

16/2017

BEKÄMPFUNG DER UNGLEICHHEIT

Rückbesinnung auf den Kern sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik

AUF EINEN BLICK

Die Ungleichheit in Deutschland hat seit Jahrzehnten zugenommen. Auch wenn die Finanzkrise diese Entwicklung verlangsamt hat, deutet alles auf eine weitere Verschärfung hin. Das bedroht die sozialen, aber auch ökonomischen Grundpfeiler unserer Gesellschaft. Erforderlich ist ein mutiges umfassendes Konzept zur Bekämpfung von Ungleichheit. Die Soziale Demokratie sollte einen entsprechenden gesellschaftspolitischen Gestaltungsanspruch formulieren, um langfristig Wohlstand, Gerechtigkeit und Stabilität für alle zu sichern.

Die Einkommensungleichheit in Deutschland ist in den letzten Jahrzehnten trendmäßig gestiegen. Vor allem zwischen 1999 und 2005 hat die Ungleichverteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen deutlich zugenommen (WSI 2016). Die Finanzkrise führte aufgrund der riesigen Vermögensvernichtung zu einer leichten Nivellierung; allerdings ist dieser Effekt zuletzt bereits wieder rückläufig. Die Faktoren, die vor der Krise dafür sorgten, dass die sprichwörtliche Schere auseinandergegangen ist, entfalten also weiterhin ihre Wirkung. Die grundlegende Entwicklungstendenz ist somit nicht durchbrochen; sie wurde lediglich durch die Auswirkungen der Krise vorübergehend überdeckt.

OPTIMISTISCHE ZUKUNFTSERWARTUNGEN GEHEN VERLOREN

Ungleichheit bedeutet in den meisten Fällen auch ungleiche Chancen. Dass in Deutschland mehr Chancengerechtigkeit notwendig ist, sagt selbst der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – auch wenn aus dessen Sicht die Ungleichheit der Einkommen seit Beginn der 1990er-Jahre „lediglich moderat zugenommen“ hat (SVR 2013: 376). Der Forderung nach mehr Chancengerechtigkeit liegt die Erkenntnis zugrunde, dass gesellschaftlicher Aufstieg durch Bildung zunehmend schwieriger ge-

worden ist. Nur 20 Prozent der Kinder schaffen in Deutschland einen höheren Bildungsabschluss als ihre Eltern, im Vergleich zu 37 Prozent im OECD-Durchschnitt. Zugleich beenden 22 Prozent der Kinder in Deutschland ihre Ausbildung mit einem niedrigeren Bildungsabschluss als die Eltern, im Vergleich zu 13 Prozent im OECD-Durchschnitt (Maurer 2015: 19). Damit legen wir in Deutschland die Grundlage dafür, dass bestehende Ungleichheiten in der Zukunft noch zunehmen und Tendenzen zur Herrschaft des Geldes erkennbar werden (Heisterhagen/Ruhose 2016).

Auch wenn die Anzahl der beruflichen Aufstiege noch immer ein Mehrfaches über denen der Abstiege liegt, ist die erreichte berufliche Position zunehmend von der sozialen Herkunft abhängig (Pollack 2013). Der Soziologe Oliver Nachtwey fasst zusammen, dass „die Aufwärtsmobilität ihren Charakter verändert. Sie sorgt nicht länger für optimistische Zukunftserwartungen“ (Nachtwey 2016: 160). Immer weniger Menschen glauben an das Aufstiegsversprechen der Sozialdemokratie.

Allerdings gibt es auch eine große Anzahl von Menschen, die von der Entwicklung profitieren und die Auswirkungen der gesellschaftlichen Modernisierungen genießen. In unserer differenzierten Gesellschaft werden so neue Konfliktlinien entstehen zwischen denen, die Angst vor dem Wandel der Arbeitsgesellschaft haben, und denen, die die Chancen betonen. Dabei stehen sich keine homogenen Gruppen gegenüber. Es handelt sich vielmehr um eine höchst flexible und wandelbare Konstellation sozio-kultureller Interessen und Mentalitäten. Aufgabe der Politik ist es, diese Gegensätze durch entsprechende Angebote aufzulösen.

