

September 2012

# WISO

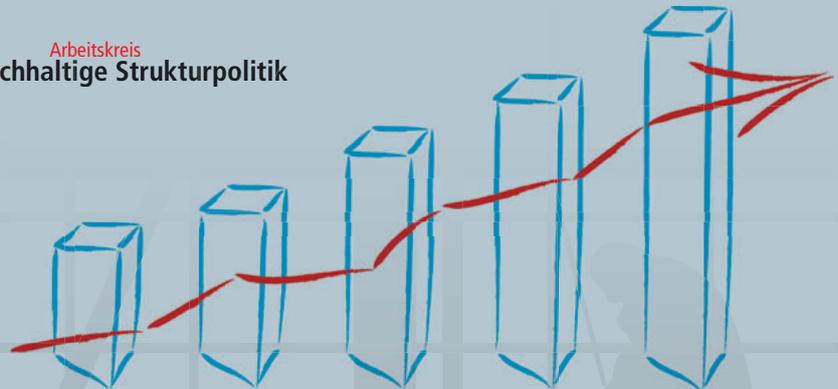
# Diskurs

Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Ein neuer Wachstumspfad für Deutschland

Strukturpolitik  
für Soziales Wachstum

Arbeitskreis  
Nachhaltige Strukturpolitik



**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-  
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

# **Ein neuer Wachstumspfad für Deutschland**

Strukturpolitik  
für Soziales Wachstum

Karl Aiginger, Thomas Leoni

# Inhaltsverzeichnis

---

Abbildungs- und Übersichtsverzeichnis	4
Vorbemerkung	5
Executive Summary	6
<b>1. Aufbau</b>	<b>7</b>
<b>2. Ein neues sozioökonomisches Modell für Deutschland und die EU</b>	<b>8</b>
Enttäuschende Entwicklung seit den 1990er Jahren	8
Neue Herausforderungen	8
Strategische Entscheidung	9
<b>3. Die Ausgangslage für Deutschland: Einkommen, Sozial- und Umweltindikatoren</b>	<b>10</b>
3.1 Wachstum und Beschäftigung	10
Vom „kranken Mann“ zum „neuen Wirtschaftswunder“	10
Ausgeprägte geschlechtsspezifische Unterschiede	12
3.2 Personelle und funktionale Einkommensverteilung: Reicher aber ungleicher?	14
Starker Rückgang der Lohnquote	14
Ausweitung der Einkommensunterschiede	16
Ungleichheit als Wachstumshürde	19
3.3 Soziale Lage: Die Herausforderung der neuen sozialen Risiken	20
Hohes, aber nicht herausragendes Absicherungsniveau	20
Der Wohlfahrtsstaat vor neuen Herausforderungen	22
3.4 Deutschland im Lichte von Umweltindikatoren	26

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

<b>4. Sektorale Bilanz der deutschen Industrie: Dynamik und internationaler Vergleich</b>	29
4.1 Erfolgreicher Industriesektor	29
4.2 Die deutsche Industrie nach Sektoren	29
Klassifikation der Industrien nach Skill-Niveau	29
Klassifikation der Industrie nach zentralem Produktionsinput	30
Klassifikation der Industrie nach zentralem Konkurrenzmodus	30
Klassifikation nach Servicetyp und EU-Industrieklassifikation	31
4.3 Korrelationen zwischen Dynamik der Wertschöpfung und Lohnhöhe	31
4.4 Zusammenfassung der strukturellen Entwicklung der deutschen Industrie	32
<b>5. Der deutsche Dienstleistungssektor</b>	39
5.1 Ausgangslage, Struktur und Entwicklung	39
Dienstleistungssektor unterdurchschnittlich stark ausgebaut	39
Heterogenität der Dienstleistungen – ein Überblick	41
Unterschiedliche Entwicklungstendenzen der einzelnen Dienstleistungsbereiche	42
5.2 Zukunft der Dienstleistungen	46
Das „Trilemma“ der Dienstleistungsgesellschaft – wo steht Deutschland?	46
Optionen für nachhaltiges Wachstum	47
<b>6. Arbeitsmarkt und Arbeitswelt</b>	49
6.1 Atypisierung und Dualisierung der Beschäftigungsverhältnisse	49
6.2 Neudefinition der Arbeitsbeziehungen	53
Asymmetrische Entwicklung der Interessenvertretung	53
Erosion des deutschen Tarifmodells	55
Makroökonomische Implikationen	56
6.3 Verstärkte Lohndifferenzierung – Niedriglöhne und Leistungslöhne	57
<b>7. Politikbedarf und Strategiewechsel</b>	60
Die Korrekturphase sollte beendet sein	60
Eine High-Road-Strategie mit vier Zieldimensionen	61
Ein neuer Wachstumspfad ist in der „Europa-2020-Strategie“ angedeutet	61
Zukunftsorientierte Strategie droht in Konsolidierungsperiode verloren zu gehen	62
High-Road-Strategieelement 1: Qualität	62
High-Road-Strategieelement 2: Flexibilität	64
High-Road-Strategieelement 3: Sicherheit	66
High-Road-Strategieelement 4: Chancengleichheit	67
Zusammenfassung	68
Literaturverzeichnis	70
Die Autoren	75

## Abbildungs- und Übersichtsverzeichnis

---

Abbildung 1: Entwicklung der Lohnquote in Deutschland	15
Abbildung 2: Sozialschutzleistungen, alle Funktionen, in Kaufkraftstandards pro Einwohner	20
Abbildung 3: Reduktion der Armutgefährdung durch Sozialtransfers, Gesamtbevölkerung, 2009	21
Abb. 4 und 5: Anteile der deutschen Bruttowertschöpfung an der EU 15	45
Abbildung 6: Gewerkschaftliche Organisationsdichte nach Altersgruppe – Mitte 2000er Jahre	54
Abbildung 7: Gewerkschaftliche Organisationsdichte nach Beschäftigungstyp – Mitte 2000er Jahre	54
Abbildung 8: Anteil der Niedriglohnbeschäftigten	58
Übersicht 1: Wirtschaftswachstum und Bevölkerung	12
Übersicht 2: Beschäftigungsindikatoren, 2009	13
Übersicht 3: Lohnquotenentwicklung – internationaler Vergleich: unbereinigte Lohnquoten	16
Übersicht 4: Indikatoren zur personellen Einkommensverteilung	18
Übersicht 5: Sozialindikatoren, Fokus auf Kinder und Jugendliche	24
Übersicht 6: Umweltindikatoren im internationalen Vergleich	27
Übersicht 7: Position Deutschlands in der EU 27: Veränderung 2000-2009	27
Übersicht 8: Umweltindikatoren nach Modellklassen	28
Übersicht 9: Internationaler Vergleich der Industriequoten – Anteil der Industrie am nominellen BIP	33
Übersicht 10: Struktur der Wertschöpfung nach fünf Industrieklassifikationen	34
Übersicht 11: Dynamik der Wertschöpfung nach fünf Industrieklassifikationen	35
Übersicht 12: Lohnentwicklung nach fünf Industrieklassifikationen	36
Übersicht 13: Wertschöpfung in deutschen Industrien 1995 bis 2007	37
Übersicht 14: Korrelationen zwischen Branchenwachstum, Wertschöpfungsanteilen und Lohnposition	38
Übersicht 15: Internationaler Vergleich der Dienstleistungsquoten – Anteil der Dienstleistungen an der Summe der Wirtschaftsbereiche	40
Übersicht 16: Entwicklung der Dienstleistungsbranchen	44
Übersicht 17: Leistungsbilanz, Dienstleistungen ohne Reiseverkehr	48
Übersicht 18: Grad der Arbeitsmarktregulierung, 1990-2008	50
Übersicht 19: Anteile atypischer Beschäftigung an der betrieblichen Gesamtbeschäftigung 2006, in %	52

## Vorbemerkung

---

Zwar mehren sich die Zeichen, dass sich die Konjunkturaussichten für Deutschland verschlechtern. Doch angesichts der wirtschaftlichen Verwerfungen im Zuge der Finanz-, Wirtschafts- und Euroschuldenkrisen seit 2008 ist die deutsche Wachstumsbilanz auf den ersten Blick außerordentlich erfolgreich. Es scheint, als habe Deutschland die krisenhaften Zeiten der 1990er und 2000er Jahre mit geringem Wachstum und hoher Arbeitslosigkeit hinter sich gelassen. Getrieben von einer starken Exportnachfrage war das deutsche Wachstum laut Eurostat zwischen 2006 und 2011, mit Ausnahme der Rezessionsjahre 2008 und 2009, die durch die unmittelbaren Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise bestimmt waren, höher als das des Euroraums. Gleichzeitig nahm die Beschäftigung zu und die Arbeitslosigkeit stetig ab. Es scheint, als wäre das deutsche Wirtschaftswunder wiederauferstanden, wie ein britisches Wirtschaftsmagazin befand (Economist 3.2.2011).

Doch Karl Aiginger und Thomas Leoni vom Wiener Wirtschaftsforschungsinstitut WIFO zeigen in dem vorliegenden WISO Diskurs, dass nicht alles Gold ist, was glänzt. Denn unter der glitzernden Oberfläche des jüngsten deutschen Aufschwungs sind die hohen sozialen und ökologischen Kosten des Wachstumskurses als Kehrseite der Medaille verborgen. Anhand diverser Indikatoren weisen die Autoren nach, dass der jüngste Wachstumserfolg auf einer sogenannten Low-Road-Strategie beruht. Der Exporterfolg der deutschen Industrie und der hohe Beschäftigungsstand wurden durch die Senkung der Lohnkosten und die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts erreicht. Als Folge ist Deutschland bei wichtigen sozialen Indikatoren zurückgefallen. Eine deutliche soziale Polarisierung ist entstanden, die sich in einer sich öffnenden Einkommensschere,

einem großen Niedriglohnsektor mit einer Zunahme an prekärer Beschäftigung und einer geringen sozialen Mobilität ausdrückt. Gleichzeitig entwickelten sich auch ökologische Indikatoren ungünstig, so hat bspw. die Ressourcenproduktivität ab- und der Ausstoß an CO<sub>2</sub> zugenommen. Fazit: Der außenwirtschaftliche Erfolg ging zu Lasten der binnenwirtschaftlichen Strukturen.

Angesichts des jüngsten Wachstumserfolgs empfehlen die Autoren, die „Korrekturphase“ in der deutschen Wirtschaftspolitik zu beenden. Stattdessen soll eine High-Road-Strategie verfolgt werden, die ein nachhaltiges Soziales Wachstum zum Ziel hat. Hinter dem Begriff des Sozialen Wachstums steht ein Konzept, das ein Maximum an gesellschaftlicher Teilhabe am Wachstumsprozess anstrebt (vgl. FES 2011: 12ff.). Zur Umsetzung dieser Strategie schlagen die Autoren konkrete strukturpolitische Instrumente entlang der Dimensionen Qualität, Innovation, Flexibilität, soziale Sicherheit, Chancengleichheit und ökologische Nachhaltigkeit vor. Aufgrund der wirtschaftlichen und politischen Rolle Deutschlands in Europa wäre ein solcher Wachstumspfad beispielgebend für den künftigen wirtschaftspolitischen Kurs der EU und damit eine Alternative zum aktuellen Kurs der Austerität.

Die vorliegende Studie räumt mit den Mythen des neuen deutschen Wirtschaftswunders auf, indem der jüngste Aufschwung kritisch analysiert wird. Des Weiteren knüpfen die Autoren mit der Strategie des Sozialen Wachstums an die Diskussionen, bspw. in der aktuellen Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestags, um neue Wohlstandsindikatoren und Wachstumsmodelle an. Schließlich präsentiert die Studie strukturpolitische Instrumente, die dazu dienen, die Strategie des Sozialen Wachstums umzusetzen.

*Dr. Philipp Fink*  
Leiter des Arbeitsbereichs  
Nachhaltige Strukturpolitik  
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

*Hans Eichel*  
Bundesminister a. D.  
Sprecher des Arbeitskreises  
Nachhaltige Strukturpolitik

## Executive Summary

---

Aufgabe dieses Gutachtens ist es, die Konturen einer Wirtschaftspolitik für Deutschland aufzuzeigen, die nachhaltiges Soziales Wachstum ermöglicht. Das singuläre Ziel eines hohen und steigenden Einkommens wird zunehmend kritisch bewertet, da steigende Einkommen nicht grundsätzlich allen gesellschaftlichen Gruppen und Schichten zugutekommen und Wachstum – trotz Produktivitätsfortschritten – noch immer mit steigendem Ressourcen- und Energieverbrauch einhergeht. Anstelle des Bruttoinlandsprodukts als dem primären Fokus der Wirtschaftspolitik tritt daher ein Zielbündel, das Einkommen, soziale Zielsetzungen, Ressourcenschonung etc. beinhaltet. Zugleich kann die Notwendigkeit von Wachstum zum Erreichen der Vollbeschäftigung und zur Finanzierung von Sozialstaat, Gesundheit und Pensionen sowie dessen Bedeutung für gesellschaftliche Mobilität und die Lösung von Verteilungskonflikten nicht geleugnet werden.

Als Soziales Wachstum verstehen wir hier einen Wachstumspfad, bei dem auch die niedrigen Einkommen steigen, unterschiedliche Startchancen tendenziell ausgeglichen und Risiken u. a. bezüglich Arbeitsplatz, Gesundheit und Alter von der Gesellschaft abgedeckt werden. Es gibt keine einheitliche Definition des Begriffes „Soziales Wachstum“ und keinen Indikatorsatz, an dem Soziales Wachstum gemessen werden kann.<sup>1</sup> Die Dimension „sozial“ sollte weit gefasst werden, also auch gesellschaftliche Partizipation, Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an steigender Vielfalt von Gütern und Dienstleistungen, gesunde Umwelt, Wohnbedingungen, kulturelle Aktivitäten umfassen.

Wie sich zeigt, erfordert sozial nachhaltiges Wachstum die Umsetzung von strukturellen Politiken, die nicht nur Angebot und Nachfrage

generell steigern, sondern speziell an ihren erwünschten Komponenten ansetzen. Solche Strukturpolitiken umfassen Industrie-, Regional-, Gender-, Innovations- und Bildungs- sowie Einkommenspolitik. Die vorliegende Studie erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit in Hinblick auf all diese Dimensionen – so wurde zum Beispiel auf eine Auseinandersetzung mit den regionalen Unterschieden innerhalb Deutschlands und den Herausforderungen der Regionalpolitik verzichtet.

Deutschland hat in den vergangenen 20 Jahren erhebliche Veränderungen in den in- und externen Rahmenbedingungen mitgemacht und dabei wirtschaftliche Hoch- und Tiefphasen erlebt. Um die hohen Lohnkosten an die Produktivität anzupassen, den Arbeitsmarkt flexibler zu gestalten und die Kosten der Wiedervereinigung zu tragen, hat die deutsche Wirtschaft eine Korrekturphase vorgenommen. Wesentliche Züge dieser Strategie lassen sich als Low-Road-Strategie bezeichnen. Eine stärkere Kluft in der Einkommensverteilung, der Abbau sozialer Errungenschaften und ein Rückfall in der ökologischen Position zählen zu ihren Ergebnissen. Zur Fortsetzung dieses Kurses besteht keine Notwendigkeit. Deutschland ist heute preislich extrem wettbewerbsfähig und schafft es, die Vorteile der Globalisierung zu nutzen. Wie unsere Analysen zeigen, ist es für Deutschland möglich und sinnvoll, auf eine anspruchsvolle Wirtschaftsstrategie für ein Hoheinkommensland umzusteigen, d. h. zu versuchen, die Einkommen insgesamt zu steigern und auf breiter Basis die Lebensbedingungen und die Umweltqualität zu verbessern. Der weitere Weg sollte daher eine High-Road-Strategie sein, basierend auf Qualität, Innovation, Bildung, Flexibilität, Sicherheit und Chancengleichheit.

---

1 Vgl. hierzu vor allem das Konzept „Soziales Wachstum“ von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES 2011: 12f.).

## 1. Aufbau

---

In den folgenden Abschnitten werden wir zunächst die Erfolge und Probleme Deutschlands hinsichtlich makroökonomischer, sozialer und ökologischer Ziele analysieren, um ausgehend von dieser Analyse abschließend die wirtschaftspolitischen Grundzüge zu diskutieren, wie ein neuer Wachstumspfad – mit höherer sozialer und ökologischer Komponente – forciert werden kann. Der Bericht ist dabei folgendermaßen strukturiert:

Abschnitt 2 liefert einen einleitenden Überblick der Problemstellung, benennt die wichtigsten neuen Herausforderungen, denen sich Deutschland gegenwärtig und in den kommenden Jahren gegenüber sieht, und zieht Rückschlüsse für strategische Entscheidungen. Die nachfolgenden vier Abschnitte bilden den analytischen Teil der Studie. Die empirischen Analysen stützen sich vielfach auf längerfristige, internationale Vergleiche, vor allem zwischen den Ländern der EU 15. Die daraus hervorgehenden Rankings sind nur als Mittel zum Zweck zu verstehen, nicht die Positionierung Deutschlands gegenüber den europäischen Partnerländern bildet das primäre Erkenntnisinteresse, sondern ein präzises Verständnis der deutschen Situation und vor allem der Entwicklung Deutschlands über die Zeit.

Der Abschnitt 3 analysiert die Position Deutschlands nach makroökonomischen, ökologischen und sozialen Kenngrößen. Trotz der wirt-

schaftlichen Erfolge der jüngsten Jahre zeigt Deutschland in einer breiten Wohlfahrtsbewertung erhebliche Defizite auf, vor allem in Bezug auf die soziale Inklusion, die ausgewogene Verteilung von Wohlstandszuwächsen und die Chancengleichheit.

In den Abschnitten 4 und 5 stehen jeweils der Industrie- und Dienstleistungssektor im Mittelpunkt der Untersuchung. Neben einem Aufholbedarf im Dienstleistungsbereich weisen die Analysen auch auf die Notwendigkeit einer kombinierten Industrie- und Innovationspolitik hin, die die Trends im Wirtschafts- und Gesellschaftssystem vorausschauend integriert.

Einen eigenen Schwerpunkt bilden die Entwicklungen am Arbeitsmarkt und im Bereich der Arbeitsbeziehungen (Abschnitt 6). Diese Schwerpunktsetzung ergibt sich einerseits daraus, dass die Arbeitswelt ein zentraler Schauplatz für die Gestaltung von sozial nachhaltigem Wachstum ist, andererseits weil in kaum einem anderen Bereich in den vergangenen Jahrzehnten so viele grundlegende Veränderungen stattfanden.

Im abschließenden Abschnitt 7 werden sowohl auf Basis der vorangegangenen Analysen als auch im Sinne einer offenen, weiterführenden Diskussion Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen abgeleitet. Für Deutschland wird ein Wechsel zu einer High-Road-Strategie empfohlen.

## 2. Ein neues sozioökonomisches Modell für Deutschland und die EU

### *Enttäuschende Entwicklung seit den 1990er Jahren*

Die ökonomische Performance Europas seit den 1990er Jahren ist eher enttäuschend. Das Wachstum fällt nicht nur im Vergleich zur weltwirtschaftlichen Dynamik deutlich geringer aus, sondern ist auch niedriger als das der USA. Zudem ist der Aufholprozess in der Produktivität gegenüber den USA zum Stillstand gekommen. Die Enttäuschung setzte sich in der Wirtschaftskrise und in der Erholungsphase weiter fort. Obwohl die Krise von den USA ausging, war der Produktionsrückgang 2009 in Europa stärker und die Erholungsphase zögerlicher und von Land zu Land sehr unterschiedlich. Relativ erfolgreich ist in Europa hingegen die Exportentwicklung. Im Gegensatz zu den USA hat Europa weniger Weltmarktanteile verloren und hat eine weitgehend ausgeglichene Leistungsbilanz. Die Arbeitslosenquote liegt ungefähr gleich hoch wie in den USA, die Beschäftigungsquote darunter. Das Bevölkerungswachstum ist niedriger, die Alterung in Europa stärker.

Deutschland hat im europäischen Vergleich eine gewisse Sonderstellung. Nach der Wiedervereinigung gab es einige Jahre überdurchschnittliches Wachstum. Spätestens seit dem Jahr 2000 ist die Dynamik der deutschen Wirtschaft jedoch deutlich unterdurchschnittlich. In der ersten Dekade des neuen Jahrtausends konnte die deutsche Wirtschaft nur um 0,9 Prozent p. a. wachsen, die EU 15 um 1,2 Prozent, die EU 27 um 1,3 Prozent p. a. Kumuliert über zehn Jahre macht das eine negative Wachstumsdifferenz Deutschlands von drei bzw. fünf Prozentpunkten aus. Die hohe Arbeitslosigkeit in der Mitte des vergangenen Jahrzehnts (2005: 11,2 Prozent) und die große Lohn Differenz zu den europäischen Mitbewerbern ließen eine zurückhaltende Lohnpolitik, die Flexi-

bilisierung des Arbeitsmarktes und der Regeln, Beschäftigung anzunehmen, sinnvoll erscheinen. Im Krisenjahr selbst schrumpfte die deutsche Industrie abermals überdurchschnittlich, allerdings war die Performance des Arbeitsmarktes u. a. durch günstige Kurzarbeitsregelungen bemerkenswert stabil. Seit 2009 wächst die deutsche Wirtschaft überdurchschnittlich – 2011 bereits das dritte Jahr infolge. Die Arbeitslosigkeit begann rasch zu sinken und lag 2011 deutlich unter ihrem Vorkrisenstand (im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Ländern, vgl. Aiginger et al. 2011). Die Leistungsbilanz hat wieder einen hohen Überschuss, Unternehmen nutzen die Dynamik des asiatischen Raums, das Budgetdefizit ist deutlich geringer als in der EU 15.

### *Neue Herausforderungen*

Die wichtigsten neuen Herausforderungen, denen sich Deutschland gegenwärtig und in den kommenden Jahren gegenüber sieht, lassen sich wie folgt zusammenfassen.

*Globalisierung:* Das Zentrum der wirtschaftlichen Dynamik hat sich nach Asien verlagert. Auch Südamerika, Afrika und die Schwarzmeerregion wachsen überdurchschnittlich. Dieser Prozess wird sich einerseits aufgrund der Rohstoffvorkommen, andererseits dank der jungen Bevölkerung und des hohen Aufholbedarfs fortsetzen.

*Alterung:* Die Bevölkerung Europas altert und in einigen Ländern ist sie sogar heute schon rückläufig, darunter in Deutschland. Durch hohe Migration kann in einigen dieser Länder der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwar aufgeschoben werden, doch verstärkt Migration Integrationserfordernisse sowie die Notwendigkeit hoher Investitionen in das Schulsystem, und die politische Bereitschaft zur Integration ist nicht immer gegeben.

*Abgabenhöhe, Verschuldung, Ungleichgewichte:*

Die Abgabenquote in Europa war schon vor der Krise hoch und ist in ihrem Verlauf u. a. durch Konjunkturpakete und die Bankensanierung noch gestiegen. Sie ist die höchste der großen Regionen. Budgetdefizite liegen nach der Krise in fast allen europäischen Ländern über drei Prozent, ebenso liegt die Schuldenhöhe über 60 Prozent der Wirtschaftsleistung. Manche Länder haben ein doppeltes Budget- und Außenhandelsdefizit, während Deutschland, Belgien, die Niederlande und Österreich einen deutlichen Überschuss in der Leistungsbilanz haben (Ederer 2011; Rünstler 2011). Die Außenhandelsdefizite von Griechenland, Spanien und Portugal erreichen zweistellige Höhen und sind oft gleich groß wie der jeweilige Industriesektor.

*Löhne, Sozialsystem, Pensionen:* Europa ist ein relativ teurer Produktionsstandort, dazu tragen Löhne, Sozialabgaben und Steuern bei. Die hohe Sockelarbeitslosigkeit und die Alterung der Bevölkerung erhöhen weiter die Belastung, da das Pensionsantrittsalter nicht parallel zur höheren Lebenserwartung steigt.

*Ausbildung und Forschung:* Die Möglichkeiten, durch hohe Zukunftsinvestitionen trotz höherer Kosten konkurrenzfähig zu sein, werden nicht genügend genutzt. Die Forschungsziele der ersten Lissabon-Strategie wurden ignoriert, die Forschungsquote verharrte bei zwei Prozent des BIP und nähert sich nicht dem Drei-Prozent-Ziel. Die europäischen Universitäten sind gut, kommen aber an Spitzenuniversitäten nicht heran. Die Bildungsausgaben stagnieren, einzelne Länder erreichen hervorragende Pisa-Ergebnisse, andere fallen ständig zurück. Asiatische Länder dagegen nähern sich der Spitze in Ausbildung und investieren teilweise viel in neue Technologien.

*Strategische Entscheidung*

In dieser Position besteht für Europa die entscheidende Frage, ob es versuchen soll, durch Verbesserung der Kostenposition wettbewerbsstärker zu werden oder durch eine Qualitätsstrategie, die auch eine Vorreiterposition bei sozialen und ökologischen Innovationen anstrebt. Eine Verbesserung der Kostenposition kann erreicht werden

durch Lohnzurückhaltung, durch Verringerung der Steuern, durch Spreizung der Löhne und Öffnung eines Niedriglohnbereiches. Kosten können auch reduziert werden durch geringere Sozialauflagen, die flexiblere Gestaltung von Arbeitszeiten nach betrieblichen Notwendigkeiten – deren Ausdehnung ohne Lohnausgleich eingeschlossen –, durch die Reduktion der Arbeitslosenversicherung und durch Abdeckung von Gesundheitsrisiken sowie niedrigere Pensionen. Auch billigere Energie, verringerte Sicherheits- und Umweltbestimmungen tragen zur Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit bei. In gewisser Hinsicht wäre das eine Kopie des amerikanischen Weges mit seinen größeren Einkommensdifferenzen, geringerer Regulierung der Arbeitsmärkte, einem Billiglohnsegment mit hohem Migrantinnen- und Migrantenanteil, unzureichenden Umweltauflagen. Dieses Modell entspricht auch den wenig ausgebauten Sicherungssystemen in vielen Schwellenländern.

Der anspruchsvollere Weg wäre, gerade auf den Vorteilen und Errungenschaften des europäischen Modells aufzubauen. Es ist charakterisiert durch eine größere Absicherung von Risiken, durch Sozial- und Arbeitsgesetze, die Pflichtversicherung im Gesundheitsbereich. Eine anspruchsvolle Strategie setzt auf ökologische Anreize durch Auflagen, sie akzeptiert den Anstieg der Preise für nicht erneuerbare Energien, belastet CO<sub>2</sub>-haltige Energien mit einer Steuer und versucht, durch Exzellenz bei sozialen, organisatorischen und ökologischen Innovationen einen Wettbewerbsvorteil zu erzielen und diesen durch hohe Bildungs-, Integrations- und Innovationsanstrengungen zu unterlegen. Dazu zählen etwa Arbeitsmodelle, die permanente Weiterbildung belohnen, die Gestaltung der Arbeitszeit nach dem Lebensrhythmus erlauben, die Firmen in die Pflicht nehmen, das Humankapital weiterzuentwickeln und Arbeitsplätze an die Lebensumstände sowie das Alter der Beschäftigten anzupassen. Im ökologischen Bereich verlangt diese alternative europäische Strategie Priorität für Energieeinsparungen, ressourcenschonende Technologien, Entwicklung von Alternativenenergien und deren Nutzung in Büro- und Wohnbau, Produktion, Stadtentwicklung und Transport.

### 3. Die Ausgangslage für Deutschland: Einkommen, Sozial- und Umweltindikatoren

---

#### 3.1 Wachstum und Beschäftigung

##### *Vom „kranken Mann“ zum „neuen Wirtschaftswunder“*

In weniger als einem Jahrzehnt hat sich die makroökonomische Position Deutschlands relativ zu den wichtigsten Vergleichsländern deutlich verändert. In den späten 1990er Jahren und bis Mitte des vergangenen Jahrzehnts verkörperte die deutsche Volkswirtschaft mit ihren schwachen Wachstumsraten und der hohen Arbeitslosigkeit die strukturellen Probleme und Rigiditäten des europäischen Wirtschaftsmodells. Vor allem aus der Warte der angelsächsischen Welt und mit einem Blick auf die anhaltende gute Entwicklung der amerikanischen Wirtschaft wurden die hohen Arbeitskosten, der großzügige Wohlfahrtsstaat und die Rigiditäten am Arbeitsmarkt als wesentliche Erklärungsgründe für den deutschen Wachstumsrückstand identifiziert. Auch der demografische Alterungsprozess, der in unterschiedlichem Maße fast alle Industriestaaten trifft, ist in Deutschland besonders schnell vorangeschritten: der Altenquotient, d.h. die Quote der über 64-Jährigen gemessen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre), beträgt mehr als 30 Prozent, was in der EU 15 einen Höchstwert darstellt (siehe Übersicht 1). Das Wochenblatt *The Economist* sprach bereits 1999 von Deutschland als dem „kranken Mann“ des Euroraums (*Economist*, 3.6.1999). Tatsächlich wuchs das deutsche BIP zwischen 1990 und 2000 mit einer durchschnittlichen Rate von zwei Prozent, während Großbritannien im gleichen Zeitraum pro Jahr um 2,4 Prozent und die USA um rund drei Prozent zulegte. In den folgenden Jah-

ren fiel die Wachstumsdynamik in Deutschland – wie bereits im einleitenden Abschnitt erwähnt wurde – noch deutlich schwächer aus. Die Arbeitslosenquote, die 2000 bei 7,5 Prozent lag, erreichte nach einem weiteren, kontinuierlichen Anstieg im Jahr 2005 den Spitzenwert von 11,2 Prozent. Das war der höchste Wert in der Eurozone und wurde in der gesamten EU nur von Polen und der Slowakei übertroffen. In Großbritannien und den Vereinigten Staaten betrug die Arbeitslosenquote 2000 respektive 5,4 Prozent und vier Prozent, 2005 waren es 4,7 Prozent und 5,2 Prozent.

Dennoch kann man in derselben Zeitschrift lesen, dass Deutschland gerade ein „neues Wirtschaftswunder“ erlebt und für die Zukunft ein brauchbares Leitmodell darstellt (*Economist*, 3.2.2011). Nach einer überdurchschnittlich starken Rezession im Krisenjahr 2009 verzeichnet die deutsche Wirtschaft 2010 und 2011 Wachstumsraten, die über dem europäischen Durchschnitt liegen. In den Prognosen für 2012 kann sich Deutschland nicht der starken Konjunkturabschwächung entziehen. Allerdings stellt die deutsche Arbeitsmarktdynamik die Entwicklung in den meisten anderen europäischen Ländern und auch jene in den USA in den Schatten. Während der Krise ist die Arbeitslosenquote so gut wie konstant geblieben, und rückblickend kann man seit 2005 einen Abwärtstrend beobachten, der in den Industriestaaten beispiellos ist. Laut Eurostat betrug die Arbeitslosigkeit, die 2010 bei 7,1 Prozent lag, zum Jahresende 2011 5,6 Prozent. Dagegen stand die Arbeitslosenquote im Euroraum bei 10,7 Prozent, in Großbritannien bei 7,5 Prozent und den USA bei 8,5 Prozent. Auch die Beschäftigungsquote hat sich in Deutschland im vergan-

genen Jahrzehnt sehr günstig entwickelt. Zwar hatte Deutschland bereits in den 1990er Jahren höhere Beschäftigungsquoten als der Durchschnitt der (heutigen) Euroländer, lag aber deutlich hinter den angelsächsischen und skandinavischen Ländern zurück. Die jüngsten Werte zeigen, dass in Deutschland ein höherer Anteil der 15- bis 64-Jährigen in Beschäftigung ist als in Großbritannien und den USA. Der Abstand zu Dänemark und Schweden hat sich auf ein bis zwei Prozentpunkte reduziert.

Auch wenn der Begriff „Wirtschaftswunder“ – genauso wie die Bezeichnung des „kranken Mannes“ – eine journalistisch überspitzte Formulierung darstellt, wird in wirtschaftspolitischen Kreisen und auch in der akademischen Welt nach den Ursachen für diese positive Entwicklung gesucht (siehe z.B. Boysen-Hogrefe/Groll 2010; Burda/Hunt 2010). Von besonderer Bedeutung erscheint die Tatsache, dass nach vielen Jahren, in denen auch wirtschaftliche Aufschwungsphasen den Bestand an Arbeitslosen nur geringfügig beeinflussten, nunmehr die positive Konjunktur auch am Arbeitsmarkt ankommt und im Gegensatz dazu die Rezession dort kaum Spuren hinterlassen hat (Gartner/Klinger 2010). Als Erklärung für die überraschend gute Arbeitsmarktdynamik seit Ausbruch der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise werden – je nach Autoren mit unterschiedlicher Akzentuierung – folgende Faktoren angeführt:

- institutionelle Veränderungen, in erster Linie die tief greifenden Arbeitsmarktreformen der Jahre 2003 bis 2005 (Hartz I bis Hartz IV), die eine erhöhte Flexibilisierung des Arbeitskräfteangebots zur Folge hatten;
- die Reallohnanpassung und damit Senkung der Arbeitskosten, die im vergangenen Jahr-

zehnt einerseits durch ein allgemein moderates Lohnwachstum und andererseits durch die starke Ausweitung des Niedriglohnssektors erfolgte;

- die Existenz bzw. Einführung von Mechanismen zur Anpassung der Beschäftigung mittels der Zahl der gearbeiteten Stunden anstatt der Köpfe. Hierzu zählt neben den oft zitierten Maßnahmen zur Förderung von Kurzarbeit während der Krise auch die Einführung und starke Verbreitung von Arbeitszeitkonten in den Jahren vor der Krise.

