

Lars P. Feld, Jan L. Fries, Malte Preuß, Christoph M. Schmidt

Verteilungsfragen in Deutschland: Herausforderungen der Messung und der zielgerichteten Umverteilung

Verteilungsfragen sind ein Kernanliegen der Sozialpolitik. Ausgehend vom Grad der Ungleichheit zielt diese darauf ab, durch effiziente Umverteilungsinstrumente das gesellschaftlich gewünschte Maß an Ungleichheit herbeizuführen. Diesem Diskurs liegen jedoch zahlreiche Stolpersteine im Weg: Bereits die Auswahl von Indikatoren, Datenbasis und Stichprobe formt die Wahrnehmung von Armut und Ungleichheit. Entsprechend schwierig kann sich die Auswahl effektiver und effizienter Instrumente zur Umverteilung gestalten.

Die Vermessung der Ungleichheit

Eine ökonomische Einschätzung der Ungleichheit basiert im Wesentlichen auf der Verteilung der Einkommen oder Vermögen in einer Gesellschaft. Auf Basis einer repräsentativen Einkommensstichprobe lässt sich diese Verteilung abbilden. Um Größe und Zusammensetzung von Haushalten zu berücksichtigen, werden ihre Einkommensdaten einer Äquivalenzgewichtung unterzogen, sodass unterschiedlichen Erfordernissen von Alleinstehenden oder Familien mit und ohne Kindern Rechnung getragen wird. Die Äquivalenzgewichtung geht von einem umfassenden Ausgleich von Ressourcen innerhalb von Familien aus.

Für eine solche Analyse werden typischerweise zwei verschiedene Einkommenskonzepte herangezogen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [SVR], 2016, Ziffern 798 f.). Der erste Blick gilt den Markteinkommen. Dieses Bruttokonzept umfasst die Einkommen der Haushaltsmitglieder aus selbständiger und abhängiger Erwerbstätigkeit, aus Vermögen und selbstgenutztem Wohneigentum sowie privaten Transferleistungen. Die zusammengeführten Markteinkommen eines Haushalts bilden wiederum die Grundlage für die Berechnung der Haushaltsnettoeinkommen. Zu diesem Zweck werden zunächst zu den Markteinkommen die Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung und staatliche Transferleistungen addiert, die Einkommensteuer und der Arbeitnehmeranteil der Pflichtbeiträge zu den Sozialversicherungen hingegen abgezogen.

Beide Einkommensarten erlauben unterschiedliche Einsichten: Die Ungleichheit der Markteinkommen spiegelt die primäre Verteilung von Einkünften wider. Sie signalisiert, wie heterogen Arbeits- und Kapitalmärkte individuelle Ressourcen entlohnen. Das Haushaltsnettoeinkommen ist insbesondere mit Blick auf die staatlichen Umverteilungsinstrumente und ihre Effektivität relevant.

Die vorliegende Analyse verwendet die Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), das Einkommensinformationen bis zum Jahr 2017 bereitstellt. Das Stichprobendesign des SOEP steht allerdings ein Stück weit in der Kritik. Verschiedene zusätzliche Schwerpunkterhebungen erschweren die Vergleichbarkeit der Daten im Zeitablauf (Peichl, 2020). So wurde beispielsweise der verstärkten Fluchtmigration ab 2015 durch ein Migrationssample Rechnung getragen. Diese Zusatzstichprobe kann jedoch nicht verzerrungsfrei hochgerechnet werden. Zudem bietet das SOEP nur unzureichend die Möglichkeit einer Längsschnittbetrachtung. Diese ist jedoch ein wichtiges Element der Einkommensanalyse. So zeigt sich etwa, dass die Ungleichheit wesentlich geringer ausgeprägt ist, wenn Lebenseinkommen betrachtet werden und nicht nur das Einkommen zu einem einzelnen Zeitpunkt (siehe für eine Analyse der Mobilität und Ungleichheit im Lebenszyklus SVR, 2019, Ziffern 600 ff.).

