

Hermann Adam

# Die politische Ökonomie wachsender Ungleichverteilung der Einkommen

**Die Schere zwischen Arm und Reich öffnet sich immer stärker. Verschiedene Disziplinen bieten oft unabhängig voneinander unterschiedliche Erklärungen und berücksichtigen die Interdependenzen zu wenig. Die demografische Entwicklung spielt bei der langfristigen Betrachtung der Einkommensverteilung eine entscheidende Rolle.**

Seit einiger Zeit beschäftigen sich alle sozialwissenschaftlichen Disziplinen intensiver mit der wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich in den wohlhabenden Gesellschaften. Dies geschieht in den einzelnen Disziplinen meist unabhängig voneinander mit der Folge, dass in der Regel nur eine ökonomische, eine politikwissenschaftliche oder eine soziologische Perspektive eingenommen wird.<sup>1</sup> Die Interdependenzen werden oft vernachlässigt.<sup>2</sup>

## Langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung

Die Einkommensverteilung und ihre Entwicklung war in der alten Bundesrepublik Deutschland ein statistisch wenig durchleuchteter Bereich. Deshalb wird hier – obwohl die Unzulänglichkeiten dieser Größe seit langem bekannt sind<sup>3</sup> – zunächst die funktionelle Einkommensverteilung betrachtet und die beschäftigtenstrukturbereinigte Lohnquote als grobes Maß für die Entwicklung der Einkommensverteilung herangezogen.<sup>4</sup> Als Beobachtungszeitraum werden die Jahre 1961, 1971, 1980, 1998 und 2007 gewählt, weil für diese Jahre neuerdings auch Angaben

zur personellen Einkommensverteilung vorliegen. So lässt sich überprüfen, ob die funktionelle Einkommensverteilung in der Tendenz ähnlich verlaufen ist wie die personelle Einkommensverteilung.

Die funktionelle Einkommensverteilung, d.h. die Verteilung nach den Einkommensquellen „unselbständige Arbeit“ und „Unternehmertätigkeit und Vermögen“ hat sich im Zeitraum 1961 bis 1980 zugunsten der Arbeitnehmer verändert. Bis 1998 fiel die beschäftigtenstrukturbereinigte Lohnquote zurück und betrug 2007 nur noch 56% (vgl. Abbildung 1a). Die Einkommensverteilung hat sich also nach 1980 deutlich zugunsten der Gewinn- und Vermögenseinkommen und zulasten der Arbeitseinkommen verschoben.<sup>5</sup>

Die personelle Einkommensverteilung wies ein ähnliches Verlaufsmuster auf. Gestützt auf die von Alvaredo, Atkinson, Piketty und Saez entwickelte Online-Datenbank – die sogenannte World Top Incomes Database – zeigte unlängst Anselmann<sup>6</sup> die Entwicklung des Einkommensanteils der oberen 10% am Gesamteinkommen. In den Jahren 1961, 1971 und 1980 war der Einkommensanteil der oberen 10% relativ niedrig. Der in den 1960er und 1970er

- 1 Aus ökonomischer Perspektive siehe z.B. für die USA J. Stiglitz: Der Preis der Ungleichheit. Wie die Spaltung der Gesellschaft unsere Zukunft bedroht, 2. Aufl., München 2012; für Deutschland K. D. Schmid, U. Stein: Explaining Rising Income Inequality in Germany, 1991-2010, IMK-Study 32, Düsseldorf 2013. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive z.B. A. Schäfer: Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa, in: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft (ZfVP), 4. Jg. (2010), Nr. 1, S. 131 ff. Aus soziologischer Perspektive R. Wilkinson, K. Pickett: Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind, 2. Aufl., Frankfurt a.M., Berlin 2010.
- 2 Zu einem früheren Ansatz des Autors siehe H. Adam: Ansätze einer politökonomischen Theorie der Einkommensverteilung, in: WSI-Mitteilungen, 1976, H. 1, S. 29 ff.
- 3 Vgl. R. Skiba: Die Problematik der Lohnquote, in: WWI-Mitteilungen, Nr. 11/1969, S. 301 ff.
- 4 Die beschäftigtenstrukturbereinigte Lohnquote wird nach der Formel: Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Arbeitnehmer des Beobachtungsjahres, multipliziert mit der Zahl der Arbeitnehmer des Basisjahres, dividiert durch das Volkseinkommen je Erwerbstätigen des Beobachtungsjahres, multipliziert mit der Zahl der Erwerbstätigen des Basisjahres, errechnet. Sie gibt an, wie sich der Anteil der Einkommen aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen entwickelt hätte, wenn sich die Beschäftigtenstruktur, d.h. die Relation von Arbeitnehmern zu Selbständigen, seit dem Basisjahr nicht verändert hätte. Das Bereinigungsverfahren wurde vom Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1965/66, entwickelt.

- 5 Die Lohnquote spiegelt nicht exakt den Anteil der Arbeitnehmer am Volkseinkommen wider, weil Arbeitnehmer auch Einkommen aus anderen Quellen beziehen können, z.B. Zinseinkommen aus Vermögen. Dieser Aspekt – die sogenannte Querverteilung – kann hier vernachlässigt werden. Denn Analysen der Entwicklung der Einkommen nach sozio-ökonomischen Gruppen (Arbeiter, Angestellte, Beamte, Selbständige), bei denen Einkommen aus allen Quellen den entsprechenden Haushalten zugerechnet wurden, haben langfristig den gleichen Trend der Verteilung zwischen Kapital und Arbeit gezeigt. Vgl. H. Adam: Bausteine der Wirtschaft, 15. Aufl., Wiesbaden 2009, S. 169.
- 6 C. Anselmann: Spitzeneinkommen und Ungleichheit. Die Entwicklung der personellen Einkommensverteilung in Deutschland, Marburg 2013, S. 44.

**Prof. Dr. Hermann Adam** lehrt Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

Jahren ansteigenden und relativ hohen beschäftigtenstrukturbereinigten Lohnquote entspricht also spiegelbildlich ein verhältnismäßig geringer Einkommensanteil der oberen 10%. Erst mit Beginn der 1980er Jahre wächst der Anteil der oberen 10% der Einkommensbezieher trendmäßig (vgl. Abbildung 1b). Dem entspricht der Rückgang der beschäftigtenstrukturbereinigten Lohnquote. Der trendmäßig entgegengesetzte Verlauf von beschäftigtenstrukturbereinigter Lohnquote und Einkommensanteil der oberen 10% spricht für die Aussage: In den 1960er und 1970er Jahren war die Einkommensverteilung in Deutschland (alte Bundesrepublik) gleichmäßiger. Nach 1980 beginnt sich die Schere zwischen Arm und Reich zu öffnen.