Das „Jobwunder“ während der Krise wird nicht zuletzt darauf zurückgeführt, dass es in den Jahren unmittelbar vor der weltweiten Rezession in Deutschland trotz eines Konjunkturaufschwungs nur zu einem bescheidenen Beschäftigungswachstum kam. Diesem Argument zufolge wurden in der Krise wenige Arbeitskräfte freigesetzt, weil vor der Krise nur unterproportional viele neue Arbeitskräfte eingestellt worden waren (Burda/Hunt 2010). Dieser Erklärungsansatz erscheint für die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts im Krisenjahr 2009 relevant. Er ist aber nicht dazu geeignet, den anhaltenden Rückgang in den Arbeitslosenquoten nach der Krise zu erklären. Für die dynamische Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland müssen jene strukturellen Aspekte relevant sein, die den Grad der Arbeitsmarktflexibilität, das Verhalten von Angebot und Nachfrage sowie die Lohnfindungsprozesse am Arbeitsmarkt geprägt haben. Die Folgen dieser Umstrukturierung des Arbeitsmarkts sind aber nicht nur positiv zu bewerten, sie stellen im Gegensatz auch eine Hürde für sozial nachhaltiges Wachstum dar und können ein suboptimales volkswirtschaftliches Gleichgewicht zur Folge haben (mehr dazu im Abschnitt 6).

## Übersicht 1:

**Wirtschaftswachstum und Bevölkerung**

	Reales BIP-Wachstum in % p.a.		Reales BIP-Wachstum pro Kopf in % p.a.		Altenquotient* in %	
	1970/2008	1990/2008	1970/2008	1990/2008	1970	2009
<b>Skandinavische Länder</b>						
Dänemark	+ 2,1	+ 2,0	+ 1,8	+ 1,6	18,9	24,1
Finnland	+ 2,9	+ 2,4	+ 2,5	+ 2,0	13,6	25,2
Schweden	+ 2,1	+ 2,2	+ 1,8	+ 1,8	20,7	27,1
<b>Kontinentale Länder</b>						
Österreich	+ 2,6	+ 2,3	+ 2,3	+ 1,9	22,7	25,7
Belgien	+ 2,4	+ 2,0	+ 2,1	+ 1,7	21,2	25,9
Deutschland	+ 2,1	+ 1,7	+ 1,9	+ 1,5	20,3	30,9
Frankreich	+ 2,5	+ 1,8	+ 1,9	+ 1,3	:	25,4
Niederlande	+ 2,6	+ 2,6	+ 2,0	+ 2,1	16,2	22,3
<b>Angelsächsische Länder</b>						
Irland	+ 5,0	+ 6,0	+ 3,9	+ 4,7	:	16,8
Großbritannien	+ 2,4	+ 2,4	+ 2,1	+ 2,1	19,3	16,2
<b>Mediterrane Länder</b>						
Spanien	+ 3,1	+ 2,9	+ 2,3	+ 2,1	:	24,3
Griechenland	+ 2,8	+ 3,1	+ 2,2	+ 2,5	17,2	27,9
Italien	+ 2,2	+ 1,3	+ 1,9	+ 1,0	16,7	30,6
Portugal	+ 3,1	+ 2,0	+ 2,5	+ 1,7	14,9	26,3
<b>EU 15</b>	<b>+ 2,4</b>	<b>+ 2,0</b>	<b>+ 2,0</b>	<b>+ 1,6</b>	<b>:</b>	<b>+ 25,7</b>
<b>USA</b>	<b>+ 3,0</b>	<b>+ 2,8</b>	<b>+ 2,0</b>	<b>+ 1,7</b>	<b>:</b>	<b>:</b>

\*Altenquotient EU 15 2009: bevölkerungsgewichteter Durchschnitt.

Quelle: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

### *Ausgeprägte geschlechtsspezifische Unterschiede*

Im Unterschied zu den skandinavischen Ländern verbergen sich in Deutschland hinter den hohen Beschäftigungsquoten auch sehr ausgeprägte geschlechtsspezifische Unterschiede. Noch stärker als in den meisten anderen europäischen Ländern wurde in Deutschland das traditionelle Haushaltsmodell des männlichen Alleinverdieners durch ein Modell mit einem männlichen Vollzeitbeschäftigten und einer weiblichen Teilzeitbeschäftigten ersetzt. Wie man Übersicht 2 entnehmen kann, beträgt der geschlechtsspezifische

Unterschied in den Beschäftigungsquoten in Vollzeitäquivalenten mehr als 20 Prozentpunkte. In Dänemark und Schweden sind es zehn, in Finnland nur fünf Prozentpunkte. Unzureichende Möglichkeiten der außerfamiliären Kinderbetreuung und steuerliche Rahmenbedingungen (Stichwort Ehegattensplitting) stellen in Deutschland Hindernisse zur Bewältigung dieser geschlechtsspezifischen Unterschiede dar. Diese ungünstigen Rahmenbedingungen für die Erwerbstätigkeit der Frauen wirken sich allerdings nicht positiv auf die Geburtenrate aus, das Spannungsfeld zwischen Beruf und Familie führt im Gegensatz dazu, dass viele Frauen den Kinderwunsch

## Übersicht 2:

**Beschäftigungsindikatoren, 2009**

	Nach Alter			Beschäftigungsquoten Nach Geschlecht			In Vollzeitäquivalente		
	15-24	25-54	55-64	Männer	Frauen	Gap	Gesamt	Männer	Frauen
<b>Skandinavische Länder</b>									
Dänemark	63,6	85,1	57,5	78,3	73,1	5,2	67,6	73,1	62,4
Finnland	39,6	82,4	55,5	69,5	67,9	1,6	64,7	67,1	62,5
Schweden	38,3	84,5	70,0	74,2	70,2	4,0	65,7	70,9	60,7
<b>Kontinentale Länder</b>									
Österreich	54,5	84,0	41,1	76,9	66,4	10,5	63,5	74,7	52,8
Belgien	25,3	79,8	35,3	67,2	56,0	11,2	56,9	66,7	47,4
Deutschland	46,2	81,6	56,2	75,6	66,2	9,4	61,4	72,2	50,7
Frankreich	31,4	82,1	38,9	68,5	60,1	8,4	59,9	67,0	53,4
Niederlande	68,0	86,3	55,1	82,4	71,5	10,9	59,2	73,2	45,9
<b>Angelsächsische Länder</b>									
Irland	35,4	72,0	51,0	66,3	57,4	8,9	56,0	64,2	48,0
Großbritannien	48,4	80,2	57,5	74,8	65,0	9,8	60,6	70,6	51,3
<b>Mediterrane Länder</b>									
Spanien	28,0	70,7	44,1	66,6	52,8	13,8	55,8	65,0	46,7
Griechenland	22,9	75,4	42,2	73,5	48,9	24,6	60,1	73,5	46,7
Italien	21,7	71,9	35,7	68,6	46,4	22,2	53,9	67,3	40,9
Portugal	31,3	79,7	49,7	71,1	61,6	9,5	64,5	70,8	58,3
<b>EU 15</b>	<b>38,2</b>	<b>78,5</b>	<b>48,0</b>	<b>71,9</b>	<b>59,9</b>	<b>12,0</b>	<b>59,2</b>	<b>69,3</b>	<b>49,6</b>

Quelle: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

nach hinten verschieben. Laut Berechnungen der OECD leben mehr als 40 Prozent der deutschen Frauen im Alter von 25 bis 49 Jahren in einem kinderlosen Haushalt (der OECD-Durchschnitt liegt bei 34 Prozent), vor allem besser qualifizierte Frauen entscheiden sich erst spät für Kinder und unterliegen einer höheren Wahrscheinlichkeit, kinderlos zu bleiben (OECD 2011).

Die fehlende Gleichstellung der Frauen am deutschen Arbeitsmarkt zeigt sich auch am geschlechtsspezifischen Lohnunterschied: Frauen verdienen in Deutschland durchschnittlich rund 23 Prozent weniger als Männer. Das ist nach der Tschechischen Republik und Österreich der dritt-

höchste Wert in der EU (2009). Obwohl Frauen nach einem starken Aufholprozess nunmehr im Durchschnitt besser ausgebildet sind als Männer, stagniert der Gender Pay Gap seit geraumer Zeit auf hohem Niveau (Holst 2011). Drei von vier Beschäftigten im Niedriglohnsektor sind weiblich, Frauen sind auch öfter als Männer in befristeten Beschäftigungsverhältnissen anzutreffen. Ein Teil dieser Unterschiede ist darauf zurückzuführen, dass Frauen nach wie vor für gleiche oder ähnliche Tätigkeiten wie Männer oftmals schlechtere Lohnsätze und Beschäftigungsbedingungen hinnehmen müssen (allokative Diskriminierung). Ein weiteres grundlegendes Problem ist die hohe

geschlechtsspezifische Segregation am Arbeitsmarkt, die auch bei einer Betrachtung über längere Zeiträume nur geringfügig zurückgegangen ist (siehe z. B. Beblo et al. 2008). Eine hohe oder steigende Frauenkonzentration in einem Berufsfeld führt tendenziell zu einer „Entwertung“ dieser Tätigkeit, diese evaluative Diskriminierung drückt das Lohnniveau der (weiblichen und männlichen) Beschäftigten in dieser Berufsgruppe (Busch/Holst 2011).

### 3.2 Personelle und funktionale Einkommensverteilung: Reicher aber ungleicher?

Die Einkommen aus unselbstständiger Arbeit unterlagen in der Mehrheit der OECD-Länder in den vergangenen Jahrzehnten zwei allgemeinen Trends: Erstens wurde die Verteilung der Arbeits-einkommen tendenziell ungleicher; zweitens verlief der Anstieg der realen Einkommen moderat und blieb hinter dem allgemeinen Wirtschaftswachstum zurück (siehe z. B. Atkinson 2007; OECD 2007 und 2008).

#### *Starker Rückgang der Lohnquote*

Wie man an der Entwicklung der Lohnquote – d.h. des Anteils der Arbeitnehmerentgelte am Volkseinkommen – erkennen kann (vgl. Abbildung 1), hat sich die funktionale Verteilung in Deutschland über die Zeit deutlich verschoben. Nachdem der Anteil der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen in den 1970er Jahren stark gestiegen war, kam es in den 1980er Jahren zu einer Senkung und in den 1990er Jahren zu einer Stabilisierung der Lohnquote. Nach einer leichten Beschleunigung in den späten 1990er Jahren blieben die Lohneinkommen ab 2000 erneut zuerst geringfügig und dann stark hinter dem Wertschöpfungswachstum zurück. In der Wirtschafts- und Finanzkrise kam es erwartungsgemäß zu einem sprunghaften Anstieg der Lohnquote, da in der Rezession Produktivität und Gewinne rasch einbrechen, während Lohneinkommen mit erheblicher Verzögerung reagieren. Die Lohnquote

ist nach der Krise zwar nicht auf das Vorkrisenniveau zurückgefallen, mit dem Aufschwung sind aber erneut die Unternehmensgewinne und die Kapitalerträge stärker gewachsen als die Entgelte der unselbstständig Beschäftigten.

Mit dieser Entwicklung der funktionalen Einkommensverteilung steht Deutschland in einer langfristigen Betrachtung nicht alleine da (siehe Übersicht 3). In fast allen Industrieländern kann seit 1980 ein deutlicher Rückgang des Lohnanteils am Volkseinkommen beobachtet werden. Dieser Trend steht zum einen mit Veränderungen am Arbeitsmarkt in Verbindung, die eine dämpfende Wirkung auf die Lohnsteigerungen hatten (Ende der Vollbeschäftigung, Verfestigung der Arbeitslosigkeit, Machtverlust der Gewerkschaften, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte). Andererseits haben auch der Strukturwandel der Wirtschaft, der technologische Wandel und im Allgemeinen die Globalisierung diesen Trend gefördert, weil sie zusätzlichen Druck auf die Lohneinkommen, vor allem der nicht gut Qualifizierten, ausgeübt und gleichzeitig den Anstieg der Einkommen aus Besitz von Finanz- und Immobilienvermögen begünstigt haben (Mayrhuber et al. 2010). Dennoch hebt sich die Entwicklung der funktionalen Verteilung in Deutschland deutlich von jener in den meisten anderen Industriestaaten ab. Die deutsche Lohnquote war in den 1990er Jahren vergleichsweise stabil, andererseits fiel im vergangenen Jahrzehnt in keinem Land der EU 15 (und ebenso wenig in den USA oder Japan) der Rückgang der Lohnquote so stark aus wie in Deutschland.

Zwischen 2000 und 2008 schrumpfte der Anteil der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen um fast zehn Prozent, nur Großbritannien verzeichnete einen ähnlich starken Rückgang (um 7,9 Prozent), in der EU 15 waren es minus 2,2 Prozent. Auch bei Berücksichtigung der Jahre 2009 und 2010 ist in der vergangenen Dekade der Ertrag des Wirtschaftswachstums in Deutschland viel stärker den Kapitaleignern zugutegekommen als in den restlichen Vergleichsländern. Während die deutsche Lohnquote in einer absoluten Betrachtung seit den 1970er Jahren überdurchschnittlich hoch war, lag sie in den vergangenen

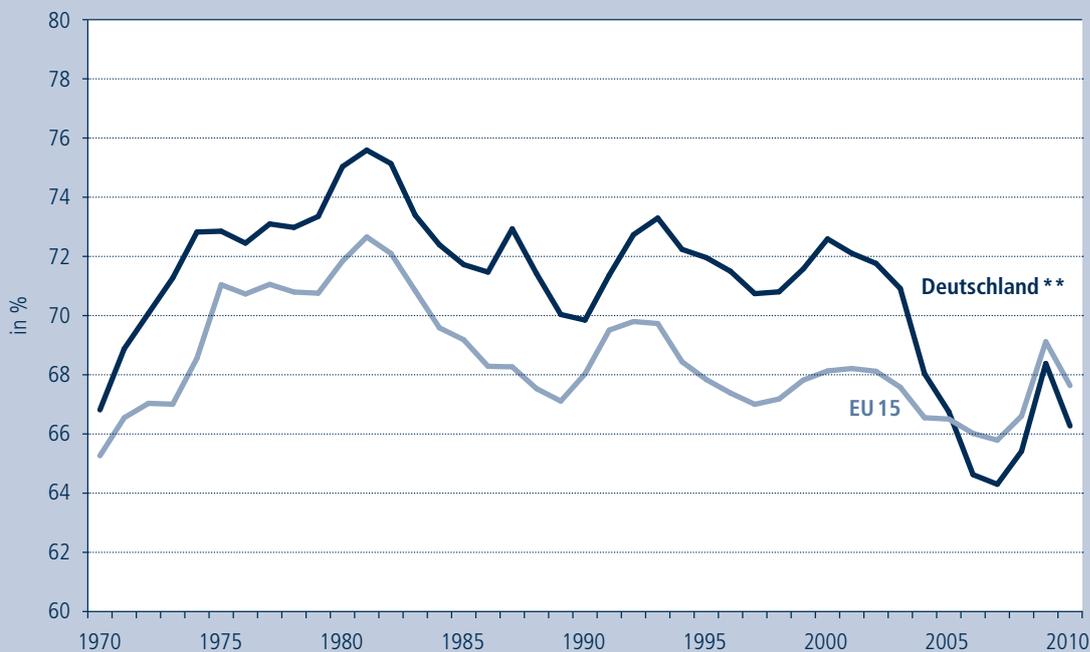
Jahren ein bis eineinhalb Prozentpunkte tiefer als im Durchschnitt der EU 15.

Die schwache Lohnentwicklung spiegelt sich in der Verbesserung der deutschen Lohnstückkostenposition gegenüber den Handelspartnern wider – einer der wichtigsten Indikatoren für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft bzw. eines Wirtschaftssektors (siehe z.B. Schröder 2009). Diese Entwicklung ist somit eine – wenn auch sicherlich nicht die einzige – Ursache für den Erfolg der deutschen Exportwirtschaft. Zugleich weist das Zurückbleiben der Einkommen aus unselbstständiger Arbeit gegenüber den Unternehmensgewinnen und Kapitaleinkünften auf ein problematisches Ungleichgewicht und eine potenzielle Schwächung der Binnenkonsumnachfrage hin. Zwar können aus der funktionalen Einkommensverteilung keine verlässlichen Rückschlüsse auf die Verteilung der Haushaltseinkommen abgeleitet werden. Rein

theoretisch könnten die verfügbaren Einkommen der Haushalte – so diese im Besitz von Vermögenswerten und Unternehmensbeteiligungen sind bzw. sofern sie durch eine entsprechende Umverteilungspolitik „entschädigt“ werden – auch bei einer stark rückläufigen Lohnquote gleich stark wie das BIP wachsen. Eine sinkende Lohnquote zeigt zudem, dass die Entlohnung des Faktors Arbeit nicht mit dem Produktivitätswachstum Schritt hält, prinzipiell schließt sie aber nicht reale Lohnsteigerungen aus. Angesichts moderater Wirtschaftswachstumsraten und der hohen Konzentration von Vermögen auf wenige Haushalte (bzw. im Umkehrschluss der großen Abhängigkeit der Haushalte von Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit) signalisiert die sinkende Lohnquote in den Jahren 2000/2010 allerdings, dass die Kaufkraft breiter Segmente der deutschen Bevölkerung in diesem Zeitraum stagnierte.

Abbildung 1:

### Entwicklung der Lohnquote\* in Deutschland



\* Arbeitnehmerentgelte in % des Volkseinkommens (Nettonationaleinkommen minus Produktionsabgaben – Subventionen).

\*\* Deutschland bis 1990 nur Westdeutschland.

Quelle: Europäische Kommission (AMECO), WIFO.

## Übersicht 3:

**Lohnquotenentwicklung – internationaler Vergleich  
Unbereinigte Lohnquoten\***

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2000/ 2008	2008/ 2010
	in %						Veränderung in %	
<b>Skandinavische Länder</b>								
Dänemark	59,6	69,6	77,3	78,9	77,4	77,6	3,9	-3,5
Finnland	57,3	63,9	73,3	82,0	65,6	68,8	2,7	2,0
Schweden	67,6	77,9	83,8	86,1	76,0	74,6	-4,5	2,9
<b>Kontinentale Länder</b>								
Österreich	62,2	66,5	75,9	72,4	71,9	69,5	-6,6	3,5
Belgien	56,5	61,7	74,0	66,9	67,9	70,7	1,9	2,2
Deutschland**	58,5	66,8	75,0	69,8	72,6	66,3	-9,9	1,3
Frankreich	58,9	63,1	73,7	68,6	68,9	71,9	1,2	3,1
Niederlande	55,2	66,8	72,4	68,8	66,0	68,2	3,4	-0,2
<b>Angelsächsische Länder</b>								
Irland	47,2	55,5	65,9	62,9	61,5	73,4	9,9	8,6
Großbritannien	71,4	75,9	81,3	75,6	72,4	70,0	-7,9	4,9
<b>Mediterrane Länder</b>								
Spanien	54,0	58,8	64,6	62,9	65,5	62,1	2,9	-7,9
Griechenland	32,3	33,2	37,5	43,1	43,2	52,0	14,5	5,0
Italien	51,9	58,2	59,6	59,1	55,2	61,5	9,3	1,9
Portugal	61,7	75,9	69,2	61,5	70,0	76,3	7,3	1,5
<b>EU 15</b>	60,1	65,3	71,8	68,0	68,1	67,6	-2,2	1,5
USA	69,5	73,2	73,5	71,4	70,0	67,8	-0,3	-2,8
Japan	50,3	53,8	66,5	66,4	72,8	72,2	-3,5	2,7

\* Arbeitnehmerentgelte in % des Volkseinkommens (Nettonationaleinkommen minus Produktionsabgaben – Subventionen).

\*\* Deutschland bis 1990 nur Westdeutschland.

Quelle: Europäische Kommission (AMECO), Statistik Austria, WIFO.

*Ausweitung der Einkommensunterschiede*

Die verfügbare empirische Evidenz zeigt mit Nachdruck, dass in Deutschland in den vergangenen 20 Jahren sowohl eine Zunahme der Einkommensungleichheit als auch eine Polarisierung der Einkommen stattgefunden hat.<sup>2</sup> Bach et al. (2007)

kommen in ihrer detaillierten Untersuchung von Lohnsteuerdaten für die Periode 1992-2003 zu dem Schluss, dass in der Gruppe der unselbstständig Beschäftigten vor allem zwei Trends die Entwicklung der Einkommensverteilung der vergangenen Jahrzehnte prägen. Einerseits kam es seit den 1990er Jahren zu einem Absinken des

2 „Bei einer Zunahme der Ungleichheit der Einkommensverteilung, die aber in ihrer Struktur stabil bleibt, können alle Gruppen mehr verdienen als zuvor; nur die Abstände werden größer. Bei einer Polarisierung der Einkommen verschiebt sich jedoch diese Struktur so, dass sowohl die obersten als auch die untersten Einkommensgruppen quantitativ an Gewicht gewinnen, während die mittlere Gruppe kleiner wird.“ (Goebel/Gornig 2010)

realen Medianeinkommens<sup>3</sup>. Ein Drittel der Bevölkerung empfängt nur sehr geringe Markteinkommen. Zugleich ging der Einkommensanteil der mittleren Verteilungsdezile stark zurück (der Anteil des fünften Dezils an allen Markteinkommen sank beispielsweise von 4,2 Prozent auf 2,6 Prozent). Andererseits kann ein Einkommenszuwachs des obersten Dezils beobachtet werden, wobei vor allem die wirtschaftliche Elite des Landes – jene 0,001 Prozent bzw. 0,0001 Prozent der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommensniveau – stark profitieren konnten.

Die Studien des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) belegen auch für die folgenden Jahre einen anhaltenden Trend zur Einkommenspolarisierung, d. h. ein Auseinanderdriften der oberen und unteren Ränder der Einkommensverteilung gegenüber der Mitte. So stellen etwa Frick/Grabka (2008) fest, dass es zwischen 2000 und 2006 zu einer Einkommens-

spreizung kam, mit der Konsequenz, dass der Anteil der mittleren Einkommensschicht von 62 Prozent auf 54 Prozent der Bevölkerung sank. Diese Entwicklung ging in erster Linie auf eine Bewegung nach unten zurück, in der Mittelschicht war die Abwärtsmobilität stärker ausgeprägt als der Aufstieg. Goebel/Gornig (2010) haben anhand von Zahlen bis 2009 eine Fortsetzung dieses Trends beobachtet. Demnach ist einerseits der Anteil der Haushalte mit geringem Einkommen zwischen 2004 und 2009 gestiegen, während andererseits die Zahl der Haushalte mit mehr als 150 Prozent des Medianeinkommens ebenfalls zunahm.<sup>4</sup> Im längerfristigen Trend hat damit vor allem die mittlere Einkommensgruppe an Anteilen verloren. Diese Entwicklung ist lediglich durch die Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem Halt gekommen. Es bleibt abzuwarten, wie es in den Jahren nach der Krise weitergehen wird.

---

3 Das reale Medianeinkommen sank zwischen 1992 und 2003 von 12,496 Euro auf 8,173 Euro (Preisniveau 2000), was in erster Linie auf die Zunahme an Personen mit geringem oder keinem Markteinkommen zurückzuführen ist (in dieser Studie werden, wie in der Fachliteratur üblich, auch Personen ohne Markteinkommen für die Berechnung von Verteilungsmaßen berücksichtigt). Diese Entwicklung war in Ostdeutschland besonders stark ausgeprägt.

4 Die Autoren definieren die Einkommensgruppen auf Basis der äquivalenzgewichteten Einkommen, wobei der Niedrigeinkommensbereich Haushalte bis zu 70 Prozent des Medianwerts und der obere Einkommensbereich Haushalte über 150 Prozent des Medianwerts erfasst. Das mittlere Einkommenssegment beschreibt Haushalte mit einem Einkommen zwischen 70 Prozent und 150 Prozent des Medians.

## Übersicht 4:

## Indikatoren zur personellen Einkommensverteilung

	Gini-Koeffizienten		Verteilungsquintil (S80/S20)		Verteilungsdezil (P90/P10)	
	Mitte 1990er	2005	Mitte 1990er	2005	Mitte 1990er	2005
<b>Skandinavische Länder</b>						
Dänemark	0,21	0,23	2,9	3,3	2,5	2,7
Finnland	0,23	0,27	3,4	4,0	2,8	3,3
Schweden	0,22	0,24	3,1	3,4	2,6	2,9
<b>Kontinentale Länder</b>						
Österreich	0,23	0,27	3,4	4,1	3,0	3,3
Belgien	0,28	0,27	4,6	4,0	3,5	3,3
Deutschland	0,27	0,30	4,1	4,9	3,4	4,1
Frankreich	0,28	0,28	4,2	4,1	3,5	3,4
Niederlande	0,25	0,27	3,8	4,2	3,2	3,3
<b>Angelsächsische Länder</b>						
Irland	0,32	0,32	5,1	5,4	4,3	4,3
Großbritannien	0,30	0,34	4,8	5,6	4,1	4,4
<b>Mediterrane Länder</b>						
Spanien	0,28	0,31	6,1	5,3	4,7	4,4
Griechenland	0,32	0,31	5,3	5,1	4,3	4,1
Italien	0,35	0,35	6,4	6,1	4,8	4,2
Portugal	0,34	0,38	5,9	7,0	4,7	5,5
<b>EU 27</b>	<b>0,28</b>	<b>0,30</b>	<b>4,4</b>	<b>4,7</b>	<b>3,6</b>	<b>3,8</b>

Quelle: OECD family database.

Die von Institutionen wie OECD und Eurostat zusammengestellten Statistiken belegen, dass die Ungleichheit der Markteinkommen in Deutschland seit den 1980er Jahren stärker gestiegen ist als in den meisten anderen Industriestaaten. Wie aus Übersicht 4 zudem hervorgeht, nahm in Deutschland der Abstand zwischen den oberen und unteren Dezilen oder Quintilen der Einkommensverteilung stärker zu als der Gini-Koeffizient – ein weiterer Hinweis für eine Zunahme der Einkommenspolarisierung.<sup>5</sup> Die jüngsten Da-

ten von Eurostat zeigen für das Verteilungsquintil in Deutschland einen spürbaren Rückgang, von 4,9 im Jahr 2007 auf 4,5 in 2009, während in den anderen westlichen EU-Mitgliedsstaaten dieser Verteilungsindikator entweder konstant blieb oder zunahm. Auch im Falle dieser Daten wird sich noch zeigen müssen, inwiefern das Krisenjahr 2009 einen Ausreißer darstellt oder den Beginn einer Trendwende markiert.

Jenseits von Betrachtungen der Einkommensverteilung ist abschließend anzumerken,

5 Der Gini-Koeffizient gibt zwar ein synthetisches Gesamtbild der Einkommensverteilung wieder, überdeckt aber gleichzeitig die zum Teil sehr differenzierten und unterschiedlichen Trends innerhalb einzelner Bereiche des Verteilungsspektrums.

dass die Vermögen in Deutschland deutlich ungleicher verteilt sind als die Einkommen.<sup>6</sup> Die verfügbaren Daten (2007) zeigen, dass die vermögendsten zehn Prozent der Bevölkerung über rund 60 Prozent des Gesamtvermögens verfügen, während gleichzeitig zwei Drittel der Bevölkerung kein oder nur ein sehr geringes Nettovermögen besitzen (Frick/Grabka 2009). Die Vermögenskonzentration in Deutschland ist damit zwar immer noch nicht so hoch wie beispielsweise in den USA, sie nahm aber zumindest in der Periode vor der Wirtschaftskrise deutlich zu. Die 2009 eingeführte Reduktion in der Besteuerung von Erbschaften dürfte die Schieflage in der Vermögensverteilung ebenso verfestigen bzw. noch akzentuieren wie die Tatsache, dass Deutschland zu den Industrieländern mit dem niedrigsten Anteil an vermögensbezogenen Steuern gehört.<sup>7</sup>

### *Ungleichheit als Wachstumshürde*

In der ökonomischen Literatur setzt sich immer mehr die Ansicht durch, dass Ungleichheit auch den Wachstumsprozess behindert, weil die Entstehung und Nutzung des Humankapitals geschwächt wird und dieses in entwickelten Volkswirtschaften Dynamik und Wettbewerbsfähigkeit bestimmt (García-Penalosa 2008). Die Anfänge der Industrialisierung waren durch Kapitalknappheit und den Bedarf nach Investitionsfinanzierung geprägt. Aus diesem Grund wurde früher das Vorhandensein einer reichen Bevölkerungsschicht und somit Ungleichheit auch in der ökonomischen Theorie als Voraussetzung von kapitalistischer Akkumulation und von Wachstum gewertet. Theoretische und empirische Forschungsarbeiten der letzten Jahrzehnte haben diese Sichtweise hinterfragt und ein differenzierteres Bild geschaffen.

Einige Studien (z. B. Persson/Tabellini 1994; Alesina/Perotti 1996) haben politische Prozesse als Transmissionsmechanismus zwischen Ein-

kommensverteilung und Wirtschaftswachstum identifiziert. Für ein hoch entwickeltes Industrieland wie Deutschland ist allerdings in erster Linie der Einfluss der Einkommensverteilung auf die Humankapitalbildung sowie auf die Wissensübertragung und Innovationskraft von ökonomischer Bedeutung. Haushalte mit einem zu geringen Einkommen können – auch angesichts von Kreditbeschränkungen am Kapitalmarkt – nicht genügend in Bildung und berufliche Qualifikation investieren (Galor/Zeira 1993; Foellmi/Zweimüller 2003). Das entspricht einer Fehlallokation von Ressourcen, mit negativen Auswirkungen auf die Ansammlung von Wissen und Humankapital und somit auf das Wirtschaftswachstum. García-Penalosa (2008) weist darauf hin, dass infolge dieses Zusammenhangs größere Ungleichheit besonders dann problematisch ist, wenn der untere Bereich der Einkommensverteilung zurückfällt und sozusagen ein Segment der Bevölkerung in eine Produktivitätsfalle rutscht. Weit weniger problematisch ist, wenn die Ungleichverteilung durch eine starke Spreizung der Einkommen in den oberen Dezilen der Verteilung verursacht wird. Voitchovsky (2005) liefert empirische Belege für diese Hypothese anhand von Daten für 25 reiche Industrieländer: Während Ungleichheit insgesamt negative Wachstumseffekte aufweist, ist es für das Wirtschaftswachstum besonders nachteilig, wenn die einkommensschwächsten Haushalte – nach Umverteilung durch das Steuer-Transfer-System – stark hinter dem medianen Einkommensniveau zurückbleiben.<sup>8</sup>

Diese Ergebnisse sind vor dem Hintergrund des starken demografischen Wandels für Deutschland besonders relevant. Um die Alterung der Gesellschaft und den prognostizierten Fachkräftemangel zu kompensieren, muss die verbleibende Erwerbsbevölkerung kontinuierliche Produktivitätssteigerungen erzielen. Das wiederum ist nur möglich, wenn gerade ärmere und bildungsferne Schichten stärker als bisher in Ausbildung und

6 Das trifft grundsätzlich auf alle Länder zu. In den meisten Ländern liegen die Gini-Koeffizienten der Vermögensverteilung zwischen 0,650 und 0,750 und sind damit fast doppelt so hoch wie jene der Einkommensverteilung (Davies et al. 2006).

7 Dieser Anteil liegt unter einem Prozentpunkt des BIP und ist damit nur etwa halb so hoch wie im Durchschnitt der OECD-Länder.

8 Eine Spreizung der oberen Einkommen geht dagegen – bei gegebener Gesamtungleichheit – mit positiven Effekten in die Wachstumschätzung ein.

lebenslanges Lernen eingebunden werden. Da Humankapital für moderne, dienstleistungsorientierte Volkswirtschaften der wohl wichtigste Wettbewerbsfaktor ist, stellt ein bestimmtes Maß an sozioökonomischer Gleichheit eine Form sozialer Investition dar. In den Worten des Soziologen Gosta Esping-Andersen (2002): „We cannot afford not to be egalitarians in the advanced economies of the twenty-first century.“

### 3.3 Soziale Lage: Die Herausforderung der neuen sozialen Risiken

#### *Hohes, aber nicht herausragendes Absicherungsniveau*

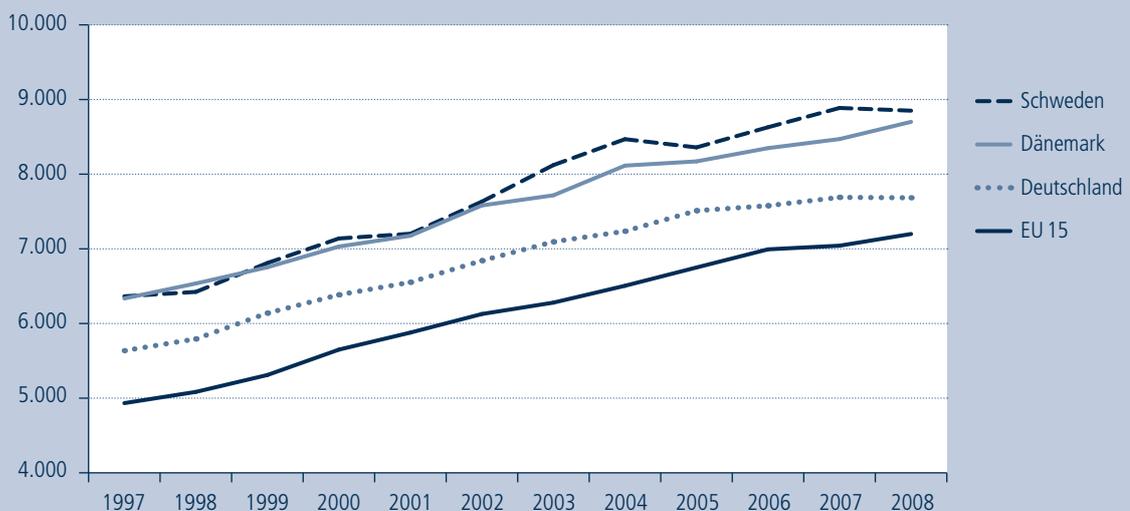
Deutschland hat einen ausgebauten Sozialstaat, die Quote der Sozialausgaben liegt insgesamt – gemessen am BIP – mit 26,7 Prozent sehr nahe am Durchschnittswert für die Eurozone und die EU-15-Länder (2008, Eurostat-Daten). Die Position Deutschlands hat sich hinsichtlich der wichtigsten Vergleichsländer im vergangenen Jahrzehnt leicht verschoben. Anders als noch Ende

der 1990er Jahre geben nunmehr laut den jüngsten verfügbaren Daten nicht nur die skandinavischen Länder (mit Ausnahme Finnlands), sondern auch kontinentaleuropäische Länder wie Österreich, die Niederlande und Frankreich mehr Geld für Sozialleistungen aus. Das betrifft nicht nur den Anteil an Sozialausgaben am BIP, sondern auch die absoluten monetären Größen: Im Jahr 2008 lagen die Pro-Kopf-Ausgaben (in Kaufkraftstandards) in Österreich etwa zehn Prozent über jenen in Deutschland. In Dänemark, Schweden und den Niederlanden wurde je Einwohner respektive um 13 Prozent, 15 Prozent und 17 Prozent mehr für Sozialleistungen aufgewendet (die absoluten Unterschiede in Euro ohne Kaufkraftbereinigung sind zum Teil erheblich größer).

