ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

van Treeck, Till et al.

Article

Wie gerecht ist die Welt? – Soziale Ungleichheit und Wirtschaftswachstum

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: van Treeck, Till et al. (2018) : Wie gerecht ist die Welt? – Soziale Ungleichheit und Wirtschaftswachstum, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 71, Iss. 15, pp. 3-25

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/181130

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Wie gerecht ist die Welt? – Soziale Ungleichheit und Wirtschaftswachstum

Seit einigen Jahren treten Fragen der Ungleichheit und Armut verstärkt in das Zentrum des Interesses der Wirtschaftswissenschaften. Hat die Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen zugenommen? Und ist dies nicht abträglich für den sozialen Zusammenhalt und behindert das Wirtschaftswachstum von Ländern und Regionen? Zudem wird die These vertreten, dass die Globalisierung in vielen Ländern Verlierer hervorbringt, die besonders stark dem rechten aber auch linken Populismus zuneigen. Auf einer wissenschaftlichen Tagung, die unter der Leitung von Dr. Wolfgang Quaisser in der Akademie für Politische Bildung Tutzing vom 6. bis 8 Juli 2018 stattfand, wurde diese Thematik mit Schwerpunkt Deutschland diskutiert. Einige der dort vorgestellten Vorträge werden hier veröffentlicht.

*Till van Treeck**

Das Ende der »trickle-down economics«: Ungleichheit als Wachstumsbremse und als Krisenursache?

Till van Treeck

Spätestens seit der Veröffentlichung des internationalen Bestsellers »Das Kapital im 21. Jahrhundert« von Thomas Piketty (2014) ist die Debatte über die mit einer steigenden Einkommens- und Vermögensungleichheit verbundenen Probleme zum neuen Megathema in den Wirtschaftswissenschaften und in der Politik geworden. Dabei wird in der internationalen Debatte zunehmend die Position vertreten, dass eine steigende Einkommensungleichheit eine zentrale Ursache für geringes Produktivitätswachstum bzw. gesamtwirtschaftliche Instabilität sein kann. Die zugrunde liegende Forschung wurde insbesondere vom Internationalen Währungsfonds (IWF) (für einen Überblick vgl. Dabla-Norris et al. 2015) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (für einen Überblick vgl. OECD 2015) betrieben.

Die neuen Forschungsergebnisse stehen in krassem Widerspruch zu konventionellen Lehrbuchdarstellungen (vgl. ausführlicher van Treeck 2016). Samuelson und Nordhaus (2010) widmen dem Zusammenhang zwischen Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit ein ganzes Kapitel (Kapitel 17, S. 491 ff.). Das Kapitel beginnt mit einem Zitat von Arthur Okun aus dem Jahr 1975: »[Der Konflikt] zwischen Gerechtigkeit und Effizienz [ist] unser größter sozioökonomischer Zwiespalt, der uns in der Sozialpolitik in Dutzenden von Facetten heimsucht. Wir können einfach nicht beides zugleich haben: Markteffizienz und Verteilungsgerechtigkeit.« Bei Mankiw und Taylor (2016, S. 4) wird der vermeintliche große Zwiespalt als Illustration der ersten von »zehn volkswirtschaftlichen Regeln« (»Alle Menschen stehen vor abzuwägenden Alternativen.«) postuliert: »Effizienz betrifft die Größe des ökonomischen Kuchens, Gerechtigkeit die Verteilung des Kuchens. Diese beiden Ziele stehen bei politischen Maßnahmen meist im Konflikt. […] Versucht die Regierung den ökonomischen Kuchen in gleichmäßigere Stücke zu schneiden, wird der ganze Kuchen kleiner.« Im Kapitel zu »Einkommensungleichheit und Armut« werden sie noch deutlicher: »Wenn der Staat Maßnahmen ergreift, um die Einkommensverteilung gerechter zu gestalten, verzerrt er Anreize, verändert Verhaltensweisen und bewirkt eine weniger effiziente Ressourcenallokation.« (Mankiw und Taylor (2016, S. 547) Samuelson und Nordhaus (2010, S. 502) verwenden statt des Bilds des zerschnittenen Kuchens die Analogie des löchrigen Eimers: »Mit seinen Versuchen, eine Einkommensumverteilung von den Reichen hin zu den Armen vorzunehmen, kann der Staat unter Umständen der volkswirtschaftlichen Effizienz Schaden zufügen und das gesamte zur Verteilung verfügbare Einkommen schmälern.«

Die jüngere internationale Forschung im Bereich der Makroökonomik zieht jedoch diese *big trade-off hypothesis* in Zweifel und mit ihr den Ansatz der *trick-*

* Prof. Dr. Till van Treeck ist geschäftsführender Direktor des Instituts für Sozioökonomie an der Universität Duisburg-Essen und Fellow des Forum for Macroeconomics and Macroeconomic Policies (FMM).

le-down economics. Dabei können angebots- und nachfrageseitige Argumente unterschieden werden.[1]

UNGLEICHHEIT ALS PRODUKTIVITÄTSBREMSE?

Ostry, Berg und Tsangarides (2014) und Dabla-Norris et al. (2015) unterscheiden die folgenden angebotsseitigen Argumente:

- *Schwächung des Humankapitals*: Wenn relativ einkommensschwache Personen nicht in der Lage sind, eine gute Ausbildung und Gesundheitsversorgung zu finanzieren, reduzieren sich durch die Zunahme von Einkommensungleichheit insbesondere in der unteren Hälfte der Verteilung die Investitionen in Humankapital mit negativen Wirkungen auf das Produktivitätswachstum.
- *Politische Instabilität*: Ökonomische Ungleichheit kann zu politischer Instabilität führen, und die damit verbundene Unsicherheit für die Marktteilnehmer kann mit geringen Investitionen und Produktivitätseinbußen verbunden sein.
- *Zunahme politischer Korruption*: Hohe Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen kann dazu führen, dass finanzstarke Interessengruppen den politischen Prozess dominieren und beispielsweise eine übermäßige, wachstumshemmende Deregulierung der Finanzmärkte erwirken.

Ostry, Berg und Tsangarides (2014) führen Wachstumsregressionen für eine Gruppe von Industrie- und Entwicklungsländern durch und kommen zu dem Ergebnis, dass Länder mit höherer Einkommensungleichheit, gemessen am Gini-Koeffizient für die verfügbaren Haushaltseinkommen, in den vergangenen Jahrzehnten ein geringeres Wirtschaftswachstum und kürzere Wachstumsphasen zu verzeichnen hatten als Länder mit geringerer Einkommensungleichheit (unter Berücksichtigung anderer, das Wachstum beeinflussender Faktoren). Sie argumentieren ebenfalls, dass staatliche Einkommensumverteilung in der Regel positive Effekte auf das Wachstum hat. Zwar kann eine sehr starke staatliche Umverteilung wegen der damit einhergehenden Anreizwirkungen, isoliert betrachtet, einen negativen Effekt auf das Wachstum haben. Zugleich hat die staatliche Umverteilung aber einen indirekten positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum, eben weil sie die Ungleichheit der Nettoeinkommen reduziert. Für die meisten Länder wird daher durch staatliche Umverteilung das Wachstum insgesamt gestärkt. Und selbst bei extremer Umverteilung sind keine negativen Wachstumswirkungen zu erwarten.

Cingano (2014) bestätigt dieses Ergebnis für die Länder der OECD. Nach seinen Schätzungen wäre das Wirtschaftswachstum in Ländern wie den USA, Großbritannien oder Deutschland zwischen 1990 und 2010 um mehr als ein Fünftel höher gewesen, wenn der Gini-Koeffizient der Nettoeinkommen nicht gestiegen wäre. In Ländern wie Neuseeland oder Mexiko waren die negativen Wachstumseffekte der Ungleichheit noch deutlich stärker. Cingano (2014) argumentiert, dass insbesondere die Einkommensungleichheit am unteren Ende der Verteilung von Bedeutung ist. Die Erklärung ist, dass untere Einkommensgruppen im Zuge steigender Ungleichheit weniger in Bildung investieren können, wodurch die Entwicklung des Humankapitals geschwächt wird.

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist zwar aus methodischer Sicht Vorsicht geboten, wie etwa Paul Krugman (2015) ausführt. Denkbar wäre auch, dass in einzelnen Ländern ein geringes Wachstum ursächlich für den Anstieg der Einkommensungleichheit mitverantwortlich war. Grundsätzlich sind die Ergebnisse empirischer Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum mit großer Unsicherheit behaftet. Je nach betrachtetem Zeitraum, Länderauswahl und methodischem Design fallen die Schlussfolgerungen sehr unterschiedlich aus (vgl. Behringer, Theobald und van Treeck 2016). Klar ist aber: Die vermeintlich einfachen Lehrbuchthesen der *trickle-down economics* erscheinen im Lichte der neueren Forschungsergebnisse jedenfalls kaum haltbar.

UNGLEICHHEIT ALS KRISENURSACHE?

Jenseits des angebotsseitigen Zusammenhangs zwischen Ungleichheit und Produktivitätswachstum liegt ein zentrales Problem in der Frage, wie bei hoher bzw. stark steigender Einkommensungleichheit eine hinreichend große Nachfrage generiert werden kann, um die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten auszulasten und eine hohe Arbeitslosigkeit zu verhindern. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Entwicklung des privaten Konsums, der in den entwickelten Volkswirtschaften in der Regel zwischen 60 und 70% des Bruttoinlandsprodukts ausmacht: Wenn sich im Zuge steigender Ungleichheit die Einkommen der breiten Masse der Bevölkerung nur schwach entwickeln, droht entweder eine Überschuldung der privaten Haushalte, wenn die unteren Einkommensgruppen ihren Konsum kreditfinanziert hochhalten, oder ein gesamtwirtschaftlicher Nachfrageausfall.

So vertreten viele Ökonomen die These, dass der starke Anstieg der Einkommensungleichheit in den USA in einem ursächlichen Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2007 steht.[2] Besondere Aufmerksamkeit in der breiteren Öffentlichkeit erlangte diese Hypothese durch einen 2010 veröffentlichten Bestseller von Raghuram Rajan, früherer Chefökonom des IWF.

Der vermutete Zusammenhang zwischen Einkommensungleichheit und Finanzkrise kennt verschiedene Varianten, deren Kern sich aber kurz wie folgt zusammenfassen lässt: Seit Beginn der 1980er Jahre ist die

[1] Die folgende Darstellung basiert teilweise auf van Treeck (2015).

[2] Für einen Literaturüberblick vgl. van Treeck (2014).

Einkommensungleichheit in den USA stark gestiegen, insbesondere am obersten Ende der Einkommensverteilung. Die darunter liegenden Einkommensgruppen konnten ihre relativen Kaufkraftverluste aber teilweise durch längere Arbeitszeiten, geringere Ersparnis und höhere Verschuldung kompensieren (vgl. Reich 2010; Frank, Levine und Dijk 2014). Der Zugang zu Krediten für Konsumenten selbst mit zweifelhafter Bonität wurde durch deregulierte und innovative Kreditmärkte ermöglicht, aber auch durch die direkte politische Förderung von Immobilienkrediten und eine expansive Zinspolitik (vgl. Rajan 2010; Stiglitz 2012). Ohne die hohe Konsumorientierung und Kreditaufnahme aller Einkommensgruppen unterhalb der Spitzenverdiener wäre das Wirtschaftswachstum demnach geringer und die Arbeitslosigkeit höher gewesen. Allerdings hat die Überschuldung der privaten Haushalte maßgeblich die Gefahr einer privaten Schuldenkrise erhöht, die sich schließlich in der Großen Rezession ab 2008 realisiert hat (vgl. Kumhof, Rancière und Winant 2015). Eine ganz ähnliche Entwicklung lässt sich für Großbritannien und einige andere Länder insbesondere im angelsächsischen Raum feststellen, die im Vorfeld der Krise ebenfalls einen starken Anstieg der Spitzeneinkommen und der privaten Verschuldung erlebten. Aus dem kreditfinanzierten privaten Nachfrageboom resultierten in diesen Ländern zunehmende Leistungsbilanzdefizite, die zunächst problemlos über die internationalen Finanzmärkte finanziert werden konnten, dann aber mit zur weltweiten Finanzkrise ab 2007 beitrugen (vgl. Kumhof et al. 2012).

In einer Reihe weiterer Länder wie China, Deutschland und Japan ist es in den Jahren vor der Krise ebenfalls zu deutlichen Verschiebungen in der Einkommensverteilung hin zu mehr Ungleichheit gekommen, allerdings gingen diese mit einer relativ schwachen binnenwirtschaftlichen Entwicklung und zunehmenden Exportüberschüssen einher. Kumhof et al. (2012) argumentieren, dass in China und anderen Schwellenländern das dort unterentwickelte Finanzsystem den unteren Einkommensgruppen den Zugang zu Krediten erschwerte, weswegen der Anstieg der Einkommensungleichheit in diesen Ländern mit einer Schwächung des privaten Konsums und nicht mit höherer Verschuldung einherging. Die reichen Haushalte, die von der Umverteilung profitierten, erwarben daher in zunehmendem Maße ausländische Finanztitel, weil sie ihre gestiegenen Ersparnisse im Inland nicht attraktiv anlegen konnten.

In Deutschland (und anderen Exportüberschussländern) ist der Anteil der sehr hohen Einkommen an den gesamten Haushaltseinkommen (Topeinkommensquoten) weniger stark gestiegen als in den angelsächsischen Ländern. Während in den USA oder Großbritannien die Unternehmen ihre steigenden Einnahmen unter dem Druck der »Shareholder-Value-Orientierung« und des »Markts für Manager« an die Spitzenverdiener innerhalb des Haushaltssektors weitergegeben haben, hat der Unternehmenssektor in Deutschland seine während der 2000er Jahre explodierenden Gewinne in hohem Maße einbehalten. Die damit einhergehende schwache Entwicklung der Lohn- bzw. Haushaltseinkommen (und die im Vergleich zu den angelsächsischen Ländern geringeren Möglichkeiten zu kreditfinanziertem Konsum) werden von vielen Ökonomen als eine Ursache für die schwache binnenwirtschaftliche Entwicklung und die hohe Exportabhängigkeit der deutschen Volkswirtschaft ausgemacht (vgl. Behringer et al. 2013).

Eine hohe Einkommensungleichheit kann somit über die skizzierten Nachfrageeffekte zu globalen Ungleichgewichten im Außenhandel beitragen (vgl. Behringer und van Treeck 2018) und die Wahrscheinlichkeit von Finanzkrisen erhöhen.

GLEICHMÄSSIGERE EINKOMMENSVERTEILUNG FÜR STABILERES WACHSTUM

Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass Verschiebungen in der Einkommensverteilung zur Entstehung von nicht nachhaltigen Wachstumsmodellen in verschiedenen Ländern beigetragen haben. Die Entwicklung der Ungleichheit und ihre gesamtwirtschaftlichen Wirkungen hängen dabei entscheidend von länderspezifischen Institutionen ab (vgl. Behringer und van Treeck 2017). Während das US-amerikanische Modell in den letzten Jahrzehnten durch stark steigende Spitzenhaushaltseinkommen geprägt war, zeigen die üblichen Maße für die personelle Einkommensverteilung für Deutschland hier eine weniger dramatische Entwicklung an. Hierzulande sind vielmehr die stark steigenden (einbehaltenen) Unternehmensgewinne, die nicht in Statistiken zur Einkommensungleichheit erfasst werden, ein Grund für die schwache Entwicklung der Masseneinkommen.

Das kreditfinanzierte Wachstumsmodell wichtiger Leistungsbilanzdefizitländer wie den USA oder Großbritannien hat sich mit der Krise ab 2007 als nicht nachhaltig erwiesen. In Zukunft wird hier eine stabile Entwicklung des privaten Konsums nur mit entsprechenden Zuwächsen bei den Masseneinkommen zu erreichen sein. Auch das deutsche Exportüberschussmodell mit seinen strukturellen Finanzierungsüberschüssen im Unternehmenssektor ist inhärent instabil. Die Korrektur von Fehlentwicklungen in der Einkommensverteilung wird eine wichtige Rolle bei der Suche nach einem nachhaltigen Wachstumsmodell spielen müssen.

LITERATUR

Behringer, J., C. Belabed, T. Theobald und T. van Treeck (2013), »Einkommensverteilung, Finanzialisierung und makroökonomische Ungleichgewichte«, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 82(4), 203–221.

