

SAMMELBAND ZUR RINGVORLESUNG

im Wintersemester 2017/2018 an der Universität zu Köln



UNGLEICHHEIT UND UMVERTEILUNG

Christoph Oslislo, Rebekka Rehm [Hrsg.]

Das Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln

Das Institut für Wirtschaftspolitik (iwp) wurde 1950 als unabhängiges wirtschaftswissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln gegründet. Gründer waren Prof. Dr. Alfred Müller-Armack, der geistige Vater der Sozialen Marktwirtschaft, und Dr. h. c. Franz Greiß.

Die vorrangige Aufgabe des Instituts liegt in der Untersuchung aktueller grundlegender Probleme im Bereich der Wirtschaftspolitik. Das besondere Augenmerk gilt dabei den institutionellen Rahmenbedingungen einer funktionsfähigen Sozialen Marktwirtschaft. Das iwp schlägt die Brücke zwischen universitärer Forschung und wirtschaftspolitischer Praxis. Es hat den Anspruch, den aktuellen Stand der Wissenschaft für die Erarbeitung praktischer Politikempfehlungen zu nutzen. Ziel ist es, wissenschaftliche Erkenntnisse zu übersetzen, dabei konkrete Antworten auf gesellschaftliche Herausforderungen zu erarbeiten und wirtschaftspolitisch gangbare Wege aufzuzeigen, durch die diese Herausforderungen gemeistert werden können. Die praktische Umsetzung der akademisch erarbeiteten Lösungsansätze genießt bei der Arbeit des iwp höchste Priorität.

Wirtschaftspolitische Forschung erfolgt zuallererst im Dienste der Gesellschaft. Das iwp möchte mit der problemlösungsorientierten Forschung nicht nur einen Beitrag zur praktischen Beratung der Politik, sondern auch den Transfer der Erkenntnisse in die interessierte Öffentlichkeit leisten: Daher genießen der Austausch mit der Öffentlichkeit und die Beteiligung an der öffentlichen Diskussion einen hohen Stellenwert. Sie prägen neben Forschung und Politikberatung das Selbstverständnis des iwp.

Die wissenschaftliche und organisatorische Leitung des Instituts liegt zurzeit bei Prof. Dr. Felix Höfler, Prof. Michael Krause, PhD., und Dr. Steffen J. Roth.

Weitere Informationen erhalten Sie unter:

www.iwp.uni-koeln.de



Förderer der Ringvorlesung

Die Ringvorlesung wird gefördert im Rahmen der Förderinitiative „Dialog Junge Wissenschaft und Praxis“ der Hanns Martin Schleyer-Stiftung.

In dieser Initiative treffen Studierende mit Experten aus Wirtschaft, Staat, Gesellschaft und Medien zusammen, um praxisbezogene Themen zu diskutieren.

„Wissenschaft und Praxis“ treten in einen Dialog; dabei stehen innovative Ideen und konkrete Lösungsansätze im Fokus.

Die Herausgabe dieses Begleitbands zur Ringvorlesung wird ermöglicht durch die großzügige Unterstützung der Otto Wolff Stiftung.



Inhalt

Vorwort.....	4
<i>Prof. Dr. Felix Höfler, Prof. Michael Krause, Ph.D., Dr. Steffen J. Roth</i>	
Einleitung.....	6
<i>Christoph Oslislo, Rebekka Rehm</i>	
Was bedeutet es arm zu sein? Zum Armutsbegriff und der Armutssituation in Deutschland.....	10
<i>Prof. Dr. Georg Cremer</i>	
Ökonomische Ungleichheit und Gerechtigkeit.....	16
<i>Prof. Dr. Wilfried Hirsch</i>	
Die Verteilung von Vermögen in Deutschland unter Berücksichtigung von Rentenanwartschaften.....	20
<i>Prof. Dr. Carsten Schröder, Dr. Markus M. Grabka, Prof. Dr. Timm Bönke</i>	
Ungleichheitswahrnehmung und Umverteilungspräferenzen – ein internationaler Vergleich.....	26
<i>Dr. Judith Niehues</i>	
Wie durchlässig ist unsere Gesellschaft? Über soziale Mobilität in Deutschland.....	32
<i>Prof. Dr. Marita Jacob</i>	
Vermessung des Glücks: Zum Verhältnis von Wohlstand und Lebenszufriedenheit.....	38
<i>Prof. Dr. Ronnie Schöb</i>	
Steuern als Instrument der Umverteilung.....	44
<i>Prof. Dr. Thiess Büttner</i>	
Wie „sozial“ ist die Sozialversicherung? Paradoxe Verteilungswirkungen von gesetzlicher Renten- und Krankenversicherung.....	50
<i>Prof. Dr. Friedrich Breyer</i>	
Kostet weniger Ungleichheit Wachstum?.....	54
<i>Prof. Dr. Gert G. Wagner</i>	
Gefährdet Ungleichheit den gesellschaftlichen Frieden? Ungleichheit als Ursache und Wirkung von Gewalt.....	60
<i>Dr. Anke Höfler</i>	
Demokratie ohne Wähler? Über die Wechselwirkungen zwischen ökonomischer und politischer Ungleichheit.....	66
<i>Prof. Dr. Frank Decker</i>	
Welche Rolle spielen politische Maßnahmen bei der Gewährleistung gleicher (Bildungs-)Chancen? – Aufstieg durch Bildung.....	72
<i>Ministerin Yvonne Gebauer</i>	

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

soziale Ungleichheit ist ein Thema von großer gesellschaftlicher Relevanz, welches sich aktuell erneut eines großen Interesses in Politik und Öffentlichkeit erfreut. Aus wissenschaftlicher Perspektive besteht jedoch keineswegs in allen Punkten Einigkeit: Nimmt die Ungleichheit zu? Wenn ja, aus welchen Gründen? Welche Maßnahmen würden der Ungleichheit entgegenwirken? Nach welchem Kriterium lässt sich bestimmen, welche dieser Maßnahmen umgesetzt werden sollten?

Diesen und weiteren Fragen war die Ringvorlesung „Ungleichheit und Umverteilung“ des Instituts für Wirtschaftspolitik im Wintersemester 2017/2018 gewidmet. Zu ihrer Beantwortung haben wir im Laufe des Semesters verschiedene Blickwinkel eingenommen: Im ersten Teil der Vorlesungsreihe haben wir

uns grundlegenden konzeptionellen Problemstellungen gewidmet, wie zum Beispiel der Messbarkeit von Armut. Anschließend haben wir uns der Empirie zugewandt – nicht nur einer Bestandsaufnahme der Ungleichheit, sondern auch einer Betrachtung der subjektiven Wahrnehmungen von Ungleichheit. Im letzten Teil der Reihe haben wir uns mit den Auswirkungen von Ungleichheit und möglichen politischen Maßnahmen beschäftigt. Hierzu zählten beispielsweise bildungspolitische und steuerpolitische Fragen. Zu allen Themen referierten ausgewiesene Expertinnen und Experten aus den Wirtschaftswissenschaften, aber auch aus anderen Disziplinen, wie der Soziologie und Philosophie sowie aus der politischen Praxis.





Im Wintersemester 2017/2018 fand bereits die achte Vorlesungsreihe dieser Art des Instituts für Wirtschaftspolitik statt. Seit 2010 sind die Ringvorlesungen zu aktuellen wirtschaftspolitischen Themen ein fester Bestandteil unseres Veranstaltungsangebots. Sie adressieren nicht nur das universitäre Fachpublikum, sondern auch die interessierte Öffentlichkeit. Die Bildung solcher Brücken zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit verstehen wir als wichtige Aufgabe unseres Instituts. Studierenden geben die Ringvorlesungen Anregungen für die Spezialisierung innerhalb der eigenen Disziplin und ermöglichen zugleich den Blick über den Horizont des eigenen Faches hinaus. Wir freuen uns darüber, dass das Interesse an dem Format immer groß war und im Laufe der Jahre weiter zugenommen hat. Wir danken dem Fördererkreis und den institutionellen Förderern des Instituts für Wirtschaftspolitik sehr herzlich für ihre großzügige Unterstützung, mit der sie dieses Angebot ermöglichen.

In diesem Jahr gibt das Institut für Wirtschaftspolitik zum vierten Mal einen Begleitband zur Ringvorlesung heraus, für den die Referentinnen und Referenten ihre zentralen Thesen zusammengefasst und so einer weiterführenden Auseinandersetzung zugänglich gemacht haben. Ihnen allen möchten wir sehr herzlich danken. Für die Herausgabe dieses lesenswerten Überblicks und die Organisation der Veranstaltungsreihe danken wir Christoph Oslislo und Rebekka Rehm.

Wir wünschen Ihnen viel Spaß und Erkenntnisgewinn bei der Lektüre. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts für Wirtschaftspolitik freuen sich darauf, Sie bei einer unserer nächsten Veranstaltungen willkommen zu heißen.



Foto: Lisa Beller

Prof. Dr. Felix Höffler

Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik



Foto: Lisa Beller

Prof. Michael Krause, Ph.D.

Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik



Dr. Steffen J. Roth

Direktor und Geschäftsführer des Instituts für Wirtschaftspolitik

Einleitung



Rebekka Rehm

Institut für
Wirtschaftspolitik
an der Universität
zu Köln



Christoph Oslislo

Institut für
Wirtschaftspolitik
an der Universität
zu Köln

Im Wintersemester 2017/2018 war die Ringvorlesung des Instituts für Wirtschaftspolitik dem Thema „Ungleichheit und Umverteilung“ gewidmet. Die Auswahl des Themas war nicht zuletzt dadurch motiviert, dass zwar häufig über die Verteilung der Einkommen, Vermögen und Chancen sowie verteilungspolitische Maßnahmen diskutiert wird, allerdings gewinnbringende Debatten zu diesen Themen selten sind. Häufig fehlt eine gemeinsame Gesprächsgrundlage, da Begriffe unterschiedlich verwendet werden, verschiedene Annahmen über den Status Quo zugrunde liegen und/oder persönliche Wertvorstellungen nicht explizit, sondern implizit einfließen. Unklarheiten können also auf vielen Ebenen bestehen:

Mit der Frage, wie die Verteilungspolitik ausgestaltet sein sollte, ist untrennbar die Frage verbunden, wie eine gerechte Gesellschaft aussehen würde. Auf diese Frage gibt es offensichtlich keine eindeutige und allgemein zustimmungsfähige Antwort. Schwierigkeiten entstehen vor allem dann, wenn wertende Begriffe in der Verteilungsdebatte auf unterschiedliche Weisen verwendet werden. So scheinen sich zum Beispiel der Forderung nach Chancengerechtigkeit Vertreter fast aller politischen Lager anschließen zu können, obwohl davon auszugehen ist, dass sich die zugrundeliegenden Gerechtigkeitsvorstellungen stark unterscheiden: Manchen erscheint es bereits gerecht, wenn jeder ohne Diskriminierung am wirtschaftlichen Geschehen teilnehmen kann, während andere erst einen sehr weitgehenden Ausgleich unterschiedlicher Möglichkeiten als gerecht empfinden.

Eine erste Herausforderung ist es also, unterschiedliche Wertvorstellungen als solche zu erkennen.

Interessanterweise beschränkt sich jedoch die Schwierigkeit, eine gemeinsame Gesprächsgrundlage zu schaffen, nicht auf eindeutig normative Fragen, sondern betrifft teilweise auch Aspekte der beschreibenden Analyse. So besteht beispielsweise keine Einigung darüber, welches das geeignetste Verteilungs- oder Armutsmaß ist. Die verschiedenen Konzepte, die in der Debatte eine Rolle spielen, unterscheiden sich fundamental und führen dementsprechend zu ganz unterschiedlichen Einschätzungen der Verteilung bzw. des Ausmaßes von Armut. Wie problematisch es sein kann, wenn kein geeigneter Maßstab gewählt wird, lässt sich an einem Beispiel verdeutlichen, das der erste Referent der Ringvorlesung, Herr Georg Cremer, vorgetragen hat: Oft wird suggeriert, dass die Anzahl der Bezieher staatlicher Transferleistungen als Maßstab für Armut dienen könnte. Das impliziert jedoch, dass Armut in Folge einer Erhöhung der Transferleistungen zunimmt und damit gleichzeitig der Empfängerkreis der Leistungen wächst. Politische Maßnahmen zur Verringerung der Armut durch das Steuer-Transfer-System erscheinen nach diesem Maßstab vergeblich oder sogar kontraproduktiv.

Die gesellschaftliche Debatte über Ungleichheit und Umverteilung wird auch davon geprägt, dass die subjektiven Vorstellungen vieler Menschen davon, wie die Einkommen bzw. Vermögen verteilt sind, nicht der tatsächlich objektiv messbaren Verteilung entsprechen. Wie im Vortrag von Frau Judith Nie-

Einkommensungleichheit und Ungleichheitsberichterstattung

Gini-Koeffizient* (linke Achse) und Anteil der Medienberichte in Prozent (rechte Achse)



*Bei einem Gini-Koeffizient von 0 haben alle Personen das gleiche Einkommen. Bei einem Wert von 1 erhält eine Person das gesamte Einkommen.

IW

Quelle: Diermeier, M. / Goecke, H. / Niehues, J. / Thomas, T. (2017): Verzernte Wahrnehmung: Wie Berichte über Ungleichheit verunsichern, IW-Kurzberichte, Nr. 63.

hues deutlich wurde, stellen sich viele Menschen die Einkommensverteilung in Deutschland deutlich ungleicher vor, als sie tatsächlich ist. Gleichzeitig unterscheiden sich die einzelnen subjektiven Wahrnehmungen deutlich voneinander. Unterschiedliche Positionen in der gesellschaftlichen Verteilungsdebatte liegen also möglicherweise auch darin begründet, dass unterschiedliche Annahmen über den Status Quo der Verteilung getroffen werden.

Der Diskurs über Ungleichheit wird maßgeblich von der medialen Berichterstattung geprägt. Zunächst einmal ist beobachtbar, dass die mediale Berichterstattung über Ungleichheit nicht immer tatsächliche Entwicklungen widerspiegelt. Verdeutlichen lässt sich das zum Beispiel an einem Befund von Diermeier et al. (2017)¹ verdeutlichen. Die Autoren dokumentieren unter anderem, dass sich der Anteil der Berichte in deutschen Leitmedien, der dem Thema Ungleichheit gewidmet ist, in den vergangenen zehn Jahren verdoppelt hat. Im gleichen Zeitraum hat sich die Verteilung der Einkommen de facto jedoch kaum

noch verändert (siehe Abbildung 1). Die Autoren zeigen außerdem, dass das Ausmaß der Berichterstattung über Ungleichheit die Einschätzungen der Bevölkerung zum Thema beeinflusst. Sie untersuchen diesen Zusammenhang anhand von Haushaltsbefragungsdaten des sozio-ökonomischen Panels aus den Jahren 2001 bis 2015. Eine besonders intensive Berichterstattung über Ungleichheit in der Woche vor einer Befragung erhöhte erstens signifikant die Wahrscheinlichkeit, dass die Befragten Sorgen um die wirtschaftliche Situation äußerten. Zweitens führte sie dazu, dass weniger Befragte zufrieden mit der Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit waren. Auch diese Befunde legen nahe, dass die Debatte über Ungleichheit und Verteilungspolitik nicht ausschließlich von objektiven Befunden determiniert wird.

Die skizzierten Phänomene unterstreichen die Relevanz einer differenzierten Auseinandersetzung mit dem Thema „Ungleichheit und Umverteilung“, über das wir deshalb ein ganzes Semester lang diskutiert haben. Ziel war es, zunächst die Gesprächsgrundlage zu verbessern, um darauf aufbauend lösungsorientiert debattieren zu können. Dank der Expertinnen und Experten aus vielen verschiedenen Disziplinen

¹ Diermeier, M. / Goecke, H. / Niehues, J. / Thomas, T. (2017): Verzernte Wahrnehmung: Wie Berichte über Ungleichheit verunsichern, IW-Kurzberichte, Nr. 63.

haben wir von sehr unterschiedlichen Perspektiven auf den Themenbereich profitiert. Die bisher ange-deuteten Fragestellungen geben also nur einen klei-nen Vorgeschmack auf die Inhalte dieses Sammel-bandes, für den die Referentinnen und Referenten ihre Thesen noch einmal zusammengefasst haben. In folgender Reihenfolge finden Sie in diesem Band ihre Ausführungen zu den folgenden Themen:

Der Beitrag „Was bedeutet es arm zu sein? Zum Ar-mutsbegriff und der Armutssituation in Deutsch-land“ ist der Bedeutung der Armut in einem wohl-habenden Land wie Deutschland gewidmet. Herr **Georg Cremer** thematisiert zunächst den Begriff des Armutsriskos. Anschließend beschreibt er, wie sich der Anteil der Menschen, die einem solchen Risiko ausgesetzt sind, verändert hat und erläutert, welche Faktoren diese Entwicklung bedingt haben. An-schließend geht er auf die Ausgestaltung der Trans-fersysteme ein und formuliert Korrekturbedarf sowie weitere Anforderungen an die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Herr **Wilfried Hinsch** leitet in seinem Beitrag „Öko-nomische Ungleichheit und Gerechtigkeit“ her, wel-cher Grad an Ungleichheit mit bestimmten Gerech-tigkeitsvorstellungen vereinbar ist. Im Mittelpunkt seiner Ausführungen steht das Differenzprinzip, demzufolge Ungleichheiten zum größtmöglichen Vorteil der am wenigsten Begünstigten sein müssen. Herr Hinsch argumentiert auch, warum es negati-ve Auswirkungen auf die Gesellschaft haben kann, wenn von diesem Prinzip abgewichen wird.

Herr **Carsten Schröder** und seine Kollegen Timm Bönke und Markus Grabka widmen sich in ih-rem Beitrag der „Verteilung von Vermögen in Deutschland unter Berücksichtigung von Ren-tenanwartschaften“. Sie erläutern zunächst, wa-rum es überraschend ist, dass die Ansprüche an die Rentenversicherer üblicherweise nicht in Ver-teilungsanalysen einbezogen werden und zeigen anschließend, inwiefern sich die Vermögensver-teilung anders darstellt, wenn sie um diesen Faktor korrigiert wird.

Im Beitrag „Ungleichheitswahrnehmung und Um-verteilspräferenzen – ein internationaler Ver-gleich“ stellt Frau **Judith Niehues** dar, dass die sub-jektive Wahrnehmung der Ungleichheit und die tatsächlich messbare Ungleichheit auseinanderfallen und wie sich die Abweichungen zwischen verschie-denen Ländern unterscheiden. Anschließend disku-tiert sie, welche Implikationen solche Abweichungen für Umverteilungspräferenzen bzw. die gesellschaftli-che Verteilungsdebatte haben könnten.

Der Beitrag von Frau **Marita Jacob** ist dem Thema

„Wie durchlässig ist unsere Gesellschaft? Über soziale Mobilität in Deutschland“ gewidmet. Der Fokus des Beitrags liegt auf der intergenerationalen beruflichen Klassenmobilität. Frau Jacob geht der Frage nach, ob sich Kinder in den gleichen oder anderen beruflichen Klassenpositionen befinden wie/als ihre Eltern.

Im Beitrag „Die Vermessung des Glücks – Zum Ver-hältnis von Wohlstand und Lebenszufriedenheit“ thematisiert Herr **Ronnie Schöb** zentrale Erkennt-nisse der ökonomischen Glücksforschung. Den Aus-gangspunkt seiner Analyse bildet die Beobachtung, dass einerseits Menschen mit einem höheren Ein-kommen in Befragungen eine größere Lebenszufrie-denheit angeben als solche mit einem niedrigeren Einkommen, andererseits aber festgestellt wurde, dass die durchschnittliche Lebenszufriedenheit ei-ner Bevölkerung im internationalen Vergleich mit steigendem Wohlstand nicht zunimmt. Er führt ver-schiedene Erklärungen für dieses Phänomen an und formuliert auf dieser Grundlage Implikationen für die wirtschaftspolitische Praxis.

Herr **Thiess Büttner** widmet sich in seinem Beitrag „Steuern als Instrument der Umverteilung“ den allo-kativen und distributiven Wirkungen des deutschen Steuersystems. Dazu stellt er zunächst die Ausge-staltung und Entwicklung des Einkommensteuertarifs dar. Anschließend erläutert er, warum die Ver-teilungswirkung der Einkommensteuer durch den Steuerwettbewerb beschränkt wird und thematisiert die besondere Problematik der kalten Progression.

Im Beitrag „Wie ‚sozial‘ ist die Sozialversicherung? Paradoxe Verteilungswirkungen von gesetzlicher Renten- und Krankenversicherung“ beschäftigt sich Herr **Friedrich Breyer** mit der Frage, ob das beste-hende deutsche Renten- und Krankversicherungssystem zur Verschärfung von Ungleichheit beiträgt. Er erläutert dazu wesentliche Grundprinzipien der Sozialversicherung und argumentiert, dass diese im bestehenden System verletzt werden. Außerdem dis-kutiert er, ob die Reformvorschläge, die in der po-litischen Debatte kursieren, diesen Prinzipien eher gerecht werden.

Der Beitrag von Herrn **Gert G. Wagner** mit dem Titel „Kostet weniger Ungleichheit Wachstum?“ ist sowohl den positiven als auch den negativen Wirkungen von Ungleichheit auf das wirtschaftliche Wachstum ge-widmet. Zunächst plausibilisiert Herr Wagner theo-retisch verschiedene mögliche Wirkungskanäle. An-schließend fasst er empirische Erkenntnisse zu der Frage zusammen, wie sich Ungleichheit insgesamt auf das wirtschaftliche Wachstum auswirkt.

Frau **Anke Höffler** thematisiert „Ungleichheit als Ursache und Wirkung von Gewalt“. Sie geht insbe-

sondere der Frage nach, ob Ungleichheit den gesellschaftlichen Frieden gefährdet. Nach der Erläuterung konzeptioneller Grundlagen stellt sie zunächst verschiedene theoretische Ansätze dar, die erklären, warum Ungleichheit eine Bedrohung für das friedliche Zusammenleben darstellen könnte. Anschließend präsentiert sie empirische Erkenntnisse, die bei der Beantwortung der Frage eine Rolle spielen.

Im Beitrag „Demokratie ohne Wähler? Über die Wechselwirkungen zwischen ökonomischer und politischer Ungleichheit“ erläutert Herr **Frank Decker** zunächst, wie sich Ungleichheit auf die Wahlbeteiligung und das Wahlverhalten auswirkt. Dabei arbeitet er einen sich selbst potentiell verstärkenden Prozess heraus, der darin besteht, dass vor allem die Wahlbeteiligung von denjenigen Bevölkerungsgruppen zurückgeht, deren Interessen im politischen Prozess ohnehin schon wenig Berücksichtigung finden. Schließlich diskutiert er Mechanismen und Maßnahmen, die diesem Phänomen entgegenwirken könnten.

Der Beitrag „Welche Rolle spielen politische Maßnahmen bei der Gewährleistung gleicher (Bildungs-) Chancen? – Aufstieg durch Bildung“ stellt eine Schriftfassung des Vortrags von Frau **Ministerin Yvonne Gebauer** dar, die sich dem Thema „Bildungsgerechtigkeit“ aus der Perspektive der politischen Praxis nähert. Sie stellt zunächst einige grundlegende Prinzipien vor, an denen sich ihre Schulpolitik orientiert und diskutiert anschließend vor diesem Hintergrund verschiedene bildungspolitische Instrumente.

Viel Spaß beim Lesen!



Was bedeutet es arm zu sein? Zum Armutsbegriff und der Armutssituation in Deutschland



Prof. Dr. Georg
Cremer

Ehem. General-
sekretär des
Deutschen Caritas-
verbandes

In einem reichen Land wie Deutschland ist es erforderlich, Armut und Armutsrisiko in Relation zu dem Lebensniveau der breiten Mitte zu erfassen. Grundlegend für die Armutsmessung in Europa ist die Definition des Rates der Europäischen Gemeinschaften von 1985: „Verarmte Personen [sind] Einzelpersonen, Familien und Personengruppen, die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.“

Dies ist eindeutig ein relatives Verständnis von Armut, denn die Vorstellungen darüber, was als Minimum annehmbar ist, verändern sich mit der Ausweitung des Wohlstands in einer Gesellschaft. Aber wie operationalisiert man dieses Minimum? Die heute dominierende statistische Konvention erfasst diejenigen als im Armutsrisiko lebend, die über weniger als 60% des mittleren Einkommens (Median der Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen) verfügen. Die Schwelle für einen Alleinstehenden liegt, je nach Einkommenserhebung, bei Werten zwischen 942 und 1.050 Euro.

Der Begriff des Armutsrisikos verweist darauf, dass eine Person mit einem Einkommen unterhalb der so definierten Armutsrisikoschwelle noch nicht zwingend als arm zu bezeichnen ist. Diese Differenzierung spielt im öffentlichen Diskurs in Deutschland jedoch keine Rolle. Armut und Armutsrisiko werden ganz überwiegend synonym verwendet.

Die Armutsrisikomessung mit Hilfe der 60%-Schwelle abstrahiert vom Wohlstandsniveau. Dies ist ein zentraler Punkt der Auseinandersetzung. Der Anteil der Armen verändert sich – unabhängig vom Wohlstand einer Gesellschaft – nicht, solange die relative Verteilung der Einkommen unverändert bleibt.

Wie relevant das Wohlstandsniveau für die Interpretation der Armutsrisikoquote ist, zeigt das Beispiel Griechenland. Dieses Land macht nach einer verschuldungsgetriebenen Expansion seit 2010 eine schwere Krise durch. Während das Medianeinkommen zwischen 2004 und 2010 um 35% stieg, stürzte

es zwischen 2010 und 2016 um 37% ab und lag 2016 deutlich unter dem Wert von 2004. Auf die griechische Armutsrisikoquote hatte dies jedoch kaum Auswirkungen. Sie lag im gesamten Zeitraum bei oder etwas über 20%, 2016 betrug sie 21,2%. Die Erklärung hierfür ist einfach. Sowohl in der Phase der Expansion als auch des Niedergangs blieb die relative Einkommensverteilung in Griechenland – genauer gesagt die relative Verteilung der statistisch erfassten Einkommen – annähernd konstant (zumindest bezogen auf die unteren Einkommensgruppen). Im Fall Griechenland spiegelte die Armutsrisikoquote weder den Anstieg des Wohlstands, noch den Absturz wider. In gleicher Weise kann die Armutsrisikoquote auch eine deutliche Verbesserung der sozialen Lage im Zeitverlauf ignorieren.

Wie hat sich das Armutsrisiko entwickelt? Im langen Zeitvergleich ist der Trend eindeutig. Die Einkommensungleichheit und mit ihr die Armutsrisikoquote haben deutlich zugenommen. Aber es lohnt ein differenzierter Blick auf den zeitlichen Verlauf der Entwicklung seit der Wiedervereinigung. Bis 1998 war die Armutsrisikoquote mit Schwankungen tendenziell leicht rückläufig. Gründe hierfür sind der Abbau der zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung bestehenden krassen Einkommensunterschiede zwischen Ost und West und die deutliche Anhebung der Renten in Ostdeutschland. Zwischen 1998 und 2005 stieg die Armutsrisikoquote sehr stark an, von unter 11 auf über 14 Prozent. Wichtigster Grund hierfür ist ein deutlicher Anstieg der Spreizung der Einkommen aus Arbeit. Die Wiedervereinigung war Teil einer historischen Zäsur; durch die plötzliche Öffnung der Volkswirtschaften Osteuropas wurden die Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland unter einen starken Wettbewerbsdruck gesetzt. Verstärkt wurde dies durch die zusätzliche Steuer- und Abgabenbelastung in Folge der Wiedervereinigung. In dieser Zäsur sind die Lohnverhandlungen im Zusammenwirken zwischen Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Betriebsräten stark dezentralisiert worden. Gewerkschaften und Betriebsräte akzeptierten Zuge-

ständnisse, um Arbeitsplätze in den Unternehmen zu sichern. Die Dezentralisierung der Lohnfindung verbesserte die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen deutlich und schaffte damit die Grundlage für die beschäftigungspolitischen Erfolge der Hartz-Reformen. Erkauft wurde dies allerdings durch sinkende Löhne insbesondere am unteren Ende der Lohnverteilung. Zudem hat die Steuerentlastung für mittlere und obere Einkommen durch die rot-grüne Koalition zum Anstieg der Ungleichheit beigetragen. Der Grund, mit dem in der öffentlichen Debatte in Deutschland üblicherweise die zunehmende Ungleichheit in Verbindung gebracht wird, fehlt hier: Hartz IV. Da der massive Anstieg der Armutsrisikoquote vor 2005 stattfand, kann allein vom zeitlichen Ablauf her Hartz IV diese Entwicklung nicht erklären. Die treibende Entwicklung hinter der zunehmenden Ungleichheit der Einkommen, die wachsende Lohnungleichheit, setzte bereits Ende der 1980 Jahre ein, also lange vor der Agenda 2010.

Im Vergleich zu dem Zeitraum bis 2005 ist die Zeit danach, also die Zeit nach Hartz IV, eher von Konstanz oder einem nur moderaten Anstieg der Armutsrisikoquote von etwa einem Prozentpunkt gekennzeichnet. Am äußersten Rand zeigen die SOEP-Werte erneut ein Anstieg. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass eine deutlich bessere Erfassung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im SOEP die ausgewiesenen Werte stark beeinflusst (so Judith Niehues vom IW, Köln). Eine plausible Interpretation des Anstiegs am aktuellen Rand in den SOEP-Daten ist, dass die SOEP-Daten aufgrund der besseren Erfassung der Migrationsbevölkerung nun repräsentativer werden und sich so die Werte dem Mikrozensus annähern.

tiver werden und sich so die Werte dem Mikrozensus annähern.

So sehr sich die einzelnen Erhebungen zu den Haushaltseinkommen, die der Berechnung der Armutsrisikoquote zugrunde liegen, unterscheiden, sie zeigen einheitlich die gleichen Risikogruppen. Es sind Gruppen, die keinen (ausreichenden) Zugang zum Arbeitsmarkt haben, langzeitarbeitslose Menschen, Alleinerziehende, gering Qualifizierte. Dies weist auf die Bedeutung der Zugangssicherung zu produktiver Beschäftigung als Teil jeder Politik der Armutsprävention hin. Es gibt einen engen Zusammenhang zwischen geringer Qualifikation, hohem Arbeitslosigkeitsrisiko bzw. einer nicht kontinuierlichen Berufsbiografie in schlechter Bezahlung und hohem Armutsrisiko. Da Menschen mit Migrationshintergrund oft schlechter in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt integriert sind, haben auch sie ein erhöhtes Armutsrisiko. Es ergibt sich auch daraus, dass der Prozess der Integration Zeit braucht. Damit dürfte in den nächsten Jahren, wenn die Integration einer hohen Zahl von Flüchtlingen zu bewältigen ist, die Armutsrisikoquote leicht zunehmen.

Neben der Armutsrisikoquote gilt in der öffentlichen Debatte die Zahl der Empfänger von Hartz IV und der Grundsicherung im Alter als wichtiger Armutssindikator. Wer Transferleistungen bezieht, ist damit arm. Folglich gilt dann: Je höher diese Zahl, desto schiefer die soziale Lage des Landes.

Aber diese Gleichsetzung führt zu gedanklichen Fallstricken. Der indisch-amerikanische Ökonom und Philosoph Amartya Sen hatte bereits in den 1980er Jahren vehement kritisiert, die Höhe der Grundsicherung



cherung als Armutsgrenze zu verwenden. Er sprach von der „Perversität“ dieses Armutsmaßes: Hebe die Regierung, um Armut zu bekämpfen, die Grundsicherung an, so wachse zwangsläufig die Zahl ihrer Bezieher. Scheinbar wachse die Armut, obwohl sie doch besser bekämpft werde. Umgekehrt würde eine Senkung der Grundsicherung die Zahl der Bezieher verringern und damit zu dem Eindruck führen, die Armut sei gesunken, die Hilfe für Arme nehme also in ihrer Bedeutung ab. Nun mag man das für spitzfindig halten. Aber Fehlbewertungen, die aus fragwürdigen oder zumindest nicht ausreichend verstandenen Indikatoren folgen, sind auch in der deutschen Sozialstaatsdebatte politisch wirkmächtig. Das zeigt sich beispielhaft an der Grundsicherung im Alter, die 2003 von der Rot-Grünen Koalition eingeführt wurde. Sie hat die Hilfe für arme alte Menschen deutlich verbessert. Denn der Rückgriff auf das Einkommen der Kinder, der bis dahin in der Sozialhilfe erfolgte, wurde faktisch aufgehoben (dieser erfolgt nur bei Kindern mit einem Bruttoeinkommen über 100.000 Euro pro Jahr). Sehr viele arme Alte hatten bis dahin keine ergänzende Sozialhilfe beantragt, um ihren Kindern nicht zur Last zu fallen. Es gab also in weit höherem Maße als heute verdeckte Armut. Nach 2003 stieg die Zahl der Grundsicherungsempfänger im Alter deutlich an, die verdeckte Armut ging zurück. Doch genau dieser Anstieg wurde und wird wiederum als Indiz für sich verschlechternde soziale Verhältnisse skandalisiert. Da SPD und Bündnis 90/Die Grünen – erstaunlicherweise – diese sozialpolitische Errungenschaft nicht selbstbewusst verteidigen, konnte sich auch hier ein Narrativ des Niedergangs festsetzen.

Um armen Menschen zielgenau zu helfen, sind existenzsichernde Transfersysteme unverzichtbar. Von zentraler Bedeutung ist die Höhe der Grundsicherung. Das zur Berechnung angewandte Statistikverfahren ist grundsätzlich geeignet, es muss aber um Inkonsistenzen korrigiert werden. So gibt es in nicht unerheblichem Maße verdeckt Arme in der Referenzgruppe, die das Rechenergebnis nach unten ziehen. 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 erfolgte, die Größe der Referenzgruppe von 20% auf 15% verkleinert worden. Nach Abschätzungen des Deutschen Caritasverbandes würde bei der Korrektur dieser Eingriffe 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 führte nicht zu einem völlig anderen Sicherungsniveau, würde aber Grundsicherungsempfängern etwas mehr Flexibilität in ihrer Lebensführung geben. In der Konsequenz würden erheblich mehr Beschäftigte in Teilzeit oder mit Niedriglöhnen und Bezieher von Minirenten ergänzende Hilfe erhalten. Bei einer unreflektierten Verwendung der Zahl der Transferempfänger als Armutsindikator würden die sozialen Probleme dann scheinbar zunehmen. Es wäre aber falsch, dann wieder Skandal zu rufen. Für Politiker ist es extrem unattraktiv, Hilfen auszubauen, wenn



sie dann das Risiko tragen, mit geringer zeitlicher Verzögerung verbalen Angriffen ausgesetzt zu sein, die Armut habe in ihrer Regierungszeit zugenommen. Denn natürlich wäre eine Erhöhung der Hilfe ein sehr wichtiger Schritt dahin, dass die Grundsicherung Armut nicht nur bekämpft, sondern auch überwinden kann.

Eine latente oder gar offene Diskreditierung der Grundsicherung kann die Reformdebatte in die falsche Richtung lenken. Das zeigte sich bei der Rentendiskussion in den Monaten vor der Bundestagswahl 2017. Die Forderung, das sogenannte Rentenniveau (eigentlich eine Rentenquote) zu erhöhen, wurde immer wieder mit dem Verweis auf steigende Altersarmut begründet und damit der Eindruck erweckt, die geforderte Rentenerhöhung diene vorrangig den Armen.

Was aber passiert, wenn man das Rentenniveau für alle anhebt? Als logische Folge des Äquivalenzprinzips bekämen die Bezieher guter Renten spürbare, Menschen mit Minirenten bekämen dagegen nur kleine Zuschläge. Einige wenige würden über die Schwelle des soziokulturellen Existenzminimums gehoben. Aber die meisten der bisherigen Grundsicherungsempfänger wären auch weiterhin auf ergänzende Hilfe angewiesen. Sie erhielten genauso viel wie jetzt, weil ihnen bei der Berechnung der Grundsicherung genau der Mehrbetrag wieder abgezogen würde, den ihnen die Rentenerhöhung brächte. Natürlich ist es legitim, sich für ein höheres Rentenniveau einzusetzen (wie groß die Spielräume hierfür sind, kann hier nicht diskutiert werden). Aber man sollte eine Maßnahme, die vorrangig alten Menschen mit mittlerem Einkommen nutzt, nicht mit dem Kampf gegen Altersarmut begründen.

Wer den Armen wirklich helfen will, muss sich für Regelungen einsetzen, die die Armen auch erreichen. Rentnern, die lange erwerbstätig waren, sollte man nicht die gesamte gesetzliche Rente auf die Grundsicherung anrechnen. Man könnte hier Anleihe nehmen an der vielgescholtenen Zuverdienstregelung bei Hartz IV. Dann hätte jeder, der über lange Zeit sozialversicherungspflichtig gearbeitet hat, im Alter mehr als der, der dies nur wenige Jahre oder nie tat. Dies würde gleichzeitig zur Sicherung der Akzeptanz der gesetzlichen Rente beitragen. Bezüglich der Erträge aus Riesterrenten und Betriebsrenten ist 2017 eine Freibetragsregelung bereits eingeführt worden. Auch eine weitere Erhöhung der Vermögensfreigrenzen (zum 1. April 2017 erhöht auf 5000 Euro) würde armen Alten helfen.