Diese Daten korrelieren stark mit einem der wichtigsten Sozialindikatoren, der Armutsgefährdungsquote vor und nach Sozialtransfers (siehe Abbildung 3). Die Armutsgefährdungsquote lag in Deutschland 2009 mit 15,5 Prozent geringfügig niedriger als im Durchschnitt der Eurozone (15,9 Prozent) und der EU 15 (16,1 Prozent). In den Niederlanden, Österreich, Frankreich und in allen skandinavischen Ländern ist das Risiko, von

Abbildung 2:

#### Sozialschutzleistungen, alle Funktionen, in Kaufkraftstandards pro Einwohner



Quelle: Eurostat.

Armut betroffen zu sein, aber deutlich niedriger als in Deutschland. Das ist in erster Linie auf die vergleichsweise geringe Umverteilungswirkung der Sozialausgaben in Deutschland zurückzuführen: Während die Sozialtransfers die Armutsgefährdungsquote in Deutschland um etwas weniger als neun Prozentpunkte reduzieren, sind es in den restlichen kontinentaleuropäischen und skandinavischen Ländern (mit Ausnahme der Niederlande) zwischen 12 und 13 Prozentpunkten, in Dänemark rund 18 Prozentpunkte.<sup>9</sup>

Sieht man von den skandinavischen Ländern ab, dann lagen Ende der 1990er Jahre die Sozialausgaben in Deutschland gleich hoch oder höher als in den meisten europäischen Ländern. Zwischen 2000 und 2008 sind die realen Sozialausgaben pro Kopf in Deutschland aber weitgehend

konstant geblieben. Eine Gliederung nach Funktion der Sozialausgaben zeigt, dass die Ausgaben für gesundheitsbezogene Leistungen in dieser Zeit gestiegen und jene für soziale Sicherung im Alter konstant geblieben sind. Die Pro-Kopf-Ausgaben für Kinder und Familien waren dagegen leicht rückläufig.<sup>10</sup>

Hinter den soeben beschriebenen allgemeinen Indikatoren, die ein Maß für die Größe und Effektivität des Sozialstaats insgesamt darstellen, verbergen sich zahlreiche spezifische Problemlagen. Für die Zukunft des deutschen Wohlfahrtsstaates ist vor allem die Frage von Bedeutung, inwiefern das Sozialsystem sich an die gesellschaftlichen, demografischen und wirtschaftlichen Veränderungen anpassen kann, die sich in Form von langfristigen Trends schon seit einigen

Abbildung 3:

**Reduktion der Armutsgefährdung durch Sozialtransfers  
Gesamtbevölkerung, 2009**



Quelle: Eurostat. Cut-off point: 60 Prozent des äquivalisierten Medianeinkommens nach Sozialtransfers.

<sup>9</sup> Dieser Befund wird auch durch Effizienzanalysen bestätigt (vgl. Afonso et al. 2008).

<sup>10</sup> Allerdings nur in einer Betrachtung der Gesamtbevölkerung. Zieht man die Zahl der Kinder heran, blieben sie konstant.

Jahrzehnten entfalten und noch nicht ihr Ende erreicht haben. Diese Trends umfassen die Alterung der Gesellschaft, das Aufbrechen traditioneller Familien- und Rollenmuster, den Strukturwandel und die Internationalisierung der Wirtschaft sowie den rapiden technologischen Wandel und die Verkürzung der Halbwertszeit von Wissen und Fertigkeiten. Der deutsche Sozialstaat geht geschichtlich auf die Bismarck'schen Reformen im späten 19. Jahrhundert zurück und wurde in einer Zeit ausgebaut und konsolidiert, in der Vollbeschäftigung herrschte und durch das Sozialversicherungsprinzip so gut wie die Gesamtheit der Bevölkerung erfasst und gegen Risiken wie Arbeitslosigkeit und Krankheit geschützt werden konnte. Die Maschen dieses sozialen Netzes haben sich im Laufe der letzten Jahrzehnte insbesondere infolge der Individualisierung der Lebensläufe und der Atypisierung der Arbeitswelt deutlich ausgeweitet. „Universalistische“ Wohlfahrtsstaaten wie die skandinavischen haben vergleichsweise gut auf diese Veränderung reagiert und ihren Bürgerinnen und Bürgern in Zeiten, in denen immer mehr Flexibilität und Anpassungsfähigkeit von ihnen verlangt werden, im Gegenzug auch ein hohes Maß an Sicherheit bieten können (flexicurity). In Deutschland und den anderen europäischen Ländern, deren Wohlfahrtsysteme auf dem Konnex zwischen Erwerbstätigkeit und Absicherung basieren, konnten erhöhte Flexibilität und adäquate soziale Sicherheit nicht in ausreichendem Maße miteinander verknüpft werden.

### *Der Wohlfahrtsstaat vor neuen Herausforderungen*

Neben einer fehlenden Absicherung haben die bereits angesprochenen sozioökonomischen Veränderungsprozesse auch andere neue Problemlagen bzw. Situationen mit einem potenziellen Wohlfahrtsverlust geschaffen, die zusammen als „neue soziale Risiken“ bezeichnet werden (siehe z. B. Taylor-Gooby 2004; Armingeon/Bonoli 2006). Dabei handelt es sich nur zum Teil um Risiken, die tatsächlich neu sind, zum Teil zeigen sich alte Risiken in neuer Gestalt und in einer bisher unbe-

kannten Intensität. Neue soziale Risiken reichen von Problemen der Arbeitsmarktintegration, die mit einem fehlenden Zugang zu lebenslangem Lernen und beständiger Skill-Anpassung in Wechselwirkung stehen, über Armut trotz Erwerbstätigkeit (working poor), Unvereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben bis hin zu Beschäftigungsunsicherheit und unzureichender sozialer Absicherung aufgrund von atypischer und/oder diskontinuierlicher Beschäftigung (Eppel/Leoni 2011). Auch wenn diese Probleme nicht vollkommen neu sind, sind sie heute stärker verbreitet als in der Vergangenheit. Infolge veränderter Rahmenbedingungen ist zum einen die Gruppe der Betroffenen gewachsen, zum anderen hat sich die Betroffenheitswahrscheinlichkeit bestimmter sozialer Gruppen erhöht (Huber/Stephens 2006).

Auch sind die Konsequenzen sozialer Risiken für die Betroffenen heute oft schwerwiegender als in der Vergangenheit. Nicht zuletzt deshalb, weil Risiken häufiger – simultan und über den Lebenszyklus – kumulieren. Einzelne Risikofaktoren, wie eine prekäre Beschäftigungssituation, unzureichende berufliche Qualifikation, gesundheitliche Probleme oder das Fehlen einer stabilen Familienstruktur, können einen hohen Grad an Interdependenz aufweisen. Bis zu den 1980er Jahren sorgten Vollbeschäftigung und stetige Reallohnzuwächse auch bei schlecht qualifizierten Arbeitskräften für ein gutes Absicherungsniveau und einen steigenden Lebensstandard. In der Gegenwart drohen denjenigen, die nicht den Anforderungen des Arbeitsmarkts entsprechen (können), zum Teil erhebliche Wohlfahrtsverluste. Während in der Vergangenheit die sozialen Risiken überwiegend abgegrenzt und klar identifizierbar waren, sind heute die Problemlagen heterogener und stärker ausdifferenziert. Sie treffen tendenziell besonders junge Menschen, die erstmals in den Arbeitsmarkt eintreten, Familien mit Kindern, Frauen mit Betreuungspflichten und generell Personen mit niedriger Qualifikation, zu denen überproportional häufig Migrantinnen und Migranten zählen (Eppel/Leoni 2011).

Kinder und Jugendliche sind eine gegenüber den Folgen von neuen sozialen Risiken besonders exponierte Zielgruppe und stellen eine Art Lack-

mustest für die Anpassungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates an die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts dar. Das Wohlergehen dieser Bevölkerungsgruppe verdient – auch jenseits von normativen und ethischen Überlegungen – aus mehreren Gründen besondere Aufmerksamkeit. Aus der empirischen Forschung geht eindeutig hervor, dass die (früh)kindliche Entwicklung einen starken Einfluss auf Ergebnisse in späteren Lebensphasen hat. Zentrale Indikatoren wie Bildungsleistungen und Beschäftigungschancen, aber auch Verhaltensmuster wie frühe Elternschaft oder Kriminalität weisen Zusammenhänge mit den Lebensumständen im Kindesalter auf (siehe z. B. Hansen/Jones 2010). Zudem haben sich im Kontext der globalisierten Wissensgesellschaft nicht nur die individuellen Freiheiten und Entfaltungsmöglichkeiten, sondern auch die Anforderungen an das Individuum und die Bedeutung von Bildung für die zukünftigen Lebenschancen erhöht (Bonoli 2006; Jenson 2008). Kindern aus benachteiligten Haushalten, die nicht die notwendige Förderung erhalten, drohen daher Nachteile, die in späteren Lebensphasen nur noch schwer wettzumachen sind. Wie aus den Daten in Übersicht 5 hervorgeht, sind in den meisten EU-Ländern Kinder einem höheren Armutsgefährdungsrisiko ausgesetzt als der Durchschnitt der Bevölkerung. Nur in Dänemark und Finnland ist das Gegenteil der Fall. In Deutschland und Schweden liegen die Quoten der unter 18-Jährigen gleichauf mit dem Gesamtdurchschnitt. Alternative Indikatoren, wie jene zur materiellen Deprivation, zeigen aber auch in diesen Ländern für Kinder unterdurchschnittlich gute Werte.

Als besonders prekär erscheint die Lage von alleinerziehenden Personen, eine Gruppe, die zu 90 Prozent aus Frauen besteht. Alleinerziehende und ihre Kinder sind mit einem erhöhten Armutsrisiko konfrontiert: Auch wenn der ehemalige Partner zum Unterhalt beiträgt, können sie nicht jene Synergien nutzen, die sich bei einer Bündelung von Zeit und Einkommen ergeben. Da in den meisten Fällen Frauen die Alleinerziehenden sind, kommen die mit diesem Status verbundenen Risiken aufgrund ihrer schwächeren Arbeitsmarktanbindung besonders zum Tragen. In mehreren europäischen Ländern sind vier von zehn Alleinerziehenden armutsgefährdet, in Großbritannien sind es rund 45 Prozent. Auch in den skandinavischen Ländern ist die Armutsgefährdungsquote von Alleinerziehenden etwa doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Bevölkerung. Wie bei allen Indikatoren zur sozialen Inklusion schneiden diese Länder aber in einer relativen Betrachtung viel besser ab als die restlichen europäischen Länder. In Deutschland ist mehr als ein Drittel der Haushalte Alleinerziehender von Armut bedroht. Diese Werte sind beunruhigend, wenn man bedenkt, dass Alleinerziehende eine wachsende Bevölkerungsgruppe darstellen und dass die Folgen dieser prekären Lage zu einem guten Teil Kinder treffen. In Deutschland lebten nach jüngsten Angaben des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2009 19 Prozent der Kinder in einem Haushalt mit einem alleinerziehenden Elternteil – das ist ein Anstieg um fünf Prozentpunkte seit 1996.

## Übersicht 5:

**Sozialindikatoren, Fokus auf Kinder und Jugendliche**

	Armutsgefährdung			Materielle Deprivation		Bildungsindikatoren	
	Insgesamt	Kinder (< 17)	Allein-erziehende	Insgesamt	Kinder (< 17)	15-Jährige mit schwachen Lesekompetenzen	Drop outs
	2008					2006	2009
<b>Skandinavische Länder</b>							
Dänemark	11,9	9,1	16,0	5,4	6,0	16,0	10,6
Finnland	13,6	12,0	24,9	9,1	9,4	4,8	9,9
Schweden	12,2	12,8	26,8	4,5	5,7	15,3	10,7
<b>Kontinentale Länder</b>							
Österreich	12,4	14,9	26,3	13,7	15,8	21,5	8,7
Belgien	14,8	17,2	39,1	11,6	14,3	19,4	11,1
Deutschland	15,3	15,2	35,9	12,7	15,2	20,0	11,1
Frankreich	13,3	17,4	26,5	13,1	15,9	21,7	12,3
Niederlande	10,5	12,9	29,3	5,2	6,3	15,1	10,9
<b>Angelsächsische Länder</b>							
Irland	15,5	18,3	41,9	13,6	17,5	12,1	11,3
Großbritannien	19,3	24,0	45,6	11,6	18,0	19,0	15,7
<b>Mediterrane Länder</b>							
Spanien	19,7	24,4	38,6	8,7	10,5	25,7	31,2
Griechenland	20,1	23,0	27,1	21,8	18,7	27,7	14,5
Italien	18,7	24,7	35,6	16,1	19,6	26,4	19,2
Portugal	18,5	22,8	38,9	23,0	24,8	24,9	31,2
<b>EU 15</b>	<b>16,4</b>	<b>19,6</b>	<b>35,2</b>	<b>12,5</b>	<b>15,3</b>	<b>21,2</b>	<b>15,9</b>

Quelle: Eurostat.

Bildungsindikatoren zeigen, dass ein signifikanter Anteil der europäischen Jugendlichen nicht nur gegenwärtig unter mangelndem materiellen Wohlstand (materieller Absicherung) leidet, sondern auch hinsichtlich ihres zukünftigen Lebens eine schwierige Ausgangsposition hat. Im Durchschnitt aller EU-Länder verfügt mehr als ein Fünftel der 15-Jährigen über nur schwache Lesekompetenzen.<sup>11</sup> Etwa 15 Prozent der 18- bis 24-Jäh-

rigen sind frühe Schulabgängerinnen und Schulabgänger, d.h. sie besitzen keinen sekundären Bildungsabschluss und nehmen an keiner Aus- oder Weiterbildung teil. Deutschland liegt beim Anteil der Schülerinnen und Schüler mit schwachen Lesekompetenzen sehr nahe am Durchschnittswert. Die Quote der „drop outs“ ist mit 11,1 Prozent geringer als im Durchschnitt der EU-Länder und etwa gleich hoch wie in den Refe-

<sup>11</sup> Es handelt sich dabei um den Anteil der 15-jährigen Schülerinnen und Schüler, die in der Pisa-Studie über Lesekompetenz in Stufe 1 oder darunter abschnitten.

renzländern aus dem skandinavischen und kontinentaleuropäischen Raum. Auch in Dänemark, Schweden und Finnland ist etwa ein Zehntel der jungen Menschen nur mit einem geringen Qualifikationsniveau für die Arbeitswelt ausgestattet. Wie die Ergebnisse der Pisa-Studie in regelmäßigen Abständen bestätigen, zeigt sich in den skandinavischen Ländern und insbesondere in Finnland hinsichtlich der Bildungsindikatoren allerdings eine günstigere Situation als im restlichen Europa. Deutschland weist im Bereich der Naturwissenschaften bei den Pisa-Tests traditionell gute Ergebnisse auf, bei der jüngsten Erhebung verbesserten sich auch die Ergebnisse in den Bereichen Mathematik und Lesekompetenz. Deutschland gehört somit zu den Ländern, in denen zwischen 2000 und 2009 eine Leistungssteigerung beobachtet werden kann. Dennoch erreichen die deutschen Schülerinnen und Schüler hinsichtlich der Lesekompetenz nur OECD-Durchschnittswerte. Indikatoren für die Chancengerechtigkeit zeigen, dass der sozioökonomische Hintergrund einen überdurchschnittlich hohen Erklärungswert für Leistungsunterschiede hat. Bereits in der Vergangenheit wurde darauf hingewiesen, dass in Deutschland Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund stärker vom Spitzenfeld abgeschlagen sind als in anderen Ländern (Carey 2008; OECD 2010a).

Obwohl bei der Interpretation des Zusammenhangs zwischen Ausgaben/Aufwendungen und den erzielten Ergebnissen Vorsicht geboten ist, besteht zwischen dem guten Abschneiden der skandinavischen Länder hinsichtlich der Sozial- und Bildungsindikatoren für Kinder und Jugendliche und den Ausgaben in den Bereichen Familien und Bildung eine auffällige Korrelation:

- Die Sozialausgaben für Kinder und Familien liegen in den skandinavischen Ländern und insbesondere in Dänemark weit über dem europäischen Durchschnitt. Die Differenz ist in einer absoluten Betrachtung (in Euro pro Kopf, gemessen an der Bevölkerung) besonders groß. Gemessen an der Anzahl der Kinder sind die Familienausgaben auch in Deutschland hoch. Anders als in den skandinavischen Ländern fließt aber nur einer geringer Anteil dieser Ausgaben in Sachleistungen, ein hoher Anteil wird

in Form von Steuererleichterungen gewährt. Absolut betrachtet waren Sozialausgaben für Kinder und Familien zwischen 2000 und 2008 real rückläufig (um ca. fünf Prozent).

- Ebenso sind die Bildungsausgaben, auch in Relation zum BIP, in den nordischen Ländern deutlich höher als im europäischen Durchschnitt. Deutschland lag mit einer Bildungsausgabenquote von 4,5 Prozent des BIP vor der Wirtschaftskrise leicht unter dem EU-Durchschnitt. Die hohen Ausgaben der skandinavischen Länder gehen vor allem auf hohe Aufwendungen für den primären Bildungsabschnitt und – zumindest im Falle Dänemarks – im vorschulischen Bereich zurück. Damit tragen diese Länder der Bedeutung von Frühförderung und der Tatsache, dass die „returns on education“ mit dem Alter abnehmen, Rechnung.

Während in den nordischen Ländern in der Familienförderung nicht nur auf Geld-, sondern auch auf Sachleistungen ein großes Gewicht gelegt wird, werden Familien in kontinentaleuropäischen Ländern wie Deutschland primär in der Form von (ungebundenen) monetären Transfers unterstützt. Die Frage, ob Geld- oder Sachleistungen als Mittel der Sozial- und insbesondere der Familienpolitik geeigneter sind, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Bei monetären Leistungen hat das Individuum in höherem Maße als bei Sachleistungen die Möglichkeit, ein seinen Präferenzen und Bedürfnissen entsprechendes Paket an Gütern und Leistungen zu schnüren. Dementsprechend gelten Geldleistungen zumindest theoretisch als ökonomisch effizientere Strategie zur Wohlfahrtsmaximierung. Allerdings muss das auf individueller Ebene Zutreffende nicht auch für die Erbringung einer sozialen Dienstleistung insgesamt gelten (Poterba 1996). Zum einen sind in vielen Bereichen Sachleistungen besser als Geldleistungen dazu geeignet, Ressourcen einer Zielgruppe von Bedürftigen zukommen zu lassen (z. B. Besley/Coate 1991). Der Vorteil von Sachleistungen liegt demnach vor allem in einer potenziell höheren Treffsicherheit. Zudem können Geldleistungen ihre Zielsetzung verfehlen, wenn sie nicht ausreichend hoch sind, um allen Betroffenen auch tatsächlich das „Einkaufen“ der gewünschten Leistung zu ermögli-

chen. Im Bildungsbereich und bei der Kinderbetreuung beispielsweise erscheint die öffentliche Bereitstellung von qualitativ hochwertigen Dienstleistungen notwendig, um einen universalen Zugang und Chancengerechtigkeit zu gewährleisten.

### 3.4 Deutschland im Lichte von Umweltindikatoren

In diesem Abschnitt untersuchen wir die ökologische Position Deutschlands relativ zu den anderen EU-Mitgliedsländern. Als allgemeinen Indikator für die Materialintensität der Wirtschaftsleistung wählen wir die Ressourcenproduktivität. Es folgen ein Block von Indikatoren für den Energieeinsatz bzw. seine CO<sub>2</sub>-Intensität sowie ein Set von Indikatoren über Luftschadstoffe. Wir beschreiben jeweils die Position Deutschlands im Jahr 2000 und das letzte verfügbare Jahr (2007 bzw. 2008 bzw. 2009) sowie die Dynamik zwischen diesen Eckjahren.

Die *Ressourcenproduktivität* setzt die Wirtschaftsleistung in Relation zum Materialverbrauch (ebenso wie die Arbeitsproduktivität den Output dem Faktor Arbeit gegenüberstellt). Bei der Ressourcenproduktivität liegt Deutschland an siebter Stelle und konnte die Produktivität stärker steigern als der EU-27-Schnitt sowie Frankreich und Schweden.

Deutschland emittierte 2000 0,56 Kilogramm *Treibhausgase* pro Euro Wirtschaftsleistung<sup>12</sup> und konnte damit die Emissionen relativ zum BIP bis 2009 um 27 Prozent senken. Mit dieser Verbesserung liegt Deutschland allerdings nur an 18. Stelle unter den 27 Ländern. Der Wert für 2009 ist mit 0,41 etwas höher als im Schnitt der EU 27, auch höher als in Frankreich und fast doppelt so hoch wie in Schweden.

Beim *Bruttoenergieverbrauch* liegt Deutschland 2009 etwa im EU-Schnitt (an elfter Stelle), auch hier ist der Energieverbrauch relativ zur Wirt-

schaftsleistung gesunken (um 21 Prozent), doch der Rückgang war unterdurchschnittlich (18. Stelle). Allerdings ist der Energieverbrauch relativ zur Wirtschaftsleistung in Frankreich und Schweden noch höher. Bezüglich des Anteils der *erneuerbaren Energie* liegt Deutschland an 13. Stelle in der EU. Der Anteil hat sich seit 2000 verdreifacht. Die Position konnte stärker als in jedem anderen EU-27-Land (außer in Belgien) verbessert werden.

Die *CO<sub>2</sub>-Emissionen der Industrie* (relativ zum Energieverbrauch des Sektors) liegen in Deutschland mit 70 t CO<sub>2</sub>-Emissionen je TJ energetischen Endverbrauch gleich hoch wie in Frankreich und im EU-27-Schnitt, allerdings doppelt so hoch wie in Schweden.

Bei Schwefeldioxid, Stickoxiden und flüchtigen organischen Verbindungen erreicht Deutschland immer bessere (niedrigere) Werte und mit Rängen zwischen vier und acht konnte Deutschland die Position knapp halten. Die Verbesserungen gegenüber 2000 sind bei allen drei Luftschadstoffen unterdurchschnittlich.

Das Gesamtergebnis ist für Deutschland nach Indikatoren unterschiedlich, aber insgesamt doch für ein Land mit hoher Wirtschaftsleistung und Lebensqualität enttäuschend. Im Schnitt der Indikatoren erreicht Deutschland im letztverfügbaren Jahr den zehnten Rang unter den 27 EU-Mitgliedsländern. In der Wirtschaftsleistung pro Kopf (zu Kaufkraftparitäten) liegt Deutschland an sechster Stelle. Die Position bei den Umweltindikatoren ist also schlechter als bei der Wirtschaftsleistung. Noch unbefriedigender ist der Trend in der Beobachtungsperiode. Die Veränderungen seit 2000 sind für zwei Indikatoren überdurchschnittlich, für sechs Indikatoren sind die Verbesserungen geringer als im Durchschnitt der anderen Länder. Reiht man die Länder nach der Dynamik zwischen 2000 und heute, so liegt Deutschland auf dem 19. Rang. Es gelingt dem Land also nicht, die Ressourceneffizienz in ausreichendem Maß zu erhöhen.

<sup>12</sup> Kilogramm CO<sub>2</sub>-Äquivalente je Euro BIP.

## Übersicht 6:

## Umweltindikatoren im internationalen Vergleich

	Deutschland			Frankreich			Schweden			EU 27		
	2000	2009	2009/ 2000	2000	2009	2009/ 2000	2000	2009	2009/ 2000	2000	2009	2009/ 2000
Ressourcenproduktivität (€ je kg)	1,41	1,71	21,3	1,64	1,80	9,8	1,71	1,79	4,7	1,21	1,30	7,4
Treibhausgase je BIP (kg CO <sub>2</sub> -Äquivalent/€)	0,56	0,41	-27,0	0,42	0,32	-25,5	0,32	0,23	-27,9	0,55	0,39	-29,0
Bruttoverbrauch Energie je BIP (kg ROE/1.000 €)	185,25	145,72	-21,3	193,40	161,98	-16,2	221,00	176,44	-20,2	187,32	144,67	-22,8
Anteil erneuerbarer Energie am Bruttoinlandsverbrauch (in %)	2,65	8,48	220,4	6,16	7,54	22,4	30,93	34,44	11,4	5,62	8,96	59,4
CO <sub>2</sub> -Emissionen der Industrie je energetischen Endverbrauch (t/TJ)	73,64	68,05	-7,6	66,55	67,51	1,4	29,17	25,30	-13,3	69,40	65,51	-5,6
Schwefeldioxyde je BIP (kg/1.000 €)	0,34	0,21	-39,1	0,47	0,21	-54,8	0,19	0,11	-44,0	1,11	0,47	-57,8
Flüchtige organische Verbindungen je BIP (kg/1.000 €)	0,85	0,53	-37,6	1,40	0,64	-54,3	0,92	0,61	-34,1	1,18	0,66	-43,8
Stickoxide je BIP (kg/1.000 €)	1,00	0,59	-41,5	1,23	0,75	-39,2	0,98	0,54	-44,4	1,38	0,83	-39,6

Anmerkung: Ressourcenproduktivität 2007; Schwefeldioxyde je BIP, flüchtige organische Verbindungen je BIP und Stickoxide je BIP 2008.

Quelle: Eurostat.

## Übersicht 7:

## Position Deutschlands in der EU 27: Veränderung 2000-2009

	Rang 2000	Rang 2009		Rang relative Veränderung
Ressourcenproduktivität (€ je kg)	7	7*	↓↑	7
Treibhausgase je BIP (kg CO <sub>2</sub> -Äquivalent/€)	12	13	↓	18
Bruttoverbrauch Energie je BIP (kg ROE/1.000 €)	11	11	↓↑	18
Anteil erneuerbarer Energie am Bruttoinlandsverbrauch (in %)	20	13	↑	2
CO <sub>2</sub> -Emissionen der Industrie je energetischen Endverbrauch (t/TJ)	15	18	↓	15
Schwefeldioxyde je BIP (kg/1.000 €)	6	8*	↓	25
Flüchtige organische Verbindungen je BIP (kg/1.000 €)	6	6*	↓↑	21
Stickoxide je BIP (kg/1.000 €)	4	4*	↓↑	14

\* 2007; + 2008.

Quelle: Eurostat.

Übersicht 8:

Umweltindikatoren nach Modellklassen

	Ressourcenproduktivität		Treibhausgase je BIP		Bruttoverbrauch Energie je BIP		Anteil erneuerbarer Energie am Bruttoinlandsverbrauch		CO <sub>2</sub> -Emissionen der Industrie je energetischen Endverbrauch		Schwefeldioxide je BIP		Flüchtige organische Verbindungen je BIP		Stickoxide je BIP	
	2007	Rang	2009	Rang	2009	Rang	2009	Rang	2009	Rang	2008	Rang	2008	Rang	2008	Rang
	€ je kg		kg CO <sub>2</sub> -Äquivalent/€		kg ROE/1.000 €		in %		t/TJ		kg/1.000 €		kg/1.000 €		kg/1.000 €	
<b>Skandinavische Länder</b>	<b>1,27</b>	<b>10</b>	<b>0,36</b>	<b>10</b>	<b>180,08</b>	<b>17</b>	<b>24,78</b>	<b>4</b>	<b>34,14</b>	<b>4</b>	<b>0,22</b>	<b>9</b>	<b>0,66</b>	<b>12</b>	<b>0,83</b>	<b>10</b>
Dänemark	1,24	11	0,39	10	123,80	6	16,71	6	49,54	6	0,12	6	0,63	10	0,90	11
Finnland	0,79	14	0,47	18	239,99	26	23,19	4	27,60	4	0,45	15	0,75	16	1,06	16
Schweden	1,79	6	0,23	1	176,44	20	34,44	2	25,30	3	0,11	5	0,61	9	0,54	3
<b>Kontinentale Länder</b>	<b>1,80</b>	<b>7</b>	<b>0,37</b>	<b>9</b>	<b>159,53</b>	<b>15</b>	<b>10,20</b>	<b>15</b>	<b>64,70</b>	<b>14</b>	<b>0,18</b>	<b>7</b>	<b>0,50</b>	<b>7</b>	<b>0,69</b>	<b>6</b>
Österreich	1,40	10	0,33	3	132,03	9	27,28	3	64,06	12	0,09	1	0,63	11	0,80	10
Belgien	1,47	9	0,42	14	197,32	23	3,85	23	66,13	13	0,32	13	0,39	4	0,78	8
Deutschland	1,71	7	0,41	13	145,72	11	8,48	13	68,05	18	0,21	8	0,53	6	0,59	4
Frankreich	1,80	5	0,32	2	161,98	16	7,54	14	67,51	17	0,21	9	0,64	12	0,75	7
Niederlande	2,60	2	0,39	12	160,60	15	3,86	22	57,76	9	0,09	4	0,29	2	0,53	1
<b>Angelsächsische Länder</b>	<b>1,60</b>	<b>9</b>	<b>0,41</b>	<b>13</b>	<b>118,95</b>	<b>5</b>	<b>3,66</b>	<b>23</b>	<b>66,59</b>	<b>16</b>	<b>0,30</b>	<b>11</b>	<b>0,46</b>	<b>6</b>	<b>0,76</b>	<b>8</b>
Irland	0,66	15	0,47	19	111,53	2	4,32	21	66,45	15	0,30	12	0,39	5	0,73	6
Großbritannien	2,54	3	0,35	6	126,37	8	3,00	25	66,74	16	0,29	10	0,53	7	0,80	9
<b>Mediterrane Länder</b>	<b>1,03</b>	<b>13</b>	<b>0,38</b>	<b>10</b>	<b>119,74</b>	<b>5</b>	<b>10,95</b>	<b>12</b>	<b>54,23</b>	<b>11</b>	<b>0,71</b>	<b>15</b>	<b>0,80</b>	<b>17</b>	<b>1,08</b>	<b>16</b>
Spanien	0,90	13	0,33	4	116,67	4	9,29	12	4,85	1	0,45	14	0,69	13	1,05	15
Griechenland	0,98	12	0,49	20	122,96	5	6,08	19	93,85	25	1,70	22	0,83	19	1,35	23
Italien	1,60	8	0,33	5	114,91	3	9,49	11	61,77	10	0,19	7	0,72	15	0,69	5
Portugal	0,62	17	0,37	9	124,40	7	18,96	5	56,45	8	0,52	16	0,96	21	1,22	20
<b>EU 15</b>	<b>1,57</b>	<b>-</b>	<b>0,36</b>	<b>-</b>	<b>139,86</b>	<b>-</b>	<b>9,04</b>	<b>-</b>	<b>55,61</b>	<b>-</b>	<b>0,28</b>	<b>-</b>	<b>0,60</b>	<b>-</b>	<b>0,76</b>	<b>-</b>

Quelle: Eurostat.

## 4. Sektorale Bilanz der deutschen Industrie: Dynamik und internationaler Vergleich

### 4.1 Erfolgreicher Industriesektor

Deutschland ist ein Land mit starker Stellung der Industrie. Die Industriequote liegt 2009 mit 17 Prozent an zweiter Stelle in der EU 15<sup>13</sup>. Der Rückgang der Industriequote am nominellen BIP mit 3,4 Prozent (1995 bis 2009) ist geringer als in anderen Ländern (minus 5,3 Prozent in der EU 15). Die Industrie ist auch für den größten Teil des deutschen Leistungsbilanzüberschusses verantwortlich.

Wir analysieren im Folgenden die Struktur der deutschen Industrie unter der besonderen Fragestellung, ob dieser Sektor durch niedrige Löhne bzw. durch einen hohen Anteil in lohnintensiven Sparten wettbewerbsfähig ist oder ob die Konkurrenzfähigkeit auf technologischem Vorsprung und Skills beruht.

Als Datenbasis verwenden wir Eurostat – Structural Business Statistics. Sie erlaubt die Zerlegung des gesamten Industriesektors in etwa 100 Industrien. Als Zeitraum ist 1995 bis 2007 verfügbar. Die Daten liegen in der Regel für alle 27 EU-Mitglieder vor, wir konzentrieren uns aber auf einen Vergleich mit den westeuropäischen Ländern (EU 15). Im engeren Ländervergleich analysieren wir Frankreich als zweites großes europäisches Industrieland, Schweden als Land mit ausgeprägtem Sozialnetz und starken Umbrüchen von der Krise in den 1990er Jahren bis zu seiner Exzellenzposition seit Mitte des letzten Jahrzehnts und Österreich als ein Land, das nunmehr eine höhere Produktivität als Deutschland aufweist und eine aktive Direktinvestitionsbilanz nach einem deutlich niedrigeren Lohnniveau

und einer großen Zahl von Firmen mit deutschem Headquarter.

Als Strukturkriterien verwenden wir folgende Branchencharakteristika:

- nach Skill-Intensität;
- nach Inputfaktoren: arbeitsintensive Branchen, kapitalintensive, marketingorientierte, technologieintensive und mit ausgewogener Inputstruktur (Mainstream);
- nach Konkurrenzmodus: preiselastisch vs. qualitätselastisch;
- nach verwendeten Dienstleistungen und anderen Klassifikationen (Globalisierungsgrad, Modeindustrien etc.).

### 4.2 Die deutsche Industrie nach Sektoren

#### *Klassifikation der Industrien nach Skill-Niveau*

Die deutsche Industrie ist im internationalen Vergleich relativ gut in Sektoren vertreten, in denen Löhne nicht die wichtigste Konkurrenzposition sind, doch ist dieser Vorteil nicht sehr groß und er steigt auch nicht.

