Wolfgang Obenland

Ungleichheiten verringern!

SDG 10: Schlüssel zur Verwirklichung der Agenda 2030

GPF
Global Policy Forum

Ungleichheiten verringern!

SDG 10: Schlüssel zur Verwirklichung der Agenda 2030

Herausgeber:

Global Policy Forum
Königstraße 37a
53115 Bonn

Tel.: 0228 9650510
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org
www.2030agenda.de

Autor:
Wolfgang Obenland

Redaktion:
Jens Martens

Redaktionelle Mitarbeit:
Laura Angresius, Matthias Pesch und Karolin Seitz

Titelbild:
Wolfgang Obenland unter Verwendung des Bilds „US dollars and Euros – cash banknotes" von flickr.com/Mark Hodson (CC BY 2.0)

Gestaltung und Produktion:
www.kalinski.media

Redaktionsschluss: 1. Dezember 2017

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-943126-39-6

Bonn, Januar 2018

Dieses Arbeitspapier ist Teil des Projekts „2030.de" des Global Policy Forums Europe, gefördert von der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen sowie von Engagement Global im Auftrag des BMZ.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

STIFTUNG UMWELT UND ENTWICKLUNG NORDRHEIN-WESTFALEN

Für die Inhalte dieser Publikation ist allein Global Policy Forum Europe e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen wieder.

Inhalt

Vorwort 3

1 – Einleitung: Ungleichheiten in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung 5

2 – Verschiedene Formen der Ungleichheit 12
- 2.1 Ökonomische Ungleichheiten 12
- 2.2 Horizontale und intersektionale Ungleichheiten 26

3 – Ansätze zur Reduzierung von Ungleichheit 39
- 3.1 Fiskal- und finanzpolitische Maßnahmen 40
- 3.2 Regulatorische Maßnahmen 49
- 3.3 Beteiligungsstrukturen demokratisieren 51

Literatur 56

Abkürzungen 60

Tabellen, Abbildungen und Textkästen

Tabelle 1 *Shared Prosperity*, ca. 2008–2013 15

Tabelle 2 Anteil verschiedener Einkommensgruppen am globalen Wachstum, 1980–2016 20

Tabelle 3 Zunahme von Vermögen und der Vermögensungleichheit, 1980–2017 22

Tabelle 4 Einkommensungleichheit im internationalen Vergleich 23

Tabelle 5 *Gender Pay Gap* im internationalen Vergleich 29

Abbildung 1 Die Elefanten-Kurve für die globale Einkommensungleichheit, 1980–2016 19

Abbildung 2 Vermögensverteilung in Deutschland: Nettovermögen der Haushalte 2014 25

Kasten 1 SDG 10 „Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern" 6

Kasten 2 Indikatoren der IAEG-SDG für SDG 10 10

Kasten 3 Ökonomische Ungleichheiten in Deutschland 23

Kasten 4 Dem Machtgefälle entgegenwirken: Empfehlungen des Welthunger-Index 2017 32

Vorwort

Das Thema „Gerechtigkeit“ und die Probleme sozialer und ökonomischer Ungleichheiten rückten in den letzten Jahren wieder verstärkt ins Zentrum des politischen Diskurses. In Deutschland griffen praktisch alle im Bundestag vertretenen Parteien das Thema auf die eine oder andere Weise auf. Die SPD hatte ihren gesamten Bundestagswahlkampf 2017 unter das Motto „Zeit für mehr Gerechtigkeit“ gestellt. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Gewerkschaften 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 Anfang 2017 das Bündnis „Reichtum Umverteilen“.[1]

Auf internationaler Ebene hat das besonders medienwirksam die Organisation Oxfam mit ihren Berichten zur globalen Vermögensungleichheit getan. Sie veröffentlicht dazu seit einigen Jahren am Rande des Weltwirtschaftsforums in Davos ihre Berechnungen. Demnach verfügen inzwischen die acht reichsten Männer der Erde über ebenso viel Vermögen wie die ärmere Hälfte der Weltbevölkerung zusammen – das sind rund 3,6 Milliarden Menschen. Auch das Weltwirtschaftsforum selbst warnt eindringlich vor den destabilisierenden Folgen globaler Ungleichheit. In seinem *Global Risks Report 2017* bezeichnet es die wachsenden Disparitäten bei Einkommen und Vermögen als größte Herausforderung für die globale Entwicklung der nächsten zehn Jahre.

Und auch auf der weltpolitischen Bühne ist das Thema angekommen. Besonders offensichtlich wurde das in der *Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung,* die die Staats- und Regierungschefs im September 2015 bei den Vereinten Nationen in New York verabschiedeten. Darin konstatieren sie:

> „Wir haben uns zu einem Zeitpunkt versammelt, in dem die nachhaltige Entwicklung vor immense Herausforderungen gestellt ist. Milliarden unserer Bürger leben nach wie vor in Armut, und ein Leben in Würde wird ihnen verwehrt. Die Ungleichheiten innerhalb der Länder und zwischen ihnen nehmen zu. Es bestehen enorme Unterschiede der Chancen, des Reichtums und der Macht.“ [2]

Als Konsequenz daraus verpflichteten sie sich, die Ungleichheiten innerhalb und zwischen den Ländern bis zum Jahr 2030 spürbar zu verringern.

1 www.reichtum-umverteilen.de.

2 Vereinte Nationen (2015), Pkt. 14.

Mit dem vorliegenden Arbeitspapier wollen wir diesen Beschluss der Regierungen genauer unter die Lupe nehmen. Das Papier beschreibt die verschiedenen Formen ökonomischer, sozialer und politischer Ungleichheiten und die damit verbundenen Indikatoren. Und es erörtert, welche Ansatzpunkte und Politikinstrumente es gibt, um Ungleichheit zu reduzieren – und damit der Verwirklichung der Agenda 2030 einen Schritt näher zu kommen. Unser Papier kommt zu dem Schluss: Ohne die Verringerung von Ungleichheiten innerhalb und zwischen Ländern werden sich auch die anderen Ziele der Agenda 2030 kaum realisieren lassen.

Jens Martens
Geschäftsführer
Global Policy Forum

1 – Einleitung: Ungleichheiten in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Die Aufnahme eines eigenen Zieles zur Reduzierung von Ungleichheiten sowohl innerhalb als auch zwischen Ländern in den Katalog der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) stellt eine der größten qualitativen Neuerungen der Agenda 2030 gegenüber bspw. den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) dar. Die Aufnahme nicht nur von Zielen für Länder des globalen Südens, sondern eben auch für Länder am oberen Ende der Einkommensverteilung liefert die inhaltliche Basis für die angestrebte Universalität der Agenda.

Ungleichheiten verschiedenster Formen spielen eine große Rolle innerhalb der Agenda. Am prominentesten in SDG 10, das verspricht, bis zum Jahr 2030 die Ungleichheiten innerhalb und zwischen Ländern zu verringern. Dabei werden neben Einkommensungleichheiten weitere Dimensionen aufgegriffen: Diskriminierungen auf Grund von Alter, Geschlecht, Behinderung, Herkunft, Religion; Ungerechtigkeiten bezogen auf Chancengleichheit und die Ergebnisse von Politik; sowie Maßnahmen zu deren Beseitigung, wie u. a. fiskalische und lohnpolitische Schritte, soziale Sicherungssysteme oder die Regulierung der globalen Finanzmärkte und die Reform der globalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen. Zu letzterem wird explizit aufgeführt, dass die Mitspracherechte der Entwicklungsländer gestärkt werden sollen.

SDG 10 verspricht, bis zum Jahr 2030 die Ungleichheit innerhalb und zwischen Ländern zu verringern

Als zusätzliche Themen werden eine „sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität“ genannt sowie Handelserleichterungen für die Entwicklungsländer. Zuletzt sollen die Mittel der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung für die am wenigsten entwickelten Länder und Länder in speziellen Situationen erhöht werden, und es sollen Transaktionskosten für Rücküberweisungen von Migrantinnen und Migranten in ihre Herkunftsländer verbilligt werden (vgl. Kasten 1).

Ungleichheiten spielen aber auch eine große Rolle in diversen anderen SDGs – wenigstens implizit. So sieht Zielvorgabe 1.2 vor, die Armut in allen Ländern entsprechend der nationalen Definitionen zu halbieren. Für Deutschland, wo als Armutsrisikoschwelle ein bedarfsgewichtetes Haushaltseinkommen von unter 60 Prozent des mittleren Einkommens definiert wird, bedeutete die Verwirklichung von SDG 1.2 zugleich eine Reduktion der Einkommensungleichheit.

Aber auch die Reduzierung der sog. absoluten Einkommensarmut (gegenwärtig definiert als ein Einkommen von weniger als 1,90 US-Dollar pro Kopf und Tag in Kaufkraftparitäten) steht in einer engen Wechselbeziehung zur Ungleichverteilung von Einkommen. Der Bericht der Inter-Agency Task Force on Financing for Development (IATF) der

Kasten 1

SDG 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 über 5 Prozent beseitigen

Vereinten Nationen kommt zu dem Schluss, dass – so sich nichts an der Ungleichverteilung der Einkommen ändert – das Ziel der Beseitigung der absoluten Einkommensarmut bei gegenwärtigen Wachstumsprognosen nicht erreicht wird.[3]

3 IATF (2017), S. 10.

Diesem Zusammenhang tragen auch diverse Indizes für Armutsmessung Rechnung. So gibt es mittlerweile bspw. einen *Inequality Adjusted Human Development Index* (IHDI) des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP). „The IHDI can be interpreted as the level of human development when inequality is accounted for," während der *Human Development Index* (HDI) ein Ausdruck davon sei, „[what] could be achieved if there were no inequality."[4] Die Ergebnisse des IHDI weichen dabei durchaus von denen des HDI ab; Deutschland bspw. verliert einen Rang, die Schweiz gleich vier, die USA zehn und der Iran ganze 40.[5]

SDG 2.3 formuliert als Ziel den „sicheren und gleichberechtigten Zugang zu Grund und Boden." Auch dies könnte angesichts der derzeit massiven Ungleichverteilung von Grundbesitz einen Beitrag zur Reduzierung von Ungleichheit leisten. SDG 3 und 4 formulieren den gleichberechtigten Zugang zu Gesundheit und Bildung. Auch darum ist es kein Zufall, dass die Bundesregierung in der an den SDGs orientierten Neuauflage der *Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie* von Anfang 2017 schulische Bildungserfolge von Ausländer/innen als Indikator für SDG 10 gewählt hat. SDG 5 wiederum kann als Ziel zur Reduzierung einer speziellen Art von Ungleichheit verstanden werden, der Ungerechtigkeiten zwischen den Geschlechtern.

Selbst die Ziele, die sich mit ökonomischen und ökologischen Fragen im weiteren Sinne befassen, weisen Zusammenhänge mit der Reduzierung von Ungleichheiten auf. So wirken sich beispielsweise Klimawandel und Biodiversitätsverlust stärker auf ärmere und verwundbare Bevölkerungsschichten aus (SDGs 13, 14 und 15). Lohngerechtigkeit und der gerechte Zugang zu (städtischer) Infrastruktur werden adressiert in den SDGs 6, 7, 8, 9 und 11, und schließlich auch die Ungleichheiten, die die gegenwärtigen nicht-nachhaltigen Produktions- und Konsummuster (SDG 12) mit sich bringen.

Selbst SDGs, die sich mit ökonomischen und ökologischen Fragen befassen, weisen Zusammenhänge mit der Reduzierung von Ungleichheiten auf

Das innovative Ziel 16 trägt den Titel „Friedliche und inklusive Gesellschaften" und formuliert Vorgaben zu Gerechtigkeit im engeren Sinn, namentlich zum Zugang zu Gerichten und Rechtsstaatlichkeit. Zusammenfassend lässt sich mit einem Bericht der Wirtschafts- und Sozialabteilung im UN-Sekretariat festhalten:

> „The implications of rising inequality for social and economic development are many. There is growing evidence and recognition of the powerful and corrosive effects of inequality on economic

4 http://hdr.undp.org/en/statistics/understanding/indices.

5 Siehe http://hdr.undp.org/en/composite/IHDI. Mehr zum Thema Verteilungsgerechtigkeit in der Armutsmessung gibt es bei Rippin (2015).

growth, poverty reduction, social and economic stability and socially-sustainable development.“ [6]

Anders formuliert heißt das, dass die Reduzierung sozio-ökonomischer Ungleichheiten eine Grundbedingung für die Verwirklichung der SDGs und der Agenda 2030 insgesamt ist.

Als problematisch erweist sich dabei die ungenügende Ausbuchstabierung ökonomischer Ungleichheit in Zielvorgabe 10.1. Dort haben es die Regierungen bei der Formulierung belassen, Einkommensungleichheiten dadurch zu mildern, dass die Einkommen der ärmeren 40 Prozent schneller steigen sollen, als die der restlichen Bevölkerung – und das auch nur „nach und nach“ bis zum Zieljahr 2030. Wörtlich genommen ergeben sich daraus wenigstens zwei Schwierigkeiten: Erstens könnte das Ziel auch dann als erreicht gelten, wenn erst 2029 eine Trendwende dahin zu erkennen ist, dass sich die Einkommen der ärmeren 40 Prozent schneller erhöhen als die des Rests der Bevölkerung. Zweitens sind Angaben zur Einkommensungleichheit, die nur einen Teil der Bevölkerung im Vergleich zum Rest beschreiben, sehr ungewöhnlich. Normalerweise wird entweder die Einkommensverteilung insgesamt unter die Lupe genommen, oder das Einkommen eines Bevölkerungsanteils mit dem eines anderen verglichen (bspw. das Einkommen der unteren 40 Prozent mit dem der oberen 10 Prozent, wie im sog. Palmaverhältnis (vgl. unten)).

Maßstäbe sind keineswegs neutral, weil mit ihnen politische Maßnahmen vordefiniert werden

Die Entscheidung über das Maß ist keineswegs neutral, weil damit die politischen Maßnahmen vordefiniert werden, mit denen Einkommensungleichheit vermindert werden soll. Im Verständnis von Zielvorgabe 10.1 könnte größere Gleichheit auch erreicht sein, wenn die mittleren 40 Prozent relativ an Einkommen verlieren, die Superreichen aber in ihrer Spitzenstellung unangetastet bleiben. Zuletzt ist festzustellen, dass in SDG 10 kein Wort über Vermögensungleichheiten verloren wird – obwohl zahlreiche ökonomische Studien der jüngeren Vergangenheit darauf hingewiesen haben, dass hier die Ungleichgewichte deutlich größer sind als im Einkommen – und potentiell deutlich schwerwiegendere Auswirkungen haben können.

Indikatoren für SDG 10

Zur Überprüfung der SDG-Verwirklichung sind neben der genaueren Definition der SDGs in den Zielvorgaben statistische Indikatoren nötig. Um diese zu ermitteln, haben die Vereinten Nationen eine Arbeitsgruppe innerhalb der UN-Statistikkommission eingerichtet. Die Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators (IAEG-SDG) setzt sich aus Vertreter/innen nationaler Statistikbehörden einiger UN-Mitgliedstaaten

6 UN-DESA (2013), S. 21.

zusammen.[7] Im Juli 2017 wurde der erste Indikatorenrahmen verabschiedet.[8] Um die Qualität der Methodik und der Daten für den jeweiligen Indikator einzustufen, hat die IAEG-SDG eine Drei-Ebenen-Klassifizierung entwickelt (im Englischen *Tier I* bis *III*). Eine *Tier I*-Einstufung entspricht einer abgestimmten Methodik und einer guten Verfügbarkeit von Daten, während für Indikatoren, die in *Tier III* eingeteilt wurden, noch keine international etablierten Standards vorhanden sind. Da die Methodiken laufend weiterentwickelt werden, wird die Einstufung der Indikatoren jährlich aktualisiert.[9]

Die Indikatoren lassen sich in zwei Unterkategorien aufteilen. Indikatoren, die Zielvorgaben für bestimmte Politiken quantifizieren sollen, sind sogenannte Policy-Indikatoren. Sie sind in der Regel nicht statistisch erfassbar. Ein Beispiel hierfür ist Indikator 10.7.2, der die Umsetzung guter Migrationspolitik messen soll.[10] Output- und Input-Indikatoren basieren dagegen auf statistischen Daten und erfassen entweder das direkte Ergebnis einer Zielsetzung oder, falls das nicht möglich ist, die Reichweite einer Aktion, die zur Zielerreichung führen soll.[11]

Um die Verwirklichung von SDG 10 und seiner Zielvorgaben zu messen, wurden elf Indikatoren bestimmt (vgl. Kasten 2). Davon waren ursprünglich vier als *Tier I* eingestuft (10.1.1, 10.4.1, 10.6.1, 10.a.1). Im November 2017 wurde die Beurteilung für die Indikatoren 10.1.1 und 10.4.1 jedoch wegen mangelnder Datenverfügbarkeit auf *Tier II* nach unten korrigiert. Wie unzureichend die Datenlage zu SDG 10 ist, zeigt sich daran, dass selbst in Deutschland nur zu drei von zehn Indikatoren überhaupt Daten verfügbar sind.[12] Indikator 10.c.1 wurde 2017 erstmals überprüft und als *Tier II* eingestuft. Alle anderen Indikatoren, bis auf die Indikatoren für die Zielvorgabe 10.b., welche in *Tier I* und *Tier III* unterteilt wurden, sind als *Tier III* bewertet worden.[13] Das bedeutet, für diese Indikatoren „fehlen bisher noch (einheitliche und abgestimmte) Definitionen. Folglich existieren zur Berechnung […] bisher noch keine Ausgangsdaten oder es stehen mehrere konkurrierende Methoden zur Diskussion.“ [14] Daher ist fraglich, wie die Implementierung von Ziels 10 überprüft werden soll.

7 Vgl. Statistisches Bundesamt (2017), S. 5.
8 Vgl. UN Resolution A/RES/71/313 (2017).
9 Vgl. IAEG-SDG (2017).
10 Vgl. Kaumanns et al. (2016), S. 24.
11 Vgl. ebd.
12 Vgl. Statistisches Bundesamt (2017), S. 24f.
13 Vgl. IAEG-SDGs (2017), S.18f.
14 Kaumanns et al. (2016), S. 25.

Kasten 2

Indikatoren der IAEG-SDG für SDG 10 [15]

10.1.1 Wachstumsraten der Haushaltseinkommen bzw. -ausgaben pro Kopf der unteren 40 Prozent der Einkommensbezieher/innen sowie der Gesamtbevölkerung

10.2.1 Anteil der Bevölkerung, der über weniger verfügt als 50 Prozent des mittleren Einkommens, disaggregiert nach Geschlecht, Alter, und Menschen mit Behinderungen

10.3.1 Anteil der Bevölkerung, der angibt, innerhalb der letzten 12 Monate Opfer von Diskriminierung oder Belästigung geworden zu sein (bezogen auf Diskriminierungen entsprechend internationaler Menschenrechtsübereinkommen)

10.4.1 Anteil der Arbeitseinkommen am BIP, bestehend aus Löhnen und Sozialtransfers

10.5.1 Financial Soundness Indikatoren[16]

10.6.1 Anteil der Mitglieder aus Entwicklungsländern und ihrer Stimmrechte in internationalen Organisationen

10.7.1 Personalbeschaffungskosten, die von Arbeitnehmer/innen getragen werden, als Anteil des Einkommens im Empfängerland

10.7.2 Zahl der Länder, die gut organisierte Migrationspolitik betreiben

10.a.1 Anteil der Zollbefreiungen für Importe aus am wenigsten entwickelten Ländern und Entwicklungsländern

10.b.1 Gesamtfinanzflüsse für Entwicklung, disaggregiert nach Empfänger- und Geberland und Art des Flusses (z. B. Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, Ausländische Direktinvestitionen, und andere Flüsse)

10.c.1 Kosten für Heimüberweisungen als Anteil an den Heimüberweisungen

Des Weiteren sollte kritisch betrachtet werden, ob die Indikatoren tatsächlich abbilden, wonach in der Zielvorgabe gestrebt wird. Beispielsweise ziehen die Outcome-Indikatoren 10.1.1 und 10.2.1 zur Beurteilung der Entwicklung von Einkommensungleichheit ausschließlich die untere Hälfte der Einkommensdistribution in Betracht. Dabei bezieht sich Ungleichheit, im Unterschied zur Armut, explizit auf die Gesamtbevölkerung und nicht nur auf einen Teil der Einkommensverteilung. Den oberen Teil der Einkommensdistribution außer Betracht zu lassen, riskiert, die Dynamik einer sich isolierenden und immer weiter entfernenden Elite nicht zu erfassen.[17] Allerdings ist dieses Defizit bereits in der schwachen Formulierung der Zielvorgabe 10.1 angelegt.

