

Pimpertz, Jochen; Horschel, Nicole; Schröder, Christoph

Research Report

Soziale Umverteilung in Deutschland: Bestandsaufnahme und Ansätze zu einer rationalen Neukonzeption

IW-Analysen, No. 49

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Pimpertz, Jochen; Horschel, Nicole; Schröder, Christoph (2009) : Soziale Umverteilung in Deutschland: Bestandsaufnahme und Ansätze zu einer rationalen Neukonzeption, IW-Analysen, No. 49, ISBN 978-3-602-45447-1, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/181810>

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.

Jochen Pimpertz / Nicole Horschel /
Christoph Schröder

Soziale Umverteilung in Deutschland

Bestandsaufnahme und Ansätze zu einer
rationalen Neukonzeption

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Jochen Pimpertz / Nicole Horschel /
Christoph Schröder

Soziale Umverteilung in Deutschland

Bestandsaufnahme und Ansätze zu einer
rationalen Neukonzeption

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14831-8 (Druckausgabe)

978-3-602-45447-1 (PDF)

Das Forschungsprojekt „Soziale Umverteilung in Deutschland“ wurde gefördert durch die informedia-Stiftung – Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik Köln.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2009 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon 0221 4981-452
Fax 0221 4981-445
div@iwkoeln.de
www.divkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Soziale Sicherung in Deutschland – die Makroperspektive	6
2.1	Komplexität des Sozialstaates, Inkonsistenzen und Intransparenz	7
2.2	Zur Aussagekraft des Sozialbudgets	10
2.3	Das Konzept der Nettosozialleistungsquote	19
2.4	Nettozialleistungsquoten im internationalen Vergleich	22
3	Monetäre Umverteilung in Deutschland – die Mikroperspektive	27
3.1	Umverteilung – ein einfaches Modell	27
3.2	Vom Markt- zum Nettoeinkommen	30
3.3	Monetäre Umverteilung im Jahr 2003 – Ergebnisse der EVS	36
3.4	Umverteilungsergebnisse nach dem Erwerbsstatus	47
3.5	Differenzierung nach soziodemografischen Merkmalen	58
4	Umverteilung in historischer Perspektive und im Kontext von Armut und Reichtum	67
4.1	Wachsende Einkommensungleichheit?	67
4.2	Umverteilung im Lichte der Wohlstandsanalyse	75
5	Verteilungseffekte von Sozialversicherungsreformen	90
5.1	Das IW-Mikrosimulationsmodell	91
5.2	Verteilung der Beitragslasten im Status quo	95
5.3	Variationen der Beitragsfinanzierung	100
5.4	Verteilungs- und alloktionstheoretische Beurteilung	105
6	Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	108
	Literatur	111
	Kurzdarstellung / Abstract	115
	Die Autoren	116

1

Einleitung

In Deutschland verteilt der Staat in vielfältiger Form und mit wachsender Intensität Einkommen zwischen den Bürgern um. Kaum ein Gesetz passiert den Deutschen Bundestag, ohne dass eine „soziale Komponente“ eingefordert wird. In den Debatten um die verschiedenen Reformen einzelner sozialer Sicherungssysteme werden allokationstheoretische Überlegungen und Effizienzaspekte zunehmend von der Frage nach den verteilungspolitischen Auswirkungen verdrängt. Vermeintliche „Ungerechtigkeiten“ dominieren die Diskussion: Beklagen die einen eine Umschichtung der Einkommen „von unten nach oben“, vermuten andere, dass der Sozialstaat vor allem durch eine Umschichtung innerhalb der Mittelschicht „von der rechten in die linke Tasche“ aufgebläht wird. Der Eindruck, dass der umverteilende Sozialstaat zumindest partiell versagt, spiegelt sich zum Teil in den Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen zur Einkommensarmut in Deutschland wider. Bisweilen entsteht dieser Eindruck aber auch aufgrund der stark verkürzten Darstellung einzelner Verteilungsaspekte in den Medien. Dabei bieten die meisten wissenschaftlichen Studien ein weitaus differenzierteres Bild.

Eine sachgerechte Beurteilung der Verteilungsergebnisse fällt angesichts der wachsenden Komplexität und der damit einhergehenden Intransparenz des Sozialstaates immer schwerer. Die Diskussion verstrickt sich tiefer und tiefer in dem Dickicht unterschiedlicher politischer Motive, Ziele und vielfältiger Instrumente:

- So wird Redistributionspolitik nicht nur mit dem Ziel der Armutsvermeidung begründet, sondern zum Beispiel auch mit der Angleichung der Einkommen über breite Bevölkerungsschichten, mit familien- und bildungspolitischen Motiven oder mit besonderen Problemlagen einzelner Bevölkerungsgruppen.
- Umverteilung erfolgt sowohl über die Leistungs- als auch über die Finanzierungsseite des Sozialstaates, wobei Versicherungs- und Fürsorgesysteme nebeneinander existieren.
- Leistungen werden mal bedürftigkeitsgeprüft gewährt (zum Beispiel Sozialhilfe), mal ohne Rücksicht auf den Vermögens- oder Einkommenshintergrund (zum Beispiel Kindergeld), mal als Versicherungsleistungen im Gegenzug zu vorherigen Beitragszahlungen (Arbeitslosengeld I).
- Auf der Finanzierungsseite betreibt der Staat eine interpersonelle Umverteilung zwischen Personen und privaten Haushalten nach unterschiedlichen Einkommensabgrenzungen – im Einkommensteuerrecht gelten andere als im Beitragsrecht der Sozialversicherungen.

- Während der Steuertarif progressiv ausgestaltet ist, wird die Umverteilung in den sozialen Sicherungssystemen grundsätzlich über einkommensproportionale Beiträge organisiert.
- Überlagert werden diese Finanzströme wiederum durch intertemporale Umverteilungswirkungen vor allem in den umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystemen.

Welchen Einfluss hat der umverteilende Sozialstaat aber per saldo, also in der Summe seiner Maßnahmen, auf die Einkommen der privaten Haushalte? Eine empirisch fundierte Antwort auf diese Frage ist sowohl für die Beratung politischer Entscheidungsträger als auch für die Meinungsbildung in der Öffentlichkeit von zentraler Bedeutung. Mit dieser Fragestellung wird zudem eine in der Wissenschaft bislang kaum verfolgte Perspektive eingenommen. Fragen die meisten Studien nach Armut oder Reichtum, also der Wohlstandsposition einzelner Haushalte, so steht hier vor allem das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern im Mittelpunkt des Interesses.

Die folgende Analyse gibt die wichtigsten Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt „Soziale Umverteilung in Deutschland“ wieder, welches die informedia-Stiftung – Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik Köln, am Institut der deutschen Wirtschaft Köln gefördert hat. In einem ersten Schritt erfolgt eine empirische Bestandsaufnahme des deutschen Sozialstaates aus der Makroperspektive (Kapitel 2). Hier wird dargestellt, welche Aussagen sich aus der amtlichen Statistik ableiten lassen und ob es aussagekräftigere Konzepte gibt, die einen realistischen Überblick über die soziale Sicherung und Umverteilung in Deutschland bieten. Danach wechselt der Fokus von der Makro- auf die Mikroebene (Kapitel 3 und 4). Ziel ist es, mittels Mikrodatenanalysen sozialstaatliche Umverteilungsströme auf der Haushaltsebene zu bilanzieren. Ausgehend von einer geeigneten Abgrenzung der Einkommens-, Transfer- und Abgabenbegriffe werden Datensätze aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts ausgewertet. Untersucht wird, ob der Sozialstaat aufgrund seiner Komplexität inkonsistente Verteilungsergebnisse erzeugt oder ob sich trotz vielfältiger Ziele und Instrumente unterm Strich ein konsistentes Bild ergibt. Die Ergebnisse sollen nicht nur helfen, gängige Meinungsbilder über die Einkommensverteilung in Deutschland empirisch zu überprüfen. Gleichzeitig soll mit dem hier verfolgten methodischen Ansatz auch ein Beitrag für eine rationale Neukonzeption des Sozialstaates geliefert werden. Welche Bedeutung eine empiriegestützte Überprüfung von Umverteilungspolitik hat, verdeutlicht die abschließende Mikrosimulation von Verteilungswirkungen unterschiedlicher Reformvorschläge für die beitragsfinanzierten Sozialversicherungen (Kapitel 5).

2

Soziale Sicherung in Deutschland – die Makroperspektive

Die nachträgliche Korrektur der primären Verteilung von Markteinkommen durch den Staat ist auch in marktwirtschaftlich organisierten Systemen von hoher Bedeutung. Insbesondere in der Sozialen Marktwirtschaft wird die staatliche Redistributionspolitik regelmäßig mit zwei Argumenten begründet: Einerseits dient die Umverteilung dem gesellschaftlichen Zusammenhalt und der Akzeptanz einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung in der Bevölkerung. Die Spreizung zwischen hohen und niedrigen Einkommen ist erfahrungsgemäß nur innerhalb von Grenzen konsensfähig. Andererseits ist Umverteilung notwendig, um soziale Sicherungsziele wie die Gesundheitsversorgung oder Armutsvermeidung in einer hochentwickelten Gesellschaft verfolgen zu können. Redistributionspolitik wird also in einem umfassenden sozialpolitischen Kontext betrieben.

Doch der Ruf nach sozialer Absicherung und Umverteilung scheint immer lauter zu werden. Ein möglicher Grund dafür: Mit der zunehmenden Globalisierung des Wirtschaftslebens sind die Unternehmen und Arbeitskräfte zu immer schnelleren Anpassungsreaktionen auf den Märkten gezwungen – die entsprechenden Anpassungslasten verteilen sich aber nicht gleichmäßig auf alle Wirtschaftssubjekte. Eine anderer möglicher Grund: Wegen der altersabhängig steigenden Risiken wächst bei unveränderten individuellen Leistungsansprüchen der Finanzierungsbedarf in einer alternden Bevölkerung (Pimpertz, 2004). Mit welchen Argumenten die Umverteilung auch immer begründet wird: Letztlich werden mit wachsenden Umverteilungsbedürfnissen immer weiter reichende Eingriffe in die individuellen Freiheiten notwendig. In der Folge drohen negative Arbeitsanreize und eine Erosion der Markteinkommen – der Finanzierungsgrundlage von staatlicher Umverteilungs- und sozialer Sicherungspolitik (Fuest/Pimpertz, 2006, 3 f.).

Angesichts der in Deutschland geführten Diskussion um „Sozialabbau“ auf der einen und dem Ruf nach mehr wirtschaftlicher Freiheit und Eigenverantwortung auf der anderen Seite ist eine Versachlichung der Debatte dringend geboten. Wie lassen sich empirisch belastbare Aussagen über den Umfang und die Struktur des Sozialstaates gewinnen? Im Folgenden wird dazu die amtliche Berichterstattung analysiert und einem alternativen Konzept gegenübergestellt. Dabei geht es zunächst um einen realitätsnahen Überblick über den Sozialstaat aus der Makroperspektive.

2.1 Komplexität des Sozialstaates, Inkonsistenzen und Intransparenz

Die Frage nach Umfang und Struktur des Sozialstaates – und damit nach der staatlichen Redistributionspolitik – ist nicht trivial. Die unterschiedlichen Umverteilungsmotive und parallel verfolgten Ziele sowie die Vielfalt einzelner sozialpolitischer Instrumente erschweren eine Bestandsaufnahme. Bereits der Begriff „Umverteilung“ ist entgegen der ersten Intuition nicht eindeutig. Auch wenn damit stets die Umschichtung von Einkommen verbunden ist, so ist es für die Messung und Beurteilung entscheidend, ob nur die Verteilung im Querschnitt der Bevölkerung betrachtet wird oder auch die intertemporale Verteilung im Zeitablauf. Wegen dieser verschiedenartigen Perspektiven ergeben sich zum Beispiel unterschiedliche Einschätzungen, wenn man die bis zur Beitragsbemessungsgrenze lohnproportionalen Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung betrachtet. Bezieher höherer Einkommen zahlen auch höhere Beiträge und sind somit im Umlageverfahren zu einem größeren Anteil an der Finanzierung der Ansprüche der aktuellen Rentenempfänger beteiligt (interpersonelles Umverteilungsmotiv). Dieser verteilungsrelevante Aspekt relativiert sich aber vor dem Hintergrund des Prinzips der Teilhabeäquivalenz. Danach leiten sich aus einer in Relation zu den übrigen Versicherten hohen Beitragszahlung während des Erwerbslebens auch vergleichsweise höhere Rentenansprüche ab (intertemporales Umverteilungsmotiv). Gleichwohl besteht nur ein formaler Einkommensanspruch im Alter, weil Rentenansprüche nur gemäß den Beitragszahlungen bedient werden können, welche die nachfolgenden Generationen aufbringen werden (Schmähl, 1985, 4 f.).

Auch wenn sich die folgende Analyse auf die Verteilungswirkungen im Querschnitt der Bevölkerung beschränkt und damit intertemporale Effekte ausblendet, erschweren die unterschiedlichen politischen Umverteilungsziele und Motive die Bestandsaufnahme. Redistributionspolitik dient nicht allein der Armutsvermeidung, auch wenn viele darin die vornehmste Aufgabe des Sozialstaates sehen. Daneben gibt es eine Reihe weiterer sozialpolitischer Ziele, zum Beispiel die Absicherung der Einkommen bei Arbeitslosigkeit oder die gemeinschaftliche Übernahme von Behandlungskosten im Krankheitsfall und bei Pflegebedürftigkeit. Diese Leistungen werden in der Regel einkommensabhängig – das heißt mit umverteilendem Charakter – finanziert. Weitere sozialpolitische Ziele sind zum Beispiel der Zugang zu ausreichendem Wohnraum oder die Unterstützung von Familien und Kindern in unterschiedlichen Lebensphasen. Vielfach werden diese Ziele mit weiteren Motiven vermengt. So hat die Ausgestaltung der Bildungspolitik nicht nur Implikationen für die zukünftigen Einkommenschancen der Kindergeneration. Eltern mit hohen Einkommen sind aufgrund des progressiven

Einkommensteuertarifs überproportional stark an der Bildungsfinanzierung beteiligt, können aber infolge der Bildungsnachfrage ihrer Kinder auch überproportional stark vom Bildungssystem profitieren.

Versicherungsmotive, Fürsorge- und Gerechtigkeitsüberlegungen werden parallel verfolgt, statt einer hierarchisch geordneten Zieltaxonomie zu folgen. Die daraus resultierende Komplexität sozialstaatlicher Aktivitäten potenziert sich auf der Ebene der instrumentellen Umsetzung. Redistributive Ziele können sowohl auf der Finanzierungs- als auch auf der Leistungsseite angestrebt werden. Bei der Finanzierung stehen mit Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Gebühren grundsätzlich drei Instrumente zur Auswahl, die wiederum im Kontext unterschiedlicher, zum Teil mehrerer Ziele gleichzeitig zu interpretieren sind.

- Beitragszahlungen in die Sozialversicherungen stehen nicht immer in einem engen Kontext zu den Leistungen der jeweils finanzierten sozialen Sicherungssysteme. Zwar entsprechen sich das Beitragsaufkommen der Sicherungssysteme und ihr Leistungsvolumen weitgehend, sieht man einmal von steuerfinanzierten Zuschüssen insbesondere in der gesetzlichen Rentenversicherung ab. Gerade diese Zuschüsse führen aber zu einer Vermischung von Versicherungs- und originären Umverteilungsaufgaben, da sie kaum zweckgebunden, also für konkrete Teilaufgaben gezahlt werden. Umgekehrt wird die mit der Beitragsfinanzierung in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung einhergehende Einkommensumverteilung explizit als Aufgabe solidarischer Sicherungssysteme definiert. Einkommensumverteilung bleibt also nicht dem staatlichen Steuer- und Transfersystem vorbehalten.
- Wird bei Beiträgen in der Regel ein Zusammenhang von Beitrags- und Leistungshöhe unterstellt, ist dieser bei Gebühren schon nicht mehr zwingend geboten: Eltern mit hohem Einkommen zahlen zum Beispiel bei den Kindergartenbeiträgen für ein und dieselbe Betreuungsleistung häufig einen höheren Tarif als Eltern mit niedrigem Einkommen.
- Völlig aufgelöst ist der Konnex jedoch bei der Steuer – namentlich der im Verteilungszusammenhang häufig fokussierten Einkommensteuer. Denn nach dem Non-Affektationsprinzip geht das Steueraufkommen ohne Zweckbindung in den Haushalt der öffentlichen Hand ein und steht dort zur Finanzierung sämtlicher Staatsaufgaben bereit. Umverteilungswirkungen lassen sich auf der Finanzierungsseite nach dem Verlauf des Einkommensteuertarifs nachvollziehen, denn mit höheren Einkommen werden nicht nur absolut höhere Abgaben eingefordert, sondern auch relativ höhere. Doch bleibt unklar, wie weit die Steuerzahler – etwa bei der Bildungsnachfrage – von den Leistungen des Staates profitieren und damit in der Folge die Umverteilungswirkungen der Finanzierungsseite verringern.

Zudem werden die jeweils definierten Einkommensbegriffe je nach Finanzierungsform unterschiedlich abgegrenzt. Der steuerrechtliche Einkommensbegriff und das zu versteuernde Einkommen weichen vom beitragspflichtigen Einkommen in den gesetzlichen Sozialversicherungen ab. Das hat für bestimmte Einkommensgruppen die paradox anmutende Folge, dass der progressive Charakter des Steuertarifs durch degressive Belastungseffekte in der Beitragsfinanzierung konterkariert werden kann. Zu Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen können je nach Familienstand und Lebensphase zum Beispiel kommunale Kindergartengebühren kommen. Die differieren nicht nur nach der Höhe des Einkommens – dabei wird wiederum eine andere Abgrenzung vorgenommen –, sondern auch nach regionaler Zugehörigkeit. Dabei sind die umverteilenden Wirkungen der indirekten Besteuerung noch gar nicht berücksichtigt (Bach, 2006).

Auch auf der Leistungsseite des umverteilenden Sozialstaates treten Widersprüchlichkeiten und Inkonsistenzen auf. Setzen Fürsorgeleistungen wie die Sozialhilfe, das Arbeitslosengeld II oder die Grundsicherung im Alter grundsätzlich eine Bedürftigkeitsprüfung voraus – also eine Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse beim Leistungsempfänger und möglichen unterhaltspflichtigen Personen –, wird in anderen Bereichen der Fürsorge das Vermögen nicht angerechnet (Wohngeld) oder werden familiäre Unterhaltspflichten aufgeweicht (Grundsicherung im Alter). Das Kindergeld abstrahiert grundsätzlich vom Haushaltskontext, mit Ausnahme der Sonderregelungen beim Fürsorgebezug wie zum Beispiel den Hartz-IV-Leistungen. In den sozialen Sicherungssystemen variieren die Leistungen ebenfalls und trotz des Versicherungscharakters nach pauschal unterstellten Bedarfslagen – etwa bei der nach dem Familienstand differenzierten Höhe des Arbeitslosengelds I. Ohne solche Inkonsistenzen systematisch auflisten zu können, wird deutlich, dass die Bestandsaufnahme des umverteilenden Staates nochmals schwieriger wird, wenn man den Wirkungen auf der Finanzierungsseite auch noch die Differenzierungen auf der Leistungsseite gegenüberstellt.

Die exemplarische Darstellung der umverteilungspolitischen Inkonsistenzen ließe sich mit Blick auf die zersplitterte institutionelle Organisation auf die Spitze treiben – allerdings ohne zusätzlichen Erkenntnisgewinn. Das Dickicht sozialstaatlicher Aktivitäten erschiene damit nur noch dichter. Das Fehlen einer hierarchischen Zielordnung lässt sich nicht durch eine Auflistung weiterer, daraus resultierender Widersprüche überwinden. Eine Lösung bestünde allenfalls darin, eine Taxonomie der Ziele zu entwickeln, um die verschiedenen Maßnahmen und institutionellen Zuordnungen nach einer solchen Zielordnung zu beurteilen. Ein derartiges Vorgehen wäre aber nicht nur wertbehaftet und damit angreifbar. Es wäre auch anmaßend,

dem Gesetzgeber eine Unterscheidung in prioritäre und in nachrangige Ziele implizit zu unterstellen, die er selbst und womöglich bewusst vermieden hat.

Für die Bestandsaufnahme staatlicher oder staatlich veranlasster Umverteilung ist also weder eine Unterscheidung in „soziale“ und eine wie auch immer zu bezeichnende andersartige Umverteilung sinnvoll, noch eine Differenzierung nach „originärer“ und „versicherungstypischer“ Redistribution – wobei sich Erstere meist auf das staatliche Steuer-Transfer-System bezieht. Bereits die ersten Vorüberlegungen zeigen, dass aufgrund des Nebeneinanders unterschiedlicher Ziele und Instrumente eine Trennung nach Trägern, Motiven oder Maßnahmen der Umverteilungspolitik keine eindeutigen Ergebnisse liefern kann. Einzelne Instrumente dienen gleichzeitig unterschiedlichen Zielen. Umgekehrt werden singuläre Ziele mit verschiedenen Instrumenten verfolgt. Die Effekte der Redistributionspolitik lassen sich nur über einen umfassenden Ansatz und unabhängig von institutionellen Zuordnungen nachvollziehen (siehe Kapitel 3). Deshalb werden im Folgenden auch die Begriffe „Staat“ und „Sozialstaat“ sowie „soziale Umverteilung“ und „Redistribution“ synonym verwendet.

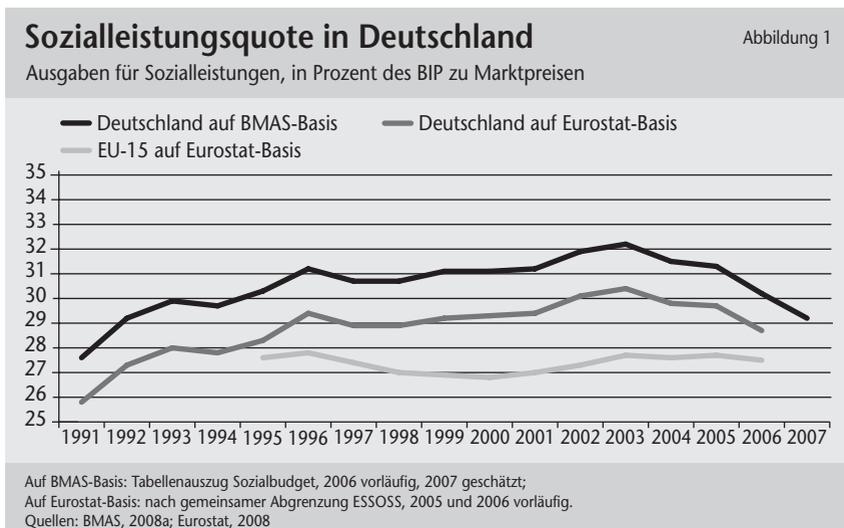
2.2 Zur Aussagekraft des Sozialbudgets

Wie gewinnt man angesichts dieser Komplexität dennoch ein Bild über den Umfang und die Struktur staatlicher Redistributionspolitik? Einen Ansatzpunkt bietet das Sozialbudget, das heißt die amtliche Berichterstattung über die Ausgaben für den Sozialschutz in Deutschland (BMAS, 2008a). Der Begriff „Sozialschutz“ bezieht sich dabei nicht allein auf die Aufgaben der Sozialversicherungszweige. Er folgt der Nomenklatur der europäischen Statistikbehörde, die darunter sämtliche Aufwendungen für fest definierte Sicherungsziele erfasst. Diese Ziele kann der Staat unmittelbar verfolgen oder mittelbar über Sozialversicherungen und private Anbieter. Die Begriffe „Sozialschutzausgaben“ und „Sozialleistungen“ werden hier synonym verwendet. Mit dem Begriff „Sozialausgaben“ werden nur Positionen der steuerfinanzierten Bundes- oder Landeshaushalte bezeichnet.

Für die Makroperspektive ist es dabei zunächst kein Problem, dass die dort verwendeten Aggregate von den Umverteilungswirkungen auf der Haushaltsebene abstrahieren. Allerdings wird mit dem Sozialbudget der Blick auf die unmittelbar sozialpolitisch motivierten Ströme verkürzt. Umverteilungen, die außerhalb institutionalisierter sozialer Sicherungssysteme vorgenommen werden, entziehen sich damit einer Analyse. Dies betrifft auf der Finanzierungsseite des Sozialstaates vor allem die mit dem Steuertarif verbundenen redistributiven Effekte. Immerhin erfasst das Sozialbudget aber jene Bundeszuschüsse auf der Einnahmenseite sozialer Sicherungssysteme, die aus dem allgemeinen Steuerhaushalt zufließen.

Sozialleistungsquote – eingeschränkt aussagefähig

Vielfach wird die Sozialleistungsquote als erster Indikator zum Beispiel für die These vom ausufernden Wohlfahrtsstaat herangezogen. Sie bildet das Verhältnis der im Sozialbudget erfassten Sozialleistungen zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) ab. In Westdeutschland kletterte diese Quote von 20,9 Prozent Anfang der 1960er Jahre auf gut 24 Prozent am Ende des Jahrzehnts. In der folgenden Dekade lagen die Werte während der ersten Hälfte zwischen 23,9 und 26,9 Prozent, in der zweiten Hälfte schwankten sie zwischen 29,6 (1976) und 28,5 Prozent (1979). Nachdem die Sozialleistungsquote also über zwei Jahrzehnte stufenweise auf ein jeweils höheres Niveau geklettert ist, lag sie in den 1980er Jahren zwischen 28,5 und knapp 30 Prozent. Erst kurz vor der Wiedervereinigung zeichnete sich ein nachhaltiger Rückgang ab, als die Quote 1989 auf 27,7 und 1990 bis auf 26,5 Prozent sank (BMAS, 2008a). Nach der Wiedervereinigung kehrte sich dieser Trend aber wieder um. Der Anteil der Sozialschutzausgaben am BIP ist von zunächst 27,6 (1991) bis auf 31,2 Prozent (1996) gestiegen. Gab es in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts eine Phase der Konsolidierung auf hohem Niveau, so stieg der Wert danach nochmals an, und zwar bis auf 32,2 Prozent im Jahr 2003. Seitdem zeichnet sich aber eine Trendumkehr ab – nach Ansicht vieler Kommentatoren nicht zuletzt aufgrund der Politik der Agenda 2010. Die Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung und vor allem die Arbeitsmarktreformen erklären demnach den Rückgang der Sozialleistungsquote bis auf geschätzte 29,2 Prozent im Jahr 2007 (Abbildung 1).



Die Interpretation des historischen Verlaufs ist jedoch keineswegs eindeutig. Zum einen fließen nämlich nicht nur Veränderungen des Sozialbudgets, sondern auch die Entwicklung der Bezugsgröße – des Bruttoinlandsprodukts – ein. So ist der Rückgang der Quote insbesondere in den Jahren 2005 bis 2007 nicht nur den sozialpolitischen Reformen der jüngsten Vergangenheit geschuldet, sondern auch dem besonders kräftigen Wachstum der Wirtschaftsleistung nach 2005 (Statistisches Bundesamt, 2008a). Zum anderen sagt die Sozialleistungsquote nichts darüber aus, welches Leistungsniveau optimal wäre. Um dieses zu ermitteln, fehlen Informationen unter anderem darüber, ob einzelne soziale Subsysteme effizient organisiert sind. Außerdem mangelt es vor allem an Informationen über die gesellschaftlichen Sicherungs- und Umverteilungspräferenzen, die es im politischen Tagesgeschäft stets aufs Neue auszutarieren gilt (Fuest/Pimpertz, 2006, 4).

Als mögliches Indiz für die These vom ausufernden Sozialstaat wird deshalb oftmals der internationale Vergleich der Sozialleistungsquoten herangezogen. Das methodische Problem dabei: Die betrachteten Staaten verfügen in der Regel über institutionell unterschiedlich ausgestaltete soziale Sicherungssysteme, die nur schwer miteinander vergleichbar sind. Hinzu kommt, dass nationale Statistiken zumeist verschiedenen Abgrenzungen der Sozialschutzausgaben folgen. Für die Europäische Union hat deshalb Eurostat die einheitliche Systematik ESSOSS zur Erfassung von Sozialleistungen entwickelt (Europäische Kommission, 1996). Nach dieser Klassifikation lag die für Deutschland ausgewiesene Quote mit 27,5 Prozent in 2006 (zuletzt verfügbare Angabe) um 2,7 Prozentpunkte unter dem Niveau, das sich nach der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales verwendeten Abgrenzung des Sozialbudgets ergab. Die Hauptgründe sind die Ausgaben zur Ausbildungsförderung, Vermögensbildung und freiwillige Arbeitgeberleistungen (zum Beispiel Wohnbeihilfen oder Zuschüsse zur Vermögensbildung). Diese werden nach inländischem Verständnis den Sozialausgaben zugerechnet, aber von Eurostat nicht einbezogen. Auch das Ehegattensplitting – nach der in Deutschland gebräuchlichen Abgrenzung eine indirekte Leistung – ist als sozialpolitische Leistung umstritten und wird im europäischen Vergleich nicht als eigenständige Sozialschutzaufwendung berücksichtigt (Kubitza, 2000, 11; Berntsen, 2004, 9).

Im Ergebnis zeigt sich zwischen 1995 und 2003 eine leicht dynamischere Entwicklung der deutschen Sozialleistungsquote im Vergleich zum EU-15-Durchschnitt. Früher erhobene Datenreihen belegen, dass die Werte für Deutschland vor allem Anfang der 1990er Jahre überproportional stark gewachsen sind. Noch bis 1995 lag die deutsche Quote unter den Werten für den EU-15-Durch-

schnitt (Fuest/Pimpertz, 2006, 5). In der jüngsten Datenabfrage konnte Eurostat die Werte vor 1995 nicht liefern, aufgrund von Datenrevisionen lassen sich aber die aktuellen Angaben nicht ohne weiteres mit den Daten früherer Abfragen vervollständigen.

Grundsätzlich gelten aber auch für den internationalen Vergleich dieselben Einwände gegen die Aussagefähigkeit der Sozialleistungsquote wie bei der nationalen Betrachtung:

- Die historische Entwicklung der Quoten ist nicht eindeutig interpretierbar, weil die Veränderungen sowohl aus Schwankungen der Sozialschutzausgaben als auch aus Schwankungen des Bruttoinlandsprodukts resultieren können (Fuest/Pimpertz, 2006, 4).
- Außerdem ist das Volumen der Sozialschutzausgaben nicht zwingend gleichzusetzen mit dem Umverteilungsvolumen. Elemente der Redistributionspolitik bleiben außen vor, zum Beispiel die Umverteilungseffekte des Einkommensteuertarifs.

Transferquote mit ähnlichen Schwächen

Ein zeitnahe Bild vom Umfang staatlicher Sozialleistungen ließe sich alternativ auf der Grundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen entwickeln. Dazu verwendet man die Transferquote. Das ist die Summe der von den privaten Haushalten empfangenen monetären und realen Transfers in Relation zu den nach dem Verbrauchskonzept abgegrenzten verfügbaren Einkommen, also einschließlich der Sachtransfers. Der Anteil der Transfereinkommen zeigt einen ähnlichen Verlauf wie die Sozialleistungsquote (Abbildung 2). Nach einem kräftigen Anstieg



in der ersten Hälfte der 1990er Jahre verharrte der Wert bis zum Jahr 2001 auf einem vergleichsweise hohen Niveau von etwa 41 bis 41,5 Prozent. Danach folgten bis zum Jahr 2003 ein zweiter schneller Anstieg auf 42,1 Prozent und anschließend ein Rückgang bis auf ein Niveau, wie es zuletzt in der Mitte der 1990er Jahre erreicht wurde.

Trotz ihres ähnlichen Verlaufs sind Transfer- und Sozialleistungsquote nicht als bedeutungsgleich zu interpretieren. So beinhalten die empfangenen Sachtransfers Positionen, die das Sozialbudget nicht als Sozialschutzausgaben erfasst. Im Volumen besonders bedeutsam sind dabei vor allem jene Transferleistungen der öffentlichen Hand, die im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Bildungsdienstleistungen stehen. Darüber hinaus stellt das verfügbare Nettoeinkommen eine Nettogröße dar. Die Primäreinkommen werden also ebenso wie die monetären Sozialleistungen (Transfers) um Zwangsabgaben vermindert, die auf diese Einkommenszuflüsse erhoben werden (Statistisches Bundesamt, 2008a, Tabelle 3.4.4.1). Das Konzept der Transferquote verzichtet jedoch auf eine weitergehende Schätzung, wie weit das verfügbare Einkommen durch indirekte Steuern zusätzlich eingeschränkt wird. Anders dagegen im Sozialbudget. Das fragt nicht nach dem tatsächlich verfügbaren (Transfer-)Einkommen, sondern stellt allein auf Bruttogrößen einzelner sozialer Subsysteme ab (Fuest/Pimpertz, 2006, 6).

Abgrenzung des Sozialbudgets

Der Umfang und die Struktur der Sozialleistungen werden im Tabellenanhang zum Sozialbudget erfasst. Während die Bundesregierung im vierjährigen Turnus, zuletzt im Jahr 2005, ausführlich über ihre sozialpolitischen Maßnahmen berichtet hat (BMAS, 2005), veröffentlicht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales jährlich Auszüge aus dem ausführlichen Tabellenanhang zum Sozialbudget. Grundsätzlich gibt dieser Tabellenauszug Auskunft über aggregierte Größen, die auf der Ausgabenseite nach Institutionen und Funktionen gegliedert werden (BMAS, 2008a).

Erfasst sind alle Leistungen, die durch den Staat, seine Parafisci (zum Beispiel Sozialversicherungsträger) oder durch Private aufgrund gesetzlicher Vorschriften erfolgen und sozialen Sicherungszielen dienen. Freiwillige Leistungen privater Wirtschaftssubjekte – wie etwa tarifvertragliche Sozialleistungen, die den gesetzlich vorgeschriebenen Umfang überschreiten – zählen ebenfalls dazu, sofern diese keine Vereinbarungen auf Gegenseitigkeit beinhalten oder einzelvertragliche Zustimmungen erfordern. Dazu zählen zum Beispiel freiwillige Entgeltfortzahlungen im Krankheitsfall über den gesetzlichen Rahmen hinaus, aber auch bestimmte Formen der betrieblichen Altersvorsorge. Im Gegensatz dazu bleibt die

private Vermögensbildung auch dann außen vor, wenn sie steuerlich gefördert wird. Denn während im Fall der betrieblichen Altersvorsorge die Aufwendungen der ergänzenden Sicherung des Alterseinkommens dienen, kann bei der privaten Vermögensbildung nicht unterschieden werden, ob die Ersparnisse im Sinne sozialer Sicherungsziele gebildet werden oder für private Konsumzwecke. Zudem wird die private Vermögensbildung im Regelfall frei von interpersonellen Umverteilungselementen organisiert (Fuest/Pimpertz, 2006, 7).

Dieser Logik folgend werden auch die Aufwendungen für die private Krankenversicherung nicht berücksichtigt, selbst wenn deren Beiträge meist die Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung substituieren. Die Begründungen dafür: Zum einen unterliegen privat Versicherte nicht der gesetzlichen Versicherungspflicht, zum anderen ist dieser Versicherungszweig weitgehend frei von Elementen der Einkommensumverteilung organisiert. Gleichwohl ist diese Abgrenzung nicht unproblematisch. Denn ökonomisch wird die Versicherungspflicht mit der Vermeidung von Trittbrettfahrerverhalten begründet. Die Leistungsfähigen, die über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um Beiträge zu leisten, sollen nicht auf eine Versicherung verzichten können, nur weil sie auf steuerfinanzierte Hilfen im Krankheitsfall vertrauen dürfen (Pimpertz, 2001, 78 ff.). Die potenzielle Ausbeutung des Steuerzahlers wird aber nicht allein durch den Versicherungszwang für alle Pflichtmitglieder des gesetzlichen Systems verhindert. De facto ist Trittbrettfahrerverhalten auch bei den Personen ausgeschlossen, die nicht der Versicherungspflicht unterliegen, aber freiwillig in der gesetzlichen oder bei privaten Versicherungsgesellschaften krankenversichert sind. Im ersten Fall fließen die Beiträge und Aufwendungen in das Sozialbudget ein. Aber im zweiten Fall bleiben die prämienfinanzierten Leistungen unberücksichtigt.

Struktur und Umfang des Sozialbudgets

Das Sozialbudget wird zum einen nach Institutionen gegliedert. Diese Darstellung weist neben den Zweigen der allgemeinen Sozialversicherung auch Sondersysteme aus, die – wie im Fall berufsständischer Versorgungswerke – gleiche soziale Sicherungsziele verfolgen und auf gesetzlichen Vorschriften beruhen (Tabelle 1). Es folgen Leistungssysteme des öffentlichen Diensts (zum Beispiel Pensionen oder Beihilfe), die Staatsdienern mit den gesetzlichen Sozialversicherungen vergleichbare Leistungen bieten. Zu den weiteren Institutionen zählen die Leistungssysteme der Arbeitgeber (zum Beispiel Entgeltfortzahlung aufgrund gesetzlicher Vorschriften) sowie Entschädigungs-, Förder- und Fürsorgesysteme des Staates. Die Gliederung nach den Institutionen wird ergänzt um steuerliche Leistungen. Für das Jahr 2007 weist das Sozialbudget insgesamt einen

Umfang von 706,9 Milliarden Euro aus – rund 65 Milliarden Euro mehr als im Jahr 2000 und etwa 280 Milliarden Euro mehr als 1991 (BMAS, 2008a, Tabelle I-3).

Zur bilanziellen Technik: Um Doppelzählungen zu vermeiden, wird das Sozialbudget um die Beiträge des Staates bereinigt. Beitragszuschüsse der Rentenversicherungsträger zur Krankenversicherung der Rentner oder Sozialbeiträge, welche die Bundesagentur für Arbeit für Leistungsbezieher entrichtet, werden

Struktur des deutschen Sozialbudgets

Tabelle 1

in Prozent und in Milliarden Euro

	1991	2000	2007
Sozialbudget, in Milliarden Euro	424,0	642,4	706,9
Ausgabenbereiche nach institutioneller Abgrenzung, in Prozent			
1. Direkte Leistungen insgesamt	93,9	94,4	95,1
Allgemeine Systeme	60,8	63,0	61,4
darunter:			
Gesetzliche Rentenversicherung	30,1	32,1	32,6
Gesetzliche Krankenversicherung	20,9	19,5	20,6
Soziale Pflegeversicherung (ab 1995)	–	2,5	2,5
Arbeitslosenversicherung	8,0	7,3	4,2
Rest ¹	1,8	1,6	1,5
Sondersysteme	0,8	0,8	0,9
Leistungssysteme des öffentlichen Diensts	7,8	7,2	6,9
Leistungssysteme der Arbeitgeber	10,0	8,0	7,7
Entschädigungssysteme	2,0	1,0	0,5
Förder- und Fürsorgesysteme	12,5	14,6	17,6
2. Steuerliche Leistungen	6,1	5,6	4,9
Finanzierung des Sozialbudgets nach Quellen, in Prozent			
Unternehmen (Kapitalgesellschaften)	32,4	29,2	26,5
Private Haushalte ²	26,8	26,5	27,0
Öffentliche Haushalte	39,0	42,2	44,7
darunter:			
Bund	20,3	21,9	25,0
Länder	10,1	11,1	10,4
Gemeinden	8,6	9,2	9,3
Rest ³	1,8	2,1	1,8

Ausgaben für 2007 geschätzt; ¹ Private Altersvorsorge, Unfallversicherung; ² Private Haushalte einschließlich Einzelunternehmer und Personengesellschaften; ³ Sozialversicherungen, private Organisationen ohne Erwerbszweck, übrige Welt; Rundungsdifferenzen.

Quelle: BMAS, 2008a

herausgerechnet. Denn diese Zahlungen berühren sowohl die Ausgabenseite der zahlenden als auch die Einnahmenseite der empfangenden Institution. In der Betrachtung einzelner sozialer Subsysteme wie der gesetzlichen Rentenversicherung werden die Beiträge des Staates dagegen weiterhin berücksichtigt, um einen vollständigen Überblick über die Ausgaben- und Finanzierungsströme der jeweiligen sozialen Subsysteme geben zu können (Kubitza, 2001, 5 f.).

Die Sozialversicherungszweige nehmen mit 61,4 Prozent den Löwenanteil des Sozialbudgets in Anspruch. Förder- und Fürsorgesysteme des Staates bilden mit 17,6 Prozent den zweitgrößten Ausgabenposten. Darunter hat wiederum die Grundsicherung für Arbeitssuchende (Hartz IV) mit 6,1 Prozentpunkten den größten Anteil, dicht gefolgt von Kindergeld und Familienleistungsausgleich mit zusammen 5 Prozentpunkten. Dann folgen bereits die Leistungssysteme der Arbeitgeber mit 7,7 Prozent, wobei die Entgeltfortzahlungen im Krankheitsfall (einschließlich Mutterschaftsurlaub) den Löwenanteil ausmachen. Die Absicherung der Staatsdiener schlägt mit 6,9 Prozent zu Buche. Sondersysteme wie die Alterssicherung der Landwirte oder berufsständische Versorgungswerke spielen dagegen im Sozialbudget eine ebenso geringe Rolle wie die Entschädigungssysteme des Staates.

In der historischen Entwicklung zeigt sich, dass vor allem die gesetzliche Rentenversicherung immer schwerer ins Gewicht gefallen ist. Zwischen 1991 und 2007 hat ihr Ausgabenanteil am Sozialbudget um 2,5 Prozentpunkte auf 32,6 Prozent zugelegt. Dagegen ist der Anteil der Arbeitslosenversicherung von 8 Prozent auf 4,2 Prozent gesunken. Deutliche Entlastungen hat es zudem bei der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall gegeben. Ihr Ausgabenanteil sank im selben Zeitraum um 1,9 Prozentpunkte. Hier spiegelt sich die Entwicklung gesunkener Krankenstände wider. Deutlich zugelegt hat dagegen der Anteil, der auf Kindergeld und Familienleistungsausgleich entfällt. Er hat sich von 2,4 auf 5 Prozent gut verdoppelt. Auch die Hartz-Reformen haben ihre Spuren hinterlassen: Ausgaben für die Sozialhilfe machten zuletzt 3 Prozent des Sozialbudgets aus, 1991 waren es noch 4,1 Prozent, 2004 dann 4 Prozent. Dafür schlägt die neu eingeführte Grundsicherung für Arbeitssuchende mit 6,1 Prozent zu Buche, während die frühere Arbeitslosenhilfe von zuletzt 2,7 Prozent im Jahr 2004 auf eine Restgröße von 0,1 Prozentpunkten zurückgefallen ist. Unterm Strich machen die neu geschaffenen sozialen Sicherungsinstrumente also ein Plus von 3,5 Prozentpunkten aus.

