

PRESSEDIENTST

18.09.2017

Neue Studie des IMK

Drei-Säulen-Konzept gegen Ungleichheit und Armut

Die soziale Schere zwischen Arm und Reich hat sich deutlich geöffnet. Was die Politik dagegen tun kann, zeigt eine neue Studie des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung. IMK-Direktor Prof. Dr. Gustav A. Horn entwickelt darin gemeinsam mit seinen Forscherkollegen Jan Behringer, Dr. Sebastian Gechert, Dr. Katja Rietzler und Dr. Ulrike Stein konkrete Vorschläge, mit denen sich die Ungleichheit hierzulande wirksam reduzieren lässt. Dabei setzen die Forscher drei Schwerpunkte: Es gelte, die wirtschaftlich Starken mehr zu beteiligen, die Mitte zu stärken und Armut zu bekämpfen. „Viele Menschen empfinden die wirtschaftlichen Verhältnisse als ungerecht, wie Umfragen zeigen. Damit liegen sie auch richtig“, sagt Gustav Horn. „Es ist Zeit, die Ungleichheit wieder zu reduzieren. Das sichert den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Und es verbessert Deutschlands wirtschaftliche Chancen für die Zukunft. Ein polarisiertes Land kann auf Dauer nicht erfolgreich sein.“ (Ausführliches Zitat unten).

Dass Ungleichheit ein gravierendes Problem darstellt, zeigen die IMK-Forscher anhand der neuesten Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Dabei haben sie die Bevölkerung in drei Einkommensgruppen eingeteilt: Wer weniger als 70 Prozent des mittleren Einkommens zur Verfügung hat, gehört finanziell zur unteren Schicht, wer mindestens 150 Prozent ausgeben kann, zur oberen, der Rest zur Mitte. Den Berechnungen zufolge ist das durchschnittliche verfügbare Einkommen der oberen Gruppe von 1991 bis 2014 real um gut 17 Prozent gestiegen, das der Mitte um 10 Prozent. Die Geringverdiener mussten sich dagegen über den Zeitraum von mehr als zwei Jahrzehnten mit Zuwächsen von insgesamt knapp 3 Prozent begnügen (siehe auch Abbildung 1 im Anhang). Die Diskrepanz zwischen den Einkommensklassen hat sich also deutlich vergrößert. Zugleich ist die Mittelschicht geschrumpft: Der Anteil der Haushalte mit 70 bis 150 Prozent des mittleren Einkommens hat zwischen 1991 und 2014 von 63 auf 56 Prozent abgenommen (siehe Abbildung 2).

Diese Entwicklung lasse sich nicht mit einer einzelnen Maßnahme umkehren, schreiben die Wissenschaftler in ihrer Studie, die heute auf einer Pressekonferenz in Berlin vorgestellt wird. Erforderlich sei ein „Bündel politischer Entscheidungen, die die Regeln wirtschaftlichen Handelns so verändern, dass einerseits die wirtschaftliche Dynamik erhalten bleibt, andererseits die Ungleichheit vermindert wird“. Die nötigen Weichenstellungen reichen laut IMK von Änderungen bei der Arbeitsmarktregulierung über steuerpolitische Maßnahmen bis hin zu

Ansprechpartner in der
Hans-Böckler-Stiftung:

Prof. Dr. Gustav A. Horn
Wissenschaftlicher Direktor IMK
Telefon +49 211 7778-331
Telefax +49 211 7778-266
gustav-horn@boeckler.de

Rainer Jung
Leiter Pressestelle
Telefon +49 211 7778-150
Telefax +49 211 7778-4150
rainer-jung@boeckler.de

IMK – Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung
der Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf

presse@boeckler.de
www.boeckler.de
www.imk-boeckler.de

Initiativen für eine gerechtere Verteilung von Kapitaleinkommen (einen tabellarischen Überblick aller Empfehlungen finden Sie im Anhang).