15 Vgl. UN-Dok. A/RES/71/313.

16 Vgl. www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Standardartikel/Statistiken/fsi.html.

17 Vgl. Franzini et al. (2016), S. 113ff.

Darüber hinaus haben die Vereinten Nationen nicht festgelegt, auf welches Einkommenskonzept sie sich beziehen, wenn in der Agenda 2030 von Einkommensungleichheit gesprochen wird. Eine Unterscheidung zwischen Markteinkommen und verfügbarem Einkommen zu treffen, ist jedoch essentiell, da sich die Verteilung ökonomischer Ressourcen vor und nach staatlicher Redistribution stark unterscheiden kann.[18]

Überprüfung im HLPF

Wichtig sind die Indikatoren auch, weil sie die Grundlage für die in der Agenda 2030 angelegte Überprüfung der Verwirklichung der SDGs bilden. Diese findet auf globaler Ebene im jährlich tagenden High-level Political Forum on Sustainable Development (HLPF) der Vereinten Nationen in New York statt. Dort berichten zum einen die Regierungen im Rahmen freiwilliger Berichte, der sogenannten Voluntary National Reviews (VNRs), über die Umsetzung der SDGs im eigenen Land. Deutschland hat 2016 berichtet und den nächsten Bericht für das Jahr 2021 angekündigt. Daneben stehen in jedem Jahr einige SDGs zur Überprüfung durch die globale Staatengemeinschaft an. SDG 10 steht im Jahr 2019 auf der Agenda, auch wenn es durch seine vielen Wechselbezüge praktisch jährlich zur Sprache kommt.

SDG 10 steht 2019 auf der Agenda des HLPF, auch wenn es durch seine vielen Wechselbezüge praktisch jährlich zur Sprache kommt

18 Vgl. Atkinson (2015), S. 30.

2 – Verschiedene Formen der Ungleichheit

Die Reduzierung von Ungleichheiten ist eine Grundvoraussetzung sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung

Sozio-ökonomische Ungleichheiten zu verringern ist zum einen eine ethisch-moralische Frage der Gerechtigkeit. Zum anderen wird die Reduzierung von Ungleichheit auch als Grundvoraussetzung sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung begriffen. Die Literatur, die sich aus dieser Perspektive mit Ursachen und Folgen von Ungleichheit beschäftigt, wächst stetig. Zu den modernen Klassikern gehören das Buch *Gleichheit ist Glück: Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind* von Kate Pickett und Richard Wilkinson (2010) und *Die ungleiche Welt: Migration, das Eine Prozent und die Zukunft der Mittelschicht* des früheren Weltbank-Ökonomen Branko Milanovic (2016). Dort und an anderen Stellen wird argumentiert, zu große ökonomische Ungleichheiten hätten negative Folgen u. a. für die gesundheitliche Lage von Gesellschaften und das allgemeine Bildungsniveau, aber auch für dauerhaftes Wirtschaftswachstum.

Mit dem Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wirtschaftswachstum befassen sich seit einigen Jahren zunehmend auch die internationalen Finanzinstitutionen, allen voran der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank. Letztere veröffentlichte 2016 einen richtungsweisenden Bericht unter dem Titel *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality.*[19]

2.1 Ökonomische Ungleichheiten

Für die Wahl der richtigen Mittel zur Bekämpfung von Ungerechtigkeiten ist ausschlaggebend, wie man diese definiert. Die Regierungen haben sich im Rahmen von SDG 10 darauf beschränkt, bis 2030 nach und nach ein über dem nationalen Durchschnitt liegendes Einkommenswachstum der ärmsten 40 Prozent der Bevölkerung zu erreichen und aufrechterhalten zu wollen. Diese Zielvorgabe ist jedoch völlig ungeeignet, Einkommensdisparitäten substantiell zu verringern. Sie macht die Reduzierung von Ungleichheiten abhängig von stetigem Wirtschaftswachstum, betrachtet nur die Einkommenszuwächse und rührt nicht am bestehenden Ausmaß der Ungleichheit. Die Definition zielt zudem nur auf die eine Seite der Ungleichheits-Gleichung, die untersten 40 Prozent, und verliert kein Wort über die Einkommen der Reichen, vor allem des reichsten Prozents.

Ein alternativer Ansatz zu Messung von Einkommensungleichheit und zur Definition von Zielen in diesem Bereich könnte das sogenannte Palma-Verhältnis sein.[20] Das Palma-Verhältnis beschreibt die Relation

19 World Bank (2016).

20 Benannt nach dem chilenischen Ökonomen José Gabriel Palma, der 2011 seine Ergebnisse veröffentlichte; vgl. Palma (2011).

des Anteils der einkommensstärksten 10 Prozent am Gesamteinkommen einer Volkswirtschaft zum Anteil der einkommensschwächsten 40 Prozent. Der Vorteil dieses Maßes liegt darin, dass sowohl die reichsten als auch die einkommensschwächsten Teile der Bevölkerung in die Gleichung eingehen und damit entsprechende Politikempfehlungen begründet werden können.[21]

Um ein praktisches Beispiel zu geben: Im Jahr 2010 lag der Anteil am Gesamteinkommen des einkommensstärksten Dezils in Deutschland bei 23,1 Prozent. Der Anteil der vier einkommensschwächsten Dezile lag bei 23 Prozent.[22] Das Palma-Verhältnis lag entsprechend bei $\frac{0{,}231}{0{,}230} \approx 1{,}004$. Bei völliger Gleichverteilung müsste das Verhältnis folgendermaßen aussehen: $\frac{0{,}1}{0{,}4} = 0{,}25$. Eine Zielvorgabe für die Reduzierung der Einkommensungleichheit in Deutschland könnte also darin bestehen, das Palma-Verhältnis kontinuierlich in Richtung 0,25 zu verändern (s. dazu auch Tabelle 4).

Das Palma-Verhältnis zeigt Entwicklungen sowohl am oberen als auch unteren Ende der Einkommensverteilung

In der wissenschaftlichen Literatur ist neben dem Vergleich der Einkommen/Vermögen verschiedener Gruppen (bspw. von jeweils gleich großen Gruppen, die jeweils 10 Prozent der Bevölkerung abbilden, gruppiert nach Einkommen (sog. Dezile)), auf dem auch das Palma-Verhältnis basiert, v.a. der sog. Gini-Koeffizient präsent. Der Gini-Koeffizient basiert auf der geometrischen Darstellung der tatsächlichen Verteilung und seinem Verhältnis zu vollständiger Gleichverteilung in Form der sogenannten Lorenz-Kurve. Er kann Werte von 0 bis 1 annehmen. Ein Gini-Koeffizient von 0 beschreibt eine vollkommene Gleichverteilung, ein Wert von 1 vollkommene Ungleichverteilung. Weil der Gini-Koeffizient bestimmte Schwächen aufweist (unterschiedliche Verteilungen kann gleiche Werte annehmen; er ist u.U. neutral in Bezug auf sich auslöschende Umverteilungen; und die Ergebnisse werden von der Datenverfügbarkeit stark beeinflusst), ist er immer wieder kritisiert worden.[23]

Globale Einkommensverteilung

Über das Ausmaß der Ungleichheit innerhalb und zwischen den Ländern gibt es unterschiedliche Analysen und Darstellungen, die auf verschiedenen Datengrundlagen basieren. Sie führen zu entsprechend unterschiedlichen politischen Botschaften. Wichtig ist dabei die Frage, was genau in den Blick genommen wird: die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen von Menschen global, oder der Vergleich innerhalb von Ländern. Außerdem ist von Bedeutung, welche Größen man für den Vergleich heranzieht.

21 Vgl. Cobham/Sumner (2013).

22 Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2014), S. 15.

23 Einen umfassenden Einblick in die Methoden der Messung ökonomischer Ungleichheiten bietet Jenkins/van Kerm (2009).

Wichtig für die wissenschaftliche und politische Beurteilung sind die Zahlen der Weltbank zur Einkommensverteilung im Bericht *Poverty and Shared Prosperity*

Wichtig sowohl für die wissenschaftliche wie für die politische Beurteilung sind zweifellos die Zahlen der Weltbank zur Einkommensverteilung im Bericht *Poverty and Shared Prosperity* von 2016. Der Bericht trifft verschiedene Aussagen, je nachdem, welches Ungleichheitsverständnis zu Grunde gelegt wird: Unter dem Begriff *Shared Prosperity* wird SDG 10.1 im engeren Sinne behandelt und untersucht, wie sich das Einkommen der ärmeren 40 Prozent im Vergleich zum durchschnittlichen Einkommen einer Volkswirtschaft entwickelt. Unter dem Begriff *Inequality* werden demgegenüber „traditionellere" Ungleichheitsmaße wie der Gini-Koeffizient abgehandelt. Der Bericht soll dabei als Bilanzierung des globalen Zustandes dienen, um positive oder negative Entwicklungen bis zum Zieljahr 2030 beschreiben zu können. Ursprünglich sollte der Bericht jährlich erscheinen, aber schon 2017 veröffentlichte die Weltbank keine neuen Daten in Berichtsform mehr.

Betrachtet man zunächst die Daten für den Bereich Shared Prosperity, kommt die Weltbank zu folgendem Schluss:

> „The latest data suggest that the bottom 40 benefited from income growth in many countries in circa 2008–13 even though the period encompassed the global financial crisis of 2008–09. Overall, the bottom 40 experienced positive income growth in 60 of 83 countries monitored. This means that 89 percent of the population covered in the dataset resided in countries in which the income of consumption of the bottom 40 grew. A total of 49 countries reported a positive shared prosperity premium: the income growth among the bottom 40 exceeded that of the mean (and therefore, the income of the top 60).
>
> […] In 23 of the countries, the incomes of the bottom 40 declined, and, in 15 of the countries, the contraction in the income or consumption of the bottom 40 was larger than the corresponding contraction at the mean. In these countries, the living conditions deteriorated more quickly among the bottom 40 than among the rest of the population." [24]

Damit ist natürlich noch nichts über die globale Verteilung gesagt. Die Zahl der Länder mit positiven bzw. negativen Entwicklungen sagt nichts über die Zahl der dort lebenden Personen aus. Die Weltbank kommt nach einer Gewichtung entsprechend der Bevölkerungszahlen weiterhin zu einem positiven Ergebnis, was aber laut Bericht an der positiven Entwicklung in bevölkerungsreichen Ländern wie China und Brasilien liegt (nicht jedoch in Indien). 3,5 Milliarden Menschen lebten in Ländern mit positiver Entwicklung der Einkommensverteilung nach

24 World Bank (2016), S. 53.

der SDG-Definition (65 Prozent der Bevölkerung in allen untersuchten Ländern).[25]

Entwicklungen in einzelnen Ländern und Regionen waren durchaus verschieden

Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Entwicklungen in einzelnen Ländern durchaus verschieden waren. Dafür gibt die Weltbank u. a. das Beispiel von Kamerun und Kambodscha: Beide Länder verzeichneten im Untersuchungszeitraum ein ähnlich hohes Wirtschaftswachstum: 3,9 bzw. 3,7 Prozent. Dieses Wachstum war jedoch sehr unterschiedlich verteilt. Während in Kambodscha das Einkommen der unteren 40 Prozent um 6,5 Prozent stieg, lag der entsprechende Wert für Kamerun nur bei 1,3 Prozent. Im Ergebnis nahm die Ungleichheit in Kamerun zu und sank in Kambodscha.[26]

Auch regional ergeben sich große Unterschiede: in Ostasien/Pazifik gab es in sieben von acht untersuchten Ländern positive Entwicklungen, ebenso in zwölf von 16 Ländern in Lateinamerika und der Karibik und in drei von vier Ländern in Südasien. In Osteuropa und Zentralasien, in den Industrieländern, der MENA-Region und Subsahara-Afrika hingegen waren die Ergebnisse bestenfalls 50:50 (vgl. Tabelle 1).[27]

Tabelle 1

***Shared Prosperity*, ca. 2008 – 2013**

Region	Zahl der untersuchten Länder	Erfasste Bevölkerung der Region (%)	Zahl der Länder mit positivem Wirtschaftswachstum	Zahl der Länder mit positiver Entwicklung i.S.v. *Shared Prosperity*	Verhältnis Einkommenszuwachs unter 40 % zum Durchschnitt (gewichtet)	Länder mit positiver Palma-Prämie
Ostasien/Pazifik	8	94	0	7	0,7	7
Osteuropa und Zentralasien	24	89	10	12	0,3	14
Lateinamerika/Karibik	16	86	3	12	1,4	12
Mittlerer Osten und Nordafrika (MENA)	2	32	1	1	2,7	1
Südasien	4	87	0	3	– 0,4	2
Subsahara-Afrika	9	23	1	4	0,6	5
Industrialisierte Länder	20	68	10	10	0,2	11
Gesamt/Durchschnitt	**83**	**75**	**25**	**49**	**0,4**	**54**

Quelle: Weltbank (2016), S. 54.

25 Ebd., S. 56.

26 Ebd.

27 Ebd., S. 56f.

Weil auch die Weltbank erkannt hat, dass der Vergleich der Entwicklung der unteren 40 Prozent zur durchschnittlichen Entwicklung bestenfalls von begrenzter Aussagekraft ist, enthält der Bericht weiterhin Zahlen zur sog. Palma-Prämie (nicht zu verwechseln mit dem Palma-Verhältnis). Diese drückt aus, wie sich das Einkommen der unteren 40 Prozent im Vergleich zu dem der oberen 10 Prozent entwickelt hat, bzw. genauer: „[…] the Palma premium reports the growth rate in income or consumption among the bottom 40, minus the growth rate in the top 10."[28] Die Ergebnisse für die Palma-Prämie fielen dabei besser aus als die für Shared Prosperity: In 52 Ländern waren die relativen Einkommenszuwächse der unteren 40 Prozent höher als die der reichsten 10 Prozent.[29] Damit wird eine Verbindung zwischen den Zahlen zu Shared Prosperity und eigentlicher Einkommensungleichheit geschaffen.

Zusammenfassend kommen die Autor/innen des Weltbank-Reports zu folgenden acht (zum Teil trivialen) Kernaussagen:[30]

1. Die Ungleichheit zwischen allen Menschen global, d.h. unabhängig davon, wo diese wohnen, hat sich von der industriellen Revolution bis in die 1980erJahre erhöht.
2. Seit den frühen 1990er-Jahren hat sich die Einkommensungleichheit global gesehen verringert, v.a. seit 2008.
3. Trotzdem ist die globale Einkommensungleichheit heute höher als noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts.
4. Der Rückgang der globalen Einkommensungleichheit ist auf eine Erhöhung der Einkommen in den bevölkerungsreichsten Ländern (v.a. Indien und China) zurückzuführen.
5. Der Einkommensanteil des reichsten Prozents der Bevölkerung hat sich in den meisten Ländern erhöht.
6. Die Einkommensungleichheit ist in den meisten Ländern (im Durchschnitt) frühestens 1998 zurückgegangen.
7. Für jedes Land, in dem der Gini-Koeffizient um einen Punkt gestiegen ist (2008–2013) gibt es zwei Länder, in denen der Gini-Koeffizient um denselben Wert gefallen ist (was einen Rückgang der Einkommensungleichheit bedeutet).
8. Ungleichheit kann sowohl zunehmen, als auch zurückgehen.

Vor allem die zweite Feststellung mag überraschen, das gesteht auch der Weltbank-Bericht ein. Und doch bleiben die Autor/innen dabei: Seit

28 Ebd., S. 57.

29 Die Weltbank warnt aber vor einer simplifizierenden Interpretation dieser Daten, da ihre Datengrundlage mit Mängeln behaftet sei. Vgl. ebd. (2016), S. 57.

30 Vgl. World Bank (2016), S. 69.

etwa 1990 geht die Einkommensungleichheit global gesehen zurück. Dies wird mit der weltweiten Annäherung der Durchschnittseinkommen erklärt. Sie beruht vor allem auf dem starken Wirtschaftswachstum in China und Indien. Die graduelle Annährung der Durchschnittseinkommen dürfe allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Einkommensungleichheit zwischen ca. 1820 und 1990 praktisch kontinuierlich gewachsen war. Global liegt der Gini-Koeffizient für Einkommen noch immer bei 0,62.[31]

Die Einkommensungleichheit ist global zwischen 1820 und 1990 praktisch kontinuierlich gewachsen

Die Aussage, dass die globale Einkommensungleichheit zurückgehe, deckt sich – wenig überraschend – mit den Erkenntnissen, die u. a. der ehemalige Weltbank-Ökonom Branko Milanovic veröffentlicht hat. Auch er führt den „most profound reshuffle of individual incomes on the global scale since the Industrial Revolution" auf die hohen Wachstumsraten in Ländern wie China zurück, gleichermaßen aber auch auf einen Stopp der Einkommensverluste in Subsahara-Afrika und Osteuropa.[32] Die Ergebnisse von Milanovic und Kolleg/innen basieren auf Daten, die in ihrer grafischen Darstellung die mittlerweile schon berühmte „Elefanten-Kurve" ergeben (vgl. Abbildung 1). Diese zeigt die Wachstumsraten der verschiedenen Einkommensgruppen weltweit seit 1980. Zuwächse sind darin vor allem in den Gruppen zu verzeichnen, die sich um den globalen Mittelwert befinden – sowie am obersten Ende der Abbildung. Deutlich weniger Einkommenszuwächse haben sich für die ärmsten Bevölkerungsschichten sowie die Unter-und Mittelschichten der Industrieländer ergeben. Auch wenn die Zahlen im Ergebnis einen Rückgang der Einkommensungleichheit global ergeben, seien daraus Schlüsse für die globale Situation und die dahinterliegenden Kausalitäten abzuleiten:

> „Was it then all for the better? Probably yes, but not so simply. The striking association of large gains around the median of the global income distribution – received mostly by the Asian populations – and the stagnation of incomes among the poor or lower middle classes in rich countries, naturally opens the question of whether the two are associated. Does the growth of China and India take place on the back of the middle class in rich countries? […] Global income data do not allow us to establish or reject the causality. But they are quite suggestive that the two phenomena may be related." [33]

Damit verweisen die Autoren gleichzeitig auf die Situation innerhalb von Ländern bzw. die politischen Folgen. Auch die Weltbank kommt zu dem Schluss: Innerhalb vieler Länder ist die Entwicklung mitnichten mit der globalen zu verwechseln.

31 World Bank (2016), S. 81. Zahl für 2013.

32 Vgl. Lakner/Milanovic (2014).

33 Ebd.

„In Argentina and China, inequality widened appreciably until the early 2000s, while the rise in Indonesia began around the same time. The increase in inequality in India has been more muted and began in the second half of the 2000s. In contrast, during the 2000s, inequality narrowed sharply in Argentina and in some other Latin American countries.“ [34]

In fast allen Mitgliedsländern der OECD hat sich seit 1985 die Kluft zwischen Arm und Reich vergrößert

Komplementieren kann man diese Zahlen mit Ergebnissen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD): So hat sich in fast allen Mitgliedsländern der OECD seit 1985 die Kluft zwischen Arm und Reich vergrößert. Sie ist im OECD-Durchschnitt heute auf dem höchsten Stand der letzten 30 Jahre.[35] Insgesamt verdienen in den OECD-Ländern die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung im Durchschnitt 9,5-mal mehr als die ärmsten zehn Prozent. Vor allem der Anteil des Einkommens des reichsten Prozents der Bevölkerung am Gesamteinkommen ist massiv gestiegen. Selbst in Schweden, lange Zeit eines der Länder mit der geringsten Einkommensungleichheit, erhöhte sich der Gini-Koeffizient von 0,21 (1991) auf 0,27 (2012).

