
Zunehmende Einkommensungleichheit und wachsendes Armutsrisiko während des letzten Jahrzehnts

JAN GOEBEL UND MARKUS M. GRABKA

Jan Goebel, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, E-Mail: jgoebel@diw.de
Markus M. Grabka, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, E-Mail: mgrabka@diw.de

Die Studie „Growing Unequal“ der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD 2008) als auch die Nachfolgerstudie „Divided we stand“ (OECD 2011) haben international, aber auch in Deutschland viel Aufmerksamkeit erregt. Das zentrale Ergebnis ist, dass in rund zwei Dritteln aller OECD-Länder die Einkommensungleichheit über die vergangenen zehn Jahre zum Teil deutlich zugenommen hat. Betrachtet man die Geschwindigkeit der Veränderung, so gehört Deutschland zu der Gruppe von Ländern, in denen die Veränderungsprozesse überdurchschnittlich schnell vorstättengingen.

Mitte der 80er Jahre wies Deutschland noch ein im Vergleich der OECD-Staaten unterdurchschnittliches Ungleichheitsniveau auf und war zwischen den Ländern Dänemark und Holland einzuordnen, typische Vertreter der kontinentalen beziehungsweise skandinavischen Wohlfahrtsmodelle. Für 2008 weist die OECD das Niveau der Einkommensungleichheit in Deutschland als durchschnittlich aus und ist damit auf einem Niveau mit Kanada, das eher als liberaler Wohlfahrtsstaat zu bezeichnen ist. Aber nicht nur für das laufende Einkommen ist eine Tendenz zunehmender Ungleichheit zu beobachten, auch für das Vermögen des privaten Sektors ist – trotz vieler methodischer Probleme – die Tendenz die gleiche (OECD 2008).

Betrachtet man die Entwicklung der Einkommensungleichheit in Deutschland über einen längeren Zeitraum (Abbildung 1), so belegt der Gini-Koeffizient, dass die Ungleichheit der verfügbaren Haushaltseinkommen unter leichten konjunkturellen Schwankungen seit 1984 bis zur Jahrtausendwende lediglich zwischen 0,24 und 0,26 variierte und damit relativ stabil blieb. Seitdem nimmt die Ungleichheit statistisch signifikant zu, um 2006 mit knapp 0,29 einen bisherigen Höchststand zu erreichen. Für die Folgejahre ist ein Verharren auf diesem historisch hohen Niveau zu beobachten.