In einer weiteren Differenzierung wird die Ausgabenseite des Sozialbudgets nach Funktionen aufgeschlüsselt (BMAS, 2008a, Tabelle II-4). Entsprechend der auch im europäischen Vergleich üblichen Unterteilung wird dabei unter anderem

nach Ausgaben für Krankheit, Invalidität, Alter, Hinterbliebene oder Arbeitslosigkeit sowie allgemeine Lebenshilfen unterschieden. Damit werden zum Beispiel die Aufwendungen der gesetzlichen Rentenversicherung unterschiedlichen funktionalen Zusammenhängen zugeordnet. So wird zwischen Hinterbliebenen- und allgemeiner Altersvorsorge differenziert. Aufwendungen für die Rehabilitation fließen dagegen in die Ausgaben für Krankheit.

Unklare Verteilung der Finanzierungslasten

Sowohl die funktionale als auch die institutionelle Gliederung bieten neben den allgemeinen Übersichten jeweils Tabellen, die zum einen nach der Art der Leistungen (Einkommens- oder Sachleistungen), zum anderen nach der Finanzierungsquelle unterscheiden (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen, Unternehmen, private Haushalte sowie übrige Welt). Doch bringen diese Darstellungen kaum Klarheit in das Dickicht aus verschiedenen Zielen und Instrumenten (Fuest/Pimpertz, 2006, 9):

- Familienpolitische Leistungen knüpfen nach der funktionalen Gliederung sowohl an der Anzahl der Kinder (Kindergeld) als auch am Einkommen an (Elterngeld). Sie verbinden Sachleistungen (beitragsfreie Familienversicherung in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung) mit der Einkommensumverteilung (lohnabhängige Beitragsfinanzierung) oder hängen von außerfamiliären Kriterien wie dem Immobilienerwerb ab (das mittlerweile abgeschaffte, aber noch nachwirkende Baukindergeld).
- Umgekehrt spiegeln die Ausgaben zum Beispiel der gesetzlichen Krankenversicherung nach der institutionellen Gliederung sowohl familienpolitische als auch gesundheitspolitische Ziele wider. Auf der Einnahmenseite werden über die Beitragsfinanzierung Versicherungsmotive mit originärer Einkommensumverteilung vermengt.

Der Aufbau des Sozialbudgets kann also weder Ausgaben trennscharf nach den Zielen staatlicher Sozialpolitik abgrenzen, noch vermag er die finanziellen Auswirkungen einzelnen Maßnahmen zuzuweisen. Entsprechend bleiben auch die Angaben zu den Finanzierungsquellen des Sozialbudgets diffus. Aufgeschlüsselt nach Sozialbeiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber sowie den Zuschüssen des Staates (BMAS, 2008a, Tabelle II-5) weist der aktuelle Tabellenauszug einen Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Gemeinden) von 44,7 Prozent aus (BMAS, 2008a, Tabelle III). Auf die Sozialversicherungen entfallen weitere 0,4 Prozent. Die Unternehmen tragen demnach 26,5 Prozent zur Finanzierung des Sozialbudgets bei. Allerdings werden hier zum Unternehmenssektor nur Kapitalgesellschaften und demnach nur 14,9 Prozent

aller Unternehmen in Deutschland zugerechnet, die zusammen einen Umsatzanteil von rund 55 Prozent haben (Statistisches Bundesamt, 2008b, Tabelle 3.2). Die privaten Haushalte – einschließlich der Unternehmen in Form von Personengesellschaften – tragen mit 27 Prozent einen ähnlich hohen Anteil. Seit der Wiedervereinigung hat vor allem der Finanzierungsanteil des Bundes zugelegt – ein Plus von 4,7 Prozentpunkten. Während der Anteil der privaten Haushalte annähernd konstant geblieben ist, sank der Finanzierungsanteil der Kapitalgesellschaften demnach um 5,9 Prozent (vgl. Tabelle 1).

Diese Angaben sind jedoch nicht nur deshalb wenig aussagekräftig, weil nur ein Teil des Unternehmenssektors explizit ausgewiesen wird. Grundlegend ist einzuwenden, dass die Verteilung der Steuerlasten ungeklärt bleibt. Denn die Finanzierungsanteile von Bund, Ländern und Gemeinden offenbaren nicht, wie sich der Fiskus zulasten der Arbeitnehmer, Selbstständigen, Rentner und Kapitalgesellschaften refinanziert. Mit anderen Worten: Das Sozialbudget erlaubt keinen Rückschluss auf die Verteilung der Finanzierungslasten, die sich aus den dort erfassten Systemen der sozialen Sicherung ergeben.

2.3 Das Konzept der Netto-sozialleistungsquote

Damit stellt sich die Frage nach einem alternativen Ansatz, mit dessen Hilfe der Sozialstaat realitätsnäher vermessen werden kann – noch immer unter Abstraktion von Umverteilungseffekten auf der Mikroebene. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat dazu ein Konzept entwickelt, das den Einnahmen Rechnung trägt, die dem Staat daraus entstehen, dass er einen Teil der Sozialleistungen mit Steuern und Abgaben belegt. Daneben können auch sozialpolitische Akzente, welche die Steuerpolitik für freiwillige private Vorsorge setzt, berücksichtigt werden (Adema, 1999). Das Konzept wurde insbesondere mit Blick auf international vergleichende Analysen entwickelt, um einen Maßstab für die sehr unterschiedlich organisierten und institutionell ausgestalteten Sozialsysteme zu erhalten. Aufgrund der sehr aufwendigen methodischen und empirischen Vorarbeiten (Adema/Ladaique, 2005) liegen aktuelle Auswertungen jedoch nur für das Jahr 2003 und lediglich für 24 OECD-Staaten vor.

Von der Brutto- zur Netto-sozialleistungsquote

Die grundlegende Idee lautet: Statt nach den Bruttoaufwendungen des Sozialstaates zu fragen, sollen die Volumina ermittelt werden, die letztlich bei den Leistungsempfängern tatsächlich ankommen. Als Ausgangspunkt dienen dafür die Sozialleistungen (im Folgenden Brutto-sozialleistungen) nach dem im europäischen Vergleich üblichen Klassifikationsschema ESSOSS. Die Brutto-

sozialleistungsquote in Deutschland betrug demnach im Jahr 2003 und zu Marktpreisen gerechnet 27,3 Prozent (vgl. Ziffer 1, Tabelle 2).

In einem ersten Schritt werden die öffentlichen Bruttosozialleistungen um jene direkten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge gemindert, die der Staat auf die von ihm gewährten monetären Sozialleistungen erhebt. Auch die indirekte Besteuerung des transferfinanzierten Konsums durch die Mehrwertsteuer führt zu Einnahmen des Staates, aus denen das Sozialbudget finanziert werden kann. Ergänzt wird das Sozialbudget um Steuervergünstigungen aus sozialpolitischen Motiven. Sie wirken wie Barleistungen des Sozialstaates und sind deshalb analog zu behandeln. Im deutschen Steuerrecht fällt darunter etwa der Abzug von Vorsorgeaufwendungen. Für Deutschland wurde der Anteil der direkten Abgaben (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) auf Basis der Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ermittelt – abgeleitet aus den Positionen des ausführlichen Tabellenanhangs zum Sozialbericht – und geschätzt mithilfe der Nettolohnquote nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Adema/Ladaique, 2005, 16 ff.). Bei der Schätzung der indirekten Steuerquote wurde auf die durchschnittliche Belastung des privaten und öffentlichen Konsums (der wiederum bereinigt um den Lohnkostenanteil der öffentlich Bediensteten) zurückgegriffen. Unschärfen ergeben sich dabei aus einem möglicherweise höheren Konsumanteil von Gütern mit ermäßigtem Steuersatz bei Transferempfängern. Allerdings lässt sich diese Ungenauigkeit in Ermangelung eines amtlichen Mikrosimulationsmodells kaum vermeiden (Adema/Ladaique, 2005, 20 ff.). Anschließend erhält man die Quote der laufenden öffentlichen Nettosozialleistungen, die 2003 für Deutschland bei 25,8 Prozent lag, bezogen auf das BIP zu Marktpreisen (vgl. Ziffer 2, Tabelle 2).

Da der Sozialstaat nicht nur selbst oder über seine Parafisci agiert, sondern auch Private zur Umsetzung von sozialen Sicherungszielen verpflichtet – etwa die Unternehmen im Rahmen der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall –, wird analog mit den obligatorischen, privat finanzierten Bruttosozialleistungen verfahren. Damit errechnet man die Quote der öffentlich veranlassten Nettosozialleistungen in Höhe von 26,4 Prozent (vgl. Ziffer 3, Tabelle 2).

Gleichwohl kann der Sozialstaat auch im Rahmen der Steuerpolitik sozialpolitische Aktivitäten entfalten, ohne ein Obligatorium einzurichten. Auch solche Steuervergünstigungen kommen in ihrer Wirkung Barleistungen gleich. In Deutschland ist diese Förderung von eher nachrangiger Bedeutung. Sie tritt zum Beispiel in bestimmten Formen der freiwilligen privaten Altersvorsorge auf, die im Sozialbudget nicht erfasst sind. Dazu zählt etwa die steuerliche Förderung von Direktversicherungen im Rahmen einer Entgeltumwandlung. Ab 2005

Das Konzept der Nettosozialleistungsquote

Tabelle 2

Ausgaben für den Sozialschutz in Deutschland, im Jahr 2003, in Prozent des BIP

			Zu Markt- preisen	Zu Her- stellungs- preisen
1		Öffentliche Bruttosozialleistungen	27,3	30,5
1.1	./.	Direkte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (auf Barleistungen)	-1,1	-1,3
1.2	./.	Indirekte Steuern auf den Konsum (finanziert aus öffentlichen Nettosozialleistungen in bar)	-2,2	-2,5
1.3	+	Steuervergünstigungen aus sozialpolitischen Motiven (wirkungsgleich wie Barleistungen)	+1,7	+1,9
1.4	./.	Indirekte Steuern auf den privaten Konsum (finanziert aus Steuervergünstigungen aus sozialpolitischen Motiven)	-0,2	-0,3
1.5	+	Steuervergünstigungen aus sozialpolitischen Motiven (gewährt auf laufende privat finanzierte Sozialleistungen)	+0,4	+0,5
2	=	Laufende öffentliche Nettosozialleistungen	25,8	28,8
2.1	+	Obligatorische, privat finanzierte Bruttosozialleistungen	+1,2	+1,3
2.2	./.	Direkte Steuern und Sozialversicherungsabgaben (auf obligatorische, privat finanzierte Sozialleistungen)	-0,5	-0,5
2.3	./.	Indirekte Steuern auf den privaten Konsum (finanziert aus obligatorischen, privaten Nettosozialleistungen)	-0,1	-0,1
3	=	Öffentlich veranlassete Nettosozialleistungen	26,4	29,5
3.1	+	Freiwillige, privat finanzierte Bruttosozialleistungen	+1,8	+2,1
3.2	./.	Direkte Steuern und Sozialversicherungsabgaben (auf freiwillige, privat finanzierte Sozialleistungen)	-0,1	-0,2
3.3	./.	Indirekte Steuern auf den privaten Konsum (finanziert aus freiwilligen, privaten Nettosozialleistungen)	-0,1	-0,1
1.5	./.	Steuervergünstigungen aus sozialpolitischen Motiven (gewährt auf laufende privat finanzierte Sozialleistungen)	-0,4	-0,5
4	=	Totale Nettosozialleistungen	27,6	30,8

Zu Ziffer 1.5: Zur Vermeidung von Doppelzählungen werden die Steuervergünstigungen aus sozialpolitischen Motiven, die auf laufende privat finanzierte Sozialleistungen gewährt werden, bei der Ermittlung der totalen Nettosozialleistungen wieder abgezogen; Sozialleistungen nach der Abgrenzung der Europäischen Sozialleistungsstatistik (ESSOSS); Bruttoinlandsprodukt zu Herstellungspreisen: BIP zu Marktpreisen bereinigt um den Saldo aus Subventionen und indirekten Steuern; Rundungsdifferenzen.
Quellen: Adema/Ladaique, 2005; OECD, 2008

gehören dazu auch die Steuernachlässe, die sich bei privaten Altersvorsorgeformen ergeben, die im Zuge des Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung mittelbar gefördert werden. Aufgrund des Erhebungsrückstands (Datenstand 2003) spielen Letztere aber bislang keine Rolle. Ein weiteres Beispiel sind Beiträge für private Pflegezusatzversicherungen, deren Prämien in einem gesonderten Abzug steuer-

rechtlich anerkannt werden. Eine größere Rolle spielen steuerliche Vergünstigungen freiwilliger sozialer Vorsorge in anderen Ländern. Gleichwohl sind sie auch für Deutschland mit Blick auf die internationale Vergleichbarkeit systematisch zu berücksichtigen (Adema/Ladaique, 2005, 33). Im Ergebnis steigt die Quote der totalen Nettosozialleistungen für Deutschland in 2003 auf 27,6 Prozent des BIP zu Marktpreisen und liegt damit um 0,3 Prozentpunkte über dem Wert für die öffentlichen Bruttosozialleistungen (vgl. Ziffer 4, Tabelle 2).

Ungewöhnliche Bezugsgröße

Üblicherweise werden die Sozialleistungen auf das Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen bezogen. Blicke man bei dieser Bezugsgröße, so würde bei der Ermittlung der Quote im Zähler – also bei den Sozialleistungen – eine um indirekte und direkte Abgaben sowie um steuerpolitische Subventionen bereinigte Größe verwendet, im Nenner aber eine nicht entsprechend bereinigte Größe. Um diese Asymmetrie zu beseitigen, verwendet die OECD das Bruttoinlandsprodukt zu Herstellungspreisen (Adema/Ladaique, 2005, 31). Der Unterschied zum BIP zu Marktpreisen besteht in dem Saldo aus Gütersteuern und Subventionen. Da die Gütersteuern in Deutschland mehr als das 20-Fache höher sind als das Subventionsvolumen, liegt das BIP zu Herstellungspreisen im Schnitt um rund 200 Milliarden Euro unter dem BIP zu Marktpreisen (Fuest/Pimpertz, 2006, 12).

Verwendet man also Netto- statt Bruttosozialleistungen, um ein realitätsnahes Bild vom Umfang des Sozialstaates zu gewinnen, so ist eine entsprechende Anpassung bei der Bezugsgröße sinnvoll. Für Deutschland hat dies folgende Auswirkungen:

- Die Bruttosozialleistungsquote liegt hierzulande im Jahr 2003 mit 30,5 Prozent um 3,2 Prozentpunkte höher, wenn man das BIP zu Herstellungspreisen statt zu Marktpreisen verwendet.
- Die Nettosozialleistungsquote liegt – bezogen auf das BIP zu Herstellungspreisen – mit 30,8 Prozent um 0,3 Prozentpunkte höher als die Bruttosozialleistungsquote.

2.4 Nettosozialleistungsquoten im internationalen Vergleich

Gegenüber der konventionellen Betrachtung von Bruttosozialleistungsquoten bietet das OECD-Konzept einen realistischeren Überblick über den Umfang der Sozialleistungen in unterschiedlichen Staaten. Zum einen werden – wie oben geschildert – die staatlichen Refinanzierungsmöglichkeiten durch Steuern und Abgaben auf öffentliche Transfers berücksichtigt, zum anderen ist das Konzept offen gegenüber alternativen Organisationsformen sozialer Sicherung. Einziges

Manko: Nettosozialleistungen werden bislang nicht von allen OECD-Staaten im Rahmen ihrer offiziellen Berichterstattung ermittelt. Nur durch aufwendige Einzelabfragen konnte die OECD bislang Daten für einen begrenzten Kanon von Ländern ermitteln (Adema/Ladaique, 2005; OECD, 2008). Nicht zuletzt damit ist der Datenrückstand – die letzten verfügbaren Daten stammen aus dem Jahr 2003 – zu erklären. Gleichwohl rechtfertigen die Vorzüge dieses Ansatzes einen internationalen Vergleich, wenn auch mit einem Abstand von vier bis fünf Jahren zur Berichterstattung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Beschränkt man sich zunächst auf Länder der Europäischen Union und zieht mit Japan und den USA die beiden wichtigsten Industrieländer unter den von der OECD untersuchten Ländern heran, dann fällt auf, dass mit Frankreich, Schweden und Deutschland jene Staaten die Spitzenplätze einnehmen, die auch in der konventionellen Betrachtung im Vordergrund landen (Abbildung 3). Dahinter aber ändert sich die Rangfolge: Mit dem Vereinigten Königreich, insbesondere aber mit den USA rangieren nun zwei Länder im oberen Mittelfeld, die eher mit niedrigen Bruttosozialleistungsquoten auffallen. Ebenso fallen die skandinavischen Länder auf, die in der Regel mit dem Modell des „Wohlfahrtsstaates“ gleichgesetzt werden: Dänemark, Norwegen und Finnland liegen mit Nettosozialleistungsquoten von rund 25 Prozent und weniger nur im Mittelfeld. Dass der OECD-24-Durchschnitt bei 23,2 Prozent noch niedriger ausfällt, liegt vor allem an der betrachteten Länderauswahl. Denn die Werte der in Abbildung 3 nicht explizit dargestellten Staaten – allen voran Südkorea und Mexiko mit Nettosozialleistungsquoten von 9,1 und 8,3 Prozent – verzerren den Durchschnittswert.

Nettosozialleistungsquoten Abbildung 3 im internationalen Vergleich

Nettosozialleistungen im Jahr 2003,
in Prozent des BIP zu Herstellungspreisen

Frankreich	32,2
Schweden	30,9
Deutschland	30,8
Belgien	29,5
Vereinigtes Königreich	28,2
USA	27,0
Niederlande	26,0
Italien	25,6
Dänemark	25,2
Österreich	25,0
Norwegen	24,4
Portugal	24,3
Finnland	23,6
OECD-24	23,2
Japan	22,2
Tschechien	21,6
Spanien	19,7
Slowakei	18,7
Irland	16,0

OECD-24: dargestellte Länder zuzüglich Australien, Kanada, Island, Südkorea, Mexiko, Neuseeland.

Quellen: Adema/Ladaique, 2005; OECD, 2008

Abkehr von der traditionellen Sozialstaatsklassifikation

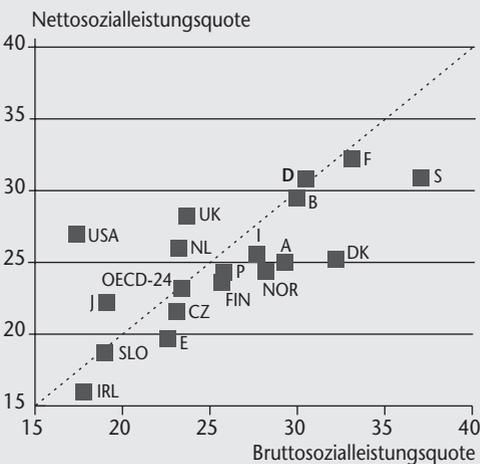
Die veränderte Rangfolge nach der Höhe der Nettosozialleistungsquote legt zudem nahe, die in der Öffentlichkeit oftmals verwendete Typologisierung verschiedener Sozialstaatsmodelle zu überdenken. Ob ein Land eher einem klassischen Wohlfahrtsstaat, einem Sozialversicherungsmodell oder einem liberalen Sozialstaatsmodell zuzuordnen ist, wird in der meist politikwissenschaftlichen Literatur zwar mit den typischen institutionellen Ausgestaltungen begründet. Demnach prägen den Wohlfahrtsstaat vor allem staatliche Grundsicherungs- und Fürsorgesysteme, während im Sozialversicherungsmodell zahlreiche Aufgaben in Körperschaften mit eigener Selbstverwaltung ausgegliedert werden und der Versicherungsgedanke stärker betont wird. Liberale Modelle zeichnen sich insbesondere durch mehr Eigenverantwortung und Freiwilligkeit bei der Vorsorge gegen elementare Lebensrisiken aus. Typischerweise sind die Wohlfahrtsstaaten durch eine hohe Bruttosozialleistungsquote gekennzeichnet, während die liberalen Sozialstaaten mit traditionell niedrigen Bruttosozialleistungsquoten aufwarten.

Diese grobe Klassifizierung lässt sich aber nach dem Konzept der Nettosozialleistungsquote nicht aufrechterhalten (Abbildung 4). Um diesen Sachverhalt

Brutto- und Netto-sozialleistungen im internationalen Vergleich

Abbildung 4

im Jahr 2003, in Prozent des BIP zu Herstellungspreisen



OECD-24: dargestellte Länder zuzüglich Australien, Kanada, Island, Südkorea, Mexiko, Neuseeland.

Quelle: OECD, 2008

grafisch darzustellen, werden in einer Matrix die einzelnen Länder nach der Höhe ihrer Brutto- (Abszisse) respektive Nettosozialleistungsquote (Ordinate) abgebildet. Die Winkelhalbierende markiert dabei jene Punkte, bei denen sich kein Unterschied zwischen beiden Betrachtungsweisen ergibt (Fuest/Pimpertz, 2006, 13). Deutschland liegt demnach mit einer Bruttosozialleistungsquote von 30,5 Prozent und einer Nettosozialleistungsquote von 30,8 Prozent unmittelbar an der Winkelhalbierenden. Ähnlich verhält es sich bei Frankreich, wenn auch auf einem um etwa 2 Prozentpunkte höheren Niveau. Auch

bei der Slowakei entsprechen sich beide Werte annähernd, dort allerdings unterhalb der 20-Prozent-Marke. Interessant sind die Positionen deutlich unterhalb respektive oberhalb der Diagonalen:

- Schweden und Dänemark markieren zwei typische Wohlfahrtsstaaten, die durch hohe Bruttowerte bei den Sozialleistungen gekennzeichnet sind. Tatsächlich werden aber in beiden Ländern die Transferleistungen in relativ hohem Maße mit Abgaben belastet. Mit anderen Worten: In weitaus größerem Umfang als in anderen Ländern üblich refinanzieren sich der schwedische und dänische Sozialstaat zulasten der von ihnen gewährten Transfers. Im Nettosozialleistungskonzept der OECD schmilzt entsprechend der ursprüngliche Abstand Schwedens gegenüber dem Rest der betrachteten OECD-Länder, Dänemark rutscht weit zurück ins Mittelfeld.
- Umgekehrt fällt das häufig als liberal bezeichnete Sozialstaatsmodell der USA auf. Weil die Sozialpolitik in den Vereinigten Staaten weniger stark institutionalisiert ist und deutlich größere Akzente auf die steuerliche Förderung freiwilliger Vorsorge setzt, rangieren sie im Vergleich der Bruttowerte mit deutlichem Abstand hinter den meisten europäischen Ländern. Betrachtet man aber die Nettosozialleistungen, so kamen die USA im Jahr 2003 mit 27 Prozent fast auf das Niveau des Vereinigten Königreichs und lagen damit noch vor den Niederlanden und Dänemark – zwei Länder, die für viele als Prototypen einer umfassenden sozialen Sicherung gelten.
- Schließlich soll das Vereinigte Königreich als Sonderfall für einen Sozialstaat im Wandel zitiert werden. Auf der einen Seite hat das Land ein aus dem traditionellen Fürsorgegedanken weiterentwickeltes Sicherungssystem, das etwa im Bereich der Alterssicherung mit betrieblichen und privaten Sicherungselementen aufwarten kann, die im Vergleich zu Deutschland bedeutsam sind. Daneben existiert mit dem nationalen Gesundheitsdienst eine eher für Wohlfahrtsstaaten typische Institution. Das britische soziale Sicherungssystem ist in der traditionellen Typologie nur schwer einzuordnen und weist eine vergleichsweise niedrige Bruttosozialleistungsquote von 23,7 Prozent auf. Damit liegt das Land im europäischen Vergleich eher im unteren Mittelfeld. Dass der Wandel vom traditionellen Wohlfahrtsstaat zum modernen Sicherungssystem nicht zwingend auf Kosten des Umfangs sozialer Sicherung erfolgen muss, verdeutlichen die Nettosozialleistungen. Insbesondere die steuerlichen Vergünstigungen für freiwillige private Vorsorge führen zu einer um 4,5 Prozentpunkte höheren Nettosozialleistungsquote von 28,2 Prozent.

Mit dem OECD-Konzept der Nettosozialleistungen gelingt es, die Sozialstaaten realitätsnäher zu vermessen und somit die unterschiedlich gestalteten sozialen

Sicherungssysteme besser miteinander zu vergleichen. Statt ausschließlich auf die Bruttoausgaben für die soziale Sicherung zu fokussieren, fragt dieses Konzept danach, was letztlich bei den Leistungsempfängern ankommt. Doch auch die Abgrenzung von Nettosozialleistungen kann letztlich nicht zwischen unterschiedlichen Zielen wie der originären Einkommensumverteilung, der Armutsvermeidung oder Versicherungsmotiven differenzieren, geschweige denn sämtliche Umverteilungswirkungen der Redistributionspolitik insbesondere auf der Finanzierungsseite des Sozialstaates erfassen.

Zwischenergebnisse Kapitel 2

- Der deutsche Sozialstaat zeichnet sich durch eine Vielzahl unterschiedlicher sozialer Umverteilungs- und Sicherungsziele aus, die nebeneinander verfolgt werden. Die eingesetzten Instrumente dienen entweder mehreren Zielen gleichzeitig oder verschiedene Instrumente verfolgen ein und dasselbe Ziel. Unterm Strich entsteht ein komplexes Geflecht von Zahlungsströmen, deren Wirkungen zum Teil widersprüchlich erscheinen und im Gesamteffekt intransparent bleiben.
- Ein Überblick über die Struktur und den Umfang des Sozialstaates gelingt kaum. Das amtlich ausgewiesene Sozialbudget vermengt Ausgaben staatlicher Körperschaften mit denen der Unternehmen und privaten Haushalte sowie originäre Umverteilungsziele mit Versicherungsaufgaben. Es vermag insbesondere auf der Finanzierungsseite nicht darüber aufzuklären, wer letztlich in welchem Umfang die Sozialleistungen finanziert.
- Eine sinnvolle Weiterentwicklung ist das OECD-Konzept der Nettosozialleistungen. Es berücksichtigt zum einen, dass sich der Staat auf Kosten der von ihm initiierten Transfers refinanziert. Zum anderen bezieht das Konzept die Förderung freiwilliger privater Vorsorge mit in die Sozialstaatsbilanz ein.
- Auch nach dem Nettosozialleistungskonzept belegt Deutschland einen Spitzenplatz – selbst unter den spendabelsten Sozialstaaten. Das auffälligste Ergebnis: Während die skandinavischen Länder im Vergleich zu ihren Bruttosozialleistungsquoten auf deutlich niedrigere Nettowerte zurückfallen, schließen die USA zum oberen Mittelfeld der europäischen Sozialstaaten auf.
- Das Konzept der Nettosozialleistungsquote stellt die traditionelle Unterscheidung nach Wohlfahrts-, Sozialversicherungs- und liberalen Sozialstaaten infrage. Im Sinne einer besseren Vergleichbarkeit und realitätsnäheren Vermessung der Sozialstaaten empfiehlt es sich, die amtliche Berichterstattung in den OECD-Ländern mittelfristig um das Konzept der Nettosozialleistungen zu ergänzen.

3

Monetäre Umverteilung in Deutschland – die Mikroperspektive

Um die Auswirkungen der Umverteilungspolitik sowohl auf der Transferseite als auch auf der Finanzierungsseite – einschließlich der Belastung durch die Einkommensteuer – zu erfassen, ist ein Wechsel von der Makro- auf die Mikro-perspektive nötig. Denn angesichts des komplexen Geflechts unterschiedlicher Instrumente mit teilweise gegenläufigen Verteilungseffekten lassen sich die Umverteilungsströme letztlich nur auf der Haushaltsebene nachvollziehen. Methodisch kann das nur auf der Grundlage von Mikrodatenanalysen gelingen. Damit rückt im Folgenden die ursprüngliche Forschungsfrage in den Fokus, welchen Einfluss der umverteilende Sozialstaat in der Summe seiner Maßnahmen auf die Einkommen der Bürger hat und welche Folgen sich daraus für die Einkommensverteilung in Deutschland ergeben.

3.1 Umverteilung – ein einfaches Modell

In der wissenschaftlichen Diskussion geht es jedoch meist nicht darum, diesen Einfluss staatlicher Redistribution zu bilanzieren. Entweder liegt der Fokus auf der funktionalen Einkommensverteilung, genauer: der Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte (zum Beispiel Schäfer, 2008). Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen geben aber keinen Aufschluss darüber, wie sich die Produktionsfaktoren auf einzelne Haushalte verteilen. Deshalb ist ein Rückschluss von der Entwicklung der Lohn- respektive der Unternehmens- und Vermögenseinkommensquote auf die personelle Einkommensverteilung der privaten Haushalte wenig sinnvoll (Grömling, 2006, 37 f.). Oder die Untersuchungen zielen auf die Situation besonderer Problemgruppen (Brenke, 2008) beziehungsweise auf Verteilungseffekte einzelner sozialer Subsysteme (Drabinski, 2004). Diese Ansätze fokussieren also nur Einzelaspekte der Redistributionspolitik und scheiden somit ebenfalls als mögliche Referenz für die Analyse des Gesamteffekts sozialstaatlicher Umverteilung aus.

Bedarfsgewichtete Äquivalenzeinkommen

Vielversprechender erscheinen dagegen Messungen der personellen Einkommensverteilung, die anhand von Mikrodatenanalysen die Wohlstandsposition einzelner Haushalte untersuchen (zum Beispiel BMAS, 2008b, Teil C, Kapitel II; Grabka/Frick, 2008; SVR, 2007, 455 ff.). Zumeist bildet dabei die personelle Verteilung der äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen den Ausgangspunkt

weiterer Analysen. Staatliche Umverteilung wird insofern umfassend berücksichtigt, als das am Markt erzielte Einkommen sowohl um Sozialversicherungsbeiträge als auch um Einkommensteuern vermindert wird. Auch wenn eine Differenzierung nach den beiden Abgabenarten nicht möglich ist, wird mit der vollständigen Berücksichtigung der Abgabenlasten doch ein wesentlicher Kritikpunkt an der vorangegangenen makroökonomischen Betrachtung des Sozialstaates geheilt (vgl. Kapitel 2). Gleichwohl ist diese konventionelle Methodik kaum dazu angelegt, die Frage nach den individuellen Auswirkungen der staatlichen Redistributionspolitik systematisch zu beantworten.

Denn im Mittelpunkt steht in der Regel das äquivalenzgewichtete Nettoeinkommen – eine bedarfsgewichtete Größe, die eine Umrechnung von Haushaltsauf personelle Einkommen erlaubt. Dabei werden den im Haushalt lebenden Personen unterschiedliche Bedarfsgewichte zugeschrieben. Während der Haushaltsvorstand mit dem Faktor 1 eingeht, verringert sich das entsprechende Gewicht für erwachsene und jugendliche Haushaltsmitglieder und für kleinere Kinder. Das Konzept berücksichtigt damit Einspareffekte, die in Mehr-Personen-Haushalten insbesondere beim Gebrauch langlebiger Güter auftreten, weil zum Beispiel Waschmaschinen oder Pkws nicht mehrfach angeschafft, sondern von allen Haushaltsmitgliedern gleichermaßen genutzt werden. Das bedarfsgewichtete Äquivalenzeinkommen ergibt sich dann für jedes Haushaltsmitglied aus der Division des Haushaltseinkommens durch die Summe aller Bedarfsgewichte.

Für das hier verfolgte Untersuchungsziel birgt die Verwendung von bedarfsgewichteten Äquivalenzeinkommen allerdings das Problem, dass damit zwar die Wohlstandspositionen einzelner Personen abgebildet werden können, nicht aber der Einfluss staatlicher Redistribution auf die Verteilung. Unstrittig ist zwar, dass die Umverteilungspolitik in Deutschland den individuellen Wohlstand maßgeblich beeinflusst. Bei der Verwendung bedarfsgewichteter Größen ist dieser Zusammenhang aber keineswegs eindeutig abzuleiten.

Zum einen fließen neben den Markteinkommen, den öffentlichen Transfers und den Abgabenbelastungen auch Einkommensübertragungen zwischen Privaten in das Ergebnis ein (SVR, 2007, 455). Dazu zählen zum Beispiel regelmäßige Einkommenszuwendungen der Eltern an ihre studierenden Kinder, die in einem eigenen Haushalt leben, aber auch Zahlungen aus privaten Rentenversicherungen, die etwa im Rahmen der Entgeltumwandlung während der Erwerbsphase angespart wurden. Obwohl diese Größen die individuelle Wohlstandsposition beeinflussen, unterliegen sie in der Regel nicht dem Einfluss des umverteilenden Staates. Deshalb ist der Rückschluss von der Verteilung nach den äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen auf die Effektivität sozialpolitischer Umverteilungsmaßnahmen nicht eindeutig.

Zum anderen aber ist grundsätzlich zu hinterfragen, ob aus der Darstellung bedarfsgewichteter Größen sozialpolitischer Handlungsbedarf abgeleitet werden kann. Wollte man nämlich von der Verteilung der bedarfsgewichteten Äquivalenzeinkommen auf die Effektivität der Redistributionspolitik schließen, würde damit implizit unterstellt, dass staatliche Umverteilung vorrangig dem Ziel der Armutsvermeidung folgt. Denn unabhängig vom Einfluss privater Einkommensübertragungen suggeriert bereits die Verwendung bedarfsgewichteter Größen als Beurteilungsmaßstab für staatliche Umverteilungspolitik, dass die Berücksichtigung des individuellen Bedarfs im Zentrum der Redistribution steht. Das mag zwar aus einer normativen Perspektive wünschenswert erscheinen, ist aber weder im Einkommensteuerrecht noch im Rahmen der Sozial- und Sozialversicherungspolitik durchgängig der Fall.

In diesem Zusammenhang nur ein Hinweis am Rande: Die hier vorgebrachte Überlegung stellt noch nicht auf die mit der statistischen Definition von Armut verbundenen Abgrenzungsprobleme ab, geschweige denn auf das Ausblenden der Vermögensverteilung. Gerade Letztere ist von zentraler Bedeutung, wenn man zum Beispiel Altersarmut allein aufgrund der Einkommensverteilung untersuchen will. Demnach könnten Personen als „arm“ diagnostiziert werden, weil sie über geringe Alterseinkommen verfügen, obwohl bei ihnen hohe Vermögenswerte im Hintergrund stehen. Das führt zu ungleichen Bewertungen ähnlich situierter Haushalte, wenn zum Beispiel die Auszahlung einer Lebensversicherung in Form einer monatlichen Rente als Einkommen erfasst wird, das Aufzehren eines gleichwertigen Kapitalstocks ohne Rentenauszahlung dagegen nicht. Allein aus der Einkommensverteilung einen zielgruppenspezifischen Umverteilungsbedarf abzuleiten, wäre somit wenig treffsicher und würde die Gefahr von Mitnahmeeffekten heraufbeschwören.

Ungewichtete Einkommensgrößen

Stellt man aber auf die Messung der staatlich initiierten Umverteilung ab statt auf die Verteilung nach dem individuellen Wohlstand, und berücksichtigt man gleichzeitig die Heterogenität der Umverteilungsziele sowie das Nebeneinander von bedarfsabhängiger und -unabhängiger Umverteilung, dann tragen gerade bedarfsgewichtete Äquivalenzeinkommen den unterschiedlichen Facetten der Redistributionspolitik nicht Rechnung. Alternativ empfiehlt sich die Verwendung ungewichteter Größen. Auch wenn damit Aussagen über Armut oder Reichtum nicht mehr möglich sind, vermeidet dieses Messkonzept Zielhierarchien, die implizit mit einer Orientierung an bedarfsgewichteten Äquivalenzeinkommen – wenn auch unbeabsichtigt – unterstellt werden.

Aus dem gleichen Grund empfiehlt es sich, die Effekte staatlicher Umverteilung auf der Haushalts- statt auf der personellen Ebene zu messen. Gerade weil einzelne Instrumente der Redistributionspolitik auf den Haushaltskontext abstellen, andere dagegen an individuellen Merkmalen oder wie im Fall der auslaufenden Eigenheimförderung allein an der Tatsache des Immobilienerwerbs anknüpfen, gewährleistet die Haushaltsperspektive, dass der unterschiedliche Charakter einzelner Umverteilungsanlässe und -instrumente nicht einseitig verzerrt, sprich personenbezogen dargestellt wird. Damit ergibt sich als weitere Implikation für die folgenden Untersuchungen, dass mit der Verwendung eines ungewichteten Einkommensbegriffs keine Aussagen über die Verteilung innerhalb einzelner Haushalte getroffen werden.

Abstrahiert die Messung sozialstaatlicher Umverteilung von dem unterschiedlichen Charakter einzelner Ziele und Instrumente, lässt sich der Einfluss der Redistributionspolitik nach einem einfachen Analyseschema erfassen und für jeden Haushalt bilanzieren. Ausgehend von der Idee, dass Redistribution grundsätzlich mit der Korrektur der primären Einkommensverteilung – mit welchen Argumenten auch immer – begründet ist, ergeben sich die Folgen staatlicher Umverteilungspolitik aus der Differenz von Netto- und Markteinkommen. Dieser Saldo wird bestimmt durch den Bezug von öffentlichen beziehungsweise öffentlich veranlassten Transfers auf der einen und der Abführung von Zwangsabgaben auf der anderen Seite. Diese haushaltsindividuelle Bilanz lässt sich erstens als relative Belastung des Markteinkommens darstellen und zweitens im Vergleich zu anderen Haushalten interpretieren.

3.2 Vom Markt- zum Nettoeinkommen

Als Datengrundlage für die Messung der Umverteilungsströme dient zunächst eine 80-Prozent-Stichprobe aus der aktuell verfügbaren Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamts (2006a). Sie wird im fünfjährigen Turnus erhoben. Derzeit stehen die einkommensrelevanten Angaben von 42.744 Haushalten mit 103.661 Personen für das Erhebungsjahr 2003 zur Verfügung. Aufgrund des Stichprobenumfangs und der Hochrechnungsfaktoren für die gesamte Bevölkerung erlaubt die Auswertung monatlicher Bruttoeinkommen, Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge repräsentative Aussagen über die Einkommensverteilung und den Einfluss staatlicher Umverteilung auf diese Verteilung (Statistisches Bundesamt, 2006c, 20). Allerdings sind die vom Statistischen Bundesamt in der EVS vorgegebenen Einkommensgrößen nur bedingt für unterschiedliche Erwerbsgruppen vergleichbar (Becker, 2006, 4). Dies liegt unter anderem daran, dass nicht alle Erwerbsgruppen gleichermaßen

beitragspflichtig in den gesetzlichen Sozialversicherungen sind und deshalb insbesondere Angaben zum amtlich ausgewiesenen Nettoeinkommen stark voneinander abweichen können. Dies betrifft zum einen die nicht pflichtversicherten Selbstständigen, sofern diese auf eine freiwillige Mitgliedschaft in gesetzlichen Sicherungssystemen verzichten, aber vergleichbare Vorsorge in privaten Einrichtungen betreiben. Aber auch bei den Angehörigen der in Kammern organisierten Berufsgruppen, die in eigenen Versorgungswerken abgesichert sind, oder bei Beamten, die ohne eigenständigen Beitrag über die Beihilfe respektive die Pensionszahlungen ihres Dienstherrn versorgt werden, weichen die Angaben von denen eines abhängig beschäftigten Pflichtversicherten ab. Für alle Berufsgruppen müssen daher vorab vergleichbare Einkommensgrößen aus den Daten der EVS 2003 gewonnen werden (Horschel et al., 2007, 35).

Abgrenzung des Markteinkommens

Ausgangspunkt für die Umverteilungsanalyse ist das am Markt erwirtschaftete Einkommen, dessen Verteilung durch die Redistribution korrigiert werden soll. Dazu zählen die Bruttoeinkommen aus selbstständiger und unselbstständiger Tätigkeit, die in der EVS auf Personenebene erhoben werden. Für abhängig Beschäftigte werden nach dem hier verfolgten Ansatz außerdem die Arbeitgeberbeiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen hinzugerechnet – ohne die gesetzliche Unfallversicherung. Damit wird unterstellt, dass die Trennung in einen Arbeitnehmer- und einen Arbeitgeberbeitrag lediglich technischer Natur ist, abhängig Beschäftigte aber die Arbeitskosten einschließlich der vom Unternehmen abgeführten Beitragsanteile erwirtschaften müssen. Daher werden die Arbeitgeberabgaben zu den Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Tätigkeit hinzugezählt (Horschel et al., 2007, 36).

Eine Besonderheit ergibt sich in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung. In der EVS werden die Einkommen freiwillig und pflichtversicherter Arbeitnehmer unterschiedlich erfasst. Während das Bruttoeinkommen der Pflichtversicherten ohne Arbeitgeberanteil ausgewiesen wird, beinhaltet die gleiche Größe bei freiwillig gesetzlich oder privat Krankenversicherten den Arbeitgeberzuschuss zur Krankenversicherung. Die Abgrenzung richtet sich also streng nach dem gesetzlichen Status und nicht nach der faktischen Absicherung. Darüber hinaus werden in der EVS die Abgaben zur gesetzlichen Unfallversicherung nicht erfasst und hier im weiteren Gang der Untersuchung vernachlässigt, obwohl die beschäftigten Arbeitnehmer den ihnen zurechenbaren Anteil dieses Arbeitgeberbeitrags erwirtschaften.

