

## Policy Brief

# Die verteilungspolitische Prioritätenpyramide: Heuristik zur Operationalisierung sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik



### Autoren:

Leonhard Dobusch, Freie Universität Berlin  
Nikolaus Kowall, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung,  
Düsseldorf

Die vielgescholtene Visionslosigkeit der Sozialdemokratie ist ein Thema, das die Machtlogik aktueller Regierungspolitik und sozialdemokratische Programmatik per se in einen Topf wirft. Die Vision von demokratischer Teilhabe mit Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit ist in und außerhalb sozialdemokratischer Parteien durchaus vorhanden. Bis zu einem gewissen Grad ist es das ehrliche Bemühen vieler Engagierter sich genau diesen Idealen anzunähern, das die Sozialdemokratie immer noch für viele Menschen attraktiv macht. Die grobe ideologische, wertebasierte Orientierung ist nicht, was der Sozialdemokratie in Deutschland und Europa am meisten fehlt.

Was hingegen in den 1990er Jahren abhanden kam und seither nur in kleinen Teilen wieder hergestellt wurde, ist ein Kompass für konkrete praktische Politikprojekte, vor allem in sozio-ökonomischer Hinsicht. Es fehlt eine glaubwürdige und nachvollziehbare Operationalisierung abstrakter Werte und Visionen in politische Alltagspraxis. Die Orientierungslosigkeit ging so weit mit marktliberalen Strategien sozialdemokratische Ziele erreichen zu wollen, allen voran die Vollbeschäftigung. Die britische Regierung unter Tony Blair betrachtete Arbeitslosigkeit nicht als konjunkturelles Phänomen, sondern als Resultat falscher Anreizsysteme. Die daraus resultierende „welfare to work“-Strategie sollte ausschließlich über an-

gebotsseitige Maßnahmen (Weiterbildungsprogramme etc.) wirken, eine Belebung von Nachfrage und Konjunktur wurde nicht mehr in Betracht gezogen. Im Gegensatz zu den deutschen Hartz-IV-Gesetzen wurde jedoch ein Mindestlohn eingeführt. In Deutschland sollte neben Deregulierungen am Arbeitsmarkt ein Teil des Lohnzuwachses für die Beschäftigung reserviert werden.<sup>1</sup> Laut angebotsseitiger Wirtschaftstheorie werden bei zu hohen Löhnen zu wenige Leute eingestellt. Dass Arbeitslosigkeit aber meistens mit Nachfrageschwächen und entsprechenden Absatzproblemen der Unternehmen zu tun hat, war in der Schröder-Ära Schnee von gestern. Ein dramatischer Anstieg des Niedriglohnssektors und der Armutsgefährdeten sowie die größte Lohnspreizung der Nachkriegsgeschichte waren die Folge. Marktliberale Methoden führten also auch zu marktliberalen Resultaten und somit zum Gegenteil sozialdemokratischer Zielsetzungen. Sozialdemokratische Politik hatte damals eine direkte Umverteilung von unten nach oben zur Folge.

### Kernkompetenz Verteilungspolitik

Der Dreh- und Angelpunkt für soziale Demokratie im Allgemeinen und die historische Rolle sozialdemokratischer Bewegungen im Kapitalismus ist jedoch genau diese Adressierung