Prof. Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld ist Direktor des Walter Eucken Instituts, Professor an der Universität Freiburg und Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR).

Dr. Jan. L. Fries und **Dr. Malte Preuß** sind wissenschaftliche Mitarbeiter im Stab des SVR.

Prof. Dr. Dr. h. c. Christoph M. Schmidt ist Präsident des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und Professor an der Ruhr-Universität Bochum.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Außerdem ist die Datenqualität innerhalb des SOEP nicht einheitlich, nicht zuletzt hinsichtlich der Erfassung der Einkommens- und Lohninformation an den Rändern der Verteilung. Während die Kontaktaufnahme und -aufrechterhaltung zu Umfrageteilnehmern am unteren Einkommensrand sehr aufwendig ist, sind am oberen Rand vermehrt Falschangaben zu beobachten. Einen Lösungsansatz hierfür können insbesondere administrative Datenquellen bieten, die jedoch einen geringen Detailgrad vorweisen.

Um die Einkommensverteilungen kompakt zu beschreiben und so einer vergleichenden Analyse über die Zeit hinweg zuzuführen, werden verschiedene Maßzahlen verwendet (SVR, 2019, Seite 317). Die prominenteste ist der Gini-Koeffizient, der bei absoluter Gleichheit den Wert 0, im anderen Extremfall der vollständigen Konzentration aller Einkommen auf ein einziges Individuum den Wert 1 annimmt. Der Gini-Koeffizient berücksichtigt die gesamte Einkommensverteilung und verdichtet diese Information demnach in eine einzige Kennziffer. Alternative Messkonzepte bestimmen sich häufig an einzelnen Perzentilen der Einkommensverteilung. So geben Perzentilverhältnisse Auskunft über Relationen innerhalb der Verteilung. Die Armutsrisikoquote stellt den Anteil der Bevölkerung mit weniger als 60% des Medianeinkommens dar. Der Fokus dieser Indikatoren auf bestimmte Perzentile schränkt deren Aussagekraft jedoch ein.

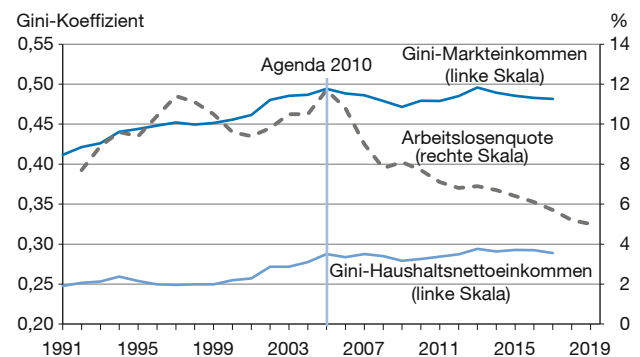
Die verschiedenen Messkonzepte lassen sich prinzipiell genauso für die deskriptive Analyse der Vermögensverteilung einsetzen. Die Messung der Vermögen ist jedoch noch schwieriger, da die Auskunftsbereitschaft hochvermögender Haushalte gering ist. Zudem ist die korrekte Erfassung der Vermögenswerte sehr aufwendig. Die Vermögensverteilung bleibt nachfolgend außen vor.

Die Einkommensverteilung in Deutschland

Nach der Wiedervereinigung ist die Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland tendenziell ungleicher geworden. Dieser Trend wurde im Jahr 2005, dem Zeitpunkt der höchsten Arbeitslosigkeit und des Inkrafttretens der Agenda-Reformen, jedoch durchbrochen. Seither blieb die Ungleichheit beider betrachteter Einkommensarten weitgehend stabil (vgl. Abbildung 1). So lag der Gini-Koeffizient der äquivalenzgewichteten Markteinkommen 2017 bei einem Wert von 0,48. Ein ähnlicher Verlauf zeigt sich bei den äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen, dort lag der Gini-Koeffizient bei 0,29.

