

OECD *Multilingual Summaries*

Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising

Summary in German



Divided We Stand: Warum die Ungleichheit weiter zunimmt

Zusammenfassung in Deutsch

- In den dreißig Jahren bis zum Beginn des jüngsten Abschwungs haben sich das Lohngefälle und die Ungleichheit der Haushaltseinkommen in der großen Mehrzahl der OECD-Länder verstärkt. Und dies war sogar dann zu beobachten, als sich die Länder in einer Phase nachhaltigen Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums befanden.
- Der vorliegende Bericht enthält eine Analyse der diesen Entwicklungen zu Grunde liegenden Faktoren. Es wird untersucht, inwieweit die wirtschaftliche Globalisierung, ein kompetenzabhängiger technologischer Fortschritt und Reformen der Institutionen und Regulierungen Einfluss auf die Einkommensverteilung hatten.
- Der Bericht enthält zudem Belege dafür, wie sich wandelnde Familien- und Haushaltsstrukturen die Haushaltseinkommen und die Einkommensungleichheit verändert haben. Und er dokumentiert, wie sich die Steuer- und Sozialleistungssysteme im Hinblick auf die Art und Weise, in der sie Haushaltseinkommen umverteilen, gewandelt haben.
- Der Bericht untersucht, welche Politiken die besten Ergebnisse versprechen, um der Zunahme der Ungleichheit entgegenzuwirken, und wie sich der Policy Mix anpassen lässt, wenn sich die öffentlichen Haushalte in einer angespannten Lage befinden.

EDITORIAL: BEACHTEN SIE DIE LÜCKE!

Der OECD-Bericht 2008 mit dem Titel Mehr Ungleichheit trotz Wachstum? stellte einen Meilenstein dar. Er zeigte, dass sich der Abstand zwischen Arm und Reich in den meisten OECD-Ländern vergrößert hat. Drei Jahre nach seiner Veröffentlichung ist festzustellen, dass die Problematik der Ungleichheit allgemein zu einem Anliegen geworden ist, sowohl unter politischen Entscheidungsträgern als auch in der breiten Bevölkerung. In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften liegt das Durchschnittseinkommen der reichsten 10% der Bevölkerung heute etwa neunmal so hoch wie das der ärmsten 10%.

In einigen Ländern – wie z.B. in Israel und den Vereinigten Staaten – hat sich die Ungleichheit weiter vergrößert. Doch selbst in traditionell egalitären Ländern – wie z.B. Deutschland, Dänemark und Schweden – vergrößert sich das Einkommensgefälle zwischen Arm und Reich – von 1 zu 5 in den 1980er Jahren auf 1 zu 6 heute. Nur wenigen Ländern gelang es, sich diesem Trend zu widersetzen: In Chile und Mexiko ist die Einkommensungleichheit in jüngster Zeit zurückgegangen, doch sind in diesen beiden Ländern die Einkommen der Reichsten über 25mal so hoch wie die der Ärmsten.

In den aufstrebenden Volkswirtschaften half das Wirtschaftswachstum, die Prävalenz der Armut drastisch zu verringern. Doch gleichzeitig stieg das hohe Niveau der Einkommensungleichheit weiter an. Unter den BRIC-Ländern gelang es nur Brasilien, die Ungleichheit substanziell zu verringern, doch mit einem Verhältnis von 50 zu 1 bleibt Brasilien weiter ein Land, in dem die Ungleichheit mit weitem Abstand größer ist, als in jedem der OECD-Länder.

Die Wirtschaftskrise hat es umso dringlicher gemacht, die mit der Ungleichheit verbundenen grundsatzpolitischen Fragen anzugehen. Der soziale Zusammenhalt beginnt sich in vielen Ländern aufzulösen. Junge Menschen, die für sich keine Zukunft sehen, fühlen sich zunehmend ausgeschlossen. Ihnen haben sich nunmehr Demonstranten angeschlossen, die glauben, dass sie die Leidtragenden einer Krise sind, an der sie keine Schuld haben und von der Menschen mit hohem Einkommen verschont bleiben. Von Spanien bis Israel, von Wall Street bis Syntagma-Platz verbreitet sich zusehends Unzufriedenheit in der Bevölkerung. Auf Grund der Krise haben Fragen im Zusammenhang mit Ungewissheit und Ungleichheit in vielen Ländern auch die Mittelschicht der Gesellschaft erreicht.

