

32 / 2015

DIE VERTEILUNG VON EINKOMMEN IN DEUTSCHLAND: (K)EIN PROBLEM?

AUF EINEN BLICK

Einkommen sind heute in vielen entwickelten Ländern deutlich ungleicher verteilt als noch vor zwei bis drei Jahrzehnten. Dies hat in letzter Zeit auf internationaler Ebene zu einer intensiven Diskussion geführt. In Deutschland bestreiten einflussreiche Stimmen aus Wissenschaft und Politik, dass es bei der Einkommensverteilung ein Problem gebe. Ist es richtig, dass Deutschland einen Ausnahmefall im Kreis der entwickelten Länder darstellt? Oder hinken Wahrnehmung und Interpretation der Verteilungssituation den empirischen Fakten hinterher?

Die Ungleichheit der Einkommensverteilung hat in zahlreichen entwickelten Ländern in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen. Auf internationaler Ebene wird daher eine intensive Diskussion in Politik und Wissenschaft über das Ausmaß der Ungleichheit, ihre Ursachen und Folgen geführt. Beispielsweise haben die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Internationale Währungsfonds (IWF) dem Thema in jüngerer Vergangenheit mehrere Studien gewidmet und die zunehmende ökonomische Ungleichheit als eine der größten Herausforderungen unserer Zeit bezeichnet.¹

Die internationale Debatte über die wachsende Einkommensungleichheit steht in einem bemerkenswerten Kontrast zur Diskussion in Deutschland. Einflussreiche Vertreter_innen aus Wissenschaft und Politik sind der Auffassung, dass die hierzulande existierende Ungleichheit in der Einkommensverteilung kein relevantes Problem darstelle. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung konnte in seinem Jahresgutachten 2014/15 „aktuell in Deutschland keine beunruhigenden Entwicklungen hinsichtlich einer sich immer weiter öffnenden Schere zwischen Arm und Reich“ erkennen, weshalb „akut kein wirtschafts- oder arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf“ bestehe.² Die Präsidenten der Wirtschaftsforschungsinstitute äußerten sich auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in 2015 in ähnlicher Weise. Christoph Schmidt, Präsident des Rheinisch-Westfälischen

Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) und Vorsitzender des Sachverständigenrates, bezeichnete dort die deutsche Ungleichheitsdebatte gar als ein „gehyptes Thema“.³

Woran liegt es, dass Deutschlands führende Volkswirte, Leitmedien und weite Teile der Politik kein Problem bei der Einkommensverteilung sehen? Besteht hierzulande tatsächlich kein Verteilungsproblem? Stellt Deutschland etwa eine rühmliche Ausnahme im Kreis der entwickelten Länder dar? Um diese Fragen zu beantworten, wird im Folgenden zunächst ein kurzer Blick auf die Empirie der Verteilung der Einkommen geworfen.⁴ Dieser zeigt, dass sich auch in Deutschland die Schere zwischen dem unteren und oberen Rand der Einkommensverteilung in signifikanter Weise geöffnet hat. Anschließend wird der Frage nachgegangen, warum die empirischen Fakten vor allem von Wirtschaftsliberalen anders interpretiert werden.

DATEN UND FAKTEN ZUR UNGLEICHHEIT

Ein übliches Maß zur Messung der (Un-)Gleichverteilung von Einkommen ist der Gini-Koeffizient. Zwischen 1990 und 2012 stieg der Gini-Koeffizient der Markteinkommen in den OECD-Ländern im Durchschnitt um etwas mehr als fünf Prozentpunkte an. Auch bei den verfügbaren Einkommen erhöhte sich die Ungleichheit, hier nahm der Gini-Koeffizient um drei Prozentpunkte zu.⁵ Abbildung 1 zeigt Veränderungen dieser Messgröße in ausgewählten OECD-Ländern seit Mitte der 1990er Jahre. Der Gini-Koeffizient der Markteinkommen ging in diesem Zeitraum in Australien, Schweden und in den Niederlanden zurück, wohingegen er sich in Kanada, Finnland, Deutschland, Italien, Norwegen und den USA erhöhte. Mit 4,7 Prozentpunkten fiel der Zuwachs in keinem Land dieser

>

Gruppe so stark aus wie in Deutschland. Dieser Anstieg erfolgte vor allem im Zeitraum von Mitte der 1990er bis Mitte der 2000er Jahre. Seitdem verharrt der Gini-Koeffizient der Markteinkommen unter leichten Schwankungen auf seinem erhöhten Niveau.