der Verteilungsfrage. Sie ist deshalb von so zentraler Bedeutung, weil die Vielzahl ihrer Implikationen charaktergebend für eine Gesellschaft ist. Augenscheinlich löst Umverteilung in einem ersten Schritt die soziale Misere ganzer Bevölkerungsschichten und erhöht das materielle Wohlergehen sowie die Vielfalt ihrer Lebenschancen, indem sie mehr Freiheit in der Lebensgestaltung gewährt. Weniger offenkundig, aber mindestens so bedeutsam, ist die demokratie- und machtpolitische Dimension der Verteilung, die bereits im Godesberger Programm der SPD (1959) gezielt angesprochen wurde: „Wer in den Großorganisationen der Wirtschaft die Verfügung über Millionenwerte und über Zehntausende von Arbeitnehmern hat, der wirtschaftet nicht nur, er übt Herrschaftsmacht über Menschen aus“. Ebenfalls nicht völlig augenscheinlich aber elementar ist schließlich die ökonomische Dimension der Umverteilung. Gesellschaftlicher Wohlstand ist immer Ergebnis kollektiv-arbeitsteiliger Produktivkraftentfaltung. Das zentrale Paradox ist dabei, dass ungezügelter, kapitalistische Marktwirtschaft die Voraussetzungen für ihr nachhaltiges Funktionieren selbst untergräbt.<sup>2</sup> Denn werden Produktivitätsgewinne nicht gesellschaftlich breit verteilt und damit nachfragewirksam, fehlt der Impuls für weitere wirtschaftliche Entwicklung. Genau diese Umverteilung von Gewinnen geschieht aber nicht automatisch, sondern marktwirtschaftliche Prozesse führen, wie Thomas Piketty jüngst empirisch gezeigt hat,<sup>3</sup> tendenziell zu einer ständig zunehmenden Ungleichheit in der Vermögensverteilung. Eine hohe Konzentration von Einkommen und Vermögen geht dabei einher mit höheren Sparquoten und weitreichenderen Finanzveranlagungen reicher Haushalte und ist damit sowohl für eine Schwächung der Kaufkraft weiter Bevölkerungsteile verantwortlich als auch als eine zentrale Ursache von Finanzkrisen zu verstehen.

Eine nachhaltigere, gleichmäßigere Verteilung beruht demgegenüber auf zwei Eckpfeilern: Einerseits muss die Entwicklung der primären Markteinkommen einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik folgen. Andererseits bedarf es staatlich korrigierter Sekundäreinkommen durch umverteilende Steuern und Transfers. Es ist der Fokus auf die Auseinandersetzungen rund um diese Verteilung von Produktivitätsgewinnen – von Marx als „Klassenkampf“ zwischen Kapital und Arbeit bezeichnet – der die ArbeiterInnenbewegung von anderen progressiven Strömungen unterscheidet. Diesen Klassenkampf demokratisch zu führen ist die „Kernkompetenz“ und „Kernaufgabe“ der Sozialdemokratie, sei es in Form von Parteien, Ge-

werkschaften oder Verbänden.<sup>4</sup> Und es ist auch der (Miss-)Erfolg sozialdemokratischer Bewegungen im Rahmen dieser Auseinandersetzung, der für (In-)Stabilität marktwirtschaftlicher Gesellschaften entscheidend ist.

Auch wenn der Begriff des „Klassenkampfes“ inzwischen an Attraktivität verloren hat, so gilt das nicht für die zentrale, mit ihm verbundene Botschaft: Umverteilung von Gewinnen ist nicht nur gerecht – niemand kann sein Einkommen *alleine* „verdienen“ – sie ist auch ökonomisch sinnvoll. In einer arbeitsteiligen Gesellschaft entsteht Wohlstand immer nur gemeinschaftlich. Zumindest in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und hoher Vermögensungleichheit gibt es deshalb keinen Widerspruch zwischen ökonomischer Vernunft und sozialem Handeln. Und auch ökologische Herausforderungen lassen sich nur durch diesbezügliche Umverteilung von (Investitions-)Mitteln meistern.