Welche Herausforderungen sich stellen, liegt auf der Hand, doch weniger eindeutig ist die Antwort auf die Frage, was zu dieser Ungleichheit geführt hat und was dagegen getan werden kann – und welche Politikmaßnahmen erforderlich sind. Dieser Bericht zielt darauf ab, die komplexen Zusammenhänge zwischen den Faktoren zu erklären, die sich hinter dem größer werdenden Abstand zwischen Arm und Reich verbergen. Die wichtigste Antriebskraft war die Vergrößerung der Ungleichheit der Löhne und Gehälter. Das überrascht nicht, denn auf das Arbeitseinkommen entfallen in den OECD-Ländern in den meisten Fällen über drei Viertel des gesamten Haushaltseinkommens der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Die Arbeitsverdienste der reichsten 10% der Beschäftigten sind gegenüber dem der ärmsten 10% rasch gestiegen. Den stärksten Zuwachs verzeichnete das 1% der Bezieher von Spitzeneinkommen, und in einigen Ländern sogar eine noch kleinere Gruppe: die obersten 0,1% der Einkommensbezieher. Aktuellere Daten für die Vereinigten Staaten zeigen beispielsweise, dass sich der Anteil des Haushaltseinkommens nach Steuern für das oberste 1% der Verdienener mehr als verdoppelt hat, von nahezu 8% (1979) auf 17% (2007). Im selben Zeitraum sank der Anteil für die 20% der Bevölkerung am unteren Ende der Verdienstverteilung von 7% auf 5%.

Der Arbeitsmarkt dürfte daher der Bereich sein, in dem der Handlungsbedarf am dringlichsten ist. Um herauszufinden, welche Maßnahmen der zunehmenden Einkommensungleichheit entgegenwirken können, muss bestimmt werden, warum sich die Polarisierung der Löhne verstärkt. Der technologische Fortschritt war eine Antriebskraft des Wirtschaftswachstums, doch nicht alle Arbeitnehmer konnten hiervon im selben Maß profitieren. Wir müssen der Tatsache Rechnung tragen, dass besser gebildete Arbeitnehmer mit höherem Arbeitseinkommen auch höhere Zuwächse zu verzeichnen hatten, während geringqualifizierte Arbeitnehmer ins Hintertreffen gerieten. Der wachsende Verdiensteil der Spitzenverdiener ist auch darauf zurückzuführen, dass die Unternehmen auf einem globalen Markt für talentierte Fachkräfte operieren, die Gehälter von Führungskräften und Bankmanagern spektakulär in die Höhe geschneit sind und in vielen Ländern eine „Winner takes all“-Kultur entstanden ist.

Die Arbeitsmärkte haben sich in den OECD-Ländern seit den 1980er Jahren, die durch eine Reihe von Reformen zur Erhöhung ihrer Flexibilität gekennzeichnet waren, grundlegend verändert. Überdies wurden die Güter- und Dienstleistungsmärkte dereguliert, und es wurden Maßnahmen zur Verschärfung des Wettbewerbs durchgeführt. Diese Reformen förderten die Steigerung der Produktivität und des Wirtschaftswachstums und erhöhten die Zahl der Erwerbstätigen. In negativer Hinsicht trugen sie aber auch zu einer Vergrößerung des Einkommensgefälles bei, da es sich in vielen Fällen um Teilzeitstellen oder geringentlohnte Beschäftigungsverhältnisse handelte.

