



Die internationale und nationale Debatte über Ungleichheit

Zwischen Empirie und schrillen Tönen
Protagonisten, Positionen, Potenziale

Die internationale und nationale Debatte über Ungleichheit

Zwischen Empirie und schrillen Tönen
Protagonisten, Positionen, Potenziale

Manuel Gath, Joshua Helmer
Das Progressive Zentrum

Inhalt

Zusammenfassung	6
Executive Summary	7
1 Einleitung: Ökonomische Ungleichheit und inklusives Wachstum	8
2 Die internationale Debatte über Ungleichheit	10
2.1 Internationale Akteure und ihre Schwerpunkte	10
2.2 Frontier Research: Konsequenzen von Ungleichheit	13
3 Die deutsche Debatte über Ungleichheit	15
3.1 Inhalte, Positionen und Akteure in der öffentlichen Debatte	15
3.2 Typische Argumente in der öffentlichen Debatte	18
3.3 Detaillierte Konfliktlinien zwischen Forschungsinstituten	21
4 Diskussion und Impulse für die deutsche Debatte	24
Über die Autoren	25
Literatur	26
Die Serie „Inklusives Wachstum für Deutschland“	28
Unsere Ziele	30
Impressum	30

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Text verallgemeinernd das generische Maskulinum verwendet. Diese Formulierungen umfassen gleichermaßen weibliche, männliche und andersgeschlechtliche Personen.

Zusammenfassung

Obwohl sich in Deutschland ein Vertrauensverlust in die Soziale Marktwirtschaft bemerkbar macht, droht die nationale Debatte über Ungleichheit den Anschluss zu verlieren. Sowohl polarisiert als auch politisiert, kommt diese über grundlegende definitorische Fragen kaum hinaus.

Akteure der Auseinandersetzung – Forschungsinstitute, Parteien, Journalisten – tendieren dazu, empirische mit normativen Ansätzen zu vermischen: Ungleichheit wird entweder als steigend/negativ oder als sinkend/positiv wahrgenommen. Argumente werden weitgehend an klassischen Indikatoren von Einkommens- und Vermögensungleichheit festgemacht.

Im Gegensatz hierzu ist die internationale Debatte, geführt insbesondere von OECD und IWF sowie einzelnen Wissenschaftlern, bereits weiter. Deren Arbeit beweist empirisch, dass die Ungleichheit in den Industrienationen seit den 1980er-Jahren ansteigt. Wirtschaftswachstum bei gleichzeitiger hoher gesellschaftlicher Ungleichheit wird aufgrund negativer sozialer und politischer Folgen als nicht nachhaltig wahrgenommen. Daher haben diese Institutionen Inklusives Wachstum auf die Agenda gesetzt.

Die vorliegende Studie nimmt eine quantitative und qualitative Analyse der deutschen Debatte anhand der Auswertung von ca. 500 Medienberichten im Zeitraum 2015–2017 vor. Stark bestimmt von den deutschen Wirtschaftsforschungsinstituten, wird Ungleichheit eher abstrakt definiert und bleibt auf Ebene der Problemdefinition. Parteien beteiligen sich an der Problemidentifikation kaum; politische Vorschläge sind selten konkret auf Ungleichheit bezogen.

Weniger normative Positionen der Akteure wären wünschenswert. Statt die Verteilungsfrage als „Klassenkampf“ zu sehen, sollten diese die gemeinsamen Ziele nachhaltigen Wirtschaftswachstums, einer integrierten Gesellschaft und intakter demokratischer Prozesse im Blick haben. Die Akteure sollten die Diskussion um Ungleichheit zur Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft für das 21. Jahrhundert nutzen.

Executive Summary

Although trust in the social market economy has lost traction in Germany, the national debate over inequality has lost sight of what's actually at stake. At once politicized and polarizing, the debate has to date proven unable to move beyond basic issues of definition.

Stakeholders across both sides – research institutes, political parties and journalists alike – tend to mix empirical reasoning with normative assumptions. Inequality is perceived as being either on the rise, and therefore couched in negative terms, or declining, and therefore couched in positive terms. Most arguments made draw largely on classical indicators of income and wealth inequality.

In contrast to indicator-based arguments, the international debate that is driven primarily by institutions such as the OECD and IMF and individual experts takes a broader view in its approach. These organizations and individuals have provided empirical evidence showing that inequality in industrial nations has been growing since the 1980s. Economic growth combined with increasing social inequality is recognized as an unsustainable development because of its negative social and political outcomes. Institutions such as the OECD and IMF have therefore identified inclusive growth as a priority.

Drawing on approximately 500 media reports from 2015 to 2017, this study carries out a qualitative and quantitative analysis of the German debate on inequality. Because German economic research institutions have considerable influence in media reporting, the concept of inequality remains rather abstract in its definition and the debate focuses on defining the problem as such. Parties only occasionally get involved with identifying problems and policy recommendations rarely address specific issues of inequality.

Indeed, it would be helpful if the various stakeholders would take less normative positions in their argumentation. Instead of framing the question of wealth distribution in terms of a “class struggle,” these individuals should focus on the common goals of sustainable economic growth, integrated societies and safeguarding intact democratic processes. Stakeholders should propose policies that reinforce the positive incentives associated with inequality while minimizing its negative effects, both of which are prevalent in debates over how to revitalize the social market economy in the 21st century.

1 Einleitung: Ökonomische Ungleichheit und inklusives Wachstum

„Weltgesellschaftlich gesehen ist das Megathema der nächsten 30 Jahre Ungleichheit, nicht mehr Ökologie und nicht mehr nachhaltige Entwicklung. Weil Ungleichheit alles kreuzt.“

Heinz Bude (Bertelsmann Stiftung, 2016)

„Zeit für mehr Gerechtigkeit“ – das war der Wahlkampf-slogan von Martin Schulz, Kanzlerkandidat der Sozialdemokraten, im Bundestagswahlkampf 2017. Es war der Versuch, einem latenten Ungerechtigkeitsempfinden der Deutschen Rechnung zu tragen. Das Ergebnis der Wahl ist bekannt, aber die zugrunde liegende Problematik, nämlich ein Vertrauensverlust in die Soziale Marktwirtschaft und das Gefühl wachsender Ungleichheit, ist nach wie vor etwas, was die Menschen umtreibt. Anlässlich des 200. Geburtstags von Karl Marx im Mai 2018 belegte eine neue Umfrage, dass die Bundesbürger im internationalen Vergleich tendenziell skeptisch gegenüber freien Marktkräften sind und sich mehr soziale Gerechtigkeit durch politische Eingriffe wünschen (vgl. Ipsos, 2018).

Das dürfte nicht zuletzt an der steigenden Intensität der internationalen wie nationalen Debatte über Ungleichheit liegen. Immer neue Zahlen, Studien und Prognosen zur Verteilung von Einkommen und Vermögen auf globaler wie nationaler Ebene sind rezipiert worden und wurden so zum Bezugspunkt kontrovers geführter Debatten über das „richtige“ Maß von Ungleichheit für eine Volkswirtschaft und eine Gesellschaft. Der aktuelle Ursprung dieser Debatte, die spätestens seit der Breitenwirksamkeit des französischen Ökonomen Thomas Piketty im gesellschaftlichen Mainstream angekommen ist, liegt jedoch auf der Ebene internationaler Organisationen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. In den letzten Jahren haben die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Internationale Währungsfonds (IWF) ihre ökonomischen Empfehlungen zunehmend auf sozioökonomische Inklusion ausgerichtet und plädieren für „Inclusive Growth“, also Inklusives Wachstum. Der Begriff verbindet

innovationsgetriebenes Wirtschaftswachstum mit einer Begrenzung von Ungleichheit durch Marktkorrekturen und Sozialpolitik – Wachstum soll allen zu Gute kommen. Ein zentrales Argument war dabei die Feststellung, dass Ungleichheit nicht zwangsläufig, wie lange angenommen, Wachstum fördere, sondern im Gegenteil bremsend wirken könne. OECD, IWF und etliche Wissenschaftler zeigen in diesem Kontext auch zahlreiche negativen Folgen hoher Ungleichheit auf – für breit geteilte gesellschaftliche Ziele wie Wachstum und ökonomischen Fortschritt, soziale Kohäsion und eine funktionierende Demokratie.

Die Konjunktur des Begriffs Ungleichheit ist nichtsdestotrotz ambivalenter Natur. Zum einen lassen sich unter dem Schlagwort Ungleichheit eine Vielzahl von verwandten und verbundenen Phänomenen diskutieren, zum anderen birgt genau diese Vielseitigkeit die Gefahr, dass der Begriff unbestimmt verwendet und somit letztendlich unverständlich wird. Um das Potenzial des Begriffs nutzen zu können bietet sich eine nähere Beschreibung verschiedener Ungleichheiten anhand von zwei Leitfragen an:

1. Ungleichheit von was?
2. Ungleichheit zwischen wem?

Die erste Leitfrage klärt die zentrale Vergleichskategorie. Eine klassische Einteilung würde hier zwischen „opportunities“ (bspw. Chancen oder „Lebenschancen“) und „outcomes“ (ökonomische Ressourcen, Bildungsabschlüsse, Partizipation) unterscheiden, wobei diese Dichotomie noch um die grundlegende Kategorie von Rechten sowie um den relativ jungen und schwer zu fassenden Begriff der Anerkennung ergänzt werden könnte. All diese Ungleichheiten sind dabei eng verbunden mit einer Bewertung als fair/unfair oder gerecht/ungerecht.

Die zweite Frage klärt wiederum die Gruppen oder Individuen zwischen denen verglichen wird. Hier können prinzipiell unendlich viele Optionen gewählt werden; häufig ver-

wendet werden Herkunft, Religion, Generation, Geschlecht, Haushalte oder verschiedene Gruppen einer anderen Differenz. Durch diese Klärung wird auch der Kontext deutlich, innerhalb dessen der Vergleich vorgenommen werden soll. Dies kann beispielsweise innerhalb oder zwischen Nationalstaaten sein, oder aber zwischen allen Individuen/Haushalten weltweit, ungeachtet des Wohnorts.

Nicht zuletzt aufgrund der vergleichsweise einfachen Messbarkeit wird ökonomische Ungleichheit, also die Verteilung von Einkommen, Vermögen und Erbschaften besonders stark erforscht und viel diskutiert.

Wie werden diese Ergebnisse in Deutschland aufgenommen? Teile der internationalen Diskussion um das Schlagwort Inklusives Wachstum werden hier unter dem Label „Reform der Sozialen Marktwirtschaft“ geführt; viele verstehen Deutschland mit diesem Modell als „Sonderfall“, der von der Entwicklung in den übrigen Industrienationen unterschieden werden müsse. Die „Verteilungsfrage“ wird hingegen meist als Gerechtigkeitsfrage diskutiert und Ungleichheit mit Verweis auf Eigenverantwortung verteidigt oder unter Bezugnahme auf Verteilungsgerechtigkeit kritisiert. In der Mitte der Diskussion werden Prinzipien wie Leistungs- und Chancengerechtigkeit sowohl von Befürwortern als auch von Kritikern ins Feld geführt. Handfeste negative Folgen von Ungleichheit, für deren Existenz es mittlerweile eine breite Forschungsbasis gibt, sind hier schwer anschlussfähig

Das Argument dieses Papiers ist Folgendes: Die deutsche Debatte droht, den Anschluss zu verlieren, wenn sie sich weiterhin in Detailfragen zur Messung von Ungleichheit oder in unlösbaren normativen Konflikten verliert. Sie muss sich stattdessen der Frage widmen, wie die positiven ökonomischen Anreize von Ungleichheit in Deutschland gestärkt, und die negativen Folgen von Ungleichheit abgemildert werden können. Die Akteure müssen diskutieren, welche Rolle Umverteilung spielen kann und soll, und an welcher Stelle der Sozialstaat durch eine andere Rahmensezung für Marktkräfte entlastet werden muss.

Um einen Denkanstoß für diese Fragen zu geben, fasst dieses Papier die internationale Debatte zu Konsequenzen von Ungleichheit zusammen (Teil 2) und konfrontiert die deutschen Akteure mit einer detaillierten Rekonstruktion ihrer eigenen Debatte über die Verteilung von Einkommen, Vermögen und Erbschaften in dem Zeitraum Juli 2015 bis Mai 2017 (Teil 3). Anschließend werden Impulse für die deutsche Debatte vorgeschlagen (Teil 4).

INFOBOX 1 Was wird überhaupt unter ökonomischer Ungleichheit verstanden? Und wie kann sie erforscht werden?

Einkommensungleichheit

Hier können unterschiedliche Definitionen verwendet werden, die alle legitim sind, aber unterschiedliche Schlussfolgerungen zulassen. Markteinkommen setzt sich aus dem Bruttoeinkommen aus selbstständiger oder abhängiger Arbeit (Arbeitseinkommen), sowie aus Kapitalerträgen zusammen, ohne Berücksichtigung von Steuern, Sozialtransfers und Sozialabgaben. Verfügbares Einkommen berücksichtigt hingegen Steuern, Sozialabgaben und Sozialtransfers und damit indirekt die Größe des Sozialstaats. Beide Definitionen können sowohl auf Individuen als auch auf Haushalte (nach Größe gewichtet) bezogen werden.

Vermögensungleichheit

Unter Vermögen werden Geld- und Sachwerte verstanden. Neben Bankguthaben oder Wertpapieren umfasst das den Besitz von Immobilien oder anderen Sachgütern. Unterschiede bestehen bei der Berücksichtigung von Schulden und von Ansprüchen an die Rentenversicherung.

