteht keine Veranlassung, einzelne Unternehmen oder Industrien durch protektionistische Maßnahmen vor außenwirtschaftlichen Risiken zu schützen. Dies gilt ins-

besondere vor dem Hintergrund, dass von der Offenheit der Güter- und Finanzmärkte erhebliche positive Wohlfahrtseffekte ausgehen.

Staatliches Handeln sollte sich daran orientieren, geeignete Rahmenbedingungen für die Funktionsweise von Märkten bereitzustellen. Dazu zählen insbesondere die Gewährleistung von Eigentumsrechten, eine Wettbewerbsordnung, die die Ballung von ökonomischer Macht verhindert, eine stabile Geld- und Währungspolitik, geeignete institutionelle Regelungen gerade auch für die Finanzmärkte sowie die Gewährleistung eines durchlässigen Bildungssystems. Wirtschaftspolitische Maßnahmen sollten darauf abzielen, die Ungleichheit individueller Bildungschancen zu mindern und damit die Voraussetzung für eine erfolgreiche Beteiligung aller Menschen am politischen und wirtschaftlichen Prozess zu schaffen.

Berlin, den 18. September 2009

Die Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Prof. Dr. Claudia M. Buch

Quellen

- Aizenman, J. (2004). Financial Opening: Evidence and Policy Options, in R.E. Baldwin und L.A. Winters, *Challenges to Globalization*, University of Chicago Press.
- Akerlof, G.A., und R.J. Schiller (2009). *Animal Spirits. How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism*, Princeton University Press.
- Alvarez, F. und R. Lucas (2005). General Equilibrium Analysis of the Eaton-Kortum Model of International Trade. *Journal of Monetary Economics*. 54 (6): 1726-1768
- Ammermüller, A. (2005). Educational Opportunities and the Role of Institutions. ZEW Discussion Paper 44. Mannheim: Centre for European Economic Research.
- Andres, C. und E. Theissen (2008). Setting a fox to keep the geese — Does the comply-or-explain principle work? *Journal of Corporate Finance* 14: 289–301.
- Bach, S. und V. Steiner (2007). Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen: Reale Zuwächse nur für Reiche. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. DIW Wochenbericht 74/13, 193-198.
- Bach, S., G. Corneo, und V. Steiner (2007). From Bottom to Top: The entire distribution of market income in Germany, 1992-2001. CEPR Discussion Paper No. 6251. London.
- Bauer, P. und R.T. Riphahn (2006). Timing of school tracking as a determinant of intergenerational transmission of education. *Economics Letters* 91(1): 90-97.
- Bazerman, M.H. und M.A. Neale (1995). The Role of Fairness Considerations and Relationships in a Judgmental Perspective of Negotiation, in: K.J. Arrow, R.H. Mnookin, L. Ross, A. Tversky und R.B. Wilson (Hg.), *Barriers to Conflict Resolution*, New York, Norton: 86-107.
- Becker, R. (2008). Bildung und Chancengleichheit. In: Statistisches Bundesamt (2008): *Datenreport 2008: Der Sozialbericht für Deutschland*, 74-79. Wiesbaden.
- Becker, S.O., und M.-A. Muendler (2008). The Effect of FDI on Job Separation. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 8 (1). Advances, Article 8.
- Bekaert, G., C.R. Harvey, and C. Lundblad (2009). Financial Openness and Productivity, National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper 14843. Cambridge, MA.
- Blanchard, O. (2006). European unemployment: the evolution of facts and ideas. *Economic Policy* 21(45): 5-59.
- Boockmann, B., und S. Steffes (2009). Workers, Firms or Institutions: What Determines Job Duration for Male Employees in Germany?, *Industrial and Labor Relations Review*, forthcoming.
- Bos, W., S. Hornberg, K.-H. Arnold, G. Faust, L. Fried, E.-M. Lankes, K. Schwippert, und R. Valtin (2007). *IGLU 2006: Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich*, Münster: Waxmann.
- Bradley, D., E. Huber, S. Moller, F. Nielsen, und J. Stephens (2003). Distribution and Redistribution in Post-Industrial Democracies. *World Politics* 55: 193-228
- Breen, R., und R. Luijkx (2004). Social Mobility in Europe between 1970 and 2000. In Breen, R. (Hrsg.): *Social Mobility in Europe*. Oxford University Press, Oxford.