Behringer, J., T. Theobald und T. van Treeck (2016), *Ungleichheit und makroökonomische Instabilität. Eine Bestandsaufnahme*, FES 2017-Plus, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Behringer, J. und T. van Treeck (2017), »Varieties of capitalism and growth regimes. The role of income distribution«, FMM Working Paper Nr. 9.

Behringer, J. und T. van Treeck (2018), »Income distribution and the current account«, *Journal of International Economics*, im Erscheinen.

Cingano, F. (2014), »Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth«, OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 163.

Dabla-Norris, E., K. Kochhar, N. Suphaphiphat, F. Ricka und E. Tsounta (2015), »Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective«, IMF Staff Discussion Note, International Monetary Fund, Washington.

Frank, R. A. Levine und O. Dijk (2014), »Expenditure Cascades«, *Review of Behavioral Economics* 1, 55–73.

Krugman, P. (2015), »Musings on Inequality and Growth«, verfügbar unter: http://krugman.blogs.nytimes.com/2015/06/08/musings-on-inequality-and-growth/?_r=0.

Kumhof, M., R. Rancière, C. Lebarz, A. W. Richter und N.A. Throckmorton (2012), »Income Inequality and Current Account Imbalances«, International Monetary Fund Discussion Paper 12/08.

Kumhof, M., R. Rancière und P. Winant (2015), »Inequality, Leverage, and Crises«, *American Economic Review* 105(3), 1217–1245

Mankiw, N. G. und M. P. Taylor (2016), *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*, Schäffer-Poeschel, Stuttgart.

OECD (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris.

Ostry, J. D., A. Berg und C. Tsangarides (2014), »Redistribution, Inequality, and Growth«, IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington.

Rajan, R. (2010), *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Princeton University Press, Princeton.

Reich, R. (2010), *Aftershock: The Next Economy and America's Future*, Knopf.

Samuelson, P. A. und W. D. Nordhaus (2010), *Volkswirtschaftslehre*, Mi-Wirtschaftsbuch, München.

Stiglitz, J. (2012), *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Norton & Company, New York.

van Treeck, T. (2014), »Did inequality cause the U.S. financial crisis?«, *Journal of Economic Surveys* 28(3), 421–448.

van Treeck, T. (2015), »Schadet eine ungleiche Einkommensverteilung der Wirtschaft?«, WISO Direkt (36), Friedrich-Ebert-Stiftung, verfügbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12083.pdf.

van Treeck, T. (2016), »Der ‚große Zwiespalt' zwischen Effizienz und Gerechtigkeit: Realität oder Ideologie?«, in: van Treeck, T. und J. Urban (Hrsg.), *Wirtschaft neu denken. Blinde Flecken der Lehrbuchökonomie*, iRights media, Berlin, 30–41.

*Judith Niehues und Galina Kolev***

Ungleichheit und Wirtschaftswachstum – ein nicht-linearer Zusammenhang

In den vergangenen Jahren wurde die Debatte um die Ungleichheit in der Gesellschaft um eine neue Facette ergänzt. Im Jahr 2014 kamen Studien des Internationalen Währungsfonds (IWF) wie auch der OECD gleichermaßen zu dem Ergebnis, dass eine steigende Einkommensungleichheit ein geringeres Wirtschaftswachstum impliziere und gleichzeitig, dass von höherer Umverteilung eher keine wachstumshemmenden Effekte zu erwarten wären (vgl. Cingano 2014; Ostry, Berg und Tsangarides (2014). Besonders häufig wurde der kausal interpretierte Befund aus der OECD-Studie aufgegriffen, dass in Deutschland bei gleichbleibender Einkommensungleichheit das Wirtschaftswachstum zwischen 1990 und 2010 um fast 6 Prozentpunkte höher hätte ausfallen können.

Die Studien erhielten auch insbesondere deswegen große mediale und politische Aufmerksamkeit, da sie den bis dahin weitläufig vermuteten Trade off zwischen Effizienz und Gerechtigkeit in Frage stellten. Ein grundlegender Zielkonflikt der Wirtschaftspolitik wäre gelöst, da insbesondere gemäß der OECD-Studie von ungleichheitsreduzierenden Umverteilungsmaßnahmen keine negativen Anreizeffekte ausgingen, sondern die geringere Ungleichheit zu einem höheren Wachstum führe.

THEORETISCHER HINTERGRUND

In der theoretischen Literatur werden sowohl kausale Mechanismen diskutiert, die für einen positiven Einfluss von Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum sprechen, als auch Argumente, die eher auf einen negativen Zusammenhang deuten.

Das zentrale Argument für einen positiven Wachstumseffekt der Ungleichheitshöhe liegt in den Leistungs- und Innovationsanreizen, die sich aus den damit einhergehenden (erwarteten) Einkommensvorteilen und -unterschieden ergeben. Befragungen in Deutschland deuten beispielsweise darauf hin, dass Unterschiede in den Einkommen durchaus gewünscht sind, wenn sie verschiedene Leistungen widerspiegeln. Knapp drei Viertel der im Auftrag des Presse- und Informationsamts der deutschen Bundesregierung zu den Einstellungen zum Thema Ungleichheit Befragten sind beispielsweise der Meinung, dass diejenigen, die mehr in die Renten- und Arbeitslosenversicherung einzahlen,

* Dr. Judith Niehues ist Leiterin der Forschungsgruppe Mikrodaten und Methodenentwicklung beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.
** Dr. Galina Kolev ist Leiterin der Forschungsgruppe Gesamtwirtschaftliche Analysen und Konjunktur am Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

auch bessere Leistungen bekommen sollten. Auch über die Sparquote einer Volkswirtschaft kann ein positiver Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum erklärt werden, da die Sparquote in den oberen Einkommensschichten tendenziell höher ausfällt. Dies geht mit einer höheren Ersparnis einher, die dann für Investitionszwecke zur Verfügung steht und darüber hinaus eine positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum haben kann.

Ein negativer Einfluss kommt beispielsweise dann zustande, wenn Menschen mit geringen Einkommen einen schlechteren Zugang zum Bildungssystem haben und dadurch eine optimale Entfaltung der Bildungschancen verhindert wird. Dieser Mechanismus ist besonders stark in Entwicklungsländern zu erwarten, in denen viele Menschen nur begrenzten Zugang zum Bildungssystem haben. Ein wachstumshemmender Effekt kann sich ebenfalls ergeben, wenn die Höhe der Ungleichheit so hoch ist, dass sie mit sozialen Unruhen und politischer Instabilität einhergeht. Auch kann eine hohe Ungleichheit zu einer Verschiebung der Präferenzen in Richtung umfassenderer Umverteilungsmaßnahmen führen, die dann nach konventioneller Theorie das Wirtschaftswachstum hemmen. Zuletzt kann sich eine mit höherer Ungleichheit einhergehende niedrige Konsumquote negativ auf das Wachstum auswirken.

EMPIRISCHE STUDIEN

Mit Blick auf die bisherigen Studien zum Einfluss von Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum ist es zunächst einmal interessant festzuhalten, dass diese Thematik keineswegs ein neues Feld in der ökonomischen Literatur ist. Bereits in den 1990er Jahren war der Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum Gegenstand einer großen Anzahl empirischer Analysen. Das Papier von Neves et al. (2016) zeigt in einer umfassenden Übersicht der zum Thema bereits veröffentlichten Studien, dass der geschätzte Koeffizient für die Auswirkung zunehmender Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum in einer recht großen Bandbreite zwischen –0,135 und 0,156 Prozentpunkten liegt.

Der Effekt zunehmender Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum ist gemäß der Meta-Analyse im Durchschnitt und bei Berücksichtigung der Studienunterschiede negativ und statistisch signifikant, aber ökonomisch nicht sehr bedeutend. Ein Anstieg des Gini-Koeffizienten um 10 Prozentpunkte geht demnach mit einem um 0,1 Prozentpunkte geringerem Wirtschaftswachstum einher.[1] Zur Einordnung: In Deutschland ist der Gini-Koeffizient der Netto-Einkommensungleichheit seit der Wiedervereinigung von 0,25 um rund 4 Prozentpunkte auf 0,29 gestiegen. Darüber hinaus deutet der Studienüberblick von Neves et al. (2016) darauf hin, dass wachstumshemmende Effekte eher in schwach entwickelten Volkswirtschaften zu erwarten sind.

[1] Im Falle einer Gleichverteilung nimmt der Gini-Koeffizient der Einkommensverteilung den Wert 0 an, im Falle maximaler Ungleichheit den Wert 1.

KRITISCHE EINORDNUNG DER OECD-STUDIE

Auf den ersten Blick bringt die OECD-Studie in unterschiedlichen Spezifikationen robust das Ergebnis eines negativen Effekts der Einkommensungleichheit auf das Wirtschaftswachstum hervor (vgl. Cingano 2014). Weiterhin zeigen die Schätzungen, dass die Höhe der staatlichen Umverteilung – gemessen als Unterschied der Ungleichheit vor und nach den staatlichen Abgaben und Transfers – hingegen keinen signifikanten Einfluss auf das Wirtschaftswachstum hat. Weitere Analysen führen zu der Erklärung, dass der negative Einfluss der Ungleichheit weniger auf die Einkommenskonzentration am oberen Ende der Verteilung zurückgeht, sondern vor allem darauf, dass Kinder aus einkommensschwachen Schichten schlechtere Chancen im Bildungssystem haben.

Die Erklärung ist mit Blick auf die vorherigen Regressionsergebnisse allerdings insofern überraschend, da das Bildungsniveau bereits in den Wachstumsschätzungen explizit berücksichtigt wird und – im Gegensatz zur Ungleichheit – keinen signifikanten Einfluss auf das Wirtschaftswachstum offenbart. Der widersprüchliche Befund wird mit der Möglichkeit begründet, dass die beim sogenannten System GMM Schätzer als Instrumente verwendeten zurückliegenden Veränderungen des Bildungsniveaus eventuell nur einen geringen Erklärungsbeitrag für die aktuellen Bildungsniveaus aufweisen. Ein einfacher Regressionstest zeigt jedoch, dass dieses weniger für die Bildungsvariable als für die Ungleichheitsvariable gilt, bei der die verzögerten Ungleichheitsveränderungen das aktuelle Niveau der Ungleichheit überhaupt nicht erklären können (vgl. Kolev und Niehues 2016). Die Überprüfung der möglichen Erklärung stellt somit sehr viel mehr die Validität des Regressionskoeffizienten der Ungleichheitsvariablen in Frage.

Weitere Robustheitschecks zeigen darüber hinaus, dass sich nur in wenigen Spezifikationen auf Basis ausgewählter Länder und Daten ein signifikant negativer Einfluss der Einkommensungleichheit auf das Wirtschaftswachstum reproduzieren lässt. Beispielsweise verschwindet der negative Ungleichheitseffekt unmittelbar, wenn eine Dummy-Variable für postkommunistische Länder hinzugefügt wurde. Hier zeigt sich die Bedeutung spezifischer Ländereffekte für die beobachteten Ergebnisse: Diese Länder weisen gleichzeitig ein geringeres Ungleichheitsniveau und ein vergleichsweise hohes Wirtschaftswachstum im betrachteten Zeitraum aus. Doch die geringe Ungleichheit ist nicht zwangsläufig die Erklärung für das hohe Wirtschaftswachstum. Viel wahrscheinlicher ist es, dass das hohe Wirtschaftswachstum in diesen Ländern konvergenzbedingt ist. Kontrolliert man die Ländereffekte und betrachtet ausschließlich die zeitlichen Veränderungen der Variablen, wird aus einem leicht negativen Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wirtschaftswachstum ein schwach positiver Effekt.

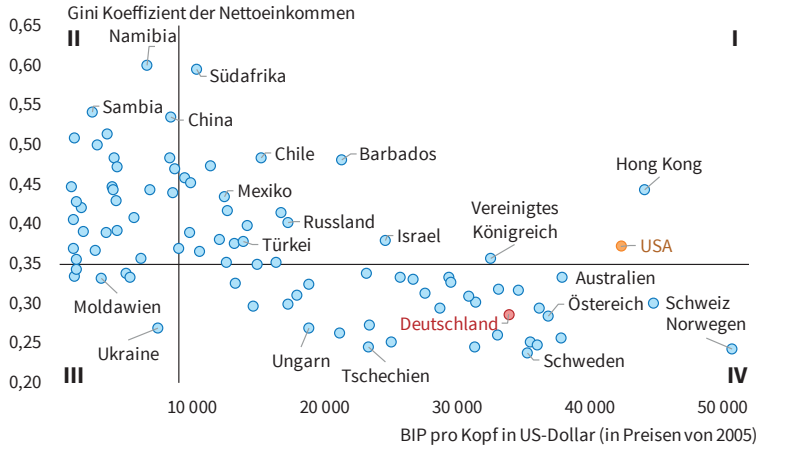
Judith Niehues

Galina Kolev

NICHT-LINEARER EINFLUSS DER UNGLEICHHEIT

Abb. 1

Gefahrenzonen für Wachstumsverluste durch steigende Ungleichheit
Im Jahr 2010



Anmerkung: Die vertikale Achse (BIP pro Kopf in Höhe von 9 000 US-Dollar) stellt die obere Grenze der Schätzwerte des BIP pro Kopf dar, unterhalb dessen ein wachstumshemmender Effekt der Ungleichheit zu erwarten ist. Die horizontale Achse (Gini-Koeffizient der Nettoeinkommen in Höhe von 0,35) stellt die untere Grenze der Schätzwerte des Gini-Koeffizienten dar, oberhalb dessen ein negativer Effekt der Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum wahrscheinlicher wird. Luxemburg und Singapur sind aufgrund ihres sehr hohen BIP pro Kopf in dieser Abbildung nicht dargestellt.

Quelle: PWT (Penn World Tables); SWIID (Standardized World Income Inequality Database); Institut der deutschen Wirtschaft.

© ifo Institut

Wohingegen die methodischen Unsicherheiten des negativen Zusammenhangs erst durch einen aufmerksamen Blick in die Studie sowie durch Replikation und Robustheitschecks der Regressionsanalyse offenbar werden, hätten auch schon die vielfach graphisch dargestellten Hauptergebnisse der Studie (vgl. Cingano 2014, Abb. 3) Fragen aufwerfen können. Aus der Abbildung geht unmittelbar hervor, dass der wachstumshemmende Effekt steigender Einkommensungleichheit auf das Wirtschaftswachstum in den skandinavischen Ländern Schweden, Finnland und Norwegen erkennbar stärker ausfiel als beispielsweise in den USA, obwohl diese sich bekanntlich durch eine deutlich höhere Polarisation der Einkommen kennzeichnen. Das Ergebnis ist insofern sehr überraschend, da die skandinavischen Länder insbesondere bei Analysen zur Bildungsmobilität im Vergleich zu anderen Ländern regelmäßig sehr gut abschneiden. Nach der Theorie wäre also gerade für diese Länder zu erwarten, dass die wachstumshemmenden Effekte steigender Ungleichheit vergleichsweise gering ausfallen müssten. Da in der OECD-Studie nur lineare Einflüsse untersucht werden, ergibt sich allerdings zwangsläufig ein konstanter Einfluss steigender Ungleichheit in allen Ländern.

Wenn man hingegen – gemäß der dargelegten theoretischen Argumente naheliegend – auch nicht-lineare Einflüsse berücksichtigt, zeigt sich, dass der Effekt zunehmender Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum entscheidend von dem bereits vorliegenden Niveau an Ungleichheit abhängt (vgl. Kolev und Niehues 2016). Im weltweiten Vergleich von 113 Ländern ist bis zu einem Schwellenwert des Gini-Koeffizienten von 0,35 – wenn überhaupt – eher von einem positiven Zusammenhang auszugehen. Erst wenn dieses »gute Maß« an Ungleichheit überschritten wird, ist mit negativen Folgen der zunehmenden Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum zu rechnen. Auch der Entwicklungsstand der Länder spielt eine entscheidende Rolle. In weniger entwickelten Volkswirtschaften – oder genauer, in Ländern, deren BIP pro Kopf 9 000 US-Dollar nicht übersteigt – zeigt sich in den Schätzungen ein negativer Effekt zunehmender Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum.

Auch Fuest et al. (2018) kommen auf Basis 16 verschiedener Schätzspezifikationen zu dem vergleichbaren Befund, dass der durchschnittliche Schwellenwert für einen negativen Ungleichheitseinfluss bei unter 5 000 US-Dollar liegt. Ein wachstumshemmender Effekt steigender Ungleichheit ist demnach nur in Ländern mit vergleichsweise geringem Entwicklungsstand zu vermuten.

