ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Felbermayr, Gabriel; Battisti, Michele; Lehwald, Sybille

Article

Einkommensungleichheit in Deutschland, Teil 2: Die Rolle der Umverteilung

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Felbermayr, Gabriel; Battisti, Michele; Lehwald, Sybille (2016) : Einkommensungleichheit in Deutschland, Teil 2: Die Rolle der Umverteilung, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 69, Iss. 14, pp. 22-29

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/165790

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Einkommensungleichheit in Deutschland,
Teil 2: Die Rolle der Umverteilung[1]

Gabriel Felbermayr, Michele Battisti und Sybille Lehwald

Deutschland ist ein Land, das kräftig von oben nach unten umverteilt: sowohl innerhalb von Haushalten als auch durch Steuern und Transfers sowie durch die Bereitstellung öffentlicher Güter. In kaum einem anderen Land ist die Differenz zwischen der Ungleichheit der Brutto- und Nettoeinkommen größer als in Deutschland. Die Nettoeinkommensungleichheit hat sich seit 2005 kaum verändert, obwohl die Bruttoeinkommen gleicher verteilt sind: offenbar hat der öffentliche Sektor einen großen Teil der Einkommensgewinne zur Sanierung der öffentlichen Kassen genutzt.

Für die Lebenssituation der Arbeitnehmer ist nicht ausschlaggebend, was die Arbeitgeber an Bruttoentgelten bezahlen, sondern was nach Steuern und Transfers an Einkommen verfügbar ist. In Teil 1 haben wir uns auf die Bruttolohnungleichheit konzentriert; diese zeigt die primäre Lohnverteilung an, die auf dem Arbeitsmarkt entsteht. In Teil 2 betrachten wir nun die Wirkung sozialstaatlicher Aktivitäten auf die Verteilung der Nettoarbeitseinkommen und ihre Entwicklung über die Zeit.

Bei der Betrachtung der Nettoeinkommensungleichheit ist es notwendig, neben Arbeitseinkommen auch andere Einkommensarten zu berücksichtigen. Zudem ist es sinnvoll, bei der Betrachtung von der individuellen Ebene auf die Haushaltsebene zu wechseln, da dies auch die Bezugsgröße zur Besteuerung ist (vgl. Corneo 2015).

Es zeigt sich, dass die reale Nettoeinkommensungleichheit, gemessen durch den Gini-Koeffizienten, auf Haushaltsebene durch die Progression des Steuer- und Transfersystems um etwa 40% unter dem Niveau der realen Bruttoeinkommensungleichheit auf Haushaltsebene liegt. Die Nettoeinkommensungleichheit auf Haushaltsebene hat sich seit 2005 kaum verändert.

Die Ungleichheit der Bruttoarbeitseinkommen auf Haushaltsebene ist seit 2005 zurückgegangen. Interessanterweise ist der Rückgang weniger stark als jener auf Ebene einzelner Individuen. Das liegt daran, dass die Versicherungsfunktion der Haushalte durch eine deutliche Schrumpfung ihrer Größe schwächer wurde. Außerdem erhöht die sogenannte Bedarfsgewichtung die gemessene Ungleichheit, auch wenn Personen es vorziehen, in Singlehaushalten zu leben.

Die staatliche Umverteilung geschieht nicht nur über Steuern und Finanztransfers, sondern auch über die kostenlose Bereitstellung öffentlicher Güter. Allein durch die Berücksichtigung von Bildungs- und Gesundheitsausgaben sinkt die reale Nettoungleichheit auf Haushaltsebene um ca. 11%, Tendenz steigend.

Die Bruttolohnungleichheit in Deutschland erscheint im internationalen Vergleich hoch. Wie auch in Schweden oder Dänemark ist dies deshalb so, weil der Staat stark umverteilt und damit auch die Verteilung der Markteinkommen beeinflusst. Entscheidend ist jedoch die Ungleichheit der realen Nettoeinkommen auf Haushaltsebene. Dort nimmt Deutschland unter 20 OECD-Staaten Platz 7 ein. Damit gehört Deutschland zu den Staaten, die ein besonders geringes Maß an Ungleichheit aufweisen.

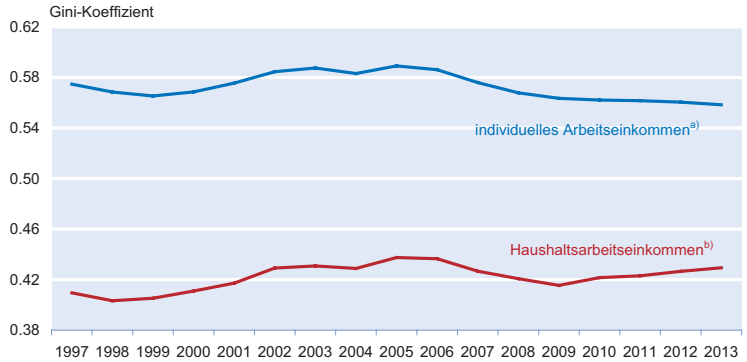
Im Vergleich zu anderen Ländern zeichnet sich das System staatlicher Umverteilung in Deutschland durch hohe Effizienz aus. Mit einer mittleren Staatsquote gelingt es, das Maß der Ungleichheit beim Nettoeinkommen im Vergleich zum Bruttoeinkommen stark zu reduzieren.

Die Versicherungsfunktion von Haushalten wird schwächer

Innerhalb der Haushalte werden die Einkommen der einzelnen Mitglieder (z.B. der Eheleute) zusammengelegt, um gemeinsamen Konsum zu finanzieren. Das beste Beispiel hierfür sind die Wohnungskosten. Außerdem werden viele ökonomische Entscheidungen, z.B. Arbeitsangebotsentscheidungen, gemeinschaftlich

[1] Dieser Beitrag übernimmt Teile des Textes einer Studie, die das ifo Institut im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen angefertigt hat (Felbermayr et al. 2016).