### Ursachen der wachsenden Ungleichverteilung

Ökonomische, politische und gesellschaftliche Faktoren können diese Verteilungsentwicklung erklären. Die Einkommensverteilung ist primär ein ökonomisches Phänomen, weshalb als erstes die wirtschaftlichen Erklärungsfaktoren betrachtet werden.

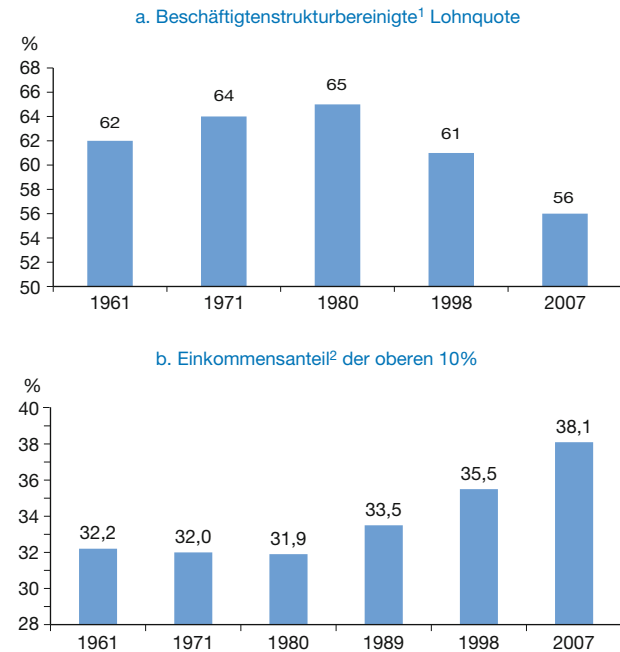
#### Ökonomische Ursachen

Bei den zwei unterschiedlichen Perioden der Lohnquotenentwicklung fällt auf: Der Anteil der Einkommen aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen verlief gegenläufig zur Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. In den 1960er und 1970er Jahren, als Vollbeschäftigung herrschte und die Arbeitslosenquote unter 5% lag, veränderte sich die Einkommensverteilung zugunsten der Arbeitseinkommen. Mit Beginn der Massenarbeitslosigkeit und einer Arbeitslosenquote von dauerhaft über 5% ab den 1980er Jahren öffnete sich die Schere zwischen Arm und Reich, die beschäftigtenstrukturbereinigte Lohnquote sank und der Einkommensanteil der oberen 10% wurde stetig größer. Die Arbeitsmarktsituation und die Entwicklung der Einkommensverteilung scheinen in jüngster Zeit erneut zusammenzufallen. Die Einkommensschere öffnet sich entsprechend seit 2005 nicht weiter, die Auseinanderentwicklung von Arbeitseinkommen und Gewinneinkommen ist zum Stillstand gekommen.<sup>7</sup> Die Wende tritt zu dem Zeitpunkt ein, zu dem erstmals seit Jahrzehnten eine Trendumkehr und Entspannungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt sichtbar wurden.<sup>8</sup>

7 Vgl. M. M. Grabka et al.: Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten?, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 43/2012; S. 3 ff. Ähnlich das Gewerkschaftsinstitut WSI im Verteilungsbericht 2013: „Nach langen Jahren einer sinkenden Lohnquote zeigt die funktionelle Einkommensverteilung in der jüngsten Zeit eine Aufwärtsentwicklung der Arbeitseinkommen.“ Vgl. WSI-Report, Nr. 10/2013 (Deckblatt).

8 Vgl. J. Fuchs et al.: Neue Herausforderungen für den deutschen Arbeitsmarkt, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 14/2012, S. 3.

Abbildung 1  
Funktionelle und personelle Einkommensverteilung



<sup>1</sup> Beschäftigungsstruktur 1961. <sup>2</sup> Einschließlich Veräußerungsgewinne.

Quellen: Zu a. Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. Zu b. C. Anselmann: Spitzeneinkommen und Ungleichheit. Die Entwicklung der personellen Einkommensverteilung in Deutschland, Marburg 2013, S. 188 f. Eigene Darstellung.

Zur Erklärung von Lohnentwicklung und Einkommensverteilung konkurrieren in der Ökonomie im Wesentlichen zwei unterschiedliche Ansätze: die Grenzproduktivitätstheorie, die besagt, dass die Verteilung zwischen Kapital und Arbeit von den Marktkräften determiniert wird und auf lange Sicht nicht veränderbar ist.<sup>9</sup> Dem stehen die Machttheorien der Verteilung gegenüber, die davon ausgehen, dass die Verteilung in einer Wirtschaft von den jeweiligen gesellschaftlichen Machtverhältnissen bestimmt wird.<sup>10</sup>

Beide Erklärungsansätze schließen sich indessen nicht gegenseitig aus.<sup>11</sup> Auf dem Arbeitsmarkt treffen das Angebot

9 Von dieser Position geht die Mehrheit des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aus. Siehe z.B. Jahresgutachten 1972/73, Tz. 449: „Die verteilungstheoretische Annahme ist, dass mittel- und langfristig die Faktoreinkommen von der relativen Knappheit der Faktoren bestimmt werden. Wenn auch mit zeitlicher Verzögerung, so passen sich doch die Lohnsätze der relativen Knappheit des Faktors Arbeit an.“

10 Vgl. z.B. M. Tugan-Baranowsky: Soziale Theorie der Verteilung, Berlin 1913.

11 Auch das neoklassische Argument, wonach technischer Fortschritt die Einkommensverteilung bestimmt, widerspricht der „Machttheorie“ nicht. Denn wenn der technische Fortschritt die Nachfrage nach Arbeitskräften senkt, ändert sich das Knappheitsverhältnis von Kapital und Arbeit und damit die Verhandlungsmacht von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden.

an Arbeit, d.h. die Anbieter von Arbeitsleistungen (= Arbeitnehmer), und die Nachfrage nach Arbeit, d.h. die Unternehmen als Nachfrager von Arbeitsleistungen, aufeinander. Suchen mehr Arbeitnehmer eine Arbeit, als Arbeitskräfte gebraucht werden, befinden sich die Unternehmer in einer stärkeren Verhandlungsposition. Werden dagegen dringend Arbeitskräfte benötigt, sind die Arbeitnehmer im Vorteil. Je nach Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt verfügt also einmal der Faktor „Arbeit“, ein anderes Mal der Faktor „Kapital“ über mehr Verhandlungsmacht.