Abbildung 1 zeigt, welche Länder gemäß der ermittelten (konservativen) Schwellenwerte eines weltweiten Vergleichs mit einem wachstumsmindernden Einfluss steigender Ungleichheit rechnen müssen. Eine Gefahr für das Wirtschaftswachstum ist eher in Ländern der ersten drei Quadranten des Diagramms zu erwarten. Die Darstellung zeigt bspw., dass sich das Ungleichheitsniveau in den USA bereits in einem Bereich befindet, in dem bei weiter steigender Ungleichheit wachstumshemmende Effekte wahrscheinlicher werden. Mit einem Gini-Koeffizienten von 0,29 ist das Ungleichheitsniveau in Deutschland hingegen im internationalen Vergleich eher gering, gleichzeitig ist das Wohlstandsniveau deutlich überdurchschnittlich. Wie auch viele andere EU-Staaten sortiert sich Deutschland mit diesen Kennziffern eindeutig in den vierten Quadranten ein, in dem ein wachstumshemmender Effekt steigender Ungleichheit sehr unwahrscheinlich ist.

Auch bei dem ebenfalls in der Debatte diskutierten Einfluss staatlicher Umverteilung auf das Wirtschaftswachstum ist davon auszugehen, dass etwaige negative Anreizeffekte mit der bereits bestehenden Höhe von Abgaben, Steuern und Transfers zusammenhängen. Im Einklang mit dieser Hypothese findet die IWF-Studie bei Berücksichtigung nicht-linearer Effekte tatsächlich Evidenz dafür, dass in den Ländern, in denen die Umvertei-

lung bereits sehr hoch ist, eine weitere Steigerung der Umverteilung schädlich für das Wirtschaftswachstum ist, wie von der verbreiteten Hypothese des Trade-offs zwischen Effizienz und Gerechtigkeit vorhergesagt (vgl. Ostry, Berg und Tsangarides 2014, S. 23). Deutschland gehört gemäß der IWF-Studie zum Kreis der Länder, innerhalb derer dieses Niveau bereits überschritten ist.

KORRELATION UND KAUSALITÄT

Plausibilitätsüberlegungen und ökonometrische Robustheitschecks legen nahe, dass der vielfach in Debatten zitierte negative Zusammenhang zwischen Einkommensungleichheit und Wirtschaftswachstum insbesondere für Länder mit hohem Entwicklungsstand und im internationalen Vergleich geringer Ungleichheit wenig robust ist. Die Ungleichheits-Schwellenwerte, oberhalb derer wachstumshemmende Effekte zu erwarten sind, liegen deutlich über dem Ungleichheitsniveau in Deutschland. Auch die spezifische Abfolge der Ungleichheitsentwicklung und Wachstumsperioden in Deutschland lässt einen negativen Einfluss steigender Ungleichheit unwahrscheinlich erscheinen. Der in den zugrunde liegenden Daten zu beobachtende Ungleichheitsanstieg hat sich nahezu in Gänze zwischen dem Ende der 1990er Jahre und 2005 vollzogen – und insofern gleichzeitig mit der Periode des schwächsten Wirtschaftswachstums. In der Folgeperiode, aus der in Wachstumsanalysen der Einfluss der Ungleichheit ermittelt wird, fiel das Wachstum indes höher aus.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass sich aus ländervergleichenden Studien nur schwer kausale Effekte von Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum identifizieren lassen. Ob das Ungleichheitsniveau eines Landes zu Unruhen und Instabilitäten führt, hängt nicht zuletzt entscheidend davon ab, wie die Ungleichheit innerhalb des Landes wahrgenommen wird und welche Gerechtigkeitsvorstellungen in der Gesellschaft vorherrschen.

Der weltweite korrelative Zusammenhang zwischen niedriger Ungleichheit und hohem Entwicklungsstand deutet gleichwohl darauf hin, dass sich beide Größen gleichzeitig erreichen lassen. Stabile und glaubwürdige Institutionen, eine befähigende Bildungspolitik sowie eine kluge und zukunftsweisende Investitionspolitik sind für das simultane Erreichen beider Ziele unerlässlich.

LITERATUR

Cingano, F. (2014), »Trends in income inequality and its impact on Economic growth«, OECD SEM Working Paper 163.

Fuest, C., F. Neumeier und D. Stöhlker (2018), »Ungleichheit und Wirtschaftswachstum: Warum OECD und IWF falsch liegen«, *ifo Schnelldienst* 71(10), 22–25.

Kolev, G. und J. Niehues (2016), »The Inequality-Growth Relationship: An Empirical Reassessment«, *IW-Report* Nr. 7, Köln.

Neves, P. C., Ó. Afonso und S.T. Silva (2016), »A MetaAnalytic Reassessment of the Effects of Inequality on Growth«, *World Development* 78(C), 386–400.

Ostry, J. D., A. Berg und C. Tsangarides (2014), »Redistribution, Inequality, and Growth«, IMF Staff discussion Note, February.

*Piotr Pysz**

Ungleichheiten und Utopien

Piotr Pysz

Über die Ungleichheiten in der Welt und den einzelnen Ländern wird in den letzten Jahren zunehmend intensiv und leidenschaftlich diskutiert. Bevor man allerdings in die Diskussion einsteigt, lohnt es sich zu charakterisieren, um welche Art von Ungleichheit es geht. Eine einfache, aber für die weiteren Ausführungen nützliche Unterscheidung ist die Ungleichheit zwischen der materiellen Situation einzelner Menschen und Nationen (Einkommen und Vermögen) und der Ungleichheit der Lebenschancen (vgl. Balcerowicz 2016, S. 1). Die Aufmerksamkeit der Nationalökonomen konzentrierte sich seit den Zeiten Adam Smith einseitig auf die ungleiche materielle Situation der Menschen. Karl Marx formulierte aufgrund der Tatsache großer Ungleichheit der Vermögen und Einkommen zwischen der besitzenden Klasse und dem weitgehend mittelosen Proletariat des 19. Jahrhunderts die These vom unüberwindbaren antagonistischen Widerspruch der kapitalistischen Klassengesellschaft. In Übereinstimmung mit der von ihm entwickelten Theorie des historischen Materialismus konnte dieser Widerspruch nur auf dem Wege einer siegreichen proletarischen Revolution und Diktatur des Proletariats überwunden werden. Nach ihrem Sieg winkte der Menschheit die Utopie einer klassenlosen Gesellschaft, in der alle ihre Mitglieder zugleich frei und gleich sind. In der sozialistischen Gesellschaft sollte, neben persönlicher Freiheit für alle, materieller Wohlstand für alle herrschen. Auch der Staat sollte absterben und den Assoziationen freier Menschen Platz machen. Diese, hier kurzgefasste Marxsche Utopie bildete durch ihre Attraktivität für die Arbeiterbewegungen und Arbeiterparteien die Antriebskraft und das Leitbild für zahlreiche soziale Revolutionen, angefangen mit der Pariser Kommune im Jahr 1871.

Die sozialgesellschaftlichen Utopien lenken die Aufmerksamkeit der Menschen von Beschwerlichkeiten und Widersprüchen ihres Alltags ab und verheißen eine neue wohlhabendere und gerechtere Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Jürgen Habermas warnt in diesem Zusammenhang vor einem Übermaß an kühlem Pragmatismus und einem dadurch diktierten Verzicht auf Utopien: »Wenn die utopischen Oasen austrocknen, breitet sich eine Wüste von Banalität und Ratlosigkeit aus.« (Habermas 2002, S. 370) Andererseits muss in Betracht gezogen werden, dass Utopien durch ihre verführerische Kraft große Gesellschaftsgruppen und ganze Nationen in eine falsche und gefährliche Richtung lenken können. Diese Wirkung blieb auch der Marxschen Utopie nicht erspart. Unter ihrer Implementierung seit der Oktoberrevolution 1917 mussten die Völker der Sowjetunion und seit 1945 auch die meisten mitteleuropäischen Nationen lange Jahrzehnte leiden.

* Prof. Dr. Piotr Pysz lehrt an der Hochschule für Finanzen und Management, Białystok.

Bei der Umsetzung der sozialistischen Utopie in die wirtschaftliche und gesellschaftliche Praxis wurden ihre inneren Widersprüche nicht gesehen bzw. bewusst übersehen. Der am schwersten wiegende Widerspruch bezieht sich auf die Relation zwischen den Hauptzielen der sozialistischen Gesellschaft und den dafür eingesetzten Mitteln. Die Enteignung der privaten Produktionsmitteln, verbunden mit ihrer Verstaatlichung und der Ersetzung des Marktes in seiner Allokationsfunktion durch die Zentralverwaltungswirtschaft, erwiesen sich im Verlauf vieler entbehrungsreicher Dekaden des »sozialistischen Experiments« als völlig ungeeignet, um materiellen Wohlstand für die Gesellschaft und Freiheit für einzelne Menschen zu erreichen. Der grundsätzliche Fehler der marxistischen Ideologen und Politiker war, den Völkern etwas zu versprechen, das einfach unrealisierbar war. Im krassen Gegensatz dazu steht die nach 1948 in Westdeutschland etablierte Politik der Sozialen Marktwirtschaft unter Ludwig Erhard. Dieser Politiker konnte durch Aktivierung der Allokationsfunktion des von der staatlichen Ordnungspolitik umrahmten Marktes auf Basis des Privateigentums an Produktionsmitteln sowohl materiellen Wohlstand als auch die Freiheit der Bürger sichern. Der Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft strahlte durch die Attraktivität des westdeutschen Wohlstandes und die persönliche Freiheit der Menschen auf den ganzen mittel- und osteuropäischen Raum aus (vgl. Erhard 1990)

DIE LIBERALE REVOLUTION

Die Ungleichheit in den Ländern Mittel- und Osteuropas hatte keine vorwiegend interne, sondern vor allem externe Ursachen. Nach mehr als 40 Jahren des »sozialistischen Experiments« ist den intelektuellen Eliten wie auch der Mehrheit der Völker in Polen, Ungarn, der Tschechoslowakei und den baltischen Ländern immer klarer geworden, dass sich der seit der Zwischenkriegszeit 1918–1939 existierende große wirtschaftliche Entwicklungsrückstand zu Deutschland und Westeuropa nicht nur verringert, sondern im Gegenteil noch vergrößert hat. Das Scheitern des marxistischen Experiments auf der ökonomischen Ebene ist für fast alle Beteiligten in den 1980er Jahren mehr als offensichtlich geworden. Auch politisch konnte die diesen Ländern von der Sowjetunion nach 1945 aufoktroyierte sozialistische Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung den Bürgern keine wirkliche Alternative für die persönliche Freiheit und Demokratie des westlichen Europas bieten.

Die an der Wende der 1980er/1990er Jahre des 20. Jahrhunderts eingeleitete Systemtransformation in Richtung des westlichen Ordnungsmodells verlief in der Atmosphäre einer allgemeinen Euphorie. Sie erfasste sogar die Vereinigten Staaten von Amerika, wo Francis Fukuyama medienwirksam und zugleich naiv das »Ende der Geschichte« verkündete. Diese Naivität äußerte sich in den Transformationsländern auch in den damals dominierenden sehr kurzfristigen optimistischen Erwartungen einiger Politiker und der Mehrheit der Völker. Man kann hier an die berühmt gewordene Vision der »blühenden Landschaften» von Helmut Kohl erinnern oder, mehr volkstümlich, an den verbreiteten gängigen Spruch »Russen raus, Markt rein und in zwei Jahren leben wir wie in Deutschland«. Übertriebene Erwartungen auf eine Wiederholung des westdeutschen »Wirtschaftswunders« nach 1948 unter Erhard kamöen auf. Dieser blauäugige Optimismus trug jedoch durch unvermeidliche Enttäuschungen künftige Probleme und Schwierigkeiten. für die Zukunf in sich.

Die Erwartungen eines »Wirtschaftswunders« nach nun schon mehr als 25 Jahren des Transformationsprozesses gingen nur für eine zahlenmäßig eher geringe Bevölkerungsgruppe wirklich in Erfüllung. Erfolgreiche Unternehmer, hochqualifizierte Spezialisten in auf dem Markt sehr gefragten Berufen, Spekulanten, korrupte hohe Beamten und Politiker erreichten einen westlichen Lebensstandard. Große Teile der Bevölkerung außerhalb der boomenden Großstädte, mit ungenügender beruflichen Ausbildung und zu geringer persönlicher Durchsetzungsfähigkeit, wurden von dem materiellen Fortschritt der ersten Dekaden der marktwirtschaftlichen Entwicklung abgehängt. Dazu gesellten sich Befürchtungen vor der immer komplizierter, komplexer und dynamischer werdenden modernen Welt. Eine wachsende Unsicherheit und die Intransparenz der Welt erzeugten existenzielle Ängste. Aus Sicht der Psychologie beeinflussen solche Befürchtungen die Denk- und Verhaltensweisen der betroffenen Menschen in Richtung auf Auftreten eines Regress, das heißt, sie befördern solche Einstellungen wie Bevorzugung der Familie als Ort der Sicherheit, Rückkehr zu Traditionen und Heimatliebe, Exponierung der Nation und des Nationalismus, Verlangen nach einer starken und stabilen politischen Führung, Ablehnung der Fremden und der weltweiten Globalisierung.

DIE GEGENREVOLUTION

Auf die euphorische liberale Revolution der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts folgte im 21. Jahrhundert eine antiliberale Gegenrevolution. Die Gegenrevolution, die zunächst vorwiegend die politische Sphäre erfasste, erhielt vor allem nach der Weltfinanz-und Wirtschaftskrise 2007/200 Schwung und öffentliche Aufmerksamkeit. Antiliberale Kritikern stellten zunehmend westliche Werte und die an sie angepassten institutionelle Arrangements der westeuropäischen Länder (z.B. die Europäische Union) in Frage. Die von dem polnisch-britischen Soziologen Zygmunt Baumann thematisierte Problematik der Balance zwischen persönlicher Freiheit und Sicherheit fing an, sich allmählich in Richtung Sicherheit zu verschieben. Die damals noch oppositionellen Parteien, die ungarische Fidesz und die polnische Recht und Gerechtigkeit (PIS), machten sich zum Träger und Sprachrohr dieser gesellschaftlichen Tendenzen. Sie nutzten die sprichwörtliche »Gunst der Stunde«, um auf der Welle der verbreiteten Enttäuschung und Unzufriedenheit über die bisherigen

Transformationsergebnisse an die politische Macht zu kommen.

Besonders zügig nutzte die vom Victor Orban geführte ungarische Fidesz diese Tendenzen. Nach einem kurzen Intermezzo in den Jahren 1998–2002 stellt die Partei Orbans seit den im Jahr 2010 gewonnenen Parlamentswahlen ununterbrochen die ungarische Regierung. Der Partei- und Regierungschef versteht sich als Ordnungspolitiker und verkündet für Ungarn eine »Ordnung des neuen Typs für ewige Zeiten«. Die Personalpolitik wird in der Praxis des Regierungsgeschäfts immer öfter über die vorhandenen institutionellen Strukturen des Staates gestellt. Mit Orban als Pate bildete sich eine »adoptive politische Familie« heraus, die nach den Worten von Magyar Balint immer mehr einem »Mafiastaat« ähnelt. Balint betont, es gehe dabei nicht darum, dass die in Ungarn vorhandene Mafia starken Einfluss auf den ungarischen Staat ausübe, sondern darum, dass der Staat selbst wie eine Mafia handele. Besonders deutlich kommt das in der Redistribution des vorhandenen Vermögens zum Vorschein. Die regierende Gruppe vertritt die Meinung, dass nach 1990 in den ersten Tansformationsjahren zu viel Vermögen in die Hände »unwahrer« kosmopolitisch und proeuropäisch eingestellter Ungarn kam. Die staatlich beförderte Redistribution soll vor allem die nationalistisch gesinnten »wahren« Ungarn begünstigen, genauer gesagt, handelt es sich hier vor allem um die Mitglieder der von Orban angeführten politischen Familie. Eine solche tief in die schon bestehenden Eigentumsverhältnisse eingreifende Umverteilungskampagne wird in den der Regierung fast vollständig unterstellten öffentlichen und privaten Medien mit Hervorhebung der glorreichen Vergangenheit Ungarns, nationaler Ideen und der Eigenständigkeit Ungarns, auch gegenüber der EU, akzeptiert (vgl. Magyar 2018).