– Die Starken mehr beteiligen –

Um Gutverdiener stärker an der Finanzierung des Gemeinwesens zu beteiligen, seien Änderungen des Steuersystems unumgänglich, so die Experten. Sie schlagen unter anderem vor, Unternehmensgewinne durch das Schließen von Schlupflöchern effektiver zu besteuern, private Steuerflucht konsequent zu verfolgen, den Spitzensteuersatz anzuheben, die überzogene Privilegierung von Unternehmenserben bei der Erbschaftsteuer abzuschaffen und die Vermögensteuer zu reaktivieren. Um auszuschließen, dass höhere Steuern Unternehmen in Schwierigkeiten bringen, halten es die Wissenschaftler für sinnvoll, dass der Staat in solchen Fällen mit den geschuldeten Summen als stiller Teilhaber einsteigen kann. Die entsprechenden Anteile würde ein Staatsfonds verwalten.

Ein wichtiger Schritt wäre darüber hinaus die **Umwandlung der Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer**, so das IMK. Eine Reform der Grundsteuer, die mit 13 Milliarden Euro für einen erklecklichen Teil der kommunalen Einnahmen verantwortlich ist, sei wegen eines anhängigen Verfahrens beim Bundesverfassungsgericht ohnehin fällig. Der Übergang zu einer reinen Bodenwertsteuer hätte den Vorteil, dass die Belastung je Wohneinheit umso geringer ausfällt, je intensiver ein Grundstück genutzt wird. Das heißt: Die Bewohner von Ein- oder Zweifamilienhäusern, die oft auch die Eigentümer und vergleichsweise wohlhabend sind, werden stärker belastet. Die Bewohner von mehrgeschossigen Gebäuden – typischerweise Mieter – werden entlastet. Der größere Anreiz für die effiziente Nutzung von Grundbesitz dürfte zudem dazu beitragen, die Wohnungsknappheit in Ballungsgebieten zu lindern.

Zudem empfehlen die Forscher einen neuen Anlauf bei der **Einführung einer Finanztransaktionssteuer**. Da die betroffenen Akteure an den Finanzmärkten in der Regel gut betucht sind, könnte eine solche Steuer nach Einschätzung der IMK-Forscher einen nennenswerten Beitrag zum Abbau der Ungleichheit leisten. Einen konkreten Vorschlag der EU-Kommission, der Steuersätze von 0,1 Prozent auf Wertpapiertransaktionen und 0,01 Prozent auf den Handel mit Derivaten vorsieht, gibt es bereits. Das Sitzlandprinzip soll dabei verhindern, dass sich Handelspartner der Besteuerung durch Verlagerung der Geschäfte entziehen. Schätzungen zufolge würde der deutsche Fiskus zehn bis elf Milliarden Euro pro Jahr einnehmen. Die für Anfang 2018 beschlossene Umsetzung, an der sich zehn Länder inklusive Deutschland beteiligen wollten, wurde allerdings wegen der laufenden Brexit-Verhandlungen auf Eis gelegt – ein Fehler, mahnen die Wirtschaftsforscher.

– Die Mitte stärken –

Zu den Vorschlägen, die auf eine Stärkung der Mittelschicht abzielen, gehören mehr Kindergeld statt Ehegattensplitting und die Entlastung

finanzschwacher Kommunen als Beitrag zu einer besseren öffentlichen Infrastruktur.

Zudem sollte die Politik das **Tarifsystem stärken**. Denn von Tarifverträgen profitiere insbesondere der mittlere und untere Bereich der Lohnverteilung, so die Wirtschaftswissenschaftler. Als einfachen, aber wirkungsvollen Schritt empfehlen sie, Allgemeinverbindlicherklärungen zu erleichtern. Bislang ist vorgesehen, dass beide Tarifpartner einen gemeinsamen Antrag einreichen, dem ein paritätisch besetzter Tarifausschuss zustimmen muss. Zudem muss die Allgemeinverbindlichkeit „im öffentlichen Interesse geboten“ sein. Die Folge: Von 73.000 derzeit gültigen Tarifverträgen sind nur 443 allgemeinverbindlich. Die Autoren der Studie sprechen sich dafür aus, dass Anträge vom Tarifausschuss nicht mehr mit Mehrheit bestätigt werden müssen, sondern nur noch mit Mehrheit abgelehnt werden können. So hätten die Arbeitgeber kein Vetorecht mehr. Zudem sollte der Begriff des „öffentlichen Interesses“ präzisiert werden.

