



Chemnitz University of Technology  
Faculty of Economics and Business Administration  
Thüringer Weg 7  
09107 Chemnitz, Germany

Phone +49 (0)371 531 26000

Fax +49 (0371) 531 26019

<https://www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/index.php.en>

[wirtschaft@tu-chemnitz.de](mailto:wirtschaft@tu-chemnitz.de)

# Wer kann sich Dienstleistungen zukünftig noch leisten?

Über die Folgen des Zusammenhangs von Einkommensverteilung und Strukturwandel

Jochen Hartwig<sup>1</sup> und Hagen Krämer<sup>2</sup>

## Kurzfassung

In diesem Beitrag wird mit dem Strukturwandel zugunsten des Dienstleistungssektors und der wachsenden Polarisierung der Einkommensverteilung die Interaktion zweier ökonomischer „Megatrends“ betrachtet. Im Mittelpunkt stehen dabei die sozialen Konsequenzen der „Baumol’schen Kostenkrankheit“, von der große Teile des Dienstleistungssektors betroffen sind. Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommenszuwächsen werden sich die davon betroffenen Dienstleistungen zukünftig immer weniger leisten können. Dies gilt insbesondere für soziale Dienstleistungen und Gesundheitsdienstleistungen, für die in Zukunft eine ausreichende Finanzierung sichergestellt werden muss, damit die von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelten Bevölkerungsteile einen dauerhaften Zugang zu den von der Kostenkrankheit betroffenen Dienstleistungen haben.

## Schlagworte

Strukturwandel, Dienstleistungsgesellschaft, Kostenkrankheit von Dienstleistungen („Baumol’s cost disease“), Polarisierung der Einkommensverteilung, öffentliche Leistungen.

<sup>1</sup> Technische Universität Chemnitz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Thüringer Weg 7, D-09107 Chemnitz. [jochen.hartwig@wirtschaft.tu-chemnitz.de]

<sup>2</sup> Hochschule Karlsruhe – Technik und Wirtschaft, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Moltkestraße 30, D-76133 Karlsruhe. [hagen.kraemer@hs-karlsruhe.de]

## 1 Einleitung

In diesem Beitrag wollen wir uns mit einem bislang kaum beachteten Aspekt der Folgen einer wachsenden Polarisierung der Einkommensverteilung beschäftigen. Diese hängen eng mit einem zweiten „Megatrend“ zusammen: dem weit fortgeschrittenen Strukturwandel zugunsten des Dienstleistungssektors, der sich in den vergangenen Jahrzehnten in allen entwickelten Volkswirtschaften vollzogen hat. Ein derartiger Strukturwandel entspricht weitgehend den Vorhersagen, die von Ökonomen wie Colin Clark, Allan Fisher, Jean Fourastié, aber auch von William Baumol bereits vor längerer Zeit getroffen wurden. William Baumol erkannte als wesentliche Ursache für den Strukturwandel die Unterschiede im Produktivitätswachstum, die die einzelnen Sektoren in der Ökonomie aufweisen. Es ist empirisch gut belegt, dass Produktivitätsfortschritte in den Industriesektoren im langfristigen Durchschnitt deutlich größer ausfallen als im Dienstleistungssektor. Als Konsequenz daraus wachsen bei gleicher Lohnentwicklung für gleich qualifizierte Arbeit die Lohnstückkosten im Dienstleistungssektor stärker als im Industriesektor. In der Folge leidet der Dienstleistungssektor zunehmend unter einer „Kostenkrankheit“ („Baumol’s cost disease“).

Was bislang in der Literatur wie auch in der breiteren Öffentlichkeit kaum thematisiert wurde, sind die Konsequenzen der Kostenkrankheit angesichts einer zunehmend ungleicher werdenden Einkommensverteilung. Die sozialen Folgen der mit dem Strukturwandel einhergehenden Verteuerung von Dienstleistungen hängen wie ein Damoklesschwert über den entwickelten Volkswirtschaften. Diesen Zusammenhang aufzuzeigen und Ideen für einen Umgang damit zu entwickeln, ist das Ziel unseres Beitrags. Dazu werden wir zunächst den Trend zur Tertiarisierung einerseits und die Kostenkrankheit andererseits aus Baumols Modell ableiten. Obwohl die Kostenkrankheit für die Gesellschaft als Ganzes ein beherrschbares Problem darstellt, gilt dies nicht für die unteren Einkommensschichten, welche angesichts der steten Verteuerung von Basisdienstleistungen ihren Lebensstandard zukünftig nur unter wachsenden Schwierigkeiten werden aufrechterhalten können. Das bis heute noch weitgehend ignorierte ökonomische und soziale Problem ergibt sich aus der Kollision zweier ökonomischer „Megatrends“: der Kostenkrankheit einerseits und der zunehmenden Polarisierung der Einkommensverteilung andererseits. Der zweite und der dritte Abschnitt widmen sich diesen beiden Megatrends, während der vierte Abschnitt die Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik skizziert.

## 2 Strukturwandel und die Kostenkrankheit von Dienstleistungen

William J. Baumol (1922-2017) war ein bedeutender Ökonom.<sup>1</sup> Über dreißig Bücher gehen auf sein Konto und über vierhundert Aufsätze brachte er in wissenschaftlichen Zeitschriften unter. Baumol stand auf dem Boden der neoklassischen Theorie. Er war aber bestrebt, die zum großen Teil unrealistischen orthodoxen Grundannahmen so anzupassen, dass die Neoklassik für einen größeren Kreis von beobachtbaren ökonomischen Phänomenen zu relevanten Analyseergebnissen führt.

Baumols wohl meistzitiertes Aufsatz erschien 1967 im *American Economic Review* (Baumol 1967) und ist ein Paradebeispiel für seinen wissenschaftlichen Ansatz. Ein neoklassisches Wachstumsmodell wird um Annahmen ergänzt, die dem Modell einen höheren Grad an Realitätsnähe verleihen. Anders als im Standard-Wachstumsmodell von Solow (1956, 1957) ist der technische Fortschritt bei Baumol auf die industrielle Produktion beschränkt. Das zwischen

---

<sup>1</sup> Vgl. zu Baumols wissenschaftlichem Werk den Nachruf von Bryan (2017).

der Industrie und dem Rest der Wirtschaft „unbalancierte“ Produktivitätswachstum löst einen Strukturwandel aus, in dessen Verlauf die meisten Dienstleistungen immer teurer werden. Diese unschöne Begleiterscheinung des Strukturwandels ist als (Baumol'sche) Kostenkrankheit in die Literatur eingegangen.<sup>2</sup>

## 2.1 Modellannahmen

Baumols Modell unterteilt die Volkswirtschaft in zwei Sektoren, einen „progressiven“ und einen „nicht-progressiven“ Sektor. Das Modell baut auf der grundlegenden Annahme auf, dass es nur im progressiven Sektor zu einem regelmäßigen Wachstum der Arbeitsproduktivität kommen kann. Für Baumol ist *regelmäßiges* Produktivitätswachstum an physikalisch-technische Voraussetzungen gebunden. Diese Voraussetzungen sind: technologische Innovationen, Sachkapitalakkumulation und Größenproduktionsvorteile (sogenannte *economies of scale*). Man sieht leicht ein, dass ein so definiertes regelmäßiges Produktivitätswachstum ausschließlich in der industriellen Warenproduktion stattfinden kann. Daneben gibt es wirtschaftliche Aktivitäten „which, by their very nature, permit only sporadic increases in productivity“ (Baumol 1967, 416), und diese Aktivitäten delegiert Baumol in den nicht-progressiven Sektor. Zwar hat die Einführung des Computers die Produktivität in vielen Dienstleistungsbranchen erhöht, und im Gesundheitswesen beispielsweise werden mittlerweile viele technische Apparate eingesetzt; trotzdem macht Baumol klar, dass vom Einsatz technischer Hilfsmittel im tertiären Sektor nicht dieselben produktivitätssteigernden Wirkungen ausgehen können wie in der Industrie, weil die Kapitalgüter den Einsatz menschlicher Arbeit nicht ersetzen können. „Despite the use of the computer in medicine“, schreibt er, „there is no substitute for the personal attention of a physician or the presence of a police patrol in a crime-ridden neighborhood“ (Baumol 1967, 423).

Neben seiner Grundannahme trifft Baumol einige weitere Annahmen, welche er jedoch als nicht wesentlich für die Schlussfolgerungen seines Modells ansieht. Erstens wird zur Vereinfachung des formalen Modells von allen Inputfaktoren außer Arbeit abstrahiert. Baumol selbst bezeichnet diese Annahme als „patently unrealistic“ (1967, 417), aber man kann sie damit rechtfertigen, dass gemäß seiner Grundannahme Produktivitätswachstum an Sachkapitalakkumulation gebunden ist und letztere nur im progressiven Sektor erfolgt. Im nicht-progressiven Sektor wird in der Reinform des Modells kein Kapital eingesetzt, und der Kapitaleinsatz im progressiven Sektor wird durch das exogene Produktivitätswachstum berücksichtigt. Auch ohne den Faktor Kapital explizit aufzuführen, bleibt Baumols Modell ein ausschließlich angebotsseitiges neoklassisches Wachstumsmodell mit exogenem technischem Fortschritt. Zweitens nimmt Baumol an, dass sich die Nominallöhne in beiden Sektoren gemeinsam nach oben oder unten bewegen. Gewisse temporäre Abweichungen lässt er zu; es geht darum, dass die sektoralen Löhne *langfristig* nicht divergieren. In der Sprache der modernen Zeitreihenanalyse lautet die Annahme, dass die Löhne beider Sektoren kointegriert sind. Aus Gründen der Einfachheit unterstellt Baumol im Weiteren identische Stundenlöhne in beiden Sektoren. Schließlich wird angenommen, dass die Nominallöhne (in beiden Sektoren) genauso stark steigen wie die Produktivität im progressiven Sektor. Diese Annahme impliziert, dass das Preisniveau im progressiven Sektor konstant bleibt, während es im nicht-progressiven Sektor ansteigt, um den Reallohn, den die Firmen zahlen, auf dem Niveau der dortigen Produktivität zu halten. Da

---

<sup>2</sup> Der Begriff wurde von Alice Vandermeulen geprägt (vgl. Vandermeulen 1968).

die Arbeiter, gleichgültig in welchem Sektor sie arbeiten, Waren und Dienstleistungen beider Sektoren kaufen, gleichen sich ihre Reallöhne an.