Schließlich sind vergleichbare Größen für Beamte zu konstruieren. Das Problem dabei: Sie erzielen ex definitione kein Markteinkommen, sondern erhalten eine Besoldung. Auch wenn die Bezüge der Staatsdiener aufgrund des Beschäftigungsstatus nicht mit gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträgen belastet werden, erzielen Beamte gleichwohl mit ihrer Tätigkeit Versorgungsansprüche gegenüber dem Dienstherrn bei Krankheit und Pflegebedarf sowie im Alter. Entsprechende Rückstellungen der öffentlichen Hand für diese Aufwendungen, die als Äquivalent zu den Sozialversicherungsbeiträgen abhängig Beschäftigter interpretiert werden könnten, lassen sich aber nicht ermitteln. Um dennoch die Vergleichbarkeit mit den Markteinkommen gesetzlich versicherter Arbeitnehmer zu gewährleisten, werden den Bezügen der Beamten fiktive Sozialversicherungsabgaben in der Höhe zugerechnet, wie sie in den gesetzlichen Systemen der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung anfallen würden. Dieser Schritt erfolgt unabhängig davon, ob der Dienstherr tatsächlich Rückstellungen für die zu erwartenden Ausgaben bildet oder nicht. Ein mögliches Unterlassen kann schließlich nicht zulasten des „Markteinkommens“ der Beamten ausgelegt werden. Aufgrund ihres besonderen Status werden für sie allerdings keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung unterstellt (Horschel et al., 2007, 36).

IW-Einkommensbegriff		Übersicht 1
	Bruttoeinkommen aller Haushaltsmitglieder aus unselbstständiger Tätigkeit	
+	Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung	
+	Fiktiver Arbeitnehmer-/Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung ¹ für Beamte	
+	Bruttoeinkommen aller Haushaltsmitglieder aus selbstständiger Arbeit, aus Geldvermögen, Vermietung und Verpachtung, aus selbst genutztem Wohneigentum (Mietwert) und aus sonstigen Einnahmen ²	
=	Markteinkommen	
+	Öffentliche monetäre Transfers: Transferzahlungen der gesetzlichen Sozialversicherungen ³ , äquivalente Leistungen des Staates für Beamte sowie von berufsständischen Versorgungseinrichtungen für die in Kammern organisierten Berufe und von privaten Versicherungen für Selbstständige, Transfers der öffentlichen Hand (zum Beispiel Kindergeld oder Wohngeld)	
=	Gesamteinkommen aller Haushaltsmitglieder	
./.	Pflicht- und freiwillige Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen	
./.	Unterstellte Arbeitnehmer-/Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung ¹ für Beamte	
./.	Unterstellte Sozialversicherungsabgaben ¹ für Selbstständige	
./.	Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag	
=	Nettoeinkommen aller Haushaltsmitglieder nach Transfers und Abgaben	

¹ Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung, unterstellt in Höhe der gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge;
² Sonstige Einnahmen aus Untervermietung, Verkauf selbst erzeugter Waren, ohne Beiträge an die betriebliche Altersvorsorge und ohne Betriebsrenten; ³ Ohne monetären Gegenwert des gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungsschutzes, ohne Krankengeld.
 Quelle: Horschel et al., 2007, 35

Das Haushaltsmarkteinkommen ergibt sich dann aus der Summe aller Erwerbseinkommen einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen sowie unterstellter Beiträge für Beamte zuzüglich der Bruttoeinkommen aus Geld- und Sachvermögen sowie dem Mietwert selbst genutzten Wohneigentums, korrigiert um die dafür anfallenden Hypothekenzinsen (Übersicht 1). Zu beachten ist allerdings, dass in der EVS 2003 Haushalte mit einem Nettoeinkommen von mehr als 18.000 Euro pro Monat aufgrund von Datenschutzgründen und Hochrechnungsschwierigkeiten nicht berücksichtigt werden.

Monetäre öffentliche Transfers

Neben dem Markteinkommen fließen den Haushalten auch Transfers zu. Um diesen Aspekt sozialstaatlicher Umverteilung zu erfassen, werden zunächst alle monetären Transfers der öffentlichen Hand eingerechnet. Dazu zählen zum Beispiel Kindergeld, Wohngeld oder die Sozialhilfe. Dabei wird entsprechend der hier gewählten Methodik nicht danach differenziert, welcher Person im Haushalt der Einkommenszufluss zuzurechnen ist oder ob die Leistungen bedürftigkeitsgeprüft erfolgen. Des Weiteren werden auch die Transfers gesetzlicher Sozialversicherungen einbezogen. Hierbei stellt sich das Problem, dass Versicherungs- und Umverteilungsmotive in den sozialen Subsystemen vermengt werden. Während das Arbeitslosengeld I noch eindeutig als Transfer interpretiert werden kann, ist das insbesondere bei der gesetzlichen Rentenversicherung problematischer. Streng genommen müsste man im Fall der gesetzlichen Rente, der Hinterbliebenenversorgung sowie der Rehabilitationsleistungen danach unterscheiden, welcher Anteil dieser Leistungen den zuvor gezahlten Beiträgen entspricht und welcher Anteil über den steuerfinanzierten Bundeszuschuss finanziert wird. Letzterer ließe sich dann eindeutig der Umverteilung zuordnen. Diese theoretische Unterscheidung scheidet jedoch an der unklaren Zurechnung des Bundeszuschusses im Haushalt der gesetzlichen Rentenversicherung. Zudem ist auch ein beitragsfinanzierter Leistungsanteil nicht frei von Umverteilungselementen, zum Beispiel wegen der intergenerativen Lastverschiebung im Umlageverfahren oder dem vorzeitigen Rentenbezug, an den sich die Diskussion um die versicherungsmathematisch korrekte Bemessung des Abschlags anschließt (Kroker/Pimpertz, 2003).

Im Folgenden werden aufgrund dieser methodischen Probleme monetäre Leistungen der gesetzlichen Arbeitslosen- und Rentenversicherung in voller Höhe als Transfer gewertet, wohl wissend, dass Anteile des Transferbezugs dem Versicherungsgedanken und somit nicht nur dem Umverteilungsmotiv zuzurechnen sind. Gleichwohl werden über die Zahlungen der gesetzlichen Sozialversicherungen faktisch Markteinkommen umverteilt.

Nicht berücksichtigt wird dagegen das Realeinkommen, das den Leistungen der gesetzlichen (und privaten) Krankenversicherung entspricht. Zwar ließe es sich technisch bestimmen, weil der Wert des mit den Beitragszahlungen erworbenen Versicherungsschutzes den durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Krankenversicherungen entspricht (Pimpertz, 2003, 27 f.). Dieser Wert könnte als Transfereinkommen verbucht werden. Wollte man aber den Sachleistungsanspruch gegenüber der gesetzlichen Krankenversicherung einbeziehen, entstünde das Problem, gleichartige Sachleistungsbezüge von Nichtversicherungssystemen – zum Beispiel Bildungsleistungen – systematisch gleichzubehandeln. Da in Nichtversicherungssystemen aber kaum eine sinnvolle Zurechnung der Inanspruchnahme möglich ist, wird im Folgenden grundsätzlich darauf verzichtet, Sachleistungsansprüche in das Realeinkommen einzubeziehen. Entsprechend wird nicht nur der Gegenwert des gesetzlichen Krankenversicherungsschutzes – einschließlich Krankengeldzahlungen – ausgeblendet, sondern auch der der privaten Krankenversicherungen oder der Beihilfe für Beamte.

Diese grundsätzliche Entscheidung hat zur Konsequenz, dass die weiter unten ausgewiesenen Einkommenswerte im Niveau niedriger ausfallen als das tatsächliche Realeinkommen.

Des Weiteren gilt es zu klären, wie mit den Transfers aus privaten Sicherungseinrichtungen verfahren wird. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass Leistungen privater Versicherungen nicht zu der Sphäre sozialer Sicherung zählen. Zwar kann im Einzelfall zum Beispiel die Auszahlung einer Lebensversicherung sehr wohl dem Motiv der Altersvorsorge geschuldet sein. Es ist aber nicht per se zu unterscheiden, ob Versicherungs- oder Sparleistungen für besondere Konsumzwecke erfolgen oder ausschließlich der Ergänzung der sozialen Sicherung dienen. Allerdings ergibt sich eine Ausnahme überall dort, wo private Vorsorge die Absicherung über gesetzliche Systeme substituiert.

Für Selbstständige, die weder freiwillig noch als Pflichtmitglied in der gesetzlichen Rentenversicherung oder in berufsständischen Versorgungswerken sind, werden deshalb Leibrenten aus privaten Lebensversicherungen als Äquivalent zu den gesetzlichen Renten erfasst. Zwar ist die unmittelbare Vergleichbarkeit eingeschränkt, da das Leistungsniveau privater Sicherungseinrichtungen je nach Prämienzahlung höher ausfallen kann als im gesetzlichen Pendant. Außerdem werden einmalige Kapitalauszahlungen nicht als Einkommenszuwachs erfasst, sondern nur in der (hier nicht berücksichtigten) Vermögensbilanz betrachtet. Dieser Mangel ist aber in Kauf zu nehmen, wenn selbstständig Erwerbstätige und gesetzlich Versicherte gleichbehandelt werden sollen. Darüber hinaus spricht für dieses Vorgehen, dass die Absicherung über substituierende private Einrichtungen

der gleichen Ratio folgen, mit der die Pflichtversicherungssysteme begründet werden: Auch ihre Leistungen schützen die Gesellschaft vor Ausbeutung durch Trittbrettfahrerverhalten (Pimpertz, 2001, 78 ff.; Horschel et al., 2007, 37).

Entsprechend werden Leistungen aus der betrieblichen Altersvorsorge oder der Zusatzversorgung des öffentlichen Diensts nicht berücksichtigt. Ebenso bleiben Einkommensübertragungen zwischen privaten Haushalten im Gegensatz zu den konventionellen Ansätzen der Wohlstandsmessung außen vor (SVR, 2007, 455). Beide Zahlungsströme berühren zwar die Wohlfahrtsposition der betreffenden Personen, fallen aber nicht systematisch unter die Einflussnahme des umverteilenden Sozialstaates.

Noch einmal: Diese Abgrenzung ist deshalb wichtig, weil mit dem hier verwendeten Einkommensbegriff keine Aussage zur individuellen Wohlstandsposition getroffen werden kann, wohl aber Umverteilungsströme des Staates isoliert und bezogen auf die Markteinkommensverteilung interpretiert werden können.

Abgrenzung der Zwangsabgaben

Die bis dahin erfassten Gesamteinkommen aller Haushaltsmitglieder sind zum Abschluss um die Zwangsabgaben zu mindern. Dazu zählen neben der Einkommensteuer und dem Solidaritätszuschlag die gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge. Für abhängig Beschäftigte werden neben den Arbeitnehmer- auch die Arbeitgeberbeiträge in Abzug gebracht, da Letztere ja zuvor dem Bruttoeinkommen zugerechnet wurden. Bei den Beamten wird analog mit den fiktiven Sozialversicherungsabgaben verfahren, sodass die Nettoeinkommensposition der Haushalte mit einem verbeamteten Haupteinkommensbezieher nicht von der hier unterstellten Annahme einer Sozialabgabepflicht berührt wird. (Gleichwohl rangieren diese Haushalte in der Markteinkommensverteilung auf einem höheren Niveau als ohne eine Berücksichtigung fiktiver Abgaben.)

Besonderheiten ergeben sich für jene Personen, die nicht in eine gesetzliche Sozialversicherung einzahlen: Selbstständige ohne freiwillige Mitgliedschaft in der gesetzlichen Kranken- oder Rentenversicherung, Mitglieder freier Berufe mit Pflichtmitgliedschaft in berufsständischen Versorgungswerken sowie privat Kranken- und Pflegeversicherte. Würde in den Fällen, wo eine private (oder berufsständische) Versorgung die gesetzliche Absicherung ersetzt, der tatsächlich geleistete Beitrag berücksichtigt, drohten Inkonsistenzen. Denn oftmals werden mit Versicherungsbeiträgen an private Träger zusätzliche Leistungen abgesichert, die in der gesetzlichen Sozialversicherung nicht in gleicher Höhe gewährt werden. Bei den abhängig Beschäftigten finden dagegen vergleichbare Beiträge für Zusatzleistungen in den hier verwendeten Konzepten der öffentlichen Transfers oder

Zwangsabgaben keine Berücksichtigung. Um die Abgabenbelastung der von der Sozialversicherungspflicht befreiten Personen nicht gegenüber der Belastung der Pflichtmitglieder zu überschätzen, wird die tatsächlich gezahlte Prämie nur so weit berücksichtigt, wie sie den Beitrag in gesetzlichen Systemen nicht überschreitet (Horschel et al., 2007, 37 f.).

Umgekehrt wird damit zum Beispiel für Selbstständige unterstellt, die weder in die gesetzliche Rentenversicherung noch in eine berufsständische Einrichtung einzahlen, dass sie gleichwohl systematisch Altersvorsorge betreiben – etwa in Form privater Lebensversicherungen. Sofern eine solche private Sicherungsform vorliegt, fällt sie bei abhängig Beschäftigten unter die private Vermögensbildung. Bei Selbstständigen dient sie aber in Ermangelung einer alternativen Form der sozialen Absicherung der Altersvorsorge. Sie vermindert damit gleichermaßen wie die gesetzliche Absicherung abhängig Beschäftigter die Gefahr von Trittbrettfahrerverhalten.

Dieser Ansatz ist insoweit ungewöhnlich, als konventionelle Analysen zur Wohlstandsmessung in der Regel keine fiktiven Beiträge für Personen unterstellen, die in privaten Einrichtungen abgesichert sind (DIW, 2008, Tabellen 4 und 18; Becker et al., 2003, Tabelle 2.1, 57). Dort werden also Abgabenlasten nur berücksichtigt, wenn sie im Rahmen einer Pflicht- respektive freiwilligen Mitgliedschaft in einem gesetzlichen Sicherungssystem erfolgen. Lediglich für Beamte wird zumeist eine fiktive Beitragszahlung unterstellt. Weil damit aber die Nettoeinkommensposition insbesondere der Haushalte mit selbstständigem Haupteinkommensbezieher systematisch überhöht dargestellt wird, soll im Folgenden an fiktiven Beitragslasten für alle Nichtmitglieder gesetzlicher Sicherungssysteme festgehalten werden.

3.3 Monetäre Umverteilung im Jahr 2003 – Ergebnisse der EVS

Aus den vorangestellten Definitionen lassen sich auf Basis der EVS-Daten 2003 zunächst für jeden Haushalt jene monetären Umverteilungsströme bilanzieren, die der Staat unmittelbar über sein Steuer-Transfer-System veranlasst oder mittelbar über seine Parafisci und die entsprechenden substituierenden Einrichtungen organisiert. Interpretieren lassen sich diese haushaltsindividuellen Salden aber erst mit Bezug auf die Verteilung nach den Haushaltseinkommen.

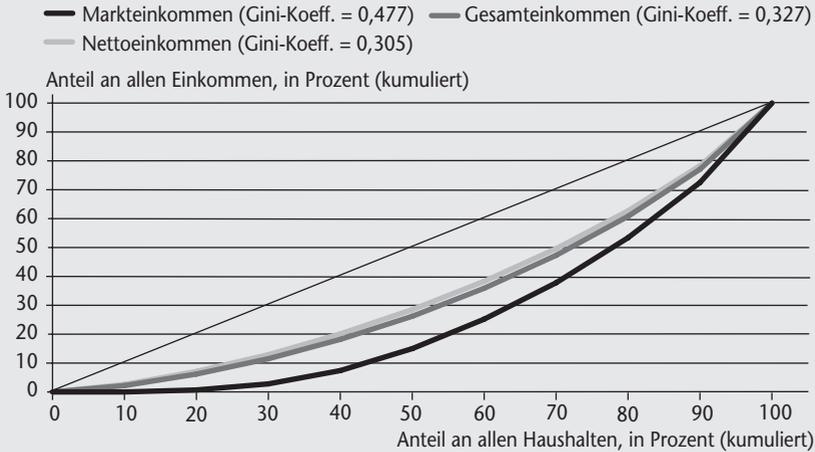
Lorenzkurve und Gini-Koeffizient

Aus den hier verwendeten Definitionen und Daten lässt sich zunächst die Verteilung der Markt-, Gesamt- und Nettoeinkommen in Form von Lorenzkurven gegenüberstellen. Sie stellen jeweils dar, welcher Anteil an allen Einkommen

Verteilung der Haushaltseinkommen in Deutschland

Abbildung 5

Anteil der Haushaltsdezile am Einkommen, im Jahr 2003, in Prozent (kumuliert)



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

(Ordinate) auf den entsprechenden kumulierten Anteil der Haushalte (Abszisse) entfällt. Dabei gibt die Winkelhalbierende die idealtypische Situation der Gleichverteilung an. Im Fall extremer Ungleichverteilung würde die Kurve an der Abszisse liegen und am Ende senkrecht auf den Wert 1 springen. Für Deutschland im Jahr 2003 ergibt sich zunächst eine Verteilung der Markteinkommen zugunsten der oberen Dezile (Abbildung 5). Nur knapp 3 Prozent der Markteinkommen entfallen auf 30 Prozent aller Haushalte, die Hälfte auf lediglich 15 Prozent aller Haushalte. Rund 62 Prozent der Markteinkommen verteilen sich auf drei Zehntel aller Haushalte, allein fast 28 Prozent auf ein Zehntel.

Diese Asymmetrie ist unter anderem damit zu erklären, dass in Haushalten mit einem Arbeitslosen, vor allem aber in solchen mit Ruheständlern als Haupteinkommensbezieher in der Regel kein Markteinkommen erzielt wird. Entsprechend weist der Gini-Koeffizient als Maß der Ungleichverteilung mit 0,477 einen relativ hohen Wert aus. Der Gini-Koeffizient fasst die Abweichungen von der Gleichverteilung in einer Ziffer zusammen und kann Werte zwischen 0 im Fall der perfekten Gleichverteilung und 1 in dem Fall annehmen, dass nur eine Person über sämtliche Einkommen einer Gesellschaft verfügt.

Vergleicht man diese Verteilung mit der des Gesamteinkommens (einschließlich Transfers), dann wird die Ungleichheit offensichtlich in hohem Maße über

öffentliche und öffentlich veranlasste Zahlungen reduziert. Dies wird grafisch durch die Annäherung der Lorenzkurve an die Winkelhalbierende deutlich, analytisch mit dem Absinken des Gini-Koeffizienten von 0,477 auf 0,327. Daneben greift der Staat über Zwangsabgaben in die Einkommensverteilung ein. Entsprechend nähert sich die Kurve der Nettoeinkommen weiter an die Gleichverteilungsgerade an. Bei einem Gini-Koeffizienten von 0,305 für die Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen ist die Einkommenskonzentration um gut ein Drittel (36 Prozent) geringer als beim Markteinkommen.

Allerdings verdeutlichen Lorenzkurven und Gini-Koeffizienten den Einfluss staatlicher Redistributionspolitik nur mit Blick auf die gesamte Verteilungskurve. Dagegen kann nicht nachvollzogen werden, wie sich Transfers und Abgaben auf die Nettoposition eines konkreten Haushalts auswirken. Denn auf der Basis des verwendeten Gesamt- oder Nettoeinkommensbegriffs wird jeweils eine neue Lorenzkurve abgebildet, die keinen Bezug auf die ursprüngliche Markteinkommensverteilung nimmt. In dieser Darstellung kann also nicht kontrolliert werden, ob Haushalte, die mit ihrem Markteinkommen zum Beispiel im 4. Dezil rangieren, nach der Umverteilung im 3., 5. oder einem anderen Dezil der Nettoeinkommensverteilung landen. Mit anderen Worten: Die Gegenüberstellung von Netto- und Markteinkommenskurven erlaubt noch keinen Rückschluss darauf, in welche Richtung und mit welchem Effekt Redistributionspolitik für einzelne Haushalte wirkt. Deshalb ist diese Darstellungsform für die hier gewählte Fragestellung nur bedingt aussagefähig.

Umverteilungsbilanz, Nettotransferempfänger und Nettozahler

Um analysieren zu können, welchen Einfluss staatliche Umverteilung sowohl bezogen auf einzelne Haushalte als auch auf das Gesamtergebnis ausübt, müssen die individuellen Salden einer einheitlichen Verteilung zugeordnet werden. Entsprechend der vorangestellten Grundidee, dass Redistributionspolitik eine Korrektur der Primärverteilung zum Ziel hat, soll die Markteinkommensverteilung als Referenz für die folgenden Analysen dienen. Dazu wird die Gesamtheit aller 42.744 untersuchten Haushalte in 10-Prozent-Schichten aufsteigend nach der Höhe ihres Markteinkommens geordnet.

Bei der Schichtung nach den Haushaltmarkteinkommen fällt zunächst auf, dass im untersten Zehntel – dem 1. Dezil – ein negativer Wert ausgewiesen wird (Tabelle 3). Diese Anomalie erklärt sich aus der Berücksichtigung negativer Einkünfte, die etwa bei Einkommen aus Vermietung und Verpachtung auftreten können, oder aus Verlusten Selbstständiger. Sie fallen insbesondere dort ins Gewicht, wo andere Einkommen nicht am Markt selbst erwirtschaftet

Transfersalden

Tabelle 3

Durchschnittlicher Transferbezug und Abgabenlast je Haushalt, im Jahr 2003

in Euro pro Monat

	Markt- einkommen	Transfers	Abgaben	Netto- einkommen	Transfersaldo
1. Dezil	-13	1.562	358	1.192	1.204
2. Dezil	263	1.828	435	1.657	1.394
3. Dezil	739	1.978	510	2.207	1.468
4. Dezil	1.690	1.206	738	2.157	467
5. Dezil	2.805	618	1.199	2.224	-581
6. Dezil	3.729	501	1.571	2.659	-1.070
7. Dezil	4.671	435	1.969	3.138	-1.534
8. Dezil	5.715	362	2.399	3.678	-2.037
9. Dezil	7.055	327	3.027	4.355	-2.700
10. Dezil	10.155	269	4.424	6.000	-4.155
Durchschnitt	3.681	909	1.663	2.927	-754

in Prozent des Markteinkommens je Dezil

		Transfers	Abgaben	Netto- einkommen	Transfersaldo
1. Dezil		-	-	-	-
2. Dezil		694,5	165,1	629,4	529,4
3. Dezil		267,6	69,0	298,6	198,6
4. Dezil		71,3	43,7	127,7	27,7
5. Dezil		22,0	42,7	79,3	-20,7
6. Dezil		13,4	42,1	71,3	-28,7
7. Dezil		9,3	42,1	67,2	-32,8
8. Dezil		6,3	42,0	64,3	-35,7
9. Dezil		4,6	42,9	61,7	-38,3
10. Dezil		2,6	43,6	59,1	-40,9

Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Angaben je Dezil: arithmetisches Mittel; Transfers: ohne Geldwert des Versicherungsschutzes in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung; Abgaben: Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialversicherungsbeiträge; Für freiberufliche, verbeamtete oder selbstständige Einkommensbezieher werden Sozialversicherungsabgaben analog zu den gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträgen unterstellt; Rundungsdifferenzen. Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

sondern aus Transfers bezogen werden, zum Beispiel in Haushalten mit einem Ruheständler als Haupteinkommensbezieher.

Für alle Haushalte werden, geordnet nach der Höhe der Markteinkommen, für die jeweiligen Dezile monetäre Transferbezüge und Abgabenlasten ermittelt. Während sich bei der Markteinkommensverteilung trennscharfe Dezilgrenzen ergeben, können die Transfersalden und Nettoeinkommen stärker streuen, sodass

sich dort überlappende Intervalle ergeben. Um trotzdem Umverteilungsströme und Nettoeinkommen darstellen zu können, werden deshalb arithmetische Mittel verwendet (Horschel et al., 2007, 39 f.). Dies ist insofern von Bedeutung, als die folgenden Interpretationen stets als Tendenzaussagen über die Wirkung der sozialstaatlichen Umverteilung zu verstehen sind, aber keine generelle Gültigkeit im Einzelfall beanspruchen.

Betrachtet man zunächst die absoluten Größen, dann fällt beim durchschnittlichen Transferbezug auf, dass die Werte vom untersten bis zum 3. Dezil zunächst von 1.562 bis auf 1.978 Euro pro Monat ansteigen. Dies widerspricht zunächst der ersten Intuition, dass eine möglichst „gerechte“ Redistributionspolitik von oben nach unten umverteilen sollte. Oberhalb des 3. Dezils sinken die Beträge pro Haushalt – zunächst deutlich um rund 770 Euro beziehungsweise knapp 600 Euro, ab dem 5. Dezil aufwärts dann in kleineren Abständen. Selbst in den Haushalten mit den höchsten Markteinkommen werden aber immer noch im Durchschnitt 269 Euro pro Monat an Transfereinkommen erzielt. Dies liegt vor allem am Kindergeldbezug.

Betrachtet man die Abgaben als zweite Komponente staatlicher Umverteilung, dann steigt die durchschnittliche Belastung pro Dezil monoton an. Auffällig hier: Bereits im untersten Markteinkommensdezil werden im Durchschnitt 358 Euro pro Haushalt an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen fällig. Bei der Interpretation ist gleichwohl zu beachten, dass sich insbesondere Haushalte mit einem Ruheständler als Haupteinkommensbezieher in den unteren Dezilen sammeln. Da aber auch gesetzliche Altersbezüge der Steuer- und Sozialversicherungspflicht unterliegen, können selbst bei niedrigen oder negativen Markteinkommen Abgaben fällig werden.

Für die Verteilungsdiskussion ist aber entscheidend, wie sich die Nettoeinkommen und Transfersalden über die nach ihrem Markteinkommen geordneten Haushalte verteilen. Bei den Nettoeinkommen erkennt man zum einen eine Unstetigkeit zwischen dem 3. und 5. Dezil der Markteinkommensverteilung. Während die Werte vom 1. bis 3. Dezil steigen, liegen sie im 4. leicht darunter und im 5. nur unwesentlich darüber. Erst ab dem 6. Dezil steigen die durchschnittlichen Nettoeinkommen wieder an, besonders deutlich vom 9. zum obersten Zehntel. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Transfersalden: Auch hier steigt der Transferüberschuss der Haushalte in den unteren drei Schichten zunächst an und sinkt dann kontinuierlich. Ab dem 5. Dezil wechselt nach der hier verwendeten Abgrenzung der Einkommensbegriffe das Vorzeichen des Saldos aus Transfers und Zwangsabgaben: Die 60 Prozent der Haushalte mit den höheren Markteinkommen sind unterm Strich Finanziers des umverteilenden Sozialstaates – den Bezug von

Sachleistungen außen vor gelassen. Die 40 Prozent mit den niedrigeren Markteinkommen sind dagegen Nettotransferempfänger.

„Umverteilungstarif“

Dies spiegelt sich auch in den relativen Größen wider (Teil 2 der Tabelle 3). Bezieht man den Transfersaldo auf das durchschnittliche Markteinkommen je Dezil, erhält man quasi einen Tarif für den Einfluss staatlicher Redistributionspolitik bei steigendem Markteinkommen. Aufgrund der im Durchschnitt negativen Markteinkommen im untersten Dezil lassen sich dort zwar keine sinnvollen Angaben machen. Ab dem 2. Dezil aber sinkt der Transferüberschuss in Relation zu dem am Markt erzielten Einkommen von 529,4 auf 198,6 Prozent im 3. Dezil und 27,7 Prozent im 4. Dezil. Logischerweise erfolgt der Vorzeichenwechsel auch in der relativen Betrachtung beim Übergang vom 4. auf das 5. Dezil. Die Nettofinanzierungslast für jene 60 Prozent der Haushalte mit den höheren Markteinkommen steigt dann von 20,7 Prozent kontinuierlich bis auf 40,9 Prozent in der obersten Schicht.

Nochmals der Hinweis zur Interpretation der Zahlen: Die Werte für 2003 sind erstens jeweils nur vor dem Hintergrund der hier gewählten Einkommensabgrenzungen zu verstehen. Zweitens werden damit keine Aussagen über Wohlstand, Armut oder Reichtum getroffen und drittens können die Werte bei den Transfers, Abgaben und beim Nettoeinkommen im Einzelfall stark streuen.

Konsistente Verteilung von oben nach unten

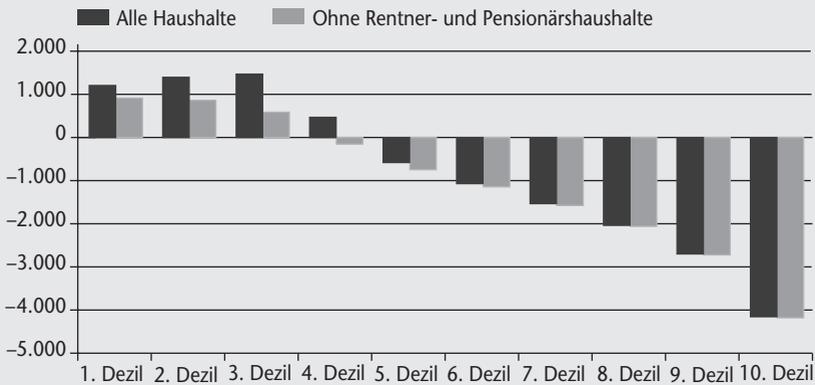
Auf den ersten Blick also scheint der umverteilende Sozialstaat insbesondere in den unteren vier Dezilen der gängigen Vorstellung einer Umverteilung „von oben nach unten“ entgegenzuwirken, weil die Transferüberschüsse mit höherem Markteinkommen ansteigen. Dieses Bild wird jedoch relativiert, wenn man die Verteilung der Transfersalden für alle Haushalte einer Verteilung ohne Ruheständler als Haupteinkommensbezieher gegenüberstellt (Abbildung 6). Diese Unterscheidung ist deshalb sinnvoll, weil der Anteil der Rentenbezieher und Pensionäre in den unteren drei Dezilen zwischen 70 und 80 Prozent liegt, im 4. Dezil auf rund ein Drittel und danach unter die 10-Prozent-Marke sinkt. Es liegt daher die Vermutung nahe, dass die Auszahlungen der gesetzlichen Rentenversicherung und vergleichbarer Institutionen das Bild stark beeinflussen.

Ohne Rentner oder Pensionäre als Haupteinkommensbezieher ergibt sich für die übrigen Haushalte ein streng monoton fallender Verlauf des Transfersaldos bei steigendem Markteinkommen. Der Wechsel von der Transferempfänger- zur Nettozahlerposition erfolgt in dieser Gruppe bereits ab dem 4. Dezil. Dass sich

Transfersalden ohne Ruheständler

Abbildung 6

Differenz zwischen Netto- und Markteinkommen, im Jahr 2003, in Euro pro Monat



* Haushalte mit einem Rentner oder Pensionär als Haupteinkommensbezieher; Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

vor allem aufgrund des Bezugs von Alterseinkommen ein ansteigender Verlauf des Transfersaldos respektive des Nettoeinkommens der Haushalte über die ersten drei Dezile ergibt, folgt direkt aus der Tatsache, dass die Ruhestandsbezüge in der Regel und zumindest mittelbar an die Höhe der Arbeitsentgelte während der Erwerbsphase gekoppelt sind. Das Gefälle zwischen unterschiedlich hohen Markteinkommen während der Erwerbsphase setzt sich deshalb entsprechend bei den Alterseinkommen fort – wenn auch in der Regel auf niedrigerem Niveau. Das erklärt auch, warum in den unteren drei Dezilen mit überproportional häufig vertretenen Rentnerhaushalten Nettoeinkommen und Transfersalden ansteigen (Horschel et al., 2007, 41 f.).

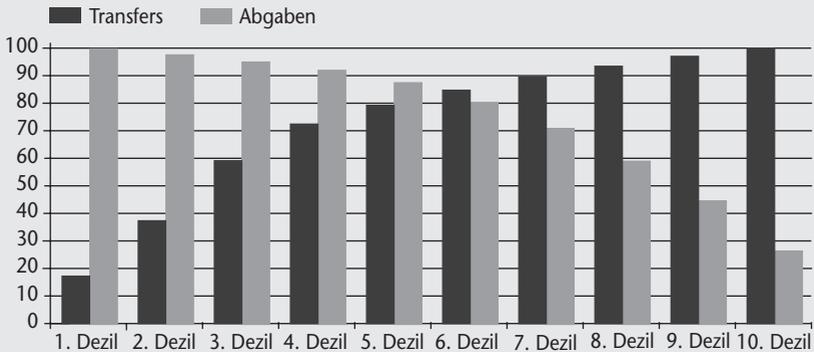
Relativiert wird im Übrigen auch die Vermutung einer Umverteilung „von der rechten in die linke Tasche“. Träfe dies zumindest für bestimmte Einkommenschichten zu, so müssten monetäre Transfers auf der einen und Abgabenlasten auf der anderen Seite für einzelne Dezile besonders hoch ausfallen. Der gleiche Transfersaldo lässt sich sowohl mit schlanker als auch mit aufgebauschter Umverteilungsaktivität erzielen. Ein Blick auf die Werte zeigt aber, dass weder die Transferbezüge noch die Abgabenlasten absolut oder relativ für einzelne Einkommenschichten besonders hervorstechen (vgl. Tabelle 3).

Insgesamt scheint der umverteilende Sozialstaat trotz seiner Komplexität und institutionell bedingten Intransparenz konsistente Ergebnisse zu liefern (Horschel et al., 2007, 45 f.). Betrachtet man die kumulierten Abgabenlasten für

Verteilung der Transfers und Abgabenlasten

Abbildung 7

Anteil an allen Transfers und Abgaben, im Jahr 2003, in Prozent (kumuliert)



Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Transfers: kumuliert, beginnend mit dem 1. Dezil; Abgaben: kumuliert, beginnend mit dem 10. Dezil; Einkommensteuer (inklusive Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträge einschließlich unterstellter Sozialversicherungsabgaben (ohne Arbeitslosenversicherung) für freiberuflich, verbeamtet oder selbstständig Erwerbstätige.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

die Ausgangsverteilung nach den Markteinkommen, dann werden vor allem die Haushalte in den oberen Schichten belastet (Abbildung 7). Das Zehntel der Haushalte mit den höchsten Markteinkommen trägt alleine mehr als ein Viertel (26,6 Prozent) zum Gesamtaufkommen aller Sozialversicherungsbeiträge und -abgaben bei. Die oberen 30 Prozent schultern 59,2 Prozent. Die untere Hälfte der Haushalte steuert hingegen gerade einmal 19,5 Prozent zum gesamten Abgabenaufkommen bei, die unteren drei Dezile lediglich 7,8 Prozent.

Spiegelbildlich gestaltet sich die Schichtung der Transferbezüge: Mit 37,3 Prozent fließt mehr als ein Drittel aller monetären Transfers an die Haushalte der unteren beiden Dezile. Die Haushalte vom 1. bis zum 5. Dezil beanspruchen nahezu vier Fünftel (79,2 Prozent) dessen, was der Staat mittel- oder unmittelbar als Transfer auszahlt. Für die oberen 30 Prozent der Markteinkommensverteilung sind es gerade einmal 10,6 Prozent.

Dieser erste Befund bedeutet weder, dass es in einzelnen sozialen Subsystemen nicht zu einer partiellen Umverteilung von unten nach oben kommen kann und somit über verschiedene Subsysteme gegenläufige Verteilungswirkungen auftreten. Noch ist damit die Frage beantwortet, ob der Sozialstaat nicht insgesamt schlanker organisiert werden kann. Die ersten Ergebnisse der haushaltsindividuellen Bilanzierung der monetären Effekte staatlicher Redistributionspolitik belegen aber, dass es bei allen methodischen Vorbehalten nicht zu offensichtlichen

Inkonsistenzen kommt – trotz der Komplexität und der Intransparenz sozialstaatlicher Eingriffe. Ebenso wenig ergibt sich in dieser Gesamtschau ein Indiz dafür, dass die Umverteilungsaktivitäten des Sozialstaates besonders zulasten der mittleren Einkommenschichten ausfallen.

Verteilung der Abgabenlast

In der politischen Diskussion wird gleichwohl die Gesamtwirkung der Redistributionspolitik selten reflektiert. Die Gerechtigkeitsdebatte entflammt sich in der Regel an den Wirkungen einzelner sozialer Subsysteme. Deshalb ist neben der Kontrolle des Gesamteffekts aller Maßnahmen auch von Interesse, wie die Umverteilungswirkungen etwa innerhalb der Sozialversicherungssysteme oder durch den Einkommensteuertarif zu beurteilen sind. In der Öffentlichkeit weit verbreitet sind die einseitige Konzentration auf die Finanzierungsseite und die Argumentation mit Grenzbelastungen. So wird zum Beispiel kritisiert, in den gesetzlichen Sozialversicherungen führe die Beitragsbemessungsgrenze mit steigenden Bruttoeinkommen zu einem degressiven Belastungsverlauf für höhere Entgeltgruppen (Horschel/Pimpertz, 2008b, 20 f.). Ebenso wird auf sogenannte „Steuerschlupflöcher“ verwiesen, mit denen der im Steuertarif angelegte Pro-

gressionseffekt durch steuerrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten umgangen werden könne. Mit steigendem Bruttoeinkommen würde dann nur ein unterproportionaler Anstieg der Steuerlast einhergehen.

Betrachtet man je Dezil die relativen Anteile, die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge am Markteinkommen haben, so wird mit den Daten der EVS 2003 nur die erste These bestätigt (Tabelle 4): Die relativen Belastungen mit Sozialversicherungsbeiträgen sinken demnach kontinuierlich über alle Dezile. Die effektive Belastung mit der Einkommensteuer steigt demgegenüber bei

Verteilung der relativen Abgabenlasten

Tabelle 4

im Jahr 2003, in Prozent des Haushaltsmarkteinkommens

	Einkommensteuer	Sozialversicherungsbeiträge	Abgaben insgesamt
1. Dezil	–	–	–
2. Dezil	13,1	152,0	165,1
3. Dezil	9,8	59,2	69,0
4. Dezil	7,1	36,6	43,7
5. Dezil	9,1	33,6	42,7
6. Dezil	10,1	32,0	42,1
7. Dezil	11,3	30,8	42,1
8. Dezil	12,5	29,5	42,0
9. Dezil	14,4	28,5	42,9
10. Dezil	18,7	24,8	43,6

Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Angaben basierend auf arithmetischen Mitteln; Angaben für das 1. Dezil aufgrund negativer Markteinkommen nicht interpretierbar; Einkommensteuer inklusive Solidaritätszuschlag, Sozialversicherungsbeiträge entsprechend der IW-Abgrenzung in Übersicht 1; Rundungsdifferenzen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

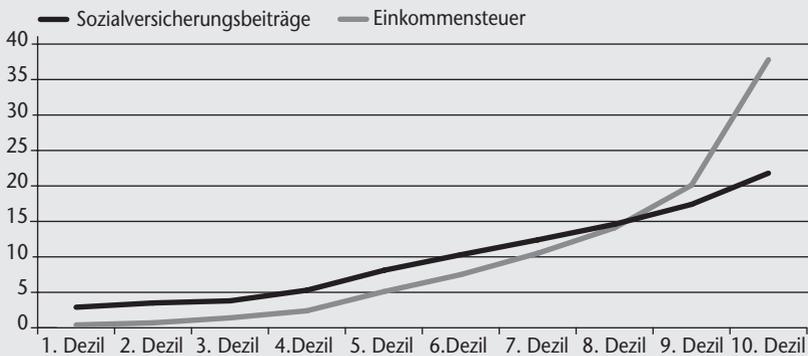
steigendem Markteinkommen – von den unteren drei Dezilen abgesehen – kontinuierlich an. Beim Übergang vom 9. zum 10. Dezil fällt die steuerliche Zusatzlast besonders hoch aus.

Gleichwohl ist die Interpretation von relativen Einkommensbelastungen sowohl bei der Beurteilung einzelner sozialer Subsysteme als auch hinsichtlich ihres Beitrags zur Gesamtverteilung kritisch zu hinterfragen. Vorangestellt sei, dass die Analyse der Grenzbelastung aus anreiztheoretischer Perspektive durchaus interessant ist – schließlich kann deren Verlauf zum Beispiel über das individuelle Arbeitsangebot entscheiden. Aus verteilungspolitischer Sicht ergeben sich aber zwei Kritikpunkte. Erstens: Wenn staatliche Redistributionspolitik mit einem erwünschten Gesamtergebnis gerechtfertigt, aber über unterschiedliche soziale Subsysteme und Instrumente verfolgt wird, dann ist nicht der isolierte Effekt einzelner Elemente ausschlaggebend, sondern die Verteilungswirkung, die sich in der Summe aller Maßnahmen ergibt. Das hat zur Folge, dass – abgesehen von Effizienzüberlegungen – durchaus gegenläufig wirkende Verteilungsströme auftreten können, ohne dass der verteilungspolitische Konsens infrage gestellt wird. Zweitens: Für die Beurteilung einzelner sozialer Subsysteme ist darüber hinaus nicht die relative Belastung der individuellen Markteinkommen entscheidend. Diesen Indikator gilt es ebenfalls vor dem Hintergrund der Gesamtverteilung zu interpretieren. Wenn der Fokus aber auf einzelnen Aspekten wie der Finanzie-

Verteilung der Abgabenlasten in Deutschland

Abbildung 8

Beitrag der Haushalte zum gesamten Aufkommen an Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen, im Jahr 2003, in Prozent



Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Einkommensteuer inklusive Solidaritätszuschlag; Sozialversicherungsbeiträge ohne Unfallversicherung; Für freiberufliche, verbeamtete oder selbstständige Personen werden mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung Sozialversicherungsabgaben analog zu den gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträgen unterstellt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

rungsseite liegt, dann ist stattdessen die Frage nach dem Anteil einzelner Schichten am gesamten Abgabenaufkommen entscheidend. Dieser gibt an, ob zum Beispiel die Haushalte mit höheren Einkommen in wünschenswerter Weise an der Finanzierung des sozialen Subsystems beteiligt sind (Horschel et al., 2007, 42 f.).

Unter diesem Blickwinkel sind sowohl Einwände gegen das Steuerrecht als auch gegen das Beitragsrecht in den gesetzlichen Sozialversicherungen zurückzuweisen. Die Haushalte der unteren drei Dezile tragen gerade einmal 2,5 Prozent zum gesamten Einkommensteueraufkommen bei, die Haushalte aus der unteren Hälfte der Markteinkommensverteilung lediglich 10 Prozent (Abbildung 8). Deutlich stärker werden die Haushalte der oberen drei Dezile belastet. Ihr Anteil am Gesamtaufkommen beträgt 72 Prozent. Allein die Haushalte des 10. Dezils schultern 37,8 Prozent. Dieses Ergebnis widerlegt die These, das Steuerrecht biete den höheren Einkommensgruppen Möglichkeiten, den progressiven Charakter des Tarifs zu unterlaufen. Das Gegenteil ist der Fall: Mit höherem Markteinkommen tragen die Haushalte einen überproportional stark steigenden Anteil des gesamten Einkommensteueraufkommens.