Auch mit einem **bedingungslosen Kapitaleinkommen** wäre der Mittelschicht nach Analyse des IMK geholfen: Kapitaleinkünfte seien bei der Oberschicht konzentriert, weil die Angehörigen der unteren und mittleren Einkommensklassen kaum Ressourcen zum Investieren übrig haben. Abhilfe schaffen könnte ein Staatsfonds, der in Wertpapiere investiert und die Rendite jährlich zu gleichen Teilen an alle Bürger ausschüttet. Der Aufbau eines solchen Fonds könnte aus Haushaltsüberschüssen geleistet werden sowie aus stillen Beteiligungen an Unternehmen, die sich aus Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Erbschafts- und der Vermögenssteuer ergeben, schreiben die Ökonomen (siehe oben).

Zurzeit sollten allerdings **Investitionen in die Infrastruktur** Priorität haben, betonen die Wissenschaftler. Verbesserungen, etwa bei der frühkindlichen Bildung und an Schulen, bringen nach Auffassung der Forscher für mittlere und niedrigere Einkommensschichten mehr als allgemeine Steuersenkungen, die nach den vorliegenden Konzepten der Parteien zu einem guten Teil einkommensstarken Haushalten zugute kommen würden.

– Die Armut reduzieren –

Geeignete Mittel gegen Armut wären der Analyse zufolge die Eindämmung prekärer Beschäftigung und eine Stärkung der gesetzlichen Rente. Zusätzlich sollte der **Mindestlohn schneller steigen**. Warnungen vor horrenden Beschäftigungsverlusten durch eine gesetzliche Lohnuntergrenze hätten sich nicht bestätigt, stellen die IMK-Wissenschaftler fest. Sie hätten aber dazu geführt, dass der Mindestlohn mit nur 8,50 Euro pro Stunde angesetzt wurde – im internationalen Vergleich ein eher bescheidenes Niveau, wenn man das Verhältnis zum mittleren Lohn zum Maßstab nimmt. Um daran etwas zu ändern, müsste der Mindestlohn stärker steigen als der Medianlohn. Das heißt: Die Kommission, die für die Anpassung zuständig ist, sollte sich nicht wie

bisher allein an der Reallohnentwicklung orientieren, sondern einen Aufschlag einkalkulieren.

Neben den Niedriglöhnern sollte die Politik **Langzeitarbeitslose nicht zurücklassen**. Das setzt nach Auffassung des IMK eine angemessene Höhe des Hartz-IV-Regelsatzes voraus. Der derzeitige Anpassungsmodus enthalte einen „Automatismus zu mehr Ungleichheit“. Denn als Maßstab diene die Entwicklung der Konsumausgaben beim ärmsten Fünftel der Haushalte. Das führe dazu, dass Hartz-IV-Empfänger in Zeiten gesamtwirtschaftlich steigender Reallöhne in der Einkommensverteilung immer weiter zurückfallen. Das könnte verhindert werden, indem die Anpassung an die Entwicklung des Mindestlohns gekoppelt wird. Der Abstand zum niedrigsten Lohn bliebe so unverändert, gleichzeitig würden die Arbeitslosen am steigenden Wohlstand beteiligt.

Zitat zur Studie von Prof. Dr. Gustav A. Horn:

„Zu viel Ungleichheit belastet den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Und die neuere Forschung liefert Indizien dafür, dass sie auch die Wirtschaftsentwicklung stört. Nach knapp drei Jahrzehnten, in denen die sozialen Unterschiede in Deutschland deutlich gewachsen sind oder selbst bei guter Wirtschaftslage stagnierten, sollten wir jetzt die Weichen neu stellen. Ungleichheit zu reduzieren, das beginnt am Arbeitsmarkt. Nötig sind Reformen, die nicht zuletzt durch den Abbau prekärer Beschäftigungsverhältnisse und erweiterter Teilhabemöglichkeiten der Beschäftigten wieder faire Lohnzuwächse ermöglichen. Dabei sollte auch die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen erleichtert werden.“

