

ZEW policy brief

Prof. Dr. Clemens Fuest, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Werden die Armen immer ärmer und die Reichen immer reicher? – Zehn Thesen zur Ungleichheitsdebatte

Nehmen Ungleichheit und Armut zu?

Derzeit vergeht kaum ein Tag, ohne dass Meldungen über wachsende Ungleichheit Schlagzeilen machen. Nach einer Studie von Credit Suisse besitzen 0,7 Prozent der Weltbevölkerung 45 Prozent des Vermögens. Die Organisation Oxfam behauptet, das Vermögen der Reichen sei in den letzten fünf Jahren um 44 Prozent gestiegen, das der Armen um 41 Prozent gefallen. Der französische Ökonom Thomas Piketty warnt vor einer Gesellschaft, in der Einkommen immer ungleicher werden. Als Reaktion darauf fordern viele eine höhere Besteuerung der ‚Reichen‘ und einen Ausbau des Sozialstaates.

Diese Debatte wirft im Kern drei Fragen auf. Erstens: Nimmt die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen tatsächlich zu, werden die Armen also immer ärmer und die Reichen immer reicher? Zweitens: Wie ist die Entwicklung in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern? Drittens: Sollte die deutsche Politik reagieren und falls ja, wie?

Die wichtigste Antwort auf diese Fragen lautet: Die These allgemein wachsender Armut und Ungleichheit ist falsch. Die weltweite Armut hat in den letzten Jahrzehnten drastisch abgenommen, die Einkommensungleichheit ist zurückgegangen. Das ist eine Folge des Aufstiegs der Schwellenländer. In den reichen Industrieländern wächst die Ungleichheit der „Markteinkommen“. Aber letztlich kommt es auf die „verfügbaren Einkommen“ an, also die Einkommen nach Steuern und Transfers, die jeder letztlich ausgeben kann. Der Sozialstaat federt die zunehmende Ungleichheit ab. In Deutschland wird mehr umverteilt als in fast allen anderen Ländern. Der Anteil der ärmsten 25 Prozent der Bevölkerung an den verfügbaren Einkommen ist deshalb in den letzten 20 Jahren annähernd stabil geblieben. Vor diesem Hintergrund wirkt die aktuelle Ungleichheitsdebatte überzogen. Die Politik sollte sich darauf konzentrieren, den deutschen Wohlfahrtsstaat so zu reformieren, dass er auch künftig Absicherung bietet.

Wie wirtschaftliche Ungleichheit sich entwickelt und welche Konsequenzen für die deutsche Politik sich daraus ergeben, lässt sich in zehn Thesen zusammenfassen.

Zehn Thesen zur „wachsenden“ Armut und Ungleichheit

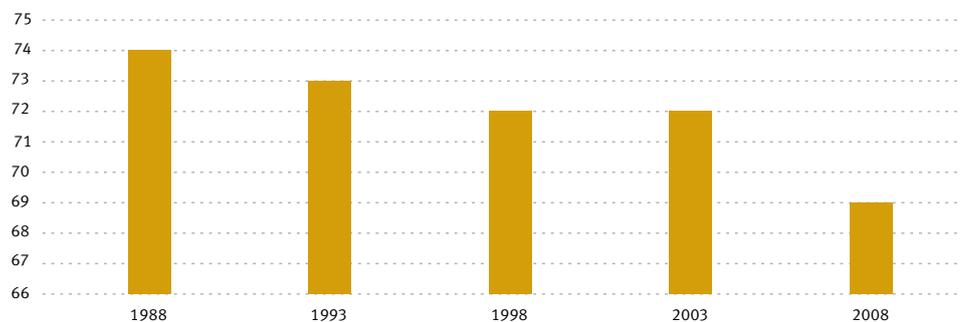
Armut und Einkommensungleichheit nicht weltweit gestiegen, sondern zurückgegangen

1. In den vergangenen beiden Jahrzehnten sind Armut und Einkommensungleichheit weltweit nicht gestiegen, sondern zurückgegangen. Verantwortlich dafür ist die Integration der Schwellenländer, vor allem Chinas, in die Weltwirtschaft.