In der deutschen Diskussion hört man häufig die Aussage, unsere soziale Marktwirtschaft Sorge dafür, dass sich die Schere zwischen Arm und Reich nicht weiter öffnet, selbst wenn der Markt eine größere Ungleichheit in der Primärverteilung hervorbringt. Die Umverteilung über das Steuer- und Abgabensystem hat tatsächlich zur Folge, dass die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen (Markteinkommen minus Steuern/Abgaben plus Transferzahlungen) gegenüber der Ungleichheit der Markteinkommen in Deutschland mit rund 20 Gini-Punkten deutlich geringer ausfällt. Das Umverteilungssystem konnte jedoch nicht verhindern, dass auch die verfügbaren Einkommen heute ungleicher verteilt sind als noch Mitte der 1990er Jahre. Um die in dieser Zeit stark gewachsene Ungleichheit bei der Verteilung der Markteinkommen zu kompensieren, hätte das Umverteilungssystem ausgebaut werden müssen. Faktisch wurden jedoch unter anderem mit verschiedenen Steuerreformen die ausgleichenden Umverteilungswirkungen reduziert. Wie Abbildung 1 zeigt, ist der Gini-Koeffizient der verfügbaren Einkommen genau wie in den anderen Ländern (Ausnahme: Niederlande und Italien) angestiegen. Mit einem Anstieg von 2,7 Prozentpunkten fiel die Zunahme in Deutschland genau so groß aus wie in den als besonders ungleich geltenden USA. Die Entwicklung in Deutschland stellt also keinen Sonderfall dar.

REGIMEWECHELSEL

Über viele Jahre verteilten sich die Einkommenszuwächse in Deutschland recht gleichmäßig auf die besser und weniger gut verdienenden Teile der Gesellschaft. Teilt man die Bevölkerung nach ihrer Einkommenshöhe in verschiedene Gruppen auf, so ergibt sich ein aussagekräftiges Bild, das den „Regimewechsel“, der sich in der Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland vollzogen hat, sehr anschaulich

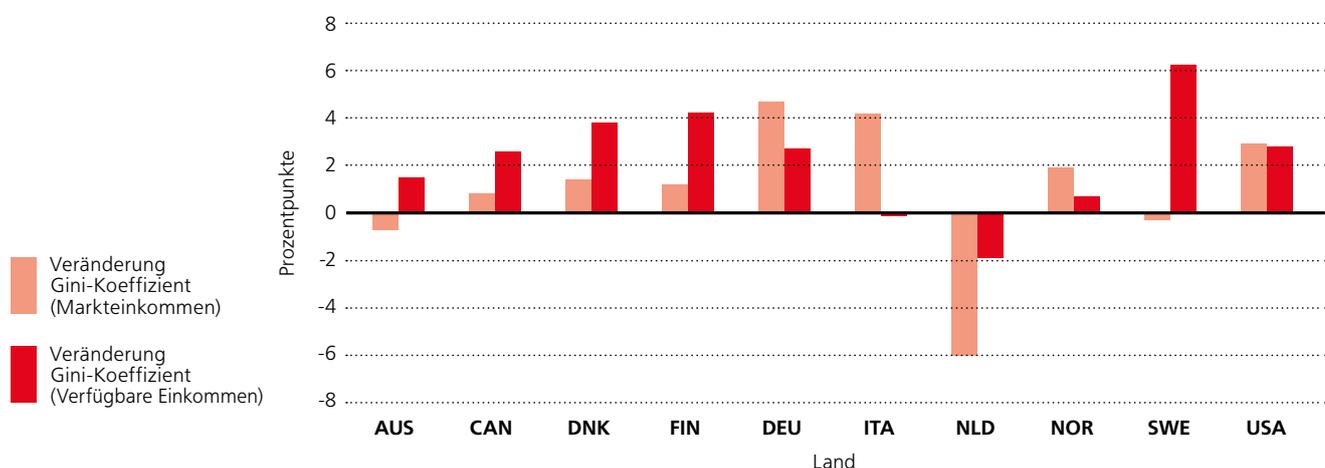
wiedergibt (vgl. Abbildung 2). Im Zeitraum von 1950 bis 1995 wuchsen die realen Bruttoeinkommen (Markteinkommen inklusive Veräußerungsgewinne) jahresdurchschnittlich mit circa drei Prozent an. Die reichsten zehn Prozent der Einkommensbezieher_innen konnten ihre Einkommen knapp unterdurchschnittlich, die unteren 90 Prozent leicht überdurchschnittlich steigern. Teilt man die Top-10 Prozent der Einkommensbezieher_innen in kleinere Gruppen auf, zeigt sich über das gesamte Spektrum das gleiche Muster. Unabhängig davon, welche Top-Einkommensgruppe man betrachtet: In allen Segmenten fand ein Einkommensanstieg statt, der ungefähr dem durchschnittlichen Wachstum entsprach. Der Zeitraum von 1950 bis 1995 war damit in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland eine Phase, die sich durch eine egalitäre Verteilung der Einkommenszuwächse auszeichnete.

