

WIRTSCHAFT UND FINANZEN

WACHSENDE UNGLEICHHEIT

Was bedeutet diese für die Politik der Weltbank?

Jürgen K. Zattler
Juni 2020



Der langfristige Trend zu immer größerer Ungleichheit stellt in vielen Ländern das ökonomische Wachstum, den sozialen Zusammenhalt und die finanzielle Stabilität vor große Herausforderungen.



Bisher wurden weder die treibenden Faktoren für Ungleichheit noch die daraus folgenden politischen Auswirkungen von den Entscheidern der Weltbank angemessen aufgenommen.



Die Weltbank sollte 1) ihre Analyse von Ungleichheit verbessern, 2) auf eine offizielle »Unternehmenssicht« zu Ungleichheit hinwirken, 3) ihre Analyse stärker mit den jeweiligen Aktionen verbinden und 4) ihr Ziel von gemeinsamen Wohlstand überarbeiten.

WIRTSCHAFT UND FINANZEN

WACHSENDE UNGLEICHHEIT

Was bedeutet diese für die Politik der Weltbank?

Inhalt

1	TRENDS DER UNGLEICHHEIT INNERHALB VON LÄNDERN	2
2	WIRTSCHAFTLICHE, POLITISCHE UND SOZIALE AUSWIRKUNGEN	3
3	DIE TREIBER WACHSENDER UNGLEICHHEIT	4
4	AUSWIRKUNGEN AUF DIE WIRTSCHAFTSPOLITIK	5
5	SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE WBG	6
	BIBLIOGRAFIE	8

Die Debatte über Ungleichheit hat viele verschiedene Aspekte, vor allem die »Ungleichheit zwischen Ländern«, die »Ungleichheit innerhalb von Ländern« und die »extreme Armut«. Die letzten beiden sind Teil der Unternehmensziele der Weltbank-Gruppe (WBG), vor allem soll die extreme Armut beendet werden, indem bis 2030 der Anteil von Menschen, die von weniger als 1,90 US-Dollar am Tag leben müssen, auf unter 3 Prozent gesenkt wird. Außerdem soll »shared prosperity«, das wohl am besten durch »Wohlstand für alle« (übersetzt wird) gefördert werden. Dieses Ziel bezieht sich auf die Einkommensentwicklung der »unteren« 40 Prozent in einem Land.¹ Besonders aufgrund einiger Länder mit schnellem Wachstum, allen voran China, gab es deutlich sinkende Zahlen sowohl im Hinblick auf »extreme Armut« als auch auf die »Ungleichheit zwischen den Ländern«. Dieser Artikel wird besonders die Ungleichheit innerhalb von Ländern, also auf »shared prosperity« untersuchen. Im ersten Abschnitt werden die wichtigsten Trends von Ungleichheit innerhalb eines Landes erörtert. Abschnitt 2 zeichnet die potenziell negativen Folgen hoher und wachsender Ungleichheit nach. Im Abschnitt 3 werden die wichtigsten Faktoren benannt, die dem Wachstum von Ungleichheiten in vielen Ländern zugrunde liegen. In Abschnitt 4 werden daraus folgende Entwicklungsstrategien dargelegt und in Abschnitt 5 werden einige Vorschläge dargestellt, wie die WBG ihren Ansatz zu gemeinsamem Wohlstand verbessern und dieses Unternehmensziel besser umsetzen kann.

1 TRENDS DER UNGLEICHHEIT INNERHALB VON LÄNDERN

In den letzten Jahrzehnten sind die Ungleichheiten in vielen Ländern gestiegen, vor allem in solchen mit hohem Einkommen: Die Ungleichheit der Einkommen ist in 16 von 20 OECD Staaten zwischen Mitte der 1980er Jahre und Mitte der 2000er Jahre gestiegen (Milanovic 2011: 3). Die Situation schien sich aufgrund der Finanzkrise von 2008–2009 und dem darauffolgenden Wirtschaftsboom, der als längster Boom der Nachkriegszeit gilt, zu verbessern.

Ungeachtet der neuesten Entwicklungen würden die meisten Beobachter zustimmen, dass die Mehrzahl der OECD-Länder seit den 1970er oder 1980er Jahren einen langfristigen Trend zu mehr Ungleichheiten verzeichnen. Da es zu diesem Trend eine ganze Anzahl an Veröffentlichungen gibt, möchte ich hier nur ein paar besonders prägnante Beispiele für die Einkommensentwicklung in den USA geben:

- Zwischen 1980 und 2014 sind die unteren 50 Prozent der Einkommen nach Steuern um 21 Prozent gestiegen, während die oberen 10 Prozent der Einkommen nach Steuern um 113 Prozent gestiegen sind und die oberen 0,1 Prozent der Einkommen sogar um 617 Prozent (Piketty et al. 2016).

¹ Das Ziel, die Ungleichheit innerhalb der Länder zu verringern, wurde auch in die »Ziele für nachhaltige Entwicklung« (Sustainable Development Goals, SDG) aufgenommen.

- Zwischen 1948 und 1973 stiegen die durchschnittlichen Familieneinkommen jährlich um etwa 3 Prozent, in den folgenden Jahren im Vergleich dazu nur um 0,4 Prozent (Furman und Orszag 2018).
- Das Durchschnittseinkommen von Männern ist seit den frühen 1970ern nicht gestiegen.²
- Die steigenden Einkommen vor 1973 hatten zur Folge, dass ein Neugeborenes mit einer Wahrscheinlichkeit von 96 Prozent ein höheres Einkommen als seine Eltern haben würde. Dagegen müssen heute 28 Prozent der Neugeborenen mit damit rechnen weniger Einkommen als ihre Eltern zu erzielen (Furman und Orszag 2018).

