

Ziel 10**Ungleichheit verringern****Ziel 10****Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern**

- 10.1** Bis 2030 nach und nach ein über dem nationalen Durchschnitt liegendes Einkommenswachstum der ärmsten 40 Prozent der Bevölkerung erreichen und aufrechterhalten
 - 10.2** Bis 2030 alle Menschen unabhängig von Alter, Geschlecht, Behinderung, Rasse, Ethnizität, Herkunft, Religion oder wirtschaftlichem oder sonstigem Status zu Selbstbestimmung befähigen und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion fördern
 - 10.3** Chancengleichheit gewährleisten und Ungleichheit der Ergebnisse reduzieren, namentlich durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken und die Förderung geeigneter gesetzgeberischer, politischer und sonstiger Maßnahmen in dieser Hinsicht
 - 10.4** Politische Maßnahmen beschließen, insbesondere fiskalische, lohnpolitische und den Sozialschutz betreffende Maßnahmen, und schrittweise größere Gleichheit erzielen
 - 10.5** Die Regulierung und Überwachung der globalen Finanzmärkte und -institutionen verbessern und die Anwendung der einschlägigen Vorschriften verstärken
 - 10.6** Eine bessere Vertretung und verstärkte Mitsprache der Entwicklungsländer bei der Entscheidungsfindung in den globalen internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen sicherstellen, um die Wirksamkeit, Glaubwürdigkeit, Rechenschaftslegung und Legitimation dieser Institutionen zu erhöhen
 - 10.7** Eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen erleichtern, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik
-
- 10.a** Den Grundsatz der besonderen und differenzierten Behandlung der Entwicklungsländer, insbesondere der am wenigsten entwickelten Länder, im Einklang mit den Übereinkünften der Welthandelsorganisation anwenden
 - 10.b** Öffentliche Entwicklungshilfe und Finanzströme einschließlich ausländischer Direktinvestitionen in die Staaten fördern, in denen der Bedarf am größten ist, insbesondere in die am wenigsten entwickelten Länder, die afrikanischen

Länder, die kleinen Inselentwicklungsländer und die Binnenentwicklungsländer, im Einklang mit ihren jeweiligen nationalen Plänen und Programmen

10.c Bis 2030 die Transaktionskosten für Heimatüberweisungen von Migranten auf weniger als 3 Prozent senken und Überweisungskorridore mit Kosten von über 5 Prozent beseitigen

Eines der bemerkenswerteren Ergebnisse der SDG-Verhandlungen war die Aufnahme eines eigenständigen Zieles zur Reduzierung von Ungleichheit in die Agenda 2030. Die Regierungen räumten damit ein, dass sie die wachsende Ungleichheit innerhalb und zwischen den Ländern als gravierendes Problem ansehen. Doch die Reduktion der Ungleichheit ist nicht nur ein Ziel an sich, sondern auch zentral für Fortschritte bei anderen SDGs. So hat selbst die Weltbank bereits kurz nach Verabschiedung der SDGs argumentiert, dass die Armutsreduktionsziele nicht allein durch Wachstum erreicht werden könnten, sondern auch Umverteilung erforderten.³¹⁰

Wachsende Kluft zwischen Arm und Reich

Zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften und Wissenschaftler*innen weisen seit Jahren auf die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich hin und fordern von der Politik wirksame Gegenmaßnahmen. In Deutschland bildete sich dazu beispielsweise im Jahr 2017 das Bündnis „Reichtum Umverteilen“.³¹¹ Auf internationaler Ebene tut dies seit einigen Jahren besonders medienwirksam die Entwicklungsorganisation Oxfam mit ihren Berichten zur globalen Vermögensungleichheit. Nach ihren Berechnungen verfügten 2019 die 2.153 Milliardäre auf der Welt über genauso viel Vermögen wie die Ärmsten 60 Prozent der Weltbevölkerung zusammen, das sind 4,6 Milliarden Menschen.³¹² Würde man das reichste Prozent der Weltbevölkerung dazu bringen, (zusätzliche) 0,5 Prozent Vermögenssteuer zu zahlen, ließen sich über 10 Jahre damit 117 Millionen zusätzliche Jobs im Gesundheits- und Bildungssektor finanzieren, so Oxfam.