>

UNGLEICHHEIT LÖST GESELLSCHAFTLICHEN ZUSAMMENHALT AUF

Dass diese Gegensätze grundsätzlich politisch auflösbar sind, darauf deuten die Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage hin (Heinrich et al. 2016: 27). So meint die Mehrheit der Bevölkerung, dass die soziale Ungleichheit in Deutschland mittlerweile ein zu hohes Ausmaß angenommen hat. Zudem geht die Mehrheit der Deutschen davon aus, dass die hohe Ungleichheit negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung hat. Als Lösung wird eine Stärkung des Sozialstaats präferiert. Den Ansprüchen auf Bewahrung oder Ausbau des Sozialstaats steht jedoch eine vergleichsweise geringe Akzeptanz höherer Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge gegenüber. Dass – wie die Umfrage weiter verdeutlicht – bei steigender Ungleichheit auch die individuelle Bereitschaft abnimmt, sich an einer Stärkung des Gemeinwesens zu beteiligen, wurde bereits von Wilkinson und Pickett betont (Wilkinson/Pickett 2009). Ungleichheit ist also sozial dysfunktional und macht den gesellschaftlichen Zusammenhalt porös. Entscheidend für die Erneuerung der Sozialen Demokratie ist es deshalb, einen mutigen Weg zurück zum Grundkonsens der sozialen Gerechtigkeit und der sozialstaatlichen Sicherung aufzuzeigen.

UNGLEICHHEIT SCHADET WIRTSCHAFTLICHER PROSPERITÄT

Die Verringerung von Ungleichheit ist aber nicht nur aus sozialen Gründen, sondern auch für die wirtschaftliche Entwicklung von Bedeutung (vgl. Behringer et al. 2016; van Treeck 2015). Die traditionelle neoklassische Vorstellung, dass mehr Gleichheit zu Einbußen beim Wirtschaftswachstum führe, wurde in den vergangenen Jahren immer häufiger in Zweifel gezogen. Inzwischen betonen selbst wirtschaftspolitisch konservative Institutionen wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD 2015) und der Internationale Währungsfonds (Dabla-Norris et al. 2015), dass Länder mit höherer Einkommensungleichheit ein geringeres Wirtschaftswachstum und kürzere Wachstumsphasen haben als Länder mit geringerer Einkommensungleichheit. In Simulationsrechnungen zeigen sie, dass das Wirtschaftswachstum in verschiedenen Ländern – und eben auch in Deutschland – zwischen 1990 und 2010 um rund ein Fünftel höher hätte sein können, wenn sich die Einkommensverteilung in diesem Zeitraum nicht verschlechtert hätte.

Welche Wirkungskanäle sind ausschlaggebend dafür? Ungleichheit wirkt als Wachstumshemmnis, weil durch sie der private Konsum geschwächt wird: Reiche konsumieren einen geringeren Anteil ihres Einkommens als Arme und Angehörige der Mittelklasse – ein Phänomen, welches sich auch in Deutschland zeigt. Aber auch die privaten Ausgaben für Bildung werden durch Ungleichheit verringert. So können einkommensschwache Haushalte bei steigender Ungleichheit noch weniger in Bildung investieren. Die damit verbundene Schwächung des Humankapitals führt nicht nur zu einer weiteren Verminderung der sozialen Mobilität, sondern auch zu geringeren gesamtwirtschaftlichen Wachstums-

potenzialen. Die Bekämpfung von Ungleichheit ist folglich nicht nur aus sozialen, sondern auch aus ökonomischen Gründen geboten (Stiglitz 2012: 127). Das Thema Ungleichheitsbekämpfung sollte also zentral für die Erneuerung der Sozialen Demokratie sein.

BEKÄMPFUNG DER UNGLEICHHEIT: ENGFÜHRUNGEN VERMEIDEN

Obwohl die theoretischen und empirischen Befunde sowie die in den Umfragen zum Ausdruck kommenden Präferenzen der Menschen relativ klar sind, geht es mit der Bekämpfung der Ungleichheit politisch nicht entscheidend voran. Das liegt sicherlich auch daran, dass das Problem der Ungleichheit von ihren Profiteur_innen schlicht immer wieder verharmlost wird (Beznoska et al. 2016).

Aber selbst, wenn das Problem grundsätzlich anerkannt wird, besteht die Tendenz, die Bekämpfung in zu enge Bahnen zu lenken. So bestätigt etwa Marcel Fratzscher zwar eindrucksvoll, dass die Ungleichheit in den vergangenen Jahrzehnten in vielerlei Hinsicht deutlich angestiegen ist (Fratzscher 2016a). Er sieht die Lösung aber nicht in der Steigerung staatlicher Umverteilungspolitik, sondern legt den Fokus auf die am Markt erwirtschafteten Einkommen – die Primäreinkommen – und auf eine Politik, die die Chancengleichheit und den Wettbewerb erhöht, um sich so dem Idealbild der sozialen Marktwirtschaft, die aus sich selbst heraus Wohlstand für alle generiert, anzunähern (Fratzscher 2016b).