Diese langfristigen Entwicklungen gelten für nahezu alle hochentwickelten Industriestaaten; sie sind jedoch in den anglophonen Ländern viel ausgeprägter (Chancel, 2019). Beispielsweise waren 1980 die Einkommen vor Steuern der unteren 50 Prozent des Einkommensspektrums in Westeuropa etwas niedriger als die der unteren 50 Prozent in den USA; zwischenzeitlich hat sich die Lage umgedreht und die Einkommen vor Steuern liegen in Westeuropa um ungefähr 25 Prozent höher.

Die Datenlage über langfristige Einkommensentwicklungen zu Entwicklungsländern ist sehr lückenhaft. Dennoch zeigen die großen Schwellenländer wie Indien, Russland und China ähnliche Verläufe wie die fortgeschrittenen Industrieländer (Chancel 2019). Vor ein paar Jahren begann die WBG damit, systematisch Daten einer größeren Stichprobe von Industrie- und Entwicklungsländern zu sammeln. Laut des 2018 erschienenen *Poverty and Shared Prosperity*-Berichts »Piecing Together the Poverty Puzzle« war der Einkommenszuwachs der unteren 40 Prozent in fast der Hälfte der Stichprobe von 91 beobachteten Ländern niedriger als der Zuwachs des Durchschnittseinkommens. In Ostasien und pazifischen Raum, dem Mittleren Osten sowie in Lateinamerika und der Karibik war der relative Einkommenszuwachs der unteren 40 Prozent positiv. Aufgrund der schwierigen Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahren in vielen Lateinamerikanischen Ländern gibt es jedoch Anzeichen dafür, dass dieser positive Trend sich ins Gegenteil gewendet hat (und dies schon vor Beginn der aktuellen Corona-Krise). Dagegen wiesen vier Regionen eine negative Entwicklung auf. »In den vier untersuchten südasiatischen Ökonomien wuchsen zwar die Einkommen der unteren 40 Prozent; dies jedoch langsamer als die Durchschnittseinkommen. Auch die Hälfte der europäischen und zentralasiatischen Staaten sowie in Mehrheit die Staaten südlich der Sahara wiesen negative Indikatoren für »Wohlstand für Alle« auf; d. h. die Einkommen der unteren

² Dieses Beispiel könnte hilfreich sein, um den hohen Anteil an Protestwähler_innen in der Gruppe der Wähler aus der unteren und Mittelschicht bei der letzten Wahl in den USA zu erklären. Die Einkommen der Frauen haben sich positiver entwickelt. Dennoch ist der Einkommensunterschied zwischen Männern und Frauen seit den 1980ern nur wenig gesunken, nachdem er in den drei Nachkriegsjahrzehnten deutlich niedriger geworden war (Chancel 2019).

ren 40 Prozent stiegen langsamer als die Durchschnittseinkommen.³

Privates *Vermögen* als ein Teil nationalen Einkommens fiel bis nach dem Zweiten Weltkrieg, wuchs dann aber in den 1980ern schnell an. (Chancel 2019). Parallel dazu wurde die Ungleichheit von Vermögen in nahezu allen Industriestaaten größer; wobei diese Entwicklung allerdings in den USA wesentlich ausgeprägter ist als in Europa. Diese Entwicklung ist vor allem durch die rapide wachsenden Vermögen der oberen 1 Prozent bzw. der obersten 0,1 Prozent Vermögenspyramide zu erklären (Chancel 2019).

In vielen Ländern können wir beobachten, dass Einkommensungleichheit eine räumlich-regionale Dimension hat. Beispiele hierfür finden sich z.B. in den USA wie im »Rust Belt« oder auch in Teilen Ostdeutschlands. Es bedarf noch weiterer Untersuchungen, um zu verstehen, ob *regionale Ungleichheiten* ein Phänomen ist, das einzig in Staaten mit hohem Einkommen zu beobachten ist, oder ob die gleiche Tendenz auch in Entwicklungsländern zu beobachten ist. Aktuelle Länderstrategien der WBG (Country Partnership Frameworks) scheinen auf Letzteres hinzuweisen.

Eine weitere Variable ist die *Lohnrate*, die weltweit sinkt (Karabarbounis und Neumann 2013) und in der OECD seit Beginn der 1990er um beinahe 10 Prozent gefallen ist.⁴ Es ist festzustellen, dass der Reallohnzuwachs etwa seit Beginn der 1980er deutlich hinter dem Produktivitätszuwachs zurückbleibt. Dies steht in starkem Gegensatz zur Nachkriegszeit als die Lohnrate etwa stabil war oder sogar leicht zunahm. Diese Entwicklung widerspricht traditionellen Annahmen der Wirtschaftswissenschaften. Kaldor (1957) entwickelte sechs so genannte »stilisierte Fakten« zum wirtschaftlichen Wachstum, von denen eine besagt, dass der Anteil des nationalen Einkommens, das in Arbeit und Kapital fließt, über lange Zeit konstant bleibt. Dieser »Fakt« scheint zumindest für Industrieländer nicht mehr zu gelten. Für die meisten Entwicklungsländer liegen zwar eine flächendeckenden und verlässlichen Daten vor. Die verfügbaren Untersuchungen deuten jedoch auf einen ähnlichen Trend hin (Stockhammer 2013).

Die wachsende Ungleichheit in Industriestaaten sowie in Staaten mit mittlerem Einkommen steht auch im Widerspruch zu einer anderen wichtigen ökonomischen Theorie, der »Kuznets-Kurve«. Kuznets ging davon aus, dass in sehr armen Entwicklungsländern die Ungleichheit ansteigt, da Menschen von der Landwirtschaft mit niedriger Produktivität in den produktiveren Industrie-Sektor wandern würden, wo die Einkommen höher sind. Aber wenn die Gesellschaft sich weiterentwickelt und reicher wird, schließt sich dieser Stadt-

Land Gegensatz; . Die wachsende Ungleichheit z.B. in China und Indien steht im Widerspruch zu dieser Theorie.