Auch der im Dezember 2017 veröffentlichte *World Inequality Report 2018* (WIR), koordiniert u. a. von Facundo Alvaredo, Lucal Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez und Gabriel Zucman, kommt zu sehr differenzierten Aussagen über die globale Einkommensungleichheit.[36] Er fasst sie folgendermaßen zusammen:

» Die Einkommensungleichheit variiert stark von Region zu Region. Im Jahr 2016 betrug der Anteil des Einkommens des obersten Dezils der Bevölkerung am Gesamteinkommen in Europa 37 Prozent, in China 41 Prozent, in Russland 46 Prozent, in den USA und Kanada 47 Prozent sowie in Subsahara Afrika, Brasilien und Indien 55 Prozent. Den höchsten Einkommensanteil haben die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung in den Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas (der sog. MENA-Region) mit 61 Prozent.[37]

» Innerhalb des im Bericht untersuchten Zeitraums seit 1980 (der länger ist als der von der Weltbank untersuchte) konstatiert der WIR eine Zunahme der Einkommensungleichheit in beinahe allen Ländern, wenn auch in unterschiedlicher Geschwindigkeit – besonders schnell in Nordamerika, China, Indien und Russland. Stabil seien die Ungleichheitsniveaus dagegen in der MENA-Region, Subsahara-Afrika und Brasilien geblieben, allerdings auf hohem Niveau.[38]

34 World Bank (2016), S. 77.
35 Keeley (2015), S. 32f.
36 Verfügbar unter http://wir2018.wid.world/.
37 Alvaredo/Chancel/Piketty et al. (2017), S. 5.
38 Ebd., S. 5f.

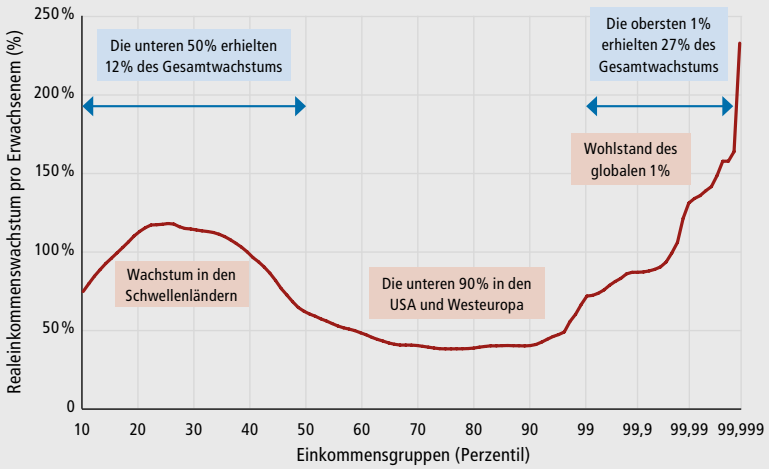
» Im Gegensatz zu den Ergebnissen von Milanovic und Kolleg/innen kommen die Autoren des WIR zu der Aussage, die globale Einkommensungleichheit sei seit 1980 stark gewachsen (man beachte auch hier den längeren Untersuchungszeitraum; Milanovic et al. haben den Zeitraum seit 1990 im Blick). Und das, obwohl die ärmere Hälfte der Weltbevölkerung (v.a. in China und Indien) von starkem Wachstum profitierten. Allerdings sei das Einkommen des reichsten einen Prozents der Weltbevölkerung doppelt so stark gewachsen als das der ärmeren Hälfte. Vor allem die Gruppe der Mitteleinkommensbezieher/innen (zwischen 50 und 99 Prozent) habe unter schwachem Wachstum gelitten. Die Ergebnisse werden auch im WIR als „Elefantenkurve" dargestellt (vgl. Abbildung 1).[39]

Das Einkommen des reichsten einen Prozents sei doppelt so stark gewachsen als das der ärmeren Hälfte

» Die Zunahme der globalen Einkommensungleichheit sei dabei nicht kontinuierlich verlaufen. So sei der Einkommensanteil des reichsten einen Prozents von 1980 bis 2000 von 16 auf 22 Prozent angewachsen, bis 2016 aber leicht auf 20 Prozent zurückgegangen. Der

Abbildung 1

Die Elefanten-Kurve für die globale Einkommensungleichheit, 1980–2016



Die waagerechte Achse zeigt die Weltbevölkerung in hundert Gruppen gleicher Größe, sortiert von links nach rechts entsprechend des jeweiligen Einkommensniveaus. Das oberste 1% wird noch einmal in 10 Gruppen aufgeteilt. Die vertikale Achse zeigt das Einkommenswachstum eines durchschnittlichen Mitglieds der jeweiligen Gruppe zwischen 1980 und 2016. Die Einkommensschätzungen berücksichtigen unterschiedliche Lebenshaltungskosten und sind inflationsbereinigt.

Quelle: http://wir2018.wid.world/methodology.html.

39 Ebd., S. 7f.

Einkommensanteil der unteren 50 Prozent oszillierte seit 1980 bei ca. 9 Prozent. Der Anstieg seit dem Jahr 2000 (was sich ungefähr mit den Erkenntnissen von Milanovic deckt) sei auf eine Verminderung der Einkommensunterschiede zwischen den Ländern zurückzuführen, nicht auf reduzierte Ungleichheit innerhalb der Länder (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2

Anteil verschiedener Einkommensgruppen am globalen Wachstum, 1980–2016

Einkommensgruppe	China	Europa	Indien	Russland	USA/Kanada	Welt
Gesamtbevölkerung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Untere 50%	13%	14%	11%	–24%	2%	12%
Mittlere 40%	43%	38%	23%	7%	32%	31%
Obere 10%	43%	48%	66%	117%	67%	57%
Oberste 1%	15%	18%	28%	69%	35%	27%
Oberste 0,1%	7%	7%	12%	41%	18%	13%
Oberste 0,01%	4%	3%	5%	20%	9%	7%
Oberste 0,001%	2%	1%	3%	10%	4%	4%

Einkommensschätzungen basieren auf Euros in Kaufkraftparitäten. Damit werden die verschiedenen Lebenshaltungskosten berücksichtigt.

Quelle: http://wir2018.wid.world/methodology.html.

Zu noch einmal deutlich zugespitzteren Aussagen kommt seit einigen Jahren die Organisation Oxfam, die jährlich pünktlich zum Weltwirtschaftsforum von Davos im Januar Erkenntnisse zur globalen Einkommens- und Vermögensverteilung herausgibt. 2017 kamen die Expert/innen u. a. zu folgendem Schluss und betrachteten dabei weniger die relativen, als vielmehr die absoluten Einkommensentwicklungen:

> „Das Jahreseinkommen der ärmsten 10 Prozent der Weltbevölkerung ist zwischen 1988 und 2011 um insgesamt 65 US-Dollar pro Person gestiegen. Das oberste Prozent verzeichnete in dieser Zeitspanne eine Einkommenssteigerung um 11.800 US-Dollar.“ [40]

Globale Vermögensverteilung

Auf den ersten Blick fällt in vielen der wissenschaftlichen Studien über globale ökonomische Ungleichheiten auf, dass zu ihrer Beschreibung in erster Linie Einkommensdivergenzen herangezogen werden. Einige Studien schließen andere Ungleichheitsmaße sogar vollständig aus. Dabei ist nicht nur ein Blick auf verschiedene Einkommensniveaus lohnend, sondern auch auf die Verteilung von Vermögen. Zum einen bilden

40 Oxfam (2017), S. 2.

Vermögensverteilungen quasi die Ergebnisse von Einkommensungleichheiten über die Zeit ab. Zum anderen zeigen diverse Studien, dass große Vermögensungleichheit auch einen erheblichen Einfluss auf die Verteilung von Einkommen hat. Besondere Prominenz erlangte diese Annahme durch die Arbeiten von Thomas Piketty, die er in seinem Werk *Kapital im 21. Jahrhundert* darlegte.[41]

Auch der WIR enthält die Aussage „Economic inequality is largely driven by the unequal ownership of capital […]".[42] Besonders heben die Autor/innen hervor, dass sich in dem von ihnen untersuchten Zeitraum seit 1980 eine große Verschiebung von Vermögen von öffentlichen zu privaten Akteuren abzeichne – und zwar sowohl in reichen wie in aufstrebenden Ökonomien. V.a. in reichen Ländern nähere sich öffentliches Vermögen der Nulllinie. Dadurch werde u.a. auch die Fähigkeit der öffentlichen Hand beschnitten, mit aktiven Politiken gegen sich vergrößernde soziale Ungleichheiten vorzugehen.[43]

In reichen Ländern nähere sich öffentliches Vermögen der Nulllinie

Allgemein ist festzuhalten, dass die Daten zur Verteilung von Vermögen deutlichere Ergebnisse zeigen als die zur Einkommensverteilung. Entsprechende Ergebnisse liefern auch die schon erwähnten Studien von Oxfam. Sie kommen im Jahr 2017 zu folgenden Ergebnissen:

- Die reichsten acht Personen besaßen global genau so viel wie die gesamte ärmere Hälfte der Weltbevölkerung.
- Ein Prozent der Weltbevölkerung besitzt mehr als die Hälfte des Weltvermögens.
- Seit 2008 hat sich die Zahl der Milliardär/innen verdoppelt. Das Vermögen dieser Superreichen entspricht ungefähr der Summe der Bruttoinlandsprodukte von Deutschland und Kanada.[44]

Auch der schon zitierte WIR befasst sich eingehend mit der Frage von Vermögensungleichheiten. Für die globale Ebene kommen die Autor/innen zu folgenden Aussagen:

- Alle Daten deuteten auf eine Zunahme der globalen Ungleichverteilung von Vermögen hin. Schon ein Blick auf die größten Volkswirtschaften – China, Europa und die Vereinigten Staaten – zeige ein Anwachsen des Vermögensanteils des obersten einen Prozents von 28 Prozent 1980 auf 33 Prozent im Jahr 2016. Für die unteren 75 Prozent blieben dagegen nur 10 Prozent der Vermögen. Die Zahlen für die oberen 10 Prozent bzw. die mittleren 40 Prozent liegen bei über 70 bzw. 30 Prozent.

41 Vgl. Piketty (2014).
42 Alvaredo/Chancel/Piketty et al. (2017), S. 10.
43 Vgl. ebd., S. 10ff sowie S. 156ff.
44 Oxfam (2017), S. 2.

» Die Konzentration der Vermögen sei dabei deutlich akzentuierter als die von Einkommen.

» Sollten die gegenwärtigen Trends anhalten, werde im Jahr 2050 mehr Vermögen in den Händen der obersten 0,1 Prozent akkumuliert sein als bei den mittleren 40 Prozent.[45]

Dabei sei allerdings immer zu berücksichtigen, dass die Datenbasis für Vermögen deutlich undurchsichtiger sei, als die für Einkommen. So sei es gegenwärtig noch nicht möglich, die Vermögensverteilung global konsistent abzubilden. Die Betrachtung wichtiger Wirtschaftsräume erlaube trotzdem entscheidende Einsichten (vgl. Tabelle 3).[46]

Tabelle 3

Zunahme der Vermögen und der Vermögensungleichheit, 1980–2017

	China + Europa + USA		Welt
	1980–2017	1987–2017	1987–2017
Top 1/100 Mio. (Forbes)	—	7,8%	6,4%
Top 1/20 Mio. (Forbes)	—	7,0%	5,3%
Top 0,01% (WID.world)	5,5%	5,7%	4,7%
Top 0,1% (WID.world)	4,4%	4,5%	3,5%
Top 1% (WID.world)	3,4%	3,5%	2,6%
Durchschnittl. Vermögen pro Erwachsenem	2,9%	2,8%	1,9%
Durchschnittl. Einkommen pro Erwachsenem	1,3%	1,4%	1,3%

Die Einkommensschwelle für das Top 1% in China/Europa/USA 2017 liegt bei 1.125.000 Euro, für die Top 0,1% bei 5.209.000 Euro, für die Top 0,01% bei 25.812.000 Euro. Für weitere Erläuterungen, vgl. Alvaredo/Chancel/Piketty et al. (2017), S. 199ff sowie Box 4.1.1 auf S. 204.

Quelle: http://wir2018.wid.world/methodology.html.

Die Grenzen der Statistik – Schattenfinanzzentren und die Tücken der Empirie

Praktisch alle Studien zum Thema ökonomische Ungleichheiten weisen auf die gravierenden Schwächen in der Datenbasis hin, auf der die Forschung beruht. Und tatsächlich deuten mehrere Faktoren darauf hin, dass die Ergebnisse zur Einkommens- und Vermögensverteilung vermutlich eher zu positiv, als zu negativ ausfallen.

45 Alvaredo/Chancel/Piketty et al. (2017), S. 198.

46 Vgl. ebd., S. 199ff.

Kasten 3

Ökonomische Ungleichheiten in Deutschland

Einkommen

Auch in Deutschland ist die Einkommensungleichheit heute größer als noch vor 20 Jahren. Darüber geben u. a. der *Verteilungsmonitor* des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung und die Daten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Auskunft. Der Gini-Koeffizient für Einkommen liegt in Deutschland bei 0,30 (vgl. Tabelle 4) und damit etwas über dem Wert von 2005. Die stärkste Zunahme der Einkommensungleichheit in den letzten 20 Jahren war allerdings bereits Anfang der 2000er Jahre zu verzeichnen.

Aktuelle Zahlen des DIW für den Zeitraum von 1871 bis 2013 zeigen, dass sich am Einkommensanteil der reichsten 10 Prozent der Einkommensbezieher/innen nur wenig geändert hat. Allerdings sei der Anteil des reichsten einen Prozents 2013 etwas geringer gewesen als am Ende der Kaiserzeit. Beide Gruppen hätten aber seit 1945 deutlich zulegen können. In den letzten Jahren habe vor allem die ärmere

Tabelle 4

Einkommensungleichheit im internationalen Vergleich
(Auswahl) Zahlen für 2015 bzw. neueste verfügbare Daten

Land	Palma-Verhältnis	Gini-Koeffizient
Norwegen	0,9	0,259
Dänemark	1,0	0,291
Niederlande	1,0	0,280
Island	1,0	0,269
Deutschland	**1,1**	**0,301**
Schweiz	1,2	0,316
Polen	1,2	0,321
Irland	1,3	0,325
Kanada	1,3	0,337
Australien	1,4	0,349
Indien	1,5	0,352
USA	2,0	0,411
China	2,1	0,422
Malaysia	2,6	0,463
Mexiko	2,9	0,482
Brasilien	3,5	0,515
Südafrika	7,1	0,634

Quelle: UNDP (2016), Tabelle 3/S. 206ff.

Hälfte der Bevölkerung verloren (1960 hielt sie noch 30 Prozent des Volkseinkommens, 2013 nur noch 17 Prozent).[47]

Die jüngere Entwicklung ist vorrangig darauf zurückzuführen, dass die Einkommen der unteren 40 Prozent inflationsbereinigt seit dem Jahr 2000 gesunken, die der oberen 10 Prozent dagegen überdurchschnittlich gestiegen sind.[48] Ursache dafür ist „die wachsende Bedeutung von Kapitaleinkommen: In den 1990er-Jahren stiegen Kapitaleinkommen und Löhne zunächst parallel an, zwischen 2003 und 2007 schossen Erstere dann in die Höhe. Die Löhne legten über lange Zeit kaum zu." [49]

Am unteren Ende der Distribution der Einkommensbezieher/innen ist zu beobachten, dass der Anteil der Niedriglohnempfänger/innen[50] besonders hoch ist. 2014 lag er bei 22,5 Prozent. Im europäischen Vergleich lag der Anteil nur in Lettland, Rumänien, Litauen, Polen und Estland höher. Im Durchschnitt der EU liegt er bei 17,2 Prozent.

Vermögen

Deutlich gravierender ist in Deutschland die Ungleichverteilung der Vermögen. Der Gini-Koeffizient für Vermögen ist nach Angaben der Bundesbank mit 0,76 „nach wie vor im internationalen Vergleich hoch." [51] Auf einen höheren Wert kommt in der Eurozone nur Litauen.[52]

Das durchschnittliche Haushalts-Nettovermögen lag 2014 laut Bundesbank bei 214.500 Euro.[53] Der Mittelwert der Nettovermögen (der Median)[54] lag allerdings deutlich niedriger bei 60.400 Euro. Die große Differenz zwischen Durchschnitts- und Mittelwert kann als Hinweis auf hohe Ungleichheit verstanden werden. Haushalte mit einem Vermögen von mehr als 722.000 Euro gehören in Deutschland zu den reichsten fünf Prozent (vgl. Abbildung 2). Die reichsten zehn Prozent der Haushalte verfügen über beinahe 60 Prozent des gesamten Nettohaushaltsvermögens. Dieser Wert liegt deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 50 Prozent.

Im Gegensatz dazu verfügen die unteren 20 Prozent in Deutschland über kein bzw. negatives Vermögen (Schulden). Kritiker wenden ein, dass die Rentenanwartschaften, die einen wichtigen Teil des Vermögens darstellen können, in dieser Statistik außen vor bleiben. Würde man sie berücksichtigen, stünde Deutschland besser da. Doch der Einwand überzeugt nicht. Schließlich haben gerade Menschen mit wenig Vermögen und niedrigem Einkommen im internationalen Vergleich relativ geringe Rentenanwartschaften. Zudem nutzen solche Ansprüche wenig, wenn im täglichen Leben das Geld fehlt.

47 Vgl. Bartels (2018).

48 Vgl. WSI Verteilungsmonitor unter www.boeckler.de/wsi_66092.htm.

49 www.boeckler.de/wsi_66093.htm

50 Als Niedriglohnempfänger/innen gelten Beschäftigte, deren Bruttostundenverdienst zwei Drittel oder weniger des mittleren Stundenlohns beträgt.

51 Bundesbank (2016), S. 62.

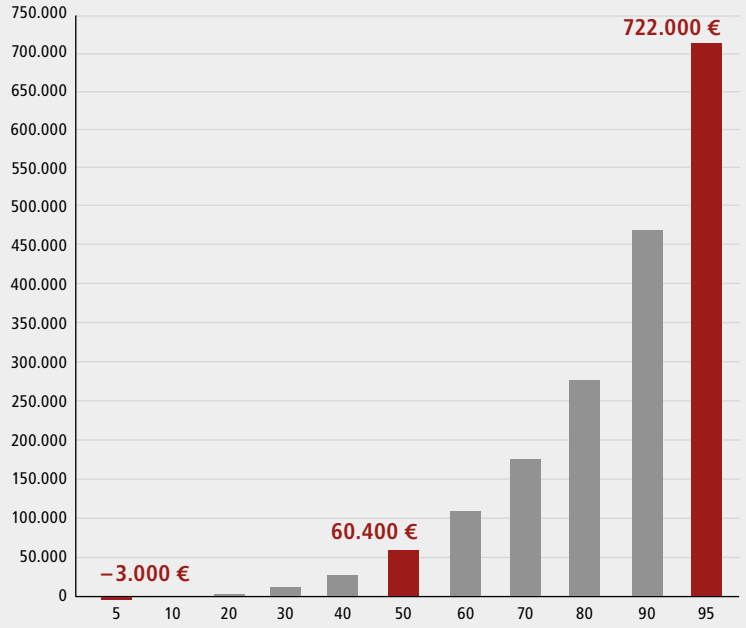
52 www.boeckler.de/wsi_66094.htm

53 Bundesbank (2016).

54 Der Median ist der Wert, der genau in der Mitte liegt, wenn man die Haushalte in eine reichere und eine ärmere Hälfte teilt.

Abbildung 2

Verteilung der Nettovermögen der privaten Haushalte in Deutschland: 2010 und 2014 (in Euro nach Perzentilen, nominal)



Quelle: WSI-Verteilungmonitor 2016 unter www.boeckler.de/wsi_66092.htm.