Einkommensungleichheit in Deutschland und der EU

Fatal für die Verwirklichung der Agenda 2030 ist, dass Trends bei der Ungleichheit vielerorts in die falsche Richtung gehen und die Einkommensentwicklung auseinanderdriftet. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) hat Trends in verschiedenen Ländern beobachtet und verglichen. Für Deutschland berichtet UNDP, dass die Einkommenszuwächse der ärmsten 40 Prozent zwi-

310 Vgl. World Bank (2016).

311 Vgl. www.reichtum-umverteilen.de

312 Vgl. Oxfam (2020b).

schen 2007 und 2017 um 6 Prozent unter dem Durchschnitt lagen, ihr Stück vom Einkommenskuchen also schrumpfte.³¹³ Und dies, obwohl es sich um Werte nach Abzug von Steuern handelte, die geringeren Steuersätze bei Geringverdiener*innen in Deutschlands progressivem Steuersystem hier also schon berücksichtigt wurden. Die reichsten 1 Prozent der Bevölkerung haben ihr Einkommen dagegen um 10,7 Prozent steigen können. Noch deutlicher geht die Schere auseinander, wenn man den Zeitraum 1980–2017 betrachtet. Während in dieser Periode in Deutschland das Einkommen der ärmsten 40 Prozent um gerade einmal 21,2 Prozent wuchs, stieg es beim reichsten 1 Prozent der Bevölkerung um 97,9 Prozent.³¹⁴ Diese Zahlen belegen, dass die Reichen in Deutschland nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch relativ zur Gesamtbevölkerung reicher werden, während die Armen relativ ärmer werden und das Steuersystem offensichtlich nicht hinreichend gegenwirkt.

Eine Vergrößerung der Einkommensungleichheit ist auch in einigen skandinavischen Ländern zu beobachten, die zuvor stärker egalitär geprägt waren, zum Beispiel in Dänemark (–11,0 Prozent zwischen 2007 und 2017). Die Bilanz für Länder, die besonders stark von der globalen Finanzkrise 2008–2009 betroffen waren, ist gemischt. In Ländern, die strikter Austerität unterworfen waren, wie Griechenland und Italien, wuchsen die Einkommensunterschiede. Länder, die sich nach Möglichkeit der Austeritätspolitik entzogen, konnten dagegen die Ungleichheit reduzieren. Beispiele dafür sind Portugal (+4,6 Prozent) und Island (+8,6 Prozent). Letzteres hatte sich geweigert, private Banken mit öffentlichen Geldern zu retten und stattdessen umfangreiche Steuerreformen durchgeführt, um Staatseinnahmen zu sichern, was finanzielle Spielräume für Umverteilung schuf.³¹⁵

Die gewerkschaftsnahe Hans-Böckler-Stiftung weist darauf hin, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland eine noch gravierendere Einkommensungleichheit verhindert habe.³¹⁶ Doch ist der Rückgang auch in den Jahren der Hochkonjunktur vor der Coronakrise nur gering gewesen. Mit einem Gini-Koeffizienten von 0,31 (2018) belegt Deutschland einen Platz im Mittelfeld der EU-Länder.³¹⁷ Fortschritte könnten gemacht werden, wenn der gesetzliche Mindestlohn angehoben würde und vor allem Migrant*innen und Flüchtlinge besser in den Arbeitsmarkt integriert würden. Noch problematischer als die Einkommensungleichheit ist allerdings die Vermögensungleichheit in Deutschland. Hier kommt Deutschland auf den zweitschlechtesten Wert der EU hinter Litauen.

313 Vgl. UNDP (2019), S. 121f.

314 Ebd.

315 Vgl. Ellmers (2014), S. 21f.

316 Vgl. <https://www.boeckler.de/de/soziale-ungleichheit-18291-ungleichheit-geht-kaum-zurueck-4416.htm>

317 Vgl. Bundesregierung (2020b), S. 203.

Wachsende Vermögensungleichheit in Deutschland

Auch bei den Vermögen nimmt die Ungleichheit zu. Eine umfangreiche Studie des ECONtribute-Projektes der Universitäten Bonn und Köln hat die langfristigen Trends der Vermögensentwicklung in Deutschland untersucht.³¹⁸ Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es in auch in Westdeutschland zunächst zu einem deutlichen Rückgang der Ungleichheit. Ursache dafür war vor allem der sogenannte Lastenausgleich von 1952, eine einmalige Vermögenabgabe. „Diese Vermögenssteuer machte Deutschland zu einem der egalitärsten Länder in der frühen Phase des Nachkriegsbooms“³¹⁹, so die Autor*innen.