Armut

Armut wird im Alltagsgebrauch oft als absolute Armut verstanden. Dem stehen viele wissenschaftliche Konzepte von Armut entgegen, die Armut relativ zum Median der Einkommensverteilung definieren und sie somit als Ungleichheit mit einem Fokus auf dem unteren Ende der Verteilung verstehen. Ein Begriff, der dieses Verständnis eher transportiert ist „Armutsgefährdung“.

Datenbasis

Einkommen wird oft über Steuerdaten und Befragungen ermittelt. Steuerdaten sind dabei durch die Schattenwirtschaft und Steuerkriminalität verzerrt; bei Befragungen geben reiche Befragte oft ein niedrigeres Einkommen an. Vermögen wird ebenfalls über Befragungen erhoben; in Ländern mit Vermögenssteuer stehen dafür auch Steuerdaten zur Verfügung.

Indikatoren für Ungleichheit

Der Gini-Koeffizient ist der verbreitetste Indikator zur Messung von Ungleichheit. Er kann zwischen den Werten 0 (jeder besitzt gleich viel) und 1 (eine Person besitzt alles) variieren. Allerdings berücksichtigt diese Zahl nicht die detaillierte Verteilung. Daher wird zusätzlich oft der Fokus auf einzelne Gruppen gerichtet und beispielsweise der Anteil der oberen ein oder zehn Prozent am gesamten Einkommen berechnet. Die OECD schlägt ein Framework zur Messung vor (OECD 2013).

2 Die internationale Debatte über Ungleichheit

Das vorliegende Papier stützt sich bei der Rekonstruktion der internationalen Debatte hauptsächlich auf umfangreiche Reports und einzelne Arbeitspapiere der OECD und des IWF. Die OECD-Erkenntnisse wurden in drei großen Reports publiziert. Zunächst wurde die empirische Entwicklung von Ungleichheit in den Mitgliedstaaten geschildert (2008), anschließend Ursachen für diese Entwicklung vorgestellt (2011) und schließlich Folgen analysiert (2015). Der IWF veröffentlichte mehrere Arbeitspapiere zu den Folgen von Ungleichheit, auch explizit als persönliche Diskussionsbeiträge der dort arbeitenden Ökonomen. Hinzu kommen Erkenntnisse aus Forschungsprojekten und individuellen Forschungsarbeiten, die teilweise breite internationale Rezeption erfahren. Dazu gehören z. B. auch die Beiträge von Branko Milanovic, Lead Economist der Weltbank, sowie von Thomas Piketty.

2.1 Internationale Akteure und ihre Schwerpunkte

Grundsätzlich werden im internationalen Vergleich drei verschiedene Ansätze herangezogen, Ungleichheit zu untersuchen (vgl. u. a. Weltbank, 2006; Milanovic, 2007): Zum Ersten gibt es vergleichende Analysen von Ungleichheit zwischen Nationen. Diese sogenannte ungewichtete internationale Ungleichheit wird gemeinhin entlang der Gini-Koeffizienten aufbauend auf dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ermittelt, ist damit aber auch blind für Unterschiede in der Bevölkerungsdichte sowie Ungleichheiten innerhalb von Ländern. Der zweite Ansatz der gewichteten Ungleichheit im internationalen Vergleich berücksichtigt nun zwar das BIP pro Kopf und damit die Bevölkerungsgröße, aber auch hier wird die interne Ungleichheit von Volkswirtschaften nicht erfasst. Die globale Ungleichheit als drittes Konzept hingegen stützt sich auf Haushaltsdaten und erfasst Einkommen und Vermögen direkt auf individueller Ebene.

Weitere wichtige Unterscheidungen ergeben sich aus der Bezugsgröße, also was letztlich erhoben wird. Während

sich das Markteinkommen aus dem Bruttoeinkommen aus selbstständiger oder abhängiger Arbeit, sowie aus Kapitalerträgen zusammensetzt, werden hier Steuern, Sozialtransfers und Sozialabgaben nicht berücksichtigt. Im Kontrast zum Markteinkommen umfasst das verfügbare Einkommen jegliches Erwerbs- und Vermögenseinkommen nach Steuern, Sozialabgaben und Sozialtransfers. Die Verteilung von Markteinkommen lässt also Rückschlüsse darauf zu, wie ungleich Erwerbs- und Vermögenseinkommen im Markt verteilt sind, während Ungleichheit von verfügbarem Einkommen staatliche Umverteilungsbemühungen berücksichtigt und z. T. sogar Rückschlüsse auf deren Effizienz zulässt (vgl. exemplarisch für Deutschland: Bach et al. 2015)

2008 veröffentlichte die OECD einen ersten großen Bericht, der im Wesentlichen nachwies, dass reine Umverteilungspolitik für den nachhaltigen Abbau von Armut in Entwicklungsländern nicht ausreichend sei. Empfohlen wurde daher eine Strategie, die bereits eine Stufe früher ansetzt und möglichst sektor- und schichtenübergreifend für Teilhabe am Arbeitsmarkt sorgen soll (vgl. OECD, 2008).

Drei Jahre später baute die OECD darauf auf und analysierte die Ursachen steigender Ungleichheit, wohlgermerkt ohne Berücksichtigung der globalen Finanzkrise, da hier noch keine internationalen Daten verfügbar waren. Im Zeitraum von Mitte der 1980er Jahre bis 2008 stiegen demnach die verfügbaren Haushaltseinkommen in Deutschland um 0,9 Prozent im Jahr, jedoch mit einer starken Spreizung nach Einkommensklassen: In der untersten Einkommensklasse stieg das Einkommen lediglich um 0,1 Prozent an, während die oberen zehn Prozent knapp 1,6 Prozent mehr zur Verfügung hatten. Als Gründe wurden z. B. ein Anstieg der Teilzeitbeschäftigung für niedrige Einkommensgruppen sowie eine generelle Zunahme von Single-Haushalten ausgemacht. Fazit war also, dass Ungleichheit auf globalem Niveau zwar abnehme, in den OECD Ländern aber steige (vgl. OECD, 2011).

Auch der 2012 gestartete Prozess „New Approaches to Economic Challenges“ (NAEC) der OECD nimmt Ungleichheitsdynamiken, Einkommensentwicklungen, die Neubewertung von Risiken und soziale Auswirkungen von Umweltpolitik im Rahmen von „Inclusive Growth“ als Antwort auf die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise in den Blick (vgl. OECD, 2012).

Kurz darauf arbeitete die OECD in einem dritten großen Report heraus, dass sich hohe Einkommensungleichheit mittelfristig negativ auf das Wirtschaftswachstum eines Landes auswirke. Im Ergebnis wurde bspw. für Deutschland errechnet, dass das BIP pro Kopf zwischen 1990 und 2010 um fast 6 Prozentpunkte höher ausgefallen wäre, wenn es keinen Anstieg der Ungleichheit im Zeitraum von 1985 bis 2005 gegeben hätte (vgl. OECD, 2015; Cingano, 2014).

Auf Seiten des Internationalen Währungsfonds (IWF) haben Andrew Berg und Jonathan Ostry 2011 in einem breit rezipierten Papier versucht nachzuweisen, dass Ungleichheit nicht notwendigerweise positive Wachstumsanreize setzt, sondern umgekehrt Basis für ein nicht nachhaltiges, also „schlechteres“, Wachstum sei (vgl. Berg/Ostry, 2011).

Weitergeführt wird dieses Argument 2014 in einer erneuten Staff Discussion Note des IWF. Mit Hilfe von Wachstumsregressionen für zahlreiche Industrie- und Entwicklungsländer kommen die Autoren rund um Ostry zu dem Ergebnis, dass im Verlauf der vorherigen Jahrzehnte jene Länder geringere und kürzere Wachstumsphasen hatten, in denen der Gini-Koeffizient der verfügbaren Haushaltseinkommen eine höhere Ungleichheit auswies (vgl. Ostry et al., 2014). Ergänzt wird das Fazit um die Aussage, dass staatliche Umverteilungseffekte sogar einen indirekt positiven Effekt auf Wirtschaftswachstum hätten, weil Nettoeinkommensungleichheit abgebaut würde.

Diese Schlussfolgerung wird von Dabla-Norris et al. für den IWF bestätigt, in dem die Autoren dieser Studie ebenfalls entlang von Gini-Veränderungen Wachstumsprognosen simulieren. Zudem kommen sie zu dem Schluss, dass ein Abbau der Einkommensungleichheit für die unteren und mittleren Einkommensgruppen die größten positiven Wachstumseffekte mit sich bringen würde. Demnach führe ein Anstieg der Einkommen des oberen Einkommensfünftels sogar zu einer Wachstumsschwächung (vgl. Dabla-Norris et al., 2015).

Gemein ist diesen Studien nun nicht nur die zeitliche Nähe zueinander, sondern auch die Miteinbeziehungen von Daten seit der internationalen Finanzkrise sowie die zentrale Er-

kenntnis, dass Politik zur Reduzierung von Ungleichheit nicht nur nicht wachstumsschädlich ist, sondern umgekehrt wachstumsfördernd wirken kann. Sowohl OECD als auch IWF arbeiten auf Basis von Einkommensdaten verfügbarer Haushaltseinkommen und verwenden neben dem Gini-Koeffizient weitere Schätzgleichungen sowie Ländergewichte bzw. fixe Länder-Effekte im Rahmen der verallgemeinerten Momentenmethode (GMM). Während der IWF sich meist auf Einkommen und Chancen konzentriert, erfasst die OECD sehr viel mehr Faktoren (Ungleichheit von was?) in ihrem Framework, z. B. neben Einkommen und Chancen noch Geschlecht, Bildungsgrad, Lebensqualität (well-being) und Gesundheit.

Dennoch – oder gerade deshalb – gibt es zwei zentrale Kritikpunkte an der Methodik und den Ergebnissen dieser Arbeiten. Zum einen werden in den Analysen von OECD und IWF zwar zahlreiche Einflussfaktoren im Zuge der Regressionsgleichung berücksichtigt und Verzerrungen antizipiert, ein Grundproblem bei der Arbeit mit länderübergreifenden Daten bleibt jedoch bestehen: institutionelle Veränderungen in einem Land können sich auf die gemessenen Zusammenhänge auswirken, besonders bei einem so langen betrachteten Zeitraum, und somit endgültige Rückschlüsse auf eine klare Kausalität erschweren. Zum anderen arbeitet zumindest die OECD verstärkt mit dem Argument, dass es in erster Linie die niedrigeren Investitionen in Bildung als Humankapitalbildung von niedrigen Einkommensgruppen sind, die für eine nicht optimale Nutzung von Wachstumspotenzialen verantwortlich sind und damit Wachstum im Vergleich zum möglichen Optimum verringern (vgl. Behringer et al., 2016). Dieser Kniff der OECD erschwert die Annahme einer direkten Kausalität von Ungleichheit und Wachstum, schlussendlich bleibt es beim Nachweisen einer Korrelation, die die Frage, ob Ungleichheit Wachstum bremst oder ausbleibendes Wachstum Ungleichheit fördert, empirisch nicht beantworten kann. In ähnlicher Form skeptisch äußert sich der Nobelpreisträger Paul Krugman, indem er auf die enormen möglichen Verzerrungen hinweist, sobald einzelne Teile der Datensätze verändert werden (vgl. Krugman, 2015).

International waren es in der jüngeren Zeit v. a. auch Einzelpersonen, die mit zum Teil breit wahrgenommenen Beiträgen zur Ungleichheitsdebatte relevante Analysen und Beobachtungen beigesteuert haben. Dazu gehört u. a. Angus Deaton, der die Debatte um Lebensqualität und well-being weiter vorantrieb. Nicht zuletzt für seine Arbeiten zum Zusammenspiel von Wohlstand, Gesundheit, Ungleichheit und Lebensqualität erhielt er den Wirtschaftsnobelpreis 2015 (vgl. Deaton, 2013). Damit bewegt er sich im inhaltlichen

Fahrwasser von Kate Pickett und Richard Wilkinson, die bereits 2009 in einem breit rezipierten Buch darlegten, weshalb gleichere Gesellschaften auch gleichzeitig glücklichere und nachhaltigere Gesellschaften seien. Parameter der Lebensqualität wie Lebenserwartung, Krankheitsrisiko, psychische Probleme, Gewaltkriminalität, Fettleibigkeit, Teenagerschwangerschaften, soziale Mobilität und weiteren kommen sie zu dem Ergebnis, dass all diese Probleme mit steigender sozialer Ungleichheit ebenfalls zunehmen und im Umkehrschluss in Gesellschaften mit weniger Ungleichheit entsprechend weniger virulent sind. Die Schlussfolgerung daraus ist, analog zu dem Wachstumsargument der OECD, dass am Ende alle – auch die vermeintlich nicht Betroffenen – von den negativen Begleiterscheinungen sozialer Ungleichheit erfasst werden (vgl. Pickett/Wilkinson, 2009a).

Branko Milanovic gehörte als Chefökonom der Weltbank lange Jahre zu den Vorreitern der internationalen Ungleichheitsforschung und war eine der treibenden Kräfte im Engagement der Weltbank (vgl. u. a. Milanovic, 2016). Mittlerweile gehört er in Fragen der globalen Ungleichheit selbst zu den einflussreichsten Personen international. Ähnlich wie Paul Krugman kommt Milanovic zwar zu dem Schluss, dass Ungleichheit per se kein Schwarz-Weiß-Thema ist, sondern in einigen Nuancen positive wie negative ökonomische Effekte haben kann, die Auswirkungen in anderen Bereichen, soll zum Beispiel die Stabilität und Legitimation politischer Systeme jedoch umso schwerer wiegen können (vgl. Milanovic, 2017).