Überraschender ist allerdings, dass auch der naheliegende Eindruck widerlegt wird, mit dem degressiven Belastungsverlauf in den Sozialversicherungen würden unerwünschte Verteilungswirkungen einhergehen. Zwar wird mit Blick auf den effektiven Anteil am Beitragsaufkommen nur beim Übergang vom 9. zum 10. Dezil ein überproportionaler Anstieg offenbar. Über alle Schichten gesehen steuern aber die Haushalte mit höherem Einkommen auch einen zunehmenden Anteil zum Gesamtaufkommen bei. Die Haushalte der unteren drei Dezile tragen gerade einmal 10,1 Prozent, die der unteren Hälfte mit 23,6 Prozent kaum ein Viertel bei. Dagegen schultern die oberen drei Dezile mit 53,7 Prozent mehr als die Hälfte, allein 21,8 Prozent des Beitragsaufkommens zahlen die Haushalte des 10. Dezils.

Zwischenergebnisse Abschnitt 3.3

- Der Einfluss staatlicher Umverteilung auf das Einkommen einzelner Haushalte ergibt sich aus dem Saldo von Transferbezug und Abgaben. Gegenüber konventionellen Armuts-Reichtums-Analysen erlaubt die damit einhergehende Abstraktion von bedarfsgewichteten Größen zwar keine Aussagen über das Wohlbefindensergebnis staatlicher Umverteilung. Im Gegenzug werden aber alle Umverteilungsmotive und Instrumente des Staates erfasst, ohne diese einseitig unter dem Primat bedarfsbezogener Zielkriterien zu interpretieren.
- Aus der Bilanzierung monetärer Umverteilungsströme ergibt sich trotz der Komplexität und Intransparenz des Sozialstaates ein konsistentes Bild. Per saldo, also in der Summe aller Transfers und Abgaben, erfolgt die Redistribution der am Markt erzielten Einkommen grundsätzlich „von oben nach unten“. Es ergeben sich auch keine Hinweise auf eine systematische Umverteilung „von der rechten in die linke Tasche“ zulasten einzelner Einkommensschichten.

- Ebenso wenig lässt sich die These von systematischen „Steuerschlupflöchern“ für höhere Einkommensgruppen belegen. Der Anteil am Gesamtaufkommen, den die einzelnen Schichten beisteuern, steigt mit der Höhe der Einkommen überproportional stark an.
- Schließlich lässt sich auch der Eindruck einer ungerechten Beitragsbelastung im Sozialversicherungsrecht widerlegen. Zwar tritt – bezogen auf das individuelle Bruttoeinkommen – ein degressiver Belastungseffekt mit steigendem Entgelt auf. Für die Beurteilung eines singulären Instruments wie der Beitragsfinanzierung ist aber nicht die Grenzbelastung entscheidend, sondern der Anteil einzelner Einkommensgruppen am gesamten Beitragsaufkommen. Der steigt zwar nicht überproportional. Aber mit zunehmendem Markteinkommen schultern die Haushalte einen größeren Finanzierungsanteil.

3.4 Umverteilungsergebnisse nach dem Erwerbsstatus

Auch wenn der methodische Ansatz grundsätzlich dazu angelegt ist, um den Einfluss sozialstaatlicher Umverteilung im Ganzen zu beurteilen, lassen sich gleichwohl auch Ergebnisse für einzelne Gruppen und nach Merkmalen differenziert analysieren. Im Folgenden steht zunächst der Zusammenhang von Umverteilung und Erwerbstätigkeit im Fokus.

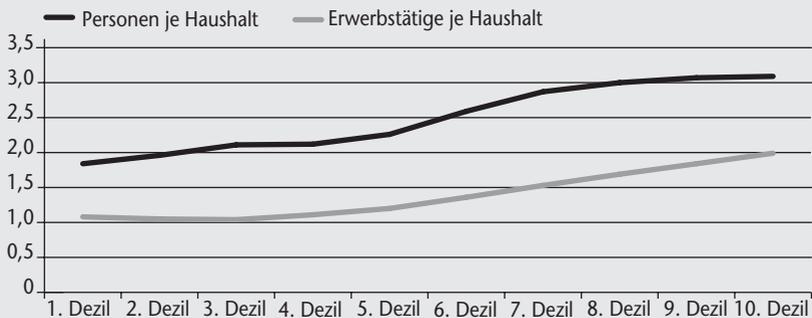
Erwerbsbeteiligung und Markteinkommen

In einem ersten Schritt lassen sich die Haushalte nach ihrer Zusammensetzung unterscheiden – zum Beispiel nach der Anzahl der erwerbstätigen Haushaltsmitglieder. Dazu bieten sich zwei Darstellungsformen an: Erstens kann die durchschnittliche Anzahl der erwerbstätigen Haushaltsmitglieder je Dezil angegeben werden (Abbildung 9). Damit wird die Merkmalsausprägung auf die ursprüngliche Ausgangsverteilung nach der Höhe des Markteinkommens bezogen. Um das Ergebnis weiter zu differenzieren, müssen zweitens mehrere Merkmale gleichzeitig betrachtet werden: der jeweilige Erwerbsstatus, die Häufigkeit der entsprechenden Gruppe in den einzelnen Markteinkommensdezilen und die Höhe des berufsgruppentypischen Umverteilungssaldos im Vergleich zu dem aller betrachteten Haushalte.

In Abbildung 9 fällt zunächst auf, dass die durchschnittliche Personenzahl pro Haushalt kontinuierlich über alle zehn Dezile ansteigt – von weniger als zwei Personen in den unteren beiden Dezilen auf bis zu 3,09, die im Durchschnitt in den Haushalten mit den höchsten Markteinkommen leben. Lediglich im 3. und 4. Dezil bleibt die durchschnittliche Mitgliederzahl pro Haushalt nahezu konstant. Ein ähnliches Bild bietet auch die Anzahl der erwerbstätigen Haushaltsmitglieder. Während im obersten Markteinkommensdezil – nicht unterschieden nach Voll- oder Teilzeit – durchschnittlich fast zwei Personen einer Erwerbstätigkeit nachgehen, sinkt die Zahl der Erwerbstätigen in Haushalten mit niedrigerem Markt-

Haushaltszusammensetzung und Erwerbstätigkeit Abbildung 9

Anzahl der Personen und der Erwerbstätigen je Haushalt, im Jahr 2003



Dezile nach dem Markteinkommen aller Haushalte; Erwerbstätige Haushaltsmitglieder: nicht differenziert nach Vollzeit- oder Teilzeiterwerb.

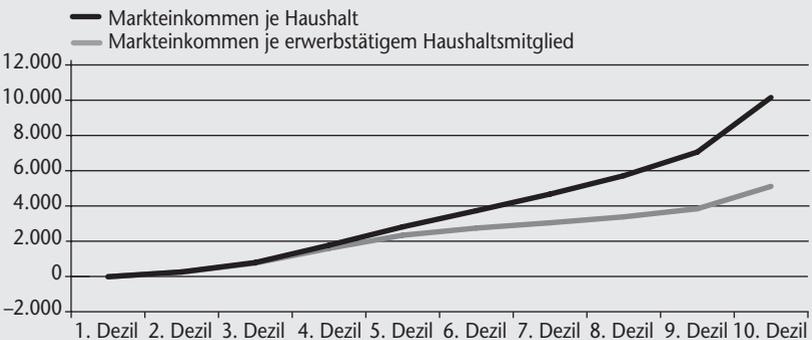
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

einkommen kontinuierlich. Im 7. Dezil gehen kaum mehr als 1,5 Personen pro Haushalt einer Erwerbsarbeit nach, in den unteren vier Dezilen schwankt deren Anzahl zwischen 1,04 und 1,11.

Angesichts dieser Daten ist ein Zusammenhang von Erwerbstätigkeit und Höhe des Haushaltseinkommens naheliegend (Abbildung 10). Bezieht man die durchschnittlichen Markteinkommen je Haushalt auf die Anzahl der erwerbstätigen Haushaltsmitglieder, dann wird die Verteilungskurve deutlich abgeflacht. In den

Haushaltseinkommen und Erwerbstätigkeit Abbildung 10

Durchschnittliches Markteinkommen je Haushalt und je erwerbstätigem Haushaltsmitglied, im Jahr 2003, in Euro pro Monat



Haushalte ohne Rentner, Pensionäre, Arbeitslose oder Sozialhilfeempfänger als Haupteinkommensbezieher; Dezile nach der Verteilung der Haushaltsmarkteinkommen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

unteren drei Dezilen ergibt sich kaum eine Abweichung zwischen den Markteinkommen je Haushalt und je Erwerbstätigen. Die Erklärung dafür: Bei den dort vertretenen Haushalten ergibt sich zufällig ein Wert von rund einer durchschnittlich erwerbstätigen Person je Haushalt. Ab dem 4. Dezil steigt aber nicht nur der Anteil der Haushalte mit erwerbstätigem Haupteinkommensbezieher. Gleichzeitig steigt auch die Zahl der erwerbstätigen Personen – kontinuierlich bis zum 10. Dezil.

Die Folge: Die Verteilung nach den durchschnittlichen Haushaltsmarkteinkommen suggeriert eine starke Ungleichheit, die als Abstand oder Verhältnis zwischen dem 10. und 4. Dezil ausgedrückt werden kann. Diese könnte in dem Sinne fehlinterpretiert werden, dass der Einkommensunterschied aus einer erheblichen Spreizung der individuellen Entgelte resultiert. Dem steht aber die Entwicklung der durchschnittlichen Markteinkommen je erwerbstätigem Haushaltsmitglied entgegen. In dieser Variante wird der Einkommensunterschied zwischen dem 4. und 10. Dezil auf weniger als die Hälfte reduziert. Mit anderen Worten: Die ungleiche Verteilung der Markteinkommen zwischen den Haushalten basiert nicht nur auf der Spreizung der einzelnen Entgelte, sondern auch auf der unterschiedlichen Erwerbsbeteiligung der Haushaltsmitglieder. Ein Teil der Ungleichheit ist damit auch darauf zurückzuführen, dass besser situierte Schichten bereit sind, einen höheren Arbeitseinsatz auf sich zu nehmen.

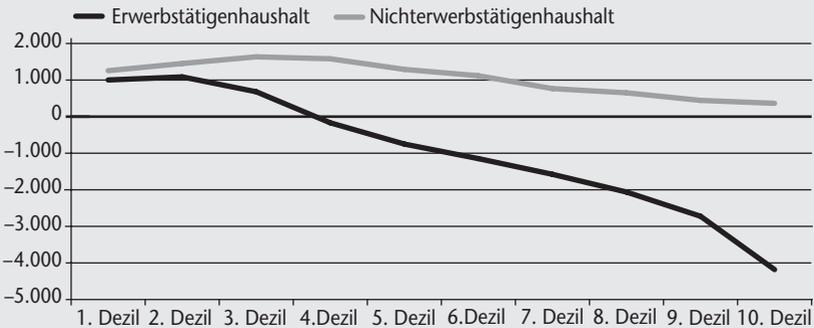
Transfersaldo nach Erwerbsstatus

Bezogen auf den Saldo sozialstaatlicher Umverteilung können die Ergebnisse weiter differenziert werden. Vergleicht man Haushalte mit erwerbstätigem und nicht erwerbstätigem Haupteinkommensbezieher, dann wird deutlich, dass – abgesehen von dem Aufkommen indirekter Steuern – der Sozialstaat unterm Strich von den Berufstätigen finanziert wird (Abbildung 11). Nichterwerbstätigenhaushalte (im Folgenden: solche, in denen der Haupteinkommensbezieher nicht erwerbstätig ist; analog gilt diese Sprachregelung für alle anderen, nachfolgend betrachteten Haushaltstypen) beziehen über alle Schichten der Markteinkommensverteilung hinweg mehr Transferzahlungen, als sie an Abgaben leisten. Das schließt jene Transfers ein, die aus Einrichtungen stammen, die gesetzliche Institutionen vor allem der Altersvorsorge substituieren. Zwar sinkt der Transferüberschuss mit steigendem Markteinkommen. Zu erklären ist dies aber damit, dass neben den Rentnerhaushalten auch Haushalte zu dieser Gruppe gehören, die ihr Einkommen überwiegend oder ausschließlich aus anderen Quellen wie Vermögen oder Vermietung und Verpachtung beziehen. Sofern dies nicht gewerblich erfolgt, erzielen sie ex definitione ein Markteinkommen, ohne erwerbstätig zu

Transfersalden nach Erwerbstätigkeit

Abbildung 11

Durchschnittlicher Transfersaldo* für Haushalte mit erwerbstätigem oder nicht erwerbstätigem Haushaltsvorstand, im Jahr 2003, in Euro pro Monat



* Transfersaldo: Differenz zwischen Netto- und Markteinkommen; Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

sein. Da der Anteil der Transfereinkommen in den höheren Schichten sinkt, schmälern die steigenden Abgabenlasten den Transferüberschuss.

Dem stehen die Transfersalden der Haushalte mit erwerbstätigem Haupteinkommensbezieher gegenüber. Im Vergleich zur Verteilung aller Haushalte wechselt das Vorzeichen früher: Im Durchschnitt befinden sich die Erwerbstätigenhaushalte bereits ab dem 4. Dezil in der Nettozahlerposition. Sie führen mehr Abgaben ab, als ihnen an monetären Transfers zufließt. Weil die Nichterwerbstätigenhaushalte in der Umverteilungsbilanz durchweg Nettoempfänger sind, verläuft der Anstieg des Nettofinanzierungsbeitrags bei den Erwerbstätigenhaushalten mit steigendem Markteinkommen steiler als in der Verteilung aller Haushalte (vgl. Tabelle 4).

Differenzierungen nach beruflicher Stellung

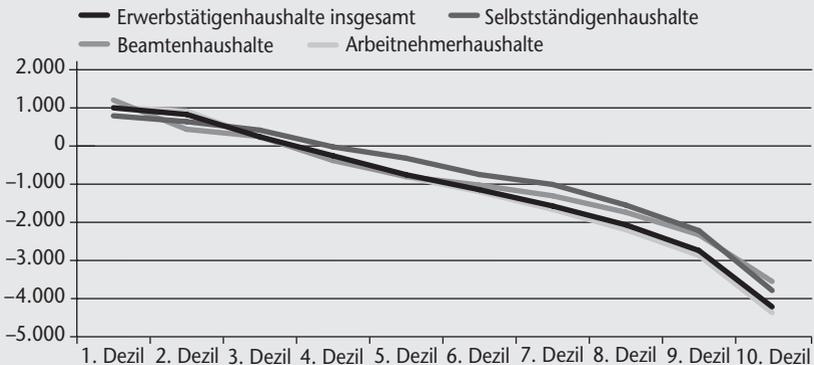
Die Betrachtung ist mit Blick auf die berufliche Stellung des Haupteinkommensbeziehers weiter zu differenzieren. Zunächst werden die unterschiedlichen Transfersalden der verschiedenen Berufsgruppen verglichen – noch ohne Rücksicht auf ihren Anteil an den jeweiligen Einkommensschichten. Der Umverteilungssaldo der Arbeitnehmerhaushalte weicht dabei nur geringfügig vom Durchschnitt aller Erwerbstätigenhaushalte ab. Insbesondere in den oberen Markteinkommensdezilen fällt aber die Belastung der Arbeitnehmerhaushalte überdurchschnittlich aus (Abbildung 12). Unterdurchschnittliche Finanzierungsbeiträge tragen die Beamtenhaushalte im 6. bis 10. Dezil. Dies lässt sich zumindest zu

einem großen Teil durch das Fehlen eines Beitrags zur Arbeitslosenversicherung in diesen Haushalten erklären (Horschel et al., 2007, 47). Die erratischen Schwankungen bei den Beamtenhaushalten in den unteren Schichten sind dagegen aufgrund der geringen Fallzahlen in der Stichprobe kaum sinnvoll zu interpretieren. Die Position der Haushalte mit selbstständigem Haupteinkommensbezieher sticht über fast alle Einkommensschichten heraus. In den unteren beiden Dezilen liegt die durchschnittliche Höhe des Nettotransferüberschusses unter dem Niveau aller Erwerbstätigenhaushalte. Vom 4. bis zum 9. Dezil fällt der Nettofinanzierungsbeitrag deutlich niedriger aus als bei Arbeitnehmer- und Beamtenhaushalten. Im obersten Dezil schneiden lediglich die Beamtenhaushalte günstiger ab.

Transfersalden nach Berufsstatus

Abbildung 12

Durchschnittlicher Transfersaldo* nach der beruflichen Stellung des Haupteinkommensbeziehers, im Jahr 2003, in Euro pro Monat



* Transfersaldo: Differenz zwischen Netto- und Markteinkommen; Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Berufsstatus: nach dem Haupteinkommensbezieher des Haushalts.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

Dieser Unterschied lässt sich nicht allein mit dem Fehlen eines Arbeitslosenversicherungsbeitrags erklären. Offensichtlich stellen sich die Selbstständigenhaushalte beim Umverteilungssaldo etwas günstiger, solange sie zu den Nettofinanziers des Sozialstaates gehören. Der geringere Finanzierungsbeitrag wird allerdings erkaufte durch ein unterdurchschnittliches Sicherungsniveau im Fall eines Nettotransferbezugs. Geringere Finanzierungsbeiträge bei höherem Markteinkommen können somit als Preis für systematisch niedrigere Ansprüche gegenüber dem Sozialstaat interpretiert werden, aber auch als Prämie für das unternehmerische Risiko, das mit diesem Berufsstatus verbunden ist (Horschel et al., 2007, 47 f.).

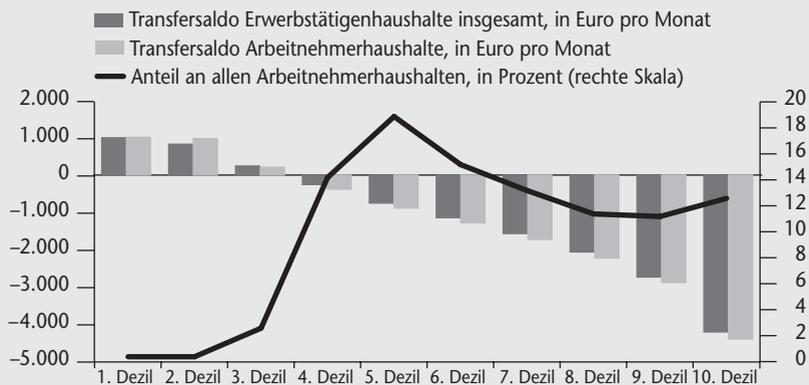
Verteilung der Berufsgruppen und Transfersalden

Problematisch bei der Interpretation ist Folgendes: Es fehlen Informationen darüber, in welchen Markteinkommensschichten die jeweiligen Berufsgruppen stärker vertreten sind und wo ihre Häufigkeit so gering ist, dass eine Interpretation der Transfersalden nur noch eingeschränkt möglich ist. Deshalb wird die Darstellung weiter differenziert. Ausgehend von dem prozentualen Anteil zum Beispiel der Arbeitnehmerhaushalte an allen Haushalten der Stichprobe gibt die Kurve der relativen Häufigkeiten an, wie viele davon auf einzelne Markteinkommensdezile entfallen. Zusätzlich werden die durchschnittlichen Transfersalden für die betreffenden Haushaltstypen abgebildet und denen aller Erwerbstätigenhaushalte gegenübergestellt (Abbildungen 13a bis 13f).

Transfersalden und Verteilung der Haushalte: Arbeitnehmer

Abbildung 13a

im Jahr 2003



Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Arbeitnehmerhaushalte: Arbeitnehmer als Haupteinkommensbezieher, hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

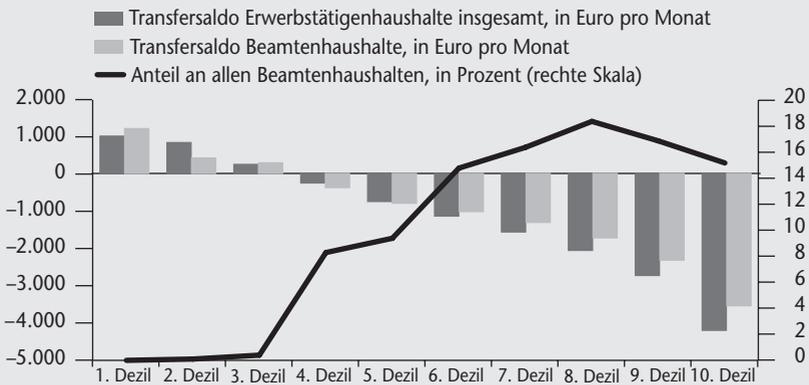
Die durchschnittlichen Transfersalden der Arbeitnehmerhaushalte weisen im Vergleich zur Umverteilungsbilanz aller Erwerbstätigenhaushalte die bereits in Abbildung 12 gezeigten Unterschiede auf (Abbildung 13a). Vor allem im 2. Dezil fließt ihnen ein überdurchschnittlich hoher Transferüberschuss zu. Ab dem 4. Dezil tragen Arbeitnehmerhaushalte netto mehr zur Finanzierung des umverteilenden Sozialstaates bei als der Durchschnitt aller Erwerbstätigenhaushalte. Hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung machen Arbeitnehmerhaushalte 35 Prozent aller Haushalte aus (einschließlich jener mit nicht erwerbstätigem Haupteinkommensbezieher). Während aber nur rund 3,4 Prozent aller Arbeit-

nehmerhaushalte zu einem der unteren drei Markteinkommensdezile zählen, gehören zum 4. bis 7. Dezil rund 61,5 Prozent und zu den oberen Schichten rund 35,2 Prozent. Mit anderen Worten: Das Gros der Haushalte mit einem abhängig Beschäftigten Haupteinkommensbezieher zahlt nicht nur mehr an den umverteilenden Sozialstaat, als es an Transfers bezieht (intertemporale Umverteilungen nicht berücksichtigt). In der Regel zahlen diese Haushalte alles in allem auch mehr als der Durchschnitt aller Erwerbstätigenhaushalte.

Transfersalden und Verteilung der Haushalte: Beamte

Abbildung 13b

im Jahr 2003



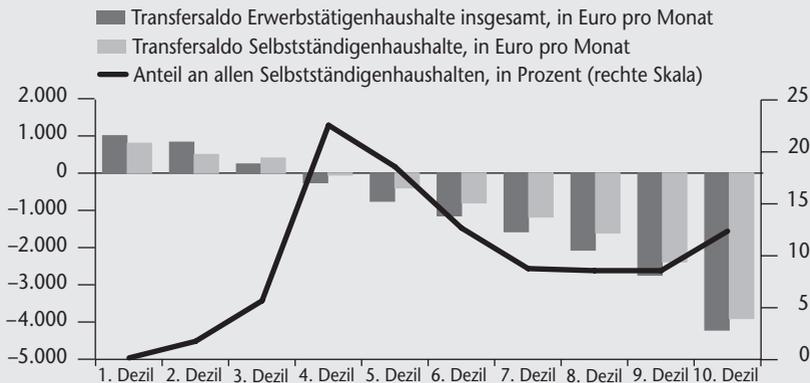
Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Beamtenhaushalte: Beamter als Haupteinkommensbezieher, hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung.
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

Auf der Gewinnerseite der monetären Redistributionspolitik stehen die Beamtenhaushalte (Abbildung 13b): Sie weisen im 6. bis 10. Dezil der Markteinkommensverteilung einen deutlich unterdurchschnittlichen Nettofinanzierungssaldo auf. Rund 81,8 Prozent der Beamtenhaushalte sind in der oberen Hälfte der Markteinkommensdezile vertreten. Spiegelbildlich zu den überdurchschnittlichen Belastungen der meisten Arbeitnehmerhaushalte ergibt sich für das Gros der Beamtenhaushalte eine im Vergleich zum Durchschnitt aller Erwerbstätigen günstigere Position. Am Rande bemerkt: Hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung machen Beamtenhaushalte zwar 5,2 Prozent aller Haushalte aus, doch sind nur 0,5 Prozent aller Beamtenhaushalte in den unteren drei Dezilen vertreten. Dies liegt gewiss auch daran, dass Staatsdiener de facto nicht von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Gleichwohl ist von einer Interpretation der Transfersalden in den unteren drei Dezilen ob der niedrigen Fallzahlen abzusehen.

Transfersalden und Verteilung der Haushalte: Selbstständige

Abbildung 13c

im Jahr 2003



Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Selbstständigenhaushalte: Selbstständiger als Haupteinkommensbezieher, hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung.
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

Die Haushalte mit selbstständigem Haupteinkommensbezieher bilden die dritte große Erwerbstätigen­gruppe (Abbildung 13c) und vertreten nach der EVS-Hochrechnung 7 Prozent aller Haushalte. Mit 53,9 Prozent verteilen sich die meisten Selbstständigenhaushalte auf das 4. bis 6. Dezil. Selbstständigenhaushalte sind also mehrheitlich in den mittleren Einkommens­schichten vertreten. 7,7 Prozent gehören zu den unteren drei Dezilen. Dieser relative Anteil fällt damit deutlich höher aus bei den Arbeitnehmerhaushalten, dort waren es 3,4 Prozent. Dies mag auch ein Indiz für die besonderen Risiken sein, die mit dem unternehmerischen Status verbunden sind. Relativ gleich verteilt über das 7. bis 9. Dezil ist ein weiteres Viertel (26 Prozent) der Selbstständigenhaushalte. Mit einem Anteil von 35,8 Prozent an allen Haushalten mit einem abhängig Beschäftigten als Haupteinkommensbezieher sind Arbeitnehmerhaushalte dort relativ häufiger vertreten. 12,4 Prozent der Selbstständigenhaushalte landen im obersten Zehntel der Markteinkommensverteilung. Dieser relative Anteil entspricht ungefähr dem der Arbeitnehmerhaushalte im obersten Dezil (12,6 Prozent).

Unterm Strich schneiden die meisten Haushalte mit selbstständigem Haupteinkommensbezieher jedoch günstiger ab als andere Erwerbsgruppen, fällt doch für sie der Nettofinanzierungssaldo niedriger aus. Gleichwohl bestätigen der relativ geringe Nettotransferüberschuss in den unteren beiden Dezilen und die im Vergleich zu Arbeitnehmer- und Beamtenhaushalten relativ vielen Selbst-

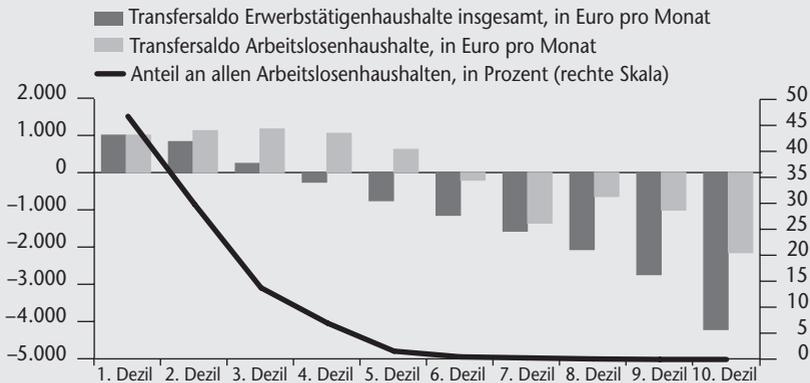
ständigenhaushalte in den niedrigen Einkommensschichten die These, dass der Berufsstatus der Selbstständigkeit nicht nur mit unternehmerischer Verantwortung verbunden, sondern auch mit dem besonderen Risiko einer unterdurchschnittlichen Absicherung belastet ist.

Die Arbeitslosenhaushalte sammeln sich erwartungsgemäß vor allem am unteren Ende des Markteinkommensspektrums (Abbildung 13d). Da der Status „Arbeitslosenhaushalt“ am Merkmal des Haupteinkommensbeziehers anknüpft, müssen diese Haushalte ex definitione vor allem in den unteren Dezilen vertreten sein. Markteinkommen durch weitere Haushaltsmitglieder sind in der Regel nur von geringer Bedeutung. Hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung macht dieser Haushaltstyp immerhin 6,6 Prozent aus. Allein 46,8 Prozent liegen im untersten Dezil der Markteinkommensverteilung, 90,5 Prozent in den unteren drei Dezilen.

Transfersalden und Verteilung der Haushalte: Arbeitslose

Abbildung 13d

im Jahr 2003



Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Arbeitslosenhaushalte: Arbeitsloser als Haupteinkommensbezieher, hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

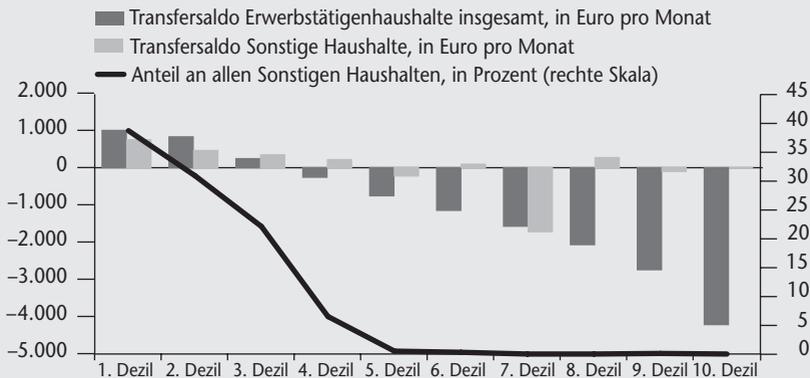
Am Beispiel dieses Haushaltstyps seien noch einmal die methodischen Implikationen des hier verfolgten Analyseansatzes genannt: Wenn die Arbeitslosenhaushalte überwiegend in den unteren drei Dezilen der Markteinkommensverteilung versammelt sind, so impliziert dies noch keine Aussage über deren relativen Wohlstand. Denn die Markteinkommensverteilung gibt nur Auskunft darüber, wo die einzelnen Haushalte nach ihrem Primäreinkommen rangieren. Abgesehen von der Möglichkeit privater Transfers und Rücklagen wird die Wohlstands-

position in diesen Fällen vor allem durch Transfers maßgeblich beeinflusst. Der für die Arbeitslosenhaushalte ausgewiesene Transferüberschuss fällt aber im 2. bis 5. Dezil überdurchschnittlich hoch aus und ist ein Indiz dafür, dass Arbeitslosigkeit nicht zwingend mit Armut einhergehen muss. Um dies zu überprüfen, müssen bedarfsgewichtete Einkommensgrößen herangezogen werden, die in Abschnitt 4.2 gesondert analysiert werden.

Transfersalden und Verteilung der Haushalte: Sonstige Haushalte

Abbildung 13e

im Jahr 2003



Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Sonstige Haushalte: zum Beispiel Empfänger von Grundsicherungsleistungen oder Bezieher von ausschließlich nicht gewerblichen Einkünften aus Vermögen etc. als Haupteinkommensbezieher, hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

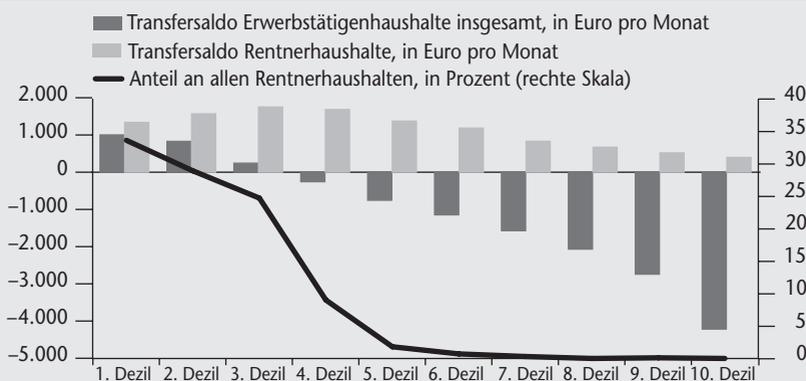
Der Vollständigkeit halber sei noch auf die Sonstigen und die Rentnerhaushalte verwiesen. Sonstige Haushalte sind hauptsächlich Bezieher von Sozialhilfe oder von Grundsicherungsleistungen bei Erwerbsunfähigkeit. Diese Gruppe macht immerhin 5,8 Prozent aller Haushalte in der Gesamtbevölkerung aus. Erwartungsgemäß sind mit 92 Prozent die meisten von ihnen über die unteren drei Dezile verteilt (Abbildung 13e). Allerdings fällt bei diesem Haushaltstyp der Transferüberschuss deutlich geringer aus als bei Arbeitslosenhaushalten. In Ergänzung zur Darstellung der Transfersalden von Erwerbstätigenhaushalten und solchen mit nicht erwerbstätigem Haupteinkommensbezieher (vgl. Abbildung 11) seien auch noch einmal die Rentnerhaushalte aufgeführt. Sie umfassen neben den gesetzlichen Rentnern auch Pensionäre, ehemalige Mitglieder freier, in Kammern organisierter Berufe sowie ehemals Selbstständige, welche die gesetzliche Absicherung durch private Modelle ersetzt haben. Dieser Haushaltstyp machte 2003 hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung 40 Prozent aller Haus-

halte aus. Wie bereits angesprochen sammelt sich das Gros von ihnen in den unteren drei Dezilen der Markteinkommensverteilung, insgesamt 87,5 Prozent (Abbildung 13f). Dabei fällt der vom 1. bis zum 3. Dezil ansteigende Nettotransferüberschuss auf. Der Verlauf ist auf die Rentenhöhe zurückzuführen, die in der Regel beitragsabhängig ist. In der Folge wird das Gefälle, das ursprünglich bei den Erwerbseinkommen herrschte, auch auf die Alterseinkommen transferiert, aber an das untere Ende der Markteinkommensverteilung verschoben. Auch hier sei nochmals darauf verwiesen, dass damit noch keine Aussage über die Wohlstandsposition der Ruheständler getroffen wird. Doch bereits die Höhe des Transfersaldos lässt vermuten, dass in Äquivalenzeinkommen ausgedrückt Altersarmut kein Massenphänomen in Deutschland ist.

Transfersalden und Verteilung der Haushalte: Rentner

Abbildung 13f

im Jahr 2003



Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Rentnerhaushalte: Ruheständler als Haupteinkommensbezieher, hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

Zwischenergebnisse Abschnitt 3.4

- Während Haushalte mit nicht erwerbstätigem Haupteinkommensbezieher über alle Schichten der Markteinkommensverteilung einen Transferüberschuss erzielen, zahlen die Erwerbstätigenhaushalte ab dem 4. Dezil mehr Abgaben, als sie an monetären Transfers erhalten.
- Der überwiegende Teil der Arbeitnehmerhaushalte (96,6 Prozent) zählt nicht nur zu den Nettofinanziers der monetären Umverteilung. Alles in allem sind ihre durchschnittlichen Nettobeiträge auch höher als die anderer Erwerbstätigenhaushalte.
- Gut vier von fünf Beamtenhaushalten finden sich im mittleren und oberen Bereich der Markteinkommensverteilung wieder (4. bis 10. Dezil) und zahlen deutlich niedrigere Nettofinanzierungsbeiträge als die Haushalte mit abhängig Beschäftigten als Haupteinkommensbezieher.

- Die Selbständigenhaushalte zahlen zwar als Nettofinanziers weniger als andere Erwerbstätigenhaushalte. Sie sind aber in der Position des Nettotransferempfängers auch viel schlechter gestellt als zum Beispiel Arbeitnehmerhaushalte. Das Gros der Haushalte mit selbständigem Haupteinkommensbezieher findet sich zwar in mittleren und höheren Einkommensgruppen wieder. Gleichwohl sind die Selbständigen- gegenüber den Arbeitnehmerhaushalten in den oberen drei Dezilen der Verteilung relativ seltener vertreten, am unteren Ende der Verteilung dagegen häufiger.
- Haushalte mit arbeitslosem Haupteinkommensbezieher sind in der Markteinkommensverteilung zwangsläufig am unteren Ende der Verteilung stark vertreten. Fast die Hälfte rangiert im untersten Dezil (46,8 Prozent) und rund neun von zehn Haushalten zählen zu den unteren drei Dezilen. Haushalte mit arbeitslosem Haushaltsvorstand sind keine Randerscheinung: Immerhin gehörte im Jahr 2003 jeder 15. Haushalt in Deutschland zu diesem Typ.

3.5 Differenzierung nach soziodemografischen Merkmalen

Analog zu den Unterscheidungen nach dem Berufsstatus lassen sich die Transfersalden nach der Zusammensetzung einzelner Haushalte differenzieren und miteinander vergleichen. Im Folgenden werden dazu Haushaltstypen unter anderem nach der Anzahl der Kinder unterschieden. Anschließend wird die Umverteilungsbilanz ins Verhältnis zu den durchschnittlichen Transfersalden aller Haushalte – nicht nur der Erwerbstätigenhaushalte – gesetzt.

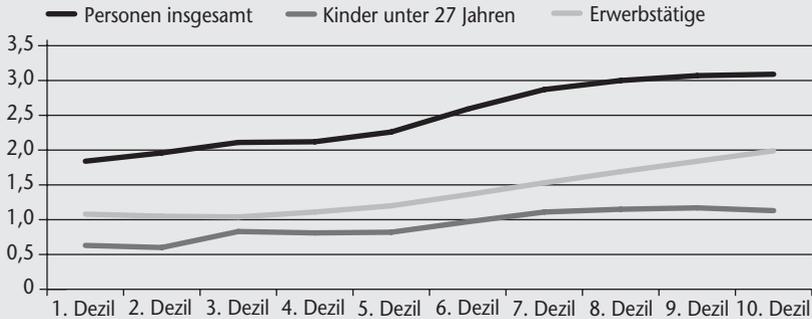
Kinderzahl und Markteinkommen

Die durchschnittliche Anzahl der Kinder (unter 27 Jahre) je Haushalt und Markteinkommensdezil ist in den unteren beiden Dezilen mit durchschnittlich rund 0,6 Kindern am niedrigsten (Abbildung 14). Das liegt vor allem an dem überproportional hohen Anteil an Haushalten mit einem Ruheständler als Haupteinkommensbezieher – dort leben kaum noch Kinder. Im 3. bis 5. Dezil steigt die Kinderzahl pro Haushalt auf Werte von knapp über 0,8 an. Danach folgt ein leichter, aber kontinuierlicher Anstieg bis zum 9. Dezil auf durchschnittlich 1,17 Kinder pro Haushalt. Erst in der obersten Markteinkommensschicht ist der Nachwuchs dann wieder etwas weniger stark vertreten.

Exkurs: Aufgrund der gleichgerichteten Entwicklung von Kinderzahl, Erwerbstätigkeit und Markteinkommen könnte man einen Zusammenhang zwischen Einkommenshöhe und Kinderzahl vermuten. Doch ein einfaches Beispiel zeigt, dass eine solche Kausalbeziehung nicht eindeutig abgeleitet werden kann. Grundsätzlich werden die Werte im Querschnitt aller betrachteten Haushalte ermittelt und nicht nach der Familienphase oder dem Alter unterschieden. Betrachtet man exemplarisch den Fall einer Familie mit zwei Kindern, so erscheint die Annahme plausibel, dass während der Kleinkindphase ein Elternteil seine Erwerbstätigkeit

Haushaltsgröße und durchschnittliche Kinderzahl Abbildung 14

Angaben je Haushalt, im Jahr 2003



Dezile nach dem Markteinkommen aller Haushalte; Kinder unter 27 Jahren: im Haushalt lebend; Erwerbstätige Haushaltsmitglieder: nicht differenziert nach Vollzeit- oder Teilzeiterwerb.
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

zumindest einschränkt oder gänzlich aufgibt. Eine relativ hohe Kinderzahl kann also mit vergleichsweise geringem Markteinkommen und niedriger Erwerbsbeteiligung verbunden sein. Sobald aber die Betreuungsintensität für den Nachwuchs nachlässt, kann der zweite Elternteil zumindest in Teilzeit wieder einer Erwerbstätigkeit nachgehen und somit das Haushaltseinkommen erhöhen. Fazit: Mit ein und derselben Kinderzahl können somit auch eine höhere Erwerbsbeteiligung und ein höheres Markteinkommen auftreten.

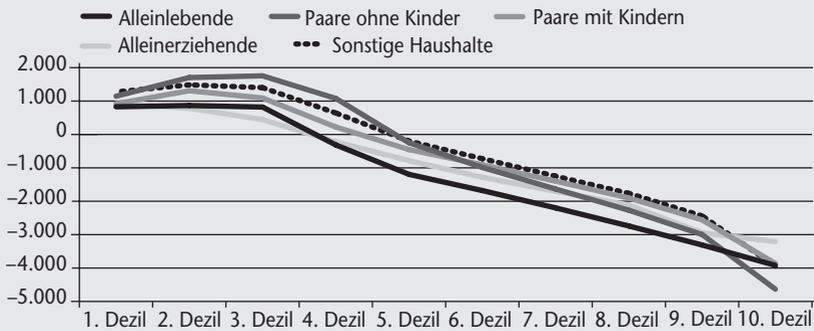
Transfersalden nach Haushaltstypen

Beim Vergleich der Transfersalden für Alleinstehende, Alleinerziehende und Paare mit und ohne Kinder fällt auf, dass Paare ohne Kinder in ihrem Haushalt in der unteren Hälfte der Markteinkommensverteilung deutlich überdurchschnittliche Transferüberschüsse verzeichnen (Abbildung 15). Die Umverteilungsbilanz fällt für Paare mit Kindern, die sich in der Transferempfängerposition befinden, vergleichsweise niedriger aus. In der Rolle des Finanziers monetärer Umverteilung – die Elternhaushalte wechseln bereits ab dem 5. Dezil von der Nettoempfängerposition in die des Nettofinanziers – schneiden sie aber ab dem 6. Dezil relativ günstiger ab als Paare ohne Kinder. Auffällig ist auch, dass die Alleinerziehenden in den Dezilen 1 bis 7 schlechter abschneiden als die Paarhaushalte. Sie weisen im 2. und 3. Dezil die niedrigsten Transferüberschüsse aller Haushalte auf und führen bereits ab dem 4. Dezil mehr Abgaben an den umverteilenden Sozialstaat ab, als sie an monetären Transfers erhalten.