## 2.2 Modellstruktur und -ergebnisse

Die Gleichungen (1) und (2) beschreiben die Produktionsfunktionen der beiden Sektoren. Die Produktivität im nicht-progressiven Sektor (1) bleibt konstant, während sie im progressiven Sektor (2) mit der konstanten Rate  $r$  wächst. Daraus folgt für die realen Wertschöpfungs-niveaus  $Y_1$  und  $Y_2$  der beiden Sektoren für jeden Zeitpunkt  $t$ :

$$Y_{1t} = aL_{1t} \quad (1)$$

$$Y_{2t} = bL_{2t}e^{rt} \quad (2)$$

mit  $L_1$  und  $L_2$  als Arbeitseinsatzmengen und  $a$  und  $b$  als Konstanten.

Für die Entwicklung des Nominallohns  $W_t$  beider Sektoren gilt entsprechend der in Abschnitt 2.1 genannten Annahmen:

$$W_t = We^{rt} \quad (3)$$

mit  $W$  als beliebigem Startwert.

Gleichung (3) komplettiert das Modell des „unbalancierten Wachstums“ bereits. Aus dieser einfachen Modellanlage leitet Baumol (1967, 418 f.) einige interessante Schlussfolgerungen ab.

Erstens lässt sich zeigen, dass die Kosten pro Wertschöpfungseinheit im nicht-progressiven Sektor ( $C_1$ ) gegen unendlich steigen, während die Kosten pro Wertschöpfungseinheit im progressiven Sektor ( $C_2$ ) konstant bleiben:

$$C_1 = W_t L_{1t} / Y_{1t} = We^{rt} L_{1t} / aL_{1t} = We^{rt} / a \quad (4)$$

$$C_2 = W_t L_{2t} / Y_{2t} = We^{rt} L_{2t} / bL_{2t}e^{rt} = W / b \quad (5)$$

Die Relativkosten steigen gemäß  $C_1 / C_2 = be^{rt} / a$  gegen unendlich, was unter normalen Bedingungen – d.h. wenn sich die Preise proportional zu den Kosten entwickeln und die Nachfrage preiselastisch ist – zum Verschwinden des nicht-progressiven Sektors führen muss. Baumol (1967, 421) nennt als Beispiele für Branchen, die aufgrund ihrer – technologisch bedingt – schwachen Produktivitätszuwächse sehr geschrumpft sind und sich nur noch in Luxus-nischen oder dank staatlicher Subventionen halten, die Theater, das Kunsthandwerk und die *haute cuisine*.

Theater werden subventioniert, weil ihre Dienstleistungen als „meritorisch“ im Sinne von Musgrave (1959) gelten. Das heißt, dass der Staat in diesem Bereich der Tendenz zum technologie- bzw. kostenbedingten Marktaustritt aus übergeordneten Motiven entgegenwirkt. Daneben gibt es solche Sektoren, in denen dieser Tendenz dadurch begegnet wird, dass die Nachfrage sehr wenig preiselastisch ist. Wichtige Branchen mit technologisch bedingt schwachem Produktivitätswachstum und preisunelastischer Nachfrage (deren Dienstleistungen zusätzlich

noch größtenteils als meritorisch gelten) sind das Gesundheits- und das Bildungswesen. Um die Konsequenzen eines unbalancierten Wachstums für solche Branchen zu zeigen, nimmt Baumol an, dass infolge der staatlichen Subventionierung oder der geringen Preiselastizität der Nachfrage das (reale) Wertschöpfungsverhältnis des progressiven und des nicht-progressiven Sektors konstant bleibt. Dann gilt:

$$(b/a) Y_1/Y_2 = L_1/L_2 e^{\pi t} = K \quad (6)$$

mit  $K = \text{const.}$  Wenn  $L = L_1 + L_2$  die Erwerbsbevölkerung ist, folgt:

$$L_1 = (L - L_2)Ke^{\pi t} \text{ oder } L_1 = LKe^{\pi t}/(1 + Ke^{\pi t}) \quad (7)$$

und

$$L_2 = L - L_1 = L/(1 + Ke^{\pi t}) \quad (8)$$

Aus (7) und (8) folgt, dass mit der Zeit ( $t \rightarrow \infty$ )  $L_1$  gegen  $L$  und  $L_2$  gegen null streben. Wenn also bei unbalanciertem Wachstum das (reale) Wertschöpfungsverhältnis des progressiven und des nicht-progressiven Sektors konstant gehalten wird, muss – unter Aufrechterhaltung der neoklassischen Vollbeschäftigungsannahme – ein immer größerer Teil der Erwerbsbevölkerung im nicht-progressiven Sektor arbeiten, während die Beschäftigung im progressiven Sektor immer weiter schrumpft. Wegen (4) und (5) bedeutet ein real konstantes Wertschöpfungsverhältnis, dass ein immer größerer Anteil des *nominellen* Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf den nicht-progressiven Sektor entfällt, sofern sich die Preise proportional zu den Kosten entwickeln. Das ist der Inhalt der Kostenkrankheit: Unbalanciertes Produktivitätswachstum führt zur „Kostenexplosion“ bei Dienstleistungen mit geringem Potenzial für Produktivitätssteigerungen.

### 2.3 Kann die Gesellschaft die „Kostenkrankheit“ aushalten?

Auf den ersten Blick scheinen die gesellschaftspolitischen Konsequenzen der Kostenkrankheit verheerend zu sein. Wenn Bildung, Gesundheit und andere persönliche Dienstleistungen immer teurer werden, dann bleibt irgendwann für alles Weitere kein Geld mehr übrig. In dem letzten von ihm veröffentlichten Buch (Baumol 2012) nimmt Baumol allerdings eine ziemlich optimistische Haltung zu diesem Problem ein. Mit „*Yes, We Can Afford It*“ ist das vierte Kapitel überschrieben. Als Begründung, warum die immer teurer werdenden Dienstleistungen trotzdem bezahlbar bleiben, führt Baumol das Produktivitätswachstum in der Industrie sowie in jenen Branchen an, die unternehmensbezogene Dienstleistungen herstellen. Er lockert damit seine Modellannahme aus dem Jahr 1967, dass außerhalb des Industriesektors überhaupt kein Produktivitätswachstum stattfindet. Es gibt Dienstleistungsbranchen, wie z.B. das Transportgewerbe oder die Erbringung von Kommunikationsdienstleistungen, die durchaus nennenswerte Produktivitätszuwächse verzeichnen.

Hinzu kommt ein weiterer, recht bedeutsamer Aspekt: Oulton (2001) konnte zeigen, dass Dienstleistungen, die als Vorleistungen dienen, anders auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstumsrate wirken als Dienstleistungen, die in die Endnachfrage eingehen. Insbesondere erhöhen unternehmensbezogene Dienstleistungen, auch wenn sie selbst ein nur geringes Produktivitätswachstum aufweisen, die Totale Faktorproduktivität in der Industrieproduktion und damit die gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstumsrate.

Ferner unterstellt Baumol (2012, 43-68) unter Rückgriff auf Schumpeter, dass die Unternehmer in Marktwirtschaften durch den Konkurrenzdruck auch weiterhin zu Innovationen gezwungen sein werden, was zur Folge habe, dass sich das Produktivitätswachstum auf aggregierter Ebene mit ähnlichen Raten wie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts fortsetzen werde. Dies führe dazu, dass trotz steigender Anteile beispielsweise der Gesundheitsausgaben am BIP absolut sogar immer mehr für den Konsum aller weiteren Waren und Dienstleistungen übrigbleibe, zumal die Preise für Industriegüter relativ sinken.