Die in den 1960er und 1970er Jahren bestehende Vollbeschäftigung hat die Gewerkschaften in die Lage versetzt, für die Arbeitnehmer einen höheren Anteil am Volkseinkommen durchzusetzen. Die oberen 10% der Einkommensbezieher mussten sich mit einem im Vergleich zu heute bescheideneren Anteil zufriedengeben. Die dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit, die in den 1980er Jahren einsetzte – sie stieg von 7% in den 1980er, auf 9,2% in den 1990er und schließlich auf 9,5% in den 2000er Jahren –, hat die Machtverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt umgedreht und den Arbeitsmarkt zu einem Käufermarkt gemacht. Ergebnis dieser veränderten Machtverteilung war die zunehmende Spreizung der Arbeits- und Gewinneinkommen.

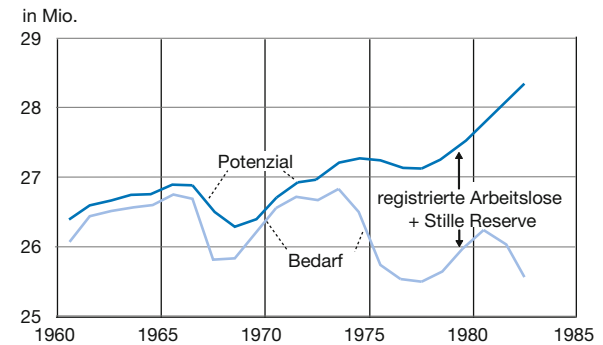
Was hat die Knappheit der Arbeitskräfte in den 1960er und 1970er Jahren und das Überangebot von Arbeitskräften in den Jahrzehnten danach ausgelöst? Hier ist die demografische Entwicklung der zentrale Erklärungsfaktor. Abbildung 2 zeigt, wie das Arbeitskräftepotenzial in den 1960er Jahren bis in die Mitte der 1970er Jahre hinein annähernd parallel zum Bedarf an Arbeitskräften verlaufen ist, Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt also ausgeglichen war. Die Schere zwischen dem Angebot an Arbeitskräften (Arbeitskräftepotenzial) und der Nachfrage nach Arbeitskräften öffnete sich bereits in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre. Von da an rückten die geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit ins erwerbsfähige Alter und drängten auf den Arbeitsmarkt. So wuchs das Arbeitskräfteangebot von 1975 bis 2005 im langfristigen Trend weiter an, und weil die wirtschaftlichen Wachstumsraten nicht mehr die Höhen erreichen konnten wie in den ersten Jahrzehnten der alten Bundesrepublik, blieb die Nachfrage nach Arbeitskräften hinter dem Arbeitsangebot zurück.<sup>12</sup> Der Anstieg des Arbeitskräfteangebots kam Mitte der 2000er Jahre zum Stillstand, woraufhin die Arbeitslosigkeit sofort sank.<sup>13</sup>

12 Das Auseinanderklaffen von Potenzial und Bedarf an Arbeitskräften und seine Bedeutung für die wachsende Arbeitslosigkeit beschrieb auch W. Franz: Arbeitsmarktökonomik, 4. überarb. Aufl., Berlin 1999, S. 5.

13 Das Argument, dass die seit 2005 eingetretene Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt vorwiegend eine Folge der Hartz-Reformen sei, steht auf tönernen Füßen. Auf den viel wichtigeren Beitrag der demografischen Entwicklung für die Entspannung des Arbeitsmarktes weist Peter Bofinger im Sachverständigenratsgutachten 2012/13, Tz. 583 ff. hin.

Abbildung 2

### Arbeitsmarktbilanz 1960 bis 1983



Quelle: W. Klauder et al.: Arbeitsmarktperspektiven der 80er und 90er Jahre, in: Mitteilungen des IAB, Nr. 1/1985, S. 59.

Die rund 30 Jahre anhaltende schwierige Situation auf dem Arbeitsmarkt kann – wenn auch nicht ausschließlich, aber doch zu einem Großteil – aus der demografischen Entwicklung erklärt werden. Dem Anstieg der Arbeitslosigkeit als Erklärungsfaktor für die wachsende Ungleichverteilung der Einkommen ist somit eine exogene Größe – die demografische Entwicklung – vorgeschaltet.

### Politische Ursachen

Mit den 1980er Jahren begann nicht nur ein neuer Abschnitt für den Arbeitsmarkt. Auch wirtschaftspolitisch war die Periode des „keynesianischen Konsensus“<sup>14</sup>, der sich in der alten Bundesrepublik ohnehin im Vergleich zu anderen Ländern verspätet durchgesetzt hat, zu Ende.<sup>15</sup> In den meisten westeuropäischen Ländern, in denen während der 1970er Jahre von Sozialdemokraten geführte Regierungen an der Macht waren, gewannen Mitte-Rechts-Parteien die Wahlen. Neue Regierungschefs wie Ronald Reagan in den USA, Margaret Thatcher in Großbritannien und Helmut Kohl in Deutschland verabschiedeten sich von der bisher betriebenen nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik und gingen zu einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik über.<sup>16</sup> Sie wurde in allen Ländern zum herrschenden wirtschaftspolitischen Paradigma der folgenden 30 Jahre.

14 Vgl. F. Pitz, H. Ortwein: Das politische System Deutschlands. Systemintegrierende Einführung in das Regierens-, Wirtschafts- und Sozialsystem, 4. Aufl., München 2008, S. 209 ff.

15 Zohlnhöfer spricht von der „kurzen Blüte keynesianischer Stabilisierungspolitik“. Vgl. R. Zohlnhöfer: Vom Wirtschaftswunder zum kranken Mann Europas? Wirtschaftspolitik seit 1945, in: M. G. Schmidt, R. Zohlnhöfer (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden 2006, S. 292.

16 Angebots- und nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik sind idealtypische Bezeichnungen. In der politischen Realität wurden die Konzepte nie in „reiner Form“ verwirklicht. So kommt beispielsweise Zohlnhöfer zum Ergebnis, dass der Machtwechsel 1982 durchaus zu einem Politikwechsel führte, dieser aber erheblich moderater ausfiel als sein britisches Pendant, vgl. R. Zohlnhöfer: Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselerkenntnisse in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998, Opladen 2001, S. 371.