Abb. 1
Ungleichheit der Bruttoarbeitseinkommen: Individuen versus Haushalte



Grundlage sind Personen im Alter von 16–65. Inflationsbereinigte Größen.
a) Gruppe aller erwerbsfähigen Personen. Arbeitslosen wird ein Arbeitsentgelt von null zugewiesen.
b) Bruttoarbeitseinkommen auf Haushaltsebene.
Quelle: GSOEPv31; Berechnungen des ifo Instituts.

innerhalb eines Haushaltes getroffen. In einem Haushalt könnte es sich als optimal herausstellen, dass ein Mitglied in Teilzeit arbeitet und daher weniger Arbeitseinkommen erzielt, und ein anderes Mitglied in Vollzeit arbeitet und ein höheres Arbeitseinkommen erreicht. Zwar unterscheiden sich dann die individuellen Einkommen, aber die Unterschiede in den Konsummöglichkeiten sind mit großer Sicherheit deutlich geringer als die Einkommensunterschiede. Am Ende entscheiden aber nicht die individuellen Einkommen, sondern die Konsummöglichkeiten über das Wohlbefinden von Personen. Deshalb siedeln viele Forscher ihre Analysen auf der Haushaltsebene an.

Schließlich wird typischerweise noch berücksichtigt, dass es für große Haushalte einfacher ist, fixe Kosten zu tragen. Wieder können Wohnungskosten als gutes Beispiel herangezogen werden. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, werden üblicherweise Skalierungsfaktoren der OECD zur sogenannten Bedarfsgewichtung verwendet. Diese bewirken, dass das verfügbare Einkommen eines Individuums in einem großen Haushalt als höher unterstellt wird als in einem kleinen Haushalt.[2] So wird angenommen, dass zwei Singles, die getrennt leben, zusammen ca. 30% mehr Einkommen brauchen, als wenn sie als Paar zusammen leben. Wenn ärmere Individuen in größeren Haushalten zusammenleben, dann senkt die Bedarfsgewichtung die Ungleichheit.

Abbildung 1 zeigt, dass die Ungleichheit der Bruttoarbeitseinkommen zwischen Individuen deutlich höher ist als zwischen Haushalten. Die blaue Kurve ist identisch mit jener, die wir in Abbildung 1 der Analyse der Bruttolohnungleichheit gezeigt haben (vgl. Felbermayr, Battisti und Lehwald 2016) und bezieht sich auf die gesamte erwerbsfähige Bevölkerung (und nicht nur auf die Beschäftigten). Die rote Kurve betrachtet die Bruttoarbeitseinkommen auf Haushaltsebene. In der Tat ist der Abstand zwischen beiden Kurven beträchtlich; auch die Variation über die Zeit ist auf Haushaltsebene etwas schwächer, weil der Haushalt eine gewisse Versicherungsfunktion übernimmt.[3]

Abbildung 1 zeigt, dass die Ungleichheit auf Haushaltsebene nach 2006 zurückgegangen ist. Dies spiegelt die erhöhte Teilnahme am Arbeitsmarkt gerade in relativ armen Haushalten wider. In den letzten Jahren ist die Ungleichheit auf Haushaltsebene aber wieder etwas angestiegen. Dies kann mit der Veränderung der Haushaltsgrößen über die Zeit zu tun haben. Der Trend zu mehr Singlehaushalten und allgemein zu kleineren Haushalten führt dazu, dass die Haushalte ihre Versicherungsfunktion einbüßen. Im Extremfall, wenn alle Mehrpersonenhaushalte aufgelöst würden, würde die Ungleichheit auf Haushaltsebene mit jener auf individueller Ebene übereinstimmen.

Wenn die durchschnittliche Größe der Haushalte zurückgeht, dann kann auch die Bedarfsgewichtung durch die OECD-Faktoren ungleichheitssteigernd wirken. Dies ist dann der Fall, wenn es nicht gerade die gut verdienenden Individuen sind, bei denen der Trend hin zu kleinen Haushalten besonders stark ausgeprägt ist, was empirisch nicht der Fall zu sein scheint. Sinn (2008) argumentiert daher, dass ein Teil der Zunahme der Ungleichheit auf Haushaltsebene einerseits ein Artefakt der Skalierungsfaktoren der OECD ist, andererseits aber durchaus optimales Verhalten von Individuen widerspiegeln kann, wenn diese es vorziehen (und es sich auch zunehmend leisten können) in kleineren Haushalten zu leben.[4]

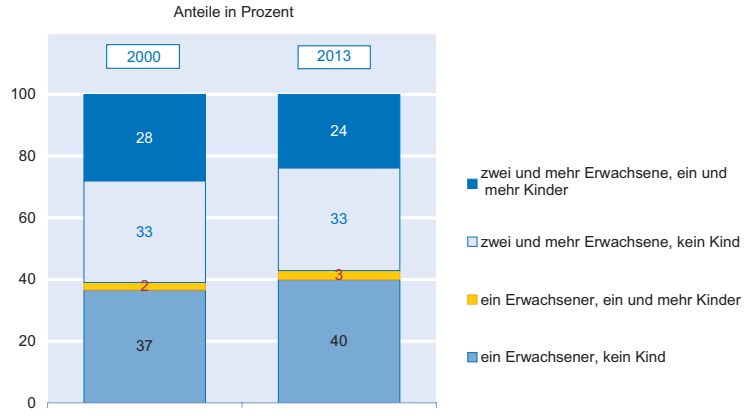
Abbildung 2 zeigt, dass sich selbst über den kurzen Zeitraum von 2000 bis 2013 der Anteil der Haushalte, in denen mindestens zwei Erwachsene und mindestens ein Kind leben, von 28% auf 24% verringert hat; der Anteil der Einpersonenhaushalte hat sich indes von 37% auf 40% erhöht. Mit Hilfe einer einfachen Zerlegung der Varianz der Einkommen auf Haushaltsebene lässt sich zeigen, dass ungefähr 6% der Veränderung der Ungleichheit im Zeitraum 2000 bis 2013 einzig auf die Veränderung in der Haushaltsgröße zurückzuführen ist (vgl. Battisti, Felbermayr und Lehwald 2016). Betrachtet man einen längeren Zeitraum, so nimmt die Bedeutung dieser Strukturveränderung dramatisch zu. Peichl, Pestel und Schneider (2012) untersuchen dies mit Daten aus dem SOEP, die vom Jahr 1991 bis in das Jahr

[2] Wir benutzen die *OECD modified equivalence scale,* vgl. http://www.oecd.org/statistics/OECD-ICW-Framework-Chapter8.pdf.