Dieser Optimismus Baumols ist im Grunde erstaunlich, steht er doch im Widerspruch zu einem anderen zentralen Ergebnis seines Aufsatzes aus dem Jahr 1967. Dort zeigte Baumol, dass die aggregierte Produktivitätswachstumsrate – das gewichtete Mittel der Produktivitätswachstumsraten der beiden Sektoren – aufgrund des steigenden Gewichts des nicht-progressiven Sektors – d.h. seines aufgrund der Kostenkrankheit steigenden Anteils am nominellen BIP – asymptotisch gegen Null strebt. Dieser Umstand wird in der Literatur auch als „Wachstumskrankheit“ (*growth disease*) bezeichnet (vgl. Hartwig und Krämer 2017). In seinem Buch aus dem Jahr 2012 schreibt Baumol dagegen: „Thus, there seems to be little reason to worry that productivity growth will slow down in the near future“ (Baumol 2012, 56). Was mit „naher Zukunft“ gemeint ist, bleibt offen; in einer Simulationsrechnung kalkuliert Baumol (2012, 187 f.) allerdings bis ins Jahr 2105 mit einer konstanten Produktivitätswachstumsrate. Warum Baumol die Wachstumskrankheit in seinem letzten Buch nicht mehr betont, ist unklar. Die Erkenntnisse Oultons zum produktivitätssteigernden Effekt des Strukturwandels hin zu unternehmensbezogenen Dienstleistungen, welche Baumol 1967 noch unbekannt gewesen waren, haben dabei aber wohl keine Rolle gespielt, schreibt Baumol (2012, 136) doch: „As more of the labor force moves from manufacturing to business services, this source of further productivity growth must be used up, and its contribution must eventually decline over time“.

Baumols Botschaft in seinem letzten Buch lautet: Obwohl aufgrund der Kostenkrankheit ein immer größeres Stück des ökonomischen Kuchens auf „stagnierende“ persönliche Dienstleistungen entfällt, kann sich die Gesellschaft als Ganzes aufgrund des Wachstums des Kuchens trotzdem mehr von allem Übrigen leisten. Diese „frohe Botschaft“ gilt allerdings nur für die aggregierte Ebene. Was fehlt und bislang auch noch kaum thematisiert wurde, ist die verteilungsseitige Perspektive. Angesichts einer zunehmend ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung, die sich in den meisten OECD-Ländern in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt hat, kann nicht davon ausgegangen werden, dass alle Haushalte ausreichende Einkommenszuwächse erzielen. Von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelte Gesellschaftsgruppen werden sich viele Dienstleistungen in Zukunft nicht mehr leisten können.

Im nächsten Abschnitt betrachten wir im Rückspiegel die Zunahme der Einkommens- und Vermögensungleichheit seit den 1980er Jahren. Abschnitt 4 blickt nach vorn auf die Herausforderungen von Kostenkrankheit und Ungleichheit für die Wirtschaftspolitik.

### 3 Polarisierungstendenzen in der Einkommensverteilung

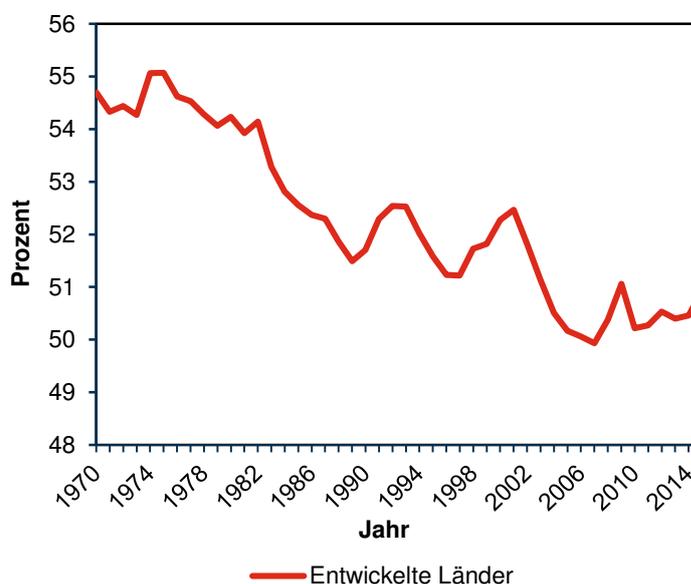
In fast allen entwickelten Volkswirtschaften kam es ungefähr seit den 1980er Jahren zu ähnlich gelagerten Entwicklungen in der Einkommensverteilung, die der Tendenz nach fast überall zu einem Anstieg der ökonomischen Ungleichheit führten (OECD 2015). Atkinson (2015, 3) spricht von einer Ungleichheitswende, die sich in den 1980er Jahren vollzogen hat. Diese Entwicklung trat nicht kontinuierlich, sondern in Schüben auf, und die Phasen unterscheiden sich

zwischen den Ländern recht stark, wie die international vergleichenden Studien zeigen, die vor allem in den letzten Jahren im zunehmenden Umfang durchgeführt wurden. Im Folgenden soll zunächst ein kurzer Abriss über die internationalen Entwicklungen gegeben werden, anschließend wenden wir uns Deutschland zu, um am Ende dieses Abschnitts kurz auf einige Gründe einzugehen, die für die gewachsene ökonomische Ungleichheit verantwortlich sind.

### 3.1 Funktionale Einkommensverteilung im internationalen Vergleich

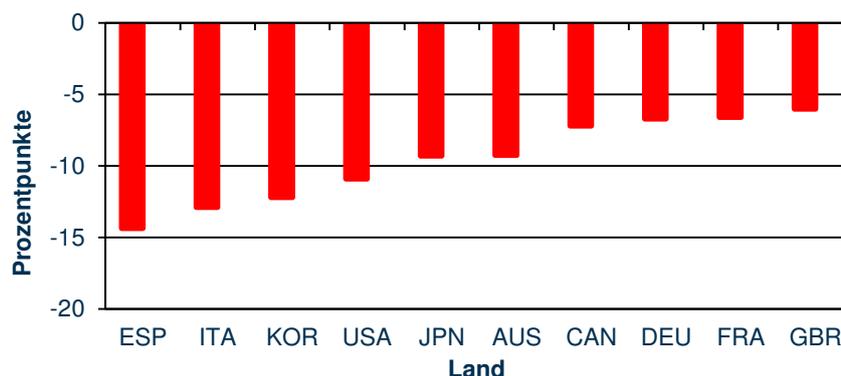
Ein Grund für die Polarisierungstendenzen in der personellen Einkommensverteilung liegt in Veränderungen in der funktionalen Einkommensverteilung, das heißt in der Verteilung der gesamtwirtschaftlichen Einkommen auf die Empfänger von Arbeits- und Kapitaleinkommen. In den meisten OECD-Ländern geht seit einigen Jahrzehnten der Anteil der Einkommen aus unselbständiger Beschäftigung am gesamtwirtschaftlichen Einkommen tendenziell zurück, während spiegelbildlich dazu der Anteil der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen zunimmt. Veränderungen in der funktionalen Einkommensverteilung sind für die personelle Einkommensverteilung insofern von großer Bedeutung, da Kapitaleinkommen vor allem den einkommensreichsten Haushalten zufließen (vgl. Piketty 2014). Eine relative Erhöhung der Kapitaleinkommen führt daher dazu, dass sich der Abstand zwischen den Haushalten am oberen Ende und am unteren Ende der Einkommensverteilung weiter vergrößert.

Abbildung 1:  
Lohnquote in entwickelten Ländern, 1970-2014



Quelle: Internationaler Währungsfonds (2017), World Economic Outlook, April 2017: Gaining Momentum? Data: Chart 3.1: Evolution of Labor Share of Income. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017> Abruf am 07. Mai 2018.

Abbildung 2:  
Veränderungen der Lohnquote in ausgewählten G-20-Ländern, 1970-2014



Notes: Figures refer to the change in the adjusted labour share between 1970-2014. Republic of Korea: 1991-2014. Prior to 1991, the adjusted labour income share in Germany refers to West Germany.  
Source: ILO based on AMECO Database and ILO Databases

Quelle: OECD, IWF und Weltbankgruppe (2015), The Labour Share in G20 Economies, Report prepared for the G20 Employment Working Group, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Internationaler Währungsfonds, Weltbankgruppe, Paris und Washington, DC., S. 6.

Abbildung 1 zeigt den Verlauf der Lohnquote von 1970-2015 in den entwickelten Ländern. In diesem Zeitraum ist die Lohnquote der Tendenz nach gefallen. Betrug sie 1970 noch etwas über 54%, so lag sie 2015 nur noch bei rund 51%.<sup>3</sup> In den einzelnen Ländern fiel der Rückgang recht unterschiedlich aus, wie Abbildung 2 veranschaulicht. Im Zeitraum 1970-2015 ist die Arbeitseinkommensquote (adjusted labour share) in Spanien um etwa 14 Prozentpunkte zurückgegangen. Auch in Italien, in Südkorea und in den Vereinigten Staaten von Amerika fiel der Rückgang mit mehr als zehn Prozentpunkten recht groß aus. In Deutschland sank die Lohnquote um rund 7 Prozentpunkte und damit in etwa so stark wie in Kanada, Frankreich und in Großbritannien. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Lohn- bzw. die Arbeitseinkommensquote in den letzten 30-40 Jahren in fast allen entwickelten Ländern tendenziell gefallen ist.<sup>4</sup>