Ein Blick auf andere Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Abbildung 1
Gini-Koeffizient für Markt- und Haushaltsnettoeinkommen sowie Arbeitslosenquote im Zeitverlauf



Quelle: SOEP (v35), Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

hilft bei der Einordnung dieser Kennzahlen (vgl. Abbildung 2). Der Gini-Koeffizient der Markteinkommen liegt bei den betrachteten Staaten im Jahr 2016 zwischen 0,39 und 0,54. In Deutschland herrscht also eine vergleichsweise hohe Ungleichheit bei den Markteinkommen vor. Bei den Nettoeinkommen liegt die Spannweite der Gini-Koeffizienten innerhalb der OECD im Jahr 2016 zwischen 0,24 und 0,46. Deutschland befindet sich also relativ nahe am unteren Rand des Spektrums.

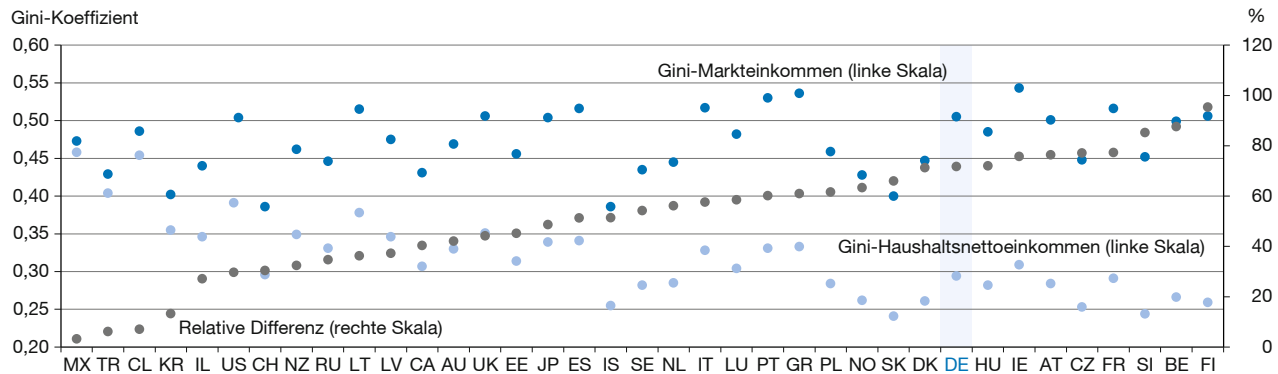
Die beachtliche Differenz der beiden Gini-Koeffizienten resultiert aus der staatlichen Umverteilung. Transferleistungen und Steuern senken die Einkommensungleichheit in Deutschland in einem hohen Maß. Im Vergleich zu anderen Ländern ist die Differenz zwischen den beiden Gini-Koeffizienten sehr groß und fällt nur in wenigen Ländern höher aus.

Das Steuer-Transfer-System als Umverteilungsmechanismus

Die Differenz zwischen Markt- und Nettoeinkommen wird durch das Steuer-Transfer-System bestimmt, mit dem gezielt Umverteilung betrieben werden kann. Allerdings muss bei der Ausgestaltung des Steuer-Transfer-Systems abgewogen werden zwischen dem Ziel der Umverteilung und seiner Wirkung auf die Anreize zu arbeiten, zu sparen, zu investieren und Risiken zu übernehmen. So kann eine hohe steuerliche Belastung die individuellen Anreize senken, Arbeit anzubieten oder auszudehnen. Für eine Volkswirtschaft ist besonders relevant, wenn durch fehlende Anreize weniger unternehmerische Risiken eingegangen werden und deshalb Innovationen ausbleiben. Dadurch könnte das gesamtwirtschaftliche Wachstum gebremst

