

Clemens Fuest, Florian Neumeier und Daniel Stöhlker

Ungleichheit und Wirtschaftswachstum: Warum OECD und IWF falsch liegen

In zwei kürzlich erschienenen Studien stellen die OECD und der IWF die Behauptung auf, Ungleichheit wirke sich negativ auf das Wirtschaftswachstum aus, und schlussfolgern, umverteilende Politikmaßnahmen hätten keine wachstumshemmende Wirkung. Dieser Beitrag legt dar, dass diese Behauptung irreführend ist. Mit Hilfe einer empirischen Analyse demonstriert der Artikel, dass für einkommensstarke Länder ein positiver – und kein negativer – Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum besteht. Diese Relation spiegelt jedoch keinen Kausalzusammenhang wider.

DIE UNGLEICHHEITSDEBATTE UND DER ZUSAMMENHANG ZUM WIRTSCHAFTSWACHSTUM

Die Verteilung von Einkommen und Vermögen erhält sowohl in der öffentlichen Diskussion als auch in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung große Aufmerksamkeit. In den letzten drei Jahrzehnten sind Einkommensungleichheit und Armut global zurückgegangen, was nicht zuletzt am starken Wirtschaftswachstum in Schwellenländern wie China und Indien lag. Innerhalb vieler Länder hat die Einkommensungleichheit über denselben Zeitraum jedoch zugenommen. Das wohl extremste Beispiel dafür sind die USA. Ein ähnlicher Trend lässt sich jedoch auch in anderen entwickelten Volkswirtschaften sowie Schwellenländern erkennen.

In der Diskussion über geeignete Politikmaßnahmen, um diesem Trend zu begegnen, spielt die Idee des Konflikts zwischen Effizienz- und Verteilungszielen eine wichtige Rolle: Eine Umverteilung von Einkommen mit dem Ziel, Ungleichheit abzubauen, kann zu Effizienzverlusten führen und das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen. Kürzlich jedoch haben die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie der Internationale Währungsfonds (IWF) dieses Argument infrage gestellt und gar verkündet, tatsächlich sei das Gegenteil der Fall: Ein Abbau von Ungleichheit wirke sich wachstumsförderlich aus (Cingano 2014; Ostry et al. 2014). Aufbauend auf dieser »Erkenntnis«, lassen sich die Autoren der beiden Studien zu bemerkenswerten Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen hinreißen. Laut Cingano (2014, S. 28) sei von Politikmaßnahmen, die zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Einkommen führen, keine wachstumshemmende Wirkung zu erwarten. In einem begleitenden Pressebericht verkündet die OECD zudem:

»In Deutschland [...] ist das inflationsbereinigte Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zwischen 1990 und 2010 um etwa 26% gewachsen. Nach Berechnungen der Autoren hätte das Wachstum bei gleichbleibender Einkommensungleichheit fast 6 Prozentpunkte höher ausfallen können. Noch stärker ist der Effekt in Neuseeland oder Mexiko: Hier kostete die wachsende Ungleichheit die Volkswirtschaften mehr als 10 Prozentpunkte ihres BIP-Wachstums.«¹

In diesem Aufsatz argumentieren wir, dass die Schlussfolgerungen von OECD und IWF irreführend sind. Unsere eigene empirische Analyse verdeutlicht, dass kein robuster negativer Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum existiert. Ein negativer Zusammenhang lässt sich ausschließlich in einkommensschwachen Ländern identifizieren. Oberhalb einer Pro-Kopf-Einkommensschwelle von etwa 5 000 US-Dollar zeigen unsere Daten eine positive Relation zwischen Ungleichheit und Wachstum. In Bezug auf OECD-Länder gilt daher, dass größere Ungleichheit mit *höherem* – und nicht *geringerem* – Wirtschaftswachstum einhergeht. Diese Korrelation als Kausalzusammenhang zu interpretieren, ist allerdings nicht angebracht. Sowohl Ungleichheit als auch Wachstum werden von einer Vielzahl von Politikmaßnahmen beeinflusst, darunter die Bildungspolitik ebenso wie umverteilende Steuern. Zu behaupten, eine dieser Variablen werde kausal von der anderen beeinflusst, ist daher wenig überzeugend.