### 3.2 Personelle Einkommensverteilung im internationalen Vergleich

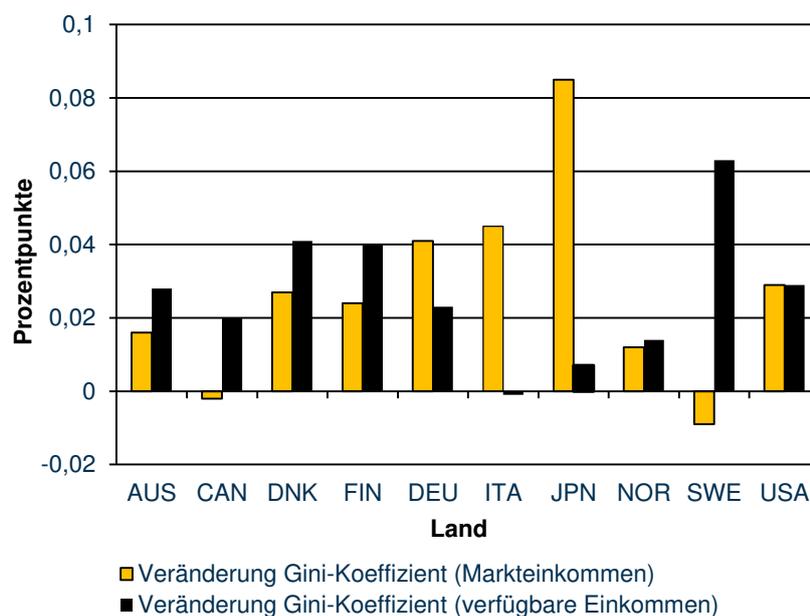
Nach der längeren Phase der „großen Kompression“ nach dem Zweiten Weltkrieg, in der die personelle Einkommensverteilung relativ stabil blieb, entwickelt sich seit ungefähr den 1980er Jahren die Schere zwischen den oberen und unteren Einkommen wieder auseinander. Die bekannteste Kennziffer zur Messung der Einkommensverteilung ist der Gini-Koeffizient. Ein Gini-Koeffizient von null stellt eine völlige Gleichverteilung der Einkommen dar, während ein

<sup>3</sup> Kurzfristig schwankt die Lohnquote konjunkturell bedingt recht stark. Deshalb kann ein Vergleich von zwei Jahren unter Umständen nicht sehr aussagekräftig sein. Insofern ist Abbildung 2 mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren.

<sup>4</sup> Dass die funktionale Einkommensverteilung weder in der kurzen, noch in der langen Frist eine konstante Größe ist, ist heutzutage aufgrund der klaren empirischen Datenlage eine allgemein anerkannte Tatsache. Kaldor (1955/56) hatte die Konstanz der Lohnquote noch zu den stilisierten Fakten der wirtschaftlichen Entwicklung gezählt. Auch Keynes, Joan Robinson und Kalecki vertraten diese Auffassung. Diese seinerzeit allgemein akzeptierte Sichtweise war der relativ kurzen Zeitreihe geschuldet, die man damals zur Verfügung hatte. Samuelson erhob die angebliche Konstanz der Lohnquote sogar zu einem ökonomischen Gesetz, dem er den Namen *Bowley's Law* gab (vgl. Krämer 1996). Vgl. abweichend dazu Helmedag (2003).

Gini-Koeffizient von 1 (oder in alternativer Definition von 100) eine maximal große Ungleichverteilung bedeutet. Ein steigender Gini-Koeffizient zeigt demnach eine zunehmende Ungleichheit der Verteilung an. Aus Abbildung 3 lässt sich ersehen, wie sich in einigen ausgewählten OECD-Ländern die Markteinkommen (Einkommen vor Steuern und Transfers) und die Nettoeinkommen (Einkommen nach Steuern und Transfers) von 1995 bis ca. 2014 verändert haben. Man erkennt, dass in diesem Zeitraum in fast allen der hier dargestellten Länder die entsprechenden Gini-Koeffizienten gestiegen sind. Bei den Markteinkommen stellen Kanada und Schweden eine Ausnahme dar, hier ist der Gini-Koeffizient gesunken. Bei der Verteilung der Nettoeinkommen ist nur in Italien der Gini-Koeffizient in etwa gleichgeblieben. In der Mehrzahl der Fälle, darunter auch Deutschland, hat die Ungleichheit sowohl bei der Verteilung der Markteinkommen wie bei der Verteilung der Nettoeinkommen zugenommen. In fast allen Ländern trägt die Umverteilung der Markteinkommen durch Steuern und Transfereinkommen zu einer Verringerung der Ungleichheit der Nettoeinkommen bei. Jedoch konnte das System der Einkommensumverteilung in diesen Ländern (mit Ausnahme von Italien) den Anstieg der Ungleichheit der Markteinkommen nicht kompensieren, sodass auch die Nettoeinkommen heute ungleicher verteilt sind als vor 20 Jahren.

*Abbildung 3:  
Veränderungen der Gini-Koeffizienten der Einkommensverteilung in ausgewählten OECD-Ländern, 1995 bis ca. 2014*

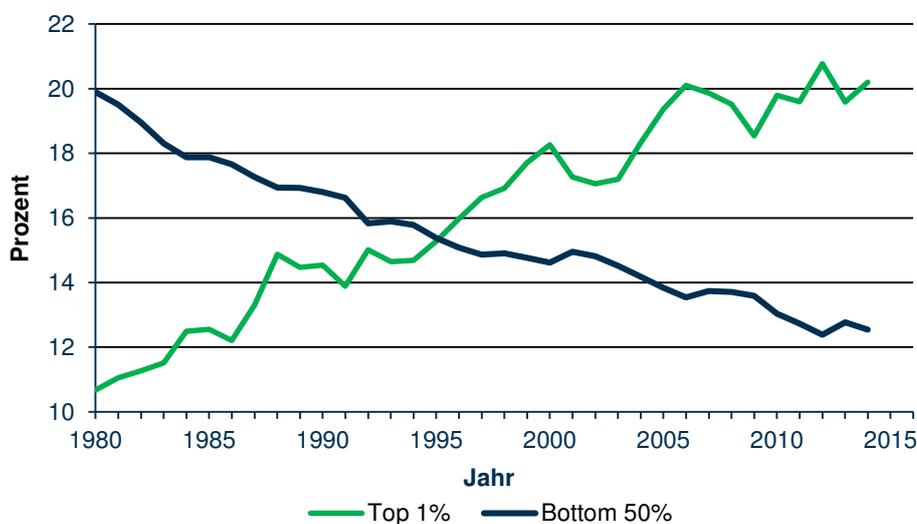


Quelle: OECD 2017, Income Distribution Database, Version Juni 2017, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD#>, Abruf am 23.08.2017. Die Abbildung zeigt die Veränderung der Gini-Koeffizienten in allen OECD-Ländern, für die Daten im Jahr 1995 und 2012/2014/2015 zur Verfügung stehen. Anfangsjahr für alle Länder 1995. Endjahre: FIN, USA: 2015. JPN: 2012. Übrige Länder: 2014, teilweise Veränderung der Einkommensdefinition ab 2011/2012. Gini-Koeffizient: 0 = völlige Gleichverteilung der Einkommen, 1 = völlige Ungleichverteilung der Einkommen.

Der Gini-Koeffizient ist zwar das verbreitetste Maß der Einkommensverteilung – vielleicht, weil er auf den ersten Blick leicht verständlich erscheint – allerdings weist diese Kennzahl aufgrund ihrer speziellen Konstruktion den bedeutsamen Nachteil auf, dass sie auf Veränderungen am

oberen und unteren Ende der Einkommensverteilung relativ träge reagiert. Aber genau dort haben sich in der jüngeren Vergangenheit die stärksten Veränderungen ergeben. Aus diesem Grund lehnen Piketty und seine Kollegen, die gemeinsam die umfassende World Inequality Database (WID.world) aufgebaut haben, die Verwendung des Gini-Index ab; sie taucht in der Datenbank überhaupt nicht auf.<sup>5</sup> Stattdessen verwenden sie Quantilsmaße (wie z.B. Dezile), mit denen die Einkommensanteile dargestellt werden, die auf bestimmte Gruppen in der Bevölkerung entfallen. Auf diese Art und Weise können Veränderungen in der Verteilung ebenfalls recht anschaulich dargestellt werden.

Abbildung 4:  
Anteil des obersten Perzentils und der unteren Hälfte am Nationaleinkommen  
in den USA, 1980-2014



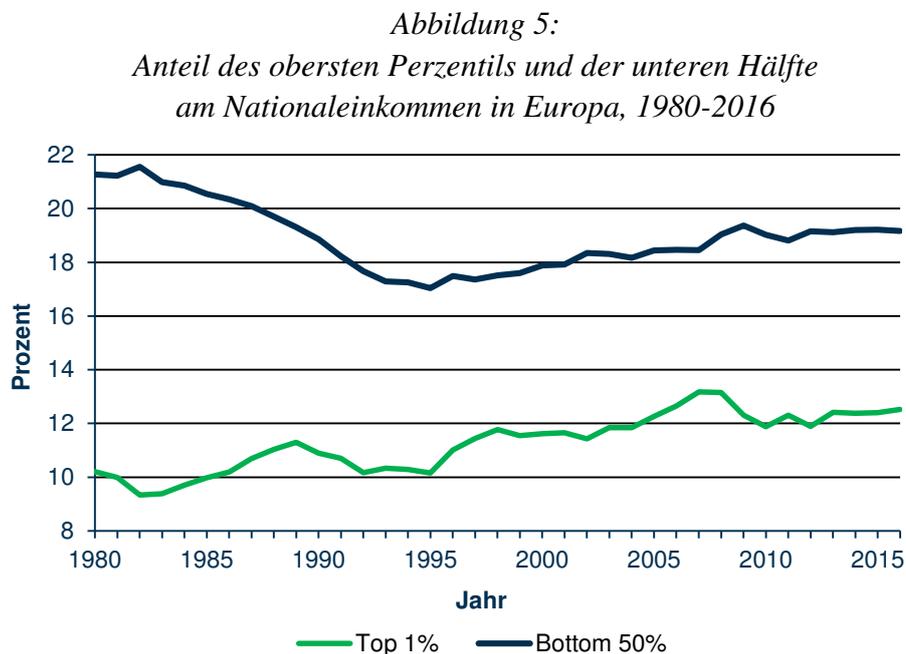
Quelle: Alvaredo et al. (2018), World Inequality Database. Die Grafik zeigt die Kennziffern *Pre-tax national income share, Top 1%* und *Pre-tax national income share, Bottom 50%*. Abruf am 5. Mai 2018. Einkommen sind Vorsteuereinkommen.