Tabelle 1  
**Wirkungen nachfrage- und angebotsorientierter  
 Wirtschaftspolitik auf den Arbeitsmarkt**

Arbeitsmarkt	Nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik 1975 bis 1980	Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik 1982 bis 1987
Arbeitslose	-185 000	396 000
Beschäftigte Arbeitnehmer	1 430 000	502 000

Quelle: H. Adam: Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Opladen 1995, S. 151.

Die konzeptionell bei einer Verbesserung der Angebotsbedingungen ansetzende Wirtschaftspolitik, die durch Kostensenkungen für Unternehmen, Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und Rückführung des Staates auf seine Kernaufgaben<sup>17</sup> geprägt ist, hat die Entwicklung der Einkommensverteilung zulasten der Arbeitseinkommen zwar nicht verursacht, zumindest aber verstärkt. Dies zeichnete sich bereits 1987, am Ende der ersten Legislaturperiode Helmut Kohls, ab. Vergleicht man den Fünfjahreszeitraum von 1975 bis 1980 nach der ersten Ölpreisverteilung mit dem Fünfjahreszeitraum 1982 bis 1987 nach dem zweiten Ölpreisschock, werden die deutlich unterschiedlichen Verteilungs- und Beschäftigungswirkungen von nachfrage- und angebotsorientierter Wirtschaftspolitik sichtbar.<sup>18</sup> So stieg die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer von 1975 bis 1980 um mehr als 1,4 Mio., von 1982 bis 1987 hingegen nur um gut 500 000 an (vgl. Tabelle 1). Die Reallohnrate je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer erhöhte sich bei nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik um 8,5%, bei angebotsorientierter Wirtschaftspolitik nur um 4,5%. Während Löhne und Gewinne bei keynesianischer Wirtschaftspolitik in ihren Zuwachsraten weniger auseinander klafften, öffnete sich die Einkommensschere nach der „geistig-moralischen Wende“<sup>19</sup> hin zur angebotsorientierten Wirtschaftspolitik (vgl. Abbildung 3).<sup>20</sup>

Die Änderung der Einkommensverteilung zugunsten der Unternehmer wurde keineswegs nur als unerwünschter

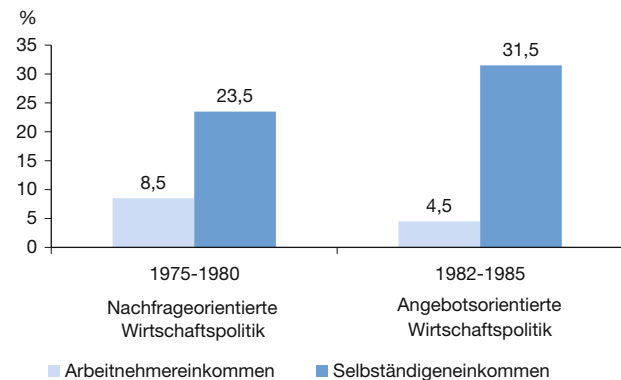
17 So Helmut Kohl in seiner Regierungserklärung von 1983, siehe Plenarprotokoll 10/4 des Deutschen Bundestages vom 4.5.1983, S. 56.

18 Im Unterschied zu R. Zohlhöfer: Vom Wirtschaftswunder..., a.a.O., wird hier das Ende der keynesianischen Phase nicht auf 1973, sondern auf Ende 1980 datiert. Denn das Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP), das 1977 von der sozial-liberalen Koalition aufgesetzt wurde, war auf mehrere Jahre angelegt und trug deutlich ein keynesianisches Muster, das vom kleineren Koalitionspartner FDP nur widerwillig geduldet wurde. Vgl. K. Wegner: Entstehung und Wirkung des öffentlichen Zukunftsinvestitionsprogramms 1977/81 als Modell für mehr Beschäftigung und Wachstum in der Zukunft, in: G. Kurlbaum, U. Jens (Hrsg.): Beiträge zur sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik, Bonn 1983, S. 127 ff.

19 Die „geistig-moralische Wende“ war ein Versprechen, das Helmut Kohl zu Beginn seiner Amtszeit in einem Koalitionspapier abgegeben hatte. Es wurde zum Schlagwort seiner Politik. Vgl. Regierungswechsel 1982, <http://helmut-kohl.kas.de/index.php?msg=871> (7.10.2013).

20 Vgl. H. Adam: Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Opladen 1995, S. 149 ff.

Abbildung 3  
**Einkommenszuwächse bei nachfrage- und  
 angebotsorientierter Wirtschaftspolitik**



Quelle: H. Adam: Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Opladen 1995, S. 151.

Nebeneffekt der angebotsorientierten Politik gesehen, im Gegenteil: bessere Angebotsbedingungen galten als Voraussetzung, das wirtschaftliche Wachstum zu erhöhen und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Wachsende Einkommensdisparitäten wurden hingenommen und damit legitimiert, dass sie später zu höherer Beschäftigung führen sollten.

#### Gesellschaftliche Ursachen

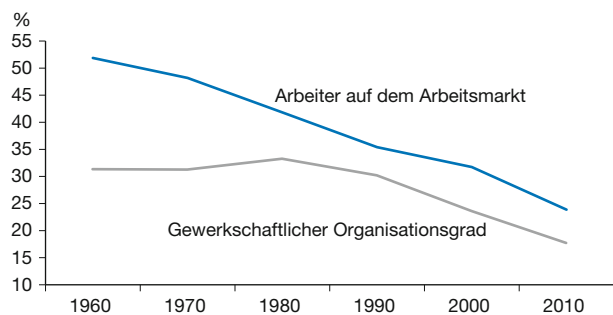
Die demografische Entwicklung ist zwar ein wesentlicher Bestimmungsfaktor der seit den 1980er Jahren schwindenden Verhandlungsmacht der Gewerkschaften. Sie allein kann allerdings nicht die Machtverschiebung auf dem Arbeitsmarkt erklären. Hinzu kommt die gravierende Veränderung in der Struktur der abhängig Beschäftigten, die seit Beginn der 1960er Jahre stattgefunden hat. Waren in der ersten Dekade nach dem Zweiten Weltkrieg noch mehr als die Hälfte aller Erwerbspersonen Arbeiter, so nahm dieser Anteil in den folgenden Jahrzehnten im Zuge der Rationalisierung und Automatisierung der gewerblichen Produktion rapide ab. 2010 war nur noch ein knappes Viertel aller Erwerbspersonen Arbeiter (vgl. Abbildung 4). Sie sind traditionell die Hauptklientel der Gewerkschaften. Denn die in der Regel schwere und gefährliche Tätigkeit, die Arbeiter verrichten müssen, erzwingt den Zusammenhalt mit ihren Kollegen und erleichtert die Organisation in Gewerkschaften. Angestellte sehen sich demgegenüber in einer Konkurrenzsituation zu ihren Kollegen und glauben, durch individuelle Anstrengung (und nicht durch solidarische Aktionen) ihre soziale Lage verbessern zu können.<sup>21</sup>