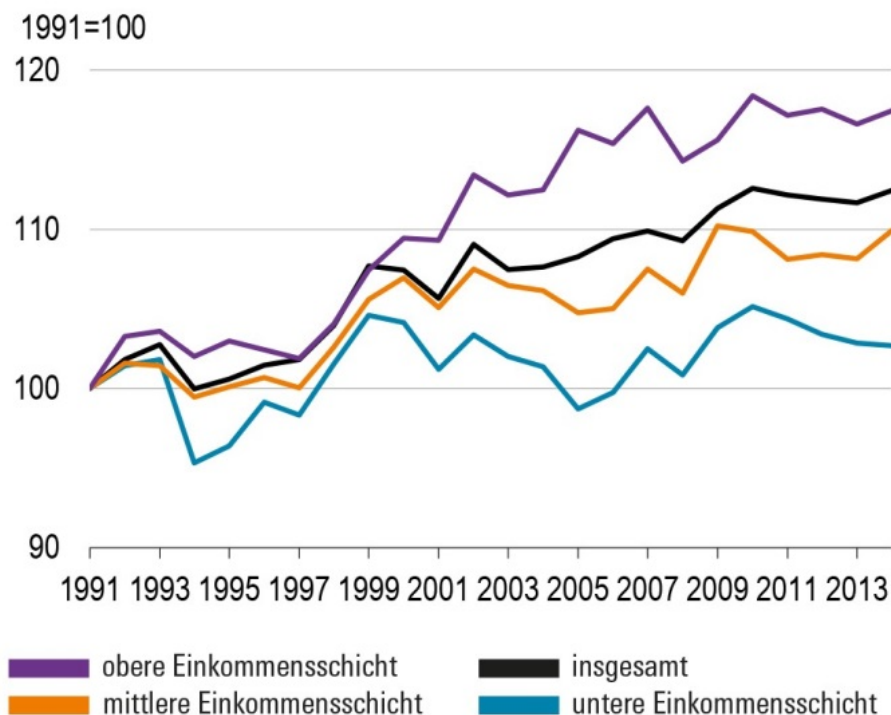
Darüber hinaus brauchen wir einen Kurswechsel bei den Staatsausgaben zugunsten mittlerer und niedriger Einkommen. Insbesondere Menschen mit niedrigen Einkommen, die wenig oder gar keine Steuern zahlen, haben am meisten davon, wenn die öffentliche Hand eine moderne, hochwertige Infrastruktur ohne oder zu möglichst geringen Gebühren zur Verfügung stellt. Das gilt für Kitas ebenso wie für den öffentlichen Nahverkehr oder bezahlbaren Wohnraum. Um das dafür nötige Geld zu mobilisieren, sollten im Gegenzug finanziell starke Haushalte, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten von mehreren Steuersenkungen profitiert haben, wieder stärker an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben beteiligt werden.“

*Gustav Horn u.a.: Was tun gegen die Ungleichheit? Wirtschaftspolitische Vorschläge für eine reduzierte Ungleichheit, IMK-Report Nr. 129, September 2017. Download:
https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_129_2017.pdf

Kontakt in der Hans-Böckler-Stiftung:

Prof. Dr. Gustav A. Horn
Wissenschaftlicher Direktor IMK
Tel.: 0211-7778-331
E-Mail: Gustav-Horn@boeckler.de

Rainer Jung
Leiter Pressestelle
Tel.: 0211-7778-150
E-Mail: Rainer-Jung@boeckler.de

Abbildung 1:**Abbildung****Durchschnittliche verfügbare Einkommen****Anmerkung:**

Bedarfsgewichtetes reales Nettohaushaltsjahreseinkommen (in Preisen von 2010), gewichtet mit der modifizierten OECD-Skala. Die untere Einkommensschicht umfasst alle Personen, die weniger als 70 % des Medianeinkommens beziehen, die mittlere Einkommensschicht alle Personen mit einem Einkommen von mindestens 70 % und weniger als 150 % des Medianeinkommens und die obere Einkommensschicht alle Personen, die mindestens 150 % des Medianeinkommens zur Verfügung haben.