Die Arbeiten von Verteilungsforschern wie Atkinson, Alvaredo, Piketty, Saez und anderen haben auch den Blick auf die Entwicklung der Spitzeneinkommen gelenkt, die sich in einigen Ländern ausgesprochen stark erhöht haben. Dies trifft vor allem auf die angelsächsischen Länder, insbesondere die USA, zu. Abbildung 4 zeigt, dass sich der Anteil des Nationaleinkommens, der auf das oberste Perzentil der amerikanischen Haushalte entfällt, zwischen 1980 und 2016 verdoppelt hat. Gingen 1980 noch rund 11% an die Top-1-Prozent-Haushalte, so erhalten diese mittlerweile rund 20% des US-amerikanischen Nationaleinkommens. Dies steht im starken Kontrast zu der Änderung des Einkommensanteils, den die untere Hälfte der Haushalte in den USA hat. Dieser fiel von etwas über 20% im Jahr 1980 auf rund 12% im Jahr 2016. In den Ländern Westeuropas<sup>6</sup> haben sich ebenfalls Verschiebungen in den Einkommensanteilen zwischen den Top-1-Prozent-Haushalten und der unteren Hälfte der Bevölkerung ergeben (vgl. Abbildung 5). Diese fallen allerdings längst nicht so extrem aus, wie in den USA. Der Einkommensanteil der unteren 50% der Haushalte ist in Westeuropa von 24% im Jahr 1980

<sup>5</sup> Vgl. Alvaredo et al. (2018). Die Datenbank zeichnet sich außerdem dadurch aus, dass sie auf nationalen Steuerdaten basiert. Durch Umfragen gewonnene Daten (wie das SOEP in Deutschland) können die oberen und unteren Einkommen nur sehr unvollständig erfassen.

<sup>6</sup> Westeuropa umfasst hier im Wesentlichen Deutschland, Frankreich und Großbritannien.

auf rund 22% im Jahr 2016 zurückgegangen. In der gleichen Zeit hat sich der Einkommensanteil des obersten Perzentils von 10% auf 12% erhöht.



Quelle: Alvaredo et al. (2018), World Inequality Database. Die Grafik zeigt die Kennziffern *Pre-tax national income share, Top 1%* und *Pre-tax national income share, Bottom 50%*. Abruf am 5. Mai 2018. Einkommen sind Vorsteuereinkommen.

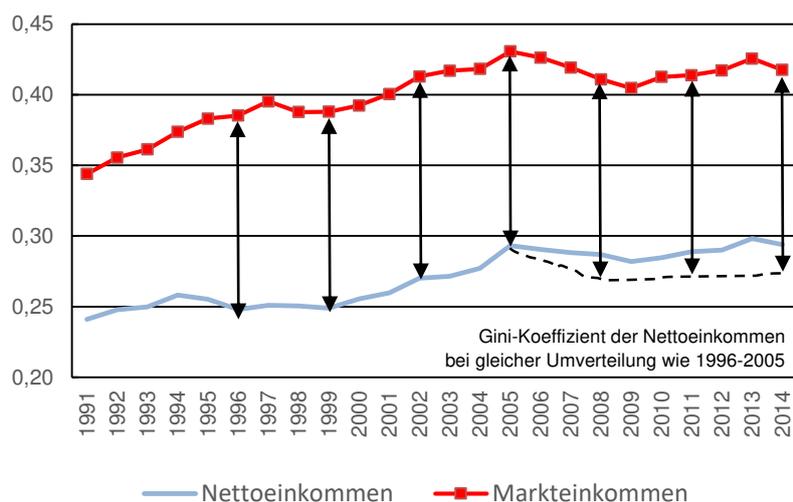
### 3.3 Personelle Einkommensverteilung in Deutschland

Wir wollen abschließend einen Blick auf die Verteilung in Deutschland werfen. Dabei sollen vor allem die unteren Einkommen betrachtet werden, deren Empfänger durch Preiserhöhungen von Dienstleistungen besonders betroffen sind. Abbildung 6 zeigt zunächst, dass sowohl der Gini-Koeffizient der Markt- als auch der der Nettoeinkommen in Deutschland zwischen 1991 und 2014 gestiegen ist. Wenn man die Differenz zwischen dem Gini-Koeffizienten der Markteinkommen und dem Gini-Koeffizienten der Nettoeinkommen als Ausmaß der (monetären) Einkommensumverteilung interpretiert, dann geht aus dieser Abbildung zweitens hervor, dass die Umverteilung den beabsichtigten Effekt hat, dass die Nettoeinkommen weniger ungleich verteilt sind als die Markteinkommen. Drittens aber zeigt sich auch, dass sich das Ausmaß der Umverteilung in Deutschland in diesem Zeitraum verringert hat. Die gestrichelte Linie gibt den hypothetischen Gini-Koeffizienten der Nettoeinkommen an, der sich ergeben hätte, wäre das Ausmaß der Umverteilung nach dem Jahr 2005 genauso hoch gewesen, wie im Zeitraum 1996-2005.

Wie bereits erwähnt, geraten bei der Verwendung des Gini-Koeffizienten die Veränderungen an den Rändern ein wenig in den Hintergrund. Daher sollen mit den folgenden Abbildungen mehr Informationen über die Entwicklung der Verteilung, vor allem am unteren Rand, gegeben werden. Dazu werden Quantilverteilungen betrachtet. Abbildung 7 zeigt die Veränderung des realen Nettoeinkommens des Medians sowie des ersten und des neunten Dezils der Verteilung. Zwischen 1991 und 2014 ist das reale Median-Nettoeinkommen in Deutschland um

knapp 10% gestiegen. Das neunte Dezil verzeichnete eine fast doppelt so hohe Wachstumsrate wie der Median. Ganz anders die Situation für die untere Einkommensschicht: für das erste Dezil der Einkommensverteilung ergab sich im Betrachtungszeitraum ein Rückgang um fast 10%.

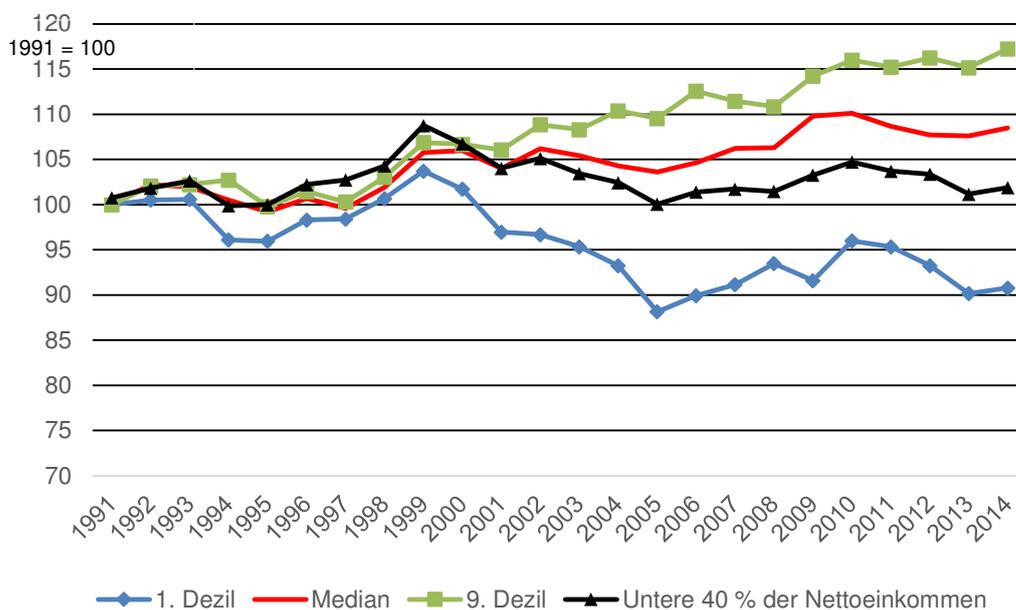
Abbildung 6:  
Gini-Koeffizient der Markt- und Nettoeinkommen (äquivalenzgewichtet)  
in Deutschland, 1991-2014



Quelle: SVR, JG 2017/18, S. 412. Marktinkommen: Einkommen vor Steuern und Transferleistungen. Nettoeinkommen: Einkommen nach Steuern und Transferleistungen. Für Personen in Haushalten mit mindestens einem erwerbsfähigen Mitglied. Gini-Koeffizient: 0 = völlige Gleichverteilung der Einkommen, 1 = völlige Ungleichverteilung der Einkommen. Ursprungsdaten: SOEP v32 und Mikrozensus. Vgl. hierzu auch den Vortrag von G. Felbermayr auf dem IMK-Forum am 21.3.2018, online unter <https://youtu.be/iXnz4-hFLrg> sowie Felbermayr et al. (2016).