Besonders in den Jahren seit der Wiedervereinigung ist die Vermögensungleichheit jedoch stark angewachsen. Das Durchschnittsvermögen der reichsten 10 Prozent betrug 1993 noch das 50-fache jenes der unteren Hälfte der Bevölkerung. Im Jahre 2018 war es bereits das 100-fache (vgl. Abbildung 10.1). Bei der Oberschicht war es vor allem das Ansteigen von Betriebsvermögen – also vor allem der Aktienkurse – das zur Vermögensexpllosion beigetragen hat. Bei der oberen Mittelschicht hat der Anstieg von Immobilienvermögen die zentrale Rolle gespielt.

Die ärmere Hälfte der deutschen Bevölkerung hielt schon 1993 nur 5 Prozent des Gesamtvermögens. Dieser Anteil hat sich bis 2018 nochmals fast halbiert, auf nur noch 3 Prozent. In Ostdeutschland war die Polarisierung bei der Vermögensverteilung im Zeitraum noch größer als in Westdeutschland. Während im Osten jedoch das Vermögen der Reichen schneller gewachsen ist, hat im Westen die ärmere Hälfte der Bevölkerung sogar absolut an Vermögen verloren, also ein Negativwachstum ihres Vermögens hinnehmen müssen.

Die Studie des ECONtribute-Projektes weist auch darauf hin, dass die Vermögen in Deutschlands in offiziellen Statistiken deutlich unterschätzt würden. Sowohl Betriebsvermögen als auch Immobilienvermögen würden viel zu niedrig angegeben. Das gilt insbesondere für den Marktwert der vielen Kapitalgesellschaften und Quasi-Kapitalgesellschaften, die nicht an der Börse gehandelt werden, und die allenfalls verzögert berücksichtigten Immobilienpreisstärkerungen. Das Vermögen in Deutschland sei daher relativ zum BIP um 120 Prozentpunkte größer als offiziell angegeben.

Sowohl in Deutschland als auch international werden in diesem Zusammenhang Forderungen erhoben, öffentlich einsehbare Vermögensregister zu schaffen, aus denen die wirtschaftlich Berechtigten eines Unternehmens oder einer Immobilie klar hervorgehen. Dies ist auch eine

318 Vgl. Albers/Bartels/Schularick (2020).

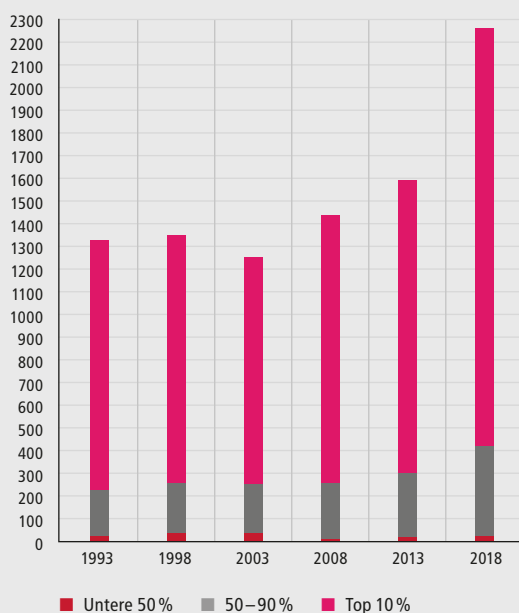
319 Ebd. S. II.

Abbildung 10.1

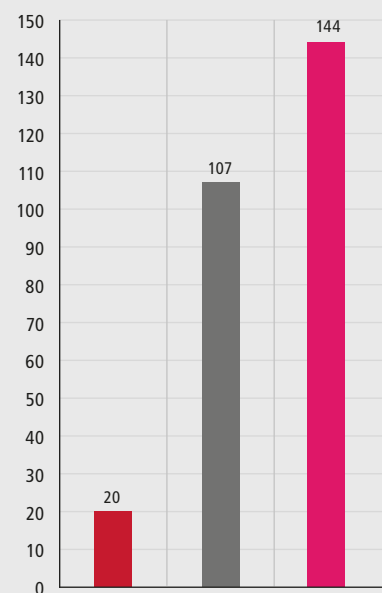
Verteilung und Wachstum des Vermögens in Deutschland, 1993–2018

Vermögenswachstum seit 1993

Durchschnittliches Nettovermögen in 1.000 Euros



Vermögenswachstum nach Gruppen in %



Quelle: Albers/Bartels/Schularick (2020)

Voraussetzung dafür, Einkommen und Vermögen eindeutig zu identifizieren, zuzuordnen und fair zu besteuern.³²⁰

Fiskalpolitische Maßnahmen zur Reduzierung von Ungleichheit

Ökonomische und andere Formen der Ungleichheit sind natürlich nicht gottgegeben, sondern Resultat gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und politischer Entscheidungen. Allzu oft orientierten sich diese in der Vergangenheit an den Interessen der Reichen.