Joseph Stiglitz, von 1997 bis 2000 ebenfalls Chefökonom der Weltbank und Nobelpreisträger, schließt hieran an und untersucht am Beispiel der USA, welche Rechtfertigung (ökonomisch wie politisch) es für Ungleichheit geben kann und welche Auswirkungen sie hat. Seine Prämisse ist, dass wirtschaftliche Aktivitäten grundsätzlich auch einen gesellschaftlichen Nutzen haben sollten. Gehen Ertrag und Nutzen auseinander, spricht er von Marktversagen und sieht hierin eine zentrale Gefahr steigender Ungleichheit von Einkommen und Vermögen. Politisch zieht er ähnliche Schlussfolgerungen wie Milanovic und die OECD, nämlich dass langfristig die Stabilität einer Demokratie durch das Erodieren eines Gerechtigkeitsempfindens gefährdet werde und soziale Mobilität mehr und mehr vom Einkommen der Eltern abhängt. Ein Baustein seiner Analyse ist z. B. die Diskrepanz zwischen statistisch steigendem Durchschnittseinkommen in der USA bei gleichzeitigen Lohninbußen von männlichen Vollzeitbeschäftigten (vgl. Stiglitz, 2012: 55).

Wie bereits zuvor beschrieben hat der Gini-Koeffizient als dominierendes Maß zur Darstellung von Ungleichheit vor allem in seiner Vergleichbarkeit und Prägnanz Stärken. Schwächen sind hingegen zweifelsohne das hohe Abstraktionsniveau, welches kein vollständiges Bild der genauen Ausprägung von Ungleichheit liefert. Das hat nicht zuletzt auch der französische Ökonom Thomas Piketty explizit kritisiert (vgl. Piketty, 2014: 349 ff.). Sein methodischer Ansatz ist daher ein gänzlich anderer: Er hat eine umfangreiche Sammlung von Einkommens-, Steuer- und Umfragedaten zahlreichen europäischen und amerikanischen Ländern, aber auch von BRIC-Staaten und weiteren Nationen, zusammengesammelt. Die Daten reichen dabei teilweise bis in das 18. Jahrhundert zurück. Als Teilergebnis eines internationalen Forschungsprojektes sind diese Daten als World Top Income Database auch öffentlich zugänglich gemacht worden. Auf Basis von (historischen wie aktuellen) Steuerdaten wird über Dividenden und Zinsen auf Kapitaleinkommen im Vergleich mit der Preisentwicklung geschlossen, um Aussagen zur Einkommens- und Reichtumsentwicklung treffen zu können. Die Erkenntnisse an sich waren weniger revolutionär, weil sie teilweise auch schon in Fachzeitschriften publiziert wurden, die beeindruckend umfassende Datensammlung, mit der er seine historische Analyse untermauert, ist an der Stelle der größere Verdienst von Piketty.

Er kommt auf dieser Basis zu zwei zentralen Schlussfolgerungen: 1. Die Zuwächse in den hohen Einkommensgruppen verglichen mit denen der niedrigen Einkommensgruppen entsprechen nicht dem tatsächlichen Produktivitätszuwachs. Er führt das, analog zu den Thesen von Milanovic und Stiglitz, auf den wachsenden politischen Einfluss ökonomischer Eliten zurück. 2. Steigen die Renditen auf Kapital schneller als die Gesamtwirtschaft wächst, was sich in der berühmten Formel „ $r > g$ “ ausdrückt. Dieser Beobachtung folgend nimmt Ungleichheit zwangsläufig immer weiter zu, weil sich Kapital schneller akkumuliert, mit allen negativen Begleiterscheinungen, die an anderer Stelle noch thematisiert werden.

Zwischenfazit

Unabhängig vom verwendeten Ungleichheitsmaß und einstimmig wird seit den 1980er Jahren ein Anstieg der Einkommensungleichheit in den Industrieländern beobachtet. Während sich die Armutsrate nicht signifikant verändert hat, ist Ungleichheit bei gleichzeitiger Erosion der Mittelschicht angestiegen. Als Ursachen werden der Rückbau von Wohlfahrtsstaaten, veränderte Steuerpolitik, eine Spreizung der Löhne sowie eine ungleiche Entwicklung zwischen Lohn- und Kapitaleinkommen zum Vorteil der letzteren diagnostiziert. Verstärkt wurden diese Trends in den letzten

Jahren durch eine geringere soziale Mobilität zwischen den Generationen.

Nachdem Einkommensungleichheit über Jahre die Ungleichheitsdebatte dominierte, hat in den letzten Jahren auch die Ungleichverteilung von Vermögen größere Aufmerksamkeit erfahren – zum Teil aufgrund verbesserter Datenverfügbarkeit. Die Vermögensverteilung ist in den OECD-Ländern in den letzten Jahrzehnten sukzessive ungleicher geworden.

Einkommens- und Vermögensungleichheit werden intuitiv oftmals als direkt miteinander in Verbindung stehend wahrgenommen. Dennoch ist eine Beziehung zwischen beiden nicht zwangsläufig vorhanden. Einerseits gibt es in der durchschnittlichen Biografie mehrere Punkte, an denen Vermögen- und Einkommensentwicklung auseinandergehen, z. B. durch Verschuldung zum Hauskauf, oder beim Renteneintritt. Andererseits sind Kapitaleinkommen direkt abhängig vom Vermögen und Einkommen können gespart werden. Einkommens- und Vermögensungleichheit korrelieren besonders an den extremen Enden der Gesellschaft, bzw. reichen und armen Haushalten stark, während es in der gesellschaftlichen Mitte einen schwächeren Zusammenhang gibt.

Zu guter Letzt lässt sich festhalten, dass in unterschiedlichen Modellen und Analysen nachgewiesen wurde, dass politische Maßnahmen, die Ungleichheit reduzieren (sollen), nicht zwangsläufig wachstumshemmend, sondern auch wachstumsstimulierend wirken können. Auffällig ist bei allen Untersuchungen, vor allem den breit rezipierten, der Fokus auf die de facto vorhandenen negativen Konsequenzen, die Ungleichheit auf eine Volkswirtschaft und eine Gesellschaft haben kann. Dieser Fokus eint teilweise sogar die Ungleichheitsforscher und ihre methodischen Kritiker.

2.2 Frontier Research: Konsequenzen von Ungleichheit

Die Forschung zu negativen Konsequenzen von Ungleichheit findet in Auseinandersetzung zu den klassischen theoretischen Annahmen über positive Konsequenzen von Ungleichheit statt. Diese postulierten stets einen positiven wirtschaftlichen Effekt von Ungleichheit, beispielsweise durch das Schaffen von Leistungs- und Investitionsanreizen oder effektiver Kapitalallokation. Allerdings werden starke Einwände vorgebracht, ob der positive Effekt uneingeschränkt gilt oder viel eher (1) nur bis zu einem gewissen Grad an Ungleichheit, (2) nur für Volkswirtschaften in gewissen Entwicklungsstadien oder (3) nur kurzfristig, im

Gegensatz zu negativen langfristigen Folgen. Zusätzlich wird die Möglichkeit in Betracht gezogen, dass nicht nur die tatsächliche Verteilung ökonomischer Ressourcen, sondern die Wahrnehmung von Ungleichheit negative Konsequenzen haben kann.

Diese Einwände stützen sich auf unterschiedliche Beobachtungen und theoretische Annahmen. Die folgende Übersicht stellt die einzelnen Mechanismen vor, die in der Forschung zu negativen Auswirkungen von Ungleichheit genannt werden, und ordnet sie zu einem von drei Schwerpunkten zu: primär politische Folgen, primär soziale Folgen, und primär ökonomische Folgen. Dabei ist zu beachten, dass manche Mechanismen in der Fachliteratur implizit oder explizit miteinander verkettet oder in feedback-Schleifen rückgekoppelt werden. Außerdem wird der Fokus oft auf Einkommensungleichheit statt Vermögensungleichheit gelegt. In empirischen Modellen wird meist die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen statt der Markteinkommen verwendet.

Primär politische Folgen

- a) **Politische Beeinflussung** durch Eliten tritt übermäßig auf und bremst Wirtschaftswachstum, wenn Eliten ihre ökonomische Macht politisch zum eigenen Vorteil nutzen können. Dies kann die Produktion inklusiver öffentlicher Güter und Regulierung zum Schutz vor Oligopolen und Krisen verhindern. Die Verbindung zwischen ökonomischer Ungleichheit und geringerem Wachstum wird hier über ungleiche politische Partizipation hergestellt. (Stiglitz 2016: 12, Dabla-Norris et al. 2015: 8–9, Rajan 2010, Kumhof/Lebarz 2012)
- b) **Endogene Steuerpolitik** wird verfolgt, wenn Ungleichheit von großen Teilen der Bevölkerung als ungerecht und nicht hinnehmbar angesehen wird. Nachfolgend werden auf politischer Ebene einerseits höhere Steuern für Reiche / Unternehmen und strenge Regulierung sowie andererseits mehr Umverteilung beschlossen. Nach den klassischen Annahmen verhindert ersteres Investitionen, letzteres kann ebenfalls einen negativen Effekt haben. (OECD 2015: 61, Dabla-Norris et al. 2015: 9, Ostry et al. 2014)

Primär soziale Folgen

- c) **Mangelndes Vertrauen/Unruhen/politische Desintegration** sind soziale Konsequenzen, durch die Ungleichheit Investitionen aufgrund von steigenden Transaktionskosten und Unsicherheit verhindert. Die

Wahrnehmung einer Gesellschaft als zu ungleich und ungerecht kann das Vertrauen in selbige verringern und im Extremfall zu politischer Handlungsunfähigkeit führen. In einem solchen Umfeld ist wirtschaftliche Tätigkeit teuer und unsicher. (Salverda 2011: 113–136, Dabla-Norris et al. 2015: 9)

- d) **Segregierendes Sozialkapital** ist ein Mechanismus, über den Ungleichheit zu ineffektiven informellen Informationskanälen führt. Da soziale Netzwerke meist homophil organisiert sind (d.h. aus sich ähnlichen Menschen bestehen), entfernen sie sich mit steigender Ungleichheit weiter voneinander und erschweren so effektives Teilen von Informationen. (Salverda 2011: 135–136)
- e) **Individuelle Lebensqualität/Soziale Probleme** können ebenfalls von Ungleichheit beeinflusst werden und im Ergebnis das Humankapital einer Volkswirtschaft verringern. Ein sehr breiter und bekannter Ansatz stammt von Wilkinson und Pickett. Sie fassen Lebenserwartung, mentale Gesundheit, Übergewicht, Kindersterblichkeit, Teenager-Schwangerschaften, Morde, Inhaftierungen, Bildung, Vertrauen und soziale Mobilität in einer Gesellschaft zu einem (empirisch gerechtfertigten) Index zusammen, und stellen fest, dass dieser negativ von Ungleichheit beeinflusst wird. Als vermittelnden Mechanismus nehmen sie an, dass Ungleichheit Probleme verstärkt, die von sozialem Status abhängen: Ungleichheit wirkt über starke Hierarchien und Statuskämpfe auf individuelle Unsicherheit und Stress, die wiederum Verhalten befördern, die zu o.g. sozialen Problemen führen. (Pickett/Wilkinson 2009b, Pickett/Wilkinson 2015, Rowlingson 2011, Salverda 2011)

Primär ökonomische Folgen

- f) Die **Binnennachfrage** wird aufgrund von hoher Ungleichheit geschwächt (da Reiche im Vergleich zu Armen einen geringeren Teil ihres Einkommens konsumieren) und reicht so nicht aus, um innovativen Produkten und Dienstleistungen zum Durchbruch zu verhelfen. Dies bremst das Wirtschaftswachstum mittelfristig. (Bernstein 2013, OECD 2015: 61)
- g) **Notenbankentscheidungen**, die auf diese schwache Binnennachfrage reagieren, können ebenfalls einen negativen Einfluss auf die Beständigkeit von Wachstum haben. In Folge von geringer Nachfrage beschließen viele Notenbanken Zinssenkungen und im Falle der EZB Programme zum Quantitative Easing. Diese können zu Fehlallokationen führen, welche eine Krise wahrschein-

licher machen. Der Mechanismus fokussiert nicht auf die Höhe des Wachstums, sondern auf seine Nachhaltigkeit. (Ostry et al. 2014: 21–25, Dabla-Norris et al. 2015, Stiglitz 2016: 12)

- h) **Rent-seeking** ist ein eng verwandter Mechanismus. Zinssenkungen machen viele Investitionen, die Wachstum fördern würden, unattraktiv und befördern daher Investitionen in Güter, deren Besitz sog. Renten generiert. Diese Güter sind z. B Land oder Patente; die dazugehörigen Einkommen werden Renten genannt, da sie nur aus Besitz und nicht aus Wertschöpfung resultieren. Dementsprechend hemmt eine Verschiebung von Investitionen zu Renten-Gütern das Wachstum. (Stiglitz 2016)
- i) **Kreditfinanzierter Geltungskonsum** kann ebenfalls eine Folge von Ungleichheit sein. Zusätzliche Statussymbole der Reichen verleiten Teile der Mittelschicht dazu, sich aufgrund mangelnder eigener Ressourcen zu verschulden, um dem Konsumverhalten ihrer Vergleichsgruppe nachzueifern. Diese Kredite können bei zu geringer Kontrolle zu Krisen führen. (Kapeller & Schütz 2012)
- j) Geringe **Akkumulation von Humankapital** ist der zentrale Mechanismus in der Forschung der OECD. Steigende Ungleichheit übersetzt sich in ungleiche individuelle Investitionen in Bildung von Kindern und konsequenterweise in geringeres aggregiertes Humankapital und geringere **soziale Mobilität**.

Reiche Familien können ihre Kinder besser (bewusst und unbewusst) fördern, bspw. durch Nachhilfe und Ernährung. Bewusst werden sie das besonders dann tun, wenn das Bildungssystem nur eine schwache egalisierende Wirkung hat, sich Investitionen in zusätzliche Bildung also stark auszahlen. Solange ärmere Familien hierzu nicht in der Lage sind, wird das Potenzial ihrer Kinder nicht voll realisiert und steht der Volkswirtschaft damit nicht als Humankapital zur Verfügung.