Aber Armutspolitik muss mehr sein als die faire und kluge Ausgestaltung von Transfersystemen (so un-

verzichtbar diese sind). Wir brauchen eine Politik der Armutsprävention. Dazu müssen wir den Diskurs zur Gerechtigkeit um das Prinzip der Befähigungsgerechtigkeit erweitern. Es geht wesentlich auf den indisch-amerikanischen Ökonomen und Philosophen Amartya Sen zurück. Sen versteht Entwicklung als einen Prozess der Erweiterung realer Freiheiten. Armut bedeutet für ihn einen Mangel an Verwirklichungschancen. Der Befähigungsansatz fokussiert auf die Erweiterung individueller Verwirklichungschancen, auf die Erschließung von Freiheits- und Teilhabespielräumen. Verwirklichungschancen sind Ausdrucksformen der Freiheit, unterschiedliche Lebensstile zu realisieren. Der Befähigungsansatz stellt die Potentiale jedes Menschen in den Mittelpunkt und betont, dass jeder zur Entfaltung und Verwirklichung seiner Fähigkeiten auf bestimmte Grundbedingungen angewiesen ist, die er nicht selbst sicherstellen kann. Sie zu entwickeln, obliegt nicht allein seiner Selbstsorge.

Unter den Bedingungen einer Marktökonomie ist die Inklusion in Märkte, für die meisten Menschen vorrangig durch den Zugang zum Arbeitsmarkt, Bedingung für die Generierung eigenständigen Einkommens. Die Politik der Armutsbekämpfung kann sich nicht in der materiellen Kompensation von unzureichendem Erwerbseinkommen erschöpfen. Es muss auch Teil der Armutsprävention sein, die Bürger, wo immer dies möglich ist, dabei zu unterstützen, die Voraussetzungen für eine ökonomisch eigenständige Lebensführung zu gewinnen oder zurückzugewinnen. Damit gehört zur Armutsprävention auch die Befähigung, einschließlich der Befähigung zur erfolgreichen Teilnahme an Marktprozessen, insbesondere am Arbeitsmarkt.

Dabei bedeutet der Befähigungsgerechtigkeit keine Abkehr von anderen Gerechtigkeitskonzepten, etwa dem der Verteilungsgerechtigkeit. Sie soll die herkömmliche Politik der Einkommenssicherung für Bürger, deren eigenes Einkommen und Vermögen nicht ausreicht, um ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten, nicht ersetzen. Armutsprävention und die Linderung von Armut und Einkommensunsicherheit gehören zu den Voraussetzungen für eine gelingende Befähigung. Wer mit Befähigung argumentiert, um Grundsicherungsleistungen einzuschränken, missbraucht den Befähigungsansatz. Aber: Wenn wir bei der Befähigung scheitern, können wir die Schieflagen, die dadurch entstehen, nicht durch Verteilungspolitik ausgleichen.

Die unbewältigte Herausforderung für die Armutspolitik ist es, den Sozialstaat auf Befähigung auszurichten. Es gibt in Deutschland einen starken Sozi-

alstaat, ein ausgebautes Bildungssystem, vielfältige Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, differenzierte Beratungsdienste, ein gutes medizinisches System, eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Es gibt somit ein ausgebautes Netz, das Menschen dabei beisteht, wenn sie Unterstützung brauchen. Dieser Sozialstaat kann sich weiterhin auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens stützen. Aber dieser Sozialstaat ist nicht wirksam genug, wenn es darum geht, Notlagen vorzubeugen.

Wir müssen uns nicht damit abfinden, dass in einer Reihe von Kreisen fast jedes zehnte Kind die Schule ohne Abschluss verlässt. Oder damit, dass mehr als 40% der Jugendlichen, die die Hauptschule besucht haben, diese nur mit sehr geringer Lesekompetenz verlassen. Dies ist ein Treibsatz für Armut und sozialen Ausschluss.

Entgegen dem lange verbreiteten und bei vielen nicht überwundenen Arbeitsmarktpessimismus war die Arbeitsmarktpolitik seit 2005 sehr erfolgreich. Aber sie erreicht nicht den harten Kern der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit. Hier bräuchte es mehr Mut zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die nicht in praxisfernen Parallelwelten verharrt, sondern durch sinnhafte Arbeit Teilhabe ermöglicht. Wir brauchen einen sozialen Arbeitsmarkt, der Menschen unterstützt, die weder heute noch in naher Zukunft den Sprung in den ersten Arbeitsmarkt schaffen können, aber dennoch ein Recht auf Teilhabe haben. Uns stecken noch die schlechten Erfahrungen mit großen Arbeitsbeschaffungsprogrammen nach der Wiedervereinigung in den Knochen, als öffentlich geförderte Beschäftigung reguläre Beschäftigung verdrängte. Bei richtiger Zielgruppenauswahl ist diese Gefahr jedoch beherrschbar. Handwerk und Gewerkschaften vor Ort können das Jobcenter dabei unterstützen.

Auch das an sich gut ausgebaute Hilfenetz des Sozialstaats ist nur ungenügend auf die Prävention sozialer Notlagen und die Befähigung der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet. Der Sozialstaat steht sich häufig selbst im Weg. Gegenüber Menschen aus prekären Milieus verhindern aufgesplitterte Zuständigkeiten die Hilfe aus einer Hand. Unterschiedliche Fachlogiken erschweren die Kooperation.

Hemmend wirken auch Konflikte um die Kostenverteilung zwischen den politischen Ebenen. Sie können neue Ansätze der Hilfe auch dann verhindern, wenn alle von ihrer Wirksamkeit überzeugt und ihre direkten Mehrkosten gering sind (sie mittelfristig sogar zu Einsparungen führten könnten). Hier Hemmnisse abzubauen, sollte Teil der Agenda für die neue Legislaturperiode des Bundestags werden.

Literatur

Cremer, Georg (2016): Armut in Deutschland. Wer ist Arm? Was läuft schief? Wie können wir handeln? München: C.H.Beck.

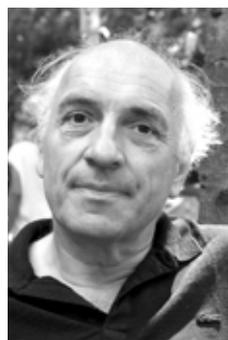
Cremer, Georg (2018): Wie Armut bekämpfen? In: SGB Die Sozialgerichtsbarkeit, 02/2018, S. 76 – 70.

Cremer, Georg (im Erscheinen): Faktororientierter Blick auf Armut und Armutsrisiko in Deutschland. In: Dabrowski, Martin; Wolf, Judith (Hg./2018): Armut und soziale Gerechtigkeit in Deutschland, Paderborn: Schöningh, S. 9–32.

Impressionen



Ökonomische Ungleichheit und Gerechtigkeit



Prof. Dr. Wilfried
Hinsch

Universität
zu Köln

Internationale Statistiken über die Verteilung von Einkommen und Vermögen zeigen, dass die Einkommensungleichheit zwischen den Staaten in den letzten Jahren erkennbar abnimmt, in nicht geringem Maße übrigens bedingt durch den wirtschaftlichen Aufstieg Chinas. Die Einkommensungleichheit innerhalb von Staaten wächst dagegen zum Teil dramatisch. Auch hier mag man wiederum an China denken.¹ Man muss kein Sozialist sein, um die Abnahme der zwischenstaatlichen Ungleichheit positiv zu bewerten, die Zunahme der innerstaatlichen Ungleichheit dagegen als problematisch anzusehen. Schon 2016 wählte die – sozialistischer Umtriebe eher unverdächtige – Zeitschrift *Foreign Affairs* für ihr Januarheft den Titel „Inequality. What causes it. Why it matters. What can be done“ und brachte Beiträge mit warnenden Worten unter anderem von so renommierten Wirtschaftswissenschaftlern wie Francois Bourguignon und Anthony Atkinson. Es ist auch nicht zu übersehen, dass große wirtschaftliche Ungleichheit den sozialen Zusammenhalt in einer Gesellschaft gefährdet und politische Unzufriedenheit nährt. Viele fühlen sich ungerechtfertigt benachteiligt, über den Tisch gezogen und sozial ausgeschlossen. Wirtschaftliche Ungleichheit beeinflusst auch die Risikowahrnehmung und das wirtschaftliche Handeln von Menschen. Schon 2005 hat der ehemalige Chefökonom des Internationalen Währungsfonds (IWF), Raghuram Rajan, einen Zusammenhang zwischen Ungleichheit und dem Auftreten von Wirtschaftskrisen hergestellt. Ob ein solcher Zusammenhang tatsächlich besteht, lässt sich empirisch nicht leicht überprüfen. Es darf gewiss nicht als bewiesen gelten. Es leuchtet aber ein, dass es zu volkswirtschaftlichen Problemen führt, wenn diejenigen am unteren Ende der Einkommens- und

Vermögensverteilung ihren Lebensunterhalt zunehmend durch riskante Kredite finanzieren, die von denjenigen am oberen Ende gerne und auch leichtfertig vergeben werden, weil die Sorge um Geldverluste mit steigendem Einkommen und Vermögen abnimmt. Ungleichheit ist aber nicht nur deshalb ein Problem, weil sie politische und wirtschaftliche Krisen nach sich zieht. Sie ist auch ein moralisches Problem, sofern wir sie für ungerechtfertigt und damit ungerecht halten.

Fragen der volkswirtschaftlichen Einkommens- und Vermögensverteilung sind Fragen der distributiven Gerechtigkeit (Verteilungsgerechtigkeit). Natürlich gibt es in jeder Gesellschaft unterschiedliche Vorstellungen darüber, unter welchen Bedingungen die Verteilung eines bestimmten Gut (sei es Einkommen, Vermögen, Landbesitz, Nahrungsmittel oder Medikamente) als gerecht oder ungerecht zu beurteilen ist. Ich werde mich auf einige grundlegende Punkte konzentrieren und zum Anschluss lediglich kurz skizzieren, wie ich die Dinge sehe. Der Einfachheit halber werde ich nur über Einkommen sprechen.

Ein grundlegender Unterschied zwischen Gerechtigkeitskonzeptionen ist derjenige zwischen Konzeptionen, für die Ungleichheit an sich ein Problem darstellt und solchen, für die Ungleichheit ein Problem ist, weil sie mit moralisch unerwünschten Folgen und Begleiterscheinungen verbunden ist.

Wenn Ungleichheit als solche ungerecht wäre, also völlig unabhängig davon, welche Folgen sich aus ihr für alle Beteiligten ergeben, dürfte niemand mehr bekommen als andere. Und zwar auch dann nicht wenn auch die schlechter Gestellten von ihnen profitieren würden. Denen, die bereits mehr haben als andere, müsste es weggenommen werden, auch wenn dies mit keinerlei Vorteil für diejenigen verbunden wäre, die weniger haben. Im Ergebnis müssten wir eine für alle Beteiligten bessere, aber ungleiche Verteilung als ungerecht und damit moralisch schlechter beurteilen als eine Gleichverteilung, die für alle schlechter wäre: Man ahnt, dass eine solche Gerechtigkeitsvorstellung auch bei denen, die weniger verdienen als andere in

¹ Statistiken, die beide Einschätzungen belegen, finden sich an vielen Orten. Umfassende, zuverlässige und leicht zugängliche Angaben zu den einzelnen Ländern und den Beziehungen zwischen ihnen finden sich in der Pariser World Inequality Database (wid.org) und auf der Webseite der OECD (<https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.html>).

der Regel auf wenig Verständnis stößt.

Ungleichheit nicht per se für ungerecht zu halten, bedeutet nicht zu bestreiten, dass sie ungerecht und aus moralischer Sicht ein inakzeptables Übel sein kann. Es bedeutet lediglich, dass Ungleichheit mit Blick auf ihre Folgen für die Mitglieder einer Gesellschaft unter bestimmten Bedingungen ein Übel und ungerecht sein kann, unter anderen Bedingungen jedoch kein Übel sein mag, sondern etwas das gerechterweise zugelassen werden kann.

Die enormen Einkommensdifferenzen in vielen Ländern stellen, wie zahlreiche Studien zeigen, in der Tat ein großes Übel dar. Die problematischen Folgen wirtschaftlicher Ungleichheit beschränken sich nicht darauf, dass schlechter gestellte Mitglieder einer Gesellschaft sich ungerecht behandelt und von den Annehmlichkeiten des Lebens ausgeschlossen fühlen. Dies ist zweifellos der Fall und jede Antwort auf die Frage nach einer gerechten Einkommensverteilung muss dies an zentraler Stelle berücksichtigen. Unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit ist es aber nicht das einzige Problem und auch nicht das Hauptproblem. Viele Anzeichen und Gründe sprechen dafür, dass große wirtschaftliche Ungleichheiten zu Problemen führen, die darüber hinaus gehen, dass Menschen sich schlecht fühlen. Die Untersuchungen von Angus Deaton, Kate Pikett und Richard Wilkinson etwa deuten darauf hin, dass mit wachsender Ungleichheit nicht nur die gesundheitlichen Beeinträchtigungen (physisch und psychisch) der Mitglieder einer Gesellschaft zunehmen und die durchschnittliche Lebenserwartung sinkt. Auch die Kriminalitätsrate und die Anzahl der Gewaltverbrechen steigt und zahlreiche andere gesellschaftliche Missstände treten

darüber hinaus in zunehmenden Maße auf.² Ein unter dem Gesichtspunkt der politischen Gerechtigkeit besonders kritischer Aspekt großer ökonomischer Ungleichheit besteht darin, dass diese typischer Weise den einkommensstarken und vermögenden sozialen Gruppen einen sehr viel größeren Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung ermöglichen als ihn andere Bürger haben. Dies widerspricht der Idee demokratischer Gleichheit und es führt dazu, dass die ohnehin schon wirtschaftlich Begünstigten auch in allen anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens ihre Interessen bevorzugt durchsetzen können. Um eine Antwort auf die Frage zu finden, welcher Grad an Ungleichheit mit Blick auf die mit ihr verbundenen unerwünschten Folgen gerechterweise zulässig erscheint, ist es hilfreich, sich kurz die Grundstruktur des Problem der distributiven Gerechtigkeit in arbeitsteiligen und auf wirtschaftlicher Kooperation beruhenden Gesellschaften zu vergegenwärtigen. Zwei Annahmen sind hier grundlegend: Erstens verstehen wir unter wirtschaftlicher Kooperation ein gewinnträchtiges gemeinschaftliches Unternehmen, das für alle Beteiligte vorteilhaft ist, auch wenn nicht alle notwendiger Weise in gleichem Maße profitieren. Zweitens nehmen wir an, dass der durch die Zusammenarbeit insgesamt erwirtschaftete Gewinn auf unterschiedliche Weise unter den Beteiligten aufgeteilt werden kann. Aus der ersten Annahme folgt, dass wir ein allen gemeinsames Interesse an der Zusam-

² Deaton, *The Great Escape. Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton 2015 (dt. Übers. 2017). Pikett/Wilkinson, *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, London 2010 (dt. Übers. 2016).





menarbeit unterstellen dürfen. Schließlich gewinnen alle durch sie. Aus der zweiten Annahme folgt, dass es bei der Verteilung des gemeinsam erwirtschafteten Gewinns gegenläufige und konflikträchtige Interessen gibt. Jeder möchte, so nehmen wir wiederum an, einen möglichst großen Anteil für sich selbst, auch wenn andere dann weniger bekommen. Wir haben es mit einer antagonistischen Kooperation zu tun: Es gibt ein gemeinsames Interesse zu kooperieren, aber gegensätzliche Interessen, wenn es um die Gewinnverteilung geht.

Wie lässt sich ein solcher, aus antagonistischer Kooperation resultierender, Verteilungskonflikt gerecht auflösen? Eine mögliche Antwort geht auf die französische Erklärung der Menschen und Bürgerrechte von 1789 zurück. Sie wurde in Form des Differenz- oder Unterschiedsprinzips John Rawls in seiner *Theorie der Gerechtigkeit*³ umfassend weiterentwickelt und ich habe dieses Prinzip in anderer Form in *Gerechtfertigte Ungleichheiten*⁴ ebenfalls vertreten.

In der Deklaration von 1789 heißt es im ersten Artikel: „Die Menschen werden frei und gleich an Rechten geboren und bleiben es. Die gesellschaftlichen Unterschiede dürfen nur im gemeinen Nutzen begründet sein.“ Wirtschaftliche Ungleichheiten wären demnach nicht per se ungerecht, sondern nur dann, wenn sie nicht im „gemeinen Nutzen“ begründet liegen. Bei Rawls wird daraus in der Theorie der Gerechtigkeit von 1971 die positiv gewendete Vorstellung, dass Ungleichheiten zulässig und gerecht sind, wenn sie für alle Mitglieder einer Gesellschaft vorteilhaft sind und wenn sich alle unter fairen Bedingungen auf ihre Zulassung einigen könnten. Einkommens-

differenzen müssen also zumindest im Prinzip für alle Beteiligten – einschließlich derjenigen, die wirtschaftlich am schlechtesten gestellt sind – akzeptabel sein. Im Ergebnis bedeutet dies, dass alle Einkommensdifferenzen einen positiven Beitrag zur Erhöhung der Einkommen derjenigen leisten müssen, die in einer Gesellschaft zur Gruppe der am wenigsten Verdienenden gehören. Und dies führt über uns direkt zum Differenzprinzip, demzufolge wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten zum größtmöglichen Vorteil der am wenigsten Begünstigten sein müssen. Wir dürfen annehmen, dass die in vielen Ländern bestehenden Ungleichheiten diese Bedingung wirtschaftlicher Gerechtigkeit nicht erfüllen.

³ Cambridge Mass. 1971 (dt. Übers. 1975).

⁴ Berlin/New York 2002.

Publikationen des Instituts für Wirtschaftspolitik

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Zusammen mit der Gründung des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln wurde die „Wirtschaftspolitische Chronik“ ins Leben gerufen. Seit 1984 wird sie unter dem Namen „Zeitschrift für Wirtschaftspolitik“ vom iwip herausgegeben. Die referierte Zeitschrift ist offen für wirtschaftswissenschaftliche Beiträge aller Richtungen, mit einem

Fokus auf Artikel zu aktuellen Fragen der deutschen, europäischen und internationalen Wirtschaftspolitik. Im Mittelpunkt jeder Ausgabe steht das wirtschaftspolitische Forum. Es behandelt Themen, die in der Öffentlichkeit zum Teil sehr kontrovers diskutiert werden. Die Zeitschrift erscheint drei Mal im Jahr beim Verlag De Gruyter Oldenbourg (seit 2016).



Die Verteilung von Vermögen in Deutschland unter Berücksichtigung von Rentenanwartschaften



Prof. Dr. Carsten Schröder

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin



Dr. Markus M. Grabka

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Prof. Dr. Timm Bönke

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin



1 Einleitung

Wachsende Ungleichheiten werden als ein zentrales gesellschaftliches Problem angesehen. Denn (hohe) Ungleichheiten können das ökonomische Wachstum schwächen, den gesellschaftlichen Zusammenhalt unterminieren und politische Instabilitäten erzeugen. Ferner ermöglichen es hohe Konzentrationen von Einkommen und Vermögen, politisch Einfluss zu nehmen und über Lobbyismus die Ungleichheiten weiter zu verstärken. In einer Meritokratie, in der die eigene Position im Idealfall die eigenen Anstrengungen widerspiegeln sollte, ist im Kontext von Vermögensungleichheiten auch die Rolle von Erbschaften wichtig. Leistungslos ererbtes Vermögen widerspricht der Vorstellung einer „verdienten“ Position und begünstigt die Konzentration hoher Vermögen über Generationen hinweg.

Während es eine sehr umfangreiche Literatur zur Verteilung von Einkommen gibt, sind empirische Studien zur Ungleichheit in der Verteilung von Vermögen vergleichsweise selten zu finden. Dies ist insofern überraschend, als dass Vermögen ein zentraler Indikator für die Möglichkeit der Menschen ist, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen: Vermögen eröffnet Konsummöglichkeiten; seine Übertragung auf zukünftige Generationen erlaubt die Übertra-

gung sozialen Status; hohe Vermögen erlauben auch die bessere Durchsetzung eigener Interessen im politische Prozess.

In der Regel wird in empirischen Verteilungsanalysen das Nettovermögen als Summe des Geld- und Sachvermögens abzüglich eventueller Schulden untersucht. Dabei wird aber eine für viele Menschen zentrale Vermögenskomponente vernachlässigt: Werte in Form von Ansprüchen an die Rentenversicherer. Dazu zählen in Deutschland insbesondere GRV-Renten, Beamtenpensionen, Betriebsrenten sowie private Alterssicherung in Form von Riester- und Rürup-Verträgen. Während die private Altersvorsorge in der Regel im Finanzvermögen von Haushalten berücksichtigt wird, fehlen gesetzliche und betriebliche Komponenten. Das Fehlen dieser Werte ist angesichts der wichtigen Rolle von Renten für die materielle Absicherung und das Wohlergehen für die Mehrheit der Bevölkerung überraschend.

Mit Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) haben Bönke et al. (2017) die Inzidenz, Relevanz und Verteilung des individuellen Rentenvermögens, des Nettovermögens und der Summe dieser beiden Aggregate (erweitertes Vermögen) in Deutschland untersucht. Die vorliegende Arbeit ist eng an dieser Arbeit angelegt und präsentiert zentrale Ergebnisse hieraus.

2 Daten

Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) bildet die Grundlage der von Bönke et al. (2017) vorgelegten Analyse. Hierbei handelt es sich um eine seit 1984 laufende Panelbefragung von Haushalten in Deutschland (Wagner et al., 2007). In der Erhebung des Jahres 2013, die wir hier verwenden (SOEPv30, DOI: 10.5684/soep.v30), sind auch vertiefte Informationen zu den individuellen Rentenansprüchen erfragt worden. Zum ersten Mal wurde hierbei auch die nicht im Ruhestand befindliche Bevölkerung darum gebeten, die aktuellen Ansprüche auf der Grundlage der offiziellen jährlichen Renteninformationen der Versicherer zu melden. Der Wert des Rentenvermögens ergibt sich als die auf den heutigen Tag abdiskontierte Summe aller erwarteten Rentenansprüche unter Berücksichtigung der individuellen Überlebenswahrscheinlichkeit (vgl. Wolff 2015 und Bönke et al. 2017 für weitere Details).

Das SOEP Vermögensmodul umfasst zehn verschiedene Vermögens- und Schuldenpositionen:

1. Wert selbst genutzter Immobilien
2. Darlehen auf selbst genutzte Immobilien
3. Wert nicht selbst genutzter Immobilien
4. Wert von Bausparverträgen
5. Höhe des Geldvermögens
6. Wert von Lebensversicherungen und von privaten Rentenversicherungen
7. Wert eines eigenen Betriebs bzw. eigener Beteiligungen an Unternehmen
8. Höhe des Sachvermögens
9. Hypotheken (außer (2))
10. Konsumentenkredite

Die Summe dieser Komponenten definiert das Haushaltsnettovermögen.

Mit Ausnahme kapitalbasierter individueller Rentenkonto erfordert die Ableitung von Rentenvermögen Informationen über den erwarteten Strom künftiger Renten sowohl für bereits verrentete Personen als auch für Personen vor dem Ruhestand. Diese Renten können auf individuellen Beiträgen beruhen oder in Form von Witwenrenten übertragen werden. In den nachfolgenden Berechnungen sind nur Renten aus Eigenbeiträgen berücksichtigt.

Eigene Ansprüche für Personen vor dem Ruhestand werden bis zum aktuellen Jahr (2012) berücksichtigt und können quasi wie eine eigene Sparleistung interpretiert werden (accumulated benefit). Dieser Perspektive folgend ist ein Vergleich mit anderen Vermögenspositionen des Individuums möglich. Auch im

Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) wird das Rentenversicherungsvermögen ermittelt, allerdings aus Sicht des Staates. Der Fokus liegt auf den staatlichen Verpflichtungen und entsprechend wird der zu erwartende Wert bei Renteneintritt herangezogen (projected benefit obligation). Den auf das Basisjahr 2012 diskontierte Gegenwartswert (PV) aus der ersten und zweiten Säule der Rentenversicherung berechnen Bönke et al. (2017) als diskontierte Summe aller künftigen Bruttorenten (Rente). Jeder Summand wurde dabei multipliziert mit der Überlebenswahrscheinlichkeit bis zu diesem Zeitpunkt und abgezinst (mit einer Rate von drei Prozent). Bezeichne p die jeweilige Rentenart (gesetzliche Rente, Beamtenpension, Betriebsrente) ist deren Barwert definiert als,

$$PV_p = \sum_{t=0}^{T-a} s_{a,t} \times \frac{1}{(1+i)^t} \times \text{Rente}_t^p,$$

wobei $s_{a,t}$ die Wahrscheinlichkeit angibt, dass eine Person im Alter a im Jahr 2012 bis zum Jahr t lebt. Entsprechend beschreibt $T-a$ die maximale Restlebenszeit. Bei einer bereits verrenteten Person speist sich der Barwert aller Renten ab 2012 (Periode 0); bei noch nicht verrenteten Personen aus Erträgen ab einer zukünftigen Periode $t > 0$.



3 Ergebnisse

3.1 Höhe des Vermögens

Im Folgenden stellen wir ausgewählte Ergebnisse aus Bönke et al. (2017) vor. Alle Berechnungen basieren auf einem Bootstrap-Verfahren und unter Verwendung mehrfach imputierter Werte.

Der Median des individuellen Nettovermögens beträgt ca. 18.000 Euro. Der Mittelwert liegt mit ca. 85.000 Euro fast fünfmal höher, was auf eine stark rechtsschiefe Verteilung hindeutet. Ungefähr 73% der erwachsenen Bevölkerung haben ein positives Nettovermögen.

Die wichtigste Komponente des Reinvermögens in quantitativer Hinsicht ist das Immobilienvermögen mit einem Mittelwert von 70.000 Euro. Finanzielle Vermögenswerte und sonstige Vermögenswerte spielen mit 13.500 Euro bzw. 18.000 Euro eine untergeordnete Rolle. Etwa 47% der Bevölkerung besitzen finanzielle Vermögenswerte und 54% andere Vermögenswerte. Mittlere Gesamtschulden belaufen sich auf 16.400 Euro; etwa ein Drittel der erwachsenen Bevölkerung ist verschuldet.

Das Rentenvermögen erweist sich als wichtiger Bestandteil der individuellen wirtschaftlichen Ressourcen. Hier liegt der Median bei etwa 59.000 Euro und damit rund drei Mal höher als beim Nettovermögen. Die Höhe des Rentenvermögens wird dabei maßgeblich über den verwendeten Zinssatz zur Diskontierung der Anwartschaften bestimmt. Insgesamt besitzen fast 90% der erwachsenen Bevölkerung Rentenvermögen, wobei die gesetzlichen Rentenansprüche die häufigste und bedeutendste Quelle darstellen: Ihr Median (Mittelwert) über alle Personen beträgt rund 44.000 Euro (68.000 Euro). Die durchschnittlichen Vermögen aus Beamten- oder Betriebsrenten sind aufgrund des relativ geringen Bevölkerungsan-

teils der Leistungsempfänger mit 14.000 Euro bzw. 10.000 Euro insgesamt gering. Dies liegt daran, dass nur rund 6% der erwachsenen Bevölkerung Ansprüche aus Beamtenpensionen und nur etwa 24% aus Betriebsrenten besitzen. Die bedingten Mittel sind jedoch beträchtlich: etwa 211.000 Euro für Beamte und 42.000 Euro für betriebliche Altersversorgung.

3.2 Verteilung des Vermögens

Zur grafischen Darstellung der Vermögensungleichheit bieten sich Lorenz- und Konzentrationskurven an. Das linke Diagramm von Abbildung 1 zeigt die Lorenz-Kurve des erweiterten Vermögens, des Nettovermögens und des Rentenvermögens. Das Diagramm auf der rechten Seite zeigt die Konzentrationskurven für jede der drei Rentenvermögenskomponenten separat.

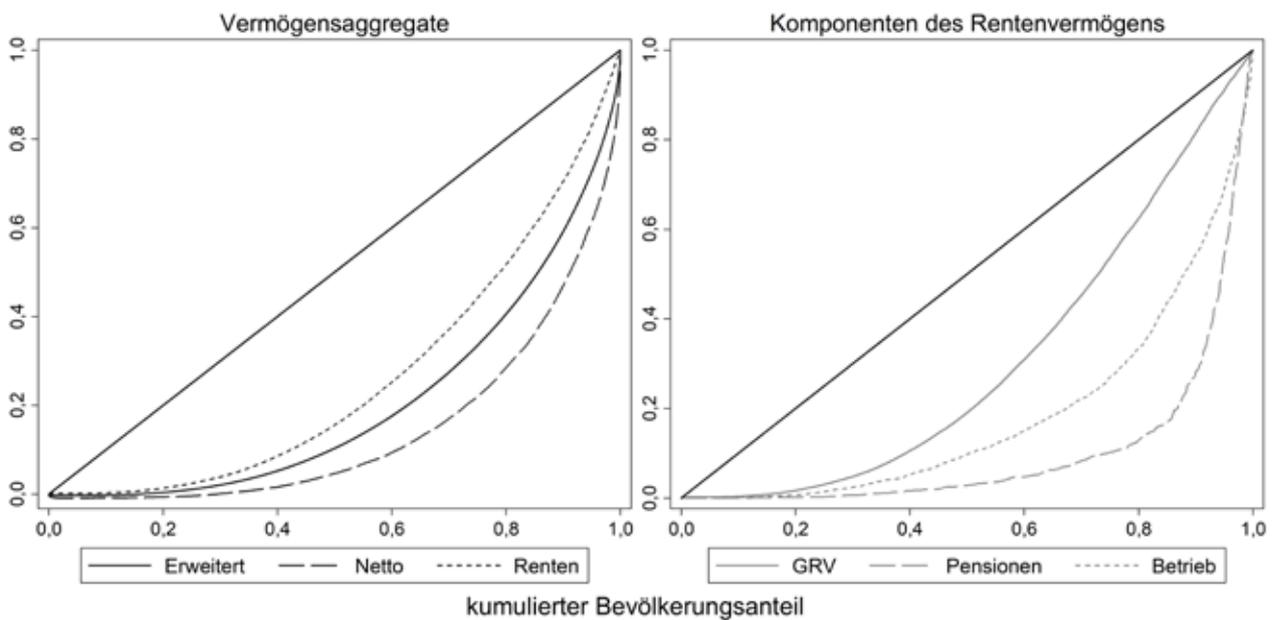
Die Lorenz-Kurve des erweiterten Vermögens ist definiert als kumulierter Anteil des gesamten erweiterten Vermögens, wenn alle Individuen in aufsteigender Reihenfolge nach ihrem erweiterten Vermögen sortiert werden. Die Lorenzkurve liegt damit per definitionem nie oberhalb der Gleichverteilungsgerade, also der 45°-Linie. Die Konzentrationskurven geben den kumulativen Anteil eines anderen Vermögensaggregats an, wobei das Ordnungskriterium aber immer das erweiterte Vermögen ist. Im Gegensatz zur Lorenzkurve kann eine Konzentrationskurve auch oberhalb der 45°-Linie liegen, nämlich dann, wenn Individuen mit geringem erweitertem Vermögen einen überdurchschnittlich hohen Anteil an dem betrachteten Vermögensaggregat halten.

Wie aus der linken Grafik ersichtlich ist, liegt die Lorenz-Kurve des erweiterten Vermögens (Muster: durchgezogene Linie) weit unter der Gleichverteilungslinie, was auf hohe Vermögensungleichheiten



Abbildung 1: Konzentrationskurven des Vermögens

Anmerkung: Übersetzte Abbildung aus Bönke et al. (2017), Abbildung 4.



hindeutet. Die Konzentrationskurve für das Nettovermögen deutet auf noch größere Ungleichheiten hin, während für das Rentenvermögen das Gegenteil gilt. Die rechte Grafik zeigt, dass gesetzliche Renten am gleichmäßigsten verteilt sind gefolgt von Betriebsrenten und Beamtenpensionen.

Auch Ungleichheitsindizes zeigen ein hohes Maß von Ungleichheit in der Verteilung des Nettovermögens (vgl. Bönke et al. 2017 für Details zu ihrer Berechnung). Hier beträgt der Gini-Koeffizient 0,785. Erweitert man das Nettovermögen um Rentenvermögen geht der Gini-Koeffizient deutlich um rund 25% auf 0,594 zurück. Das gesamte Rentenvermögen selbst weist einen Gini-Koeffizienten von 0,566 auf. Für die drei Teilkomponenten des Rentenvermögens ergeben sich folgende Werte: 0,560 für die gesetzliche Rentenversicherung, 0,967 für die Beamtenpension und 0,905 für die betriebliche Altersversorgung. Die sehr hohen Ungleichheiten bei den letzten beiden Komponenten resultieren aus ihrer geringen Prävalenz in der Gesamtbevölkerung.

3.3 Berücksichtigung von Witwen- und Witwerrenten

Aufgrund der geringen Inzidenz in der Gesamtbevölkerung – v.a. bei den jungen Kohorten – führt die Berücksichtigung von Rentenvermögen in Form von

Witwen- und Witwerrenten zu einem Anstieg des durchschnittlichen erweiterten Vermögens um lediglich ca. 10.000 auf ca. 90.000 Euro. Für Witwen und Witwer selbst ist der Mittelwert der Hinterbliebenenansprüche aber mit etwa 88.000 Euro substanziell für den Gesamtwert ihrer materiellen Ressourcen.

Für die Gesamtbevölkerung sinkt der Gini-Koeffizient des erweiterten Vermögens nach Berücksichtigung von Witwen- und Witwerrenten leicht von 0,594 auf 0,582, was darauf hindeutet, dass Witwenrenten Vermögensungleichheiten abschwächen. Wegen der geringen Inzidenz sind die Witwenrenten selbst aber mit einem Gini-Koeffizienten von mehr als 0,9 sehr ungleich verteilt.

3.4 Vergleich zur Einkommensungleichheit

Die Ungleichheit des individuellen Nettovermögens ist mit einem Gini-Koeffizienten von 0,785 auch im internationalen Vergleich relativ hoch. Im Jahr 2014 hatte im Euro-Raum nur Lettland ein höheres Maß an Vermögensungleichheit. Werden wie gezeigt zum Nettovermögen Anwartschaften an die Alterssicherungssysteme hinzugezählt, fällt der Gini-Koeffizient signifikant auf einen Wert von 0,582. Aber auch dieser Wert ist im Vergleich zum Haushaltsnettoeinkommen immer noch deutlich höher. Berechnet

man den Gini-Koeffizienten für die mit der modifizierten OECD-Skala bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen auch auf Basis der SOEP-daten, so wird im Jahr 2012 ein Wert von 0,285 erreicht. Das bedeutet, dass das Haushaltsnettoeinkommen in der Bevölkerung wesentlich gleichmäßiger verteilt ist als das Nettovermögen oder auch das erweiterte Vermögen. Zudem gilt, dass das Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland im Regelfall nicht negativ sein kann, während beim Nettovermögen ein Anteil von gut sieben Prozent so hohe Verbindlichkeiten im Vergleich zum Bruttovermögen aufweist, dass deren Nettovermögen sogar negativ wird.

4 Zusammenfassung

Die hier zusammenfassend dargestellte Arbeit von Bönke et al. (2017) zeigt, dass Rentenvermögen eine wichtige Vermögenskomponente darstellen. Im Jahr 2012 lag das durchschnittliche individuelle Rentenvermögen bei rund 91.000 Euro und damit höher als das durchschnittliche Nettovermögen von rund 85.000 Euro. Auch kommt es zu einer deutlichen Verringerung der Vermögensungleichheit um etwa 25% (gemessen am Gini-Koeffizienten), wenn das Rentenvermögen dem individuellen Nettovermögen hinzugerechnet wird: Für 2012 sinkt der Koeffizient von rund 0,79 für das individuelle Nettovermögen auf 0,59 für das erweiterte Vermögen.

Bei der Interpretation aller Ergebnisse sollte nicht vergessen werden, dass Rentenansprüche nicht einfach auf Märkten gehandelt, in andere Vermögensarten transformiert oder als Sicherheiten (z.B. für Kredite) fungieren können. Darüber hinaus gibt es keinen marktüblichen Zinssatz (wie z. B. Zinsen und Dividenden aus dem Kapital) und es gibt Restriktionen bei ihrer Übertragung – zumindest über Hinterbliebenenrenten hinaus. Dies bedeutet, dass Rentenvermögen kein perfektes Substitut für Finanz- oder Realvermögen darstellen. Gleichzeitig belegen zahlreiche frühere Arbeiten einen negativen Zusammenhang zwischen dem Umfang des staatlichen Rentensystems und der Höhe privater Vermögensbildung.

Referenzen

Timm Bönke, Markus Grabka, Carsten Schröder und Edward N. Wolff, 2017. A Head-to-Head Comparison of Augmented Wealth in Germany and the United States, NBER Working Papers, 23244, National Bureau of Economic Research, Inc.

Gert G. Wagner, Joachim R. Frick und Jürgen Schupp, 2007. The German Socio-Economic Panel

Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements, Schmollers Jahrbuch: Journal of Applied Social Science Studies, 127(1), 139-169.

Publikationen des Instituts für Wirtschaftspolitik

Diskussionspapiere

Aktuellste OWIWO Discussion Paper :

Sandra Hannappel, Rebekka Rehm und Steffen J. Roth (2017): Welche systematischen Unterschiede gibt es zwischen digitalen und analogen Plattformmärkten und was bedeutet das für ihre Regulierung?

Larissa Hages, Christoph Oslislo, Clemens Recker und Steffen J. Roth (2017): Digitalisierung, Lock-in-Effekte und Preisdifferenzierung

Sandra Hannappel und Oliver Arentz (2017): Die betriebliche Altersversorgung bei kleinen und mittelständischen Unternehmen vor dem Hintergrund der aktuellen Reformen

Sandra Hannappel, Rebekka Rehm und Steffen J. Roth (2017): Welche Faktoren bestimmen, ob digitale Plattform-Märkte einer Regulierung bedürfen?