Ganz anders die Situation zwischen 1995 und 2010. Die unteren 90 Prozent der Einkommensbezieher_innen mussten einen Rückgang ihrer realen Bruttoeinkommen um jahresdurchschnittlich ungefähr ein Prozent hinnehmen, wohingegen sich die Einkommen der Top-10 Prozent im Jahresdurchschnitt um rund ein Prozent erhöhten. Da die realen Bruttoeinkommen in der Gesamtwirtschaft in diesem Zeitraum praktisch stagnierten, fand hier eine vollständige Umverteilung des Realeinkommens von unten nach oben statt. Außerdem zeigen die Daten, dass der Einkommenszuwachs umso höher ausfiel, je weiter oben eine Gruppe auf der Einkommensleiter stand. Das Top-0,01 Prozent (das oberste Zehntausendstel) erreichte mit einer durchschnittlichen Einkommenssteigerung von rund 2,4 Prozent pro Jahr den größten Zuwachs.

URSACHEN UND FOLGEN

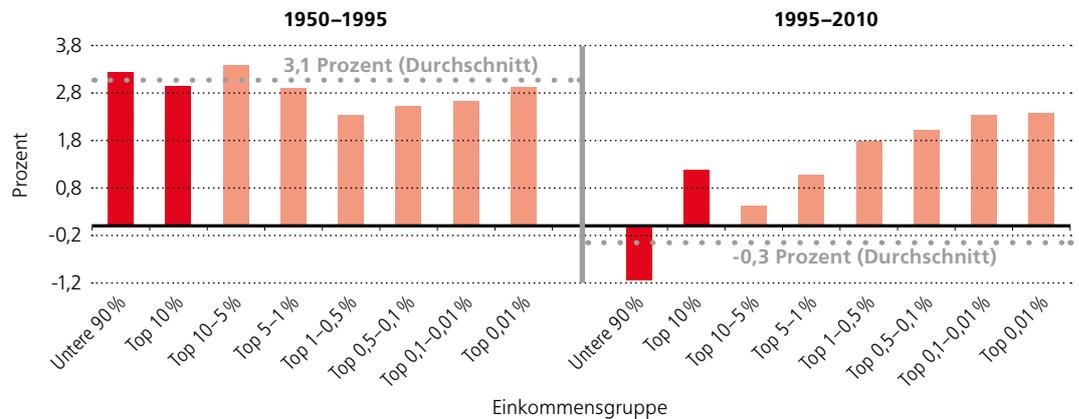
Dass sowohl die Markteinkommen als auch die verfügbaren Einkommen in Deutschland heute ungleicher verteilt sind als vor 20 Jahren, ist ein empirisch gut belegbares Faktum. Dass für diese Entwicklung die starken Zuwächse am oberen Verteilungsrand eine wichtige Rolle gespielt haben, ist ebenfalls gut dokumentiert.⁶ Zu den Faktoren, die hierzu beigetragen haben, werden in der einschlägigen Literatur unter

Abbildung 1
Entwicklung der Gini-Koeffizienten der Einkommensverteilung in ausgewählten OECD-Ländern, 1995 bis ~2012



Quelle: OECD: Income Distribution Database, Version Juni 2015, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD#>, Abruf am 10.8.2015.
Die Abbildung zeigt die Veränderung der Gini-Koeffizienten in allen OECD-Ländern, für die Daten zwischen 1995 und 2011/2012/2013 zur Verfügung stehen. Gini-Koeffizient: 0 = völlige Gleichverteilung der Einkommen, 100 = völlige Ungleichverteilung der Einkommen.