Folge dieses Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt ist ein spürbarer Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades (vgl. Abbildung 4). 2010 waren nur noch weniger

21 Ausführlicher H. Adam: Bausteine der Wirtschaft, 15. Aufl., Wiesbaden 2009, S. 377 f.



**Abbildung 4**  
**Arbeiter<sup>1</sup> auf dem Arbeitsmarkt und**  
**gewerkschaftlicher Organisationsgrad<sup>2</sup>**



<sup>1</sup> Anteil der Arbeiter an allen Erwerbspersonen. <sup>2</sup> Gewerkschaftsmitglieder in % der abhängig Erwerbstätigen.

Quelle: Statistisches Bundesamt und Angaben des DGB.

als 20% der Arbeitnehmer Mitglied in einer Gewerkschaft. Das schmälerte die finanzielle Basis der Gewerkschaften, schwächte ihr Streikdrohpotenzial und ihre Verhandlungsmacht bei Tarifverhandlungen, aber auch ihre Durchsetzungsfähigkeit gegenüber der Politik.<sup>22</sup> Auffallend ist, dass der Organisationsgrad in den 1970er Jahren sogar noch leicht ansteigt und erst in den 1980er Jahren parallel zum Schrumpfen der Arbeiterschaft sinkt. Dieses Phänomen lässt sich mit einem Rückgang der allgemeinen politischen Partizipation erklären.

### Folgen der wachsenden Einkommensdisparität

Das seit Mitte der 1970er Jahre wachsende Erwerbspersonenpotenzial, der Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik und das Schrumpfen der Arbeiterschaft haben in der Bundesrepublik zu Beginn der 1980er Jahre eine neue Machtkonstellation geschaffen. Sie hat die Periode zunehmender Ungleichheit der Einkommensverteilung eingeleitet. Die Folgen haben sich in den letzten drei Jahrzehnten erheblich auf Wirtschaft, Demokratie und Gesellschaft ausgewirkt.

### Ökonomische Folgen

Für die Wirtschaft ergaben sich aus der zunehmenden Einkommensdisparität zum einen Wachstumseinbußen. Zum anderen gehört der gestiegene Anteil der oberen Einkommensbezieher am Volkseinkommen zu den Bedingungen, die für die Instabilitäten auf den Finanzmärkten mitverantwortlich sind. Je mehr sich die Einkommen auseinander entwickelten, desto höher wurde die gesamtwirtschaftliche Ersparnis. 2011

<sup>22</sup> Den Zusammenhang zwischen gewerkschaftlichem Organisationsgrad und Einkommensverteilung belegen S. Pernicka, F. Traxler: Die verteilungspolitischen Effekte von Arbeitsbeziehungen und Gewerkschaften: ein internationaler Vergleich, in: A. van Aaken, G. Grözinger (Hrsg.): Ungleichheit und Umverteilung, Marburg 2004, S. 197 ff.

stammten allein 38% der Ersparnisse von den oberen 10%.<sup>23</sup> Auch die Einkünfte der Kapitalgesellschaften vor Steuern sind deutlich stärker gestiegen als die der privaten Haushalte. Beides führte dazu, dass ein immer größer werdender Teil der erwirtschafteten Einkommen nicht in den Konsum floss, sondern gespart wurde. Die schwache Konsumnachfrage begrenzte die Absatzmöglichkeiten im Inland, erzwang die Erschließung neuer Märkte im Ausland und erzeugte die Handelsbilanzüberschüsse Deutschlands, die in der EU – aber auch bei einigen deutschen Ökonomen<sup>24</sup> – zunehmend auf Kritik stoßen. Statt in Realkapitalinvestitionen, die das Wachstum belebt und die Situation auf dem Arbeitsmarkt verbessert hätten, wurde das Geld von den Unternehmen und den reichsten privaten Haushalten im Finanzsektor angelegt.<sup>25</sup>

Da die wachsende Ungleichheit der Einkommensverteilung und die daraus resultierende Vermögenskonzentration in allen Industrienationen auftraten, sah sich die Finanzwirtschaft einer steigenden Nachfrage ihrer vermögenden Privatkunden und ihrer Unternehmenskunden nach rentablen Geldanlagemöglichkeiten gegenüber. Das Angebot an gut verzinslichen Finanzprodukten innerhalb der jeweiligen Landesgrenzen war jedoch begrenzt. Um gleichwohl die Nachfrage ihrer Kunden befriedigen zu können, übte die Finanzindustrie zunehmend Druck auf die Politik aus, die Finanzmärkte zu liberalisieren. Die Politik gab diesem Druck nach: Bereits in den 1970er Jahren begannen die USA, die Schweiz und Großbritannien mit der Deregulierung der Finanzmärkte. In den 1980er Jahren folgten nach und nach die wichtigsten OECD-Länder.<sup>26</sup>

Zeitlich parallel begannen die Länder – ausgehend von den USA unter der Reagan-Administration –, die Unternehmenssteuersätze zu senken, um die Attraktivität ihres Wirtschaftsstandortes zu sichern. Es kam zu einem internationalen Wettbewerb um niedrigere Steuern, der nach und nach alle nationalen Steuersysteme erfasste und auch die deutsche Steuerpolitik erheblich beeinflusste.<sup>27</sup> Ebenso gerieten die Sozialsysteme unter Druck. Betroffen waren insbeson-

<sup>23</sup> K. Brenke, G. G. Wagner: Ungleiche Verteilung der Einkommen bremst das Wirtschaftswachstum, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 2, S. 113.

<sup>24</sup> So erklärte der Ifo-Chef H.-W. Sinn unlängst in einem Gespräch mit der Wochenzeitung Die Zeit: „Es ist ungesund, Überschüsse in Höhe von sieben Prozent der Wirtschaftsleistung zu haben.“ Siehe <http://www.zeit.de/vorabmeldungen/neu-in-der-aktuellen-zeit/seite-2> (19.11.2013).