## Hierarchie von Prioritäten

Die Erkenntnis bzw. Wiederentdeckung der Bedeutung von progressiver Verteilungspolitik ist aber noch nicht ausreichend für ein Comeback der Sozialdemokratie. Mindestens genauso wichtig ist die Fähigkeit zur Übersetzung dieser Erkenntnis in konkrete Politikprojekte. Mehr noch, die zentrale Bedeutung der Verteilungspolitik für soziale Demokratie erfordert, jegliche wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahme auf ihre Verteilungswirkungen hin zu prüfen. In diesem Text konzentrieren wir uns auf die Sekundärverteilung, also auf die Korrektur der Markteinkommen durch den Staat. Das liegt nicht an einer Unterschätzung der Primärverteilung – im Gegenteil, die durch Gewerkschaften und Mindestlohn errungenen Einkommen sind *mindestens* die halbe Miete. Wir möchten uns in diesem Text aber bewusst auf die Frage konzentrieren, welche Verteilungswirkung spezifische Staatseinnahmen und -ausgaben haben – auch in Anbetracht der Regierungsverantwortung sozialdemokratischer Parteien. Im folgenden präsentieren wir eine Heuristik, die eine solche Prüfung anleiten könnte. Konkret schlagen wir eine verteilungspolitische Prioritätenpyramide vor (Abbildung 1).

„ Umverteilung:  
nicht nur gerecht,  
auch ökonomisch  
sinnvoll „

Das verteilungspolitische Fundament bilden (1) Sachtransfer- und Infrastrukturleistungen. Öffentliche Kindergärten, Schulen, Universitäten, Krankenhäuser, Seniorenzentren



oder kostengünstiger öffentlicher Personennahverkehr stehen allen Menschen in vergleichbarem Maße zur Verfügung und haben oftmals besonders großen Nutzen für Menschen mit niedrigeren Einkommen. Wer sich kein Auto leisten kann, benötigt die Angebote des öffentlichen Nahverkehrs. Umgekehrt kann auch eine Millionärin nur einen Platz im Bus besetzen.

Verteilungspolitisch ähnlich progressiv wirken (2) monetäre Transferleistungen wie Kindergeld in Deutschland bzw. Familienbeihilfe in Österreich. Ein Geldtransfer in Höhe von monatlich 200 Euro ist für GeringverdienerInnen von enormer Bedeutung, während er nur einen kleinen Teil des Einkommens von SpitzenverdienerInnen darstellt. Direkte Geldtransfers sind deshalb immer besser als Steuerfreibeträge, weil sie auch jenen Menschen zu Gute kommen, die mangels entsprechendem Einkommen überhaupt keine Einkommenssteuern bezahlen. Hinzu kommt, dass auch Menschen mit höheren Einkommen in das System inkludiert sind, mit positiven Folgen für die Steuermoral bei gleichzeitiger Vermeidung von Stigmatisierungseffekten.

Sachtransfers haben gegenüber Geldtransfers den Vorteil, dass sie a) vollumfänglich nachfragewirksam werden und b) in Bereichen investiert werden, deren volkswirtschaftliche Renditen besonders hoch sind (Bildung, Kinderbetreuung etc.). Damit wirken Sachleistungen makroökonomisch (noch) stimulierender und zielgenauer. Sowohl Sachtransfers als auch Geldtransfers, verteilen Wohlstand *ausgabenseitig* um. Das ist auch der Grund, warum ausgabenseitige Budgetkonsolidierung – sogenannte „Sparpakete“ – ver-

teilungspolitisch so fatal ist. In der Regel handelt es sich nämlich nicht um langfristig angelegte Effizienzverbesserungen der öffentlichen Dienste, sondern um kurzfristig budgetwirksame Leistungskürzungen. Diese treffen in der Regel jene am stärksten, die auf staatliche Leistungen angewiesen sind. Hinzu kommt der Umstand, dass im derzeitigen Steuer- und Abgabensystem in Deutschland und Österreich quasi ausschließlich ausgabenseitig umverteilt wird. Um an diesem Umstand etwas zu ändern, ist es erforderlich sich der Einnahmenseite der Prioritätenpyramide zuzuwenden.