Abbildung 2

Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Bruttodurchschnittseinkommen in verschiedenen Einkommensgruppen in Deutschland, 1950 bis 2010

Quelle: Alvaredo et al.: The World Top Incomes Database 2015, <http://topincomes.parisschoolofeconomics.eu/>, Abruf am 29.7.2015. Die Einkommen beziehen sich auf reale Bruttoeinkommen inklusive Veräußerungsgewinnen.

anderem die Globalisierung, der technische Wandel (vor allem bei Informations- und Kommunikationstechnologien), die zunehmende Bedeutung des Finanzsystems („Finanzialisierung“), veränderte Normen bei der Festlegung von Vergütungen (v.a. bei Topmanager-Einkommen), ein geringerer Einfluss der Gewerkschaften und der Rückbau des Umverteilungssystems (progressives Steuersystem, Transfersystem) gezählt.⁷

Ungleichheit hat eine Reihe von potenziellen negativen Folgen. Neuerdings setzt sich in der internationalen wissenschaftlichen Diskussion immer mehr die Auffassung durch, dass größere Ungleichheit zu geringerem Wirtschaftswachstum führt. Die OECD ist in einer aktuellen Studie zu dem Ergebnis gekommen, dass ein Anstieg des Gini-Koeffizienten um zwei Prozentpunkte einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts von 4,5 Prozent zur Folge hat. Damit wird der verbreiteten Vorstellung entgegengetreten, wonach sich die Einkommenszuwächse der ökonomischen Eliten nach und nach in ebenfalls zunehmende Einkommen der unteren Schichten umsetzen („Trickle-Down-Effekt“). Zwar wird bereits seit längerer Zeit ein negativer Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum für möglich erachtet, jedoch wurde bislang vor allem argumentiert, dass politisch motivierte Umverteilungsmaßnahmen negative Anreizeffekte auf das Wachstum ausüben würden. Neuere Ansätze berücksichtigen dagegen zum einen, dass eine Ungleichverteilung eine nachfragebedingte Wachstumsschwäche auslösen kann. Zum anderen wird angebotsseitig argumentiert, dass Armut und Ungleichheit unter anderem zu verringerten Bildungsinvestitionen oder zu Instabilitäten des Finanzsystems und dadurch zu geringerem Wachstum führen können.⁸

WIE VIEL UNGLEICHHEIT IST PROBLEMATISCH?

Bereits das Vorhaben, Ungleichheit adäquat zu messen, ist nicht trivial. Aus der Tatsache, dass der Gini-Koeffizient eine weit verbreitete Messgröße ist, lässt sich nicht ableiten, dass er auch ein ideales Instrument der Verteilungsanalyse ist. Beispielsweise ist er gegenüber Veränderungen an den Rändern eher insensitiv.⁹ Als besonders problematisch erweist sich jedoch, dass es nur wenig Anhaltspunkte dafür gibt, wie eine „ideale“

Einkommensverteilung aussehen könnte. Einigkeit herrscht allenfalls darüber, dass die Verteilung von Einkommen weder vollkommen gleich, noch extrem ungleich sein sollte. Aber welche zwischen den Extremen liegende Verteilung ist die richtige? Welche Kriterien für ein Richtig oder Falsch sollte man überhaupt anwenden?

Zwar gibt es auch für andere wirtschaftspolitische Ziele wie das Wirtschaftswachstum oder die Inflationsrate letztlich keine wissenschaftlich zweifelsfrei begründbaren Zielwerte. Die wirtschaftspolitische Praxis oder die normative Kraft des Faktischen hat hier jedoch im Laufe der Zeit einige allgemein anerkannte Zielwerte etabliert. Ähnliches findet man bei der Ungleichheit der Einkommensverteilung nicht. Ist der Wert eines Gini-Koeffizienten für die verfügbaren Einkommen von 39 Punkten eine akzeptable Größenordnung, oder ist dieser Wert zu hoch oder gar zu niedrig? Solange es keinen geeigneten Maßstab gibt, existiert bei der Beurteilung einer jeweils gegebenen Verteilung ein erheblicher Spielraum.