Da das individuelle Einkommen stark vom Bildungsabschluss abhängt, führt dieser Mechanismus (neben anderen, wie z. B geringe Erbschaftssteuern oder intergenerationale Weitergabe von Sozialkapital) zu einer geringeren sozialen Mobilität in einer ungleicheren Gesellschaft – die sogenannte “Great-Gatsby-Curve”. (OECD 2015: 61, Cingano 2014, Corak 2013).

3 Die deutsche Debatte über Ungleichheit

Ziel des vorliegenden Papiers ist es, die deutsche Debatte auf grundsätzliche Positionen und Konfliktlinien zu untersuchen. Mit dieser Reflektion soll den Akteuren ermöglicht werden, Erkenntnisse über positive und negative Konsequenzen von Ungleichheit in die Diskussion um die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft und um die Verteilungsfrage einzuarbeiten, kohärente Positionen zu entwickeln und gemeinsame Ziele zu identifizieren.

3.1 Inhalte, Positionen und Akteure in der öffentlichen Debatte

Beiträge, welche die deutsche Ungleichheitsdebatte valide und umfassend untersuchen, sind rar. Insgesamt lässt sich sagen, dass die Intensität der medialen Debatte über Armut, soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit sich von 1945 bis 2015 hauptsächlich an den entsprechenden Real-Indikatoren (Gini, Armutsquote, Anteil der oberen 10 Prozent am gesamten Einkommen) orientierte (vgl. Schröder/Vietze, 2015). Einzelne Peaks im Debattenverlauf mit Blick auf die Häufigkeit der Nennungen gab es hierbei im Zuge der Wiedervereinigung und im Kontext der Agenda 2010-Reformen.

Die Debatte zum Thema Soziale Gerechtigkeit bis 2014 lässt sich wie folgt beschreiben: Während CDU und SPD ihrer Größe angemessenen am häufigsten zum Thema erwähnt wurden, gelang es PDS/Die Linke, den Grünen und der SPD besser, sich mit dem Thema zu profilieren. CDU/CSU und FDP werden besonders im Zusammenhang mit Leistung und Eigenverantwortung genannt, während SPD und PDS/Die Linke mit Gleichheit und Solidarität in Verbindung gebracht werden. Quer zu diesem Gegensatz wurden die Grünen mit einem Fokus auf Chancen, Teilhabe und Bildung erwähnt (vgl. Vietze, 2016).

Auch der Blick auf Bildungsungleichheit ist interessant: Anhand der Reaktionen auf die PISA-Studien zwischen 2000 und 2011 wird deutlich, dass in den Debatten oft einhellig eine kompensatorische Funktion des Bildungssystems ge-

fordert wurde. Ökonomische Ungleichheit wurde hingegen nur als Ursache ausgemacht und ihre Verringerung nicht als Lösung vorgeschlagen (vgl. Maas, 2016).

Ein guter Anlass zur Beobachtung von Argumenten in der Debatte um Ungleichheit sind die Diskussionen um Martin Winterkorns Vergütung im Jahr 2012 und 2013. Verwendete Prinzipien reichen dabei von Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit über prozedurale Gerechtigkeit und einen angemessenen Bezugsrahmen hin zu Bedarfsgerechtigkeit und negativen Konsequenzen (vgl. Bank, 2016).

Eine Polarisierung und Politisierung der deutschen akademischen Debatte lässt sich am Beispiel der Berichterstattung über Thomas Pikettys „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ im Jahr 2014 feststellen: Sowohl in kritischen als auch in wohlwollenden Rezensionen des Buches gibt es eine selektive Wiedergabe von Fakten, ein polarisiertes Framing und sehr unterschiedliche politische Schlussfolgerungen (vgl. Schinke, 2015). Bank (2015) findet bei einigen Kritikern Pikettys eine unzulässige Verkürzung oder schlicht falsche Wiedergabe seiner Argumente. Außerdem würden die Reaktionen von Piketty selbst und anderen Wissenschaftlern nicht ausreichend abgebildet. Generell seien die Rezensionen v. a. in den USA wesentlich tiefgreifender, dem Gegenstand angemessener und nachhaltiger gewesen als in Deutschland, wo viele Beiträge Pikettys Thesen früh als „erledigt“ oder gar widerlegt bezeichnet hätten.

Die folgende Beschreibung der aktuellen öffentlichen Debatte (Juli 2015 bis Mai 2017) beruht auf einer quantitativen Auswertung von Zeitungsartikeln (s. Infobox 2 zur Methodik). Das zentrale Ergebnis besteht aus vier Befunden:

1. In der Debatte treffen zwei geschlossene Überzeugungen aufeinander: Entweder Ungleichheit wird als hoch/steigend und nicht gut angesehen oder als durchschnittlich/stabil bis hin zu sinkend beschrieben und gleichzeitig als nicht schlecht bewertet.

INFOBOX 2 Methodologie der Studie

Die historische Entwicklung der Ungleichheitsdebatte in Deutschland wurde anhand des bislang sehr knappen Forschungsstands aufgearbeitet. Die Darstellung der aktuellen Debatte beruht auf einer quantitativen wie qualitativen Analyse von ca. 500 Zeitungsartikeln zum Thema (Zeit, Spiegel, SZ, Welt) aus dem Zeitraum vom 1.7.2015 bis 15.5.2017.

Quantitative Analyse: Political Claims Analysis

In 258 von diesen Artikeln konnten nach der Methode der Political Claims Analysis einzelne Akteure (n = 131) gefiltert werden, die direkt oder indirekt zum Stichwort "Ungleichheit" oder spezifischer zur Verteilung von Einkommen, Vermögen und Erbschaften zwischen Individuen, Haushalten und Gruppen in Deutschland oder in den Industrienationen im Allgemeinen zitiert wurden (damit wurden beispielsweise Bezüge auf die jährlich vielzitierten und -kritisierten Studien von Oxfam zum Vergleich der weltweit reichsten Menschen mit der ärmeren Hälfte der Weltbevölkerung nicht aufgenommen). Aussagen zu Policies, in denen kein direkter Bezug zu ökonomischer Ungleichheit hergestellt wurde, wurden ausgelassen. Der Ungleichheitsbegriff ist damit in dieser Studie relativ eng gefasst.

Die Statements der Akteure wurden mit einem halb offenen Schema kodiert. Dabei wurden Aussagen über die empirische Entwicklung von Ungleichheit (n = 432) sowie Bewertungen von Ungleichheit (n = 342) berücksichtigt.

Beschreibungen der empirischen Entwicklung wurden auf den internationalen Vergleich oder den historischen Trend hin mit „hoch/steigt“ (1), „durchschnittlich/stabil“ (0), oder „niedrig/sinkt“ (-1) kodiert, Bewertungen mit „gut“ (1) oder „schlecht“ (-1) bei eindeutigen Aussagen bzw. mit „nicht gut“ (-0,5) oder „nicht schlecht“ (0,5) bei differenzierteren Aussagen. Zusätzlich wurden Bezugsgruppen (halboffen) und rechtfertigende Argumente für diese Bewertungen kodiert.

Im ersten Schritt der Analyse wurden diese Statements deskriptiv ausgewertet, um inhaltliche Schwerpunkte der Debatte zu identifizieren. Im zweiten Schritt wurden die Statements – falls möglich – auf Organisationenebene aggregiert, um durchschnittliche Positionen und Beschreibungen der Akteure darstellen zu können und deren Präsenz in der Debatte zu erfassen. In diese Analyse flossen alle Akteure mit mindestens vier kodierten Statements ein.

Qualitative Analyse: Argumentationsfiguren und Dissens zwischen Forschungsinstituten

Während der Kodierung wurden 10 für die Debatte typische Artikel ausgewählt. Anhand dieser Artikel wurden oft verwendete Argumentationsfiguren in größerer Detailtiefe analysiert. Außerdem wurden einzelne exemplarische Arbeitspapiere und Studien der Forschungsinstitute DIW, IW und ifo zur detaillierten Aufbereitung der akademischen Debatte genutzt.

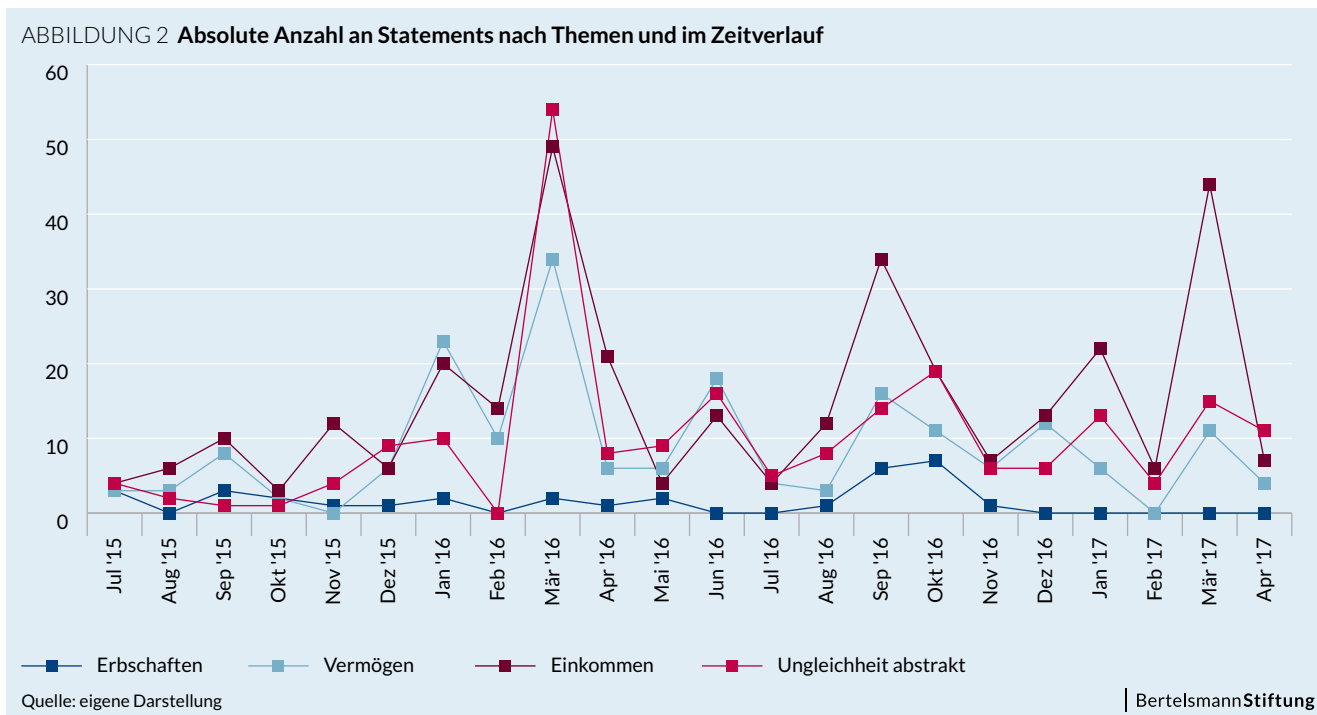
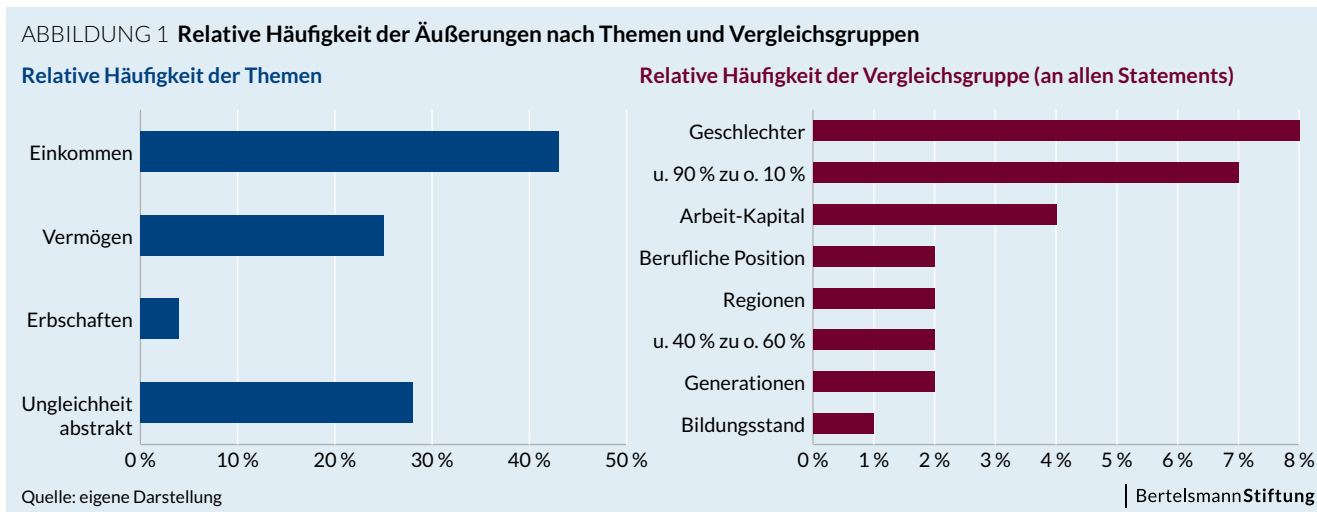
2. Zustandsbeschreibungen machen einen größeren Teil der Debatte aus als Positionierungen.
3. Die Debatte ist stark von deutschen Forschungsinstituten bestimmt (DIW, Ifo, IW); auch die Forschungsergebnisse von OECD und IWF sowie einige internationale Ökonomen werden oft zitiert.
4. Große Teile der Debatte werden rein abstrakt geführt, ohne genauere Definition von Ungleichheit oder Nennung betroffener Gruppen bzw. relevanter Schwerpunkte der Verteilung.