[3] Diese Analyse unterstellt implizit, dass innerhalb der Haushalte tatsächlich ein Ausgleich zwischen den Mitgliedern stattfindet, aber zwischen Haushalten ein solcher Ausgleich vollständig ausbleibt.

[4] Es gibt viele Gründe – neben den Präferenzen der Personen – für den Trend hin zu kleineren Haushalten. Die Alterung der Gesellschaft ist ein wichtiges weiteres Beispiel dafür. Man beachte aber, dass Abbildung 2 Einpersonenhaushalte mit Individuen jenseits 65 Jahren ausschließt.

Abb. 2
Haushaltstypen, 2000 und 2013



Haushalte, deren erwachsene Mitglieder nicht älter als 65 Jahre sind.
Quelle: GSOEPv31; Berechnungen des ifo Instituts.

2007 reichen. Sie finden, dass 78% der Veränderung in der Ungleichheit auf Haushaltsebene auf Veränderungen in der Struktur der Haushalte zurückzuführen ist.

Der Einfluss von Steuern und Finanztransfers: Deutliche Reduktion der Einkommensungleichheit

Wir sind jetzt in der Lage, den Einfluss von Steuern und Finanztransfers zu untersuchen. Dabei können wir aber nicht mehr zwischen Individual- und Haushaltseinkommen unterscheiden, weil andere Markteinkommen (nicht Arbeitseinkommen) in den SOEP-Daten nicht Individuen zugeteilt werden können, sondern nur auf Haushaltsebene erfasst werden. Das bedeutet auch, dass wir im Folgenden Markteinkommen aus Kapitalanlagen in unsere Betrachtung miteinbeziehen. Abbildung 3 stellt die Entwicklung der Ungleichheit der Haushaltseinkommen vor und nach Steuern und Transfers mit Hilfe von Gini-Koeffizienten dar.

Die blaue Kurve zeigt die Gini-Koeffizienten der Markteinkommen auf Haushaltsebene. Seit 2005 beobachten wir einen sehr klaren Rückgang bis 2009, der durch vermehrte Beschäftigung ausgelöst worden sein dürfte; danach erfolgte ein moderater Anstieg. Die rote Kurve zeigt die Gini-Koeffizienten der Markteinkommen nach Steuern und Transferzahlungen. Die Ungleichheit nimmt durch die Wirkung des Sozialstaates deutlich ab, das ist das Ziel progressiver Einkommensbesteuerung und vom Einkommen unabhängiger Transfers (wie z.B. dem Kindergeld). Im Jahr 2013 ist der Gini-Koeffizient nach Steuern und Transfers 40% niedriger als der Gini-Koeffizient der Bruttoeinkommen. Der deutsche Staat verteilt stark um.

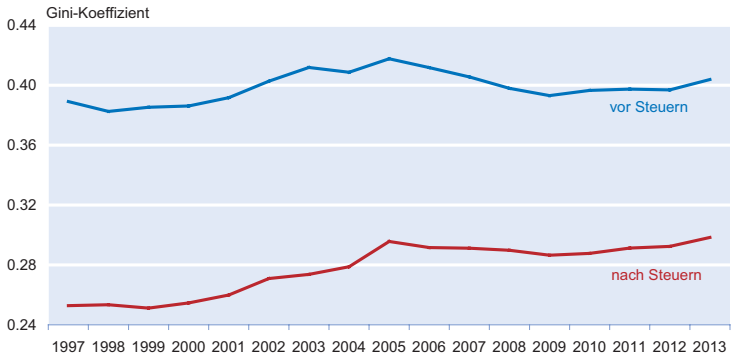
Im Zeitverlauf ist zu beobachten, dass der Gini-Koeffizient nach Steuern weniger stark gefallen ist als vor Steuern. Vor 2000 und nach 2005 scheint er im Wesentlichen konstant zu sein. Dies ist vor allem auf die Steuerreform der Regierung Schröder zurückzuführen, die im Jahr 2000 beschlossen und bis 2005 voll in Kraft gesetzt wurde. Sie umfasste insbesondere eine Absenkung des Eingangs- und des Spitzensteuersatzes von 25,9% (1998) auf 15% und von 53% (1998) auf 42%.

Dass die Ungleichheit der Bruttoeinkommen nach 2005 deutlicher zurückging als jene der Nettoeinkommen liegt daran, dass Haushalte, in denen ein Mitglied neu auf dem Arbeitsmarkt tätig wurde, zwar höhere Nettoeinkommen verbuchen konnten, doch stieg damit auch der Durchschnittssteuersatz auf das bereits vorher vorhandene Einkommen. Damit hat der Staat einen Teil der Einkommenszuwächse wieder weggesteuert. Dies ist vor allem in ärmeren Haushalten relevant, wo der Anstieg des Grenzsteuersatzes einen starken Anstieg des Durchschnittssteuersatzes nach sich ziehen kann.

Die Rolle öffentlicher Güter: Weitere Reduktion der Ungleichheit

Im letzten Kapitel haben wir dargestellt, dass der Staat Einkommen zwischen unterschiedlichen Segmenten der Gesellschaft mit Hilfe von Steuern und fiskalischen Transfers umverteilt. Dies ist aber nicht die einzige Aktivität moderner Staaten. Diese stellen auch öffentliche Güter bereit, die allen Bürgern – oft unabhängig von ihren Einkommen – zu Gute kommen, die aber vor allem von jenen bezahlt werden, die hohe Einkommen haben und daher auch ho-

Abb. 3
Ungleichheit der Haushaltseinkommen vor und nach Steuern und Transfers

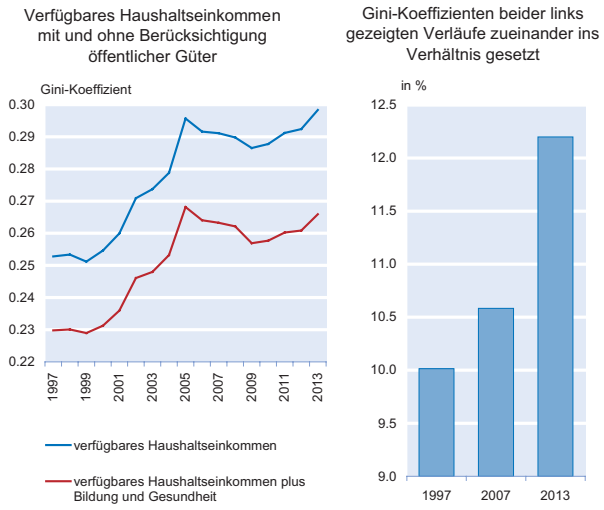


Grundlage sind Personen im Alter von 16–65. Inflationsbereinigte Größen.
Markteinkommen (Arbeits- und andere Einkommen) vor und nach Steuern und Transferzahlungen. Die Betrachtungsebene ist der Haushalt.