Der Anteil der Low-Skill-Branchen sinkt in Deutschland zwischen 1995 und 2007 von 25,3 auf 21,6 Prozent. Der Anteil von Branchen mit niedrigem Skill-Niveau ist damit auch 2007 noch deutlich höher als in Schweden (18,8 Prozent); in Frankreich und im EU-Schnitt liegt der Anteil der Low-Skill-Branchen mit 31 Prozent bzw. 29 Prozent um fast zehn Punkte höher. Auch der Rückzug aus diesen Branchen liegt in Deutschland mit vier Prozentpunkten deutlich höher als in Frank-

13 Unter den EU-27-Ländern an siebter Stelle, höhere Industrieanteile an der Wertschöpfung haben neben Irland die Tschechische Republik, Rumänien, Ungarn, Slowenien und die Slowakei.

reich und Schweden, in Österreich noch schneller (7,4 Punkte), ebenso in der EU 15.

Der Anteil der High-Skill-Industrien steigt von 16,8 Prozent auf 20,9 Prozent. Das Muster im internationalen Vergleich ist spiegelverkehrt zu den Low-Skill-Industrien. Der High-Skill-Anteil liegt niedriger als in Schweden, aber höher als in Frankreich und im EU-Schnitt. Der Abstand von drei Prozentpunkten zum EU-Durchschnitt ist enttäuschend gering und auch kaum steigend (von 1,5 Prozentpunkten 1995 auf drei Prozentpunkte 2007). Der Anstieg in Österreich war – von einem niedrigeren Niveau ausgehend – etwas rascher (11,6 Prozent auf 16,8 Prozent).

Deutschland ist stark spezialisiert in Sektoren des mittleren Skill-Levels, besonders in Sektoren mit hohem Anteil an Facharbeitern. Hier ist der Anteil um vier Prozentpunkte höher als im EU-Schnitt. Zu diesem Sektor gehören z. B. die Holzindustrie, die Stahlindustrie und die Fahrzeugindustrie. Die mittlere Technologie mit hohem Dienstleistungs- und Angestelltenanteil liegt im EU-Schnitt (dazu gehören Papier, Chemie, Druckereien, Elektroindustrie).

Die Löhne je Beschäftigten liegen in der deutschen Industrie 1995 um 50 Prozent über der EU 15, 2007 nur noch um 20 Prozent. Dies spiegelt sowohl den Aufholprozess der anderen Länder wider als auch die besondere Lohnzurückhaltung in Deutschland in dieser Periode. Die verbleibende Lohndifferenz Deutschlands ist im mittleren Skill-Niveau – facharbeiterdominiert – am größten (33 Prozent), im High-Skill-Sektor immerhin noch 16 Prozent. Im Low-Skill-Bereich beträgt sie noch 13 Prozent, hier ist sie am deutlichsten gesunken (sie hatte 1997 noch 53 Prozent betragen).

Die Lohnunterschiede relativ zum EU-Schnitt sind wesentlich größer als die Produktivitätsunterschiede. Hier liegt nur der facharbeiterdominierte Medium-Skill-Sektor mit einem hohen Lohnniveau im Verhältnis zur Produktivität voran (20 Prozent), alle anderen Bereiche sind im oder leicht unter EU-Schnitt. Dass die Lohnunterschiede zu Europa stärker gesunken sind als die Unterschiede in der Pro-Kopf-Wertschöpfung zeigt, dass die deutsche Industrie relativ zur

Konkurrenz gewinnstärker geworden ist. Dies trifft insbesondere für den Bereich der Low-Skill-Industrien zu, die 1995 ein höheres relatives Lohnniveau (verglichen mit der Konkurrenz) hatten als die High-Skill-Industrien.

#### *Klassifikation der Industrie nach zentralem Produktionsinput*

Deutschland hat einen hohen Anteil an kapitalintensiven Industrien, er ist auch stabil oder sogar leicht steigend und liegt 1995 mit 14,6 Prozent deutlich über Frankreich und dem EU-Schnitt. Schweden und Österreich haben auch einen außergewöhnlich hohen Anteil, Schweden allerdings mit stark fallender Tendenz.

Auf der anderen Seite hat Deutschland eine schwache Position in den Branchen, in denen Marketing wichtig ist. Der Anteil ist von 19 Prozent auf 14,6 Prozent der Wertschöpfung gesunken und liegt fast zehn Punkte unter dem EU-Schnitt.

Die Tendenzen für die arbeitsintensiven Branchen entsprechen jenen für Low-Skill-Industrien (vgl. oben) – leicht unterdurchschnittlich und fallend.

Der Anteil Deutschlands in den technologiegetriebenen Sektoren ist angesichts der hohen Lohnniveaus mit 27,5 Prozent deutlich höher als im EU-Durchschnitt (21,6 Prozent). Die Wertschöpfung pro Kopf ist leicht unter dem EU-Schnitt, die Löhne etwas höher.

Die Hauptspezialisierung liegt in Mainstream-Industrien (in Deutschland aber um vier Prozent niedriger als im EU-Schnitt). Dazu zählen Textil- und Bekleidungsindustrie, Kunststoffindustrie, Teile der Maschinen-, Fahrzeug- und Elektroindustrie.

#### *Klassifikation der Industrie nach zentralem Konkurrenzmodus*

Teilt man die Industrie in eine Gruppe, in der die Preiskonkurrenz dominiert, und in eine Gruppe, in der Qualität die Konkurrenzfähigkeit bestimmt, so zeigt die deutsche Industrie eine erfolgreiche Positionierung im qualitätsdominierten Sektor.

Hier werden 45,6 Prozent der Wertschöpfung erwirtschaftet, fünf Prozentpunkte mehr als 1995 und sieben Prozentpunkte mehr als im EU-Schnitt. Der Vorteil ist auch gegenüber Frankreich und Schweden gegeben. Allerdings ist der Anteil an der Beschäftigung sinkend, was auf sehr hohe Produktivitätsgewinne hinweist, und der Lohnvorsprung Deutschlands vor der EU ist ebenfalls hoch. Spiegelbildlich ist der Wertschöpfungsanteil in Sektoren mit mittlerer Bedeutung von Qualität und in preiselastischen Sektoren jeweils einige Punkte niedriger.

#### *Klassifikation nach Servicetyp und EU-Industrieklassifikation*

Der Anteil Deutschlands an Industrien mit hoher Bedeutung von wissensintensiven Dienstleistungen (IKBS) liegt mit 20,5 Prozent unterdurchschnittlich. Der höhere Anteil von Industrien mit Marketing- und Handelsdienstleistungen (IR&A) ist heute nicht mehr sichtbar. Im transportintensiven Industriedienstleistungssektor (ITR) ist ein höherer Anteil in einen leicht unterdurchschnittlichen umgewandelt worden. Bei den nicht zugeordneten Sektoren, in denen es breite Dienstleistungskomponenten gibt, liegt der Anteil nun um drei Prozent höher als im EU-Schnitt.

Nach einer neuen EU-Industrieklassifikation liegt der Anteil der Nahrungsmittelindustrie und Biowissenschaften um fünf Prozent niedriger und der Rückzug ist auch stärker, Frankreich hat einen doppelt so hohen Anteil. Der Anteil der Maschinenbau- und Systemindustrien liegt hingegen mit steigendem Vorsprung um zwölf Prozentpunkte über dem EU-Schnitt. Die Mode- und Designindustrien liegen etwas niedriger, Grund- und Zwischenerzeugnisse ebenfalls.

Der Anteil der stark globalisierten Industrie an der Wertschöpfung liegt in Deutschland mit 50 Prozent leicht höher als im EU-Schnitt (43 Prozent) und er ist etwas stärker gestiegen. Frankreich und Österreich haben einen niedrigeren Anteil stark globalisierter Industrien, Schweden einen etwas höheren.

#### 4.3 Korrelationen zwischen Dynamik der Wertschöpfung und Lohnhöhe

Das Wachstum der Wertschöpfung in den 100 Industrien lag zwischen 1995 und 2007 im Durchschnitt der Branchen bei 1,3 Prozent (Median 0,5 Prozent), in den zehn am raschesten wachsenden Branchen bei sechs Prozent (p. a.) und in den zehn Branchen mit den größten Produktionsrückgängen bei minus sechs Prozent. Dabei sind jene Branchen, in denen Deutschland schon 1995 einen hohen Anteil der Wertschöpfung erzielen konnte, relativ rascher gewachsen als die Branchen mit geringen Anteilen ( $R = 0,54$ ), sodass sich eine stärkere Spezialisierung durchgesetzt hat.

Das Wachstum lag in den Branchen, in denen Deutschland 1995 hohe Löhne je Beschäftigtem hatte, signifikant höher ( $R^2 = 0,1166$ ,  $t = 3,60$ ), ebenso liegt es höher in den Branchen, die eine stärkere als durchschnittliche Lohnerhöhung zwischen 1995 und 2007 hatten ( $R^2 = 0,2477$ ,  $t = 5,68$ ).

Während hohe Löhne im Vergleich zu anderen Branchen und hohe Lohnsteigerungen positiv mit dem erfolgten Wachstum korreliert waren, sind hohe relative Löhne (in Deutschland im Verhältnis zur Lohnhöhe derselben Branche in der EU) leicht negativ korreliert ( $R^2 = 0,1793$ ,  $t = -4,63$ ). Das gilt allerdings nicht nur für die relative Lohnhöhe, sondern auch für die relative Wertschöpfung, d. h. Industrien, in denen Deutschland einen Produktivitätsvorsprung 1995 hatte, hatten ein geringeres Wachstum. Dies könnte auf unzureichende Investitionen und zu geringe Forschungsanstrengungen in Sektoren mit relativem Produktivitätsvorsprung hinweisen.

Die genannten Korrelationen zeigen Zusammenhänge auf, aber keine Kausalitäten. Für den tatsächlichen und möglichen Strukturwandel liegt der Schluss nahe, dass hohe Löhne kein wesentliches Hindernis für Wachstum waren, und es liegen auch keine Hinweise vor, dass sie es sein müssen.

#### 4.4 Zusammenfassung der strukturellen Entwicklung der deutschen Industrie

Die deutsche Industrie produziert einen abnehmenden Teil der Wirtschaftsleistung, er ist in der EU allerdings noch immer einer der größten Industriesektoren (nach Irland und fünf ehemaligen sozialistischen Ländern). Die Dynamik der Wertschöpfung ist mit 2,2 Prozent p. a. niedriger als im EU-Schnitt (plus 3,3 Prozent; 1995 bis 2007). Der Vorsprung der Wertschöpfung pro Kopf ist von 20 Prozent auf fünf Prozent geschrumpft. Die Löhne sind noch immer überdurchschnittlich, der Lohnvorsprung ist allerdings von 50 auf 20 Prozent zurückgegangen. Deutschland spezialisiert sich auf technologiegetriebene Sektoren, allerdings im Vergleich zur Lohnhöhe nicht so stark wie erwartet in Skillintensiven Industrien. Die Spezialisierung Deutschlands liegt in Industrien mit mittlerem Skill-Anteil, und hier in solchen mit hohem Anteil an Facharbeitern.

Der Strukturwandel wurde in den vergangenen Jahren durch generelle Lohnzurückhaltung (besonders im Low-Skill-Bereich) wahrscheinlich gebremst. Angesichts der hohen Arbeitslosenquoten Ende der 1990er Jahre war dies politisch ge-

wollt und ist als Zeichen von Flexibilität im Lohnsetzungsprozess zu werten (vgl. auch Kurzarbeit, Umschulungen etc.). Bei niedriger Arbeitslosigkeit, rasch schrumpfender Bevölkerung (und Personen im erwerbsfähigen Alter) sowie bei steigenden Leistungsbilanzüberschüssen ist eine weitere Lohnspreizung und eine zusätzliche Forcierung eines Niedriglohnsektors allerdings nicht notwendigerweise sinnvoll. Spielräume für soziale und ökologische Innovationen sind gegeben und könnten proaktiv zu einer Produktivkraft werden.

Die industrielle Produktionsstruktur hat sich in den letzten 15 Jahren stark verschoben. Im Prinzip ist eine weitere Konzentration auf bestehende Stärken eingetreten. Sektoren, die schon in den 1990er Jahren einen großen Wertschöpfungsanteil hatten, sind noch größer geworden.

Das Wachstum der Wertschöpfung war in Industrien größer, die in den 1990er Jahren einen höheren Durchschnittslohn gezahlt haben, und ist noch stärker korreliert mit dem Durchschnittslohn, der heute bezahlt wird. Ein höherer Lohn in Deutschland relativ zur EU in den 1990er Jahren war negativ für das Wachstum der Wertschöpfung, diese Beziehung zwischen relativer Lohnhöhe (Deutschland vs. EU) und Dynamik ist allerdings in den letzten Jahren nicht mehr signifikant.

## Übersicht 9:

**Internationaler Vergleich der Industriequoten**

Anteil der Industrie am nominellen BIP

	1995		2000		2009		1995-2009
		Rang		Rang		Rang	
Belgien	18,27	15	17,17	14	12,53	15	-5,7
Bulgarien*	19,64	9	12,43	23	13,01	14	-6,6
Tschechische Republik	21,94	6	24,30	2	21,16	2	-0,8
Dänemark	14,79	23	13,90	21	11,32	20	-3,5
<b>Deutschland</b>	<b>20,47</b>	<b>7</b>	<b>20,65</b>	<b>7</b>	<b>17,05</b>	<b>7</b>	<b>-3,4</b>
Estland	18,49	14	15,78	17	12,36	16	-6,1
Irland	26,98	1	29,17	1	21,96	1	-5,0
Griechenland	10,85	26	9,83	26	9,18	24	-1,7
Spanien	17,01	20	16,84	15	11,78	17	-5,2
Frankreich	14,78	24	14,12	20	9,55	23	-5,2
Italien	20,03	8	18,73	11	14,51	12	-5,5
Zypern	10,78	27	9,15	27	6,46	26	-4,3
Lettland	18,18	16	12,29	24	8,95	25	-9,2
Litauen	17,09	19	17,17	13	14,74	11	-2,4
Luxemburg	12,39	25	10,08	25	5,84	27	-6,5
Ungarn	17,97	17	19,59	9	18,08	4	0,1
Malta	19,25	11	19,83	8	11,74	18	-7,5
Niederlande	15,75	22	13,90	22	11,20	21	-4,5
Österreich	17,68	18	18,50	12	16,48	9	-1,2
Polen	18,61	13	16,47	16	16,51	8	-2,1
Portugal	16,30	21	15,37	18	11,43	19	-4,9
Rumänien+	26,69	2	21,03	6	19,98	3	-6,7
Slowenien	21,97	5	22,50	4	17,09	6	-4,9
Slowakei	24,01	3	22,00	5	17,79	5	-6,2
Finnland	22,17	4	23,06	3	15,78	10	-6,4
Schweden	19,48	10	19,31	10	14,02	13	-5,5
Großbritannien	18,88	12	15,36	19	10,03	22	-8,8
EU 15	18,30		17,29		12,96		-5,3
EU 27*+	17,98		17,36		14,78		-3,2
Deutschland minus EU 15	2,18		3,36		4,10		1,9

\* 1996; + 2008.

Quelle: Eurostat (SBS).

## Übersicht 10:

**Struktur der Wertschöpfung nach fünf Industrieklassifikationen**

	Deutschland		Frankreich		Schweden		EU 15		Deutschland	Deutschland minus EU 15	
	1995	2007	1995	2007	1995	2007	1995	2007	1995-2007	1995	2007
	Anteile an der Gesamtindustrie								Differenz der Anteile		
<b>Faktorinput</b>											
1. Traditionelle Sachgüterbranchen	27,7	27,5	21,6	23,3	24,4	23,6	25,1	25,4	-0,2	2,5	2,1
2. Arbeitsintensive Branchen	17,9	15,9	16,4	17,5	14,6	17,2	18,1	18,6	-2,1	-0,2	-2,7
3. Kapitalintensive Branchen	12,6	14,6	13,8	9,7	21,1	16,7	14,4	13,8	1,9	-1,8	0,8
4. Marketingorientierte Branchen	18,8	14,6	24,9	23,5	17,5	13,9	22,4	20,7	-4,2	-3,5	-6,0
5. Technologieorientierte Branchen	22,9	27,5	23,4	25,9	22,3	28,6	20,0	21,6	4,6	3,0	5,9
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
<b>Qualifikation</b>											
1. Niedrige Qualifikation	25,3	21,6	32,0	31,0	19,8	18,8	31,3	28,6	-3,6	-6,0	-7,0
2. Mittlere Qualifikation: „blue collar“	27,2	28,9	22,1	23,4	26,2	28,5	23,1	25,0	1,7	4,1	3,9
3. Mittlere Qualifikation: „white collar“	30,7	28,5	31,3	26,9	35,4	30,6	30,3	28,4	-2,2	0,4	0,1
4. Hohe Qualifikation	16,8	20,9	14,6	18,7	18,6	22,1	15,3	18,0	4,1	1,5	2,9
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
<b>Dienstleistungstyp</b>											
1. Wissensintensive Dienstleistungen	18,9	20,5	21,4	23,2	22,0	21,8	19,4	21,6	1,6	-0,5	-1,1
2. Marketing und Handel	29,3	28,4	27,1	28,7	22,7	25,8	27,6	27,8	-1,0	1,8	0,6
3. Transportdienstleistungen	23,8	20,5	22,5	22,0	32,0	27,1	24,7	23,0	-3,2	-1,0	-2,5
4. Sonstige	28,0	30,6	29,0	26,1	23,4	25,4	28,4	27,7	2,6	-0,4	3,0
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
<b>Preis- bzw. Qualitätskonkurrenz</b>											
Hoher RQE	40,3	45,6	36,2	39,9	37,2	42,9	36,3	38,1	5,4	4,0	7,5
Mittlerer RQE	34,3	32,2	37,2	35,4	27,2	26,2	36,4	36,2	-2,1	-2,1	-4,0
Niedriger RQE	25,4	22,2	26,6	24,8	35,7	30,9	27,4	25,6	-3,3	-1,9	-3,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
<b>EU-Industrietypologie</b>											
Nahrungsmittelindustrie und Biowissenschaften	13,7	13,0	20,9	23,7	12,6	15,8	17,0	17,9	-0,6	-3,3	-4,9
Maschinenbau und Systemindustrien	38,9	45,9	29,9	32,4	35,7	39,8	31,6	33,7	7,1	7,3	12,2
Mode- und Designindustrie	6,3	4,5	9,0	6,4	4,1	3,5	9,5	7,2	-1,8	-3,2	-2,7
Grund- und Zwischenerzeugnisse	41,2	36,6	40,2	37,5	47,6	41,0	42,0	41,2	-4,6	-0,8	-4,6
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0

Quelle: Eurostat (SBS).

## Übersicht 11:

## Dynamik der Wertschöpfung nach fünf Industrieklassifikationen

	Wachstum der Wertschöpfung		Wertschöpfung je Beschäftigten							
	Deutschland	EU 15	Deutschland			EU 15			Deutschland vs. EU 15	
	1995/2007	1995/2007	1995	2007	1995/2007	1995	2007	1995/2007	1995	2007
	% p.a.	% p.a.	In €		% p.a.	In €		% p.a.		
<b>Faktorinput</b>										
1. Traditionelle Sachgüterbranchen	1,3	2,6	50.709,3	65.601,9	2,2	41.436,9	61.532,8	3,3	1,224	1,066
2. Arbeitsintensive Branchen	0,3	2,8	46.816,6	53.621,9	1,1	31.484,6	46.295,0	3,3	1,487	1,158
3. Kapitalintensive Branchen	2,6	2,2	64.190,7	96.102,2	3,4	67.343,0	103.651,9	3,7	0,953	0,927
4. Marketingorientierte Branchen	-0,8	1,9	44.261,2	47.291,8	0,6	39.967,0	54.212,1	2,6	1,107	0,872
5. Technologieorientierte Branchen	2,9	3,3	59.171,2	85.944,9	3,2	53.791,1	87.462,8	4,1	1,100	0,983
Insgesamt	1,3	2,6	51.583,5	66.886,0	2,2	42.979,5	63.511,4	3,3	1,200	1,053
<b>Qualifikation</b>										
1. Niedrige Qualifikation	0,0	1,8	47.702,4	54.976,4	1,2	37.968,8	55.410,7	3,2	1,256	0,992
2. Mittlere Qualifikation: „blue collar“	1,9	3,3	51.661,9	65.843,6	2,0	38.267,7	54.952,7	3,1	1,350	1,198
3. Mittlere Qualifikation: „white collar“	0,7	2,0	54.120,1	73.023,4	2,5	51.735,4	76.377,3	3,3	1,046	0,956
4. Hohe Qualifikation	3,2	3,9	53.411,4	77.027,1	3,1	48.805,9	77.708,4	4,0	1,094	0,991
Insgesamt	1,3	2,6	51.583,5	66.886,0	2,2	42.979,5	63.511,4	3,3	1,200	1,053
<b>Dienstleistungstyp</b>										
1. Wissensintensive Dienstleistungen	2,0	3,5	52.582,3	68.456,9	2,2	47.736,2	70.945,2	3,4	1,102	0,965
2. Marketing und Handel	1,1	2,6	51.324,1	62.330,4	1,6	43.984,3	62.120,5	2,9	1,167	1,003
3. Transportdienstleistungen	0,1	2,0	54.665,9	66.453,5	1,6	46.066,8	63.976,1	2,8	1,187	1,039
4. Sonstige	2,1	2,4	48.878,6	70.903,3	3,1	37.420,7	59.623,6	4,0	1,306	1,189
Insgesamt	1,3	2,6	51.583,5	66.886,0	2,2	42.979,5	63.511,4	3,3	1,200	1,053
<b>Preis- bzw. Qualitätskonkurrenz</b>										
Hoher RQE	2,4	3,0	54.836,3	76.673,3	2,8	44.370,3	71.460,2	4,1	1,236	1,073
Mittlerer RQE	0,8	2,5	46.663,9	53.974,4	1,2	38.145,8	53.012,8	2,8	1,223	1,018
Niedriger RQE	0,2	2,0	54.199,9	73.078,9	2,5	49.216,5	71.724,8	3,2	1,101	1,019
Insgesamt	1,3	2,6	51.583,5	66.886,0	2,2	42.979,5	63.511,4	3,3	1,200	1,053
<b>EU-Industriotypologie</b>										
Nahrungsmittelindustrie und Biowissenschaften	0,9	3,0	49.095,6	53.212,6	0,7	45.424,6	63.868,9	2,9	1,081	0,833
Maschinenbau und Systemindustrien	2,8	3,1	53.040,6	76.118,2	3,1	45.708,3	70.899,3	3,7	1,160	1,074
Mode- und Designindustrie	-1,5	0,3	38.529,6	48.861,1	2,0	26.044,7	38.807,0	3,4	1,479	1,259
Grund- und Zwischenerzeugnisse	0,3	2,4	53.878,0	65.847,1	1,7	46.740,2	65.071,5	2,8	1,153	1,012
Insgesamt	1,3	2,6	51.583,5	66.886,0	2,2	42.979,5	63.511,4	3,3	1,200	1,053

Quelle: Eurostat (SBS).

## Übersicht 12:

## Lohnentwicklung nach fünf Industrieklassifikationen

	Wachstum der Löhne		Löhne je Beschäftigten							
	Deutschland	EU 15	Deutschland			EU 15			Deutschland vs. EU 15	
	1995/2007		1995	2007	1995/2007	1995	2007	1995/2007	1995	2007
	% p.a.		In €		% p.a.	In €		% p.a.		
<b>Faktorinput</b>										
1. Traditionelle Sachgüterbranchen	0,1	2,0	33.621,0	37.670,0	1,0	22.886,2	31.658,1	2,7	1,469	1,190
2. Arbeitsintensive Branchen	-0,8	2,2	31.151,4	31.153,9	0,0	17.508,4	24.030,0	2,7	1,779	1,296
3. Kapitalintensive Branchen	1,0	1,8	38.279,1	47.667,9	1,8	28.428,2	41.585,8	3,2	1,347	1,146
4. Marketingorientierte Branchen	-1,4	1,8	25.981,7	25.893,3	0,0	19.198,1	25.646,3	2,4	1,353	1,010
5. Technologieorientierte Branchen	1,6	2,3	39.584,2	49.613,1	1,9	29.480,0	42.853,9	3,2	1,343	1,158
Insgesamt	0,2	2,0	33.120,6	37.512,3	1,0	22.231,9	30.858,3	2,8	1,490	1,216
<b>Qualifikation</b>										
1. Niedrige Qualifikation	-0,9	1,5	27.909,7	28.638,7	0,2	18.189,4	25.429,5	2,8	1,534	1,126
2. Mittlere Qualifikation: „blue collar“	0,8	2,7	34.083,7	38.290,8	1,0	21.359,9	28.853,6	2,5	1,596	1,327
3. Mittlere Qualifikation: „white collar“	-0,3	1,6	34.123,6	40.652,2	1,5	25.725,8	36.027,3	2,8	1,326	1,128
4. Hohe Qualifikation	1,3	2,7	38.469,9	44.613,6	1,2	27.978,5	38.595,0	2,7	1,375	1,156
Insgesamt	0,2	2,0	33.120,6	37.512,3	1,0	22.231,9	30.858,3	2,8	1,490	1,216
<b>Dienstleistungstyp</b>										
1. Wissensintensive Dienstleistungen	0,9	2,9	33.353,6	38.201,5	1,1	24.565,7	34.112,8	2,8	1,358	1,120
2. Marketing und Handel	0,1	2,1	33.912,3	36.606,2	0,6	22.900,8	30.246,5	2,3	1,481	1,210
3. Transportdienstleistungen	-1,1	1,7	32.566,1	34.397,8	0,5	22.452,4	30.206,2	2,5	1,450	1,139
4. Sonstige	0,7	1,7	32.606,0	40.214,0	1,8	20.275,0	29.822,1	3,3	1,608	1,348
Insgesamt	0,2	2,0	33.120,6	37.512,3	1,0	22.231,9	30.858,3	2,8	1,490	1,216
<b>Preis- bzw. Qualitätskonkurrenz</b>										
Hoher RQE	1,2	2,2	36.714,1	44.820,3	1,7	24.209,6	35.695,5	3,3	1,517	1,256
Mittlerer RQE	-0,4	2,1	30.232,9	30.439,2	0,1	19.911,7	26.407,6	2,4	1,518	1,153
Niedriger RQE	-1,1	1,5	32.023,8	37.093,6	1,2	23.301,8	32.148,4	2,7	1,374	1,154
Insgesamt	0,2	2,0	33.120,6	37.512,3	1,0	22.231,9	30.858,3	2,8	1,490	1,216
<b>EU-Industrietypologie</b>										
Nahrungsmittelindustrie und Biowissenschaften	0,0	2,5	27.823,0	27.008,0	-0,2	20.660,4	27.478,3	2,4	1,347	0,983
Maschinenbau und Systemindustrien	1,6	2,4	37.035,3	46.173,8	1,9	26.884,6	38.243,4	3,0	1,378	1,207
Mode- und Designindustrie	-3,1	0,0	26.880,8	28.092,0	0,4	13.834,7	19.871,0	3,1	1,943	1,414
Grund- und Zwischenerzeugnisse	-0,9	2,0	32.628,3	34.280,1	0,4	22.719,0	30.038,4	2,4	1,436	1,141
Insgesamt	0,2	2,0	33.120,6	37.512,3	1,0	22.231,9	30.858,3	2,8	1,490	1,216

Quelle: Eurostat (SBS).

## Übersicht 13:

## Wertschöpfung in deutschen Industrien 1995 bis 2007

	Wachstum der Wertschöpfung 1995/2007 % p.a.	Anteil an der Wertschöpfung		Löhne je Beschäftigten				
		1995	2007	1995	2007	1995/2007	Deutschland vs. EU 15	
							1995	2007
<b>Zehn raschest wachsende Industrien</b>								
Kokerei, Mineralölverarbeitung, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen	11,25/73/477	0,3	0,9	42.980,5	61.138,7	3,0	121,4	109,8
Herstellung von Schädlingsbekämpfungsmitteln	9,5	0,1	0,2	40.376,6	58.544,1	3,1	128,4	126,6
Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen	5,0	2,1	3,2	39.894,2	53.458,3	2,5	125,3	109,1
Erzeugung von Rohreisen, Stahl und Ferrolegierungen	4,8	1,4	2,2	35.437,9	46.078,0	2,2	119,4	98,4
Gießereiindustrie	4,6	0,7	1,0	32.969,6	38.483,9	1,3	148,0	123,0
Herstellung von elektronischen Bauelementen	6,9	0,7	1,4	26.103,4	45.013,9	4,6	123,7	120,1
Herstellung von industriellen Prozesssteuerungsanlagen	5,8	0,2	0,3	39.179,3	44.559,1	1,1	150,1	124,1
Herstellung von Teilen und Zubehör für Kraftwagen und Kraftwagenmotoren	4,7	3,2	4,7	33.587,0	45.767,0	2,6	133,6	121,0
Luft- und Raumfahrzeugbau	5,5	0,9	1,4	42.163,0	60.921,3	3,1	142,6	127,9
Fahrzeugbau a.n.g.	4,5	0,0	0,0	28.266,2	31.299,9	0,9	138,1	85,9
<b>Ungewichteter Durchschnitt Top 10</b>	<b>6,2</b>	<b>1,0</b>	<b>1,5</b>	<b>36.095,8</b>	<b>48.526,4</b>	<b>2,4</b>	<b>133,1</b>	<b>114,6</b>
<b>Zehn raschest wachsende Industrien</b>								
Spinnstoffaufbereitung und Spinnerei	-6,1	0,2	0,1	27.565,3	27.943,7	0,1	185,8	137,9
Herstellung von gewirkten und gestrickten Fertigerzeugnissen	-6,9	0,2	0,1	24.209,5	25.203,8	0,3	199,6	149,3
Herstellung von Lederbekleidung	-8,6	0,0	0,0	20.709,9	21.469,7	0,3	146,3	166,9
Lederverarbeitung (ohne Herstellung von Lederbekleidung und Schuhen)	-5,1	0,1	0,0	32.006,2	19.815,3	-3,9	247,1	118,5
Herstellung von Konstruktionsteilen, Fertigteilen, Ausbauelementen und Fertigteilen aus Holz	-6,0	1,4	0,6	35.494,8	24.212,6	-3,1	198,1	120,2
Herstellung von keramischen Wand- und Bodenfliesen und -platten	-4,5	0,1	0,1	31.564,7	30.703,3	-0,2	162,0	108,2
Ziegelei, Herstellung von sonstiger Baukeramik	-6,7	0,3	0,1	31.422,1	34.159,5	0,7	158,6	123,4
Herstellung von Erzeugnissen aus Beton, Zement und Gips	-4,4	1,8	0,9	32.468,9	32.339,6	0,0	144,1	112,2
Be- und Verarbeitung von Natursteinen a.n.g.	-7,1	0,6	0,2	37.484,7	17.913,4	-6,0	217,4	105,5
Herstellung von Musikinstrumenten	-0,6	0,1	0,1	34.781,1	22.138,2	-3,7	158,7	112,7
<b>Ungewichteter Durchschnitt Low 10</b>	<b>-5,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>30.770,7</b>	<b>25.589,9</b>	<b>-1,6</b>	<b>181,8</b>	<b>125,5</b>
<b>Medianindustrie</b>								
Furnier-, Sperrholz-, Holzfaserverleim- und Holzspanplattenwerke	0,5	0,3	0,3	31.688,8	34.521,7	0,7	147,9	118,3
<b>Insgesamt</b>	<b>1,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>33.120,6</b>	<b>37.512,3</b>	<b>1,0</b>	<b>149,0</b>	<b>121,6</b>

Quelle: Eurostat (SBS).

## Übersicht 14:

**Korrelationen zwischen Branchenwachstum, Wertschöpfungsanteilen und Lohnposition**

<b>Wachstum der Wertschöpfung, 1995-2007 mit ...</b>	<b>R2</b>	<b>R2 adj</b>	<b>+</b>
Anteil Wertschöpfung 1995	0,0908	0,0908	3,13
Lohnhöhe je Beschäftigten 1995	0,1166	0,1076	3,60
Wachstum Löhne je Beschäftigten 1995-2007	0,2477	0,2401	5,68
Relative Lohnhöhe Deutschland vs. EU 15 1995	0,1793	0,1710	-4,63

Quelle: Eurostat (SBS).

## 5. Der deutsche Dienstleistungssektor

### 5.1 Ausgangslage, Struktur und Entwicklung

#### *Dienstleistungssektor unterdurchschnittlich stark ausgebaut*

Naturgemäß spiegelt sich die große Bedeutung des Industriesektors in Deutschland in einem relativ geringen Dienstleistungsanteil wider. Aus Übersicht 15 ist ersichtlich, dass der tertiäre Sektor der deutschen Wirtschaft – insgesamt betrachtet und ohne Rücksicht auf branchenspezifische Unterschiede – kleiner ist als in den meisten anderen EU-15-Ländern. Zudem ist die Tertiarisierung seit Mitte der 1990er Jahre in Deutschland langsamer vorangeschritten als in den Vergleichsländern. In allen Branchen (siehe Abbildungen 4 und 5) des Dienstleistungssektors ging der Anteil der deutschen Bruttowertschöpfung an der gesamten Wertschöpfung in den EU 15 zwischen 1995 und 2009 deutlich zurück, wobei dieser Trend 2007 einen Tiefpunkt erreichte und seither eine Stagnation bzw. ein leichter Anstieg beobachtet werden kann. Der Dienstleistungssektor ist nicht nur deshalb schwach ausgeprägt, weil Deutschland schon immer durch eine starke Exportorientierung und somit durch einen großen Industriesektor charakterisiert war. Die Tertiarisierung der industrialisierten Volkswirtschaften wird auf nachfrageseitige Determinanten zurückgeführt, die sowohl ökonomische als auch gesellschaftliche Ursachen haben. Neben einer Fragmentierung der Wertschöpfungsketten, die in der Auslagerung von unternehmensnahen Dienstleistungen ihren Ausdruck findet, geht es dabei

um geänderte Präferenzstrukturen und die Verschiebung von Tätigkeiten der Haushaltsproduktion auf den Markt: Steigende Einkommen und erhöhte Lebenserwartung haben die Nachfrage nach zahlreichen Dienstleistungen stark gesteigert (z. B. Unterhaltung, Bildung, Gesundheit), gleichzeitig hat auch der Zustrom von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zusätzliche Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen generiert. In Deutschland ist jedoch die Erwerbsbeteiligung der Frauen – vor allem in einer Betrachtung nach Vollzeitäquivalenten – nicht sehr hoch und auch der Grad der „Marketization“ von Betreuungs- und Haushaltstätigkeiten im Vergleich zu Ländern aus dem nordischen und angelsächsischen Raum unterdurchschnittlich stark ausgeprägt (Schettkat 2010).