Weit verbreitet ist der Versuch, durch einen internationalen Vergleich eine Einordnung vorzunehmen. In 2014 lag gemäß OECD-Daten der Gini-Koeffizient der Markteinkommen in Deutschland bei 49,2 und damit deutlich über dem Durchschnitt der OECD-Länder (47,0). Der deutsche Indexwert entsprach in etwa dem US-amerikanischen (49,9), der im Allgemeinen als Ausdruck einer großen Ungleichheit angesehen wird. Bei der Verteilung der verfügbaren Einkommen lag der deutsche Gini-Koeffizient mit 29,0 dagegen unterhalb des OECD-Wertes (31,0); hier liegt Deutschland im unteren Mittelfeld. Doch was sagt das aus? Diese Art der Betrachtung kann allenfalls eine Information darüber geben, wie ungleich die Verteilung eines Landes im Vergleich zu anderen Ländern ausfällt, aber nicht, ob die Verteilung eines Landes an sich ungleich ist. Wie problematisch ein internationaler Vergleich sein kann, wird deutlich, wenn sich die Ungleichheit tendenziell in allen Ländern vergrößert, wie dies aktuell der Fall ist. Kann dann aus einem mittleren Platz im Ländervergleich abgeleitet werden, dass ein Land kein Ungleichheitsproblem hat?

Bei Wirtschaftsliberalen besteht eine offenkundige Neigung, eine gegebene Ungleichheit der Verteilung als nicht

problemrelevant darzustellen.¹⁰ Würden diese zugestehen, dass die existierende Verteilung zu ungleich ist, müssten sie befürchten, geradewegs mit der Frage konfrontiert zu werden, wie dem entgegenzuwirken sei. Dadurch kämen sie unmittelbar mit mehreren Dogmen des Marktliberalismus in Konflikt. Das erste Dogma lautet verkürzt und zugespitzt: Der Markt hat immer recht, er muss sich daher selbst überlassen bleiben. Jegliche Maßnahme, die in die Marktkräfte eingreift, so die typische Auffassung, führt zu Effizienzverlusten oder hätte andere unvorhersehbare und höchstwahrscheinlich unerwünschte Effekte zur Folge. Zum Beispiel attestiert die Mehrheit im Sachverständigenrat, dass in der deutschen Wirtschaft grundsätzlich ein Zuviel an staatlichen Eingriffen in den Markt vorherrscht, und fordert vehement, diese weitgehend zurückzuführen. Das Eintreten für eine Korrektur der Primärverteilung würde daher einen Bruch mit dem Postulat der Marktfreiheit darstellen. Für Wirtschaftsliberale sind somit aus Prinzip allenfalls Korrekturen der Marktverteilung durch eine Einkommensumverteilung denkbar, mit denen eine geringere Ungleichheit der Sekundärverteilung erreicht werden kann.

Dabei kommt man aber leicht mit einem zweiten Dogma in Konflikt: Als eines der effektivsten Instrumente für die Umverteilung der Einkommen von oben nach unten hat sich die progressive Einkommensteuer erwiesen. Wer eine steigende Ungleichheit nicht hinnehmen und hier ansetzen möchte, hätte gute Gründe, sich für Steuererhöhungen, insbesondere für Erhöhungen der Spitzensteuersätze auszusprechen.¹¹ Dies würde aber den grundlegenden Lehrsatz von den Leistungsanreizen, die durch höhere Grenzsteuern geschwächt würden, verletzen. Eine ähnliche Argumentation wird gegen Vermögens- und höhere Erbschaftssteuern vorgebracht.¹² Nicht zuletzt aus diesen Gründen werden Konservative und Wirtschaftsliberale im Zweifel dazu tendieren, das Ausmaß der Ungleichheit herunterzuspielen.