Die größere Ungleichheit der Löhne trug dazu bei, dass mehr Menschen Unterstützung durch die sozialen Sicherungssysteme brauchten, um ihren Lebensstandard aufrechterhalten zu können. Das Gesamtvolumen der Umverteilung durch Sozialmaßnahmen erhöhte sich. Da jedoch mehr Menschen auf Hilfe angewiesen waren, gelang es mit diesen Systemen nicht, die Ungleichheit in dem Maß zu reduzieren, wie es in der Vergangenheit der Fall war. Insgesamt gesehen kompensieren die Steuer- und Transfersysteme einen Teil der starken Zunahme der Ungleichheit infolge wachsender Disparitäten der Markteinkommen, die in der Zeit von Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre den wichtigsten Bestimmungsfaktor der Ungleichheitstendenzen darstellten. Zwischen Mitte der 1990er Jahre und 2005 war jedoch die reduzierte Umverteilungskapazität der Steuer- und Transfersysteme zuweilen die Hauptursache des zunehmenden Einkommensgefälles zwischen den privaten Haushalten. Zurzeit reduzieren diese Systeme die Ungleichheit zwischen Personen im erwerbsfähigen Alter im OECD-Durchschnitt um etwa ein Viertel, wobei der Grad der Umverteilung in den meisten nordischen Ländern und in Belgien höher ist, während er in Chile, Island, Korea, der Schweiz und den Vereinigten Staaten weit unter dem Durchschnitt liegt. Der Hauptgrund für diese weniger wirksame Umverteilung in den letzten 15 Jahren liegt bei den Transferleistungen, deren Höhe gesenkt wurde, während die Bedingungen für den Leistungsanspruch mit dem Ziel verschärft wurden, die Ausgaben für die soziale Sicherung zu begrenzen.

Steuern spielen im Hinblick auf die Reduzierung der Einkommensunterschiede eine geringere Rolle als Transfersysteme. Dies gilt insbesondere für die letzten zwanzig Jahre, in denen eine Abkehr von stark progressiven Einkommensteuersätzen und die Abschaffung von Nettovermögensteuern zu beobachten war. Dennoch bedeutet der steigende Einkommensanteil, der auf Spitzenverdiener entfällt, dass diese Gruppe jetzt finanziell besser in der Lage ist, Steuern zu zahlen als zuvor, und in einigen Ländern ist ihr Einkommensteueranteil heute bereits höher als in der Vergangenheit. Dies ist der Kontext, in dem die Regierungen vieler Länder heute erneut die Umverteilungsrolle der Besteuerung untersuchen, um sicherzustellen, dass finanziell besser gestellte Personen einen fairen Anteil an der Steuerlast tragen. Diese Neubewertung beschränkt sich nicht auf Überlegungen, die Grenzsteuersätze auf das Einkommen anzuheben, was möglicherweise nicht die wirksamste Maßnahme ist, um das Steueraufkommen zu erhöhen. Sie erstreckt sich auch auf die Verbesserung der Steuerdisziplin durch die Bekämpfung der Steuerflucht in Offshore-Zentren, die Abschaffung von Steuervergünstigungen, die unverhältnismäßig stark den höheren Einkommensgruppen zugute kommen, und eine Überprüfung der Rolle der Steuern im Hinblick auf alle Eigentums- und Vermögensarten, einschließlich Vermögensübertragung.

Eine Reform der Steuer- und Transferpolitik ist das direkteste und wirksamste Umverteilungsinstrument. Doch Strategien, deren Schwerpunkt allein auf einer Neuverteilung der Einkommen liegt, wären weder wirksam noch finanziell tragbar, besonders in Anbetracht der derzeitigen angespannten Haushaltslage. Der aussichtsreichste Weg, der Ungleichheit zu begegnen, ist mehr denn je die Beschäftigungspolitik. Die wichtigste Herausforderung besteht darin, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, die es den Menschen ermöglichen, der Armut zu entrinnen, und ihnen wahre Berufsaussichten bieten.

Dem vorliegenden Bericht zufolge ist die Höherqualifizierung der Arbeitskräfte eindeutig eines der wirksamsten Instrumente, die den Regierungen zur Verfügung stehen, um der zunehmenden Ungleichheit entgegenzutreten. Die Höherqualifizierung wird als das einzige Instrument hervorgehoben, das nicht nur für eine Reduzierung der Lohnspreizung, sondern auch für die Anhebung der Beschäftigungsquoten gesorgt hat.