Dennoch ging auch in Deutschland, so wie in allen anderen Industriestaaten, das Beschäftigungswachstum der letzten Jahrzehnte fast zur Gänze auf den Dienstleistungsbereich zurück. Gemessen an der Zahl der Beschäftigten ist der Anteil der Dienstleistungen zwischen 1995 und 2009 von knapp 59 Prozent auf fast 67 Prozent gestiegen. Der Zuwachs von 4,7 Millionen Arbeitskräften in den Dienstleistungen hat den Rückgang um zwei Millionen im Bausektor und im produzierenden Gewerbe um mehr als das Doppelte kompensiert. Bei einer Betrachtung nach geleisteten Arbeitsstunden fällt der hohe Anteil an Teilzeitbeschäftigung in den Dienstleistungen ins Gewicht: Gemessen an der Zahl der Arbeitsstunden übertraf das Wachstum des Dienstleistungssektors den kumulierten Rückgang in Bauwesen und produzierendem Gewerbe nur um etwa zehn Prozent.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Bei einer Betrachtung der Periode 1995/2008, also ohne das Krisenjahr 2009, in dem die Arbeitszeit in den Industrieunternehmen sprunghaft zurückging, betrug die Differenz deutlich weniger als zehn Prozent (VGR-Daten, Eurostat).

## Übersicht 15:

**Internationaler Vergleich der Dienstleistungsquoten**

Anteil der Dienstleistungen an der Summe der Wirtschaftsbereiche

	1995		2000		2009		1995-2009
		Rang		Rang		Rang	
Belgien	70,09	5	71,59	8	77,61	7	7,5
Bulgarien*	54,21	26	60,56	23	64,51	24	10,3
Tschechische Republik	56,69	23	58,04	25	60,03	26	3,3
Dänemark	71,45	4	70,58	9	76,57	8	5,1
<b>Deutschland</b>	<b>66,58</b>	<b>11</b>	<b>68,48</b>	<b>13</b>	<b>72,73</b>	<b>14</b>	<b>6,1</b>
Estland	61,24	18	67,65	15	70,96	16	9,7
Irland	54,97	25	55,04	26	67,15	21	12,2
Griechenland	68,79	7	72,46	4	79,08	4	10,3
Spanien	66,11	14	66,39	17	71,26	15	5,1
Frankreich	72,10	3	74,26	3	79,42	3	7,3
Italien	66,42	13	68,78	12	72,88	13	6,5
Zypern	72,46	2	77,32	2	80,35	2	7,9
Lettland	60,57	19	71,83	6	76,06	9	15,5
Litauen	57,54	21	63,87	18	69,69	17	12,1
Luxemburg	77,23	1	80,96	1	86,60	1	9,4
Ungarn	62,63	16	62,94	20	67,28	20	4,6
Malta	68,77	8	69,15	10	78,42	5	9,6
Niederlande	69,16	6	72,41	5	74,39	11	5,2
Österreich	66,61	10	67,18	16	69,32	18	2,7
Polen	56,83	22	63,33	19	64,59	23	7,8
Portugal	66,03	15	68,31	14	74,71	10	8,7
Rumänien+	42,38	27	53,57	27	54,80	27	12,4
Slowenien	60,47	20	60,87	22	66,46	22	6,0
Slowakei	56,32	24	59,34	24	60,91	25	4,6
Finnland	62,19	17	61,84	21	69,07	19	6,9
Schweden	66,49	12	69,11	11	73,56	12	7,1
Großbritannien	67,16	9	71,71	7	78,08	6	10,9
EU 15	67,83		70,04		72,94		5,1
EU 27*+	68,42		69,66		72,19		3,8
Deutschland minus EU 15	-1,25		-1,56		-0,22		1,0

\* 1996; + 2008.

Quelle: Eurostat (SBS).

## Heterogenität der Dienstleistungen – ein Überblick

Grundsätzlich unterscheidet sich der tertiäre Sektor in mehreren Hinsichten vom industriellen Sektor: Skills und Wissen sind typischerweise zwischen den einzelnen Tätigkeitsbereichen leichter transferierbar; die Unternehmensstruktur besteht vorwiegend aus kleinen bis sehr kleinen Firmen, nicht zuletzt weil weniger Spielraum für Skaleneconomien gegeben ist; flexible und atypische Beschäftigungsverhältnisse spielen eine sehr große Rolle; und die Zusammensetzung der Beschäftigung ist durch einen hohen Anteil an selbstständig Erwerbstätigen und an weiblichen Arbeitskräften geprägt. Man muss allerdings zwischen unterschiedlichen Bereichen des tertiären Sektors unterscheiden und kann vereinfachend von drei Typologien von Dienstleistungen sprechen (siehe Eichhorst/Marx 2009a: 7ff.)<sup>15</sup>:

– *Niedrig qualifizierte Dienstleistungen*: Branchen bzw. Unternehmen, die Dienstleistungen mit einem geringen Skill-Gehalt anbieten, also arbeitsintensive Dienstleistungen, in denen der technologische Fortschritt nur geringe Produktivitätszuwächse ermöglicht. Das Hauptaugenmerk in diesen Bereichen, vor allem in Ländern, wo das Angebot dieser Dienstleistungen nicht von der öffentlichen Seite gestützt oder gar direkt übernommen wird, liegt im preislichen Wettbewerb. Qualität und Innovation spielen eine verhältnismäßig geringe Rolle, demnach ist auch Lohnflexibilität nach unten stark erwünscht; der Anreiz zur Investition in Humankapitalbildung ist gering, auch weil die Fertigkeiten sehr leicht firmen- und z.T. branchenübergreifend transferierbar sind. Zu dieser Typologie zählen z.B. Arbeitsplätze im touristischen und gastronomischen Sektor, Wartungs-, Sicherheits- und Reinigungsdienstleistungen, aber auch personenbezogene Dienstleistungen, Handel und Callcenter. Diese Arbeitsplätze sind durch ein niedriges und nicht spezifisches Anforderungsprofil gekennzeichnet sowie

durch einen geringen Anteil an Normalarbeitsverhältnissen, geringe Dauer der Beschäftigungsverhältnisse (externe Flexibilität) und durch eine hohe Frauenquote.

- *Hoch qualifizierte Dienstleistungen*: Hochwertige Dienstleistungen, d.h. ein Dienstleistungssegment mit einem hohen Qualifikations- oder Anforderungsprofil, in dem Humankapital eine entscheidende Rolle spielt. In diesen Bereichen ist nicht inkrementelle Innovation und Verbesserung, sondern eher radikale Innovation die Regel; Projektbezogenheit spielt eine große Rolle, demzufolge auch sich ständig verändernde Konstellationen aus Inhalten, Teams, Kunden und Arbeitsinstrumenten. Insgesamt sind diese Bereiche durch eine große Flexibilität gekennzeichnet; Wissen wird eher in der Breite als in einem eng definierten, spezifischen Rahmen kumuliert. Beispiele für Arbeitsplätze, die diesem Segment zugeordnet werden können, finden sich bei technischen, betriebs- und finanzwirtschaftlichen sowie juristischen Beratungsdienstleistungen für Unternehmen, in der IT-Branche, im Bereich der Forschung und Entwicklung sowie in den kreativen Berufen. Diese Dienstleistungsbranchen und Berufe sind durch ein hohes Qualifikationsprofil und eine dominante Stellung von Arbeitskräften mit tertiärem Abschluss charakterisiert. Der Anteil an Normalarbeitsverhältnissen ist relativ hoch, aber auch bestimmte atypische Arbeitsformen (befristete Verträge, Traineeships) sowie Formen von selbstständiger Beschäftigung sind stark verbreitet. Die Beschäftigungsverhältnisse sind auch hier tendenziell nicht lang, sie haben ein hohes Entlohnungsprofil, infolge der geringen Tarifierung und gewerkschaftlichen Durchdringung bestehen ausgeprägte inner- und zwischenbetriebliche Lohnunterschiede.
- *Traditionelle Dienstleistungen*: Es gibt auch einen dritten Dienstleistungsbereich, der größere Ähnlichkeiten mit dem produzierenden Gewerbe aufweist und stärker zum Bild Deutsch-

<sup>15</sup> Bei dieser Gliederung liegt das Hauptaugenmerk der Differenzierung zwischen Dienstleistungsbereichen auf dem Qualifikationsniveau der Beschäftigten und auf der Typologie des Produktionsprozesses. Andere Abgrenzungen, beispielsweise nach Art und Abnehmer der erbrachten Dienstleistung, sind ebenfalls möglich und sinnvoll (siehe z.B. Eickelpasch 2012).

lands passt – das als das „rheinische“ Modell der koordinierten Marktwirtschaft geprägt wurde (siehe Hall/Soskice 2001). Zu diesem Segment kann man große Teile des Banken- und Versicherungswesens sowie die öffentliche Verwaltung und im Allgemeinen zahlreiche Bürotätigkeiten mit mittlerem Qualifikationsniveau rechnen. Auch wenn in diesem Bereich durchaus Veränderungen stattfanden – man denke in erster Linie an die Finanzdienstleistungen –, spielen hier die duale Ausbildungsschiene und oft lebenslange Beschäftigungsverhältnisse, die für das deutsche produzierende Gewerbe von so paradigmatischer Bedeutung sind, nach wie vor eine große Rolle. Innovationen sind in diesem Bereich seltener als im soeben beschriebenen Segment der hoch qualifizierten Dienstleistungen, inkrementelles Lernen ist von größerer Bedeutung. Veränderungen in der Arbeitswelt (Outsourcing, Standardisierung und Automatisierung von bestimmten Tätigkeiten etc.) sind nicht spurlos an diesen Bereichen vorbeigegangen, dennoch sind diese Dienstleistungen nach wie vor durch ein spezifischeres Anforderungsprofil (in vielen Fällen noch auf das duale Ausbildungssystem aufbauend) als die restlichen Dienstleistungen gekennzeichnet. Es dominieren Normalarbeitsverhältnisse<sup>16</sup>, starke bzw. lange Bindungen zwischen Arbeitgeber und Beschäftigtem, ein hoher Grad an „non-transferable“ Skills sowie Tarifierung und ein geringer Anteil an Niedriglohnbeschäftigung.

#### *Unterschiedliche Entwicklungstendenzen der einzelnen Dienstleistungsbereiche*

Anders als im Industriebereich ist die Verfügbarkeit von international vergleichbaren Daten für die einzelnen Branchen bzw. Branchensegmente des tertiären Sektors eingeschränkt. Aus diesem Grund ist es nicht möglich, analog zu Abschnitt 4 auch für den Dienstleistungsbereich eine nach Typologien differenzierte Analyse durchzuführen. Dennoch lassen sich anhand der

verfügbaren Daten einige Schlussfolgerungen mit Bezug auf die Unterscheidung zwischen den drei genannten Dienstleistungstypologien ziehen. Das Beschäftigungswachstum der letzten Dekaden geht eindeutig auf die ersten beiden Dienstleistungstypen zurück, d.h. einerseits auf die niedrig qualifizierten und andererseits auf die hoch qualifizierten Tätigkeiten. Die Zahl der Beschäftigten ist in den unternehmensnahen Dienstleistungen (also Leistungen, die überwiegend von Unternehmen nachgefragt werden) am stärksten gestiegen. In diesem heterogenen Bereich finden sich sowohl hoch qualifizierte und gut entlohnte Tätigkeiten, wie juristische und technische Beratung, als auch schlechter qualifizierte Arbeitsplätze, wie Reinigungsdienstleistungen. Zwischen 1995 und 2008 ist in diesem Bereich die Zahl der Beschäftigten um rund 70 Prozent gestiegen (die Bruttowertschöpfung um 50 Prozent). Wenn auch nicht so stark, so fand eine ähnliche Entwicklung im Gesundheitswesen, im touristischen und gastronomischen Sektor und in der Erbringung von sonstigen personenbezogenen Dienstleistungen statt. Bereiche mit einer größeren Nähe zum produzierenden Sektor (wie die distributiven Dienstleistungen, z.B. Transport und Logistik) und andere traditionelle Dienstleistungen mit Spielräumen zur Standardisierung und Rationalisierung (z.B. Finanz- und Versicherungswesen) erlebten dagegen in Bezug auf die Beschäftigung eine Phase der Stagnation oder sind sogar geschrumpft. Ähnliches gilt auch für den Bereich der öffentlichen Verwaltung, wobei die Ursachen hier in erster Linie in budgetären Konsolidierungsprozessen und Auslagerungen von Seiten der öffentlichen Hand zu suchen sind.

Auch in anderen europäischen Ländern und in der EU 15 insgesamt kann man diesbezüglich sehr ähnliche Muster beobachten. Sowohl im Durchschnitt der EU 15 als auch in Ländern mit einem hohen Industrieanteil wie Schweden und Österreich ist die Zahl der Erwerbstätigen in der öffentlichen Verwaltung, im Kredit- und Versicherungswesen und in Transport und Kommunikation am schwächsten gestiegen, während im

<sup>16</sup> So ging z. B. der Anteil an Normalarbeitsverhältnissen in Banken und Versicherungen zwischen 1997 und 2007 nur von 86,4 Prozent auf 83,5 Prozent zurück (Eichhorst/Marx 2009b).

Bereich der hoch und niedrig qualifizierten Dienstleistungen (also in den beiden ersten angesprochenen Typologien) am meisten neue Arbeitsplätze entstanden sind. Gemessen an der Zahl der Erwerbstätigen sind die Unterschiede zwischen den betrachteten Ländern in den meisten Branchen nicht groß. Wie eine Darstellung nach geleisteten Arbeitsstunden zeigt (die allerdings nicht für die EU 15 insgesamt möglich ist), nahm der tatsächliche Arbeitsinput nicht so stark zu wie die Zahl der Erwerbstätigen, was auf den Anstieg von geringfügigen und Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen zurückzuführen ist. In Deutschland war dieses Muster besonders stark ausgeprägt, was daran zu erkennen ist, dass in dieser Betrachtung der Zuwachs an geleisteter Arbeitszeit in allen Branchen zwischen 1995 und 2008 geringer ausfiel als z. B. in Schweden. Dennoch zeigen auch diese Daten vor allem im hoch und im niedrig qualifizierten Segment des Dienstleistungssektors starke Zuwachsraten, während in der öffentlichen Verwaltung und in den distributiven und traditionellen Branchen das Ausmaß der Arbeitsstunden zum Teil sogar zurückging.

Dieses Bild spiegelt sich nur zum Teil in der Entwicklung der Bruttowertschöpfung wider (wobei die verfügbaren Daten für die Untersuchung dieser Fragestellung nur bedingt geeignet sind; stärker nach Branchen und Unterbranchen disaggregierte Information wäre erforderlich). Zwar nahm erwartungsgemäß der Output in einer absoluten Betrachtung dort stärker zu, wo auch der Arbeitsinput gestiegen war (am stärksten in den unternehmensnahen Dienstleistungen). Dennoch gestaltete sich der Zusammenhang zwischen Beschäftigung bzw. Arbeitsinput und Bruttowertschöpfung zwischen Branchen höchst unterschiedlich. Im Allgemeinen ist die Wertschöpfung pro Arbeitsstunde besonders dort gestiegen, wo der Spielraum für technologischen Fortschritt größer war (wie z. B. im Bereich Verkehr und Kommunikation, z. T. im Handel). In den unternehmensnahen Dienstleistungen verlief die Entwicklung der Wertschöpfung je Ar-

beitsstunde sowohl in Deutschland als auch in Schweden und in Österreich am schwächsten. Allerdings ist bei der Interpretation dieser Werte als Produktivitätsindikatoren Vorsicht geboten, da die Produktivitätsmessung im Dienstleistungsbereich großen Schwierigkeiten unterliegt. In vielen Branchen entspricht die Bruttowertschöpfung unmittelbar der Lohnsumme, wodurch Steigerungen der Wertschöpfung je Arbeitseinheit die Lohnentwicklung in diesem Bereich wiedergeben. Ein Beispiel hierfür sind die personenbezogenen Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Bildung. Wie aus den Übersichten hervorgeht, wuchs die Wertschöpfung in diesen Branchen in Deutschland und Österreich vergleichsweise langsam. In Schweden dagegen, wo der Staat stärker als Dienstleistungsanbieter in den Vordergrund tritt, fiel das Wachstum stärker aus. In der öffentlichen Verwaltung, wo nicht zuletzt infolge der starken gewerkschaftlichen Vertretung stetige Lohnsteigerungen erfolgen, fiel das Wertschöpfungswachstum (gemessen am Arbeitsinput) in allen drei Ländern vergleichsweise hoch aus.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass auch in Deutschland international konsolidierte Trends in der Entwicklung des Dienstleistungssektors beobachtbar sind. Das betrifft einerseits den überproportional starken Beschäftigungsanstieg im Bereich der niedrig und hoch qualifizierten Dienstleistungen, andererseits die Stagnation bzw. den Rückgang der Beschäftigung in traditionellen, standardisierbaren Dienstleistungssegmenten. Gleichzeitig hat Deutschland in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten seinen Rückstand im tertiären Bereich nicht wettgemacht. Zwischen Mitte der 1990er Jahre und den Vorkrisenjahren entwickelte sich die (Stunden) Produktivität in den meisten Branchen langsamer als in europäischen Vergleichsländern. Das führte dazu, dass trotz der Ausweitung der Beschäftigung der Wertschöpfungsanteil der deutschen Dienstleistungsbranchen in der EU 15 rückläufig war.

## Übersicht 16:

## Entwicklung der Dienstleistungsbranchen

EUROSTAT (VGR Daten)	Bruttowertschöpfung			
	Deutschland	Schweden	Österreich	EU 15
	1995/2008	1995/2008	1995/2008	1995/2008
	Index 1995=100			
Handel	121,9	186,7	154,8	161,7
Beherbergungs- und Gaststätten	148,3	207,0	184,4	198,3
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	130,0	162,4	124,5	169,4
Kreditinstitute und Versicherungen	99,0	149,5	144,2	180,5
Untern. DL, Grundstücks- u. Wohnungswesen	151,5	204,1	211,8	207,1
Öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung	107,5	146,3	126,7	145,0
Erziehung und Unterricht	127,5	182,3	145,4	177,8
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	147,2	201,2	154,5	201,7
Erbringung von sonstigen öff. und pers. DL	127,6	211,9	148,0	183,0

Erwerbstätige (in Personen bzw. Besch.ver.)			
Deutschland	Schweden	Österreich*	EU 15
1995/2008	1995/2008	1995/2008	1995/2008
Index 1995=100			
103,7	107,9	115,1	115,0
136,4	131,0	133,5	136,9
102,0	104,0	106,5	114,7
93,9	114,5	103,9	105,7
182,8	170,7	201,4	175,1
87,3	81,9	103,7	100,0
120,0	117,5	120,0	118,4
130,9	108,8	136,2	132,5
126,3	110,3	125,7	134,7

	Erwerbstätigkeit (in Arbeitsstunden)		
	Deutschland	Schweden	Österreich
	1995/2008	1995/2008	1995/2008
	Index 1995=100		
Handel	96,3	109,3	112,1
Beherbergungs- und Gaststätten	117,4	123,5	128,6
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	93,1	99,9	104,1
Kreditinstitute und Versicherungen	89,2	109,5	108,2
Untern. DL, Grundstücks- u. Wohnungswesen	170,3	157,5	204,1
Öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung	83,1	80,4	104,5
Erziehung und Unterricht	116,8	112,0	140,9
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	122,2	119,9	142,9
Erbringung von sonstigen öff. und pers. DL	113,5	105,9	130,3

BWS je Arbeitsstunde		
Deutschland	Schweden	Österreich
1995/2008	1995/2008	1995/2008
Index 1995=100		
126,6	170,9	138,1
126,3	167,7	143,4
139,6	162,5	119,6
111,0	136,5	133,3
88,9	129,6	103,8
129,5	182,0	121,3
109,2	162,8	103,2
120,4	167,8	108,1
112,4	200,1	113,5

	BWS je Arbeitsstunde		
	Deutschland	Schweden	Österreich
	1995/2008	1995/2008	1995/2008
	In €/Std.		
Handel	27,7	35,0	32,8
Beherbergungs- und Gaststätten	14,6	20,5	25,7
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	38,5	44,6	33,4
Kreditinstitute und Versicherungen	45,2	77,9	68,3
Untern. DL, Grundstücks- u. Wohnungswesen	69,0	66,3	60,1
Öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung	33,2	35,1	33,6
Erziehung und Unterricht	29,0	24,9	38,6
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	28,2	28,7	25,8
Erbringung von sonstigen öff. und pers. DL	35,1	31,1	28,9

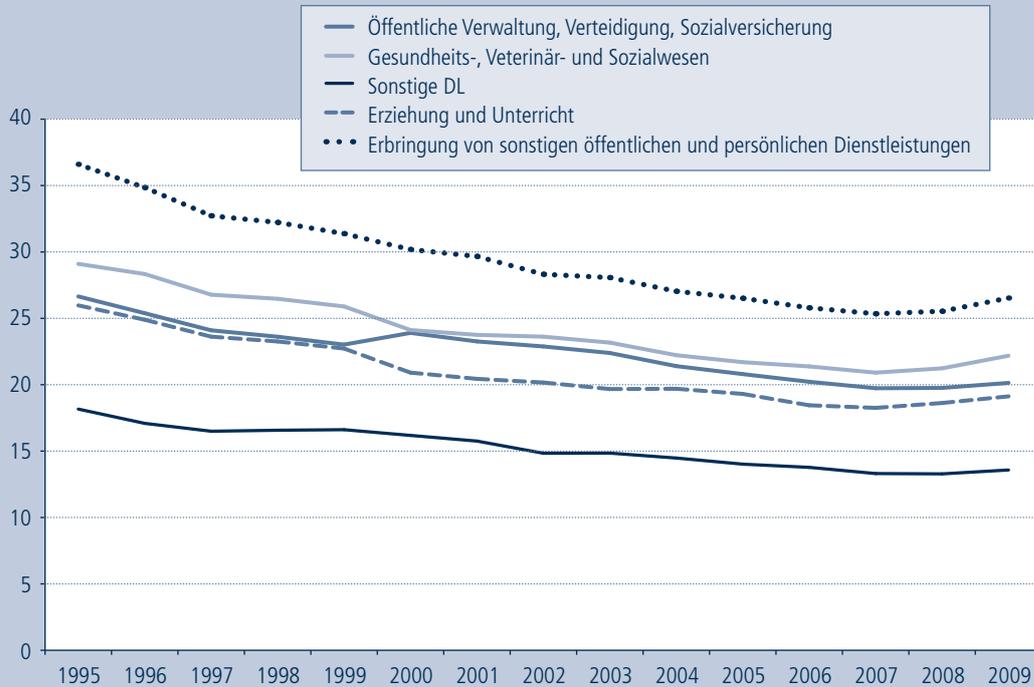
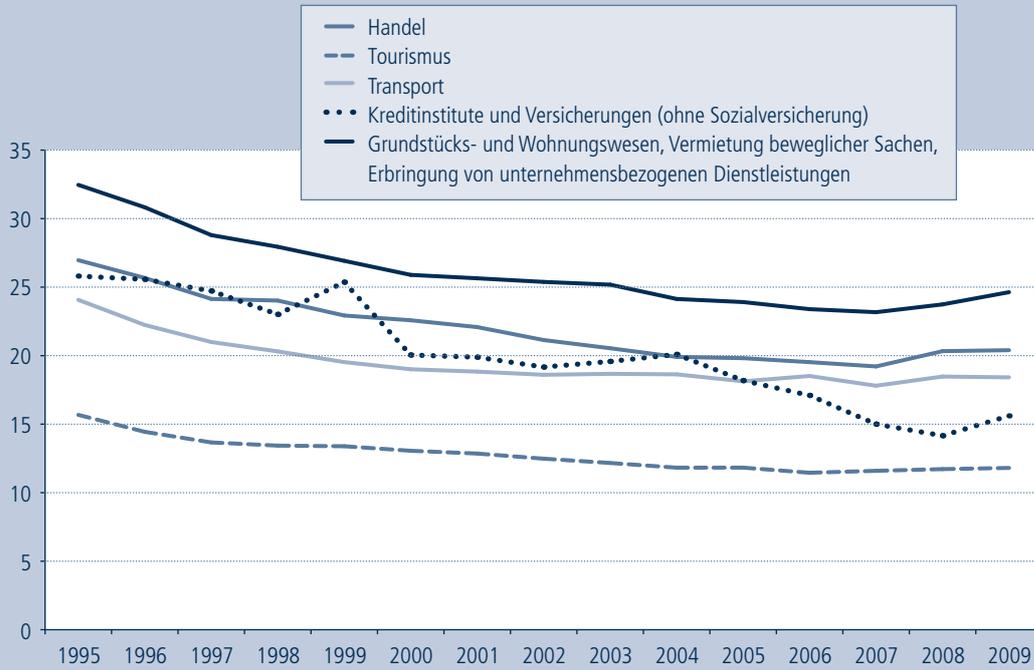
BWS je Arbeitsstunde		
Deutschland	Schweden	Österreich
2008	2008	2008
In €/Std.		
27,7	35,0	32,8
14,6	20,5	25,7
38,5	44,6	33,4
45,2	77,9	68,3
69,0	66,3	60,1
33,2	35,1	33,6
29,0	24,9	38,6
28,2	28,7	25,8
35,1	31,1	28,9

\* Für Österreich Erwerbstätigkeit in Beschäftigungsverhältnissen, nicht Personen.

Quelle: Eurostat; WIFO-Berechnungen.

Abbildung 4 und 5:

**Anteile der deutschen Bruttowertschöpfung an der EU 15**



Quelle: Eurostat; WIFO-Berechnungen.

## 5.2 Zukunft der Dienstleistungen

### *Das „Trilemma“ der Dienstleistungsgesellschaft – wo steht Deutschland?*

Die Bedeutung des Dienstleistungssektors für die zukünftige wirtschaftliche und auch gesellschaftliche Entwicklung kann kaum überschätzt werden. Die fortschreitende Tertiarisierung der industrialisierten Volkswirtschaften gibt in einer ökonomischen Betrachtung spätestens seit William Baumols Definition der „Kostenkrankheit“ von Dienstleistungen Anlass zur Beunruhigung: Da infolge beschränkter Möglichkeiten des technischen Fortschritts Dienstleistungen nicht mit den Produktivitätssteigerungen in der restlichen Wirtschaft Schritt halten können, verteuern sich deren relative Preise stetig. Dadurch werden vor allem personenbezogene Dienstleistungen mit der Zeit „unbezahlbar“, was angesichts des steigenden Bedarfs nach Dienstleistungen in Bereichen wie Gesundheit und Bildung problematisch erscheint.<sup>17</sup> Iversen/Wren (1998) haben die Hypothese der Kostenkrankheit des Dienstleistungssektors aufgegriffen und im Zusammenhang mit dem Zielkonflikt zwischen Beschäftigungswachstum, geringer Lohnungleichheit und Fiskaldisziplin von einem „Trilemma der Dienstleistungsökonomien“ gesprochen.<sup>18</sup> Demzufolge sind von den drei soeben erwähnten Zielgrößen wirtschaftspolitischen Handelns – Beschäftigungswachstum, geringe Einkommensungleichheit und Fiskaldisziplin – jeweils nur zwei gleichzeitig erreichbar.

Diese Theorie basiert auf der Annahme, dass anhaltendes Beschäftigungswachstum im Dienstleistungsbereich nur durch die Anpassung der Löhne an die (unterdurchschnittlich langsam) steigende Produktivität in einigen Dienstleistungsbereichen und somit durch eine entsprechende Lohnspreizung bzw. die Etablierung eines Niedriglohnssektors erreicht werden kann. Die einzige Möglichkeit, gleichzeitig die Beschäftigung im Dienstleistungssektor kontinuierlich zu

erhöhen und in allen Branchen ein vergleichbares Lohnniveau zu sichern, liegt demzufolge in der öffentlichen Bereitstellung dieser Dienstleistungen und damit in der direkten Steuerung des Lohnniveaus durch die öffentliche Hand. Das kann aber wiederum nur geschehen, wenn der Aufgabenbereich des Staates ausgeweitet wird und somit auch die Steuerquote hoch ist, d.h. wenn das Ziel der Fiskaldisziplin (zumindest in dieser engen Definition) geopfert wird.

Iversen/Wren (1998) zeigen auf anschauliche Weise, wie die einzelnen Länder bzw. Ländertypologien im Sinne der Wohlfahrtsstaatsmodelle von Esping-Andersen (1990) ihren Weg zur Bewältigung des Trilemmas einschlugen. Die nordischen, sozialdemokratischen Länder haben sich demnach für eine starke Ausweitung der Beschäftigung bei einem gleichzeitig hohen Grad an Lohngleichheit entschieden, und haben dafür eine starke Rolle der öffentlichen Hand als Dienstleistungsanbieter in Kauf genommen. Die angelsächsischen Länder sind einen anderen Weg gegangen und haben schon früh eine starke Ausdifferenzierung der Lohnniveaus zugelassen, im Gegenzug aber ein hohes Beschäftigungswachstum und eine niedrige Steuerquote erzielt. Deutschland bevorzugte traditionell, so wie andere kontinentaleuropäische Länder, vergleichsweise ausgewogene Lohnunterschiede und hohe Fiskaldisziplin und war bereit, dafür ein geringeres Beschäftigungswachstum in Kauf zu nehmen. Sowohl die Präferenz für Maßnahmen zur Reduktion des Arbeitskräfteangebots (z.B. ein leichter Zugang in die Frühpensionierung) als auch die schwache Einbindung der Frauen in den Erwerbsprozess waren bzw. sind paradigmatisch für diesen Zugang zum Trilemma. Die Entwicklungen der vergangenen ein bis zwei Jahrzehnte (siehe auch Abschnitt 6) zeigen, dass sich Deutschland zumindest teilweise von diesem ursprünglichen Gleichgewicht verabschiedet hat. Die Lohndifferenziale weiteten sich deutlich aus und in vielen Dienstleistungsbereichen wurde – nicht zuletzt

<sup>17</sup> Für eine ausführliche Diskussion dieser Thematik siehe Schettkat (2010).

<sup>18</sup> Fiskaldisziplin wird von Iversen/Wren im Sinne einer niedrigen Staatsquote und Zurückhaltung beim Angebot von Dienstleistungen durch den Staat definiert.

mit staatlicher Unterstützung in Form von Minijobs und anderen Kombilohnmodellen – ein umfangreicher Niedriglohnbereich etabliert. Gleichzeitig wurden Maßnahmen zur Ausdehnung des Arbeitskräfteangebots durchgeführt wie etwa die Erhöhung des Pensionsalters und die Unterstützung der Erwerbstätigkeit von Frauen. Durch diese Strategie hat Deutschland ein beachtliches Beschäftigungswachstum (wenn auch in erster Linie der Köpfe, nicht der Arbeitszeit) erzielt, sich aber in Bezug auf das Trilemma stärker in Richtung eines neuen Gleichgewichts verlagert (das dem angelsächsischen Modell ähnlicher ist). Es stellt sich die Frage, inwiefern dieser Pfad auch für die Zukunft nachhaltig ist bzw. welche Möglichkeiten offenstehen, um im Dienstleistungsbereich nicht nur quantitativ zahlreiche, sondern auch qualitativ hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen.

### *Optionen für nachhaltiges Wachstum*

Die Beantwortung der Frage nach sozial nachhaltigem Wachstum hängt damit zusammen, welche Lösungsansätze für die Baumol'sche Kostenkrankheit der Dienstleistungen als zielführend bzw. wünschenswert erachtet werden. Angesichts der Heterogenität des Dienstleistungssektors und der unterschiedlichen Kräfte, die den Strukturwandel der Wirtschaft vorantreiben (Fragmentierung der Wertschöpfungskette, hohe Einkommenselastizität vieler Dienstleistungen, Marketization von Haushaltstätigkeiten), sind verschiedene Zugänge möglich bzw. notwendig. Grundsätzlich kann die Problematik steigender relativer Preise im Dienstleistungsbereich nicht nur durch eine verstärkte Lohndifferenzierung bewältigt bzw. bekämpft werden (siehe auch Schettkat 2010):

- Auch in den Dienstleistungen sind Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung gegeben. Das gilt zwar nicht in gleichem Maße für alle Branchen und Tätigkeiten, doch sowohl vonseiten des technologischen Fortschritts (vor allem in den standardisierten und industrieähnlichen Branchen) als auch der sozialen Innovation (personenbezogene Dienstleistungen) können auch in Zukunft Qualitätsverbesserungen und Produktivitätssteigerungen erzielt werden.