In Polen kam die Partei Recht und Gerechtigkeit (PIS) von Jarosław Kaczyński erst fünf Jahre später, im Jahr 2015, nach den im Herbst gewonnenen Wahlen in die Regierungsverantwortung. Aber schon in der Opposition orientierte man sich an Ungarn als Vorbild. Als Oppositionsführer heizte Parteichef Kaczyński in einer seiner Reden die Stimmung der PIS-Anhänger mit dem bejubelten und mehrmals wiederholten Satz: »In Warschau wird es auch Budapest geben« an. Ähnlich wie Orban versprach Kaczyński nach dem Wahlsieg seiner Partei den Polen eine »neue Ordnung«. Dabei rückte die inzwischen schon abgeschlossene Unterordnung der Justiz unter die Exekutive in den Vordergrund. Der Vollstrecker dieser Politik, Justizminister Zbigniew Ziobro, übernahm zugleich auch das Amt des Generalstaatsanwalts. Die öffentlichen Medien wurden der Regierung und indirekt dem Vorsitzenden der PIS-Partei Kaczyński vollständig unterstellt. Die wirklichen Machtverhältnisse haben seit 2015 im hohen Maße informellen Charakter. Kaczyński übernahm zwar kein offizielles Regierungsamt, trotzdem steuert er die Partei und das Land aus dem Hintergrund, d.h. aus der PIS-Parteizentrale in Warschau. Es drängen sich hier Parallelen zu Polen aus den Zeiten vor dem Zweiten Weltkrieg und Marschall Józef Piłsudski auf, der das Land, auch ohne ein Regierungsamt zu besitzen, bis zu seinem Tod im Jahr 1935 de facto beherrschte. Dies alles geht mit einer starken nationalen Gesinnung der Führungsgruppe um Kaczyński und bedeutender Teile der Bevölkerung einher. In Anlehnung an die Konzeption von Piłsudski eines föderalen mitteleuropäischen Staates gibt es auch wieder neue Großmachtträume. Es sollte eine große Föderation sein, die die vielen kleinen Länder zwischen der Ostsee und der Adria vereinigt und das politische Entscheidungszentrum in Warschau hat. Wie einige polnische konservative Denker behaupten, wäre dies eine zur existierenden EU alternative EU-Ost.

MITTELEUROPA UND DIE EU

Nach den Worten des einflussreichen Politikers der oppositionellen Bürgerplattform Rafał Trzaskowski beabsichtigen Polen und Ungarn zurzeit keinen Austritt aus der EU. Der Brexit findet in diesen Ländern keine ernstzunehmende Nachahmer. Dazu sind die zahlreichen wirtschaftlichen, finanziellen und politischen Bindungen an die EU einfach zu stark. Beunruhigend ist jedoch nach seinen Worten, dass beide Länder allmählich von der EU abdriften. In diese kaum kontrollierbare Richtung eines Drifts weg von der Union werden sie nolens volens durch die Logik der gegenwärtigen dort stattfindenden antiliberalen Gegenrevolution gedrängt. Die Ablehnung der europäischen Werte und ihrer institutioneller Strukturen sowohl in Ungarn als auch in Polen wird nicht ohne solche Konsequenzen bleiben können. Am Ende dieses Prozeses werden sich diese Länder nicht im Entscheidungszentrum der EU, sondern an ihren entfernten östlichen Peripherien befinden. Dies würde ihnen den ungewollten, sogar verhassten Status der EU-Mitglieder 2. Klasse verleihen.

In der sich gegenwärtig in der Welt immer weiter verbreitenden Emotionalität und Irrationalität ist ein EU-Austritt als Trotzreaktion und Verzweiflungsakt durchaus vorstellbar. Den aus der EU ausgetretenen Ländern könnten verschiedene Gefahren drohen. Eine wäre, die in der Literatur diskutierte Gefahr der säkularen Stagnation auf einem mittleren Entwicklungsniveau (vgl. Mączyńska 2015). Eine andere vorstellbare gefährliche Entwicklung ist der Anschluss dieser Länder an den von Russland bzw. China beherrschten osteuropäischen Wirtschaftsraum – wo sie auch nur eine periphäre Position hätten. Dies würde fast unausweichlich mit der politischen Dominanz dieser Großmächte an der östlichen Grenze der EU einhergehen. Mit größerem Optimismus ist auch vorstellbar, dass die künftigen Wahlen, übrigens eher in Polen als in Ungarn, zur Umkehrung von dem Weg der antiliberalen Gegenrevolution führen würden und die Länder wieder fester in der liberalen Europäischen Union verankert werden könnten. Dies würde eine Rückkehr dieser Länder auf den viel mehr Erfolg versprechenden Weg der liberalen Utopie bedeuten.

LITERATUR

Balcerowicz L. (2016), »Institutional Systems, Policies, Inequalities«, manuskrypt referatu na Swiatowym Kongresie Nauk Politycznych, Posen.

Erhard, L. (1990), *Wohlstand für alle*, (Erstausgabe 1957), Neuauflage, Econ Verlag, München.

Habermas J. (2002), »Die Krise des Wohlfahrtstaates und die Erschöpfung utopischer Energien«, in: H. Münkler (Hrsg.), *Politisches Denken im 20. Jahrhundert*, 4. Auflage, Piper, München, 370–391.

Magyar B. (2018), *Węgry Anatomia państwa mafijnego – Czy taka przyszłość czeka Polskę?*, Warschau.

Mączyńska E. (2015), *Potencjał rozwojowy Polski w kontekście hipotezy o nowej sekularnej stagnacji, Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego,* Warschau.

*Peter Hampe**

Wie sozial ist die »Soziale Marktwirtschaft«?
Eine Drei-Säulen-Interpretation

Die Frage, ob die deutsche Wirtschaftsordnung ausreichend sozial ist, wird immer wieder gestellt und kontrovers diskutiert. Die Bevölkerung jedenfalls sieht hier mehrheitlich deutliche Defizite, denn gemäß der letzten Allensbacher Befragung vom Mai 2016 halten rund 42% der Deutschen die »Soziale Marktwirtschaft« für nicht wirklich sozial. Immerhin hat sich diese Einschätzung – wie Abbildung 1 zeigt – seit Mitte des vorigen Jahrzehnts im Zuge der Besserung der Lage am Arbeitsmarkt und angesichts der vor allem im europäischen Vergleich günstigen wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands deutlich verbessert; gleichzeitig sind die ehedem erheblichen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland fast verschwunden.

Wie ist aber diese nach wie vor starke Skepsis zu erklären? Eine angemessene Beantwortung der Frage setzt zunächst einmal genauere Kenntnis darüber voraus, worin das Soziale der »Sozialen Marktwirtschaft« überhaupt besteht. Die öffentliche Debatte ist diesbezüglich eher undifferenziert und oberflächlich. Zumeist wird nur an den (umverteilenden) Sozialstaat mit seinen diversen Transferleistungen gedacht oder an spezifische Regelungen am Arbeitsmarkt. Dahinter steht wohl – bewusst oder unbewusst – die Vorstellung, dass die reine Marktwirtschaft sozial zu unbefriedigenden Ergebnissen führt, die der politischen Korrektur bedürfen, um eine akzeptable Ordnung zu gewährleisten. Inwieweit ist das richtig?

DIE ERSTE SÄULE: SOZIALE ASPEKTE DER MARKTWIRTSCHAFT SELBST

Die Väter der (west-)deutschen Wirtschaftsordnung hatten jedenfalls eine deutlich andere Vorstellung davon, worin das Soziale ihrer Wirtschaftsordnung besteht. Ludwig Erhard z.B., der für die schrittweise Einführung der Sozialen Marktwirtschaft von 1948 bis 1966 in verschiedenen Ämtern (zunächst als Direktor des Frankfurter Wirtschaftsrates, dann von 1949 bis 1963 als Bundeswirtschaftsminister, schließlich als Bundeskanzler) politische Verantwortung trug, beschrieb dies 1954 in einem Vortrag wie folgt:

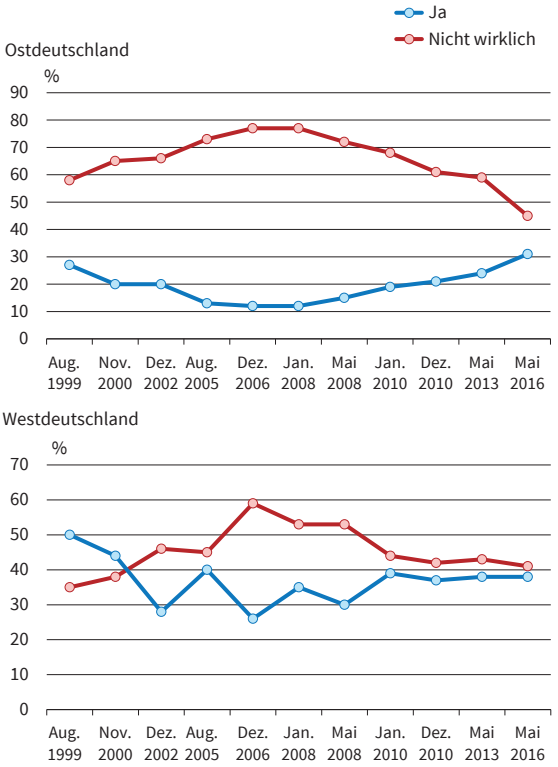
> Wir haben unsere Wirtschaftspolitik in Deutschland mit dem Begriff »Soziale Marktwirtschaft« ausgestattet. Das Beiwort »sozial« ist dabei mehr als nur eine Arabeske … Wir haben in

* Prof. Dr. Peter Hampe lehrt an der Technischen Universität Dresden und an der Münchner Hochschule für Politik.

Abb. 1

Einschätzung zur Sozialen Marktwirtschaft

Frage: Würden Sie sagen, wir haben bei uns eine Soziale Martkwirtschaft, oder ist unsere Marktwirtschaft nicht wirklich sozial?



Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach,
Befragungen im Zeitraum 1999–2016.
Die Befragungsergebnisse bis Mai 2008 sind in den "Allensbacher Jahrbüchern der Demoskopie" veröffentlicht; die neueren Daten wurden vom Institut freundlicherweise vorab zur Verfügung gestellt.

© ifo Institut

> Deutschland in einer entscheidenden Stunde – das war der Tag der Währungsreform, der 20. Juni 1948 – das Steuer unserer Wirtschaftspolitik um 180 Grad herumgerissen, um von einer völlig verkrusteten Zwangswirtschaft, vom staatlichen Dirigismus, zu einer freien Wirtschaft umzuschalten. Wir haben damit dem wirtschaftenden Menschen, gleichgültig ob Unternehmer oder Verbraucher, die völlige Freiheit des Handelns und der Entscheidung zurückgegeben …
> Wir sprechen in Deutschland von Sozialer Marktwirtschaft, weil wir es im Gegensatz zum Kapitalismus vergangener Tage und zum Liberalismus früherer Prägung – etwa dem »Manchester-Liberalismus« – nicht mehr zulassen wollen, dass sich innerhalb der Wirtschaft Machtpositionen bilden. Wir lehnen vor allem Kartelle ab ... Mein Ziel ist es, den freien Leistungswettbewerb unter allen Umständen sicherzustellen ...

Erhards langjähriger Mitarbeiter, Professor Alfred Müller-Armack, stellte als Theoretiker und Namensgeber der »Sozialen Marktwirtschaft« 1956 im gleichnamigen Grundsatzartikel für das Handwörterbuch der Sozialwissenschaften die marktwirtschaftlich fundierten Aspekte des Sozialen noch systematischer dar:

> Nur in einem marktwirtschaftlichen System vermögen die alle Schichten umfassenden, in ihrer Marktposition überdies schwach gesicherten Konsumenten die Wirtschaft nach ihrem Bedürfnis zu lenken… Diese Orientierung am Verbrauch bedeutet bereits eine soziale Leistung der Marktwirtschaft. In gleicher Richtung wirkt die durch das Wettbewerbssystem gesicherte und laufend erzwungene Produktivitätserhöhung als eine soziale Verbesserung, die umso größer ist, je mehr durch den Wettbewerb einseitige Einkommensbildungen, die aus wirtschaftlicher Sonderstellung herrühren, eingedämmt werden.

Als ein für viele wohl überraschendes Zwischenergebnis ist demnach festzuhalten, dass die Väter der Sozialen Marktwirtschaft das Soziale zunächst in der Marktwirtschaft selbst verankert sahen. Insoweit ist der Begriff »Soziale Marktwirtschaft« eher ein Pleonasmus, gleichzeitig aber ein geschickter Marketing-Schachzug, denn der Zeitgeist wehte nach dem Kriege in ganz Europa in Richtung Sozialismus. Das Ahlener Programm der nordrhein-westfälischen CDU von 1946 bezeugt dies besonders deutlich. Mit der Formel »Soziale Marktwirtschaft« wollte und konnte man offenkundig leichter die bestehenden Vorbehalte in der Bevölkerung gegenüber Kapitalismus bzw. Marktwirtschaft überwinden. Natürlich machten erst die wirtschaftlichen Erfolge im Rahmen der neuen Ordnung, das erstaunliche »Wirtschaftswunder« der 1950er Jahre, die »Soziale Marktwirtschaft« wirklich populär. 1959 beendete dann konsequenterweise auch die SPD mit dem Godesberger Programm ihre Gegnerschaft zu dieser neuen Wirtschaftsordnung.

DER SOZIALSTAAT ALS ZWEITE SÄULE

Ein Großteil der beschriebenen sozialen Effekte einer Marktwirtschaft kommt aber nur den Leistungsfähigen zugute. Auf die noch nicht oder nicht mehr Leistungsfähigen, insbesondere also auf Kinder, auf Kranke bzw. Behinderte und Alte nimmt die reine Marktwirtschaft keine Rücksicht. Deren Lebensunterhalt muss – in jeder Gesellschaft – anderweitig gesichert werden oder anders formuliert: Leistungsgerechtigkeit muss durch Bedarfsgerechtigkeit ergänzt werden. Alfred Müller-Armack formulierte diesbezüglich:

> Auf der Grundlage einer marktwirtschaftlichen Gesamtordnung kann ein vielgestaltiges und vollständiges System sozialen Schutzes errichtet werden … Der marktwirtschaftliche Einkommensprozess bietet der Sozialpolitik ein tragfähiges Fundament für eine staatliche Einkommensumleitung, die in Form von Fürsorgeleistungen, Renten- und Lastenausgleichszahlungen, Wohnungs-

Peter Hampe

> bauzuschüssen, Subventionen usw. die Einkommensverteilung korrigiert.

Er sah aber auch die Grenzen einer solchen Politik:

> Gewiss kann bei der Einkommensumleitung für soziale Ausgaben leicht die Schwelle überschritten werden, an der die Störung des Marktes beginnt. Wann überhöhte Steuersätze dies tun, ist nicht vorweg zu entscheiden. Unbestreitbar ist jedoch, dass ein … Marktsystem erhebliche Lasten der Einkommensumleitung zu tragen vermag (A. Müller-Armack, ebd.)

Ludwig Erhard war allerdings diesbezüglich zurückhaltender. »Wohlstand für alle« – so auch der Titel seines berühmten Buches – sollte vor allem durch Leistung in einer auf Freiheit und Wettbewerb bestehenden Ordnung und nicht durch Umverteilung erreicht werden. Und bei steigenden Einkommen glaubte Erhard, könne man dem einzelnen Bürger mehr Eigenverantwortung zumuten, also die Sozialausgaben zumindest relativ zurückfahren (vgl. Erhard 1957, S. 262 ff.). Die tatsächliche Entwicklung verlief allerdings anders. Mit wachsendem Wohlstand wollten die Deutschen nicht weniger, sondern mehr soziale Sicherung. Entsprechend stiegen die Sozialausgaben stetig an, sogar rascher als das in den 1950er und 1960er Jahren ohnehin dynamisch wachsende Sozialprodukt. Die Sozialleistungsquote, die den Anteil der Sozialausgaben am Sozialprodukt misst, nahm daher deutlich zu. Während sie in der ersten Hälfte der 1950er Jahre noch unter 20% lag, erreicht sie schon seit längerem Werte nahe 30%.

Absolut gesehen haben die Ausgaben für das »soziale Netz« zwischen 1960 und der Wiedervereinigung etwa um das Zehnfache zugenommen und zwischen 1991 und 2017 sind sie weiter – von 396 Mrd. Euro auf 962 Mrd. Euro – angestiegen (vgl. Tab. 1) und dies trotz aller Einsparungen in den letzten beiden Jahrzehnten (»Umbau des Sozialstaats«).