Ob eine Gesellschaft sich in Richtung von mehr Gleichheit oder mehr Ungleichheit entwickelt, hängt maßgeblich vom Steuer- und Sozialversicherungssystem ab. Mit der Agenda 2030 haben sich die Regierungen nun dazu verpflichtet, durch gezielte fiskal-, lohn- und sozialpolitische Maßnahmen größere Gleichheit zu erzielen (SDG 10.4). Dass dies funktioniert, zeigt nicht zuletzt das Beispiel Deutschland, wo der

320 Vgl. ICRIC (2019).

Gini-Koeffizient des Markteinkommens vor Steuern und Sozialtransfers fast 20 Punkte höher liegt (2017 bei 0,50) als danach.³²¹ Allerdings sind auch hier die Potentiale zur Reduzierung von Ungleichheit bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Das gilt sowohl für die (nicht erho-bene) Vermögenssteuer als auch für die Einkommensteuer, bei der die Spitzensteuersätze nach wie vor weit unter denen der Kohl-Ära liegen.³²² Noch eklatanter war die Entwicklung in den letzten Jahrzehnten in den USA (siehe Kasten 10.1).

Kasten 10.1

USA: Steuerreformen im Interesse der Reichen

Die wachsende Ungleichheit wurde in vielen Ländern in den letzten Jahrzehnten auch durch regressive Steuerreformen befördert. Besonders gut untersucht wurden die Zusammenhänge jüngst für die USA, durch eine vielbeachtete Studie von Emmanuel Saez und Gabriel Zucman, zwei Ökonomen von der Universität Berkeley.³²³ Die USA hatten lange eine der höchsten Steuerquoten der Welt. Sozialer Ausgleich durch ein progressives Steuer- und Abgabensystem galt als zentral, um die Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen, soziale Gerechtigkeit zu fördern und damit auch den Fortbestand der Demokratie zu sichern.

Folgerichtig wurden zu gewissen Zeitpunkten der amerikanischen Geschichte Spitzensteuersätze auf Einkommen von bis zu 91 Prozent erhoben. Besonders in den 1980er Jahren unter Präsident Reagan und in jüngerer Zeit unter Präsident Trump wurden die Spitzensteuersätze für Reiche jedoch stark gesenkt, sowohl bei der Einkommenssteuer als auch bei der Erbschaftssteuer (siehe Abbildung 10.2). Infolgedessen ist die durchschnittliche Steuerquote der ärmsten 50 Prozent der Bevölkerung heute höher als die der 400 reichsten US-Amerikaner*innen, die letzteren alle-samt Milliardäre (siehe Abbildung 10.3).

Die Folge dieser Steuerreformen war eine massive Zunahme der Ungleichheit. Während das reichste 1 Prozent der Bevölkerung 1980 über 10 Prozent des Nationaleinkommens verfügte, hat sich der Anteil bis heute auf über 20 Prozent mehr als verdoppelt. Zugleich fiel der Anteil der ärmeren Hälfte der Bevölkerung von 20 Prozent auf nur noch 12 Prozent des Nationaleinkommens.

Saez und Zucman plädieren dafür, den Grenzsteuersatz für die höchsten Einkommen auf 75 Prozent anzuheben. Bei diesem Satz könnte der Staat das Maximum an Steuereinnahmen generieren, um seine öffentlichen Aufgaben zu finanzieren. Hinzukommen sollte noch eine Vermögenssteuer, die ab Vermögen von über 5 Millionen US-Dollar mit einem Satz von 1 Prozent erhoben würde, und für Vermögen ab 1 Milliarde US-Dollar 3,5 Prozent pro Jahr betragen sollte.³²⁴