Abbildung 7 enthält des Weiteren die Entwicklung des realen Nettoeinkommens der unteren 40% der Einkommensverteilung. Gegenüber 1991 hat diese Gruppe im Jahr 2014 einen recht bescheidenen Zuwachs von gerade einmal 2% erzielen können. In diesem Zeitraum können zwei verschiedene Phasen unterschieden werden. Zunächst einmal steigt in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre das Nettoeinkommen der unteren 40% vergleichsweise kräftig an, um aber anschließend bis Mitte der 2000er Jahre wieder deutlich zurückzugehen. Zwischen 2005 und 2010 gab es wiederum einen Zuwachs von rund 4%. Anschließend fielen die Nettoeinkommen wieder. Vergleicht man 2014 mit dem Jahr 2000, so erhält man den in der letzten Zeit häufig kommunizierten Befund, dass die unteren 40% der Haushalte heute über ein geringeres Einkommen als noch vor 15 Jahren verfügen.

Abbildung 7:  
Entwicklung der realen Nettoeinkommen nach Dezilen (äquivalenzgewichtetes Einkommen)  
in Deutschland, 1991-2014



Quelle: SVR, JG 2017/18, S. 412. Nettoeinkommen: Einkommen (äquivalenzgewichtet) nach Steuern und Transferleistungen. Für Personen in Haushalten mit mindestens einem erwerbsfähigen Mitglied. Preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex. Ursprungsdaten: SOEP v32 und Mikrozensus.

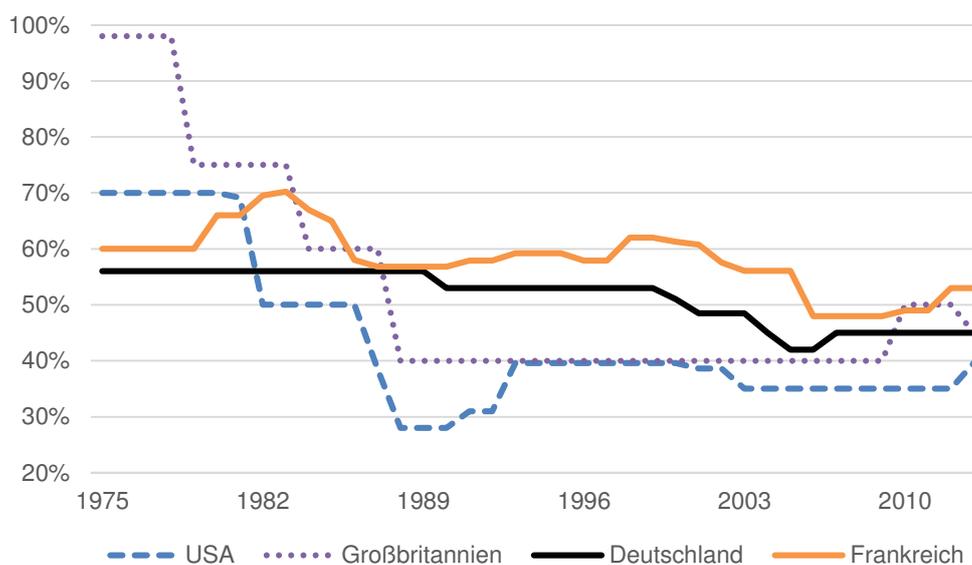
### 3.4 Ursachen für die wachsende Polarisierung der Einkommen

Die Gründe für die zunehmende Polarisierung der Einkommen sind vielfältig. Zu den Kandidaten, die die Einkommensverteilung haben ungleicher werden lassen, zählen unter anderem die Globalisierung und ein qualifikationsverzerrter technischer Fortschritt, die beide zu einer zunehmenden Spreizung der Lohnstruktur geführt haben. Auch die Erhöhung der Gewinnquote hat angesichts der Konzentration der Kapitaleinkommen bei den reicheren Haushalten die Einkommen ungleicher verteilt. Ebenfalls haben Veränderungen von institutionellen Rahmenbedingungen und ein Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades eine gewichtige Rolle gespielt. Beide machen es den Gewerkschaften schwerer, größere Einkommenssteigerungen durchzusetzen. Atkinson (2015, 4) hebt die Bedeutung der sogenannten Arbeitsmarktflexibilisierung hervor, die zu einer Machtverschiebung zu Ungunsten der Arbeitnehmer geführt habe.

Einen weiteren Beitrag zu dieser Entwicklung hat sicherlich auch die verminderte Umverteilung über das Steuer- und Transfersystem geleistet. Die Steuerpolitik hat sich in den letzten Jahrzehnten in vielen Ländern vor allem durch eine Reduzierung des Spitzensteuersatzes ausgezeichnet. Nach Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Mitte bzw. zum Ende der 1970er Jahre wurden in den entwickelten Volkswirtschaften Spitzeneinkommen teilweise recht hoch besteuert. So betrug bis dahin beispielsweise der Spitzensteuersatz in Großbritannien deutlich mehr als 90%, in den USA lag er bei 70%. Wie Abbildung 8 zeigt, sind in den 1980er Jahren in den USA und in Großbritannien die Spitzensteuersätze massiv gesenkt worden. Später wurden auch in Frankreich und Deutschland die Spitzensteuersätze deutlich reduziert. Dies hat nicht nur einen Einfluss auf die Verteilung der Nettoeinkommen. Piketty (2014) hebt hervor, dass

dies auch die Ungleichheit der Markteinkommen verändert hat, da die Spitzenverdiener bei sehr hohen marginalen Steuersätzen kaum einen Anreiz haben, sich für eine Erhöhung ihrer Einkommen einzusetzen. Bei geringeren Spitzensteuersätzen verbleibt ihnen dagegen ein nennenswerter Anteil einer Einkommenserhöhung, so dass sich Verhandlungen über die Höhe von regulären Gehältern und erfolgsabhängigen Bonuszahlungen wieder lohnen. Die Explosion der Vergütungen von Top-Managern kann daher auch mit dem Rückgang der Spitzensteuersätze recht gut erklärt werden.

Abbildung 8:  
Spitzensteuersätze in ausgewählten Ländern, 1975-2013



Quelle: Piketty (2014), Online: [piketty.pse.ens.fr/capital21c](http://piketty.pse.ens.fr/capital21c). Abb. 1. 14.1. Eigene Darstellung, reduziert auf den Zeitraum 1975-2013

Auch in Deutschland haben die Reformen der Einkommens- und der Unternehmenssteuer der Schröder-Regierung um die Jahrtausendwende die Besserverdienenden teilweise erheblich entlastet. Gleichzeitig wurden bestimmte Transferausgaben für die schlechter gestellten Teile der Bevölkerung beschränkt (u.a. Hartz IV). Insgesamt wurde so die monetäre Umverteilung der Einkommen reduziert. Wäre es ein Ziel gewesen, die Ungleichheit der Nettoeinkommen nicht größer werden zu lassen, hätte die Umverteilung angesichts einer steigenden Ungleichheit der Markteinkommen tatsächlich erhöht werden müssen.

Die Trends, die in den letzten 30-40 Jahren zu einem Anstieg der wirtschaftlichen Ungleichheit geführt haben, werden auf absehbare Zeit weiterhin wirksam sein. Eine Umkehr dieser Trends ist jedenfalls gegenwärtig nicht absehbar. Im Gegenteil: die fortschreitende Digitalisierung hat das Potenzial, die Polarisierung der Einkommen noch weiter zu erhöhen. Hierdurch und durch die Kostenkrankheit von (personenbezogenen) Dienstleistungen ergeben sich neue Herausforderungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und für die zukünftige Verteilungs- und Sozialpolitik.

## 4 Zugang zu Dienstleistungen als (wirtschafts-)politische Gestaltungsaufgabe

Wie lässt sich gewährleisten, dass einkommensschwache Haushalte auch zukünftig noch Zugang zu Dienstleistungen erhalten, die mit der Kostenkrankheit „infiziert“ sind? Auf diese Frage müssen in erster Linie Wirtschaftspolitikerinnen und Wirtschaftspolitiker in Wissenschaft und Praxis eine Antwort finden, jedoch kann auch der private Sektor Lösungsansätze entwickeln. Schon in seinem Aufsatz aus dem Jahr 1967 hat Baumol prophezeit, dass solche Aktivitäten zunehmend „Amateuren“ in die Hände fallen werden, „as a good use for leisure time and so forth“ (Baumol 1967, 422), und in seinem letzten Buch beschreibt er den „Triumph des Do-It-Yourself“ angesichts der zunehmenden Unbezahlbarkeit vieler persönlicher Dienstleistungen (vgl. Baumol 2012, 34 ff.). Schon heute existiert in Deutschland im ehrenamtlichen Bereich organisierte Selbst- bzw. Nachbarschaftshilfe, z.B. unter der Bezeichnung der „Alltagshilfen“. Bei ihnen können insbesondere einkommensschwache Rentnerhaushalte für sehr wenig Geld Hilfestellung etwa bei Garten- oder Reparaturarbeiten im Haushalt bekommen, die sie sich bei gewerblichen Anbietern nicht leisten könnten. Anbieter der Hilfeleistungen sind oftmals ebenfalls noch rüstige Rentner, die über ausreichend Freizeit verfügen und über jeden Euro an Zusatzeinkommen froh sind. Angesichts der demographischen Entwicklung in Deutschland dürften derartige Bewältigungsstrategien für die Kostenkrankheit an Bedeutung gewinnen.