Das erste Problem besteht in einer generellen Schwierigkeit der Datenerfassung. So basieren sowohl die Aussagen der Weltbank über Einkommens- und Vermögensungleichheit als auch der Bundesregierung im Rahmen ihres Armuts- und Reichtumsberichts auf den Ergebnissen von Haushaltsbefragungen. In Deutschland sind v.a. die Ergebnisse des sog. Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) von Bedeutung. Das Problem: Bei Befragungen sind die Spitzenverdiener/innen bzw. die Superreichen ebenso wie sehr arme Personen (bspw. Wohnungslose) tendenziell unterrepräsentiert. Im SOEP besaß der reichste Haushalt nach Abzug von Schulden nur 50 Millionen Euro – als ob es in Deutschland keine reicheren Haushalte gäbe.[55] Das führt dazu, dass das Ausmaß der Ungleichheit an den beiden Enden der Verteilung unterschätzt wird – und damit auch die Einkommens- und Vermögensungleichheit insgesamt.

Das DIW hat im Jahr 2015 beispielhaft die Vermögensungleichheit anhand von Reichen-Listen simuliert. Kombiniert man die Daten bspw. der

55 Hagelüken/Öchsner (2015).

Forbes-Liste[56] mit den Befragungsangaben, so erhöhen sich die Nettovermögen aller privaten Haushalte um mehr als ein Drittel. Auch steigt der Anteil des reichsten einen Prozents am Gesamtvermögen von einem Fünftel auf rund ein Drittel an. Diese Daten sind mit hohen Unsicherheiten behaftet, zeigen aber die Notwendigkeit für eine deutliche Verbesserung der Datenbasis.[57]

Um die Lücke zu schließen, bieten sich Einkommens- und Vermögenssteuer-Daten an – nicht aber in Deutschland

Um die Lücke zu schließen, bieten sich international die Daten aus der Einkommens- und/oder Vermögenssteuererhebung an – nicht aber in Deutschland. Denn hierzulande wird seit 1997 keine Vermögenssteuer mehr erhoben (damit werden auch keine Vermögen erfasst). Seit der Einführung der Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkünfte im Jahr 2009 sind auch keine aussagekräftigen Daten für die Einkommensverteilung mehr verfügbar.

Die Expertinnen und Experten des Tax Justice Network haben allerdings bereits 2012 auf ein Problem hingewiesen, das auch die Aussagekraft von Steuerdaten einschränkt. Sie schätzen, dass unglaubliche 21 Billionen US-Dollar an Vermögen in Steuer- und Verdunkelungsoasen gebunkert werden. Diese Summe (bzw. die aus ihr generierten Kapitaleinkünfte) fehlen in der Berechnung der Einkommens- und Vermögensungleichheiten. Stimmen die Schätzungen auch nur ansatzweise, sind vermutlich alle Daten zu ökonomischen Ungleichheiten deutlich unterschätzt.[58]

Einen Hinweis darauf, dass diese Befürchtung berechtigt ist, liefern Zahlen für die USA. Sie zeigen, dass dort die Einkommen des reichsten einen Prozents sich von 1980 bis 2010 mehr als verdoppelten, die der Top 0,1 Prozent sogar mehr als verdreifachten, während die Einkommen der unteren 90 Prozent um fast 5 Prozent fielen. Allerdings konnten Forscher/innen für die Vermögensverteilung keine entsprechende Entwicklung feststellen – ein Hinweis darauf, dass die Daten aus der einen oder anderen Quelle unzureichend sind.[59]

2.2 Horizontale und intersektionale Ungleichheiten

Die Auseinandersetzung mit Ungleichheiten darf sich nicht auf die Verteilung von individuellem Einkommen und Vermögen beschränken – so wichtig das auch ist. Die Analyse sozialer Ungleichheit muss auch Formen der Diskriminierung bzw. Schlechterstellung bestimmter Bevölkerungsgruppen (sog. horizontale Ungleichheiten) in den Blick nehmen. Dabei fällt schnell auf, dass sich verschiedene Formen von Ungleichheiten

56 Verfügbar unter www.forbes.com/billionaires/.

57 Vgl. Westermeier/Grabka (2015).

58 Vgl. Shaxson/Christensen/Mathiason (2012).

59 Ebd., S. 6ff.

entweder wechselseitig verstärken oder parallel auftreten. Das heißt beispielsweise, dass wer nur über ein unterdurchschnittliches Einkommen verfügt, auch einem größeren Gesundheitsrisiko ausgesetzt ist, oder dass sich rassistische und geschlechterspezifische Diskriminierung wechselseitig verstärken können (dann spricht man von intersektionalen Ungleichheiten).

Ökonomische Ungleichheiten korrelieren stark mit anderen sozialen und ökonomischen Größen

Dabei handelt es sich um mehr als Intuition: Ökonomischen Ungleichheiten wird auch deswegen so viel Bedeutung beigemessen, weil sie statistisch stark mit anderen sozialen und ökonomischen Größen korrelieren. In Gesellschaften mit geringerer Ungleichheit haben die Menschen eine höhere Lebenserwartung und die Bildungssysteme funktionieren besser.[60] Auch scheint Wirtschaftswachstum mit höherer Einkommensgleichheit zusammenzuhängen. Weniger klar ist allerdings, in welche Richtung sich die Kausalitäten bewegen, ob also größeres Wachstum zu mehr Gleichheit führt oder umgekehrt.

Geschlechtergerechtigkeit

Die wichtigste Form horizontaler Ungleichheiten zeigt sich in der Diskriminierung nach Geschlecht. So verdienen Frauen im globalen Durchschnitt noch immer 21 Prozent weniger als Männer, sie arbeiten aber länger, wenn man die Arbeitszeiten in unbezahlten Tätigkeiten berücksichtigt.[61] Daraus folgt die strukturelle Diskriminierung von Frauen in sozialen Sicherungssystemen, etwa in Pensions- und Rentensystemen, von denen sie vergleichsweise weniger profitieren.[62]

Der Bericht *The World's Women 2015* der Abteilung für wirtschaftliche und soziale Fragen des UN-Sekretariats (UN-DESA) liefert eine umfassende Bestandsaufnahme zur Lage der Frauen in diesen Gebieten. Auch wenn er eine Reihe positiver Trends aufzeigt, ist die Situation der Frauen in vielen Bereichen weiterhin besorgniserregend, sowohl absolut als auch im Vergleich zu ihren männlichen Artgenossen:[63]

- Der Anteil von Frauen an den Alleinerziehenden liegt im globalen Durchschnitt bei ungefähr drei Vierteln (mit dem entsprechenden Armutsrisiko).
- Ungefähr zwei Drittel der Analphabet/innen sind Frauen.
- Die Geschlechtertrennung in der Berufswelt ändert sich kaum; das gilt für die ergriffenen Berufe wie für den Verdienstabstand zwischen Männern und Frauen, der global und über alle Berufe hinweg bei gleicher Tätigkeit und Qualifikation ca. 10 bis 30 Prozent ausmacht.

60 Vgl. Wilkinson/Pickett (2010) und Ortiz/Cummins (2011).
61 Vgl. UN-DESA (2015).
62 Vgl. Hoenig/Steinwachs (2017).
63 Vgl. UN-DESA (2015).

- Frauen verbringen deutlich mehr Zeit mit unbezahlter Arbeit, v.a. im Haushalt und in der Erziehung und Pflege. Nimmt man die Arbeitszeiten für bezahlte und unbezahlte Arbeit zusammen, arbeiten Frauen im Schnitt länger als Männer, werden dafür aber insgesamt schlechter entlohnt.
- Nur 19 der 193 nationalen Regierungen werden von Frauen geleitet, nur ungefähr ein Fünftel aller Parlamentarier/innen sind Frauen; von den zur Wahl stehenden Kandidat/innen sind es 30 Prozent.
- Lediglich vier Prozent aller Vorstände in Unternehmen sind Frauen.
- Schätzungsweise mehr als ein Drittel aller Frauen weltweit werden im Laufe ihres Lebens Opfer körperlicher oder sexueller Gewalt.

Auch in Deutschland ist die Gleichstellung der Geschlechter noch lange nicht erreicht

Auch in Deutschland ist die Gleichstellung der Geschlechter noch lange nicht erreicht. Das zeigt sich beispielsweise an dem noch immer – auch im internationalen Vergleich – hohen geschlechtsspezifischen Lohngefälle *(Gender Pay Gap)* zwischen Männern und Frauen, das seit 2002 zwischen 21 und 23 Prozent liegt.

Der *Gender Pay Gap* ist als Maß für Geschlechterungerechtigkeiten nicht unumstritten. Kritiker/innen argumentieren, er berücksichtige nicht, dass Frauen v.a. deshalb weniger verdienten, weil sie zum einen kürzere Erwerbsarbeitszeiten aufwiesen als Männer und zum anderen in allgemein schlechter bezahlten Positionen arbeiteten.

Tatsächlich lassen sich drei Viertel des sog. unbereinigten *Gender Pay Gap* auf strukturelle Unterschiede zurückführen, z. B. Unterschiede in den Branchen und Berufen, in denen Frauen und Männer tätig sind. Daneben arbeitet ein größerer Anteil von Frauen in Teilzeit oder geringfügiger Beschäftigung. All dies sollte aber als Ausdruck struktureller Diskriminierung und damit durchaus als Beleg der fortgesetzten Benachteiligung von Frauen interpretiert werden.

Das verbleibende Viertel des Verdienstunterschieds kann nicht durch lohnrelevante Merkmale erklärt werden. Das bedeutet, dass Frauen in Deutschland bei vergleichbarer Qualifikation und Tätigkeit pro Stunde durchschnittlich 6 Prozent weniger verdienen als Männer.[64]

Die Einkommensdifferenz wird in ihren Folgen noch durch einen Effekt verstärkt, den das IF! Institut für sozioökonomische Forschung 2017 im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes untersucht hat, namentlich die Preisdifferenzierung nach Geschlecht: „Während es bei Produkten kaum Preisunterschiede nach Geschlecht gibt, müssen bei Dienstleistungen wie Frisierangeboten und Textilreinigung Frauen für

64 Vgl. www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/03/PD17_094_621.html. Zahl für 2014.

Tabelle 5

***Gender Pay Gap* im internationalen Vergleich**

Land	Durchschnittlicher Verdienst der Frauen in Prozent des Verdienstes der Männer	Land	Durchschnittlicher Verdienst der Frauen in Prozent des Verdienstes der Männer
Schweden	96,0	Europa	81,1
Litauen	94,6	Belgien	81,0
Slowenien	93,5	Slowakei	80,8
Polen	88,1	Griechenland	78,8
Ungarn	87,7	**Deutschland**	**76,9**
Portugal	86,1	Niederlande	76,0
Rumänien	84,6	Österreich	74,8
Lettland	84,4	Norwegen	74,6
Dänemark	84,4	Zypern	74,3
Luxemburg	83,5	Tschechien	72,8
Spanien	83,4	Island	72,2
Italien	82,9	Estland	71,1
Frankreich	82,0	Großbritannien	70,9
Bulgarien	81,7	Irland	70,9
Finnland	81,5	USA	64,2

Quelle: DGB (2016).

die gleiche Leistung deutlich mehr zahlen als Männer."[65] Für 381 untersuchte Dienstleistungen kommen die Forscher/innen zu dem Ergebnis, dass ungefähr sechs von zehn (59 Prozent) der untersuchten Angebote unterschiedliche Preise für Frauen und Männer aufweisen, v.a. in den Bereichen Frisier- und Reinigungsgewerbe. Beispielsweise macht der Preisaufschlag für Frauen bei Kurzhaarfrisuren im Schnitt 12,50 Euro aus, die Reinigung von Blusen kostet durchschnittlich 1,80 Euro mehr als die von Hemden.[66]

Auch Gewalt gegen Frauen ist in Deutschland noch weit verbreitet. Eine von der EU durchgeführte Studie zeigt, dass 35 Prozent aller Frauen in Deutschland seit ihrem fünfzehnten Lebensjahr Opfer von physischer und/oder sexueller Gewalt geworden sind. Dieser Anteil liegt noch über dem EU-weiten Durchschnitt von 33 Prozent.[67]

65 Vgl. www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Aktuelles/DE/2017/Preisdifferenzierung_nach_Geschlecht_20171220.html.

66 Ebd.

67 European Union Agency for Fundamental Rights (2014), S. 30.

Das alles belegt die noch immer vorhandene strukturelle Benachteiligung von Frauen in Deutschland. Als eine Maßnahme, um diese zu überwinden, hat der Bundestag im März 2015 das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst beschlossen. Demnach gilt ab 2016 u. a. eine Geschlechterquote von 30 Prozent für die Aufsichtsräte von börsennotierten Unternehmen mit paritätischer Mitbestimmung. Diese werden zudem verpflichtet, Zielgrößen zur Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen festzulegen.[68]

Aber selbst bei Verwirklichung dieser Quote kann von einer Gleichstellung der Geschlechter noch lange nicht die Rede sein. Dazu sind weit umfassendere gesetzliche und sozialpolitische Maßnahmen erforderlich. Sie reichen vom stärkeren Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen bis hin zu nach Geschlechterkriterien gestalteten öffentlichen Haushalten (sog. *Gender Budgeting*). Der zweite Gleichstellungsbericht der Bundesregierung macht hier eine ganze Reihe von Vorschlägen, von der Einführung eines Wahlarbeitszeitgesetzes über die geschlechtergerechte Gestaltung beruflicher Weiterbildung bis hin zur Reform der institutionellen Rahmenbedingungen für Pflegeberufe sowie eine Weiterentwicklung des Einkommenssteuerrechts.[69]

Feministinnen betonen die Rolle des Staates in der Erbringung sozialer Dienstleistungen für die Stärkung von Frauen und Mädchen

Neben diesen direkt auf die Diskriminierung von Frauen und Mädchen bezogenen Themen haben sich die in diversen internationalen Netzwerken, wie z. B. der Women's Major Group, zusammengeschlossenen Aktivist/innen immer wieder für eine Stärkung und konsequentere Anwendung verschiedener menschenrechtlicher Instrumente eingesetzt. Auch betonen sie die Bedeutung der Rolle des Staates, v. a. in der Erbringung wichtiger sozialer Dienstleistungen für die Stärkung von Frauen und Mädchen:

> „For example, sexual and reproductive health information, services, and contraceptives are essential to enable women and girls remain in school and engage in the labor markets. […] Accessible public care services are needed to improve work-life balance. […] these programs play a countercyclical role in times of crisis. In cases of external debt crisis or other financial crisis, there must be clear commitment that there will be no reduction of public financing to programs that are critical to social reproduction and care provisioning."[70]

Weiterhin treten feministische Aktivist/innen für geschlechtersensitive Reformen der Steuer- und Haushaltspolitik ein, die beispielsweise

68 Vgl. www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-und-arbeitswelt/quote-privatwitschaft/quote-fuer-mehr-frauen-in-fuehrungspositionen--privatwirtschaft/78562.

69 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017).

70 Women's Working Group on Financing for Development (2015), S. 5.

regressive Effekte durch die Formalisierung informeller Beschäftigung (die hauptsächlich von Frauen wahrgenommen wird) vermeiden. Sie fordern, die Rolle des Staates gegenüber dem Privatsektor nicht weiter zu schwächen, sondern im Gegenteil verbindliche Regeln für Unternehmen einzuführen, auch zur Umsetzung von Frauenrechten. Insgesamt treten die im SDG-Prozess aktiven (Frauen-)Gruppen dafür ein, Frauenrechten einen größeren politischen Stellenwert einzuräumen. Dafür müsse man sich der strukturellen Barrieren für deren Verwirklichung bewusst werden, um diese letztendlich abzubauen.[71]

Intersektionale Ungleichheiten

Neben Diskriminierungen bzw. Ungerechtigkeiten zwischen sozialen Gruppen aller Art sind in diversen Publikationen Ungleichheiten thematisiert worden, die sich wechselseitig verstärken bzw. gleichzeitig auftreten. Sprich: Wer in einem Bereich, beispielsweise ökonomisch, unter Ungleichheit leidet, hat sehr wahrscheinlich auch in anderen Bereichen, bspw. Gesundheit oder Bildung, mit Nachteilen zu rechnen. Parallel zur Diskussion über intersektionale Diskriminierungen könnte man hier von intersektionalen Ungleichheiten sprechen. Beispiele sind die Bereiche Ernährung, Gesundheit und die Auswirkungen des Klimawandels.

Wer unter ökonomischen Ungleichheiten leidet, hat auch in anderen Bereichen mit Nachteilen zu rechnen

Ernährung

Mit den Zusammenhängen zwischen Ungleichheit, Macht und Hunger befasst sich der Welthunger-Index (WHI) 2017 unter dem Titel *Wie Ungleichheit Hunger schafft*.[72]

Der WHI wird jährlich von Concern Worldwide, dem International Food Policy Research Institute und der Welthungerhilfe herausgegeben. Der Index für 2017 zeigt zwar langfristige Fortschritte in der Reduzierung des Hungers in der Welt. Allerdings seien diese Fortschritte ungleich verteilt. Nach wie vor litten Millionen von Menschen unter chronischem Hunger, und an vielen Orten herrschten akute Nahrungskrisen und gar Hungersnöte. Nur in 43 Ländern sind die Werte des WHI „niedrig". Wenigstens neun Länder geben Anlass zu besonderer Besorgnis. Dazu gehören Somalia, Südsudan und Syrien. Um die verschiedenen Dimensionen des Hungers zu erfassen, basiert der WHI auf vier Indikatoren: Unterernährung, Auszehrung bei Kindern, Wachstumsverzögerung bei Kindern und Kindersterblichkeit.

Der WHI 2017 befasst sich explizit mit den Wechselwirkungen von Ungleichheit und Hunger. Meistens litten jene Menschen unter Hunger und

71 Vgl. ebd., S. 5ff.

72 Vgl. hier und im Folgenden Welthungerhilfe/International Food Policy Research Institute/Concern Worldwide (2017).

Fehlernährung, die über die geringste soziale, wirtschaftliche und politische Macht verfügten: darunter Frauen, indigene Völker, Landbewohner/innen und Arme. Sie seien primär von Nahrungs- und Landwirtschaftspolitiken betroffen, hätten aber kaum Mitspracherecht in Debatten, die von Regierungen, Unternehmen und internationalen Organisationen bestimmt würden. Die Bedeutung von Macht bei der Schaffung solcher Benachteiligungen im Ernährungssystem zu analysieren und allen Bürgerinnen und Bürgern Partizipation an Entscheidungsprozessen zuzugestehen, würde dazu beitragen, ernährungsbezogene Ungleichheiten zu beseitigen.

Kasten 4

Dem Machtgefälle entgegenwirken: Empfehlungen des Welthunger-Index 2017

Um den Hunger unter den am stärksten Gefährdeten zu bekämpfen, bietet der Welthunger-Index 2017 eine Reihe von Handlungsempfehlungen. Sie zielen darauf ab, unausgewogene Machtverhältnisse sowie jene Gesetze, Politiken und Verhaltensweisen, die diese aufrechterhalten oder gar verschärfen, zu überwinden:[73]

- **Nationale Ernährungssysteme demokratisieren:** Regierungen sollten unterrepräsentierte Gruppen aktiv in Entscheidungsprozesse einbeziehen, z. B. Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, die an der Nahrungsmittelproduktion beteiligt sind, aber oft die Politik und Gesetze nicht beeinflussen können.
- **Beteiligungsmöglichkeiten in internationalen Prozessen stärken:** Um internationale Debatten im Sinne der Betroffenen zu stärken, müssen Bürgerbewegungen und zivilgesellschaftliche Organisationen aus allen Teilen der Welt wirksam in diese Dialoge eingebunden werden.
- **Rechte und Raum für zivilgesellschaftliche Teilhabe garantieren:** Regierungen müssen sicherstellen, dass Zivilgesellschaft national über die nötigen Handlungsspielräume verfügt. Von besonderer Bedeutung dafür sind Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, einschließlich friedlicher Proteste, sowie das Recht auf Zugang zu Informationen.
- **Standards in Wirtschaft und Handel sicherstellen:** Um Bürgerinnen und Bürger vor den negativen Auswirkungen internationaler Handels- und Landwirtschaftsabkommen sowie vor den Aktivitäten privater Unternehmen zu schützen, die ihre Ernährungssouveränität und -sicherheit bedrohen könnten, müssen Regierungen den nötigen politischen und rechtlichen Rahmen bereitstellen. Dazu gehört auch, Privatunternehmen zur Einhaltung international gültiger Menschenrechte und Umweltstandards zu verpflichten.
- **Machtstrukturen berücksichtigen:** Hunger und Fehlernährung in der Bevölkerung sind vielfach entsprechend der Machtgefälle verteilt. Diese gilt es u. a. in der

73 Vgl. ebd., S. 31.

Handels-, Land- und Agrarpolitik in den Blick zu nehmen, sowie in weiteren Politikfeldern, die direkte und indirekte Folgen für die Ernährungssicherheit haben.