- Brunello, G., und D. Checchi (2007). Does School Tracking Affect Equality of Opportunity? New International Evidence. *Economic Policy* 22 (52): 781-861.
- Buch, C.M., und A. Lipponer (2009). Volatile Multinationals? Evidence from the Labor Demand of German Firms. *Labour Economics* (in Vorbereitung)
- Bundesagentur für Arbeit (2009). *Eckwerte des Arbeitsmarktes*. Juni 2009. Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2005). *Lebenslagen in Deutschland – Der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007). *Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006*. 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks. Berlin: BMBF.
- Checchi, D., und C. Garcia-Penalosa (2008), Labour Market Institutions and Income Inequality. Luxembourg Income Study Working Paper Series Nr. 470.
- Coulton, J., C. James, und S. Taylor (2001). The Effect of Compensation Design and Corporate Governance on the Transparency of CEO Compensation Disclosures. UTS School of Accounting Working Paper No. 45
- Cunha, F., J. J. Heckman, L. Lochner, und D.V. Masterov (2006). Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. In: Eric A. Hanushek, Finis Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 1, S. 697-812. Amsterdam: North-Holland.
- Dell, F. (2006). Top Incomes in Germany Throughout the Twentieth Century: 1891-1998. In: Atkinson, A.B. und T. Piketty (Hg.): *Top Incomes over the Twentieth Century*. Oxford University Press, Oxford. 365-425.
- Dixit, A., und V. Norman (1986). Gains from trade without lump-sum compensation. *Journal of International Economics* 21: 111-122.
- Dustmann, C., J. Ludsteck und U. Schönberg (2009). Revisiting the German Wage Structure. *Quarterly Journal of Economics* (124)2: 843-881
- Eaton, J., und S. Kortum. (2002). Technology, Geography, and Trade. *Econometrica*. 70: 1741-1779.
- Eisenhauer, P., und F. Pfeiffer (2008). Assessing Intergenerational Earnings Persistence Among German Workers. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 41: 119-137.
- Fahr, R., und U. Sunde (2009). Did the Hartz Reforms Speed-Up Job Creation? A Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions. *German Economic Review* 10(3): 284-316.
- Fattorusso, J., R. Skovoroda, und A. Bruce (2007). UK Executive Bonuses and Transparency - A Research Note. *British Journal of Industrial Relations*. 45(3): 518-536.
- Fitzenberger, B. (1999). *Wages and Employment Across Skill Groups. An Analysis for West Germany*. Physica/Springer. Heidelberg.
- Fitzenberger, B. (2009). Anmerkungen zur Mindestlohndebatte: Elastizitäten, Strukturparameter und Topfzuschlägen. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 42(1): 85-92(8).
- Frässdorf, A., M.M. Grabka und J. Schwarze (2008). The impact of households capital income on income inequality – A factor decomposition analysis for Great Britain, Germany and the USA, IZA Discussion Paper 3492. Bonn.