Soweit die eine Seite der Bilanz. Die andere Seite ist, dass Sozialleistungen finanziert werden müssen – eigentlich eine Binsenweisheit, die aber allzu häufig von denjenigen, die nach zusätzlichen Leistungen rufen, verdrängt wird. Deren Finanzierung kann nur aus dem Sozialprodukt bzw. Volkseinkommen über Steuern oder Sozialbeiträge erfolgen. So sind auch im Zuge des Ausbaus des Sozialstaats allein die Beitragssätze zur Sozialversicherung (ohne Unfallversicherung), die vor der Rentenreform von 1957 unter 20% lagen, auf rund 40% in den letzten Jahren gestiegen. Sie haben sich also mehr als verdoppelt. Ebenso sind die steuerfinanzierten Sozialausgaben erheblich angestiegen und machen inzwischen rund 34% aller Sozialleistungen aus (ein weiteres reichliches Drittel wird über die Sozialbeiträge der Arbeitgeber, rund 31% über die der Versicherten aufgebracht, vgl. Tab. 2).

Eine derartige Entwicklung kann natürlich nicht unbegrenzt weitergehen, vor allem nicht angesichts der dramatischen demographischen Tendenzen in Deutschland. So kann es nicht überraschen, dass bereits seit Mitte der 1970er Jahre über die »Grenzen des Sozialstaates« diskutiert wird. Das hat zunächst nur zaghaft, schließlich verstärkt seit Beginn der 1990er Jahre zu schrittweisen, salamiartigen Reformen vor allem im Bereich der Renten- und Krankenversicherung, schließlich am Arbeitsmarkt (»Hartz-Reformen«) geführt – nicht zur Freude der Betroffenen, aber eigentlich »alternativlos«. Der ehemalige Bundespräsident Köhler hat es anlässlich seiner Amtseinführung 2004 überzeugend deutlich gemacht:

> Der Sozialstaat ist für mich eine zivilisatorische Errungenschaft, auf die wir stolz sein können. Aber der Sozialstaat heutiger Prägung in Deutschland hat sich übernommen. Das ist bitter, aber wahr. Wir haben es vor allen Dingen nicht geschafft, den Sozialstaat rechtzeitig auf die Bedingungen einer alternden Gesellschaft und einer veränderten Arbeitswelt einzustellen ... Wir müssen auch die Sozialpolitik nach dem Prinzip der Nachhaltigkeit gestalten, also bei allen Entscheidungen immer auch die Auswirkungen auf zukünftige Generationen, unsere Kinder, berücksichtigen. Das haben wir zu lange vernachlässigt.
> Uns allen muss dabei bewusst sein: Der Umbau des Sozialstaates verlangt schon jetzt vielen Menschen in Deutschland vieles ab. Es gibt soziale Härten, weil Einschnitte Menschen treffen, die ohnehin nicht viel haben ... Umso mehr müssen wir darauf achten, dass alle Verantwortung tragen und Opfer bringen, und zwar entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit. Wir brauchen eine »Entwicklungspolitik für ein entwickeltes Land«, wie es die deutschen Bischöfe formuliert haben. Wohlweislich: Entwicklung, nicht Abriss oder Abbau; Entwicklung als Umbau.

SOZIALE ZIELE DER WIRTSCHAFTSPOLITIK – EINE DRITTE SÄULE

Das Soziale der Sozialen Marktwirtschaft ruht noch auf einem dritten Pfeiler. Auch die Wirtschaftspolitik verfolgt vielfach soziale Ziele. Das gilt selbst für die *Geldwertstabilität*, die im Bundesbankgesetz von 1957 als prioritäres Ziel der Zentralbank verankert wurde. Dieselbe Verpflichtung wurde später der Europäischen Zentralbank auferlegt. Sozial ist dieses Ziel insofern, als inflationäre Prozesse vor allem die Ersparnisse der Bevölkerung gefährden.

Mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967, das keynesianische Züge trägt, wurde die Geldwertstabilität vor allem um das Ziel eines *hohen Beschäftigungsgrades und eines stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums* ergänzt – beides hochgradig soziale Ziele, denn Wachstum verbessert die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungssituation und Beschäftigung ist wiederum zum einen der Kern der

Tab. 1
Sozialbudget 2016

	Sozialleistungen insgesamt			Bruttoinlandsprodukt	
Jahr	Mrd. Euro	Veränderung in % gegenüber Vorjahr	Sozialleistungsquote[a] in %	Mrd. Euro	Veränderung in % gegenüber Vorjahr
1960	28,4		18,3	154,8	
1961	31,6	11,6	18,7	169,6	9,6
1962	34,6	9,5	18,8	184,5	8,8
1963	37,1	7,0	19,0	195,5	6,0
1964	40,5	9,2	18,8	214,8	9,9
1965	45,6	12,7	19,4	234,8	9,3
1966	50,3	10,3	20,2	249,6	6,3
1967	54,4	8,2	21,5	252,8	1,3
1968	58,5	7,4	21,4	272,7	7,9
1969	64,2	9,8	21,0	305,2	11,9
1970	73,0	13,6	20,2	360,6	
1971	82,2	13,5	20,7	400,2	11,0
1972	93,8	13,3	21,5	436,4	9,0
1973	107,4	14,5	22,1	486,0	11,4
1974	123,7	15,2	23,5	526,0	8,2
1975	145,2	17,3	26,3	551,0	4,8
1976	156,2	7,6	26,1	597,4	8,4
1977	166,4	6,5	26,1	636,5	6,6
1978	177,2	6,5	26,1	678,9	6,7
1979	188,5	6,4	25,6	737,4	8,6
1980	202,7	7,5	25,7	788,5	6,9
1981	216,5	6,8	26,2	825,8	4,7
1982	222,8	2,9	25,9	860,2	4,2
1983	228,7	2,7	25,5	898,3	4,4
1984	237,9	4,0	25,3	942,0	4,9
1985	247,9	4,2	25,2	984,4	4,5
1986	260,7	5,1	25,1	1 037,1	5,4
1987	273,7	5,0	25,7	1 065,1	2,7
1988	288,1	5,3	25,7	1 123,3	5,5
1989	295,9	2,7	24,6	1 200,7	6,9
1990	314,3	6,2	24,1	1 306,7	8,8
1991	395,5		25,0	1 579,8	
1992	448,6	13,4	26,5	1 695,3	7,3
1993	473,3	5,5	27,1	1 748,6	3,1
1994	495,9	4,8	27,1	1 830,3	4,7
1995	523,1	5,5	27,5	1 898,9	3,7
1996	552,9	5,7	28,7	1 926,3	1,4
1997	556,6	0,7	28,3	1 967,1	2,1
1998	570,0	2,4	28,2	2 018,2	2,6
1999	591,2	3,7	28,6	2 064,9	2,3
2000	608,0	2,8	28,7	2 116,5	2,5
2001	625,6	2,9	28,7	2 179,9	3,0
2002	648,0	3,6	29,3	2 209,3	1,4
2003	660,9	2,0	29,8	2 200,1	0,5
2004	659,3	– 0,2	29,0	2 270,6	2,3
2005	665,5	0,9	28,9	2 300,9	1,3
2006	665,6	0,0	27,8	2 393,3	4,0
2007	674,2	1,3	26,8	2 513,2	5,0
2008	694,5	3,0	27,1	2 561,7	1,9
2009	751,2		30,5	2 460,3	– 4,0
2010	768,8	2,3	29,8	2 580,1	4,9
2011	773,6	0,6	28,6	2 703,1	4,8
2012	791,3	2,3	28,7	2 758,3	2,0
2013	819,9	3,6	29,0	2 826,2	2,5
2014	849,0	3,5	29,0	2 923,9	3,5
2015[b]	895,4	4,3	29,2	3 032,8	3,7
2016[c]	918,0	3,7	29,3	3 132,7	3,3
2017[c]	962,0	4,8	29,8	3 227,6	3,0
2018[c]	988,9	2,8	29,7	3 329,0	3,1
2019[c]	1 020,6	3,2	29,7	3 436,0	3,2
2020[c]	1 054,2	3,3	29,7	3 546,4	3,2
2021[c]	1 091,3	3,5	29,8	3 660,3	3,2

[a] Sozialleistungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt. Bis 1969 bzw. 1990 unrevidierte Werte; Sozialleistungsquote nur eingeschränkt vergleichbar. Ab 1991 einschließlich neue Länder. Ab 2009 einschließlich privater Krankenversicherung. Datenstand: Mai 2017. [b] Vorläufig. [c] Geschätzt.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialbericht 2017, S. 274.

Tab. 2
Sozialbudget 2017

Sozialleistungen insgesamt	962 Mrd. Euro
Sozialleistungsquote (in v. H. BIP)	29,8%
Leistungen nach Funktionen (ohne Verwaltungsausgaben)	921 Mrd. Euro
Krankheit/Invalidität	43,5%
Alter/Hinterbliebene	38,5%
Kinder/Ehegatten/Mutterschaft	11,2%
Arbeitslosigkeit	3,8%
Wohnen/Lebenshilfen	2,9%
Finanzierung der Leistungen durch	
Beiträge der Arbeitgeber	33,9%
Sozialbeiträge der Versicherten	30,7%
Zuschüsse des Staates	33,7%

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialbericht 2017, S. 195 ff.; Berechnungen des Autors.

materiellen Existenzsicherung; zum anderen kommt ihr auch noch erhebliche psychosoziale Bedeutung zu, denn Arbeitslosigkeit zerstört die sozialen Netze und das individuelle Selbstwertgefühl der Betroffenen. Dass es der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik seit den »Hartz-Reformen« gelungen ist, die Tendenz steigender Arbeitslosigkeit umzukehren und die registrierte Arbeitslosigkeit in etwa zu halbieren und dass insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit vor allem im internationalen Vergleich relativ niedrig gehalten werden konnte, hat hohen sozialen Wert.

Für den deutschen *Arbeitsmarkt* gelten überdies zusätzlich – mit langer Tradition – eine Fülle von Regelungen mit sozialen Zielsetzungen: Vorschriften für den betrieblichen Gefahrenschutz, generelle und gruppenspezifische Begrenzungen der Arbeitszeit einschließlich Teilzeit- und Urlaubsregelungen, Kündigungsschutzbestimmungen, Tarifautonomie der Sozialpartner, Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Betrieben und Großunternehmen.

Schließlich die *Steuerpolitik*. Sie dient gewiss primär dem fiskalischen Zweck der Einnahmeerzielung, zum Teil aber auch sozialen bzw. verteilungspolitischen Zielen. So erzielt die progressive Einkommensteuer, deutliche Umverteilungseffekte. »Die oberen 20% der Steuerpflichtigen … erwirtschaften derzeit 70% des Gesamtaufkommens.« (vgl. Zeil 2014, S. 32) Und von der unteren Hälfte der Einkommensbezieher stammen lediglich 5% der Lohn- und Einkommensteuereinnahmen. Die Mehrwertsteuer hat dagegen regressive Wirkungen, die aber durch den ermäßigten Steuersatz insbesondere für Lebensmittel gemildert werden. Zu erwähnen ist zusätzlich, dass Steuervergünstigungen für soziale, insbesondere familienpolitische Zwecke derzeit in Höhe von mehr als 30 Mrd. Euro gewährt werden. Dass überhaupt rund 35% der direkten Sozialleistungen aus Steuermitteln finanziert werden, wurde schon erwähnt.

Große Ähnlichkeit mit Sozialleistungen haben auch die Ausgaben im Rahmen der staatlichen *Bildungspolitik*. Vor allem der kostenlose Besuch von Schulen und Hochschulen hat deutliche soziale Effekte. Dies gilt auch für die *Verbraucher- und Mieterschutzpolitik.*

Nicht zuletzt ist hier noch die *Strukturpolitik* zu erwähnen. Die sektoralen und regionalen Strukturen der Wirtschaft verändern sich im Zeitablauf aus unterschiedlichen Gründen. Gesamtwirtschaftlich wirkt dieser Strukturwandel in aller Regel durchaus positiv: er führt zu Produktivitäts- und Wohlstandssteigerungen. In den Branchen oder Regionen aber, die im Zuge dieser Prozesse an Bedeutung verlieren, gehen Arbeitsplätze verloren und Unternehmen in Konkurs – ein Prozess schöpferischer Zerstörung, wie ihn der Sozialökonom Joseph Schumpeter genannt hat. Das galt für die deutsche Landwirtschaft ebenso wie für den Kohlebergbau, die Stahlindustrie, die Werften, aber auch für das Ruhrgebiet als Ganzes, um nur die wichtigsten Beispiele zu nennen. Die Wirtschaftspolitik hat den Strukturwandel im Zeichen der »Sozialen Marktwirtschaft« zwar grundsätzlich bejaht, ihn aber mit dem klassischen Mittel von (Erhaltungs-)Subventionen auf ein sozialverträgliches Tempo abzubremsen und insbesondere Arbeitsplätze zu erhalten versucht. Hätte man den Strukturwandel allein den Marktprozessen überlassen, wären die genannten Branchen sehr rasch mehr oder weniger von der Bildfläche verschwunden!

Abschließend verweise ich noch unter sozialen Aspekten auf das *kostenlose Angebot an öffentlichen Gütern* im Bereich der Infrastruktur.

Tab. 3
Beitragssätze zur Sozialversicherung (in %)
Westdeutschland, ab 1990 Deutschland

Jahr	Gesamt	Rentenversicherung	Arbeitslosenversicherung	Krankenversicherung	Pflegeversicherung
1960	22,4	14,0	2,0	6,4	
1970	26,5	17,0	1,3	8,2	
1980	32,4	18,0	3,0	11,4	
1990	35,6	18,7	4,3	12,6	
1991	36,7	17,7	6,8	12,2	
1995	39,3	18,6	6,5	13,2	1,0
1997	42,0	20,3	6,5	13,5	1,7
2000	41,0	19,3	6,5	13,5	1,7
2005	41,4	19,5	6,5	13,7	1,7
2008	40,1	19,9	3,3	D 14,9	D 2,0
2018	38,75+	18,6	3,0	14,6+	2,55+

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

ZUR DISKREPANZ ZWISCHEN TATSÄCHLICHER LAGE UND WAHRNEHMUNG

Ziehen wir eine Zwischenbilanz, so erweist sich das Soziale der »Sozialen Marktwirtschaft« als ein vielschichtiges

und imposantes Gebilde, das auf drei unterschiedlichen, wenn auch miteinander vernetzten Säulen ruht. Vor dem Hintergrund der aufgezeigten sozialen Effekte der Marktwirtschaft selbst, trotz des großen Umfanges an Sozialleistungen, trotz vielfältiger sozialer Regelungen und Zielsetzungen der deutschen Wirtschaftspolitik halten aber – wie eingangs gezeigt – rund 42% der Deutschen die gegenwärtige Wirtschaftsordnung nicht für ausreichend sozial. Wie ist das zu erklären? Dazu einige Plausibilitätsargumente:

a) Es gibt auch in einem reichen Land (relative) Armut und soziale Benachteiligungen (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017a). Die davon Betroffenen halten natürlich tendenziell das Ausmaß an sozialen Leistungen für unzureichend.
b) Während sich die reale Einkommenssituation der meisten Deutschen seit der Wiedervereinigung kaum verbessert, für einige sogar verschlechtert hat, gab es im oberen Bereich der Einkommenspyramide, besonders auffällig bei Managern und Bankern, deutliche Steigerungen bis hin zur Abzockerei. Dies hat der Einschätzung, dass es in unserer Wirtschaftsordnung gerecht zugehe, offenkundig erheblich geschadet.
c) Schließlich spielt auch die Mentalität der Deutschen eine wichtige Rolle. Sie sind – in deutlichem Unterschied z.B. zur amerikanischen Bevölkerung – ziemlich risikoavers und erwarten vom Staat ein hohes, ja wachsendes Maß an sozialer Sicherheit, wobei sie die Finanzierungs- und Langfristfolgen einer solchen Politik nicht ausreichend wahrnehmen bzw. wahrnehmen wollen (auch wegen unterschiedlicher Betroffenheit). Selbst der bloße Umbau des Sozialstaats, soweit er einen Rückbau in bestimmten Bereichen zu Gunsten eines Ausbaus in anderen Bereichen impliziert, war und ist daher politisch nur schwer durchsetzbar.
d) Bei Wahlen wetteifern die deutschen Parteien daher vor allem mit sozialen Versprechungen um die Gunst der Wähler. Da die beiden großen Parteien traditionell sozialstaatsfreundlich orientiert sind, führen Regierungswechsel zu keinem sozialpolitischen Kurswechsel, sondern zu einer Art Einbahnstraße in Richtung Ausbau des Sozialstaats.
e) Trotz mancher Reformmaßnahmen muss aber die Sozialpolitik insbesondere aus demographischen Gründen deutlich nachhaltiger, zielgerechter und effizienter gestaltet werden! Diesbezüglich ist nicht nur vieles nötig, sondern auch möglich, wenn die Politik die erforderliche Kraft aufbringt.