Abbildung 2

Gini-Koeffizienten von Markt- und Haushaltsnettoeinkommen im internationalen Vergleich



Anmerkungen: MX = Mexiko, TR = Türkei, CL = Chile, KR = Republik Korea, IL = Israel, US = USA, CH = Schweiz, NZ = Neuseeland, RU = Russland, LT = Litauen, LV = Lettland, CA = Kanada, AU = Australien, UK = Großbritannien, EE = Estland, JP = Japan, ES = Spanien, IS = Island, SE = Schweden, NL = Niederlande, IT = Italien, LU = Luxemburg, PT = Portugal, GR = Griechenland, PL = Polen, NO = Norwegen, SK = Slowakei, DK = Dänemark, DE = Deutschland, HU = Ungarn, IE = Irland, AT = Österreich, CZ = Tschechien, FR = Frankreich, SI = Slowenien, BE = Belgien, FI = Finnland. Alle Werte für das Jahr 2016 mit Ausnahmen in CH, CL, IS, JP, TR (2015) sowie NZ (2014).

Quelle: OECD; eigene Berechnungen.

und der Wohlstandsgewinn verkleinert werden. Dies würde alle Einkommensgruppen schlechterstellen.

Gleichwohl kann eine ausufernde Ungleichheit ebenfalls ungünstige Wirkungen haben. Ein hohes Maß an Ungleichheit kann mit Kreditrestriktionen für untere Einkommensgruppen einhergehen oder Bildungsinvestitionen hemmen, wenn keine Aussicht auf Aufwärtsmobilität besteht. Im Extremfall gefährdet ein Verteilungskonflikt den sozialen Frieden, der eine Gesellschaft zusammenhält. Ob Ungleichheit Wachstum begünstigt oder hemmt, ist aber weder theoretisch noch empirisch eindeutig zu beantworten (siehe für eine ausführliche Diskussion SVR, 2015, Ziffern 498 ff.).

Ohnehin ist das optimale Niveau von Ungleichheit eine gesellschaftspolitische Frage, über die demokratisch gestritten werden muss. Die Eckpfeiler der Debatte sind in Deutschland über das Grundgesetz festgelegt. So besteht Konsens, dass die Einkommensteuer progressiv verläuft und das Existenzminimum durch den Sozialstaat gewährleistet werden muss. Zusätzlich ist die Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen den Regionen im Grundgesetz verankert. Werden Erwerbspersonen direkt nach ihren Vorstellungen einer fairen Besteuerung gefragt, zeigt sich tendenziell eine gewisse Präferenz für ein progressives System (z. B. Hennighausen und Heinemann, 2014). Offen ist jedoch, inwiefern bestehende Institutionen Umverteilungspräferenzen formen und ob eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen dem Steuersystem und den individuellen Präferenzen besteht.

Gerade weil die Umverteilungsintensität demokratisch legitimiert ist, kommt der Datenqualität zur Einkommens- und Vermögensverteilung eine zentrale Bedeutung zu. Verteilungspolitische Entscheidungen sollten nur auf Basis verlässlicher Informationen getroffen werden. Aber nicht nur die Datenqualität ist entscheidend. Die Wahrnehmung der Ungleichheit kann den Diskurs über das Niveau der Umverteilung ebenfalls erschweren (siehe für eine Analyse der Wahrnehmung von Ungleichheit Niehues, 2016).

Markt- und Nettoeinkommen in der Grundsicherung

Besondere Aufmerksamkeit kommt im Steuer-Transfer-System der Grundsicherung zu. Dahingehend steht vor allem die Agenda 2010 in der Kritik. Während der Gini-Koeffizient seit 2005 eine Seitwärtsbewegung vollzieht, ist in Deutschland eine äußerst positive Beschäftigungsdynamik zu beobachten. Seit 2005 sank die Arbeitslosenquote nahezu monoton ab (vgl. Abbildung 1). Damit einher ging ein enormer Aufbau der Beschäftigung: Im Vergleich zu 2005 stieg die Zahl der Erwerbstätigen um mehr als 6 Mio. Personen. Gleichzeitig hat die atypische Beschäftigung an Bedeutung verloren (SVR, 2017, Ziffern 715 ff.). Es stellt sich jedoch die Frage, warum diese positive Beschäftigungsdynamik die Ungleichheit nicht gesenkt hat.