Doch natürlich kann Selbst- oder Nachbarschaftshilfe in vielen Bereichen – man denke etwa an das Gesundheitswesen – nicht die Lösung sein. Hier braucht es professionelle Anbieter, und die hohen Kosten müssen bezahlt werden. Um auch einkommensschwachen Gruppen den Zugang zu solchen Dienstleistungen zu gewährleisten, muss, worauf auch Baumol wiederholt hinweist (vgl. Baumol 2012, 27 f., 44, 181), der Staat eingreifen, indem er zum Beispiel Leistungserbringungen für alle organisiert und mit progressiven Steuern finanziert. Eine Sozialversicherungslösung mit einkommensabhängigen Beiträgen kann ähnlich ausgestaltet werden. Allerdings müssen die permanent ansteigenden Lohnstückkosten durch Anhebung von entsprechenden Gebühren oder aus dem Steueraufkommen finanziert werden. Steuer- und Gebührenerhöhungen sind im aktuellen politischen Prozess jedoch nur schwer durchsetzbar. Daher dürfte die Finanzierung derartiger öffentlicher Dienstleistungen tendenziell immer schwieriger und konfliktreicher werden. Die Auseinandersetzungen um Lohnerhöhungen für Mitarbeiter im Gesundheitswesen, in Erziehungsberufen und im Transportbereich, die in den letzten Jahren in Deutschland mit lange nicht mehr gekannter Heftigkeit geführt wurden, können als eine unmittelbare Auswirkung der Baumol'schen Kostenkrankheit interpretiert werden. Hier besteht aus unserer Sicht eine klare wirtschaftspolitische Handlungsempfehlung: Wenn man nicht beabsichtigt, in diesen Bereichen einen Niedriglohnsektor entstehen zu lassen, müssen die politisch Verantwortlichen realisieren, dass Kostensteigerungen bei personengebundenen öffentlichen Dienstleistungen prinzipiell unvermeidbar sind und von der öffentlichen Hand angemessen finanziert werden müssen.

Nicht alle von der Kostenkrankheit befallenen Dienstleistungen können oder sollten allerdings vom Staat angeboten oder mittels Sozialversicherungen finanziert werden. Man denke etwa an Aktivitäten im kulturellen Bereich. Damit einkommensschwächere Schichten auch an diesen teilhaben können, kommt man um Maßnahmen zur Umverteilung von Einkommen und Vermögen nicht herum. Das Thema Ungleichheit ist seit einiger Zeit wieder in aller Munde, und es liegen Vorschläge auf dem Tisch, wie die seit den 1980er Jahren gestiegene Ungleichheit wieder reduziert werden könnte.

Auf besondere Beachtung in dieser Debatte sind die Vorschläge des bedeutenden britischen Ungleichheitsforschers Sir Anthony Atkinson gestoßen, der im selben Jahr wie William J. Baumol (2017) verstorben ist. Zur Änderung der Primärverteilung schlägt Atkinson (2015, Kap. 4-6) drei Bündel von Maßnahmen vor: eine staatliche Beschäftigungs- und Lohnpolitik, die „Teilung“ des Kapitals und – der vielleicht am weitesten gehende Vorschlag – die „beschäftigungsfreundliche“ Steuerung des technischen Fortschritts durch den Staat. Atkinson weist darauf hin, dass der Staat mit seiner Forschungsförderung den Innovationsprozess beeinflusst. Aus dem Wunsch von Verteidigungsministern, Soldaten im Einsatz zu schützen, wurde etwa die Forschung zu fahrerloser Mobilität geboren. Diese könnte bald Hunderttausende von Fahrern arbeitslos machen. Dies ist ein Beispiel dafür, was Atkinson verhindern will. Politiker sollen sich vorab klar machen, welche Folgen Innovationen für die Beschäftigung haben. Projekte, die zu Arbeitslosigkeit führen, sollen nicht mehr gefördert werden, denn Unterbeschäftigung verursacht mehr Ungleichheit. Ob „der Staat“, diese Weitsicht hat und ob sich der technische Fortschritt tatsächlich so steuern lässt, darf allerdings bezweifelt werden.<sup>7</sup>

Praktikabler erscheinen Atkinsons Vorschläge im Bereich der Beschäftigungs- und Lohnpolitik. So soll der Staat ein explizites Beschäftigungsziel formulieren – z.B. für die Geldpolitik (wie in den USA) – und als *employer of last resort* agieren, um dieses zu erreichen. Die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften soll durch ein gesetzliches *empowerment* der Gewerkschaften verstärkt werden. Atkinson schlägt eine Art „konzertierter Aktion“ vor, die Einrichtung von Räten gleich starker Sozialpartner, in denen auch eine Einigung über Mindest- und Höchstlöhne erzielt werden soll. Ferner soll sich die Wettbewerbspolitik nicht mehr nur an der Konsumentenrente orientieren, sondern sie soll die Auswirkungen von Unternehmenszusammenschlüssen auf die primäre Einkommensverteilung mitberücksichtigen, denn Konzentration erhöht die *mark-ups* und die Gewinnquote.

Atkinsons Vorschläge zur „Teilung“ des Kapitals setzen ebenfalls an der primären Einkommensverteilung an. So soll die Regierung Staatsanleihen mit einer positiven realen Verzinsung für Kleinsparer herausgeben. („Kleinsparer“ heißt, dass jeder nur eine bestimmte Anzahl an Bonds kaufen darf.) Allen im Land Aufgewachsenen soll im Alter von 18 Jahren eine Kapitalausstattung („Mindesterbe“) ausbezahlt werden. Schließlich soll ein Staatsfonds errichtet werden, der in die Wirtschaft investiert und seinen Anteil an den Gewinnen weg von den privaten Anteilseignern hin zu den weniger Begüterten umleitet.

Des Weiteren macht Atkinson (2015, Kap. 7-8) noch eine Reihe von Vorschlägen zur Umverteilung im „klassischen“ Sinne. Die Steuerbasis soll durch Abbau von Abzugsmöglichkeiten verbreitert und der Spitzensteuersatz (in Großbritannien) wieder auf 65% angehoben werden. Für Einkommen aus Arbeitnehmertätigkeit soll es Steuerrabatte geben, insbesondere für kleine Gehälter. Die Erbschaftssteuer soll progressiver werden, ebenso die Steuer auf Hauseigentum. Alle Kinder sollen ein substantielles Kindergeld bekommen und alle, die irgendeinen Beitrag für die Gesellschaft leisten, ein Bürgergeld. Alternativ zum Bürgergeld wären die Sozialleistungen auf den Stand vor den Kürzungen seit den 1980er Jahren zurückzuführen und den heutigen, oft fragmentierten Arbeitsbedingungen anzupassen.

---

<sup>7</sup> Abgesehen davon würde eine bewusste Verhinderung von arbeitssparendem technischen Fortschritt durch den Staat das Wachstum der Produktivität – und damit der Pro-Kopf-Einkommen – drosseln.

Ob in den entwickelten Volkswirtschaften zurzeit politische Mehrheiten für solche zum Teil radikalen Maßnahmen existieren, darf zwar bezweifelt werden. Wenn die Kostenkrankheit jedoch persönliche Dienstleistungen für immer breitere Bevölkerungsschichten unerschwinglich macht, dürfte der politische Druck zugunsten einer verstärkten Umverteilung zunehmen.

## 5 Schlussbemerkungen

Die wirtschaftspolitische Aufgabe, mit Hilfe von redistributiven und anderen dafür geeigneten Maßnahmen der zunehmenden Ungleichheit der Einkommen entgegenzuwirken, ist aus unserer Sicht notwendiger denn je. Im Vergleich zu den angelsächsischen Ländern, in denen die wirtschaftliche und soziale Ungleichheit bereits extreme Ausmaße erreicht hat, ist die Einkommensungleichheit in Deutschland deutlich geringer ausgeprägt, aber auch hier hat sie sich in den letzten 25 Jahren spürbar erhöht. Der Trend zu einer steigenden Einkommensungleichheit hat sich in der jüngeren Vergangenheit zwar deutlich abgeschwächt, allerdings ist trotz der vergleichsweise guten Lage auf dem Arbeitsmarkt keineswegs eine Trendumkehr in Richtung größerer Gleichheit erfolgt. Im Gegenteil: Wie im dritten Abschnitt dargestellt wurde, zeigen einige Verteilungsindikatoren an, dass die personelle Einkommensungleichheit in Deutschland in den letzten Jahren weiter zugenommen hat.<sup>8</sup>

Es gibt ausreichend Anlass, davon auszugehen, dass die Kräfte, die in den letzten Jahrzehnten zu einer weiteren Polarisierung der Einkommensverteilung geführt haben, auch in Zukunft weiterwirken werden. Milanović (2016, 180 f.) diskutiert eine Reihe von Faktoren, die dafür verantwortlich sind, darunter eine aus verschiedenen Gründen weiterhin wachsende Gewinnquote sowie die hohe Konzentration der Kapitaleinkommen bei den oberen Einkommensgruppen. Hinzu kommt, dass die wachsende Konzentration der Einkommen den besser gestellten Schichten einen erhöhten Einfluss auf die Politik verleiht. Aus gutem Grund zitierte bereits Adam Smith zustimmend den Staatstheoretiker und Philosophen Thomas Hobbes: „Wealth, as Mr. Hobbes says, is power“ (Smith 1776, I.v.3). Damit meinte Smith nicht nur politische Macht, aber diese eben auch. Dem wachsenden Zusammenhang von Reichtum und politischer Macht können sich auch die westlichen Demokratien immer weniger entziehen.<sup>9</sup>

Es kann daher vermutet werden, dass Maßnahmen, die eine Umverteilung von Einkommen und Vermögen zugunsten der ärmeren Schichten bewirken, immer schwerer durchzusetzen sein werden, je mehr der Einkommensanteil der reichen Haushalte und damit ihr politischer Einfluss wächst. Dies betrifft nicht nur die monetäre Umverteilung, sondern auch die Umverteilung, die durch die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen (d.h. Realtransfers) erfolgt.