LITERATUR

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017a), *Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, verfügbar unter: https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017b), *Sozialbericht 2017*, Berlin, verfügbar unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a-101-17-sozialbericht-2017.pdf;jsessionid=B79912FDC12EC7894B58BAB46EA76951?__blob=publicationFile&v=2.

Erhard, L. (1954), »Die Prinzipien der deutschen Wirtschaftspolitik«, Vortrag vom 31. Mai 1954 in Antwerpen.

Erhard, L. (1957), *Wohlstand für alle,* Düsseldorf.

Hampe, P. (2014), »Ist die ›Soziale Marktwirtschaft‹ sozial?«, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP)* (2), 151–162.

Köcher, R. et al. (Hrsg., m. Jg.), Allensbacher Jahrbücher der Demoskopie, Institut für Demoskopie, Allensbach.

Köhler, H. (2004), »Rede vom 1. Juli 2004 anlässlich seiner Amtseinführung als Bundespräsident«, verfügbar unter: www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/2004/07/2004.

Müller-Armack, A. (1956), »Soziale Marktwirtschaft«, in: von Beckerath, E. et al. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Sozialwissenschaft,* Bd. 6, Gustav Fischer, J.C.B. Mohr, Vandenhoeck & Ruprecht, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 390–392.

Zeil, M. (2014), »Ist die Marktwirtschaft noch sozial?«, *ifo Schnelldienst*, 67(5), 26–34.

Andreas Peichl und Marc Stöckli***

Ungleichheit und Umverteilung in Deutschland: Trends und Handlungsoptionen

Andreas Peichl

Marc Stöckli

Die Entwicklung der Einkommensungleichheit in Deutschland ist besser, als in der öffentlichen Debatte dargestellt. Berücksichtigt man Kompositionseffekte, zeigt sich, dass es für die Gesamtbevölkerung seit 2005 einen fallenden Trend gibt. Auch beim Thema Fairness schneidet Deutschland nicht schlecht ab. Gleichwohl besteht erheblicher Reformbedarf bei der hohen effektiven Grenzbelastung für Haushalte mit niedrigen Einkommen aufgrund des Transferentzugs im Sozialbereich. Aus Sicht der Chancengerechtigkeit sollte zudem die Förderung der Bildung im Kleinkindalter ausgeweitet werden.

Es steht immer schlechter um die soziale Marktwirtschaft in Deutschland. Diesen Eindruck erhält man zumindest, wenn man die öffentliche Debatte um die Verteilung von Einkommen und Vermögen verfolgt. Richtig ist, dass es deutliche Unterschiede zwischen den Haushaltseinkommen gibt: Die reichsten 10 Prozent erwirtschaften hierzulande rund 40% des Nationaleinkommens, das reichste 1 Prozent sogar 13% (zum Vergleich, bei identisch verteilten Einkommen würden diese Anteile 10% bzw. 1% entsprechen) (vgl. World Inequality Database – WID.world). Ebenfalls richtig ist, dass die Bruttolöhne der oberen Perzentile innerhalb der letzten 20 Jahre um ein Vielfaches stärker gewachsen sind als jene der unteren Perzentile, die teilweise sogar real gesunken sind (vgl. Felbermayr et al. 2016a).

* Prof. Dr. Andreas Peichl ist Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.
** Marc Stöckli ist Doktorand am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.

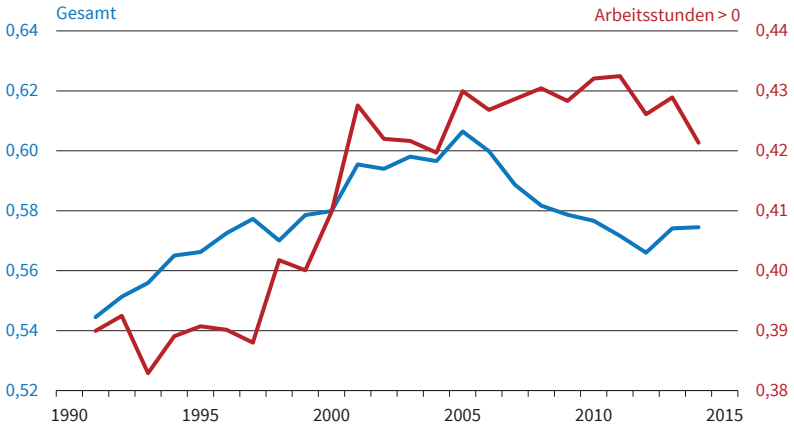
LOHNUNGLEICHHEIT UND KOMPOSITIONSEFFEKTE

Richtig ist aber auch, dass die Lohnungleichheit, wenn man Personen ohne Erwerbstätigkeit berücksichtigt, in den letzten zehn Jahren merkbar zurückgegangen ist. Abbildung 1 vergleicht die Bruttoeinkommensungleichheit der Beschäftigten mit jener der Gesamtbevölkerung.[1] Erstere berücksichtigt implizit ausschließlich Personen mit einem positiven Arbeitseinkommen. Für die Berechnung der Ungleichheit der Gesamtbevölkerung wurde den Personen ohne Arbeitseinkommen ein Wert von null zugewiesen.

Wie in Abbildung 1 zu erkennen, verläuft bis 2005 die Entwicklung beider Ungleichheitsmaße relativ ähnlich. Danach zeigen sich deutliche Unterschiede in der Entwicklung der Ungleichheit. Von 2005 bis 2011 fällt der Gini-Koeffizient in der Gesamtbevölkerung, während jener der Beschäftigten stagniert. Dies ist auf den starken Rückgang der Arbeitslosigkeit seit 2005 zurückzuführen. Der damit einhergehende Beschäftigungszuwachs erfolgte vor allem zugunsten von Stellen mit niedrigen Einkommen, was zu einem Anstieg der Bruttolohnungleichheit innerhalb der Beschäftigten führt. Gleichzeitig aber steigen die Einkommen der Haushalte, in denen ein Mitglied neu einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Letzteres reduziert die Bruttolohnungleichheit der Gesamtbevölkerung.

Dies zeigt, dass die isolierte Betrachtung der Ungleichheit unter den Beschäftigten zu kurz greift, da sie Kompositionseffekte nicht berücksichtigt. Damit ist gemeint, dass sich sowohl die Größe als auch die Zusammensetzung der erwerbstätigen Bevölkerung verändert hat und der Gini-Koeffizient damit mechanisch angestiegen ist. Neben dem Rückgang der Arbeitslosenquote spiegelt sich beispielsweise auch die Veränderung der Frauenerwerbstätigenquote wider. Diese ist heute im Vergleich zu vor 20 Jahren um fast 7 Prozentpunkte höher, eine wichtige und zu begrüßende Entwicklung. Da jedoch die Lohnunterschiede unter erwerbstätigen Frauen größer sind und Männer nach wie vor mehr verdienen, vergrößert sich mit einer steigenden Erwerbstätigenquote auch die Lohnungleichheit insgesamt. Des Weiteren muss die Alterung der Bevölkerung mitbe-

Abb. 1
Entwicklung der Ungleichheit
Gini-Koeffizient



Quelle: SOEP; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

[1] Gezeigt wird die Entwicklung des Gini-Koeffizienten, das am häufigsten verwendete Ungleichheitsmaß. Ein Wert von 0 entspricht vollständiger Gleichverteilung der Einkommen, ein Wert von 1 vollständiger Ungleichverteilung. Zur besseren Darstellung wurden unterschiedliche Achsenabschnitte gewählt.

rücksichtigt werden. Der Anteil der über 50-Jährigen an der Gesamtbevölkerung ist über die Jahre kontinuierlich angestiegen. Die Lohnunterschiede dieser Altersgruppe sind naturgemäß größer als jene der 20- bis 25-Jährigen, die zu einem großen Teil aus Berufseinsteigenden und Studierenden besteht. Aus all diesen Gründen ist eine Analyse von Subpopulationen (wie Gruppe die der Beschäftigten) nicht sinnvoll, um Aussagen über die Ungleichheit in Deutschland zu treffen. Hierfür sollte immer die Gesamtbevölkerung herangezogen werden.[2]

DIE ROLLE DES STEUER- UND TRANSFERSYSTEMS

Die Entwicklung der Bruttoeinkommen vernachlässigt zudem die Umverteilung durch den Staat. Ökonomisch relevant für die Beurteilung der Verteilungsgerechtigkeit sind jedoch vielmehr die verfügbaren Einkommen. Damit wird das Einkommen nach Steuern und Transfers bezeichnet, also die Differenz aus dem Markteinkommen und der Nettoumverteilung.

Abbildung 2 zeigt den Gini-Koeffizient der Haushaltseinkommen jeweils vor und nach Umverteilung. Es zeigt sich, dass durch das Steuersystem die verfügbaren Einkommen signifikant gleicher verteilt sind als die Markteinkommen. Ähnlich wie bei der Lohnungleichheit steigt bis 2005 die Ungleichheit sowohl vor als auch nach Umverteilung und fällt danach bis 2010. Seit 2010 stagniert der Gini-Koeffizient der verfügbaren Einkommen größtenteils, am aktuellen Rand kommt es zu einem leichten Anstieg. Ebenfalls erkennbar ist, dass der Gini-Koeffizient der Markteinkommen von 2005 bis 2010 stärker fällt als jener der verfügbaren Einkommen. Dies ist vermutlich vor allem auf die Steuerreform der Schröder-Regierung zurückzuführen, insbesondere durch die Absenkung des Eingangs- und Spitzensteuersatzes. Es hat aber auch damit zu tun, dass bei Haushalten, in denen ein Mitglied neu eine Stelle gefunden hat, der Durchschnittssteuersatz angestiegen ist. Somit steigt zwar das Bruttohaushaltseinkommen, ein Teil dieses Zuwachses wird aber in unserem progressiven System wieder wegbesteuert. Über die Jahre kam es daher zu einem Rückgang der Differenz zwischen dem Gini-Koeffizienten der Markteinkommen und der verfügbaren Einkommen. Zu Beginn der beobachteten Zeitspanne reduziert sich durch die Umverteilung der Gini-Koeffizient um rund 0,13 Indexpunkte, am aktuellen Rand sind es noch lediglich 0,10 Punkte.

REFORMBEDARF BEI DEN TRANSFERENTZUGSRATEN

Der deutsche Staat verteilt aber nicht zu wenig um, sondern falsch. Reformbedarf besteht insbesondere bei den Transferentzugsraten (vgl. Buhlmann et al. 2017; Bruckmeier et al. 2018). Damit ist die Rate gemeint, mit der Transferleistungen bei steigendem Einkommen gekürzt werden. Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende beträgt sie 80 bis 100% ab einem Hinzuverdienst von 100 Euro, beim Wohngeld um die 50% und beim Kinderzuschlag durchgehend 50%. Von dieser faktischen Besteuerung sind vorrangig Familien mit Kindern im unteren Einkommensbereich betroffen. Rechnet man Sozialabgaben und Einkommensteuer hinzu, führt dies dazu, dass sich mit einem höheren Bruttoeinkommen das Nettoeinkommen kaum verändert oder in gewissen Einkommensabschnitten sogar sinken kann. Transferentzugsrate, Sozialabgaben und Einkommensteuer ergeben zusammen die effektive Grenzbelastung, also die Gesamtbelastung für einen brutto zusätzlich verdienten Euro. Bei einer Grenzbelastung von 80% bedeutet dies etwa, dass von einem Euro lediglich 20 Cent netto dazuverdient wird.

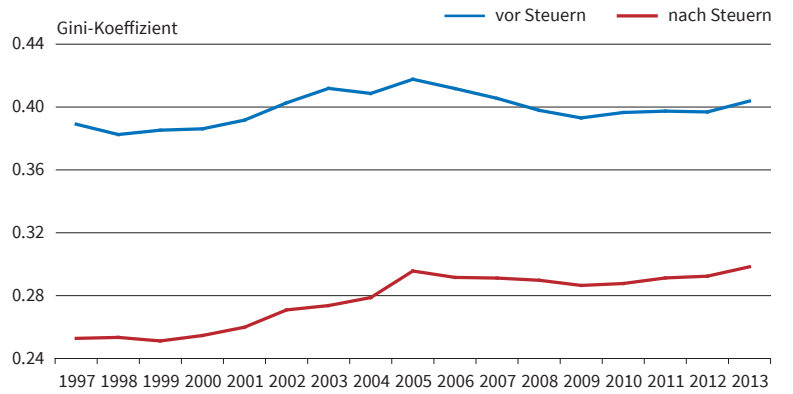
Abbildung 3 stellt die Grenzbelastung im Verhältnis zum Haushaltsbruttoeinkommen graphisch dar. Die Belastung der unteren Einkommen liegt bei rund 80 bis 100%, teilweise sogar deutlich über 100%. In diesem Fall führt ein zusätzlich verdienter Euro zu einem geringeren Nettoeinkommen. Der Anreiz für diese Einkommensgruppe, eine Beschäftigung anzunehmen oder auszuweiten, ist entsprechend gering.

Diese Fehlanreize gilt es zu korrigieren. Eine mögliche Reformoption besteht darin, die Grenzbelastung im unteren Einkommensbereich über die Systeme hinweg durchgehend auf beispielsweise 70 oder 80% zu begrenzen. Dies erfor-

[2] Das Gleiche gilt auch für eine Betrachtung von Lohnperzentilen. Auch hier führen Kompositionseffekte zu einer Verschiebung und beeinflussen die Trends, da es sich nicht um eine Panelanalyse handelt, d.h., in einem Perzentil befinden sich von Jahr zu Jahr andere Personen.

Abb. 2

Ungleichheit der Haushaltseinkommen vor und nach Steuern und Transfers



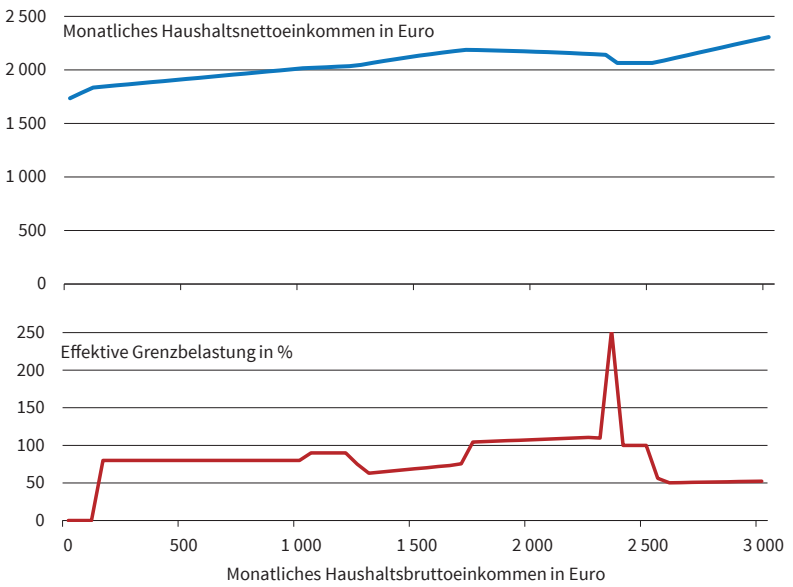
Grundlage sind Personen im Alter von 16–65. Inflationsbereinigte Größen.
Markteinkommen (Arbeits- und andere Einkommen) vor und nach Steuern und Transferzahlungen. Die Betrachtungsebene ist der Haushalt.
Quelle: Felbermayr et al. (2016b).

© ifo Institut

Abb. 3

Nettoeinkommen und Grenzbelastung nach Bruttoeinkommen

Am Beispiel einer alleinerziehenden Person mit zwei Kindern[a]



[a] Kindergeldberechtigte Kinder zwischen acht und zwölf Jahren. Die unterstellte Miete beträgt 510 Euro inklusive Heizkosten.