Investitionen in Arbeitskräfte kommt daher eine entscheidende Rolle zu. Sie müssen in frühester Kindheit beginnen und über die Zeit der formalen Bildung und des Übergangs von der Schule ins Erwerbsleben hinweg fortgesetzt werden. Dies ist unerlässlich, um sicherzustellen, dass Kinder mit benachteiligtem sozialem Hintergrund gleiche Chancen haben. Desgleichen müssen die Investitionen in das Humankapital während des ganzen Erwerbslebens aufrechterhalten werden. Im Hinblick auf die Art und Weise, wie Aus- und Fortbildung angeboten wird, bedarf es einer sorgfältigen Untersuchung, und sowohl die Arbeitgeber als auch die einzelnen Arbeitnehmer brauchen die Mittel und Anreize, um in Humankapital investieren zu können.

Viele der für die Einkommensungleichheit ursächlichen Faktoren sind in den aufstrebenden Volkswirtschaften und in den OECD-Volkswirtschaften identisch. Der Kontext ist jedoch nicht derselbe. Aufstrebende Volkswirtschaften haben einen großen informellen Sektor, wo die Arbeitnehmer außerhalb sozialer Sicherungssysteme und in der Regel in Niedriglohnjobs mit geringer Produktivität tätig sind. Informelle Beschäftigung ist in vielen aufstrebenden Volkswirtschaften trotz eines kräftigen gesamtwirtschaftlichen Wachstums nach wie vor stark verbreitet. In diesen Ländern sind auch die Disparitäten zwischen ethnischen Gruppen und Regionen, ländlicher und städtischer Bevölkerung sowie Arbeitsmigranten und anderen Arbeitskräften ganz erheblich.

Ein weiteres insbesondere für die aufstrebenden Volkswirtschaften wichtiges Instrument ist die Bereitstellung unentgeltlicher und qualitativ hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen, wie z.B. Bildung, Gesundheitsversorgung

und Unterstützung für Familien. Die OECD-Länder geben für öffentliche soziale Leistungen durchschnittlich ebenso viel aus – etwa 13% des BIP – wie für alle monetären Transferleistungen insgesamt, und diese Ausgaben reduzieren die Ungleichheit durchschnittlich um etwa ein Fünftel. Die Sicherung des gleichen Zugangs zu solchen Leistungen für die gesamte Bevölkerung wird dazu beitragen, die Ungleichheit zu reduzieren und allen Bürgern gleiche Chancen der persönlichen und beruflichen Entwicklung zu bieten.

Große und zunehmende Disparitäten sind nichts Unvermeidliches. Durch die Globalisierung und den technologischen Wandel bieten sich für die Volkswirtschaften und die Bevölkerung insgesamt gesehen Chancen. Um aus diesen Möglichkeiten maximalen Nutzen zu ziehen, müssen die Maßnahmen die Effizienz der Märkte erhöhen und zugleich die Beschäftigung fördern sowie die Ungleichheit reduzieren. Diese Studie widerlegt die Annahme, dass die Nutzeffekte wirtschaftlichen Wachstums automatisch auch in den unteren sozial benachteiligten Gesellschaftsschichten ankommen und dass größere Ungleichheit größere soziale Mobilität erzeugt. Ohne eine umfassende Strategie für ein inklusives Wachstum wird die Ungleichheit weiter zunehmen. Wir müssen das Ziel besserer Politiken für ein besseres Leben in den Mittelpunkt unserer Politikanstrengungen stellen und den Menschen parallel Hoffnung sowie Chancengleichheit geben. Dieser Bericht liefert überzeugende Belege für die Notwendigkeit des „Go social!“ Die OECD steht bereit, ihre Mitglieder und Partnerländer bei der Erreichung dieses Ziels zu unterstützen.

© OECD

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

Die Wiedergabe dieser Zusammenfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.

Zusammenfassungen in Drittsprachen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen, deren Originalfassungen in englischer und französischer Sprache veröffentlicht wurden.

Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich unter Bookshop www.oecd.org/bookshop

Wegen zusätzlicher Informationen wenden Sie sich bitte direkt an die OECD Rights and Translation Unit, Public Affairs and Communications Directorate unter: rights@oecd.org oder per Fax: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

Besuchen Sie unsere Website www.oecd.org/rights