Die Publikation in Fachzeitschriften erfolgt häufig erst nach langwierigen Begutachtungsprozessen und ist nicht für alle Forschungsergebnisse mit angemessenem Aufwand erreichbar. Die Mitarbeiter des Instituts für Wirtschaftspolitik nutzen das Format der Diskussionspapiere um Zwischenergebnisse ihrer Forschungstätigkeit zwischenzeitlich und schnell zu dokumentieren sowie der interessierten (Fach-)Öffentlichkeit Einblick in die Forschungstätigkeit zu gewähren.

Da die Otto Wolff Stiftung das Institut seit vielen Jahren durch eine großzügige freie Forschungsförderung unterstützt, trägt die am Institut herausgegebene Reihe seit 2011 den Namen „Otto-Wolff-Discussion Paper“.



Ungleichheitswahrnehmung und Umverteilungspräferenzen – ein internationaler Vergleich



Dr. Judith Niehues

Institut der
deutschen
Wirtschaft,
Köln

Die Themenkomplexe Ungleichheit und das Ausmaß sozialer Gerechtigkeit nehmen einen zunehmend größeren Raum in der medialen, politischen, aber auch wissenschaftlichen Debatte in Deutschland ein. Auch in der Wahrnehmung der Bevölkerung spielen diese Themen eine große Rolle: In Befragungen zu subjektiven Ungleichheitseinschätzungen halten bis zu 83 Prozent der Bundesbürger die Ungleichheit für zu hoch und wünschen sich einen stärkeren Ausgleich zwischen Arm und Reich (Engelhardt/Wagener, 2017).

Auswertungen auf Basis der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) zeigen allerdings auch, dass kritische Gerechtigkeits-einschätzungen hierzulande keineswegs ein neues Phänomen sind: Sahen im Finanzkrisenjahr 2008 noch 75 Prozent der Befragten im ALLBUS die sozialen Unterschiede als eher ungerecht, reduzierte sich dieser Anteil in den folgenden Befragungsjahren auf 68 Prozent im Jahr 2014.¹

Kritische Beurteilung der Einkommensunterschiede

Mit der eher kritischen Einschätzung der Verteilungsverhältnisse steht Deutschland im Vergleich europäischer Länder keineswegs allein da.² International lassen sich subjektive Gerechtigkeitseinschätzungen mit dem Modul zur sozialen Ungleichheit des International Social Survey Programme (ISSP) untersuchen, welches etwa in einem zehnjährigen Turnus erhoben wird. Das ISSP ist eine repräsentative internationale Umfrage zu sozialwissenschaftlich relevanten Fragestellungen. Zuletzt wurde das internationale Modul zur sozialen Ungleichheit 2009 erhoben, aufgrund der einzigartigen Fragen werden die Daten aber auch heute noch vielfach zur Auswertung subjektiver Ungleichheitseinschätzungen her-

angezogen (u.a. Gimpelson/Treisman, 2017; Hauser/Norton, 2017).

Eine der Fragen im ISSP ermittelt beispielsweise, ob die Einkommensunterschiede im Land als zu groß empfunden werden. In Einheit mit der eingangs zitierten kritischen Beurteilung der sozialen Unterschiede stimmten in Deutschland 52,4 Prozent der Aussage „voll und ganz“ zu, dass die Einkommensunterschiede im Land zu groß seien, weitere 37,2 stimmten der Aussage zumindest grundsätzlich zu. Noch deutlich kritischer fällt das Urteil in vielen osteuropäischen Staaten aus. In Ungarn sind beispielsweise 77,5 Prozent der Befragten „voll und ganz“ der Auffassung, dass die Einkommensunterschiede im Land zu groß sind. Das andere Extrem des Spektrums bildet Norwegen, wo nur 12 Prozent die Einkommensdifferenzen sehr kritisch sehen. Auch in den USA fällt das Urteil im Vergleich zu vielen europäischen Staaten eher moderat aus: Knapp 30 Prozent der US-Amerikaner stimmten der Aussage „voll und ganz“ zu, dass die Einkommensunterschiede zu groß sind.

Angesichts der im Vergleich zu den europäischen Wohlfahrtsstaaten sehr hohen tatsächlichen Einkommensungleichheit in den USA ist das wenig kritische Bild auf die Einkommensdifferenzen überraschend. Auf der anderen Seite passt die von Eurostat regelmäßig ausgewiesene sehr niedrige Einkommensungleichheit in Ungarn keineswegs zu der überaus kritischen Einschätzung der Osteuropäer. Auch wenn man weitere Länder betrachtet, besteht nahezu kein Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Einkommensverteilung und ihrer Bewertung durch die Bevölkerung. Der Korrelationskoeffizient zwischen dem Gini-Koeffizienten der Nettoeinkommen und dem Anteil der Befragten, die „voll und ganz“ zustimmen, dass die Einkommensunterschiede im jeweiligen Land zu groß sind, beträgt unter den europäischen Ländern lediglich 0,26 (Niehues, 2014). Wenn man die USA hinzunimmt, fällt der Zusammenhang mit 0,08 noch geringer aus. Der Zusammenhang wird auch dann nicht statistisch signi-

¹ In der aktuellen Befragungswelle des ALLBUS im Jahr 2016 wurde die Frage zur Bewertung der sozialen Unterschiede leider nicht erhoben.

² Die folgenden Abschnitte fassen wesentliche Ergebnisse von Niehues (2014, 2016) zusammen.

fikant, wenn man anstatt der Nettoeinkommen die Einkommen vor Abgaben und Transfers betrachtet. Für die kritische Einschätzung der Einkommensunterschiede scheint die tatsächliche Einkommensverteilung somit kaum eine Rolle zu spielen. Daran schließt sich unmittelbar die Frage an, ob die Bürger die Verhältnisse in ihrem Land überhaupt korrekt einschätzen können.

Wahrnehmung gesellschaftlicher Ungleichheit

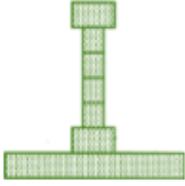
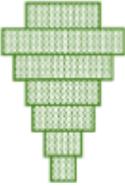
Zur Messung der wahrgenommenen Ungleichheit gibt es in der wissenschaftlichen Literatur unterschiedliche Konzepte (Schalembier, 2015).³ Der vorliegende Beitrag greift auf die wahrgenommene Gesellschaftsform zurück, die ebenfalls im ISSP 2009 abgefragt wird. Hierfür werden den Befragten fünf Diagramme mit idealtypischen Gesellschaftsformen im Hinblick auf die Bevölkerungsanteile in sieben gesellschaftlichen Schichten und entsprechende Beschreibungen vorgelegt (Tabelle 1). Die Befragten

sollen dann angeben, welche Gesellschaftsform der Situation in ihrem Land am ehesten entspricht. Typ A stellt eine bipolare Gesellschaft mit relativ hohen Bevölkerungsanteilen in der obersten und untersten Gesellschaftsschicht dar, mit einem starken Übergewicht in der untersten Gesellschaftsschicht. Typ B zeigt die Form einer pyramidenförmigen Gesellschaft, in dem Bevölkerungsanteile in den Gesellschaftsschichten mit der Höhe der Gesellschaftsschicht abnehmen. Bei den Typen C bis E wandert die Gesellschaftsschicht mit den größten Bevölkerungsanteilen schrittweise noch oben, bei Typ E zeigt sich nahezu die Form einer umgedrehten Pyramide. Ordnet man den einzelnen Gesellschaftsformen Ungleichheitsniveaus zu, so stellt Typ D die Gesellschaftsform mit der geringsten Ungleichheit dar. Typ A ist die Gesellschaftsform mit der größten Ungleichheit. In Vergleich zu Typ E symbolisiert Typ D einen etwas geringeren durchschnittlichen Lebensstandard und zugleich ein geringeres Ungleichheitsniveau als Typ E (Niehues, 2016, Thomas et al., 2018).

³ Schalembier (2015) argumentiert, dass von drei in der Literatur verwendeten Messkonzepten zur „Ungleichheitswahrnehmung“ nur eines (welches auch hier verwendet wird) tatsächlich misst, wie die Ungleichheit in der Gesellschaft eingeschätzt wird. Die anderen beiden Methoden messen entweder die Einschätzung der eigenen Position in der Gesellschaft oder die Einschätzung der Fairness der Verteilungssituation.

Tabelle 1: Subjektiv wahrgenommene Gesellschaftsformen

Zustimmung¹ im Jahr 2009, in Prozent

	 Typ A	 Typ B	 Typ C	 Typ D	 Typ E
Deutschland	18,8	35,4	23,0	18,6	4,2
Frankreich	17,4	26,5	31,0	22,6	2,5
Norwegen	2,1	10,8	23,6	56,4	7,1
Ungarn	56,6	32,2	6,0	3,7	1,4
USA	17,1	38,9	15,0	26,0	2,9

¹) Frage 14a (ISSP, 2009): Die folgenden Diagramme stellen verschiedene Gesellschaftsformen dar. Bitte sehen Sie sich zuerst alle fünf Diagramme und die dazugehörigen Beschreibungen an. Entscheiden Sie dann, welches Diagramm Ihrer Meinung nach der Gesellschaftsform in Ihrem Land heute am nächsten kommt.

Quelle: Ausgewählte Länder aus dem ISSP



Eine deskriptive Auswertung dieser ISSP-Frage ergibt, dass 54,2 Prozent der Deutschen ihre Gesellschaft am ehesten in der Form des Typ A oder B wahrnehmen. Demnach wird der Großteil der Bevölkerung in der unteren Gesellschaftsschicht verortet (Tabelle 1). Dies widerspricht der tatsächlichen Einkommensverteilung deutlich: trotz unterschiedlicher Abgrenzungen der Schichten, z.B. nach Einkommen, Bildungsstand etc., kommen Untersuchungen immer wieder zu dem Ergebnis, dass die meisten Menschen in Deutschland in der (Einkommens-)Mittelschicht leben. Deutlich weniger Menschen leben im unteren Einkommensbereich und am oberen Ende gibt es eine langgestreckte Spitze des Reichtums. Mit dieser für etablierte Wohlfahrtsstaaten typischen zwiebelförmigen Einkommensstruktur unterscheidet sich die aktuelle Verteilung „grundsätzlich von der anderer Gesellschaftstypen, insbesondere von der pyramidenförmigen Verteilungsstruktur früherer Epochen“ (Burkhardt et al., 2013: 17). Das Ausmaß der Ungleichheit in der deutschen Gesellschaft wird von der deutschen Bevölkerung also wesentlich pessimistischer eingeschätzt, als es Schichtanalysen nahelegen.

Auch in anderen europäischen Ländern vermuten viele Befragte mehr Menschen in den unteren Gesellschaftsschichten, als es der tatsächlichen Einkommensverteilung entspricht. In Ungarn vermuten beispielsweise 56,6 Prozent, dass „die Masse der Bevölkerung“ im unteren Bereich der Gesellschaft lebt (Typ A), obwohl sich Ungarn durch eine im europäischen Vergleich sehr geringe Einkommensungleichheit und Armutsgefährdungsquote kennzeichnet. Die Vorstellung einer pyramidenförmigen Gesell-

schaft dominiert aber mitnichten in allen Ländern. In Skandinavien sind die Einkommen sehr gleichmäßig verteilt, die Einkommensmittelschicht ist deshalb sehr groß und dessen sind sich die Bewohner durchaus bewusst: Hier überwiegt bei den Befragten im ISSP die Auswahl des Typ D und somit der „idealtypischen Mittelschichtgesellschaft“.

Interessant sind auch die Ergebnisse der ISSP-Befragung für die Vereinigten Staaten: Obwohl die tatsächliche Einkommensverteilung in den USA deutlich polarisierter ausfällt als in Deutschland (Fischer/Niehues, 2016), sehen die US-Amerikaner ihre Gesellschaft erstaunlicherweise ähnlich wie die Deutschen. Tatsächlich glauben noch mehr US-Bürger als beispielsweise Deutsche oder Franzosen, dass sie in einer idealtypischen Mittelschichtgesellschaft (Typ D) leben.

Ermittelt man aus den Antworten zu den Ungleichheitswahrnehmungen ein Ungleichheitsmaß, dann ergibt sich eine hochsignifikante Korrelation mit der kritischen Bewertung der Einkommensunterschiede (Korrelationskoeffizient in Höhe von 0,81). Es gibt somit einen sehr starken Zusammenhang zwischen der kritischen Beurteilung der Einkommensunterschiede und der Antwort zur wahrgenommenen Ungleichheit in der Gesellschaft – allerdings keinen Zusammenhang zur Höhe der tatsächlichen Ungleichheit. Multivariate Analysen deuten darüber hinaus an, dass der Wunsch nach einem stärkeren sozialen Ausgleich ebenfalls sehr viel stärker mit der wahrgenommenen Ungleichheit als mit der tatsächlichen Ungleichheit einhergeht (Niehues, 2014; Gimpelson/Treisman, 2017).

Vermögen als Erklärung?

Die bisherigen Auswertungen fokussieren vorrangig auf die Einkommensverteilung der betrachteten Länder. Auf den ersten Blick könnte die vergleichsweise hohe Ungleichverteilung der Nettovermögen in Deutschland eine Erklärung für die pessimistische Ungleichheitswahrnehmung sein. Allerdings zeigen die Vermögensdaten des Credit Suisse Global Wealth Databook regelmäßig, dass die Vermögensungleichheit in den USA – und ebenfalls in den skandinavischen Ländern Norwegen, Schweden und Dänemark – noch höher ausfällt als in der Bundesrepublik. Gleichzeitig sind osteuropäische Länder wie beispielsweise Ungarn durch eine eher geringe Vermögensungleichheit gekennzeichnet. Insgesamt zeigt sich somit zwischen der Ungleichheit der wahrgenommenen Gesellschaftsform und der Höhe der Vermögensungleichheit sogar eher die Tendenz eines umgekehrten Zusammenhangs: je höher die gemessene Ungleichheit der Nettovermögen, desto gleicher der wahrgenommene Gesellschaftstyp (Niehues, 2016). Eine naheliegende Erklärung kann darin liegen, dass die Vermögensungleichheit im europäischen Vergleich tendenziell in den Ländern besonders ausgeprägt ist, die über eine umfangreiche wohlfahrtsstaatliche Absicherung verfügen: Bei hoher staatlicher Sicherung fallen die Anreize zur privaten Absicherung geringer aus, gleichzeitig erschweren hohe Abgaben in der Mittelschicht den Vermögensaufbau. Vermögensungleichheit und Einkommensungleichheit gehen somit keineswegs Hand in Hand: Ähnlich wie in Skandinavien ist in Deutschland die Einkommensungleichheit unterdurchschnittlich, die staatliche Absicherung hingegen sehr hoch – und die Vermögen eher ungleich verteilt. Die Wahrnehmung der Gesellschaftsform fällt in Deutschland aber trotzdem sehr viel pessimistischer als in den skandinavischen Staaten aus.

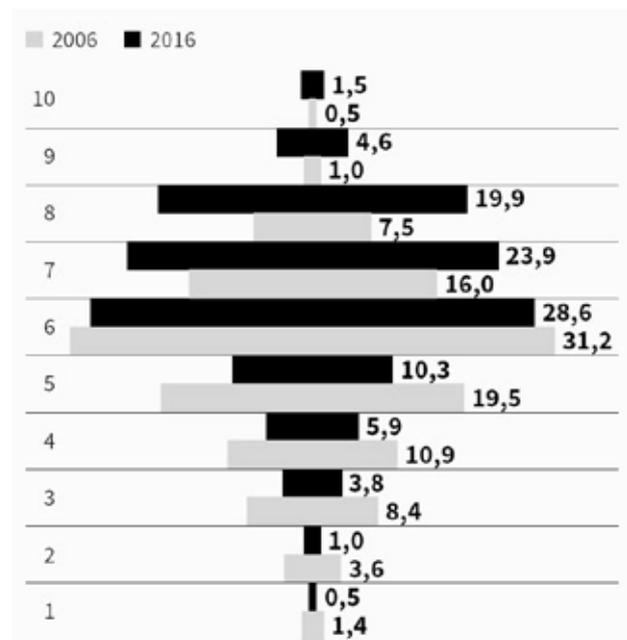
Subjektive Schichteinordnung

Ein anderes Konzept im Bereich der Ungleichheitswahrnehmung bezieht sich auf die subjektive Einordnung in die Gesellschaft, um internationale Umverteilungspräferenzen zu erklären (Engelhardt/Wagener, 2014). In der entsprechenden ISSP-Frage sollen sich die Befragten auf einer zehnstufigen Skala von 0 (unterste soziale Schicht) bis 10 (oberste soziale Schicht) einordnen. In Europa wie auch den USA zeigt sich: die meisten Menschen ordnen sich in die mittleren Schichten ein – relativ unabhängig von der tatsächlichen Einkommensposition der Befragten.

In der Tendenz überschätzen Befragte mit geringem Einkommen ihre soziale Position in der Gesellschaft, bei hohen Einkommen verhält es sich umgekehrt (u.a. Engelhardt/Wagener, 2017). Zur Einordnung ist ein Blick auf die tatsächliche deutsche Einkommensverteilung interessant. Im Jahr 2014 gehörte ein Alleinstehender mit einem monatlichen Nettoeinkommen von rund 3.300 Euro zu den einkommensreichsten zehn Prozent in Deutschland. Aufgrund der Ersparnisse aus gemeinsamen Wirtschaften innerhalb eines Haushalts zählt ein Paar ohne Kinder ab einem gemeinsamen Nettoeinkommen von knapp 5.000 Euro netto monatlich zu den „oberen zehn Prozent“. Bei Akademiker-Paaren ohne Kinder oder wenn die Kinder bereits ausgezogen sind, sind die Grenzen schnell erreicht – konfrontiert mit diesen Zahlen herrscht häufig Ungläubigkeit bei den „Betroffenen“. Insbesondere gemäß der Einschätzungen von Gutverdienern selbst liegen die vermuteten Grenzen zum Reichtum deutlich höher. Mit Blick auf die gerade im Bundestagswahlkampf 2017 stark hervorgehobene Diskussion um die Verunsicherung der deutschen Gesellschaft und ins-

Abbildung 1: Entwicklung der subjektiven Schichteinordnung

So viel Prozent der Befragten haben sich dieser Schicht zugeordnet, wobei 1 für ganz unten und 10 für ganz oben steht



Quelle: ALLBUS (repräsentative Befragung von 3.421 Personen im Jahr 2006 und 3.490 Person im Jahr 2016), eigene Berechnungen

besondere der Mittelschicht ist auch die zeitliche Entwicklung der subjektiven Schichteinordnung interessant: Gemäß der regelmäßigen Erhebung der ALLBUS fühlen sich immer mehr Bundesbürger subjektiv höheren Schichten zugehörig: Ordneten sich 2006 noch 56 Prozent auf einer Skala von 1 (unterste Schicht) bis 10 (oberste Schicht) mindestens in die fünfte Schicht ein, waren es zehn Jahre später fast 79 Prozent (Abbildung 1). 2016 ordnete sich die Hälfte der Befragten mindestens bei einer 7 ein – eine derart positive Selbsteinschätzung gab es seit Befragungsbeginn nicht.

Fazit: Perception is reality?

Die Befunde zur subjektiven Ungleichheitswahrnehmung und auch zur subjektiven Einordnung in die Gesellschaft deuten darauf hin, dass diese jeweils nur sehr bedingt mit der tatsächlichen Situation zu tun haben. Zwei Forscher aus den USA fassen Ihre Ergebnisse aus einer Metastudie zur Ungleichheitswahrnehmung wie folgt zusammen: „People have no idea what inequality actually looks like“ – die jeweils Befragten wissen weder wie hoch die Ungleichheit ist, wie sie sich in den vergangenen Jahren entwickelt hat, noch wo sie sich jeweils in der gesellschaftlichen Verteilung einordnen (Gimpelson/Treisman, 2017). Dies könnte auch eine Erklärung dafür sein, warum sich aus dem mehrheitlich geäußerten Wunsch nach stärkerem sozialen Ausgleich kaum Präferenzen für eine faktisch ungleichheitsreduzierende Politik ergeben. Wenn man die Bürger nämlich fragt, durch welche Maßnahmen Deutschland gerechter wird, dann handelt es sich vor allem um Maßnahmen, von der die Mitte der Gesellschaft (und durchaus auch obere Bereiche) profitieren und weniger um Maßnahmen, die mit einer geringeren Ungleichheit einhergehen würden. In einer Befragung von 2.000 Wahlberechtigten zur Zukunft des Wohlfahrtsstaates im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung befanden die Befragten beispielsweise, dass der Wohlfahrtstaat vor allem für die Bereiche Schulen, Pflegeeinrichtungen und Kindertagesstätten deutlich mehr Geld ausgeben solle, eine Ausweitung der Leistungen im Bereich des Arbeitslosengeldes und Hartz IV empfanden nur wenige erforderlich. Insofern überrascht es wenig, wenn im Rahmen der Verteilungsdebatte häufig Politiken diskutiert werden, von denen diejenigen im untersten Einkommensbereich der Gesellschaft kaum profitieren. Gleichzeitig verdeutlicht die Befragung der Friedrich-Ebert-Stiftung den begrenzten Ausgabenspielraum für Verteilungspolitiken, denn es gibt zwar „einerseits der Wunsch nach weiterer Expansion des

Wohlfahrtsstaates, andererseits begrenzte und vor allem selektive Akzeptanz höherer Beteiligung bei der Finanzierung“ (Heinrich et al., 2016: 7). Survey-Experimente zeigen darüber hinaus, dass insbesondere Gutverdiener von ihrem zuvor geäußerten Umverteilungswunsch abweichen, wenn sie erfahren, dass sie selbst zu dessen Finanzierung beitragen müssten (Engelhardt/Wagener, 2017).

Literatur

- Burkhardt, C. et al. (2013): Mittelschicht unter Druck?, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh.
- Engelhardt, C. / Wagener, A. (2014): Biased perceptions of income inequality and redistribution, CESifo Working Paper Series.
- Engelhardt, C. / Wagener, A. (2017): What do Germans think and know about income inequality? A survey experiment, Socio-Economic Review, online published first: 20. Oktober 2017.
- Fischer, K. / Niehues, J. (2016): Der Blick auf die Markteinkommen führt in die Irre, IW-Kurzbericht, Nr. 47, Köln.
- Gimpelson, V. / Treisman, D. (2017): Misperceiving inequality, Economics and Politics, online published first: 17. November 2017.
- Hauser, O. / Norton, M. (2017): (Mis)perception of Inequality, Current Opinion in Psychology, 18, 21-25.
- Heinrich, R. / Jochem, S. / Siegel, N. A. (2016): Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates – Einstellungen zur Reformpolitik in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Niehues, J. (2014): Subjektive Ungleichheitswahrnehmung und Umverteilungspräferenzen – ein internationaler Vergleich, IW-Trends, 44, Heft 2, 1-17.
- Niehues, J. (2016): Ungleichheit: Wahrnehmung und Wirklichkeit – ein internationaler Vergleich, Wirtschaftsdienst, 96, 13-18.
- Schalembier, B. (2015): Measuring perceived income inequality: an evaluation of different methods, Proceedings of the Italian Statistical Society Conference (SIS 2015).
- Thomas, T. / Diermeier, M. / Goecke, H. / Niehues, J. (2018): Einkommensungleichheit, wahrgenommene Ungleichheit und der Einfluss der Medien, Wirtschaftspolitische Blätter, 1/2018, 39-64.

Weitere Veranstaltungen des Instituts für Wirtschaftspolitik

Kölner wirtschaftspolitischer Dialog: Praxis trifft Wissenschaft

Das Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln organisiert eine Veranstaltungsreihe zur Mittagszeit, die den Namen „Kölner wirtschaftspolitischer Dialog: Praxis trifft Wissenschaft“ trägt. Das iwip beabsichtigt mit diesen Veranstaltungen einen fruchtbaren Austausch zwischen Praxis und universitärer Wissenschaft zu befördern und Themen sachgerecht in überschaubarer Runde zu diskutieren. Die Veranstaltung richtet sich an ein Publikum von Verbandsvertretern, Unternehmern und Behördenmit-

arbeitern, ausgesuchten fortgeschrittenen Studierende, Lehrern und andere Multiplikatoren. Themen der bisherigen zwölf Veranstaltungen waren unter anderem: „Schöne neue Stromwelt: Erfordert die Digitalisierung eine neue Regulierung?“, „Zur Zukunftsfähigkeit des Rentenkonzepts: Ist die Rente immer noch sicher?“, „Bedeutet die Digitalisierung den Niedergang des Qualitätsjournalismus?“, „Breitband für alle - aber wer zahlt?“.



Wie durchlässig ist unsere Gesellschaft? Über soziale Mobilität in Deutschland



Prof. Dr. Marita Jacob

Universität zu Köln

Einleitung

In der öffentlichen Debatte der letzten Jahre wird immer wieder die Sorge von Eltern über die Zukunftschancen ihrer Kinder thematisiert: Eltern, vor allem aus der Mittelschicht, würden alles tun, um sicherzustellen, dass ihre Kinder mindestens denselben Status erreichen wie sie selbst und um einen Abstieg in eine niedrigere soziale Schicht unbedingt zu verhindern (z.B. <http://www.sueddeutsche.de> vom 06.01.2017, www.faz.net vom 18.04.2015). Dieses gesellschaftliche Phänomen von Auf- und Abstiegen zwischen Generationen, die intergenerationale soziale Mobilität, ist ein zentrales Gebiet soziologischer Forschung. Soziale Mobilität kann für unterschiedliche ungleichheitsrelevante Merkmale untersucht werden, zum Beispiel als Bildungs- oder Einkommensmobilität, oder mit Blick auf mehrdimensionale soziale Positionen wie Schicht oder (berufliche) Klassen. Das Ausmaß intergenerationaler Auf- und Abstiege hat zudem eine hohe gesellschaftspolitische Relevanz, denn soziale Ungleichheiten werden häufig dann leichter akzeptiert, wenn der Zugang zu vorteilhaften Positionen nicht ausschließlich den Kindern privilegierter Elternhäuser offensteht, sondern wenn Aufstiege auch aus niedrigeren Schichten möglich sind. Je höher das Ausmaß von sozialen Auf- bzw. Abstiegen, desto eher spricht man von einer offenen, durchlässigen Gesellschaft.

Der Beitrag wird sich im Folgenden mit intergenerationaler beruflicher Klassenmobilität beschäftigen, also damit, ob und inwiefern sich Kindergenerationen in gleichen oder anderen beruflichen Klassenpositionen befinden als ihre Elterngeneration: Haben Kinder die gleiche Position inne, die ihre Eltern hatten? Inwieweit werden berufliche Klassenpositionen zwischen Generationen „weitervererbt“? Wie hat sich intergenerationale Mobilität in den letzten 50 Jahren verändert?

Die folgenden Auswertungen sind zum großen Teil dem aktuellen Datenreport 2016 entnommen. Als Datenbasis diente der sogenannte Mannheimer Mo-

bilitätsdatensatz, der Daten aus über 30 verschiedenen Bevölkerungsumfragen zwischen 1976 und 2014 in West- und Ostdeutschland (seit 1990) zusammenbringt (vgl. Müller und Pollak 2015)¹ und der Angaben zur beruflichen Position von über 30.000 Personen im Alter von 18 bis 64 Jahren enthält.² Für die Analysen zur intergenerationalen beruflichen Klassenmobilität wird die berufliche Position der Befragten („Kinder“) verglichen mit der beruflichen Position des Vaters, als die Befragten 15 Jahre alt waren.³ Bei der Interpretation der Analysen der beruflichen Klassenpositionen von Frauen in Bezug zur Position des Vaters sind die unterschiedlichen Berufsbereiche der Väter und ihrer Töchter zu berücksichtigen.⁴

Generationenmobilität: „Fußstapfen“-Betrachtung

Wir betrachten zuerst die „Selbstrekrutierungsraten“, also den Anteil der Männer und Frauen in West- und Ostdeutschland, deren Väter bereits eine identische berufliche Position hatten, und inwiefern sich diese Anteile im Zeitverlauf verändert haben.

Bei den westdeutschen Männern (Abb. 1, oben links) fällt zunächst der deutliche Rückgang bei den Landwirten auf. Während in den älteren Befragungen nahezu alle Landwirte Söhne von Vätern sind, die ebenfalls Landwirte waren, ist dies bei den neueren Befragungen nicht mehr der Fall. Das bedeutet, dass

1 ALLBUS 1980–2014, SOEP 1986–2011, ZUMA Standarddemographie 1976–1982, ISJP 1991–2000.

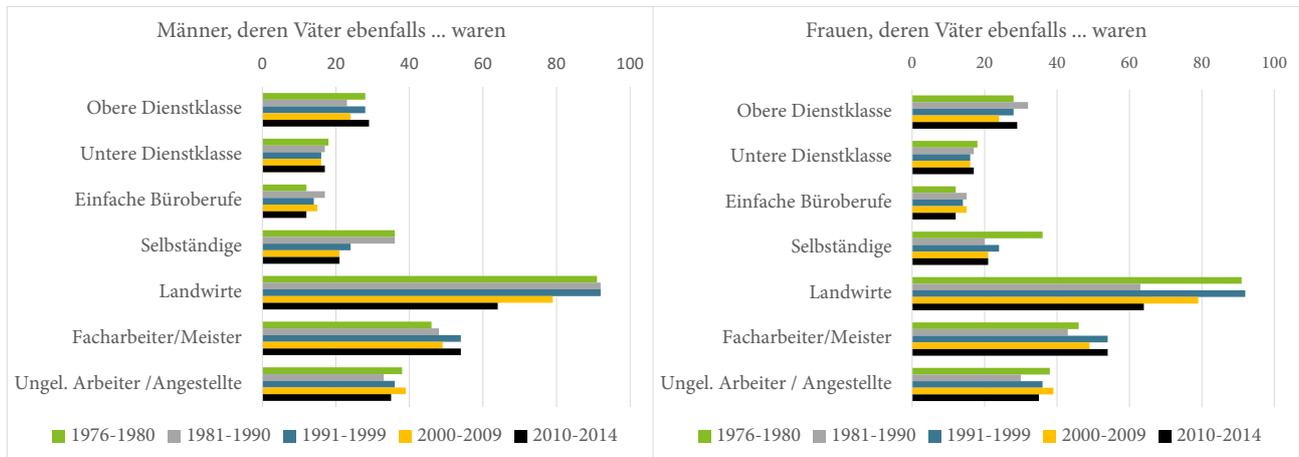
2 Die Geburtsjahrgänge der im Datensatz enthaltenen Befragten erstrecken sich von 1925 bis 1974.

3 Es werden sieben berufliche Klassenpositionen unterschieden, die sich unter anderem durch Einkommen, Arbeitsplatzsicherheit und Karriereaussichten unterscheiden: Obere Dienstklasse (z.B. leitende Angestellte, freie Berufe), Untere Dienstklasse (z.B. hochqualifizierte Angestellte, gehobene Beamte), Einfache Büroberufe (zum Beispiel Sekretärinnen, Buchhalter), Selbstständige mit bis zu 49 Mitarbeitern (in Handel und Handwerk), Landwirte, Facharbeiter (auch Meister und Techniker), Ungelernte Arbeiter und Angestellte.

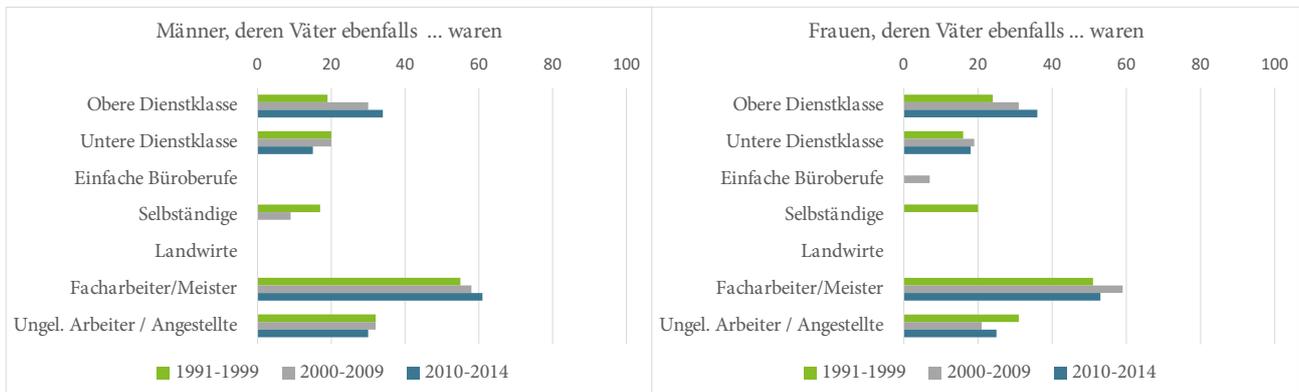
4 Leider sind insbesondere in den älteren Befragungsdaten die Angaben zu den Müttern häufig unvollständig, so dass die Position der Mutter nicht berücksichtigt werden kann.

Abbildung 1: Anteil der Männer bzw. Frauen, deren Väter bereits eine identische berufliche Position hatten (in Prozent), in West- und Ostdeutschland (Selbstrekrutierung)

Westdeutschland



Ostdeutschland



Quelle: Eigene Darstellung nach Datenreport 2016: 210

die heutigen Landwirte aus deutlich unterschiedlicheren Elternhäusern stammen als früher. Das gleiche Muster findet sich auch für Selbständige, von denen nur noch ein Fünftel aus einer selbständigen Familie stammt. Bei den Facharbeitern/Meistern nimmt die Homogenität der Väter dagegen leicht zu. Die soziale Herkunft von Männern in Büroberufen sowie in der zweiten Dienstklasse (z.B. hochqualifizierte Angestellte, gehobene Beamte) ist am unterschiedlichsten, da jeweils mehr als vier Fünftel Väter haben, die in anderen Klassenpositionen beschäftigt waren. Für westdeutsche Frauen (Abb. 1, oben rechts) sind die Muster ähnlich, allerdings bei den Landwirten und Selbständigen schwächer ausgeprägt sowie höhere Herkunftsheterogenität bei den Facharbeitern/Meister-Positionen und ungelernten Arbeitern/einfachen Angestellten im Vergleich zu den Dienst-

klassen und Büroberufen. Für Männer und Frauen in Ostdeutschland (Abb. 1, unten) liegen erst nach 1990 Befragungsdaten vor und für manche Klassenpositionen sind zudem die Fallzahlen für verlässliche Auswertungen zu gering. Sowohl bei den ostdeutschen Männern als auch den Frauen wird die soziale Herkunft der oberen Dienstklassen seit 1990 homogener. In Ostdeutschland gibt es also zunehmend weniger Personen, die es aus anderen Herkunftsschichten in die höchsten beruflichen Klassenpositionen schaffen. Eine alternative Perspektive betrachtet die sogenannten Vererbungsraten, also den Anteil der Väter, deren Söhne und Töchter die gleiche berufliche Position wie sie einnehmen (Abb. 2). Söhne von westdeutschen Vätern (Abb. 2, oben links) in den Dienstklassen und Facharbeiter/Meister haben zu hohen Anteilen die gleichen Positionen wie ihre Väter inne.

Während sich allerdings die Söhne von Facharbeitern/Meistern in neueren Befragungen auch in andere berufliche Positionen verteilen, ist die Vererbung vor allem der höchsten beruflichen Positionen sehr stabil. Für die Töchter (Abb. 2, oben rechts) sind dagegen erheblich stärkere Zusammenhänge bei den unteren Positionen der ungelernten Arbeiter/einfachen Angestellten sowie in den Büroberufen und der zweiten Dienstklasse zu erkennen. Bei der oberen Dienstklasse fällt auf, dass im Zeitverlauf (auch) die Töchter zunehmend die Position der Väter reproduzieren. Bei den ungelernten Arbeitern/Angestellten gibt es einen gegenläufigen Trend, insofern als Töchter zunehmend andere Positionen erreichen als ihre Väter. In Ostdeutschland (Abb. 2, unten) sind die Vererbungsraten insgesamt geringer, das heißt, dass

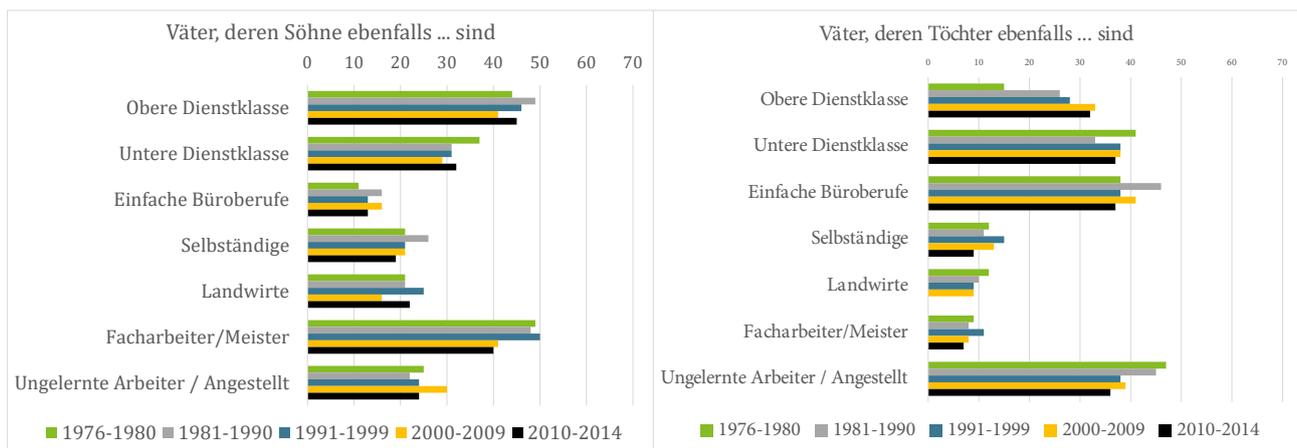
die soziale Herkunft einen schwächeren Zusammenhang mit der eigenen beruflichen Position aufweist als in Westdeutschland, mit Ausnahme der Facharbeiter/Meister. Gleichzeitig beobachten wir eine Polarisierung in jüngeren Befragungen: Söhne von ungelernten Arbeitern/einfachen Angestellten erreichen weniger häufig andere Positionen als ihre Väter, dagegen nimmt in den hohen Dienstklassen die Vererbung bei Frauen deutlich zu.