[b] Der Prozentsatz, um den ein brutto zusätzlich zum momentanen Einkommen verdienter Euro durch Einkommensteuer, Abgaben und Transferentzug reduziert wird. Die Grenzbelastung von 80% im Intervall zwischen 100 und 1 000 Euro Bruttoeinkommen bedeutet, dass hier von einem zusätzlich zum momentanen Bruttoeinkommen verdienten Euro effektiv nur 20 Cent in die Haushaltskasse fließen.

Quelle: Bruckmeier et al. (2018).

© ifo Institut

dert jedoch eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Behörden sowie eine Harmonisierung und Koordinierung der Leistungen.

VERMÖGENSUNGLEICHHEIT

Die Einkommenssituation bildet nur einen Aspekt der individuellen finanziellen Situation ab. Mit Blick auf die Vermögen zeigt sich, dass diese deutlich ungleicher verteilt sind als die Einkommen. Wie Tabelle 1 zeigt, verfügen die Deutschen durchschnittlich über ein Nettovermögen von 182 000 US-Dollar. Der Median beträgt jedoch lediglich 50 000 US-Dollar – ein Hinweis darauf, dass sich die Vermögen vor allem auf einen kleinen Kreis der Bevölkerung konzentrieren. Auffällig ist, dass lediglich 71% überhaupt ein positives Nettovermögen besitzen. Zum Vergleich, in den USA beträgt das durchschnittliche Nettovermögen 337 000 US-Dollar, der Median 40 000 US-Dollar. Auch hier ist die große Differenz zwischen Mittelwert und Median ein Hinweis auf die Ungleichverteilung der Vermögen. Der Anteil der Bevölkerung mit positivem Nettovermögen ist mit 73% ähnlich niedrig wie in Deutschland.

Dies klingt beunruhigend, muss aber relativiert werden, da die Rentenansprüche darin nicht berücksichtigt sind. Über die gesetzliche Rentenversicherung ist rund 78% der Erwerbsbevölkerung versichert (Stand: 2014). Auf dieses Vermögen hat man zwar nicht ohne weiteres Zugriff, es stellt aber dennoch eine zukünftige Einkommensquelle dar. Hinzu kommen weitere Ansprüche über die Sozialversicherung, Beamtenpensionen sowie die betriebliche und private Altersvorsorge. Summiert

Tab. 1

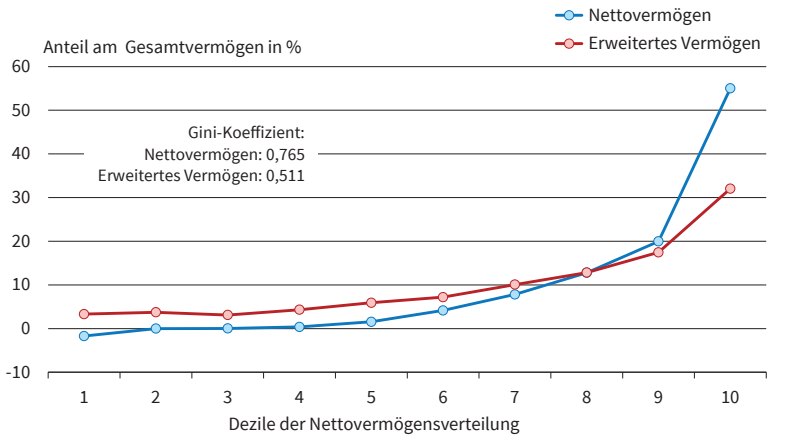
Deskriptive Statistiken nach Vermögensart

Vermögen	Land	Mittelwert (in US-Dollar)	P25	P50 (Median)	P75	Anteil der Bevölkerung mit positivem Vermögen (%)
Nettovermögen	USA	336 636	0	40 000	198 510	73,1
Sozialversicherungsbasiertes Rentenvermögen		161 475	64 486	124 938	227 458	96,5
Eigene Ansprüche		149 263	59 428	117 243	211 562	96,5
Hinterbliebenenleistungen		12 212	0	3 471	18 960	56,3
Betriebliches und Privates Rentenvermögen		153 351	0	13 000	139 877	61,7
Erweitertes Vermögen		651 462	85 989	246 531	607 288	95,8
Nettovermögen	Deutschland	182 513	0	49 623	231 139	71,6
Sozialversicherungsbasiertes Rentenvermögen		200 407	68 257	162 540	295 027	93,1
Eigene Ansprüche		178 555	57 508	141 150	264 181	92,8
Hinterbliebenenleistungen		21 853	0	0	19 569	27,5
Betriebliches und Privates Rentenvermögen		90 122	0	13 059	78 801	64,2
Erweitertes Vermögen		473 043	149 128	326 525	631 883	98,3

Anmerkung: Die Stichprobe wurde am 99,9. Perzentil gekappt. Alle Ergebnisse basieren auf mehreren Imputationen. Nichtlineare Schätzer (P25, P50, P75) basieren ausschließlich auf der ersten Imputation.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts, basierend auf Daten von Bönke et al. (2017).

Abb. 4
Vermögensverteilung in Deutschland



Quelle: Darstellung des ifo Instituts basierend auf Daten von Bönke et al. (2017). © ifo Institut

man die (diskontierten) Rentenzahlungen und das Nettovermögen, erhält man das erweiterte Vermögen; der Anteil der Bevölkerung mit positivem Vermögen steigt dadurch auf 98%, der Mittelwert auf 473 000 US-Dollar und der Median sogar auf 327 000 US-Dollar.

Abbildung 4 stellt den prozentualen Vermögensanteil der jeweiligen Nettovermögensdezile am Gesamtvermögen graphisch dar. Die reichsten 10 Prozent besitzen rund 55% des gesamten Nettovermögens in Deutschland. Bei den ärmsten 10 Prozent hingegen übersteigen die Schulden das Bruttovermögen. Generell besitzen die unteren 40 Prozent keine nennenswerten Vermögensanteile.

Über die Rentenansprüche gewinnen die unteren 70 Prozent. Der Anteil der reichsten 10 Prozent fällt auf knapp über 30%. Der Gini-Koeffizient sinkt von 0,765 bei den Nettovermögen auf 0,511, wenn die Rentenansprüche berücksichtigt werden, und liegt damit ungefähr auf Höhe des Gini-Koeffizienten für Bruttoeinkommen.

UNGLEICHHEIT UND GERECHTIGKEIT

Einkommens- und Vermögensungleichheit kann jedoch nicht ohne Weiteres in ein Gerechtigkeitsproblem umgemünzt werden. Unterschiede können durchaus aufgrund von normativ legitimen Faktoren entstanden sein, beispielsweise wenn eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer das Arbeitspensum reduziert, um mehr Zeit für ein Hobby zur Verfügung zu haben. Um die Verteilung von Ressourcen bewerten zu können, gilt es erst zu definieren, welche Charakteristika eine ideale Verteilung aufweisen muss, um von einer gerechten Gesellschaft sprechen zu können. In der politischen Philosophie ist dabei insbesondere das Konzept der Chancengerechtigkeit weitestgehend akzeptiert und stellt für vielen Gerechtigkeitstheorien eine notwendige (wenn auch nicht unbedingt hinreichende) Bedingung dar. Gemeint ist damit die Idee, dass der individuelle Erfolg nicht von Faktoren abhängen darf, die sich dem persönlichen Einfluss entziehen. In der Literatur werden diese Faktoren Umstände genannt. Darunter fallen beispielsweise Geschlechtsmerkmale, familiäres Umfeld oder Migrationshintergrund der Eltern. Konzeptionell wird unterschieden zwischen Ungleichheit, die durch Umstände entsteht, und Ungleichheit aufgrund von Unterschieden in der Anstrengung. Dabei ist ausschließlich erstere als ungerecht zu beurteilen, die es entsprechend über Ressourcenumverteilung zu neutralisieren gilt.

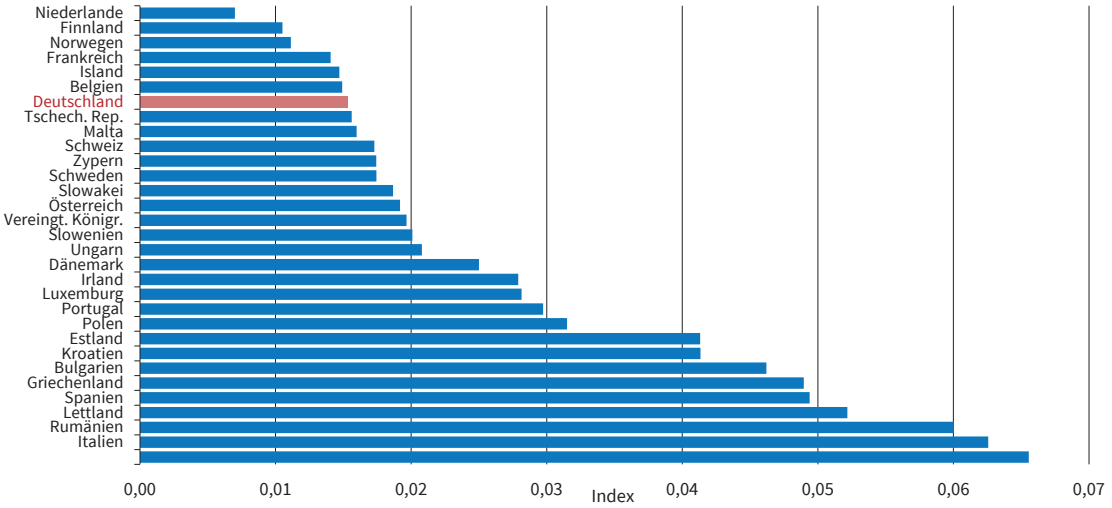
Empirische Untersuchungen zeigen, dass Umstände in der Tat eine wichtige Rolle spielen und damit zumindest ein Teil der beobachteten Ungleichheit ungerecht ist (vgl. Hufe und Peichl 2018; Hufe et al. 2018). Während Deutschland bei der Verteilung der Einkommen im europäischen Vergleich verhältnismäßig gut abschneidet, gibt es bei den Chancen noch immer Verbesserungsbedarf. Insbesondere hängt der Schulerfolg stärker als in anderen Ländern vom sozioökonomischen Hintergrund und insbesondere dem Bildungsstand der Eltern ab. Bei gleichem Kompetenzniveau ist die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, für ein Kind aus einer Akademikerfamilie deutlich höher als für ein Kind aus einer Arbeiterfamilie. Diese Bildungsungerechtigkeit hat natürlich auch Einfluss auf die Einkommensungleichheit (vgl. auch Brunori et al. 2018a; Brunori et al. 2018b).

In einer aktuellen Arbeit kombinieren Hufe et al. (2018) die Idee der Chancengerechtigkeit mit dem Prinzip der Freiheit von Armut. Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass auch jene Personen nicht ihrem Schicksal überlassen werden sollten, die durch ihr eigenes Verschulden in finanzielle Engpässe geraten sind. Die Chancengerechtigkeit hätte implizit nichts gegen Armut auszusetzen, solange diese nicht aufgrund von Umständen entsteht, sondern ausschließlich das Resultat der persönlichen Anstrengung ist. Es ist strittig, ob in einer solchen Situation überhaupt von einer fairen Verteilung gesprochen werden kann. Faire Ungleichheit sollte stattdessen einerseits nicht durch Umstände entstanden sein, andererseits aber eben auch sicherstellen, dass jeder mit den verfügbaren Mitteln »über die Runden« kommt. Entsprechend kommen die Autoren auch auf unterschiedliche Ergebnisse, als wenn die Chancengerechtigkeit isoliert betrachtet wird. Da hierzulande verhältnismäßig wenig Personen in (relativer) Armut leben, schneidet Deutschland nach diesem Maß im Vergleich überdurchschnittlich gut ab (vgl. Abb. 5). Fairer ver-

Abb. 5

Chancengerechtigkeit und Freiheit von Armut

Unfaire Ungleichheit in Europa



Unfaire Ungleichheit setzt sich zusammen aus einem Maß für Chancengerechtigkeit und Freiheit von Armut. Dargestellt sind die absoluten Werte der unfairen Ungleichheit.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts, basierend auf Hufe, Kanbur und Peichl (2018).

© ifo Institut

teilt sind die Einkommen nur in Belgien, Island, Frankreich, Norwegen, Finnland und den Niederlanden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Deutschland geht es sehr gut. Wir haben die Wirtschafts- und Finanzkrise sehr gut gemeistert und erleben den längsten Aufschwung in der Geschichte der Bundesrepublik. Darüber hinaus ist Deutschland ein Land mit moderater Einkommensungleichheit und einem stark ausgebauten Sozialstaat, der viel Geld umverteilt. Gleichwohl heißt ein relativ gutes Abschneiden im internationalen Vergleich nicht, dass alles bestens ist.

Im Kontext der Einkommensungleichheit sollte die Politik in Deutschland sich darauf konzentrieren, die im Abgaben- und Transfersystem vorhandenen Hürden für mehr Arbeitsangebotsanreize abzubauen und im Bildungssystem für mehr Chancengerechtigkeit zu sorgen. Eine Reform des Steuer- und Transfersystems sollte dieses als Gesamtheit verstehen und hinzu einem integrierten System von Steuern, Transfers und Sozialabgaben führen (vgl. Löffler et al. 2012). Einer höheren Besteuerung von Kapital und Vermögen sind im internationalen Steuerwettbewerb enge Grenzen gesetzt. Deshalb wäre es wichtiger, zur Bekämpfung von Vermögensungleichheit den Vermögensaufbau für die breite Masse zu erleichtern und zu fördern. Im Bereich der Chancengerechtigkeit sieht man im internationalen Vergleich, dass Deutschland zwar viel im Hochschulbereich ausgibt, aber zu wenig für Bildung im Kleinkindalter. Hier muss man ansetzen (und nicht nur die Kinderbetreuung ausbauen). Ebenso müssen Maßnahmen zur Re-Integration von Langzeitarbeitslosen getroffen und verbessert werden, z.B. durch bessere Qualifikation und Weiterbildung.

LITERATUR

Bönke, T., M. Grabka, C. Schröder und E. Wolff (2017), »A Head-to-Head Comparison of Augmented Wealth in Germany and the United States«, NBER Working Paper Nr. 23244.

Bruckmeier, K., J. Mühlhan und A. Peichl (2018), »Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen«, *ifo Schnelldienst* 71(3), 25–28.

Brunori, P., P. Hufe und D.G. Mahler (2018a), »Wurzeln der Ungleichheit – Ist Ungleichheit gleich ungerecht?«, *ifo Schnelldienst* 81(5), 18–22.

Brunori, P., P. Hufe und D.G. Mahler (2018b), »The Roots of Inequality: Estimating Inequality of Opportunity from Regression Trees«, ifo Working Papers Nr. 252.

Buhlmann, F., M. Löffler und A. Peichl (2017), *Grenzbelastung im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem,* Gutachten für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Felbermayr, G., M. Battisti und S. Lehwald (2016a), »Einkommensungleichheit in Deutschland, Teil 1: Gibt es eine Trendumkehr?«, *ifo Schnelldienst* 69(13), 28–37.

Felbermayr, G., M. Battisti und S.. Lehwald (2016b), »Einkommensungleichheit in Deutschland, Teil 2: Die Rolle der Umverteilung«, *ifo Schnelldienst* 69(14), 22–29.

Hufe, P., R. Kanbur und A. Peichl (2018), »Measuring Unfair Inequality: Reconciling Equality of Opportunity and Freedom from Poverty«, CESifo Working Paper Nr. 7119.

Hufe, P. und A. Peichl (2018), »Inequality and Unfairness in Europe«, *CESifo Forum* 19(2), 26–34.

Löffler, M., A. Peichl, N. Pestel, H. Schneider und S. Siegloch (2012), »Effizient, einfach und gerecht: Ein integriertes System zur Reform von Einkommensteuer und Sozialabgaben«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 13(3), 196–213.

*Georg Cremer**

Fairness für Menschen am unteren Rand der Mitte

Georg Cremer

GRUNDSICHERUNGSQUOTE – DER FEHLGELEITETE ARMUTSINDIKATOR

Die Diskreditierung der Grundsicherung in der öffentlichen Debatte in Deutschland blockiert Reformansätze, die aus Fairnessgründen gegenüber armen Menschen und Erwerbstätigen am unteren Rand der Mitte geboten wären. Ein System materieller Hilfen ist als Instrument der Armutsbekämpfung unverzichtbar. Um verfassungskonform zu sein, muss die Hilfe »jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu[sichern], die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind«, so das Bundesverfassungsgericht (Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09). Die genaue Höhe des Regelbedarfs ist strittig, der Gesetzgeber hat einen weiten Ermessensspielraum.