2 WIRTSCHAFTLICHE, POLITISCHE UND SOZIALE AUSWIRKUNGEN

2.1 Politische Stabilität und sozialer Zusammenhalt

In der Nachkriegsperiode verringerte sich die Einkommensspreizung in Europa und den USA und auch die Verteilung von Reichtum nivellierte sich. Zum ersten Mal in der neueren Wirtschaftsgeschichte entstand eine große Mittelschicht, die Eigentum besaß. Zweifelsohne nahm diese Mittelschicht eine stabilisierende Rolle in Politik und Gesellschaft ein. In vielen Ländern wird eine breite Mittelschicht als ein Grundstein von sozialem Zusammenhalt und wirtschaftlichem Erfolg betrachtet.

Die Geschichte gibt dann auch schmerzhaft Beispiele, wie sich wachsende Ungleichheit, Arbeitslosigkeit und Verarmung breiter Bevölkerungsteile auf politische Systeme auswirken kann: sie können nicht nur den sozialen Zusammenhalt ganzer Gesellschaften zerstören und gesellschaftliche Spaltung wie auch soziale Spannungen bewirken. Sie können auch Gesellschaften destabilisieren und zur Entstehung von populistischen und nationalistischen Bewegungen beitragen. Die Weltbank stellt fest, dass eine übermäßige Konzentration von Einkommen oder Vermögen mit Phasen von Konflikten einhergeht. Es ist davon auszugehen, dass die politischen Unruhen in Ländern wie der Ukraine, Ägypten, Syrien und Venezuela im Zusammenhang mit der wachsenden Ungleichheit, hohen Arbeitslosenquoten und der fehlenden Einbeziehung breiter Bevölkerungsteile in den Entwicklungsprozess in Verbindung stehen.

Außerdem besteht in stark ungleichen Gesellschaften das Risiko, dass diejenigen an der Spitze der Einkommenspyramide sich stark überproportionalen Einfluss auf politische Prozesse verschaffen. Dieses auch als »Wealthification« der Politik bezeichnete Phänomen stellt eine Bedrohung demokratischer Prozesse und deren Legitimität dar. Neuere polit-ökonomische Modelle von Ungleichheit gehen davon aus, dass Wähler_innen mit höherem Einkommen unverhältnismäßig hohen Einfluss auf Wahlausgänge haben (Karabarbounis 2011). Aus dieser Perspektive sind die politischen Systeme vom »eine Person/eine Stimme«-Modell übergegangen zum Modell »ein Dollar/eine Stimme«.

2.2 Wirtschaftliches Wachstum und Bekämpfung von Armut

Bisher gingen die meisten Ökonomen davon aus, dass sich Einkommensumverteilung negativ auf Wirtschaftswachstum auswirkt; insbesondere deshalb, weil dadurch Anreize zu Innovation und unternehmerischen Handel abtumpfen. Seit

³ Dieses Ergebnis zeichnet offensichtlich ein zu rosiges Bild (siehe Zattler 2016: 2), da die WBG für die meisten Regionen Konsumdaten heranzieht. Da Menschen mit hohem Einkommen tendenziell nur einen relativ geringen Anteil ihres Einkommens verbrauchen, würde die Messung von Einkommens- anstelle von Konsumsdaten ein genaueres Bild erbringen.

⁴ Stockhammer, 2013. In den Industrienationen fiel die (bereinigte) Lohnrate durchschnittlich von 73,4 Prozent 1980 auf 64 Prozent 2007.

einiger Zeit wächst jedoch das Bewusstsein dafür, dass eine wachsende Ungleichheit auch die wirtschaftliche Dynamik eines Landes beeinträchtigen kann. Ein Grund dafür ist z. B., dass arme Menschen nicht ausreichend in ihre Gesundheit und Bildung investieren und dadurch »Humankapital« verloren geht. Zweitens kann die Ungleichheit zu politischer und ökonomischer Instabilität führen und gesellschaftliche Stabilität untergraben. Tatsächlich kann festgestellt werden, dass Volkswirtschaften mit relativ großer Ungleichheit weniger stark wuchsen (Ostry, Berg und Tsangarides 2014). Die Weltbank schätzt, dass ein Zuwachs von einem Gini-Punkt in Einkommensungleichheit das Jahres-Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt in Industrieländern um etwa 0,2 Prozentpunkte senkt; in ärmeren Ländern ist der Effekt etwas geringer (World Bank 2014a: 6). Zusammengefasst lässt sich sagen, dass es zwar keinen deutlichen kausalen Bezug zwischen Ungleichheit und Wachstum gibt; es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass hohe Ungleichheit einen nachhaltigen Wachstumsprozess gefährdet. Außerdem hängen der Abbau von Armut und Ungleichheit zusammen: Hohe Ungleichheit beeinträchtigt das Einkommenswachstum der Armen (Milanovic und van der Weide 2014). Daher erschwert Ungleichheit die Reduzierung von absoluter Armut.⁵

2.3 Finanzielle Stabilität

Die Ungleichheit ist in den zwei Jahrzehnten vor der Finanzkrise 2007/2008 sehr stark gewachsen. Zugleich sind in dieser Zeit die Schulden der privaten Haushalte relativ zu den Einkommen stark angewachsen. Das gleiche Phänomen – stärkere Ungleichheit und Schulden – wurde vor der Wirtschaftskrise 1929 beobachtet. In den USA verdoppelte sich das Verhältnis von Haushaltsschulden zum BIP zwischen 1983 und 2007. Dies entspricht etwa der Entwicklung vor der Wirtschaftskrise 1929 (Kumhof und Rancière 2010: 4ff.).

Arme Haushalte sowie auch die Mittelschicht konnten durch die Kreditaufnahme ihren Konsum erhöhen, obwohl ihre realen Einkommen sich nicht oder kaum erhöhten. (Kumhof und Rancière 2010: 4). Die hohen Ersparnisse der Reichen wurden so gewissermaßen »recycelt«, indem sie als Kredite an die anderen Bevölkerungsschichten weitergeleitet wurden. Als Begleiterscheinung dieses Recyclings wuchs der Finanzsektor in der Zeit vor der Krise stark an (Zattler 2016: 4).