Auf Grund des extrem ungleich verteilten Vermögens – in Deutschland verfügen die oberen 20 Prozent über mehr als 80 Prozent, die unteren 60 Prozent gemeinsam über weniger als 3 Prozent des Privatvermögens<sup>5</sup> – wirken (3) Vermögenssubstanzsteuern in Kombination mit Freibeträgen stark progressiv. Ähnliches gilt für (4) Vermögenszuwachssteuern wie die Kapitalertragssteuer (KeSt). Diese treffen zwar mangels Freibeträgen – sofern sie nicht dem progressiven Einkommenssteuertarif unterworfen werden – alle Menschen mit Kapitaleinkünften, allerdings verfügt wieder nur eine Minderheit über ebensolche in nennenswertem Ausmaß.

Vermögenssubstanz- bzw. -zuwachssteuern machen in Deutschland und Österreich jedoch auf Grund niedriger Sätze, hoher Freibeträge und Versäumnissen bei der Steuereintreibung einen vergleichsweise geringen Anteil am gesamten Steueraufkommen aus. Relevanter ist hier (5) die Einkommenssteuer, deren progressiver Tarif durchaus für ebensolche Verteilungswirkung sorgt. Umgekehrt bedeutet das jedoch, dass populäre Forderungen nach Steuersenkungen in der Regel mit negativen Verteilungswirkungen einhergehen, weil ein großer Teil der Bevölkerung überhaupt keine Einkommenssteuern zahlt. Sie profitieren also gar nicht von Steuersenkungen, während – vor allem bei Steuertarifsenkungen – SpitzenverdienerInnen überproportional stark profitieren.

Unter Verteilungsgesichtspunkten am problematischsten einzustufen sind regressiv wirkende (6) Sozialversicherungsabgaben sowie (7) Verbrauchssteuern wie die Mehrwertsteuer. Die regressiv wirkende der grundsätzlich proportional gestalteten Sozialversicherungsbeiträge folgt aus der Beitragsbemessungsgrenze; es handelt sich bei der Sozialversicherung also de facto um eine nach oben gedeckelte „Flat-Tax“ mit entsprechend regressiver Verteilungswirkung. Eine stärkere Finanzierung von Sozialversicherungs- und Rentensystemen aus Steuermitteln ist deshalb kein Problem, sondern tendenziell sogar wünschenswert.

Verbrauchssteuern wie die Mehrwertsteuer, die Tabaksteuer oder die Energiesteuer wirken schließlich eindeutig regressiv, weil Menschen mit niedrigerem Einkommen dieses quasi zur Gänze verkonsumieren. Der Anteil an Verbrauchssteuern relativ zum Einkommen ist deshalb bei niedrigen Einkommen höher, die Verteilungswirkung negativ.<sup>6</sup>

Im Ergebnis führt die aktuelle Gestaltung des Steuersystems in Deutschland und Österreich dazu, dass auf der Einnahmenseite progressiv wirkende Steuern auf Vermögen bzw. Einkommen gerade einmal die regressive Verteilungswirkung von Sozialversicherungsbeiträgen und Verbrauchssteuern ausgleichen.<sup>7</sup> Dass es letztlich überhaupt zu Umverteilung kommt, liegt ausschließlich an der Ausgabenseite.


Die Prioritätenpyramide kann klarerweise nur als allgemeine Heuristik dienen, deren Regeln auf bestimmten Randbedingungen fußen sowie Ausnahmen zulassen. Beispielsweise rührt die positive Verteilungswirkung von Einkommenssteuern direkt von deren progressiver Tarifgestaltung her. Eine Ausnahme von der Regel der regressiven Verteilungswirkung von Verbrauchssteuern wären beispielsweise Luxussteuern. Eine Ausnahme von der regressiven Wirkung von Ausgabenkürzungen wäre etwa eine Begrenzung staatlicher Spitzenpensionen.

Abgesehen von diesen Spezialfällen lassen sich aber auf Basis der Prioritätenpyramide klare Handlungsempfehlungen für sozialdemokratische Fiskalpolitik ableiten. Für die gesamte Prioritätenpyramide gilt, dass sie auf aufkommensneutrale Strukturreformen abzielt. Besonders wünschenswert wäre beispielsweise, zusätzliche Sachtransferleistungen mittels Vermögenssteuern gegenzufinanzieren. Umgekehrt gilt es eine Steigerung von Sozialversicherungsbeiträgen oder gar

Verbrauchssteuern zu vermeiden und stattdessen auf deren Substitution durch andere Steuerarten hinzuwirken.