Dafür wird insbesondere Niedriglohnbeschäftigung verantwortlich gemacht. Dieses Argument ist jedoch ambivalent. Einerseits kann Niedriglohnbeschäftigung kritisch gesehen werden, wenn eine Vollzeitbeschäftigung nicht ausreicht, um ein Einkommen oberhalb der Armutsge-

fährdungsgrenze zu erzielen. Andererseits kann Niedriglohnbeschäftigung ein Weg aus verfestigter Arbeitslosigkeit sein, wenn sie ehemals Arbeitslosen als Sprungbrett dient, um wieder in die Erwerbstätigkeit einzusteigen (SVR, 2016, Ziffern 752 ff.). Insbesondere für Personen ohne Ausbildung können derartige Tätigkeiten Chancen eröffnen. Dies gilt nicht zuletzt für nach Deutschland geflüchtete Menschen.

Allerdings scheint hierzulande der Sprungbretteffekt weg von der Niedriglohnbeschäftigung im europäischen Vergleich klein auszufallen. Hier kann Deutschland insbesondere von den skandinavischen Ländern lernen. So setzen etwa Schweden und Dänemark auf Weiterbildungsmaßnahmen, um Geringqualifizierten den langfristigen Lohnaufstieg zu ermöglichen (siehe hierzu Eichhorst et al., 2019). Das Qualifizierungschancengesetz oder das Gute-Arbeit-von-morgen-Gesetz gehen in Deutschland bereits in diese Richtung.

Während Bildungspolitik die Einkommensungleichheit in der langen Frist adressiert, versucht ein flächendeckender Mindestlohn unmittelbar in die Lohnverteilung einzugreifen und dadurch die Markteinkommen zu beeinflussen. Prinzipiell kann ein Mindestlohn dazu dienen, Gewinne von Unternehmen zu ihren Arbeitnehmern umzuverteilen. Das Instrument setzt die Arbeitnehmer jedoch dem Risiko aus, dass ihre Tätigkeit für den Arbeitgeber zu teuer und deshalb nicht mehr nachgefragt wird. Das in Deutschland durchgeführte großflächige Experiment eines flächendeckenden Mindestlohns von 8,50 Euro je Stunde im Jahr 2015 scheint bislang ohne derartige Nebenwirkungen auszukommen (siehe für einen aktuellen Literaturüberblick Bruttel et al., 2019). Offen bleibt, inwiefern dies bei einem höheren Mindestlohniveau und in der Rezession noch zutreffen wird.

Der Mindestlohn wirkte sich bislang positiv auf die Markteinkommen aus. So stiegen seit seiner Einführung die Einkommen im unteren Lohnsegment deutlich an. Teilweise ist dies aber die Fortführung eines Trends am unteren Ende der Lohnverteilung, der seit 2010 zu beobachten ist (Bossler und Schank, 2020).

Aufgrund der partiellen Trennung von Markt- und Haushaltsnettoeinkommen, die durch die Hartz-Reformen eingeführt wurde, kann der flächendeckende Mindestlohn nur bedingt das Armutsrisiko senken (Zilius und Bruttel, 2018). Die Zugewinne im Markteinkommen werden durch die Hinzuverdienstregeln des SGB II teilweise oder sogar vollständig mit den Leistungen der Grundsicherung verrechnet. Das Nettoeinkommen von Haushalten mit SGB-II-Leistungsbezug steigt also nicht in gleichem Maße wie das Markteinkommen.

Dies sollte jedoch nicht als Begründung dafür herangezogen werden, die Trennung zwischen Markt- und Haushaltsnettoeinkommen als fehlgeleitet abzutun. Zwar ist nach wie vor unklar, in welchem Umfang die Agenda-Reformen die positive Arbeitsmarktentwicklung der vergangenen Jahre bedingten, doch dürfte ihr Beitrag nicht zu vernachlässigen sein (Aretz et al., 2019). Zudem stärkten diese Modernisierungen die Nachhaltigkeit der Grundsicherung. An ihrem Grundkonzept sollte deshalb festgehalten werden.

Eine Reform der Transferleistungen ist der gebotene Weg zur Stärkung einkommensschwacher Haushalte: Durch eine bessere Ausgestaltung von Leistungen und Entzugsraten können Haushalte zielgenau unterstützt werden. Dazu liegen bereits verschiedene Reformvorschläge vor. Allerdings ergeben sich hierbei zahlreiche Fallstricke, die es zu berücksichtigen gilt (siehe für einen Überblick der Reformvorschläge sowie für eine Diskussion der Vor- und Nachteile SVR, 2019, Ziffern 680 ff.).

Ungleichheit in Zeiten einer drohenden Rezession

Die Corona-Pandemie hat die Jahre der aufwärtsgerichteten Dynamik des deutschen Arbeitsmarkts abrupt beendet (SVR, 2020, Ziffern 111 ff.). Über die Auswirkungen einer Rezession auf die Einkommens- und Vermögensverteilungen kann bislang nur spekuliert werden. Deutschland kann jedoch auf einen vielseitigen Instrumentenkasten zurückgreifen, der die Einkommen von Erwerbstätigen im Krisenfall auffängt (SVR, 2020, Ziffern 127 ff.). Nicht zuletzt wegen dieser Vielfalt war während der Großen Rezession 2009 kein nennenswerter Anstieg der Einkommensungleichheit zu beobachten. Die aktuelle Lage darf jedoch nicht dazu verführen, in einer Aufwallung von Aktionismus die arbeitsmarktpolitischen Erfolge der vergangenen Jahre zu verspielen.

Literatur

- Aretz, B., J. Fries und C. Schmidt (2019), Fördern und Fordern als erfolgreiches Leitprinzip, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 44-45.
- Bossler, M. und T. Schank (2020), Wage Inequality in Germany after the Minimum Wage Introduction, *IZA Discussion Paper*, Nr. 13003.
- Bruttel, O., A. Baumann und M. Dütsch (2019), Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 20(3).
- Eichhorst, W., P. Marx, T. Schmidt, V. Töbsch, F. Wozny und C. Linckh (2019), Geringqualifizierte in Deutschland, *IZA Research Report*, Nr. 91 (September 2019).
- Hennighausen, T. und F. Heinemann (2014), Don't Tax Me? Determinants of Individual Attitudes Toward Progressive Taxation, *German Economic Review*, 16(3), 255-289.
- Niehues, J. (2016), Ungleichheit: Wahrnehmung und Wirklichkeit – ein internationaler Vergleich, *Wirtschaftsdienst*, 96(13), 13-18, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2016/heft/13/beitrag/wahrnehmung-und-wirklichkeit-ein-internationaler-vergleich.html> (3. April 2020).

- Peichl, A. (2020), Die Macht der Zahlen: Ein kritischer Blick auf die Quantifizierung von Ungleichheit, *ifo Schnelldienst*, 73(2), 6-9.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2015), Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2016), Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2017), Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2017/18, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2019), Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2020), Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie, Sondergutachten 2020, Wiesbaden.
- Zilius, J. und O. Bruttel (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns - Bilanz nach fast vier Jahren, *Wirtschaftsdienst*, 98(10), 711–717, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/10/beitrag/auswirkungen-des-gesetzlichen-mindestlohns-bilanz-nach-fast-vier-jahren.html> (3. April 2020).