Quelle: GSOEPv31; Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 4

Wirkung öffentlicher Güter auf die Nettoeinkommensungleichheit



Inflationsbereinigte Größen.

Quelle: World Bank, World Development Indicators (Daten zum BIP und zur Größe von Bildungs- und Gesundheitsausgaben der öffentlichen Hand); SOEPv31; Berechnungen des ifo Instituts.

he Steuerbeträge abführen. Durch die Progression des Einkommenssteuersystems verstärkt sich dieser Effekt noch, weil hohe Einkommen auch mit hohen Steuersätzen einhergehen.

In dem Ausmaß, in dem die Finanzierung oder der Konsum dieser öffentlichen Güter von der Einkommenssituation der Bürger abhängt, hat ihre Bereitstellung eine verteilungspolitische Wirkung. Dies bedeutet, dass es irreführend sein kann, allein auf die Verteilung der Einkommen zu blicken. In der Tat ist es vorstellbar, dass Umverteilung durch die Bereitstellung öffentlicher Güter die Konsumungleichheit effizienter verringern kann, als dies durch Finanztransfers gelingen könnte.

Als Beispiel kann das gesetzliche Krankenversicherungssystem angeführt werden. In Deutschland werden Versicherungsbeträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze von zurzeit 50 850 Euro im Ausmaß von durchschnittlich 7,8% des Bruttoeinkommens eingezogen. Das bedeutet, dass Personen mit höheren Einkommen stärker zur Finanzierung des Gesundheitssystems beitragen (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) als Personen mit niedrigeren Einkommen. Sie empfangen aber in der Regel keine teuren Leistungen. Weil höhere Einkommen mit besserer Gesundheit positiv korrelieren, könnten sie sogar geringere Leistungen empfangen. Das heißt, dass das Krankenversicherungssystem progressiv angelegt ist, dennoch wird seine Wirkung typischerweise nicht in die Berechnung von Ungleichheitsmaßen einbezogen, weil die Leistungen in natura bezogen werden.

Für andere staatlich finanzierte Leistungen gilt Ähnliches. Nach Daten der Weltbank für das Jahr 2012 entfallen ca. 19% aller Staatsausgaben in Deutschland auf Gesundheitsausgaben und 11% auf Bildungsausgaben (auf allen föderalen Ebenen). Beschränkt man sich auf diese beiden Ausgabenkategorien, so stellt der Staat pro Kopf im Durchschnitt 3 750 Euro für Gesundheits- und Bildungsausgaben bereit. Würden diese Ausgaben als Pro-Kopf-Transfer angerechnet, dann würde der Gini-Koeffizient der Nettoeinkommen von 0,288 auf 0,247 sinken. Das ist eine Reduktion von ungefähr 14%, eine relative Veränderung also, die größer ist als der Anstieg des Gini-Koeffizients seit dem Jahr 2000.

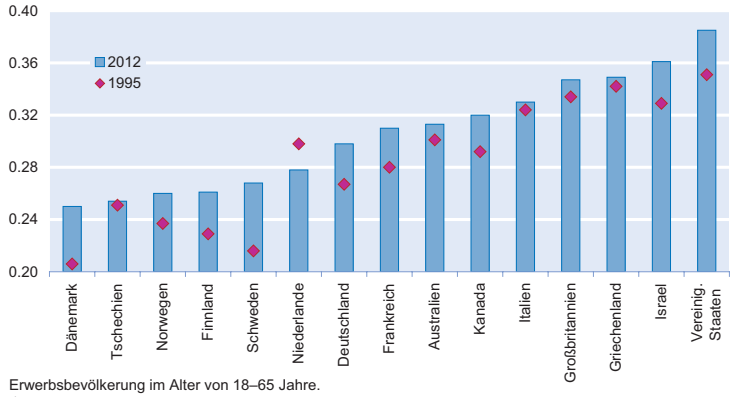
In einem nächsten Schritt wiederholen wir diese Analyse für die Jahre 1997 bis 2013 und vergleichen die sich ergebenden Gini-Koeffizienten im Zeitablauf (vgl. Abb. 4, linke Darstellung). Die rechte Darstellung setzt die gezeigten Verläufe aus der linken Graphik ins Verhältnis.

Die Gini-Koeffizienten sinken durch die Berücksichtigung staatlicher Gesundheits- und Bildungsausgaben in allen Jahren deutlich. Nach 2005/2006 verstärkt sich die Differenz der beiden in der Abbildung dargestellten Maße noch, weil die Bedeutung staatlicher Gesundheits- und Bildungsausgaben als Anteil am Pro-Kopf-Einkommen noch einmal gestiegen ist.

Diese Überlegungen erheben keinen Anspruch auf eine genaue Abschätzung der Effekte; sie dienen lediglich zur Illustration allgemeiner Grundprinzipien. In Wirklichkeit kommen staatliche Gesundheitsausgaben nicht allen Bürgern zu jedem Zeitpunkt gleichermaßen zu Gute; sie konzentrieren sich auf ältere und ärmere Personen, wobei letztere typischerweise über einen schlechteren Gesundheitszustand verfügen. Ausgaben für die Pflichtschulen kommen allen gleichermaßen zugute; Ausgaben für höhere Bildungsstätten wie Universitäten nutzen hingegen eher wohlhabenderen Haushalten, deren Kinder mit einer höheren Wahrscheinlichkeit die staatlichen Dienstleistungen auch tatsächlich nachfragen (vgl. dazu Heineck und Riphahn 2009).