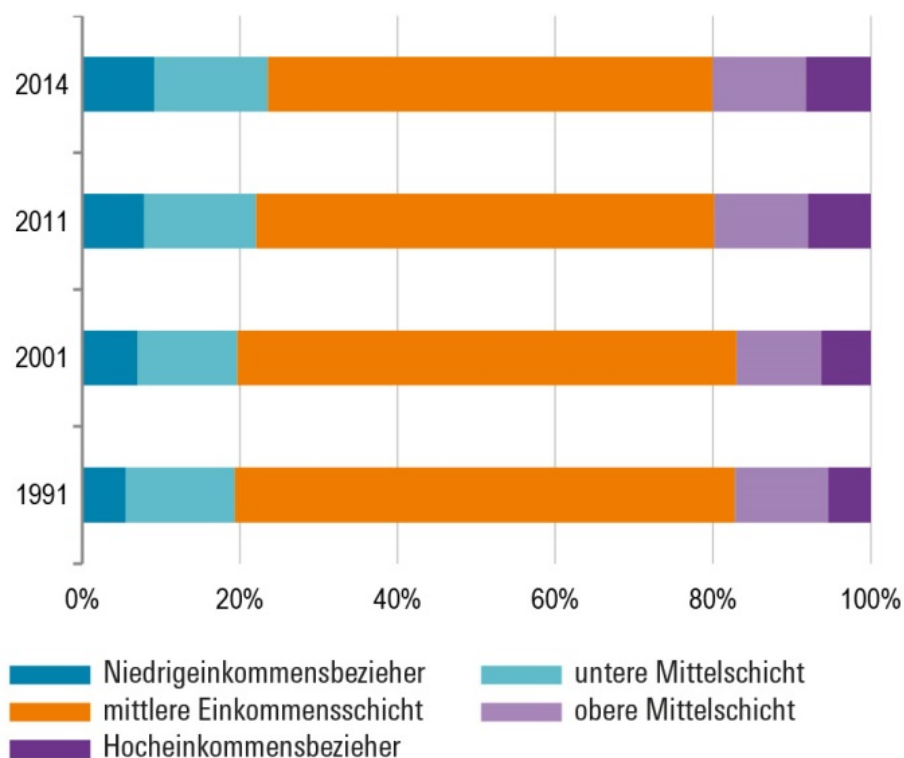
Quellen: SOEP 32I; Berechnungen des IMK.

Datendownload zu Abbildung 1: <https://media.boeckler.de/Sites/A/Online-Archiv/21856>Datendownload zu Abbildung 2: <https://media.boeckler.de/Sites/A/Online-Archiv/21857>

Abbildung 2:

Abbildung

Entwicklung der mittleren Einkommensschicht



Anmerkung:

Personen werden anhand ihrer verfügbaren Einkommen folgenden fünf Schichten zugeordnet:

- Niedrigeinkommensbezieher: Einkommen von weniger als 50 % des Medianeinkommens
- Untere Mittelschicht: Einkommen von mindestens 50 % aber weniger als 70 % des Medianeinkommens
- Mittlere Einkommensschicht: Einkommen von mindestens 70 % aber weniger als 150 % des Medianeinkommens
- Obere Mittelschicht: Einkommen von mindestens 150 % aber weniger als 200 % des Medianeinkommens
- Hocheinkommensbezieher: Einkommen von mindestens 200 % des Medianeinkommens.

Quellen: SOEP 32I; Berechnungen des IMK.