- **Kleinbäuerinnen und -bauern stärken:** Regierungen sollten die Kapazitäten von Kleinproduzierenden, insbesondere von Frauen, stärken, indem der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen wie Infrastruktur, Finanzdienstleistungen, Informationen und Ausbildung sichergestellt wird.
- **Gleichberechtigung durch Bildung und soziale Sicherungsnetze:** Um Ungleichheit und Hunger zu verringern, sollten Regierungen Zugang zu Bildung garantieren und soziale Sicherungsnetze schaffen, gerade für die am stärksten Gefährdeten und Marginalisierten.
- **Aktuelle Daten nutzen:** Um die Fortschritte bei der Erreichung des Ziels „Zero Hunger" zu überprüfen und die Regierungen zur Rechenschaft ziehen zu können, müssen kritische Datenlücken zu Hunger und Ungleichheit geschlossen werden.
- **In die Globalen Nachhaltigkeitsziele und benachteiligten Menschen investieren:** Die Geber sollten Vorhaben zur Erreichung der SDGs angemessen finanzieren. Dies schließt weiterhin die Ziele ein, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) für ODA sowie 0,15 bis 0,2 Prozent des BNE für die ODA an die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) aufzubringen.

Reproduktive Gesundheit

Auf den Zusammenhang zwischen ökonomischen Ungleichheiten und sexueller und reproduktiver Gesundheit weist der Weltbevölkerungsbericht 2017 des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) hin:

> „Ungleichheiten der sexuellen Gesundheit und Rechte werden oft nur wenig beachtet, doch ihre Implikationen wirken sich auf das gesamte Spektrum der Gesellschaft aus, vom einzelnen Menschen bis hin zur ganzen Nation. Intersektionale Ungleichheit bedeutet, dass eine arme, ungebildete Frau, die in einer ländlichen Gegend wohnt und nicht über ihre Schwangerschaft entscheiden kann, kaum in den Genuss von Bildung kommen oder eine bezahlte Arbeitsstelle finden wird." [74]

Diese Arten von sich wechselseitig verstärkenden Ungleichheiten gelte es aufzubrechen; dadurch könnten positive Effekte für die Entwicklung von Gesellschaften insgesamt bewirkt werden. Im Umkehrschluss schadeten die Unerreichbarkeit von Gesundheit und Rechten für einen großen Teil der Bevölkerung auch den Wohlhabenden, etwa durch negative Effekte auf das Wirtschaftswachstum.

74 UNFPA/Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (2017), S. 11.

Die Ausmaße des Problems macht der Bericht in Zahlen deutlich: In den Entwicklungsländern seien 43 Prozent (89 Millionen) der Schwangerschaften unbeabsichtigt. Das führe wiederum zu 48 Millionen Abtreibungen, 10 Millionen Fehlgeburten und einer Million Totgeburten. Der mangelnde Zugang zu reproduktiver Gesundheitsversorgung kann schwerwiegende Komplikationen für Mütter und Kinder zur Folge haben: In Entwicklungsländern kommen im Durchschnitt 436 Todesfälle von Neugeborenen auf 100.000 Geburten, in Industrieländern nur zwölf.[75] Globale Einkommens- und Vermögensungleichheiten korrelieren also hochgradig mit höheren Risiken im Bereich reproduktiver Gesundheit.

> „Die Benachteiligung von Frauen reproduziert und verstärkt die Auswirkungen der Einkommensungleichheit und ist die Ursache dafür, dass das Armutsgefälle zwischen den Geschlechtern zu den hartnäckigsten Ungleichheiten weltweit gehört. […] In eher einkommensstarken Ländern erwachsen diese [Einkommensunterschiede] vor allem aus der Benachteiligung von Frauen in Bezug auf die wirtschaftliche Partizipation, während sie in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen auf geschlechtsspezifische Unterschiede in den Bereichen Bildung, Gesundheit und politische Macht zurückzuführen sind. Ungleiche Chancen und Erfolge verstärken wiederum andere Formen der Ungleichheit, beispielsweise in den Bereichen Partizipation, Mitbestimmung, […]. Diese Ungleichheiten tragen auch zu geografischen Ungleichheiten bei. So bestehen große Unterschiede zwischen Kommunen, was Verkehrsanbindung, Beschäftigung und Stromversorgung, die Nähe zu Umweltgefahren und den Zugang zu Basisdienstleistungen betrifft. Auch die Mobilität der Menschen wird dadurch verstärkt, und das gilt für die Binnenmigration ebenso wie für die internationale Migration […].“[76]

Entsprechend dieser Analysen kommen die Autorinnen des Weltbevölkerungsberichts zu „10 Maßnahmen für mehr Gleichheit in der Welt“:[77]

1. Alle menschenrechtlichen Verpflichtungen erfüllen.
2. Barrieren abbauen, die den Zugang von Mädchen und Frauen zu Informationen und Dienstleistungen verhindern.
3. Frauen in großer Armut die nötige Versorgung zukommen lassen.
4. Den gesamten Bedarf an Familienplanung decken.
5. Einen universellen sozialen Mindestschutz einrichten.
6. Dienstleistungen bspw. für Kinderbetreuung ausbauen.

75 Ebd., S. 34ff.

76 Ebd., S. 43.

77 Ebd., S. 64f.

7. Den Einkommenszuwachs der ärmsten 40 Prozent beschleunigen.
8. Die wirtschaftlichen, sozialen und geografischen Hindernisse für den Zugang zu Bildung abbauen.
9. Informelle Jobs in formelle Beschäftigung umwandeln.
10. Die quantitative Erfassung aller Dimensionen von Ungleichheit und ihrer Wechselwirkungen ermöglichen.

Klimawandel

Dass die Folgen des Klimawandels sich ungleich auf verschiedene Länder und Bevölkerungsgruppen auswirken werden, ist durch eine Vielzahl wissenschaftlicher Studien belegt. Die mittlerweile spürbaren Folgen des Klimawandels (extreme Wetterphänomene usw.) sind bspw. für ärmere Länder gravierender als für reiche. Der *World Economic and Social Survey 2016* von UN-DESA beziffert die ökonomischen Verluste der Niedrig-Einkommensländer für den Zeitraum 1995 bis 2015 auf 5 Prozent des BIP.[78]

Es ist anzunehmen, dass sich die negativen Folgen des Klimawandels und strukturelle Ungleichheiten wechselseitig verstärken

Tatsächlich ist anzunehmen, dass sich die negativen Folgen des Klimawandels und strukturelle Ungleichheiten wechselseitig verstärken. Verwundbarkeit gegenüber Klimaphänomenen entsteht bspw. durch mangelnden Zugang zu Ressourcen, zu Gesundheitsversorgung, zu Bildung und Beschäftigung. Ungleicher Zugang zu politischer Macht und Einfluss sowie die Reproduktion von Diskriminierungen aufgrund kultureller und institutioneller Normen tragen weiterhin dazu bei. Schon allein die geographische Lage der eigenen Wohnung kann über Verwundbarkeiten, z. B. durch Wetterphänomene, entscheiden. Gruppen, deren Lebensunterhalt von günstigen Klima- bzw. Wetterbedingungen abhängt, sind bedroht von Bodenerosion, Wassermangel usw. UN-DESA kommt zu dem Schluss: „Addressing the root causes of inequalities enables adaptation and the building of resilience to climate hazards."[79]

Um den Herausforderungen durch den Klimawandel und den globalen wie nationalen Ungleichheiten gleichermaßen gerecht zu werden, adressiert der UN-Bericht vier Aktionsfelder:

1. Schnelle und direkte Hilfe angesichts von Klimarisiken und Interventionen zur Reduktion der Anfälligkeit für Katastrophen (engl. *disaster risk reduction*), z. B. durch Frühwarnsysteme, die Einrichtung von Schutzräumen und die Verbesserung von Infrastruktur etc.;

2. Anpassungsmaßnahmen, z. B. durch die Einführung neuer Saatgutvarianten und Wassermanagement-Systeme;

78 UN-DESA (2016).
79 Ebd., S. vii.

3. Politiken, die Naturschutz mit einer Diversifizierung von Einkommensmöglichkeiten verbinden;

4. Politische Maßnahmen, die auf die Reduktion ökonomischer Ungleichheiten fokussieren und gleichzeitig v. a. extreme Einkommensarmut bekämpfen und soziale Inklusion befördern.

Dabei stehe die Förderung von Politikkohärenz insgesamt im Vordergrund. Um diese gewährleisten zu können, sei ein besseres Verständnis der Zusammenhänge nötig, v. a. von Ungleichheiten und der Anfälligkeit für die Folgen des Klimawandels. Dazu gehören laut UN-DESA u. a.

- ein Mapping der besonders klimasensitiven natürlichen Ressourcen, die für die Sicherung der unmittelbaren Lebensgrundlage entscheidend seien, u. a. die Verteilung von Land;

- ein Mapping der besonderen Verwundbarkeiten, v.a. von sozial benachteiligten Gruppen wie bspw. Frauen oder indigenen Bevölkerungen.

Diese Informationen könnten u. a. die bessere Einbeziehung betroffener Gruppen in politische Entscheidungsfindungsprozesse befördern.

Politische Ungleichheiten

Ökonomisch und sozial benachteiligte Personen leiden meist auch unter einem Mangel an politischer Repräsentation und Beteiligung

Ein weiterer Bereich intersektionaler Ungleichheiten betrifft den ungleichen Zugang zu politischen Entscheidungen. Ökonomisch und sozial benachteiligte Gruppen oder Personen leiden meist auch unter einem Mangel an politischer Repräsentation und Beteiligung. Dass das auch in Deutschland der Fall ist, hat eine Grundlagenstudie für den Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2017 offengelegt. Lea Elsässer, Svenja Hense und Armin Schäfer haben in einem Arbeitspapier die „Responsivität" politischer Entscheidungen untersucht. Dabei geht es um den Einfluss verschiedener Bevölkerungsgruppen auf politische Entscheidungen. Im Ergebnis kommen die Wissenschaftler/innen zu dem Ergebnis:

> „Für den Zeitraum von 1998 bis 2013 finden wir einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Mehrheitsmeinung höherer Einkommensgruppen und den danach getroffenen politischen Entscheidungen, aber keinen oder sogar einen negativen Zusammenhang für die Armen. Dieses Muster ist besonders deutlich ausgeprägt, wenn sich Befragte mit unterschiedlichem Einkommen in ihren politischen Meinungen unterscheiden. Auch die Präferenzen der Arbeiter_innen werden seltener umgesetzt als etwa die von Beamt_innen oder Selbstständigen." [80]

80 Elsässer/Hense/Schäfer (2016), S. 10.

Mit anderen Worten: Wer viel verdient, hat offensichtlich größeren politischen Einfluss.

Wer zahlt, bestimmt

Auf zwischenstaatlicher Ebene findet sich ein ähnlicher Mechanismus: Wer zahlt, bestimmt. Das gilt vor allem für internationale Organisationen, bei denen das Stimmgewicht an die ökonomische Leistungsfähigkeit der Mitglieder geknüpft ist, wie bei der Weltbank und dem IWF („Ein Dollar – eine Stimme"). Es betrifft aber auch Organisationen, in denen formal Stimmengleichheit herrscht („Ein Land – eine Stimme"), die ordentlichen Beiträge aber verstärkt durch freiwillige Beiträge finanzstarker Geber ergänzt oder gar ersetzt werden. Ein Beispiel dafür ist die Weltgesundheitsorganisation (WHO). Im Zeitraum von 1998 bis 2015 ist dort der Anteil der ordentlichen Beiträge am Gesamthaushalt von 49 auf 23 Prozent gesunken – und es sind neue Geber aufgetreten, wie z. B. die private Bill & Melinda Gates Foundation.[81] Das hat auch Auswirkungen auf die Politikgestaltung und Prioritätensetzung der Organisation.[82]

Ein weiteres Beispiel ist das Ergebnis der 3. Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung von Addis Abeba 2015. Dort wurde unter anderem darüber diskutiert, die Stimme der Entwicklungsländer bei der internationalen Kooperation in Steuerfragen zu stärken, indem dazu unter dem Dach der Vereinten Nationen ein zwischenstaatliches Gremium mit universeller Mitgliedschaft eingerichtet wird. Doch die reichen Länder des globalen Nordens setzten sich mit ihrer Position durch, dass diese Fragen weiterhin im Rahmen von exklusiven Clubs wie der OECD oder G20 besprochen werden sollten.[83] Das kann Folgen haben für die Fähigkeit der Staatengemeinschaft, mit fiskalischen Instrumenten gegen ökonomische wie soziale Ungleichheiten auf den verschiedenen Ebenen vorzugehen (vgl. unten).

Auch jenseits der staatlichen Ebene im engeren Sinn gibt es ökonomische Ungleichheiten, die sich in politische übersetzen, bspw. in der Konkurrenz von lokalen und internationalen Unternehmen. International agierende Unternehmen haben zahlreiche Wettbewerbsvorteile, unter anderem durch zusätzliche Möglichkeiten der steuerlichen Abschreibung.[84] Als Folge davon werden lokale Unternehmen und die lokale Wirtschaft insgesamt benachteiligt, mit potentiell negativen Auswirkungen für die Finanzierung von Gemeinwesen und die Wirtschaftsstruktur.[85]

Kate Donald vom Center for Economic and Social Rights hat diese Gemengelage und ihre potentiellen Auswirkungen auf Ungleichheiten in

81 Vgl. Adams/Martens (2015), S. 59ff.
82 Vgl. Martens/Seitz (2015), S. 31ff.
83 Vgl. Obenland (2016) bzw. Obenland (2015), S. 8ff.
84 Vgl. Jarass (2017).
85 Für mehr vgl. Obenland (2017).

Kapitel 10 des Reports *Spotlight on Sustainable Development 2017* folgendermaßen zusammengefasst:

> „Currently, domestic and international tax systems benefit big corporations at the expense of people, exacerbating inequality and undermining human rights. Corporate tax abuses and prevailing trends with regard to under-taxation of multi-national enterprises are a major obstacle to achieving SDG 10. Indeed, by depriving countries of badly-needed revenue to spend on public services, environmental protection and poverty alleviation, they potentially threaten achievement of the whole 2030 Agenda. SDG 10 however is particularly vulnerable, because the issue of inequality is so directly related to who controls resources, how much tax different groups pay, and who has access to power and influence over policy.“ [86]

86 Donald (2017), S. 103.

3 – Ansätze zur Reduzierung von Ungleichheit

Ökonomische und andere Formen der Ungleichheit sind natürlich nicht gottgegeben, sondern Resultat gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und politischer Entscheidungen. Dabei gilt es zu beachten, dass Ungleichheiten sehr komplexe Phänomene sind. Sie treten ökonomisch, sozial und politisch in Erscheinung, stehen aber auch in wechselseitigen Abhängigkeitsbeziehungen. Das gilt umso mehr für die Frage, wie Ungleichheiten entstehen, was sie befördert und abschwächen kann. Entsprechend komplex sind die Antworten darauf, was zur Reduzierung von Ungleichheiten unternommen werden kann. Je nach Art der Ungleichheit, die dabei in den Fokus genommen wird, stehen verschiedenste fiskalische und regulatorische Instrumente zur Verfügung.

In der Diskussion über Ansätze zur Reduzierung von Ungleichheit geht es aber auch um die Frage, wer in welcher Art und Weise darüber bestimmt, was getan werden soll. Des Weiteren ist von Bedeutung, für welche politische Ebene Programme und Maßnahmen konzipiert werden. Auch hier ist zu beachten, dass sich Maßnahmen auf der einen Ebene auf Zustände auf anderen Ebenen auswirken. Dabei ist nicht gesagt, dass diese Wechselwirkungen negativ sein müssen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich positive nationale Entwicklungen bspw. auch positiv auf größere Gleichheit international auswirken.

Es ist davon auszugehen, dass positive nationale Entwicklungen auf größere Gleichheit international hinwirken

Ein Beispiel dafür ist die internationale Bekämpfung der Steuerhinterziehungs- und -vermeidungspraktiken von transnationalen Unternehmen und einheimischen Eliten. Entsprechende Maßnahmen könnten zum einen Ungleichheiten global reduzieren, dürften aber zum anderen auch national zu mehr Verteilungsgerechtigkeit beitragen.

Neben rein fiskalpolitischen Instrumenten sind eine Vielzahl weiterer regulatorischer Maßnahmen zur Reduzierung sozio-ökonomischer Ungleichheit möglich und nötig. Das Spektrum reicht vom Ausbau nationaler Systeme sozialer Grundsicherung bis hin zur verbindlichen Berücksichtigung von Menschenrechten und ILO-Kernarbeitsnormen in der internationalen Handels- und Investitionspolitik.

Bislang beschränkten sich viele Politikrezepte zur Reduzierung von Ungleichheit noch auf das Ziel, der ärmeren Bevölkerung Einkommenszuwächse zu ermöglichen, die über dem nationalen Durchschnitt liegen – so wie es auch SDG 10 vorsieht. Einkommen und Vermögen der Reichen bleiben davon weitgehend unberührt. Zur vollständigen Umsetzung der Agenda 2030 wird dies angesichts der ökologischen Grenzen der Erde (der sogenannten *planetary boundaries*) nicht ausreichen. Wenn die Regierungen es mit dem Ziel der Reduzierung sozio-ökonomischer

Ungleichheit ernst meinen, werden sie um politische Maßnahmen zur Umverteilung von Einkommen und Vermögen sowohl innerhalb als auch zwischen den Ländern nicht herumkommen.

3.1 Fiskal- und finanzpolitische Maßnahmen

Mit der Agenda 2030 haben sich die Regierungen dazu verpflichtet, durch gezielte fiskal-, lohn- und sozialpolitische Maßnahmen größere Gleichheit zu erzielen (SDG 10.4). Dass das funktioniert, zeigt nicht zuletzt das Beispiel Deutschland, wo der Gini-Koeffizient der Einkommensverteilung vor Steuern und Sozialtransfers um mehr als 0,2 höher liegt (bei 0,51) als danach.[87] Allerdings sind auch hier die Potentiale zur Reduzierung von Ungleichheit bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Das gilt sowohl für die (nicht erhobene) Vermögenssteuer als auch für die Einkommensteuer, bei der die Spitzensteuersätze nach wie vor weit unter denen der Kohl-Ära liegen.

Auch in den Ländern des Südens kann eine aktive Fiskalpolitik dazu beitragen, die Kluft zwischen Arm und Reich zu verringern

Auch in den Ländern des Südens kann eine aktive Fiskalpolitik dazu beitragen, die Einkommenskluft zwischen Arm und Reich zu verringern. Notwendig ist dazu ein Steuersystem, das auf einer breiten Steuerbasis beruht, bei dem die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit erfolgt, und das keinen Bogen um die reichen Vermögens- und Landbesitzer macht. Anstelle des Faktors Arbeit sollten der Faktor Kapital und der Ressourcenverbrauch verstärkt besteuert werden. Eine undifferenzierte Mehrwertsteuer belastet dagegen aufgrund ihrer regressiven Wirkung gerade die Armen. Die Verantwortung für derartige öko-soziale Steuerreformen tragen die Regierungen und Parlamente der betroffenen Länder. Die Entwicklungszusammenarbeit sollte diese Reformen stärker als bisher durch Beratung und technische Hilfe unterstützen.