3 DIE TREIBER WACHSENDER UNGLEICHHEIT

Warum gibt es in der Mehrzahl der Industriestaaten sowie auch in vielen Entwicklungsländern eine wachsende Ungleichheit? Welche Faktoren sind für diesen Trend verantwortlich? In diesem Zusammenhang werden drei Hypothesen diskutiert:

⁵ Simulationen von Lackner et al. 2019 zeigen, inwieweit die Senkung von Armut bis 2030 davon abhängt, wie sich die Ungleichheit innerhalb der Gesellschaften entwickelt.

3.1 Technologie

Hier wird argumentiert, dass die neuen Technologien mehr Kompetenzen fordern; die Produktivität der Arbeitnehmer_innen, die solche Kompetenzen aufweisen steigt dadurch an. Sie ersetzen niedrig qualifizierte Arbeitskräfte und erhöhen so den Druck auf diese. Sowohl die Weltbank als auch der Internationale Währungsfonds (IWF) unterstützen diese Hypothese, wie zum Beispiel im World Development Report über »The Future of Work« dargelegt wird. Dieser Argumentation folgend führt die Digitalisierung der Wirtschaft vor allem in Industriestaaten zu einer »Teilung des Arbeitsmarktes«: während die technologische Entwicklung den gut ausgebildeten Arbeitskräften gute und bessere Arbeitsmarktperspektiven bietet, verschlechtern sich die Beschäftigungschancen von Arbeitskräften mit »niedriger« und zunehmend auch mit »mittlerer Qualifikation«. Daneben spielt noch ein weiteres Phänomen eine Rolle: Die Digitalisierung trug zum Entstehen der sogenannten Superstar-Unternehmen bei. Diese profitieren von sogenannten Netzwerkeffekten, wodurch sie eine marktbeherrschende Position erlangten. Dadurch lassen sich auch die relativ hohen Gewinnspannen dieser Unternehmen sowie auch deren relativ niedrigen Investitionsquoten erklären. Dazu kommt, dass diese sogenannten Plattformunternehmen, wie Google, Amazon, Uber und Airbnb, es geschafft haben, sich der Besteuerung weitgehend zu entziehen. Dies trägt dazu bei, dass es für Nationalstaaten immer schwieriger wird, ihre Steuerbasis zu erhalten und damit die grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Dienstleistungen anzubieten, die für ärmere Bevölkerungsschichten besonders wichtig sind.

3.2 Handel und Investitionen

Das Wachstum des internationalen Handels wurde in den vergangenen Jahrzehnten vor allem dadurch getrieben, dass Unternehmen arbeitsintensive Produktionen in Länder mit niedrigerem Lohnniveau ausgelagert haben (»Offshoring«). In diesem Zusammenhang spielen die globalen Wertschöpfungsketten eine wichtige Rolle. Dadurch wurden zwar ärmeren Ländern Entwicklungschancen eröffnet; gleichzeitig wuchs jedoch der Druck auf niedrig-qualifizierte Arbeitskräfte. Zudem gibt es Hinweise, dass diese Entwicklung die Marktmacht von Unternehmen vergrößert hat und dass die damit verbundenen Kosteneinsparungen nicht an die Konsumenten und Arbeitskräfte weitergegeben wurden.⁶ Dies spiegelt sich in den relativ hohen Gewinnspannen der betroffenen Unternehmen wider. Zwei Tendenzen trugen deshalb zur steigenden Ungleichheit bei: der Lohndruck auf relativ niedrig-qualifizierte Arbeitskräfte sowie die relativ hohen Gewinne vor allem der in globalen Wertschöpfungsketten engagierten Unternehmen.

⁶ Der IWF (2019) untersuchte die Aufschläge auf Grenzkosten, die von über 900 000 Firmen in 27 Ländern erhoben wurden. Demnach stiegen die Aufschläge um durchschnittlich 8 Prozent zwischen 2000 und 2015, was mit anderen Erkenntnissen übereinstimmt, dass die Marktmacht der USA deutlich und in geringerem Ausmaß auch in Europa gestiegen ist, teilweise nicht im verarbeitenden Gewerbe.

3.3 Regierungspolitik

Die Politik spielt offensichtlich eine große Rolle bei der Erklärung der verschiedenen Trends bezüglich Ungleichheit. Dies sieht man schon, wenn man sich die großen Unterschiede in den europäischen Staaten und den USA betrachtet; alle Länder die ansonsten ähnliche Charakteristika aufweisen (technologische Trends, Integration in die Weltwirtschaft durch Handel und Investitionen etc.). Dies wird aber auch deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, wie sich die Politikansätze nach dem Zweiten Weltkrieg in den Industrieländern verändert haben. Seit den 1980ern und 1990ern haben viele Länder eine Politik verfolgt, welche Gewerkschaften schwächte und die Umverteilung verringerte, insbesondere durch die Kürzung von Sozialleistungen und Einkommenssteuerreformen, welche die Progressivität verringerten.⁷ Diese Politikänderungen markierten das Ende einer langen Phase, die in den 1930ern begann und in der eher sozial-ausgleichende Politiken vorherrschend waren. Nach der Großen Depression 1929 und angesichts des Aufkommens faschistischer Bewegungen erkannten einige Regierungen, dass Massenarbeitslosigkeit und große Armut zur Destabilisierung von Staaten beitragen können. Einige entschieden sich für die Einführung von keynesianischen Politikelementen und Sozialversicherungssystemen, allen voran die USA mit Roosevelts »New Deal«. Auch in europäischen Staaten spielte die Politik nach dem Zweiten Weltkrieg eine wichtige Rolle, die Einkommensungleichheit zu begrenzen. Laut Schätzungen des IWF führten in Europa direkte Einkommenssteuern und vor allem Transferleistungen zu einer Reduzierung der Ungleichheit um durchschnittlich ein Drittel (IMF 2014a: 15). Außerdem wurden sozial schwachen Schichten gezielt Chancen eröffnet, insbesondere im Bildungssystem, durch die Gesundheitsversorgung und die Arbeitsmarktpolitik, wodurch sich die Markteinkommen der ärmeren Bevölkerungsschichten relativ verbessern konnten. Diese Politiken scheinen sogar noch wirkungsvoller als Umverteilungspolitiken gewesen zu sein (Chancel 2019).