An diesem Ansatz ist durchaus vieles richtig. Allerdings ist es aufgrund der in Marktwirtschaften angelegten Tendenz zur Einkommens- und Vermögenskonzentration naiv zu glauben, das Problem der Ungleichheit ließe sich allein durch Korrekturen bei der Verteilung der Markteinkommen – also der Primärverteilung – lösen. Zusätzlich bedarf es auch einer Finanzpolitik, die über progressivere Steuern und mit entsprechenden Ausgabenschwerpunkten Wohlstand umverteilt und sichert. Die Bekämpfung von Ungleichheit ist also eine politische Querschnittsaufgabe.

Dass sowohl eine Korrektur der Primär- als auch der Sekundärverteilung, der Verteilung der Einkommen nach staatlicher Umverteilung, benötigt wird, zeigt gerade die „Wirtschaftswunderzeit“, in der es mit der Vermögensteuer und einem Spitzensteuersatz von über 50 Prozent erheblich progressivere Umverteilungsinstrumente als heute gab. Insofern ist bei der Bekämpfung der Ungleichheit ganz klar auch ein progressiveres Steuersystem gefragt. Dies gilt umso mehr, als in den vergangenen 20 Jahren von der Steuerpolitik eine erheblich negative Verteilungswirkung ausgegangen ist. Während das Bruttoeinkommen des untersten Zehntels zwischen 1998 und 2015 um 5,4 Prozent höher belastet wurde, konnte sich das oberste Zehntel über eine Entlastung von 2,3 Prozent freuen. Das reichste eine Prozent der Bevölkerung wurde hingegen um fast fünf Prozent entlastet (Bach et al. 2016: 67). Dennoch wäre es eine wenig hilfreiche Engführung, allein auf die Steuerpolitik abzustellen, die mit der Aufgabe überfordert wäre.

BEKÄMPFUNG DER UNGLEICHHEIT ALS UMFASSENDE QUERSCHNITTAUFGABE

Gefordert ist daher ein umfassendes Gesamtkonzept, das die Bekämpfung der Ungleichheit als langfristige Querschnittsaufgabe aller Politikbereiche begreift und die Entstehungsfaktoren von Ungleichheit auf allen Ebenen einbezieht. Eine solche Politik erhöht nicht einfach nur den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer. Sie beginnt bei den Markteinkommen, endet dort aber noch lange nicht. Es gilt auch, die Umverteilungsdimension von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen einzubeziehen und andere Formen von Benachteiligungen wie die Prekarisierung oder die Undurchlässigkeit des Bildungssystems zu berücksichtigen.

Wie umfassend ein erfolgreiches Konzept zur Verminderung von Ungleichheit sein muss, hat der zu Beginn dieses Jahres verstorbene britische Finanzwissenschaftler und Verteilungsforscher Anthony Atkinson beispielhaft aufgezeigt (Atkinson 2016). Er schlägt Maßnahmen in den verschiedensten Bereichen vor, die Leitschnur für eine erneuerte Soziale Demokratie sein könnten. Für sie ist es zentral, den technischen Fortschritt zu gestalten, eine gute Beschäftigungsentwicklung zu gewährleisten, eine gleichmäßigere Verteilung der Kapitaleinkommen zu erreichen sowie Steuerprogression und Sozialstaat zu stärken.

Bezüglich des technischen Fortschritts schlägt Atkinson vor, dass der Staat stärker Innovationen in die Beschäftigungsfähigkeit und in soziale Dienstleistungen fördert. Zugleich seien die sozialen Folgen neuer Technologien stärker zu berücksichtigen. So kann es aus gesellschaftlicher Sicht sinnvoll sein, statt in vollautomatische Maschinen, in die Fähigkeiten der Menschen zu investieren.

Um eine gute Beschäftigungs- und Lohnentwicklung zu ermöglichen, müsse die funktionale Einkommensverteilung – die Verteilung des Volkseinkommens auf Arbeits- und Kapitaleinkommen – mittels der Wettbewerbspolitik, der Stärkung von Gewerkschaften, der Festsetzung von Mindestlöhnen, aber auch durch Leitlinien für die Entlohnung im hohen Einkommensbereich stärker als bisher beeinflusst werden. Ganz grundsätzlich solle die Vollbeschäftigung wieder zum politischen Ziel erhoben werden, inklusive einer Beschäftigungsgarantie für Arbeitslose im öffentlichen Sektor zum Mindestlohn.