Nach Auffassung von Milanović (ebd., 197) wird die Finanzierung von öffentlichen Leistungen, wie Gesundheits- und Bildungsleistungen, von städtischer Infrastruktur und anderen sozialen

<sup>8</sup> Dieser Befund steht im Widerspruch zur Mehrheitsmeinung im Sachverständigenrat, die eine annähernde Konstanz der personellen Verteilung seit 2005 postuliert (vgl. SVR 2017, Kap. 9). Diese Aussage basiert aber wesentlich auf dem Gini-Koeffizienten, der nur einen recht eingeschränkten Blick auf die Verteilungssituation ermöglicht.

<sup>9</sup> Milanović (2016, 192-211) sieht vor allem für die USA die Gefahr, dass sich das politische System hin zu einer Plutokratie entwickelt. Für Europa erwartet er aufgrund der andersartigen Institutionen des politischen Systems und der Bedeutung der Immigration eher eine Hinwendung zu Populismus und (Wirtschafts-)Nationalismus. Die realen politischen Entwicklungen, die sich seit der Fertigstellung seines Buches vollzogen haben, geben Milanović weitgehend recht. In den USA sind aktuell sogar beide Tendenzen zu beobachten.

Dienstleistungen zunehmend schwieriger werden. Er erwartet, dass die wohlhabenderen Schichten sich zukünftig, anstatt öffentliche Leistungen in Anspruch zu nehmen, vermehrt privaten Anbietern dieser Leistungen zuwenden (oder innerhalb des Systems private Zusatzleistungen erwerben). Die wohlhabenden Schichten können es sich leisten, derartige Dienstleistungen aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Private Angebote im Bereich der medizinischen Versorgung, der Pflege und auch im Bildungswesen (Kindergärten, Schulen, Hochschulen etc.) sind für die Reichen attraktiver, weil diese mit einer höheren Qualität erbracht werden können und die wohlhabenderen Nutzer in der Lage sind, dafür auch höhere Preise zu bezahlen. Außerdem signalisiert der Konsum dieser Dienstleistungen auch den Reichtum und die Macht derjenigen, die sie sich leisten können.

Van der Weide und Milanović (2014) bezeichnen dieses Phänomen als „social separation“. In einer Untersuchung für die Weltbank gelangen sie zu der Auffassung, dass die Reichen auch deshalb kein Interesse an einer gleicheren Gesellschaft haben, da sie von der Ungleichheit profitieren. Wie die empirischen Ergebnisse ihrer Studie für die USA ergeben haben, verringert eine zunehmende Einkommensungleichheit das Einkommenswachstum der Armen, während es einen positiven Effekt auf das Einkommenswachstum der Reichen hat. Van der Weide und Milanović analysieren des Weiteren, welche Effekte die Polarisierung der Einkommen innerhalb der Gruppe der Reichen und innerhalb der Gruppe der Armen haben. Eine Aufspreizung der Einkommen unter den Armen kann nach Ansicht der Autoren dazu führen, dass den Reichen einige Güter und Dienstleistungen zu günstigeren Preisen angeboten werden, als wenn es diese Unterschiede innerhalb der ärmeren Einkommensschichten nicht gäbe. Denn viele der Einkommensschwachen, die sich vor die Wahl gestellt sehen, ob sie in Armut leben oder bereit sind, für eine sehr niedrige Bezahlung zu arbeiten, werden eine geringe Entlohnung akzeptieren:

„Segmentation among the poor [...] creates perhaps what Marx called ‘the reserve army of the unemployed’ which may be conveniently used to improve real incomes of the rich.“

Da sich ein Großteil der Niedriglohnjobs im Dienstleistungssektor – und hier insbesondere bei den personenbezogenen Dienstleistungen – findet, ist man hier mit einem sich selbstverstärkenden Phänomen konfrontiert: Die Kostenkrankheit von Dienstleistungen verursacht angesichts einer wachsenden Polarisierung der Einkommensverteilung zunehmend soziale Probleme, da sich die ärmeren Einkommensschichten die teurer werdenden Dienstleistungen nicht mehr leisten können. Wenn bei den von der Kostenkrankheit betroffenen öffentlichen und sozialen Dienstleistungen mit einer Reduzierung des Angebots, mit Einschränkungen der Dienstleistungsqualität und/oder einer Privatisierung von Dienstleistungen reagiert wird, kann dies weitere soziale Probleme verursachen. Dies unterstützt die hier vertretene Auffassung, dass zum einen dringend mit geeigneten Maßnahmen, wie sie weiter oben beispielhaft erörtert wurden, einer weiteren Zunahme der Polarisierung der Einkommensverteilung entgegengetreten werden muss. Zum anderen muss auf die sozialen Konsequenzen, die sich aus der Kostenkrankheit von Dienstleistungen ergeben, wirtschaftspolitisch reagiert werden. Dazu gehört, dass trotz der unvermeidlichen Kostensteigerungen von personenbezogenen öffentlichen Dienstleistungen auch in Zukunft eine ausreichende Finanzierung durch die öffentliche Hand gewährleistet sein muss. Darüber hinaus können aus unserer Sicht auch innovative Erbringungs- und Finanzierungsmodelle in diesem Bereich dazu beitragen, dass die von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelten Bevölkerungsteile einen dauerhaften Zugang zu den von der Kostenkrankheit betroffenen Dienstleistungen haben.

## Literatur

- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. (2017): World Inequality Report, Paris. <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf> (30.4.2018)
- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. (2018): World Inequality Database, wid.world (30.4.2018)
- Atkinson, A.B. (2015): *Inequality: What Can Be Done?*, Cambridge, MA
- Baumol, W.J. (1967): Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crisis, in: *American Economic Review* 57 (3), S. 415-426
- Baumol, W.J. (2012): *The Cost Disease. Why Computers Get Cheaper and Health Care Doesn't*, New Haven, CT & London
- Bryan, K. (2017): Obituary – WJ Baumol, in: *Royal Economic Society Newsletter*, Nr. 178, July 2017, S. 20-22
- Felbermayr, G., Battisti M., Lehwald, S. (2016): Einkommensungleichheit in Deutschland, Teil 2: Die Rolle der Umverteilung, in: *ifo Schnelldienst*, 69(13), S. 28-37
- Hartwig, J., Krämer, H. (2017): The Growth Disease at 50 – Baumol after Oulton, *Chemnitz Economic Papers*, Department of Economics, Chemnitz University of Technology, Nr. 10
- Helmedag, F. (2003): Faire Löhne: Normen und Fakten, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4(1), S. 17-28
- Helmedag, F. (2005): Gerechte Löhne und Arbeitslosengelder, in: *Wirtschaftsdienst*, 85(6), S. 402-404
- Helmedag, F. (2010): Fair Wages and Social Welfare, in: *Journal of Income Distribution* 19(3-4), S. 3-8
- IWF (2017): *World Economic Outlook*, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC
- Kaldor, N. (1955/56): Alternative Theories of Distribution, in: *Review of Economic Studies* 23(2), S. 83-100
- Krämer, H. (1996): *Bowley's Law, Technischer Fortschritt und Einkommensverteilung*, Marburg, Metropolis
- Milanović, B. (2016): *Global Inequality – A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, MA
- Musgrave, R.A. (1959): *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill
- OECD (2015): *In It Together: Why less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2017): *Income Distribution Database*, Version Juni 2017, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD#> (23.8.2017)
- OECD, IWF und Weltbankgruppe (2015): *The Labour Share in G20 Economies*, Report prepared for the G20 Employment Working Group, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Internationaler Währungsfonds, Weltbankgruppe, Paris und Washington, DC
- Oulton, N. (2001): Must the Growth Rate Decline? Baumol's Unbalanced Growth Revisited, in: *Oxford Economic Papers* 53(4), S. 605-627
- Piketty, T. (2014): *Capital in the 21<sup>st</sup> Century*, Cambridge, MA
- Smith, A. (1776) [1979]: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Glasgow edition, hrsg. von Campbell, R.H., Skinner, A.S., Todd, W.B., Oxford
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2017): *Jahresgutachten 2017/18*, Wiesbaden

- Solow, R.M. (1956): A Contribution to the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics* 70 (1), S. 65-94
- Solow, R.M. (1957): Technical Change and the Aggregate Production Function, *Review of Economics and Statistics* 39 (3), S. 312-320
- Vandermeulen, A. (1968): A Remission from Baumol's Disease: Ways to Publish More Articles, in: *Southern Economic Journal* 35(2), S. 189-191
- van der Weide, R., Milanović, B. (2016): Inequality Is Bad for Growth of the Poor (But Not for That of the Rich), *World Bank Working Paper* 6963, Juli, Washington, DC