Außerdem sollte nicht aus dem Blick geraten, dass die Globalisierungswelle der Wirtschaft durch eine Politik ausgelöst wurde, die darauf ausgerichtet war, den internationalen Handel, die Investitionen und die Finanzwirtschaft zu liberalisieren. Dies hat sich zum einen positiv auf die Unter- und Mittelschicht in den Industrieländern ausgewirkt. So haben die chinesischen Exporte in die USA und nach Europa zum Beispiel Konsumgüter verbilligt und damit für ärmere Bevölkerungsschichten erschwinglicher gemacht. Außerdem trug diese Entwicklung dazu bei, dass in den Industrieländern andere Branchen erschlossen und so höherqualifizierte Arbeitsplätze beispielsweise in der Digitalwirtschaft ausgebaut werden konnten. Insbesondere die fortschreitende Liberalisierung der Finanzmärkte, wie sie etwa ab 1980 zu verzeichnen war, scheint mir jedoch in der Diskussion unterbewertet. Die

Liberalisierung des Finanzsektors und die Beseitigung von Hindernissen für den internationalen Kapitalfluss haben die Investitionsmöglichkeiten für Unternehmen und Individuen erweitert. Dadurch wuchs die Macht der Aktionär_innen im Verhältnis zu den Arbeitnehmer_innen und setzte die Löhne und Gehälter unter Druck. Zusätzlich trug dies dazu bei, dass die Einkommen der Manager in der Finanzwirtschaft rapide stiegen und so maßgeblich dazu beitrugen, dass die Top-Einkommen sich in den letzten Jahrzehnten so dynamisch entwickelten. Außerdem führte die Liberalisierung der Finanzmärkte zu einer »Finanzialisierung« der Volkswirtschaften, welche es den Reichen erlaubte, ihre Ersparnisse weltweit in Finanzanlagen und Vermögenswerte anzulegen. Das führte wiederum zu enormen Zuwächsen der Aktienbewertung und der Immobilienpreise, wodurch die Reichen reicher, die Finanzmarktblasen verschärft und das Wirtschaftswachstum ausgehöhlt wurden.

4 AUSWIRKUNGEN AUF DIE WIRTSCHAFTSPOLITIK

Wie können nationale Regierungen die Entwicklungen hin zu wachsender Ungleichheit bekämpfen? Dies scheint insbesondere schwierig in einer Zeit, wo die meisten Volkswirtschaften international stark verflochten sind, wodurch die Handlungsräume nationaler Politik eingrenzt werden. Für gewöhnlich wird geraten, stärker in *Humankapital* zu investieren, insbesondere mit Blick auf unterprivilegierte Schichten (von der frühkindlichen Erziehung und Gesundheitsvorsorge bis zur Hochschul- und beruflichen Ausbildung). Dies würde diesen Schichten den Zugang zu höherqualifizierten Arbeitsplätzen erleichtern. Dieses Argument wird z.B. von der Weltbank sehr stark in den Vordergrund gerückt, wie dies z.B. in diversen Weltentwicklungsberichten der Fall ist. Ferner können Länder (vor allem regionale) Einkommensungleichheiten verringern, indem sie so genannte standortbasierte Strategien bzw. Industriepolitiken umsetzen, den Strukturwandel abfedern und steuern. In der Vergangenheit war die Weltbank sehr zurückhaltend und kritisch gegenüber solchen Politikempfehlungen. Dies scheint sich aber in letzter Zeit etwas geändert zu haben (vgl. z.B. Hallward-Driemeier und Nayyar 2018) und es ist zu erwarten, dass sich dieser Trend durch die aktuelle Wirtschaftskrise noch verstärken wird. Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Steuerpolitik entsprechend einzusetzen. Auch dies ist kein traditionelles Thema der Weltbank, wo traditionell eher die staatlichen Ausgabenpolitiken im Vordergrund stehen, insbesondere Ausgaben für Sozialversicherung, Gesundheit und Bildung. Dies ist unbefriedigend, denn in vielen Ländern gibt es ein großes Potenzial, die Steuerpolitik sozialer auszugestalten und zusätzliche Ressourcen zu erschließen. So liegen zwischenzeitlich viele Vorschläge und Initiativen auf dem Tisch, wie z.B. die Steuererfassung von Plattformunternehmen verbessert und »Reichensteuern« (z.B. auf Erbschaften, Land und andere Vermögenswerte) eingeführt werden könnten. Das Standardargument gegen Vermögenssteuern ist, dass diese einkommensschaffende Aktivitäten unterbinden könnten, vor allem Investitionen, denn – so das Argument – »das

⁷ IMF, 2014a, S. 17. Beispielsweise ist das Steuersystem in den USA in den letzten vier Jahrzehnten weniger progressiv geworden. Laut Saez und Zucman (2019) zahlten die 400 reichsten US-Amerikaner_innen durchschnittlich 23 Prozent Einkommenssteuer, während die US-Amerikaner_innen mit niedrigen Einkommen etwa 25 Prozent zahlten.