DIE STUDIEN VON OECD UND IWF ÜBER DEN ZUSAMMENHANG ZWISCHEN UNGLEICHHEIT UND WACHSTUM

Sowohl Cingano (2014) als auch Ostry et al. (2014) untersuchen den Zusammenhang zwischen Einkom-

¹ Vgl.: <http://www.oecd.org/berlin/presse/einkommensungleichheit-beeintraechtigt-wirtschaftswachstum.htm>.

mensungleichheit und dem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) empirisch basierend auf einem Paneldatensatz, der mehrere Länder umfasst und den Zeitraum von 1960 bis 2010 bzw. von 1970 bis 2010 abdeckt. Obwohl sich die beiden Studien im Hinblick auf die darin betrachteten Länder voneinander unterscheiden, kommen sie doch zu qualitativ wie quantitativ ähnlichen Ergebnissen: Je größer die Ungleichheit der Nettoeinkommen, also der Einkommen nach Berücksichtigung von Steuern und Transferzahlungen (gemessen über den Gini-Koeffizienten), desto geringer die Wachstumsrate des Pro-Kopf-BIP. Die Höhe der geschätzten Effekte ist dabei beachtlich: Laut der OECD-Studie führt ein Anstieg des Gini-Koeffizienten um einen Punkt zu einem Wachstumseinbruch von 0,15 Prozentpunkten pro Jahr. Der in der IWF-Studie geschätzte Effekt ist nur unwesentlich kleiner. Hier nach führt ein Anstieg des Gini-Koeffizienten in gleicher Höhe zu einem Rückgang der jährlichen BIP-Wachstumsrate um 0,1 Prozentpunkte. Diese Ergebnisse sind insofern beachtlich, als dass sie die in den Wirtschaftswissenschaften gängige Annahme zu widerlegen scheinen, es existiere ein Konflikt zwischen Wachstums- und Umverteilungszielen bzw. Gleichheit und Effizienz. Beide Studien haben große öffentliche Aufmerksamkeit erhalten und wurden in den Medien vielfach zitiert.

WEITERE ÖKONOMISCHE FORSCHUNGSARBEITEN ÜBER DEN ZUSAMMENHANG ZWISCHEN UNGLEICHHEIT UND WACHSTUM

Entgegen der Darstellung in den Studien von IWF und OECD kann aber in Bezug auf den Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum keinesfalls von einem »allgemeinen Konsens in der (wissenschaftlichen) Literatur« (Ostry et al. 2014, S. 4) gesprochen werden – weder im Hinblick auf die Richtung noch auf die Stärke des Effekts.² Die existierenden Schätzungen des Zusammenhangs zwischen Ungleichheit und Wachstum weisen in der Regel eine erhebliche Diskrepanz auf, die maßgeblich von den gewählten Ungleichheitsindikatoren, den betrachteten Ländern und dem Zeitraum sowie der statistischen Schätzmethode abhängen. In einer kürzlich erschienenen Meta-Analyse, in der die Ergebnisse von insgesamt 28 veröffentlichten Studien aus den vergangenen 20 Jahren systematisch miteinander verglichen werden, zeigen Neves et al. (2016), dass der geschätzte Koeffizient, der den Effekt von Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum misst, zwischen $-0,14$ und $+0,16$ schwankt. Es gibt also sowohl Studien, die einen negativen Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum zeigen, als auch solche, die einen positiven Zusammenhang dokumentieren. Die Bandbreite an Schätzergebnissen unterstreicht, dass der Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum von einer Fülle von Faktoren abhängt, darunter insbesondere länderspezifischen Gegebenheiten.

ten. Da die Ergebnisse der meisten Studien auf einem Vergleich der Situation in verschiedenen Ländern mit sehr unterschiedlichen ökonomischen, politischen und sozialen Voraussetzungen beruhen, lassen sich darauf aufbauend keine allgemeingültigen Aussagen treffen.

EINE NEUBEWERTUNG DES ZUSAMMENHANGS ZWISCHEN UNGLEICHHEIT UND WACHSTUM

Die Autoren der Studien von OECD und IWF begründen den von ihnen berichteten negativen Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum vor allem mit den negativen Effekten, die ein Anstieg der Ungleichheit auf andere ökonomische Kerngrößen hat und die als wichtige Determinanten für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung gelten. Gebe es beispielsweise sehr viele Bezieher niedriger Nettoeinkommen, so sei auch das Niveau an Investitionen in Sach- und Humankapital geringer, was sich wiederum negativ auf das Produktionsniveau und die Arbeitsproduktivität auswirke. Ferner würden etwaige Verteilungskonflikte, die durch ein hohes Maß an Ungleichheit befeuert würden, die politische Stabilität gefährden und dadurch die Investitionsanreize von Unternehmen verringern.