Wir möchten mit diesen Überlegungen deutlich machen, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter den Vergleich von Ungleichheitsstatistiken, die nur auf verfügbare Einkommen abstellen, zwischen Ländern korrigieren kann. In Ländern, in denen der Staat Gesundheits- und Bildungsaufgaben übernimmt, überschätzen Gini-Koeffizienten, die nur auf Einkommen abstellen, die tatsächliche Ungleichheit. Hinzu kommt, dass eine Vernachlässigung öffentlicher Güter in der Ungleichheitsdebatte dazu führen kann, dass Verteilungspolitik verstärkt durch Steuern und fiskalische Transfers durchgeführt wird, weil diese die Nettoungleichheit der Einkommen reduzieren können, aber die öffentliche Bereitstellung von Gütern wie Gesundheitsleistungen oder Schul-

Abb. 5
Gini-Koeffizienten[a] ausgewählter OECD-Länder



Erwerbsbevölkerung im Alter von 18–65 Jahre.
[a] Berechnung auf Basis der verfügbaren Haushaltseinkommen. Für manche Länder mussten aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit der Daten frühere oder spätere Jahre als Grundlage genommen werden.
Quelle: OECD Income Distribution Database.

bildung, die die Chancengleichheit steigern, in den Hintergrund gerät.

Deutschland liegt sowohl bei der Nettoeinkommensungleichheit als auch bei den Trends international im Mittelfeld

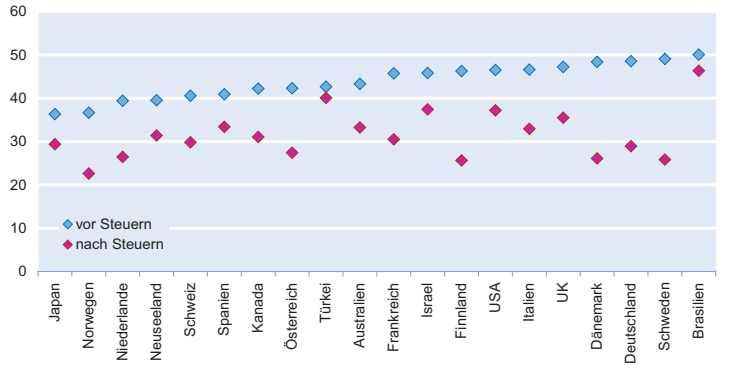
Im vorherigen Kapitel haben wir Steuern, Finanztransfers und öffentliche Güter in unsere Analyse miteinbezogen und deren Einfluss auf Einkommensungleichheit untersucht. Nun bewerten wir die Größe und die Art der Umverteilung in Deutschland im Vergleich zu ähnlichen Ländern. Zunächst betrachten wir die Einkommensungleichheit nach Steuern über ausgewählte OECD-Länder, wobei aufgrund der Datenlage leider die Rolle öffentlicher Güter nicht berücksichtigt werden konnte.

Abbildung 5 zeigt Werte der Gini-Koeffizienten in jenen OECD-Ländern, für die vergleichbaren Daten verfügbar sind. Der Koeffizient wurde auf Basis des verfügbaren Haushaltseinkommens für 2012 sowie zum Vergleich für 1995 berechnet. Der Anstieg der Einkommensungleichheit der 1990er und frühen 2000er Jahre in Deutschland sorgte dafür, dass Deutschland die Gruppe der Länder mit den niedrigsten Niveaus der Einkommensungleichheit verließ. Das Niveau des Gini-Koeffizienten in Deutschland ist zurzeit vergleichbar mit dem der Niederlande und Frankreichs und niedriger als das Niveau der südeuropäischen und der angelsächsischen Länder. Die Behauptung, die z.B. in Fratzscher (2016) zu lesen ist: »In kaum einem Industrieland der Welt sind vor allem Chancen, aber auch zunehmend Vermögen und Einkommen ungleicher verteilt als in Deutschland«, kann daher zumindest in Bezug auf die Nettoeinkommen als widerlegt angesehen werden.

Über eine isolierte Betrachtung des Gini-Koeffizienten des Einkommens nach Steuern hinaus ist auch ein Vergleich mit dem Gini-Koeffizienten des Markteinkommens informativ. Abbildung 6 listet eine Gruppe ausgewählter Länder (die relativ groß und reich sind, sowie über relativ große Regierungsapparate verfügen) entsprechend ihres – auf Basis des Markteinkommens sowie auf Basis des Nettoeinkommens – berechneten Gini-Koeffizienten auf (im Folgenden sortiert nach der Höhe des Gini-Koeffizienten der Markteinkommen). Dass sich Deutschland am oberen Ende der Liste befindet, mag überraschend erscheinen. Gemessen am Markteinkommen hat Deutschland wesentlich größere Ungleichheitsniveaus als vergleichbare Staaten. Der Gini-Koeffizient des Markteinkommens ist in Deutschland größer als in Österreich, Frankreich, Italien, dem Vereinigten Königreich oder den Vereinigten Staaten.

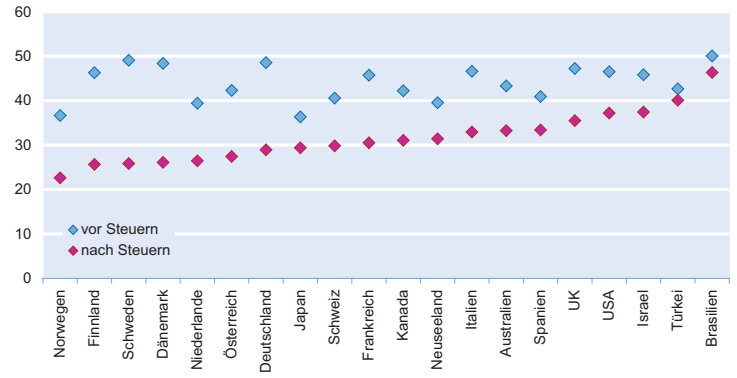
Bedingt durch teilweise erhebliche Umverteilung seitens der Regierungen dieser Länder, fällt der auf dem Nettoeinkommen basierende Koeffizient geringer aus als jener, der auf Basis des Markteinkommens berechnet wurde. Es ist damit zu rechnen, dass Umverteilung zwischen reich und arm zu einem Ansteigen der Ungleichheit der Markteinkommen führt, weil höhere Einkommenssteuern im Arbeitsmarktgleichgewicht zumindest teilweise auch von den Unternehmen in Form höherer Bruttolöhne getragen werden. Möchte ein deutsches Unternehmen beispielsweise einen Elektroingenieur einstellen, so muss es diesem ein gegenüber anderen Ländern wettbewerbsfähiges Nettoeinkommen bieten. Aufgrund der höheren Steuern bedeutet dies für das