Einkommen von gestern ist das Vermögen von heute«. Da das Einkommen aber immer häufiger in Finanzanlagen fließt, ist diese Sichtweise nicht überzeugend. Was die wirtschaftlichen Auswirkungen anbetrifft, so gibt es einen Unterschied, ob Einkommen z.B. in Start-up oder in Aktien »investiert« wird. Allerdings ist die Besteuerung von Vermögenswerten auch nicht unproblematisch, insbesondere weil dies angesichts liberalisierter Kapitalmärkte dazu führen kann, dass Vermögen ins Ausland geschafft wird. Es scheint daher ratsam, den Schwerpunkt auf unbewegliche Vermögenswerte zu legen, etwa durch Grundsteuern oder Erbschaftssteuern sowie die internationale Kooperation in Steuerfragen auszubauen. Es ist positiv, dass sich die Weltbank in letzter Zeit stärker dafür einsetzt, Steuerflucht und -vermeidung zu bekämpfen, insbesondere hinsichtlich der großen digitalen Unternehmen (World Bank Group, 2019 und 2020).

Ein anderes, bisher wenig beachtetes Thema sind die sozialen Implikationen der Geldpolitik. Dies überrascht, da es wenig Zweifel daran gibt, dass die expansive Geldpolitik nach der Finanzkrise zu einem deutlichen Preisanstieg bei Vermögenswerten führte und dadurch das Einkommen und die Vermögensbildung des ohnehin bessergestellten Teils der Bevölkerung beitrug. Das bedeutet nicht, dass eine restriktivere Geldpolitik für die Armen besser gewesen wäre; dies hätte das Wirtschaftswachstum und die wirtschaftliche Stabilität gefährdet, mit potentiell negativen sozialen Auswirkungen. Die Frage ist vielmehr, ob diese expansive Geldpolitik anders ausgestaltet werden konnte, um sicherzustellen, dass die zusätzliche Kaufkraft in reale Investitionen fließt und den Konsum breiter Bevölkerungsteile stärkt anstatt vor allem in Vermögenswerte zu fließen. Hier werden zwischenzeitlich verschiedene Optionen diskutiert, die darauf gerichtet sind, Liquidität direkter in Investitionen und den Verbrauch zu lenken, z.B. indem die Zentralbank allen Bürger_innen Konten einrichtet und darüber (progressive wirksame) Pauschalbeträge zur Verfügung stellt. Eine andere Möglichkeit wäre, dass die Zentralbanken Klimaschutzkriterien in ihre »Quantitative Easing« integrieren. Und schließlich könnten Regierungen in ihr Kartellrechts- und Wettbewerbspolitik stärken. Es gibt Hinweise darauf, dass es insbesondere durch die Entwicklung der Digitalbranche eine stärkere Marktkonzentration und einen geringeren Anteil junger Unternehmen gibt, sowie es immer weniger neue Unternehmen schaffen, sich am Markt zu etablieren. Dies könnte vor allem auf die in der Digitalbranche zu vermutenden Netzwerkexternalitäten zusammenhängen.⁸ Dies würde wiederum auch die relativ hohen Gewinnmargen der Plattformunternehmen erklären.

Herausforderungen für Entwicklungsländer im Digitalisierungszeitalter

Die wichtigste Frage für Entwicklungsländer ist, wie sie Entwicklung fördern können, wenn billige Arbeit im Hinblick auf internationale Wettbewerbsfähigkeit von immer geringerer Bedeutung ist. Insbesondere arbeitsintensive Produktionsprozesse, wie z. B. in der Bekleidungsindustrie, werden immer häufiger automatisiert. Dies gilt zwischenzeitlich auch für kompliziertere Herstellungsprozesse wie für z. B. für Sportschuhe. Die Automatisierung senkt den Bedarf an ungelerten Arbeitskräften und damit denjenigen Produktionsfaktor, der in ärmeren Staaten im Überfluss vorhanden ist.

Vor diesem Hintergrund scheint der traditionelle Entwicklungsweg (»flying geese«), der vor allem von asiatischen Ländern erfolgreich beschritten wurde, heute nur noch schwer umsetzbar. Damit stellt sich die Frage nach einem neuen, alternativen Entwicklungsmodell. Wie dieser Weg aussehen könnte, bleibt unklar. Dabei setzen viele auf die Hoffnung, dass den armen Ländern der Sprung in die Dienstleistungswirtschaft gelingt – und ihnen damit das industrielle Zeitalter erspart bleibt. Andere argumentieren, dass kein Weg an einer Industrialisierung vorbeiführt. Die Strategie müsse aber an die heutigen Umständen angepasst werden. Dabei wird vor allem auf die Branchen gesetzt, die immernoch relativ arbeitsintensiv und möglichst auch ressourcen-basiert sind, wie z. B. die Metallindustrie, die Argoindustrie sowie die Möbelwirtschaft. Um diesen Weg erfolgreich zu beschreiten, müssten die Länder die neuen Chancen gezielt nutzen, die sich durch die digitalen Technologien ergeben, z. B. in Form von Präzisionslandwirtschaft, E-Commerce, E-Bezahlsysteme, Online-Bildung und E-Governance. Die Reformagenda der International Finance Corporation (IFC), einer Unterorganisation der Weltbank-Gruppe, basiert insbesondere mit ihrer »Making-Markets« – Strategie in weiten Teilen auf dieser Empfehlung.

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE WBG

Welche Schlussfolgerungen können daraus für die WBG und ihrem Unternehmensziel »shared prosperity«, d. h. Wohlstand für Alle zu fördern, gezogen werden? Bedarf es einer Anpassung des Unternehmensmodells, von Strategien oder Neugewichtungen im operativen Geschäft? Eine aktuelle Evaluierung der unabhängigen Evaluierungseinheit der WBG deutet darauf hin, dass es durchaus Reformbedarf gibt (Independent Evaluation Group, 2017). Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung, dass die WBG dieses zweite Unternehmensziel, die Förderung von Wohlstand für All, ebenso systematisch in ihr Geschäftsmodell integrieren sollte, wie sie das für ihr erstes Unternehmensziel, die Beseitigung absoluter Armut, bereits getan hat. Was bedeutet das im Einzelnen:

⁸ Siehe Furman und Orszag 2018 (mit dem Hauptaugenmerk auf die USA).