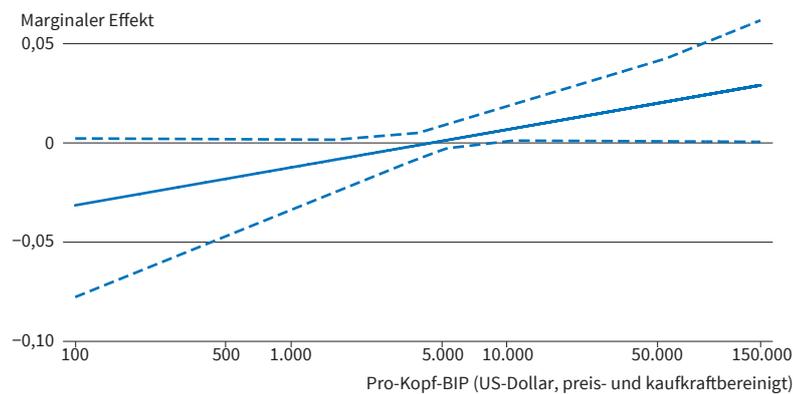
Es ist jedoch zu bezweifeln, dass diese Argumente für einen Großteil der Länder gültig sind. Sie scheinen sich vielmehr auf einkommensschwache Länder zu beziehen, in denen das ökonomische und politische Umfeld tendenziell instabil ist. In diesen Ländern haben Menschen häufig nur sehr begrenzt Zugang zu Bildung, und die Menschen am unteren Rand der Einkommensverteilung leben in (absoluter) Armut. Es ist fraglich, ob diese Argumente für einkommensstarke Länder ebenso relevant sind. Diese Länder weisen in der Regel ein stabiles politisches und ökonomisches Umfeld auf, das Niveau an Investitionen in Humankapital ist hoch, und (absolute) Armut ist (nahezu) nicht existent.

Diesen Überlegungen tragen wir im Folgenden Rechnung. Basierend auf einem umfangreichen Datensatz, wird mit Hilfe einer Regressionsanalyse der Einfluss der Wirtschaftskraft einer Volkswirtschaft auf den Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum geschätzt. Die Schätzungen werden für den Zeitraum von 1970 bis 2010 durchgeführt, wobei der Gesamtzeitraum in Wachstumsperioden von jeweils fünf Jahren eingeteilt wird. Insgesamt werden 110 Länder in der Analyse berücksichtigt. Die abhängige Variable ist die Wachstumsrate des preis- und kaufkraftbereinigten BIP pro Einwohner und ist der *Penn World Table* (Feenstra et al. 2013) entnommen. Als Ungleichheitsmaß wird der Gini-Koeffizient des Nettoeinkommens verwendet, Datenquelle ist die *Standardized World Income Inequality Database* (Solt 2016). Insgesamt schätzen wir zwei Spezifikationen des Regressionsmodells, die sich im Hinblick auf die berücksichtigten Kontrollvariablen unterscheiden. In der ersten Spezifikation werden der Schätzgleichung als weitere erklärende Variablen das logarithmierte Pro-Kopf-BIP zu Beginn der

² Vgl. dazu auch die Kritik des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015).

Abb. 1

Einfluss des Entwicklungsstandards auf den Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum



Auf der Ordinate ist der Effekt einer Erhöhung des Gini-Koeffizienten auf das Wirtschaftswachstum pro Kopf abgetragen (marginaler Effekt). Die durchgezogene Linie gibt den Durchschnitt der geschätzten marginalen Effekte über die 16 Schätzungen hinweg an. Die gestrichelten Linien zeigen den größten bzw. kleinsten geschätzten marginalen Effekt. Die Werteskala auf der Abszisse wurde logarithmiert, um die Übersichtlichkeit zu verbessern.
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Fünfjahresperiode, die Investitionsquote, die Bildungsquote, das Bevölkerungswachstum sowie der Anteil an Importen plus Exporten am BIP als Indikator für die Offenheit der Volkswirtschaft hinzugefügt. In der zweiten Spezifikation kontrollieren wir zusätzlich noch für die Staatsausgabenquote sowie einen Demokratieindex. Um die Bedeutung der Wirtschaftskraft für den Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum zu evaluieren, wird den Regressionsgleichungen jeweils ein sogenannter Interaktionsterm hinzugefügt. Dieser erlaubt es, den Effekt von Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum in Abhängigkeit des BIP pro Kopf zu messen. Um die Validität der Ergebnisse zu testen, werden für beide Spezifikationen verschiedene Schätzmethoden angewendet. Wir nutzen den Arellano und Bond (1991) GMM- sowie den Blundell und Bond (1998) System-GMM-Schätzer jeweils in vier verschiedenen Modifikationen, so dass sich insgesamt 16 Schätzungen ergeben. Die Ergebnisse sind in Abbildung 1 graphisch zusammengefasst.