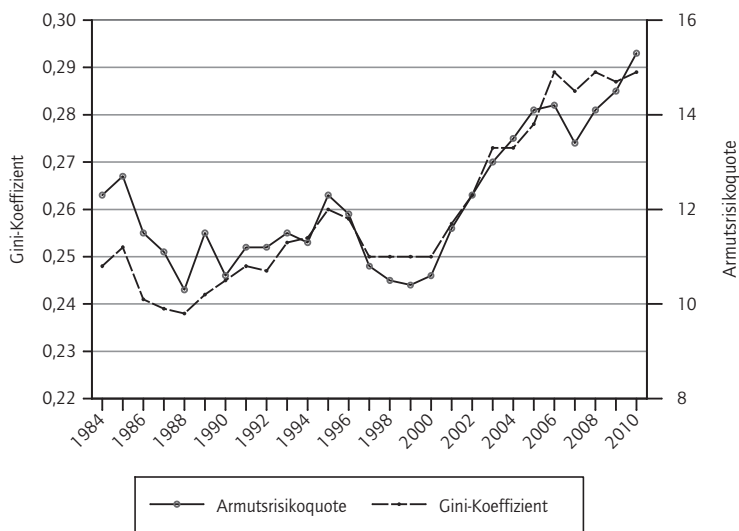
Eine Zunahme der Ungleichheit kann unterschiedliche Auswirkungen auf das sozialpolitisch meist als wichtiger erachtete Problem des Armutsrisikos haben. Nimmt nur die Spreizung der Einkommen in der oberen Hälfte der Einkommensverteilung zu, so bleibt die Armutsquote davon unberührt. Ein Maß zur Beschreibung des Armutsrisikos ist der Anteil der Personen, die über weniger als 60 Prozent des Medians der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen verfügen, die sogenannte Armutsrisikoquote. Mitte der 80er Jahre lag dieser Wert bei etwas mehr als zwölf Prozent und sank bis zur Wiedervereinigung auf rund elf Prozent (Abbildung 1). Mit der schlechten konjunkturellen Lage zur Mitte der 90er Jahre stieg die Armutsrisikoquote auf etwas mehr als zwölf Prozent wieder an und reduzierte sich anschließend wieder bis auf etwas mehr als zehn Prozent zum Ende des Jahrzehnts. Die letzten zehn Jahre zeigen eine deutliche Zunahme der Armutsrisikoquote. Der Verlauf kann daher ebenso wie der Verlauf des Gini-Koeffizienten in zwei Perioden unterteilt werden, eine relativ stabile mit leichten konjunkturellen Fluktuationen bis zur Jahrtausendwende und ein stärkerer Anstieg danach. Durch die gute konjunkturelle Lage kurz vor der Finanzmarktkrise wurde dieser Anstieg zwar kurz unterbrochen, ist aber bis 2010 auf nunmehr 15,3 Prozent weiter angestiegen. Beide Indikatoren verdeutlichen damit, dass die Schere zwischen Arm und Reich in Deutschland markant auseinander gegangen ist.

Das zunehmende Armutsrisiko trifft allerdings nicht alle Personengruppen gleichermaßen. Beispielhaft sei hier die Entwicklung des Armutsrisikos für verschiedene Altersgruppen angeführt (Abbildung 2). Zwar ist der Anstieg des Armutsrisikos seit Anfang des neuen Jahrtausends bei allen Altersgruppen vorhanden, es finden sich aber doch bemerkenswerte Unterschiede. Ein nach

Abbildung 1

Entwicklung des Gini-Koeffizienten und der Armutsrisikoquote in Deutschland

In Prozent

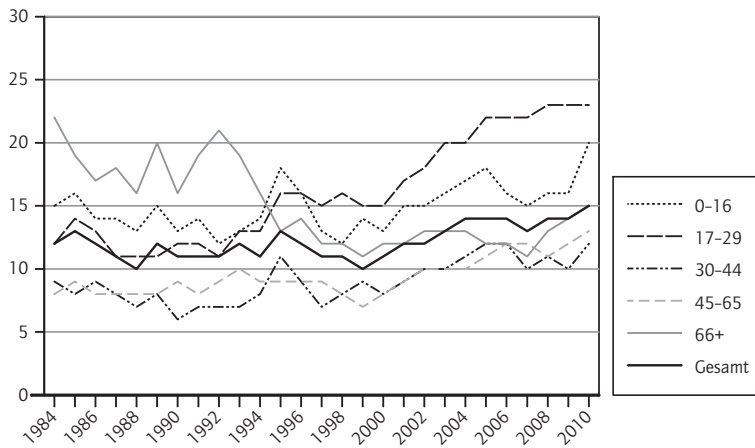


Quelle: SOEP v27, Personen in Privathaushalten, ab 1992 Deutschland insgesamt.
Retrospektiv erhobene verfügbare Haushaltseinkommen des Vorjahres inklusive dem Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzkala.