Erstens sollte die WBG ihr Verständnis von den unterschiedlichen Dimensionen von Ungleichheit erweitern. Welchen Einfluss haben beispielsweise Technologie, Handel und das Finanzsystem auf Ungleichheit? Wie können die in Abschnitt 4 dargestellten unterschiedlichen Politiken angewandt werden, um ein inklusiveres Wirtschaftsmodell zu fördern? Dabei ist es wichtig, genauer zu analysieren, welche Politiken, welche soziale Auswirkungen haben »Theory of Change«. In diesem Zusammenhang sollte die Aufmerksamkeit auf vernachlässigte Bereiche, wie z.B. die sozialere Ausgestaltung der Steuerpolitik gelegt werden.

Zweitens sollte die Bank ihr eigenes Verständnis dieser Frage klären. Auch wenn es durchaus gut sein kann, eine Vielzahl an Standpunkten innerhalb einer Organisation zu haben, sollte das Ziel doch sein, die Fakten richtig zu analysieren und auf eine Sichtweise hinzuarbeiten, die innerhalb der Institution breit geteilt wird (eine Art »corporate view«, wie dies z. B. beim IWF bzgl. anderer Fragen der Fall ist). Dass Inkonsistenz ein Problem sein kann, zeigt sich beispielsweise darin, wie das Thema Ungleichheit in den letzten *World Development Reports* der Bank behandelt wurde. Im *World Development Report 2019* wird dem Thema wenig aufmerksam geschenkt und Bedenken, dass die digitale Revolution die Ungleichheit weiter befördert, weitgehend vom Tisch gewischt. Dagegen wird dieses Thema im diesjährige *World Development Report* intensiver und kritischer bearbeitet. Insbesondere wird die Frage gestellt, inwieweit die dynamische Entwicklung globaler Wertschöpfungsketten in den letzten Jahrzehnten Ungleichheiten in den beteiligten Ländern verschärft haben könnte. Solche Analysen sollten verstärkt werden. Dabei sollten die verschiedenen Dimensionen von Ungleichheit einbezogen werden, wie z. B. regionale Disparitäten und die Konzentration von Reichtum und Einkommen an der Spitze. Drittens sollten allgemeine Analysen dann konsequent als Grundlage für das operative Geschäft herangezogen werden – z. B. bei der Erstellung von Länderprogrammen und Planung von Projekten. Hier geht es z. B. um die Darlegung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen, in dem Sinn, dass beschrieben wird, welche sozialen Auswirkungen die vorgeschlagenen Politiken und Maßnahmen haben. Dies ist vor allem auch für Staaten mit mittleren Einkommen relevant: Die Anzahl ihrer Bewohner_innen, die in absoluter Armut leben, ist gesunken, aber ihre Mittelschicht ist klein und läuft ständig Gefahr, wieder in Armut zurück zu fallen. Schließlich muss sich die WBG fragen, ob die Art und Weise, in der sie zurzeit das Ziel »Wohlstand für Alle« misst, auch tatsächlich angemessen ist; d. h. ob es auch die für den Entwicklungsprozess relevanten Dimensionen umfasst. Wie erwähnt, misst die WBG das Unternehmensziel »Wohlstand für Alle«, indem sie die Einkommensentwicklung der unteren 40 Prozent verfolgt. Wie oben jedoch schon gezeigt wurde, gibt es noch andere Dimensionen von »Wohlstand für Alle«, die für Entwicklungsländer auch relevant sind, wie z. B. regionale Disparitäten oder die Konzentration von Einkommen an der Spitze der Pyramide. Die Bank sollte diese anderen Dimensionen stärker analysieren und berücksichtigen. Als ersten pragmatischen Schritt könnte die Bank den derzeitigen Indikator (Entwicklung der Einkommen der unteren 40 Prozent) anpassen und durch den aussagekräftigeren Indika-

tor »Einkommen der unteren 40 Prozent im Vergleich zum Durchschnittseinkommen« ersetzen.⁹ Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Bank (1) ihre Analyse und ihr Verständnis von den vielfältigen Dimensionen der Ungleichheit verbessern sollte, sowie welchen Einfluss Politiken auf diese haben, (2) auf ein kohärentes Verständnis innerhalb der gesamten Institution hinarbeiten sollte (»corporate goal«), (3) ihre Analysen besser mit ihrem operativen Geschäft verbinden sollte (insbesondere hinsichtlich der Länderprogramme und Projekte) und (4) ihr Unternehmensziel »Wohlstand für Alle« daraufhin überprüfen sollte, wie es gemessen wird.

⁹ Die Bank misst bereits heute diesen vorgeschlagenen Indikator; er wird als »shared prosperity premium« bezeichnet. Die offizielle Aufnahme als Unternehmensziel würde jedoch nicht nur ein wichtiges Signal geben, sondern auch einen besseren Anreiz für die Ausgestaltung von Politiken und Maßnahmen darstellen.