Gesamtmobilität: Auf- und Abstiege

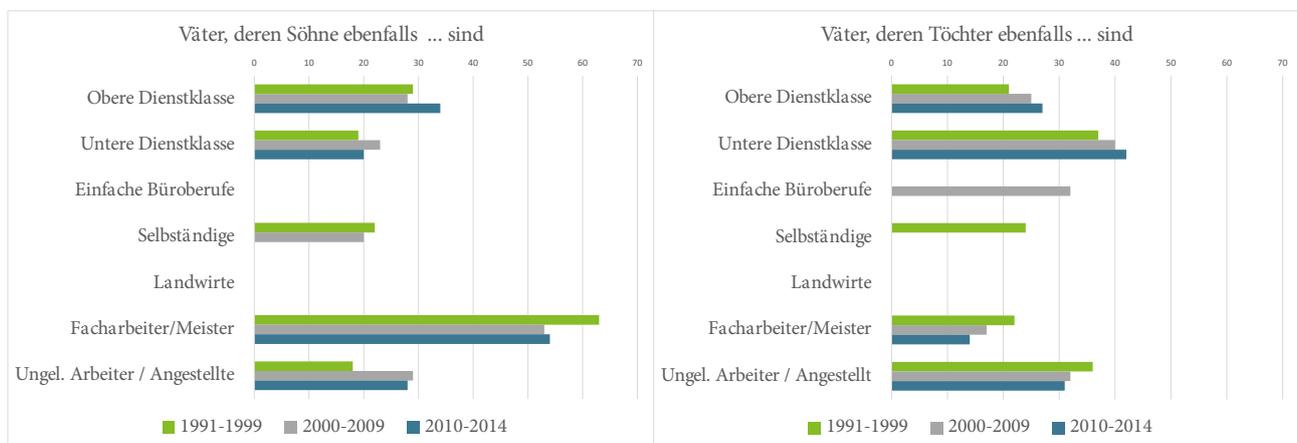
Abbildung 1 und Abbildung 2 stellen „Fußstapfen“-Betrachtungen dar, die die beruflichen Positionen der Kinder mit denen der Eltern vergleichen. Für ein Gesamtbild der sozialen Mobilität betrachten wir

Abbildung 2: Anteil der Väter, deren Söhne bzw. Töchter eine gleiche berufliche Position erreicht haben (in Prozent), West- und Ostdeutschland (Vererbungsraten)

Westdeutschland



Ostdeutschland



Quelle: Eigene Darstellung nach Datenreport 2016: 213

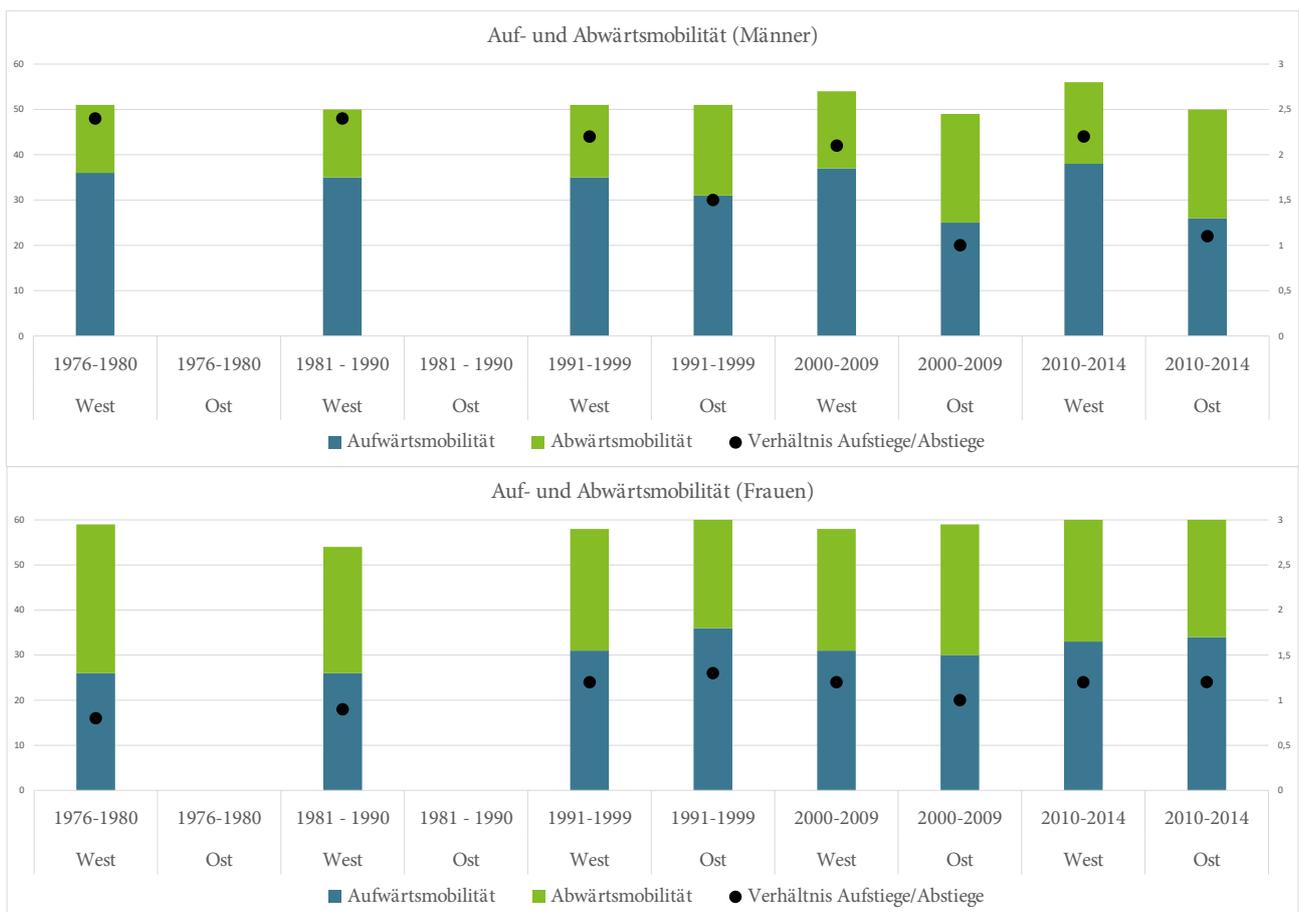
nun Auf- und Abstiege. Dazu werden die mittleren Klassenpositionen zusammengefasst (einfache Büroberufe, kleine und mittlere Selbstständige, Landwirte, Facharbeiter), da Auf- und Abstiege zwischen diesen Gruppen nicht immer klar zu identifizieren sind.

Insgesamt beobachten wir über alle Zeiträume hinweg für Männer in Westdeutschland, dass rund die Hälfte eine andere berufliche Klassenposition erreicht als ihre Väter – oder umgekehrt: dass rund die Hälfte weder einen intergenerationalen Auf- noch Abstieg erfährt (Abb. 3, links). Die soziale Mobilität besteht mehrheitlich aus Aufstiegen, und zwar aus doppelt so vielen Aufstiegen wie Abstiegen. In Ostdeutschland ist die Mobilität der Männer insgesamt zwar gleich hoch wie in Westdeutschland, allerdings halten sich hier intergenerationale Auf- und Abstiege nahezu die Waage. Intergenerationale Abstiegs-erfahrungen sind somit bei ostdeutschen Männern

deutlich häufiger zu beobachten als in Westdeutschland. Bei Frauen ist die intergenerationale Mobilität (in Bezug auf die berufliche Klassenposition des Vaters) in beiden Regionen deutlich stärker als bei den Männern und besteht häufig zu gleichen Anteilen aus Auf- und Abstiegen (Abb. 3, rechts). Im Unterschied zu den Männern unterscheidet sich die Mobilität von west- und ostdeutschen Frauen kaum.

In den bisherigen Betrachtungen wurden mögliche Veränderungen der Beschäftigtenstruktur, z.B. die insgesamt sinkende Anzahl von Landwirten oder die Zunahme von Büroberufen und der oberen Dienstklasse nicht berücksichtigt, die wiederum Einfluss auf die individuellen Mobilitätsmöglichkeiten haben. Mit einem Vergleich der Auf- und Abstiegchancen von Personen aus einer bestimmten Herkunftsklasse mit den Auf- und Abstiegchancen aus einer anderen Herkunftsklasse werden derartige Veränderungen der Opportunitäten einbezogen. Im Zeitverlauf

Abbildung 3: Auf- und Abwärtsmobilität von Männer bzw. Frauen, in West- und Ostdeutschland (in Prozent und Verhältnis Auf-/Abstiege)



Quelle: Eigene Darstellung nach Datenreport 2016: 213



zeigt sich, dass die Stärke des Zusammenhangs von beruflicher Position von Vätern und Söhnen in Westdeutschland kontinuierlich abnimmt – oder umgekehrt gesprochen: dass sich die Chancengleichheit für westdeutsche Männer erhöht hat (Datenreport 2016: 216ff). Dies gilt nicht für Männer aus Ostdeutschland. Hier hat sich der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und eigener beruflicher Position erhöht, bleibt aber weiterhin unterhalb des Niveaus westdeutscher Männer. Für Frauen zeigen sich ähnliche Muster: im Zeitverlauf ist eine Abschwächung der Herkunftseffekte in Westdeutschland sowie eine Zunahme in Ostdeutschland auf insgesamt niedrigerem Niveau festzustellen.

Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Wie durchlässig ist nun die Gesellschaft? Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in Deutschland die soziale Herkunft nach wie vor Einfluss auf die eigene berufliche Position hat. Insgesamt verändern sich die Muster intergenerationaler Mobilität in den meisten beruflichen Teilgruppen im Zeitverlauf nur langsam. Vielfach hatten Eltern bereits die gleiche Klassenposition wie ihre erwachsenen Kinder bzw. Klassenpositionen der Eltern werden an die Kinder „vererbt“. Je nach Position haben Kinder aber auch nur zu geringen Anteilen die gleiche Position wie ihre Eltern inne. Dies gilt vor allem in den ‚mittleren‘ Berufsbereichen. Am oberen und unteren Ende der Berufsklassen ist dagegen mehr Stabilität bzw. Immobilität zu beobachten. Hier ist vor allem die Vererbung stark ausgeprägt: Vorteilhafte Positionen werden von einer in die nächste Generation gehalten, vor allem bei Männern. Unvorteilhafte Positionen können insbesondere von Töchtern nicht verbessert werden. Nichtsdestotrotz ist die westdeutsche Gesellschaft vor allem durch Aufstiege gekennzeichnet, die die Abstiege deutlich überwiegen. Intergenerationale soziale Mobilität in Ostdeutschland seit der Wiedervereinigung folgt anderen Mustern. Hier gab

es erhebliche stärkere Turbulenzen mit gleichermaßen Auf- und Abstiegen. Berücksichtigt man strukturelle Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur, so steigt die Chancengleichheit in Westdeutschland – die Gesellschaft wird zunehmend durchlässiger. In Ostdeutschland war die Chancengleichheit bereits früher größer und ist es immer noch als in Westdeutschland. Der ostdeutsche Trend bleibt allerdings unklar, die Entwicklung deutet eher auf eine Annäherung hin, vor allem eine tendenziell größer werdende Geschlossenheit höherer Positionen.

Die viel zitierte Sorge von Eltern um die Zukunft ihrer Kinder, die „Abstiegsangst“, ist zumindest in Westdeutschland keine weithin geteilte eigene Erfahrung. Möglicherweise vermischen sich hier Wahrnehmungen von eigenen Beschäftigungsrisiken mit Sorgen um die zukünftige berufliche Position der Kinder. Mit dem Wandel zur digitalen Wissensgesellschaft könnten sich vielmehr neue Opportunitäten und Mobilitätschancen für zukünftige Generationen ergeben. Dabei hat die Gesellschaft jedoch dafür Sorge zu tragen, dass für Kinder aller sozialer Schichten Aufstiege möglich sind und möglich bleiben.

Literatur

Müller, Walter und Reinhard Pollak (2015) Bildung und soziale Mobilität in Deutschland. In: AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv 9 (1): 5-26.

Weitere Veranstaltungen des Instituts für Wirtschaftspolitik

Gutachten des Sachverständigenrats

Das Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln lädt jedes Jahr im Winter einen Vertreter des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ein, um das Jahresgutachten nach dem Erscheinen an der Universität zu Köln vorzustellen. Der Sachverständigenrat ist das bekannteste Gremium der ökonomischen Politik-

beratung in Deutschland. In den Jahresgutachten analysieren die Ratsmitglieder die zentralen wirtschaftspolitischen Themen aus ökonomischer Sicht und leiten daraus Handlungsempfehlungen ab. Im Anschluss an den Vortrag stellt sich der Vortragende den Fragen des Publikums.



Vermessung des Glücks: Zum Verhältnis von Wohlstand und Lebenszufriedenheit

1. Ökonomen und das Glück

Wir leben in einer Welt, in der weder der Einzelne alle seine Bedürfnisse stillen, noch die Gesellschaft als Ganzes die Bedürfnisse aller Menschen befriedigen kann. Ökonomen beschäftigen sich mit der Frage, wie man, wenn man nicht allen Ansprüchen gerecht werden kann, die knappen Ressourcen, die man zur Verfügung hat, am besten verwenden kann. Sie fragen sich, wer wie viel bekommen sollte und inwiefern die gewählte Zuteilung die Größe dessen, das man verteilen kann, beeinflusst. Wie viel eines Kuchens muss man, beispielsweise, einem Bäcker überlassen, damit er überhaupt bereit ist, den Kuchen zu backen? In dem Maße wie es uns gelingt, durch geschickten Einsatz der Zutaten und den richtig gesetzten Anreizen einen größeren Kuchen zu backen, lässt sich das Knappheitsproblem entschärfen und dadurch die



Prof. Dr. Ronnie
Schöb

Freie Universität
Berlin

von Knappheit geprägte Welt ein klein wenig besser machen. In diesem Sinne verstehen Ökonomen ihr Credo, dass Mehr besser als Weniger ist.

Wenn nun der Einzelne mehr Einkommen erhält und genau weiß, was gut für ihn ist und was nicht, dann wird er dieses zusätzliche Einkommen so verwenden, dass es ihm besser geht und er ein klein wenig glücklicher wird. Er kann sich ein größeres Auto anschaffen, öfter einmal in den Urlaub fahren, häufiger Freunde zu einem gemeinsamen Abendessen einladen und mit ihnen eine gute Flasche Rotwein leeren, etwas fürs Alter oder schlechte Zeiten zurücklegen, sich gesünder ernähren. Er kann sich aber auch mehr Freizeit „kaufen“, indem er sich entscheidet, früher in den Ruhestand zu gehen oder einmal unbezahlten Urlaub zu nehmen. Und wenn es nicht seine eigenen Bedürfnisse sind, die ihm Sorgen bereiten, so kann er das zusätzliche Geld auch für karitative Zwecke spenden. Egal wie das zusätzliche Einkommen verwendet wird, Ökonomen genügt es zu wissen, dass Mehr besser ist als Weniger. Für sie war es daher überhaupt nicht wichtig zu wissen, wie und warum etwas jemanden glücklich macht, es genügte ihnen zu wissen, dass etwas jemanden glücklicher macht. Das ist der Grund, warum sich ihnen die Frage nach dem Wesen des Glücks lange Zeit überhaupt nicht gestellt hat.

Das hat sich in den letzten Jahren grundlegend geändert. Zum einen stellte die frühe Glücksforschung das Credo des „Mehr ist besser als weniger“ für die Gesellschaft im Ganzen in Frage. Zum anderen erkannten die Ökonomen, dass die Glücksforschung uns weiterhelfen kann herauszufinden, was gut für Menschen ist, die keine Entscheidungsmöglichkeiten haben. Die folgenden Ausführungen erläutern, welchen Beitrag die Vermessung des Glücks für die wirtschaftswissenschaftliche Forschung, insbesondere auch im Hinblick auf die Bedeutung der Ungleichheit, zu leisten vermag.

2. Wohlstand macht glücklich

In Umfragen, in denen die Befragten Auskunft über ihre wirtschaftliche Lage und ihre Zufriedenheit mit ihrem Leben geben, zeigt sich weltweit ein relativ einheitliches Bild. Menschen werden in der Regel zufriedener, wenn ihr Einkommen steigt, und reichere Menschen sind im Durchschnitt zufriedener als ärmere Menschen. Das ist für Ökonomen nicht weiter überraschend. Überraschend war jedoch die Beobachtung des US-amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlers Richard Easterlin, dass wir als Gesellschaft trotz steigenden Wohlstandes im Durchschnitt nicht oder kaum zufriedener geworden sind. Der Widerspruch, dass einerseits Menschen mit höherem Einkommen zufriedener sind als solche mit niedrigerem Einkommen, andererseits der Anstieg der Einkommen aller nicht dazu führt, dass die durchschnittliche Lebenszufriedenheit steigt, wird als Easterlin-Paradoxon bezeichnet. Demnach wäre das ökonomische Credo, dass Mehr besser als Weniger ist, falsch und folglich auch das Streben nach stetig wachsendem Wohlstand. Die ökonomische Zunft war herausgefordert und sie nahm die Herausforderung an und begann, sich genauer mit der Vermessung des Glücks zu befassen.

3. Macht uns mehr Wohlstand wirklich glücklich?

Eine erste Erklärung für diese widersprüchlichen Ergebnisse, die zu dem Easterlin-Paradoxon führen, könnte sein, dass wir uns an mehr Wohlstand gewöhnen. Die Begeisterung für einen Neuwagen verfliegt schnell und vornehm Essen zu gehen wird schnell zur Gewohnheit. Dagegen steht jedoch, dass ein schöner Abend mit Freunden oder ein gemeinsamer Familienausflug am Wochenende immer wieder aufs Neue glücklich macht.

Eine zweite Erklärung liefert unser Hang, uns permanent zu vergleichen. Es ist gar nicht so wichtig, dass man mehr Geld hat, viel wichtiger ist, dass man mehr Geld hat als der Nachbar, der Arbeitskollege oder der Schwager. Inwieweit das auch auf einen selber zutrifft, kann man anhand eines kleinen Gedankenexperiments überprüfen. Stellen Sie sich einmal vor, Ihr Chef ruft Sie zu sich, lobt Ihre hervorragende Arbeit im vergangenen Jahr und gewährt Ihnen deshalb eine außerordentliche Gehaltserhöhung von fünf Prozent. Würden Sie da das Büro des Chefs nicht bestens gelaut verlassen? Doch wie würde es Ihnen ergehen, wenn Ihr Kollege Sie kurz drauf fragt, ob Sie auch eine zehnprozentige Lohnerrhöhung erhalten haben? So bedeutsam relative Vergleiche auch sind, sie recht-

fertigen noch lange nicht eine Abkehr vom Credo des „Mehr ist besser als Weniger“. Zunächst einmal zeigen neuere Studien mit besserem Datenmaterial zwar, dass Einkommensvergleiche mit früherem Einkommen und dem Einkommen anderer in der Tat eine wichtige Rolle spielen, sie finden darüber hinaus aber auch einen positiven Zusammenhang zwischen Lebenszufriedenheit und dem Sozialprodukt. Reichere Gesellschaften sind offenkundig zufriedener als ärmere Gesellschaften, wenngleich der Zuwachs an Lebenszufriedenheit mit steigendem Wohlstand immer kleiner ausfällt.

Darüber hinaus wird auch in Frage gestellt, dass die Antworten auf die Lebenszufriedenheitsfrage, die die gleichen Personen in unterschiedlichen Jahren geben, überhaupt miteinander verglichen werden können. In der Regel werden Studienteilnehmer gebeten, ihre derzeitige Lebenszufriedenheit auf einer Skala von „Null“ bis „Zehn“ zu bewerten. Offen bleibt dabei, was für den Einzelnen die „Null“ („vollkommen unzufrieden“) und die „Zehn“ („vollkommen zufrieden“) definiert und inwieweit sich diese Bezugspunkte im Zeitablauf ändern. Der Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen hat diese am Beispiel des „glücklichen Sklaven“ anschaulich illustriert. Wenn ein Sklave permanenten Entbehrungen ausgesetzt ist, permanent hungert und keine Aussicht hat, dass sich seine Lebensumstände ändern, dann kann für ihn schon eine sättigende Mahlzeit das größte Glück auf Erden bedeuten. Die Frage nach der Lebenszufriedenheit misst in diesem Fall den Grad der Wunscherfüllung im Bereich des Vorstellbaren. Wenn sich im Zeitablauf aber die Vorstellungen von einem vollkommen zufriedenen Leben wandelt, dann verändern sich auch unsere Bezugspunkte, mit denen wir unsere gegenwärtige Lebenszufriedenheit vergleichen. Entsprechend können wir wenig darüber aussagen, was es bedeutet, wenn wir auf einer Skala von Null bis Zehn heute wie vor 20 Jahren jeweils die „Acht“ angekreuzt haben.

Die Frage nach der Lebenszufriedenheit blendet eine wichtige Frage des Glücks aus: die Frage danach, wie lange wir glücklich sind. Ein guter Glücksindex, so argumentiert etwa der niederländische Glücksforscher Ruut Veenhoven, sollte einen Anstieg der Zufriedenheit anzeigen, wenn wir die Möglichkeit bekommen, länger zufrieden und glücklich zu leben. Er entwickelte daher einen Glücksindex, in dem er Lebenszufriedenheit und Lebenserwartung miteinander kombiniert. Wer ein vollkommen glückliches Lebensjahr zusätzlich genießt, dessen Glücksjahre-Index steigt um ein vollkommenes Glücksjahr. Wer für ein zusätzliches Jahr auf einer Skala von Null

bis Zehn eine „Sieben“ angekreuzt hat, für den erhöht sich der Index entsprechend um 0,7 Glücksjahre, und wer sieben Jahre lang anstatt einer „Sieben“ immer eine „Acht“ angibt, für den steigt der Index ebenfalls um 0,7 Glücksjahre. Nach diesem Maß steigt die Lebenszufriedenheit, wenn man länger gleich zufrieden ist oder im gleichen Zeitraum zufriedener wird. Und bei diesem Maß kommt nun die Bedeutung unseres wachsenden Wohlstands zu tragen. Er lässt uns immer älter werden und die durch unseren Reichtum finanzierte bessere Gesundheitsversorgung macht es möglich, diese zusätzliche Lebenszeit auch wirklich zu genießen. Laut diesem Glücksindex verzeichneten wir Europäer in den vergangenen 30 Jahren einen Zuwachs von durchschnittlich mehr als sechs Glücksjahren.

Diese Überlegungen zeigen, dass die Glücksforschung keine überzeugende Begründung für eine Abkehr vom ökonomischen Credo des „Mehr ist besser als Weniger“ und für eine Abkehr von einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik liefert. Vorschläge, die darauf hinauslaufen, durch hohe Steuern auf höhere Einkommen oder striktere Arbeitszeitregelungen den Statuswettbewerb über Einkommen zu verringern, übersehen darüber hinaus die Gefahr, dass sich dann ein neuer Statuswettbewerb auf einem anderen Gebiet entfaltet, sei es im Wettbewerb um die meisten Freunde bei Facebook, sei es durch das Wettfeiern um die besten Marathonlaufzeiten. Wenn wir uns gerne vergleichen und der Statuswettbewerb sich deshalb gar nicht vermeiden lässt, dann sollten wir denjenigen Statuswettbewerb begünstigen, der die meisten positiven Nebeneffekte mit sich bringt. Es ist die aus dem Streben nach Reichtum und privaten Wohlstand erwachsene Dynamik der Marktwirtschaft, die nicht nur für die materielle Sicherheit, eine bessere Gesundheit und eine höhere Lebenserwartung für den Einzelnen sorgt, sondern darüber hinaus für die Gesellschaft auch die Chancen eröffnet,

für mehr soziale Sicherheit, größere Chancengleichheit oder eine gerechtere Verteilung des Wohlstands zu sorgen. Die Glücksforschung widerlegt nicht das Credo der Ökonomen des „Mehr ist besser als Weniger“, sie stellt aber die Frage neu, was man aus den mit dem Mehr verbundenen Chancen machen sollte.

4. Was können wir darüber hinaus von der ökonomischen Glücksforschung lernen?

Ökonomen begannen schnell, die Glücksforschung in Bereichen anzuwenden, in denen man nicht aus beobachteten Entscheidungen des Einzelnen ableiten kann, was Menschen wirklich wollen. Mit Glücksdaten lassen sich z.B. Fragen untersuchen, wie wichtig uns der Erhalt der Umwelt ist, wie wichtig uns eine gerechtere Verteilung von Einkommen und Vermögen ist und welche Folgen, die über die reinen Einkommens- und Produktionsausfälle hinausgehen, die Arbeitslosigkeit für den einzelnen Arbeitslosen und die Gesellschaft insgesamt hat. Was die Glücksforschung zur Beantwortung dieser Fragen beitragen kann, soll anhand des letzten Punktes näher erläutert werden, der auch einen kleinen Einblick in die eigene Forschungswerkstatt liefern soll.

Die Zufriedenheitsforschung belegt eindrucksvoll, dass Menschen sehr stark unter der Arbeitslosigkeit leiden. Arbeitslose bewerten ihr Leben auch dann noch als unglücklicher, wenn man die Einflüsse, die der Einkommensverlust und die Auswirkungen auf die Gesundheit haben, herausrechnet. Warum? Menschen definieren sich zu einem erheblichen Teil über ihre Arbeit und der Verlust eines Arbeitsplatzes nimmt ihnen die Möglichkeit, für sich selbst zu sorgen und selbst Verantwortung zu übernehmen. Darunter leidet das Selbstwertgefühl ebenso wie die sozialen Kontakte, die sich durch und über die Arbeit ergeben. Ferner verschlechtern sich die Zukunftsaussichten, der nächste Arbeitsplatz wird wahrschein-



lich schlechter entlohnt und man muss sich in der neuen Firma erst wieder nach oben arbeiten. Und wenn man einmal arbeitslos geworden ist, dann wird es auch wahrscheinlicher, wieder arbeitslos zu werden. All dies sind Faktoren, an die man sich auch nicht gewöhnt. Doch welche der genannten Faktoren sind entscheidend? Die Beantwortung dieser Frage hat weitreichende Folgen für eine verbesserte Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

Fragt man konkret nach der Lebenszufriedenheit, so nehmen die Befragten eine Bewertung ihres Lebens entsprechend ihrer eigenen Vorstellungen von einem guten Leben vor. Wenn man sich als Erwerbsfähiger zu einem großen Teil auch über die Arbeit identifiziert und feststellen muss, dass die Zukunftsaussichten alles andere als rosig sind, verwundert es nicht, wenn man als Arbeitsloser, der sein Leben bewerten soll, zu einer schlechteren Bewertung kommt als jemand, der in Lohn und Brot steht. Bedeutet das jedoch auch, dass Arbeitslose im Alltag an ihrer Arbeitslosigkeit leiden? Um diese Frage zu beantworten, muss man nicht nur etwas über die Lebenszufriedenheit, sondern auch etwas über das emotionale Wohlbefinden herausfinden. Mehrere Kollegen und ich haben dies getan, indem wir insgesamt über 700 Langzeitarbeitslose und Arbeitnehmer interviewt haben. In diesen Interviews baten wir die Befragten zunächst, eine Art Tagebuch zu schreiben, in dem sie alle Aktivitäten aufführen sollten, die zwischen Aufstehen und zu Bett gehen stattfanden, und dabei anzugeben, mit wem sie dabei gegebenenfalls zusammen waren. Außerdem sollten sie angeben, wie lange jede dieser Aktivitäten gedauert hat. Im nächsten Schritt fragten wir nach verschiedenen, in der jeweiligen Aktivität empfundenen positiven und negativen Emotionen. So wollten wir beispielsweise wissen, ob die Aktivität Spaß gemacht hat, wie entspannt man in der Situation war oder ob ein Zusammentreffen angenehm verlief. Negative Gefühle wurden dadurch erfasst, dass wir fragten, ob man frustriert war, depressiv, ärgerlich oder traurig. Gemessen wird die Intensität jedes einzelnen Gefühls jeweils auf einer Skala von 0 bis 10, wobei 0 bedeutet, dass man das Gefühl überhaupt nicht hatte, und 10, dass man es sehr intensiv empfunden hat. Diese Angaben lassen sich zu einem Maß des emotionalen Wohlbefindens für jede einzelne Episode zusammenfassen. So konnten wir z.B. konkret vergleichen, ob Arbeitslose oder Beschäftigte mehr Zeit fürs Frühstück verwendeten und welche Gruppe sich dabei im Durchschnitt besser fühlte. Wenn man die Maße für die einzelnen Aktivitäten, gewichtet mit der Dauer der einzelnen Aktivität, aufaddiert, so erhält man ein Maß, das das momentane

Wohlbefinden während eines Tages widerspiegelt. Der Vergleich der befragten Arbeitslosen und vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer brachte ein überraschendes Ergebnis. Während die Arbeitslosen, wie erwartet, im Vergleich zu den Beschäftigten ihre Lebenszufriedenheit sehr niedrig bewerteten, unterschieden sie sich im Hinblick auf das emotionale Wohlbefinden überhaupt nicht. Offenbar hatten sich die Langzeitarbeitslosen an den veränderten Alltag gewöhnt, gleichwohl haderten sie mit ihrer Lebenssituation. Die Gründe für diese Unzufriedenheit der Langzeitarbeitslosen liegen daher vermutlich eher in der grundsätzlichen Bewertung des eigenen Lebens als in konkreten Alltagserfahrungen. Sie leiden entweder an einem permanenten Verlust an Identität, weil sie ihrem eigenen Anspruch, „erwerbstätig“ zu sein, nicht mehr gerecht werden können oder aber an den verschlechterten wirtschaftlichen Zukunftsaussichten oder aber an beidem.

Welcher dieser beiden Einflüsse auf die Unzufriedenheit Langzeitarbeitsloser nun bedeutsamer ist, versuchten wir dann in einem weiteren Forschungsprojekt zu klären. Darin untersuchten wir, wie sich die Lebenszufriedenheit eines Arbeitslosen durch den Eintritt in die Rente verändert. Bei dem Übergang aus der Arbeitslosigkeit in die Rente ändert sich nichts am Alltag des Betroffenen. Und hinsichtlich der Rente, die man nach dem Renteneintritt erhält, gibt man sich vor dem Ruhestand auch keinerlei Illusionen mehr hin. Obwohl sich also nichts Offensichtliches ändert und sich die Erwartungen hinsichtlich des zukünftigen Einkommens nicht mehr ändern, steigt die Lebenszufriedenheit bei gleichbleibendem Einkommen stark an, er ist z.B. wesentlich größer als der Anstieg der Lebenszufriedenheit aufgrund einer Hochzeit und hält anders als bei einer Hochzeit über einen längeren Zeitraum hinweg an. Eine Erklärung ist, dass man mit dem Renteneintritt die soziale Kategorie, der man sich zugehörig fühlt, wechselt. Während man als Arbeitsloser die soziale Norm zu arbeiten in der sozialen Kategorie der „Erwerbsfähigen“ nicht genügt hat und unter der Verletzung dieser Norm gelitten hat, wechselt man als Rentner in die soziale Kategorie des „Ruheständlers“, deren Norm man nun nicht mehr verletzt. Dieses Ergebnis spricht dafür, dass vor allem die psychologischen Kosten wie der durch die Arbeitslosigkeit verursachte Verlust an Identität für das Leiden an der Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden müssen und weniger stark die wirtschaftlichen Einbußen. Entsprechend deutlich fällt dementsprechend die sich aus der Glücksforschung ergebende Empfehlung aus, alles daran zu setzen, Arbeitslose wieder in den Arbeits-

markt zu integrieren und sie nicht mit großzügigen Sozialleistungen abzuspeisen und in die Dauerarbeitslosigkeit abgleiten zu lassen.

Mit welchen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten sollte man aber die Aufgabe, Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, angehen? Auch hier kann die ökonomische Glücksforschung Antworten geben. So untersuchten wir in einer weiteren Studie, wie sich die im Zuge der Hartzreformen geschaffenen Hinzuverdienstmöglichkeiten für Arbeitslosengeld II Bezieher auf die Lebenszufriedenheit auswirken. Die hohen Transferenzugsraten lassen diese Arbeiten wenig attraktiv erscheinen. Wer 1.000 Euro brutto im Monat verdient, darf davon nur 280 Euro behalten, zusätzlich zu seinem Arbeitslosengeld II Bezug. Wie sich zeigte, steigt die Lebenszufriedenheit bei einem Übergang von der Arbeitslosigkeit in eine solche Arbeit viel stärker an als durch den Einkommenszuwachs erklärt werden kann. Die Lebenszufriedenheit bleibt jedoch niedriger als im Falle einer Beschäftigung ohne ergänzenden Arbeitslosengeld II Bezug. Offenbar hilft Aufstocken den Arbeitslosen, dem Leid der Arbeitslosigkeit zu entkommen, da die Beschäftigung ihnen erlaubt, der sozialen Norm zu arbeiten zu genügen. Allerdings gelingt es durch die subventionierte Beschäftigung nicht, den durch die Arbeitslosigkeit erlittenen Zufriedenheitsverlust vollkommen zu beseitigen. Die Betroffenen bleiben weiterhin abhängig vom Staat und verletzen damit eine andere soziale Norm, die Unabhängigkeitsnorm, nach der man als Erwerbsfähiger in der Lage sein sollte, für sich selbst zu sorgen. Wie bedeutsam diese für viele Menschen ist, zeigt sich auch daran, dass viele Arbeitslose trotz Anspruch auf den Bezug von Arbeitslosengeld II verzichten.

Arbeitsplätze, die durch die Einführung der Hinzuverdienstmöglichkeiten geschaffen werden, erhöhen das subjektive Wohlbefinden der Betroffenen. Dies führt aber nicht dazu, die Betroffenen vollständig vom Leid der Arbeitslosigkeit zu befreien. Dieses Resultat kann man als wünschenswert ansehen, wenn die Hinzuverdienstmöglichkeiten in erster Linie als Sprungbrett für den Wiedereinstieg in den regulären Arbeitsmarkt verstanden werden. Wenn derart subventionierte Beschäftigung aber zur permanenten Alimentation einiger Teile der arbeitenden ärmeren Bevölkerung führt, birgt diese Maßnahme nicht unerhebliche Wohlbefindenskosten für die Betroffenen.

5. Ökonomie und Glück: Ein Zwischenfazit

Die Diskussion um die Auswirkungen von wachsendem Wohlstand auf die Lebenszufriedenheit haben

die Glücksforschung und die wirtschaftswissenschaftliche Forschung auf fruchtbare Art und Weise zusammengebracht. Dabei zeigte sich aber, dass die Glücksforschung einerseits, anders als von vielen behauptet, keinesfalls einen Paradigmenwechsel in der Ökonomie eingeläutet hat und das ökonomische Credo des „Mehr ist besser als Weniger“ widerlegt hat. Sie hat aber einen wesentlichen Beitrag zu einer differenzierten Betrachtung dieses Glaubenssatzes geliefert. Zum anderen ist mit der ökonomischen Glücksforschung ein wichtiges neues Instrument in die ökonomische Forschung eingeführt worden, das es erlaubt, wirtschaftspolitische Fragen genauer zu beleuchten, die mit der klassischen ökonomischen Forschung bislang nur stiefmütterlich behandelt werden konnten. Sie wird sich daher sicherlich ihren Platz in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung sichern.

Ergänzende Lektüre

Joachim Weimann, Andreas Knabe und Ronnie Schüb, Geld macht doch glücklich. Wo die ökonomische Glücksforschung irrt, Schäffer-Poeschel: Stuttgart 2012.

Joachim Weimann, Andreas Knabe und Ronnie Schüb, Measuring Happiness. The Economics of Well-Being, MIT Press: Cambridge, Mass. 2015 (Taschenbuchausgabe 2016).

Vergangene Ringvorlesungen des Instituts für Wirtschaftspolitik

Weltwirtschaftskrise – Ursachen und Folgen (WS 2010/2011)

Die Weltwirtschaftskrise, die 2008 auf dem US-amerikanischen Immobilienmarkt ihren Anfang nahm, ist der stärkste wirtschaftliche Einbruch seit der Großen Depression 1929. Weltweit ist die Wirtschaftsleistung zurückgegangen und die Arbeitslosigkeit angestiegen. Die Finanzmärkte sind noch immer fragil. Es ist wichtig, die Hintergründe der Weltwirtschaftskrise zu verstehen, um politische Handlungsoptionen gegeneinander abwägen zu können. Das gilt nicht nur für Wirtschaftswissenschaftler und Politiker, sondern auch für Bürger, die als die Betroffenen entscheiden müssen, welchen Politikern sie zustimmen. In der prominent besetzten Ringvorlesung wurden diese Hintergründe analysiert und aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet.



Die Europäische Währungsunion (WS 2011/2012)

Gut zehn Jahre nach Verwirklichung des Projekts einer Europäischen Währungsunion sind einige Mitgliedsländer in tiefe Staatsschuldenkrisen geraten. Muss damit das Experiment der Währungsunion fiskalpolitisch selbstständiger Staaten als gescheitert erklärt werden? Stehen sich politische Ziele und ökonomische Prinzipien diametral gegenüber? Um wirtschaftspolitische Alternativen beurteilen zu können, müssen die Hintergründe der Europäischen Währungsunion und die Ursachen der Schuldenkrisen betrachtet werden. In der mit Experten besetzten Ringvorlesung wurden Ursachen und Zusammenhänge aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet und Politikoptionen diskutiert.