- Die Bereitstellung von Dienstleistungen vonseiten der öffentlichen Hand ist wohl kaum ohne einen ausgebauten Staatssektor und eine hohe Steuerquote möglich. Wie das Beispiel der skandinavischen Länder – seit Mitte der 1990er Jahre – zeigt, muss diese Strategie aber nicht zwangsweise mit mangelnder Fiskaldisziplin einhergehen. Die Staatsschuldenquote lag 2010 in Dänemark mit 43,6 Prozent des BIP nur etwas mehr als halb so hoch wie in Deutschland (83,2 Prozent). In Finnland waren es 48,4 Prozent, in Schweden 39,8 Prozent. Das Angebot von (qualitativ hochwertigen) Dienstleistungen in Bereichen wie Bildung und Soziales hat einen investiven Charakter (im Sinne einer sozialen Investition) und kann, vor allem in Verbindung mit anderen Ausgaben und Maßnahmen zur Steigerung von Humankapital und Innovation, für das Wirtschaftswachstum förderlich sein (die Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor ermöglicht zudem eine doppelte Dividende).
- Der Export von Industriewaren ist nicht der einzige Weg, der Deutschland offensteht, um im Außenhandel erfolgreich zu sein und somit im Gegenzug auf den Weltmärkten jene Güter kaufen zu können, die es nicht selber produziert bzw. produzieren kann. Wie aus der nachstehenden Übersicht 17 zu sehen ist, stellen Dienstleistungen (hier ohne Reiseverkehr) in etlichen europäischen Ländern einen beträchtlichen positiven Posten in der Leistungsbilanz dar. Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie Transport und Logistik werden bereits in hohem Ausmaß grenzüberschreitend angeboten und nachgefragt. Angesichts der weltwirtschaftlichen Entwicklung (nicht nur in Asien und Lateinamerika, sondern auch im osteuropäischen und kaukasischen sowie im (nord)afrikanischen Raum) kann sich der Markt für den internationalen Handel dieser Dienstleistungen noch deutlich vergrößern. Zudem besteht gerade in Bereichen, in denen Deutschland einen komparativen Vorteil hat (und seinen Wissensvorsprung ausbauen könnte) wie zum Beispiel im Bereich der Gesundheit und Umwelt (Energie, Müllentsorgung, Recycling etc.) eine weltweit steigende Nachfrage.

Keine der soeben erwähnten Strategien kann für sich allein genommen die Kostenkrankheit der Dienstleistungen heilen. Allerdings stellen Ansätze in dieser Richtung alternative Möglich-

keiten dar, die zu ihrer Therapierung und somit auch zur Abschwächung des von Iversen und Wren skizzierten Trilemmas beitragen können.

## Übersicht 17:

**Leistungsbilanz, Dienstleistungen ohne Reiseverkehr**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	in % des BIP					
<b>Skandinavische Länder</b>						
Dänemark	2,0	3,1	3,3	3,3	4,0	2,5
Finnland	0,7	0,1	0,0	0,7	1,0	1,4
Schweden	2,7	3,0	3,1	4,0	4,2	3,8
<b>Kontinentale Länder</b>						
Österreich	1,4	1,6	1,6	1,9	2,6	2,4
Belgien	2,3	2,7	2,9	2,7	2,5	3,5
Deutschland	-0,2	0,0	0,3	0,4	0,6	0,7
Frankreich	0,0	0,1	0,1	0,1	0,4	0,2
Niederlande	1,8	2,1	2,3	2,5	2,5	1,7
<b>Angelsächsische Länder</b>						
Irland	-6,4	-5,1	-3,2	0,4	-2,7	-3,5
Großbritannien	3,5	3,2	3,7	4,2	4,4	4,1
<b>Mediterrane Länder</b>						
Spanien	-0,6	-0,5	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1
Griechenland	4,0	3,6	3,0	3,4	3,5	2,0
Italien	-0,8	-0,8	-0,9	-1,2	-1,2	-1,2
Portugal	0,1	0,1	0,6	1,2	1,2	1,1
<b>USA</b>	0,2	0,3	0,4	0,6	0,6	0,6
<b>Japan</b>	-0,2	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

## 6. Arbeitsmarkt und Arbeitswelt

Das deutsche „Jobwunder“ der letzten Jahre sowie die hervorragende Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsstatistiken seit der Krise können mit einschneidenden institutionellen Veränderungen am deutschen Arbeitsmarkt in Verbindung gebracht werden:

- Im Zuge des verstärkten internationalen Wettbewerbs auf den Gütermärkten und des Strukturwandels der Wirtschaft ist es einerseits zu einer Ausweitung der Beschäftigung und Partizipation am Arbeitsmarkt, andererseits aber auch zu einer verstärkten Differenzierung zwischen Arbeitsplätzen und Beschäftigungsverhältnissen gekommen.
- Diese Ausdifferenzierung ist einerseits die Folge institutioneller Reformen (Einführung und Förderung von atypischen Beschäftigungsformen, Anpassung der arbeits- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen), andererseits eines Wandels der privatwirtschaftlichen, kollektivvertraglichen Mechanismen zur Lohnfindung und zur Regelung von Arbeitsbedingungen (in erster Linie Arbeitszeit, aber auch der Weiterbildung und anderer Aspekte), wodurch sowohl die Kernbereiche als auch die Randbereiche des Arbeitsmarkts einer stärkeren Flexibilisierung unterlagen.

Dieser multidimensionale Veränderungsprozess hatte eine intersektorale und eine intrasektorale Differenzierung der Beschäftigungsverhältnisse zur Folge (siehe Eichhorst/Marx 2009a; dies. 2009b). Das betrifft nicht nur Unterschiede in den arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen, wie den Kündigungsschutz usw., sondern auch im Lohnniveau und in der Lohnentwicklung entlang der Senioritätskurve. Obschon diese Ausdifferenzierung und Flexibilisierung aller Wahrscheinlichkeit nach ein wichtiger Faktor für die gute Arbeitsmarktentwicklung der jüngsten Jahre ist, stellt

sie auch eine Herausforderung für sozial nachhaltiges Wachstum dar. Deutschland ist nicht das einzige europäische Land, das einen umfassenden Reformprozess durchlaufen hat. Nach der schmerzhaften Erfahrung des Wachstums ohne Beschäftigungszuwachs („jobless growth“, „Eurosclerosis“) kam es seit Mitte der 1990er Jahre in ganz Europa zu einer intensiven Reformtätigkeit, mit einer Lockerung des Kündigungsschutzes, Einschränkungen der Transferleistungen in Arbeitslosigkeit und einem Paradigmenwandel der Arbeitsmarktpolitik in Richtung Aktivierung. Durch diese Reformen konnten die meisten Länder die „Eurosclerosis“ am Arbeitsmarkt, hohe Langzeitarbeitslosigkeit und geringes Beschäftigungswachstum überwinden. Zugleich hatten sie in vielen Ländern eine Dualisierung der Arbeitsmärkte zur Folge, wodurch viele Arbeitskräfte in Beschäftigungssegmenten gefangen sind, wo die Anreize zur Humankapitalbildung gering und die Exposition gegenüber Arbeitsmarktrisiken hoch ist (Boeri/Garibaldi 2009).

### 6.1 Atypisierung und Dualisierung der Beschäftigungsverhältnisse

Das prägendste Merkmal der gegenwärtigen Arbeitswelt im Vergleich zur Situation vor zwei bis drei Jahrzehnten betrifft den hohen Anteil an atypischen Beschäftigungsverhältnissen, neben Teilzeit und Geringfügigkeit stellen vor allem Leiharbeit und befristete Beschäftigungsformen ein vergleichsweise junges und noch immer wachsendes Phänomen dar. Diese Entwicklung hat sich nicht nur auf den privatwirtschaftlichen Sektor beschränkt, sondern auch den öffentlichen Dienst erfasst.<sup>19</sup>

19 Keller (2010) spricht diesbezüglich von einer „Konvergenz“ zwischen Privatwirtschaft und Öffentlichem Dienst (S. 137).

Das Institut Zukunft der Arbeit und die Fondazione Rodolfo De Benedetti haben in einer Datenbank alle europäischen Arbeitsmarktreformen der letzten 30 Jahre erfasst und kategorisiert. Dabei hat sich herausgestellt, dass 92 Prozent der Änderungen von Kündigungsschutz (employment protection legislation – EPL), die das allgemeine Absicherungsniveau beeinflusst haben, nicht Arbeitskräfte mit Normalarbeitsverhältnissen (unbefristete Verträge, Vollzeitbeschäftigung) betrafen. Die Reformtätigkeit hat in erster Linie durch die Einführung und Deregulierung einer breiten Palette von flexiblen und/oder befristeten Arbeitsformen die Bedingungen für neue Beschäftigungsverhältnisse verändert. Das trifft besonders stark auf Deutschland zu. Der OECD-Index für Arbeitsmarktregulierung zeigt für den deutschen Arbeitsmarkt insgesamt einen Trend zu weniger Regulierung, von 3,17 Punkten in der OECD-Skala in 1990 auf 2,12 in 2008 (bzw. 2,57 in 1998 auf 2,39 in 2008, wenn man die neuere

Version des Indexes heranzieht). Bei einer Gliederung nach Beschäftigungstyp zeigt sich allerdings, dass dieser Durchschnittswert das Ergebnis von gegenläufigen Trends ist (siehe Übersicht 18). Der Regulierungsgrad von befristeten Beschäftigungsverhältnissen ging in den vergangenen zwei Jahrzehnten stark zurück (von 3,75 auf 1,25 Punkte), während gleichzeitig Normalbeschäftigungsverhältnisse heute stärker reguliert sind als noch zu Beginn der 1990er Jahre (Indexwerte von 2,58 in 1990 und 3,00 in 2008). Die Zunahme der Regulierung von Normalbeschäftigungsverhältnissen ergibt sich aus einer Verschärfung der Kündigungsfrist für Arbeitskräfte mit einem hohen Dienstalter sowie aus einer für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer günstigeren Regulierung der Abfindung bei Beendigung des Dienstverhältnisses. Befristete Beschäftigungsverhältnisse wurden dagegen entlang zahlreicher Dimensionen dereguliert: Der Anwendungsbereich für befristete Arbeitsverträge wurde ausge-

Übersicht 18:

**Grad der Arbeitsmarktregulierung, 1990 – 2008**

	Normale Beschäftigungsverhältnisse			Befristete Beschäftigungsverhältnisse		
	1990	2000	2008	1990	2000	2008
<b>Skandinavische Länder</b>						
Dänemark	1,68	1,63	1,63	3,13	1,38	1,38
Finnland	2,79	2,31	2,17	1,88	1,88	1,75
Schweden	2,90	2,86	2,86	4,08	1,63	0,88
<b>Kontinentale Länder</b>						
Österreich	2,92	2,92	2,37	1,50	1,50	1,50
Belgien	1,68	1,73	1,73	4,63	2,63	2,63
Deutschland	2,58	2,68	3,00	3,75	2,00	1,25
Frankreich	2,34	2,34	2,47	3,63	3,63	3,63
Niederlande	3,08	3,05	2,72	2,38	1,19	1,19
<b>Angelsächsische Länder</b>						
Irland	1,60	1,60	1,60	0,25	0,25	0,63
Großbritannien	0,95	1,12	1,12	0,25	0,25	0,38
<b>Mediterrane Länder</b>						
Spanien	3,88	2,61	2,46	3,75	3,25	3,50
Griechenland	2,25	2,25	2,33	4,75	4,75	3,13
Italien	1,77	1,77	1,77	5,38	3,25	2,00
Portugal	4,83	4,33	4,17	3,38	3,00	2,13

Quelle: OECD (Indicators on Employment Protection – annual time series data; EP Version).

weitet, während gleichzeitig die maximale Zahl und Dauer von sukzessiven befristeten Verträgen sowie die maximale Dauer von Leiharbeitsverträgen stark erhöht wurden.<sup>20</sup>

Das Muster, wonach Reformen und Deregulierungsprozesse asymmetrisch stattfanden und den Bereich der atypischen Beschäftigungsverhältnisse ungleich stärker als jenen der Normalarbeitsplätze getroffen haben, ist wie bereits erwähnt in Europa stark verbreitet (siehe z. B. Dänemark, Schweden, Belgien, Italien, Portugal und Irland). Wie aus Übersicht 18 hervorgeht, ist allerdings in kaum einem Land der Trend in den beiden Segmenten so unterschiedlich ausgefallen wie in Deutschland. Deutschland zählt nunmehr zu den Ländern mit dem höchsten Regulierungsgrad für Normalarbeitsverhältnisse (das war zu Beginn der 1990er Jahre nicht der Fall), gleichzeitig aber zu jenen mit einer sehr geringen Regulierung von befristeten Beschäftigungsverhältnissen. Daraus resultiert ein besonders starkes Regulierungsgefälle nach Beschäftigungstypologie und dementsprechend eine starke Dualisierung am Arbeitsmarkt. Ein Vergleich mit Dänemark, das als Flexicurity-Land einen gewissen Modellcharakter hat, ist in dieser Hinsicht sehr aussagekräftig. In Dänemark war der Arbeitsmarkt im Bereich der Normalbeschäftigungsverhältnisse bereits zu Beginn der Beobachtungsperiode nur mäßig reguliert, während befristete Beschäftigungsverhältnisse einem rigideren regulatorischen Korsett unterlagen. Arbeitsmarktreformen führten zu einer Lockerung im Bereich der befristeten Arbeitsverträge, während gleichzeitig das Segment der normalen Verträge unberührt blieb. Dadurch hatte Dänemark schon zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts einen insgesamt stark deregulierten Arbeitsmarkt, wobei die Flexibilität gleichermaßen auf typische und atypische Beschäftigungsverhältnisse verteilt war. Berücksichtigt man noch den hohen Grad an sozialer

Absicherung in Dänemark, der in Abschnitt 3 beschrieben wurde, dann ergeben sich gegenüber Deutschland entscheidende Unterschiede:

- Die Flexibilität des Arbeitskräfteangebots wird in Deutschland – anders als in Dänemark, wo der Grad der Arbeitsmarktregulierung allgemein niedrig ist – hauptsächlich vom Segment der atypischen Beschäftigungsverhältnisse getragen.
- Der Absicherungsgrad gegenüber Arbeitsmarktrisiken ist in Deutschland allgemein geringer als in Dänemark. Angesichts der Dualisierung am Arbeitsmarkt sind Personen, die permanent in atypischen Beschäftigungsverhältnissen „gefangen“ sind, besonders stark gegenüber sozialen Risiken exponiert.

Die Atypisierung und Dualisierung der Arbeitswelt ist nicht in allen Branchen und Unternehmenstypen in gleichem Maße vorangeschritten. Im produzierenden Gewerbe hat sich vor allem Leiharbeit durchgesetzt. Dadurch, dass in einigen Branchen bzw. Betrieben systematisch und in großen Mengen auf Leiharbeit zurückgegriffen wird (sowohl um die Produktionskapazität an die saisonalen bzw. konjunkturellen Schwankungen anzupassen als auch generell um die Kostenstruktur zu optimieren), haben diese Betriebe eine Differenzierung zwischen Stammbeschaftung und Rändern der Beschaftung erfahren. Im produzierenden Gewerbe stellen aber Normalarbeitsverhältnisse nach wie vor die Regel dar. Sieht man von Leiharbeit ab, sind andere Formen atypischer Beschäftigung in diesem Bereich gering verbreitet. Weitaus größere Veränderungen fanden im Dienstleistungsbereich statt, also in jenem Sektor, der für den Beschäftigungszuwachs der vergangenen Jahrzehnte verantwortlich ist. Hier haben sich die (de)regulatorischen Eingriffe, die atypische Beschäftigungsverhältnisse förderten, am stärksten niedergeschlagen. So zeigt eine Verteilung von Teilzeitbeschäftigung und anderen

<sup>20</sup> Hinsichtlich der Leiharbeit wurde in Deutschland kürzlich das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz an die EU-Leiharbeitsrichtlinie angepasst (Gesetzesentwurf der Regierung (17/4804), abgestimmt hat der Bundestag am 24.3.2011). Das Gesetz sieht die Einführung einer gesetzlichen Regelung, der sogenannten Drehtürklausel, vor. Demnach soll es für Unternehmen künftig nicht mehr möglich sein, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu entlassen und diese anschließend als Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter wieder einzustellen. Diese Reform ist noch nicht im OECD-Index enthalten, dürfte aber nur einen geringfügigen Einfluss auf den Grad der Absicherung von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern haben.

atypischen Beschäftigungsformen ein klares branchenspezifisches Muster (siehe Übersicht 19). Flexible Beschäftigungsformen ermöglichen niedrigere Arbeitskosten und die Umgehung von regulatorischen Hürden. Sie haben dadurch die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den Dienstleistungen gefördert, gleichzeitig aber auch eine stärkere Differenzierung und Ungleichheit der Arbeitsplätze bedingt (Eichhorst/Marx 2009b). Auch zwischen den einzelnen Dienstleistungsbranchen bestehen zum Teil erhebliche Unterschiede. Wie man den Auswertungen des IAB Betriebspanels entnehmen kann, wurden personenbezogene Dienstleistungen am stärksten von dieser Entwicklung getroffen: Mehr als 40 Prozent der Arbeitsplätze in diesem Bereich zählen zu atypischen Beschäftigungsformen. Der hohe Anteil an

Minijobs (und Ein-Euro-Jobs) ist zudem ein klarer Indikator für die starke Verbreitung von Niedriglohntätigkeiten in diesem Bereich. In den sozialen Dienstleistungen und auch im öffentlichen Bereich ist dagegen ein sehr hoher Anteil an befristeten Beschäftigungsverhältnissen beobachtbar. Sowohl öffentliche wie private Institutionen in Bereichen wie Bildung, Gesundheit und Soziales sowie der Non-Profit-Sektor haben durch diese Befristungspolitik auf Finanzierungsengpässe und kurzfristige Finanzierungslaufzeiten in diesem Sektor reagiert. Wie Bellmann et al. (2009) festhalten, handelt es sich bei diesen branchenspezifischen Unterschieden in der Verbreitung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen um eine Verfestigung von Mustern, die rückblickend bereits seit den 1980er Jahren beobachtet werden können.

## Übersicht 19:

**Anteile atypischer Beschäftigung an der betrieblichen Gesamtbeschäftigung 2006, in %**

	SVB*	Teilzeit	Minijobs	Befristungen	Freie Mitarbeit	Praktika	Leiharbeit	Ein-Euro-Jobs
Land- und Forstwirtschaft	61	19	14	8	2	3	0	5
Produzierendes Gewerbe	84	11	6	4	1	1	3	0
Produktionsbezogene DL	74	26	13	7	4	2	1	0
Distributive DL	74	28	15	4	1	2	1	0
Personenbezogene DL	57	37	26	8	3	2	0	2
Soziale DL	72	41	11	12	3	3	0	4
Öffentliche Verwaltung	63	27	3	6	1	1	0	3
1–10 Beschäftigte	54	33	18	3	4	3	0	1
11–49 Beschäftigte	73	27	15	5	2	2	1	1
50–249 Beschäftigte	82	23	8	8	1	1	2	2
ab 250 Beschäftigte	84	20	5	8	1	1	2	1
Ost	75	22	7	9	2	2	2	4
West	74	26	12	6	2	2	1	1
<b>Insgesamt</b>	<b>75</b>	<b>25</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

\* Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse.

Quelle: IAB Betriebspanel 2006; zitiert aus Bellmann et al. 2009.

## 6.2 Neudefinition der Arbeitsbeziehungen

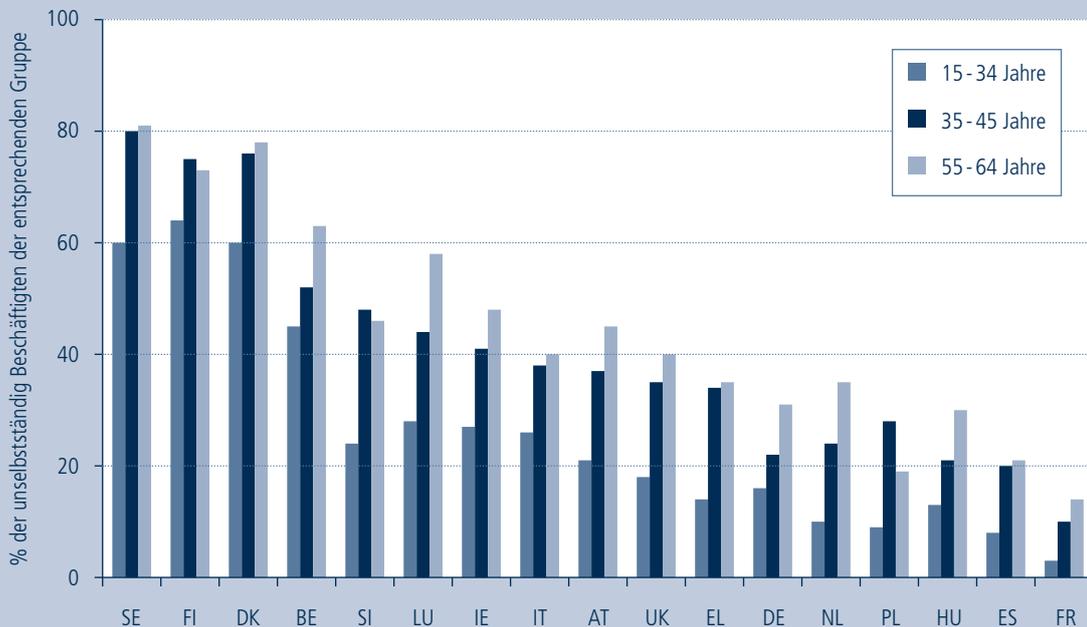
### *Asymmetrische Entwicklung der Interessenvertretung*

Während ein Teil der Veränderungen in der Arbeitswelt auf regulatorische und institutionelle Eingriffe in Reaktion auf eine Erhöhung und Verfestigung der Arbeitslosigkeit zurückgehen, beruht ein anderer Teil auf Aspekten, die direkt zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern ausverhandelt werden. Diese Aspekte sind von zentraler Bedeutung, weil sie nicht nur die „neue Arbeitswelt“ mit ihren atypischen Beschäftigungsformen betreffen, sondern auch eine Neudefinition der Arbeitsbeziehungen und somit der grundlegenden Charakteristika und Entwicklungspfade der „alten Arbeitswelt“ nach sich ziehen. Normalarbeitsverhältnisse sind zwar nach wie vor durch den Kündigungsschutz gedeckt und mit den anderen (für einen Bismarck'schen Sozialstaat typischen) Vorteilen voll sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverträge assoziiert. Dennoch fand eine starke Flexibilisierung hinsichtlich der Löhne, der Lohnfindungsprozesse und der Arbeitszeitmodelle statt (Eichhorst/Marx 2009a). Bosch (2004) spricht von einer „koordinierten Dezentralisierung“, wonach die Gewerkschaften Öffnungsklauseln und somit der Flexibilisierung von kollektivvertraglichen, sektoralen Vereinbarungen zugestimmt haben. Hintergrund dieses Prozesses war eine Schwächung der Verhandlungsposition der Arbeitnehmervertretung, nicht zuletzt infolge des starken Rückgangs in den Mitgliederzahlen, den die Gewerkschaften in der Zeit seit der deutschen Wiedervereinigung hinnehmen mussten.

In den meisten Industriestaaten ist der Grad der gewerkschaftlichen Organisationsdichte in den letzten Jahrzehnten deutlich gesunken (vgl. Visser 2006). Deutschland bildet in dieser Hinsicht keine Ausnahme. Nachdem es infolge der Wiedervereinigung durch die Einverleibung eines Teils der Mitglieder der Arbeitnehmerorganisationen der ehemaligen DDR in Deutschland zu einem sprunghaften Anstieg der Gewerkschaftsmitgliedschaft gekommen war, setzte in den nachfolgenden Jahren ein kontinuierlicher Mitgliederschwund ein (Addison et al. 2007). Seit 2001 ist die Gesamtzahl der Gewerkschaftsmitglieder in Deutschland geringer als in Westdeutschland vor der Wiedervereinigung. Schätzungen sprechen von einer gewerkschaftlichen Organisationsdichte von etwa 20 Prozent, während 1980 noch ein Drittel der Beschäftigten Mitglied einer Gewerkschaft war (ebenda). Im internationalen Vergleich gelang es nur jenen Gewerkschaften, einen hohen Organisationsgrad aufrechtzuerhalten, die an die Gewerkschaftsmitgliedschaft besondere Leistungen knüpfen konnten (z. B. die Auszahlung von Arbeitslosengeld wie in Schweden), und solchen, die (vor allem auch weibliche) Beschäftigte in den wachsenden Dienstleistungsbereichen an sich binden konnten. So kann ein Teil dieses Prozesses durch den Strukturwandel erklärt werden und dadurch, dass es den deutschen Gewerkschaften nicht gelungen ist, die wachsenden Segmente der Arbeitswelt zu durchdringen und zur kollektiven Organisation zu bewegen (siehe Abbildungen 6 und 7).

Abbildung 6:

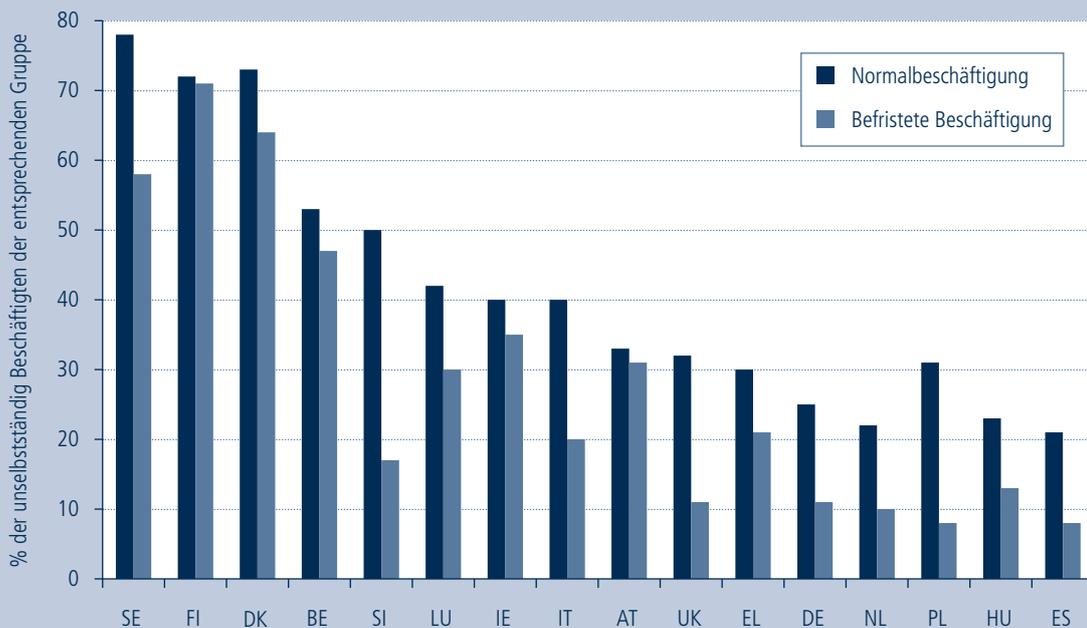
**Gewerkschaftliche Organisationsdichte nach Altersgruppe**  
Mitte 2000er Jahre



Quelle: Industrial Relations in Europe 2010 (Europäische Kommission 2011).

Abbildung 7:

**Gewerkschaftliche Organisationsdichte nach Beschäftigungstyp**  
Mitte 2000er Jahre



Quelle: Industrial Relations in Europe 2010 (Europäische Kommission 2011).

Tatsächlich stellen gerade jene Bereiche, auf die nunmehr seit geraumer Zeit ein Großteil des Beschäftigungswachstums entfällt, die Arbeitnehmervertretungen vor große Herausforderungen. Die Dienstleistungsbereiche sind durch vergleichsweise geringe Betriebsgröße, durch einen hohen Anteil an atypischen Beschäftigungsverhältnissen und durch kurze Beschäftigungsdauern gekennzeichnet. Es ist vor diesem Hintergrund nicht überraschend, dass der Grad der gewerkschaftlichen Organisationsdichte in diesen Branchen gering ist und einen insgesamt rückläufigen Trend zur Folge hatte. Doch der Wandel in den Arbeitsbeziehungen beschränkt sich nicht allein auf einen strukturell bedingten Rückgang der gewerkschaftlichen Vertretung.

In den letzten Jahrzehnten hat auch die zweite Säule der Arbeitnehmer-Interessenvertretung, der Betriebsrat, an Bedeutung verloren. Die Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung ist vor allem zwischen den 1980er und den 1990er Jahren zurückgegangen. Der Trend war in den folgenden Jahren zwar nicht so kontinuierlich wie jener im Bereich der gewerkschaftlichen Vertretung. Gemessen an der Gesamtheit der betriebsratsfähigen Betriebe in der Privatwirtschaft – das sind Betriebe ab fünf Beschäftigte – fluktuiert der Anteil seit Mitte der 1990er Jahre um die Zehn-Prozent-Marke. Gemessen an der Zahl der erfassten Beschäftigten ist dieser Anteil aber rückläufig und deutlich geringer als in den 1980er Jahren. Zudem gilt es zu bedenken, dass die Wahrscheinlichkeit, einen Betriebsrat zu haben, sehr stark mit der Betriebsgröße korreliert. Während nur etwa ein Zehntel der Beschäftigten in Kleinbetrieben (fünf bis 50 Beschäftigte) von einem Betriebsrat repräsentiert werden, sind es in Betrieben mit mehr als 500 Arbeitskräften über 90 Prozent (Ellguth/Kohaut 2009). Die Beschäftigungsdynamik im Dienstleistungssektor, wonach vor allem in Klein- und auch Kleinstbetrieben neue Arbeitsplätze entstehen, stellt demnach auch hier einen strukturellen Faktor dar, der zur Aushöhlung der Arbeitnehmervertretung in den Unternehmen beiträgt. Das ist nicht zuletzt deshalb von Relevanz, weil empirische Forschungsergebnisse zeigen, dass die Existenz von Betriebsräten (vor allem wenn sie in Verbindung mit Tarif-

verträgen auftreten) tatsächlich mit geringeren Lohnunterschieden im Betrieb einhergeht. Auch nach Berücksichtigung von personen- und betriebspezifischen Merkmalen zeigen Betriebsräte besonders bei Frauen, aber auch bei Ausländerinnen und Ausländern und allgemein bei Beschäftigten in Dienstleistungsbereichen eine positive Wirkung auf das Lohnniveau (Addison et al. 2010).

### *Erosion des deutschen Tarifmodells*

Die vermutlich folgenschwerste Entwicklung im Zuge des Wandels der Arbeitswelt findet in der rückläufigen Tarifbindung ihren Niederschlag. Diesbezüglich wird von einem „Umbruch“, andernorts von einer „Auflösung“ des deutschen Tarifmodells gesprochen. Laut Bispinck (2008) sank in Westdeutschland der Anteil der von Tarifverträgen insgesamt erfassten Beschäftigten von 76 Prozent (1998) auf 65 Prozent (2006). In Ostdeutschland ging der Anteil im gleichen Zeitraum von 63 Prozent auf 54 Prozent zurück. Im gesamtdeutschen Durchschnitt arbeiteten 2006 63 Prozent der Beschäftigten in Betrieben mit Tarifbindung, wobei etwas weniger als ein Sechstel dieser Verträge Firmentarifverträge und der Rest Branchentarifverträge sind. Schränkt man den Blick auf Flächentarifverträge ein, dann waren laut den jüngsten Daten weniger als 40 Prozent der ostdeutschen und nur etwas mehr als die Hälfte der westdeutschen Beschäftigten kollektivvertraglich eingebunden. In den jüngsten Jahren ist diese Entwicklung weniger eindeutig verlaufen, vor allem weil den jüngsten Daten zufolge in Ostdeutschland so etwas wie eine Talsohle erreicht wurde (Ellguth/Kohaut 2010). Auch in diesem Fall sind klare strukturelle Muster erkennbar. Kleinbetriebe sind öfter von Flächentarifverträgen ausgenommen als Großbetriebe, und die kollektivvertragliche Abdeckungsquote variiert sehr stark nach Branche, mit einem starken Gefälle zwischen produzierendem Gewerbe und Dienstleistungen. Während beispielsweise 2008 im Handel 70 Prozent der ostdeutschen Beschäftigten und knapp 50 Prozent der westdeutschen Beschäftigten keinem Tarifvertrag unterlagen, waren es im Bereich Bergbau/Energie nur zwölf bzw. sieben Prozent (ebenda).

Allerdings darf auch die Aushöhlung des deutschen Tarifmodells nicht allein strukturellen Faktoren zugeschrieben werden. Wie Bosch (2008) zu Recht anmerkt, ist in anderen Volkswirtschaften wie Österreich, Frankreich, den Benelux-Ländern oder den skandinavischen Ländern die Tarifbindung in den letzten 20 Jahren stabil geblieben. Diese unterschiedliche Entwicklung ist zu einem guten Teil institutionellen Unterschieden der Arbeitsbeziehungen in den einzelnen Ländern geschuldet. In den skandinavischen Ländern spielen die Gewerkschaften für die Arbeitsbeziehungen nach wie vor eine zentrale Rolle, der hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad ist ein Garant für die Stabilität des Tarifsystems. In Frankreich und den Benelux-Ländern ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad zwar z. T. noch geringer als in Deutschland. In diesen Ländern stellen aber gesetzliche Rahmenbedingungen sicher, dass die meisten Branchentarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden. Ein ähnlicher Mechanismus greift auch in Österreich: Die Gewerkschaften mussten genauso wie in Deutschland über die Zeit einen starken Mitgliederschwund hinnehmen, und die Verbreitung von Betriebsräten ging ebenfalls spürbar zurück. Dennoch sind nach wie vor mehr als 90 Prozent der unselbstständig Beschäftigten von einem Kollektivvertrag erfasst, und es gelang Gewerkschaften in den letzten Jahren sogar, wachsende und bisher noch nicht durch Kollektivverträge abgedeckte Bereiche (wie z. B. die Arbeitskräfteüberlassung und die privaten Bildungseinrichtungen) zu erschließen (Böhnisch 2008; Hermann/Flecker 2009). Anders als in Deutschland besteht in Österreich jedoch für den Großteil der privaten Arbeitgeber eine Pflichtmitgliedschaft bei der Wirtschaftskammer Österreich und damit keine Möglichkeit, aus den Kollektivverträgen heraus zu optieren.

Zusammenfassend kann man sagen, dass in Deutschland ein Kreislauf von sinkender kollektiver Interessenvertretung und steigender Dezentralisierung und Differenzierung der Arbeitsbeziehungen beobachtbar ist:

- Strukturelle und politische Faktoren haben zu einer Schwächung der Gewerkschaften und einer Ausdünnung der Arbeitnehmerinnen-

und Arbeitnehmervertretung auf betrieblicher Ebene geführt.