Tabelle 1:

Tabelle 1

Die Starken beteiligen

Teilbereich	Ausgangslage	mögliche Maßnahme
1 Unternehmensgewinne effektiver besteuern	Globale Tendenz: Senkung der Körperschaftsteuer, Gewinnverlagerung, Gewinnthesaurierung. OECD Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Programm in Umsetzung, EU-einheitliche Körperschaftsteuerbasis (CCCTB) in Planung.	OECD BEPS Maßnahmen und EU CCCTB möglichst ohne Ausnahmen umsetzen; EU Mindeststeuersatz; Abzug von Kosten aus dem Ausland einschränken.
2 Finanztransaktionen besteuern	Hohe Kosten der Rettung des Finanzsektors, Steuerprivilegien, gelungener Entwurf der EU Kommission für eine Finanztransaktionssteuer (FTS) für 10 Länder im Rahmen verstärkter Zusammenarbeit liegt vor, wird aber von Deutschland und Frankreich blockiert.	Steuersätze: 0,1 % auf Wertpapiere, 0,01 % auf Derivate; ca. 12 Mrd. Euro Mehreinnahmen für Deutschland. EU-FTS zügig umsetzen, keine weiteren Ausnahmen, keine Verzögerung durch Brexit.
3 Kapitalerträge wieder progressiv besteuern	Abgeltungsteuer nicht progressiv; entlastet vor allem Zinserträge; gesamte Dividendenbelastung hängt von Unternehmensteuern ab.	Rückkehr zum Teileinkünfteverfahren, ggf. mit höherem zu versteuernden Anteil.
4 Spitzensteuersatz wieder anheben	Stetige Senkung von 56 % (1975) auf heute 44,3 % (inkl. SolZ) bzw. 47,5 % (inkl. SolZ+Reichensteuer). Durchschnittssteuersatz: 1975 bei zVE von 150 000 Euro: 51,7 %. 2016 kaufkraftmäßig vergleichbares zVE von 375 000 Euro: 42,9 %.	DGB (2016) Steuerkonzept: Anhebung des Grundfreibetrags auf 11 000 Euro mit Eingangsteuersatz von 22 %; eine Progressionszone; Erhöhung auf 51,7 % ab 70 000 Euro, 54,9 % ab 125 000 Euro. Belastet obere 5 %, entlastet untere 95 %.
5 Private Steuerhinterziehung verfolgen	Zucman (2015): Deutschland 380 Mrd. Euro Vermögen undeckelt in Finanzoasen; Phänomen der Superreichen; Steuerausfälle von etwa 11 Mrd. Euro p.a.	OECD Abkommen über Datenaustausch und Reporting Standards umsetzen; Ankauf von Steuerdaten-CDs und rigoroses Vorgehen der Wuppertaler Steuerfahnder sollten Schule machen.
6 Reaktivierung der Vermögensteuer	Vermögensungleichheit in Deutschland sehr hoch; Vermögensbezogene Steuern im internationalen Vergleich mit einem Anteil am BIP von 1 % relativ gering; Vermögensteuer seit 1997 ausgesetzt.	Reaktivierung der Vermögensteuer; Verfassungskonforme Bewertung gem. Bewertungsgesetz; bspw. Steuersatz 1 %, Freibetrag 2 Mio. Euro, Aufkommen rund 10 Mrd. Euro (Bach et al. 2016b).
7 Erbschaft- und Schenkungsteuer ohne Privilegien	Ungleiche Vermögensverteilung wird durch Erbschaften verschärft; aktuelle Rechtslage ermöglicht steuerfreie Übertragung großer Vermögen durch Verschonung von Betriebsvermögen und mehrfache Freibetragsgewährung.	Verschonung von Betriebsvermögen weitestgehend abschaffen; bei nachgewiesenem Bedarf ist eine Stundung oder stille Beteiligung des Staates möglich; Freibeträge bei Privatvermögen nur einmal im Leben gewähren.
8 Reform der Grundsteuer hin zu einer Bodenwertsteuer	Grundsteuer im internationalen Vergleich gering; veraltete Einheitswerte verfassungswidrig; Begünstigung von Ein- und Zweifamilienhäusern; Bundesratsvorschlag mit komplizierter und fraglicher Gebäudebewertung.	Bodenwertsteuer statt Grundsteuer; Bodenrichtwerte einfach zu ermitteln; belastet spekulativ genutzte Brachen, entlastet effizient genutzte Flächen mit mehrgeschossigem Bau; bei Aufkommensneutralität tendenziell Umverteilung zu Lasten von Brachen sowie Grundstücken mit Ein- und Zweifamilienhäusern.