Die durchgezogene Linie zeigt den Durchschnitt der geschätzten Effekte von Ungleichheit auf das Wachstum in Abhängigkeit von der Wirtschaftskraft an. Die gestrichelten Linien geben den größten bzw. kleinsten geschätzten Effekt wieder. Die Abbildung verdeutlicht, dass ein negativer Zusammenhang von Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum überhaupt nur dann festzustellen ist, wenn das Pro-Kopf-BIP einen gewissen Grenzwert unterschreitet. Die exakte Position dieses Grenzwerts variiert je nach verwendeter Schätzmethode und liegt im Durchschnitt unterhalb von 5 000 US-Dollar, das heißt deutlich unter dem Produktionsniveau entwickelter Volkswirtschaften. Laut den *World Development Indicators* der Weltbank lagen 2016 lediglich 49 von insgesamt 175 gelisteten Ländern unterhalb dieser Schwelle. Die Behauptung, dass umverteilende Politikmaßnahmen mit dem Ziel, Ungleichheit zu reduzieren, die Wirtschaft ankurbeln können, gilt also bestenfalls für besonders einkommensschwache Län-

der. Sobald die Wirtschaftskraft ein bestimmtes Niveau erreicht hat, lässt sich tendenziell ein positiver Zusammenhang zwischen Ungleichheit und dem Wirtschaftswachstum ausmachen.

Beispiele für einkommensstarke Länder, die für die hier gemessene positive Assoziation zwischen Ungleichheit und Wachstum verantwortlich sind, lassen sich leicht finden. Das Vereinigte Königreich in den 1980er Jahren beispielsweise oder Schweden in den 1990er Jahren sind Länder, in denen der Wohlfahrtsstaat über einen langen Zeitraum gewachsen ist bis hin zu dem Punkt, an dem

die Wirtschaft stagnierte und das Wachstum zurückging. Beide Länder haben reagiert, indem sie ihre Wirtschaftspolitik angepasst haben. Der Wohlfahrtsstaat wurde zurückgefahren, und die Ungleichheit nahm zu, das Wirtschaftswachstum zog allerdings ebenfalls an.

In beiden Fällen ist es natürlich unangebracht zu behaupten, mehr Ungleichheit habe zu mehr Wachstum geführt. Das gilt ganz allgemein ebenso für die hier vorgestellten Ergebnisse der Regressionsanalyse. Sowohl Wachstum als auch Ungleichheit sollte man als Ergebnisvariable betrachten, die von einer Vielzahl an Faktoren beeinflusst werden. Dazu gehören von der Politik gesetzte oder stark beeinflusste Faktoren wie Humankapitalinvestitionen, Steuergesetze oder die staatliche Regulierung der Wirtschaft. Letztlich ist aus wirtschaftspolitischer Sicht der Zusammenhang zwischen Politikinstrumenten und Ergebnisvariablen relevant, weniger die Korrelation unter Ergebnisvariablen.

FAZIT

Die Voraussetzungen für inklusives Wachstum zu schaffen, ist ein wichtiges Ziel der Wirtschaftspolitik. Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die sich positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken, gleichzeitig aber zu einem anhaltenden Anstieg der Ungleichheit führen, sind ebenso wenig nachhaltig wie umverteilende Politikmaßnahmen, die sich als massiv wachstumshemmend herausstellen. Es ist durchaus plausibel anzunehmen, dass es Bedingungen gibt, in denen gut gestaltete Reformen sowohl zu höherem Wachstum als auch zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Einkommen führen können, insbesondere im Bereich Bildung und Humankapitalinvestition. Allerdings ist die Behauptung, es gebe quasi eine mechanische Beziehung zwischen Ungleichheit und Wachstum, weder aus theoretischer noch aus empirischer Sicht haltbar und taugt daher mit Sicherheit nicht als Richtlinie für eine praktische Wirtschaftspolitik.

LITERATUR

- Arellano, M. und S. Bond (1991), »Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations«, *The Review of Economic Studies* 87(1), 277–297.
- Blundell, R. und S. Bond (1998), »Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models«, *Journal of Econometrics* 87(1), 115–143.
- Cingano, F. (2014), »Trends in income inequality and its impact on economic growth«, OECD Working Paper 163.
- Feenstra, R.C., R. Inklaar und M. Timmer (2013), »The next generation of the Penn World Table«, NBER Working Paper 19255.
- Neves, P. C., Ó. Afonso und S. Tavares Silva (2016), »A meta-analytic reassessment of the effects of inequality on growth«, *World Development* 78, 386–400.
- Ostry, J., A. Berg und C.G. Tsangarides (2014), »Redistribution, inequality, and growth«, IMF Staff Discussion Note.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015), *Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16*, Wiesbaden.
- Solt, F. (2016), »The Standardized World Income Inequality Database«, *Social Science Quarterly* 97(5), 1267–1281.