Erforderlich sei aber auch eine gleichmäßigere Verteilung der Kapitaleinkommen. Hier schlägt Atkinson vor, Kleinanleger_innen einen positiven Realzins zu garantieren. Darüber hinaus sollten alle Erwachsenen mit einem Mindestkapital ausgestattet werden, während der Staat über einen Sozialkapitalfonds Anteile am gesamtwirtschaftlichen Produktivvermögen hält und ausbaut, um die Gemeinschaft an den Kapitalerträgen teilhaben zu lassen.

Begleitet werden müsse dies von einer Steuerpolitik, die auf eine deutlich progressivere Einkommensteuer setzt und – wie früher üblich – Arbeitseinkommen und nicht Kapitaleinkommen privilegiert. Zugleich sollte die Erbschaft- und Schenkungsteuer auf sämtliche zugeflossenen Erträge entrichtet werden. Unterstützend sollte über eine allgemeine Vermögensteuer und die Mindestbesteuerung von Unternehmen nachgedacht werden.

Um soziale Sicherheit für alle zu gewährleisten, solle ein erhebliches, jedoch einkommensteuerpflichtiges Kindergeld für alle Kinder gezahlt werden. Schließlich müsse im Hinblick auf globale Ungleichheiten die Entwicklungshilfe deutlich aufgestockt werden.

Auch wenn sich lange über die von Atkinson genannten Einzelmaßnahmen streiten lässt, so ist die Richtung klar. Im Zentrum stehen die gerechte Verteilung der erwirtschafteten Einkommen und die Gewährleistung von Chancengleichheit. Erreicht werden kann dies nur durch einen starken gestalten den Staat, der alle ihm zur Verfügung stehenden Instrumente nutzt, um allen Menschen Wohlstand zu ermöglichen.

UNGLEICHHEITSBEKÄMPFUNG ALS „MEGATHEMA“ JETZT BESETZEN UND GLAUBWÜRDIGE STRATEGIEN ENTWICKELN

Wichtig ist, das Megathema Bekämpfung von Ungleichheit jetzt anzugehen, es diskursiv zu besetzen und ins Zentrum der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Debatte für die nächsten Jahre und Jahrzehnte zu rücken – mit dem Slogan „Weniger Ungleichheit – wirtschaftlich notwendig, politisch unerlässlich, sozial gerecht“ im Mittelpunkt. So könnte auch die Soziale Demokratie wieder einen umfassenden gesellschaftspolitischen Reform- und Gestaltungsanspruch formulieren, der der Dominanz der Marktradikalen etwas Positives entgegensetzt (Bormann et al. 2017). Auf diesem Boden können die bestehenden Partnerschaften gestärkt und neue Allianzen geschlossen werden, um den Umbau der Gesellschaft zu meistern.

Dieser Anspruch muss mit kurzfristigen Maßnahmen für die kommende Legislaturperiode unterlegt werden. Hier lässt sich durchaus auf großen Erfolgen der jüngeren Vergangenheit wie der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes aufbauen. Es bedarf der Fortsetzung dieser Politik, die bei der Sozialpolitik auf Solidarität, statt auf Wettbewerb setzt. In der Steuerpolitik geht es darum, die Handlungsfähigkeit des Staates zu sichern und die Finanzierungslasten für die öffentlichen Leistungen gerechter zu verteilen. Zudem müssen die Anstrengungen bei Bildung und Forschung verstärkt werden.

Perspektivisch kann das neue, alte Megathema für die Soziale Demokratie nur bewältigt werden, wenn in jedem Politikbereich eine Prüfung erfolgt, ob die Maßnahmen dort geeignet sind, gesellschaftliche Ungleichheiten zu reduzieren. Diese zielgenaue Prüfung muss fest verankert werden. Nur so lässt sich verhindern, dass die Ungleichheitsbekämpfung auf der Strecke bleibt, weil sich einzelne Politikbereiche nicht für zuständig halten oder weil eine Dimension sozialer Ungleichheit gegen eine andere ausgespielt wird. Dabei ist klar: Die Bekämpfung der Ungleichheit ist eben keine exklusive Aufgabe der Lohnpolitik oder der Steuerpolitik, der Sozialpolitik oder der Bildungspolitik, sondern spielt sich in all diesen Politikbereichen ab. „Verteilungsgerechtigkeit und Chancengleichheit kann man nicht gegeneinander ausspielen. Wir brauchen beides“ (Schulz 2017: 24).