- Fredriksson, P., und B. Homlund (2003). Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research. IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation. Working Paper 2003:5. Uppsala.
- Frey, B. (1997). *Not Just for the Money. An Economic Theory of Personal Motivation*, Cheltenham, Elgar.
- Frick, J., und M. Grabka (2009). Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland. Berlin. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. *DIW Wochenbericht* 76/4: 54-67.
- Fuchs-Schündeln, N., D. Krüger und M. Sommer (2009). Inequality Trends for Germany in the Last Two decades: A Tale of Two Countries. National Bureau of Economic Research (NBER). Working Paper 15059. Cambridge, MA.
- Gabaix, X., und A. Landier (2008). Why Has CEO Pay Increased to Much? *Quarterly Journal of Economics* 123(1): 49-100.
- Gerlach, K., D. Levine, G. Stephan, und Olaf Struck (2006). The Acceptability of Layoffs and Pay Cuts: Comparing North America with Germany. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). IAB Discussion Paper 1/2006. Nürnberg.
- Gernandt, J. und F. Pfeiffer (2007). Rising Wage Inequality in Germany, *Journal of Economics and Statistics* 227: 358-380.
- Glatzer, W., J. Becker, R. Bieräugel, G. Hallein-Benze, O. Nüchter und A. Schmid (2008). *Einstellungen zum Reichtum. Forschungsprojekt im Rahmen „Lebenslagen in Deutschland“*. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Gordon, R.J., und I. Dew-Becker (2008). Controversies about the Rise of American Inequality: A Survey. National Bureau of Economic Research. NBER Working Papers 13982. Cambridge, MA.
- Grabka, M., und J. Frick. (2008). Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen? Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. *DIW Wochenbericht* 75/10: 101-108.
- Guesnerie, R. (2001). Second Best Redistributive Policies: The Case of International Trade, *Journal of Public Economic Theory* 3: 15-25.
- Haidt, J. (2001). The Emotional Dog and Its Rational Tail. A Social Intuitionist Approach to Moral Judgment. *Psychological Review* 108: 814-834.
- Hanushek, E.A., und L. Wößmann (2006). Does Early Tracking Affect Educational Inequality and Performance? Differences-in-Differences Evidence across Countries, *Economic Journal* 116, S10: C63-C76.
- Hayek, F.A. von (1968). *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*. In: E. Schneider (Hrsg.), *Kieler Vorträge* 56. Mohr: 3-20
- Heckman, J.J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, *Science* 312 (5782): 1900-1902.
- Heinbach, W.D. (2009). *Tarifbindung, Lohnstruktur und tarifvertragliche Flexibilisierungspotenziale*. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung. IAW-Forschungsbericht 69. Tübingen.
- Heineck, G., und R.T. Riphahn (2009). Intergenerational Transmission of Educational Attainment in Germany - The Last Five Decades. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 229(1): 36-60.

- Jürges, H. (2007). True health vs. response styles: Exploring cross-country differences in self-reported health. *Health Economics* 16(2): 163-178.
- Kahneman, D., J.L. Knetsch, und R. Thaler (1986). Fairness and the Assumptions of Economics. *Journal of Business* 59(4): 285-300.
- Kenworthy, L., und J. Pontusson (2005). Rising Inequality and the Politics of Redistribution in Affluent Countries. *Perspectives on Politics* 3(3): 449-471.
- Knabe, A., und R. Schöb (2008). Minimum Wage Incidence: The Case for Germany. CESifo Working Paper 2432. Oktober. München.
- Kohn, K. (2006). Rising Wage Dispersion, After All! The German Wage Structure at the Turn of the Century. IZA Discussion Paper 2098. Bonn.
- König, M., und J. Möller (2008). Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 41: 327-346.
- Kose, M.A., E.S. Prasad und A.D. Taylor (2009). Thresholds in the Process of International Financial Integration. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper No. 14916. Cambridge MA.
- Kyyrä, T., und R.A. Wilke (2007). Reduction in the Long-Term Unemployment of the Elderly: A Success Story from Finland. *Journal of the European Economic Association* 5: 154-182.
- Layard, R. (2005). *Happiness – Lessons from a New Science*. The Penguin Press. New York.
- Machin, S. (2007). Education Expansion and Intergenerational Mobility in Britain. In: L. Woessmann, und P. E. Peterson (Hrsg.), *Schools and the Equal Opportunity Problem*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Meghir, C., und M. Palme (2005). Educational Reform, Ability, and Family Background. *American Economic Review* 95 (1): 414-424.
- Müller, W. und R. Pollak (2004). Social Mobility in West Germany: The Long Arms of History Discovered? In: Breen, R. (Hg.): *Social Mobility in Europe*. Oxford University Press, Oxford.
- Neumark, D. und W. Wascher (2007). Minimum Wages and Employment, IZA Discussion Paper 2570. Bonn.
- OECD (2008a). *Growing Unequal. Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. OECD, Paris.
- OECD (2008b). *Education at a Glance*. Paris.
- Peichl, A., N. Pestel und H. Schneider (2009). Demografie und Ungleichheit: Der Einfluss von Veränderungen der Haushaltsstruktur auf die Einkommensverteilung in Deutschland. IZA Diskussionspapier 4197. Bonn.
- Pekkarinen, T., R. Uusitalo, und S. Kerr (2009). School Tracking and Intergenerational Income Mobility: Evidence from the Finnish Comprehensive School Reform. *Journal of Public Economics*: 93(7-8): 965-973.
- PISA-Konsortium Deutschland (2005). *PISA 2003: Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland – Was wissen und können Jugendliche?* Münster: Waxmann.
- Pollak, R. (2006). Soziale Mobilität. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): *Datenreport 2006*, 597-606.