Quelle: IMK

Tabelle 2:

Tabelle 2

Die Mitte stärken

Teilbereich	Ausgangslage	mögliche Maßnahme
9 Tarifsyst ^{em} stärken	Geringe Tarifabdeckung führt zu Ungleichheit der Markteinkommen. Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) mit großen Hürden, selten angewendet.	AVE: Ablehnung nur bei Mehrheit; "Öffentliches Interesse" klarer definieren; 50%-Abdeckungs-Kriterium abschaffen.
10 Staatsausgaben verteilungsge- recht gestalten	Unzureichende öffentliche Infrastruktur und Ungleichheit in der Nutzung staatlicher Leistungen; soziale Mobilität gering.	Weitere Schritte nötig: Bundesweit einheitliche Qualitätsstandards für Bildungseinrichtungen; weitere Unterstützung für finanzschwache Kommunen, insb. Altschuldenentlastung.
11 Mehr Kindergeld statt Familien- splitting und Ehegattensplitting	Ehegattensplitting: negative Anreizwirkung Arbeitsangebot Frauen; Subvention von Ehen mit großen Einkommensunterschieden zwischen den Partnern; Kinderfreibetrag bevorzugt Kinder aus reichen Familien.	Anhebung Kindergeld auf max. Steuererleichterung durch Kinderfreibetrag (+99 Euro/Monat). Kosten ca. 16 Mrd. Euro. Reduzierung des Ehegattensplittings auf übertragbaren Grundfreibetrag; Mehreinnahmen ca. 11 Mrd. Euro.
12 Ein bedingungs- loses Kapital- einkommen	Kapitaleinkommen hoch konzentriert; mittlere und kleine Einkommen können Risikoprämie nicht abschöpfen.	Längerfristig: Aufbau eines Staatsfonds (finanziert durch Steuern/Vermögensabgabe/Neuverschuldung). Nutzt Bonität des Bundes, legt in Wertpapiere an, ermöglicht Auszahlung einer sozialen Dividende an alle bei gewissem Mindestaufenthalt in Deutschland.

Quelle: IMK

Tabelle 3:

Tabelle 3

Die Armut vermindern

Teilbereich	Ausgangslage	mögliche Maßnahme
13 Mindestlohn schneller steigern	Mindestlohn erfolgreich eingeführt, wenige Ausnahmen, kaum negative Beschäftigungseffekte. Im Verhältnis zum Durchschnittslohn aber relativ gering, Lücke bleibt durch Orientierung an Tariflohnindex erhalten.	Erhöhung in den kommenden Jahren stärker als Tarifentwicklung.
14 Prekäre Beschäftigung eindämmen	Prekäre Beschäftigung mit erhöhtem Amutsrisiko, geringe Lohnentwicklung gegenüber regulärer Beschäftigung.	Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, Verbot sachgrundloser Befristung von Arbeitsverhältnissen, Öffentliche Hand als Arbeitgeber verpflichtet sich, keine prekären Beschäftigungsverhältnisse mehr einzugehen.
15 Gesetzliche Rente stärken	GRV Beitragsatzdeckel derzeit bei 22 %, steigt aber perspektivisch auf 27,5 %, Nettoersatzrate 43 %, EU-Rente zusätzlich armutsgefährdend.	Einführung Mindestrente, weitere Verbesserungen bei Erwerbsminderung. Ausbau zu Erwerbstätigenversicherung durch Einbezug Beamte, Selbstständige, berufsständische Versorgungswerke. Effekt: Nettoersatzrate (2045) 50 % (+7pp), Beitragsatz 25 % (-2,5pp) (Werdig 2013).
16 Langzeitarbeitslose nicht zurücklassen	Hartz-IV hat Niveau von Lohnersatzleistungen gesenkt, Indexierung anhand Verbraucherpreisindex für untere Einkommensbereiche, keine Teilhabe an Realeinkommenssteigerung.	Am Mindestlohn orientierte Indexierung, erlaubt Partizipation an Produktivitätsfortschritt und erhält Lohnabstandsgebot.

Quelle: IMK