Die Soziale Demokratie kann es sich nicht leisten, das Problem der sozialen Ungleichheit zu leugnen oder zu verdrängen – sie muss sich ihm entschlossen und dauerhaft stellen.

Autoren

René Bormann, Leiter des Arbeitsbereichs Steuerpolitik, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Fedor Ruhose, Geschäftsführer der SPD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz, Policy Fellow des Think Tanks „Das Progressive Zentrum“.

Achim Truger, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin sowie Senior Research Fellow am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Literaturverzeichnis

Atkinson, Anthony B. 2016: Ungleichheit: Was wir dagegen tun können, Stuttgart.

Bach, Stefan; Beznoska, Martin; Steiner, Viktor 2016: Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems, DIW Politikberatung Kompakt 114, September, Berlin.

Behringer, Jan; Theobald, Thomas; van Treeck, Till 2016: Ungleichheit und makroökonomische Instabilität: Eine Bestandsaufnahme, Gute Gesellschaft – soziale Demokratie #2017 plus, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Beznoska, Martin; Henger, Ralph; Hentze, Tobias; Klös, Hans-Peter; Lesch, Hagen; Niehues, Judith; Pimpertz, Jochen; Plünnecke, Axel; Schäfer, Holger; Schmidt, Jörg; Schröder, Christoph; Voigtländer, Michael; Werner, Dirk 2016: Faktencheck Gerechtigkeit und Verteilung: Eine empirische Überprüfung wichtiger Stereotype, IW-Report 29 (2016), Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln.

Bormann, René; Binding, Lothar; Henn, Markus; Kiziltepe, Cansel; Kühl, Carsten; Lehmann, Manfred; Truger, Achim 2017: Gestaltende Finanzpolitik: Handlungsfähigkeit sichern, soziale Gerechtigkeit stärken, wirtschaftliche Leistungspotenziale fördern, Gute Gesellschaft – soziale Demokratie #2017 plus, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Fratzscher, Marcel 2016a: Verteilungskampf: Warum Deutschland immer ungleicher wird, München.

Fratzscher, Marcel 2016b: „Das hat mich schockiert“, Interview mit der Tageszeitung vom 14.6.2016, <http://www.taz.de/!5309212/> (19.6.2017).

Heinrich, Robert; Jochem, Sven; Siegel, Nico A. 2016: Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates: Einstellungen zur Reformpolitik in Deutschland, Berlin.

Heisterhagen, Nils; Ruhose, Fedor 2016: Deutschland ist eine Feudalgesellschaft, <https://causa.tagesspiegel.de/gesellschaft/gibt-es-eine-krise-der-freiheit/deutschland-ist-eine-feudalgesellschaft.html> (19.6.2017).

Dabla-Norris, Era; Kochhar, Kalpana; Suphaphiphat, Nujin; Ricka, Frantisek; Tsounta, Evridiki 2015: Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective, in: IMF Staff Discussion Note 15 (13), Washington, D.C.

Maurer, Marco 2015: Du bleibst, was du bist: Warum bei uns immer noch die soziale Herkunft entscheidet, München.

Nachtwey, Oliver 2016: Die Abstiegs-gesellschaft: Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne, Berlin.

OECD 2015: In It Together: Why Less Inequality Benefits All, Paris.

Pollack, Reinhard 2013: „Soziale Mobilität“, in: Statistisches Bundesamt; Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.): Datenreport 2013: Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 189–197.

Schulz, Martin 2017: „Der Staat beschenkt die Reichen“, Interview mit Martin Schulz, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 18.6.2017, S. 24–25.

Stiglitz, Joseph 2012: Der Preis der Ungleichheit: Wie die Spaltung der Gesellschaft unsere Zukunft bedroht, München.

SVR 2013: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2013/2014.

Van Treeck, Till 2015: Schadet eine ungleiche Einkommensverteilung der Wirtschaft?, WiSo direkt 36 (2015), Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Wilkinson, Richard; Pickett, Kate 2009: Gleichheit ist Glück: Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind, Berlin.

WSI (Hrsg.) 2016: WSI-Verteilungsmonitor: Soziale Ungleichheit: Ausmaß, Entwicklung, Folgen, Düsseldorf.

Impressum

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax: 0228 883 9202, 030 26935 9229; www.fes.de

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
René Bormann, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN 978-3-95861-865-7