Transfersalden nach Haushaltstyp

Abbildung 15

Durchschnittlicher Transfersaldo, im Jahr 2003, in Euro pro Monat



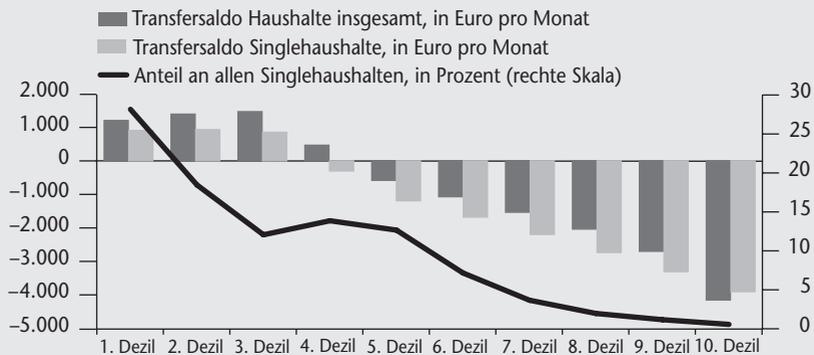
Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte.
 Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

In der oberen Hälfte der Verteilung legt der Nettofinanzierungsbeitrag der Paarhaushalte ohne Kinder bei steigendem Markteinkommen überproportional stark zu. Die höchsten Abgabenüberschüsse führen aber die Singles ab. Nur in der obersten Schicht wird ihr negativer Transfersaldo von dem der Paarhaushalte ohne Kinder übertroffen. Die Relevanz dieser Unterschiede lässt sich jedoch auch hier erst abschätzen, wenn man die Verteilung der Haushaltstypen über die Markteinkommensverteilung einbezieht (Abbildungen 16a bis 16f).

Transfersalden und Verteilung der Haushalte: Singlehaushalte*

Abbildung 16a

im Jahr 2003



* Singlehaushalte: Alleinlebende; Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte.
 Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

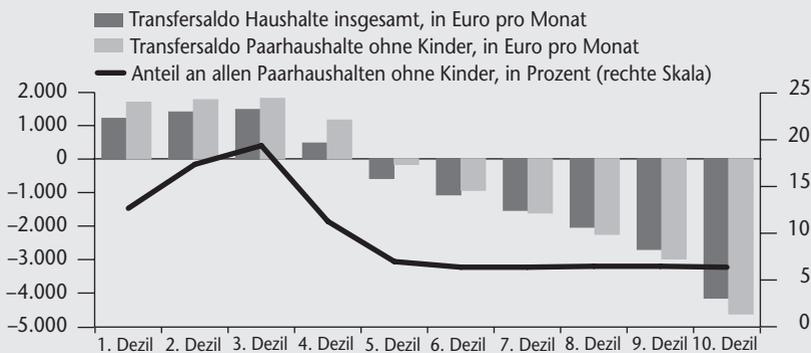
Mithilfe der EVS-Hochrechnungsfaktoren können die Anteile einzelner Haushaltstypen an der Stichprobe umgerechnet werden auf Bevölkerungsanteile. Demnach sind rund 36,8 Prozent aller Haushalte in Deutschland Haushalte von Alleinlebenden. Deutlich mehr als die Hälfte von ihnen – 58,8 Prozent – befinden sich in den unteren drei Einkommensdezilen, 72,2 Prozent in den unteren vier (Abbildung 16a). Zu vermuten ist, dass in diesem Segment vor allem Ruheständler und Hinterbliebene vertreten sind. Zudem fällt der Anteil der Rentnerhaushalte in den unteren drei Dezilen der Markteinkommensverteilung – wie bereits festgestellt – überproportional hoch aus. Gleichzeitig wird der Transfersaldo in einem Single-Rentnerhaushalt geringer ausfallen als bei Paaren im Ruhestand.

Je höher die Markteinkommen, desto weniger Alleinlebende sind vertreten. Sind im 4. Dezil von diesem Haushaltstyp noch 13,9 Prozent vertreten, so sinkt der Wert auf 7,2 Prozent im 6. Dezil, 2 Prozent im 8. Dezil und 0,6 Prozent im obersten Zehntel der Verteilung. Dieses Ergebnis deckt sich wiederum mit dem Befund, dass steigende Haushaltseinkommen zu einem großen Teil mit der Erwerbsbeteiligung mehrerer Personen zu erklären sind – ein für Alleinlebende ex definitione auszuschließender Effekt. Gleichzeitig ist ihr Nettofinanzierungsbeitrag im 4. bis 9. Dezil überdurchschnittlich hoch. Das liegt vermutlich an der für sie gültigen Steuerklasse I. Ein weiterer Grund könnte darin bestehen, dass in Haushalten von Alleinlebenden kein Einspareffekt durch die beitragsfreie Absicherung von Familienangehörigen in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung auftreten kann.

Transfersalden und Verteilung der Haushalte: Paare ohne Kinder

Abbildung 16b

im Jahr 2003



Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte.
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

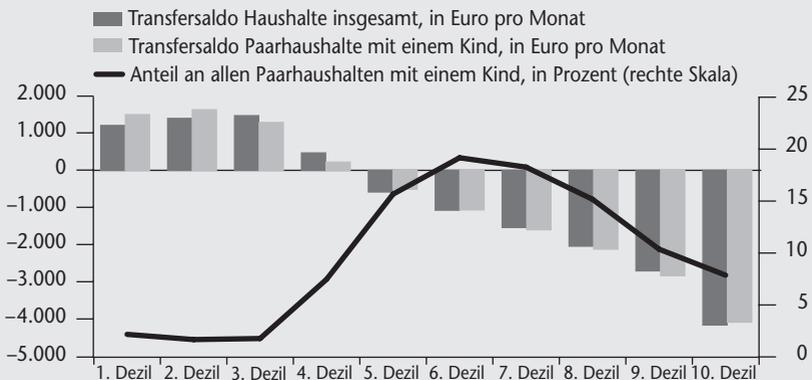
Haushalte von Paaren ohne Kinder weisen einen überdurchschnittlich hohen Transferüberschuss in den unteren Schichten der Markteinkommensverteilung auf (Abbildung 16b). In der Gesamtbevölkerung machen die kinderlosen Paarhaushalte rund 29,4 Prozent aller Haushalte aus. Solche kinderlosen Paarhaushalte sind übrigens genauso wenig mit Kinderlosigkeit gleichzusetzen wie die Haushalte von Alleinlebenden, da in der EVS lediglich die im Haushalt lebenden Personen erfasst werden. Sobald Kinder einen eigenen Haushalt gründen, werden die Eltern als kinderlos erfasst, unabhängig davon, ob ein Familienverbund besteht oder nicht.

Knapp die Hälfte (49,5 Prozent) der kinderlosen Haushalte verteilt sich über die unteren drei Dezile, weitere 11,3 Prozent befinden sich im 4. Dezil. All diese Haushalte sind aufgrund ihrer überdurchschnittlich hohen Transferüberschüsse typischerweise als Rentnerhaushalte zu identifizieren. Das Zusammentreffen von zwei Transfereinkommen im Alter kann diese Umverteilungsbilanz erklären und passt zu dem Bild, das bei den Alleinlebenden in den gleichen Einkommenschichten entsteht. Auf das 5. bis 10. Dezil entfällt jeweils ein nahezu konstanter Anteil zwischen 6,4 und 7 Prozent aller kinderlosen Paarhaushalte. Während im 5. und 6. Dezil zusammen 13,4 Prozent dieser Haushalte von vergleichsweise geringen Nettofinanzierungssalden profitieren, sind über ein Viertel (25,8 Prozent) in den oberen vier Einkommenschichten von höheren Nettofinanzierungssalden betroffen. Insgesamt können die kinderlosen Paarhaushalte daher nicht als Hauptfinanziers des umverteilenden Sozialstaates identifiziert werden. Aller-

Transfersalden und Verteilung der Haushalte: Paare mit einem Kind

Abbildung 16c

im Jahr 2003



Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

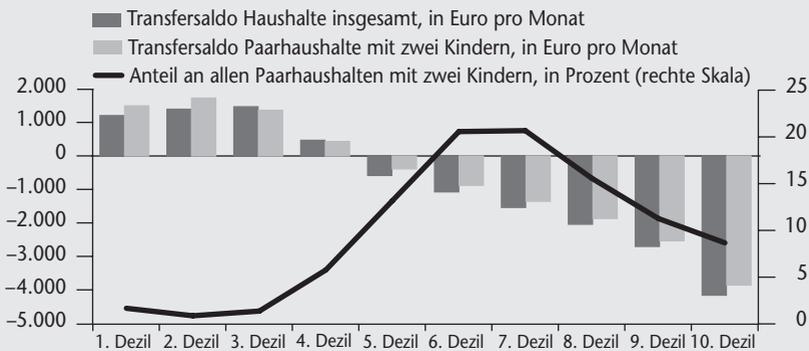
dings sehen sich immerhin mehr als ein Viertel der überwiegend erwerbstätigen Paarhaushalte ohne Kinder im oberen Verteilungsspektrum mit vergleichsweise hohen Nettofinanzierungslasten konfrontiert.

Die Paarhaushalte mit Kindern, die zusammen für rund 16,9 Prozent aller Haushalte in Deutschland stehen, werden im Folgenden nach der Kinderzahl unterschieden. Paare mit einem Kind (6,2 Prozent aller Haushalte) sind überwiegend in der Mitte und am oberen Ende der Markteinkommensverteilung anzutreffen (Abbildung 16c). Gerade 5,7 Prozent der Haushalte dieses Typs befinden sich in den unteren drei Dezilen, mehr als drei Viertel dagegen (78,8 Prozent) im 5. bis 9. Dezil. Im 5. und 6. Dezil zahlen 35,1 Prozent einen leicht unterdurchschnittlichen Nettofinanzierungsbeitrag. Im 7. bis 9. Dezil fällt für 43,9 Prozent dieses Haushaltstyps der negative Transfersaldo überdurchschnittlich hoch aus. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass typischerweise mit einer steigenden Zahl der Erwerbstätigen pro Haushalt das Markteinkommen zunimmt. So kann in diesen Haushalten der Vorteil der beitragsfreien Absicherung des Partners in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung verloren gehen, sobald dieser eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnimmt. In diesem Fall ist es möglich, dass weder der Kinderfreibetrag noch die Anrechnung von Erziehungsaufwendungen im Steuerrecht die zusätzliche Abgabenlast kompensieren. In der obersten Einkommensschicht sind 7,9 Prozent der Paarhaushalte mit einem Kind vertreten. Sie leisten einen deutlich geringeren Nettofinanzierungsbeitrag als der Durchschnitt aller Haushalte.

Transfersalden und Verteilung der Haushalte: Paare mit zwei Kindern

Abbildung 16d

im Jahr 2003



Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

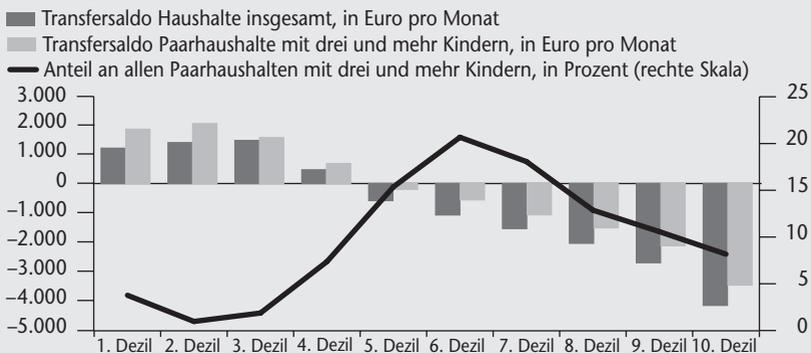
Mit 7,8 Prozent aller Haushalte in Deutschland haben die Paare mit zwei Kindern nur einen geringfügig höheren Anteil als die Paarhaushalte mit einem Kind. Auch hier ist das Gros über die mittleren und oberen Markteinkommenschichten verteilt. 81,5 Prozent finden sich im 5. bis 9. Dezil wieder (Abbildung 16d). Rund ein Drittel der Haushalte mit zwei Kindern rangiert im 6. und 7. Dezil (33,8 Prozent), noch etwas mehr im 8. bis 10. Dezil (35,6 Prozent). Im Gegensatz zu den Ein-Kind-Familien profitieren die Paarhaushalte mit zwei Kindern deutlich von der monetären Umverteilung, sofern sie sich in der Nettofinanzierungsposition befinden.

Noch niedriger fällt der Nettofinanzierungssaldo bei den Paaren mit drei und mehr Kindern aus (Abbildung 16e). Nur 2,9 Prozent aller Haushalte in Deutschland gehören zu diesem Haushaltstyp. Davon sind mit 67,1 Prozent allein zwei Drittel in den mittleren bis oberen Einkommensegmenten (5. bis 8. Dezil) vertreten. Zwar sind die kinderreichen Haushalte in der monetären Umverteilung gegenüber dem durchschnittlichen Haushalt mit gleich hohem Markteinkommen privilegiert – dies ist politisch so gewollt. Gleichwohl hält sich die Gesamtbelastung für den Sozialstaat wegen des geringen Anteils dieses Haushaltstyps in Grenzen. Auch die Transfers am unteren Ende des Markteinkommensspektrums fallen aus diesem Grund nicht allzu sehr ins Gewicht, obwohl im 1. bis 4. Dezil überdurchschnittlich hohe Transferüberschüsse zu verzeichnen sind. Nur rund jeder 15. Haushalt mit mindestens drei Kindern (6,7 Prozent) befindet sich im 1. bis 3. Dezil, 7,4 Prozent sind im 4. Dezil.

Transfersalden und Verteilung der Haushalte: Paare mit drei und mehr Kindern

Abbildung 16e

im Jahr 2003



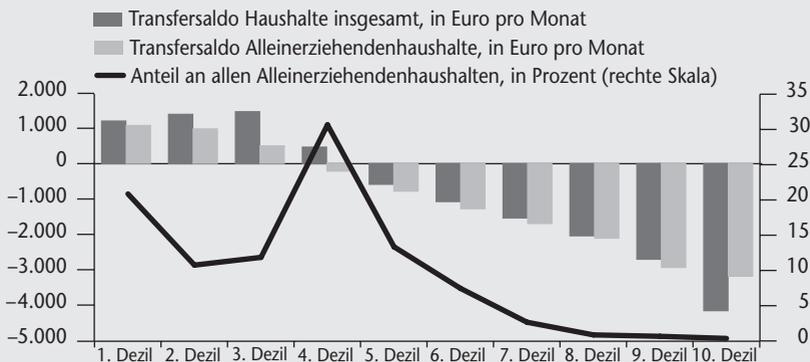
Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte.
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

Besonderes sozialpolitisches Augenmerk legt die Politik immer wieder auf die Haushalte Alleinerziehender. Sie stehen für rund 3,5 Prozent der Haushalte in Deutschland und haben damit einen größeren Anteil als die kinderreichen Paarhaushalte. Aufgrund der Aufmerksamkeit, die nicht zuletzt in der medialen Öffentlichkeit diesem Haushaltstyp entgegengebracht wird, könnte man vermuten, dass sich die Umverteilungspolitik auf diese Gruppe konzentriert und deshalb Alleinerziehende in der Umverteilungsbilanz überdurchschnittlich gut abschneiden. Dies ist jedoch keineswegs der Fall: Unterdurchschnittlich hohen Transferüberschüssen in den unteren drei Dezilen folgen überdurchschnittlich hohe Nettofinanzierungsbeiträge im 4. bis 9. Dezil. Nur in der obersten Markteinkommensschicht stehen Alleinerziehende günstiger da als der Durchschnitt der Haushalte (Abbildung 16f).

Transfersalden und Verteilung der Haushalte: Alleinerziehende

Abbildung 16f

im Jahr 2003



Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte.
 Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

Dieser Befund erhält weitere Brisanz durch die Verteilung der Alleinerziehendenhaushalte über die Markteinkommensverteilung: Mit 20,9 Prozent befinden sich mehr als ein Fünftel dieser Haushalte im untersten Dezil und 43,6 Prozent in den unteren drei Dezilen. Ihre Transferüberschüsse sind unterdurchschnittlich. Einschränkend ist aber anzumerken, dass der durchschnittliche Nettotransfer in diesen unteren drei Dezilen überwiegend durch die gesetzlichen oder diesen gleichgestellten Altersbezüge geprägt wird. Deshalb ist bei der Interpretation Vorsicht geboten. Die Umverteilungssalden der Alleinerziehenden ergeben sich vor allem aus dem Bezug von Fürsorgeleistungen. Sie werden aber mit einem

Durchschnitt verglichen, der typischerweise von versicherungsbezogenen Transfers geprägt wird, in dessen Genuss die betroffene Problemgruppe ob ihres Alters in der Regel nicht kommen kann: Für den Rentenbezug sind Alleinerziehende zu jung. Zudem darf allein aus den unterdurchschnittlichen Transferüberschüssen noch nicht auf sozialpolitischen Handlungsbedarf geschlossen werden. Aufgrund der zugrunde liegenden Definition des Einkommensbegriffs bleiben nämlich private Transfers unberücksichtigt. Der Nettotransfersaldo der Alleinerziehenden in den unteren Dezilen spiegelt also lediglich ihre Bilanz gegenüber dem umverteilenden Sozialstaat wider, nicht aber ihre tatsächliche Wohlstandsposition einschließlich möglicher Unterhaltszahlungen (private Transfers).

Nachrichtlich: Rund 13,3 Prozent aller Haushalte in der Gesamtbevölkerung entfallen auf Sonstige Haushaltstypen. Diese Gruppe erfasst unterschiedlichste Formen – von der studentischen Wohngemeinschaft bis zum Haushalt mit Kindern über 27 Jahren. Wegen dieser Heterogenität wird auf eine detaillierte Auswertung verzichtet.

Zwischenergebnisse Abschnitt 3.5

- Mehr als sieben von zehn Alleinlebenden gehören zu den unteren 40 Prozent der Markteinkommensverteilung. Das sind zum überwiegenden Teil Ruheständler und Hinterbliebene. Sie erzielen in den unteren drei Dezilen unterdurchschnittlich hohe Transferüberschüsse und wechseln im Gegensatz zum Durchschnitt der Haushalte bereits ab dem 4. Dezil in die Position des Nettofinanziers monetärer Umverteilung. Im 5. bis 9. Dezil zahlen Alleinlebende zwar höhere Nettofinanzierungsbeiträge an den Sozialstaat als der Durchschnitt. Betroffen sind davon aber nur ein Viertel (26,8 Prozent) dieser Singlehaushalte.
- Knapp die Hälfte der kinderlosen Paarhaushalte befindet sich in den unteren drei Dezilen der Markteinkommensverteilung. In der Regel sind das Ruheständler mit überdurchschnittlich hohen Transferüberschüssen. Immerhin mehr als ein Viertel dieser Paare rangiert in den oberen vier Einkommensschichten. Sie zahlen überdurchschnittlich hohe Nettofinanzierungsbeiträge.
- Paare mit im Haushalt lebenden Kindern stehen nur für rund 16,9 Prozent aller Haushalte in Deutschland.
 - Von den Paaren mit einem Kind sind 86,7 Prozent in den oberen Gefilden der Verteilung (5. bis 10. Dezil) vertreten. Ab dem 7. Dezil zahlen sie leicht überdurchschnittliche Nettofinanzierungsbeiträge.
 - Rund neun von zehn Zwei-Kind-Familien landen im 5. bis 10. Dezil und profitieren durch unterdurchschnittlich hohe Umverteilungslasten.
 - Kinderreiche Haushalte (drei Kinder und mehr) verteilen sich zu rund zwei Dritteln über das 5. bis 8. Dezil. Ab dem 5. Dezil zahlen Haushalte dieses Typs unterm Strich deutlich weniger an den umverteilenden Sozialstaat als der Durchschnitt aller Haushalte.
- Alleinerziehende sind zu 43,6 Prozent in den unteren drei Dezilen der Verteilung vertreten. Über alle Dezile – von den Spitzeneinkommen abgesehen – sind sie von unterdurchschnittlich hohen Transferüberschüssen oder überdurchschnittlich hohen Nettofinanzierungsbeiträgen betroffen. Dies impliziert jedoch noch keine „soziale Schieflage“: Private Transfers wie Unterhaltszahlungen bleiben nämlich in der hier verwendeten Abgrenzung des Einkommensbegriffs unberücksichtigt.

4

Umverteilung in historischer Perspektive und im Kontext von Armut und Reichtum

Die bisherigen Ergebnisse wurden auf der Grundlage der EVS 2003 abgeleitet und sind somit zunächst nur statisch, also für das Jahr 2003 zu interpretieren. Um ihre Aussagekraft besser abschätzen zu können, muss die Analyse um zwei Fragestellungen erweitert werden – zum einen hinsichtlich der historischen Entwicklung staatlicher Umverteilung, zum anderen bezüglich der Einordnung der Ergebnisse in den Kontext der konventionellen Wohlstandsanalysen.

4.1 Wachsende Einkommensungleichheit?

Im Mittelpunkt des folgenden Abschnitts steht die Frage, ob sich der Eindruck, der auf Basis der EVS 2003 gewonnen wurde, auch über längere Zeiträume hinweg bestätigt: Erfolgt die monetäre Umverteilung trotz Komplexität und Intransparenz des Sozialstaates tatsächlich weitgehend konsistent von „oben nach unten“? Von zentraler Bedeutung ist dabei, ob sich die These von einer zunehmenden Spreizung der Markteinkommen bestätigt (Bach/Steiner, 2007; Grabka/Frick, 2008) und wie der umverteilende Staat darauf reagiert hat. Auch diese Analyse basiert auf der im fünfjährigen Turnus erhobenen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts. Zur Verfügung stehen jeweils 80-Prozent-Stichproben aus dem gesamten Datenbestand. Sie liefern die einkommens- und abgabenrelevanten Daten für 40.230 Haushalte mit 104.829 Personen im Jahr 1993, für 49.720 Haushalte mit 128.020 Personen im Jahr 1998 und zusätzlich für die bereits in Kapitel 3 ausführlich analysierten 42.744 Haushalte mit 103.661 Personen (Statistisches Bundesamt, 2006a; 2006b).

Zu beachten ist, dass es sich bei der EVS nicht um eine Panel-Erhebung handelt. Zu den jeweiligen Erhebungszeitpunkten werden nämlich unterschiedliche Haushalte befragt. Somit kann nicht die Entwicklung der Einkommen einzelner Haushalte nachvollzogen werden. In einer komparativ-statischen Betrachtung lässt sich gleichwohl aber ein repräsentatives Bild über die Veränderung der monetären Umverteilungsströme gewinnen. Dabei wird im Folgenden für alle drei Erhebungszeitpunkte die gleiche Methodik angewendet, wie sie in den Abschnitten 3.1 und 3.2 ausführlich dargelegt wurde. Es gilt also, dass die Umverteilungsströme auf der Transfer- und der Finanzierungsseite von unterschiedlichen Zielsetzungen des Sozialstaates abstrahieren und die Einkommensgrößen auf der Haushaltsebene zusammengefasst werden. Dies impliziert wiederum, dass aus den folgenden Ergebnissen noch kein Rückschluss auf das Wohlstandsgefälle

zwischen Armut und Reichtum gezogen werden darf. Ein solcher Rückschluss würde sowohl einen weiter gefassten Einkommensbegriff als auch die Verwendung bedarfsorientierter Äquivalenzgrößen voraussetzen.

Spreizung der Markteinkommen

Für die erste Untersuchung im historischen Kontext werden die Verteilungen der Markt- und Nettoeinkommen der Jahre 1993, 1998 und 2003 herangezogen. Ausgehend von der Schichtung in 10-Prozent-Schritten – aufsteigend nach der Höhe des Haushaltsmarkteinkommens – werden zunächst für jede Erhebungswelle

Entwicklung der Einkommensungleichheit

Tabelle 5

Verhältnisse der arithmetischen Mittelwerte der Einkommensdezile*

	1993	1998	2003	Veränderung 1993–2003, in Prozent
Markteinkommen				
9. / 2. Dezil	19,47	24,47	26,80	37,66
5. / 2. Dezil	9,00	10,94	10,66	18,46
9. / 5. Dezil	2,16	2,24	2,51	16,21
Nettoeinkommen				
9. / 2. Dezil	2,69	2,79	2,63	-2,27
5. / 2. Dezil	1,44	1,45	1,34	-7,01
9. / 5. Dezil	1,86	1,92	1,96	5,10

* Einkommensdezile geordnet nach dem Markteinkommen; Nettoeinkommen: Markteinkommen (einschließlich Arbeitgeberbeitrag zu den gesetzlichen Sozialversicherungen und unterstellte Sozialversicherungsabgaben für Beamte), zuzüglich öffentlicher Transfers (einschließlich Pensionen und Zahlungen alternativer Versorgungseinrichtungen, die eine Mitgliedschaft in den gesetzlichen Sozialversicherungen substituieren, ohne Sachleistungen), abzüglich Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialversicherungsbeiträge sowie der unterstellten Sozialversicherungsabgaben für Beamte und Nichtmitglieder gesetzlicher Sozialversicherungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a und 2006b; eigene Berechnungen

die arithmetischen Mittel einzelner Dezile zueinander ins Verhältnis gesetzt. Zum Beispiel wird das durchschnittliche Markt- oder Nettoeinkommen der Haushalte im 9. Dezil dem der Haushalte im 2. Dezil der Markteinkommensverteilung gegenübergestellt (Horschel/Pimpertz, 2008a, 72). Um Verzerrungen durch Ausreißerwerte zu vermeiden, wird bewusst von den besonders niedrigen und besonders hohen Einkommen an den Verteilungsrändern (1. und 10. Dezil) abstrahiert. Aus der Veränderung der Relationen lassen sich dann Entwicklungen in der Einkommensverteilung ablesen (Tabelle 5).

Befund 1: Die Spreizung der Haushaltsmarkteinkommen hat im Zeitraum von 1993 bis 2003 deutlich zugenommen. Betrug das arithmetische Mittel des 9. Dezils 1993 fast das 19,5-Fache des 2. Dezils, so kletterte es bis 1998 fast auf das 24,5-Fache und bis 2003 auf das 26,8-Fache. Anders ausgedrückt: Binnen einer Dekade hat die Spreizung der Markteinkommen zwischen unterem und oberem Rand der Verteilung um knapp 37,7 Prozent zugelegt. Während die Relation vom 9. zum 5. Dezil um rund 16,2 Prozent angewachsen ist, legte die Spreizung der Markteinkommen zwischen dem 5. und 2. Dezil um fast 18,5 Prozent zu.

Die Zerlegung der gesamten Spreizung ist insofern von Bedeutung, als sich das Gros der Ruheständler nicht nur in der EVS 2003, sondern auch in den Erhebungen von 1993 und 1998 in der unteren Verteilungshälfte sammelt. Außerdem sind die Erwerbstätigenhaushalte erst ab dem 4. respektive 5. Dezil so stark vertreten, dass ihr Markteinkommen prägend für den Durchschnitt der einzelnen Schichten ist. Wenn also das Verhältnis des 5. zum 2. Dezil vom 9-Fachen auf rund das 10,7-Fache angestiegen ist, dann wird damit tendenziell eher eine Aussage über den Abstand von Erwerbstätigenhaushalten mit mittleren Markteinkommen zu den Rentnerhaushalten getroffen. Vor diesem Hintergrund muss die Zunahme der Spreizung der Markteinkommen relativiert werden. Bei den Einkommen der Erwerbstätigenhaushalte, die überwiegend in der oberen Hälfte der Verteilung vertreten sind, ist das Gefälle zwischen 9. und 5. Dezil um 16,2 Prozent und damit ähnlich stark angewachsen wie innerhalb der unteren Verteilungshälfte. Der Abstand fiel aber deutlich geringer aus: Lag die Relation 1993 nur beim Faktor 2,16, so ist sie bis 2003 auf das 2,51-Fache gestiegen. Gleichwohl bestätigt sich auch mit diesen niedrigeren Werten die These, dass sich die am Markt erzielten Primäreinkommen in der Vergangenheit immer weiter auseinanderentwickelt haben.

Befund 2: Nach der monetären Umverteilung durch den Sozialstaat ergibt sich bei den Haushaltsnettoeinkommen ein nahezu unverändertes Gefälle. Betrug das Verhältnis der durchschnittlichen Nettoeinkommen von Haushalten im 9. und 2. Dezil 1993 noch das 2,69-Fache, so stieg dieser Wert bis 1998 zunächst auf das 2,79-Fache, um dann bis 2003 noch unter den Ausgangswert auf das 2,63-Fache zu sinken. Angesichts dieser nahezu unveränderten Relation ist die prozentuale Veränderung um knapp minus 2,3 Prozent über zehn Jahre eher im Sinne einer konstanten Verteilung zu interpretieren. Anders als bei den Markteinkommen ist die Relation zwischen 5. und 2. Dezil – also zwischen überwiegend Erwerbstätigenhaushalten mit mittlerem Einkommen und überwiegend Rentnerhaushalten – geringer als in der oberen Hälfte der Verteilung. Die Nettoeinkommensunterschiede haben in der unteren Hälfte sogar um rund 7 Prozent abgenommen. Dagegen hat die Spreizung der Nettoeinkommen zwischen den überwiegend in der oberen Hälfte vertretenen Erwerbstätigenhaushalten vom 1,86-Fachen auf das 1,96-Fache oder um rund 5 Prozent zugelegt.

Festzustellen bleibt damit, dass sich trotz zunehmender Spreizung der Markteinkommen die Nettoeinkommensrelation zwischen den Haushalten kaum verändert hat. Der umverteilende Sozialstaat konnte die Veränderungen der Marktentlohnung der Produktionsfaktoren über sein Abgaben- und Transfersystem in den unteren und mittleren Bereichen der Verteilung weitgehend neutralisieren

und in der oberen Verteilungshälfte deutlich abmildern (Horschel/Pimpertz, 2008a, 73). Die Umverteilung von oben nach unten hat demnach im Zeitablauf zugenommen.

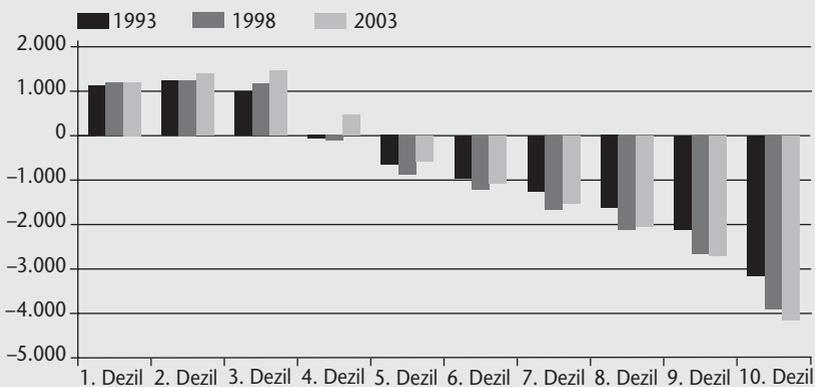
Veränderung der relativen Belastung

Beim Blick auf die Umverteilungssalden in absoluten Größen wird noch deutlicher, wie die Redistributionspolitik auf die veränderte Verteilung der Primäreinkommen reagiert hat (Abbildung 17). In den unteren drei Dezilen der Verteilung sind die Transferüberschüsse kontinuierlich gestiegen, besonders stark zwischen den Jahren 1998 und 2003. Im 4. Dezil fanden sich die Haushalte 1993 und 1998 in der Nettozahlerposition wieder: Ihre Abgabenlasten überstiegen die Summe der monetären Transferbezüge. 2003 erzielten die Haushalte dieser Markteinkommensschicht dagegen einen Nettotransferüberschuss. Im 5. Dezil lag der durchschnittliche Nettofinanzierungssaldo 2003 leicht unter dem von 1993, gegenüber 1998 ist aber eine deutlichere Entlastung zu verzeichnen gewesen. Im 6. bis 10. Dezil fiel der negative Transfersaldo 2003 höher aus als 1993. Jedoch wurden die Haushalte des 6. bis 8. Dezils im Durchschnitt gegenüber 1998 entlastet, während in den oberen beiden Schichten der Nettofinanzierungssaldo kontinuierlich gestiegen ist. In realen absoluten Größen hat der Staat also die Finanziere der monetären Umverteilung zugunsten der Nettotransferempfänger stärker in die Pflicht genommen.

Transfersalden 1993 bis 2003 (1)

Abbildung 17

für die Haushalte insgesamt, zu Preisen von 2003, in Euro pro Monat



Transfersaldo: Differenz zwischen Netto- und Markteinkommen; Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte des jeweiligen Erhebungsjahrs.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a und 2006b; eigene Berechnungen

Die Transfersalden in Relation zum Markteinkommen bestätigen dieses Bild: Insbesondere bei den Finanziers der monetären Umverteilung (ab dem 4. respektive 5. Dezil der Markteinkommensverteilung) ist ein deutlicher Anstieg der Durchschnittsbelastung zu verzeichnen. Zwischen 1993 und 1998 stieg zunächst die prozentuale Belastung der Markteinkommen für Haushalte ab dem 5. Dezil an. An der Spitze der Verteilung lag das Plus bei 4 bis 5 Prozentpunkten. Noch stärkere Zuwächse von bis zu 6 Prozentpunkten waren im 7. Dezil zu verzeichnen (Tabelle 6). Diese Entwicklung wurde jedoch bis 2003 wieder revidiert. Während die Haushalte des 4. Dezils zwischen 1998 und 2003 von der Position des Nettofinanziers in die des Nettotransferempfängers wechselten, wurden die Haushalte

Transfersalden 1993 bis 2003 (2)

Tabelle 6

in Prozent des Markteinkommens

	1993	1998	2003
2. Dezil	380	441	546
3. Dezil	101	123	206
4. Dezil	4	-5	28
5. Dezil	-23	-28	-20
6. Dezil	-27	-31	-29
7. Dezil	-29	-35	-33
8. Dezil	-32	-37	-36
9. Dezil	-34	-38	-38
10. Dezil	-34	-39	-41

Transfersaldo: Differenz zwischen Netto- und Markteinkommen; Angaben für das 1. Dezil entfallen, da sich im Durchschnitt negative Markteinkommen ergeben und deshalb prozentuale Angaben nicht interpretierbar sind; Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte des jeweiligen Erhebungsjahrs, zu Preisen des Jahres 2003.
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a und 2006b; eigene Berechnungen

der mittleren Einkommensschichten zum Teil deutlich entlastet. Im 5. Dezil sank die durchschnittliche Belastung des Markteinkommens gegenüber 1998 um 8 Prozentpunkte auf 20 Prozent, in viel geringerem Umfang profitierten die Haushalte bis zum 8. Dezil. Bei den zweithöchsten Markteinkommen blieb die Durchschnittsbelastung annähernd konstant. Lediglich im obersten Dezil legte der Nettofinanzierungssaldo in Prozent des Markteinkommens zu. Gegenüber 1993 bleibt aber für die gesamte obere Hälfte der Verteilung unterm Strich eine höhere Durchschnittsbelastung. Spiegelbildlich wurden die Markteinkommen der Haushalte in der unteren Hälfte der Verteilung weniger stark belastet beziehungsweise erzielten höhere Transferüberschüsse als 1993.

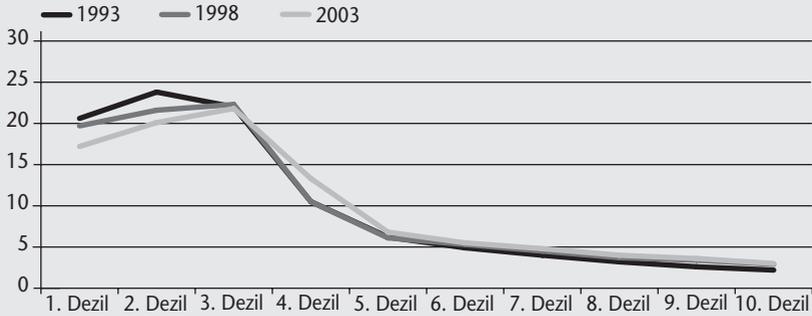
Veränderte Transfer- und Abgabenströme

Neben der veränderten Durchschnittsbelastung ist aber auch von Bedeutung, wie sich die Gewichte innerhalb einzelner sozialer Subsysteme der Redistributionspolitik verändert haben. Statt die tariflichen Belastungen zu fokussieren, wie sie sich für das Individualeinkommen zum Beispiel aus dem Steuer- oder Beitragsrecht der Sozialversicherungen ergeben, rückt damit der jeweilige Anteil in den Blickpunkt des Interesses, den einzelne Einkommensschichten am gesamten Transfer-, Steuer- oder Beitragsvolumen vereinnahmt haben.

Transferverteilung nach Einkommensgruppen

Abbildung 18

Anteil der Haushalte am Gesamtvolumen monetärer Transfers, in Prozent

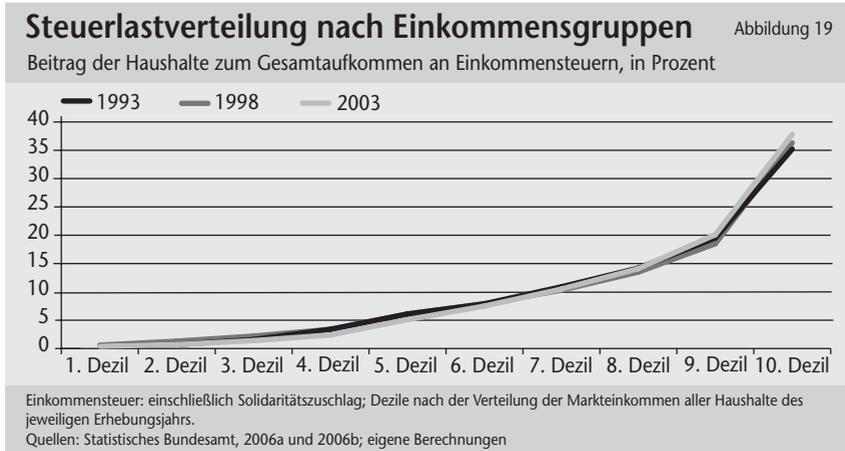


Monetäre Transfers: Geldleistungen der öffentlichen Hand (zum Beispiel Sozialhilfe, Wohngeld, Arbeitslosengeld II), der gesetzlichen Sozialversicherungen (zum Beispiel Renten oder Arbeitslosengeld I, ohne Krankengeld) und von Einrichtungen für Nichtmitglieder gesetzlicher Sozialversicherungen, die eine Pflicht- oder freiwillige Mitgliedschaft ersetzen, ohne Sachleistungen; Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte des jeweiligen Erhebungsjahrs.
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a und 2006b; eigene Berechnungen

Betrachtet man zunächst, welche Anteile am gesamten monetären Transferaufkommen auf die einzelnen Dezile der Markteinkommensverteilung entfallen, dann wird zweierlei deutlich (Abbildung 18): Der relative Anteil an allen Transfers, der auf die unteren beiden Dezile der Markteinkommensverteilung entfällt, ist zwischen 1993 und 2003 kontinuierlich gesunken – von ursprünglich zusammen 44,4 auf zuletzt 37,3 Prozent. Nahezu unverändert ist der Transferanteil geblieben, den das 3. Dezil beansprucht (2003: 21,8 Prozent). Die Haushalte aller Schichten mit höheren Markteinkommen haben dagegen im Laufe der hier betrachteten Dekade einen wachsenden Anteil aus dem Gesamtvolumen monetärer Transfers bezogen (Horschel/Pimpertz, 2008a, 76). Der Zuwachs liegt für die Dezile 5 bis 10 zwischen 0,6 Prozentpunkten und 1 Prozentpunkt. Auch wenn das sehr niedrig erscheint, ist das in Relation zu den Anteilen am Gesamtaufkommen hoch. Denn auf die Haushalte im 5. bis 10. Dezil entfallen jeweils zwischen 3 und 6,8 Prozent des gesamten Transfervolumens.

Dieser Befund wiegt umso schwerer, als das gesamte monetäre Transfervolumen deutlich angestiegen ist. Machte es 1993 noch 19,5 Prozent aller Markteinkommen aus, waren es 2003 schon 24,7 Prozent. Demnach kann also nicht die Ausgabenseite der Umverteilungspolitik ausschlaggebend dafür gewesen sein, dass die zunehmende Spreizung der Markteinkommen auf der Ebene der Nettoeinkommen weitgehend nivelliert wurde. Vielmehr müssen die entscheidenden Korrekturen auf der Finanzierungsseite der monetären Umverteilung erfolgt sein. Dafür spricht zunächst, dass das gesamte Abgabenaufkommen nicht nur deutlich höher ausfällt

als das Transfervolumen, sondern ebenfalls zugelegt hat. Im Jahr 1993 machten die gesamten Einkommensteuer- und Sozialversicherungsbeitragseinnahmen noch 38,2 Prozent aller Markteinkommen aus, 2003 waren es 45,2 Prozent. Im Folgenden gilt es zu analysieren, wie sich die relativen Belastungen innerhalb der einzelnen sozialen Subsysteme auf der Finanzierungsseite verschoben haben.

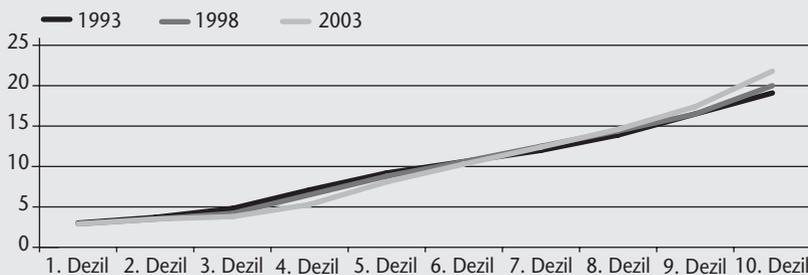


Auch wenn sich die öffentliche Diskussion meist am Steuertarif entflammt, so ist es doch die Verteilung der Steuerlast, die unmittelbar Auskunft über die redistributiven Wirkungen auf der Finanzierungsseite des Sozialstaates gibt (Horschel/Pimpertz, 2008a, 77). Wie hat sich der Beitrag der Haushalte einzelner Markteinkommensschichten zum gesamten Aufkommen an Einkommensteuer (plus Solidaritätszuschlag) verändert? Zwischen 1993 und 2003 wurde vor allem die untere Hälfte der Markteinkommensverteilung entlastet (Abbildung 19). Trugen die Haushalte der unteren fünf Dezile 1993 noch 13,6 Prozent zum Gesamtaufkommen bei, waren es 2003 nur noch 10 Prozent. Unabhängig von der Veränderung des gesamten Einkommensteueraufkommens ergibt sich damit eine relative Entlastung um etwas mehr als ein Viertel binnen zehn Jahren. Spiegelbildlich verläuft die Entwicklung in der oberen Verteilungshälfte: Während die Haushalte im 6. Dezil 1993 und 1998 einen Anteil von 7,9 Prozent schulterten, der 2003 auf 7,5 Prozent zurückging, mussten die Haushalte mit höheren Markteinkommen 2003 durchweg höhere Anteile des Gesamtaufkommens als zehn Jahre zuvor finanzieren. Gegenüber 1993 stieg der Beitrag des 7. Dezils um 0,2 Prozentpunkte auf 10,5 Prozent und der des 8. Dezils um 0,6 Prozentpunkte auf 14,1 Prozent. Noch höher war die relative Mehrbelastung in den beiden obersten Schichten: Um 1,6 Prozentpunkte legte der Anteil des 9. Dezils auf 20,1 Prozent

Sozialversicherungsabgaben: Verteilung nach Einkommensgruppen

Abbildung 20

Beitrag der Haushalte zum Gesamtaufkommen an Sozialversicherungsabgaben, in Prozent



Sozialversicherungsabgaben: Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen, einschließlich Arbeitgeberanteil, ohne Unfallversicherung; Für Freiberufler, Beamte oder Selbstständige werden Sozialversicherungsabgaben analog zu den gesetzlichen Pflichtsystemen unterstellt, ausgenommen Arbeitslosenversicherung; Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte des jeweiligen Erhebungsjahrs.
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a und 2006b; eigene Berechnungen

zu. Die oberste Schicht steuerte mit 37,8 Prozent im Jahr 2003 1,5 Prozentpunkte mehr zum Einkommensteueraufkommen bei als im Jahr 1993.