Abb. 6
Gini-Koeffizieten vor und nach Steuern und Finanztransfer
sortiert nach dem Gini-Koeffizient der Markteinkommen



Die Betrachtungsebene ist der Haushalt.
Quelle: SWIID Datensatz; IMF World Economic Outlook Data (2012).

Abb. 7
Gini-Koeffizieten vor und nach Steuern
sortiert nach dem Gini-Koeffizient der Nettoeinkommen



Die Betrachtungsebene ist der Haushalt.

Quelle: SWIID Datensatz; IMF World Economic Outlook Data (2012).

Unternehmen einen höheren Bruttolohn als in den vereinigten Staaten oder dem Vereinigten Königreich. Dies unterstützt einen Mechanismus, der den Gesamteffekt von Umverteilungsmaßnahmen schmälern kann. Sehen sich mobile Produktionsfaktoren höheren Steuern gegenüber, so können sich Firmen dafür entscheiden, weniger für andere Produktionsfaktoren zu zahlen, um den Angestellten, die sie möglicherweise verlieren würden, wettbewerbsfähige Vergütungspakete anbieten zu können.[5]

Abbildung 7 zeigt wieder die Liste von betrachteten Ländern, nun jedoch sortiert nach dem Gini-Koeffizienten des Nettoeinkommens (also nach Steuern und Transfers).

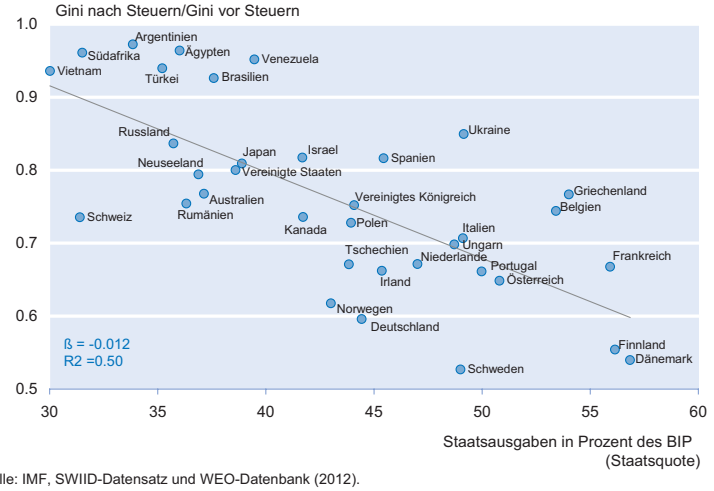
In diesem Fall findet sich Deutschland im unteren Teil der Liste. Es weist ähnliche Ungleichheitsniveaus wie die nordischen Staaten auf, die niedriger sind als die der anderen großen OECD-Staaten, insbesondere kleiner als die von Frankreich, Spanien, Italien, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten. Vor allem ist darauf hinzuweisen, dass dies nicht für alle Staaten der Fall ist, was bedeutet, dass nicht alle Staaten mit hohem Gini-Koeffizient des Markteinkommens auch viel umverteilen (was ein einfaches Medianwählermodell voraussagen würde). Brasilien, die Türkei und die Vereinigten Staaten sind Beispiele für Länder, die zwar relativ hohe Ungleichheitsniveaus aufweisen, aber dennoch vergleichsweise wenig umverteilen.

Diese Graphiken zeigen, dass das Umverteilungssystem in Deutschland eine entscheidende Rolle in Bezug auf das Niveau der Nettoeinkommensungleichheit spielt. Deutschland verteilt mehr um als alle anderen OECD-Länder (vgl. Fuest 2016). In der einfachsten Spezifikation der Budgetbeschränkung einer Regierung wird typischerweise angenommen, dass diese nur von reicheren zu ärmeren Haushalten umverteilt, beispielsweise mit einem Pro-Kopf-Transfer und einer proportionalen Besteuerung. Umverteilung von oben nach unten kann eindeutig die Ungleichheit nach Steuern beeinflussen. Das Ausmaß, mit dem Einkommen umverteilt wird, kann einen negativen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben, ein Effekt, der voraussichtlich immer weiter zunehmen wird. Die Effizienzkosten der Umverteilung sollten speziell in Ländern wie Deutschland, in denen die Niveaus bereits verhältnismäßig hoch sind, auch Gegenstand der Debatte um Ungleichheit sein, besonders in Zeiten, in denen die zukünftige Nachhaltigkeit des Wohlfahrtsstaats von vielen Seiten infrage gestellt wird. Im Folgenden konstruieren wir einige einfache Maße, um festzustellen, inwieweit große Regierungen mehr umverteilen.

Deutschland hat ein sehr effektives System staatlicher Umverteilung

In der Regel wird staatliche Umverteilung ausschließlich als eine Bewegung von Ressourcen vom oberen zum unteren Ende der Einkommensverteilung betrachtet. Tatsächlich ist die Rolle des Staates weitaus komplexer. Im Folgenden betrachten wir den Zusammenhang zwischen der Größe einer Regierung und dem Quotient aus Ungleichheit vor und nach Transferleistungen. In der nächsten Graphik (vgl. Abb. 8)

Abb. 8
Staatsquote und Umverteilung



Quelle: IMF, SWIID-Datensatz und WEO-Datenbank (2012).