Der inhaltliche Schwerpunkt der Debatte liegt klar auf der Ungleichheit von Einkommen. Zudem wird in vielen Statements Ungleichheit als abstrakter Begriff genutzt und nicht näher bestimmt. Die Verteilung von Vermögen nimmt einen geringeren, jedoch immer noch nennenswerten Teil der Debatte

ein. Dies ist insofern überraschend, als dass die Vermögensungleichheit in Deutschland im internationalen Vergleich sehr viel stärker auffällt als die Einkommensungleichheit. Die Verteilung von Erbschaften wird kaum diskutiert.

Am intensivsten innerhalb der letzten beiden Jahre wurden die Themen zur Veröffentlichung von Marcel Fratzschers Buch „Verteilungskampf. Warum Deutschland immer ungleicher wird“ im März 2016 diskutiert.

Nur in knapp 30 Prozent aller Statements beziehen sich die Akteure auf Gruppen oder Schwerpunkte in der Verteilung. Der größte Teil der Debatte findet somit auf einer abstrakten Ebene statt; Ungleichheit von Einkommen, Vermögen und Erbschaften wird als gesellschaftliches Phänomen diskutiert und kaum personalisiert. Die vergleichsweise häufige Erwähnung von Männern und Frauen lässt sich vor allem auf die Berichterstattung zum „Gesetz zur Förde-

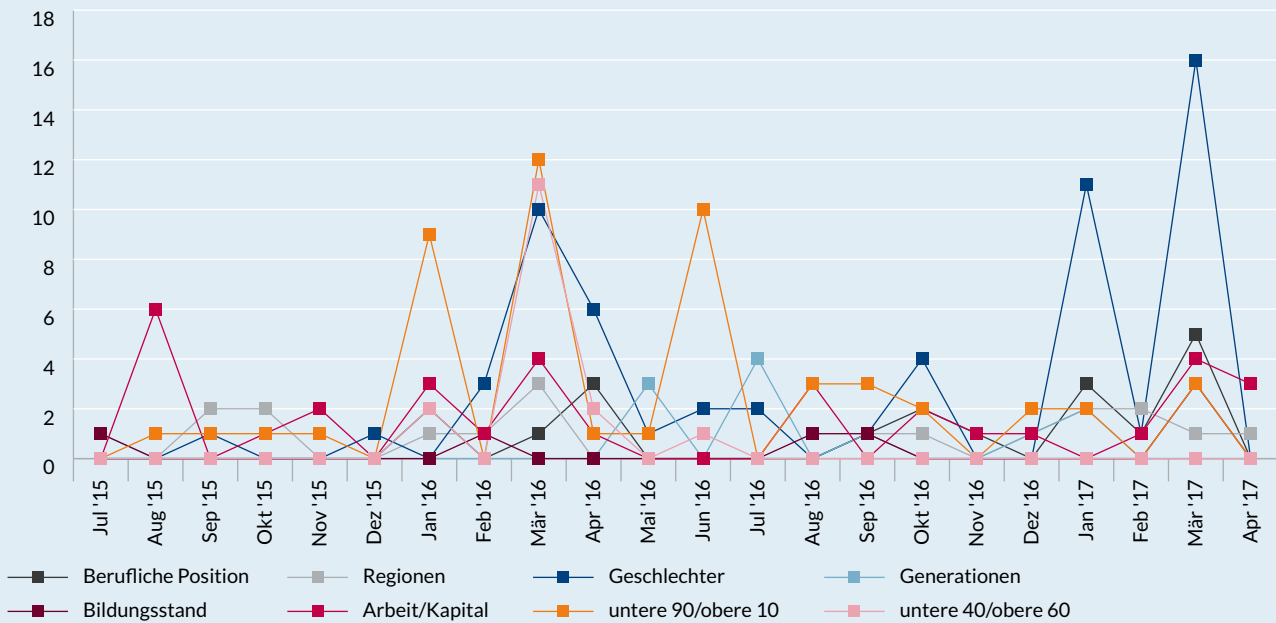


„...zurückführen, das die Einkommensungleichheit zwischen Männern und Frauen auf die Agenda gesetzt hat. Der Unterschied zwischen Einkommen aus Arbeit und Kapital wird wiederum häufig als Treiber von Vermögensungleichheit identifiziert, die Lohnspreizung zwischen verschiedenen beruflichen Positionen als elementarer Grund für Einkommensungleichheit. Unterschiede von Löhnen zwischen exportstarken Sektoren und binnenorientierten Sektoren wird nicht thematisiert, Bildungsunterschiede und ihre Auswirkungen auf Lohnungleichheit nur in sehr geringem Maße. Schwer-

punkte in der Verteilung werden vor allem über dem 90. Perzentil ausgemacht (mit Bezug zu Vermögen und Einkommen), in geringerem Maße auch unter dem 40. Perzentil (v. a. mit Bezug zu Vermögen). Zuletzt wird gelegentlich noch auf die Ungleichheit zwischen Regionen (v. a., aber nicht ausschließlich, zwischen Ost- und Westdeutschland) und Generationen hingewiesen.

Die dominantesten Akteure mit den meisten Statements in der Debatte sind auf der ungleichheitskritischen Seite DIW, SPD sowie OECD und IWF, unterstützt von einer Viel-

ABBILDUNG 3 Absolute Anzahl an Statements nach Vergleichsgruppen im Zeitverlauf



Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

zahl von weiteren Akteuren wie beispielsweise dem WSI und mehreren internationalen und deutschen Ökonomen, die in der deutschen Debatte zu Wort kommen. Auf der anderen Seite finden sich IW, ifo Institut, und CDU, unterstützt vom Sachverständigenrat der Wirtschaftsweisen. Die Bundesbank, das Statistische Bundesamt sowie der Caritas-Verband (ausschließlich vertreten durch den damaligen Präsidenten Georg Cremer) nehmen eine neutrale Position ein und äußern sich eher mit Zustandsbeschreibungen.

Es besteht ein starker Zusammenhang zwischen der Beschreibung der empirischen Entwicklung und der Bewertung von Ungleichheit. Dies deutet auf zwei geschlossene Überzeugungssysteme hin, die Ungleichheit entweder als hoch/steigend und schlecht ansehen oder als durchschnittlich/stabil bis hin zu sinkend und gut bewerten.

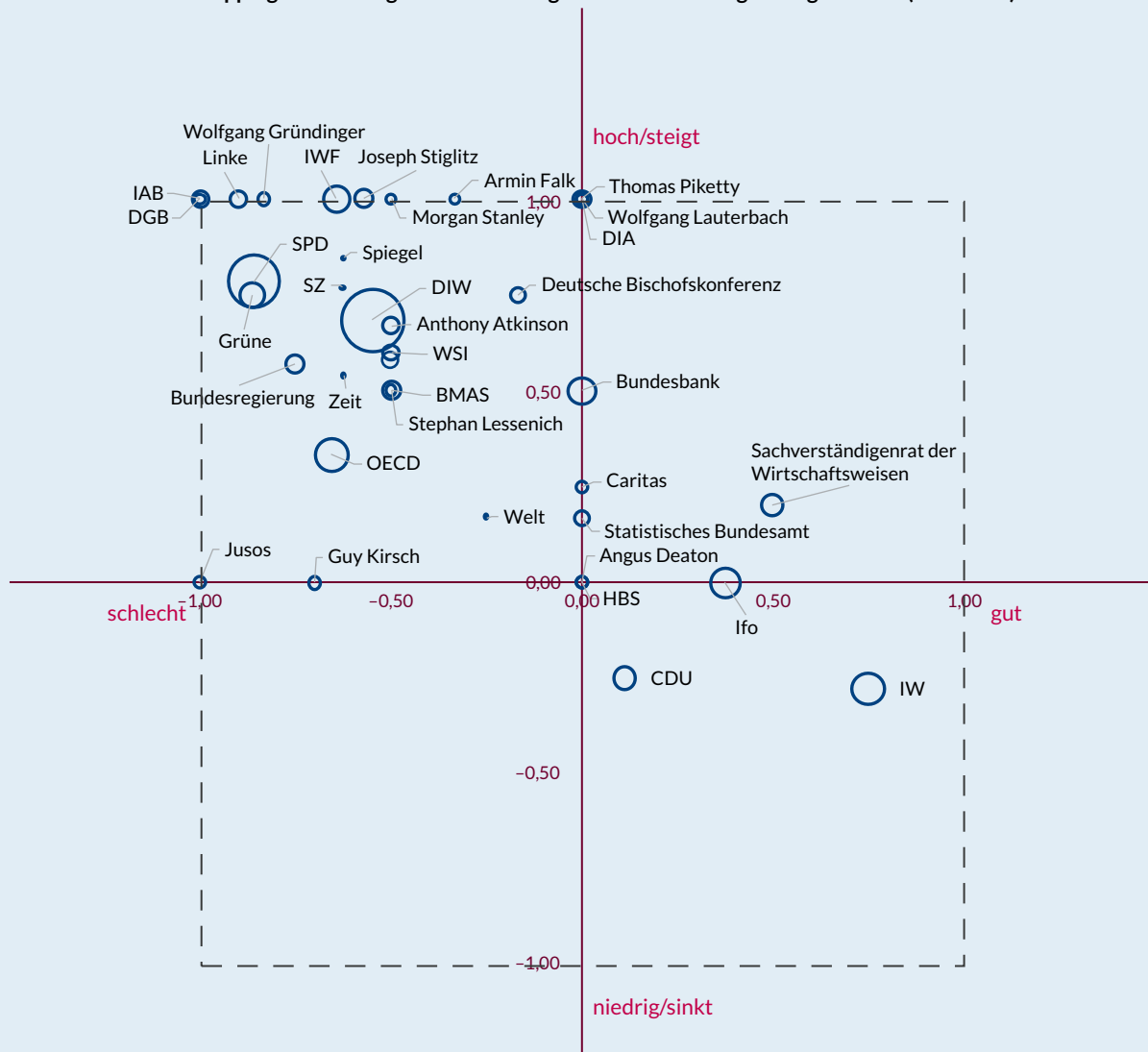
Statements zum empirischen Ausmaß von Ungleichheit (56 Prozent) sind häufiger als Statements zur Bewertung von Ungleichheit (44 Prozent), was darauf hindeutet, dass die Debatte in einem frühen Stadium der Problemdefinition bzw. Negierung eines Problems steht. Dabei wird sehr oft konstatiert, dass Ungleichheit hoch sei bzw. steige (66 Prozent); seltener, dass sie durchschnittlich bzw. stabil sei (23 Prozent); und fast nie, dass sie sinke (11 Prozent). Negative Bewertungen von Ungleichheit (84 Prozent) sind gleichzeitig sehr viel häufiger vertreten als positive Bewertungen von Ungleichheit (16 Prozent).

3.2 Typische Argumente in der öffentlichen Debatte

70 Prozent aller Bewertungen wurden mit Argumenten versehen. Die statistische Auswertung zeigt dabei zunächst eine relativ häufige Verwendung des abstrakten Gerechtigkeitsbegriffs zur Rechtfertigung einer ablehnenden Position. Differenzierte Meta-Perspektiven auf die Debatte kritisieren dies und setzen verschiedene Gerechtigkeitsprinzipien zueinander in Bezug. So kritisiert zum Beispiel der Journalist Nikolaus Piper in der SZ (15.4.2017) den allgemeinen Begriff „soziale Gerechtigkeit“ als letztendlich inhaltsleer. Er argumentiert anhand verschiedener Policy-Vorschläge, dass universale Gerechtigkeit nicht erreichbar sei und verschiedene Gerechtigkeitsprinzipien immer miteinander konfligierten. Policies, die ohne nähere Definition als sozial gerecht bezeichnet würden, seien demnach gleichzeitig auch sozial ungerecht, je nach impliziertem Gerechtigkeitsbegriff.

Es wird allerdings auch häufig auf konkrete Gerechtigkeitsprinzipien zurückgegriffen. Eigenverantwortung als maßgebliches Prinzip wird sowohl zur Kritik als auch zur Rechtfertigung von Ungleichheit, insgesamt jedoch äußerst selten verwendet. Hier wird einerseits mit Freiheit und der Unantastbarkeit des Privateigentums argumentiert (so der Journalist Ulf Poschardt am 10.12.2015 in der Welt); und andererseits gefordert, die Lebensumstände von Menschen so

ABBILDUNG 4 Akteursmapping nach Häufigkeit der Nennung und Positionierung zu Ungleichheit (alle Arten)



- Die zwei Achsen bilden die zwei Bestandteile der Positionierung der Akteure in den untersuchten Aussagen ab.
- Größe der Kreise bemisst sich anhand der Anzahl der erhobenen Aussagen (je größer der Kreis, desto präsenter ist der Akteur im Diskurs).