Ähnlich verlief die Entwicklung auch bei den Sozialversicherungsabgaben (einschließlich Prämien und Beiträge an Einrichtungen, welche die Mitgliedschaft in gesetzlichen Sozialversicherungen substituieren). Gegenüber anderen Einkommenschichten wurden die Haushalte des 1. bis 6. Dezils entlastet (Abbildung 20). Der Beitragsanteil, den das 1. Dezil finanzierte, lag 2003 bei 2,9 gegenüber 3 Prozent im Jahr 1993. Die Haushalte der unteren Verteilungshälfte im 1. bis 5. Dezil trugen 1993 27,8 Prozent der Beitragslast, 2003 waren es nur noch 23,6 Prozent. Auch der Anteil des 6. Dezils sank – um 0,3 Prozentpunkte auf 10,3 Prozent. Dagegen mussten die oberen vier Zehntel der Haushalte zum Teil deutlich höhere Anteile zum Beitragsaufkommen beisteuern. Im 7. Dezil legte der Beitragsanteil zwischen 1993 und 2003 um 0,4 Prozentpunkte auf 12,4 Prozent zu, im 8. Dezil um 0,7 Prozentpunkte auf 14,6 Prozent. Fiel der Zuwachs für die Haushalte in der zweithöchsten Markteinkommenschicht mit 0,9 Prozentpunkten auf 17,4 Prozent noch vergleichsweise moderat aus, so wurden die Haushalte mit den Spitzeneinkommen deutlich stärker belastet. Sie trugen 2003 mit 21,8 Prozent einen um 2,7 Prozentpunkte höheren Beitragsanteil als noch im Jahr 1993.

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass es dem umverteilenden Sozialstaat vor allem über die Finanzierungsseite der monetären Umverteilung gelungen ist, die zunehmende Spreizung der Primäreinkommen auf der Ebene der Haushaltsnettoeinkommen abzumildern.

Zwischenergebnisse Abschnitt 4.1

- Die Ungleichheit der Markteinkommen hat zwischen 1993 und 2003 deutlich zugenommen. Das Verhältnis des Markteinkommens der Haushalte in den Dezilen mit den zweithöchsten Einkommen und denen mit den zweitniedrigsten hat vom fast 19,5-Fachen auf das 26,8-Fache und damit um knapp 37,7 Prozent zugelegt.
- Allerdings fällt die Spreizung zwischen den überwiegend in der oberen Verteilungshälfte vertretenen Haushalten mit erwerbstätigem Haupteinkommensbezieher deutlich schwächer aus: Das Verhältnis von 9. und 5. Dezil betrug 2003 nur rund das 2,5-Fache. Es ist aber dennoch gegenüber 1993 um rund 16,2 Prozent gestiegen.
- Die zunehmende Kluft zwischen den Primäreinkommen hat der Sozialstaat weitgehend kompensieren können.
 - Die Relation der Haushaltsnettoeinkommen ist zwischen dem 9. und 2. Dezil der ursprünglichen Markteinkommensverteilung vom knapp 2,7-Fachen in 1993 auf rund das 2,6-Fache in 2003 gesunken.
 - In der unteren Hälfte der Verteilung (5. zu 2. Dezil) konnte das Verhältnis sogar um 7 Prozent vom mehr als dem 1,4-Fachen auf das gut 1,3-Fache verringert werden.
 - Dagegen hat die Ungleichheit bei den Nettoeinkommen in der oberen Hälfte der Haushalte, bei denen es sich überwiegend um Erwerbstätigenhaushalte handelt, um gut 5 Prozent zugenommen. Das Verhältnis des 9. Dezils zum 5. Dezil stieg vom knapp 1,9-Fachen auf beinahe das 2-Fache.
- Die ausgleichende Wirkung staatlicher Umverteilung ist auf eine veränderte Verteilung der Finanzierungslasten zurückzuführen. So kletterte der Anteil, den die oberen 30 Prozent der Haushalte zum Einkommensteueraufkommen beigetragen haben, innerhalb von zehn Jahren von 68,3 auf 72 Prozent. Das Dezil mit den höchsten Markteinkommen schulterte 2003 mit 37,8 Prozent des Gesamtaufkommens einen um 1,5 Prozentpunkte höheren Anteil als noch 1993.
- Auch bei den Sozialversicherungsabgaben trugen die oberen drei Zehntel der Haushalte im Jahr 2003 mit 53,8 Prozent den Löwenanteil. Das waren 4,3 Prozentpunkte mehr als im Jahr 1993. Allein im obersten Dezil trugen die Haushalte 2003 einen Anteil von 21,8 Prozent. 1993 waren es nur 19,1 Prozent.

4.2 Umverteilung im Lichte der Wohlstandsanalyse

Haben die bisherigen Ausführungen allein auf die staatlich organisierte Umverteilung fokussiert, so wird im Folgenden hinterfragt, welchen Effekt diese Redistribution auf die Wohlstandsverteilung und Einkommensarmut hat. Dazu wird dasselbe Datenmaterial der EVS 2003 ausgewertet, nun aber mithilfe des Konzepts der äquivalenzgewichteten Einkommen.

Äquivalenzgewichtete Einkommen

Die Analyse des individuellen Wohlstands erfordert einen Maßstab, der die Größe und Zusammensetzung des jeweiligen Haushalts für jedes betrachtete Individuum berücksichtigt. Dafür wird das personenbezogene Äquivalenzeinkommen (äquivalenzgewichtetes Einkommen) herangezogen. Für jede Person wird ein Einkommen errechnet, das in der Höhe dem eines Alleinlebenden ver-

gleichbar ist. Dazu wird zunächst angenommen, dass die im Haushalt erzielten Einkommen gleichmäßig auf alle Mitglieder verteilt werden. Um Einspareffekte zu erfassen, die durch das gemeinsame Wirtschaften mehrerer Personen in einem Haushalt auftreten, wird das Haushaltseinkommen nicht durch die Personenzahl, sondern durch die Summe der sogenannten „Verbrauchseinheiten“ geteilt. Nach der neuen OECD-Äquivalenzskala, deren Gebrauch in Europa üblich ist, wird der ersten Person des Haushalts ein Gewicht von 1 zugewiesen, weiteren Erwachsenen und Kindern über 14 Jahre ein Gewicht von 0,5. Kinder unter 14 Jahren fließen mit einem Wert von 0,3 ein. Das äquivalenzgewichtete Einkommen jedes Haushaltsmitglieds ergibt sich dann aus der Division des gesamten Haushaltseinkommens durch die Summe aller Gewichte der im Haushalt lebenden Personen. Die damit unterstellte, relativ hohe Einsparung durch gemeinsames Wirtschaften folgt einem einfachen Grundgedanken: Höherwertige Gebrauchsgüter werden meist nicht pro Person, sondern pro Haushalt angeschafft. Die Kücheneinrichtung oder den Fernseher nutzen alle Haushaltsmitglieder, nicht nur eine einzelne Person. Deshalb können die unterstellten Verbrauchsgewichte auch im Sinne individueller Bedarfe interpretiert werden (Schröder, 2009, 2).

Wohlstandsindikator Einkommen oder Konsum?

Es ist keineswegs unstrittig, das laufende Einkommen als Wohlstandsindikator zu verwenden. Mit einem anderen Ansatz könnte auch der Konsum herangezogen werden (Krueger/Perri, 2003; Noll/Weick, 2007). Dahinter steht die Idee, dass sich im Konsum auch Einkommensströme spiegeln, die zukünftig erwartet werden. So zeigt sich das Konsumverhalten weniger vom Einkommen abhängig als vom Alter. Sehr junge Haushalte können zum Beispiel tendenziell über ihre Verhältnisse leben, wenn sie in absehbarer Zukunft mit steigenden Einkommen rechnen, oder auch ältere Haushalte, die in Ergänzung ihrer Einkommenszuflüsse Ersparnisse aufzehren. Ähnlich zeigt sich das Konsumverhalten bei temporären Einkommensausfällen etwa infolge von Arbeitslosigkeit. Wenigstens kurzfristig beobachtet man kaum eine Veränderung des Konsumniveaus oder des Lebensstandards, obwohl mit dem Arbeitslosengeld zunächst eine Verringerung des Einkommens einhergeht. Die Erklärung: Der Verlust kann möglicherweise durch den Zugriff auf Ersparnisse zumindest temporär kompensiert werden. Umgekehrt können gesetzliche Änderungen beispielsweise in der Altersvorsorge dazu führen, dass die betroffenen älteren Personen mögliche Transfereinkommenseinbußen in ihrem Konsumverhalten berücksichtigen. Gleiches gilt für jüngere Personen, die auf Kosten des Konsums eigene Sparbemühungen intensivieren und entsprechend ihr Konsumverhalten anpassen (Schröder, 2009, 3).

Allerdings ist auch der Konsum kein unkritischer Wohlstandsindikator. Es wird nämlich nicht der Konsum selbst gemessen. Vielmehr werden die Ausgaben für Konsumgüter erfasst. Das ist insbesondere beim Erwerb langlebiger Gebrauchsgüter von Bedeutung. Während der meist hohe Kaufbetrag die Messung unmittelbar beeinflusst, erfolgt der Konsum selber doch über eine längere Zeit. Streng genommen dürfte also nicht der Kaufpreis des Konsumguts gemessen werden, sondern analog zu den betriebswirtschaftlichen Abschreibungen der jeweilige Wertverlust im Rahmen des zeitlich gestreckten Gebrauchs der betreffenden Güter (Krueger/Perri, 2006).

Disponibles Einkommen

Ein Weg, der zwischen Einkommen und Konsum als Wohlstandsindikator vermittelt, besteht im Konzept des disponiblen Einkommens. Es berücksichtigt längerfristige Spar- und Entsparprozesse und erfasst somit nur das dem Konsum zur Verfügung stehende Einkommen. Einerseits steht damit das Einkommen im Mittelpunkt. Andererseits wird aber dem Gedanken Rechnung getragen, dass dieses Einkommen bei jüngeren Erwerbstätigen meist nicht im vollen Umfang für den Konsum verwendet wird und im Alter oft durch Vermögensauflösung aufgestockt werden kann.

Zur Berechnung des disponiblen Einkommens wird zunächst das Nettoeinkommen gemäß der zuvor verwendeten IW-Definition ermittelt (Übersicht 2). Unberücksichtigt bleiben damit Abfindungen – anders als nach der amtlichen Abgrenzung. Sie werden im Folgenden als einmaliger Vermögenstransfer angesehen, nicht aber als laufendes Einkommen. Ebenso bleiben Steuerrückerstattungen unberücksichtigt. Sie hängen von der Höhe der Markteinkommen vorausgegangener Perioden ab und würden den Einkommenszufluss während des betrachteten Zeitraums verzerrt wiedergeben. Analog zu dem zuvor beschriebenen Vorgehen werden auch die Sozialversicherungsabgaben neu berechnet, um die bei institutionell unterschiedlicher Behandlung faktisch gleichwertige soziale Absicherung von Selbständigen, gesetzlich und freiwillig versicherten Arbeitnehmern zu berücksichtigen (Horschel et al., 2007).

Allerdings enthält die IW-Nettoeinkommensgröße keine privaten Transfers. Die wurden eingangs ausgeschlossen, weil davon ausgegangen wurde, dass sie nicht im Fokus staatlicher Umverteilung stehen. Mit Blick auf die angestrebte Wohlstandsmessung müssen diese Zahlungsströme nun aber sehr wohl berücksichtigt werden. Kapitalauszahlungen aus Erbschaften bleiben allerdings weiterhin außen vor, weil diese die Vermögensposition, nicht aber das Einkommen beeinflussen. Richtig ist zwar, dass auch das Vermögen ausschlaggebend für den

	Markteinkommen (einschließlich tatsächlicher oder fiktiver Arbeitgeberbeiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen)
+	Öffentliche monetäre Transfers: Transfers der gesetzlichen Sozialversicherungen (ohne Kranken- und Pflegegeld), äquivalente Leistungen des Staates für Beamte sowie berufsständischer Versorgungseinrichtungen für die in Kammern organisierten Berufe und privater Versicherungen für Selbstständige oder für von der Versicherungspflicht befreite Beschäftigte, Transfers der öffentlichen Hand (zum Beispiel Kinder- oder Wohngeld)
./.	Pflicht- und freiwillige Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen (einschließlich Abgaben an substituierende Einrichtungen wie private Krankenversicherungen, unterstellter Arbeitnehmer- und Arbeitgeberabgaben für Beamte und nicht sozialversicherte Selbstständige)
./.	Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag
=	Nettoeinkommen nach der IW-Definition
+	Saldo aus privaten Transfers: Summe aus erhaltenen Unterhaltszahlungen und Geldgeschenken, Streikunterstützungen, Beihilfen von Kirchen u. Ä., Unterstützung von anderen Haushalten für freies Wohnen, abzüglich geleisteter Unterhaltszahlungen sowie Lohn- und Gehaltspfändungen
+	Saldo aus intertemporalen Transfers: Summe aus Renten der Zusatzversorgungskassen des öffentlichen Diensts, Betriebsrenten, Renten aus privaten Lebensversicherungen, abzüglich der Summe aus Beiträgen für Bausparverträge und private Lebens- oder Rentenversicherungen im Rahmen Vermögenswirksamer Leistungen, Einzahlungen auf Bausparverträge, Tilgung von Baudarlehen, Beiträgen für private Lebensversicherungen
=	Disponibles Einkommen

Quelle: Schröder, 2009, 5

Wohlstand ist. Im Rahmen dieser Untersuchung stehen aber die Einkommen im Mittelpunkt der Betrachtung – so wie in den meisten in der Literatur dokumentierten Verteilungsanalysen. Ausnahmen davon sind beispielsweise Becker et al. (2007), die einen integrierten Ansatz wählen, sowie Frick/Grabka (2009), die ausschließlich auf die Vermögensverteilung fokussieren.

Im Rahmen der privaten Transfers werden Unterhaltszahlungen an andere Haushalte vom Nettoeinkommen abgezogen. Sie stellen nicht nur die Gegenbuchung zum erhaltenen privaten Transfer dar. Sie bilden in der Regel auch Versorgungsleistungen an nahestehende Personen ab, die anderenfalls innerhalb eines Haushalts erfolgen würden. Auch jene Ausgaben, die im Rahmen der Vermögensbildung eindeutig langfristigen Zielen dienen, werden mit Blick auf die intertemporalen Umverteilungsströme abgezogen. Dazu zählen zum Beispiel Rücklagen für die private Alterssicherung und den Immobilienerwerb oder Tilgungen von Baudarlehen. Beim Immobilienerwerb werden jedoch nur Bausparverträge erfasst: Bei allen übrigen privaten Sparaufwendungen lässt sich nicht

klären, ob diese Vorsorgezwecke oder größeren Konsumaufwendungen dienen. Übersteigen Tilgungen, Unterhaltszahlungen oder Beiträge für Lebensversicherungen das gesamte Nettoeinkommen (und machen gleichzeitig einen Betrag von jeweils mindestens 1.000 Euro pro Monat aus), dann werden sie als Einmalzahlungen interpretiert und auf den Wert null gesetzt. Diese Kappung wird vorgenommen, um Einkommenszu- und -abflüsse von Vermögensübertragungen zu unterscheiden und Veränderungen im individuellen Kapitalbestand nicht der Einkommenssphäre zuzurechnen (Schröder, 2009, 4 f.).

Umgekehrt werden Renten aus privaten Lebensversicherungen oder Alterseinkommen aus betrieblicher Vorsorge bei den privaten Transfers hinzuaddiert. So erhält man das disponible Einkommen als eine Größe, welche die für den aktuellen Konsum zur Verfügung stehenden Mittel misst – und gleichzeitig jene intertemporalen Ströme berücksichtigt, die im Rahmen von Sparvorgängen oder Kapitalverzehr getätigt werden und das aktuelle Einkommen beeinflussen.

Staatliche Umverteilung

Mit den so definierten Einkommensbegriffen lässt sich nun analog zum bisherigen Aufbau der Analyse untersuchen, wie sich die Umverteilung auf die Wohlstandsposition der Wirtschaftssubjekte auswirkt – mit dem Unterschied, dass nun äquivalenzgewichtete Einkommen verwendet werden, damit Aussagen zur Einkommensarmut getroffen werden können. Zunächst steht die staatliche Umverteilung im Mittelpunkt des Interesses.

Der Ausgangspunkt ist die Verteilung der Personen nach der Höhe ihres äquivalenzgewichteten Markteinkommens. Zugrunde liegt damit nicht das tatsächlich am Markt erzielte Einkommen einzelner Personen, sondern ihr Anteil an der bedarfsgewichteten Aufteilung des Haushaltmarkteinkommens. Die Schichtung erfolgt in Dezilen aufsteigend nach der Höhe des äquivalenzgewichteten Markteinkommens, wobei diese Verteilung auch beibehalten wird, wenn das äquivalenzgewichtete Nettoeinkommen ermittelt wird. Für jedes Zehntel werden arithmetische Mittel angegeben – mit den bereits zuvor erörterten Einschränkungen zur Interpretation der Ergebnisse, die mit der Verwendung von Mittelwerten statt Dezilengrenzen verbunden sind. Dabei ergibt sich ein ähnliches Bild wie in Tabelle 2 bei der vorangegangenen Umverteilungsanalyse (Tabelle 7):

Es zeigt sich, dass der Staat in beträchtlichem Umfang Einkommen von oben nach unten umverteilt. Wie bei der Analyse in Kapitel 3 resultiert die Redistribution aus der Zahlung öffentlicher und öffentlich veranlasster Transfers sowie aus der Erhebung von Abgaben in Form von Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen – unter Einbeziehung jener Abgaben und Prämien an Ein-

Umverteilung und Wohlstand

Tabelle 7

Äquivalenzgewichtete Durchschnittsangaben je Person und Monat, im Jahr 2003,
in Euro pro Monat

	Markteinkommen	Monetäre Transfers	Abgaben	Nettoeinkommen	Transfer-saldo ¹	in Prozent
1. Dezil	-8	1.170	262	900	907	-
2. Dezil	169	1.270	299	1.140	971	575,2
3. Dezil	506	1.211	324	1.394	887	175,1
4. Dezil	1.026	664	417	1.273	247	24,1
5. Dezil	1.501	371	577	1.296	-205	-13,7
6. Dezil	1.883	303	747	1.438	-444	-23,6
7. Dezil	2.286	227	921	1.591	-695	-30,4
8. Dezil	2.771	191	1.163	1.800	-973	-35,1
9. Dezil	3.475	153	1.504	2.124	-1.351	-38,9
10. Dezil	5.350	109	2.377	3.080	-2.269	-42,4

¹ Differenz aus monetären Transfers und Abgaben; ² In Prozent des äquivalenzgewichteten Markteinkommens; Dezile nach der Verteilung der äquivalenzgewichteten Markteinkommen aller Personen; Angaben je Dezil: arithmetisches Mittel; Äquivalenzgewichtetes Einkommen: Haushaltseinkommen geteilt durch die Summe der Bedarfsgewichte aller im Haushalt lebenden Personen; Abgaben: tatsächliche und fiktive Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen und substituierenden Einrichtungen; Rundungsdifferenzen.
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; Schröder, 2009, 5

richtungen, die gesetzliche Versicherungssysteme substituieren. Per saldo ergibt sich aus diesen Zahlungsströmen eine deutliche Wohlstandsverbesserung für jene Bevölkerungsschichten, die nach der Verteilung der äquivalenzgewichteten Markteinkommen am unteren Ende rangieren (Schröder, 2009, 7 f.).

Vom 1. Dezil bis einschließlich 4. Dezil empfangen die Personen im Durchschnitt mehr Transfers, als sie Zahlungen an den Staat und seine Parafisci leisten müssen. Die 30 Prozent der Personen mit den niedrigsten äquivalenzgewichteten Markteinkommen erhalten umgerechnet auf den Bedarf eines Alleinlebenden pro Monat einen Transferüberschuss von 887 Euro und mehr. Ab dem 5. Dezil werden die Personen unterm Strich durch die Umverteilung belastet, ihr äquivalenzgewichteter Transfersaldo ist negativ. Umgerechnet auf den fiktiven Bedarf einer alleinlebenden Person beträgt der Saldo im 5. Dezil minus 205 Euro pro Monat und steigt auf minus 2.269 Euro pro Monat im 10. Dezil. In der prozentualen Betrachtung, also bezogen auf das individuelle äquivalenzgewichtete Markteinkommen, steigt die Belastung mit abnehmender Dynamik.

Damit bestätigt sich auch in dieser Wohlstandsbetrachtung, dass mittlere Schichten in der staatlichen Umverteilung nicht besonders belastet werden. Ebenso lässt sich auch anhand der äquivalenzgewichteten Einkommensgrößen der Verdacht widerlegen, der Staat bewirke eine Umverteilung „von der linken

in die rechte Tasche“, denn mit steigenden Markteinkommen entwickeln sich Abgaben und monetäre Transfers keineswegs nur gegenläufig. Auch lassen sich in einzelnen Schichten keine besonders hohen Transfer- und Abgabenaufkommen beobachten (Schröder, 2009, 8).

Personen in Erwerbstätigenhaushalten

Wie schon bei der Betrachtung der staatlichen Umverteilung scheint auch bei der armutsrelevanten Wohlstandsverteilung nicht ins Bild zu passen, dass die Transfersalden in den untersten beiden Dezilen ansteigen – beziehungsweise die äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen vom 3. zum 4. Dezil abfallen und erst ab dem 6. Dezil wieder deutlich zulegen. Doch wie in den Befunden zur staatlichen Umverteilung (Kapitel 3) relativiert sich das Bild aus den gleichen Gründen, wenn Personen herausgefiltert werden, die in Haushalten mit einem Rentner oder Pensionär als Haupteinkommensbezieher leben (Tabelle 8). Danach zeigt der Transfersaldo einen monoton fallenden Verlauf, der sich auch in der Entwicklung der prozentualen Belastung bestätigt.

Aus den Durchschnittswerten der Dezile ergibt sich eine Grenzbelastung, deren relativ hohe Werte auch nach Ausschluss der Personen in Rentner- und Pensionärshaushalten auffallen, und zwar beim Übergang vom 2. zum 3. Dezil und vom 3. zum 4. Dezil. So liegt etwa im 3. Dezil das durchschnittliche äquivalenzgewichtete Markteinkommen um 364 Euro über dem im vorausgegangenen Zehntel, im Nettoeinkommen beträgt der Unterschied aber lediglich 99 Euro – jeweils umgerechnet auf den Bedarf eines Singles. Rechnerisch ergibt sich daraus eine Grenzbelastung von 73 Prozent. Erst ab dem 5. Dezil fällt der Wert auf 58 Prozent und bleibt mit geringfügiger Schwankung bei rund 55 Prozent bis zum 9. Dezil annähernd konstant. Bei den Personen mit den höchsten Marktäquivalenzeinkommen sinkt die Grenzbelastung dann auf 49 Prozent – vermutlich aufgrund der Beitragsbemessungsgrenze in den gesetzlichen Sozialversicherungen und der damit verbundenen, abnehmenden relativen Belastung mit Sozialabgaben (Schröder, 2009, 9).

Bei der Interpretation der Grenzbelastungen ist gleichwohl Vorsicht geboten. So erlaubt die Angabe von arithmetischen Mitteln lediglich Tendenzaussagen. Für einzelne Personen mit individuellen Haushaltshintergründen können abweichende Werte auftreten. Dennoch zeigt die annähernd konstante Nettogrenzbelastung in der oberen Hälfte der Verteilung (bei gleichzeitig ansteigenden Durchschnittsbelastungen), dass Personen mit höheren äquivalenzgewichteten Markteinkommen in hohem Maße an der Finanzierung der gesellschaftlichen Umverteilung beteiligt werden. Auch wenn steigende Durchschnitts- und hohe

Umverteilung und Wohlstand ohne Ruheständler

Tabelle 8

Äquivalenzgewichtete Durchschnittsangaben je Person und Monat, im Jahr 2003, ohne Personen, die in Rentner- oder Pensionärshaushalten leben, in Euro pro Monat

	Markteinkommen	Nettoeinkommen	Transfersaldo ¹		Grenzbelastung ³ , in Prozent
				in Prozent ²	
1. Dezil	-6	661	666	-	-
2. Dezil	172	776	604	350	35
3. Dezil	536	875	340	63	73
4. Dezil	1.054	1.028	-25	-2	70
5. Dezil	1.503	1.219	-284	-19	58
6. Dezil	1.884	1.387	-497	-26	56
7. Dezil	2.286	1.563	-723	-32	56
8. Dezil	2.771	1.781	-990	-36	55
9. Dezil	3.475	2.105	-1.371	-39	54
10. Dezil	6.345	3.053	-2.293	-43	49

¹ Differenz aus monetären Transfers und Abgaben; ² In Prozent des äquivalenzgewichteten Markteinkommens; ³ Grenzbelastung: Verringerung der Durchschnittswerte des Transfersaldos des jeweiligen Dezils zum vorangegangenen Dezil, in Prozent der Differenz der Durchschnittswerte des äquivalenzgewichteten Markteinkommens der entsprechenden Dezile; Dezile nach der Verteilung der äquivalenzgewichteten Markteinkommen aller Personen; Angaben je Dezil: arithmetisches Mittel; Äquivalenzgewichtetes Einkommen: Haushaltseinkommen geteilt durch die Summe der Bedarfsgewichte aller im Haushalt lebenden Personen; Abgaben: tatsächliche und fiktive Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen und substituierenden Einrichtungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; Schröder, 2009, 8

Grenzbelastungen problematisch auf die Arbeitsanreize wirken können, so nimmt die Grenzbelastung mit höherem Einkommen immerhin nicht weiter zu. Dies ist für die Beurteilung sozialstaatlicher Redistributionspolitik relevant, da die vorangegangenen Analysen gezeigt haben, dass es vor allem die Haushalte mit den höheren Markteinkommen sind, welche die Finanzierungslasten der Einkommensumverteilung schultern.

Private Umverteilung

Wohlstandsrelevant ist aber nicht allein die staatlich initiierte Redistribution, sondern – wie bereits mehrfach angeführt – auch die private Umverteilung. Um deren Einfluss auf die Wohlstandsposition einzelner Personen isolieren zu können, knüpft die folgende Betrachtung an den äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen an, die sich nach öffentlichen Transfers und Abgaben ergeben. Die Dezile werden im Folgenden nicht mehr nach der Höhe des äquivalenzgewichteten Markteinkommens, sondern nach dem äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen in der Einkommensabgrenzung des IW Köln gebildet (Schröder, 2009, 10). Dabei zeigt sich, dass – umgerechnet auf den Bedarf eines Alleinlebenden und ausgedrückt in Euro pro Monat – nur die unteren beiden Nettoeinkommensschichten deutlich

von privater Umverteilung profitieren, im 3. Dezil aber bereits der private Transfersaldo gegen null tendiert. Ab dem 4. Dezil fällt dieser negativ aus und steigt nicht nur in absoluten Werten in den höheren Schichten an, sondern auch relativ zum jeweiligen äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen (Tabelle 9).

Gleichzeitig fällt das disponible Einkommen ab dem 4. Dezil unter das äquivalenzgewichtete Nettoeinkommen, wobei sich der Abstand in höheren Einkommensschichten vergrößert. Ganz deutlich wird dies im 10. Dezil. Dort ist das disponible Monatseinkommen pro Kopf äquivalenzgewichtet um fast 350 Euro oder ungefähr 10 Prozent niedriger als das äquivalenzgewichtete Nettoeinkommen nach staatlicher Umverteilung. Zurückzuführen ist dies vor allem auf den Saldo der intertemporalen Transfers. In der Zerlegung der privaten Umverteilung in nicht öffentliche und intertemporale Transfers wird deutlich, dass vor allem in der oberen Verteilungshälfte, insbesondere aber in der obersten Schicht die privaten Vorsorgeaufwendungen deutlich die Rückflüsse zum Beispiel aus privaten Renten übersteigen.

Dass überhaupt nur im untersten Dezil der Verteilung mit 6 Euro (umgerechnet auf äquivalenzgewichtete Größen) ein noch dazu vergleichsweise niedriger Überschuss erzielt wird, liegt an der Abgrenzung von privaten Transfers und

Private Umverteilung

Tabelle 9

Äquivalenzgewichtete Durchschnittsangaben je Person und Monat, im Jahr 2003, in Euro pro Monat

	IW-Nettoeinkommen	Saldo nicht öffentlicher Transfers	Saldo intertemporaler Transfers	Saldo der privaten Umverteilung insgesamt ¹	in Prozent ²	Disponibles Einkommen ³
1. Dezil	591	157	6	163	27,6	754
2. Dezil	910	59	-12	47	5,2	957
3. Dezil	1.090	42	-37	5	0,5	1.095
4. Dezil	1.240	43	-57	-14	-1,1	1.226
5. Dezil	1.386	34	-77	-43	-3,1	1.343
6. Dezil	1.539	27	-101	-75	-4,8	1.465
7. Dezil	1.713	27	-114	-87	-5,1	1.626
8. Dezil	1.938	19	-146	-127	-6,5	1.811
9. Dezil	2.280	18	-185	-167	-7,3	2.113
10. Dezil	3.350	-31	-318	-349	-10,4	3.001

¹ Saldo nicht öffentlicher plus intertemporaler Transfers; ² In Prozent des äquivalenzgewichteten Nettoeinkommens;

³ Äquivalenzgewichtetes Nettoeinkommen plus Saldo der privaten Umverteilung;

Dezile nach der Verteilung der äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen aller Personen; Angaben je Dezil: arithmetisches Mittel; Äquivalenzgewichtetes Einkommen: Haushaltseinkommen geteilt durch die Summe der Bedarfsgewichte aller im Haushalt lebenden Personen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; Schröder, 2009, 8

Markteinkommen. Während nämlich Tilgungen und Bausparbeiträge zu den privaten intertemporalen Transfers auf der Ausgabenseite zählen, werden Mieteinnahmen (einschließlich des unterstellten Mietwerts einer Eigentumswohnung und abzüglich der Schuldzinsen) dem Markteinkommen zugerechnet. Insofern können weder der Saldo intertemporaler Transfers noch der Saldo der gesamten privaten Umverteilung den tatsächlichen Umfang der Rückflüsse aus privaten Vorsorgeaufwendungen wiedergeben (Schröder, 2009, 10).

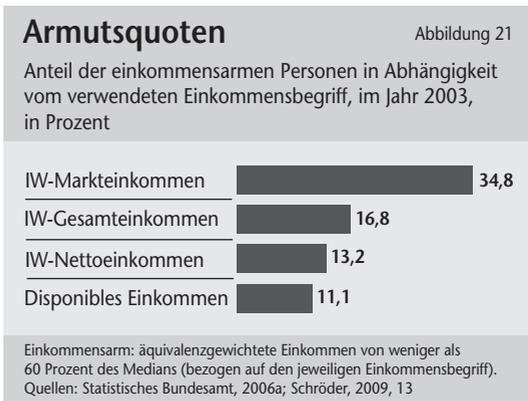
Spiegelbildlich mag irritieren, dass bei den Salden der nicht öffentlichen Transfers nur die oberste Schicht in der Zahlerposition ist. Diese scheinbare Asymmetrie ist zum Beispiel dadurch zu erklären, dass sich aus der Beteiligung karitativer Organisationen zwischen den Personen kein Nullsummenspiel ergibt. Hinzu kommt, dass weder Spenden noch Einnahmen aus der Kirchensteuer gegengebucht werden. Zudem bildet die EVS zum Beispiel Geldgeschenke nur auf der Einnahmenseite ab, erfasst die Aufwendungen aber nicht beim Geber (Schröder, 2009, 10).

Fazit: Private und intertemporale Transfers werden überwiegend von den mittleren und oberen Einkommensschichten finanziert, kommen aber in der Regel vor allem den unteren drei Zehnteln der Verteilung zugute. In der Folge zeigt die Verteilung des disponiblen Einkommens auch eine geringere Spreizung als die der äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen. Ordnet man die Personen jeweils nach dem verwendeten Einkommensbegriff, dann entfallen auf das unterste Dezil 3,7 Prozent der äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen, aber 4,1 Prozent aller disponiblen Einkommen. Diese Entwicklung setzt sich auch in den Dezilen 2 bis 4 der jeweiligen Verteilung fort. Dort liegt der Anteil der disponiblen Einkommen, die auf die betreffenden Personen entfallen, höher als beim äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen (Schröder, 2009, 11).

Relative Einkommensarmut

Angesichts der in der öffentlichen Diskussion oftmals schlaglichtartig verwendeten Zahlen zur Armutsentwicklung in Deutschland soll in dieser Analyse nachvollzogen werden, welchen Einfluss private und öffentliche Transfers auf die Wohlstandsverteilung in der Bevölkerung haben. Dazu lassen sich die Verteilungseffekte in sogenannten Armutsquoten verdichten (Abbildung 21). Nach der statistischen Konvention wird eine Person als einkommensarm definiert, wenn ihr Einkommen (je nach Einkommensbegriff) weniger als 60 Prozent des Medianwerts beträgt. Der Median teilt die Bevölkerung in zwei Hälften mit höheren respektive niedrigeren Einkommen. Entsprechend der ausführlich beschriebenen Umverteilungswirkungen von oben nach unten führen sowohl die staatliche als auch die private Umverteilung zu einer Verringerung der Armutsquoten:

- Legt man die Verteilung nach dem äquivalenzgewichteten Markteinkommen zugrunde, dann sind 34,8 Prozent der Bevölkerung als einkommensarm zu bezeichnen (siehe das IW-Markteinkommen in Abbildung 21). Ihre Einkommen unterschreiten 60 Prozent jenes Werts, der die Bevölkerung in eine reichere und eine ärmere Hälfte teilt.
- Bereits beim äquivalenzgewichteten Gesamteinkommen, das nach IW-Definition nur die Umverteilung via öffentliche und öffentlich veranlasste Transfers berücksichtigt, wird der Anteil der einkommensarmen Personen ungefähr halbiert. Demnach unterschreiten gerade noch 16,8 Prozent aller Einwohner Deutschlands den kritischen Schwellenwert von 60 Prozent des Median-Gesamteinkommens.
- Berücksichtigt man auch noch die Abgabenlasten auf der Finanzierungsseite, dann ergibt sich nach staatlicher Redistribution eine Armutsquote von lediglich 13,2 Prozent (IW-Nettoeinkommen).
- Um weitere 2,1 Prozentpunkte wird die Armutsquote verringert, wenn man das disponible Einkommen pro Kopf betrachtet, also nicht öffentliche Transfers und die private intertemporale Umverteilung einbezieht. Die Quote beträgt dann nur noch 11,1 Prozent. Damit ist jeder neunte Einwohner nach dieser Definition als einkommensarm einzu-stufen. Der Wert liegt deutlich niedriger als nach der Definition des Nettoäquivalenzeinkommens durch das Statistische Bundesamt (Statistisches Bundesamt, 2006c). Auf der Basis jener Abgrenzung ergibt sich bei der hier verwendeten EVS-Stichprobe eine Armutsquote von 12,9 Prozent.



Einkommensarmut nach sozialer Stellung

Damit sorgen auch die privaten Transfers in nicht unerheblichem Umfang für eine Reduzierung der relativen Einkommensarmut. Zu hinterfragen bleibt, inwieweit diese komprimierten Ergebnisse nach der konventionellen statistischen Armutsdefinition überhaupt dazu geeignet sind, sozialpolitischen Handlungsbedarf abzuleiten. So fallen zum Beispiel auch Studenten mit keinen oder geringen Markteinkommen unter die als einkommensarm klassifizierte Bevölkerungsgruppe. Von denen darf aber angenommen werden, dass sie die relativ ungünstige Wohl-

standsposition in der Regel freiwillig und nur für einen überschaubaren Zeitraum in Kauf nehmen, weil sie darauf setzen, die entsprechenden Einkommenseinbußen in späteren Perioden der Erwerbstätigkeit überkompensieren zu können. Und Ruheständler werden in der Armutsquote erfasst, ohne dass Altersvorsorgekapital berücksichtigt wird.

Zur Erinnerung: Wird zum Beispiel die Auszahlung eines im Rahmen einer privaten Lebensversicherung gebildeten Kapitals in Form einer Leibrente organisiert, dann erhöht das in der statistischen Erfassung das Einkommen – und damit sinkt die Armutswahrscheinlichkeit. Bei ansonsten gleichem Einkommen führt dagegen eine Ausschüttung desselben Kapitals in einer Summe dazu, dass der faktisch gleich situierte Haushalt mit einem niedrigeren Einkommen erfasst und eher zu den Einkommensarmen gezählt wird (Tabelle 10).

Nach der Verteilung der äquivalenzgewichteten Markteinkommen weisen all jene Gruppen ein besonders hohes Armutsrisiko auf, die überwiegend Transfer-einkommen erzielen. Dazu zählen Arbeitslose, Ruheständler, Studenten und sonstige Nichterwerbstätige mit Armutsquoten von 90,7 bis 94,7 Prozent. Diese Werte sind allerdings mit Blick auf das äquivalenzgewichtete disponible Einkommen deutlich zu relativieren: Von allen Arbeitslosen fallen 46,7 Prozent unter den Medianwert der Gesamtbevölkerung. Sie sind demnach eindeutig als armutsgefährdete Problemgruppe zu identifizieren. Das Alter ist hingegen kein zwingender Indikator für Einkommensarmut, denn selbst ohne Rücksicht auf eventuell verfügbares Vermögen reduziert sich der Anteil dieser Personengruppe mit einem disponiblen Einkommen von unter 60 Prozent des Medianwerts auf 12,1 Prozent. Bezieht man das Vermögen mit ein, dürfte der Wert nochmals deutlich sinken. Auch bei den Studenten ist die Armutsquote mit 58,3 Prozent beim disponiblen Einkommen vor dem Hintergrund der zukünftigen Erwerbchancen zu relativieren. Hier zeigt sich die Armut reduzierende Wirkung der privaten Transfers, liegt doch die Quote bei den Nettoäquivalenzeinkommen, also ohne Übertragungen zwischen privaten Haushalten, mit 87,2 Prozent deutlich höher.

Da Arbeitslosigkeit auf der einen Seite als Hauptursache der Armutsgefährdung identifiziert werden kann, verwundert es nicht, dass die in Haushalten mit einem Beamten als Haupteinkommensbezieher lebenden Personen über alle Einkommenskonzepte hinweg die niedrigsten Armutsquoten aufweisen. Das Arbeitslosigkeitsrisiko der Beamten ist – von den Möglichkeiten eines schweren dienstlichen Vergehens oder eines freiwilligen Ausscheidens aus dem Staatsdienst abgesehen – ex definitione gleich null. Die Armutsquoten der Personen aus Arbeitnehmerhaushalten liegen mit 6,3 Prozent beim äquivalenzgewichteten Markteinkommen und 5,9 Prozent beim äquivalenzgewichteten disponiblen Einkommen zwar auf einem ver-

Einkommensarmut nach Haushaltstyp und sozialer Stellung

Tabelle 10

Anteil der einkommensarmen Personen in Abhängigkeit vom verwendeten äquivalenzgewichteten Einkommensbegriff, im Jahr 2003, in Prozent

	IW-Markt-einkommen	IW-Netto-einkommen	Disponibles Einkommen nach IW-Definition	Nettoeinkommen nach Definition des Statistischen Bundesamts ¹
Haushaltstyp				
Alleinlebend	58,0	28,0	21,8	25,1
Alleinerziehend	47,6	36,0	21,3	32,9
Paar ohne Kinder	54,7	10,1	8,0	9,2
Paar mit einem Kind	12,0	6,7	7,1	7,7
Paar mit zwei Kindern	8,5	5,1	6,8	6,5
Paar mit drei und mehr Kindern	12,7	7,2	9,7	9,7
Sonstiger Haushalt	35,7	11,7	10,0	13,6
Soziale Stellung²				
Selbstständig	15,3	11,1	13,6	8,1
Beamter	1,0	1,2	1,4	1,2
Arbeiter/Angestellter	6,3	5,8	5,9	7,3
Arbeitsloser	94,4	55,0	46,7	58,1
Rentner/Pensionär	90,7	16,4	12,1	13,6
Student	93,2	87,2	58,3	70,0
Sonstiger Nichterwerbstätiger ³	94,7	62,9	40,5	60,1

¹ Nettoeinkommen: äquivalenzgewichtetes Nettoeinkommen nach der Definition des Statistischen Bundesamts, berechnet auf Basis des Scientific use file für das IW Köln; ² Bezogen auf den Haupteinkommensbezieher des Haushalts; ³ Hausfrauen und -männer, Schüler u. a.; Einkommensarm: äquivalenzgewichtetes Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medians (bezogen auf den jeweiligen Einkommensbegriff); Kinder: ledige Kinder unter 27 Jahren.
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a und 2006c; Schröder, 2009, 15

gleichsweise höheren, aber im Bevölkerungsdurchschnitt niedrigen Niveau. Auffällig hier: Selbstständige haben ein mehr als doppelt so hohes Armutsrisiko. Beim äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen liegt die Armutsquote bei 11,1 Prozent aller Selbstständigen, beim Konzept der disponiblen Einkommen bei 13,6 Prozent.