[5] Es gibt eine traditionsreiche wissenschaftliche Literatur, die sich mit der Frage auseinandersetzt, wer Steuern letztlich zu tragen hat; vgl. dazu die Übersicht von Fullerton und Metcalf (2012).

messen wir das Ausmaß der Staatstätigkeit anhand der Höhe der Staatsausgaben als Anteil des BIP (horizontale Achse) sowie das Ausmaß der Umverteilung anhand des Verhältnisses des Gini-Koeffizienten nach Steuern zum Gini-Koeffizienten vor Steuern (vertikale Achse). Eine große Quote bedeutet dabei weniger Umverteilung.

Befindet sich ein Land weit rechts, so bedeutet dies eine relativ hohe Staatsquote (= ein hoher Anteil des BIP entfällt auf Staatsausgaben). Länder, die sich weit oben befinden, verteilen weniger um (der Gini-Koeffizient nach Steuern ähnelt dem Gini-Koeffizient vor Steuern). Betrachtet man die Länder entlang der vertikalen Achse, so fällt auf, dass Deutschland vergleichsweise viel umverteilt. Lediglich die nordischen Länder weisen höhere Quoten auf. Vergleicht man zusätzlich Deutschlands Position auf der horizontalen Achse, so wird deutlich, dass die deutsche Staatsquote nicht so hoch ist wie in anderen Ländern (bspw. Italien, Österreich und Frankreich). Wenngleich wir unsere Aufmerksamkeit auf Staaten mit einer Staatsquote von mindestens 30% beschränken, möchten wir an dieser Stelle anmerken, dass es nach wie vor Länder gibt, die laut – und IWF-Daten sehr wenig umverteilen (bspw. Brasilien, die Türkei, Argentinien und Südafrika). Die schwarze Linie in der Graphik stellt eine lineare Regression dar und zeigt, dass eine relativ starke negative Korrelation zwischen den betrachteten Variablen vorliegt. Allerdings zeigt die Graphik auch, dass viele Länder weit von der Regressionslinie entfernt liegen.[6] Länder links der Linie können als in Bezug auf Umverteilung relativ »effiziente« Staaten bezeichnet werden. Deutschland ist die einzige große Volkswirtschaft in dieser Gruppe. Angesichts der Größe seiner Staatsquote scheint Deutschland relativ viele öffentliche Mittel zu Umverteilungszwecken zu nutzen.[7] Andere Länder wie Griechenland, Belgien und Frankreich haben hohe Staatsquoten, verteilen aber verhältnismäßig wenig um (bzw. verteilen um, jedoch nicht von reich nach arm, was wir in dieser Graphik jedoch nicht darstellen), weswegen die relativ hohe Steuerbelastung in diesen Ländern keine Reduzierung der Ungleichheit nach Steuern mit sich bringt. Vor diesem Hintergrund erscheinen einzelne Diskussionen, z.B. in der Zeitschrift *Economist* (1. März 2014), als übermäßig vereinfachend, weil sie implizit annehmen, dass die Größe einer Regierung (d.h. die Staatsquote) mit dem Ausmaß an Umverteilung gleichzusetzen ist. Für viele Mechanismen, die die Rolle der Regierung für das Wirtschaftswachstum beschreiben, ist anzunehmen, dass Umverteilung nicht der alleinige Wirkungskanal ist, sondern dass eher die Staatsquote ein entscheidender Faktor ist. Ist die Regierung beispielsweise ein großer Arbeitgeber, der Löhne zahlt, die über jenen des Markts liegen, so wird es für Unternehmen schwierig, diejenigen Arbeitskräfte zu bekommen, die sie suchen.

Da höhere Steuersätze in der Regel die Wettbewerbsfähigkeit reduzieren, sollte die Bedeutung der Staatsquote auch vor dem Hintergrund der internationalen Wettbewerbsfähigkeit betrachtet werden. Dies legt wiederum nahe, dass die Annahme, der zufolge große Regierungen automatisch großzügige Sozialprogramme umsetzen und mehr umverteilen, falsch und potenziell irreführend ist. Veränderungen hin zu einem vereinfachten Steuersystem können nicht nur das Ausmaß der Umverteilung erhöhen, sondern auch horizontale Ungerechtigkeit reduzieren und Transparenz steigern. Insgesamt zeigt unsere Analyse, dass die Nettoeinkommensungleichheit in Deutschland, wenngleich sie jene der 1990er Jahre übertrifft, auch heute nicht größer ist als die vieler anderer Staaten.

Auf Basis der obigen Graphiken scheint es eindeutig, dass das Niveau der Ungleichheit der Nettolöhne in Deutschland weniger in einer zu geringen wohlfahrtsstaatlichen Umverteilung (die im internationalen Vergleich tatsächlich sehr umfangreich ist), als vielmehr in großer Einkommensungleichheit vor Steuern begründet liegt.

In der aktuellen Debatte um Ungleichheit wird oftmals vergessen, dass die Reduzierung von Ungleichheit an sich kein Selbstzweck ist. Wie oben gezeigt wurde, ist wachsende Einkommensungleichheit teilweise das Ergebnis individueller Entscheidungen wie beispielsweise wachsender Frauenerwerbstätigkeit oder demographischer Veränderungen. Ein Risiko dieser Debatte liegt außerdem darin, dass sie sich hauptsächlich auf Politikmaßnahmen zur kurzfristigen Reduzierung der Nettoungleichheit konzentriert (Maßnahmen, die die Ungleichheit vor Steuern außer Acht lassen), weswegen anderen, möglicherweise sehr wichtigen Politikbereichen wenig Aufmerksamkeit zukommt. Ebenso können Politikmaßnahmen nicht nur die Verteilung der Nettoeinkommen, sondern durchaus auch die der Bruttoeinkommen beeinflussen. Das gilt beispielsweise für die Bildungspolitik. Eine Verbesserung der Bildungspolitik im Sinne einer stärkeren Förderung benachteiligter Schichten hat den Vorteil, dass sie Ungleichheit verringern und gleichzeitig das Wirtschaftswachstum fördern kann. Insofern kann sie den Konflikt zwischen Effizienz- und Verteilungsfragen entschärfen.[8]