Quelle: eigene Darstellung

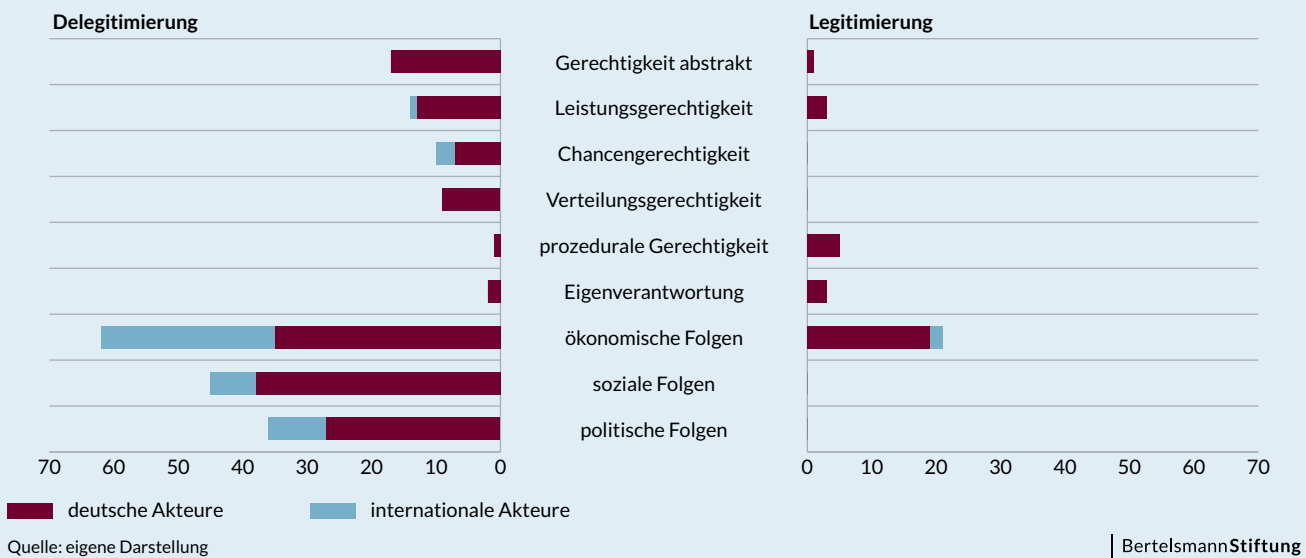
BertelsmannStiftung

zu gestalten, dass sie überhaupt in die Lage gebracht werden, Verantwortung für ihr Leben übernehmen zu können (so der Journalist Nils Minkmar am 12.3.2016 im Spiegel).

Die qualitative Analyse der typischen Verwendung von Verteilungsgerechtigkeit und prozeduraler Gerechtigkeit als Kriterien legt offen, warum erstere zur Kritik und letztere (meist) zur Rechtfertigung von Ungleichheit verwendet wird. Der Verweis auf eine gerechte Verteilung von Einkommen und Vermögen – so beispielsweise durch Ralf Stegner (Stellvertretender Bundesvorsitzender der SPD), Matthias Miersch (Sprecher der Parlamentarischen Lin-

ken der SPD-Bundestagsfraktion) und Johanna Uekermann (damalige Juso-Vorsitzende) in einem Thesenpapier im September 2015, zitiert in der Welt vom 7.9.2015 – sieht Ungleichheit prinzipiell als rechtfertigungsbedürftig an. Zudem sollte ökonomische Ungleichheit aus dieser Perspektive nicht zu groß sein, auch wenn sie durch anerkannte Prinzipien legitimiert werden würde. Aus der Gegenperspektive prozedural gerecht seien hingegen alle Unterschiede, die durch funktionierende Märkte entstehen; der entscheidende Maßstab ist das unbehelligte Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage. Ungleichheit ist damit als ein natürliches Ergebnis einer Marktwirtschaft

ABBILDUNG 5 Absolute Häufigkeit von Argumenten zur (De-)Legitimierung von ökonomischer Ungleichheit (alle Arten)



der Normalzustand und nicht weiter legitimierungsbedürftig. Diese Argumentation macht sich beispielsweise Clemens Fuest, Präsident des ifo Institut, in einem Interview mit der Zeit (2.3.2017) zu eigen. Gleichzeitig konstatiert er, dass beispielsweise der Markt für Managergehälter in Deutschland zurzeit nicht einwandfrei funktioniere. Lars Feld aus dem Sachverständigenrat der Wirtschaftsweisen führt ebenfalls das prozedurale Gerechtigkeitsprinzip an, wenn er im Interview mit der Welt (13.3.2017) die Einkommen im Niedriglohnsektor mit dessen geringer Produktivität rechtfertigt.

Das für beide Positionen angeführte Prinzip Leistungsgerechtigkeit schließt je nach Leistungsbegriff an prozedurale Gerechtigkeit an. So misst Fuest im oben genannten Interview die Leistung eines Vorstands durch den Marktwert dessen persönlicher Anstrengung, und Lars Feld die Leistungen von Arbeitnehmern an deren Produktivität. Aus dieser Perspektive sind Ungleichheiten in einer durchweg funktionierenden Marktwirtschaft sowohl leistungs- als auch prozedural gerecht. Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles (SPD) wird in der SZ vom 24.3.17 mit einem anderen Leistungsbegriff zitiert: Sie stellt „harte Arbeit“ in den Mittelpunkt ihrer Bewertung von ökonomischer Ungleichheit. Diese ist zunächst losgelöst von einer Marktbewertung. Darüber hinaus kontrastiert Nahles leistungsgerecht verdiente Arbeitseinkommen mit leistungslos erhaltenen Schenkungen bzw. Erbschaften und bewertet den hohen Einfluss letzterer auf die Vermögensverteilung als ungerecht.

Mit einem Verweis auf Chancenungleichheit wird hingegen ausschließlich gegen ökonomische Ungleichheit argumentiert. Einerseits wird – ähnlich wie in der Argumentation von OECD und IWF – hohe ökonomische Ungleichheit als schlecht bewertet, da Kinder aus ärmeren Haushalten geringere Chancen hätten als Kinder aus reicheren Haushalten. Ungleiche Chancen sind aus dieser Perspektive eine Folge von ökonomischer Ungleichheit. Andererseits wird ökonomische Ungleichheit auch als ungerecht bewertet, wenn sie auf ungleichen Startchancen beruht. Aus dieser Perspektive ist ökonomische Ungleichheit eine Folge von Chancenungleichheit. Prinzipiell könnte ökonomische Ungleichheit mit Chancengerechtigkeit auch verteidigt werden, vor allem in Kombination mit Leistungsgerechtigkeit. Die Verteilung von Einkommen wäre dann gerecht, wenn sie aus gleichen Startchancen und unterschiedlichen Leistungen hervorginge. Da die Chancengerechtigkeit in Deutschland im internationalen Vergleich gering ist, wäre diese Argumentation unglaubwürdig; sie ist gleichzeitig erklärter Idealzustand fast aller Akteure.

Chancenungleichheit wird alternativ verwendet, um die Bedeutung ökonomischer Ungleichheit zu relativieren und stattdessen Bildungspolitik in den Mittelpunkt zu rücken. So argumentiert zum Beispiel der Journalist Marc Beise in der SZ (15.03.2016), dass nicht die Verteilung von Einkommen und Vermögen, sondern Chancenungleichheit das eigentliche Problem sei. Er entkoppelt beide Phänomene voneinander, indem er ungleiche Chancen vor allem auf ein undurchlässiges Bildungssystem und ungleiche frühkindliche Förderung zurückführt und zu Reformen im Bildungs-

system aufruft, ohne explizit auf den Beitrag der ökonomischen Situation des Elternhauses auf Chancengleichheit einzugehen.

Auch (absolute) Armut wird als alternativer Schwerpunkt zu Ungleichheit vorgebracht. Der damalige Generalsekretär des Caritas-Verbands Georg Cremer schlug beispielsweise im Interview mit dem Spiegel (17.9.2016) vor, sich weniger auf Ungleichheit in der Gesellschaft und stärker auf Armut in bestimmten Risikogruppen wie Alleinerziehenden, Menschen ohne Ausbildung oder kinderreiche Familien zu fokussieren.

Die weitreichendste Verschiebung vernachlässigt Ungleichheit und fordert stattdessen einen Fokus auf Wachstum. Michael Grosse-Brömer, Erster Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion, fordert als Vertreter dieser Perspektive in der Welt (18.01.2017), die Erwirtschaftung von Wohlstand in den Vordergrund zu stellen. Erst dann könne man sich nachgeordnet mit Reformen im Bildungssystem um Chancengerechtigkeit kümmern. Verteilungsgerechtigkeit sei jedoch nicht erstrebenswert, diese sei eine „dauerhafte Alimentierung von Menschen“. Über die Sicherung eines Existenzminimums hinaus sei jeder für sich selbst verantwortlich.

Die entgegengesetzte Perspektive, nach der Ungleichheit Wirtschaftswachstum sogar verhindert und auch negative soziale Folgen habe, wird beispielsweise in einem langen Beitrag der Journalistin Ann-Katrin Müller samt KollegInnen im Spiegel aufgearbeitet (12.3.2016). Analog zu der internationalen Debatte werden die klassischen theoretischen Annahmen zu positiven Auswirkungen von Ungleichheit auf Leistung und Innovationen nur kurz geschildert. Im Gegensatz dazu werden verschiedene negative Bewertungen ausführlich und anhand von Beispielen ausgeführt. So wird zum Beispiel die oft schlechtere gesundheitliche Situation ärmerer Menschen oder die Bedingungen im Niedriglohnssektor samt seine unterschiedlichen Bewertungen geschildert. Wie in der Argumentation von OECD und IWF wird schließlich eine Verbindung zu Humankapital und mangelndem sozialen Aufstieg im Bildungssystem hergestellt. Schlussendlich werden verschiedene Policy-Optionen diskutiert und als Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft unter dem Schlagwort Inklusives Wachstum bezeichnet; der Impuls von OECD und IWF wird in Deutschland also durchaus aufgenommen.

Diese qualitative Analyse von typischen Beispielen für die Verwendung der Argumente förderte vor allem unterschiedliche Abwägungen und Schwerpunktsetzungen zu Tage. Die Verwendung der unterschiedlichen Gerechtig-

keitsprinzipien führt zu jeweils anderen Problemdefinitionen und Bewertungen. Die Debatte wird somit in den seltensten Fällen konfrontativ geführt, sondern ist eher durch unterschiedliche Salienzen geprägt. Selbst in den relativ häufigen Doppelinterviews mit Marcel Fratzscher, Präsident des DIW, und Clemens Fuest, Präsident des ifo Institut, die im nächsten Abschnitt zur akademischen Debatte eine größere Rolle spielen, kommt es selten zum direkten Widerspruch, sondern eher zu einem Wettstreit verschiedener Perspektiven auf das Thema.

3.3 Detaillierte Konfliktlinien zwischen Forschungsinstituten

Vorab lässt sich festhalten, dass auch zwischen VertreterInnen der Forschungsinstitute vor allen Dingen verschiedene Schwerpunktsetzungen innerhalb der eigenen Arbeiten zu Dissens führen. Lediglich ein kleiner, eher technisch geprägter Teil der Diskussion verläuft wirklich konfrontativ.

Als zentrale wissenschaftsnahe Akteure in der medialen Debatte können Marcel Fratzscher, Präsident des DIW, und Clemens Fuest, Präsident des ifo Instituts ausgemacht werden. Ebenfalls vergleichsweise häufig – vor allem in der Welt – kommen Michael Hüther und Judith Niehues, Direktor des bzw. Senior Economist im IW Köln, zu Wort. Nur im Einzelfall zitiert werden der Sachverständigenrat (mit positiven Bewertungen von Ungleichheit) sowie Mitarbeitende oder Publikationen des WSI oder des IAB (beide mit negativen Bewertungen von Ungleichheit).

In der ZEIT tauschten Fratzscher (13.10.2016) und Fuest (29.9.2016 mit Co-Autor Rainer Kirchdörfer, Vorstandsmitglied der Stiftung Familienunternehmen) in Meinungsbeiträgen und einem Doppelinterview (1.12.2016) exemplarisch ihre Positionen aus. Fratzscher macht sich für die Soziale Marktwirtschaft stark: Anstrengung müsse sich lohnen, Menschen müssten auf der Grundlage gleicher Chancen Verantwortung übernehmen, und sie sollen mit eigener Arbeit für sich sorgen können. Der gesellschaftliche Anspruch müsse sowohl die Bereitstellung eines sozialen Sicherungsnetzes als auch die Rahmensetzung für Chancengerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit und Eigenverantwortung sein. Unter diesen Voraussetzungen für soziale Mobilität habe er mit Ungleichheit kein Problem. Aktuell bestehende Ungleichheiten von Einkommen, Vermögen und Chancen würden jedoch stark vom Elternhaus abhängen und so nicht auf den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft beruhen; bestehende Sozialpolitik würde die Geltung dieser Prinzipien nicht immer fördern, sondern oft nicht zielgenau um-

verteilen. Eine soziale Marktwirtschaft existiere daher in Deutschland zurzeit nicht, was zu Unmut in der Bevölkerung führe. Darüber hinaus verhinderten die aktuellen Zustände die Entfaltung des vollen wirtschaftlichen Potenzials und bedrohten mittelfristig die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Deutschlands.

Fuest argumentiert hingegen, dass die soziale Marktwirtschaft in Deutschland sehr wohl intakt sei. Er definiert zwar nicht genau, was er als ihre zentralen Elemente erachtet, aufgrund seiner Prioritätensetzung lassen sich jedoch Rückschlüsse hierzu ziehen: Er betont, dass sinkende Arbeitslosigkeit mit Abstand wichtiger sei als das Ausmaß von Ungleichheit, und dass die Rolle des Sozialstaats wichtiger sei als das Arbeitseinkommen. Damit wäre der Stellenwert von Arbeit grundsätzlich ähnlich hoch wie bei Fratzscher; ob sie ein von Transferleistungen unabhängiges Leben ermöglicht ist für Fuest jedoch zunächst nachrangig, da er zwischen beidem einen Zielkonflikt sieht. Er sieht einerseits Einschränkungen der sozialen Mobilität für Kinder aus bildungsfernen Haushalten, und argumentiert andererseits, dass die ausreichende Bereitstellung von Bildungs- und Aufstiegschancen ausschlaggebend sei, ohne dabei deren Verteilung zu erwähnen. Die aktuellen zentralen gesellschaftlichen Konflikte würden nicht über das Funktionieren der sozialen Marktwirtschaft und ökonomische Ungleichheit geführt, sondern über kulturelle Themen wie Integration und Islam. Zur Auswirkung von Ungleichheit auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bezieht Fuest auch im direkten Gespräch keine Position.