Nationale Steuer- und Finanzpolitik

Dass gerade fiskalische Maßnahmen zur Reduzierung von ökonomischen Ungleichheiten beitragen können, betonen auch zahlreiche internationale Organisationen, darunter auch der IWF. In seinem Fiscal Monitor vom Oktober 2017 schlagen die Autor/innen diverse Maßnahmen vor.[88] Dem stellen sie eine Reihe von Fragen voran, die dabei berücksichtigt werden müssen:[89]

» Wie steht es um die politischen Präferenzen? Steht die Bekämpfung extremer Einkommensarmut im Vordergrund, oder geht es primär um die Umverteilung der Gewinne durch größeres Wachstum?

87 Bundesregierung (2017), S. 153f.
88 Vgl. IWF (2017).
89 Ebd., S. 27f.

» Die Ressourcenausstattung der jeweiligen Verwaltungen ist bei der Wahl der entsprechenden Politikinstrumente zu berücksichtigen.

» Budgetfragen sind zu berücksichtigen: Welche finanziellen Spielräume stehen zur Verfügung?

» Welche politischen Instrumente stehen für Umverteilung überhaupt zur Verfügung? Fiskalpolitik hat immer mehrere Funktionen. Auf der Einnahmeseite kann mit Besteuerung Verhalten gelenkt, Repräsentation gestärkt und umverteilt werden – aber es werden auch potentiell redistributive Ausgaben ermöglicht.

Je nach Beantwortung der genannten Fragen stehen Regierungen – laut IWF – verschiedene Handlungsoptionen zur Verfügung:[90]

1. **Eine Stärkung der Progressivität der Besteuerung:** Die steuerliche Progression habe in diversen reicheren Ländern, v.a. durch entsprechende Gestaltung der Einkommensbesteuerung, abgenommen. Dem könnte durch höhere Spitzensteuersätze entgegengewirkt werden. Für Entwicklungsländer, in denen die Steuerquoten (das Verhältnis von Besteuerung zum BIP) in der Regel niedriger sind als in Industrieländern, gelte es aber auch zu prüfen, ob größere Bevölkerungsteile zur Besteuerung herangezogen werden könnten. Allerdings sei hier auf entsprechend große Freibeträge zu achten, um nicht Existenzminima zu unterhöhlen. Ein weiterer wichtiger Aspekt sei laut IWF auch, wie effektiv und effizient Besteuerung erfolgt. Dabei geht es nicht nur um die Ausstattung von Finanzbehörden, sondern auch um mögliche steuerliche Ausnahmetatbestände und Abzugsmöglichkeiten, die Steuersysteme weniger progressiv machen könnten.

2. Auf der Ausgabenseite schlagen die IWF-Autor/innen vor, **ein universelles Mindesteinkommen einzuführen.** Dabei geht es nicht um ein bedingungsloses Grundeinkommen, sondern um die Frage, ob bzw. wie Sozialsysteme so gestaltet werden können, dass sie jedem/jeder ein existenzsicherndes Einkommen garantieren – in Form von cash transfers oder sozialen Sicherungssystemen. Solche Grundsicherungssysteme hält der IWF gerade dort für geeignet, wo gezieltere Maßnahmen sich als zu komplex und zu wenig effizient erwiesen hätten.

3. Auch für den **verbesserten Zugang zu sozialen Dienstleistungen** wie Gesundheitsversorgung und Bildung sieht der IWF fiskalische Möglichkeiten. So kann der Schulbesuch für Familien aus benachteiligte Bevölkerungsgruppen eine finanzielle Belastung darstellen – durch Verdienstausfall oder Schulgebühren – die verringert werden

90 Vgl. IWF (2017), S. 28ff.

sollte. Für mehr Chancengerechtigkeit seien aber auch regulatorische Maßnahmen zu Sicherung von Qualität und Prävention (bspw. Verhinderung gesundheitsschädlichen Verhaltens) nötig. Aber auch hier könnten fiskalische Maßnahmen greifen, z. B. durch die Besteuerung gesundheitsschädlicher Konsumgüter.

Sozusagen eine Ausbuchstabierung dieser eher allgemein gehaltenen Empfehlungen des IWF hat kurz vor der Bundestagswahl 2017 das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung für Deutschland vorgelegt.[91] In *Was tun gegen die Ungleichheit?* machen diverse Wissenschaftler/innen des IMK folgende konkrete Vorschläge für die Bekämpfung von Ungleichheit in Deutschland – die Mehrheit davon sind fiskalpolitisch.[92]

1. **Unternehmensgewinne effektiver besteuern:** Der globalen Tendenz zur Senkung der Unternehmenssteuersätze und zu Gewinnverlagerungen seien Maßnahmen entgegenzusetzen, bspw. Mindeststeuersätze in der EU oder die Streichung von Abzugsmöglichkeiten für internationale Finanztransfers.

2. **Finanztransaktionen besteuern:** Die hohen Kosten für die öffentlichen Haushalte durch die Banken- und Finanzkrise seit 2009 seien durch die Einführung einer Steuer auf Finanztransaktionen im Rahmen der EU zu refinanzieren. Dadurch könnte die finanzielle Last gerechter verteilt werden.

3. **Kapitalerträge progressiv besteuern:** Um verschiedene Arten von Einkommen wieder einer progressiven Besteuerung zuzuführen, spricht sich das IMK für eine Abschaffung der Abgeltungssteuer auf Zins- und Dividendenerträge aus und für die Hinzurechnung dieser Gewinne zum Einkommen.

4. **Spitzensteuersatz anheben:** In Übereinstimmung mit den Empfehlungen des IWF spricht sich das IMK für eine Erhöhung des Einkommens-Spitzensteuersatzes auf Einkommen ab 70.000 Euro aus auf 51,7 Prozent bzw. auf 54,9 Prozent für Einkommen über 125.000 Euro. Gleichzeitig solle der Grundfreibetrag auf 11.000 Euro angehoben werden und eine einheitliche Progressionszone ab einem Eingangssteuersatz von 22 Prozent geschaffen werden. Das IMK errechnet daraus eine Entlastung für 95 Prozent aller Einkommensbezieher/innen.

91 Vgl. Horn et al. (2017).

92 Punkte 1 bis 8: Horn et al. (2017), S. 11; Punkte 9 bis 12: ebd. S. 20.

5. **Private Steuerhinterziehung verfolgen:** Forscher/innen vermuten bis zu 380 Milliarden Euro deutschen Vermögens in Steueroasen. Die dadurch angenommenen Steuerausfälle von ca. 11 Milliarden Euro sollten durch härteres Vorgehen und eine bessere Zusammenarbeit der Steuerbehörden international reduziert werden.

6. **Reaktivierung der Vermögenssteuer:** Die in Deutschland sehr hohe Ungleichverteilung bei gleichzeitig sehr geringer Besteuerung von Vermögen solle durch eine verfassungskonforme Reaktivierung der seit 1997 nicht mehr erhobenen Vermögenssteuer angegangen werden (bspw. 1 Prozent Steuer bei einem Freibetrag von 2 Millionen Euro).

7. **Abschaffung von Privilegien in der Erbschafts- und Schenkungssteuer:** Ungleiche Vermögensverteilung werde durch Erbschaften verstärkt. Die steuerfreie Übertragung von großen Vermögen müsse darum unmöglich gemacht werden.

8. **Reform der Grundsteuer:** Die Grundsteuer sei in Deutschland im internationalen Vergleich sehr gering. Anstatt einer (ebenfalls verfassungsrechtlich gebotenen) Reform der Grundsteuer wird die Einführung einer einfach zu erhebenden Bodenwertsteuer vorgeschlagen.

9. **Staatsausgaben verteilungsgerecht gestalten:** Um soziale Mobilität zu erhöhen, schlägt das IMK u. a. eine stärkere Unterstützung finanzschwacher Kommunen vor, aber auch eine Vereinheitlichung von Bildungsstandards.

10. **Mehr Kindergeld statt Steuersplitting:** Dem Ehegattensplitting attestiert das IMK eine negative Anreizwirkung für die Arbeitstätigkeit von Frauen sowie eine Subventionierung von Ehen mit großen Einkommensunterschieden. Kinderfreibeträge kämen primär reichen Familien zugute. Stattdessen schlagen die Autor/innen eine deutliche Erhöhung des Kindergeldes vor bei Reduzierung des Ehegattensplittings.

11. **Ein bedingungsloses Kapitaleinkommen:** Zur Reduzierung der Konzentration von Kapitaleinkommen schlagen Horn et al. vor, einen Staatsfonds aufzubauen (finanziert durch Steuern, Vermögensabgabe und Neuverschuldung). Dieser solle die Bonität des Bundes nutzen, um in Wertpapiere zu investieren und die Auszahlung einer sozialen Dividende an alle bei einem gewissen Mindestaufenthalt in Deutschland zu ermöglichen.

Ähnliche Vorschläge, allerdings mit globaler Ausrichtung, hat Oxfam im Zusammenhang mit ihrer Arbeit zum Abbau globaler Ungleichheiten vorgelegt. Die finanz- und fiskalpolitischen Vorschläge daraus lauten:[93]

- Finanzielle Ausgleiche für unbezahlte Pflege- und Betreuungsdienste, die ansonsten verstärkt zur Lasten von Frauen gehen;
- die Abschaffung von Gebühren für den Schulbesuch, mindestens bis zur Sekundarstufe;
- größere Aufwendungen in den nationalen Haushalten für Bildung, v.a. in ärmeren Ländern (bei entsprechender Unterstützung durch Geberländer);
- Gebühren für Gesundheitsdienstleistungen abschaffen;
- höhere öffentliche Ausgaben für die Entwicklung von Medikamenten einschl. bezahlbarer Generika;
- eine staatlich finanzierte Altenpflege sowie Einkommenssicherung durch Kinder- und Arbeitslosengeld;
- ausreichende Renten.

Bekämpfung von Steuervermeidung und -hinterziehung – auch international

Auch eine verstärkte internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen ist notwendig

Neben diesen Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene ist auch eine verstärkte internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen notwendig, um Ungleichheiten zu reduzieren. Das ist auch deswegen erforderlich, um eine größere Chancengleichheit zwischen lokal und international agierenden Firmen herzustellen, insbesondere in Ländern des globalen Südens.

In den letzten Jahren medial und politisch immer stärker in den Vordergrund gerückt sind dabei die sog. illegitimen Finanzflüsse. Diese tragen dazu bei, dass viele Länder des globalen Südens nicht dazu in der Lage sind, aus eigenen Anstrengungen ihre Entwicklungsziele, einschließlich der SDGs, zu verwirklichen, also nötige Investitionen in Infrastruktur und Bildung zu tätigen, die Energieversorgung sicherzustellen und Sozialsysteme auch für die Ärmsten zu finanzieren. Außerdem ist davon auszugehen, dass ökonomische Ungleichheiten durch Steuervermeidungspraktiken vergrößert werden, denn reiche Personen profitieren überproportional von den dadurch zu realisierenden Extragewinnen.

Illegitime Finanzflüsse stammen u.a. aus kriminellen Aktivitäten, aus Schwarzhandel mit Waffen, Menschen und Drogen. Allerdings bilden diese Aktivitäten – zumindest finanziell gesehen – nur die Spitze des

93 Vgl. Oxfam (2018).

Eisbergs. Viel gravierender, v.a. für die Wirtschafts- und Finanzsysteme der Länder des globalen Südens, sind die Verluste, die durch Steuervermeidungspraktiken transnationaler Konzerne entstehen. Dabei geht es um künstliche Gewinnverlagerungen, um falsch deklarierte Preise für Im- und Exporte sowie um die Gewährung von Steuerbefreiungen für Investitionen oder bestimmte Güter. Das Washingtoner Forschungsinstitut Global Financial Integrity schätzt, dass im Zeitraum von 2004 bis 2013 ca. 7,8 Bio. US-Dollar [sic!] aus Ländern des globalen Südens abgeflossen sind, davon allein 1,1 Bio. im Jahr 2013. Von dieser immensen Summe gehen mehr als 83 Prozent auf das Konto von Steuer- und Verrechnungstricks transnationaler Konzerne.[94] Wie gewaltig die Finanzflüsse und ihre Folgen sind, zeigt auch die oben erwähnte Studie des Tax Justice Network von 2012. Deren Autoren schätzen, dass etwa 21 Bio. US-Dollar in Schattenfinanzzentren gehalten werden und in den Berechnungen von Ungleichheitswerten nicht berücksichtigt werden.[95]

Weil auch europäische Länder vom Phänomen der unzureichenden Besteuerung transnationaler Konzerne betroffen sind – unter anderem als Ergebnis der konkurrierenden Steuerpolitiken der Länder – wurden in den letzten Jahren diverse politische Programme zu seiner Behebung aufgelegt, z.B. das Projekt *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) von OECD und G20. Allerdings konzentrieren sich die darin vorgesehenen Maßnahmen vornehmlich auf die Probleme reicherer Länder. Spezifische Schwierigkeiten der Länder des Südens, die etwa aus unterausgestatteten Finanz- und Steuerverwaltungen, der Bedeutung von Ressourcenexporten oder der großen Nachfrage nach Direktinvestitionen rühren, werden darin nicht ausreichend berücksichtigt.

Spezifische Schwierigkeiten der Länder des Südens werden noch nicht ausreichend berücksichtigt

Noch nicht genügend Aufmerksamkeit genießen weiterhin die Auswirkungen von Doppelbesteuerungsabkommen auf die Entwicklung der Steuerbasis in Ländern des globalen Südens. In diesen Abkommen zwischen zwei Ländern werden z.B. die Besteuerung von Tochterfirmen oder Niederlassungen ausländischer Unternehmen geregelt und Quellensteuersätze für expatriierte Gewinne festgelegt. Bei entsprechender Ausgestaltung können solche Doppelbesteuerungsabkommen zur faktischen Schrumpfung der Steuerbasis v.a. in Entwicklungsländern führen. Einige Länder wie die Schweiz, Niederlande und Irland (nicht Deutschland) haben dazu *spill over*-Analysen vorgelegt; eine systematische Auswertung dieser Analysen und eine Revision der Abkommen stehen aber noch aus.

Ergänzend zu den bereits angestoßenen Maßnahmen schlägt u.a. Oxfam ein ganzes Bündel weitergehender Maßnahmen vor. Die Forderungen decken sich dabei weitgehend mit denen der internationalen Bewegung, die sich unter dem Dach der Global Alliance for Tax Justice der

94 Kar/Spanjers (2015).

95 Shaxson/Christensen/Mathiason (2012).

Bekämpfung von Steuervermeidung und -hinterziehung verschrieben hat. Oxfam fordert:[96]

- **Unternehmen dort zu besteuern, wo sie wirtschaftlich aktiv sind und Gewinne erwirtschaften.** International tätige Unternehmen können momentan über allerlei Tricks Gewinne in Niedrigsteuerländer verschieben. Dazu dienen auch Netze an Tochterfirmen. Um das zu verhindern könnte die Zurechnung der Gewinne weniger an konzerninterne Verrechnung, sondern an „echte" Größen geknüpft werden, wie bezahlte Löhne und die Zahl der Angestellten, Umsätze etc.

- **Eine öffentliche länderbezogene Rechnungslegung von Unternehmen über Gewinne und Steuern.** Eine Grundvoraussetzung für die erste Forderung wäre, dass klar wird, wo Unternehmen welche Aktivitäten entfalten und abrechnen. Dazu könnten sie über eine Reform der Buchhaltungsregeln verpflichtet werden.

- **Ein öffentliches Register für wirtschaftliches Eigentum und wirtschaftlich Begünstigte.** Ein weiteres Problem der Besteuerung besteht in vielfach unklaren Eigentumsverhältnissen. Dazu tragen Firmenkonstrukte mit anonymen Besitzverhältnissen bei. Diese transparenter zu machen, könnte über öffentlich einsehbare Register erfolgen.

- **Den automatisierten internationalen Austausch von Steuerinformationen auch mit armen Ländern, die selbst keine Informationen weitergeben können.** Transparenz ist allerdings kein Selbstzweck. Die erhobenen Informationen müssen auch zwischen den verschiedenen Steuerbehörden einzelner Länder ausgetauscht und genutzt werden.

- **Steueroasen durch Maßnahmen wie die Einführung schwarzer Listen sanktionieren.** Neben dem Missbrauch internationaler Besteuerungsregeln durch Unternehmen und Privatpersonen haben diverse Länder (auch in der EU) und abhängige Gebiete (wie die Kaimaninseln) maßgeschneiderte Steuervermeidungsangebote für Konzerne konstruiert. Es wird gehörigen politischen Drucks bedürfen, um diesen unfairen Steuerwettbewerb zu unterbinden.

- **Transparenz über bestehende Steueranreize für Unternehmen und Investoren herzustellen – auch über die damit verbundenen Steuerausfälle.** In einem ersten Schritt dazu – und auch um den politischen Druck auf allen Ebenen zu erhöhen – wäre mehr Transparenz über die genutzten Praktiken und den durch sie verursachten Schaden nötig.

96 Vgl. Oxfam (2018), S. 18.

Kritische Level der Staatsverschuldung

Wie erwähnt hat die Finanzpolitik nicht nur eine umverteilende Funktion, sondern soll primär zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben dienen. Sind die Steuereinnahmen zu gering, um die notwendigen Staatsausgaben zu finanzieren, bleibt als Einnahmequelle die Schuldenaufnahme. Sie kann jedoch für viele Länder fatale Folgen haben, wenn die kritische Schwelle der Staatsverschuldung überschritten wird.

Vielfältige Ursachen könnten dazu führen, dass zahlreiche Länder in neue Staatsschuldenkrisen geraten

Vielfältige Ursachen könnten in absehbarer Zeit dazu führen, dass zahlreiche Länder – nicht nur im globalen Süden – in neue Staatsschuldenkrisen geraten: sinkende Preise für Rohstoffe, stagnierendes oder zu geringes Wirtschaftswachstum, das Ende der Niedrigzinspolitik in Europa und den USA sowie diverse globale und regionale politische Krisen. Schon heute übersteigt der Schuldendienst aus dem globalen Süden mit 604 Milliarden US-Dollar (2014) bei Weitem die Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, die in diese Länder zurückfließen. Der Schuldenreport 2017 von erlassjahr.de und MISEREOR bezeichnet 116 Länder als kritisch verschuldet.[97] Besonders zeige sich der Trend zur Überschuldung in der Region Nordafrika/Nahost, darunter in den Ländern, die im besonderen Maße Flüchtlinge aus Syrien aufgenommen haben: Libanon und Jordanien.[98]

Das ist auch deshalb problematisch, weil die Erfahrung aus der Vergangenheit gezeigt hat, dass in Ländern, die in Schuldenkrisen geraten, v.a. die ärmere Bevölkerungsschichten und die Mittelschicht von schwindenden Staatsausgaben, gekürzten Subventionen, erodierenden Sozialsystemen infolge von Austeritätspolitiken sowie von wachsender Arbeitslosigkeit betroffen sind. Dadurch werden nicht nur Ungleichheiten erhöht (reiche Personen sind der Regel besser in der Lage, ihre Vermögen zu schützen), sondern im Extremfall auch Migrationsbewegungen ausgelöst, die zu einer Verschärfung der sozio-ökonomischen Situation im überschuldeten Land führen können. Ein Beispiel ist die Abwanderung gut ausgebildeter junger Menschen aus Griechenland infolge der Schuldenkrise und der damit verbundenen Jugendarbeitslosigkeit.