- Der Machtverlust der Gewerkschaften hat seinerseits das Interesse der Unternehmen an tariflichen Vereinbarungen schwinden lassen. Der harte Wettbewerb auf den Gütermärkten hat ebenfalls den Anreiz für Unternehmen erhöht, in ihrer Suche nach Wettbewerbsvorteilen ein Ausscheren aus dem tarifvertraglichen Regime zu verfolgen.
- Zugleich hat das Fehlen von institutionellen Garantien die Flucht aus den Tarifverträgen nicht unterbunden (Bispinck 2008).

Der Paradigmenwechsel im deutschen Tarifsystem kann auch daran erkannt werden, dass das Anwachsen tariffreier Zonen in jüngsten Jahren Forderungen nach gesetzlichen Mindestlöhnen stärker hat werden lassen. Zugleich haben vermehrt Berufsgewerkschaften (wie z. B. die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer) versucht, das Vakuum in den Arbeitsbeziehungen für die Durchsetzung der Interessen spezifischer Berufsgruppen innerhalb einer Branche zu nutzen (Lesch 2008).

### *Makroökonomische Implikationen*

Die Frage nach der optimalen Organisation der Arbeitsbeziehungen und des Lohnfindungsprozesses ist eine sehr umstrittene. Vermutlich stellt die Loslösung von den tarifvertraglichen Vereinbarungen einen zusätzlichen Flexibilisierungsfaktor dar, der die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöhte und zur positiven Beschäftigungsdynamik der jüngsten Jahre beitrug. Andererseits spricht einiges dafür, dass der radikale Umbruch der deutschen Arbeitsbeziehungen auch negative Effekte nach sich gezogen hat bzw. mittel- bis langfristig solche haben könnte. Die Zielsetzungen und potenziellen Vorteile einer koordinierten Lohnpolitik im Rahmen eines sozialpartnerschaftlichen Systems der Arbeitsbeziehungen sind bekannt und gut dokumentiert. Die Gewerkschaften verfolgen durch zentrale Verhandlungen das Ziel einer starken Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertretung, um durch die Unterbindung von Lohnwettbewerb möglichst hohe Löhne und eine solidarische

Lohnpolitik durchzusetzen. Aus Sicht der Unternehmen bieten zentrale Verhandlungen den Vorteil geringerer Transaktionskosten, sie erhöhen die Planungssicherheit und bieten eine Absicherung gegen Arbeitskämpfe. In einer makroökonomischen Sicht eignen sich zentralisierte Lohnverhandlungen gut zur Erzielung von geringen Inflationsraten und geringer Arbeitslosigkeit, weil die Tarifparteien makroökonomisch verantwortlich handeln und sich der negativen Folgen von überzogenen Lohnforderungen bewusst sind. Frühe Studien auf diesem Gebiet vermuteten sogar einen linearen Zusammenhang zwischen Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlung und makroökonomischer Performanz (siehe Flanagan 1999).

Diese Sichtweise wurde von Calmfors/Driffill (1988) revidiert und durch die Hypothese eines nichtlinearen Zusammenhangs ersetzt (hump-shape-hypothesis): Demzufolge sind nicht nur stark zentralisierte, sondern infolge der disziplinierenden Wirkung der Marktkräfte auch stark dezentralisierte Lohnverhandlungsprozesse für die gleichzeitige Erzielung von Preisstabilität und geringer Arbeitslosigkeit förderlich (während ein „mittlerer“ Zentralisierungsgrad mit schlechten Ergebnissen verbunden ist). Obwohl empirische Studien dazu tendieren, die Hypothese von Calmfors/Driffill zu untermauern, wird diese empirische Evidenz als fragil gewertet. Flanagan (1999) kommt in seinem umfassenden Literaturüberblick zur Schlussfolgerung, dass der Zusammenhang zwischen institutionellen Lohnfindungsmechanismen und makroökonomischen Zielgrößen sehr schwach belegt ist. Als robust werden dagegen die Ergebnisse gewertet, wonach ein höherer Grad der Zentralisierung im Lohnverhandlungssystem zu einer komprimierten Lohnverteilung führt. Demnach dürften die Ausdünnung der kollektiven Interessenvertretung und die Aushöhlung des Tarifsystems in Deutschland einen signifikanten Beitrag zur Vergrößerung der Lohnspreizung geleistet haben. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und auch auf die Preisstabilität sind, vor allem wenn man den Blick nicht nur auf die Vergangenheit, sondern auch auf die Zukunft

richtet, weniger gewiss. Zudem gilt es zu bedenken, dass in Flächentarifverträgen neben dem Lohnniveau auch zahlreiche andere Merkmale des Arbeitsverhältnisses, wie z. B. Form und Ausmaß der Weiterbildung, festgelegt werden. Durch den Bedeutungsverlust der Tarifverträge besteht die Gefahr, dass ein wichtiges Instrument für die effektive Steuerung und Bewältigung der Veränderungsprozesse in der Arbeitswelt verloren geht.

### 6.3 Verstärkte Lohndifferenzierung – Niedriglöhne und Leistungslöhne

Die (asymmetrische) Deregulierung des Arbeitsmarkts, die Schwächung der Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertretungen und die Erosion des Tarifsystems können als wichtige Determinanten für die Zunahme der Lohnunterschiede in Deutschland betrachtet werden. Ein Teil der Zunahme der Lohnspreizung in Deutschland ist auf die Entwicklung im Bereich unterhalb des Medians zurückzuführen. Laut den Berechnungen des IAB verdienen Geringqualifizierte heute real weniger als noch 1990 (Möller 2011). Vor allem bei Frauen fand bereits in den 1990er Jahren eine starke Lohndifferenzierung am unteren Ende der Verteilung statt (Kohn 2006). Diese Entwicklung zeigt sich an der Ausweitung des Niedriglohnsektors, der in Deutschland seit einigen Jahren etwa ein Fünftel aller Beschäftigten erfasst (siehe Abbildung 8). Diese Ausweitung fand vor allem zwischen 1995 und 2006 statt, in den folgenden Jahren stagnierte der Niedriglohnanteil in Deutschland auf hohem Niveau. Die Quote der Niedriglohnbeschäftigten war zuletzt bei den Frauen mit fast 30 Prozent etwa zweieinhalb Mal so hoch wie bei den Männern (Daten für 2008, siehe Kalina/Weinkopf 2010). Laut Angaben von Eurostat lag der Anteil der Niedriglohnbezieherinnen und -bezieher an den Vollzeitbeschäftigten bei den deutschen Männern um zweieinhalb Prozentpunkte höher als im EU-Durchschnitt, bei den Frauen um knapp fünf Prozentpunkte.<sup>21</sup> Diese Entwicklung kann aber nicht

21 Eurostat-Daten auf Basis der Verdienststrukturerhebung 2006.

allein auf die niedrige und abnehmende Tarifbindung zurückgeführt werden. Auch die verstärkten Aktivierungsbemühungen von Transferbezieherinnen und -beziehern sowie die vermehrte Nutzung von Minijobs sind wichtige Erklärungsfaktoren (Bellmann et al. 2009).

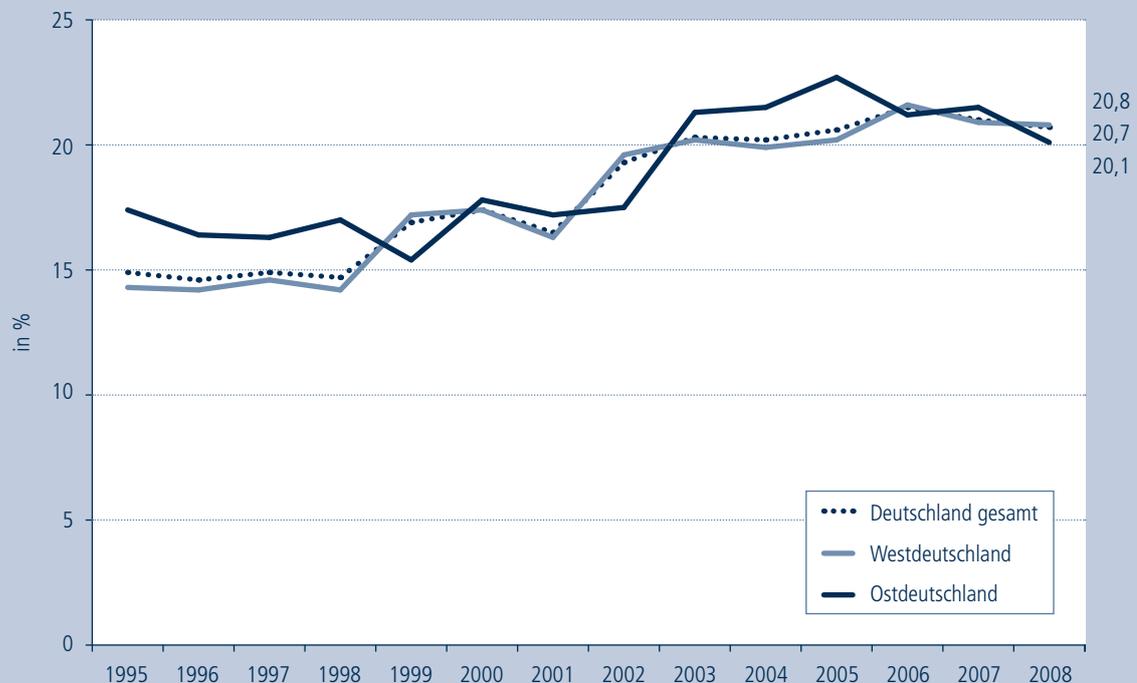
Änderungen in den Organisations- und den Entlohnungsstrukturen in den Unternehmen haben auch am oberen Rand des Lohnspektrums zu einer stärkeren Ausdifferenzierung der Löhne geführt. Diese Entwicklung betrifft in erster Linie die männlichen Beschäftigten. Gründe für die Zunahme von leistungsorientierten Löhnen bzw. Lohnkomponenten können vielfach sein: Einerseits werden Leistungslöhne vermehrt dort eingesetzt, wo die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse (und damit die Möglichkeit verzögerter Vergütung durch Beförderung bzw. Senioritätsentlohnung) abnimmt. Leistungslöhne werden auch dadurch favorisiert, dass Informations- und Kom-

munikationstechnologien die Kosten von Leistungsbewertungssystemen gesenkt haben. Doch hinter dem Trend zu größerer Flexibilität in der Entlohnung steht auch ein organisatorischer Wandel in den Unternehmen, mit einer Verschiebung weg von zentralisierten Entscheidungsstrukturen und strengen, vertikalen Hierarchien hin zu Teamstrukturen und flachen Hierarchien (Schneider 2008). Dieser Wandel steht seinerseits mit der Internationalisierung und Zunahme des Wettbewerbs auf den Gütermärkten in Zusammenhang. Cuñat/Guadalupe (2005 und 2009) kommen in ihren Untersuchungen zu dem Schluss, dass verstärkter internationaler Wettbewerb die Unternehmen dazu veranlasst hat, die Anzahl der hierarchischen Ebenen zu reduzieren und gleichzeitig die Reichweite von anreizbezogenen Lohnkomponenten zu vergrößern.

Wie anhand von empirischen Studien für die USA gezeigt werden konnte, führen Leistungs-

Abbildung 8:

### Anteil der Niedriglohnbeschäftigten



Differenzierte Niedriglohnschwellen (jeweils zwei Drittel des medianen Stundenlohns) für Ost- und Westdeutschland (inklusive Teilzeit und Minijobs, in %).

Quelle: Kalina/Weinkopf 2010, SOEP-Daten.

lohnmodelle zu einer stärkeren Lohndifferenzierung und erhöhen somit die Ungleichverteilung der Einkommen. Dieser Effekt dürfte vor allem bei den besser qualifizierten Arbeitskräften zum Tragen kommen, wo die Ausdifferenzierung der Löhne in den letzten Jahrzehnten besonders stark war (Lemieux et al. 2009). Für Deutschland gibt es keine gut abgesicherte Datenquelle zur Verbreitung von Leistungslohnmodellen über die Zeit. Dennoch dürfte sich der allgemein beobachtete Trend auch in Deutschland durchgesetzt haben,

wenn auch nicht im gleichen Ausmaß wie beispielsweise in den Vereinigten Staaten. Grund/Sliwka (2007) stellen anhand von Daten des Sozioökonomischen Panels fest, dass knapp ein Drittel der Beschäftigten in Deutschland in einem strukturierten Leistungsbewertungssystem eingebunden sind. Etwas mehr als ein Drittel dieser Personen gab an, dass diese Leistungsbewertung über Bonuszahlungen eine direkte Auswirkung auf ihr Entlohnungsniveau hatte.

## 7. Politikbedarf und Strategiewechsel

---

### *Die Korrekturphase sollte beendet sein*

Dieser Bericht verfolgt das Ziel, die Grundzüge einer Wirtschafts- und Strukturpolitik aufzuzeigen, die in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten Soziales Wachstum ermöglichen kann. Als Soziales Wachstum verstehen wir, wie eingangs beschrieben, einen nachhaltigen Wachstumspfad, bei dem auch die niedrigen Einkommen steigen, unterschiedliche Startchancen tendenziell ausgeglichen werden und Risiken u. a. bezüglich Beschäftigung, Gesundheit und Alter von der Gesellschaft abgedeckt werden.

Deutschland hat in den vergangenen 20 Jahren erhebliche Veränderungen in den internen und externen Rahmenbedingungen mitgemacht und dabei Hoch- und Tiefphasen der wirtschaftlichen Entwicklung erlebt. Zu den veränderten Rahmenbedingungen zählen die Wiedervereinigung, der EU-Beitritt der östlichen Nachbarn, die Globalisierung der Industrie. Die Wirtschaft erlebte einen kurzen Wiedervereinigungsboom, ein Jahrzehnt unterdurchschnittlicher Entwicklung und in den jüngsten Jahren wieder ein „neues Wirtschaftswunder“ mit hohem Wachstum, sinkender Arbeitslosigkeit und hohem Leistungsbilanzüberschuss.

Trotz dieser Erfolge zeigt Deutschland in einer breiten Wohlfahrtsbewertung vor allem im Bereich von sozialen und ökologischen Indikatoren Defizite auf. Diese Defizite haben sich in den letzten zehn Jahren eher ausgeweitet. Zu ihnen zählen ein Anstieg der Ungleichheit und eine unausgewogene Verteilung der Früchte des Wirtschaftswachstums, eine starke Dualisierung am Arbeitsmarkt, sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst, und ein mangelndes Ausmaß an Chancengleichheit, das bereits im Bildungsbereich ersichtlich ist und geringe soziale Mobilität zur Folge hat. Eine Betrachtung

von ökologischen Indikatoren verdeutlicht, dass es dem Land nicht gelingt, die Ressourceneffizienz in einem Ausmaß zu erhöhen, das einer Klima- oder Energiewende entspricht. Nicht die absolute Position Deutschlands im internationalen Vergleich ist für diese Bewertungen ausschlaggebend, sondern die negative Dynamik über die Zeit und die Entwicklung gegenüber den Ländern im Spitzenfeld. Eine sektorale Analyse lässt zudem erkennen, dass Innovation im Industriebereich und allgemein Fortschritt bei den Dienstleistungen notwendig sind, um auch für die Zukunft stete Produktivitätszuwächse zu sichern.

Der Rückfall in wichtigen Wohlfahrtszielen war teilweise die Konsequenz einer bewussten Politik zur Korrektur von Kostenpositionen und gegebenen Inflexibilitäten, teilweise erfolgte er durch eine fehlende Konzentration der Politik auf die für ein Spitzenland wichtigsten Produktionsfaktoren Forschung und Humankapital. Deutschlands Wirtschaftspolitik fokussierte auf das Wiedervereinigungsproblem. Langfristig ist die Verfehlung von Spitzenpositionen bei gesellschaftlichen und ökologischen Zielen auch die Folge einer generellen Politikkonzeption, eher die Rahmenbedingungen zu gestalten und wirken zu lassen, als bewusst dort einzugreifen, wo es positive externe Effekte und Aktivitäten mit hohem Zukunftspotenzial gibt. Die Voraussetzungen für eine Fortsetzung der „Korrekturstrategie“ (für Lohnniveau und -flexibilität, Arbeitsmarktderegulierung) oder eine Low-Road-Strategie sind unserer Analyse nach heute nicht mehr gegeben. Das Lohnniveau ermöglicht eine starke preisliche Wettbewerbsfähigkeit, wie man an den hohen Leistungsbilanzüberschüssen sieht. Der Arbeitsmarkt ist flexibel, wie sich am starken Beschäftigungszugang sofort nach der Krise zeigt. Die Zahl der Arbeitslosen ist sinkend. Teilzeit, Leiharbeit und andere atypische Beschäftigungsformen sind

stark verbreitet. Zugleich besteht die Gefahr, dass ein Teil der Bevölkerung langfristig von der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen wird. Es ist heute für Deutschland möglich und sinnvoll, auf eine anspruchsvolle Wirtschaftsstrategie für ein Hocheinkommensland umzusteigen, d. h. zu versuchen, gleichzeitig die Einkommen zu steigern und auf breiter Basis die Lebensbedingungen und die Umweltqualität zu verbessern.

### *Eine High-Road-Strategie mit vier Zieldimensionen*

Eine anspruchsvolle Strategie – High-Road-Strategie – kann anhand der Zieldimensionen **Qualität, Flexibilität, Sicherheit** und **Chancengleichheit** charakterisiert werden. Als wichtigste Treiber eines High-Road-Pfades sollten Exzellenz in Forschung und Bildung, Konzentration auf höhere Produktqualität und Technologie sowie das Ziel einer Vorreiterschaft in zukunftssträchtigen Schlüssel-sektoren gelten. Im Bereich des Arbeitsmarkts sollte eine Desegmentierung angestrebt werden und neben der Schaffung von Beschäftigung auch die Arbeitsplatzqualität stärker ins Blickfeld rücken, durch eine Erleichterung und Förderung der Übergänge zwischen Beschäftigungsformen und eine Vereinheitlichung der Absicherungsstandards. Flexibilität sollte gleichmäßiger auf die Beschäftigtengruppen verteilt werden und stärker auf bestimmte Lebensabschnitte und Bedürfnisse zugeschnitten werden. Das Aufkommen neuer sozialer Risiken verlangt gleichzeitig nach neuen Formen der Absicherung, vor allem für junge Menschen, die erstmals in den Arbeitsmarkt eintreten, Familien mit Kindern, Alleinerziehende und generell Personen mit niedriger Qualifikation, zu denen überproportional häufig Migrantinnen und Migranten zählen. Diese Anpassungen betreffen das Sozialsystem, aber auch die Arbeitsmarktpolitik und das Steuer-Transfer-System.

Die Korrektur von Asymmetrien, geringere Einkommensunterschiede, ein durchlässigeres Bildungssystem und größere soziale Mobilität sind nicht nur wichtige Rahmenbedingungen für Chancengleichheit, sondern auch Voraussetzungen für eine offene und dynamische Volkswirt-

schaft. Ungleichheit behindert den Wachstumsprozess, weil die Entstehung und Nutzung von Humankapital geschwächt wird. Gerade ärmere und bildungsferne Schichten müssen stärker als bisher in Ausbildung und lebenslanges Lernen eingebunden werden. Die Schaffung von ausgewogenen sozioökonomischen Unterschieden stellt eine Form sozialer Investition dar. Sie ist auch eine notwendige Bedingung, um die Akzeptanz der Bevölkerung für die Transformations- und Verteilungsprozesse zu sichern, die auch zukünftig infolge der verstärkten internationalen Verflechtung (Globalisierung) zu erwarten sind.

### *Ein neuer Wachstumspfad ist in der „Europa-2020-Strategie“ angedeutet*

Der von Deutschland eingeschlagene Wachstumspfad ist nicht zuletzt auch für die Diskussion des gesamteuropäischen Kurses von Bedeutung. Europa sucht eine neue Strategie und hat einen Entwurf dazu in der sogenannten Europa-2020-Strategie festgeschrieben. Es ist nicht der erste Versuch, Europa strategisch zu verändern. Schon 2000 wollte Europa in der Lissabon-Strategie zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum werden, die Forschungsquote auf drei Prozent erhöhen und die USA überflügeln. Nichts davon gelang, die Forschungsquote dümpelt weiter bei zwei Prozent und liegt in vielen Ländern (Frankreich, Griechenland, Portugal) weiter unter dem Anteil der Rüstungsausgaben. Das Wachstum ist schwächer als in den USA und niedriger als in den 1990er Jahren, obwohl die Weltwirtschaft um vier Prozent pro Jahr wächst. Der Misserfolg der Lissabon-Strategie hat zum Entwurf einer neuen Strategie geführt. „Europa 2020“ konzipiert einen Wachstumspfad mit drei Adjektiven: Das europäische Wachstum soll „intelligent, integrativ und nachhaltig“ sein. Intelligent heißt aufbauend auf Wissen und Innovation, integrativ bedeutet hohe Erwerbstätigkeit sowie sozialen und regionalen Zusammenhalt und nachhaltig wird als ressourcenschonend, ökologisch und wettbewerbsfähig interpretiert. Die Staaten sollten die konkreten Ziele für 2020 nach diesen drei Säulen selbst definieren, da angestrebte Forschungsquoten sicher für Spitzenländer anders sein müssen als für Nachzügler.

### *Zukunftsorientierte Strategie droht in Konsolidierungsperiode verloren zu gehen*

Dieses Modell wurde aber durch die Notwendigkeit der Konsolidierung der Budgets sofort wieder vernachlässigt. Mit einem „Semesterzeugnis“ sollen jedes Jahr Budget, Wachstum und Innovation gemeinsam benotet werden. Das erste Zeugnis 2011 war allerdings ernüchternd, nicht nur für die „Schüler“, sondern besonders für den „Lehrer“. Statt einer Gesamtbeurteilung beschränkte sich das Zeugnis auf eine Note für die Budgetkonsolidierung. Auch hier gab es keine guten Noten, aber die Beurteilung von Wachstum und Vollbeschäftigung wurde in den Hintergrund gedrängt. Wenig Beachtung fand, dass die Arbeitslosenquote europaweit wieder über zehn Prozent liegt und die Jugendarbeitslosigkeit bei 20 Prozent. Es wird vergessen, dass Konsolidierung zwar eine Voraussetzung für eine strategische Wirtschaftspolitik ist. Schon während der Konsolidierung bestimmen aber die Schwerpunkte der Ausgabenkürzungen und die Ausgabenhöhe und -struktur, ob in den nächsten fünf bis zehn Jahren eine neue Wachstumsstrategie verwirklicht werden kann und die Europa-2020-Strategie durchgesetzt wird. Deutschland kann bei der Entwicklung dieses Pfades ein Rollenmodell sein. Die folgenden Überlegungen zeigen anhand der vier genannten Zieldimensionen, in welchen Bereichen konkreter Handlungsbedarf besteht, und skizzieren exemplarische Entwicklungsstrategien.

#### *High-Road-Strategieelement 1: Qualität*

Die Erreichung eines High-Road-Pfades setzt Exzellenz in Forschung und Bildung, Konzentration auf höhere Technologie und das Streben nach Vorreiterschaft im Gesundheits- und Umweltsektor voraus. Die jüngsten Pisa-Ergebnisse lassen Fortschritte im deutschen Bildungsbereich erkennen, auch im universitären Bereich sind durch die Etablierung von Exzellenzinitiativen und durch Reformen der Organisationsstrukturen wichtige Schritte gesetzt worden. Dennoch ist

Deutschland in den Forschungsausgaben relativ zur Wirtschaftsleistung gegenüber den Spitzenländern zurückgefallen, ebenso bei Humanressourcen insgesamt. Die Universitäten sind überlastet und scheinen in den internationalen Rankings erst im Mittelfeld auf. Nicht mit Forschung verbundene Innovationen sind unterdurchschnittlich und die Finanzierung durch Venture Capital ist schwach ausgebaut.<sup>22</sup> Die Stärke der Industrie liegt nicht bei Hightech, sondern bei Medium-Hightech. Die Konzentration der deutschen Industrie auf skill-intensive Branchen ist enttäuschend und sogar leicht rückläufig. Deutschland verliert in Europa systematisch „Marktanteile“ im Dienstleistungssektor (Wertschöpfung und Beschäftigung steigen weniger stark als in anderen Ländern). Die „Marketization“ von Dienstleistungen, d.h. die Erbringung im offiziellen Sektor an Stelle des Haushaltes und der Familie, ist geringer als in skandinavischen Ländern. Industrien mit wissensintensiven Dienstleistungen haben einen niedrigeren Anteil an der Wertschöpfung.

(1) Im Bildungsbereich sind sowohl quantitative als auch qualitative Maßnahmen notwendig. Die Ausgaben sollten grundsätzlich erhöht werden, um den weiteren Ausbau des Bildungssektors und Qualitätssteigerungen zu ermöglichen. Im schulischen Bereich ist eine stärkere Konzentration auf die vorschulischen Stufen erforderlich sowie eine spätere Differenzierung der Schulwegentscheidung und eine größere innere Differenzierung von Schulen (Leistungsgruppen und Module). Die Schulautonomie sollte gestärkt werden, allerdings auch die zentrale Vorgabe von Leistungszielen und Bildungsinhalten und die Kontrolle der Ergebnisse. Die Reformen sollten etwa der von der OECD empfohlenen Strategie folgen (OECD, 2010b). Im Hochschulbereich sind bessere Bedingungen für den wissenschaftlichen Nachwuchs, eine stärkere Zusammenführung von Forschung und Lehre und grundsätzlich eine Aufstockung der Kapazitäten erforderlich. Die Forschungsquote sollte an die Werte in der Schweiz, Schweden und Finnland herangeführt werden,

---

22 Vgl. Innovation Union Scoreboard (2010).

durch steuerliche Anreize, Fokussierung der staatlichen Förderung und eine integrierte Forschungs- und Ausbildungskonzeption. Zugleich sollen die Anreize zum Nachholen von formalen Schulabschlüssen gestärkt werden, ebenso jene für die Unterbrechung der Berufslaufbahn zum Zwecke der Weiterbildung.

(2) In der Industriepolitik sollte eine Forcierung der Innovationen, eine Analyse der Defizite in Hightech-Sektoren, eine verstärkte Clusterbildung angestrebt werden. Die alte Diskussion, ob eine Industriepolitik eher sektoral orientiert sein soll (Schwerpunkte auswählen) oder eher horizontal (Rahmenbedingungen stärken), ist heute auf der Ebene der EU von dem Ansatz einer integrierten Industriepolitik abgelöst worden. In der „matrixorientierten Industriepolitik“<sup>23</sup> werden branchenübergreifende Maßnahmen zur Forcierung von Wachstum (Forschung, Ausbildung) mit branchenspezifischen Strategien (z.B. Biotechnologie, Umwelt, Gesundheit) kombiniert. Zusätzlich werden heute in allen Ländern Clusterbildungen gefördert, durch die bestehende lokale Stärken (Unternehmensgruppen) ausgebaut sowie Produktion und Ausbildung, Firmen und Universitäten vernetzt werden. Das Zukunftsmodell ist eine kombinierte Industrie- und Innovationspolitik, die die Trends im Wirtschafts- und Gesellschaftssystem vorausschauend integriert. Eine *systemische Industriepolitik* geht von den gesellschaftlichen Zielen aus, verbindet sie mit vorhandenen Möglichkeiten, forciert Wachstumsfaktoren und erkennt Konkurrenz und Globalisierung als positive Kräfte (Aiginger 2011; Aiginger 2012). In einer systemischen Industrie- und Innovationspolitik muss Bildungspolitik gleichberechtigte Zugangschancen bieten und lebenslanges Lernen unterstützen. Innovationssysteme sind dann überlegen, wenn sie an den allgemeinen internationalen Wissenspool angeschlossen sind, der internationale Forscher, aber auch Migrantinnen und Migranten wie Newcomer integriert.

(3) Strukturpolitische Maßnahmen sind auch für den Dienstleistungssektor erforderlich, sowohl um die Qualität der Dienstleistungen und Ar-

beitsplätze zu erhöhen als auch um die Nachfrage nach einkommenselastischen Dienstleistungen zu stärken. Auch für die Zukunft werden Dienstleistungen den entscheidenden Beitrag zur Beschäftigungsentwicklung leisten. Produktionsnahe Dienstleistungen sind ausschlaggebend für die Konkurrenzfähigkeit der Industrie. Die alternde Gesellschaft erfordert neue Dienstleistungen, die auch darüber entscheiden, wie lange Selbstständigkeit möglich ist. Das Spannungsfeld, in dem sich die Dienstleistungen infolge ihrer sogenannten Kostenkrankheit befinden, kann in vereinfachter Form als Trilemma beschrieben werden: Vergleichsweise geringe Produktivitätssteigerungen können entweder durch überproportionale Preisanstiege (wodurch v. a. personenbezogene Dienstleistungen auf Dauer unerschwinglich werden), durch Senkung der Produktionskosten (Niedriglöhne) oder durch staatliche Subventionierung und damit Belastung der öffentlichen Haushalte abgefedert werden.

(4) Dieses Spannungsfeld kann zwar nicht restlos aufgelöst, aber durch unterschiedliche Ansätze und Strategien abgeschwächt werden. Erstens muss versucht werden, die Produktivität der Dienstleistungen zu heben, auch wenn das nicht in allen Bereichen und Tätigkeiten auf die gleiche Art und in gleichem Ausmaß gelingen kann. Dienstleister sind der größte Anwender von neuen Technologien z. B. im Informations- und Kommunikationsbereich, profitieren daher stark von Ausbildung und technologischer Infrastruktur. Das gilt insbesondere für standardisierbare Dienstleistungen in der Privatwirtschaft (Bestelltechnik, Adaption an Kundenwünsche, Logistik), aber auch für Innovationen im Bereich der öffentlichen Verwaltung (E-Government, elektronische Akte im Gesundheitswesen usw.). Zweitens können soziale Innovationen dazu dienen, dass dieselben Dienstleistungen für mehrere Personen/Gruppen angeboten oder stärker differenziert werden (Kostensenkungs- bzw. Produktdifferenzierungsstrategien). Drittens können durch eine gezielte Verschiebung von haushaltsnahen Dienstleistungen in den Marktbereich und durch

23 Matrixorientierte Industriepolitik nach Aiginger, Sieber (2006).

Konkurrenz im Angebot privater und öffentlicher Bereitstellung ebenfalls Kosten gesenkt und Neuerungen gefördert werden.

(5) Die zukünftige Beschäftigungs- und Wertschöpfungsdynamik im Dienstleistungsbereich wird in starkem Ausmaß von der Rolle des Staates mitbestimmt werden. Die öffentliche Hand ist der stärkste Nachfrager von Gesundheits- und Bildungsleistungen. Sie kann in Bezug auf die Qualität der erbrachten Leistungen, aber auch in Bezug auf die Arbeitsplatzqualität Standards setzen (Professionalisierung, gendergerechte und altersgerechte Arbeitsplatzgestaltung). Die skandinavischen Länder zeigen, dass der Übergang in eine Dienstleistungsgesellschaft mit qualitativ hochwertigen und gut bezahlten Arbeitsplätzen möglich ist und hier der Staat dazu beitragen kann. Dies trifft die Bereiche Bildung, Forschung, Kultur, Gesundheit und Pflege, aber auch die öffentliche Verwaltung. Diese Länder haben eine hohe Erwerbsquote, Exzellenz – aber auch starke Konkurrenz – im Schulbereich, hohe Forschungsquoten, eine starke Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie. Obwohl die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor und demzufolge auch die Staatsquote hoch ist, bleibt die Verschuldung gering und die Defizite über den Konjunkturzyklus ausgeglichen.

(6) Ein neuer Wachstumspfad und eine High-Road-Strategie erfordern und ermöglichen Deutschland eine Vorreiterposition im Umweltbereich. Es muss möglich sein, die steigende Wirtschaftsleistung mit einem absolut sinkenden Ressourcenverbrauch zu erstellen und mit einer deutlich höheren Energieeffizienz. Die Beschränkung der Erwärmung der Erde auf zwei Grad erfordert eine drastische Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bei dieser Strategie müssen die Industrieländer vorangehen, auch wenn sie schon eine höhere Energie- und Ressourcenproduktivität als die neuen Konkurrenten haben. Auf der anderen Seite sind neue Technologien auch eine Chance für Exporte und ein Motor für neue Beschäftigung. Eine Energie- und Ressourcenwende muss auf mehreren Säulen aufbauen. Erstens muss das Steuersystem so umgestellt werden, dass der Faktor Arbeit entlastet und der Faktor Energie und

Rohstoffverbrauch verteuert werden. Ein wichtiger Schritt ist auch die Beseitigung der Subventionen, die heute den Energie- und CO<sub>2</sub>-Verbrauch billiger machen (Abschreibung von Dienstwagen, Pendlerpauschale mit Begünstigung von Pkw, weitgehende Steuerbefreiung von Kerosin). Die staatlichen und privaten Innovationsanstrengungen müssen in Richtung ökologische Innovation ausgerichtet werden. Benchmarks für Konsumgüter, Büro- und Wohnbau müssen veröffentlicht werden, geförderter Wohnbau und staatliche Investitionstätigkeiten müssen den höchsten Standards entsprechen. Im öffentlichen Sektor müssen alternative Antriebe bei Pkw, Lkw und Bussen auch bei Kostennachteilen genutzt werden. Solartankstellen müssen in Stadtzentren, auf Firmenparkplätzen und an Autobahnen verfügbar sein. Wichtig ist aber vor allem, dass Umweltpolitik keine Spartenpolitik sein darf, sondern eine Querschnittsmaterie, die in allen Politikbereichen eine zentrale Rolle spielt.