Das zur Berechnung angewandte Statistikverfahren ist grundsätzlich geeignet, es muss aber um Inkonsistenzen korrigiert werden. Es gibt in nicht unerheblichem Maße verdeckt Arme in der Referenzgruppe, die das Rechenergebnis nach unten ziehen. Und obwohl es Schätzverfahren zur Bereinigung gäbe (vgl. IAB 2008), konnte sich die Politik hierzu bisher nicht durchringen. Auch gibt es einige politisch motivierte Eingriffe in die Berechnung, so sind anstelle der Ausgaben für Bier, die in der Referenzgruppe ermittelt wurden, Ausgaben für Mineralwasser angesetzt worden. Zudem ist in der Berechnung, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2010 erfolge, die Größe der Referenzgruppe von 20% auf 15% verkleinert worden. Auch sind die Kosten für Haushaltsstrom nicht auskömmlich. Nach Abschätzungen des Deutschen Caritasverbandes (2015) würde bei einer Korrektur der Regelbedarf eines Alleinstehenden um etwa 60 Euro steigen. Zudem hat der Deutsche Caritasverband die Einführung einer Flexibilitätsreserve von 5% und damit ca. 20 Euro pro Monat vorgeschlagen, beispielsweise um die Ansparung von Anschaffungen zu erleichtern. Eine Erhöhung um 80 Euro würde Grundsicherungsempfängern etwas mehr Flexibilität in ihrer Lebensführung geben.

Selbstverständlich würde bei einer Erhöhung der Regelbedarfe die Zahl der Empfänger von Hartz IV und der Empfänger der Grundsicherung im Alter sehr deutlich zunehmen, da mehr Beschäftigte mit niedrigen Löhnen und mehr Empfänger niedriger Renten ergänzendes Arbeitslosengeld II bzw. Grundsicherung im Alter erhielten. Da die Quote der Grundsicherungsbezieher neben der Armutsrisikoquote als zweiter Armutsindikator genutzt wird, wäre zu erwarten, dass der Anstieg der Hilfeempfänger skandalisiert würde. Genau das ist nach der Einführung der Grundsicherung im Alter (2003) geschehen, die die alte Sozialhilfe ablöste. Mit ihr wurde faktisch der Rückgriff auf das Einkommen der Kinder beendet (dieser erfolgt nur noch bei Kindern mit einem Einkommen über 100 000 Euro). Bis dahin hatten viele arme Alte darauf verzichtet, Sozialhilfe zu beantragen, um ihren Kindern nicht zur Last zu fallen, es gab also in höherem Maße als heute verdeckte Armut. Der völlig erwartbare Anstieg der Zahl der Bezieher der Grundsicherung, der der Neuordnung folgte, fehlt heute in kaum einem politischen Text zur Altersarmut als Indiz einer wachsenden sozialen Schieflage.

FAIRNESS FÜR FAMILIEN IM NIEDRIGEINKOMMENSBEREICH

Viele Familien am unteren Rand der Mitte stellen sich durch die Erwerbsarbeit der Eltern nicht nennenswert besser. Zwar ist der häufig zu hörende Satz, mit Bezug von Hartz IV hätte man mehr oder gleich viel als mit Arbeit, falsch. Hartz IV ist hier besser als sein Ruf, da es ein System des Zuverdienstes, d.h. von ergänzenden Arbeitslosengeld-II-Zahlungen gibt. Die Nettoeinkommenskurve verläuft jedoch sehr flach mit zudem erratischen Sprüngen bei der Grenzbelastung, bis die Abhängigkeit von ergänzender Hilfe vollständig überwunden ist.

Erläutert sei dies am Beispiel eines Alleinverdienerpaars mit zwei Kindern (vgl. Peichl et al. 2017, S. 21 ff.). Solange das Einkommen so niedrig ist, dass die Familie Hartz-IV-Leistungen bezieht, liegt die Grenzbelastung bei 80%. Verdient das Paar so viel, dass es Kinderzuschlag und Wohngeld erhält, sinkt die Grenzbelastung zunächst auf ungefähr 50%, da das Wohngeld abgeschmolzen wird und Sozialversicherungsbeiträge zu leisten sind. Steigt das Einkommen über die Grenze, ab der nun auch der Kinderzuschlag abgeschmolzen wird, springt die Grenzbelastung auf über 90%. Wird die Höchsteinkommensgrenze des Kinderzuschlages erreicht, entfällt dieser abrupt für beide Kinder; trotz steigenden Bruttoeinkommens sinkt das verfügbare Einkommen der Familie um 170 Euro. Das wirkt wie eine Besteuerung von über 100% und ist eindeutig ein Konstruktionsfehler. Erst wenn auch das Wohngeld abgeschmolzen ist, in diesem Beispiel bei einem Jahreseinkommen von ca. 36 000 Euro, kommt das Paar in die normale Lage, dass die Grenzbelastung allein durch die Sozialabgaben und die Steuer bestimmt wird und dann bei etwa 40% liegt. Erst dann wieder kann sich das Paar über ein höheres Bruttoeinkommen wirklich freuen, weil sich dann auch das Nettoeinkommen spürbar erhöht.

Zu den hier dargestellten Abzügen, die bei steigendem Einkommen anfallen, kommen noch weitere Belastungen hinzu. Wer die Abhängigkeit von Hilfe überwindet, kann sich dann nicht mehr von den Rundfunkgebühren befreien lassen. Auch entfallen Hilfen

* Prof. Dr. Georg Cremer ist ehemaliger Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes e. V.

bei Klassenreisen und regional gewährte Ermäßigungen für den öffentlichen Personennahverkehr oder das kommunale Schwimmbad. Möglicherweise sind höhere Kitagebühren fällig. All dies erhöht die Grenzbelastung, die auf dem Einkommen der Eltern liegt, zusätzlich.

Würde man die Unterstützung von Familien im Niedrigeinkommensbereich ausschließlich im System der Grundsicherung für Arbeitsuchende gestalten und gleichzeitig den Transferentzug senken, so würde der Kreis der zuverdienstberechtigten Erwerbstätigen stark ausgeweitet, bei einer durchgängigen Transferentzugsrate von 60% bis weit in den Bereich mittlerer Einkommen (vgl. Peichl et al. 2017, S. 28 f., 48 ff.). Wir würden also, überspitzt gesagt, zu einem Volk von ergänzenden Hartz-IV-Empfängern und vermutlich in öffentlicher Wahrnehmung kurz darauf zu einem Volk von *working poor.* Wir müssen also nach Alternativen suchen.

Die Stärkung der Familien am unteren Rand der Mitte wäre möglich, wenn Instrumente wie Kindergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung weiterentwickelt würden. Dazu gehört, die erratischen Sprünge in der Grenzbelastung zu glätten, die für Einkommensempfänger im Niedrigeinkommensbereich schlicht nicht nachzuvollziehen sind. Eine zusammengeführte Leistung in Trägerschaft der Familienkassen würde vermutlich von den allermeisten Familien auch in Anspruch genommen, verdeckte Familienarmut damit wirksam bekämpft.

Wie teuer die Reform wird, hängt davon ab, ob allein eine Harmonisierung erfolgt oder ob Familien im Niedrigeinkommensbereich auch materiell bessergestellt werden. Wenn wir wollen, dass sich Familien im Niedrigeinkommensbereich bereits bei geringeren Einkommen über einen höheren Verdienst freuen können, sich Arbeit für sie also stärker lohnt als heute, ist eine schlichte Glättung der Grenzbelastungen allein nicht ausreichend. Der Transferentzug muss nicht nur harmonisiert, sondern auch gesenkt werden. Dann werden auch Familien in der unteren Mitte von der Zusammenführung und der Weiterentwicklung zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung profitieren. Das kann politisch nur gelingen, wenn die Mitte im engeren Sinne und die gehobene Mitte zur Stärkung dieses Elements der Umverteilung bereit sind. Der Niedergangsdiskurs, der sich in Deutschland festgesetzt hat, wirkt hier kontraproduktiv (vgl. Cremer 2018).

ALTERSARMUT ZIELGENAU BEKÄMPFEN

In einer repräsentativen Befragung von 2011/12 geben 38% der befragten Haushalte an zu erwarten, mit einer Wahrscheinlichkeit von 70% und mehr im Alter selbst auf Grundsicherungsleistungen angewiesen zu sein (vgl. Lamla und Gasche 2014). Die Erwartung einer in naher Zukunft rasch steigenden Altersarmut ist bei vielen mit der Befürchtung verbunden, selbst im Alter arm zu sein.

Zum Jahresende 2016 bezogen 3,1% der Menschen im Rentenalter Grundsicherungsleistungen (Männer 2,9%; Frauen 3,2%). Würden alle Anspruchsberechtigten (ergänzende) Grundsicherung beantragen, läge die Quote bei etwa 5%. Menschen mit Migrationshintergrund sind überproportional stark betroffen. Unter den Deutschen im Rentenalter bezogen 2,4% Grundsicherung im Alter, unter den Ausländern 16,5% (vgl. Destastis, Tab. 22151-0012).

Es ist zu erwarten, dass die Grundsicherungsquote der Bevölkerung im Rentenalter steigen wird. Allerdings wird die Entwicklung nicht zum Grundsicherungsbezug als Massenphänomen führen, wie häufig befürchtet. Eine vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, vorgenommene Abschätzung weist in einem Basisszenario (keine Reformen zur Verbesserung der Altersicherung) einen Anstieg der Grundsicherungsquote von 5,4% im Zeitraum 2015 bis 2020 auf 7,1% im Zeitraum 2031 bis 2036 aus (vgl. Haan et al. 2017, S. 70). Der höhere Ausgangswert gegenüber der amtlichen Statistik ergibt sich daraus, dass der hier gewählte methodische Ansatz verdeckt Arme miterfasst.

Die öffentliche Diskussion zur Altersarmut ist eng mit der Rentendiskussion verbunden. Im Bundestagswahlkampf 2017 wurde der Eindruck erweckt, die geforderte Erhöhung des Rentenniveaus diene vorrangig den Armen. Sie würde aber die Quote der Grundsicherungsempfänger im Alter nur geringfügig senken. In der Studie von DIW und ZEW sind auch die Auswirkungen unterschiedlicher Reformoptionen auf Armutsrisiko- und Grundsicherungsquote abgeschätzt worden. Die Stabilisierung des sogenannten Rentenniveaus bei langfristig 46% lässt die prognostizierte Grundsicherungsquote für die erste Hälfte der 2030er Jahre von 7,1 auf 6,8% sinken (vgl. Haan et al. 2017, S. 9. 83). Dieser geringe Effekt ergibt sich aus dem Äquivalenzprinzip der Rentenversicherung, Menschen mit Minirenten bekämen nur kleine Zuschläge. Einige wenige würden über die Schwelle des soziokulturellen Existenzminimums gehoben, gewinnen würden auch diejenigen, die in verdeckter Armut leben und ihre Ansprüche nicht geltend machen. Die meisten der heutigen und künftig erwarteten Grundsicherungsempfänger wären weiterhin auf ergänzende Hilfe angewiesen.

Unter der heutigen Gesetzeslage haben sie dann von einer Rentenerhöhung keinen Vorteil. Denn die Ansprüche aus der gesetzlichen Rente werden bei der Berechnung der Grundsicherung in voller Höhe angerechnet; die Rente steigt, die ergänzende Grundsicherung sinkt genau um denselben Betrag. Damit sind massive Gerechtigkeitsdefizite verbunden. Wer sein ganzes Berufsleben zum Mindestlohn arbeitet, erwirbt nur Rentenansprüche unterhalb des Grundsicherungsniveaus und erhält genau die Differenz als ergänzende Hilfeleistung. Er stellt sich im Alter nicht besser als

wenn er nie gearbeitet hätte. Die Beiträge zur gesetzlichen Rente haben für ihn den Charakter einer Steuer. Das Prinzip, dass Arbeit sich lohnen muss, ist im Alter eklatant verletzt.

Der Koalitionsvertrag von 2018 stellt sich der Problematik. Vorgesehen ist eine »Grundrente«, 10% oberhalb des Grundsicherungsbedarfs, die Grundsicherungsbeziehern, die 35 Jahre und mehr Beitragszeiten zur Rentenversicherung, Zeiten der Kindererziehung oder Pflegezeiten aufweisen, zusteht. Die Regeln zur Vermögensverwertung und dem Schonvermögen sollen so geändert werden, dass die Empfänger staatlicher Hilfen eine selbstbewohnte Immobilie nicht aufgeben müssen.

So begrüßenswert dies ist, die Grenze von 35 Jahren wird neue Fragen aufwerfen. Wer als Flüchtling erst im Alter von 35 Jahren in den Arbeitsmarkt einsteigt, kann die geforderte Mindestzeit nicht erreichen. Gleiches gilt für jene, die aufgrund längerer Arbeitslosigkeit knapp unter den geforderten 35 Jahren bleiben. Prompt wurde nach Bekanntgabe der Vereinbarung aus den Sozialverbänden gefordert, auch Zeiten der Arbeitslosigkeit bei der Grundrente anzuerkennen. Dann aber bedeutet sie faktisch eine Erhöhung der Grundsicherung für alle Bedürftigen, unabhängig von der Erwerbsbiographie. Eine gesonderte Anerkennung der Lebensleistung einer langen Berufstätigkeit wäre dies dann nicht mehr.

Eine überlegenswerte Alternative zu der Regelung im Koalitionsvertrag ist, einen prozentualen Anteil der erarbeiteten Rentenansprüche, zum Beispiel 10 oder 20%, bei der Berechnung der Grundsicherung im Alter nicht anzurechnen, gegebenenfalls bis zu einer festzulegenden Obergrenze. Man nähme Anleihe an der Zuverdienstregelung des SGB II, die eingeführt wurde, um Anreize zu setzen, aus dem Transferbezug eine Arbeit aufzunehmen. Dann gälte für jeden, der sozialversicherungspflichtig arbeitet und Rentenansprüche erwirbt, dass sich Arbeit im Alter gelohnt haben wird. Die genauen Parameter können erst auf der Grundlage detaillierter Simulationsrechnungen sinnvoll diskutiert und entschieden werden. Bedeutend für die Betroffenen sind auch die Regelungen zur Vermögensanrechnung. Der Freibetrag ist 2017 von 2 600 auf 5 000 angehoben worden. Die Vermögensfreigrenzen der Grundsicherung im Alter sind weiterhin deutlich geringer als beim Bezug des Arbeitslosengeldes II.

Wie immer die Ausgestaltung erfolgt, im Kern geht es um eine Weiterentwicklung der Grundsicherung. Jede Verbesserung bei der Grundsicherung im Alter, seien es ein erhöhter Regelbedarf, Freibeträge auf die gesetzliche Rente oder höhere Vermögensfreigrenzen, wird mathematisch zwingend zu höheren Empfängerzahlen führen. Das sollte dann aber nicht als Indikator einer wachsenden Schieflage fehlinterpretiert werden, sondern als Folge einer Reform, die arme Menschen im Alter besser unterstützen will als dies heute gelingt.

LITERATUR

Cremer, G. (2018), *Deutschland ist gerechter, als wir meinen. Eine Bestandsaufnahme,* München (im Erscheinen).

Deutscher Caritasverband (2015), »Position des zur Bemessung der Regelbedarfe von Erwachsenen und Kindern«, verfügbar unter: http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/10-21-2015-aktualisierung-der-position-zur-regelbedarfsermittlung, aufgerufen am 27. Juli 2018.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2008), *Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales,* Endbericht, 17. Juni 2013, Nürnberg.

Haan, P., H. Stichnoth, M. Blömer, H. Buslei, J. Geyer, C. Krolage und K.-U. Müller (2017), *Entwicklung der Altersarmut bis 2036. Trends, Risikogruppen und Politikszenarien,* Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Entwicklung_der_Altersarmut_bis_2036.pdf, aufgerufen am 27. Juli 2018.

Lamla, B. und M. Gasche (2014), »Erwarteter Bezug von Grundsicherung im Alter: Verhaltensunterschiede und Fehleinschätzungen«, in: *Schmollers Jahrbuch* 133(4), 539–562.

Peichl, A., F. Buhlmann und M. Löffler, unter Mitarbeit von M. Blömer und H. Stichnoth (2017), *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum,* erstellt vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Steuer_und_Transfersystem.pdf, aufgerufen am 27. Juli 2018.