Konkret zu Einkommensungleichheit führt Fratzscher zunächst aus, dass die Ungleichheit von Arbeits- und Bruttoeinkommen in Deutschland über mehrere Jahrzehnte gestiegen und seit 2005 auf hohem Niveau stabil sei. Die Stabilisierung bewertet er angesichts der positiven Entwicklung der Gesamtwirtschaft als unzureichend. Fuest konstatiert hingegen, dass der Anstieg seit den 1970er Jahren durch die Ungleichheit der Arbeitseinkommen zwischen Frauen, älteren Arbeitnehmenden und hochqualifizierten Arbeitnehmenden verursacht worden sei, da deren Anteil an allen Arbeitnehmenden zugenommen habe. Die Unterschiede innerhalb dieser Gruppen seien ein „guter Grund“ für den allgemeinen Anstieg der Ungleichheit von Arbeitseinkommen und werden von ihm nicht als Problem angesehen. Er quantifiziert den Anteil der Kompositionseffekte an der Entwicklung von Ungleichheit allerdings nicht (s. auch Felbermayr et al. 2016a: 34-36). Fratzscher kontert auf diese Argumente mit einem Verweis auf die ungerechtfertigt schwierige Situation von Müttern auf dem Arbeitsmarkt. Außerdem erwähnt er den Gender-Pay-Gap

und steigende Ungleichheit auch zwischen jungen Arbeitnehmenden – zwei Argumente, die nicht direkt gegen Fuests Position gewendet werden können, sondern eher eine zusätzliche Perspektive deutlich machen. Fuest ist es wichtig, auch Arbeitsmarktentwicklungen und Umverteilung in die Berechnung von Einkommensungleichheit einzubeziehen. Wenn man ehemals Arbeitslose in die Berechnung des GINI-Koeffizienten von Arbeitseinkommen einbezöge, wäre dieser seit 2006 auf das Niveau von 2000 gesunken. Nach dieser Berechnung schlägt sich jeder Wechsel eines Individuums von Arbeitslosigkeit (Arbeitseinkommen = 0) zu Beschäftigung (Arbeitseinkommen > 0) direkt in einem niedrigeren GINI-Koeffizienten wieder (s. auch Felbermayr et al. 2016b: 22-23) – eine Berechnungsweise nach der auch die von Fuest angeführte ungleichheitsfördernde verstärkte Arbeitsmarktpartizipation von Frauen zu einem Rückgang von Ungleichheit führen müsste. Fratzscher kritisiert den Blick auf bloße Arbeitslosenzahlen als zu kurzgegriffen und führt an, dass hinter der positiven Arbeitsmarktentwicklung vor allem das Anwachsen des Niedriglohnsektors stehe. Dies könne nicht der alleinige Anspruch sein, stattdessen müsse das Ziel sein, Beschäftigten im Niedriglohnsektor die Chance auf zusätzliche Wochenstunden und ein Auskommen mit ihrem Lohn zu gewährleisten. Fuest erwidert, dass hier Umverteilung der vielversprechendere Weg sei, und dass daher auch die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen die letztendlich relevante Kennziffer sei. Diese sei seit 2005 gesunken. Fratzscher kritisiert am gegenwärtigen Sozialstaat, dass dieser nicht zielgenau umverteile. So würden zum Beispiel Kinder in den reichsten Familien nahezu doppelt so stark gefördert wie Kinder in den ärmsten Familien.

Die Differenzen zwischen Fratzscher und Fuest zur Definition von Vermögen lassen sich knapp zusammenfassen: Fuest plädiert dafür, auch Rentenansprüche als Vermögen zu werten, und konstatiert eine stabile Ungleichheit der Vermögen seit ca. 2000. Fratzscher erwidert, dass Rentenansprüche eine Versicherungsleistung seien, die vor allem von ärmeren Menschen aufgrund deren früheren Todes kaum oder gar nicht in Anspruch genommen werde. Er problematisiert, dass die private Vermögensungleichheit in Deutschland die höchste der Eurozone sei, 40 Prozent der Deutschen keinerlei Vermögen hätten und 12 bis 14 Prozent überschuldet seien. Fuest entgegnet, dass letztere nicht zu den „wirklich Armen“ gehörten; diese seien nie kreditwürdig gewesen und könnten daher auch nicht überschuldet sein.

Ein dritter Akteur ist das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW). Dessen Präsident Michael

Hüther setzte sich in der SZ (4.4.2016) defensiv mit Fratzschers Publikation „Verteilungskampf: Warum Deutschland immer ungleicher wird“ (erschien im März 2016) auseinander und kritisierte einzelne Definitionen und Interpretationen, ohne jedoch eine umfassende eigenständige Bestandsaufnahme vorzustellen. Ähnlich wie Fuest argumentiert er, dass die Vermögensungleichheit seit 2002 stabil sei; Markt- und Netto-Einkommen hätten sich 2005 einander angenähert. Rentenansprüche hätten indirekte Effekte auf die Vermögensverteilung, da sie bei ärmeren Menschen Anreize zum Vermögensaufbau minderten. Zudem würde die Konzentration des Immobilienbesitzes in Deutschland die Vermögensverteilung beeinflussen. Dies sei unproblematisch, da der Mietwohnungsmarkt intakt sei. Die Ausführungen Fratzschers seien „skandalisierende Interpretationen selektiver Befunde“.

Weitere Publikationen der Institute lassen zusätzliche Schwerpunkte erkennen. So berücksichtigen Grabka und Goebel (2017) aus dem DIW beispielsweise auch das Verhältnis zwischen Löhnen und Unternehmensgewinnen, verweisen auf die Sustainable Development Goals der UN, die überdurchschnittliche Einkommenszuwächse der unteren 40 Prozent fordern, und berichten über die Entwicklung des Armutspotenzials. Für das IW legen Anger et al. (2017) einen besonderen Fokus auf drei Problembereiche: Nahezu konstante Langzeitarbeitslosigkeit, schwache Aufwärtsmobilität sowie anhaltende regionale Ungleichheit zwischen Ost- und West-Deutschland. Der Beitrag fällt zudem durch eine ausführliche Reflektion von normativen Prämissen und eine Begründung für die eigene Prioritätensetzung auf: Der zentrale Bewertungsmaßstab für soziale Gerechtigkeit seien faire und verlässliche Bedingungen für ein gelingendes Leben, die nahe am Prinzip der Chancengleichheit sind. Ungerechten Einzelfällen wie unverschuldete Altersarmut oder Verfehlungen bei der Festlegung von Managergehältern wird explizit die gesellschaftliche Relevanz abgesprochen. Da der Arbeitsmarkt als Dreh- und Angelpunkt der Sozialpolitik aufgefasst wird, wird die Wahl des Referenzjahres 2005 mit den Arbeitsmarktreformen zu dieser Zeit begründet. Der Vergleich mit früheren Referenzjahren sei zu sehr von strukturellen Faktoren wie bspw. Wiedervereinigung oder Globalisierung verzerrt. Darüber hinaus wird in der Publikation, ebenso wie von Beznoska et al. (2016), darauf hingewiesen, dass die Ungleichheit in Deutschland ohne Migranten niedriger ausfallen würde.

In einer Publikation des ifo (Felbermayr 2016b) wird – neben den oben bereits erwähnten Positionen – auf die Rolle öffentlicher Güter verwiesen, exemplarisch anhand von Bildungs- und Gesundheitssystem besprochen. Hier

können sowohl durch die ungleiche Finanzierung als auch durch die ungleiche Nutzung Verteilungseffekte auftreten, deren Richtung ist allerdings eine empirische Frage, die in der Publikation nicht geklärt wird.

Grundsätzlicher Art ist auch die Debatte von Teilen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, auch Wirtschaftsweise genannt, namentlich vom Vorsitzenden Christoph Schmidt und Lars Feld. Sie kritisieren sehr offensiv „schrille Töne“ sowie „eine emotional aufgeheizte Debatte“ (Feld/Schmidt, 2016, 188 f.) und verweisen auf vermeintlich offensichtliche handwerkliche Fehler bei den Berechnungen problematisierender Studien zur Ungleichheitsentwicklung. Auch sie rekurrieren auf die stagnierende Ungleichheit seit 2005, betonen hingegen die Rolle der Arbeitsmarktreformen für das Bremsen des Ungleichheitsanstiegs seitdem und verweisen auf die unklare Höhe von Anwartschaften aus Rentenversicherung und Alterssicherung bei der Ermittlung der individuellen Vermögenswerte. Methodisch schließen sie sich der Kritik von Krugman an der mangelnden Robustheit der OECD-Schätzungen zum Zusammenhang von Ungleichheit und Wachstum an (vgl. Feld/Schmidt, 2016: 201). Im Grundtenor werde die Debatte aus Sicht der beiden Autoren künstlich hysterisiert und müsse mit fundierter Kritik an den empirischen Befunden versachlicht werden. Einen Beleg jenseits theoretischer Argumente für die positive Wirkung von Ungleichheit liefern Schmidt und Feld jedoch nicht, gleichsam äußern sie sich auch nicht zu den negativen Ungleichheitskonsequenzen, die über ökonomische Kennziffern hinausgehen.

4 Diskussion und Impulse für die deutsche Debatte

Zusammenfassend lässt sich auf Basis der deskriptiven Auswertung der internationalen Debatte über ökonomische Ungleichheit und der Auswertung der deutschen Debatte anhand einer umfangreichen Claims-Analyse festhalten: Die deutsche Debatte über die Verteilung von Einkommen, Vermögen und Erbschaften ist bereits im Status der Problemdefinition stark polarisiert. Forschungsinstitute streiten sich über die empirische Entwicklung von Ungleichheit. Parteien beteiligen sich kaum an der Problemidentifizierung und beziehen ihre politischen Vorschläge selten konkret auf Ungleichheit. Die Inputs aus der internationalen Debatte zu negativen Konsequenzen von Ungleichheit werden von Journalisten aufgenommen, aber kaum von anderen Akteuren angeeignet. Defensiv Akteure fordern eindeutige empirische Beweise für negative Konsequenzen, ohne ihrerseits Beweise für positive Konsequenzen zur Verfügung stellen zu können.

In der Zusammenschau dieser Befunde mit empirischen Trends und internationaler Forschung ergeben sich mehrere Implikationen für die deutsche Debatte, die wir zum Abschluss kurz skizzieren möchten:

- **Die Akteure sollten sich über ihre gemeinsamen Ziele versichern.** Dazu gehören ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum, eine integrierte Gesellschaft und ein intakter demokratischer Prozess. Dies hilft Akteuren, die aus normativen Überzeugungen und/oder persönlichen Interessen Ungleichheit ablehnen, die passenden Akzente in ihrer Argumentation zu setzen. Es hilft gleichzeitig Akteuren, die aus normativen Überzeugungen und/oder persönlichen Interessen Ungleichheit befürworten, diese rational mit Folgen von Ungleichheit für das Allgemeinwohl und das persönliche wirtschaftliche Interesse abzuwägen.
- **Die Akteure sollten aufhören, die Verteilungsfrage als "Klassenkampf" zu sehen.** Die Politisierung von Indikatoren und Untersuchungszeiträumen sowie die

Verbreitung von überzogenen Zustandsbeschreibungen oder Zukunftsszenarien machen die darauf aufbauenden Politikvorschläge unglaubwürdig und unterminieren eine konstruktive Diskussion.

- **Die Akteure sollten ihre normativen Vorstellungen überprüfen** und beurteilen, ob ihre Vorstellungen über das richtige Maß an Ungleichheit noch Bestand haben, wenn negative wie positive Folgen von Ungleichheit mit in Betracht gezogen werden.
- **Die Akteure sollten über die Dinge sprechen, die wichtig sind.** Das sind im internationalen Vergleich die Verteilung von Vermögen und Markteinkommen, die Größe des Sozialstaats sowie die Verbindung zwischen ökonomischer Ungleichheit und sozialer Mobilität.
- **Die Akteure sollten über ökonomische Indikatoren hinausdenken.** Die Forschung zu negativen Konsequenzen von Ungleichheit nennt einige Mechanismen, die ausschließlich auf dem wahrgenommenen Grad an Ungleichheit beruhen. Daher ist eine Orientierung allein an der tatsächlichen Verteilung nicht ausreichend, vielmehr muss auch die Wahrnehmung von Ungleichheit ernst genommen werden. Zudem müssen neben ökonomischen Konsequenzen von Ungleichheit auch politische und soziale Folgen beachtet werden.
- **Die Akteure sollten Policies vorschlagen, die die positiven Anreize von Ungleichheit stärken und negative Konsequenzen von Ungleichheit minimieren.** Fast alle Akteure in der deutschen Debatte stellen die prinzipiell positive Wirkung von Ungleichheit nicht in Abrede. Diese Gemeinsamkeit ist ein guter Startpunkt um zu erörtern, wie positive Effekte tatsächlich sichergestellt werden können und sich nicht ins Gegenteil verkehren. Davon ausgehend kann nach gemeinsamen Interessen zur Reduzierung negativer Konsequenzen gesucht werden.

- **Die Akteure sollten diskutieren, welche Rolle Umverteilung spielen kann und soll, und an welcher Stelle der Sozialstaat durch eine andere Rahmensetzung für Marktkräfte entlastet werden muss.** Egal wie man zu Ungleichheit steht: Sozialpolitik muss sich stetig weiterentwickeln. Daher muss die Diskussion um Ungleichheit und ihre Reduzierung im Kontext der großen gesellschaftlichen Trends diskutiert werden. Es müssen politische Innovationen entwickelt werden, die diesen Trends gerecht werden und die Soziale Marktwirtschaft in das 21. Jahrhundert übersetzen.