BIBLIOGRAFIE

- Chancel, L.** (2019): »Ten Facts About Inequality in Advanced Economies«, presentation at the Brookings Institute, October, 2019.
- Furman, J. and Orszac, P.** (2018): »Slower Productivity and Higher Inequality – Are They Related?« Peterson Institute for International Economics Working Paper No. 218/4, June 2018.
- Hallward-Driemeier, M. and Nayyar, G.** (2018): »Trouble in the Making – The Future of Manufacturing-Led Development«, World Bank Group, Washington, DC.
- Independent Evaluation Group** (2017): »Growth for the Bottom 40 Percent – The World Bank Group’s Support for Shared Prosperity«.
- International Monetary Fund** (2014 a): »Fiscal Policy and Income Inequality«, IMF Policy Paper, Washington, DC.
- (2014 b): »Macroeconomic Developments in Low-Income Developing Countries«, Washington, DC.
- (2019): *World Economic Outlook*, Chapter 2, Washington, DC.
- Karabarbounis, L.** (2011): »One Dollar, One Vote«, in: *The Economic Journal*, 121 (553), 2011.
- Kumhof, M. and Rancière, R.** (2010): »Inequality, Leverage and Crises«, IMF Working Paper, WB/10/268, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Lakner, C., Negre, M. and Prydz, E.B.** (2014). »Twinning the Goals: How Can Promoting Shared Prosperity Help to Reduce Global Poverty?«, *Policy Research Working Paper Series 7106*, The World Bank, Washington, DC.
- Lakner, C., Mahler, D.G., Negre, M. and Prydz, E.B.** (2019): »How Much Does Reducing Inequality Matter for Global Poverty?«, *Policy Research Working Paper 8869*, World Bank Group, May 2019.
- Milanovic, B.** (2011): »More or less«, in: *Finance & Development*, 48(3).
- Milanovic, B. and Van Der Weide, R.** (2014): »Inequality is bad for growth of the poor (but not for that of the rich)«, *Policy Research Working Paper*, No. WPS 6962, Washington, DC.
- Ostry, J. D., Berg, A., and Tsangarides, C.G.** (2014): »Redistribution, Inequality, and Growth«, IMF Staff Discussion Note (February), Washington, DC.
- Piketty, T., Saez, E. and Zucman, G.** (2016): »Distributional national accounts: methods and estimates for the United States«, *NBER Working Paper* No. 22945, December 2016.
- Saez, E. and Zucman, G.** (2019): *The Triumph of Injustice, How the Rich Dodge Taxes and How to Make them Pay*, W.W. Norton & Company.
- Stockhammer, E.** (2013): »Why Have Wage Shares Fallen?«, *ILO Conditions of Work and Employment Series* No. 35, Geneva 2013.
- World Bank Group** (2014 a): »Global Monitoring Report – Ending Poverty and Sharing Prosperity«, Washington, DC.
- (2018), »Piecing Together the Poverty Puzzle, *Poverty and Shared Prosperity 2018*«, Washington, DC.
- Zattler, J.** (2016): »Inequality, Financialisation, and Risks to the Earth System – In need for Bold Actions«, in: *Handbook of Research on Green Economic Development Initiatives and Strategies*, Hershey PA, 2016.

ÜBER DEN AUTOR

J. K. Zattler ist Wirtschaftswissenschaftler und zurzeit für Deutschland Exekutivdirektor der Weltbank. Zuvor arbeitete er für die deutsche Regierung, für die Europäische Kommission und für eine Privatbank.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Germany

Friedrich-Ebert-Stiftung | New York Office
747 Third Avenue, 34D | New York, NY 10017 | USA

Verantwortlich:
Luise Rürup | Executive Director | FES New York
Tel.: +1-212-687-0208

www.fesny.org

Bestellungen:
linklaar@fesny.org

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG | NEW YORK OFFICE

Die Vertretung der Friedrich-Ebert-Stiftung in New York dient als Verbindungsbüro zwischen den Vereinten Nationen (VN), den Auslandsbüros der Stiftung und den Partnern in den Ländern des Südens – mit dem Ziel, die Stimme des globalen Südens zu stärken. Die Zweigstelle trägt zu VN-Debatten in den Bereichen wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie Frieden und Sicherheit bei. Dazu organisieren die Mitarbeiter_innen vor Ort jedes Jahr an die 30 Seminare, Konferenzen und runde Tische und veröffentlichen zudem regelmäßig

Hintergrundpapiere und Fact Sheets. Gleichzeitig trägt die Friedrich-Ebert-Stiftung in New York zum Dialog über die Arbeit der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds in Washington, D.C., bei. Das New Yorker Büro liegt in unmittelbarer Nähe des Hauptsitzes der Vereinten Nationen. Es hat vier Mitarbeiter_innen und bietet zudem Praktika für Studierende aus den Bereichen Internationale Beziehungen sowie Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik an.

WACHSENDE UNGLEICHHEIT

Was bedeutet diese für die Politik der Weltbank?



In vielen Ländern, insbesondere Ländern mit hohem Einkommen hat sich die soziale Ungleichheit seit den siebziger Jahren verstärkt. Dies hat Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, den sozialen Zusammenhalt von Gesellschaften sowie auf die finanzielle Stabilität mit sich. Zu Trends in Entwicklungsländern liegen nur wenige Daten vor. Allerdings ist davon auszugehen, dass auch die großen Schwellenländer Indien, Russland und China ähnliche langfristige Trends wie die hochentwickelten Volkswirtschaften aufweisen. Bisher besteht jedoch weder über die Ursachen dieser Entwicklungen noch über die wirtschaftspolitischen Implikationen Einigkeit. In der Weltbank wurde das Thema noch nicht ausreichend analysiert und in die Politiken integriert.



Die Weltbank hat zum einen das Ziel absolute Armut zu bekämpfen und zum anderen sicherzustellen, dass auch breitere Bevölkerungskreise vom steigenden Wohlstand profitieren («shared prosperity»). Letzteres Unternehmensziel wurde jedoch nicht ausreichend in die Instrumente und Politiken der Bank integriert; dies sollte schnell nachgeholt werden. Außerdem muss die Bank auch prüfen, ob die Art und Weise, wie sie bisher ihr zweites Unternehmensziel, die Förderung von gemeinsamen Wohlstand («shared prosperity») angemessen berücksichtigt.



Die Weltbank sollte 1) ihre Analyse von Ungleichheit verstärken, 2) systematischer Wirkungszusammenhänge erforschen und auf dieser Basis wissenschaftlich fundierte Politikoptionen erarbeiten, 3) die Art und Weise, wie «shared prosperity» gemessen wird überprüfen und so 4) die Basis legen für eine «corporate view», eine durch die gesamte Bank vertretene Position zum Ziel «shared prosperity».

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
www.fesny.org/topics/inclusive-economy/