Der Rückgang der weltweiten Armut ist einer der wichtigsten Erfolge der Wirtschaftsentwicklung in den vergangenen Jahrzehnten. Wer mit weniger als 1,90 US-Dollar pro Tag auskommen muss, lebt nach Standards der Weltbank in extremer Armut. Im Jahr 1981 lebten 44 Prozent der Weltbevölkerung in extremer Armut. 1990 sank diese Zahl auf 37 Prozent, 2012 waren es nur noch 12,7 Prozent. Das sind immer noch zu viele. Aber der Fortschritt ist gewaltig.

Auch oberhalb dieser Armutsgrenze hat die globale Ungleichheit abgenommen. 1980 betrug das durchschnittliche Pro Kopf-Einkommen der Schwellen- und Entwicklungsländer rund 14 Prozent des Niveaus der Industrieländer, heute liegt es bei etwa 23 Prozent. Das sagt noch nichts über die Entwicklung der Ungleichheit innerhalb der beiden Ländergruppen und innerhalb einzelner Länder. Das gebräuchlichste Maß für die Beschreibung von Ungleichheit ist der Gini-Index. Ein Wert von Null bedeutet völlige Gleichheit, ein Wert von 100 maximale Ungleichheit. Eine aktuelle Studie des Weltbank-Forschers Branco Milanovic zeigt, dass der Gini-Index der Einkommensverteilung in der Weltbevölkerung zwischen 1988 und 2008 von 74 auf 69 gefallen ist (Abbildung 1). Er kommt deshalb zu folgender Einschätzung: „Die Periode der Globalisierung von 1988 bis 2008 hat den ersten Rückgang der weltweiten Ungleichheit seit der industriellen Revolution gebracht.“ Die Behauptung, weltweit würden Armut und Einkommensungleichheit permanent zunehmen, ist nicht haltbar.

Abbildung 1: Weltweite Einkommensungleichheit sinkt (Gini-Index)



Ursprungsdaten: Weltbank

Zunahme der Ungleichheit in Industrieländern

2. In den Industrieländern hat die Ungleichheit der Markteinkommen seit den achtziger Jahren zugenommen. In den USA ist der Einkommenszuwachs der oberen zehn Prozent besonders ausgeprägt.

Treibender Faktor für wachsende Einkommensungleichheit in den Industrieländern sind in erster Linie die Arbeitseinkommen, nicht Kapitaleinkommen wie Zinsen oder Dividenden. Hoch qualifizierte Fachleute, beispielsweise erfolgreiche Manager, Ärzte oder IT-Spezialisten, werden immer besser bezahlt. Löhne für mittlere und niedrige Qualifikationen bleiben zurück. Dafür gibt es verschiedene Erklärungen. Der Eintritt der Schwellenländer in die Weltwirtschaft hat dazu geführt, dass Industriearbeitsplätze in Hochlohnländern wegfielen oder verlagert wurden. Außerdem verändern neue Technologien die Arbeitswelt. Die Macht von Gewerkschaften hat abgenommen. Einfluss auf die gemessene Einkommensungleichheit haben aber auch die Alterung der Bevölkerung und die zunehmende Zahl der Ein- und Zweipersonenhaushalte.

Nach OECD-Daten stieg der Gini-Index der Markteinkommen in den USA von 45 im Jahr 1985 auf 51 im Jahr 2011. Im Vereinigten Königreich stieg der Indikator im gleichen Zeitraum von 47 auf 52.