Krise als Chance – Auf dem Weg zu einem neuen Europa? (WS 2012/2013)

Die Europäische Union erlebt turbulente Zeiten. Nicht nur die Europäische Währungsunion steht auf dem Prüfstand. Vielmehr stellt sich die Frage, was eigentlich der Vorsatz einer „immer engeren Union der Völker Europas“ (Art. 1 EUV) in seiner politischen Umsetzung bedeutet. Die Diskussionen zeigen, dass zu diesen Fragen weder in der Politik noch in der europäischen Öffentlichkeit Einigkeit besteht. Allerdings fehlt es in der tagesaktuellen Debatte oft an der Zeit, die Folgen alternativer politischer Entscheidungen in ihrem gesamten Ausmaß zu prüfen. Ohne diese Zusammenhänge zu verstehen, ist es jedoch kaum möglich, politische Handlungsoptionen gegeneinander abzuwägen. In der Ringvorlesung stand diese Zeit zur Verfügung. Es wurden ausgewählte Reformprojekte und Entwicklungen der letzten Zeit genau betrachtet und unterschiedliche Gestaltungsoptionen näher diskutiert.



Steuern als Instrument der Umverteilung



Prof. Dr. Thiess
Büttner

Friedrich-Alexander-
Universität
Erlangen-Nürnberg

1. Einleitung

Alle staatlichen Eingriffe in den Wirtschaftsprozess haben Verteilungseffekte. D.h. sie vergrößern oder verringern die verfügbaren Mittel einzelner Haushalte oder von Gruppen von Haushalten und sie verbessern oder verschlechtern deren Lebenssituation in unterschiedlichem Ausmaß. Bei den Steuern steht die Verteilungswirkung oft besonders im Fokus, denn Steuern sind eine Zwangsabgabe, die ohne konkrete Gegenleistung erhoben werden kann. Damit ist der Gestaltungsspielraum für die Verteilungspolitik prinzipiell groß.

Allerdings haben Steuern keineswegs nur Verteilungswirkungen. Mit der Übertragung von Mitteln der privaten Haushalte und Unternehmen in die öffentlichen Haushalte entstehen zum Teil erhebliche Zusatzkosten. Eine der Grundaussagen der Wohlfahrtsökonomik besteht darin, dass eine Umverteilungspolitik ohne Einbußen bei der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nur möglich ist, wenn an den Voraussetzungen des Wirtschaftens angesetzt wird. Dies legt nahe, dass eine rationale Verteilungspolitik vor allem an der Bildungspolitik, der Wettbe-

werbspolitik, der Mitbestimmung und der sozialen Sicherung ansetzen sollte. Im Unterschied zu diesen Instrumenten der Umverteilung setzen Steuern und ebenso Subventionen aber an den Ergebnissen des Wirtschaftens an. Eine Verteilungspolitik mit diesen Instrumenten adressiert folglich nur das Verteilungsergebnis und nicht etwa dessen Ursachen. Damit sind Steuern und Subventionen als Instrument der Umverteilung zweite Wahl.

Die Bedeutung der Steuern als Instrument der Umverteilung speist sich eher aus dem Umstand, dass der Staatsektor in den entwickelten Ländern heute zwischen 1/3 und der Hälfte der Wertschöpfung beansprucht. In der Ausgestaltung der Finanzierung ergibt sich damit faktisch ein großer Spielraum für die Verteilungspolitik mit Steuern. Entsprechend steht auch bei der akademischen Diskussion um die Verteilungswirkung der Steuern meist die sogenannte Differenzialinzidenz im Vordergrund. Damit ist die Frage angesprochen, welche Verteilungswirkungen alternative Ausgestaltungen des Steuersystems bei gegebenem Umfang der staatlichen Aktivität aufweisen. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Steuerstruktur in Deutschland. Es zeigt sich, dass die (persön-

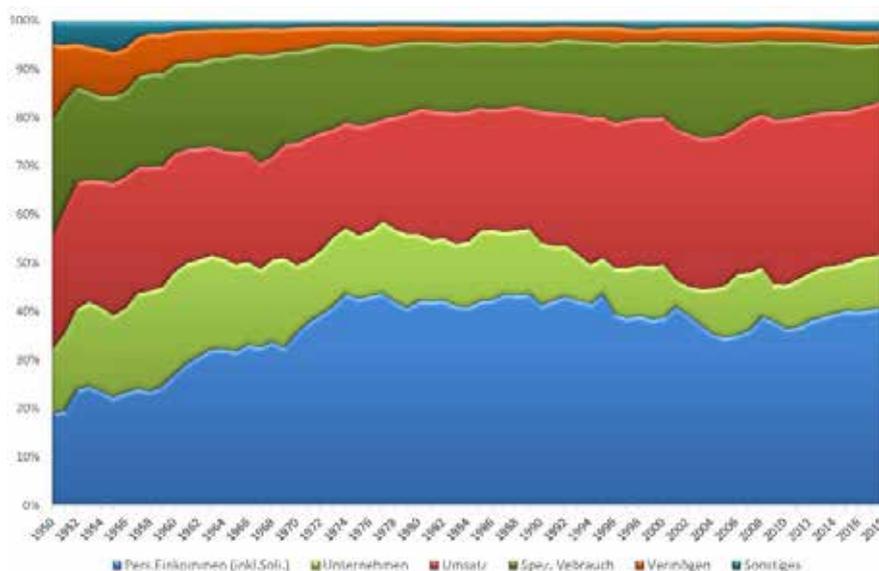


Abbildung 1: Steuerstruktur
seit 1950

Anteil der entsprechenden Steuern am gesamten Steueraufkommen, unter Berücksichtigung von Bund, Ländern und Gemeinden. Eigene Berechnung auf Basis des BMF.

liche) Einkommensteuer inklusive des Solidaritätszuschlags seit den 70er Jahren den größten Teil der Steuern ausmacht. Sie ist als direkte Steuer in besonderer Weise dazu geeignet, systematische Verteilungswirkungen zu entfalten. Die ebenfalls mit starken Verteilungswirkungen behafteten Vermögensteuern, insbesondere Erbschaftsteuer und persönliche Vermögensteuer, spielen demgegenüber eine untergeordnete Rolle. Im Folgenden will ich mich daher vor allem mit der Einkommensteuer als Instrument der Umverteilung befassen und einzelne Aspekte kritisch beleuchten.

Der folgende Abschnitt stellt den Einkommensteuertarif vor. Abschnitt 3 diskutiert, inwiefern die Verteilungswirkung der Einkommensteuer durch den Steuerwettbewerb beschränkt wird. Abschnitt 4 geht auf die besondere Problematik der kalten Progression an.

2. Einkommensteuertarif

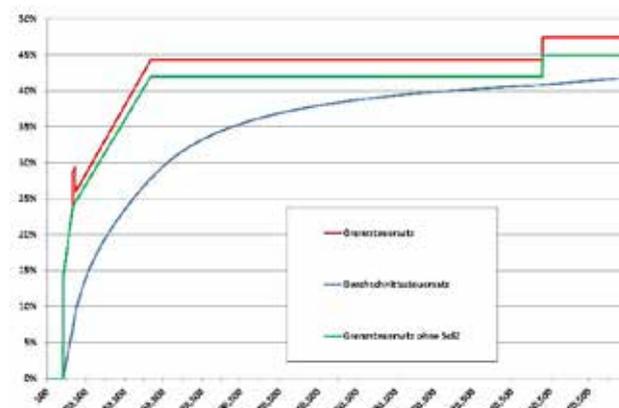
Traditionell wird die Einkommensteuer im Zusammenhang gesehen mit der Besteuerung nach der „Leistungsfähigkeit“, wobei die englische Bezeichnung „ability to pay“ verdeutlicht, dass es um die Zahlungsfähigkeit geht und nicht etwa um das, was der Einzelne potenziell leisten könnte. Sie wird im Rahmen der Einkommensteuer durch die Summe aller Einkünfte abgebildet, wobei aus verschiedenen Gründen in der Praxis vielfach bestimmte Einkunftsarten ausgenommen sind. Bezüglich der Erfassung wird zunächst vom einzelnen Steuerzahler ausgegangen und die Einkünfte werden jährlich erfasst. In den meisten Ländern werden dann Einkünfte besteuert, die einen unteren Schwellenwert, den Grundfreibetrag, übersteigen. Ehe und Familie wird teils durch gemeinsame Veranlagung, teils durch Freibeträge Rechnung getragen.

Der in Deutschland wie in den meisten anderen Ländern angewendete Tarif ist progressiv, d.h. zusätzliches Einkommen wird steuerlich stärker belastet, mit anderen Worten ist der Grenzsteuersatz größer als der Durchschnittssteuersatz. Dies ergibt sich schon durch den Grundfreibetrag, zusätzlich steigt der Grenzsteuersatz aber mit dem Einkommen an. Eine deutsche Spezialität ist dabei der Formeltarif, der für weite Teile des Einkommens einen kontinuierlichen Anstieg des Grenzsteuersatzes beinhaltet.

Abbildung 2 zeigt den für 2017 geltenden Tarifverlauf anhand der Durchschnitts- und Grenzsteuerbelastung des Grundtarifs. Unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags zeigen sich bei der Grenzsteu-

Abbildung 2: Einkommensteuertarif (inkl. SolZ)

Tarif der Einkommensteuer 2017 in Abhängig des zu versteuernden Einkommens unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags. Eigene Berechnungen.



erbelastung zwei Sprünge. Der Solidaritätszuschlag wird ab einer bestimmten Höhe der Einkommensteuer erhoben. Für einen Alleinstehenden springt daher der Grenzsteuersatz bei einem zu versteuernden Einkommen von etwa 13.800 Euro (Werte für 2017). Eine zweite Diskontinuität zeigt der Tarif bei Einkünften oberhalb von etwa einer Viertelmillion Euro, weil hier der Spitzensteuersatz um 3 Prozentpunkte angehoben wird.

Der Formeltarif wurde 1955 eingeführt, um einen „...willkürfreien Aufbau des Tarifs“ zu gewährleisten (Lindrath, 1954). Dieser Ausgestaltung geht eine lange Diskussion um die gerechte Ausgestaltung des Steuersystems in Deutschland voraus, die schon in der Kaiserzeit einsetzte. Der Hintergrund ist die Nutzentheorie. So fordert Riebesell (1922, 7): „Um allen gleiche Lasten aufzuerlegen, soll von allen das gleiche Opfer gefordert werden.“¹ Diese Vorstellung entspricht durchaus auch den heutigen Gerechtigkeitsvorstellungen (Weinzierl, 2014). Nach der Grenznutzentheorie nimmt der Grenznutzen des Geldes mit dem Einkommen ab. Entsprechend müsste die Steuerzahlung mit Einkommen steigen, damit die Nutzeneinbuße durch die Steuern für alle gleich ist. Für die Progression ist dann entscheidend, wie groß die Elastizität des Grenznutzens in Bezug auf das Einkommen ist. Liegt die Elastizität bei eins, wie bei der Nutzenfunktion nach Bernoulli, dann wäre ein konstanter Steuersatz gerecht. Liegt die Elastizität bei 1,26, wie es die empirische Analyse von Layard, Mayraz und Nickell (2008) nahelegt, wäre ein steigender Grenzsteuersatz in diesem Sinne gerecht.

¹ Der Verfasser dankt Andreas Peichl für den Literaturhinweis.



3. Steuerwettbewerb

Obschon die Wirksamkeit der Einkommensteuer als Instrument der Umverteilung nach den Maßzahlen der effektiven Progression auch heute noch unverändert hoch ist, ist die Einkommensteuer unter Druck. Dies ergibt sich vor allem daraus, dass die Einkommensteuer nicht nur Arbeitseinkünfte besteuert, sondern auch andere Einkunftsarten wie Kapitalerträge und insbesondere Unternehmensgewinne. Letztere werden in Deutschland, wie auch in anderen Ländern, nicht nur beim Anteilseigner, sondern auch auf Ebene des Unternehmens besteuert. Diese Konstruktion sichert die steuerlichen Ansprüche an den Gewinnen gleichsam an der Quelle. Es kommt aber zu einer systematischen Mehrfachbesteuerung, die sich zu einer hohen Belastung aufkumulieren kann. Zum Schutz vor dieser Kumulation erfolgt deshalb vielfach eine Verrechnung mit den Steuern auf Dividenden oder zumindest die Anwendung eines reduzierten Steuersatzes auf ausgeschüttete Gewinne. Allerdings ist das System der Unternehmensbesteuerung weltweit unter Druck. Die vertiefte internationale Arbeitsteilung hat dazu geführt, dass gleichzeitig in verschiedenen Ländern tätige, also multinationale Unternehmen, auf der ganzen Welt an Bedeutung gewonnen haben. Bei diesen Unternehmen stellen sich in besonderer Weise die Fragen nach der Standortwahl und so kommen Standorte mit hoher Steuerbelastung unter Druck. Vor diesem Hintergrund vollzieht sich international ein intensiver Steuerwettbewerb mit der Konsequenz immer weiter sinkender Unternehmensteuersätze.

Deutschland hat in der Standortkonkurrenz vor allem mit den Transformationsländern Osteuropas mit den beiden Reformen 2001 und 2008/2009 zwar vergleichsweise spät, aber dennoch deutlich reagiert und die tarifliche Gewinnbelastung unter Berücksichtigung der Gewerbesteuer und des Solidaritätszuschlags auf heute ca. 30 % gesenkt. Teil dieser Anpassungen ist die Absenkung des Spitzensteuersatzes. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer inklusive Solidaritätszuschlag seit Mitte der 60er Jahre. Nach der Wiedervereinigung zeigt sich ein deutlicher Rückgang um etwa 8,5 Prozentpunkte auf heute etwa 47,5 % unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags.

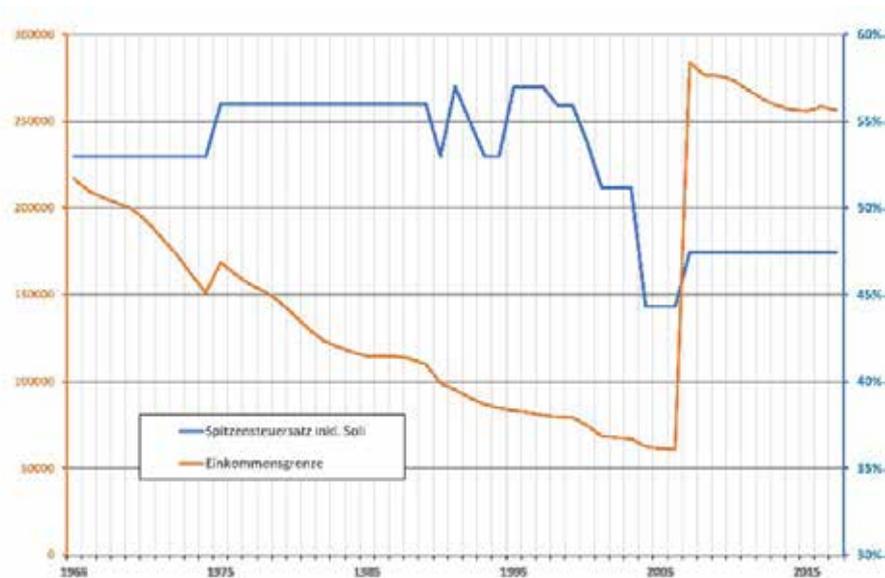
Im Zusammenspiel mit der Abgeltungsteuer liegt die tarifliche Belastung von Gewinnen für Anteilseigner von Kapitalgesellschaften heute bei 48,44 % (zu den Zahlen siehe Bundesministerium der Finanzen, 2017). Damit liegt die Belastung in der Nähe der Belastung von Personengesellschaften, was vor dem

Nun unterscheidet sich der Tarif je nach der Höhe des Einkommens, und erst unter Berücksichtigung der tatsächlichen Verteilung der Einkommen kann die Umverteilungswirkung gemessen werden. Entsprechende Analysen bescheinigen dem deutschen Einkommensteuertarif eine hohe Wirksamkeit der Progression auch im internationalen Vergleich (Peichl und Schäfer, 2008, Seidl, Pogorelsky und Traub, 2013). Die starke Umverteilungswirkung zeigt sich auch in der sogenannten Aufkommenselastizität, die angibt, um wie viel Prozent das Aufkommen der Einkommensteuer steigt, wenn die Einkommen aller Steuerzahler um 1 % steigen. Für Deutschland finden Price, Dang und Botev (2015), dass das Aufkommen um 1,88 % steigt – dies ist auch international ein hoher Wert.

Die Optimalsteuertheorie betont aber, dass die Wahl des Grenzsteuersatzes keineswegs nur im Hinblick auf die Verteilungswirkung getroffen werden sollte. Vielmehr müssen auch die Aufkommenswirkung und die Zusatzbelastung bei der Einkommensteuer in den Blick genommen werden. Die theoretische Literatur hat dies insbesondere im Hinblick auf den Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer diskutiert. Die Zusatzbelastung der Besteuerung wird dabei durch die Elastizität des zu versteuernden Einkommens bestimmt, also durch einen empirisch ermittelten Parameter, der misst, wie stark das zu versteuernde Einkommen sinkt, wenn der Steuersatz ansteigt. Für eine aussagekräftige Bewertung sind auch detaillierte Daten für die Einkommensverteilung erforderlich. Eine Abschätzung mit deutschen Daten liefern Herml und Peichl (2013).

Abbildung 3: Entwicklung des Spitzensteuersatzes (inkl. SolZ)

Entwicklung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags (rechte Skala). Die Einkommensgrenze für den Spitzensteuersatz ist angegeben in Preisen des Jahres 2017. Der Wert für die früheren Jahre ist entsprechend der Entwicklung der Verbraucherpreise in heutige Preise umgerechnet.



Hintergrund der Rechtsformwahl bedeutsam ist. Allerdings hat sich der Steuerwettbewerb fortgesetzt. Schreiber, von Hagen und Pönnighaus (2018) prognostizieren die mittlere Belastung der OECD für 2020 mit 23,4 %. Für die USA, die mit Wirkung in 2018 die Gewinnsteuerbelastung drastisch gesenkt haben, errechnen sie eine tarifliche Belastung von 25,6 % unter Berücksichtigung örtlicher Unternehmensteuern.

Eine weitere Reduktion bei den Unternehmensteuern ist allerdings im Hinblick auf die unterschiedlichen Regelungen für Personen und Kapitalgesellschaft schwierig. Schon jetzt wird eine annähernd ähnliche Belastung von Personen- und Kapitalgesellschaften nur dadurch erreicht, dass Personengesellschaften die Gewerbesteuerzahlungen zumindest teilweise mit der Einkommensteuer verrechnen können.² Weitere tarifliche Entlastungen sind daher schwierig, wenn der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer nicht weiter abgesenkt werden soll. Eine Möglichkeit besteht darin, die Besteuerung konsequent in Richtung einer dualen Einkommensteuer auszubauen, die Kapitalerträge gesondert und ermäßigt besteuert (vgl. Sachverständigenrat, 2006).

² Siehe hierzu Büttner, Scheffler und von Schwerin (2016).

4. Kalte Progression

Eine generelle Problematik des Steuertarifs ist seine Fixierung an Nominalwerten. So bezieht sich das Einkommensteuergesetz explizit auf Werte in Euro. Aufgrund der fortgesetzten Verringerung der Kaufkraft des Geldes müsste der Tarif eigentlich kontinuierlich angepasst werden. Allerdings wird nur der Grundfreibetrag laufend an die Inflationsentwicklung angepasst, die anderen Eckpunkte des Formeltarifs werden nur unregelmäßig und unzureichend angepasst.

2007 betrug der Grundfreibetrag 7,664 Euro. Bis zum Jahr 2017 ist er immer wieder heraufgesetzt worden. Heute liegt er nominal um 15 % höher bei einem Wert von 8,820 Euro. Im gleichen Zeitraum ist der Verbraucherpreisindex um 13,5 % angestiegen. Mit hin ist der reale Wert des Grundfreibetrags ungefähr gleich geblieben. Anders ist die Entwicklung bei anderen Schwellenwerten des Einkommensteuertarifs. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Einkommensgrenze, ab der der Spitzensteuersatz angewendet wird in Preisen von 2017. Die Abbildung zeigt einen kontinuierlichen Rückgang unterbrochen nur durch die Einführung des Spitzensteuersatzes von 45 % auf Einkommen über einer Viertelmillion im Jahre 2007. Seit 2007 ist aber wiederum ein Absinken des Schwellenwerts zu beobachten.

Hier zeigt sich, dass die Inflationsentwicklung regel-



mäßig zu einer verdeckten Steuererhöhung führt. So galt der Spitzensteuersatz von 45 % bei seiner Einführung 2007 ab einer Höhe des zu versteuernden Einkommens von 250,000 Euro. 10 Jahre später ist dieser Schwellenwert nur geringfügig um 2,5 % angestiegen. Die Anpassung hat also nicht mit der Inflationsentwicklung Schritt gehalten. So werden heute Einkünfte mit dem Spitzensteuersatz belegt, die vor 10 Jahren noch unter dem Grenzwert gelegen haben. In Preisen von 2017 ausgedrückt lag der Schwellenwert für Spitzeneinkünfte vor Jahren noch bei etwa 284,000 Euro, er ist durch fehlende Preisanpassung innerhalb von 10 Jahren um fast 28,000 Euro abgesenkt worden und liegt 2017 bei 256,303 Euro.

An den Schwellenwerten für den Spitzensteuersatz ist die Wirkung der fehlenden Anpassung des Tarifs an die Inflationsentwicklung besonders augenfällig. Gerade wegen der kontinuierlichen Progression im deutschen Steuertarif ist die resultierende schleichende Steuererhöhung in Deutschland aber für alle Steuerzahler bedeutsam. Wegen der starken Progression bei den geringen Einkommen ist die Belastungswirkung sogar am unteren Ende der Einkommensverteilung besonders stark. So ermitteln Dorn et al. (2017), dass die inflationsbedingte schleichende Mehrbelastung von einem Alleinverdiener mit Bruttoeinkommen von 25,000 Euro seit 2011 8 % der Steuerbelastung ausmacht.

Das Fehlen von Inflationsanpassungen bei der Einkommensteuer aus Gründen der Steuergerechtigkeit wird seit langem von der Wissenschaft beklagt (vgl. Kirchgässner, 1985). Zu Zeiten der DM mag der Vorschlag einer automatischen Inflationsanpassung vielleicht als akademisch erschienen sein. So waren Wertsicherungsklauseln in Verträgen nach dem al-

ten Währungsgesetz von 1948 nur mit Genehmigung der Bundesbank zulässig. Mit der Einführung des Euro 1999 gilt diese Regelung nicht mehr. Auch ist die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank nicht mehr auf die Preisstabilität in Deutschland hin ausgerichtet. Vor diesem Hintergrund ist die regelmäßige Inflationsanpassung der Einkommensteuer, der „Tarif auf Rädern“ in Deutschland überfällig.

Literatur

Büttner, T., Scheffler, W., & von Schwerin, A. (2014). Die Hebesatzpolitik bei der Gewerbesteuer nach den Unternehmensteuerreformen. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 15(4), 346-354.

Bundesministerium der Finanzen (2017), *Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2016*, Berlin.

Dorn, F., Fuest, C., Kauder, B., Lorenz, L., Mosler, M., Potrafke, N. (2017). Die Kalte Progression - Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern. *Ifo Schnelldienst* 70 (3), 28-39.

Hermle, J., Peichl, A. (2013). Ist die Antwort wirklich 42? Die Frage nach dem optimalen Spitzensteuersatz für Deutschland. *IZA Standpunkte* (No. 60).

Kirchgässner, G. (1985). Die Entwicklung der Einkommensteuerprogression in der Bundesrepublik Deutschland. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, (H. 2), 328-347.

Layard, R., Mayraz, G., Nickell, S. (2008). The marginal utility of income. *Journal of Public Economics*, 92(8-9), 1846-1857.

Lindrath, H. (1954). Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Finanz- und Steuerfragen (19. Ausschluß) über den Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung

von Steuern (Drucksache 481). Protokoll der 55. Sitzung des Deutschen Bundestags, 16.11.1954.

Peichl, A., Schaefer, T. (2008). Wie progressiv ist Deutschland? Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Vergleich. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research (No. 102).

Price, R. W., Dang, T. T., Botev, J. (2015). Adjusting fiscal balances for the business cycle: New tax and expenditure elasticity estimates for OECD countries. OECD Economic Department Working Papers, (1275), Paris.

Riebesell, P. (1922). *Steuermathematik: Die Fehler in den Reichssteuertarifen*. Hamburg.

Sachverständigenrat zur Begutachten der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006). *Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer*. Expertise im Auftrag der Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft und Arbeit, Wiesbaden.

Schreiber, U., Hagen, D. V., Pönnighaus, F. N. (2018). Nach der US-Steuerreform 2018: Unternehmensbesteuerung in Deutschland im Steuerwettbewerb. *Steuer und Wirtschaft*, 3 (2018), 239-254.

Seidl, C., Pogorelskiy, K., Traub, S. (2013). *Tax Progression in OECD Countries. An Integrative Analysis of Tax Schedules and Income Distributions*, Heidelberg.

Weinzierl, M. (2014). The promise of positive optimal taxation: normative diversity and a role for equal sacrifice. *Journal of Public Economics*, 118, 128-142.

Impressionen



Wie „sozial“ ist die Sozialversicherung? Paradoxe Verteilungswirkungen von gesetzlicher Renten- und Krankenversicherung



Prof. Dr. Friedrich Breyer

Universität
Konstanz

Einleitung

Die politische Debatte im Jahr 2017 wurde durch die Schlagwörter „wachsende Ungleichheit“, zunehmendes Armutsrisiko und „drohende Altersarmut“ geprägt. Deutschland ist allerdings ein Sozialstaat, und so fragt es sich, welchen Beitrag unser Sozialsystem zur Verringerung von Armut und Ungleichheit leistet. Präziser formuliert, lautet die Frage: Ist die Sozialversicherung „sozial“ genug? Trägt sie vielleicht sogar zur Verschärfung der Ungleichheit bei? Wenn ja, welche Reformen für mehr Gleichheit wären möglich, und warum werden sie nicht vorgenommen?

Grundprinzipien einer Sozialversicherung

Zwei Grundprinzipien bilden das Fundament der deutschen Sozialversicherung: das Äquivalenzprinzip und das Solidarprinzip.

Das Äquivalenzprinzip, das für die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) prägend ist, besagt, dass Beiträge und Leistungen sich entsprechen sollten, so dass keine systematische Umverteilung von Einkommen stattfindet. Etwaige Umverteilungselemente sind versicherungsfremd und werden nicht aus Beiträgen finanziert, sondern aus Steuern.

Demgegenüber besagt das Solidarprinzip, das die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) kennzeichnet, dass Beiträge nicht risikogerecht kalkuliert werden, so dass eine systematische Umverteilung von niedrigen zu hohen Risiken stattfindet. Hinzu kann noch eine Umverteilung von Besser- zu Geringverdienern durch einkommensbezogene Beiträge treten.

Im Folgenden wird aufgezeigt, wie durch eine Verletzung dieser beiden Grundprinzipien in GRV und GKV mehr Ungleichheit verursacht wird, und was man ändern müsste, um diese „paradoxe“ Umverteilung zu vermeiden.

Gesetzliche Rentenversicherung und Teilhabeäquivalenz

Die Umsetzung des Äquivalenzprinzips in der GRV

erfolgt durch die sog. „Teilhabeäquivalenz“, die besagt, dass die monatliche Rente eines Versicherten zu den von ihm erworbenen Entgeltpunkten proportional ist. Diese ergeben sich als das Produkt der Beitragsjahre mit der (durchschnittlichen) Stellung in der Lohnverteilung, die wiederum als Verhältnis des eigenen Lohns zum Durchschnittslohn definiert ist. Ein Entgeltpunkt entspricht damit einem Jahr Arbeit zum Durchschnittslohn (und damit auch dem durchschnittlichen Beitrag). Die Verbindung zwischen Rentenanspruch und gezahlten Beiträgen soll bewirken, dass jeder Beitrags-Euro gleich viel wert ist und die GRV verteilungsneutral ist.

Der Konstruktionsfehler in der Formel besteht jedoch darin, dass die monatliche Rente und die lebenslang gezahlten Beiträge nur dann zusammenpassen, wenn die Rentenbezugsdauer rein zufällig ist, aber nicht systematisch mit dem Einkommen variiert. Zahlreiche Untersuchungen zeigen jedoch, dass die statistische Lebenserwartung mit dem Einkommen steigt. Damit ist in der GRV gerade nicht jeder Beitrags-Euro gleich viel wert, sondern ein Euro eines Besserverdieners hat (wegen der längeren erwarteten Bezugsdauer) eine höhere Rendite als der eines Geringverdieners.

Eine alternative Definition des Begriffs „Verteilungsneutralität“ in der GRV würde hingegen verlangen, dass das Verhältnis zwischen dem Gesamtwert der Leistungen und den gesamten Beiträgen nicht systematisch mit dem durchschnittlichen Jahresverdienst variiert. Damit würde das Konzept der „Teilhabe-Äquivalenz“ durch Einbeziehung der (ex ante) erwarteten Rentenbezugsdauer präzisiert.

In einer empirischen Untersuchung mit Sterbedaten aus der GRV haben Breyer und Hupfeld (2009) gezeigt, dass ein zusätzlicher Entgeltpunkt pro Jahr mit einer Erhöhung der Lebenserwartung um 4 Jahre verbunden ist, und damit das Ausmaß errechnet, in dem die GRV systematisch von Geringverdienern zu Besserverdienern umverteilt.

Ein Reformvorschlag

Ferner schlagen die Autoren eine Änderung der Rentenformel vor, die geeignet ist, diesen Effekt zu neutralisieren. Er läuft auf eine degressive Zumesung der Entgeltpunkte pro Jahr hinaus, nach der die ersten 1000 Euro mehr Entgeltpunkte erbringen als die zweiten usw. Im internationalen Vergleich finden sich auch andere Länder wie die USA mit einem degressiven Verhältnis zwischen jährlichem Lohneinkommen und monatlicher Rente.

In einer weiteren Analyse mit Daten aus der GRV aus dem Jahr 2004 zeigen Breyer und Hupfeld (2009), dass der Anteil der Männer mit mindestens 35 Beitragsjahren, deren Rentenzahlbetrag geringer war als die Höhe der „Grundsicherung im Alter“ sich durch die degressive Entgeltpunktzumessung um ca. drei Viertel reduziert hätte, so dass eine derartige Reform auch einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der drohenden Altersarmut leisten könnte.

In der politischen Debatte nach Erscheinen der zitierten Arbeit äußerten sich sowohl die Spitzen der GRV als auch Politiker „linker“ Parteien ablehnend. Insbesondere hoben sie hervor, dass eine Bemessung der Rentenbeiträge nach dem Risiko (der Langlebigkeit) systemfremd sei und dass man dann konsequenterweise auch Rauchern einen Beitragsnachlass (oder Rentenzuschlag) geben müsse. Diese Argumentation ist jedoch wenig überzeugend, da eine implizite Umverteilung von Rauchern zu Nichtrauchern in der Gesellschaft nicht als skandalös angesehen wird, wohl aber eine Umverteilung von Gering- zu Besserverdienern.

Krankenversicherung: Abweichungen vom Solidarprinzip

Das deutsche Gesundheitssystem ist durch die Dualität von gesetzlicher (GKV) und privater Krankenversicherung (PKV) gekennzeichnet, die sich voneinander fundamental unterscheiden:

- In der PKV werden risikogerechte Prämien erhoben, in der GKV nicht.
- Gesetzliche Krankenkassen müssen jeden Bürger versichern, private nicht. Folglich gehen gesundheitlich Vorbelastete nicht in die PKV, sondern sammeln sich in der GKV.
- Die Beiträge in der GKV werden lohnabhängig erhoben, worin eine implizite Umverteilung von (Lohn-)Einkommen zu sehen ist, aber:
- Die Versicherungspflichtgrenze erlaubt es den Bestverdienern und Selbständigen, sich dieser Umverteilung zu entziehen, während alle anderen Arbeitneh-

mer in der GKV pflichtversichert sind.

- (Ausgerechnet) Beamte sind ebenfalls nicht in der GKV versichert.

Verletzungen des Solidarprinzips sind vor allem in der Häufung hoher Risiken in der GKV und in der lückenhaften Einkommensumverteilung zu sehen. So ist es kein Wunder, dass kein anderes Land der Welt eine vergleichbare Mischung von privater und sozialer Versicherung aufweist. Seine Advokaten rechtfertigen es damit, dass der „Systemwettbewerb“ zeigen werde, welche der beiden Versicherungsarten effizienter sei. In Wahrheit findet wegen der eingeschränkten Wahlmöglichkeit und der unterschiedlichen Prämienhebung kein fairer Wettbewerb statt, sondern lediglich eine Verteidigung von Besitzständen.

Anzustreben wäre ein System, das

- die Einkommensumverteilung durch Einbezug weiterer Einkommensarten und der gesamten Bevölkerung gerechter machen würde, und
- den Zugang zur PKV stoppen würde, damit der Solidarausgleich zwischen Risikogruppen wieder funktioniert.

Die Idee der „Bürgerversicherung“

Die vorgestellte Zielvorstellung entspricht in etwa dem, was SPD, Grüne und Linkspartei unter einer „Bürgerversicherung“ verstehen. Indes ist der Weg dorthin mit Stolpersteinen gepflastert:

- Bestandsversicherte der PKV können nicht in die GKV gezwungen werden, denn die für sie gebildeten



Alterungsrückstellungen sind vom Grundgesetz geschützt. Somit würde ein gesetzlich vorgeschriebener Übergang mindestens 80 Jahre dauern.

- Aber auch vom Neugeschäft können die PKV-Unternehmen nicht gesetzlich ausgeschlossen werden, weil Art. 12 GG (Freiheit der Berufsausübung) dem entgegensteht.

- Schließlich werden sich gesetzliche Krankenkassen weigern, „Finanzamt zu spielen“, d.h. andere Einkommensarten als Arbeitseinkommen zur Beitrags-erhebung heranzuziehen.

Der Reformvorschlag der „Kopfpauschale“

Anstatt eine zwangsweise Bürgerversicherung einzurichten, könnte der Gesetzgeber nach dem Vorbild der Schweiz oder der Niederlande die Beitragserhebung in der GKV auf kasseneinheitliche Pauschalbeiträge pro Erwachsenem umstellen und einen steuerfinanzierten Solidarausgleich für ärmere Haushalte einrichten. Damit würde auf einen Schlag die Einkommensumverteilung „gerechter“, weil alle Steuerzahler und alle Einkommensarten erfasst würden. Gleichzeitig würde die PKV für Neuversicherte (mit hohem Einkommen) unattraktiv, da sie in der GKV mit anderen Versicherten gleich behandelt würden, also keinen Anreiz mehr hätten, hohen Beiträgen auszuweichen. Im Ergebnis entstünde mit der Zeit eine „Bürgerversicherung durch die Hintertür“.

Die politische Debatte in Deutschland

In der politischen Debatte in Deutschland in den Jahren 2005-10 hat sich die Idee der Kopfpauschale nicht durchgesetzt, weil sie mit unfairer Propaganda bekämpft wurde. Exemplarisch dafür ist der Satz: „Dann zahlt der Bankdirektor gleich viel wie seine Sekretärin.“ Der Satz verschleiert, dass der Bankdirektor heute PKV-versichert ist und sich damit nicht an den Gesundheitskosten seiner Sekretärin beteiligt, während er es nach der Reform als Steuerzahler tun müsste.

Entscheidend für das politische Scheitern der Kopfpauschale war aber vor allem, dass sie von der falschen Partei vertreten wurde, nämlich der FDP, der es gelungen war, sie im Koalitionsvertrag 2009 mit CDU/CSU zu verankern. Allerdings passte sie nicht ins Programm der FDP, die in erster Linie Steuern senken wollte, während die Finanzierung des Sozialausgleichs Steuererhöhungen bedingt hätte. Viel besser hätte sie ins SPD-Programm gepasst; jedoch hatte sich die Partei frühzeitig, nämlich im Zuge der Beratungen der Rürup-Kommission gegen die

Kopfpauschale und für die Bürgerversicherung ausgesprochen, ohne zu merken, dass beide Systemelemente miteinander kompatibel sind, wie man am Beispiel der Schweiz und der Niederlande erkennt.

Schlussfolgerungen

Es wurde gezeigt, dass die deutsche Sozialversicherung nicht so „sozial“ ist, wie generell angenommen wird: In der Rentenversicherung findet ungewollte Umverteilung zu Lasten von Geringverdienern statt, und in der Krankenversicherung ist das Solidarprinzip dadurch verletzt, dass sich gerade Gutverdiener der Solidaritätspflicht entziehen können.

Für beide Missstände wurden Korrekturvorschläge unterbreitet, die überdies noch positive Nebenwirkungen haben. Insbesondere würde die Altersarmut zurückgehen und systemfremde und teure Sonderprogramme wie die „Solidarrente“ würden verzichtbar. Im politischen Diskurs sind diese Reformvorschläge bislang jedoch ausgerechnet am Widerstand „linker“ Parteien gescheitert.

Literatur

F. Breyer und S. Hupfeld (2009), Fairness of Public Pensions and Old-Age Poverty, FinanzArchiv 65, 358-380.

Vergangene Ringvorlesungen des Instituts für Wirtschaftspolitik

Die Energiewende in Deutschland (WS 2013/2014)

Als Reaktion auf die Reaktorkatastrophe in Fukushima im März 2011 beschloss die deutsche Bundesregierung, aus der Atomenergie auszusteigen und die Energiewende zu forcieren. Mit der Energiewende verfolgt die Bundesregierung eine Vielzahl von politischen Unterzielen: Neben dem Ausstieg aus der Atomenergie auch den Ausbau erneuerbarer Energien und bspw. die Reduktion des Energieverbrauchs. Zwei Jahre nach Verabschiedung des Energiepakets 2011 zeigten die Diskussionen jedoch, dass viele Fragen offen geblieben sind und einige Maßnahmen zu unerwünschten Folgen führen. In der Ringvorlesung wurde die Anfangsphase der Energiewende erörtert, ausgewählte Themenbereiche genauer betrachtet, mögliche politische Handlungsoptionen näher analysiert und internationale Auswirkungen der deutschen Energiewende diskutiert.