- Prasad, E.S. (2004). The Unbearable Stability of the German Wage Structure: Evidence and Interpretation. International Monetary Fund. *IMF Staff Papers* 51(2): 354-385.
- Rothe, T. (2009). Arbeitsmarktentwicklung im Konjunkturverlauf – Nicht zuletzt eine Frage der Einstellungen. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). IAB Kurzbericht 13. Nürnberg.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006). *Jahresgutachten 2006/07*. Stuttgart.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007). *Das Erreichte nicht verspielen! Jahresgutachten 2007/08*. Stuttgart.
- Schäfer, H., und J. Schmidt (2009). Einkommensmobilität in Deutschland – Entwicklungen, Strukturen und Determinanten. Institut der Deutschen Wirtschaft. IW Trends 2/2009. Köln.
- Scheve, K., und M.J. Slaughter (2004). Economic Insecurity and the Globalization of Production, *American Journal of Political Science* 48(4): 662-674.
- Schneeweis, N. (2006). How Should We Organize Schooling to Further Children with Migration Background? Economics Working Paper 2006-20, Department of Economics, Johannes Kepler University Linz.
- Schütz, G., H.W. Ursprung und L. Wößmann (2008). Education Policy and Equality of Opportunity. *Kyklos* 61(2): 279-308.
- Schwalbach, J. (2009). Vergütungsstudie 2007: Vorstandsvergütungen und Personalkosten der DAX30-Unternehmen 1987-2006. Humboldt Universität Berlin. Mimeo.
- Siegenthaler, H. (1993). *Regelvertrauen, Prosperität und Krisen*. Tübingen: Mohr (Siebeck).
- Sinn, H.W., W. Geis und C. Holzner (2009). Die Agenda 2010 und die Armutgefährdung. *ifo Schnelldienst* 62 (17): 23-27
- Sommer, M. (2009). *Aspects of Savings, Wealth, Portfolio Choice, and Inequality in the Life-Cycles of German Households*. Dissertation. Universität Mannheim.
- Sommer, M. (2008). Vertrauenskrise der Marktwirtschaft. Demoskopische Befunde, November 2008. Institut für Demoskopie Allensbach.
- Spector, D. (2001). Is it possible to redistribute the gains from trade using income taxation? *Journal of International Economics* 55: 441-460.
- Spitz-Oener, A. (2006). Technical Change, Job Tasks, and Rising Educational Demands: Looking Outside the Wage Structure. *Journal of Labour Economics* 24(2): 235-270.
- Statistisches Bundesamt (2006). *11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Annahmen und Ergebnisse*. Wiesbaden.
- Vehrkamp, R.B., und A. Kleinsteuber (2007). *Soziale Gerechtigkeit 2007 – Ergebnisse einer repräsentativen Bürgerumfrage*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWA (2002). *Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit*. Dokumentation 512 (Gutachten vom 28./29. Juni 2002). Berlin
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWA (2003). *Die Hartz-Reformen: Ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems?*. Dokumentation des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit Nr. 518. Berlin

- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2006a). Mindest- und Kombilöhne. Brief vom 18. März 2006. Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2006b). *Der deutsche Arbeitsmarkt in Zeiten globalisierter Märkte*, Gutachten vom 21.6.2006. Berlin.
- Wolfers, J. (2003). Is Business Cycle Volatility Costly? Evidence from Surveys of Subjective Wellbeing. *International Finance* 1: 1-26.
- Wößmann, L., E. Lüdemann, G. Schütz und M. R. West (2009). *School Accountability, Autonomy and Choice around the World*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Wößmann, L. (2007). *Letzte Chance für gute Schulen: Die 12 großen Irrtümer und was wir wirklich ändern müssen*. München: ZS Verlag Zabert Sandmann.
- Wößmann, L. (2009). International Evidence on School Tracking: A Review. *CESifo DICE Report - Journal for Institutional Comparisons* 7 (1): 26-34.

Mitgliederverzeichnis

**Das Gutachten wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen
Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie**

Prof. Dr. Claudia M. Buch (Federführung, Vorsitzende)
Professor für Wirtschaftstheorie,
insbesondere Geld und Währung,
an der Universität Tübingen

Prof. Dr. Friedrich Breyer (Stellvertretender Vorsitzender)
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Konstanz

Dr. Charles B. Blankart
Professor für Wirtschaftswissenschaften
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.
Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts
Ökonomie und Demographischer Wandel, an der Universität Mannheim
Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik
an der Universität Mannheim

Prof. Dr. Christoph Engel
Direktor am Max-Planck-Institut
zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und
Professor für Rechtswissenschaften
an der Universität Osnabrück

Prof. Dr. Eckhard Janeba
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft
und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften,
insbesondere Wirtschaftspolitik,
an der Universität Bonn

Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.
Professor für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Ludger Wößmann
Professor für Volkswirtschaftslehre insb. Bildungsökonomik
an der Ludwig-Maximilians-Universität München
Bereichsleiter, Humankapital und Innovation
ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

Das Gutachten wurde beraten von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Prof. Dr. Hermann Albeck
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Saarbrücken

Prof. Dr. Peter Bernholz
Em. Professor für Nationalökonomie,
insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,
an der Universität Basel

Prof. Dr. Norbert Berthold
Professor für Volkswirtschaftslehre an der
Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Prof. Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt
Em. Professor für Wirtschaftsgeschichte und
Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Prof. Dr. Hans Gersbach
Professor für Wirtschaftspolitik
CER-ETH – Center of Economic Research
at ETH Zürich, Schweiz

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Martin Hellwig, Ph. D.
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und
Professor an der Universität Bonn

Prof. Dr. Roman Inderst
Professor für Finanzen und Ökonomie
an der Universität Frankfurt/M.
House of Finance

Prof. Dr. Günter Knieps
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Prof. Dr. Wernhard Möschel
Professor für Bürgerliches Recht,
Handels- und Wirtschaftsrecht
an der Universität Tübingen

Prof. Dr. Manfred Neumann
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Albrecht Ritschl
Professor für Wirtschaftsgeschichte an der Humboldt-Universität zu Berlin,
Economic History Department, London School of Economics

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger
Präsident der Deutschen Bundesbank i.R.
Honorarprofessor an der Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Prof. Dr. Monika Schnitzer
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo-Instituts München
Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
Universität München

Prof. Dr. Roland Vaubel
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim

Prof. Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Prof. Achim Wambach, Ph.D.
Professor für Staatswissenschaften an der Universität zu Köln