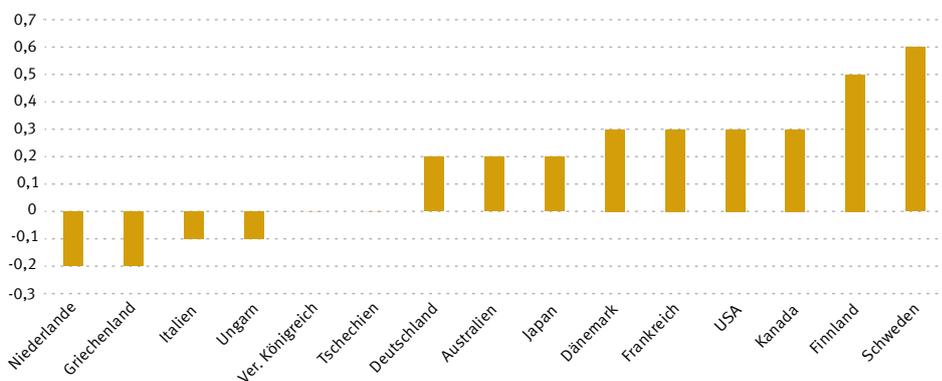
In Kontinentaleuropa und Skandinavien ist die Ungleichheit traditionell geringer. Zugenommen hat sie aber auch dort. In Italien stieg der Gini-Index von 40 in der Mitte der achtziger Jahre auf 50 im Jahr 2011, in Dänemark von 37 auf 43 und in Finnland von 39 auf 48. Nach diesen Zahlen ist die Ungleichheit stärker gewachsen als in den USA. Dieses Bild ändert sich, wenn man die zehn Prozent der am besten verdienenden Haushalte in den Blick nimmt. Ihr Anteil am Gesamteinkommen stieg zwischen 1985 und 2011 in Italien von 27 auf 34 Prozent, im Vereinigten Königreich von 33 auf 39 Prozent. In den USA entwickelte sich der Anteil der oberen zehn Prozent deutlich dramatischer, er sprang von 34 auf 47 Prozent.

3. In Deutschland hat die Ungleichheit der Markteinkommen ebenfalls zugenommen, vor allem zwischen 1995 und 2005. Seit 2005 ist die Einkommensungleichheit ungefähr konstant. Deutschland ist wegen der Wiedervereinigung im Jahr 1990 nur eingeschränkt mit anderen Ländern vergleichbar. Vor allem im Zeitraum zwischen 1995 und 2005 hat die Ungleichheit der Markteinkommen aber auch hier zugenommen. Bereits gegen Ende der neunziger Jahre, also lange vor den Hartz-Reformen, ist in Deutschland ein Niedriglohnsektor entstanden. Er hat viele Menschen vor Arbeitslosigkeit bewahrt, aber um den Preis wachsender Lohnspreizung. Der Gini-Index der Markteinkommen ist von einem Wert von 44 im Jahr 1985 auf 50 im Jahr 2004 angestiegen und blieb bis 2012, dem aktuellsten von der OECD berichteten Wert, auf diesem Niveau.
4. Wichtiger als die Markteinkommen sind die verfügbaren Einkommen. Das Steuer- und Transfersystem dämpft die Ungleichheit in den meisten Industrieländern erheblich. Veränderungen der Einkommensungleichheit werden meist anhand von Markteinkommen diskutiert. Entscheidend sind aber die verfügbaren Einkommen, also die Einkommen abzüglich der gezahlten Steuern und zuzüglich der empfangenen Transfers. In den meisten Industrieländern wird die steigende Ungleichheit der Markteinkommen durch den Sozialstaat abgefedert. Trotzdem ist die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen in einigen stark ausgebauten Wohlfahrtsstaaten seit 1995 gestiegen, besonders in Schweden und Finnland (Abbildung 2). In einigen Ländern, darunter die Niederlande und Italien, hat die Ungleichheit abgenommen.

Einkommensungleichheit in Deutschland bis 2005 angestiegen

Steuer- und Transfersystem dämpft Ungleichheit

Abbildung 2: Veränderung der Ungleichheit 1995-2011 (Veränderung Gini-Index, verfügbare Einkommen, negativer Wert bedeutet sinkende Ungleichheit)