## Fazit

Es ist kein Zufall, dass sich Verteilungsfragen heute wieder mit besonderer Dringlichkeit stellen. In den 1990er Jahren glaubten viele, auch sozialdemokratisch verortete, PolitikerInnen noch daran, dass ein Verzicht auf Umverteilung und damit steigende Ungleichheit mit wirtschaftlicher Stabilität und Wachstum vereinbar wären. Auch der Mainstream der Wirtschaftswissenschaften hatte sich lange Zeit nicht mehr für Verteilungsfragen interessiert. Die andauernde Finanz- und Wirtschaftskrise in Europa und das offensichtliche Scheitern von Austeritätsdogmen dominierter Krisenpolitik führt allerdings langsam zu einem Umdenken. Thomas Pikettys Buch „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ ist nur der jüngste, empirisch fundierte Beleg für die Einsicht, dass Marktwirtschaft für ihr Funktionieren auf eine Umverteilung von Gewinnen und Vermögen angewiesen ist.

Für die Sozialdemokratie liegt in dem Comeback der Verteilungsfrage Chance und Herausforderung gleichermaßen. Die Chance besteht darin, dass die sozialdemokratische Kernkompetenz, für eine gleichmäßigere und damit gerechtere Verteilung von Einkommen und Vermögen zu sorgen, auch das wirtschaftspolitische Gebot der Stunde darstellt. Progressive Verteilungspolitik wird zweifellos auch mit wirtschaftlich positiver Entwicklung belohnt werden. Die Herausforderung wiederum ist es, auch jenseits von absoluten Mehrheiten progressive Verteilungspolitik durch- und umzusetzen. Die hier präsentierte Prioritätenpyramide möchte dazu einen kleinen Beitrag leisten. 

1 Vgl. [www.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=200](http://www.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=200)

2 Polanyi, K. (1944): *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*. Beacon Press

3 Vgl. von Treeck, T. (2014): *Ungleichheit – Das neue Mega-Thema*. Capital, <http://www.capital.de/meinungen/ungleichheit-das-neue-mega-thema-2273.html>

4 Kowall, N. (2013): *Für einen demokratischen Klassenkampf*. Falter, 30. April 2013, <http://blog.sektionacht.at/2013/04/fur-einen-demokratischen-klassenkampf/>

5 Vgl. Bach, Stefan (2010): *Staatsverschuldung und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanz: Öffentliche Armut, privater Reichtum*. Wochenbericht des DIW, Nr. 50, online: <http://www.theonussbaum.de/text/wochenberichtNr.50-2010.pdf>.

6 Wir fokussieren in diesem Artikel nur auf die soziale Verteilungswirkung des Wohlfahrtsstaates. Eine ökologisch orientierte Steuerung brächte die skizzierte Hierarchie vor allem an der Spitze gehörig durcheinander. Wird die soziale Dimension mitbedacht, können allerdings auch ökologisch intendierte Anreize problemlos in das Steuer- und Transfersystem inkorporiert werden.

7 Vgl. Für Deutschland: <http://www.steuermymthen.de/obere-einkommenschichten-tragen-grossteil-steuerlast/> Für Österreich: [http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationsid=36801&mime\\_type=application/pdf](http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=36801&mime_type=application/pdf), S. 5

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz, <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

## Impressum

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

**G**esprächskreis  
Soziale Demokratie

*Policy Brief IV, Stand der Information: Dezember 2014*

Friedrich-Ebert-Stiftung | Telefon: 030 - 26935-7143  
Hiroshimastr. 17 | Tobias.Moerschel@fes.de  
D-10785 Berlin | Christian.Krell@fes.de  
Internet: [www.fes.de](http://www.fes.de)