Entwicklungspolitik auf dem Prüfstand - Stellschrauben für Post-2015 Development Goals (WS 2014/2015)

Im Jahr 2015 endet die Frist zur Umsetzung der von den Vereinten Nationen festgelegten Millenniums-Entwicklungsziele. Zugleich wurden im September 2015 mit der „Post 2015-Agenda für Nachhaltige Entwicklung“ ein neues Zielsystem der Entwicklungspolitik für die Vereinten Nationen beschlossen. Die Ringvorlesung 14/15 hatte daher das Ziel, die bisherigen Erfolge und Misserfolge der Entwicklungspolitik kritisch zu reflektieren, die politischen Handlungen den wissenschaftlichen Erkenntnissen gegenüberzustellen und öffentlich über die anvisierten neuen Maßnahmen sowie mögliche Alternativen zu diskutieren. Die Ergebnisse der Ringvorlesung sind in einem Sammelband erschienen.

Kostet weniger Ungleichheit Wachstum?



Prof. Dr. Gert G.
Wagner¹

Der folgende Beitrag beschäftigt sich im Wesentlichen mit der Situation in Deutschland. Und es sei gleich eingangs gesagt: Für Deutschland lässt sich keine verlässliche empirisch gestützte Aussage machen, ob die international gesehen mittlere ökonomische Ungleichheit in Deutschland Wachstum kostet oder ob (etwas) weniger Ungleichheit mehr Wachstum bringen würde. Der uneindeutige empirische Befund resultiert im Wesentlichen aus der Tatsache, dass die Veränderungen der Ungleichheit in Deutschland in den letzten 20 Jahren zu gering waren, um daraus Wirkungen auf das Wachstum zu erwarten und messen zu können.

Die Ungleichheit der Einkommen hat in Deutschland ohne Zweifel seit Mitte der 90er Jahre zugenommen, aber die Entwicklung war keineswegs dramatisch (gemessen am internationalen Vergleich). Und die personelle Ungleichheit der Vermögen hat vermutlich gar nicht zugenommen (genauere Aussagen sind aufgrund der schwierigen statistischen Erfassung von Vermögen nicht möglich). Dabei ist festzuhalten: Die Ungleichheit der Vermögen ist in Deutschland im Vergleich zu vielen europäischen Ländern hoch, aber dies liegt auch daran, dass Rentenanwartschaften (also Ansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung) statistisch nicht als Vermögen gezählt werden (siehe dazu auch den Beitrag von Bönke, Grabka und Schröder in diesem Band). Dadurch erscheint die Vermögens-Ungleichheit in Deutschland relativ hoch und die Ungleichheit der Vermögen für Länder wie Italien und Spanien relativ gering, wo freilich ein Großteil des Vermögens von „Normalbürgern“ Immobilienvermögen ist, dessen Wert durchaus starken Schwankungen unterworfen sein kann und das vor allem alte Menschen faktisch zwingt, in ökonomisch niedergehenden Gegenden leben zu müssen, da ihre Immobilien dort unverkäuflich sind.

Es sei auch vorab gesagt, dass es in Deutschland eine langfristige Wachstumsbremse aufgrund von Ungleichheit gibt, nämlich Wachstumsverluste durch große Bildungs-Ungleichheit, wodurch insbesondere die leistungswilligen Kinder von Zuwanderern eine

Bildung und Ausbildung erhalten, die unter ihren Möglichkeiten liegt. An diesem bildungsbedingten Wachstumsverlust lässt sich jedoch nichts durch mehr kurzfristig wirkende Einkommens-Umverteilung ändern, sondern nur durch ein besseres Bildungs- und Ausbildungssystem.

Vorab sei auch gesagt, dass es durchaus einen Wachstumsgrund gibt, die funktionale Einkommensverteilung zu ändern und die Lohnquote zu erhöhen: Das Wachstum der Unternehmereinkommen aufgrund von riesigen Exportüberschüssen ist nicht nachhaltig, da Exportüberschüsse im importierenden Ausland, das mit einem Vermögenstransfer nach Deutschland hinein zahlt, auf zunehmende Kritik stoßen. Eine höhere Binnennachfrage, induziert durch höhere Löhne, dürfte mittel- und langfristig dem Wachstum in Deutschland dienen (vgl. auch Brenke und Wagner 2013). Dadurch wird aber nicht automatisch die Ungleichheit der Einkommen zwischen Personen und Haushalten kleiner. Umgekehrt gilt: Eine höhere Lohnquote könnte auch durch eine mehr oder weniger gleichmäßige Erhöhung aller Löhne erreicht werden, wodurch aber die personelle Einkommensungleichheit nicht geringer würde. Auch am Bildungsproblem würde sich nicht automatisch etwas ändern.

Im Folgenden werden nach einige Hinweisen zur Entwicklung der Einkommensungleichheit und des Wirtschaftswachstums in Deutschland seit Mitte der 90er Jahre zuerst theoretische Zusammenhänge zwischen Ungleichheit und Wachstum kurz vorgestellt, um dann auf empirische Befunde einzugehen. Der Beitrag schließt mit einem Hinweis zur Bedeutung von Ungleichheit jenseits der Wachstumsdimension.

¹ Professor Gert G. Wagner ist Max-Planck-Fellow am MPI für Bildungsforschung in Berlin, Research Associate des Alexander von Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft (HHIG, Berlin) und Senior Research Fellow beim Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) am DIW Berlin. Er ist u. a. Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung und gibt hier seine persönliche Meinung wieder.

Entwicklung Ungleichheit und Wirtschaftswachstum in Deutschland

Nach der Wiedervereinigung und deren unmittelbaren Konsequenzen eines kurzfristig höheren Wirtschaftswachstums und gestiegener Ungleichheit ist die Ungleichheit der Einkommen in der Zeit der rot-grünen Regierung deutlich angestiegen, wobei freilich die Ungleichheit im internationalen Vergleich nicht auffällig geworden ist, sondern noch immer im Mittelfeld der OECD-Länder liegt. Das Wirtschaftswachstum ging in dieser Zeit eher zurück. Ab etwa 2005 blieb die Einkommensungleichheit im Wesentlichen unverändert (vgl. z. B. Biewen et al. 2017, Grabka und Goebel 2018) und das Wirtschaftswachstum war nach Überwindung der Finanzmarktkrise positiv (vgl. etwa <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistische-Analysen/Analyse-in-Grafiken/Jaehrliche-Zeitreihen/Jaehrliche-Zeitreihen-Nav.html>). Begleitet wurde dies von einem mehr oder weniger stetigen Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit.

In den letzten Jahren (und sicherlich wird das auch in den kommenden Jahren so sein) trug die Zuwanderung nach Deutschland zur Ungleichheit der Einkommen bei (vgl. Goebel et al. 2015, insbesondere S. 582f). Dies ist nicht überraschend, sondern eine weltweit zu beobachtende Entwicklung, wenn nicht nur Hochqualifizierte selektiv zuwandern, sondern es – unvermeidbar wie die Erfahrung lehrt – zur Zuwanderung von gesellschaftlich und ökonomisch bedrohten sowie benachteiligten Menschen kommt. Die kurzfristigen Auswirkungen der so vergrößerten Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum sind erst einmal marginal, da selbst große Zuwanderungszahlen nur wenige Prozent oder Prozent-Bruchteile der

Gesamtbevölkerung ausmachen. Mittel- und langfristige können – je nach dem Ausmaß der (Bildungs) Integration – größere Effekte der Zuwanderung auf die Ungleichheit ausgehen. Darauf wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

Einflusskanäle von Ungleichheit

Der Einfluss von ökonomischer Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum ist theoretisch keineswegs eindeutig, sondern es ist eine empirische Frage, in welchem Zusammenhang in einem Land oder einer Region Ungleichheit und Wachstum in kurz-, mittel- und langfristiger Betrachtung stehen (vgl. z. B. etwa Albig et al. 2017).

Mehr Ungleichheit kann das Wachstum befördern (und weniger Ungleichheit es dämpfen), wenn größere Ungleichheit stärkere Anreize für den individuellen Arbeitseinsatz setzt (da man kurzfristig nur so seine Einkommensposition verbessern kann). Durch größere Ungleichheit werden risikofreudige Entscheidungen, die zu hohen Einkommen führen, befördert, d. h. die Suche nach riskanten Innovationen kann befördert werden (da erfolgreiche Innovationen, die zu Wirtschaftswachstum und mehr Wohlstand führen, stark belohnt werden). Ersparnis aus höheren Einkommen, die mit Ungleichheit verbunden sind, kann über Sachinvestitionen langfristig Erträge und damit Wachstum bringen. Schließlich sind Bildungs-Erträge in Form hoher Einkommen, die zu Ungleichheit führen, ein Anreiz für eine gute (Aus)Bildung der nachwachsenden Generationen und damit der Träger des künftigen Wachstums und des Wohlstands.

Ungleichheit kann aber auch das Wachstum bremsen (vgl. auch Thoma 2017), wenn z. B. Einkommens-



ungleichheit mit Marktzugangsbeschränkungen in Form von Bildungs- und Kreditmarkt-Rationierungen verbunden ist und damit für die Kinder einkommensschwacher Eltern eine gute (Aus)Bildung nicht finanzierbar ist. Dieses Problem gilt kurz- bis langfristig. Kurzfristig kann Ungleichheit und eine damit einhergehende Sparneigung der Spitzenverdiener eine höhere gesamtwirtschaftliche Sparneigung verursachen und damit die Konsumnachfrage und schließlich das Wachstum schwächen. Wenn größere Ungleichheit zu große Anreize für mittel- und langfristig unkluges individuelles Verhalten setzt, da dafür ungeeignete Menschen große Risiken eingehen, um hohe Einkommen zu erzielen, kann dies das Wachstum schwächen.

Schließlich kann ökonomische Ungleichheit das Vertrauen in Institutionen und den sozialen Zusammenhalt und dadurch auch das Wachstum schwächen (wie dies z. B. in den USA exemplarisch zu beobachten ist). Wenn hingegen versucht wird, große Ungleichheit durch mehr staatliche Umverteilung zur Befriedung der schlechter Gestellten in einer Demokratie zu mildern, dann kann die mit Umverteilung einhergehende Unzufriedenheit bei besser Verdienenden auch sozialen Zusammenhalt und das Wachstum schwächen. Schließlich kann das Wachstum geschwächt werden, weil besser Gestellte ungebührlich großen Einfluss auf die Politik nehmen und so den Wettbewerb und mittel- und langfristig das Wachstum schwächen.

Externe Effekte, d. h. insbesondere Umweltverschmutzung und Klimaveränderungen, klammere ich hier aus.

Welche Effekte überwiegen, kann nur durch empirische Forschung erkannt werden.

Empirische Befunde

Vorab sei gesagt: eindeutige empirische Befunde gibt es nicht, da die Änderungen der Einkommensverteilung in Deutschland in den letzten Jahrzehnten nicht dramatisch groß waren und es deswegen schwierig ist, aus Zeitreihen, die stark miteinander korrelieren, eindeutige Befunde herauszulesen (vgl. auch den Kasten in Albig et al. 2017).

Die folgenden Ausführungen fassen die vorliegende Literatur zusammen,² die überwiegend zu der Einschätzung kommt, dass die um die Jahrtausendwende herum moderat angestiegene Ungleichheit der Einkommen in Deutschland das Wachstum nicht messbar beeinflusst hat. In der neueren deutschen

2 Der Autor dankt Judith Niehues, Köln, für Literaturhinweise.

Literatur kommen nur Fratzscher (2016, S. 82ff) und van Treeck (2017) zu der Bewertung, dass in Deutschland die ökonomische Ungleichheit auf der Ebene der personellen Einkommensverteilung seit Mitte der 90er Jahre empirisch nachweisbar das Wachstum gehemmt hätte.³ Freilich wird die Zuwanderung geflüchteter Menschen aber von Fratzscher mit der These verbunden, dass sie das Wirtschaftswachstum stärke (vgl. Junker und Fratzscher 2015), obwohl durch diese Zuwanderung die Ungleichheit zunimmt. Doch dies ist wohl nur eine Fußnote in der größeren Diskussion.

Eine Zeitlang viel zitiert war eine Arbeit im Rahmen der OECD (Cingano 2014), die Fratzscher so zusammenfasst (für den Zeitraum 1990 bis 2010): „Wenn die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen im gleichen Zeitraum nicht so stark angestiegen wäre, hätte das Wachstum um 6 Prozent höher gelegen.

Natürlich ist bei solchen Zahlen stets Vorsicht geboten (...). Sie zeigen aber sehr wohl, wie hoch die wirtschaftlichen Kosten der Einkommensungleichheit sind.“ Das Zitat macht bereits deutlich, dass auch der Autor dieser Zeilen anerkennt, dass die Befunde mit Vorsicht zu interpretieren sind; trotzdem macht er anschließend die Aussage, dass die Zahlen „sehr wohl“ zeigen, dass Ungleichheit das Wachstum geschwächt habe.

Bei van Treeck (2017, S. 122) ist ein völlig unkritisches Zitieren einer „Autorität“ ohne sachlichen Hinweis auf dessen Argumente bemerkenswert. „Auch laut Thomas Piketty gibt es keinerlei Zweifel daran, dass wachsende Ungleichheit zur Destabilisierung des amerikanischen Finanzsystems beigetragen hat.“ Fuest (2017) fasst die Probleme pointiert zusammen: Empirische Befunde sind uneinheitlich und alle haben mit der Korrelation von Zeitreihen zu kämpfen. Folgt man einer Meta-Analyse verschiedener Studien durch Neves et al. (2016), dann implizieren selbst die Studien, die einen negativen Zusammenhang von Ungleichheit und Wachstum zeigen, dass selbst eine große Erhöhung des Gini-Koeffizienten um 0.1 Punkte (bei einem Wertebereich von null bis eins) das jährliche Wirtschaftswachstum nur um etwa 0.1 Prozentpunkte absenken würde. Eine derart große Zunahme von Ungleichheit ist aber in westlichen Ländern seit Jahrzehnten nicht mehr beobachtet worden. Rechnet

3 Die von Brenke und Wagner (2013) gewählte Überschrift „Ungleiche Verteilung der Einkommen bremst das Wirtschaftswachstum“ ist nur formal richtig, aber im Hinblick auf das kurzfristige Wachstum nicht relevant; der Hinweis von Brenke und Wagner auf die Gefahren einer massiven Exportlastigkeit der deutschen Volkswirtschaft gilt freilich unverändert (siehe auch die Anmerkung zum Exportüberschuss oben im Text).

man diesen Zusammenhang auf Deutschland um (vgl. Kolev und Niehues 2016), dann hätte die Erhöhung des Gini-Koeffizienten in der Regierungszeit Schröders das jährliche Wachstum um 0.04 Prozentpunkte reduziert. Mit diesem Befund kompatibel ist, dass Albig et al. (2017) für die Jahre 1991 bis 2005 durch die in Deutschland gestiegene Ungleichheit einen jährlichen Wachstumsverlust von etwa einem halben Zehntelprozentpunkt errechnen (vgl. auch Fichtner 2017).

Hartwig (2018, S. 28) kommt zu der abgewogenen Schlussfolgerung: „Ein abschließendes Urteil über den empirischen Zusammenhang von personeller Einkommensverteilung und Wachstum muss zurückgestellt werden.“ Dies ist natürlich kein Beweis für den nicht vorhandenen Zusammenhang von Ungleichheit und Wachstum in Deutschland, aber insofern ein bemerkenswertes Urteil, da Hartwig als eine seiner Affiliations die gewerkschaftsnahe Hans-Böckler-Stiftung angibt, die immer wieder darauf hinweist, dass sie die in Deutschland gestiegene Ungleichheit für ein Problem hält.

Es sei noch angefügt, dass große Ungleichheit bzw. große Gleichheit der Einkommen durchaus Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben können – dies gilt jedoch nur im internationalen Vergleich, wo einige Länder mit mehr Gleichheit der Einkommen und jede Menge Länder mit sehr großer bis extremer Un-

gleichheit zu finden sind. Kolev und Niehues (2016) sprechen von „Gefahrenzonen für Wachstumsverluste“: In einer solchen befindet sich Deutschland freilich nicht.

Schlussbemerkung: Andere Dimensionen

Hartwig (2018, S. 28) kann auch hinsichtlich seiner Schlussbemerkung zugestimmt werden: „Was bedeutet es für die Wirtschaftspolitik, dass ein abschließendes Urteil über den Zusammenhang von Einkommensverteilung und Wirtschaftswachstum unmöglich ist? Nicht viel, denn es gibt andere gute Gründe, gegen Ungleichheit vorzugehen, als ihre möglicherweise wachstumsschädlichen Folgen. Ob ein bestimmtes Maß an Ungleichheit in einer Gesellschaft akzeptabel ist, unterliegt einem Werturteil. Jeder Wissenschaftler kann in seiner Rolle als Bürger ein solches Werturteil fällen, und letztlich entscheidet in einer Demokratie die Mehrheit, ob Maßnahmen gegen Ungleichheit ergriffen werden. Falls die Gini-Koeffizienten wieder auf Werte vor der „Ungleichheitswende“ der 1980er Jahre gesenkt werden sollen, so sind dafür radikale Maßnahmen nötig, wie Atkinsons [2015, GGW] Vorschläge zeigen. Ob in den entwickelten Volkswirtschaften zurzeit politische Mehrheiten für solche Maßnahmen existieren, darf bezweifelt werden.“



Foto: Dustin Preick

Im Rahmen der Ringvorlesung am 08. Januar 2018 wurde Herrn Professor Gert G. Wagner der Grad eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ehrenhalber (Dr. rer. pol. h.c.) verliehen.

Literatur

Albig, Hanne et al. (2017), Wie steigende Einkommensungleichheit das Wirtschaftswachstum in Deutschland beeinflusst, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 10, S. 159-168

Atkinson, Tony (2015), *Inequality – What Can Be Done?*, Boston

Biewen, Martin, Martin Ungerer und Max Löffler (2017), Why Did Inequality in Germany Not Increase Further After 2005?, in: *German Economic Review*, Heft 1, S. 1-34

Brenke, Karl und Gert G. Wagner (2013), Ungleiche Verteilung der Einkommen bremst das Wirtschaftswachstum, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 2, S. 110-116

Cingano, Federico (2014), "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwxv6j-en>

Fichtner, Ferdinand (2017), Gestiegene Einkommensungleichheit schwächt Konsumnachfrage in Deutschland, in: Dahm et al. (2017, S. 128-142)

Fratzcher, Marcel (2016), *Verteilungskampf - Warum Deutschland immer ungleicher wird*, München

Frey, Bruno S. und David Iselin (2017), *Economic Ideas You Should Forget*, New York

Fuest, Clemens (2017), Inequality Reduces Growth, in: Frey und Iselin (2017), *Economic Ideas You Should Forget*, New York S. 63-64

Goebel, Jan, Markus M. Grabka und Carsten Schröder

(2015), Einkommensungleichheit in Deutschland bleibt weiterhin hoch: Junge Alleinlebende und Berufseinsteiger sind zunehmend von Armut bedroht, in: *DIW Wochenbericht*, Nr. 25, S. 571-586

Grabka, Markus M. und Jan Goebel (2018), Einkommensverteilung in Deutschland: Realeinkommen sind seit 1991 gestiegen, aber mehr Menschen beziehen Niedrigeinkommen, in: *DIW Wochenbericht*, Nr. 21, S. 449-459

Hartwig, Jochen (2018), Wachstumsfolgen von Einkommensungleichheit – Theorie, empirische Evidenz und Politikempfehlungen, *Chemnitz Economic Papers*, No. 020, Chemnitz

Junker, Simon und Marcel Fratzscher (2015), Integration von Flüchtlingen: Eine langfristig lohnende Investition, in: *DIW Wochenbericht*, Nr. 45, S. 1083-1088

Kolev, Galina und Judith Niehues (2016), Ist Ungleichheit schlecht für das Wirtschaftswachstum?, *IW-Report*, Nr. 14/2016

Neves, Pedro C. et al. (2016), A Meta-Analytic Reassessment of the Effects of Inequality on Growth, in: *World Development*, 78, 386-400

Van Treeck, Till (2018), Ökonomische Instabilität durch Ungleichheit?, in: Dahm et al. (2017), S. 118-127

Thoma, Mark (2017), Okun's Equality-Efficiency Trade-Off, in: Frey und Iselin (2017), *Economic Ideas You Should Forget*, New York, S. 147-148



Foto: Dustin Preick

Publikationen des Instituts für Wirtschaftspolitik

Ordnungspolitischer Kommentar

Aktuellste Ausgaben:

Niemand hat die Absicht, das Bargeld abzuschaffen
(Christoph Oslislo, Oktober 2018)

Nachwuchssorgen im Handwerk (Clemens Recker,
September 2018)

Pflege: Das Versicherungsrätsel fordert die Politik -
aber anders als man zunächst denken mag (Susanna
Kochskämper, August 2018)

Das Institut für Wirtschaftspolitik diskutiert im re-
gelmäßig und ausschließlich im Internet erscheinenden
„Ordnungspolitischen Kommentar“ an jedem
ersten Dienstag im Monat aktuelle wirtschaftspoliti-
sche Fragen.

Wenn Sie den ordnungspolitischen Kommentar re-
gelmäßig erhalten möchten, dann können Sie sich
gerne auf unserer Homepage in unseren Newsletter
eintragen.



Gefährdet Ungleichheit den gesellschaftlichen Frieden? Ungleichheit als Ursache und Wirkung von Gewalt



Dr. Anke Höffler

Centre for the Study
of African Economies,
University of Oxford

Ungleichheit wird in vielen wissenschaftlichen Studien und in den Medien thematisiert. Die Arbeiten von Piketty (2017), Marmot (2015) und Wilkinson and Pickett (2009) zeigen, dass Ungleichheit der gesellschaftlichen Entwicklung in vielerlei Hinsicht schadet. Ungleiche Gesellschaften haben ein geringeres Wachstum, schlechtere Gesundheit und Schulbildung. Dieser Teil der Ringvorlesung widmet sich der Frage, ob Ungleichheit auch den gesellschaftlichen Frieden gefährdet. Viele Hörer werden diese Frage wahrscheinlich mit 'ja' beantworten und sie sind damit in guter Gesellschaft. Der Nobelpreisträger Amartya Sen schrieb bereits in der Einführung zu seinem Buch *On economic inequality*, "the relation between inequality and rebellion is indeed a close one" (Sen, 1973).

Die Frage, ob Ungleichheit den gesellschaftlichen Frieden gefährdet, ist nicht so einfach mit 'ja' zu beantworten und der Zusammenhang von Frieden und Ungleichheit ist nicht unbedingt ein enger. Es kommt darauf an, welche Aspekte des gesellschaftlichen Friedens und der Ungleichheit man betrachtet. Ich werde deshalb zunächst die Konzepte des gesellschaftlichen Friedens und der Ungleichheit diskutieren, bevor ich die eigentliche Frage mit der Hilfe von empirischen Daten beantworte.

Gesellschaftlicher Frieden

Eine einfache Definition von Frieden ist, dass kein Krieg herrscht. Kriege sind überwiegend ein Thema der Politikwissenschaft und der internationalen Beziehungen. Über die letzten zwei Jahrzehnte sind länderübergreifende Datenbanken zusammengestellt worden, von denen das Uppsala Conflict Data Project (UCDP), in Zusammenarbeit mit dem Peace Research Institut Oslo (PRIO), die am häufigsten verwendeten Konflikt Daten stellt. Die Definition eines organisierten gewalttätigen Konfliktes wird an einer Reihe von Tatbeständen festgemacht. (1) Nur Konflikte, die mehr als 25 Todesopfer fordern, werden berücksichtigt. Diese Konflikte werden als 'min-

or armed conflict' erfasst, solche mit mehr als 1000 Todesopfern werden als 'major armed conflict' oder Krieg bezeichnet. (2) Die Todesopfer sind entweder Soldaten oder Zivilisten, allerdings werden hierbei nur die Todesopfer gezählt, die durch direkte Gewalteinwirkung starben, nicht die Opfer, die durch kriegsbedingte Krankheit oder Mangelernährung sterben. (3) Eine Konfliktpartei muss der Staat sein und die Gegenseite muss in der Lage sein, effektiv den Staat zu bekämpfen. (4) Wird ein Konflikt ausschließlich zwischen nicht-staatlichen Akteuren ausgetragen, sprechen die UCDP/PRIO Forscher von 'non-state conflict' und wenn ein Staat Zivilisten ermordet, wird dies unter 'one-sided violence' erfasst. Die letzte Kategorie schließt Pogrome, Massaker und Genozide ein. Erwähnenswert ist noch, dass Konflikte zwischen zwei Staaten ein seltenes Ereignis sind, die überwiegende Mehrheit der gewalttätigen Konflikte werden innerstaatlich ausgetragen, allerdings oft mit der Unterstützung von Drittstaaten. Diese Konflikt Daten werden jedes Jahr aktualisiert und im *Journal of Peace Research* vorgestellt (Allansson, Melander and Themnér, 2017).

Diese simple Definition von Frieden ist problematisch, denn es gibt viele Gesellschaften ohne Kriege, die ein hohes Maß an Gewalt aufweisen. Zum Beispiel gibt es viele Staaten, in denen jährlich weit über 1000 Menschen Opfer von Mord und Totschlag werden. Zudem kann es ein hohes Ausmaß an nicht-tödlicher Gewalt in sogenannten friedlichen Gesellschaften geben. Die meiste dieser nicht-tödlichen Gewalt passiert im häuslichen Bereich, diese Gewalt betrifft überwiegend Kinder und Frauen (Hoeffler, 2017; Fearon and Hoeffler, 2014).

Die hohen Prävalenzraten der Gewalt werden als ein so stark wohlfahrtsminderndes Phänomen angesehen, dass die UN in der Agenda 2030 die Verminderung der Gewalt als ein Entwicklungsziel proklamiert hat. Das Ziel 16 in der Agenda für Nachhaltige Entwicklung spezifiziert: "Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development" (Sustainable Development Goal 16). Die verschiedenen

Einzelziele sind die Reduzierung aller Arten von Gewalt, einschließlich aller Formen von organisiertem Verbrechen (“significantly reduce all forms of violence and related deaths everywhere” (SDG 16.1) und “combat all forms of organized crime” (SDG 16.4)). Die Agenda 2030 versteht somit unter gesellschaftlichem Frieden nicht nur die Abwesenheit von Krieg. Die folgenden Daten zeigen, warum ich diese breite Definition für wichtig halte. Tabelle 1 führt die zwölf Länder auf, die weltweit die höchsten Mord- und Totschlagsraten haben. In El Salvador sterben pro 100000 Einwohner über 100 Menschen pro Jahr an den Folgen von Gewalt. Andere lateinamerikanische Länder haben ebenfalls hohe Mord- und Totschlagsraten. In den USA liegt diese Rate beispielsweise bei etwas unter 5, in Deutschland deutlich unter 1. Wenn man sich die absolute Zahl der Todesfälle ansieht, kann man auch erkennen, wie gewalttätig viele sogenannte friedliche Länder sind. In Brasilien kamen im Jahr 2015 wesentlich mehr Menschen um als im syrischen Bürgerkrieg (etwa 45200 Bürgerkriegsopfer, Quelle: UDCP/PRIO). Aber neben lateinamerikanischen Staaten sind auch viele afrikanische Staaten durch hohe Gewaltprävalenz gekennzeichnet, z.B. Südafrika und die Demokratische Republik Kongo.

Tabelle 1

Mord und Totschlag in den gewalttätigsten Ländern

Land	Rate (pro 100,000)	Gesamtzahl
El Salvador	109	6656
Honduras	64	5148
Venezuela	57	17778
Jamaika	43	1207
Südafrika	34	18673
Trinidad & Tobago	31	420
Brasilien	27	55574
Kolumbien	27	12782
Guyana	19	149
Mexiko	16	20762
Puerto Rico	16	584
Demokratische Republik Kongo	13	10322

Quelle: United Nations Office on Drugs and Crime, homicides 2015, <http://www.unodc.org/>

Die überwiegende Mehrheit der Opfer sind Männer: Laut der Weltgesundheitsorganisation (WHO) sind 77 Prozent der Mord- und Totschlagsopfer männlich. In Lateinamerika ist Mord und Totschlag die häufigste Todesursache bei jungen Männern (15-29 Jahre). Eine Hauptursache sind der Drogenhandel und das damit verbundene organisierte Verbrechen. Viele dieser jungen Männer werden von Unbekannten umgebracht. Obwohl Frauen weniger häufig die Opfer von Mord oder Totschlag werden, gibt es eine spezifische Tätergruppe: die früheren und gegenwärtigen Intimpartner, d.h. ihre Ehemänner, Partner oder Freunde. Stöckl et al (2013) schätzen, dass weltweit etwa 43 Prozent aller weiblichen Opfer von Intimpartnern getötet werden. Mord- und Totschlagsdaten werden von verschiedenen internationalen Organisationen, z.B. der UN und der WHO, zusammengestellt. Die Daten der internationalen Organisationen beruhen auf nationalen Statistiken und diese können von sehr unterschiedlicher Qualität sein. Allerdings sollte auch hervorgehoben werden, dass die Daten zu Mord und Totschlag wesentlich besser sind als zu anderen nicht-tödlichen Formen von Gewalt. In Fällen von Mord und Totschlag gibt es wenigstens einen Leichnam, für Fälle von Körperverletzung durch Fremde oder im häuslichen Bereich gibt es oft schwache Beweise. Für sexuelle Nötigung und Vergewaltigung ist die Beweislage noch schlechter. Es gibt globale Daten zu Gewalt an Kindern, aber keine vergleichbaren Daten zu Gewalt an Senioren. Forschung zu Intimpartnergewalt beschränkt sich häufig auf Frauen als Opfer, aber auch Männer können Opfer von häuslicher Gewalt sein, dies ist besonders häufig der Fall bei jungen Paaren (siehe z.B. Diskussion in Hoeffler, Gage and Honoré, 2017). Es gibt keine vergleichbaren internationalen Daten zu Männern als Opfer von Intimpartnergewalt. Obwohl diese anderen Formen von Gewalt weltweit eine hohe Prävalenz haben, beschränke ich mich auf Mord und Totschlag. Alle Formen der Gewalt sind hoch korreliert und für Mord und Totschlag gibt es die besten Daten.

Ungleichheit als mögliche Gewaltursache

Es gibt eine Reihe von ökologischen Theorien, die Ungleichheit als eine Ursache der Gewalt postulieren. Grob umrissen setzt die Umwelt die Anreize und Abschreckung für (gewalttätige) Kriminalität. Die sogenannte ‘strain theory’ (Merton, 1938) postuliert, dass soziale Normen die Aspirationen des Einzelnen beeinflussen. Wenn diese Aspirationen, insbesondere von materiellem Wohlstand, nicht erfüllt werden,



erzeugt dies Frustration und Aggression. Hier ist es die relative materielle Position, die einen Einfluss auf die Gewalttätigkeit des Einzelnen nimmt, Ungleichheit gefährdet somit den sozialen Frieden. Die 'social disorganization theory' (Shaw and McKay, 1942) erklärt Gewalt durch schwächere soziale Kontrolle. Ärmere Individuen sind häufiger geschieden, leben nicht nah bei ihrer Familie und sind gezwungen, häufig umzuziehen. Geschwächte soziale Netzwerke führen zu weniger Sozialkontrolle und mehr Gewalt. Es ist hier allerdings Armut und nicht Ungleichheit per se, die diesen Mechanismus auslöst. Ökonomische Theorien gehen auf Becker (1968) und Ehrlich (1973) zurück. Der Einzelne entscheidet, ob der Nutzen einer Straftat den Nutzen einer legalen Aktivität überwiegt. Nutzen hängt hier von den Einkommensmöglichkeiten, der Wahrscheinlichkeit erwischt zu werden und der Härte der Strafe ab. Armut verringert die Opportunitätskosten, aber durch die Unterschiede in der Verteilung bieten die Einkommen und Vermögen der Reichen einen Anreiz zur Kriminalität. Dieses ökonomische Modell zielt allerdings mehr auf die Erklärung von Eigentumsdelikten als die von Gewalt ab.

Die Theorien zur Erklärung von Bürgerkriegen unterscheiden oft zwischen Gier und Leid ('greed and grievance'), was allerdings besser als Möglichkeit und Motivation verstanden werden sollte (Hoeffler, 2011). Organisierte gewalttätige Konflikte müssen organisiert werden und dafür benötigt man die Mittel und die Motivation. Eine mögliche Motivation ist Ungleichheit, eine Gruppe in der Gesellschaft ist benachteiligt, z.B. aufgrund von Religion oder Ethnizität. Diese ungleiche politische und ökonomische Behandlung führt zu Frustration und Aggression (Gurr, 1970) und kann so eine Rebellion anfachen. Die Theorie des kollektiven Handelns (Olson, 1965) zeigt allerdings, dass Gruppen nicht nur eine Motivation benötigen, sondern dass Einzelne für ihr Mitmachen einen privaten Vorteil erlangen möchten. Dies wird auch 'the paradox of revolution' genannt

(Tullock, 2005), da oft das Augenmerk nur auf die Motivation gerichtet ist und nicht auf die Möglichkeit. Anführer eines gewalttätigen Konfliktes müssen in der Lage sein, ihren Anhängern einen materiellen Anreiz zu bieten.

Empirische Ergebnisse

Vorhergehende Vorlesungen haben bereits die empirische Messung der Ungleichheit erläutert. Hier ist es mir deshalb nur wichtig hervorzuheben, dass der Gini-Koeffizient die Verteilung zwischen den Haushalten misst, dies wird auch als vertikale Ungleichheit bezeichnet. In Regressionen, die den Ausbruch eines gewalttätigen organisierten Konfliktes erklären, ist der Gini-Koeffizient nicht signifikant (Collier and Hoeffler, 2004; Fearon and Laitin, 2003). Dies kann daran liegen, dass die länderübergreifenden Gini-Daten schlecht sind, oder dass die Armen in einer Gesellschaft nicht die Mittel haben, einen Konflikt zu organisieren. Allerdings kann es auch sein, dass der Gini-Koeffizient nicht die Ungleichheit misst, die organisierte Konflikte erklären kann. Cederman, Gleditsch and Buhaug (2013) argumentieren, dass die Ungleichheit zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen die relevante Erklärungsvariable ist. Diese sogenannte horizontale Ungleichheit wird von ihnen als Quotient ermittelt, der Durchschnitt des Einkommens in der gesamten Gesellschaft wird durch das Durchschnittseinkommen der ärmsten Gruppe geteilt. Die horizontale Ungleichheit ist signifikant in einer Reihe von Regressionsgleichungen. Es ist somit die Ungleichheit zwischen Gruppen, nicht Individuen, die organisierte Konflikte auslöst (mehr dazu und auch zum Vergleich von vertikaler und horizontaler Ungleichheit in Buhaug, Cederman and Gleditsch, 2014).

In den länderübergreifenden Untersuchungen zu Ungleichheit als erklärendem Faktor von Mord und Totschlag ist der Gini-Koeffizient signifikant und positiv. Dies ist auch der Fall, wenn das Durchschnitt-

seinkommen im Modell enthalten ist. Ungleichheit ist also mit interpersoneller Gewalt positiv korreliert, aber es lässt sich anhand dieser Regressionen schwer sagen, ob es sich um einen ursächlichen Zusammenhang handelt. Zeitreihenanalysen für einzelne Länder könnten die Frage nach den Ursachen besser beantworten. Allerdings zeigt sich hier, dass es länderspezifische Verläufe gibt. Zum Beispiel ist in den USA seit Anfang der 90er Jahre die Mord- und Totschlagrate stark gesunken, aber die Ungleichheit ist im gleichen Zeitraum gestiegen. In Mexiko hingegen ist Ungleichheit durch Umverteilungsprogramme gesunken, während die Mord- und Totschlagrate stark angestiegen ist. Fallstudien versuchen durch spezifische Designs (z.B. mit Instrumentvariablen) die Ursache zu ergründen, aber in manchen Fällen ist kein Zusammenhang zwischen Ungleichheit und gewalttätigem Tod festzustellen, in manchen Fällen ein positiver und in manchen sogar ein negativer. Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass Ungleichheit zwar in länderübergreifenden Studien positiv mit Mord und Totschlag assoziiert ist, aber dass die Ursächlichkeit nicht geklärt ist und dieser Zusammenhang bei Weitem nicht in allen Fallstudien festgestellt werden kann. Die Korrelation zwischen Ungleichheit und Gewalt kann durch 'confounders' bestehen, d.h. Variablen, die gleichzeitig die zu erklärende Variable (Gewalt) und die unabhängige Variable (Ungleichheit) beeinflussen. Staatskapazität, ein unabhängiges Rechtssystem und inklusive Institutionen sind potentiell solche 'confounders'. Ein eindeutigeres Ergebnis kommt aus der Bürgerkriegsforschung. Hier besteht kein Zusammenhang zwischen dem Gini-Koeffizienten und dem Ausbruch von organisierten Konflikten. Dies wird damit erklärt, dass es hier nicht auf die vertikale Ungleichheit ankommt, sondern vielmehr auf die Ungleichheit zwischen gesellschaftlichen Gruppen, also die horizontale Ungleichheit.



Ungleichheit wird in der Literatur überwiegend als Ursache von Gewalt verstanden, nur eine Bürgerkriegsstudie folgert, dass eine Konsequenz von Bürgerkriegen ein Anstieg der Ungleichheit ist (Bircan, Brück and Vothknecht, 2017). In der kriminologischen Forschung wird Ungleichheit nur als Ursache, nicht als Wirkung von Gewalt verstanden. Es gibt daher noch einige Aspekte in der Forschung über den Zusammenhang zwischen gesellschaftlichem Frieden und Ungleichheit, die noch nicht hinreichend untersucht sind.