UNGLEICHHEITSPROBLEME

Gerechtigkeit und Fairness bei der Einkommensverteilung sind in den meisten modernen Gesellschaften wichtige Zielwerte. Selbst angesichts unterschiedlicher kultureller, politischer, religiöser und weltanschaulicher Einstellungen spielt das Thema Ungleichheit für die meisten Menschen eine wichtige Rolle. Verschiedene Umfragen haben ergeben, dass mehr als zwei Drittel der Deutschen die gegenwärtige Einkommens- und Vermögensverteilung als ungerecht empfinden. Derartige Ansichten können die Identifikation mit einem demokratischen Gemeinwesen mittelfristig unterminieren und zudem der individuellen Leistungsbereitschaft abträglich sein. Eine zunehmende Ungleichheit kann ferner darauf hindeuten, dass es mit den Startbedingungen und der Chancengleichheit in einer Gesellschaft nicht zum Besten bestellt ist. Außerdem kann eine wachsende Ungleichheit zu geringerem Wachstum und größerer makroökonomischer Instabilität führen. Wenn die Einkommenskonzentration auf die Aneignung von „ökonomischen Renten“ zurückzuführen ist, wie dies zum Beispiel im Zusammenhang mit den Topmanager-Vergütungen diskutiert wird, führt dies zu einer Fehlallokation von ökonomischen Ressourcen, die negative Auswirkungen auf Investitionen und das Wirtschaftswachstum hat. Des Weiteren besteht die Gefahr, dass sich politische und wirtschaftliche Macht in den

Händen einer kleinen Elite konzentriert, was die Demokratie untergräbt. Angesichts der teilweise drastischen Zunahme von ökonomischer und sozialer Ungleichheit in vielen Ländern, zu denen auch Deutschland gehört, und aufgrund der dadurch verursachten Probleme ist es längst an der Zeit, diesem Thema einen angemessenen Raum im wissenschaftlichen und politischen Diskurs einzuräumen.

Autor

Hagen Krämer ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Hochschule Karlsruhe – Technik und Wirtschaft.

Anmerkungen

- 1 – „Widening income inequality is the defining challenge of our time.“, IMF: Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective, Staff Discussion Notes No. 15/13, Washington, D.C. 2015, S. 4. Vgl. auch OECD: Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, Paris 2011, und OECD: In It Together: Why Less Inequality Benefits All, Paris 2015.
- 2 – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden 2014, Ziffer 529.
- 3 – „Ungleichheit ist ein gehyptes Problem“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.9.2015, <https://blogs.faz.net/fazit/2015/09/10/ungleichheit-ist-ein-gehyptes-problem-6502/> (15.10.15).
- 4 – Mit der Ungleichheit der Vermögensverteilung in Deutschland wird sich eine spätere Ausgabe von WISO direkt der Friedrich-Ebert-Stiftung gesondert befassen.
- 5 – Vgl. IMF, a.a.O., S. 11.
- 6 – Vgl. Christina Anselmann; Hagen Krämer: Income Inequality and Top Incomes: Some Recent Empirical Developments with a Focus on Germany, in: International Review of Applied Economics 29, 6 (2015), S. 770–786.
- 7 – Vgl. zum Beispiel Anthony B. Atkinson: Inequality. What can Be Done?, Cambridge, MA und London 2015, S. 82ff.
- 8 – Vgl. OECD, a.a.O.; IMF, a.a.O.
- 9 – Der international renommierte Verteilungsforscher Thomas Piketty spricht sich gegen die Verwendung des Gini-Koeffizienten aus und verwendet stattdessen die Anteile verschiedener Einkommensgruppen am Gesamteinkommen. Vgl. Thomas Piketty: Das Kapital im 21. Jahrhundert, München 2014. In letzter Zeit hat der Palma-Index eine gewisse Popularität erreicht, mit dem der Anteil der Top-10 Prozent im Verhältnis zu den unteren 40 Prozent der Einkommensverteilung gemessen werden kann.
- 10 – Piketty bringt es auf den Punkt: „The imagination of the elite to justify inequality is endless“, in: London School of Economics: An Interview with Thomas Piketty, Paris 8th July 2015, Mike Savage Working Paper 1 (2015), S. 14.
- 11 – Piketty und Atkinson halten Spitzensteuersätze von bis zu 65 Prozent für eine effektive Umverteilungsmaßnahme, ohne dass dadurch wachstumsschädliche Effekte entstünden.
- 12 – Gegen Erbschaftssteuern zu sein, ist aus wirtschaftsliberaler Sicht allerdings eigentlich ein Widerspruch, da es sich bei Erbschaften und Schenkungen um leistungslose Einkommen handelt.

Impressum

© 2015

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Markus Schreyer, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-283-9