<sup>25</sup> Die negative Wirkung ungleicher Einkommensverteilung auf die Dynamik der Volkswirtschaften betont auch P. Bofinger: The Impact of Inequality on Macroeconomic Dynamics, Paper prepared for Annual Plenary Conference of the Institute for New Economic Thinking (INET), Berlin 2012.

<sup>26</sup> Vgl. J. Hufschmid: Politische Ökonomie der Finanzmärkte, Hamburg 2002, S. 129.

<sup>27</sup> Die Folgen für die deutsche Steuerpolitik beschreibt S. Ganghof: Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten, Frankfurt a.M. 2004.

dere Länder mit konservativem Wohlfahrtsstaat,<sup>28</sup> die wie Deutschland einen Großteil ihrer Sozialausgaben über Beiträge finanzieren. Denn diese Beiträge sind für die Unternehmen Lohnnebenkosten, die in ihrem Anstieg begrenzt werden sollten, um Standortverlagerungen von Unternehmen entgegenzuwirken. So wirkten Steuersenkungen für Unternehmen und obere Einkommensbezieher und gleichzeitige Kürzungen bei den Sozialausgaben Hand in Hand und verstärkten fast drei Jahrzehnte lang die Ungleichverteilung der Einkommen.

### Politische Folgen

Die demografische Entwicklung, ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die sich daraus ergebende Machtverschiebung zwischen Kapital und Arbeit und der dem Sturz der sozial-liberalen Koalition folgende wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel sind in ihren Interdependenzen zu Politik und Gesellschaft bisher kaum beachtet worden. Dabei drängt sich eine derartige Betrachtung geradezu auf. Mit sinkender Arbeitslosigkeit in den 1950er Jahren und dem Erreichen der Vollbeschäftigung in den 1960er und 1970er Jahren erhöhte sich auch die Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen und erreichte in den 1970er Jahren Höchstwerte von über 90%. Als in den 1980er Jahren die Arbeitslosenquote dauerhaft die 5%-Marke überschritt und sich trotz Regierungswechsels und versprochener politischer Wende an dieser Situation nichts änderte, ging die Wahlbeteiligung kontinuierlich zurück: sie sank auf unter 80% in den 1990er Jahren und blieb im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends sogar noch knapp unter 76%. Bei der letzten Bundestagswahl 2013 betrug sie nur noch 71,5%.<sup>29</sup>

Die sinkende Wahlbeteiligung wäre dann kein Problem, wenn die Nichtwähler ein repräsentatives Abbild der Bevölkerung darstellten, also in ihren wichtigsten sozio-ökonomischen Merkmalen wie Ausbildung, Beruf, Einkommen, sozialem Status so zusammengesetzt wären wie die Gesamtheit der Wahlberechtigten. Doch das ist nicht der Fall. Die empirischen Daten zeigen vielmehr: „Sozial Bessergestellte, die über mehr Ressourcen wie Bildung und Einkommen verfügen, nehmen in größerer Zahl an Wahlen teil als sozial Benachteiligte.“<sup>30</sup> Die Unterschiede in der Wahl-

beteiligung zwischen dem unteren und dem oberen Drittel der Einkommensbezieher wurden seit den 1980er Jahren immer größer. Lag die Beteiligungsquote des unteren Einkommensdrittels bei der Bundestagswahl 1983 nur um 4 Prozentpunkte unter der des oberen Drittels, betrug der Abstand 2009 26 Prozentpunkte. Die Bessergestellten verzichteten dagegen keineswegs auf ihr Wahlrecht. Bei ihnen lag die Wahlbeteiligung konstant über 90%.<sup>31</sup>

Schäfer hat auch nachgewiesen, dass in armen Stadtteilen von Großstädten die Wahlbeteiligung deutlich niedriger als in wohlhabenden Gegenden ist. Die niedrige Wahlbeteiligung in den armen Stadtvierteln ging vor allem zulasten der Parteien links von der Mitte. Die bürgerlichen Parteien profitierten dagegen in den wohlhabenderen Gebieten von der dort eher gleich gebliebenen Wahlbeteiligung<sup>32</sup> – ein weiterer Faktor, der zur Veränderung der gesellschaftlichen Machtverteilung beigetragen hat. Erklären lässt sich die wachsende Abstinenz der sozial Benachteiligten mit ihrem fehlenden Glauben, durch Wahl etwas an ihrer Situation verbessern zu können. Diese Resignation ist nachvollziehbar, haben doch alle Regierungswechsel seit den 1980er Jahren, erst von Helmut Schmidt zu Helmut Kohl, dann zu Gerhard Schröder und schließlich zu Angela Merkel, an der Situation vor allem der Langzeitarbeitslosen nichts geändert. Wenn allerdings gerade die am meisten Benachteiligten ihr Wahlrecht nicht mehr ausüben, besteht die Gefahr, dass die Parteien in ihrer Politik erst recht auf die Interessen der Wohlhabenden achten und die Armen völlig aus dem Auge verlieren. Die Demokratie, die durch das Prinzip „one man, one vote“ gerade die Armen bei der politischen Willensbildung mit den Reichen gleichstellen wollte und so einen Ausgleich der Interessen gewährleisten sollte, wird dadurch ausgehöhlt.

### Gesellschaftliche Folgen

Die Auswirkungen zunehmender Einkommensdisparität auf die Gesellschaften sind gravierend. Es würde zu weit führen, die mittlerweile vorliegenden umfangreichen sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse über die Zusammenhänge zwischen hoher Einkommensungleichheit und dem Entstehen gesellschaftlicher Probleme detailliert wiederzugeben. Stichwortartig seien nur folgende, empirisch belegbare Interdependenzen genannt:<sup>33</sup>

- Je größer die Einkommensungleichheit in einer Gesellschaft ist, desto geringer ist das gegenseitige Vertrauen der Menschen.

28 Konservative Wohlfahrtsstaaten sind nach der Typologie von Esping-Andersen die kontinentaleuropäischen Länder. Siehe G. Esping-Andersen: Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, in: S. Lessenich, I. Ostner (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt a.M., New York 1998, S. 19-56.

29 Die Wahlbeteiligung lag 2013 zwar geringfügig über der von 2009, als sie 70,8% betragen hatte. Dieser unbedeutende Anstieg relativiert sich jedoch dadurch, dass 15,7% der Wähler 2013 ihre Stimme für Parteien abgegeben haben, die wegen der 5%-Klausel nicht in den Bundestag einzogen. 2009 waren das nur 6% gewesen. So blieben 2013 immerhin 44,2% der Wahlberechtigten unberücksichtigt, 2009 waren es dagegen „nur“ 35,2%.