Die internationale Gemeinschaft hat bislang keine systematische Antwort auf die immer wieder auftretenden Schuldenkrisen gefunden

Die internationale Gemeinschaft hat bislang keine systematische Antwort auf die offenbar immer wieder auftretenden Schuldenkrisen gefunden. Die Initiative der G77 im Jahr 2014 zur Schaffung eines UN-Rechtsrahmens zur Lösung von Schuldenkrisen wäre ein wichtiger Schritt in diese Richtung gewesen. Zahlreiche Industrieländer, allen voran die USA und die EU, haben sich an diesem Prozess nicht beteiligt – obwohl das auch in ihrem Interesse hätte sein können. Sie setzen stattdessen weiterhin auf

97 Vgl. erlassjahr.de/MISEREOR (Hrsg.)(2017).

98 Kaiser (2017), S. 9ff.

exklusives Schuldenmanagement im Kreise der von ihnen dominierten Institutionen wie dem Pariser Club und dem IWF.[99]

Das spiegelt sich auch in der zur Umsetzung der Agenda 2030 verabschiedeten *Aktionsagenda von Addis Abeba* wider. Die dort niedergelegten Beschlüsse zur Schuldentragfähigkeit beschränken sich im Kern auf die Pflichten der Schuldnerländer, blenden die Verantwortung der staatlichen Gläubiger und der internationalen Finanzinstitutionen dagegen weitgehend aus und bleiben auch in Bezug auf private Gläubiger/innen schwach.

Ausgleich durch Entwicklungszusammenarbeit

Zu den fiskalischen Maßnahmen gehört auch die Bereitstellung von Mitteln der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit

Zu den fiskalischen Maßnahmen, die zur Reduzierung von Ungleichheit genutzt werden können, gehört auch die Bereitstellung von Mitteln der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA). Diese liegen zwar in der Summe weit hinter den heimischen Ressourcen der Länder des Südens und selbst den Rücküberweisungen von Migrant/innen in ihre Heimat, sind aber weiterhin gerade für ärmere Länder von großer Bedeutung.

Nach den vorläufigen Zahlen der OECD für 2016 sind die ODA-Ausgaben der Mitglieder ihres Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee, DAC) gegenüber dem Vorjahr um 8,9 Prozent gestiegen (wechselkurs- und inflationsbereinigt). Auch in absoluten Zahlen ist die ODA von 131,6 Mrd. US-Dollar (2015) auf 142,6 Mrd. US-Dollar (2016) angewachsen. Die ODA-Quote der OECD-DAC-Mitglieder (der Anteil der ODA am Bruttonationaleinkommen (BNE)) hat sich aber mit 0,32 Prozent kaum verändert. Besondere Bedeutung gewann in den Jahren 2015 und 2016 die Anrechnungen der Kosten für die Versorgung von Flüchtlingen in den Empfängerländern. Die DAC-Regeln erlauben die Anrechnung von Aufwendungen öffentlicher Stellen für den Unterhalt, die Versorgung, medizinische Leistungen und Leistungen für (Grund-) Bildung von Personen aus Entwicklungsländern, die vor Verfolgung, Krieg oder schweren Unruhen fliehen mussten. Anrechenbar sind die Kosten in den ersten zwölf Monaten des Aufenthalts. Die angerechneten inländischen Kosten für Flüchtlinge stiegen 2016 OECD-weit von 12,1 auf 15,4 Mrd. US-Dollar und machten damit 10,8 Prozent der gesamten ODA aus.[100] So wichtig und richtig diese Ausgaben sein mögen, so dürfen sie nicht zu einem Absinken der Mittel führen, die für Maßnahmen in den Ländern des Südens selbst zu Verfügung gestellt werden. Vor allem dürfen sie aber nicht als Ausrede dafür gelten, SDG 10.7 (sichere und geordnete Migration) erreicht zu haben.

99 Vgl. Montes (2016).

100 Vgl. OECD (2017a).

Wichtig ist weiterhin, dass die verfügbaren Mittel primär in diejenigen Länder fließen, die sie am dringendsten brauchen. Die SDGs sehen vor, dass 0,15 bis 0,2 Prozent des BNE der Industrieländer in die am wenigsten entwickelten Länder fließen. Deutschland stellte 2015 aber nur 10,4 Prozent der bilateralen ODA für diese Ländergruppe bereit. Das waren lediglich 0,08 Prozent des BNE.[101]

3.2 Regulatorische Maßnahmen

Neben den dargestellten finanzpolitischen bzw. fiskalischen Maßnahmen werden auch regulatorische Ansätze nötig sein, um Ungleichheiten v.a. struktureller Art zu bekämpfen. Das ist vorrangig dort der Fall, wo Ungleichheiten durch gesellschaftlich determinierte Ungleichbehandlung ausgelöst werden, bspw. bei der schlechteren Bezahlung für Frauen oder der höheren Bepreisung von Dienstleistungen für Frauen. Um bei diesem Beispiel zu bleiben, muss es dabei aber um mehr gehen, als lediglich mehr Sitze für Frauen in Unternehmensgremien und größere Transparenz über Gehälter. Vielmehr müssten gesetzliche Regelungen dafür gefunden werden, die tatsächlich bestehende Einkommenslücke zwischen den Geschlechtern zu reduzieren. Außerdem könnten politische Maßnahmen im Bildungsbereich dafür sorgen, dass Berufe weniger entlang der Geschlechterlinien ausgeübt werden.

Es müssen gesetzliche Regelungen dafür gefunden werden, die tatsächlich bestehende Einkommenslücke zwischen den Geschlechtern zu reduzieren

Auch für regulatorische Maßnahmen haben die Autor/innen des IMK Vorschläge mit Bezug auf Deutschland unterbreitet:[102]

- **Mindestlohn schneller steigern:** Der Mindestlohn sei erfolgreich eingeführt worden. Im Verhältnis zum Durchschnittslohn bleibe er aber weiterhin gering. Diese Lücke zu schließen, sei nur durch eine Neuberechnung möglich, denn durch seine Bindung an den Tariflohnindex bleibe sie ansonsten konstant.

- **Prekäre Beschäftigung eindämmen:** V.a. kurzfristige und anderweitig prekäre Beschäftigung sei mit einem hohen Armutsrisiko verbunden. Hiergegen könnte ein Verbot sachgrundloser Befristungen helfen, ein Abbau prekärer Arbeitsverhältnisse in der öffentlichen Beschäftigung sowie eine stärkere Nutzung von Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen.

- **Gesetzliche Rente stärken:** Bei zu hohen Beiträgen falle die gesetzliche Rente mittlerweile zu gering aus, um für alle ein existenzsicherndes Niveau zu erreichen. Daher sei die Einführung einer Mindestrente geboten. Das IMK schlägt außerdem den Einbezug von

101 Vgl. OECD (2017b), S. 68.

102 Horn et al. (2017), S. 23.

Beamten, Selbständigen und berufsständischen Versorgungswerken in die gesetzliche Rentenversicherung vor. Die so geschaffene „Erwerbstätigenversicherung“ sei gesamtgesellschaftlich effizienter und effektiver.

» **Langzeitarbeitslose nicht zurücklassen:** Die Indexierung der Hartz-IV-Leistungen an den Verbrauchspreisen sei durch eine Indexierung an der Reallohnentwicklung abzulösen. So werde eine Partizipation am Produktivitätsfortschritt erlaubt.

» **Tarifsystem stärken:** Zur Reduzierung der Ungleichheiten der Markteinkommen schlagen Horn und seine Kolleg/innen u. a. eine Stärkung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifverträgen vor.

Für die globale Ebene hat Oxfam Forderungen mit größerer Bedeutung für die Länder des globalen Südens formuliert, v.a. für die Bereiche Geschlechtergerechtigkeit, Bildung und Gesundheit:[103]

» Verstärkte Anstrengungen zur Überwindung des Lohngefälles zwischen Männern und Frauen;

» gleiche Rechte für Männer und Frauen, bspw. im Erb- und Landrecht;

» eine gerechtere Aufteilung von Pflege und Betreuung zwischen den Geschlechtern;

» die weltweite Einführung gesetzlicher Mindestlöhne in existenzsichernder Höhe;

» eine Deckelung von Gehaltsunterschieden in Unternehmen auf maximal 20:1;

» die Gewährleistung von Gewerkschafts- und Streikrechten;

» ein Stopp der weiteren profitorientierten Privatisierung im Bildungs- und Gesundheitsbereich.

Für den Abbau internationaler Ungleichheiten ist eine faire Gestaltung der Handels- und Investitionspolitik nötig

Von besonderer Bedeutung für den Abbau internationaler Ungleichheiten ist neben diesen Anstrengungen eine faire Gestaltung der Handels- und Investitionspolitik. Neben der Neugestaltung der entsprechenden Abkommen mit dem Ziel, Ungleichheiten zu reduzieren, sollte auch eine Revision bestehender Instrumente ins Auge gefasst werden, die es v.a. ärmeren Ökonomien schwer machen, sich im internationalen Wettbewerb zu behaupten. Dazu zählen u. a. entwicklungshemmende Vorschriften zum Schutz geistiger Eigentumsrechte, bspw. für Medikamente.

103 Vgl. Oxfam (2018).

In diesem Kontext sind auch die aktuell verhandelten Handels- und Investitionsabkommen zu sehen. Zwar liegen sowohl die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) sowie das Trade in Services Agreement (TiSA) seit dem Amtsantritt von US-Präsident Trump auf Eis. Ihr endgültige Aus ist damit aber keineswegs besiegelt. Im September 2017 trat das Freihandels- und Investitionsabkommen zwischen der EU und Kanada CETA vorläufig in Kraft. Weiterhin verhandelt die EU sowohl mit Japan als auch den ASEAN-Staaten, bereitet Verhandlungen mit Neuseeland und Australien vor und ist mit dem südamerikanischen Bündnis Mercosur in Gesprächen. Wenig beachtet verliefen bisher die Verhandlungen zu einem Environmental Goods Agreement im Rahmen der WTO, einem Abkommen zur Liberalisierung des Handels mit sogenannten umweltfreundlichen Produkten.[104]

Bedenklich sind diese Abkommen nicht nur wegen der potentiellen Folgen für ökonomisch schwächere Akteure, insbesondere im globalen Süden. Heftig umstritten sind sie auch wegen der in ihnen vielfach enthaltenen Sonderregeln für Investor/innen, etwa in Form von Klagemöglichkeiten im sog. Investor-State Dispute Settlement (ISDS) und den damit verbundenen potentiell negativen Konsequenzen für Umwelt- und Sozialgesetzgebung. Auch der Vorschlag der Europäischen Kommission für einen multilateralen Mechanismus zur Streitschlichtung – auch als Multilateraler Investitionsgerichtshof oder *Multilateral Investment Court* bezeichnet – räumt die Bedenken nicht aus. Aus Sicht vieler zivilgesellschaftlicher Organisationen birgt er vielmehr die Gefahr, die Vorzugsbehandlung für transnationale Investoren weiter zu institutionalisieren.[105]

3.3 Beteiligungsstrukturen demokratisieren

Sollen Ungleichheiten aller Art langfristig und nachhaltig abgebaut werden, müssen alle relevanten Gruppen mitwirken

Sollen Ungleichheiten aller Art langfristig und nachhaltig abgebaut werden, wird das nur gelingen, wenn alle relevanten Gruppen gleichberechtigt an der Ausgestaltung von Maßnahmen mitwirken können, die zu diesem Ziel beitragen sollen. Das gilt im Kleinen wie im Großen, bei der Öffnung von Prozessen für Bürgerinnen und Bürger ebenso wie für die Beteiligung kleinerer und ärmerer Länder an der globalen Entscheidungsfindung.

Vermeidung von Monopolstrukturen und Konzernmacht

Unterschiedlicher politischer Einfluss hängt primär mit wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zusammen. Zu diesem Ergebnis kommt die Forschung sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene. Aus diesem Grund sind

104 Vgl. www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/freihandelsabkommen-aktuelle-verhandlungen.html.

105 Vgl. dazu European Commission (2017) bzw. zur Kritik Seattle to Brussels Network (2017).

Je größer die Konzerne, desto mehr Macht und finanzielle Mittel haben sie, um Politik und Märkte zu beeinflussen

zunehmende Konzentrierungstendenzen im Unternehmensbereich kritisch zu sehen. Je größer die Konzerne, desto mehr Macht und finanzielle Mittel haben sie, um die Politik und Märkte in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Vor diesem Hintergrund hat ein zivilgesellschaftliches Bündnis in Deutschland im Januar 2018 die Initiative „Konzernmacht beschränken" ins Leben gerufen. Die Initiatoren bauen ihre Forderungen dabei auf folgender Problembeschreibung auf:

> „Die Marktkonzentration ist in vielen Branchen mittlerweile so weit fortgeschritten, dass kleinere Unternehmen keine Chance haben. Durch die enorme Marktmacht der Mega-Konzerne müssen Zulieferer zudem unhaltbare Konditionen akzeptieren und bezahlen Arbeiter/innen keine existenzsichernde Löhne […]. Im Agrar- und Ernährungsbereich ist die Situation sehr ernst: Die vier größten Lebensmittelkonzerne […] verfügen bereits über einen Marktanteil von 85 Prozent. […] Bald kontrollieren möglicherweise 3 Unternehmen über 60 % des weltweiten Marktes für kommerzielles Saatgut und Pestizide. Dies bedroht die Ernährungssouveränität weltweit und insbesondere die Lebensgrundlagen von Kleinbauern und Kleinbäuerinnen im globalen Süden." [106]

Entsprechend formuliert das Bündnis u. a. folgende politische Forderungen:

- Fusionen sollten schon bei Unternehmen mit einem Marktanteil von 20 Prozent verboten werden können.
- Zusammenschlüsse über mehrere Produktions- und Handelsstufen hinweg müssen häufiger untersagt werden.
- Unternehmen sollten zu mehr Transparenz verpflichtet werden und ihre Firmenstrukturen, Marktsegmente, Verflechtungen und Lobbyaktivitäten offenlegen müssen.
- In hochkonzentrierten Märkten sollten als letztes Mittel Konzernteile oder Geschäftsfelder übermächtiger Konzerne abgekoppelt werden.

Vor allem der letzte Punkt ist von Bedeutung im extrem konzentrierten Markt der Internetkonzerne. Hier ist die Monopolstellung bestimmter Plattformen mittlerweile so groß, dass auch politische Verwerfungen immer wahrscheinlicher werden.[107]

Zur Eindämmung ungerechtfertigt großen Einflusses von Konzernen auf

106 www.aktion-agrar.de/start-der-initiative-konzernmacht-beschraenken/

107 In Kombination mit der potentiell ungleichheitsverschärfenden Nutzung von Algorithmen besteht hier großer Handlungsbedarf. Vgl. dazu z. B. O'Neil (2017), S. 244ff.

Politik können aber auch andere Maßnahmen ergriffen werden, von der Einrichtung von Lobbyregistern bei politischen Entscheidungsträger/innen bis hin zum umfassenderen Verbot von *Revolving-Door*-Praktiken (d. h. des Wechsels von Politiker/innen oder hochrangige Mitarbeiter/innen aus Ministerien zu Unternehmen oder Interessensverbänden, um dort Lobbytätigkeiten zu übernehmen).[108]

Stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger

Sollen die Interessen ärmerer oder anderweitig benachteiligter Gruppen systematisch in der Politik berücksichtigt werden, erfordert das eine stärkere Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in politischen Entscheidungsfindungsprozessen.

Von besonderer Bedeutung wäre das u. a. bei der Erstellung von Haushalten auf den verschiedenen Ebenen. Denn grundsätzlich ist die Fiskalpolitik ein Schlüsselinstrument der Regierungen, um die Agenda 2030 und die SDGs in die Praxis umzusetzen.[109] Allerdings erfolgt die Aufstellung und Ausführung von Haushalten noch immer unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit – auch auf bundesdeutscher Ebene. In der deutschen Zivilgesellschaft erfolgt entsprechend keine systematische Auseinandersetzung mit staatlicher Fiskalpolitik unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten. Im Rahmen ihrer Aktivitäten zur Agenda 2030 und der Umsetzung der SDGs – gerade auch SDG 10 – sollten zivilgesellschaftliche Gruppen die deutsche Haushaltspolitik nicht länger ausblenden. Wichtig wären sowohl die Analyse des Bundeshaushalts aus ökologischer, sozialer und menschenrechtlicher Perspektive, als auch die Formulierung von Vorschlägen für einen alternativen Bundeshaushalt – und für seine Finanzierung.

Die Aufstellung und Ausführung von Haushalten erfolgt noch immer unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit

Zivilgesellschaftliche Organisationen könnten sich angesichts ihrer begrenzten Kapazitäten dabei zunächst auf bestimmte Ministerien oder Ausgaben (z. B. Subventionen) konzentrieren. Sie können dabei von den zahlreichen Initiativen lernen, die sich seit vielen Jahren mit Fragen des *Gender Budgeting* und der Beteiligung an Bürgerhaushalten auf der kommunalen Ebene befassen. Sie können außerdem auf den vielfältigen Erfahrungen bereits bestehender Initiativen für alternative Haushalte aufbauen, wie sie beispielsweise in Kanada mit dem *Alternative Federal Budget* existieren.[110] Eine solche Initiative wäre eine sinnvolle und dringend notwendige Ergänzung zu den diversen Analysen und Forderungspapieren, die zivilgesellschaftliche Gruppen und Netzwerke zur Umsetzung der Agenda 2030 veröffentlichen.

108 Vgl. LobbyControl (2016).

109 Vgl. hierzu und zum Folgenden Martens (2017).

110 Vgl. www.policyalternatives.ca/afb2017.

Grundlage für stärkere zivilgesellschaftliche Beteiligung bieten auch diverse menschenrechtliche Übereinkommen, vom Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (hier u. a. Art. 8 zum Schutz gewerkschaftlicher Organisation) über das Prinzip des „Free Prior and Informed Consent" (Prinzip der freien vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung der jeweils von einer Maßnahme betroffenen gesellschaftlichen Gruppe) bis hin zu der Formulierung aus der *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms* (in Art. 8):

> „Everyone has the right, individually and in association with others, to have effective access, on a non-discriminatory basis, to participation in the government of his or her country and in the conduct of public affairs. […] This includes, *inter alia,* the right, […] to submit to governmental bodies and agencies and organizations concerned with public affairs criticism and proposals for improving their functioning and to draw attention to any aspect of their work that may hinder or impede the promotion, protection and realization of human rights and fundamental freedoms." [111]

Bessere Vertretung und verstärkte Mitsprache aller Regierungen

Um Ungleichheiten auf zwischenstaatlicher Ebene anzugehen, müssen die Länder des globalen Südens gleichberechtigt beteiligt werden

Um die Probleme der Ungleichheiten auf zwischenstaatlicher Ebene anzugehen, ist die gleichberechtigte Beteiligung aller Länder des globalen Südens an politischen Entscheidungsprozessen von Nöten, so wie dies auch in SDG 10.6 vorgesehen ist. Dies betrifft insbesondere die lange geforderte Stimmrechtsreform bei den internationalen Finanzinstitutionen, allen voran IWF und Weltbank.

Daneben besteht auch Handlungsbedarf in der internationalen Steuerkooperation. Bei der Dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba hatten sich die Länder der G77 für eine Stärkung der UN im Steuerbereich eingesetzt. Die Vorschläge, z. B. zur Schaffung eines UN-Gremiums zur stärkeren Zusammenarbeit der Regierungen im Steuerbereich, konnten sich gegen die Position der Länder des Nordens aber nicht durchsetzen. Damit bleiben viele Regierungen von einer gleichberechtigten Mitbestimmung in internationalen Steuerfragen faktisch ausgeschlossen.[112]

Lediglich zur Stärkung der Steuersysteme in den Ländern des globalen Südens haben Deutschland, die USA, die Niederlande und andere Regierungen in Addis Abeba die Addis Tax Initiative ins Leben gerufen, die die Mittel verdoppeln soll, die für den Auf- bzw. Ausbau von Steuersystemen

111 UN Dok. A/RES/53/144.

112 Vgl. Obenland (2016).

und den dazu erforderlichen Verwaltungsstrukturen zur Verfügung gestellt werden.[113]

Nähmen die Länder des Nordens die Bekämpfung von ökonomischen und sozialen Ungleichheiten ernst, müssten sie ihre Opposition gegen die stärkere Einbeziehung der ärmeren Länder in die globale Steuerpolitik aufgeben und ihre steuerpolitischen Maßnahmen und Abkommen stärker auf deren Auswirkungen für die Länder des globalen Südens hin untersuchen.