Abbildung 2

Entwicklung der Armutsrisikoquote nach Altersgruppen in Deutschland

In Prozent



Quelle: SOEP v27, Personen in Privathaushalten, ab 1992 Deutschland insgesamt. Retrospektiv erhobene verfügbare Haushaltseinkommen des Vorjahres inklusive dem Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala.

wie vor unterdurchschnittliches Armutsrisiko ist in den beiden Altersgruppen zu finden, die am stärksten in den Arbeitsmarkt eingebunden sind (30- bis 44-Jährige und 45- bis 65-Jährige). Stärkere Veränderungen im Zeitverlauf gab es jedoch bei den anderen Altersgruppen. Während bei Personen ab 66 Jahren im Laufe der 90er Jahre das überdurchschnittliche Armutsrisiko deutlich gesunken ist, um im Anschluss parallel zum gesamtdeutschen Armutsrisiko zu verlaufen, ist bei den beiden jüngeren Altersgruppen eine überdurchschnittliche Zunahme zu verzeichnen. Inzwischen ist seit der Jahrtausendwende die Altersgruppe der 17- bis 29-Jährigen neben den Kindern und Jugendlichen dem größten Armutsrisiko ausgesetzt.

Im ersten Teil dieses Vierteljahrsheftes zur Wirtschaftsforschung soll daher der Frage nachgegangen werden, wie sich die zunehmende Einkommensungleichheit bei ausgewählten Bevölkerungsgruppen entwickelt hat. Im zweiten Teil werden Modelle thematisiert, wie einer steigenden Ungleichheit begegnet werden kann. Denn wie Angel Gurría (OECD Secretary-General) in seiner Rede anlässlich der Veröffentlichung der aktuellen OECD-Studie „Divided we stand: why inequality keeps rising“ betonte:

„The benefits of economic growth DO NOT trickle down automatically. This study dispels this assumption. Greater inequality DOES NOT foster social mobility. Without a comprehensive strategy for inclusive growth, inequality will continue to rise. There is nothing inevitable about high and growing inequalities. Our policies have created a system that makes them grow and it's time to change these policies“ (Gurría 2011).

Die hier präsentierten Modelle erheben nicht den Anspruch der Vollständigkeit, der Fokus wird dabei auf ausgewählte Aspekte des Steuersystems gelegt. Natürlich sind Reformen im Bereich

der Sozialversicherung oder des Arbeitsmarktes ebenso zu bedenken und geeignet, die zunehmende ökonomische Ungleichheit zu mildern, dieser Bereich wird in diesem Sammelband aber nicht weiter thematisiert.

Im ersten Teil dieses Heftes werden vier ausgewählte Personengruppen beispielhaft herausgegriffen, um die Entwicklung der Einkommensungleichheit in Deutschland näher zu beleuchten. In dem Beitrag von *Daniel Schnitzlein* und *Jens Stephani* werden sowohl auf Basis von Befragungsdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) als auch administrativer Daten des Beschäftigtenpanels der Bundesagentur für Arbeit (BAP) aufgezeigt, wie sich die Lohnmobilität von jüngeren Erwerbspersonen (bis 35 Jahre) entwickelt hat. Die Untersuchung der Lohnmobilität im Niedriglohnsektor ist von enormer Bedeutung zur Beurteilung dieses Bereichs. Ist er eher als „Sprungbrett“ in die höher bezahlte Beschäftigung zu verstehen oder eher als sozialpolitisches Problem von Verteilungsgerechtigkeit? Die Autoren können aufzeigen, dass der Anteil der Geringverdiener bei jüngeren Erwerbstätigen seit Mitte der 90er Jahre deutlich zugenommen hat und zudem deutlich höher liegt als der Anteil an allen Beschäftigten. Während zwar die Aufstiegschancen der jüngeren Geringverdiener stets über denen aller Geringverdiener lagen, ist im Zeitverlauf eine eher abnehmende Mobilität zu beobachten. Ein zentraler individueller Faktor zur Erklärung von Lohnmobilität bei jüngeren Geringverdienern bildet neben dem Bildungsniveau auch das Geschlecht, da jüngere Frauen geringere Chancen haben, aus dem Niedriglohnsektor aufzusteigen.