321 Bundesregierung (2020b), S. 203.

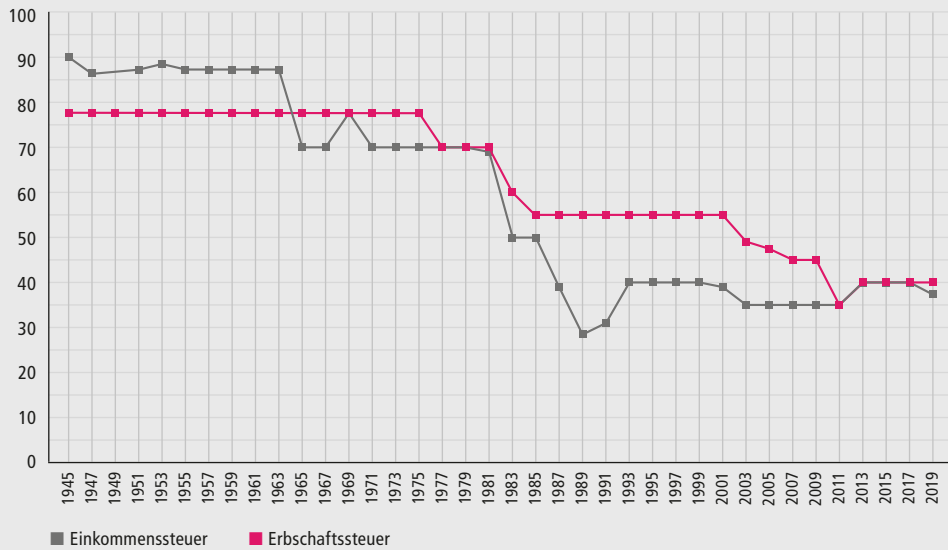
322 Für weitere Vorschläge zur Reduzierung von Ungleichheiten, vgl. Horn et al. (2017).

323 Vgl. Saez/Zucman (2020) und die hervorragende Zusammenfassung von Karl-Martin Hentschel im Blog des Netzwerk Steuergerechtigkeit (<https://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/das-steuersystem-von-saez-und-zucman-mit-einigen-ueberlegungen-fuer-deutschland/>).

324 Ebd.

Abbildung 10.2

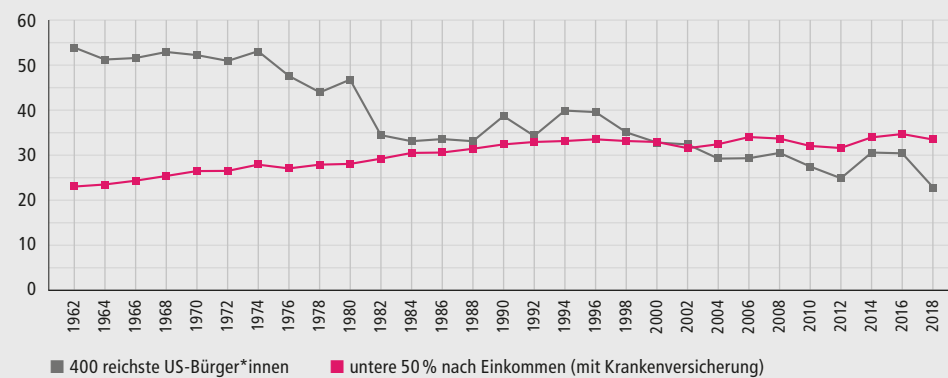
Spitzensteuersätze in den USA (in %)



Quelle: Karl-Martin Hentschel, auf Basis von Saez/Zucman (2020)

Abbildung 10.3

Durchschnittliche Steuerquote in den USA (in %)



Quelle: Karl-Martin Hentschel, auf Basis von Saez/Zucman (2020)

Steuern und Ungleichheit in Deutschland

Bislang beschränkten sich viele Politikrezepte zur Verringerung von Ungleichheit gemäß der Zielvorgabe von SDG 10.1 darauf, der ärmeren Bevölkerung Einkommenszuwächse zu ermöglichen, die über dem nationalen Durchschnitt liegen. Einkommen und Vermögen der Reichen blieben davon weitgehend unberührt. Gebracht hat dies bislang wenig. Zur Umsetzung der Agenda 2030 insgesamt wird dieser ausschließlich auf Wachstum zielende Ansatz angesichts der ökologischen Grenzen der Erde (der sogenannten planetary boundaries) erst recht nicht ausreichen. Die Regierungen werden um politische Maßnahmen der Umverteilung von Einkommen und Vermögen nicht herumkommen.