Dieses Ergebnis deckt sich mit den Befunden zur staatlichen Umverteilung aus Kapitel 3. Dort hat sich auch unter Abstraktion vom individuellen Bedarf gezeigt, dass Selbstständigenhaushalte zwar bei höheren Markteinkommen niedrigere Nettofinanzierungslasten tragen als andere Erwerbstätigengruppen. Dieses vermeintliche Privileg wird aber nicht zuletzt mit der fehlenden Arbeitslosenver-

sicherung erkaufte. Entsprechend resultiert ein deutlich niedrigerer Transferüberschuss in den Situationen, in denen nur ein vergleichsweise geringes Markteinkommen erzielt werden kann. Damit korrespondiert unmittelbar auch das höhere Armutsrisiko, wonach jede neunte Person, die in einem Selbstständigenhaushalt lebt, ein individuelles äquivalenzgewichtetes Nettoeinkommen von weniger als 60 Prozent des Medianwerts der Bevölkerung aufweist.

Auffällig ist außerdem, dass sich in der Abgrenzung des äquivalenzgewichteten Nettoeinkommens, wie es das Statistische Bundesamt definiert, auf der Grundlage der hier verwendeten EVS-Stichprobe eine deutlich niedrigere Armutsquote von nur 8,1 Prozent für Personen in Selbstständigenhaushalten ergibt. Dies dürfte vor allem daran liegen, dass nach der amtlichen Einkommensdefinition keinerlei Abzüge für die Altersvorsorge oder Krankenversicherung vorgenommen werden, unabhängig davon, ob Selbstständige über private Alternativen eine gleichwertige Versorgung organisieren. Demnach wird für diese Gruppe nicht nur ein höherer Wert beim äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen ausgewiesen, sondern auch ein niedrigeres Armutsrisiko (Schröder, 2009, 14).

Einkommensarmut nach Haushaltstyp

Analog lassen sich Armutsquoten auch nach dem Haushaltstyp differenzieren. Anders als vielleicht nach Medienberichten zu erwarten, zeigt sich, dass Kinderreichtum nicht zwingend mit Armutsgefährdung einhergeht. In allen Einkommenskonzepten weisen Personen aus Paarhaushalten mit zwei Kindern die geringsten Armutsquoten auf. Nach dem äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen liegt der Wert bei 5,1 Prozent, nach dem disponiblen Einkommen bei 6,8 Prozent. Auch in den Paarhaushalten mit nur einem Kind und solchen mit drei und mehr Kindern ist der Anteil der Personen, die als einkommensarm zu bezeichnen sind, relativ gering.

Allerdings gilt diese Einschätzung auch für Paarhaushalte ohne Kinder, die mit 10,1 Prozent beim äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen und 8 Prozent beim disponiblen Einkommen nur zu einem relativ kleinen Anteil von Armut betroffen sind. Deutlich mehr als doppelt so hoch liegen die Werte bei alleinlebenden und alleinerziehenden Personen. Trotzdem relativiert sich damit die im Rahmen der Umverteilungsanalyse in Abschnitt 3.5 geäußerte Vermutung, dass vor allem Alleinerziehende als Problemgruppe identifiziert werden können. Berücksichtigt man private Transfers, beispielsweise Unterhaltszahlungen, dann reduziert sich die Armutsquote beim Übergang vom Konzept der äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen auf das äquivalenzgewichtete disponible Einkommen um fast 15 Prozentpunkte auf 21,3 Prozent. Gleichwohl sind damit Personen aus Haushalten

Alleinerziehender immer noch als überdurchschnittlich häufig armutsgefährdet anzusehen. Der relativ hohe Wert bei den Alleinlebenden ist dagegen nicht eindeutig zu interpretieren. Denn dahinter können sich sowohl Studenten als auch erwerbstätige Singles oder Hinterbliebene und Ruheständler verbergen.

Im Ergebnis zeigt sich, dass nicht nur staatliche Umverteilung das Armutsrisiko in starkem Umfang reduziert, sondern auch private. Die Redistribution erfolgt insgesamt nicht nur weitgehend konsistent von oben nach unten, sondern auch erfolgreich bei der Armutsvermeidung. Damit relativiert sich der bisweilen in den Medien erzeugte Eindruck, dass Einkommensarmut ein Phänomen sei, das weite Kreise der Bevölkerung betrifft. Gleichwohl können mit Blick auf die Alleinerziehenden und Personen aus Arbeitslosenhaushalten zwei Quellen der Armutsgefährdung eindeutig identifiziert werden.

Zwischenergebnisse Abschnitt 4.2

Der Umverteilungsstaat organisiert die Redistribution nicht nur weitgehend konsistent von oben nach unten, er ist dabei auch mit Blick auf die Armutsvermeidung erfolgreich:

- Mehr als ein Drittel aller Einwohner Deutschlands (34,8 Prozent) verfügen – umgerechnet auf den Bedarf eines Alleinlebenden – über ein äquivalenzgewichtetes Markteinkommen von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens. Damit gelten sie nach statistischer Konvention als einkommensarm. Staatliche Umverteilung reduziert diese Quote um mehr als die Hälfte. Nach öffentlichen Transfers und Abgaben (äquivalenzgewichtetes Nettoeinkommen) liegt der Anteil der vom Armutsrisiko betroffenen Personen nur noch bei 13,2 Prozent.
- Berücksichtigt man zudem Umverteilungen zwischen Privaten sowie private Vorsorgeaufwendungen (und Rückflüsse aus der privaten Vorsorge), welche die aktuellen Konsummöglichkeiten beeinflussen, gelangt man zum disponiblen Einkommen. Nach diesem Konzept sinkt die Armutsquote nochmals um 2,1 Prozentpunkte unter den Anteil der Personen, die nach dem äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen als einkommensarm einzustufen sind.
- Arbeitslosigkeit ist eine der wichtigsten Ursachen für Einkommensarmut. Von allen Personen, die in Haushalten mit einem arbeitslosen Haupteinkommensbezieher leben, ist bezogen auf das disponible Einkommen beinahe jede zweite von Armut betroffen (46,7 Prozent). Wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau, so sind doch mit 13,6 Prozent mehr Personen aus Selbstständigenhaushalten als einkommensarm zu betrachten als solche aus Arbeiter-/Angestellten- oder Beamtenhaushalten (5,9 respektive 1,4 Prozent).
- Das Alter scheint dagegen kein besonderes Armutsrisiko zu bergen. Mit Blick auf die äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen sind 16,4 Prozent der Personen aus Rentnerhaushalten als einkommensarm zu bezeichnen, unter Berücksichtigung privater und intertemporaler Umverteilungen sogar nur 12,1 Prozent. Damit liegt der relative Anteil der älteren Einkommensarmen um rund 1 Prozentpunkt unter dem Bevölkerungsdurchschnitt. Würden alle Vermögenswerte berücksichtigt, auf die viele Rentnerhaushalte zurückgreifen können, um ihren Lebensunterhalt zu finanzieren, läge die Armutsquote wahrscheinlich noch niedriger.
- Kinder stellen kein generelles Armutsrisiko dar – zumindest wenn sie in Paalhaushalten leben. Paare ohne Kinder, mit einem oder mehr Kindern gehören zu den Haushalten in der Gesellschaft, welche die geringsten Armutsquoten aufweisen. Deutlich mehr als doppelt so häufig sind Alleinerziehende von Armut betroffen. Gut jeder fünfte Angehörige dieser Haushalte (21,3 Prozent) gilt auch unter Einbeziehung von Unterhaltszahlungen oder Unterstützungsleistungen von Dritten als einkommensarm.

5

Verteilungseffekte von Sozialversicherungsreformen

Wenn Verteilungsanalysen einen Beitrag zur Versachlichung und empirischen Fundierung der meist wertbehafteten und bisweilen polemisierend geführten Gerechtigkeitsdebatte leisten sollen, müssen über die hier vorgestellten Befunde hinaus zwei Aspekte berücksichtigt werden:

Erstens ist der zeitliche Rückstand der Analysen für die politische Beratung unbefriedigend. Die Ergebnisse auf Basis der EVS 2003 können zwangsläufig nicht die verteilungsrelevanten Aspekte der politischen Reformen seit 2004 reflektieren. Zwar sind die hier erarbeiteten Aussagen grundlegender Natur und deshalb auch mit einem Abstand von bis zu fünf Jahren durchaus geeignet, manch vorschnellen Rückschluss auf vermeintlichen Handlungsbedarf kritisch zu hinterfragen. In der tagespolitischen und medialen Realität finden gleichwohl eher aktuelle Ergebnisse Berücksichtigung. Hält man dennoch aufgrund ihrer hohen Repräsentativität an den Daten der EVS fest, so lässt sich die zeitliche Verzögerung durch den fünfjährigen Erhebungsturnus nur überwinden, wenn der Datensatz fortgeschrieben wird.

Zweitens bleibt zu konstatieren, dass die verteilungspolitische Diskussion in Deutschland de facto kaum die Gesamtwirkung staatlicher Redistributionspolitik reflektiert. Stattdessen entflammt die Gerechtigkeitsdebatte regelmäßig an den Reformen einzelner Subsysteme des Sozialstaates. Sie wird dabei oftmals mit Argumenten geführt, die aus singulären Wirkungen Rückschlüsse auf eine vermeintlich unerwünschte Verteilung im Ganzen ziehen. Mit Blick auf die politische Beratung scheint es deshalb nicht ausreichend zu sein, den hier verfolgten Ansatz in der Fachwelt und Öffentlichkeit zu bewerben. Notwendig ist vielmehr auch, auf die redistributiven Effekte einzugehen, die von einzelnen sozialen Subsystemen ausgehen. Beide Aspekte werden im Folgenden berücksichtigt, wenn es um die verteilungspolitischen Implikationen unterschiedlicher Reformen zur Finanzierung der gesetzlichen Sozialversicherungen geht.

Reformen zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme

Für eine Reform der Finanzierung der Sozialversicherungen werden in der Öffentlichkeit zwei Vorschläge immer wieder diskutiert: Die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen insbesondere in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung sowie die Einbeziehung aller Erwerbstätigen in die gesetzliche Versicherungspflicht (SVR, 2006, 260 ff.). Beide Reformelemente

hatten vor allem im Vorfeld der Bundestagswahl 2005 Konjunktur, als sich die Parteien mit den Modellen der Bürgerversicherung respektive der prämierten finanzierten Krankenversicherung positionierten. Bis heute finden sich beide Maßnahmen im politischen Spektrum wieder. Die Motivation scheint nahe liegend: Verspricht man sich doch sowohl von einer Anhebung der Bemessungsgrenzen als auch von der Ausweitung des Versichertenkreises höhere Beitragseinnahmen. In der Öffentlichkeit werden beide Ansätze allerdings meist mit verteilungspolitischen Argumenten begründet. Zum einen führe die Kappung der Beitragspflicht zu einem degressiven Belastungsverlauf und damit zu einer Privilegierung der Besserverdienenden. Eine einheitliche und höhere Bemessungsgrenze soll hier für Abhilfe sorgen. Zum anderen – so die zweite These – entzögen sich Angestellte mit höheren Verdiensten sowie Beamte und weite Kreise der Selbstständigen der solidarischen Pflichtversicherung und damit der Einkommensumverteilung innerhalb der gesetzlichen Sozialversicherungen. Dieser Effekt könne durch eine gesetzliche Pflichtversicherung für alle Erwerbstätigen unterbunden werden.

Im abschließenden Untersuchungsabschnitt sollen im Folgenden die verteilungspolitischen Implikationen beider Reformvorschläge vor dem Hintergrund der Belastungen im Status quo beurteilt werden (Horschel/Pimpertz, 2008b, 17 f.). Dazu sind zwei technische Voraussetzungen zu erfüllen: Einerseits sind die Daten der EVS fortzuschreiben, um ein möglichst aktuelles Bild der Einkommensverteilung in Deutschland zu bekommen. Andererseits sind Änderungen im Beitragsrecht seit 2003 zu berücksichtigen. Dazu müssen die Belastungen nach dem aktuellen Beitragsrecht auf der Basis des fortgeschriebenen EVS-Datensatzes simuliert werden.

5.1 Das IW-Mikrosimulationsmodell

Die folgende Analyse basiert grundsätzlich auf der bereits zuvor verwendeten 80-Prozent-Stichprobe aus den Daten der EVS 2003 (Statistisches Bundesamt, 2006a). Um ein aktuelles Bild über die Verteilung der Einkommen in Deutschland zu gewinnen, werden die einkommensrelevanten Daten bis zum Jahr 2007 fortgeschrieben. Dies geschieht in zwei Dimensionen: Erstens wird die Entwicklung der Einkommenshöhe abgebildet. Dazu erhalten die in der EVS 2003 erfassten Personen Faktoren zugewiesen, welche die durchschnittliche Veränderung der jeweiligen Einkommensart zwischen 2003 und 2007 wiedergeben. Dies betrifft sowohl die Einkommen aus Erwerbstätigkeit, Vermietung und Verpachtung sowie Vermögen als auch die monetären Transfereinkommen. Bei Letzteren werden insbesondere die Veränderungen im monetären Leistungsrecht der gesetzlichen

Um mit dem EVS-Datensatz von 2003 Ergebnisse simulieren zu können, die aktueller sind, müssen die einkommensrelevanten Angaben fortgeschrieben werden. Dazu werden auf der Personenebene Faktoren eingefügt, welche die Veränderungen bis zum Jahr 2007 sowohl bei der Erwerbstätigkeit als auch beim Einkommen differenziert nach der sozialen Stellung wiedergeben. Weil aber das Zusammenwirken von demografischen Veränderungen (zum Beispiel Geburtenhäufigkeit) und erwerbsbezogenen Merkmalen kaum statistisch gesichert modelliert werden kann, bleiben die übrigen soziodemografischen Merkmale unverändert auf dem ursprünglichen Stand. Im Ergebnis erhält man einen Datensatz mit der Haushaltsstruktur des Jahres 2003, in den aber die einzelnen Personen mit unterschiedlichen Gewichten eingehen – je nach Höhe der Faktoren, welche die Entwicklung einkommens- und erwerbsrelevanter Merkmale bis 2007 beschreiben.

Die Erwerbseinkommen werden in der EVS auf der Personenebene erfasst. Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit können mithilfe der in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) angegebenen Veränderungsrate der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter fortgeschrieben werden (Statistisches Bundesamt, 2008a). Der Fortschreibungsfaktor für die Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit ergibt sich aus der Entwicklung von Unternehmens- und Vermögenseinkommen laut VGR je erwerbstätigen Selbstständigen (Statistisches Bundesamt, 2008a; 2008c). Für die Veränderung der Einkommen aus Vermietung (inklusive Untervermietung) und Verpachtung sowie des Mietwerts der Eigentumswohnungen wird der Preisindex der Nettokaltmiete herangezogen (Statistisches Bundesamt, 2008d). Zinsen von Baudarlehen und Hypotheken, die gegenzurechnen sind, werden anhand der Entwicklung der Effektivzinssätze für Wohnungsbaukredite der Banken an private Haushalte mit einer Zinsbindung von über zehn Jahren geschätzt. Schließlich erfolgt die Anpassung der Einnahmen aus Geldvermögen – etwa Zinsen und Ausschüttungen – mittels der Entwicklung der kurzfristigen Zinsen (Deutsche Bundesbank, 2007). Für Dividenden werden die Veränderungen der Unternehmens- und Vermögenseinkommen laut VGR herangezogen (Statistisches Bundesamt, 2008a).

Arbeitgeberzuschüsse zur befreienden Lebensversicherung können mithilfe der Veränderungsrate der Beitragssätze zur Rentenversicherung ins Jahr 2007 projiziert werden. Zuschüsse zur freiwilligen gesetzlichen Krankenversicherung sowie zur privaten Kranken- und Pflegeversicherung werden durch die Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter laut VGR erfasst und mit der Veränderungsrate der jeweiligen Beitragssätze gewichtet. Der Wert der zum Einkommen gehörenden Sachleistungen wird für 2007 mit der Veränderung des Verbraucherpreisindex ermittelt (Statistisches Bundesamt, 2008d).

Transfereinkommen aus der gesetzlichen Rentenversicherung, den Versorgungswerken sowie der Unfallversicherung werden mit den Steigerungsraten des aktuellen Rentenwerts im gesetzlichen System fortgeschrieben (Deutsche Rentenversicherung, 2008) und Pensionseinkommen mit der Änderungsrate der durchschnittlichen Versorgungsbezüge (Statistisches Bundesamt, 2008e). Das Arbeitslosengeld (jetzt Arbeitslosengeld I) wird mit der Steigerungsrate der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter gemäß VGR für das Jahr 2007 angepasst (Statistisches Bundesamt, 2008a). Bei den sonstigen Leistungen der Bundesagentur für Arbeit folgt die Fortschreibung der Veränderung der entsprechenden Ausgaben (Bundesagentur für Arbeit, 2004; 2008). Pflegegeld und sonstige Übertragungen werden als im Zeitablauf konstant unterstellt.

Für das Arbeitslosengeld II müssen alle Bezieher von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum laufenden Lebensunterhalt des Jahres 2003 als potenziell Bezugsberechtigte herangezogen werden – ausgenommen die Bezieher von Leistungen im Alter und bei Erwerbsminderung, die nach dem Rechtsstand 2007 eindeutig den entsprechenden Grundsicherungssystemen zugeordnet werden

können (SGB II). Für den betreffenden Personenkreis wird entsprechend dem aktuellen Rechtsstand eine Anspruchsprüfung simuliert, wobei nur eigene Einkommen sowie Unterhaltsverpflichtungen von im Haushalt lebenden Personen berücksichtigt werden und Vermögen nur so weit, wie sie in der EVS dokumentiert sind. Die Frage nach der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und damit der Zuordnung zur Sozialhilfe oder zum Arbeitslosengeld II im Jahr 2007 lässt sich hingegen nicht über die Angaben der EVS 2003 klären. Alle weiteren Einkommen aus übrigen Übertragungen der Gebietskörperschaften (zum Beispiel Kinder- oder Wohngeld) werden dem Rechtsstand des Jahres 2007 angepasst.

Um die Veränderungen in der Erwerbstätigkeit zwischen 2003 und 2007 abzubilden, wird jede Person zusätzlich gemäß ihrer sozialen Stellung mit der Veränderungsrate der jeweiligen Gruppe – Selbstständige, Arbeitnehmer, Beamte, Arbeitslose, Rentner und Pensionäre – gewichtet. Die Zahl der geringfügig Beschäftigten wird im Zeitablauf konstant gesetzt, so auch die Anzahl der Nichterwerbstätigen.

Eigene Zusammenstellung

Sozialversicherungen und der staatlichen Fürsorge- und Sicherungssysteme berücksichtigt. Zweitens wird jeder Person ein Faktor zugewiesen, der die Entwicklung des Erwerbstatus berücksichtigt. Je nach sozialer Stellung reflektiert dieser die Veränderung der Zahl der Arbeitslosen, der abhängig Erwerbstätigen und Beamten, der selbstständig Erwerbstätigen sowie der Rentner und übrigen Transferempfänger (Übersicht 3).

Auf diese Weise wird also nicht der Datensatz insgesamt bis zum Jahr 2007 weiterentwickelt. Vielmehr werden umgekehrt die einkommensrelevanten Veränderungen in den Datensatz des Jahres 2003 gespiegelt. Mithin bleiben demografische oder sonstige Entwicklungen ausgeblendet, die insbesondere einen Einfluss auf die Haushaltsstruktur haben. Es wird also die Einkommensverteilung des Jahres 2007 mit einem Datensatz geschätzt, der die Struktur der Haushalte aus dem Jahr 2003 konserviert.

Für ein alternatives Vorgehen müssten auch die Variationen soziodemografischer Merkmale wie des Familienstands oder der Kinderzahl Eingang finden. Dies würde aber erfordern, dass sämtliche Wechselwirkungen mit einkommensrelevanten Angaben zusätzlich modelliert werden. Dazu ein Beispiel: Will man die Geburt von Kindern nach der allgemeinen Geburtenrate modellieren, so würde dies zunächst eine Zufallsauswahl der betreffenden Haushalte erfordern. Zusätzlich wäre zu berücksichtigen, wie sich die Geburten auf verschiedene Haushaltstypen verteilen, also auf Alleinerziehende oder Paarhaushalte mit bislang keinem, einem oder mehreren Kindern. Außerdem wären Annahmen darüber zu treffen, wie sich die Geburt im Einzelfall auf das Erwerbsverhalten der Eltern, aber auch auf deren Erwerbseinkommen auswirkt. Diese Effekte können aber wiederum rückgekoppelt sein mit dem bisherigen Familien- und Einkommens-

Wie praxistauglich die Ergebnisse der IW-Mikrosimulation tatsächlich sind, lässt sich durch die Gegenüberstellung der tatsächlichen und simulierten Finanzergebnisse der Sozialversicherungszweige abschätzen. In einem ersten Schritt wird der Schätzfehler beziffert, der auf die Verwendung der 80-Prozent-Stichprobe aus der EVS zurückzuführen ist. In einem zweiten Schritt gilt es dann, die Abweichung der für 2007 simulierten Finanzierungssalden von den tatsächlich ausgewiesenen Ergebnissen einzelner Sozialversicherungen zu berechnen. Aus der Veränderung der beiden Schätzfehler lassen sich dann Rückschlüsse auf die Güte der IW-Mikrosimulation ziehen.

Gesetzliche Krankenversicherung: Auf der Grundlage der EVS-Daten des Jahres 2003 werden die tatsächlich in diesem Jahr erzielten Beitragseinnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) um 3,13 Prozent unterschätzt. Für das Jahr 2007 wird ein Finanzergebnis simuliert, das um 1,9 Prozent unter dem faktisch erzielten Ergebnis liegt. Mit anderen Worten: Konnte auf der Grundlage der EVS 2003 das Zustandekommen von fast 97 Prozent der Beitragseinnahmen nachvollzogen werden, waren es für 2007 auf der Basis der IW-Mikrosimulation sogar etwas mehr als 98 Prozent. Diese Abweichung ist als Schätzfehler in der Größenordnung von 1 Prozentpunkt zu verbuchen.

Soziale Pflegeversicherung: Die Beitragseinnahmen der sozialen Pflegeversicherung können für das Jahr 2003 mithilfe der zur Verfügung stehenden Stichprobe aus den Daten der EVS 2003 zu 98,5 Prozent erklärt werden. Das tatsächliche Ergebnis wird also zu 1,5 Prozent unterschätzt. Die IW-Mikrosimulation liefert für 2007 ein fiktives Finanzergebnis, welches das faktische Ergebnis sogar nur um 0,03 Prozent unterschätzt. Trotz der Verbesserung des Schätzergebnisses durch die Mikrosimulation tritt ein Schätzfehler von rund 1,5 Prozentpunkten auf.

Gesetzliche Rentenversicherung: Größere Abweichungen treten bei der gesetzlichen Altersvorsorge auf. Für 2003 liegt das EVS-basierte Ergebnis um 2,45 Prozent über den tatsächlichen Beitragseinnahmen. Für 2007 unterschätzen die simulierten Beitragszahlungen das Ergebnis der Rentenversicherungsträger um 4,47 Prozent. Die wesentliche Erklärung für diesen vergleichsweise großen Schätzfehler lautet, dass Veränderungen des freiwilligen Versichertenbestands und die Entwicklung der Entgelte insbesondere der selbstständigen Mitglieder nicht oder nur sehr grob modelliert werden konnten. Auch wenn die Simulation für 2007 um weniger als 5 Prozent vom realen Ergebnis abweicht, beträgt der Schätzfehler etwa 7 Prozentpunkte.

Gesetzliche Arbeitslosenversicherung: Genauer fällt dagegen die Schätzung für die Beitragseinnahmen der Bundesagentur für Arbeit aus. Für 2003 liegt das Ergebnis, das auf Basis der 80-Prozent-Stichprobe aus den EVS-Daten errechnet wurde, 1,08 Prozent unter den tatsächlichen Einnahmen. In der Simulation für 2007 werden die Beitragseinnahmen etwas stärker unterschätzt, das tatsächliche Ergebnis wird um 2,67 Prozent verfehlt. Insgesamt können nach ursprünglich knapp 99 Prozent für 2007 immer noch mehr als 97 Prozent der Beitragseinnahmen nachvollzogen werden – ein Schätzfehler von 1,6 Prozentpunkten.

Fazit: Abgesehen von den erklärbaren Abweichungen bei der gesetzlichen Rentenversicherung liefert die IW-Mikrosimulation zuverlässige Werte. Im Vergleich zu den Differenzen zwischen der Stichprobe und den tatsächlichen Finanzergebnissen 2003 liegen die Schätzfehler deutlich unter 2 Prozent, lediglich im gesetzlichen System der Altersvorsorge beträgt er knapp 7 Prozent.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

status. Mit anderen Worten: Eine derartige Fortschreibung wäre methodisch nicht nur anspruchsvoll, sondern aufgrund der Vielzahl interdependenter Variablen im Ergebnis auch mit größeren Unwägbarkeiten belastet (Horschel/Pimpertz, 2008b, 18 f.).

Der zu überbrückende Zeitraum ist mit maximal fünf Jahren allerdings überschaubar. Daher wird davon ausgegangen, dass die Veränderung der soziodemografischen Merkmale während dieser Zeitspanne kaum zu gravierenden Verzerrungen geführt hat. Diese Annahme wird auch bestätigt durch den Vergleich der simulierten Beitragseinnahmen für 2007 mit den tatsächlichen Ergebnissen der einzelnen Sozialversicherungszweige. Auf der Basis der fortgeschriebenen Einzelmerkmale und unter Berücksichtigung des aktuellen Beitragsrechts (Stand: 2007) kann mit Ausnahme der gesetzlichen Rentenversicherung das Zustandekommen von deutlich mehr als 95 Prozent der tatsächlich erzielten Beitragseinnahmen erklärt werden (Übersicht 4).

5.2 Verteilung der Beitragslasten im Status quo

In einem ersten Schritt wird nun die Verteilung der Beitragsbelastungen in den gesetzlichen Sozialversicherungen für das Jahr 2007 ermittelt. Sie bildet die Referenz für die Beurteilung der verteilungspolitischen Implikationen einer höheren Beitragsbemessungsgrenze und einer Versicherungspflicht für alle Erwerbstätigen. Wie in den Kapiteln 3 und 4 wird zunächst vom IW-Einkommensbegriff ausgegangen. Dabei wird die Verteilung der Haushalte nach der Höhe ihres im Jahr 2007 erzielten Markteinkommens zugrunde gelegt. Die Arbeitgeberbeiträge werden also dem Markteinkommen hinzugerechnet und für die Besoldung der Beamten wird ein fiktiver Beitrag analog zur Mitgliedschaft in der gesetzlichen Kranken-, Renten- und sozialen Pflegeversicherung unterstellt. Dies gilt allerdings nur für die Ermittlung der Ausgangsverteilung nach dem Markteinkommen. Dabei ist der Haushalt die Bezugsgröße, weil insbesondere in der beitragsfreien Mitversicherung der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung sowie im Leistungsrecht der Arbeitslosenversicherung Familienstand und Erwerbsstatus maßgeblich für die Verteilung von Beitragslasten und Transfers sind.

Anschließend wird die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen zunächst für einzelne Personen ermittelt. Dann wird diese Belastung über alle Haushaltsmitglieder aggregiert und für jedes Dezil der Markteinkommensverteilung als arithmetisches Mittel ausgewiesen. Anders als in den Kapiteln 3 und 4 werden dabei aber nur die Beitragszahlungen (einschließlich der Arbeitgeberanteile) der Haushaltsmitglieder erfasst, die auch tatsächlich Mitglied in einer oder mehreren gesetzlichen Sozialversicherungen sind. Beiträge an substituierende Einrichtungen – beispielsweise an berufsständische Versorgungswerke – bleiben außen vor, da sie auch von der Einkommensumverteilung via Sozialversicherung ausgenommen sind. Die im Folgenden erfassten Beitragszahlungen bilden also nur die Zahlungs-

ströme ab, die sich im Jahr 2007 de jure, also nach der gesetzlichen Definition, und de facto über die Pflicht- und freiwillige Mitgliedschaft in den gesetzlichen Sozialversicherungssystemen auf der Finanzierungsseite ergeben haben (Horschel/Pimpertz, 2008b, 19 f.).

Für die gesetzliche Krankenversicherung wird dazu die Beitragsbelastung auf der Grundlage des durchschnittlichen Beitragssatzes simuliert, für alle anderen sozialen Sicherungssysteme auf der Grundlage der übrigen in 2007 gültigen Beitragssätze und Bemessungsgrenzen. Für Transferempfänger sind zudem nicht allein die selbst zu tragenden Abgaben zu beachten, sondern auch die von den jeweiligen Trägern abgeführten Beträge. Folglich bemisst sich die Höhe des Transferbezugs auch nicht allein nach dem Zahlbetrag. Stattdessen umfasst sie analog zur Einbeziehung des Arbeitgeberanteils bei abhängig Beschäftigten auch die zum Beispiel von der Rentenversicherung oder dem Sozialamt zusätzlich zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge.

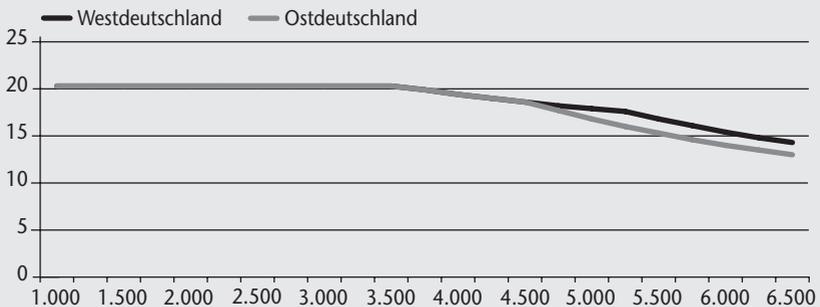
Degressiver Belastungsverlauf mit steigendem Bruttoentgelt

Mit Blick auf die individuellen Bruttoentgelte und deren Belastung mit Arbeitnehmerbeiträgen ergibt sich zunächst nach dem Beitragsrecht eine proportionale Belastung. Bis zum Erreichen der Beitragsbemessungsgrenze führen alle gesetzlich Versicherten den gleichen Prozentsatz ihres sozialversicherungspflichtigen Einkommens ab. Jenseits dieser Kappungsgrenze aber steigt der Beitrag

Belastung der Löhne und Gehälter mit gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträgen

Abbildung 22

Arbeitnehmeranteil in Prozent des Bruttoarbeitsentgelts, im Jahr 2007



Beitragssätze 2007: gesetzliche Rentenversicherung: 19,9 Prozent, gesetzliche Arbeitslosenversicherung: 4,2 Prozent, gesetzliche Krankenversicherung: 14,8 Prozent, soziale Pflegeversicherung: 1,7 Prozent;
 Beitragsbemessungsgrenzen 2007: gesetzliche Arbeitslosen- und Rentenversicherung: 5.250 Euro/Monat in West- und 4.550 Euro/Monat in Ostdeutschland, gesetzliche Kranken- und soziale Pflegeversicherung: 3.562,50 Euro/Monat.
 Quellen: BMAS, 2006; BMG, 2008

absolut – also ausgedrückt in Euro und Cent – nicht weiter an. Mit steigendem Bruttoarbeitsentgelt sinkt also die prozentuale Belastung des Einkommens. Im Jahr 2007 war dies in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung mit Überschreiten der Bemessungsgrenze von 3.562,50 Euro pro Monat der Fall. Eine zweite Schwelle ergab sich für die Beiträge zur gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung ab einem Einkommen von 4.550 Euro pro Monat in Ost- und 5.250 Euro in Westdeutschland (Abbildung 22).

Haushaltsbelastung unterschiedlicher Einkommenschichten

Dieser degressive Effekt, der sich für höhere beitragspflichtige Individualeinkommen ergibt, sollte sich auch in den durchschnittlichen Belastungen der Haushalte widerspiegeln. Zwar dürften sich die Abstufungen nicht exakt nach dem Tarif für die individuellen Arbeitsentgelte ergeben. Zum einen fließen nämlich auch nicht sozialversicherungspflichtige Einkommen in die Ausgangsverteilung ein. Zum anderen werden durch den Bezug auf die Haushalte auch Ein- und Mehrverdienermodelle in einem durchschnittlichen Wert je Dezil zusammengefasst, deren Beitragslasten sich aber deutlich voneinander unterscheiden können. Gleichwohl zeigt sich in der Verteilung der durchschnittlichen Beitragszahlungen je Haushalt die Tendenz zu sinkenden Beitragslasten bei steigendem Markteinkommen (Tabelle 11).

Bezogen auf die ursprüngliche Ordnung der Haushalte – aufsteigend nach ihrem am Markt erzielten Einkommen – steigen auch die gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge von 315 Euro im 1. Dezil bis auf 1.910 Euro pro Monat im 10. Dezil. Allerdings verläuft dieser Anstieg unstetig: Während er in der unteren Hälfte der Verteilung bei steigendem Markteinkommen zunimmt, sinkt er beim Übergang vom 5. auf das 6. Dezil von 304 auf 189 Euro und danach weiter bis auf 137 Euro im 8. Dezil. Erst in den oberen beiden Schichten legt die Beitragszahlung wieder um 253 Euro beziehungsweise 285 Euro zu.

Mit Blick auf den Tarifverlauf für individuelle Bruttoentgelte ist allerdings die prozentuale Belastung des Markteinkommens durch die Sozialversicherungsbeiträge aussagekräftiger. Besonders hohe Prozentwerte im 2. und 3. Dezil sind vor dem Hintergrund des hohen beitragspflichtigen Anteils an den Transfereinkommen zu interpretieren. Wenn in diesen Dezilen überwiegend Rentnerhaushalte vertreten sind, die meist kein oder nur ein geringes Markteinkommen erzielen, so wiegen die Sozialabgaben, die auf beitragspflichtige Alterseinkommen erhoben werden, in Relation zum Primäreinkommen schwer. Ab dem 4. Dezil ist die prozentuale Belastung mit 32,2 Prozent nicht deutlich niedriger, sie sinkt auch kontinuierlich mit jeder höheren Einkommenschicht. Der Anteil der Sozial-

Beitragslast durch gesetzliche Sozialversicherungen Tabelle 11 nach Einkommensschicht

Durchschnittliche Haushaltsbelastung mit gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträgen, im Jahr 2007, in Euro pro Monat und in Prozent

	Markteinkommen	Gesetzliche Sozialversicherungsbeiträge		
	in Euro pro Monat		Differenz zum vorangehenden Dezil, in Euro pro Monat	in Prozent des Markteinkommens
1. Dezil	-8	315	-	-
2. Dezil	297	358	43	120,5
3. Dezil	780	385	27	49,4
4. Dezil	1.787	575	190	32,2
5. Dezil	2.939	879	304	29,9
6. Dezil	3.889	1.068	189	27,5
7. Dezil	4.864	1.234	166	25,4
8. Dezil	5.943	1.371	137	23,1
9. Dezil	7.351	1.624	253	22,1
10. Dezil	10.751	1.910	285	17,8
Nachrichtlich: Durchschnitt	3.857	976		25,3

Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Angaben je Dezil: arithmetisches Mittel; Sozialversicherungsabgaben einschließlich Arbeitgeberanteil, ohne unterstellte Beiträge für Beamte oder Selbstständige; Rundungsdifferenzen.
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

versicherungsbeiträge – gemessen in Prozent des Haushaltseinkommens – fällt zwischen dem 4. und 8. Dezil jeweils um 2,1 bis 2,4 Prozentpunkte, beim Übergang zum 9. Dezil nur noch um 1 Prozentpunkt, dafür aber vom 9. zum 10. Dezil um 4,3 Prozentpunkte.

Perspektivenwechsel: Anteile am gesamten Beitragsaufkommen

Lieferten die Zahlen bislang Hinweise für einen eher degressiven Belastungsverlauf und damit für eine offenkundig unerwünschte Umverteilungswirkung, so ist das Ergebnis vor dem Hintergrund der gesamtstaatlichen Redistribution kritisch zu hinterfragen. Angesichts der Heterogenität redistributiver Zielsetzungen und der Vielzahl sozialstaatlicher Instrumente kann Umverteilung nicht auf der Grundlage einzelner sozialer Subsysteme, sondern nur per saldo, also in der Summe aller Einzelmaßnahmen beurteilt werden. Nimmt man deshalb an, dass sich die für 2003 abgeleiteten Gesamtwirkungen bis 2007 nicht grundsätzlich, sondern allenfalls in Nuancen verändert haben, dann relativiert sich der Befund einer mit steigendem Einkommen degressiv verlaufenden Belastung mit Sozial-

versicherungsbeiträgen. Unter Einbeziehung der Steuern und der öffentlichen Transfers schultern die Haushalte in den oberen Einkommensschichten überproportional steigende Finanzierungslasten.

Auch wenn die tarifliche Belastung, die aus der Mitgliedschaft in den gesetzlichen Sozialversicherungen resultiert, nicht alleine die Grundlage der Beurteilung von Verteilungsergebnissen sein kann: Es darf in diesem Zusammenhang dennoch danach gefragt werden, ob sich Haushalte aus oberen Einkommensschichten nicht den solidarischen Aufgaben – sprich: der Einkommensumverteilung – entziehen können, zum Beispiel indem sie sich aus den umverteilenden Systemen der sozialen Sicherung ausklinken. Ob beispielsweise das Ausweichen auf private Alternativen der Krankenversicherung oder Altersvorsorge tatsächlich zu einer zumindest teilweisen Entsolidarisierung führt, darüber gibt die prozentuale Belastung des Markteinkommens keine Auskunft. Vielmehr ist für die Beurteilung dieser Frage ausschlaggebend, welchen Anteil die einzelnen Einkommensschichten am gesamten Beitragsaufkommen der gesetzlichen Sozialversicherungen tragen.

Hier bestätigt sich aber für das Jahr 2007 das Ergebnis aus den Analysen der vorausgegangenen Erhebungswellen der EVS: Die unteren 30 Prozent der Haushalte mit den niedrigsten Markteinkommen schultern lediglich 10,9 Prozent des gesamten Beitragsaufkommens in der gesetzlichen Sozialversicherung – einschließlich der Beitragsanteile, die nicht vom Zahlbetrag des Transfers, sondern vom jeweiligen Träger zusätzlich abgeführt werden. Auf die untere Hälfte der Verteilung entfällt lediglich rund ein Viertel aller Beitragszahlungen (25,8 Prozent). Mit jeder höheren Markteinkommensschicht tragen die Haushalte auch mehr zum Gesamtaufkommen bei: 11 Prozent im 6. Dezil, 12,7 im 7. Dezil und danach weiter ansteigend bis auf einen Beitragsanteil von 19,6 Prozent, den die Erwerbstätigen der obersten Einkommensschicht tragen. Mehr als ein Drittel aller Beitragseinnahmen (36,3 Prozent) stammen von den Haushalten aus dem 9. und 10. Dezil, gut die Hälfte (50,5 Prozent) von den oberen 30 Prozent.

Mit anderen Worten: Bezogen auf den Anteil, den einzelne Einkommensschichten zum gesamten Beitragsaufkommen beisteuern, steigt die relative Belastung mit höherem Markteinkommen. Damit werden die sogenannten Besserverdiener nicht nur insgesamt durch staatliche Umverteilung stärker belastet, sondern auch über die Finanzierungsseite der gesetzlichen Sozialversicherungen. Mithin wird die These von der Entsolidarisierung höherer Einkommensschichten auch dann widerlegt, wenn man allein auf die gesetzlichen Sozialversicherungen blickt.

5.3 Variationen der Beitragsfinanzierung

Vor dem Hintergrund dieses Befunds für das Jahr 2007 können nun die verteilungspolitischen Auswirkungen eines veränderten Beitragsrechts analysiert werden. Dazu werden im Folgenden drei Reformvarianten untersucht: die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen auf ein einheitliches Niveau, die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen und die Kombination beider Elemente.

Reformvariante 1: Einheitliche Bemessungsgrenze

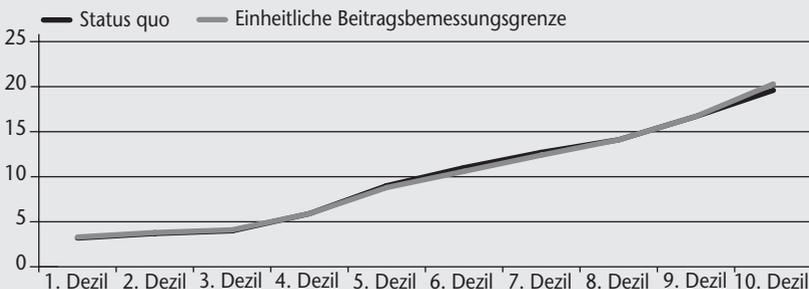
Zunächst wird analysiert, wie sich eine Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenzen auf die Verteilung der Beitragslasten ausgewirkt hätte. Dazu wird angenommen, dass die Kappungsgrenze für 2007 einheitlich auf dem für die westdeutsche Rentenversicherung gültigen Niveau definiert wird. Damit steigt die Bemessungsgrenze in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung sowie in der Rentenversicherung Ostdeutschlands. Dabei werden die Beitragssätze konstant gehalten. Es handelt sich also nicht um eine aufkommensneutrale Reformvariante, sondern um eine Modellierung, die politische Interessen an einer Mehrung der Beitragseinnahmen einbezieht (Horschel/Pimpertz, 2008b, 23 ff.). Der Vergleich mit dem Status quo bezieht sich auf die Anteile am gesamten Beitragsaufkommen.