Literatur

- Allansson, M., Melander, E. and Themnér, L., 2017. Organized violence, 1989–2016. *Journal of Peace Research*, 54(4), pp.574-587.
- Becker, G.S., 1968. Crime and punishment: An economic approach. In *The economic dimensions of crime* (pp. 13-68). Palgrave Macmillan UK.
- Bircan, Ç., Brück, T. and Vothknecht, M., 2017. Violent conflict and inequality. *Oxford Development Studies*, 45(2), pp.125-144.
- Buhaug, H., Cederman, L.E. and Gleditsch, K.S., 2014. Square pegs in round holes: Inequalities, grievances, and civil war. *International Studies Quarterly*, 58(2), pp.418-431.
- Cederman, L.E., Gleditsch, K.S. and Buhaug, H., 2013. *Inequality, grievances, and civil war*. Cambridge University Press.
- Collier, P. and Hoeffler, A., 2004. Greed and grievance in civil war. *Oxford economic papers*, 56(4), pp.563-595.
- Ehrlich, I., 1973. Participation in illegitimate activities: A theoretical and empirical investigation. *Journal of political Economy*, 81(3), pp.521-565.
- Fearon, J. and Hoeffler, A., 2014. Benefits and costs of the conflict and violence targets for the post-2015 development agenda. *Conflict and violence assessment paper*, Copenhagen Consensus Center.
- Fearon, J.D. and Laitin, D.D., 2003. Ethnicity, insurgency, and civil war. *American political science review*, 97(1), pp.75-90.
- Gurr, T.R. 1970. *Why Men Rebel*. Princeton University Press.
- Hoeffler, A., 2011. 'Greed' versus 'Grievance': A Useful Conceptual Distinction in the Study of Civil War?. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 11(2), pp.274-284.
- Hoeffler, A., 2017. What are the costs of violence?. *Politics, Philosophy & Economics*, 16(4), pp.422-445.
- Hoeffler, A., Gage, A. and Honoré, J.G. 2017. *Domestic Violence in Haiti*. Copenhagen Consensus Center.

Marmot, M. 2015. *The Health Gap: The Challenge of an Unequal World*. London, Bloomsbury.

Merton, R.K., 1938. Social structure and anomie. *American sociological review*, 3(5), pp.672-682.

Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Piketty, T., 2017. *Capital in the twenty-first century*. Harvard University Press.

Sen, A., 1973. *On economic inequality*. Oxford University Press.

Shaw, C.R. and McKay, H.D., 1942. *Juvenile delinquency and urban areas*.

Stöckl, H., K. Devries, A. Rotstein, N. Abrahams, J. Campbell, C. Watts, C. Garcia Moreno. 2013. The global prevalence of intimate partner homicide: a systematic review. *Lancet* 382: 859–65.

Tullock, Gordon. 2005. *The Social Dilemma: Of Autocracy, Revolution, Coup d'Etat, and War*. Ed. Charles K. Rowley. Vol. 8 of *The Selected Works of Gordon Tullock*. Indianapolis, IN: Liberty Fund.

Wilkinson, R.G. and Pickett, K., 2009. *The spirit level: Why more equal societies almost always do better* (Vol. 6). London: Allen Lane.

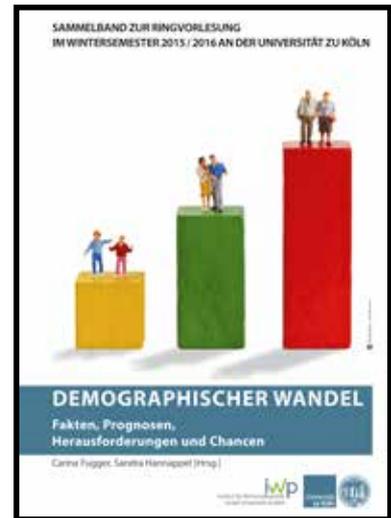
Impressionen



Vergangene Ringvorlesungen des Instituts für Wirtschaftspolitik

Demographischer Wandel - Fakten, Prognosen, Handlungsempfehlungen und Chancen (WS 2015/2016)

Von „Der demographische Wandel ist eine Chance“ über „Demographischer Wandel bedroht die Sozialsysteme“ zu „Schockzahlen – stirbt Deutschland aus?“ – unzählige Schlagzeilen verkünden die Herausforderungen einer alternden Gesellschaft. Häufig stehen die damit verbundenen Implikationen für die Rentenversicherung im Fokus. Die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung hat jedoch Einfluss auf eine Vielzahl von Lebensbereichen. Betroffen sind neben den Sozialversicherungen auch der Arbeitsmarkt und die Personalpolitik der Unternehmen, die Immobilien- und Kapitalmärkte, die Kommunen als Anbieter von Daseinsvorsorgeleistungen und vieles anderes mehr. Im Jahr 2015 stand auch insbesondere die Frage im Fokus, wie sich die Zuwanderung auf den demographischen Wandel auswirkt. Die Ringvorlesung „Demographischer Wandel – Fakten, Prognosen, Herausforderungen und Chancen“ bot eine Diskussionsplattform für diese Themen.



Ungleichheit und Ökonomie - Wie verändern sich die Märkte?
(WS 2016/2017)

Die Digitalisierung betrifft verschiedenste Lebensbereiche. Sie bietet dabei einerseits große Chancen, hält aber andererseits auch große Herausforderungen bereit. Aus ökonomischer Perspektive müssen viele Erkenntnisse dahingehend geprüft werden, ob sie mit fortschreitender Digitalisierung noch gelten. Nur wenn die Digitalisierung mitgedacht wird, können wirtschaftspolitische Fragen zeitgemäß beantwortet werden. In wie weit unterscheiden sich digitale Märkte von herkömmlichen Märkten? Welche Herausforderungen ergeben sich für die Wettbewerbspolitik oder die sozialen Sicherungssysteme? Wie verändern sich Arbeitsformen und -beziehungen? Welche Rolle hat die Politik, diesen Wandel zu begleiten? Diesen und weiteren Fragen waren die Vorträge der Ringvorlesung im Wintersemester 2016/2017 gewidmet.

Demokratie ohne Wähler? Über die Wechselwirkungen zwischen ökonomischer und politischer Ungleichheit



Prof. Dr. Frank
Decker

Rheinische Fried-
rich-Wilhelms-
Universität
Bonn

1. Das Problem der Ungleichheit in der Demokratie

Die demokratische Herrschafts- und Regierungsform basiert auf zwei miteinander verbundenen normativen Prinzipien. Das eine Prinzip, das die Demokratie im engeren Sinne umschreibt, ist die Volkssouveränität. Nach ihm soll die Herrschaft unter Berufung auf das Volk bzw. die Mehrheit des Volkes ausgeübt werden. Das andere Prinzip ist der Verfassungs- und Rechtsstaat. Dieser definiert einen Bereich garantierter Rechte, in die keine Mehrheit – sei sie auch noch so groß – eingreifen darf. Gleichzeitig wird die Herrschaftsgewalt auf verschiedene Organe und Personen verteilt, um einen Machtmissbrauch der Mehrheit zu verhindern.

Der Verfassungsstaat geht der Demokratie im engeren Sinne nicht nur ideell, sondern auch realgeschichtlich voraus. Demokratische Gestalt nahm er erst in dem Maße an, in dem der ihm zugrunde liegende Freiheitsgedanke um die Prinzipien der Gleichheit und Gerechtigkeit erweitert wurde. Alle Bürger sollten über die gleichen Freiheitsrechte verfügen und von diesen Rechten auch in gleicher Weise Gebrauch machen. Bezogen auf das Prinzip der Volkssouveränität galt das insbesondere für das Wahlrecht, das zunächst nur einer Minderheit der Bevölkerung vorbehalten war und erst mit der Einführung des Frauenwahlrechts auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt wurde.¹

Versteht man unter Volkssouveränität, dass die Herrschaft des Volkes (of the people) durch das Volk (by the people) und für das Volk (for the people) ausgeübt wird, lässt sich die Gleichheit auf der Input-Seite – der Regierung durch das Volk – an gleichberechtigten Mitwirkungsansprüchen und auf der Output-Seite – der Regierung für das Volk – an einer fairen (gerechten) Interessenberücksichtigung festmachen. Es liegt auf der Hand, dass beides unerreichbare Ideale

¹ Einige Länder ließen sich dabei sehr lange Zeit. So erhielten die Frauen in Frankreich z.B. erst nach dem Zweiten Weltkrieg das Wahlrecht, in der Schweiz sogar erst 1971.

sind. Denn selbst wenn die Einzelnen gleiche Rechte haben, sind sie doch in ihren individuellen Anlagen und Fähigkeiten so verschieden, dass der Gebrauch der Rechte zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen führt und die einen ihre Interessen besser durchsetzen als die anderen. Dies gilt in der gesellschaftlichen Sphäre genauso wie in der staatlichen. In der Demokratie mag es zwar im Unterschied zur Autokratie keine einseitige Machtballung oder -konzentration geben, dennoch ist die Macht zwischen denen, die die Herrschaft ausüben, und denen, die der Herrschaft unterliegen, ungleich verteilt. An diese Grundtatsache knüpfen sich vier wesentliche Fragen bzw. Herausforderungen.

Erstens geht es um das Verhältnis von Eliten und Massen und die Frage, unter welchen Bedingungen die ungleiche Machtverteilung gerechtfertigt werden kann? Hierfür ist vor allem maßgeblich, ob Machtungleichheit zu tatsächlicher Ungleichheit in der Interessenberücksichtigung führt. Nur wenn die von den Wählern bestellten Führungseliten zugleich die Interessen der nicht privilegierten Bevölkerung vertreten, kann das Gleichheitsziel auch materiell erreicht werden. Wieweit sie dazu bereit sind, dürfte zum einen von ihren inneren Überzeugungen abhängen. Zum anderen setzt es voraus, dass die Interessen von der Bevölkerung artikuliert werden, indem diese die politischen Beteiligungsmöglichkeiten – insbesondere bei Wahlen – nutzt.

Zweitens besteht das Problem, dass die Meinungen und Interessen innerhalb der Wählerschaft unterschiedlich stark ausgeprägt sind.² Weil bei einer Wahlentscheidung alle Stimmen am Ende gleich wiegen, kann das dazu führen, dass eine mäßig betroffene Mehrheit eine stark betroffene Minderheit überspielt. Der Gleichheitsgrundsatz bedarf insofern der Relativierung. Dies kann auf mehrerlei Weise erfolgen. Am naheliegendsten ist es, die Interessen der Minderheiten rechtlich zu schützen, indem man sie der Verfügungsgewalt demokratischer Entscheidun-

² Kendall / Carey 1968.

gen von vornherein entzieht. Des Weiteren könnte man für die Mehrheit politisch höhere Hürden aufrichten, um sie zu zwingen, die Interessen der Minderheit besser zu berücksichtigen. Oder man vertraut darauf, dass die Minderheiten selbst in der Lage sind, ihre Interessen in der politischen Auseinandersetzung durchzusetzen. Ungleiche Partizipation wäre dann gerade die Lösung und nicht das Problem.

Drittens stellt sich die Frage, wieweit demokratische Prinzipien über den staatlichen Bereich hinaus auch in der Gesellschaft ihren Platz haben. Die Befürworter einer gesellschaftlichen Demokratisierung weisen zu Recht darauf hin, dass Demokratie nicht nur eine Staatsform sei, sondern zugleich eine Lebensform, ein allgemeines Gestaltungsmuster sozialer Beziehungen. Dennoch verbleibt zwischen der staatlichen und gesellschaftlichen Demokratie ein wesentlicher Unterschied. Während für die staatliche Demokratie die politische Gleichheit der Bürger konstitutiv ist, begegnen sich die Individuen in den verschiedenen Bereichen der Gesellschaft von Rechts wegen oder aufgrund ihrer Funktionen als Ungleiche.³ Eine demokratische Einebnung würde diese Rechte und Funktionen beeinträchtigen. Selbst Vertreter eines radikalen partizipatorischen Ansatzes behaupten deshalb nicht, dass sämtliche gesellschaftlichen Bereiche der demokratischen Selbstbestimmung unterworfen werden könnten oder müssten.

Viertens geht es um die Wechselbeziehung von politischer und sozialer Gleichheit. So wie die Gewährleistung der formellen rechtlichen und politischen Gleichheit Voraussetzung gewesen ist, um die Realbedingungen für den Gebrauch der Freiheitsrechte zu verbessern und die Gleichheit als Rechtsprinzip auch im gesellschaftlichen Bereich zu verankern, so bleibt das politische Gleichheitsversprechen der Demokratie an ein Mindestmaß an materieller und sozialer Gerechtigkeit gebunden. Wie hoch dieses Maß sein soll, scheidet die Vertreter einer eher libertären oder sozialen Demokratiefassung. Die erstgenannten verstehen unter Gleichheit vor allem rechtliche Chancengleichheit und betrachten einen zu stark umverteilenden Sozial- und Wohlfahrtsstaat als tendenziell freiheitsgefährdend; die letztgenannten betonen gerade dessen freiheitssichernde und -ermöglichende Funktion.⁴

³ Buchheim 1973: 44 ff.

⁴ Meyer 2005.

2. Sozial selektive Wahlbeteiligung und Protestwahl

Lässt man die Entwicklung der demokratischen Systeme der fortgeschrittenen post-industriellen Gesellschaften seit den siebziger Jahren Revue passieren, ergibt sich in Bezug auf das Gleichheitsziel eine gemischte Bilanz. Während in sozialkultureller Hinsicht – etwa bei der Geschlechtergleichheit oder beim Abbau der Diskriminierung von Homosexuellen – deutliche Fortschritte erreicht wurden,⁵ ist die Ungleichheit in sozialökonomischer Hinsicht gestiegen. In der Goldenen Ära des Keynesianismus hatten hohe Wachstumsraten dafür gesorgt, dass der Sozial- und Wohlfahrtsstaat kontinuierlich ausgebaut werden konnte und der allergrößte Teil der Gesellschaft an der Wohlstandsentwicklung partizipierte. Unter dem Druck der Globalisierung wirken sich die geringer werdenden Verteilungsspielräume tendenziell zu Lasten der unteren Bevölkerungsschichten aus, deren Wohlstand stagniert oder abnimmt, während das obere Drittel seinen Anteil hält bzw. vergrößert. Die politischen Konsequenzen dieser Entwicklung spiegeln sich im Wahlverhalten wider. Einerseits nimmt die soziale Selektivität der Wahlbeteiligung zu, andererseits wenden sich die noch zur Wahl Gehenden verstärkt rechts- und linkspopulistischen Protestparteien zu. Zahlen für die Bundesrepublik dokumentieren den Trend. Betrug die Wahlbeteiligung in den siebziger und achtziger Jahren auch in den unteren Schichten der Bevölkerung stets um die 70 Prozent, so ist sie seit den neunziger Jahren kontinuierlich auf unter 50 Prozent bei den Bundestagswahlen 2009 und 2013 gesunken. Im oberen Bereich blieb die Beteiligung unterdessen mit um die 90 Prozent nahezu stabil. Bei der Bundestagswahl 2017 hat sich infolge der deutlich gestiegenen Wahlbeteiligung (plus 4,6 Prozent) die Schere wieder etwas geschlossen. Hauptnutznießer der Rekrutierung vormaliger Nichtwähler war dabei die AfD.

Da die linken Parteien – in der Bundesrepublik also die Sozialdemokratie und die Partei Die Linke – in den unteren Schichten traditionell höhere Wähleranteile verbuchen als die bürgerlichen Parteien, geht der Rückgang der Wahlbeteiligung vor allem zu ihren Lasten, während das bürgerliche Lager, also Union und FDP, im Gegenzug profitieren. In den Großstädten der Bundesrepublik, für die das auf der Basis von Stadtteilergebnissen empirisch überprüft

⁵ Als schwieriger und konfliktträchtiger hat sich dagegen die Inklusion der nicht eingesessenen Bevölkerungsminderheiten und Zuwanderer erwiesen. Die Frage lautet hier, welches Maß an kultureller Verschiedenheit in einer Gesellschaft erwünscht ist und von dieser verkraftet werden kann.

worden ist, besteht dieser Zusammenhang allerdings nur im – bevölkerungsmäßig stark dominierenden – Westen des Landes, nicht in Ostdeutschland.⁶

Die Zunahme der Protestwähler wird durch den zusammengefassten Stimmenanteil der rechten und linken Außenseiterparteien belegt, zu denen neben der erst 2013 entstandenen AfD auch die vormalige PDS und heutige Partei Die Linke gehört. Dieser hat sich von 5,0 Prozent bei der Bundestagswahl 2002 auf 21,8 Prozent bei der Bundestagswahl 2017 vervierfacht. In Ostdeutschland lag der Anteil mit 39,6 Prozent dabei mehr als doppelt so hoch wie in Westdeutschland (18,1 Prozent).

Aktuelle Auswertungen zeigen, dass die materiell Benachteiligten in der Wählerschaft sowohl der Linken als auch der AfD überproportional vertreten sind. Das Durchschnittseinkommen dieser Wähler liegt ebenfalls geringer als das der Wähler der anderen Parteien – einschließlich der SPD – und wird nur noch vom Durchschnittseinkommen der Nichtwähler unterboten.⁷ Vor diesem Hintergrund könnte man vermuten, dass die Repräsentationsschwäche, die die zunehmende Wahlabstinz der benachteiligten Bevölkerungsgruppen verursacht, durch die gleichzeitige Zunahme des Protestwahlverhaltens ausgeglichen wird. Ob das so ist, erscheint aber aus einer Reihe von Gründen fragwürdig:

Erstens ist der Anteil der sozial Benachteiligten unter den Nichtwählern deutlich größer als unter den Protestwählern. Zweitens können die rechten und linken Außenseiterparteien die Anliegen der Protestwähler nur indirekt – in der Auseinandersetzung mit den von ihnen herausgeforderten Mainstream-Parteien – befördern, da sie über keine Regierungsmacht verfügen. Drittens zeigt sich bei der AfD überdies, dass ihre marktliberal ausgerichteten Positionen den Interessen der sozial benachteiligten Wähler sogar direkt zuwiderlaufen.⁸ Und viertens führt die Abwendung dieser Wähler nicht dazu, dass die Mainstream-Parteien sich deren Interessen verstärkt zuwenden. Hier dürfte das Hauptproblem liegen: Weil unter den zahlenmäßig immer noch überwiegenden Wählern der leistungsbereiten Mitte potenziell mehr zu gewinnen

ist, als an enttäuschten Nicht- und Protestwählern zurückgeholt werden kann, richten die beiden großen Parteien und das heißt eben: auch die Sozialdemokratie, ihre Programme und ihr Regierungshandeln im Wettbewerb primär an den erstgenannten aus. Die Folge ist ein sich selbst verstärkender Prozess: Vertreten Parteien und Politiker die benachteiligten Bevölkerungsgruppen nicht mehr, haben diese noch weniger Grund, an den Wahlen teilzunehmen. Und bleiben sie den Wahlen fern, werden ihre Interessen noch weniger vertreten.⁹

3. Schließen der Repräsentationslücke durch neue Partizipationsformen?

Wie lässt sich dieser Teufelskreis durchbrechen? Viele Demokratietheoretiker relativieren die Krise der Wahldemokratie, indem sie das Augenmerk auf die anderen Formen und Möglichkeiten der politischen Beteiligung richten. Einerseits engagieren sich die Bürger vermehrt außerhalb von Parteien und Wahlen (in Bürgerinitiativen, sozialen Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen). Der Rückgang der Wahlbeteiligung ist somit weder gleichbedeutend mit einem Rückgang der Partizipation insgesamt, noch lässt er sich auf abnehmendes politisches Interesse zurückführen. Andererseits werden neue Formen der Partizipation „von oben“ zusätzlich bereitgestellt oder zugelassen. Diese sollen die bestehenden Beteiligungsangebote ergänzen, indem sie die Entscheidungsfindung auf eine breitere Interessengrundlage stellen. Ihr Ziel ist es, die Akzeptanz der Entscheidungen schon im Vorfeld zu erhöhen.

Besonders große Wertschätzung bei den Bürgern genießen direktdemokratische Verfahren, weil sie mit diesen auf politische Entscheidungen nicht nur einwirken, sondern die Entscheidungen selbst verbindlich treffen können. Gerade deshalb ist ihre Einführung und Nutzung den Regierenden lästig. Eine zunehmende Skepsis gegenüber den direktdemokratischen Verfahren lässt sich heute vor allem bei Grünen und SPD feststellen, die früher für deren Stärkung am entschiedensten eingetreten waren. Um den unerwünschten Wirkungen der Plebiszite auszuweichen, setzen sie stattdessen mittlerweile eher auf konsultative, also nicht verbindliche Formen der Bürgerbeteiligung.¹⁰

Sogenannte „deliberative“ Verfahren sind gerade dort sinnvoll und geboten, wo es eine starke Dominanz wirtschaftlicher bzw. unternehmerischer In-

6 Schäfer 2015: 158 ff.

7 Brenke / Kritikot 2017.

8 Dies könnte sich in Zukunft durchaus ändern. Andere rechts-populistische Parteien in Europa haben den in ihrer Entstehungszeit noch stark ausgeprägten Marktliberalismus längst zugunsten protektionistischer und sozialpopulistischer Positionen abgestreift und sich für eine Erhaltung und sogar Erweiterung des Sozial- und Wohlfahrtsstaates eingesetzt. Damit sind sie der sozialen Zusammensetzung ihrer Wählerschaft gefolgt, die sich seit den neunziger Jahren in Richtung der benachteiligten Bevölkerungsgruppen zunehmend verschob. Vgl. Decker 2017.

9 Schäfer 2015: 73 ff.

10 Decker 2016.



teressen gibt. Durch die Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen können hier Gemeinwohlaspekte im Sinne einer nachhaltigen Politik in die Entscheidungsvorbereitung eingespeist werden. Ihr Hauptanwendungsbereich liegt auf der nationalen (wo die Verfahren an den Korporatismus der siebziger Jahre anknüpfen) und der transnationalen Ebene.

Im regionalen und kommunalen Kontext sind ergänzende Verfahren der Bürgerbeteiligung vor allem bei Infrastrukturprojekten am Platze, wo das Problem intensiv betroffener Minderheiten besonders ausgeprägt ist. Das Mehrheitsprinzip stößt hier an die oben erwähnten Grenzen. Wie die Erfahrungen anderer Länder (etwa der Schweiz) zeigen, schließt das auch verbindliche Abstimmungen mit ein. Ein anderes Anwendungsfeld sind institutionenpolitische Fragen, in denen Parteien oder Parlamente „in eigener Sache“ entscheiden wie das Wahlrecht oder die Politikfinanzierung. Statt die Kontrollfunktion einseitig den Gerichten zu überantworten, die dann häufig anstelle der demokratisch bestellten Vertreter die Entscheidungen faktisch treffen oder vorwegnehmen, müssten die letztgenannten bereit sein, die betreffenden Verfahren für „unparteiische“ Bürger stärker zu öffnen. Diese könnten z.B. durch eine Zufallsauswahl beigezogen werden.¹¹

Alle Partizipationsformen jenseits der Wahlen – egal ob sie durch die Regierenden „von oben“ bereitgestellt werden oder ob sie „von unten“, also den Bürgern selbst ausgehen – teilen allerdings das Problem, das sie vorzugsweise von Menschen mit höheren Bildungsabschlüssen und höherem Einkommen in Anspruch genommen werden.¹² Die soziale Selekti-

vität ist hier sogar noch wesentlich größerer als bei den Wahlen, die insofern weiterhin die „gleichheitsfreundlichste“ Beteiligungsart darstellen.¹³ Zwar gibt es keine Belege dafür, dass der Ausbau und die Nutzung der anderen Partizipationsformen die Schiefelage der Wahlbeteiligung zusätzlich verstärkt hat. Ein besonders geeignetes Rezept, um die benachteiligten Schichten in das repräsentative System zurückzuholen, bieten sie jedoch nicht.¹⁴ Vor diesem Hintergrund muss es verwundern, dass die Politikwissenschaft um das Problem bisher einen relativ weiten Bogen gemacht hat, während sie den neuen Beteiligungsmodellen breite Aufmerksamkeit schenkt.

4. Institutionelle und politische Gegenmaßnahmen

Wie lässt sich der wachsenden politischen Ungleichheit entgegenwirken? Eine Reihe von Autoren wollen bei der Wahlbeteiligung selbst ansetzen und schlagen vor, diese durch institutionelle Maßnahmen bzw. Anreize zu erhöhen. Am naheliegendsten erscheint die Einführung einer sanktionsbewährten Wahlpflicht. Weil man damit der sozialen Schiefelage auf relativ einfache Weise begegnen könnte, wird dieser Vorschlag heute gerade von Wissenschaftlern bzw. Autoren (aber noch nicht von Politikern) ins Spiel gebracht, die der Sozialdemokratie nahestehen.¹⁵ Im Umkehrschluss kann man sich leicht ausmalen, warum die bürgerlichen Parteien an einer solchen Lösung kein Interesse haben. Die Diskussion ist auch deshalb müßig, weil die Bevölkerung eine Wahlpflicht ohnehin

11 Van Reybrouck 2016.

12 Das gilt auch für die in der repräsentativen Demokratie nach wie vor zentrale Mitwirkung in Parteien und anderen Organisationen der politischen Willensbildung, in denen die höhergebildeten und ressourcenstärkeren Bürger an der Mitgliederbasis und (erst recht) in den Führungspositionen dominieren. Vgl. Schäfer 2015: 172 ff.

13 Decker / Lewandowsky / Solar 2013: 106 ff.

14 Merkel 2015. Manchmal werden diesbezügliche Daten sogar falsch interpretiert. So lag z.B. die soziale Spreizung der Beteiligung bei der als Beispiel für dieses Problem häufig angeführten Volksabstimmung über die Schulreform in Hamburg 2010 keineswegs über derjenigen der vorangegangenen oder nachfolgenden Bürgerschaftswahlen – sie spielte sich nur auf einem insgesamt niedrigeren Niveau ab (39 Prozent gegenüber 63,5 bzw. 57,3 Prozent). Vgl. Schäfer 2015: 196 ff.

15 Vgl. z.B. Faas 2015.

zu mehr als zwei Dritteln ablehnt. Zudem wäre sie in der Bundesrepublik ein verfassungspolitischer und -rechtlicher Fremdkörper.

Unterhalb der Wahlpflicht ansetzende Maßnahmen wie die Absenkung des Wahlalters (auf 16), die Ermöglichung von neuen Orten und Techniken der Stimmabgabe oder die Inszenierung des Wahltages als gesellschaftliches „Event“ dürften – auch wenn sie zusammen- oder für sich genommen alle diskutabel sind – in ihren Wirkungen überschaubar bleiben.¹⁶

Wie die anderen Partizipationsformen führen sie an den Aporien der sozialökonomischen und -kulturellen Spaltung der Gesellschaft nicht vorbei, deren Bekämpfung an der Wurzel erfolgen muss und nur mit politischen Maßnahmen erreicht werden kann – das heißt einer Agenda, die durch eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt sowie umfangreiche Investitionen in Bildung, Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung, Wohnungsbau und sonstige Bereiche der Infrastruktur wieder mehr Chancengerechtigkeit ermöglicht und tatsächlich herstellt. Wenn die linken Parteien und hier vor allem die Sozialdemokratie Hauptleidtragenden der wachsenden sozialen und politischen Ungleichheit sind, müssen gerade sie für ein solches Politikangebot eintreten. Die strategische Herausforderung besteht dabei darin, auch die Teile der eigenen Wählerschaft mitzunehmen, die selbst über höhere Bildungsabschlüsse und Einkommen verfügen als der Bevölkerungsdurchschnitt. Dies wird wahrscheinlich nur gelingen, wenn man diese Wähler verteilungspolitisch „schont“ und sie gleichzeitig mit gesellschaftspolitisch progressiven Positionen „pflegt“. Auch um dem Rechtspopulismus zu begegnen, muss die Sozialdemokratie dringend daran arbeiten, das Bündnis des linksliberalen Bürgertums mit ihrer vernachlässigten Kernklientel der „kleinen Leute“ zu erneuern. Dies schließt die Notwendigkeit einer „realistischen“ Zuwanderungspolitik mit ein. Weil die migrationsbedingten Konflikte diese Klientel besonders betreffen, sollten sich gerade linke Parteien für eine bessere Steuerung und Begrenzung der Einwanderung einsetzen. Gleichzeitig dürfen sie die kulturelle Mitbedingtheit dieser Konflikte nicht aus dem Auge verlieren und so tun, als seien sie ausschließlich sozialer Natur. Die Mahnung des britischen Ökonomen Paul Collier¹⁷ – dass uns die Interessen derjenigen, die in ihrer Heimat leben und

bleiben wollen, mehr bekümmern sollten als die Interessen jener, die ihre Heimat verlassen – ist zugleich ein elektoraler Sachzwang. Wenn die linken Parteien diese Lektion nicht begreifen, werden sie weder ihre Mehrheitsfähigkeit gegenüber dem durch den Rechtspopulismus gestärkten Mitte-Rechts-Lager zurückerlangen noch den auf Dauer verhängnisvollen Weg in die „Zwei-Drittel-Demokratie“ stoppen können.

Literatur

Brenke, Karl / Alexander S. Kritikos (2017), Wählerstruktur im Wandel. DIW-Wochenbericht 29, Berlin, S. 595-606.

Buchheim, Hans (1973), Der demokratische Verfassungsstaat und das Problem der Demokratisierung der Gesellschaft, Hannover.

Collier, Paul (2017), Heimat ist das Fundament der linken Mitte, Bonn (IPG Internationale Politik und Gesellschaft).

Decker, Frank / Marcel Lewandowsky / Marcel Solar (2013), Demokratie ohne Wähler? Neue Herausforderungen der politischen Partizipation, Bonn.

Decker, Frank (2016), Der Irrweg der Volksgesetzgebung. Eine Streitschrift, Bonn.

Decker, Frank (2017), Rechtspopulismus in Europa. Ein Überblick, in: Kurt Möller / Florian Neuscheler (Hg.), „Wer will die hier schon haben?“ Ablehnungshaltung und Diskriminierung in Deutschland, Stuttgart, S. 131-143.

Faas, Thorsten (2015), Wahlpflicht – warum eigentlich nicht?, in: Die Neue Gesellschaft / Frankfurter Hefte 62 (2015) H. 10, S. 17-19.

Kendall, Willmoore / George W. Carey (1968), The „Intensity“ Problem and Democratic Theory, in: American Political Science Review 62 (1), S. 5-24.

Meyer, Thomas (2005), Theorie der Sozialen Demokratie, Wiesbaden.

Merkel, Wolfgang (2015), Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis, Frankfurt a.M. (Otto-Brenner-Stiftung / Arbeitsheft 80).

Mörschel, Tobias, Hg. (2016), Wahlen und Demokratie. Reformoptionen des deutschen Wahlrechts, Baden-Baden.

Schäfer, Armin (2015), Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt a.M. / New York. Van Reybrouck, David (2016), Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist, Göttingen.

¹⁶ Mörschel 2016. Andere Maßnahmen wie die „Demokratisierung“ des Wahlsystems durch Einführung von zusätzlichen Elementen der Personenwahl wären wegen der mit ihnen einhergehenden Komplexitätssteigerung in sozialer Hinsicht sogar kontraproduktiv.

¹⁷ Collier 2017.

Publikationen des Instituts für Wirtschaftspolitik

Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik

Aktuellste Ausgaben:

[142] Leonard Münstermann: Die Invaliditätsversicherung zwischen Markt und Staat - ein konstitutionenökonomischer Reformvorschlag, Köln 2017

[141] Ines Läufer: Zur Absicherung des Prämienänderungsrisikos im Krankenversicherungssystem der USA vor und nach dem Affordable Care Act, Köln 2016

[140] Christine Arentz: Bürgerprivatversicherung: Weiterentwicklung und Wege zu ihrer Implementierung im deutschen Gesundheitssystem, Köln 2016

In der Reihe „Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik“ des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln sind bisher 142 Bände erschienen. Begründet wurde diese Reihe von Alfred Müller-Armack und der aktuelle Herausgeber ist Juergen B. Donges.



Welche Rolle spielen politische Maßnahmen bei der Gewährleistung gleicher (Bildungs-)Chancen? – Aufstieg durch Bildung



Yvonne Gebauer

Ministerin für
Schule und Bildung
des Landes NRW

Foto: Susanne Klömpges

Sehr geehrter Herr Prof. Krause,
sehr geehrter Herr Dr. Roth,
sehr geehrte Studierende,
meine sehr geehrten Damen und Herren,
ich bedanke mich sehr herzlich für Ihre Einladung,
im Rahmen der Ringvorlesung des Instituts für Wirtschaftspolitik hier an der Universität zu Köln zu Ihnen zu sprechen.

1. Einleitung

Mit dem Schwerpunkt „Ungleichheit und Umverteilung“ widmet sich die diesjährige Vortragsreihe einem wichtigen gesellschaftlichen Thema, das die Politik nicht nur aktuell beschäftigt, sondern seit vielen Jahren. Soziale Gerechtigkeit steht auf der wiederkehrenden Agenda in vielen politischen Handlungsfeldern.

Die bisherigen Veranstaltungen in dieser Reihe haben vornehmlich wirtschaftswissenschaftliche, philosophische und soziologische Fragestellungen verfolgt. Heute schließt sich nun mein Vortrag mit dem Titel „Welche Rolle spielen politische Maßnahmen bei der Gewährleistung gleicher (Bildungs-)chancen? – Aufstieg durch Bildung“ an.

Dass zum Abschluss dieser Ringvorlesung die Bildungspolitik im Mittelpunkt steht, wird wahrscheinlich kein Zufall sein! Schließlich sind faire Bildungschancen der Schlüssel zu Teilhabe, Freiheit und Wohlstand.

Bitte erwarten Sie heute keine bildungswissenschaftlichen Ausführungen.

Ich komme nicht aus der Bildungswissenschaft, sondern bin aktive Bildungspolitiklerin und werde mich dem Thema Bildungsgerechtigkeit aus der Perspektive der politischen Praxis nähern.

Meine Damen und Herren,
bereits Mitte der 1960'er Jahre unterstrich Ralf Dahrendorf, der renommierte Soziologe, Publizist und Politiker, dass Bildungsgerechtigkeit und Durchlässigkeit der Bildungssysteme eine unverzichtbare Basis stabiler, demokratischer Gesellschaften sind. Das

schließt in besonderer Weise die Förderung benachteiligter Gruppen ein. Dahrendorf fordert in seiner einflussreichen Streitschrift „Bildung ist Bürgerrecht: Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik“ (Dahrendorf 1965), dass diese Förderung von staatlichen Instanzen zu gewährleisten sei.

Diese Überzeugung wurde – was im politischen Geschäft nicht allzu häufig der Fall ist – zu einem unumstrittenen politischen Prinzip. Auf dem Dresdner Bildungsgipfel im Jahr 2008 formulierten Bund und Länder: „Aufstieg durch Bildung ist die Strategie, damit die Herkunft von Menschen nicht über ihre Zukunft entscheidet. Ein gerechter Zugang zu Bildung und Durchlässigkeit der Bildungssysteme sind Leitprinzip verantwortlicher Bildungspolitik.“ (Die Bundesregierung/Die Regierungschefs 2008, S. 4).

Bildung ist der Schlüssel für die Zukunft unseres Landes. Es ist Aufgabe von Bildungspolitik, allen Kindern und Jugendlichen – unabhängig von ihrer Herkunft – die Chance zu eröffnen, ihr Erwachsenenleben selbstbestimmt und eigenverantwortlich zu gestalten. In der thematischen Beschreibung Ihrer Ringvorlesung heißt es zum „dritten Block“, es gehe um Wirkungen von Ungleichheit und mögliche Politikeingriffe. Der Begriff „Politikeingriff“ umschreibt letztlich auch im Handlungsfeld Bildung den Gestaltungsanspruch der auf Zeit von den Bürgerinnen und Bürgern hierfür mandatierten Landesregierung. Deshalb möchte ich Ihnen in der Folge anhand unterschiedlicher Handlungsfelder skizzieren, wie wir diese „Politikeingriffe“ im Kontext des umfassenden Themas des Kampfes gegen soziale Ungleichheit und Armut im Bildungsbereich gestalten wollen.

„Aufstieg durch Bildung ermöglichen“ ist das ehrgeizige Leitmotiv, dem wir in Nordrhein-Westfalen in den nächsten Jahren folgen wollen. Die Bildungspolitik wird ein zentraler Schwerpunkt unseres Regierungshandelns der nächsten Jahre sein. Wir setzen dabei auf eine Bildungspolitik, die Chancengerechtigkeit sichert, Leistungsbereitschaft anerkennt und Wissen und Kompetenzen vermittelt. Die Geschichte hat uns gezeigt, dass Investitionen in Bildung sich

auszahlen.

Dahrendorf lieferte mit seinem Werk wesentliche Argumente für die nachfolgende Bildungsexpansion. Seit den 1960er Jahren hat eine enorme Ausdehnung des Bildungswesens stattgefunden. 1960 erwarben z.B. lediglich sechs Prozent eines Schülerjahrgangs die Allgemeine Hochschulreife. 2014 waren es 41 Prozent (Geißler 2014, MSB 2018). Auch die Zahl der Hochschulabsolventen hat sich vergleichbar entwickelt. Während 1960 sechs Prozent eines Jahrgangs ein Universitätsstudium und weitere zwei Prozent ein Fachhochschulstudium aufnahmen (Geißler 2014), lag die Studienanfängerquote im Jahr 2014 bei 58 Prozent (MSB 2018, S. 108). Prof. Geißler hat die deutsche Bildungsexpansion als eine „Umschichtung nach oben“ interpretiert. „Untere Bildungsschichten schrumpfen, mittlere und höhere Bildungsschichten dehnen sich aus“ (Geißler 2014).