Die sogenannten Babyboomer haben inzwischen ein Alter von Mitte 40 bis Mitte 50 erreicht, und deren finanziellen Lage widmet sich der Beitrag von *Michela Coppola* auf Basis der Studie „Sparen und Altersvorsorge in Deutschland“ (SAVE). Neben dem laufenden Haushaltseinkommen werden auch die Nettovermögen und deren Komposition herangezogen. Die Babyboomer sind eine besondere Bevölkerungsgruppe, da diese die erste Kohorte bildet, die von den grundlegenden Reformen der Alterssicherung, insbesondere im Hinblick auf eine Anhebung der Regelaltersgrenze und einem sinkenden Rentenniveau, betroffen sein werden. Daher besteht besonderes Erkenntnisinteresse über die künftig zu erwartende Alterssicherung dieser Gruppe. Zwar ist die derzeitige Einkommens- als auch Vermögenssituation der deutschen Babyboomer relativ gut, die zu erwartende Einkommenssituation nach Renteneintritt fällt aber weniger positiv aus. Für eine große Zahl der Babyboomer-Haushalte scheint das bislang akkumulierte Nettovermögen nicht ausreichend zu sein, um die Lebensstandardsicherung auch nach Renteneintritt vollständig zu gewährleisten.

Die Wohlfahrtsposition von Selbständigen wird von *Joachim Merz* und *Tim Rathjen* thematisiert. Selbständige sind für gewöhnlich beruflich besonders engagiert und zeitlich belastet. Daher untersuchen die Autoren nicht nur die Einkommenssituation von Selbständigen, sondern berücksichtigen als alternativen Wohlfahrtsindikator deren verfügbare Zeit. Der besondere Fokus des Beitrags liegt dabei auf der relativen Einkommens- und Zeitarms, die in einem innovativen interdependenten multidimensionalen Armutskonzept betrachtet wird. Datenbasis ist zum einen das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), zum anderen die Zeitbudgeterhebungen des Statistischen Bundesamtes. Bei einem Vergleich zu allen Erwerbspersonen schneiden Selbständige sowohl im Hinblick auf Einkommensarmut, Zeitarms als auch bei interdependenter multidimensionaler Zeit- und Einkommensarmut schlechter ab. Deren relative Position hat sich über die Zeit hinweg zudem noch verschlechtert. Selbständige sind häufig nicht in der Lage, ihr Zeitdefizit durch ihr Einkommen zu kompensieren. Ein wesentlicher Faktor für interdependente multidimensionale Zeit- und Einkommensarmut ist bei Selbständigen vor allem die familiäre Situation.

Eine Bevölkerungsgruppe, die selten eigenständig analysiert wird, bilden Verwitwete. *Heribert Engstler, Tobias Wolf und Andreas Motel-Klingebiel* analysieren diese auf Basis des Deutschen Alterssurveys (DEAS). Für die heutige Rentnergeneration bilden die Renten der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) weiterhin die zentrale Einkommensquelle. Mit der Hinterbliebenensicherung in der GRV kann zwar der Einkommensausfall durch den Tod eines Partners abgemildert werden, doch reicht diese oft nicht aus, um vor relativer Einkommensarmut zu schützen. Erwartungsgemäß sind Witwen einem deutlich höheren Armutsrisiko ausgesetzt als Witwer, da letztere oftmals über ausreichende eigene Ansprüche an Altersversorgungssysteme verfügen. Vor allem Frauen mit nur wenigen Erwerbsjahren haben als Verwitwete geringe eigene Alterseinkommen und ein überdurchschnittliches Armutsrisiko. Ein überraschender Befund ist, dass die Einkommenssituation von Witwen in Ostdeutschland signifikant schlechter ausfällt als von Witwen im Westteil des Landes, obwohl die typische Hausfrauenehe mit geringen eigenen Anwartschaften an die Alterssicherungssysteme im Westteil weitaus häufiger verbreitet war. Erwartungsgemäß besser stellen sich Verwitwete, wenn sie wieder mit einem neuen Partner einen gemeinsamen Haushalt bilden. Letztlich ist auch die besondere Bedeutung der Beamtenversorgung hervorzuheben, die dazu führt, dass das Armutsrisiko von Verwitweten mit Ansprüchen an diese Alterssicherung weit unterdurchschnittlich ausfällt.