Über die Autoren

Manuel Gath war von Januar 2015 bis Mai 2018 Project Manager bei Das Progressive Zentrum mit dem Schwerpunkt Strukturwandel & Inklusives Wachstum. Vor seiner Zeit bei Das Progressive Zentrum sammelte er praktische Erfahrungen im Bundestag, dem Hessischen Landtag, dem Europaparlament sowie dem Bundeswirtschaftsministerium.

Joschua Helmer war Project Assistant bei Das Progressive Zentrum und ist als freiberuflicher Politikforscher tätig. Er studierte Sozialwissenschaften in Düsseldorf sowie Soziologie in Cambridge und publiziert zu demokratischen Konflikten. Vor seiner Zeit bei Das Progressive Zentrum sammelte er u. a. Erfahrung im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und in der Wirtschaftsabteilung des Auswärtigen Amtes

Das Progressive Zentrum ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Berliner Think Tank, der 2007 gegründet wurde. Das Ziel von Das Progressive Zentrum ist es, gemäß dem Dreiklang „Vordenken – Vernetzen – Streiten“ fortschritts- und innovationsorientierte Politikideen in die öffentliche Debatte und auf die politische Agenda zu bringen. Dabei beziehen wir besonders junge, verantwortungsbewusste VordenkerInnen und EntscheidungsträgerInnen aus Deutschland und Europa in progressive Debatten ein.

Literatur

- Anger, C.; Hüther M.; Klös, H.-P.; Niehues, J.; Röhl; K.-H.; Schäfer, H. (2017) Gerechtigkeitspolitische Handlungsfelder in Deutschland: relevante Probleme angemessen angehen. IW policy paper 10/2017.
- Bach, S.; Grabka, M.; Tomasch, E. (2015): Steuer- und Transfersystem: Hohe Umverteilung vor allem über die Sozialversicherung. DIW Wochenbericht Nr. 8, 2015. Online unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.497232.de/15-8-1.pdf
- Bank, J. (2015): Die Piketty-Rezeption in Deutschland. in Bofinger, P. et al. (Hrsg.): Thomas Piketty und die Verteilungsfrage. Analysen, Bewertungen und wirtschaftspolitische Implikationen für Deutschland. 9-37.
- Bank, J. (2016): Mr. Winterkorn's Pay: A Typology of Justification Patterns of Income Inequality. *Social Justice Research* 29, 228-252.
- Behringer, J.; Theobald, T.; van Treeck, T. (2016): Ungleichheit und makroökonomische Instabilität: Eine Bestandsaufnahme. Friedrich-Ebert-Stiftung. Online verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12690.pdf>.
- Berg, A.; Ostry, J. (2011): Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin? IMF Staff Discussion Note. Abrufbar unter <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>.
- Bernstein, J. (2013): The Impact of Inequality on Growth. PDF verfügbar unter: <https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/2013/12/BerensteinInequality.pdf>.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2016): Wachstum im Wandel. Chancen und Risiken für die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung Verlag.
- Berthold, N.; Brunner, A. (2010): Wie ungleich ist die Welt? Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhl für VWL, Nr. 111. Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Online unter https://www.wiwi.uni-wuerzburg.de/fileadmin/12010400/diskussionsbeitraege/DP_111_komplett.pdf
- Beznoska, M. et al. (2016) Faktencheck Gerechtigkeit und Verteilung: eine empirische Überprüfung wichtiger Stereotype. IW-Report 29/2016.
- Cingano, F. (2014): Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth. OECD Social, Employment and Migration Working Papers.
- Corak, M. (2013): Income Inequality, Equality of Opportunity and Intergenerational Mobility. *Journal of Economic Perspectives* 27 (3), 79-102.
- Dabla-Norris, E. et al. (2015): Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective, IMF Staff Discussion Note.
- Deaton, A. (2013): The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality. Princeton: Princeton University Press.
- Feld, L.; Schmidt, C. (2016): Jenseits der schrillen Töne. Elemente für eine rationale Diskussion über die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen in Deutschland. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2016, 17(2), 188-205.
- Felbermayr, G.; Battisti, M.; Lehwald, S. (2016 a.) Einkommensungleichheit in Deutschland, Teil 1: Gibt es eine Trendumkehr? Ifo Schnelldienst 13/2016, 69. Jahrgang, 14. Juli 2016 28-37.
- Felbermayr, G.; Battisti, M.; Lehwald, S. (2016 b.) Einkommensungleichheit in Deutschland, Teil 2: Die Rolle der Umverteilung. Ifo Schnelldienst 13/2016, 69. Jahrgang, 28. Juli 2016, 22-29.
- Grabka, M.; Goebel, Jan (2017) Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit"; DIW Wochenbericht 4/2017.
- Ipsos (2018): Jeder Zweite weltweit hält sozialistische Ideale für wertvoll. Ipsos Online verfügbar unter: <https://www.ipsos.com/de-de/jeder-zweite-weltweit-halt-sozialistische-ideale-fur-wertvoll>.
- Kapeller, J.; Schütz, B. (2015): Conspicuous consumption, inequality and debt: The nature of consumption-driven profit-led regimes. *Metronomica* 66:1, 51-70.

- Krugman, P. (2015): Musings on Inequality and Growth. New York Times Online verfügbar unter: <https://krugman.blogs.nytimes.com/2015/06/08/musings-on-inequality-and-growth>.
- Kumhof, M.; Lebarz, C. (2012): Income Inequality and Current Account Imbalances. IMF Working Paper.
- Maas, M. (2016): Ungleichheitsdeutungen im medialen Bildungsdiskurs. Eine Analyse des PISA-Diskurses in Deutschland. In Lemke, M; Wiedemann, G (Hrsg.): Text Mining in den Sozialwissenschaften. Grundlagen und Anwendungen zwischen qualitativer und quantitativer Diskursanalyse. Wiesbaden: Springer VS. 227-256.
- Milanovic, B. (2007): Globalization and Inequality, in: D. Held and A. Kaya (Hrsg.), *Global Inequality - Patterns and Explanations*, 26-49. Polity Press, Cambridge.
- Milanovic, B. (2016): *Global Inequality*. Harvard University Press.
- Milanovic, B. (2017): The higher the inequality, the more likely we are to move away from democracy. The Guardian Online verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/inequality/2017/may/02/higher-inequality-move-away-from-democracy-branko-milanovic-big-data>.
- OECD (2012): *New Approaches to Economic Challenges. A framework paper*. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/general/50452415.pdf>.
- OECD (Hrsg.) (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (Hrsg.) (2011): *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (Hrsg.) (2013): *OECD Framework for Statistics on the distribution of household income, consumption and wealth*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (Hrsg.) (2015): *In it together: Why less inequality benefits all*, Paris: OECD Publishing.
- Ostry, J. et al. (2014): *Redistribution, Inequality, and Growth*. IMF Staff Discussion Note.
- Ostry, J.; Berg, A.; Tsangarides, C. (2014): *Redistribution, Inequality, and Growth*. IMF Staff Discussion Note. Abrufbar unter <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>.
- Pickett, K.; Wilkinson, R. (2009a): *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Allen Lane.
- Pickett, K.; Wilkinson, R. (2009b): *Income Inequality and Social Dysfunction*, *Annual Review of Sociology* 35, 493- 511.
- Pickett, K.; Wilkinson, R. (2015): *Inequality and health: A causal review*, in: *Social Science and Medicine* 128, 316- 326.
- Piketty, T. (2014): *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. München: C.H. Beck
- Rajan, R. (2010): *Fault Lines*, Princeton University Press. Princeton: Princeton University Press.
- Rowlingson, K. (2011): *Does income inequality cause health and social problems?*, PDF verfügbar unter: <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/Rowlingson-Income-eBook.pdf>.
- Salverda, W. (Hrsg.) (2011): *Inequalities Impact, GINI State of the Art Review 1*. PDF verfügbar unter: http://www.gini-research.org/system/uploads/253/original/GINI_State-of-the-Art_review_1.pdf?1308916502.
- Schinke, Christoph (2015): *Capital in the 21st Century and bias in German print media*. CESifo Forum 16(1), 35-39.
- Schröder, M.; Vietze, F. (2015): *Mediendebatten über soziale Ungleichheit, Armut und soziale Gerechtigkeit seit 1946 und wie sie mit Einkommensungleichheit zusammenhängen*. *Zeitschrift für Soziologie* 44(1), 42- 62.
- Stiglitz, J. (2012): *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. WW Norton Company.
- Stiglitz, J. (2016): *Inequality and Economic Growth*, in: *The Political Quarterly* 68, 134-155.
- Vietze, F. (2016): *Das Medienagenda-Setting der Parteien: Der Einfluss der Parteien auf den Mediendiskurs um soziale Gerechtigkeit in Zeit und Spiegel seit 1946*. *Soziale Welt* 67, 137-158.
- Volkman, U. (2006): *Legitime Ungleichheiten. Journalistische Deutungen vom "sozialdemokratischen Konsensus" zum "Neoliberalismus"*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Weltbank (2006): *World Development Report 2006: Equity and Development*. Oxford University Press and the World Bank, Washington.

Die Serie „Inklusives Wachstum für Deutschland“

Band 1: **Wachstum im Wandel.** Zehn Konfliktfelder wirtschaftlichen und sozialen Wandels in Deutschland

Band 2: **Das Potenzial der heterogenen Gesellschaft nutzen.** Migrantenunternehmen als Motor inklusiven Wachstums

Band 3: **Zukunftsinvestitionen.** Empirische Befunde zur Wirkung öffentlicher Ausgaben auf inklusives Wachstum

Band 4: **Zukunftswirksame Ausgaben der öffentlichen Hand.** Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs

Band 5: **Migrantenunternehmen in Deutschland zwischen 2005 und 2014.** Ausmaß, ökonomische Bedeutung, Einflussfaktoren und Förderung

Band 6: **Neue Gründer hat das Land!** Immer mehr Menschen mit Migrationshintergrund gründen Unternehmen in Deutschland. Das ist gut so.

Band 7: **Schulden- und Investitionsregel:** Zwei Seiten einer Medaille?!

Band 8: **Ein Staatsfonds für Deutschland?** Grundüberlegungen und internationale Vorbilder

Band 9: **Grundbedürfnisse und Teilhabe in Deutschland: Wer kann sich was leisten?** Veränderungen von Einkommen und Konsumausgaben

Band 10: **Privates Vermögen und Vermögensförderung in Deutschland**

Band 11: **Ökonomische Resilienz:** Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild?

Band 12: **„Building Resilience“** Ein Vergleich von acht OECD-Ländern

Band 13: **Investitionen der öffentlichen Hand:** Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen



Band 14: **Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem:** Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum



Band 15: **„Wohlfahrt für alle“** Wie inklusiv ist die Soziale Marktwirtschaft?



Band 16: **Wie inklusiv ist Wachstum in Deutschland?** Aspekte sozialer und generationaler Teilhabe sowie wirtschaftliche Dynamik



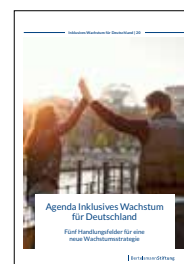
Band 17: **Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland**



Band 18: **Technological Innovation and Inclusive Growth in Germany** (in English only)



Band 19: **Die Soziale Marktwirtschaft zukunfts-fähig machen:** Herausforderungen und Chancen einer inklusiven Reform unseres Wachstumsmodells



Band 20: **Agenda Inklusives Wachstum für Deutschland:** Fünf Handlungsfelder für eine neue Wachstumstrategie.



Band 21: **Die Soziale Dividende:** Utopie oder realistische Politikoption?



Band 22: **Resilienz von Staaten gegen Außenwirtschaftskrisen**



Band 23: **Vermögenspolitik neu gedacht: Plädoyer für eine neue Aktienkultur**

Inclusive Growth

[www.bertelsmann-stiftung.de/
inklusives-wachstum](http://www.bertelsmann-stiftung.de/inklusives-wachstum)

Blog: New Perspectives on Global Economic Dynamics

<http://ged-project.de/de>

Sustainable Governance Indicators

www.sgi-network.org

Twitter: [https://twitter.com/
BertelsmannSt](https://twitter.com/BertelsmannSt)

Facebook: [www.facebook.com/
BertelsmannStiftung](http://www.facebook.com/BertelsmannStiftung)

Unsere Ziele

„Inklusives Wachstum für Deutschland“ ist eine Publikationsreihe aus dem Programm „Nachhaltig Wirtschaften“ der Bertelsmann Stiftung. Deutschland geht es aktuell wirtschaftlich gut. Doch das Wachstum der letzten Jahre ist nicht inklusiv: Ungleichheiten zwischen Menschen, Generationen und Regionen nehmen zu. Um das Erfolgsmodell Soziale Marktwirtschaft fit für die Zukunft zu machen, muss neu über den Zusammenhang zwischen Wachstum und gesellschaftlicher Teilhabe nachgedacht werden. Die Reihe trägt mit Analysen, Konzepten und Empfehlungen zu dieser notwendigen Debatte bei.

Die Bertelsmann Stiftung engagiert sich in der Tradition ihres Gründers Reinhard Mohn für das Gemeinwohl. Sie versteht sich als Förderin des gesellschaftlichen Wandels und unterstützt das Ziel einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Die Stiftung ist unabhängig und parteipolitisch neutral.

Impressum

© August 2018

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-81543
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Armando García Schmidt

Autoren

Manuel Gath, Joshua Helmer
Das Progressive Zentrum

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

Photocreatief | stock.adobe.com

Druck

Matthiesen Druck, Bielefeld

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Armando García Schmidt
Programm Nachhaltig Wirtschaften
Telefon +49 5241 81-81543
armando.garciaschmidt@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de