30 A. Schäfer: Wahlbeteiligung und Nichtwähler, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 48-49/2013, S. 43.

31 Ebenda, S. 44.

32 Vgl. A. Schäfer: Beeinflusst die sinkende Wahlbeteiligung das Wahlergebnis? Eine Analyse kleinräumiger Wahldaten in deutschen Großstädten, in: Politische Vierteljahresschrift, 53. Jg. (2012), H. 2, S. 240 ff.

33 Vgl. R. Wilkinson, K. Pickett: Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind, Frankfurt a.M., Berlin 2010.

- In Gesellschaften mit sich verschärfender Einkommensungleichheit leiden die Menschen zunehmend unter psychischen Problemen. Die Angst, nicht mithalten zu können und den Anschluss an die „besseren Kreise“ zu verlieren, führt zu Persönlichkeitsstörungen und Depressionen, bei manchen sogar zu Drogenabhängigkeit.
- Zwischen dem Ausmaß der Ungleichverteilung der Einkommen und einer Reihe gesundheitlicher Probleme bis hin zur Lebenserwartung besteht ein enger Zusammenhang. Auch zunehmende Fettleibigkeit wachsender Teile der Bevölkerung wird durch große Ungleichverteilung der Einkommen gefördert.<sup>34</sup>
- Am Beispiel der USA wurde die Parallelität zwischen der Entwicklung der Ungleichheit und der Zahl der Morde gezeigt.

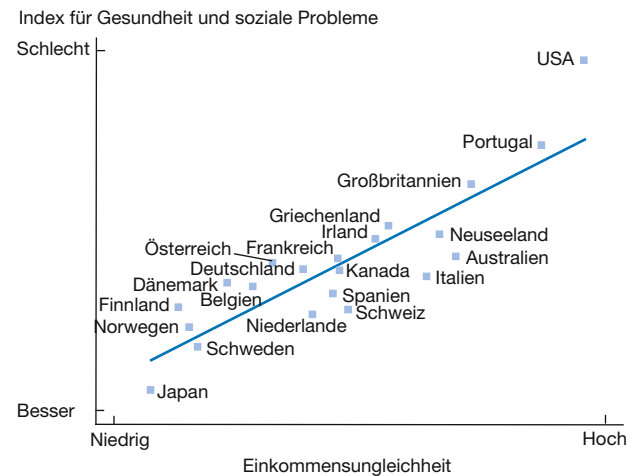
Wilkinson und Pickett haben auf Basis von Daten der Weltbank, der Weltgesundheitsorganisation, der UNO und der OECD einen Index „Gesundheit und soziale Probleme“ konstruiert. In ihn fließen die Variablen Vertrauensniveau, psychische Erkrankungen (einschließlich Drogen- und Alkoholmissbrauch), Lebenserwartung und Kindersterblichkeit, Fettleibigkeit, Schulleistungen der Kinder, Schwangerschaften von Teenagern, Mordraten, Gefängnisstrafen sowie Grad der sozialen Mobilität ein. Dieser Index wird in Beziehung zur Einkommensverteilung gesetzt (vgl. Abbildung 5). Es zeigt sich: Je ungleicher die Einkommen in einem Land verteilt sind, desto größer sind seine gesundheitlichen und gesellschaftlichen Probleme. Besonders fällt auf: Staaten mit liberaler Marktwirtschaft und einem Minimalsozialstaat wie die USA, Großbritannien, Australien und Neuseeland haben eine ungleichmäßigere Einkommensverteilung und dementsprechend einen schlechteren Indexwert für Gesundheit und gesellschaftliche Probleme als die skandinavischen Länder Schweden, Norwegen, Finnland und Dänemark mit einer koordinierten Marktwirtschaft und sozialdemokratischem Wohlfahrtsstaatstyp.<sup>35</sup>

34 Als Paradebeispiel gelten die neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung. Hier nahm die Ungleichheit nach dem Fall der Mauer dramatisch zu, und dieser soziale Schock hat, wie einige Langzeitstudien belegen, zu einem erhöhten Körpermaßindex bei Kindern, jungen Erwachsenen und bei Müttern geführt. Vgl. V. Hesse, M. Vogt et al.: Alterations on height, weight, and body mass index of newborns, children, and young adults in eastern Germany after German reunification, in: *Journal of Pediatrics*, 142. Jg. (2003), Nr. 3, S. 259-262, zit. nach R. Wilkinson, K. Pickett, a.a.O., S. 123.

35 Die Aufteilung in liberale und koordinierte Marktwirtschaften folgt dem Ansatz von P. A. Hall, D. Soskice (Hrsg.): *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford 2001, die Wohlfahrtsstaatstypologie der Einteilung von G. Esping-Andersen: *Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates*, in: S. Lessenich, I. Ostner: *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt, New York 1998, S. 19-56.

Abbildung 5

### Zusammenhang zwischen Gesundheit, sozialen Problemen und Einkommensungleichheit



Quelle: R. Wilkinson, K. Pickett: *Greater Equality. The Hidden Key to better Health and Higher Scores*, in: *American Educator*, Spring 2011 (Washington), S. 6.

### Ausblick

Am Anfang der wachsenden Disparität der Einkommen stand der Mitte der 1970er Jahre einsetzende, starke und dauerhafte Anstieg des Erwerbsspersonenpotenzials. In den folgenden Jahrzehnten wuchs die Arbeitslosigkeit dramatisch an. Das dadurch verursachte Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt hat die Machtverteilung zwischen Kapital und Arbeit zugunsten des Kapitals verschoben. Daraus ergaben sich in den folgenden drei Jahrzehnten zahlreiche negative Entwicklungen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft.