Der zweite Teil dieses Heftes besteht aus fünf Einzelbeiträgen. Diesen gemeinsam ist, dass Rahmenbedingungen im deutschen Steuersystem thematisiert werden. Es werden damit Gestaltungsmöglichkeiten beschrieben, die dazu geeignet sind beziehungsweise waren, ökonomische Ungleichheit in Deutschland zu reduzieren.

Der erste Beitrag in diesem Bereich nimmt eine historische Perspektive ein. *Richard Hauser* beschreibt detailliert den ersten und zweiten Lastenausgleich in Deutschland. Nach dem Zweiten Weltkrieg stand die Bundesrepublik Deutschland vor grundlegenden sozialen wie finanziellen Herausforderungen, die sich durch die Beseitigung der Kriegsschäden als auch durch die Integration der Vertriebenen, Umsiedler und Spätaussiedler ergaben. Ein finanzieller Ausgleich wurde durch den ersten Lastenausgleich erzielt, in dem Bevölkerungsgruppen, die weitgehend verschont oder nur wenig von den Kriegsfolgen betroffen waren, eine Zwangsabgabe in Form des Lastenausgleichs leisten mussten. Der zweite Lastenausgleich – auch wenn dieser nicht explizit so benannt wurde – trat nach der deutschen Wiedervereinigung 1990 in Kraft. Auch mit diesem sollten Kriegs- und Sozialisierungsverluste entschädigt werden und Hilfen zur Angleichung der Wirtschaftskraft der beiden Landesteile zur Verfügung gestellt werden. Beide Lastenausgleiche waren mit großen Umverteilungsvorgängen verbunden. Der erste Lastenausgleich hatte aber einen weitaus stärkeren Solidaritätscharakter und geringere restaurative Tendenzen als der zweite Lastenausgleich. Hauser resümiert daher auch, dass „der zweite Lastenausgleich [...] einen bedeutenden Beitrag zu der zunehmenden Vermögensungleichheit geleistet [hat], die sich im letzten Jahrzehnt abzeichnete“.

Nicht zuletzt aus Gründen des gestiegenen Konsolidierungsdrucks der öffentlichen Finanzen im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise wird nach einer Phase der steuerlichen Entlastung in den 2000er Jahren die Besteuerung von hohen Einkommen und Vermögen in den letzten Jahren wieder stärker diskutiert. Wie eine allgemeine Vermögensbesteuerung oder eine einmalige Vermögensabgabe aus heutiger Sicht ausgestaltet sein könnte, stellt *Stefan Bach* in seinem Beitrag dar. Er diskutiert Konzepte und Begründungen der allgemeinen Vermögensbesteuerung sowie die steuerpolitischen Optionen bei der Ausgestaltung und das Zusammenspiel mit der Einkommens- und Ertragsbesteuerung. Im empirischen Teil des Beitrags werden die potentiell

len Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer allgemeinen Vermögensbesteuerung sowie deren Wirkungen auf die Vermögensrenditen mithilfe eines Mikrosimulationsmodells auf Basis der SOEP-Daten untersucht. Aufgrund der sehr ungleichen Verteilung von Vermögen kann eine Vermögensteuer auch bei hohen Freibeträgen ein beträchtliches Aufkommen erzielen. Das Grundproblem einer Substanzsteuer ist jedoch die Bewertungsproblematik. Darin sind sich die beiden Beiträge zur Vermögensbesteuerung von Stefan Bach und zur Erbschaftsteuer von *Henriette Houben* und *Ralf Maiterth* einig. Die aktuelle Umsetzung im Zuge der Erbschaftsteuerreform 2009 wird von den Autoren allerdings etwas unterschiedlich bewertet. Während Bach hervorhebt, dass inzwischen praxistaugliche Bewertungsverfahren für Immobilien und Betriebe zur Verfügung stehen und somit die Bewertungsproblematik an Relevanz verloren hat, sehen Houben und Maiterth nach wie vor ein Problem darin, dass standardisierte Verfahren immer zu einer mehr oder weniger starken Abweichung von den tatsächlichen Verkehrswerten führen. Dies und die weitgehende Steuerfreistellung von Betriebsvermögen lässt sie zu dem Schluss kommen, dass die Erbschaftsteuer in der jetzigen Ausgestaltung reformbedürftig ist. Das Argument, dass der steuerbedingte Liquiditätsentzug Unternehmen und damit Arbeitsplätze gefährde, ist aus ihrer Sicht empirisch nicht haltbar. Sie plädieren daher für eine gleichmäßigere Erbschaftssteuer mit niedrigeren Steuersätzen.

Ebenfalls mithilfe eines Mikrosimulationsmodells auf Basis des SOEP untersuchen *Max Löffler*, *Andreas Peichl*, *Nico Pestel*, *Hilmar Schneider* und *Sebastian Siegloch* die Auswirkungen von Änderungen in der Ausgestaltung des allgemeinen Steuerrechts. Die Autoren beschäftigen sich in ihrem Beitrag mit den Auswirkungen des Reformvorschlags von Paul Kirchhof. Eine notwendige Vereinfachung des derzeitigen Steuerrechts stellen die Autoren nicht in Frage und geben damit Kirchhof in seinem Anliegen grundsätzlich Recht. Sie gehen aber in ihrer Analyse einen Schritt weiter und berechnen die individuellen Auswirkungen dieses konkreten Vorschlags und damit auch das zu erwartende Steueraufkommen und die Ungleichheit der Einkommensverteilung. Schon in der Wahl ihres Titels wird ihr Urteil deutlich: „Einfach ist nicht immer gerecht“. Sie beurteilen das Reformkonzept in zwei wichtigen Punkten als problematisch und politisch kaum durchsetzbar: zum einen der zu erwartende Einnahmeausfall und zum anderen der prognostizierte Anstieg der Einkommensungleichheit. Einen wichtigen Punkt identifizieren sie darin, dass die Kirchhof-Reform „die Belastung von Arbeitseinkommen durch Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungssystemen“ ignoriert. Im Gesamtergebnis kommt es daher dazu, dass die Gesamtabgabenquote einen fallenden Verlauf für die oberen Einkommen einnimmt.

Der abschließende Beitrag von *Heinz-J. Bontrup* bezieht klar Stellung und sieht in dem in der Vergangenheit beschrittenen Weg der Verringerung der direkten und Erhöhung der indirekten Steuern eine falsche steuerpolitische Entscheidung, die maßgeblich zur Erhöhung der Einkommens- und Vermögensungleichheit beigetragen hat. Folgerichtig fordert er daher eine Luxussteuer in Form einer besonderen einkommensabhängigen indirekten Umsatzsteuer in Höhe von 15 Prozent. Eine Diskussion über die Definition eines Luxusguts wird durch die pragmatische Festlegung am zu zahlenden Einzelwert umgangen. Die Einkommensabhängigkeit wird durch eine mit der Steuererklärung gekoppelte Rückerstattung erreicht.

Literaturverzeichnis

- Gurría, Angel (2011): *Divided we Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Remarks by Angel Gurría. OECD, Paris, 5. Dezember 2011. www.oecd.org/document/22/0,3746,en_21571361_44315115_49185046_1_1_1_1,00.html
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2011): *Divided we stand: Why inequality keeps rising*. Paris.