Die gleichberechtigte Mitsprache aller Länder in globalen Entscheidungsprozessen kann außerdem dadurch gefördert werden, dass über die Verwendung aller Mittel, die den Vereinten Nationen und ihren Fonds, Programmen und Sonderorganisationen zur Verfügung gestellt werden, in den dafür zuständigen zwischenstaatlichen Gremien entschieden wird. Indem aber die Finanzierung dieser Organisationen immer stärker durch freiwillige, oftmals zweckgebundene und verstärkt auch private Beiträge erfolgt, werden die zwischenstaatlichen Entscheidungsstrukturen geschwächt.[114] Um Ungleichheiten in diesem Bereich zu reduzieren müssten stattdessen die Vereinten Nationen und ihre zwischenstaatlichen Entscheidungsgremien finanziell und politisch gestärkt werden.

Über den Autor

Wolfgang Obenland ist seit 2010 Programmkoordinator des Global Policy Forum. Seit 2004 ist er Gründungsmitglied von GPF Europe und hat bis 2010 in verschiedenen Rollen als freier Mitarbeiter für GPF gearbeitet. Unter anderem koordiniert er das Projekt „Deutschland und die globale Nachhaltigkeitsagenda“ (www.2030report.de), ist Mitglied im Koordinierungskreis des deutschen Netzwerks Steuergerechtigkeit und der Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development. Vorher war er mehrere Jahre einer der Mitorganisator/innen des Unabhängigen Medienfestivals plattform:[no budget] in Tübingen. Außerdem war er Mitgründer der Firma Zählwerk, die sich auf Datenauswertungen, Webapplikationen und Webdesign spezialisiert hat.

113 www.addistaxinitiative.net

114 Vgl. dazu Adams/Martens (2015).

Literatur

Adams, Barbara/Martens, Jens (2015): Fit for whose purpose? Private funding and corporate influence in the United Nations. New York/Bonn: Global Policy Forum.
www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Fit_for_whose_purpose_online.pdf

Alvaredo, Facundo/Chancel, Lucas/Piketty, Thomas/Saez, Emmanuel/Zucman, Gabriel (2017): World Inequality Report 2018. k. O.
http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf

Atkinson, Anthony B. (2015): Inequality. What can be done? Cambridge, MA.

Bartels, Charlotte (2018): Einkommensverteilung in Deutschland von 1871 bis 2013: Erneut steigende Polarisierung seit der Wiedervereinigung. DIW Wochenbericht 3/2018. Berlin.
www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.575224.de/18-3-1.pdf

Bundesbank (2016): Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2014. Monatsbericht März 2016. Frankfurt/Main.
www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichts-aufsaetze/2016/2016_03_vermoegen_finanzen_private_haushalte.pdf

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Lebenslagen in Deutschland – Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.
www.armuts-und-reichtumsbericht.de

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Berlin.
www.bmfsfj.de/blob/117916/7a2f8ecf6cbe805cc80edf7c4309b2bc/zweiter-gleichstellungsbericht-data.pdf

Bundesregierung (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016. Berlin.
https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuauflage_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=23

Bundeszentrale für politische Bildung (2014): Verteilung des verfügbaren bedarfsgewichteten Haushaltseinkommens. Bonn.
www.bpb.de/system/files/dokumentpdf/03%20Einkommensverteilung1.pdf

Cobham, Alex/Sumner, Andy (2013): Putting the Gini back in the bottle? ‚The Palma' as a policy-relevant measure of inequality. London.
http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=78F89D590C0C89E0E35DA8B1EA3B07B0?doi=10.1.1.365.4686&rep=rep1&type=pdf

DGB (2016): Gerecht verteilen – Wohlstand sichern. DGB Verteilungsbericht 2016. Berlin.
www.dgb.de/themen/++co++56e1d1a2-dc76-11e5-8b6e-52540023ef1a

Donald, Kate (2017): Squeezing the State: corporate influence over tax policy and the repercussions for national and global inequality. In: Social Watch et al (Hrsg.): Spotlight on Sustainable Development 2017 – Reclaiming policies for the public. New York/Bonn/Montevideo, S. 97–100.
www.2030spotlight.org/en/book/1165/chapter/10-squeezing-state-corporate-influence-over-tax-policy-and-repercussions-national

Elsässer, Lea/Hense, Svenja/Schäfer, Armin (2016): Systematisch verzerrte Entscheidungen? Die Responsivität der deutschen Politik von 1998 bis 2015. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Osnabrück.
www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/Studien/endbericht-systematisch-verzerrte-entscheidungen.pdf

erlassjahr.de/MISEREOR (Hrsg.) (2017): Schuldenreport 2017 – Entwicklung braucht Entschuldung jetzt. Berlin/Aachen.
http://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/03/Schuldenreport-2017-online-1.pdf

European Commission (2017): Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations for a Convetion establishing a multilateral court for the settlement of investment disputes (COM(2017) 493 final). Brüssel.
https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-493-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF

European Union Agency for Fundamental Rights (2014): Violence against women: an EU-wide survey. Main results. Luxemburg.
http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report

Franzini, Maurizio/Granaglia, Elena/Raitano, Michele (2016): Extreme Inequalities in Contemporary Capitalism. Should we be concerned about the rich? Cham.

Hagelüken, Alexander/Öchsner, Thomas (2015): Kluft zwischen Arm und Reich in Deutschland wächst. In: Süddeutsche Zeitung vom 2. November 2015.
www.sueddeutsche.de/wirtschaft/einkommen-ungleichheit-noch-groesser-1.2717340

Hoenig, Ragnar/Steinwachs, Luise (2017): Die Bedeutung der UN-Nachhaltigkeitsagenda für die Bekämpfung von Altersarmut. In: CorA et al: Deutschland und die globale Nachhaltigkeitsagenda 2018 – Großbaustelle Nachhaltigkeit. Berlin/Bonn/Köln, S. 67–72.
www.2030report.de/de/bericht/1400/kapitel/1-die-bedeutung-der-un-nachhaltigkeitsagenda-fuer-die-bekaempfung-von

Horn, Gustav/Behringer, Jan/Gechert, Sebastian/Rietzler, Katja/Stein, Ulrike (2017): Was tun gegen die Ungleichheit? Wirtschaftspolitische Vorschläge für reduzierte Ungleichheit. IMK Report 129, September 2017. Düsseldorf.
www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_129_2017.pdf

IAEG-SDG (2017): Tier Classification for Global SDG Indicators. New York.
https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators_20%20April%202017_web.pdf

IATF (2017): Financing for Development: Progress and Prospects. New York.
https://developmentfinance.un.org/financing-development-progress-and-prospects-2017

ILO (2015): Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality Global. Genf.
www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_324678.pdf

IWF (2017): IMF Fiscal Monitor 2017: Tackling Inequality. Washington, D.C.
www.imf.org/en/publications/fm/issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017

Jarass, Lorenz (2017): Warum das deutsche Steuersystem unfairen Wettbewerb fördert – und was dagegen getan werden könnte. In: Makronom vom 16. Oktober 2017.
https://makronom.de/steuervermeidung-warum-das-deutsche-steuersystem-unfairen-wettbewerb-foerdert-und-was-dagegen-getan-werden-koennte-23474

Jenkins, Stephen P./van Kerm, Philippe (2009): Measurement of Economic Inequality. In: Salverda, Wiemer/Nolan, Brian/Smeeding, Timothy M. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Economic Inequality. Oxford, S. 40–67.

Kaiser, Jürgen (2017): Verschuldete Staaten weltweit. In: erlassjahr.de/MISEREOR (Hrsg.): Schuldenreport 2017 – Entwicklung braucht Entschuldung jetzt. Berlin/Aachen, S. 6–17.
http://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/03/Schuldenreport-2017-online-1.pdf

Kar, Dev/Spanjers, Joseph (2015): Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004–2013. Washington, D.C.: Global Financial Integrity
www.gfintegrity.org/report/illicit-financial-flows-from-developing-countries-2004-2013/

Kaumanns, Sven C./Blumers, Miriam/Junglewitz, Georg (2016): Sustainable Development Goals. Indikatoren für die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/2016/05/SustainableDevelopmentGoals_052016.pdf

Keeley, Brian (2015): Income Inequality: The Gap between Rich and Poor, OECD Insights, OECD Publishing, Paris.
www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/income-inequality_9789264246010-en#.WMKxEn9vhaQ#page3

Lakner, Christoph/Milanovic, Branko (2014): Global Income Distribution: From the fall of the Berlin Wall to the Great Recession. London.
https://voxeu.org/article/global-income-distribution-1988

LobbyControl (2016): Mehr Transparenz und Schranken für den Lobbyismus. Positionen von LobbyControl, Stand Januar 2016. Köln.
www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyismus-und-Transparenz_Positionen-aktualisiert_Jan2016.pdf

Martens, Jens (2017): Agenda 2030, Nachhaltigkeitsziele und Haushaltspolitik – Schritte für Politik und Zivilgesellschaft zu einem SDG-konformen Bundeshaushalt. Bonn: Global Policy Forum.
www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Agenda_2030_und_Haushaltspolitik_Web.pdf

Martens, Jens/Seitz, Karolin (2015): Philanthropic Power and Development – Who shapes the agenda? Aachen/Berlin/Bonn/New York: Brot für die Welt/Global Policy Forum/MISEREOR.
www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Philanthropic_Power_online.pdf

Meinzer, Markus (2015): Steueroase Deutschland – Warum bei uns so viele Reiche keine Steuern zahlen. München.

Milanovic, Branko (2016a): Introducing Kuznets waves: How income inequality waxes and wanes over the very long run. k. O.
https://voxeu.org/article/introducing-kuznets-waves-income-inequality

Milanovic, Branko (2016b): Global Inequality – A New Approach for the Age of Globalization. Cambridge, MA und London.

Montes, Manuel (2016): UN-Prinzipien für den fairen Umgang mit überschuldeten Staaten. In: erlassjahr.de/MISEREOR (Hrsg.): Schuldenreport 2016 – Entwicklung braucht Entschuldung jetzt. Berlin/Aachen, S. 32–34.
http://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Schuldenreport-2016.pdf

Morazán, Pedro (2017): Migration und Flucht in Zeiten der Globalisierung. In: CorA et al: Deutschland und die globale Nachhaltigkeitsagenda 2018 – Großbaustelle Nachhaltigkeit, S. 131–139. Berlin/Bonn/Köln.
www.2030report.de/de/bericht/1400/kapitel/10-migration-und-flucht-zeiten-der-globalisierung

Morazán, Pedro/Mauz, Katharina (2016): Migration und Flucht in Zeiten der Globalisierung: Die Zusammenhänge zwischen Migration, globaler Ungleichheit und Entwicklung. Bonn, Südwind Institut für Ökonomie und Ökumene.
www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2016/2016-24_Migration_und_Flucht.pdf

O'Neil, Cathy (2017): Angriff der Algorithmen – Wie sie Wahlen manipulieren, Berufschancen zerstören und unsere Gesundheit gefährden. München.

Obenland, Wolfgang (2017): Unternehmensbesteuerung – Flickenteppich mit System. In: Rundbrief Forum Umwelt und Entwicklung 4/2017, S. 6f.
www.forumue.de/wp-content/uploads/2017/12/FORUM_rundbrief417_Konzerne.pdf

Obenland, Wolfgang (2016): Options for Strengthening Global Tax Governance. International Policy Analysis. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
http://library.fes.de/pdf-files/iez/12958.pdf

Obenland, Wolfgang (2015): Der Weg ist das Ziel – Die Ergebnisse der 3. Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung und die Mittel zur Umsetzung der 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung. Bonn: Global Policy Forum.
www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/DerWegistdasZiel-web.pdf

OECD (2017a): Development aid rises again in 2016. Paris.
www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf

OECD (2017b): Development Co-operation Report 2017. Data for Development. Paris.
www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-20747721.htm

Ortiz, Isabel/Cummins, Matthew (2011): Global Inequality: Beyond the Bottom Billion – A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries. Genf: UNICEF.
www.unicef.org/socialpolicy/files/Global_Inequality.pdf

Oxfam (2018): Besser Gleich – Schließt die Lücke zwischen Arm und Reich. 4. Auflage. Berlin.
www.oxfam.de/system/files/ox_bessergleich_broschuere_update2018_web.pdf

Oxfam (2017): Besser Gleich – Schließt die Lücke zwischen Arm und Reich. 3. Auflage. Berlin.

Palma, José Gabriel (2011): Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the 'Inverted-U': The share of the rich is what it's all about. Cambridge Working Papers in Economics 1111. Cambridge.
www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1111.pdf

Piketty, Thomas (2014): Capital in the Twenty-First Century. Cambridge, MA und London.

Rippin, Nicole (2015): Verteilungsgerechtigkeit in der Armutsmessung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 10/2015, S. 47–54.
www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/APuZ_2015-10_online_v2.pdf

Seattle to Brussels Network (2017): Auf Messers Schneide: Gefährliche Weichenstellung für ISDS. k. O.
www.s2bnetwork.org/wp-content/uploads/2017/02/Auf-Messers-Schneide-Gef%C3%A4hrliche-Weichenstellung-f%C3%BCr-ISDS_S2B.pdf

Shaxson, Nicholas/Christensen, John/Mathiason, Nick (2012): Inequality: You Don't Know the Half of It (Or why inequality is worse than we thought). London: Tax Justice Network.
www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Inequality_120722_You_dont_know_the_half_of_it.pdf

Statistisches Bundesamt (2017): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland: Indikatorenbericht 2016. Wiesbaden.
www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltoekonomischeGesamtrechnungen/Umweltindikatoren/IndikatorenPDF_0230001.pdf

UN-DESA (2016): World Economic and Social Survey 2016 – Climate Change Resilience: An opportunity for reducing inequalities. New York.
https://wess.un.org/wp-content/uploads/2016/06/WESS_2016_Report.pdf

UN-DESA (2015): The World's Women 2015 – Trends and Statistics. New York.
http://unstats.un.org/unsd/gender/downloads/WorldsWomen2015report.pdf

UN-DESA (2013): Inequality Matters – Report on the World Social Situation 2013. New York.
www.un.org/esa/socdev/documents/reports/InequalityMatters.pdf

UNDP (2016): Human Development Report 2016 – Human Development for Everyone. New York.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf

UNFPA/Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (2017): Weltbevölkerungsbericht 2017 – Gespaltene Welt: Reproduktive Gesundheit und Rechte in Zeiten von Ungleichheiten. Kurzfassung. New York/Hannover.
www.dsw.org/wp-content/uploads/2017/10/WBB_2017_web50_final.pdf

Vereinte Nationen (2015): Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. New York.
www.un.org/depts/german/gv-70/a70-l1.pdf

Welthungerhilfe/International Food Policy Research Institute/Concern Worldwide (2017): Welthunger-Index 2017 – Wie Ungleichheit Hunger schafft. Bonn.
www.globalhungerindex.org/pdf/de/2017.pdf

Westermeier, Christian/Grabka, Markus (2015): Große statistische Unsicherheit beim Anteil der Top-Vermögenden in Deutschland. DIW Wochenbericht 7/2015. Berlin.
www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.496886.de/15-7-3.pdf

Wilkinson, Richard/Pickett, Kate (2010): Gleichheit ist Glück: Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind. Berlin.

Women's Working Group on Financing for Development (2015): Realizing Women's rights in Development – Recommendations on Financing for Sustainable and Equitable Development. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/11512.pdf

World Bank (2016): Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality. Washington, D.C.
www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity

Abkürzungen

ASEAN	Verband Südostasiatischer Nationen
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
DAC	Development Assistance Committee
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EU	Europäische Union
G20	Gruppe der 20 größten Volkswirtschaften
G77	Gruppe der 77
HDI	Human Development Index
HLPF	High-level Political Forum on Sustainable Development
IAEG-SDG	Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Indicators
IATF	Inter-Agency Task Force on Financing for Development
IHDI	Inequality-Adjusted Human Development Index
ILO	Weltarbeitsorganisation
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
ISDS	Investor-State Dispute Settlement
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDC	Least Developed Country
MDG	Millenniumsentwicklungsziele
MENA	Middle East and North Africa
ODA	Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SDG	Sustainable Development Goal
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
TiSA	Trade in Services Agreement
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UN	Vereinte Nationen
UN-DESA	UN Department for Economic and Social Affairs
UNDP	UN Development Programme
UNFPA	UN Population Fund
VNR	Voluntary National Report
WHI	Welthungerindex
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WIR	World Inequality Report
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
WTO	Welthandelsorganisation

Weitere Publikationen des Global Policy Forums zum Thema

Die Agenda 2030, Nachhaltigkeitsziele und Haushaltspolitik

Report
Autor: Jens Martens
Herausgeber: Global Policy Forum Europe
Bonn, Dezember 2017

Die Agenda 2030 – Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung

Report
Vollständig aktualisierte und überarbeitete Neuauflage
Autoren: Jens Martens und Wolfgang Obenland
Herausgeber: Global Policy Forum Europe
und terre des hommes
Bonn/Osnabrück, November 2017

Globale Partnerschaften – Wundermittel zur Umsetzung der 2030-Agenda?

Report
Autoren: Jens Martens und Karolin Seitz
Herausgeber: Global Policy Forum Europe
Bonn, Februar 2017

Ländersache Nachhaltigkeit – Die Umsetzung der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung durch die Bundesländer

Report
Autor: Uwe Kerkow
Herausgeber: Global Policy Forum Europe
Bonn, Januar 2017

Verfügbar unter: www.globalpolicy.org/veroeffentlichungen.html

Ungleichheiten verringern!

SDG 10: Schlüssel zur Verwirklichung der Agenda 2030

„Wir haben uns zu einem Zeitpunkt versammelt, in dem die nachhaltige Entwicklung vor immense Herausforderungen gestellt ist. Milliarden unserer Bürger leben nach wie vor in Armut, und ein Leben in Würde wird ihnen verwehrt. Die Ungleichheiten innerhalb der Länder und zwischen ihnen nehmen zu. Es bestehen enorme Unterschiede der Chancen, des Reichtums und der Macht."

So heißt es in Paragraph 14 der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, verabschiedet von den Mitgliedern der Vereinten Nationen im September 2015. Konsequenterweise haben die Regierungen ein eigenständiges Ziel zur Reduzierung von Ungleichheiten sowohl innerhalb als auch zwischen Ländern in den Katalog der 17 SDGs aufgenommen – eine der größten qualitativen Neuerungen der Agenda 2030 gegenüber den MDGs. SDG 10 ist damit Ausdruck des in den letzten Jahren enorm gesteigerten Interesses in Wissenschaft, Wirtschaft und Politik am komplexen Phänomen der sozialen wie ökonomischen, der horizontalen und intersektionalen Ungleichheiten.

Auf internationaler Ebene hat beispielsweise Oxfam dazu beigetragen mit seinen Berechnungen, nach denen inzwischen die acht reichsten Männer der Erde über ebenso viel Vermögen verfügen wie die ärmere Hälfte der Weltbevölkerung zusammen. Selbst das Weltwirtschaftsforum bezeichnet die wachsenden Disparitäten bei Einkommen und Vermögen als größte Herausforderung für die globale Entwicklung der nächsten zehn Jahre.

Mit dem vorliegenden Arbeitspapier werden SDG10 und die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen genauer unter die Lupe genommen. Es beschreibt die verschiedenen Formen ökonomischer, sozialer und politischer Ungleichheiten und die damit verbundenen Indikatoren. Und es erörtert, welche Ansatzpunkte und Politikinstrumente es gibt, um Ungleichheit zu reduzieren – und damit der Verwirklichung der Agenda 2030 einen Schritt näher zu kommen. Denn ohne die Verringerung von Ungleichheiten innerhalb und zwischen Ländern werden sich auch die anderen Ziele der Agenda 2030 kaum realisieren lassen.

ISBN 978-3-943126-39-6