Steuerliche Hebel bieten dafür auch die Vermögen- und die Erbschaftsteuer. Deutschland hatte über fast ein Jahrhundert hinweg Vermögensteuern. Die Vermögensteuer ist sogar im Grundgesetz (Art. 106) vorgesehen, das Steueraufkommen stünde den Ländern zu. 1996, dem letzten Jahr ihrer Erhebung, betrug der Steuersatz 1 Prozent des steuerpflichtigen Vermögens. Im Juni 1995 erklärte das Bundesverfassungsgericht die Vermögensteuer in ihrer damaligen Form für verfassungswidrig. Das Gericht sah in der Besserstellung von Immobilienvermögen eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes und mahnte eine Änderung an. Die damalige Bundesregierung reagierte darauf mit der Entscheidung, die Steuer ab 1997 überhaupt nicht mehr zu erheben.

In jüngster Zeit ist die Diskussion über eine verfassungskonforme Wiedereinführung der Vermögensteuer neu entflammt. In Anbetracht der wachsenden Ungleichheit und der Kosten der Coronakrise haben sich Spitzenpolitiker*innen sowohl von Regierungs- als auch von Oppositionsparteien für unterschiedliche Varianten einer Vermögensteuer oder –abgabe ausgesprochen.³²⁵ Unterstützung bekommen Sie dabei seit langem von zivilgesellschaftlichen Gruppen sowie von den Gewerkschaften aus dem DGB³²⁶ und vom deutschen Netzwerk Steuergerechtigkeit.³²⁷

Auch die Ausgestaltung der Erbschaftsteuer hat zentrale Auswirkungen auf Gleichheit und Ungleichheit – über Generationen hinweg. Deutschland hat hier im internationalen Vergleich zwar relativ hohe Spitzensteuersätze von bis zu 50 Prozent. De facto zahlten die gut 600 Deutschen, die 2018 mehr als zehn Millionen Euro erben oder geschenkt bekamen, auf die Gesamtsumme von 31 Milliarden Euro aber nur 5 Prozent Steuern.³²⁸

325 So zum Beispiel die SPD-Vorsitzende Saskia Essen (<https://www.vorwaerts.de/artikel/spd-chefin-corona-krise-vermoegensabgabe-diskutieren>) und die Bundestagsfraktion der Linken (<https://www.die-linke.de/themen/umverteilen/>).

326 <https://www.dgb.de/themen/++co++c64498a2-ca40-11e9-91f4-52540088cada>

327 <https://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/plaedoyer-fuer-eine-verkappte-vermoegensteuer/>

328 <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/erben-steuern-erbschaftsteuer-ungleichheit-1.4704923>

Von den etwa 30 Deutschen, die 2018 100 Millionen Euro oder mehr erbten oder geschenkt bekamen, zahlten nur fünf überhaupt Steuern, im Schnitt lag der Steuersatz bei 0,2 Prozent. Ursache ist, dass das Betriebsvermögen (einschließlich Kapitalbeteiligungen) in Deutschland bei Erbschaft durch einen Verschonungsabschlag, Abzugsbetrag und einen Entlastungsbetrag steuerlich begünstigt und damit nur geringfügig besteuert wird. Daran hat auch die Erbschaftsteuerreform von 2016, die bereits nach der Verabschiedung der SDGs beschlossen wurde, nichts geändert.

Laut Untersuchungen von Stefan Bach vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung zahlen Erben eines Vermögens von einer Millionen Euro im Schnitt 10 Prozent Erbschaftsteuer. Wer jedoch 100 Millionen Euro erbt, zahlt durchschnittlich nur die Hälfte dieses Satzes. Zwei Drittel der Erben aus dieser Gruppe zahlten in der Praxis überhaupt keine Steuern. Bach forderte daher, auch ererbtes Betriebsvermögen mit einer Mindeststeuer von 10 bis 15 Prozent zu belegen.³²⁹

Die Auseinandersetzung mit Ungleichheiten im Sinne von SDG 10 darf sich allerdings nicht auf die Verteilung von individuellem Einkommen und Vermögen beschränken – so wichtig dies auch ist. Die Analyse sozialer Ungleichheit muss auch Formen der Diskriminierung bzw. Schlechterstellung bestimmter Bevölkerungsgruppen (sog. horizontale Ungleichheiten) in den Blick nehmen (vgl. dazu auch SDG 5).³³⁰

329 Ebd.

330 Vgl. dazu Obenland (2018), S. 26ff.