Dies markiert eine Problemzone der erwähnten Bildungsexpansion. Zwar ging der Anteil der Jugendlichen, die das Schulsystem ohne Hauptschulabschluss verlassen, von 17 Prozent im Jahr 1960 auf ungefähr 6 Prozent im Jahr 2015 zurück. (Geißler 2014). Doch auch sechs Prozent sind immer noch zu viel. Das heißt, jeder 17. Schüler bzw. Schülerin bleibt ohne Abschluss. Noch drastischer sind die Zahlen mit Blick auf berufliche Bildungsabschlüsse. Insgesamt verfügten 2014 in Deutschland von den 30-39-Jährigen 16 Prozent nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Das sind erschreckende Zahlen, weil sie sich direkt auf die individuellen Lebenschancen auswirken.

Mangelnde Bildung erhöht das Armutrisiko im-

mens. Bildung ist nicht die einzige, aber eine zentrale Ressource für Lebenschancen.

Bevor ich Ihnen einzelne schulpolitische Handlungsfelder erläutere, möchte ich Ihnen einige grundlegende Prinzipien vorstellen, an denen sich unsere Schulpolitik orientiert:

1. Beste Bildung setzt auf Qualität und Vielfalt statt auf Strukturdebatten. Ideologisch geführte Strukturdebatten binden Kräfte und verhindern eine zukunftsorientierte Qualitätsentwicklung unserer Bildungssysteme. Im Mittelpunkt allen Denkens und Handelns muss die Steigerung der Qualität des Unterrichts stehen.

2. Die individuelle Förderung von Kindern und Jugendlichen ist die entscheidende Herausforderung, um kein Talent zu verlieren. Das gilt für Leistungsschwächere ebenso wie für besonders Leistungsstarke. Und ich bin der festen Überzeugung, dass jedes Kind Talente mitbringt.

3. Wir wollen eine umfassende Bildung. Kinder und Jugendliche müssen die notwendigen Sachkenntnisse und fachlichen Qualifikationen für ihr Berufsleben erlangen.

Dieser Bildungsauftrag ist gesamtgesellschaftlich von hoher Bedeutung. Er eröffnet jungen Menschen aber vor allen Dingen die Chance, ihr Leben ebenso eigenverantwortlich wie selbstbestimmt zu gestalten. Zu dieser umfassenden Bildung müssen wir daher selbstverständlich auch die Werte unserer demokratischen Gesellschaft oder z. B. den reflektierten Umgang mit kulturellen Gütern vermitteln.

4. Zur Sicherung von Chancengerechtigkeit benötigen wir hohe Qualitäts- und Leistungsstandards, die



in allen Ländern und Schulformen konsequent umgesetzt werden.

5. Es bedarf individueller und passgenauer Angebote, die so vielfältig sind wie unsere Kinder und Jugendlichen. Schulen benötigen deshalb Spielräume, um ihre pädagogischen Konzepte zu gestalten.

Und, ein letzter Punkt:

6. Beste Bildung braucht beste Lehrerinnen und Lehrer, die – ausgestattet mit ausgezeichnete Fachkompetenz – gezielt Lernprozesse initiieren und Lernergebnisse sichern können.

Meine Damen und Herren,

bevor ich im Weiteren auf ausgewählte bildungspolitische Maßnahmen der Landesregierung zu sprechen komme, gestatten Sie mir eine weitere Vorbemerkung. Es ist nicht zu verkennen, dass in Nordrhein-Westfalen und allen anderen Bundesländern in den letzten Jahren große bildungspolitische Anstrengungen unternommen wurden, um die Chancengerechtigkeit zu verbessern. Dennoch zeigen nicht zuletzt die wiederkehrenden Ergebnisse der nationalen und internationalen Schulleistungsstudien, dass es bei der Bildungsgerechtigkeit weiterhin Nachholbedarf gibt. PISA hat uns mehrfach gezeigt: Wir haben bei der Reduzierung ungleicher Bildungschancen Fortschritte gemacht. Sozusagen passend zur heutigen Ringvorlesung hat die OECD tagesaktuell bekannt gegeben, dass im letzten Jahrzehnt der Anteil gut abschneidender Schülerinnen und Schüler aus sozial schwierigen Verhältnissen so stark gewachsen ist wie in kaum einem anderen OECD-Land (OECD/Vodafone-Stiftung 2018). Das ist sehr erfreulich. Aber wenn wir uns auch verbessert haben, verharrt Deutschland bei der Ungleichheit weiter unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. Es bleibt also weiterhin noch viel zu tun. Auch werden wir in einschlägigen Bildungsstudien weiterhin immer wieder attestiert bekommen, dass bildungspolitische Maßnahmen alleine nicht zu einer spürbaren Reduzierung sozialer Ungleichheit führen können. Dazu bedarf es gemeinsamer Anstrengungen z. B. auch der Sozial-, der Familien- und der Wirtschaftspolitik.

Selbstverständlich bedeutet das nicht, dass wir mittelmäßige Ergebnisse in Bildungsstudien als gegeben hinnehmen dürfen. Wir müssen sie vielmehr als Auftrag annehmen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Hierbei hat die Politik – und das erlaube ich mir, gerade hier in einer Universität zu sagen – durchaus die Erwartung an die Wissenschaft, dass sie politisches Handlungswissen zur Verfügung stellt. Ich freue mich, dass das Institut für Wirtschaftspolitik auch großen Wert auf die Entwicklung praktisch anwendbarer Vorschläge zur Lösung politischer Probleme

legt. Als politische Entscheidungsträger benötigen wir fundierte wissenschaftliche Erkenntnisse darüber, welche Maßnahmen zu den erwünschten Zielen führen. Dies gilt in besonderer Weise für das Thema Bildungsgerechtigkeit.

Sehr geehrte Damen und Herren,

wie können wir jedes Kind mit all seinen Talenten, all seinen Potentialen und individuellen Bedürfnissen in den Blick nehmen? Das ist für mich die zentrale Frage, wenn es um Bildungsgerechtigkeit geht. Wir benötigen individuelle und passgenaue Bildungsangebote, die so vielfältig sind wie unsere Kinder und Jugendlichen. Und welche Rahmenbedingungen brauchen unsere Schulen, um tatsächlich jedem Kind unabhängig von seiner Herkunft bestmögliche Entfaltung zu ermöglichen?

Bevor ich gleich exemplarisch auf einige ausgewählte Maßnahmen unserer Schulpolitik eingehe, erlauben Sie mir noch einen kurzen, allgemeinen Exkurs. Um ungleiche Chancen zu bekämpfen, braucht man gute Rahmenbedingungen. Nur in einer angenehmen, anregenden und modernen Ausstattung können sich die Talente bestmöglich entfalten. Viele Schulen befinden sich aber leider in einem erbärmlichen Zustand.

Das reicht von schlechten sanitären Anlagen über veraltete Fachräume, tropfende Dächer bis hin zu fehlender digitaler Ausstattung. Für die nächsten Jahre werden den Schulträgern nun über 6 Milliarden Euro aus Landes- und Bundesmitteln zur Sanierung und Modernisierung der Schulen zur Verfügung stehen. Als Landesregierung wollen wir die Schulträger dabei unterstützen, diese Mittel auch zielgerichtet und zeitnah einzusetzen, weil wir überall für alle Schülerinnen und Schüler lernförderliche Rahmenbedingungen ermöglichen können und müssen.

Doch nun zurück zu den angekündigten Maßnahmen.

2. Sicherung der „Kernkompetenzen“ ab der Grundschule

Die entscheidenden Grundlagen für die weitere schulische Entwicklung unserer Kinder werden in der Grundschule gelegt. Die – bereits zuvor im Ländervergleich nicht sehr guten – Leistungen der Schülerinnen und Schüler sind in Nordrhein-Westfalen in den Bereichen Rechtschreibung und Mathematik zurückgegangen, wie unlängst eine Studie des Instituts zur Qualitätsentwicklung des Bildungswesen zeigte (Stanat et. al. 2017). Noch bedrückender sind die Ergebnisse dadurch, dass teilweise ein Viertel der Kinder nicht einmal die Mindeststandards erreicht. Das können und dürfen wir nicht akzeptieren. Die

Kernkompetenzen Lesen, Schreiben und Rechnen sind unabdingbare Voraussetzungen für erfolgreiche Bildungsbiografien, sie sind auch unerlässliche Grundlagen für einen Bildungsaufstieg. Deshalb müssen wir diese Kulturtechniken stärken.

So soll z. B. Rechtschreibunterricht an den Grundschulen verbindlicher werden. Eine Expertenkommission mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft und Schulpraxis wird bis zum Sommer 2018 eine Handreichung für den Rechtschreibunterricht an Grundschulen erarbeiten.

Zum Schuljahr 2018/19 soll außerdem ein verbindlicher Grundwortschatz eingeführt werden, der eine Liste von Lernwörtern enthält, anhand derer die Regeln der Rechtschreibung gelernt werden sollen. Er stellt eine verbindliche Zielmarke für die Vermittlung von Deutschkenntnissen in den Grundschulen dar. Wir wollen so die Lese- und Schreibkompetenz unserer Grundschülerinnen und Grundschüler verbessern, denn sie sind Schlüsselqualifikationen in unserer Gesellschaft und die Basis einer erfolgreichen Lebensgestaltung.

Gleichzeitig müssen wir jedoch auch die oft unzureichenden Rahmenbedingungen für die Lehrkräfte deutlich verbessern, d. h. eine gestärkte personelle Unterstützung bei schwierigen Rahmenbedingungen oder aber auch eine Entlastung etwa von Bürokratie, die eine stärkere Konzentration auf die Kernaufgaben – guten Unterricht und Erziehung – ermöglicht.

3. Kompetenter Umgang mit digitalen Medien – keine digitale Spaltung

Die Digitalisierung verändert unser Leben tiefgreifend. Unser Ziel muss sein, dass alle jungen Menschen ihr Leben in einer „digitalen Welt“ eigenverantwortlich und selbstbestimmt gestalten können. Dies darf sich nicht auf die Vermittlung von Anwenderkompetenzen beschränken. Vielmehr muss eine umfassende digitale Kompetenz erreicht werden.

Dies umfasst die kritische Reflexion von Informationen, Kenntnisse zur sicheren Internetnutzung und zum Schutz vor Datenmissbrauch und das Management der eigenen digitalen Identität in sozialen Netzwerken. Es ist Aufgabe unserer Schulen, diese digitalen Schlüsselkompetenzen zu vermitteln.

Leider übertragen sich soziale Ungleichheiten auch in den digitalen Raum. Manche sprechen von „digitalen Analphabeten“. Viel zu häufig ist der sozioökonomische Hintergrund entscheidend dafür, wer die Digitalisierung und das Netz produktiv nutzen kann. Auch in diesem – relativ – neuen Feld tut sich eine – neue – Kluft der Ungleichheit auf, wenn wir nicht

aktiv gegensteuern. Hierbei kommt insbesondere der Schule die Aufgabe zu, einer solchen zunehmenden digitalen Kluft der Gesellschaft entgegenzuwirken. Um diese Ziele zu erreichen, werden wir eine systematische Strategie verfolgen.

Dies kann selbstverständlich nur gelingen, wenn alle Schulen über die notwendige Infrastruktur und Ausstattung verfügen. Die Infrastruktur in den Schulen muss vergleichbare Lern- und Arbeitsbedingungen für alle Schülerinnen und Schüler ermöglichen – unabhängig von Herkunft und Ort. Dazu bedarf es einer gewaltigen gesellschaftlichen Kraftanstrengung.

Meine Damen und Herren, die Landesregierung strebt den Glasfaseranschluss für alle Schulen an. Schnellstmöglich wollen wir in Kooperation mit den Kommunen alle Schulen an ein leistungsfähiges Gigabit-Netz angeschlossen haben. Der Breitbandausbau, für den die Kommunen die Zuständigkeit haben, muss dringend vorangetrieben werden. Bei dieser gesamtgesellschaftlichen Herausforderung muss aber auch der Bund seinen Beitrag leisten. Das heißt konkret: Der Bund muss seine Zusagen aus dem Digitalpakt in Höhe von fünf Milliarden Euro endlich einlösen. Digitale Bildung muss eine gesamtstaatliche Aufgabe sein.

Weiterhin müssen wir sicherstellen, dass allen Kindern und Jugendlichen sowohl Medienkompetenz als auch informatische Kompetenzen vermittelt werden. Dazu gehören insbesondere Grundkenntnisse im Programmieren. Deshalb haben wir hier in NRW den Kompetenzrahmen Medienpass NRW entsprechend überarbeitet (Medienberatung NRW 2018), der nun schrittweise in den Lehrplänen aller Schulformen verankert wird.

Damit eine umfassende digitale Bildung gelingen kann, brauchen wir aber vor allem eines: kompetente Lehrerinnen und Lehrer. Deshalb wollen wir die Lehrerbildung stärken und weiten bereits die Fortbildung aus. Dazu gehört z. B. auch die Ausstattung der Zentren für schulpraktische Lehrerbildung mit der notwendigen digitalen Infrastruktur, die wir als Land systematisch vorantreiben.

Nur wenn wir es schaffen, überall in unseren Schulen bestmögliche Voraussetzungen für beste Bildung in Zeiten der Digitalisierung zu schaffen, stellen wir sicher, dass junge Menschen gut auf das Leben in einer sich rasant verändernden Welt vorbereitet sind – auch hierin entscheiden sich zukünftige Lebenschancen.

4. Chancen des Ganztags nutzen

Meine Damen und Herren, auch der Ganztags kann vertiefte Fördermöglichkei-

ten eröffnen. Uns ist es dabei jedoch wichtig, dass es hierbei Wahlmöglichkeiten gibt, wir wollen keinen Zwang.

Gegenwärtig besuchen etwa 50 Prozent der Schülerinnen und Schüler in Nordrhein-Westfalen eine offene oder eine gebundene Ganztagschule. Über 90 Prozent der Grundschulen bieten ein offenes Ganztagsangebot (OGS) an, viele weiterführende Schulen sind gebundene Ganztagschulen (MSB 2018). Aber auch Schulen, die nicht im Ganztage arbeiten, gestalten vielfältige, erweiterte Bildungsangebote, oft auch in enger Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern und Institutionen.

So leistet der Ganztage durch verlässliche Betreuungsangebote nicht nur einen wichtigen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Verantwortungsgemeinschaft mit außerschulischen Partnern und Trägern der Jugendhilfe im Ganztage macht Schulen auch zu lebendigen Orten im Sozialraum.

Die Chancen ganztägiger Bildung müssen wir noch besser nutzen als bisher. Ganztägige Bildungsangebote können einen Beitrag leisten, Benachteiligungen auszugleichen. Sie eröffnen neue Bildungschancen – auch und gerade für Kinder, die vielleicht sonst nicht die Möglichkeit haben, z. B. eine Sportart oder ein Instrument zu erlernen oder sich teuren Nachhilfeunterricht zu leisten. Zum Beispiel zur Weiterentwicklung der OGS wollen wir daher die Platzzahlen weiter ausbauen, die Qualität stärken und die Teilnahmeregelungen flexibilisieren, um den Bedürfnissen der Familien besser zu entsprechen. Mit einem ersten Erlass haben wir mehr Flexibilität ermöglicht. Zur Qualitätssteigerung steigen die För-

dersätze bereits mit diesem Haushalt um sechs Prozent und wir erhöhen die Zahl der Plätze um weitere 8.000. Somit werden im Schuljahr 2017/2018 315.600 Plätze in der OGS zur Verfügung stehen – so viele wie noch nie zuvor.

Das Ziel aller Bemühungen ist ein quantitativ umfassendes, qualitativ hochwertiges und attraktives OGS-Angebot in Nordrhein-Westfalen.

5. Berücksichtigung sozialräumlicher Voraussetzungen und Talentschulen

Meine Damen und Herren, ein weiterer Grund für ungleiche Bildungschancen sind unterschiedliche sozialräumliche Gegebenheiten der Schulen. Diese müssen wir viel energischer und systematischer als bisher in den Blick nehmen. Häufig kommen hier mehrere ungünstige Faktoren zusammen, die sich in ihrer Wirkung verstärken können: „Arme“ Kommunen, Schulgebäude in schlechtem Zustand, ein sozial schwieriges Umfeld und eine Unterversorgung mit Lehrkräften durch die geringe Attraktivität der Schule als Arbeitsplatz. Wir können auch von kumulierenden Effekten sprechen. Gleichzeitig verfestigen sich schlimmstenfalls durch ungünstige Rahmenbedingungen bestehende Ungleichheiten und behindern so einen Bildungsaufstieg.

Hier können und müssen wir dringend durch bildungspolitische Maßnahmen einen Ausgleich schaffen, z. B.

- mit Stellen nach Sozialindex – neben bereits bestehenden Programmen stellen wir mit diesem Landeshaushalt z. B. 600 zusätzliche Stellen besonders an



Grundschulen mit großen Problemlagen bereit,

- durch eine schrittweise Reduzierung der Klassen-
größen an Schulen mit besonderen Herausforderungen,
- durch einen weiterreichenden finanziellen, organi-
satorischen, personellen und pädagogischen Gestal-
tungsspielraum für diese Schulen, um auf örtliche
Problemlagen besser reagieren zu können
- und durch zusätzliches Personal, etwa sogenannte
multiprofessionelle Unterstützung wie z. B. Sozialar-
beit.

Eine weitere konkrete Maßnahme, die wir derzeit in NRW planen, ist die Einrichtung von Talentschulen in Stadtteilen mit den größten sozialen Herausforderungen (<https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulentwicklung/Talentschulen/index.html>). Mit der Idee der Talentschulen verfolgt die Landesregierung ein ehrgeiziges Vorhaben.

Ein Ziel ist es, Talente zu entdecken und zu fördern. Denn wie bereits gesagt: Wir wollen es allen Kindern und Jugendlichen ermöglichen, ihre Potenziale zu verwirklichen und eine erfolgreiche Bildungslaufbahn einzuschlagen.

Das Vorhaben hat aber auch eine zweite Zielrichtung. Talentschulen sollen in Stadtteilen mit großen sozialen Herausforderungen einen Impuls für eine Stadt(-teil)-Entwicklung geben, die alle Verantwortlichen einbindet. Wir möchten gerne Leuchttürme für den Bildungsaufstieg in diese Stadtteile tragen.

Dafür wollen wir diese Schulen besonders gut ausstatten, insbesondere auch mit modernster digitaler Infrastruktur. Zudem ist geplant, vielfältige sozial-räumliche Partnerschaften und Kooperationen beispielsweise mit Unternehmen und Hochschulen einzugehen.

6. Bund-Länder-Initiative zur Talentförderung: „Leistung macht Schule!“

Die bestmögliche Förderung leistungsschwächerer Schülerinnen und Schüler ist ein zentrales Anliegen unserer Bildungspolitik. Schule hat aber auch den Auftrag, besonders begabte Kinder zu fördern und diesen einen auf sie zugeschnittenen Bildungsweg zu ermöglichen. Denn Bildungsgerechtigkeit bedeutet nicht gleiche Resultate. Unsere Gesellschaft muss Unterschiede aushalten können – dann, wenn alle Potenziale optimal gefördert werden und wenn Unterschiede tatsächlich das Ergebnis von Leistung sind. Leistungsbereitschaft anzuerkennen und zu fördern, auch das ist ein wichtiger – und oft vernachlässigter – Aspekt von Bildungsgerechtigkeit.

Aus diesem Grund engagiert sich Nordrhein-Westfalen auch in der gemeinsamen Bund-Länder-Initi-

ative „Leistung macht Schule!“ (BMBF/KMK 2018). Diese hat sich zum Ziel gesetzt, leistungsstarke und potentiell besonders leistungsfähige Schülerinnen und Schüler zu fördern und auf diesem Weg weitere Talente zu entdecken. NRW ist mit 63 Schulen von bundesweit 300 Schulen in die Bund-Länder-Initiative aufgenommen worden.

Bund und Länder werden innerhalb der kommenden zehn Jahre zu gleichen Teilen insgesamt 125 Millionen Euro investieren, u. a. für Fortbildungen und Beratung. Außerdem erhalten die Schulen wissenschaftliche Unterstützung bei der Entwicklung und Umsetzung konkreter Fördermaßnahmen.

Und in Nordrhein-Westfalen wollen wir auch an mindestens zwei Universitäten nach dem Vorbild anderer europäischer Länder einen Masterstudiengang etablieren, in dem begleitend zum fachbezogenen Lehramtsstudium ein Schwerpunkt auf die Begabungs- und Hochbegabtenförderung gelegt wird.

Ziel all dieser Maßnahmen muss es sein, alle Schülerinnen und Schüler unabhängig von Herkunft, Geschlecht und sozialem Status so zu fördern, dass sie ihr bestehendes Potenzial ausschöpfen können. Ein besonderes Augenmerk soll auf die Potenziale von Kindern und Jugendlichen aus weniger bildungsnahen Elternhäusern gerichtet werden, insbesondere auf Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund.

7. Sprache als Schlüssel zu Aufstieg durch Bildung – Freiwillige Ferienintensivtrainings zur Sprachförderung

Meine Damen und Herren,

„Aufstieg durch Bildung“ muss natürlich auch für junge Menschen mit Migrationshintergrund möglich sein. In den letzten Jahren sind zehntausende junger Menschen aus anderen Nationen in unser Bundesland gekommen.

Sie kamen mit sehr unterschiedlichem Bildungsstand: Manche von ihnen mit hervorragender Schulbildung, manche als Analphabeten, die meisten ohne deutsche Sprachkenntnisse. Sprache und Bildung sind jedoch der Schlüssel zur Integration. Ohne eine Bildungsintegration kann auch gesellschaftliche Integration nicht gelingen. Wir müssen die Sprachförderung generell intensivieren, gleichzeitig aber auch neue Wege beschreiten.

Ich habe nach meinem Amtsantritt vorgeschlagen, die Schulen ergänzend in den Ferien für Sprachkurse für Flüchtlingskinder zu öffnen. Deutsch richtig sprechen und verstehen zu können, ist die Grundvoraussetzung, um erfolgreich am Regelunterricht teil-

zunehmen. Schon in den Herbstferien 2017 konnten wir 300 Schülerinnen und Schülern im Rahmen des Pilotprojekts „FIT in Deutsch“ zusätzliche Sprachkurse anbieten (https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Integration/Integration_Fit/index.html).

Die Kurse mit 16 bis 20 Teilnehmerinnen und Teilnehmern wurden von jeweils zwei hierfür geschulten Sprachbegleiterinnen und Sprachbegleitern erteilt. Für diese Aufgabe konnten Lehrkräfte, Referendarinnen und Referendare sowie Lehramtsstudierende gewonnen werden. Die positiven Rückmeldungen haben uns darin bestärkt, dieses Projekt fortzusetzen und auszuweiten. Ich freue mich, dass wir das FerienIntensivTraining in diesem Jahr in den Oster-, Sommer- und Herbstferien landesweit mit mehreren hundert Kursen für tausende Kinder und Jugendliche umsetzen werden.

Deutsche Sprachkenntnisse sind für uns prioritär, weil nur sie umfassende Teilhabe in unserer Gesellschaft ermöglichen. Gleichzeitig müssen wir aber die vielfältigen Sprachkenntnisse in einer Einwanderungsgesellschaft und gerade in einer globalisierten Welt viel stärker als gesamtgesellschaftliche Potentiale schätzen lernen – Stichwort Mehrsprachigkeit. Es geht darum, bei Kindern mit Migrationshintergrund diese Kenntnisse als persönlichen Gewinn zu begreifen und auszuschöpfen. Dies ist auch Bestandteil individueller Förderung und eine Maßnahme für faire individuelle Bildungschancen.

8. Stärkung der beruflichen Bildung

Meine Damen und Herren, nun komme ich zu einem weiteren wichtigen Teil unseres Bildungssystems, der beruflichen Bildung. Unser Bildungssystem und unser Wohlstand ruhen neben der akademischen Bildung auf dem gleichberechtigten Pfeiler der beruflichen Bildung. Diese Säule müssen wir dringend festigen. Denn eine gute berufliche Ausbildung bleibt eine der besten Voraussetzungen für ein selbstbestimmtes und zufriedenes Leben und eröffnet wertvolle Chancen für weitere berufliche Entwicklungen.

Und ich traue mich auch, dies hier an einer Universität so zu sagen. Wir sehen unser weltweit einzigartiges System der dualen Ausbildung auch als einen geeigneten Weg, gesellschaftliche Vielfalt im Bildungswesen abzubilden, unterschiedliche Potenziale zu fördern, Jugendarbeitslosigkeit zu verhindern und unsere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu stärken. Nicht umsonst erhalten wir viel Anerkennung, mitunter sogar Bewunderung aus anderen Staaten. Die

gleiche Anerkennung als attraktiver Bildungsweg und das gleiche Interesse muss die berufliche Bildung auch in unserer Gesellschaft wieder erlangen.

Nicht für jeden jungen Menschen ist ein Studium der passende Weg. Die berufliche Bildung ist eine unverzichtbare Säule unseres Bildungssystems. Es kann nicht nur darum gehen, immer höhere Abschlüsse zu erreichen. Sondern es muss darum gehen, unseren jungen Menschen vielfältige Bildungswege anzubieten.

Dabei möchte ich ausdrücklich betonen, dass die individuelle Entscheidung für einen Bildungsweg nicht von der sozialen Herkunft abhängen darf. Es muss selbstverständlich für junge Menschen mit dem entsprechenden Wunsch und Interesse unabhängig von ihrer Herkunft möglich sein, einen akademischen Weg einzuschlagen.

Gleichzeitig müssen wir aber die berufliche Bildung stärken und sie systematisch in die Lage versetzen, ihrer Rolle gerecht werden zu können. Das heißt z. B. für uns, die unzureichende Stellenausstattung der Berufskollegs zu verbessern, für die wir bereits mehrere hundert zusätzliche Stellen bereitgestellt haben. Der Fokus liegt hier zunächst auf der dualen Ausbildung und der Ausbildungsvorbereitung. Wir werden berufsschulische Angebote in der Fläche sichern und gleichzeitig mit attraktiven Angeboten wie Doppelqualifizierungen werben. Und traditionell stellt der MINT-Bereich eine bedeutsame Weiche für den Aufstieg durch Bildung dar.

Diese Chancen wollen wir erweitern und mehr jungen Menschen zugänglich machen. Zudem wollen wir die Durchlässigkeit zwischen der beruflichen und der akademischen Bildung verbessern. Aus Kooperationen zwischen Berufskollegs und Hochschulen werden wir landesweite Strategien zur gegenseitigen Anrechnung zwischen Studien- und Ausbildungsgängen entwickeln.

Nicht zuletzt gilt es, hohe Abbruchzahlen in Ausbildung oder Studium zu reduzieren. Hier kann das Übergangssystem Schule – Beruf „Kein Abschluss ohne Anschluss“ (<http://www.berufsorientierung-nrw.de/start/index.html>) mit seinen flächendeckenden Angeboten zur Berufsorientierung als ein Baustein entgegenwirken. Damit diese Maßnahme jedoch noch wirksamer wird, wollen wir sie weiter praxisnah entwickeln.

9. Stärkung der Lehrkräfte als Voraussetzung für Bildungserfolg: Lehrerversorgung – Lehrerfortbildung

Meine Damen und Herren, es steht außer Frage: Ob Bildung gelingt, entscheidet

sich letztlich am Unterricht. Und dazu muss er erst einmal stattfinden. Auch wenn der Lehrkräftemangel derzeit bundesweit eine immense Herausforderung darstellt, versuchen wir, eine Lehrerversorgung über 100 Prozent hinaus zu erreichen.

Dies ist alleine schon notwendig, um dem Unterrichtsausfall entgegenzuwirken. Besonders an den Grundschulen besteht großer Handlungsbedarf. Wir müssen an vielen Schrauben drehen und auch nach kreativen Lösungen suchen. Deshalb haben wir eine Mischung aus kurzfristig und langfristig wirkenden Maßnahmen erarbeitet.

Erste Maßnahmen wurden bereits umgesetzt. Beispielsweise haben wir die Möglichkeit geschaffen, Bewerberüberhänge der Lehramtsbefähigung für die Sekundarstufe II in bestimmten Fächern zu nutzen, um fehlende Lehrkräfte an Grundschulen auszugleichen bzw. sie dort einzusetzen.

Selbstverständlich spielen auch Gehaltsfragen eine Rolle. Daher freue ich mich, dass wir bereits mit den Erhöhungen bei den stellvertretenden Schulleitungen an Grund- und Hauptschulen einen ersten wichtigen Impuls setzen konnten. Auch die fehlende Leitung einer Schule kann die Qualität und damit die Chancen für alle Kinder beeinträchtigen.

Eine langfristige Wirkung, um die Lücke bei der Lehrerversorgung zu schließen, erhoffe ich mir durch eine Werbekampagne für den Lehrerberuf (<https://www.lehrer-werden.nrw/>), die in diesem Frühjahr starten wird. Die Kampagne wird auch das Image und

die Wertschätzung des Lehrerberufs ins Zentrum stellen. Das Bild von Lehrkräften in der Öffentlichkeit entspricht noch zu häufig negativen Stereotypen, die nichts mit der beruflichen Realität zu tun haben. Mit dieser Maßnahme wollen wir unsere Lehrkräfte stärken und durch eine bessere Lehrerversorgung die Rahmenbedingungen verbessern.

Zudem wollen wir unsere Lehrerinnen und Lehrer mit einer Fortbildungsinitiative unterstützen und in ihrer Professionalität weiter stärken (<http://www.lehrerfortbildung.schulministerium.nrw.de/Fortbildung/index.html>).

Das heißt aber auch, dass wir die staatliche Lehrerfortbildung in Bezug auf Qualität, Bedarfsorientierung, Alltagstauglichkeit und Nachhaltigkeit weiterentwickeln müssen.

Die Stärkung der Lehrkräfte ist ein wichtiges und zentrales Ziel unserer Bildungspolitik. Denn unsere Lehrerinnen und Lehrer arbeiten tagtäglich an der Bildung und Erziehung unserer Kinder und damit an unser aller Zukunft.

10. Mehr Gestaltungsfreiheit für Schulen

Aufstieg durch Bildung ermöglichen, individuelle Talente entdecken und fördern, die Rolle der Lehrkräfte stärken: Letztlich können diese Ziele nur in den einzelnen Schulen unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen erreicht und nicht von oben verordnet werden. Dazu benötigen die



Schulen mehr Gestaltungsfreiheit.

Schulische Autonomie und die Qualität schulischer Bildung stehen auch nach Ansicht führender Bildungsforscher (vgl. OECD 2011) in einem unmittelbaren Zusammenhang. Größere Freiheit für Schulen ist ein Schlüssel für bestmögliche Bildung.

Das Schulgesetz sieht bereits jetzt die Selbstständigkeit und Eigenverantwortung unserer Schulen vor. Gleichzeitig aber klagen Lehrkräfte und Schulleitungen über zu enge Spielräume, über ein Zuviel an Vorgaben und Bürokratie. Deshalb prüfen wir, wo Überregulierung und zu enge Zügel unsere Schulen behindern. Wir wollen eine kritische Revision schulischer Bürokratie und eine Schulassistentin, die Lehrkräfte und Mitglieder der Schulleitung von Verwaltungsaufgaben entlastet.

Die Landesregierung prüft derzeit auch, unter welchen Voraussetzungen unseren Schulen größere Budgetverantwortung übertragen werden kann – natürlich im engen Schulterschluss mit den Schulträgern. Wir wollen Schulleitungen, die sich im besten Sinne auch als Manager ihrer Schulen verstehen. Dazu benötigen sie mehr Gestaltungsspielräume, auf die sie vorab natürlich verlässlich vorbereitet werden müssen. Ziel muss es sein, mehr Raum zu geben für die Verwirklichung des Kernauftrags unserer Schulen.

Um diesen Raum besser zu nutzen, setzen wir auf die hohe Motivationskraft von Selbstständigkeit und Ei-

genverantwortung.

Erfreulicherweise erreichen uns schon jetzt Anträge aus Schulen, die größere Autonomie wagen wollen. Diesen Gestaltungswillen wollen wir bestmöglich unterstützen. Es kann aber natürlich keine Schulfreiheit ohne Vergleichbarkeit und Sicherung hoher Qualitätsstandards geben – auch das ist ein Aspekt von Bildungsgerechtigkeit. Der Schulstandort darf nicht über Bildungschancen entscheiden. Als Landesregierung sind wir zur Sicherung hoher Qualitäts- und Leistungsstandards verpflichtet. Es ist ein Irrglaube, dass man durch eine Leistungslevelierung insbesondere schwächere Schülerinnen und Schüler stärkt. Das Ziel muss umgekehrt sein, dass wir bestehende Ungleichheiten versuchen auszugleichen, damit alle jungen Menschen ihr individuelles Potential entfalten können.

11. Schluss

Meine Damen und Herren, das war ein kurzer Überblick über einige Schwerpunkte unserer Schulpolitik. Wir haben uns ehrgeizige Ziele gesetzt und es liegen anspruchsvolle Aufgaben vor uns. Welche Rolle spielen also „Politikengriffe“ bei der Gewährleistung gleicher (Bildungs-)Chancen?

Meine Antwort lautet: eine ganz entscheidende. Ver-



änderungen gerade im großen „Tanker“ Schulsystem brauchen Zeit: Zeit in der Umsetzung, aber auch Zeit, ihre Wirkung zu entfalten.

Und ich bin mir sicher, dass Sie es als Ihre Aufgabe sehen werden, diese Prozesse wissenschaftlich zu begleiten und z. B. auch in fünf Jahren zu untersuchen, ob sich dadurch die Chancengerechtigkeit verbessert hat.

Und das ist der Unterschied zur Politik – und gleichzeitig das, was mich in meiner täglichen Arbeit antreibt: Wir müssen, wollen und dürfen Veränderungsprozesse gestalten. Und in diesem Sinne gilt auch für das Ziel „Aufstieg ermöglichen“ der Dreiklang:

„Gutes bewahren, notwendige Veränderungen herbeiführen und Neues wagen“.

Literatur

Autorengruppe Bildungsberichterstattung. Bildung in Deutschland. Bielefeld 2016.

Bos et al. (Hrsg.): Computer- und informationsbezogene Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern in der 8. Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich. Münster 2014.

BMBF/KMK 2018: Leistung macht Schule, unter: <https://www.leistung-macht-schule.de/>, abgerufen am 21.08.2018

Dahrendorf, R.: Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik. Osnabrück 1965.

Die Bundesregierung/Die Regierungschefs der Länder: Aufstieg durch Bildung. Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland. Dresden 2008. unter: <https://www.kmk.org/.../Bildung/AllgBildung/2008-10-22-Qualifizierungsinitiative.pdf>, abgerufen am 20.08.18

Geißler, R.: Bildungsexpansion und Bildungschancen. In: Informationen zur politischen Bildung, Nr. 342/2014 unter: <http://www.bpb.de/izpb/198031/bildungsexpansion-und-bildungschancen>., abgerufen am 08.01.2018.

Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen: Amtliche Schuldaten. Statistik Telegramm 2017/18. Düsseldorf 2018.

Müller, K./Ehmke, T.: Soziale Herkunft und Kompetenzerwerb. In: Reiss et al. (Hrsg.): PISA 2015. Münster 2016, S. 285-316.

OECD/Vodastiftung Deutschland: Erfolgsfaktor Resilienz. Düsseldorf 2018 unter: https://www.vodafone-stiftung.de/alle_publicationen.html?&tx_newsjson_pi1%5BshowUid%5D=108&cHash=6076c5b6bc23f37c7b19b9d15692bd0b, abgerufen am 20.08.2018

OECD: PISA IM FOKUS 2011/9: Besteht ein Zu-

sammenhang zwischen der Autonomie und Rechenschaftslegung der Schulen und den Schülerleistungen? OECD 2011. unter: <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisa-in-focus-all-editions.htm>, abgerufen am 20.08.18

Stanat, P. et al. (Hrsg.): IQB-Bildungstrend 2016. Münster 2017.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Christoph Oslislo
Rebekka Rehm

Institut für
Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstr. 1
50969 Köln
Tel. 0221/470-5347
Fax. 0221/470-5350
iwp@wiso.uni-koeln.de
www.iwp.uni-koeln.de

Direktoren:

Prof. Dr. Felix Höfler
Prof. Michael Krause, Ph.D.
Dr. Steffen J. Roth

Geschäftsführer:

Dr. Steffen J. Roth

Stellvertretender**Geschäftsführer:**

Dr. Oliver Arentz

Redaktion, V. i. S. d. P.:

Christoph Oslislo
Rebekka Rehm

Bilder:

Selina Sandmüller

Design:

Selina Sandmüller

Layout:

Selina Sandmüller

Druck:

Zentrale Hausdruckerei
der Universität zu Köln

Erschienen:

November 2018

Öffentlichkeit

Think Tank **Wirtschaftsordnung** unabhängig

Konzepte Institutionen aktuell

Demographie **regelgebunden** Knappheit

konkret **Interdependenzen** Europa

Politikempfehlungen **Arbeitsmarkt** Antworten

Herausforderungen Diskussion **Alternativen**

ganzheitliche Betrachtung Umsetzung

kontrovers **Wettbewerb** menschenwürdiges Einkommen

Energie Umwelt Mittelstand systematisch

Austausch **themenübergreifend**

problemorientiert **Nachhaltigkeit Infrastruktur**

Mindestsicherung Krankenversicherung

Soziale Marktwirtschaft

Pflegeversicherung Rentenversicherung

Immobilienwirtschaft

Wirtschaftspolitik Gesundheitspolitik

Reformkonzept **Bürgerprivatversicherung**

© Ulrike Kersting



www.iwp.uni-koeln.de