Lassen sich angesichts der heute gegebenen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen diese Fehlentwicklungen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft wieder zurückerdrehen? Wie am Beginn dieses Beitrags sei ein Blick auf die sich abzeichnende Entwicklung des Erwerbsspersonenpotenzials in Deutschland geworfen. Denn, wie das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu Recht schreibt: „Demografie gibt die Richtung vor.“<sup>36</sup> Die letzte Prognose der Entwicklung des Arbeitskräfteangebots bis 2050 stammt aus dem Jahr 2011. Danach wird selbst bei einer Zuwanderung von jährlich 200 000 Personen nach Deutschland das Erwerbsspersonenpotenzial von 44,7 Mio. (2008) auf 36,5 Mio. (2050) sinken. Das sind im Vergleich zu 2008 über 8 Mio. Erwerbsspersonen weniger. Dabei ist schon berücksichtigt, dass die Erwerbsquote der Frauen weiter steigen, der Renteneintritt erst mit 67

36 IAB-Kurzbericht 12/2010, S. 1.

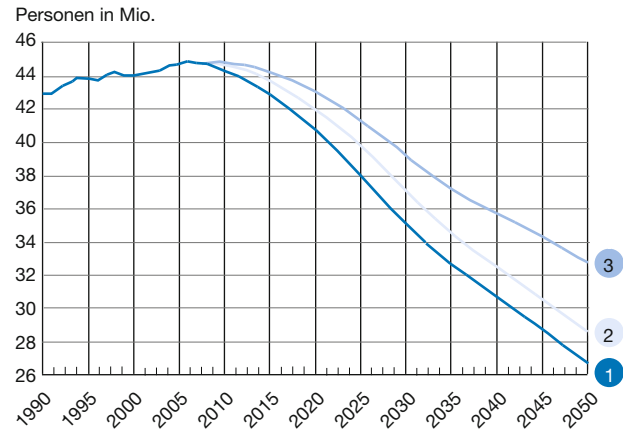
erfolgen und ein weitaus höherer Prozentsatz als heute mit über 60 Jahren noch erwerbstätig sein wird (vgl. Abbildung 6).

Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird sich daher die Lage auf dem Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren und Jahrzehnten nicht nur entspannen, sie wird sich sogar umkehren. Auch der Sachverständigenrat spricht in seinem letzten Jahresgutachten davon, dass sich „ein Wandel vom Arbeitgeber- hin zum Arbeitnehmermarkt vollziehen wird.“<sup>37</sup> Das bedeutet: Die Arbeitgeber werden mehr Arbeitskräfte nachfragen, als vorhanden sind mit der Folge, dass sich die gesellschaftliche Machtverteilung wieder zugunsten der Arbeit und zuungunsten des Kapitals verschiebt.

Die Arbeitnehmer, von denen viele in der heutigen Arbeitsmarktsituation von Existenzunsicherheit und Statusängsten geplagt sind, werden wieder selbstbewusster auftreten können. Bei leergefegtem Arbeitsmarkt, in der sich die Arbeitgeber um jede Arbeitskraft bemühen müssen, brauchen die Arbeitnehmer nicht mehr aus Angst vor Verlust des Arbeitsplatzes alle Bedingungen ihres Arbeitgebers zu akzeptieren. Die neuen Knappheitsverhältnisse am Arbeitsmarkt werden außerdem die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften stärken. Dadurch werden sie nicht nur in der Lage sein, eine Umverteilung der Einkommen zugunsten der Arbeitnehmer durchzusetzen, sondern auch wieder mehr Einfluss auf die Politik gewinnen. Beides zusammen – eine gleichmäßigere Einkommensverteilung und mächtigere Gewerkschaften – werden vieler der in den letzten 30 Jahren entstandenen politischen,

37 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2013/14, Tz. 511. Ebenso K. F. Zimmermann: Reflexionen zur Zukunft der Arbeit, in: H. Hintze, K. F. Zimmermann (Hrsg.): Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt. Wie der demografische Wandel die Erwerbsgesellschaft verändert, Bonn 2013, S. 26. Anders H.-W. Sinn: Das demografische Defizit – die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen, in: ifo Schnelldienst, Sonderausgabe, 21/2013, S. 9; Sinn hält die Vermutung, die altersbedingte Verringerung der Erwerbstätigkeit sei ein Vorteil für den Arbeitsmarkt, weil so die Arbeitslosenquote gesenkt werden könnte, für irrig, weil die Alterung nicht nur Arbeitnehmer, sondern auch Arbeitgeber aus dem Arbeitsmarkt eliminiert. Er geht offensichtlich davon aus, dass die Zahl der Arbeitsplätze und die Zahl der Selbständigen eine feste Relation bildet. Das war in der Vergangenheit aber nicht der Fall.

Abbildung 6  
Szenarien zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials bis 2050



Szenario 1: ohne Wanderungen, konstante Erwerbsquoten  
Szenario 2: ohne Wanderungen, steigende Erwerbsquoten  
Szenario 3: Wanderungssaldo + 100 000 p.a., steigende Erwerbsquoten

Quelle: IAB-Kurzbericht 16/2011, S. 2.

ökonomischen und gesellschaftlichen Fehlentwicklungen nach und nach korrigieren.<sup>38</sup>

Allerdings dürfte es nicht gelingen, zu einer Vollbeschäftigung wie in den 1960er und 1970er Jahren mit einer Arbeitslosenquote von rund 1% zurückzukehren. Damals gab es viele Arbeitsplätze mit nur sehr einfachen Tätigkeiten, die auch von Menschen mit geringer Qualifikation ausgeführt werden konnten. Im Zuge des allgemeinen Wettbewerbsdrucks sind fast alle diese Arbeitsplätze der Rationalisierung zum Opfer gefallen. Für das Segment der gering Qualifizierten wird es deshalb auch in Zukunft zu wenige Arbeitsplätze geben. Die Arbeitslosenquote dürfte deshalb kaum unter 4% fallen. Wie gleichwohl die gesellschaftliche Inklusion aller Menschen gelingen kann, bleibt ein von der Politik noch zu lösendes Problem.

38 Der gewerkschaftliche Organisationsgrad hat einen wesentlichen Einfluss auf das Ausmaß der Kriminalität in einer Gegend: Je weniger Menschen Mitglied einer Gewerkschaft sind, desto höher fällt die Kriminalitätsrate aus. Vgl. R. Baumann, B. Engelhardt: Crime and the Decline of Unions, in: Labour, 26. Jg. (2012), Nr. 2, S. 225-234. Die Bedeutung der gewerkschaftlichen Stärke für die Politik eines Landes betont auch C. Crouch: Labour markets, social policy and trade unions, Keynote speech, WSI-Herbstforum, Berlin 2013.

#### Title: *The Political Economy of Growing Income Inequality*

**Abstract:** *In dealing with growing income inequality, economists and social scientists have ignored the interdependencies between economic performance, voter turnout and people's psychological damages and social deprivations. This article emphasises the role of demography for the bargaining power of trade unions and employer associations. It demonstrates the concomitance of full employment and shrinking income inequality and, correspondingly high unemployment and growing income inequality. Due to the decrease in the size of the labour force in Germany since 2005, the gap between higher and lower incomes will soon become smaller, and many economic and social problems can be solved.*

**JEL Classification:** E24, E25, J2