Mit einer Anhebung und Angleichung der Beitragsbemessungsgrenzen wird die Lastverteilung in den gesetzlichen Sozialversicherungen nicht nur grundsätz-

Reformvariante 1: Einheitliche Beitragsbemessungsgrenze

Abbildung 23

Anteile am Gesamtbeitragsaufkommen, im Jahr 2007, in Prozent



Gesamtbeitragsaufkommen: Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen (ohne Unfallversicherung); Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Einheitliche Beitragsbemessungsgrenze für alle Sozialversicherungszeige in 2007: 5.250 Euro pro Monat.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

lich beibehalten. Zwischen den einzelnen Einkommensschichten ergeben sich auch nur geringe Verschiebungen. Insbesondere jene, die sich von einem solchen Schritt deutliche Entlastungen mittlerer Einkommensschichten versprochen haben, dürften angesichts des marginalen Effekts enttäuscht sein (Abbildung 23): Für die unteren drei Dezile der Markteinkommensverteilung steigt der Anteil am gesamten Beitragsaufkommen von 10,9 auf 11,1 Prozent gegenüber dem Status quo. Ein möglicher Grund dafür: Aufgrund ergänzender privater Alterseinkommen, die ebenfalls beitragspflichtig sind, können auch in unteren Markteinkommensschichten höhere Beitragslasten auftreten, wenn die Bemessungsgrenze in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung steigt. Bleibt der Anteil noch konstant, den die Haushalte des 4. Dezils beisteuern, so sinkt er für das 5. bis 7. Dezil um jeweils 0,2 bis 0,4 Prozentpunkte. Auf das 8. und 9. Dezil entfällt eine unveränderte Beitragslast. Lediglich die oberste Einkommensschicht schultert mit nun 20,3 Prozent aller Beitragszahlungen einen signifikant höheren Anteil als im Status quo mit 19,6 Prozent.

Enttäuschend ist der Effekt auch hinsichtlich der fiskalischen Ergiebigkeit. Mit einer einheitlich auf dem Niveau der westdeutschen Rentenversicherung definierten Beitragsbemessungsgrenze erhöht sich das Gesamtaufkommen an Sozialversicherungsbeiträgen lediglich um 0,4 Prozent – ein nahezu vernachlässigenswerter Effekt.

Reformvariante 2: Erwerbstätigenversicherung

In der zweiten Reformvariante steht die Idee im Mittelpunkt, dass nicht nur die bislang freiwillig versicherten und versicherungspflichtigen Mitglieder in die gesetzlichen Sozialkassen einzahlen. Diesem Schritt entspräche die Abschaffung der Versicherungspflichtgrenze in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung sowie eine Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Selbstständigen (einschließlich der Mitglieder der in Kammern organisierten Berufe) und Beamten, bei beiden aber mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung. Zunächst werden dabei die in 2007 gültigen Beitragsbemessungsgrenzen beibehalten – wiederum bei unveränderten Beitragssätzen, um auch die Mehreinnahmen abschätzen zu können.

In einem ersten Schritt wird auf die Veränderung der prozentualen Belastung der Markteinkommen eingegangen – auch wenn diese, wie bereits erörtert, nicht ausschlaggebend für die Beurteilung der Verteilung ist. Durch die Ausdehnung der Versicherungspflicht würden die Beitragszahlungen, gemessen in Prozent des am Markt erzielten Einkommens, über alle Dezile, also auch in den unteren Schichten der Verteilung, deutlich steigen (Tabelle 12). Für die mittleren und

Beitragslast im Status quo und bei einer Erwerbstätigenversicherung

Tabelle 12

Durchschnittliche Haushaltsbelastung mit gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträgen, im Jahr 2007, in Prozent des Markteinkommens

	Status quo	Erwerbstätigenversicherung
1. Dezil	–	–
2. Dezil	120,5	135,9
3. Dezil	49,4	60,7
4. Dezil	32,2	36,4
5. Dezil	29,9	33,0
6. Dezil	27,5	31,5
7. Dezil	25,4	30,3
8. Dezil	23,1	29,1
9. Dezil	22,1	28,0
10. Dezil	17,8	23,8

Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Angaben je Dezil: arithmetische Mittel; 1. Dezil: ohne Angabe wegen negativer durchschnittlicher Markteinkommen; Erwerbstätigenversicherung: einschließlich Beamte, Selbstständige sowie bislang privat kranken- und pflegeversicherte Arbeitnehmer.
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

oberen Einkommensgruppen ist dies unmittelbar einsichtig, sind doch nun weitere Teile der Bruttogehälter sowie die Einkommen der Beamten und Selbstständigen beitragspflichtig. Aber auch die Rentnerhaushalte, die überwiegend in den unteren Markteinkommensdezilen vertreten sind, werden im Durchschnitt stärker belastet. Denn nun sind auch Haushalte mit einem Pensionär als Haupteinkommensbezieher in die gesetzliche Kranken- und soziale Pflegeversicherung einbezogen. Sie wurden zuvor über die Beihilfe versorgt.

Betrachtet man wiederum die Anteile, die einzelne Einkommenschichten zum gesamten Beitragsaufkommen beisteuern, dann treten deutlichere Verschiebungen zutage als in der Reformvariante 1 (Abbildung 24). Geringfügige Entlastungen sind nun

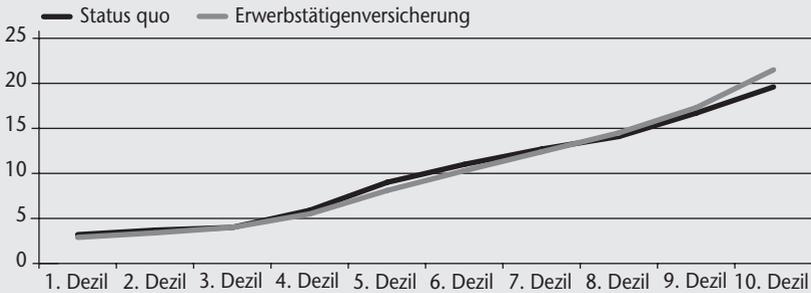
in den ersten beiden Dezilen der Markteinkommensverteilung zu verzeichnen. Dort sinkt der Anteil am Gesamtaufkommen jeweils um 0,3 Prozentpunkte auf 2,9 Prozent (1. Dezil) und 3,4 Prozent (2. Dezil). Das 3. Dezil trägt einen unveränderten Beitragsanteil von 4 Prozent. Die relative Entlastung der Dezile 4 bis 7 fällt insgesamt dagegen stärker aus. Entlastungen von bis zu 0,9 Prozentpunkten führen dazu, dass die Haushalte im 5. bis 7. Dezil insgesamt nur noch 30,8 statt 32,7 Prozent wie im Status quo schultern. Erkauft werden diese relativen Entlastungen durch höhere Beitragsanteile für die oberen 30 Prozent der Verteilung. Die Haushalte im 8. Dezil müssen demnach 14,5 Prozent aller Beitragseinnahmen zahlen – plus 0,4 Prozentpunkte. Im 9. Dezil steigt der Anteil von 16,7 auf 17,3 Prozent. Die stärkste Mehrbelastung tragen aber die Haushalte der obersten Schicht mit einem Plus von 1,9 Prozentpunkten auf insgesamt 21,5 Prozent des gesamten Beitragsaufkommens.

Der fiskalische Effekt fällt deutlich aus. Er schlägt mit einer Steigerung der Gesamteinnahmen um 22,3 Prozent zu Buche. Angesichts dieser Zahlen ist dennoch weder ein Frohlocken der Sozialversicherungsträger angebracht noch

Reformvariante 2: Gesetzliche Erwerbstätigenversicherung

Abbildung 24

Anteile am Gesamtbeitragsaufkommen, im Jahr 2007, in Prozent



Gesamtbeitragsaufkommen: Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen (ohne Unfallversicherung); Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Erwerbstätigenversicherung: einschließlich Selbstständige und Beamte sowie bislang privat kranken- und pflegeversicherte Arbeitnehmer.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

Vorfriede bei den Befürwortern einer stärkeren Umverteilung von oben nach unten. Denn bei den einzelnen Sozialversicherungszweigen steht den Mehreinnahmen auch ein erweiterter Kreis anspruchsberechtigter Personen gegenüber. Diese Ansprüche können dazu führen, dass in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung das Einnahmenplus unmittelbar über die Ausgabenseite aufgezehrt wird. In der gesetzlichen Rentenversicherung kann dieser Effekt je nach Ausgestaltung des Übergangs zu einer Erwerbstätigenversicherung mit zeitlicher Verzögerung auftreten. Spätestens mittel- bis langfristig ist hier aber ebenfalls mit entsprechend höheren Ausgaben zu rechnen.

Auch die Verschiebung der Beitragsanteile zwischen den einzelnen Schichten ist zu relativieren. Denn für die Fälle, in denen bislang private oder öffentlich-rechtliche Sicherungseinrichtungen die Mitgliedschaft in den gesetzlichen Sozialversicherungen ersetzt haben, ist anzunehmen, dass die Prämienzahlungen ersatzlos oder zumindest zum überwiegenden Teil entfallen. Aus der Perspektive der betroffenen Haushalte werden die Zahlungen lediglich neu adressiert, die gesetzlichen Beiträge fallen in diesem Sinne nicht zusätzlich an. Deshalb muss es für die sogenannten Besserverdiener keineswegs zu einer Mehrbelastung infolge einer Versicherungspflicht kommen. Es wird lediglich die Mitgliedschaft in einem möglicherweise effizienteren privaten System durch die Zwangsmitgliedschaft im gesetzlichen Versicherungszweig ersetzt (Horschel/Pimpertz, 2008b, 27). Vor diesem Hintergrund relativiert sich aber die Entlastung der Haushalte in den mittleren und unteren Schichten der Ursprungsverteilung.

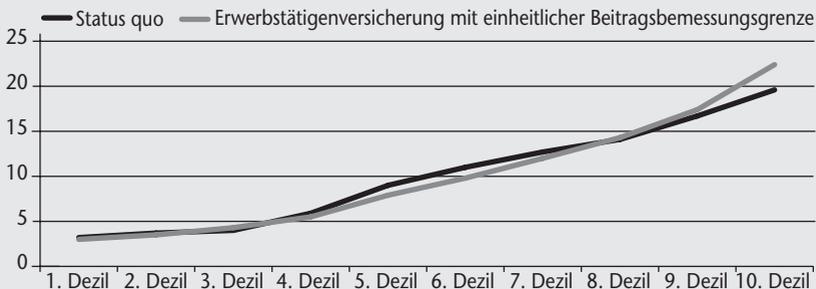
Reformvariante 3: Kombination beider Maßnahmen

Schließlich lassen sich beide Ansätze miteinander kombinieren, also die Verteilungseffekte der Erwerbstätigenversicherung auch für den Fall einer einheitlichen Beitragsbemessungsgrenze auf dem Niveau der westdeutschen Rentenversicherung berechnen (Abbildung 25). Dabei überlagern sich die Effekte beider Einzelreformen. Unter den oben angeführten Einschränkungen bezüglich der Interpretation des Ergebnisses steigen die Gesamteinnahmen der gesetzlichen Sozialversicherungen sogar um 24,7 Prozent gegenüber dem Status quo an.

Reformvariante 3: Gesetzliche Erwerbstätigenversicherung mit einheitlicher Beitragsbemessungsgrenze

Abbildung 25

Anteile am Gesamtbeitragsaufkommen, im Jahr 2007, in Prozent



Gesamtbeitragsaufkommen: Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen (ohne Unfallversicherung); Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Erwerbstätigenversicherung: einschließlich Selbstständige und Beamte sowie bislang privat kranken- und pflegeversicherte Arbeitnehmer; Einheitliche Beitragsbemessungsgrenze für alle Sozialversicherungszeige im Jahr 2007: 5.250 Euro/Monat.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; eigene Berechnungen

Die Verschiebungen zwischen den einzelnen Schichten bieten ein uneinheitliches Bild: Gegenüber dem Status quo werden die unteren zwei Dezile zwar jeweils um 0,2 Prozentpunkte entlastet. Ihr Anteil liegt aber mit 3 Prozent beziehungsweise 3,5 Prozent jeweils um einen Zehntelpunkt höher als bei der Erwerbstätigenversicherung mit ursprünglichen Beitragsbemessungsgrenzen. Insgesamt sinkt der Beitragsanteil der unteren Hälfte von 25,8 auf 24,1 Prozent, ist aber damit um 0,2 Prozentpunkte höher als in Reformvariante 2. Die entscheidende Abweichung ergibt sich erwartungsgemäß in der obersten Einkommensschicht. Die Haushalte des 10. Dezils der Markteinkommensverteilung müssten nun 22,4 Prozent aller Beitragseinnahmen bestreiten. Im Status quo sind es dagegen nur 19,6 Prozent und bei der Erwerbstätigenversicherung ohne Anhebung der Kappungsgrenzen 21,5 Prozent.

Auch hier gelten die Einwände, die bereits für die singuläre Ausdehnung der Versicherungspflicht angeführt wurden: Eine Mehrbelastung der Haushalte mit

höheren Markteinkommen ist fraglich, substituieren die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung doch aller Voraussicht nach lediglich die bisherigen Zahlungen an private Einrichtungen der sozialen Sicherung. Den Mehreinnahmen der Sozialversicherungsträger stehen entsprechend höhere Ausgaben gegenüber, weil mit der Ausdehnung der Versicherungspflicht auch der Kreis der Anspruchsberechtigten erweitert wird.

5.4 Verteilungs- und alloktionstheoretische Beurteilung

Mit Blick auf die vorgeblichen Umverteilungsziele kann festgestellt werden, dass die oberen Dezile – insbesondere die Haushalte mit den höchsten Markteinkommen – relativ am stärksten mit der Einführung einer Erwerbstätigenversicherung belastet würden. Die Entlastung der mittleren Einkommensschichten fiel dagegen gering aus. Die bei steigendem Markteinkommen degressiv verlaufende Belastung mit gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträgen bleibt in allen Reformvarianten erhalten. Deutlich höhere Beitragseinnahmen verspricht vor allem die Ausdehnung der Versicherungspflicht. Gleichwohl sind die ermittelten Verteilungswirkungen in mehrfacher Hinsicht zu relativieren (Horschel/Pimpertz, 2008b, 26 ff.):

- Die Belastung der Haushalte mit Sozialversicherungsbeiträgen steht nicht für die staatlich organisierte Redistribution per saldo. Rückschlüsse auf eine insgesamt fehlgesteuerte Umverteilung sind in diesem Zusammenhang nicht zulässig. Die auf Basis der EVS 2003 ermittelten Ergebnisse belegen vielmehr eine mit höherem Markteinkommen überproportional steigende Belastung der Haushalte, wenn in der Analyse sämtliche Abgaben und monetären Transfers beachtet werden (Horschel et al., 2007, 40 ff.).
- Selbst unter der Annahme, dass die Verschiebung der Gesamtlasten durch die hier skizzierten Sozialversicherungsreformen erwünscht ist, sind die Effekte vor dem Hintergrund der von ihnen ausgehenden Anreizeffekte zu relativieren. Denn bereits während der Dekade zwischen 1993 und 2003 ist der ohnehin hohe Nettofinanzierungsbeitrag der oberen Einkommensschichten weiter gestiegen. Wenn nun über die Reform der Beitragsfinanzierung die Belastung von deren Markteinkommen weiter erhöht wird, sind negative Anreize für das Arbeitsangebot zu befürchten. Dies würde sich vor dem Hintergrund der deutlich höheren Erwerbsbeteiligung in den oberen Einkommensschichten kontraproduktiv auswirken. Sowohl das Ausmaß der fiskalischen Effekte wäre infrage gestellt als auch deren Verteilungswirkungen.
- Wie bereits angesprochen gibt die Analyse der Umverteilungswirkungen allein mit Blick auf die Sozialversicherungen den tatsächlichen Effekt nur unvollständig

wieder. Für die oberen Einkommensschichten dürften die Beitragszahlungen zum Beispiel im Fall einer gesetzlichen Erwerbstätigenversicherung lediglich an die Stelle bisheriger Prämien für privaten Versicherungsschutz treten. Mithin wird die relative Entlastung der mittleren Einkommensschichten im Vergleich zu den oberen Dezilen überzeichnet.

- Eine Ausdehnung des Versichertenkreises verspricht zwar zunächst höhere Beitragseinnahmen. Dem stehen aber zusätzliche Ansprüche gegenüber. In der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung können sogar kontraproduktive Verteilungseffekte auftreten, wenn bislang privat Versicherte nun von den Vorteilen einer beitragsfreien Absicherung nicht erwerbstätiger Familienmitglieder profitieren. Verlierer wären in jedem Fall zukünftige Generationen, da ein solcher Schritt de facto einer Abschaffung der kapitalgedeckten, privaten Krankenvollversicherung gleichkäme. Damit würde die intergenerative Lastverschiebung des gesetzlichen Umlagesystems auf einen größeren Personenkreis ausgeweitet statt eingedämmt (Pimpertz, 2006, 40 ff.).
- Am ehesten könnte die gesetzliche Rentenversicherung von höheren Beitragseinnahmen profitieren – zumindest temporär (Sozialbeirat, 2007, 16). Allerdings müssen mittel- bis spätestens langfristig auch hier zusätzliche Ansprüche bedient werden, die den vorübergehenden Einnahmenüberschuss wieder abschmelzen. Zu befürchten ist allerdings, dass je nach Ausgestaltung des Übergangs vom Status quo auf das neue Modell die Politik versucht sein wird, temporäre Einnahmenüberschüsse zur Aufstockung von Leistungen an bisher Anspruchsberechtigte zu verwenden, statt Rücklagen für zukünftige Ausgaben zu bilden. Damit würde die intergenerative Lastverschiebung auf Kosten der jüngeren Bevölkerung auch im gesetzlichen Rentenversicherungssystem verstärkt (Horschel/Pimpertz, 2008b, 27).

Fazit der Diskussion um Variationen der Beitragsfinanzierung: In der komparativ-statischen Betrachtung lassen sich mit dem Ausbau der gesetzlichen Sozialversicherungen zu einer Erwerbstätigenversicherung zwar die vorgeblichen Umverteilungsziele näherungsweise erreichen. Unterm Strich aber bleiben die angestrebten Mehrbelastungen für höhere Einkommensgruppen offen. Als Preis für dieses vage Ergebnis müssten die privaten Systemalternativen aufgegeben werden, die im demografischen Wandel tendenziell entlastend wirken. Die verteilungspolitischen Einwände sind außerdem um negative Anreizeffekte für das Arbeitsangebot zu ergänzen. Insgesamt erscheinen daher die hier diskutierten Alternativen zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme nicht einmal dann geeignet, wenn man damit allein die vermeintlichen Gerechtigkeitsdefizite im Status quo beseitigen wollte.

Zwischenergebnisse Kapitel 5

Weder die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen auf ein einheitliches Niveau noch der Ausbau der Sozialversicherungen zu einer gesetzlichen Erwerbstätigenversicherung sind geeignet, vermeintliche Gerechtigkeitsdefizite in den gesetzlichen Sozialversicherungen zu heilen oder deren allokativen Probleme zu lösen.

- Obwohl ihre individuelle Beitragspflicht mit Erreichen der Beitragsbemessungsgrenzen limitiert wird oder ihnen teilweise private Sicherungsalternativen offenstehen, entziehen sich die Haushalte mit höheren Markteinkommen mehrheitlich nicht den solidarischen Aufgaben in den gesetzlichen Sozialversicherungen. Im Gegenteil: Mit steigendem Markteinkommen wächst der Anteil, den die Haushalte zum gesamten Beitragsaufkommen beisteuern.
- Eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen auf das einheitliche Niveau der westdeutschen Rentenversicherung hätte 2007 nur zu geringfügigen Mehreinnahmen geführt. Die Entlastung der mittleren Einkommen wäre marginal ausgefallen. Der Beitragsanteil der obersten Einkommensschicht würde hingegen um 0,7 Prozentpunkte auf 20,3 Prozent steigen.
- Die Ausweitung der Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen würde den Beitragsanteil, der auf die Einkommensgruppen im 5. bis 7. Dezil entfällt, insgesamt um 1,9 Prozentpunkte auf 30,8 Prozent reduzieren. Mehrbelastungen träten bei den Haushalten in den oberen drei Einkommensdezilen auf. Insbesondere das 10. Dezil müsste mit 21,5 Prozent einen um 1,9 Prozentpunkte höheren Beitragsanteil schultern als im Status quo.
- Allerdings stehen im Fall einer gesetzlichen Erwerbstätigenversicherung mit einheitlicher Beitragsbemessungsgrenze den Mehreinnahmen von 24,7 Prozent zusätzliche Ansprüche gegenüber, sodass ein positiver fiskalischer Effekt unterm Strich nicht sicher ist.
- Ebenso fraglich ist die Mehrbelastung oberer Einkommensgruppen. Ihre Einbeziehung in die gesetzlichen Sozialversicherungen würde lediglich dazu führen, dass die entsprechenden Beiträge die bisherigen Prämien an private Alternativen der sozialen Sicherung ersetzen. Mithin käme es für die Haushalte nicht zwingend zu höheren Zahllasten.
- Außerdem würde eine gesetzliche Erwerbstätigenversicherung demografiefeste Systemalternativen mit Kapitaldeckung vom Markt verdrängen. Verlierer wären zukünftige Generationen, da die im gesetzlichen Umlageverfahren angelegte intergenerative Lastverschiebung auf einen größeren Personenkreis ausgedehnt würde.
- Bedenklich ist zudem, dass die Haushalte der oberen Markteinkommensschichten bereits in der Vergangenheit deutlich höhere Beiträge zum Abgabenaufkommen tragen mussten als die in unteren und mittleren Einkommensdezilen. Mit einer neuerlichen Mehrbelastung ist aber eine Verschlechterung der Arbeitsanreize ausgerechnet für jene Gruppen zu befürchten, die nicht nur die größten Nettofinanzierungsbeiträge an den umverteilenden Sozialstaat zahlen, sondern auch die höchste Erwerbsbeteiligung aufweisen.

6

Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Welche Folgerungen lassen sich aus den Analyseergebnissen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik und damit für die Beratung politischer Entscheidungsträger ziehen? Zunächst sind es methodische Implikationen, die sich aus der Untersuchung ergeben und die insbesondere hilfreich sein können, die im politischen Prozess vorgebrachten Argumente zu bewerten:

- Auch wenn in der Öffentlichkeit vielfach mit Sozialleistungsquoten argumentiert wird, so liefert das zugrunde liegende amtliche Sozialbudget gleichwohl nur einen unbefriedigenden Überblick über die makroökonomischen Größen. Insbesondere im internationalen Vergleich provoziert die Verwendung der herkömmlichen Abgrenzung Missverständnisse über den Umfang sozialer Sicherung in Deutschland. Sinnvoller ist dagegen der von der OECD verfolgte Ansatz der Nettosozialleistungsquote, der sowohl die Refinanzierungsoptionen zulasten der Leistungsempfänger als auch staatliche Anreize zur freiwilligen privaten Vorsorge systematisch einbezieht. Dieses Konzept erlaubt eine wesentlich realitätsnähere Vermessung sozialstaatlicher Aktivitäten und sollte deshalb auch in die amtliche Berichterstattung Aufnahme finden.
- Mit Blick auf die Verteilungswirkungen auf der Mikroebene wird oftmals sozialpolitischer Handlungsbedarf aus den Ergebnissen von Untersuchungen zur Wohlstandsverteilung abgeleitet. Die methodischen Spezifikationen solcher Analysen erlauben zwar eine Unterscheidung nach einkommensarm und -reich, eine politische Bewertung aber nur unter dem Blickwinkel bestimmter Zielsetzungen wie der Armutsvermeidung. Steht hingegen die staatliche Redistribution im Mittelpunkt und nicht ein spezifisches Ergebnis, dann muss ein Einkommensbegriff verwendet werden, der unempfindlich gegenüber den verschiedenen Zielfunktionen des Sozialstaates ist und zudem die staatlich initiierten Umverteilungsströme von den Übertragungen zwischen Privaten zu isolieren vermag. Bisweilen wird auch von den redistributiven Effekten einzelner sozialer Subsysteme des Sozialstaates auf eine unerwünschte Einkommensverteilung insgesamt geschlossen. Die Analyse hat aber verdeutlicht, dass angesichts der Heterogenität staatlicher Umverteilungspolitik nicht singuläre Effekte ausschlaggebend für eine Bewertung sind, sondern die Wirkungen per saldo, also in der Gesamtheit aller umverteilenden Maßnahmen.
- Falls dennoch Aussagen über die vermeintliche Gerechtigkeit einzelner Subsysteme des Sozialstaates getroffen werden sollen, darf die Beurteilung nicht

aufgrund der tarifären Belastungsverläufe erfolgen. Solange das Gesamtergebnis staatlicher Redistribution wünschenswerte Ergebnisse liefert, sprechen gegenläufige Grenzbelastungen, die aus verschiedenen sozialen Subsystemen resultieren, noch nicht für ein Gerechtigkeitsdefizit. Entscheidend für die Beurteilung einzelner Elemente ist stattdessen der Anteil am Gesamtaufkommen, den die verschiedenen Einkommensschichten schultern respektive für sich beanspruchen.

Darüber hinaus können auf der Grundlage dieser methodischen Voraussetzungen zahlreiche Einschätzungen zur Einkommensverteilung in Deutschland relativiert werden, die in den Medien und in öffentlichen Debatten immer wieder vorgebracht werden. Die empirischen Belege dienen unmittelbar als Argumentationshilfe:

- Angesichts der unterschiedlichen Zielsetzungen und Instrumente vermag kaum noch jemand nachzuvollziehen, welche Haushalte unterm Strich zu den Netto-transferempfängern oder Nettofinanziers des umverteilenden Sozialstaates gehören. Umso überraschender ist der Befund, dass die staatlich initiierte Redistribuition offensichtlich weitgehend konsistent „von oben nach unten“ erfolgt. Pauschale Behauptungen, die Verteilung werde in umgekehrter Richtung organisiert – etwa in Form unterproportional steigender Steuerlasten –, müssen nach den hier vorgestellten Befunden als empirisch widerlegt gelten.
- Gleiches gilt für die These, der Sozialstaat verteile „von der linken in die rechte Tasche“ um. Mit Blick auf die staatlich initiierten Umverteilungsströme ergeben sich keine Hinweise darauf, dass einzelne Schichten besonders von den redistributiven Aktivitäten betroffen seien. Ebenso wenig gibt es Indizien für die Behauptung, die Mittelschicht sei „die Melkkuh“ des Umverteilungsstaates. Der monotone Verlauf der monetären Transfersalden sowie der isolierten Transferbezüge und Abgabenlasten widerlegt beide Bilder. Gleichwohl bedeutet dieser Befund weder, dass der Sozialstaat nicht bei gleichen Nettowirkungen schlanker organisiert werden könnte, noch dass keine Inkonsistenzen an einzelnen Schnittstellen auftreten.
- Des Weiteren bestätigt sich zwar, dass – wie auch in anderen Studien belegt – die am Markt erzielten Haushaltseinkommen zunehmend ungleich verteilt sind. Für den Zeitraum 1993 bis 2003 konnte aber nachgewiesen werden, dass diese Drift auf der Ebene der Nettoeinkommen weitgehend ausgeglichen worden ist. Diese Kompensation basiert im Wesentlichen darauf, dass die oberen Einkommensschichten einen immer höheren Anteil der Abgabenlasten schultern mussten.
- Darüber hinaus ist auch die These von der Privilegierung der Besserverdiener im Einkommensteuerrecht nicht aufrechtzuerhalten. Im Gegenteil: Der Beitrag der Haushalte zum gesamten Einkommensteueraufkommen steigt mit wachsendem Markteinkommen überproportional.

- Ähnliches gilt auch in den gesetzlichen Sozialversicherungen. Trotz eingeschränkter Versicherungspflicht und trotz Beitragsbemessungsgrenzen tragen die oberen Schichten einen überproportional hohen Anteil des gesamten Beitragsaufkommens. Ein Grund dafür: Höhere Haushaltseinkommen erklären sich nicht allein aus der Höhe der Individualeinkommen, sondern auch durch die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Haushaltsmitglieder. Vor diesem Hintergrund kann nicht von einer „Entsolidarisierung der Besserverdiener“ gesprochen werden.
- Mit Blick auf die gesetzlichen Sozialversicherungen erweisen sich darüber hinaus weder eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen noch der Ausbau zur gesetzlichen Erwerbstätigenversicherung als geeignete Instrumente, um die vorgeblichen Fehlverteilungen zu korrigieren. Für die behaupteten Gerechtigkeitsdefizite ergeben sich erst gar keine empirischen Belege. Allokative Probleme in den einzelnen sozialen Sicherungssystemen würden durch die genannten Reformschritte eher noch verschärft.
- Staatliche Umverteilung erfolgt nicht nur weitgehend konsistent von oben nach unten, sie wirkt auch mit Blick auf das Ziel der Armutsvermeidung erfolgreich. Die Armutsquote von 34,8 Prozent, die sich nach der Verteilung der Markteinkommen ergibt, wird durch staatliche Umverteilung auf 13,2 Prozent reduziert. Zahlungsströme zwischen Privaten reduzieren den Anteil der einkommensarmen Personen nochmals um 2,1 Prozentpunkte. Gleichwohl sind mit Arbeitslosigkeit und dem Status alleinerziehend zwei wesentliche Quellen des Armutsrisikos eindeutig identifiziert.

Die empirischen Belege können aber nicht nur einen Beitrag zur Versachlichung der Umverteilungsdebatte liefern. Zu hoffen ist, dass mit ihnen das Augenmerk der Politik wieder verstärkt auf die drängenden ökonomischen Probleme gelenkt und damit allokatiospolitischen Argumenten mehr Beachtung geschenkt wird. Wenn der Ausgangsbefund zutrifft, dass die wirtschaftspolitische Diskussion zunehmend durch Fragen der Umverteilung blockiert wird, dann kann im Umkehrschluss die ökonomische Auseinandersetzung mit der staatlichen Redistribution dazu beitragen, diese Blockade zu lösen.

Literatur

Adema, Willem, 1999, Net Social Expenditure, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper, No. 39, Paris

Adema, Willem / **Ladaique**, Maxime, 2005, Net Social Expenditure, 2005 edition, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 29, URL: <http://www.oecd.org/els/workingpapers> [Stand: 2006-01-10]

Bach, Stefan, 2006, Wie gerecht ist ein Ausbau der indirekten Besteuerung?, in: Truger, Achim (Hrsg.), Die Zukunft des deutschen Steuersystems, Marburg, S. 115–165

Bach, Stefan / **Steiner**, Viktor, 2007, Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen: Reale Zuwächse nur für Reiche, in: DIW-Wochenbericht, 74. Jg., Nr. 13, S. 193–198

Becker, Irene, 2006, Einkommensverteilung – Wie wirken sich unterschiedliche Konzepte auf die Ergebnisse aus?, Vortrag auf der 1. EVS-Nutzerkonferenz „Forschung mit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe“ des Statistischen Bundesamts und ZUMA am 19. und 20. Oktober 2006, Mannheim, URL: http://www.gesis.org/Datenbeobachtung/GKL/Service/Veranstaltungen/1.EVS_NK2006/index.htm [Stand: 2007-05-22]

Becker, Irene / **Frick**, Joachim R. / **Grabka**, Markus M. / **Hauser**, Richard / **Krause**, Peter / **Wagner**, Gert, 2003, A Comparison of the Main Household Income Surveys for Germany: EVS and SOEP, in: Hauser, Richard / Becker, Irene (Hrsg.), Reporting on Income Distribution and Poverty, Berlin u. a. O., S. 55–90

Becker, Irene / **Grabka**, Markus M. / **Hauser**, Richard / **Westerheide**, Peter, 2007, Integrierte Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung, Abschlussbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, URL: http://www.bmas.bund.de/coremedia/generator/27418/property=pdf/a369_forschungsprojekt.pdf [Stand: 2008-11-28]

Berntsen, Roland, 2004, Das Sozialbudget 2002 – Aktuelle Entwicklungen im sozialen Sicherungssystem Deutschlands, in: Bundesarbeitsblatt, Nr. 7-8, S. 4–10

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2005, Sozialbericht 2005, URL: <http://www.bmas.bund.de> [Stand: 2005-09-20]

BMAS, 2006, Die Rechengrößen in der Sozialversicherung 2007, URL: <http://www.bmas.bund.de> [Stand: 2006-11-06]

BMAS, 2008a, Sozialbudget 2007: Tabellenauszug (Stand: Mai 2008), URL: <http://www.bmas.bund.de> [Stand: 2008-10-23]

BMAS, 2008b, Lebenslagen in Deutschland: Dritter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, URL: <http://www.bmas.bund.de> [Stand: 2008-12-01]

BMG – Bundesministerium für Gesundheit, 2008, Gesetzliche Krankenversicherung – vorläufige Rechnungsergebnisse 1.–4. Quartal 2007, URL: <http://www.bmg.bund.de> [Stand: 2008-07-23]

Brenke, Karl, 2008, Hilfebedürftig trotz Arbeit? – Kein Massenphänomen in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht, 75. Jg., Nr. 4, S. 33–40

Bundesagentur für Arbeit, 2004, Haushaltsplan: Haushaltsjahr 2004, Nürnberg

- Bundesagentur für Arbeit**, 2008, Haushaltsplan: Haushaltsjahr 2008, Nürnberg
- Deutsche Bundesbank**, 2007, Effektivzinssätze Banken DE, URL: <http://www.bundesbank.de/statistik> [Stand: 2008-08-05]
- Deutsche Rentenversicherung**, 2008, Rentenversicherung in Zahlen 2008, URL: <http://www.forschung.deutsche-rentenversicherung.de> [Stand: 2008-09-10]
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung**, Berlin, 2008, Documentation of the Tax-Benefit-Microsimulation Model STSM: Version 2008, DIW Data Documentation 31, URL: <http://www.diw.de> [Stand: 2008-09-21]
- Drabinski**, Thomas, 2004, Umverteilungseffekte des deutschen Gesundheitssystems: Eine Mikrosimulationsstudie, Schriftenreihe des Instituts für Mikrodaten-Analyse, Band 2, Kiel
- Europäische Kommission**, 1996, ESSOSS-Handbuch 1996, URL: <http://www.eddestatis.de> [Stand: 2006-05-10]
- Eurostat**, 2008, EDS Europäischer Datenservice, Kapitel „Bevölkerung und soziale Bedingungen“, URL: <http://www.destatis.de> [Stand: 2008-11-18]
- Frick**, Joachim R. / **Grabka**, Markus M., 2009, Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht, 76. Jg., Nr. 4, S. 54–67
- Fuest**, Winfried / **Pimpertz**, Jochen, 2006, Sozialschutz in Deutschland – empirische Bestandsaufnahme und methodische Probleme, in: IW-Trends, 33. Jg., Nr. 4, S. 3–16
- Grabka**, Markus M. / **Frick**, Joachim R., 2008, Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?, in: DIW-Wochenbericht, 75. Jg., Nr. 10, S. 54–67
- Grömling**, Michael, 2006, Die Lohnquote – ein statistisches Artefakt und seine Interpretationsgrenzen, in: IW-Trends, 33. Jg., Nr. 1, S. 35–48
- Horschel**, Nicole / **Pimpertz**, Jochen, 2008a, Der Einfluss des Sozialstaates auf die Einkommensverteilung, in: IW-Trends, 35. Jg., Nr. 2, S. 69–80
- Horschel**, Nicole / **Pimpertz**, Jochen, 2008b, Verteilungseffekte von Sozialversicherungsreformen, in: IW-Trends, 35. Jg., Nr. 4, S. 17–29
- Horschel**, Nicole / **Pimpertz**, Jochen / **Schröder**, Christoph, 2007, Auswirkungen der monetären Umverteilung in Deutschland, in: IW-Trends, 34. Jg., Nr. 4, S. 33–49
- Kroker**, Rolf / **Pimpertz**, Jochen, 2003, Belastungsneutrale Abschläge bei Frühverrentung, in: IW-Trends, 30. Jg., Nr. 4, S. 26–36
- Krueger**, Dirk / **Perri**, Fabrizio, 2003, On the Welfare Consequences of the Increase in Inequality in the United States, NBER Working Paper, No. W9993, Washington D. C.
- Krueger**, Dirk / **Perri**, Fabrizio, 2006, Does Income Inequality Lead to Consumption Inequality? Evidence and Theory, in: Review of Economic Studies, Vol. 73, No. 1, S. 163–193
- Kubitza**, Arne, 2000, Mehr internationale Vergleichbarkeit, in: Bundesarbeitsblatt, Nr. 12, S. 10–13
- Kubitza**, Arne, 2001, Neue Methodik, in: Bundesarbeitsblatt, Nr. 10, S. 5–9

Noll, Heinz-Herbert / **Weick**, Stefan, 2007, Einkommensarmut und Konsumarmut – unterschiedliche Perspektiven und Diagnosen: Analysen zum Vergleich der Ungleichheit von Einkommen und Konsumausgaben, in: ISI – Informationsdienst Soziale Indikatoren, Ausgabe 37, S. 1–6

OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2008, SOCX – Net Social Expenditure Estimates for 2003, URL: <http://www.oecd.org> [Stand: 2008-11-18]

Pimpertz, Jochen, 2001, Marktwirtschaftliche Ordnung der sozialen Krankenversicherung, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Nr. 121, Köln

Pimpertz, Jochen, 2003, Ausgabenexplosion statt Einnahmenerosion in der gesetzlichen Krankenversicherung, in: IW-Trends, 30. Jg., Nr. 1, S. 24–34

Pimpertz, Jochen, 2004, Soziale Sicherung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Perspektive 2050: Ökonomik des demographischen Wandels, Köln, S. 239–265

Pimpertz, Jochen, 2006, Wettbewerb in der gesetzlichen Krankenversicherung: Gestaltungsoptionen unter sozialpolitischen Vorgaben, IW-Positionen, Nr. 28, Köln

Schäfer, Claus, 2008, Anhaltende Verteilungsdramatik – WSI-Verteilungsbericht 2008, in: WSI-Mitteilungen, 61. Jg., Nr. 11/12, S. 587–596

Schmähl, Winfried, 1985, Versicherungsgedanke und Sozialversicherung – Konzept und politische Bedeutung, in: Schmähl, Winfried (Hrsg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen, S. 1–12

Schröder, Christoph, 2009, Umverteilung und Einkommensarmut in Deutschland, in: IW-Trends, 36. Jg., Nr. 1, URL: <http://www.iwkoeln.de> [Stand: 2009-01-08]

SGB II – Zweites Sozialgesetzbuch, Grundsicherung für Arbeitsuchende (Stand: 10. Oktober 2007)

Sozialbeirat, 2007, Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2007, 27. November 2007, URL: <http://www.sozialbeirat.de> [Stand: 2008-04-15]

Statistisches Bundesamt, 2006a, Scientific use file für das Institut der deutschen Wirtschaft Köln aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2006b, Scientific use file für das Institut der deutschen Wirtschaft Köln aus den Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1993 und 1998, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2006c, Wirtschaftsrechnungen: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Einkommensverteilung in Deutschland 2003, Fachserie 15, Heft 6, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2008a, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2007: Inlandsproduktberechnung. Detaillierte Jahresergebnisse (Stand: Mai 2008), Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2008b, Finanzen und Steuern: Umsatzsteuer, Fachserie 14, Reihe 8, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2008c, Mikrozensus: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, Band 2: Deutschland, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2008d, Verbraucherpreisindizes für Deutschland, Fachserie 17, Reihe 7, Heft 6, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2008e, Finanzen und Steuern: Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6.1, Wiesbaden

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2006, Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/2007, Wiesbaden

SVR, 2007, Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/2008, Wiesbaden

Kurzdarstellung

In Deutschland resultiert aus der Vielzahl unterschiedlicher sozialpolitischer Ziele und Instrumente ein komplexes Geflecht an Umverteilungsströmen. Die Effekte der staatlichen Redistribution lassen sich per saldo kaum mehr nachvollziehen. Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 zeigen aber, dass nicht nur eine weitgehend konsistente Umverteilung „von oben nach unten“ gelingt. Auch die zunehmend ungleiche Verteilung der Markteinkommen zwischen den Jahren 1993 und 2003 konnte über eine höhere Abgabenbelastung der oberen Einkommensschichten zum Großteil ausgeglichen werden. Ebenso wenig entziehen sich die sogenannten Besserverdiener den solidarischen Aufgaben in den gesetzlichen Sozialversicherungen. Das Gegenteil ist richtig. Sie schultern einen überproportional großen Anteil des gesamten Beitragsaufkommens. Vor dem Hintergrund der IW-Mikrosimulation für das Jahr 2007 erweist sich insbesondere der Vorschlag, die gesetzlichen Sozialversicherungen zu einer Erwerbstätigenversicherung auszubauen, als ungeeignet. Eine solche Sozialversicherung für alle beseitigt weder vermeintliche Gerechtigkeitsdefizite, die ohnehin empirisch nicht zweifelsfrei belegt werden können, geschweige denn löst sie alloкатive Probleme der sozialen Sicherung.

Abstract

Germany's large number of different social policy goals and instruments has resulted in a complex network of transfer flows. It has become virtually impossible to calculate the overall net effect of redistribution by the state. However, analyses of the 2003 official survey of household income and expenditure show that there was a largely consistent redistribution "from top to bottom". It had also proved possible to compensate for most of the increasingly unequal distribution of earned incomes between the years 1993 and 2003 by imposing higher levies on upper income brackets. So-called high earners do not, as many suppose, avoid contributing to the solidarity function of the statutory social insurance system. On the contrary, they are responsible for a disproportionately large share of total contribution revenue. The IW's microsimulation for 2007 makes clear that the proposal to expand the statutory social insurance system into an "earners' insurance" to include civil servants and the self-employed is particularly inappropriate. Such a universal social insurance would not remove the supposed injustices, for which there is no clear empirical evidence, let alone solve the allocative problems of the social security system.

Die Autoren

Dr. rer. pol. **Jochen Pimpertz**, geboren 1965 in Krefeld; Studium der Betriebswirtschaftslehre und der Wirtschafts- und Sozialpädagogik an der Universität zu Köln; von 1995 bis 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln; Promotion im Fach Volkswirtschaftslehre; seit September 2001 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich „Nationale und internationale Sozialpolitik“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik; seit 2008 außerdem Lehrbeauftragter an der Fachhochschule der Wirtschaft (FHDW) in Bergisch-Gladbach.

Diplom-Volkswirtin **Nicole Horschel**, geboren 1979 in Bonn; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Bonn; wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Gießen; seit 2007 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln; Referentin im Projekt „Soziale Umverteilung in Deutschland“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik.

Diplom-Statistiker **Christoph Schröder**, geboren 1961 in Düsseldorf; Studium der Statistik an den Universitäten Dortmund und Sheffield; seit Oktober 1989 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereiche „Internationale Arbeitskosten und Arbeitszeiten“ und „Personelle Einkommensverteilung“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik.