

Soziale Polarisierung in Deutschland – ein Mythos?

Claus Schäfer¹

Auf einen Blick

Die soziale Polarisierung in Deutschland ist leider kein Mythos, wie wirtschaftsnahe Kreise gern behaupten. Doch diese Beschönigungen beruhen auf verzerrten und veralteten Daten. Tatsächlich hat sich die Einkommens- und Vermögensverteilung in den letzten zehn Jahren massiv verschlechtert. Die sozialstaatlichen Systeme können diese Entwicklung nicht ausgleichen und beabsichtigen es oft auch nicht, da sie – z.B. bei der Rentenversicherung – dem Stuserhalt dienen. Viele sozial- und steuerpolitische Reformen haben die Ungleichheit sogar noch verstärkt.

Das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft (IW) hat zuletzt mehrfach in Publikationen dem Sozialstaat eine überraschend gute Note ausgestellt, z.B.: „Einkommensverteilung – der Sozialstaat gleicht aus. Der Sozialstaat in Deutschland verhindert eine wachsende Kluft zwischen Arm und Reich“, so Titel und Einleitungssatz einer Pressemitteilung des IW von 2008². Oder: „Umverteilung – der soziale Ausgleich klappt... Eine Studie des IW zeigt, dass die Gesellschaft den am schlechtesten Gestellten kräftig unter die Arme greift – und dass es vor allem die Gutverdiener sind, die die soziale Sicherung stemmen“, so Überschrift und Vorspann einer IW Veröffentlichung von 2009³.

Soziale Ungleichheit – Illusion oder bittere Wirklichkeit?

Diese Aussagen stehen in heftigem Kontrast zu vielen anderen. So hat die soziale Kluft laut letztem Armuts- und Reichtumsbericht⁴ im Rückblick weiter zugenommen. Das jährlich erhobene Sozio-ökonomische Panel (SOEP) belegt einen kontinuierlichen Anstieg der Einkommens-Armutsquote von 1998 bis 2005. Selbst der Aufschwung nach 2005 hat die gewachsene Einkommensungleichheit so gut wie nicht gemindert⁵. Wie stark die soziale Polarisierung in

Deutschland inzwischen ausfällt, lässt sich am besten aus der Vermögensverteilung als Resultat der ungleichen, besser: ungleicheren Einkommensverteilung ableiten. Danach konnten im Zeitverlauf immer weniger private Haushalte wegen niedrigen Einkommens Ersparnisse abzweigen, während wenige andere wegen starker Einkommenszuwächse immer mehr Vermögensbildung betreiben konnten. Laut einer DIW-Studie auf Basis des SOEP von 2007, die von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wurde⁶, besaß zuletzt über die Hälfte der Bevölkerung keinerlei Vermögen (darunter 10% nur Schulden); dagegen konzentrierten 30% der Bevölkerung über 90% des gesamten Netto-Privatvermögens auf sich (darunter die 10 reichsten Prozent sogar über 60 Prozentpunkte davon).

Diese Entwicklungen gehen auf immer ungleichere Markteinkommen zurück – und auf eine nachlassende Umverteilungswirkung des Staates, wie eine weitere DIW-Untersuchung belegt. Danach fiel z. B. der Anteil der einkommensbezogenen „Mittelschicht“ an der Gesamtbevölkerung auf der Ebene der Nettoeinkommen von 1991 bis 2006 immerhin von 62,6 auf 53,9%, auf der Ebene der Markteinkommen im selben Zeitraum aber sogar von 44,0% auf 26,9%⁷. Nach einer Studie der OECD⁸ hat die Ungleichheit der Einkommen in Deutschland seit Jahren besonders schnell zugenommen.

Der Hintergrund für diese Entwicklung ist: Viele Geldleistungen für Einkommensschwache wurden in der Vergangenheit gekürzt oder nicht an Wirtschaftswachstum und Preissteigerung angepasst. Dagegen wurden Steuerlasten von Einkommensstarken massiv gesenkt. Z. B. beschert die tarifliche Gesamtwirkung der 1998 begonnenen Einkommensteuerreform ab 2005 dem Durchschnittsverdiener pro Jahr eine Steuerentlastung von 1.340 Euro, dem Spitzenverdiener aber von 104.000 Euro – die dieser seitdem Jahr für Jahr als „staatliche Vermögensbildungsprämie“ seinem schon großen Vermögensbestand hinzufügen kann. Gleichzeitig aber verharren gerade für Niedriglöhner die Belastungen aus Lohnsteuern und vor allem Sozialabgaben auch im internationalen Vergleich auf einem besonders hohen Niveau, so wiederum jüngst die

OECD⁹. Auch bei Berücksichtigung der Verteilung „unentgeltlicher“ öffentlicher Leistungen – im Wesentlichen über die staatliche Infrastruktur – kommen Beobachter zu großen Gerechtigkeitslücken in Deutschland, insbesondere durch ungleiche Bildungschancen.

Fragwürdige Daten und Methoden bei der Einkommensanalyse

Sollten sich alle diese eben zitierten Stellen im Gegensatz zum IW irren? Dieser Frage sollen die folgenden Argumente nachgehen – und sie letztlich verneinen. Zunächst engt das IW die Verteilungsanalyse auf die monetären Einkommen ein, für die es als empirische Basis die letzte Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) von 2003 wählt. Aber mit dem Jahr 2003 kann man wichtige Umverteilungsentwicklungen danach nicht mehr einfangen: So nicht die komplette Einkommenssteuerreform, Hartz IV ab 2005, die Ausweitung des Niedriglohnsektors, die Mehrwertsteuererhöhung 2007, den Aufschwung mit seinem einseitigen Einkommenswachstum zugunsten von Unternehmen und Einkommensstarken, die diese erneut entlastenden Reformen bei Unternehmenssteuern 2008 und Abgeltungssteuer 2009.

Schließlich hat die EVS selbst im Vergleich zum SOEP etliche Defizite¹⁰. So erfasst sie nicht ausreichend die überproportional von Armut und Niedrigeinkommen Betroffenen: Personen mit Migrationshintergrund, Kinder unter fünf Jahre, jüngere Erwachsene zwischen 25 bis unter 40 Jahre – darunter viele Alleinerziehende – sowie Personen ab 80 Jahre. Vermutlich vorwiegend deshalb ist die mit der EVS 2003, genauer: mit einer 98%igen Unterstichprobe der EVS ermittelte Armutsquote für Deutschland nach EU-Standard mit 13,1% deutlich geringer als mit dem SOEP für 2003 (15,5%)¹¹. Diese Probleme nicht repräsentativer Abbildung der Bevölkerungsstruktur in der EVS erhöhen sich, wenn man wie das IW für seine Untersuchung eine Unterstichprobe der EVS von 80% für 2003 wählt, also 20% der zu untersuchenden Bevölkerung und ihre Einkommensverhältnisse von vorn herein ausblendet.

Daneben gibt es Einwände gegen das methodische Vorgehen des IW auf der EVS-Basis, zumal es im Einzelnen nicht immer vom IW transparent gemacht wird. So kann man aus der Gegenüberstellung von Markteinkommen einerseits (die viele Haushalte gar nicht erst haben) und letztlich verfügbaren Einkommen aller privaten Haushalte andererseits nicht ohne weiteres auf die zwischen den beiden Ebenen liegenden Umverteilungsprozesse schließen, die verschiedene staatliche wie private Aktivitäten umfassen. Will man den Einfluss nur der sozialstaatlichen Aktivitäten darstellen, darf man aber nicht wie das IW z.B. für die Selbstständigen fiktive Beiträge auf „sozialstaatlichem Niveau“ in die Rechnungen einbauen oder vergleichbare Beiträge zu berufsständischen Versorgungswerken berücksichtigen. Denn dann verfehlt man das selbst gesteckte Ziel – und verfälscht auch das Ergebnis, weil z.B. angesichts des überproportional hohen durchschnittlichen Selbstständigeneinkommens für sie auch besonders hohe (fiktive oder quasi) Sozialversicherungsbeiträge einschließlich eines „Arbeitgeberbeitrags“ unterstellt werden.

Die überschätzten Lasten der Gutverdiener

Aber selbst die sozialstaatlichen Aktivitäten haben nicht immer umverteilenden Charakter. Das gilt vor allem für öffentliche „Leistungen“, die auf dem Äquivalenzprinzip beruhen, wonach sich die Zahlungen an Personen nach vorangegangenen Beiträgen derselben Personen richten. Am ausgeprägtesten ist dieses Prinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung (abgesehen von eher marginalen Umverteilungsaspekten wie rentenerhöhenden Kindererziehungszeiten bei Frauen u.ä.). Renten sorgen rechnerisch aber zu einem erheblichen Anteil dafür, dass hohe Quoten von Armut oder prekären Einkommen, die man „vor der öffentlichen Umverteilung“ wegen fehlender oder niedriger Erwerbseinkommen feststellt, „nach der öffentlichen Umverteilung“ auf der Basis von Nettoeinkommen deutlich niedriger ausfallen. Dieser rechnerische Umverteilungseffekt geht jedoch schon gar nicht auf die Hilfe der „Starken“ zugunsten der „Schwachen“ zurück, wie das IW nahe legt.

Noch problematischer als zur „Leistungsseite“ der öffentlichen Umverteilung argumentiert das IW zur Aufbringungs- oder Finanzierungsseite durch Sozialversicherungsbeiträge und Einkommens- bzw. Lohnsteuer. Wie oben schon gesagt: Die Belastungen durch Sozialversicherungsbeiträge von Selbstständigen sind beim IW überhöht. Trotzdem erwartet man für die hohen und höchsten individuellen Einkommen eine regressive Beitragsbelastung, weil Sozialversicherungsbeiträge nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze gezahlt werden. Und für die Belastung mit Einkommenssteuer (Lohnsteuer) erwartet man ab dem Spitzensteuersatz bzw. wegen der darauf folgenden steuerlichen Proportionalzone ebenfalls einen unterproportionalen Belastungsverlauf. Das rechnet das IW auch aus, geht aber auf die individuelle Belastungs- oder Entlastungssituation gar nicht weiter ein. Vielmehr suggeriert das IW in beiden Fällen eine überproportional steigende Belastung der „einkommensstarken“ Haushalte.

Mit dem Wechsel des Bezugsrahmens betont das IW den Anteil der jeweiligen Haushalte am Aufkommen von Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommenssteuer. Dieser Anteil wächst laut IW mit steigendem Haushaltseinkommen überproportional, weil in hohen Einkommensregionen die durchschnittliche Anzahl von beitrags- und steuerzahlenden Erwerbspersonen im Haushalt – von Partnern und Kindern des Haushaltsvorstands – deutlich zunimmt (und weil – so darf man vermuten – auch der rechnerische Einfluss der überhöhten Sozialversicherungsbeiträge in diesen Haushalten steigt). Durch diesen Perspektivenwechsel „verwandelt“ das IW Gerechtigkeitsdefizite bei Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommenssteuer in „Solidaritätsüberschüsse“; die „Starken“ helfen den „Schwachen“. Also braucht das IW an dieser Stelle weder „lästige“ Fragen stellen noch beantworten, die sich mit steigendem Einkommen z.B. an steuerliche Vermeidungsstrategien – legale wie illegale – knüpfen lassen, die selbst von Bundes- und Landesrechnungshöfen immer wieder empirisch belegt und kritisiert worden sind. Solche Vermeidungsstrategien aber haben gerade bei Selbstständigen viel mit Altersvorsorge oder generell Vermögensbildung zu tun.

Aber damit nicht genug: Die Einkommens- und Lohnsteuer ist nicht die einzige Steuer in Deutschland. Betrachtet man anders als das IW die ganze Steuerlastverteilung aus direkten und indirekten Steuern, kann von einem befriedigenden Beitrag der „Starken“ für die „Schwachen“ erst recht nicht (mehr) die Rede sein: Die Gewinnsteuern (veranlagte Einkommenssteuer, Steuern auf Aktien u.ä., Körperschaftssteuer, Gewerbesteuer und Zinsabschlag) tragen zum Aufkommen aller staatlichen Steuereinnahmen in den letzten Jahren nur noch rund 20% bei, 1960 (1980) waren es immerhin noch 34,7% (24,9%). Und diese Gewinnsteuern werden in der Regel nicht von Arbeitnehmern und ihren Familien gezahlt, weil deren Einkommensquelle ebenfalls in der Regel nur das Lohneinkommen ist. Dagegen machen die Steuern, die aus der Entstehung und Verwendung von Lohneinkommen stammen – also Lohnsteuer, Mehrwertsteuer, Mineralölsteuer und andere Verbrauchssteuern, die in die Preise überwälzt werden – seit Jahren rund 70% des gesamten Steueraufkommens aus, nachdem ihr Anteil 1960 (1980) noch 37,5% (62,0%) betrug.

Ungleichheit verursachte und verlängert die Krise

Das IW beschönigt mit seinen Veröffentlichungen eine schon vor der aktuellen Finanzmarktkrise – aus sozialen wie ökonomischen Gründen – dramatisch zu nennende Verteilungsentwicklung: Dabei ist die Einsicht überfällig, dass auch die schiefe Einkommensverteilung Krisenschuld trägt, weil sie in Deutschland die Binnennachfrage lange schon behindert und jetzt die wegbrechende Exportnachfrage mangels privatem und öffentlichem Nachfragepotenzial erst recht nicht kompensieren kann. Deshalb würden sozial nötige Verteilungskorrekturen – durch eine bewusste und zielführende andere Steuer-, Abgaben-, Sozial- und Infrastrukturpolitik – auch ein willkommener und effizienter Beitrag zur Krisenbewältigung sein. Ohne solche Korrekturen dauern die Konjunktur- und Gerechtigkeitskrisen noch länger.

- 1 Dr. Claus Schäfer ist Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- 2 IW (Institut der deutschen Wirtschaft Köln) (2008): Einkommensverteilung. Sozialstaat gleicht aus, IW-Pressemitteilung vom 17. Juni 2008, Köln.
- 3 IW (Institut der deutschen Wirtschaft Köln) (2009): Umverteilung. Der soziale Ausgleich klappt, Anlage zur IW-Pressemitteilung 3/2009 vom 7.1.2009, Köln.
- 4 BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2008): Lebenslagen in Deutschland. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- 5 Vgl. Frick; J. R./Grabka, M. M. (2008): Niedrigere Arbeitslosigkeit sorgt für weniger Armutsrisiko und Ungleichheit, in: Wochenbericht des DIW-Berlin 38/2008, S. 556-566 und Schäfer, C. (2008): Anhaltende Verteilungsdramatik – WSI-Verteilungsbericht 2008, in: WSI-Mitteilungen 11-12/2008, S. 587-596.
- 6 Frick, J. R./Grabka, M.M. (2009): Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, in: Wochenbericht des DIW-Berlin, 4/2009, S. 54-67.
- 7 Goebel, J./Krause, P. (2007): Gestiegene Einkommensungleichheit in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst 12/2007, S. 824-832.
- 8 OECD (2008): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD-Countries, Paris.
- 9 OECD (2009): Taxing Wages 2007/2008: 2008 Edition, Paris.
- 10 Vgl. Hauser/Becker u.a. (Hauser, R./Becker, E./Grabka, M. M./Westerheide, P.) (2007): Integrierte Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung. Abschlussbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Bonn, S. 21 ff.
- 11 Vgl. ebenda, S. 109.