#### *High-Road-Strategieelement 2: Flexibilität*

Das vergangene Jahrzehnt war von einer Strategie der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes gekennzeichnet, eine Reaktion auf ausgeprägte Arbeitsmarktrigiditäten, anhaltende Arbeitslosigkeit und hohe Lohnstückkosten. Die Reformen am Arbeitsmarkt zogen eine größere Lohnspreizung nach sich und ließen das Lohnniveau insgesamt nur schwach steigen. Die Last der Arbeitsmarktflexibilisierung wurde aber ungleich verteilt: Während die Absicherung und Regulierung von Normalarbeitsverhältnissen erhalten blieb bzw. leicht zunahm, wurden atypische Beschäftigungsformen stark dereguliert. Die Dualisierung am Arbeitsmarkt akzentuiert die Inzidenz von (neuen) sozialen Risiken und setzt negative Anreize für Humankapitalbildung. Prekäre und atypische Beschäftigungsverhältnisse können zur Produktivitätsfalle werden. Auch lange Verbleibzeiten in Teilzeitbeschäftigung führen zu flachen Berufskarrieren und geringer Weiterqualifikation, sie bedeuten für die Beschäftigten Einkommenseinbußen und infolge der starken geschlechtsspezifischen Segmentierung für die Volkswirtschaft eine

suboptimale Ressourcenallokation. Der Rückgang der tariflichen Abdeckungsquote hat die Lohnpolitik flexibilisiert und stärker an die betriebliche Ebene herangeführt, Reallohnanpassungen ermöglicht, aber auch die Zunahme der Lohnunterschiede gefördert. Durch die Aushöhlung des Tarifmodells sind makroökonomische Steuermöglichkeiten eingeschränkt worden.

(1) Die Dualisierung am Arbeitsmarkt sollte zurückgefahren werden, ohne dabei die Flexibilität insgesamt zu senken. Der Grad der sozialrechtlichen Absicherung (Kündigungsschutz, Abfindungsregelung usw.) sollte nicht an die Beschäftigungsform geknüpft sein, sondern könnte – unabhängig von der Unterscheidung zwischen befristeter und unbefristeter Beschäftigung – schrittweise mit der Betriebszugehörigkeit angehoben werden (Eichhorst et al. 2010). Ähnlich wie in Dänemark soll die Flexibilität auch von jenen mitgetragen werden, deren Beschäftigungsverhältnisse derzeit einen sehr hohen Absicherungs- und Regulierungsgrad aufweisen. Eine Desegmentierungsstrategie erfordert eine Anhebung der Regulierung am unteren und eine Reduktion am oberen Ende des Spektrums. Das sollte auch im öffentlichen Bereich gelten, wo der Staat als Arbeitgeber durch den starken Einsatz von atypischen Arbeitsverträgen die Entstehung eines großen Segments von Outsidern mit prekären Beschäftigungsverhältnissen gefördert hat.

(2) Atypische und flexible Beschäftigungsepisoden sollen zeitlich beschränkte Phasen im Erwerbsleben darstellen und klar definierten Zielsetzungen entsprechen (z.B. befristete Verträge bei Berufseinstieg bzw. Wiedereinstieg, Teilzeitarbeit in Phasen der Familiengründung usw.). Anreize und gesetzliche Rahmenbedingungen sollen verhindern, dass atypische Beschäftigung ein Dauerzustand wird und flexible Beschäftigungsformen zweckentfremdet werden. Leiharbeit beispielsweise soll dazu dienen, konjunkturelle oder anderwärtig bedingte Schwankungen im Produktionszyklus der Unternehmen abzufedern, nicht aber als permanentes Instrument zur Kostensenkung.

(3) Teilzeitarbeit wird von den Beschäftigten gefordert und stellt einen wichtigen Baustein zur

Vereinbarkeit von Beruf und Familie dar. Sie sollte aber vom bisherigen geschlechts- und berufsspezifischen Muster entkoppelt werden, eine Normalisierung der Teilzeitarbeit als Phase im Erwerbslebenszyklus von Frauen und Männern stattfinden. Dieses Ziel kann nur durch eine Verringerung der geschlechtsspezifischen Unterschiede am Arbeitsmarkt erreicht werden, es erfordert unterschiedliche Maßnahmen wie z.B. die Ausweitung von institutionellen Betreuungsmöglichkeiten, die Abschaffung von Anreizen im Steuer- und Transfersystem zur Teilzeitbeschäftigung bzw. zur Nichterwerbstätigkeit von Frauen (Ehegattensplitting) sowie (weitere) Anreize zur Einbindung der Männer in Haushalts- und Betreuungstätigkeiten.

(4) Die Lohnpolitik sollte langfristig produktivitätsorientiert erfolgen. Ein weiteres Absinken der Lohnquote, die vor allem durch Stagnation bzw. Senkung der Reallöhne von Niedrigqualifizierten erzielt wurde, ist angesichts der steigenden Leistungsbilanzüberschüsse nicht notwendig und verstärkt die Ungleichgewichte in Europa. Der Wandel des deutschen Tarifsystems ist bereits weit fortgeschritten, eine Rückkehr zum Status quo ante erscheint nicht realistisch. Dennoch sollte der Gesetzgeber die Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen nicht tatenlos hinnehmen, sondern das Tarifsystem stabilisieren und effiziente Lohnfindungsprozesse und Arbeitsbeziehungen fördern.

(5) Ein zweistufiges System der Lohnfindung, in dem zuerst allgemeingültige Mindest- und Rahmenbedingungen auf sektoraler Ebene festgelegt und dann auf betrieblicher Ebene differenziert verhandelt werden, kann Lohnflexibilität ermöglichen und gleichzeitig weiteren Reallohnsenkungen entgegenwirken. Dazu sollte die Allgemeinverbindlichkeit von tariflichen Vereinbarungen gesetzlich erleichtert werden. Durch die Einführung von (bzw. Androhung von) gesetzlichen Mindestlöhnen und Mindestarbeitsbedingungen soll der Druck auf die Tarifparteien erhöht werden, eigenständige und allgemeingültige Vereinbarungen zu treffen (Bosch 2008). Der gewerkschaftliche Wettbewerb kann im Sinne der volkswirtschaftlichen Effizienz reguliert werden.

### *High-Road-Strategieelement 3: Sicherheit*

Die Maschen des sozialen Netzes haben sich im Laufe der vergangenen Jahrzehnte, insbesondere infolge der Individualisierung der Lebensläufe und der Atypisierung der Arbeitswelt, deutlich ausgeweitet. Die „universalistischen“ Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens konnten vergleichsweise gut auf diese Veränderungen reagieren und ihren Bürgerinnen und Bürgern ein hohes Maß an Sicherheit als Gegenleistung für die gesteigerten Flexibilitätsanforderungen bieten. In Deutschland, wo das Wohlfahrtssystem auf dem Konnex zwischen Erwerbstätigkeit und Absicherung basiert, konnten erhöhte Flexibilität und adäquate soziale Sicherheit nicht in ausreichendem Maße miteinander verknüpft werden. Neben dem Bedarf nach einer Anpassung der sozialen Sicherungssysteme an die größere Diskontinuität der Erwerbskarrieren und Fragmentierung der Haushaltsstrukturen, ergeben sich neue soziale Risiken auch durch die zunehmende Bedeutung von (formaler) Qualifikation und lebenslanger Weiterbildung. Bis zu den 1980er Jahren sorgten Vollbeschäftigung und stetige Reallohnzuwächse auch bei schlecht qualifizierten Arbeitskräften für ein gutes Absicherungsniveau und einen steigenden Lebensstandard. In der Gegenwart drohen denjenigen, die nicht den Anforderungen des Arbeitsmarkts entsprechen (können), zum Teil erhebliche Wohlfahrtsverluste. Die Konsequenzen sozialer Risiken sind nicht zuletzt deshalb schwerwiegend, weil Risiken heute häufiger – simultan und über den Lebenszyklus – kumulieren. Mangelnde Arbeitsmarktintegration betrifft in vielen Fällen Personengruppen, wie Alleinerziehende und Menschen mit einem Migrationshintergrund, die auch aufgrund anderer Merkmale ein erhöhtes Risiko der sozialen Exklusion aufweisen.

(1) Obwohl grundsätzlich die Einführung von universalistischen (de-kommodifizierten) Wohlfahrtsleistungen in einem Sozialsystem Bismarck'scher Prägung wie dem deutschen sinnvoll erscheint, ist davon auszugehen, dass auch in Zukunft die soziale Absicherung stark an die Erwerbstätigkeit geknüpft sein wird. Am Arbeitsmarkt soll deshalb Flexibilität stärker als bisher

mit Sicherheit einhergehen. In dem Maße, in dem die Segmentierung am Arbeitsmarkt abgebaut und Flexibilität zwischen den Beschäftigten besser aufgeteilt wird, kann auch die Absicherung der bisherigen „Outsider“ erhöht werden. Zwei Dimensionen sind diesbezüglich ausschlaggebend: Einerseits eine stärkere sozialversicherungsrechtliche Erfassung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen (z.B. im Fall von Minijobs und Formen neuer Selbstständigkeit) und andererseits eine verbesserte Überleitung von atypischen Verhältnissen in Normalarbeitsverhältnisse (z.B. von befristeter in unbefristete Beschäftigung).

(2) Ein ausreichendes Maß an Einkommenssicherheit setzt auch einen Rückbau des Niedriglohnbereichs voraus. Der Niedriglohnsektor ist in den vergangenen 20 Jahren überproportional stark gestiegen. Dadurch konnte zwar die Beschäftigung deutlich ausgeweitet werden, die Sicherung des Lebensstandards ist aber in vielen Fällen durch die Erwerbstätigkeit nicht gegeben. Das geringe Lohnniveau ist nicht nur für die gegenwärtige Situation der Beschäftigten problematisch, sondern birgt die Gefahr von langfristigen Produktivitäts- und Armutsfallen. Die Stabilisierung der Arbeitsbeziehungen und eine konsequente Mindestlohnpolitik müssen genauso Teil einer Strategie zur Verkleinerung des Niedriglohnsektors sein wie Maßnahmen zur Anhebung des Qualifikationsniveaus und Weiterbildung.

(3) Die Erhöhung der Einkommenssicherheit und der Absicherung gegen Armut können auch durch eine Erhöhung der Nettoeinkommen, vor allem jener unterhalb des Medians, erreicht werden. Obwohl eine spürbare Reduktion der allgemeinen Steuerquote angesichts der anstehenden Konsolidierungsanstrengungen nicht realistisch erscheint, weist Deutschland erheblichen Spielraum bei der Optimierung der Steuer- und Abgabenstruktur auf. Während die Besteuerung von Arbeit und Konsum in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich anstieg, gingen die vermögensbezogenen Steuern zurück. Gegenwärtig beträgt in Deutschland das gesamte Aufkommen vermögensbezogener Steuern weniger als ein Prozent des BIP, ein Wert, der in der OECD nur von eini-

gen wenigen Ländern unterschritten wird. Eine aufkommensneutrale Verschiebung der Belastung von Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsteuern hin zu vermögensbezogenen Steuern (z. B. auf Immobilien, Erbschaften und Schenkungen) könnte genutzt werden, um die Einkommensposition der schlechter qualifizierten Arbeitskräfte zu verbessern. Sie könnte zudem Teil einer breiteren Anpassung des Steuersystems mit einer stärkeren Akzentuierung von beschäftigungsfreundlichen und ökologischen Elementen sein (Schatzenstaller 2011).

(4) Eine erhöhte Absicherung gegen (neue) soziale Risiken erfordert neben Anpassungen am Arbeitsmarkt auch vielzählige flankierende Maßnahmen, die verstärkt dort am Lebenszyklus ansetzen, wo durch Übergänge und Bruchstellen erhöhte Wohlfahrtsrisiken bestehen. Hierzu zählen beispielsweise der Übergang von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt, die Phase der Familiengründung und der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit im Alter. Gezielte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Familien- und Sozialpolitik, aber auch der Gesundheitspolitik sind notwendig, um den Herausforderungen einer sozial ausdifferenzierten, individualisierten und alternden Gesellschaft gerecht zu werden.

#### *High-Road-Strategieelement 4: Chancengleichheit*

Chancengleichheit kann weder allein an formalen Kriterien (z. B. gesetzlichen Rahmenbedingungen), noch ausschließlich an materiellen Werten (z. B. Einkommen) gemessen werden. Nach Amartya Sens Ansatz der Verwirklichungschancen sollte eine Gesellschaft allen ihren Mitgliedern jene zentralen Befähigungen vermitteln, die notwendig sind, um ein selbstbestimmtes und erfülltes Leben zu führen. Bildung erweist sich dabei empirisch als bedeutendste Bestimmungsgröße für alle weiteren Elemente der Verwirklichungschancen (Volkert 2008). Einkommen und Vermögen, aber auch persönliche Merkmale wie das gesundheitliche Wohlergehen stellen weitere wesentliche Bestimmungsfaktoren der Verwirklichungschancen dar. Deutschland weist

besonders im Bildungsbereich Defizite auf: Der sozioökonomische Status des Elternhauses beeinflusst maßgeblich die Länge und Höhe der schulischen Laufbahn. Die steigende Ungleichheit und Polarisierung der Einkommen und Vermögen in den letzten Jahrzehnten stellt eine weitere Hürde für die Erzielung von Chancengleichheit dar. Chancengleichheit hat zudem eine klare geschlechtsspezifische Dimension. Deutschland hat große Genderdifferenzen, z. B. in Einkommen, Erwerbsbeteiligung und Berufswahl. Das Wissen, dass mit Kindern die Berufskarriere unterbrochen oder sogar gestoppt wird, ist auch ein Grund für die Verschiebung oder gar den Verzicht auf den Kinderwunsch.

(1) Die soziale Selektion beginnt im deutschen Bildungssystem sehr früh. Bereits in den Gymnasien wird ersichtlich, dass nur ein weit unterproportionaler Anteil an Kindern aus sozial schwächeren Haushalten einen höheren Bildungsweg einschlägt. Die Hochschulbeteiligung von Kindern aus Arbeiterfamilien ist in den letzten Jahrzehnten viel langsamer gestiegen als jene von Kindern aus Elternhaushalten mit einem hohen sozialen Status, wodurch die Verteilung der Uniabsolventen heute eine stärkere soziale Prägung hat als noch in den 1980er Jahren. Die Bildungschancen von Kindern mit Migrationshintergrund sind noch schlechter als jene von Kindern aus vergleichbaren deutschen Haushalten. Um eine Korrektur dieser Schieflage anzustreben, müssen Schwellen im Bildungssystem abgebaut, die Differenzierung der Schulwegentscheidungen nach hinten verschoben und die Durchlässigkeit zwischen den Stufen erhöht werden.

(2) Strukturelle Reformen des Bildungswesens sind aber nicht die einzige wichtige Zieldimension zur Erhöhung der Chancengleichheit. Von großer Bedeutung ist ebenso eine bessere Integration jener Kinder, die aufgrund ihrer Haushaltssituation oder ihres kulturellen Hintergrunds keine optimale Startposition für die Akquisition von Bildung aufweisen. Diesbezüglich ist ein deutlich stärkerer Fokus als bisher auf den vorschulischen Bereich notwendig. Bildungspolitik muss bereits im frühkindlichen Alter einsetzen, die Betreuung von Kleinkindern auch als Bil-

dungsinvestition verstanden und dementsprechend im öffentlichen Diskurs positioniert werden. Forschungsergebnisse belegen, dass die ersten Lebensjahre für die Entwicklung von sozialen und kognitiven Fähigkeiten eine zentrale Rolle spielen. Sowohl aus normativer Sicht als auch im Sinne der Ressourceneffizienz sollten keine Mühe gescheut werden, um bereits in frühem Alter (und nicht erst mit sechs Jahren) einen kostenlosen und qualitativ hochwertigen Bildungszugang sowie zusätzliche integrative Leistungen zu garantieren.

(3) Der deutsche Sozialstaat stützt sich, besonders in der Familienpolitik, auf einen hohen Anteil an ungebundenen monetären Transferleistungen. Sachleistungen sind aber besser als (v. a. ungebundene) Geldleistungen dazu geeignet, Ressourcen einer Zielgruppe von Bedürftigen zukommen zu lassen und die Inanspruchnahme bestimmter Leistungen zu sichern. Vor allem im Betreuungsbereich und in der frühkindlichen Bildung sollten monetäre Sozialleistungen stärker durch die direkte Subvention von Dienstleistungen substituiert werden. Durch eine direkte Bereitstellung vonseiten der öffentlichen Hand und durch den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern kann ein hohes Qualitätsniveau gesichert werden. Wie die skandinavischen Länder bereits vorzeigen, können sich Ausgaben in diesem Bereich durch die Schaffung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen und durch ihren investiven Charakter zum Teil selbst tragen.

(4) Die Erhöhung der Chancengleichheit für Frauen bedarf einer Auflockerung der starken geschlechtsspezifischen Segmentierung am Arbeitsmarkt. Wie bereits angesprochen wurde, muss hierzu Teilzeit von ihrer Konnotation als eindeutig weiblicher Beschäftigungsform befreit werden sowie eine bessere horizontale und vertikale Durchmischung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt erreicht werden. Die Geschlechterverhältnisse am Arbeitsmarkt sind allerdings ein abgeleitetes Produkt der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Rollenbilder. Ein breiteres Umdenken in Wirtschaft und Gesellschaft erfordert Zeit, kann aber über unterschiedliche

Wege gefördert werden: von Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung über Anreize bei der Bildungs- und Berufswahl bis hin zur Angleichung der Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in den unterschiedlichen Branchen und Berufen.

(5) Für den Abbau der Genderunterschiede spielt auch die Aufgabenteilung zwischen Staat, Markt und Haushalten eine maßgebliche Rolle. Der Bedarf nach sozialen Diensten und personenbezogenen Dienstleistungen (z. B. Pflege) wird in Zukunft weiter steigen, eine Erbringung dieser Dienstleistungen rein über Haushaltsarbeit (der Frauen) ist weder im Sinne der Chancengleichheit wünschenswert noch volkswirtschaftlich sinnvoll. Eine Verlagerung auf den Markt kann zu Professionalisierung und – wenn auch nicht in unbegrenztem Ausmaß – erhöhter Produktivität führen sowie Ressourcen (gut qualifizierte Frauen) frei machen. In Abhängigkeit von der Dienstleistung und den Rahmenbedingungen kann diese „Marketization“ nicht allein durch den Markt erfolgen, sondern bedarf der Unterstützung durch die öffentliche Hand (Schettkat 2010).

### *Zusammenfassung*

Die deutsche Wirtschaft hat in den letzten 20 Jahren eine Korrekturphase vorgenommen, um einerseits die hohen Lohnkosten an die Produktivität anzupassen, den Arbeitsmarkt flexibler zu machen und die Kosten der deutschen Wiedervereinigung zu tragen. Wesentliche Züge dieser Strategie können als Low-Road-Strategie bezeichnet werden – als Ergebnis sieht man eine stärkere Kluft in der Einkommensverteilung, den Abbau einiger sozialer Errungenschaften und einen Rückfall in der ökologischen Position. Zu den angestrebten Ergebnissen zählen ein großer Leistungsbilanzüberschuss und eine Arbeitslosenrate, die nicht nur geringer als in den 1990er Jahren ist, sondern auch niedriger als vor der Finanzkrise. Allerdings ist auch die Erwerbsbevölkerung Deutschlands durch Alterung und niedrige Fertilitätsraten rückgängig.

Zur Fortsetzung dieses Kurses besteht keine Notwendigkeit, Deutschland ist heute preislich

extrem wettbewerbsfähig und schafft es auch, die Vorteile der Globalisierung zunehmend zu nutzen. Der weitere Weg soll eine High-Road-Strategie sein, basierend auf Qualität, Innovation, Bildung, Flexibilität, Sicherheit und Chancengleichheit. Mit diesem Weg soll Deutschland beispielgebend für einen wirtschaftspolitischen Kurs Europas sein. Europa soll als Region mit – im weltweiten Vergleich – relativ hohen Löhnen einen europäischen Wachstumspfad mit Inte-

gration und nachhaltiger Wirtschaftsstruktur anstreben. Dieses Modell ist in der Europa-2020-Strategie angelegt, wurde aber durch die Notwendigkeit der Konsolidierung der Budgets sofort wieder vernachlässigt. Ohne High-Road-Strategie wird es weder möglich sein, die Budgetkonsolidierung zu erreichen noch die Ungleichgewichte zwischen den europäischen Ländern zu schließen und ein Wirtschafts- und Sozialmodell zu errichten, das die Jugend als erstrebenswert ansieht.

## Literaturverzeichnis

---

- Addison, John T.; Schnabel, Claus; Wagner, Joachim 2006: The (Parlous) State of German Unions, IZA Discussion Papers 2000, Bonn.
- Addison, John T.; Teixeira, Paulino; Zwick, Thomas 2010: German Works Councils and the Anatomy of Wages, in: *Industrial & Labor Relations Review*, S. 247 - 270.
- Aiginger, Karl 2012: A Systemic Industrial Policy to Pave a New Growth Path for Europe, WIFO Working Papers, 421/2012, Vienna.
- Aiginger, Karl 2011: Die Ineffizienz der Industrie- und Innovationspolitik in Frankreich, *Ökonomenstimme*, <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2011/10/die-ineffizienz-der-industrie--und-innovationspolitik-in-frankreich/> (3.10.2011).
- Aiginger, Karl; Horvath, Thomas; Mahringer, Helmut 2011: Why Labour Market Performance Differed Across Countries: The Impact of Institutions and Labour Market Policy, WIFO Working Papers 396/2011, Vienna.
- Aiginger, Karl; Sieber, Susanne 2006: The Matrix Approach to Industrial Policy, in: *International Review of Applied Economics*, 20 (5), S. 573-603.
- Alesina, Alberto; Perotti, Roberto 1996: Income Distribution, Political Instability and Investment, in: *European Economic Review* 40 (6), S. 1203 - 1228.
- Armington, Klaus; Bonoli, Giuliano 2006: *The Politics of Post-Industrial Welfare States*, London; New York.
- Atkinson, Anthony B. 2007: The Distribution of Earnings in OECD Countries, in: *International Labour Review*, 146 (1-2), S. 41 - 60.
- Baumol, William J. 1967: Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: *American Economic Review*, 57 (3), S. 416-26.
- Beblo, Miriam; Heinze, Anja; Wolf, Elke 2008: Entwicklung der beruflichen Segregation von Männern und Frauen zwischen 1996 und 2005: Eine Bestandsaufnahme auf betrieblicher Ebene, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 41 (2/3), S. 181 - 198.
- Bellmann, Lutz; Fischer, Gabriele; Hohendanner, Christian 2009: Betriebliche Dynamik und Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt, in: Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hrsg.): *Handbuch Arbeitsmarkt 2009*, Bielefeld, S. 359-401.
- Besley, Timothy; Coate, Stephen 1991: Public Provision of Private Goods and the Redistribution of Income, in: *American Economic Review*, 81 (4), S. 879-884.
- Bispinck, Reinhard 2008: Das deutsche Tarifmodell im Umbruch, in: *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 88 (1), S. 7 - 11.
- Boeri, Tito; Garibaldi, Pietro 2009: Beyond Eurosclerosis, in: *Economic Policy*, 24 (59), S. 409-461.

- Böhnisch, Markus 2008: Kollektivvertragliche Abdeckung in Österreich, in: Statistische Nachrichten, 3, S. 207-211.
- Bonoli, Giuliano 2006: New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies, in: Armingeon, Klaus; Bonoli, Giuliano (Hrsg.): The Politics of Post-Industrial Welfare States, London; New York, S. 3-26.
- Bosch, Gerhard 2008: Auflösung des deutschen Tarifsystems, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 88 (1), S. 16-20.
- Bosch, Gerhard 2004: The Changing Nature of Collective Bargaining in Germany: Coordinated Decentralization, in: Katz, Harry C.; Lee, Wonduck; Lee, Joohee (Hrsg.): The New Structure of Labor Relations: Tripartism and Decentralization, Ithaca, S. 84-118.
- Boysen-Hogrefe, Jens; Groll, Dominik 2010: The German Labour Market Miracle, in: National Institute Economic Review, 214, S. 38-49.
- Burda, Michael C.; Hunt, Jennifer 2010: What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?, Discussion Paper, Sonderforschungsbereich 649, Humboldt Universität zu Berlin, Berlin.
- Busch, Anne; Holst, Elke 2011: Gender-Specific Occupational Segregation, Glass Ceiling Effects, and Earnings in Managerial Positions: Results of a Fixed Effects Model, DIW Discussion Paper 1101, Berlin.
- Calmfors, Lars; Driffill, John 1988: Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: Economic Policy, 3 (6), S. 12-61.
- Carey, David 2008: Improving Education Outcomes in Germany,, OECD Economics Department Working Papers, No. 611, Paris.
- Corneo, Giacomo; Bach, Stefan; Steiner, Viktor 2009: From Bottom to Top: The Entire Income Distribution in Germany, 1992-2003, in: Review of Income and Wealth, 55 (2), S. 303-330.
- Cuñat, Vicente; Guadalupe, Maria 2009: Globalization and the Provision of Incentives inside the Firm: The Effect of Foreign Competition, in: Journal of Labor Economics, 27 (2), S. 179-212.
- Cuñat, Vicente; Guadalupe, Maria 2005: How Does Product Market Competition Shape Incentive Contracts?, in: Journal of the European Economic Association, 3 (5), S. 1058-1082.
- Davies, James B.; Sandstrom, Susanna; Shorrocks, Anthony; Wolff, Edward N. 2008: The World Distribution of Household Wealth, Working Papers DP 2008/03, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER), Helsinki.
- Ederer, Stefan 2011: Strong Cyclical Upswing Losing Momentum. Economic Outlook for 2011 and 2012, WIFO Economic Outlook, 7/2011, Vienna.
- Eichhorst, Werner; Marx, Paul 2009a: From the Dual Apprenticeship System to a Dual Labor Market? The German High-Skill Equilibrium and the Service Economy, IZA Discussion Papers 4220, Bonn.
- Eichhorst, Werner; Marx, Paul 2009b: Reforming German Labor Market Institutions: A Dual Path to Flexibility, IZA Discussion Papers 4100, Bonn.
- Eichhorst, Werner; Marx, Paul; Thode, Eric 2010: Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit. Benchmarking Deutschland: Befristete und geringfügige Tätigkeiten, Zeitarbeit und Niedriglohnbeschäftigung, IZA Report 25, Bonn.

- Eickelpasch, Alexander 2012: *Industriennahe Dienstleistungen: Bedeutung und Entwicklungspotenziale*, WISO Diskurs, Bonn.
- Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne 2010: *Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2009*, in: *WSI-Mitteilungen* 63 (4), S. 204-209.
- Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne 2009: *Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung in Ost und West: Schwund unter sicherem Dach*, in: *IAB Forum* 2/2009, S. 68-75.
- Esping-Andersen, Gøsta 2002: *Towards the Good Society, Once Again?*, in: Esping-Andersen et al. (Hrsg.): *Why We Need a New Welfare State*, New York, S. 1-27.
- Esping-Andersen, Gøsta 1990: *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.
- Europäische Kommission 2011: *Industrial Relations in Europe 2010*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Union, Luxembourg.
- Flanagan, Robert J. 1999: *Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective*, in: *Journal of Economic Literature*, 37 (3), S. 1150-1175.
- Foellmi, Reto; Zweimüller, Josef 2003: *Inequality and Economic Growth: European versus U.S. Experiences*, CESifo Working Paper 1007, Munich.
- Frick, Joachim R.; Grabka, Markus M. 2009: *Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland*, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 4/2009, S. 54-68.
- Frick, Joachim R.; Grabka, Markus M. 2008: *Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?*, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 10/2008, S.101-108.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) 2011: *Soziales Wachstum – Leitbild einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik*, WISO Diskurs, Bonn.
- Galor, Oded; Zeira, Joseph 1993: *Income Distributions and Macroeconomics*, in: *Review of Economic Studies*, 60, S. 35-52.
- García-Peñalosa, Cecilia 2008: *Inequality and growth: Goal conflict or necessary prerequisite?*, Working Papers 147, Oesterreichische Nationalbank, Vienna.
- Gartner, Hermann; Klinger, Sabine 2010: *Verbesserte Institutionen für den Arbeitsmarkt in der Krise*, Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 90 (11), S. 728-734.
- Goebel, Jan; Gornig, Martin; Häußermann, Hartmut 2010: *Polarisierung der Einkommen: die Mittelschicht verliert*, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 24/2010, S. 2-8.
- Hall, Peter; Soskice, David 2001: *An Introduction to Varieties of Capitalism*, in: Hall, Peter, Soskice, David (Hrsg.): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, S. 1-68.
- Hansen, Kirstine; Jones, Elisabeth M. 2010: *Age 5 Cognitive Development in England*, in: *Child Indicators Research*, 3 (1), S. 105-126.
- Hermann, Christoph; Flecker, Jörg 2009: *Betriebliche Interessenvertretung in Österreich. Wachsender Druck und zunehmende Lücken*, in: Hermann, Christoph; Atzmüller, Roland (Hrsg.): *Die Dynamik des „österreichischen Modells“: Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem*, Wien, S. 93-110.

- Holst, Elke 2011: Verringerung des Gender Pay Gap: Fast wurde vergessen daran zu arbeiten, in: Wochenbericht des DIW Berlin, 12/2011, S. 12.
- Iversen, Torben; Wren, Anne 1998: Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy, in: World Politics, 50 (4), S. 507 - 546.
- Jenson, Jane 2008: Children, New Social Risks and Policy Change. A LEGO™ future?, in: Leira, Arnlaug; Saraceno, Chiara (Hrsg.): Childhood: Changing Contexts, Comparative Social Research, Bingley, S. 357-381.
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia 2010: Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus, IAQ Report 06/2010, Duisburg.
- Keller, Berndt 2010: Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen, Berlin.
- Kohn, Karsten 2006: Rising Wage Dispersion, After All! The German Wage Structure at the Turn of the Century, IZA Discussion Paper No. 2098, Bonn
- Lemieux, Thomas; Macleod, W. Bentley; Parent, Daniel 2009: Performance Pay and Wage Inequality, in: Quarterly Journal of Economics, 124 (1), S. 1 - 49.
- Lesch, Hagen 2008: Das deutsche Tarifsysteem zwischen Regulierung und Fragmentierung, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 88 (1), S. 11 - 15.
- Mayrhuber, Christine; Marterbauer, Markus; Leoni, Thomas 2010: Entwicklung und Verteilung der Einkommen: Grundlagen zum Sozialbericht 2010, WIFO-Monographien, 12/2010, Wien.
- Möller, Joachim 2011: Qualifikationsbedingte Lohnunterschiede: Wer kriegt wie viel Butter aufs Brot?, in: IAB-Forum, 1/2011, S. 4 - 13, Bonn.
- OECD 2011: Doing better for families – Germany, Paris, <http://www.oecd.org/germany/47700996.pdf> (10.10.2011).
- OECD 2010a: Beschäftigungsausblick 2010 – Die Situation in Deutschland, Berlin.
- OECD 2010b: PISA 2009 Results: What Makes a School Successful (Volume IV), Paris.
- OECD 2008: Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries, Paris.
- OECD 2007: Economic Outlook No. 81, Paris.
- Persson, Torsten; Tabellini, Guido 1994: Is Inequality Harmful for Growth?, in: American Economic Review, 84 (3), S. 600-621.
- Poterba, James 1996: Government Intervention in the Markets for Education and Health Care: How and Why?, in: Fuchs, Viktor (Hrsg.): Individual and Social Responsibility: Child Care, Education, Medical Care and Long-Term Care in America, Chicago, S. 277 - 308.
- Rünstler, Gerhard 2011: Growth Slowing Moderately from High Levels. Business Cycle Report of June 2011, in: Austrian Economic Quarterly 2/2011, S. 111 - 118.
- Schettkat, Ronald 2010: Dienstleistungen zwischen Kostenkrankheit und Marketization, WISO Diskurs, Bonn.
- Schneider, Hilmar 2008: Kapitulation vor dem strukturellen und organisatorischen Wandel, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 88 (1), S. 20 - 24.

- Schrätzenstaller, Margit 2011: Vermögensbesteuerung – Chancen, Risiken und Gestaltungsmöglichkeiten, WISO Diskurs, Bonn.
- Schröder, Christoph 2009: Produktivität und Lohnstückkosten der Industrie im internationalen Vergleich, IW-Trends, 4/2009, Köln.
- Taylor-Gooby, Peter (Hrsg.) 2004: New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State, New York.
- Visser, Jelle 2006: Union Membership Statistics in 24 Countries, in: Monthly Labor Review, 129 (1), S. 38-49.
- Volkert, Jürgen 2008: Armut und Reichtum in Deutschland. Eine kritische Betrachtung der „Einkommensarmut“, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 1, S. 41 - 44.

## Die Autoren

---

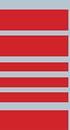
**Prof. Dr. Karl Aiginger**

ist Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien mit den Forschungsschwerpunkten Industrieökonomie, Innovation und internationaler Wettbewerb.

**Dr. Thomas Leoni**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) im Forschungsbereich „Arbeitsmarkt, Einkommen und soziale Sicherheit“.





## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**„Denn wer da hat, dem wird gegeben“**

**Spitzeneinkommen und Einkommensungleichheit in Deutschland**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Die EU-Fiskalpolitik braucht gesamtwirtschaftlichen Fokus und höhere Einnahmen**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Reformen und Wachstum**

**Die deutsche Agenda 2010 als Vorbild für Europa?**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**Eurokrise: Die Ungleichheit wächst wieder in Europa**

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

**Deutschland braucht einen neuen Wachstumspfad**

WISO direkt

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

**Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Progressive Sozialversicherungsbeiträge – Entlastung der Beschäftigten oder Verfestigung des Niedriglohnsektors?**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Wirtschaftliche Nachhaltigkeit statt Shareholder Value – Das genossenschaftliche Geschäftsmodell**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Verbrauchte Zukunft – Mentale und soziale Voraussetzungen verantwortungsvollen Konsums**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Infrastrukturstau im Bereich Straße und Schiene  
Fakten und Optionen am Beispiel Hessen**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Auf der Highroad – der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem  
Ein Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern und Deutschland**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Kapitaldeckung in der Krise  
Die Risiken privater Renten- und Pflegeversicherungen**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Soziale Gesundheitswirtschaft –  
Impulse für mehr Wohlstand**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Arbeit und Qualifizierung in der Sozialen Gesundheitswirtschaft  
Von heimlichen Helden und blinden Flecken**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Versagende Märkte: Wer zahlt den Preis?**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Für eine soziale und ökologische  
Dienstleistungsinnovationspolitik**

WISO direkt

Gesprächskreis Migration und Integration

**Soziale Ungleichheit in der Einwanderungsgesellschaft  
Kategorien, Konzepte, Einflussfaktoren**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterforschung

**Erfolgreiche Geschlechterpolitik  
Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)