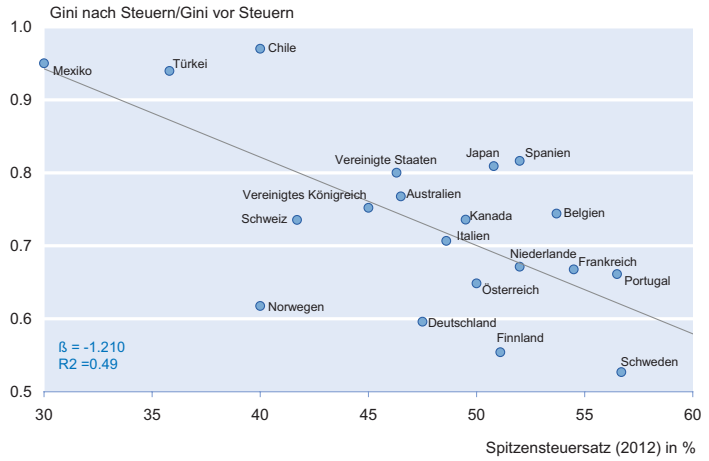
Ein weiteres wichtiges Thema in der Diskussion über Ungleichheit ist die Besteuerung hoher Einkommen und der Trend zu sinkenden Spitzensteuersätzen bei der Einkommensteuer. Um zu bewerten, in welchem Ausmaß die oben diskutierte Umverteilung durch eine sehr hohe Besteuerung

[6] Wir berücksichtigen nur relative reiche Länder mit gut funktionierenden Systemen zur Einnahmenerhebung.

[7] Hierbei ist zu beachten, dass Steuern und Transfers nicht die einzigen Mittel zur Umverteilung von Konsum bzw. Nutzen unter Individuen sind, die einer Regierung zur Verfügung stehen. Die Bereitstellung öffentlicher Güter wie beispielsweise Bildungs- und Gesundheitssysteme sowie Infrastruktur hat ebenfalls eine umverteilende Wirkung, die in diesen Graphiken nicht berücksichtigt wird.

[8] Natürlich müssen öffentliche Bildungsinvestitionen ebenfalls durch Steuern finanziert werden. Letztlich geht es um das optimale Niveau und die optimale Struktur von Bildungsinvestitionen.

Abb. 9
Spitzensteuersatz und Umverteilung



Quelle: IMF, SWIID-Datensatz; OECD-Steuerdatenbank.

von Individuen mit hohem Einkommen erreicht wird, zeigen wir eine Graphik (vgl. Abb. 9), die auf der vertikalen Achse wie im vorherigen Fall das Verhältnis des Gini-Koeffizienten nach Steuern zum Gini-Koeffizienten vor Steuern zeigt, während auf der horizontalen Achse der jeweils höchste Grenzsteuersatz abgetragen ist.

Länder, die weit rechts liegen, haben hohe Grenzsteuersätze für Individuen mit hohem Einkommen (horizontale Achse). Die vertikale Achse zeigt erneut das Verhältnis von Gini-Koeffizient vor zu Gini-Koeffizient nach Steuern. Der Spitzensteuersatz in Deutschland ist vergleichbar mit jenem in Italien und Kanada und nur ein wenig höher als der in den Vereinigten Staaten oder dem Vereinigten Königreich. Dass Deutschland sich gleichzeitig weiter unten in der Graphik befindet als die genannten Länder bedeutet, dass in Deutschland mit einem vergleichbaren Steuersatz eine größere Umverteilung erreicht wird. Unter den europäischen Volkswirtschaften ist Deutschland das einzige Land, das relativ weit unter der Regressionslinie liegt, während Spanien und Frankreich beispielsweise darüber liegen. Letztere erzielen mit einem relativ hohen Spitzensteuersatz ein geringeres Ausmaß an Umverteilung als Deutschland.

Fazit

Die Entwicklung der Nettoeinkommensungleichheit auf Haushaltsebene, also der Ungleichheit nach Steuern und Transfers, weist seit 2005 keinen Anstieg mehr auf. Zudem zeigen wir, dass Deutschland – im internationalen Vergleich – effizient umverteilt und innerhalb der OECD zu den Staaten gehört, die sich durch ein besonders geringes Maß an Nettoeinkommensungleichheit auszeichnen. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass der Staat nicht nur durch Steuern und Transfers umverteilt, sondern auch durch die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Bildung und Gesundheitsversorgung. Auch diese Faktoren müssen für eine solide Beurteilung der Ungleichheit Berücksichtigung finden.

Literatur

Battisti, M., G.J Felbermayr und S. Lehwald (2016), »Inequality in Germany: Myth, Facts and Policy Implications«, Ifo Working Paper 217.

Corneo, G. (2015), »Income Inequality from a Lifetime Perspective«, *Empirica* 42(2), 225–239.

Economist (2014), »Inequality v Growth«, 1. März.

Felbermayr, G.J., M. Battisti und S. Lehwald (2016), *Entwicklung der Einkommensungleichheit: Daten, Fakten und Wahrnehmungen*, Studie im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen, München, verfügbar unter: http://familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Studie_Stiftung_Familienunternehmen_Einkommensungleichheit.pdf.

Fratzscher, M. (2016), *Verteilungskampf: Warum Deutschland immer ungleicher wird*, Carl Hanser Verlag, München.

Fuest, C. (2016), »Zehn Thesen Zur Ungleichheitsdebatte«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1. Februar.

Fullerton, D. und G.E. Metcalf (2012), »The Distribution of Tax Burdens: An Introduction.« NBER Working Paper 8978.

Heineck, G. und R.T. Riphahn (2009), »Intergenerational Transmission of Educational Attainment in Germany – The Last Five Decades«, *Journal of Economics and Statistics (Jahrbuecher Fuer Nationaloekonomie Und Statistik)* 229(1), 36–60.

Peichl, A., N. Pestel und H. Schneider (2012), »Does Size Matter? The Impact Of Changes In Household Structure On Income Distribution In Germany«, *Review of Income and Wealth* 58(1), 118–141.

Sinn, H.-W. (2008), »Der bedarfsgewichtete Käse und die neue Armut«, *ifo Schnelldienst* 61(10), 14–16.