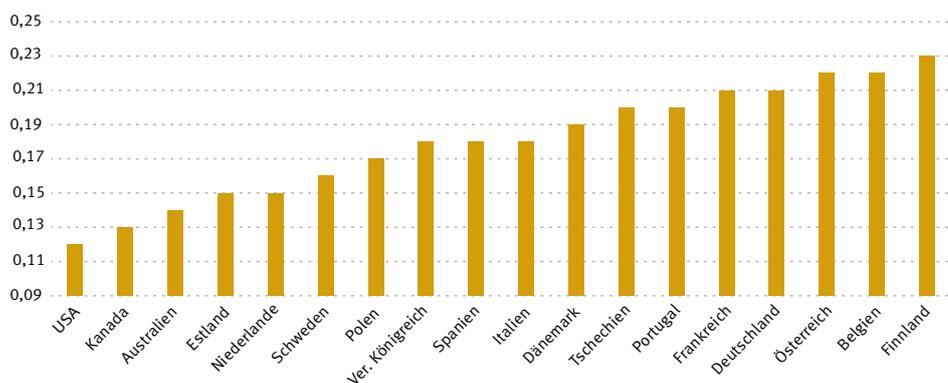


Ursprungsdaten: OECD

Erhebliche Umverteilung in Deutschland

5. In Deutschland verteilt der Staat mehr um als in fast allen anderen OECD-Ländern (Abbildung 3). Deshalb hat die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen seit 1995 nur wenig zugenommen. Der Anteil der ärmsten 25 Prozent der Bevölkerung ist quasi stabil. Der Anteil der oberen zehn Prozent hat leicht zugenommen, ist aber immer noch niedriger als im EU-Durchschnitt.

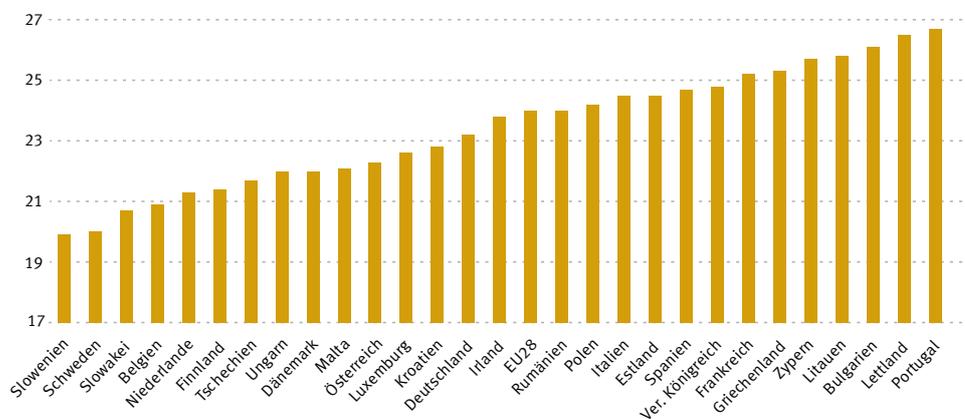
Abbildung 3: Umverteilungswirkung des Wohlfahrtsstaats (Differenz Gini-Index vor und nach Umverteilung 2012)



Ursprungsdaten: OECD

Auch ein stark umverteilender Wohlfahrtsstaat wie der deutsche wird eine wachsende Ungleichheit der Markteinkommen nicht vollständig neutralisieren. Die Abfederungswirkung ist dennoch hoch. Aufschlussreich ist, wie die Anteile der ‚Reichen‘ und ‚Armen‘ am insgesamt verfügbaren Einkommen sich entwickelt haben. Der Anteil der ärmsten 25 Prozent der Haushalte lag nach Daten von Eurostat im Jahr 1995 bei elf Prozent, 2010 lag er bei 11,5 und 2014 bei 10,5 Prozent. Er ist also quasi konstant. Die verbreitete Behauptung, dass die ärmeren Bevölkerungsschichten von der allgemeinen Wohlstandsentwicklung abgehängt werden, ist mit diesem Befund nicht vereinbar. Der Anteil der zehn Prozent höchsten Einkommen in Deutschland lag 1995 bei 22 Prozent, 2010 bei 23,4 Prozent und 2014 bei 23,6 Prozent. Er ist also leicht gestiegen, letztlich aber ebenfalls erstaunlich stabil und niedriger als im EU-Durchschnitt (Abbildung 4).

Abbildung 4: Anteil der oberen zehn Prozent am verfügbaren Einkommen (2010-2014)



Daten: Eurostat

6. Vermögensungleichheit ist schwerer zu messen als Einkommensungleichheit. Nach vorliegenden Studien ist das Vermögen der Haushalte in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig, aber es ist sehr ungleich verteilt. Diese Studien zeichnen ein verzerrtes Bild, weil sie Renten- und Pensionsansprüche vernachlässigen, die in Deutschland wichtiger sind als in anderen Ländern.

Im Jahr 2013 kam eine Erhebung der Europäischen Zentralbank zu erstaunlichen Ergebnissen. Das Vermögen der Deutschen liege mit 195.000 Euro pro Haushalt unter dem Durchschnitt der Eurozone von 230.000 Euro. Die Verteilung sei ungleicher als irgendwo sonst. Eine Untersuchung der OECD für 18 Industriestaaten kam zu dem Ergebnis, dass die reichsten zehn Prozent der deutschen Bevölkerung 60 Prozent des Vermögens besitzen. Höher sei der Vermögensanteil dieser Schicht nur in Österreich, den Niederlanden und den USA. Daten des statistischen Bundesamts zeigen allerdings, dass der Vermögensanteil der reichsten zehn Prozent eher bei knapp über 50 Prozent liegt. Im Zeitablauf scheint die deutsche Vermögensverteilung einigermaßen stabil zu sein. Nach Daten des Sozioökonomischen Panels ist der Gini-Index der Einkommensverteilung zwischen 2002 und 2012 leicht gefallen, andere Datenquellen diagnostizieren einen leichten Anstieg.

Was folgt aus diesen Beobachtungen? Während Einkommen statistisch vergleichsweise gut erfassbar ist, gibt es bei der Vermögensmessung erhebliche Bewertungsprobleme und Lücken bei der Erfassung. Für Deutschland ist folgender Punkt entscheidend: Für viele Haushalte sind Renten- und Pensionsansprüche ein wichtiger Teil des Vermögens. Das verdeutlicht der Vergleich zwischen einem Freiberufler, der für eine nachgelagert besteuerte Altersversorgung 500.000 Euro anspart, und einem Beamten, der eine Pension von 50.000 Euro pro Jahr erhalten wird, bis zum Ruhestand aber nur 25.000 Euro anspart. Faktisch ist der Beamte vermöglicher als der Freiberufler, denn die Pension hat einen Kapitalwert von über 600.000 Euro. Die meisten Studien zur Vermögensungleichheit vernachlässigen Pensionen aber. Sie würden diagnostizieren, dass der Freiberufler zwanzig mal so reich ist wie der Beamte. Mit der wirtschaftlichen Realität hat das nichts zu tun. In Deutschland spielt Vermögen in Form von Renten- und Pensionsansprüchen eine größere Rolle als in anderen Ländern. Nach einer aktuellen Studie der OECD beträgt dieses Vermögen bei Durchschnittsverdienern in Deutschland das zwölfwache des Bruttojahreseinkommens. Der EU-Durchschnitt liegt bei 8,9. Rentenansprüche sind unter den Arbeitnehmern sehr breit verteilt. Wenn man das berücksichtigt, ist die Vermögensungleichheit in Deutschland deutlich weniger dramatisch als die oben genannten Zahlen suggerieren.

Wie sollte die deutsche Politik auf die beschriebenen Entwicklungen bei der Einkommens- und Vermögensverteilung reagieren?

7. Wenn die Politik sich entscheidet, die Umverteilung durch Steuern auszuweiten, sollten Instrumente gewählt werden, die Schäden für Wachstum und Beschäftigung möglichst gering halten. Von einer Nettovermögensteuer ist daher abzuraten. Unter den vermögensbezogenen Steuern wäre eine Bodenwertsteuer weniger schädlich.

Ob es wünschenswert ist, noch stärker als bisher durch Steuern umzuverteilen, ist letztlich eine Frage politischer Wertungen. Teile der deutschen Politik fordern die Einführung einer Nettovermögensteuer. Das wäre ein Fehler. Sie würde zu einer Kapitalflucht aus Deutschland führen, Investitionen würden sinken und Arbeitsplätze wegfallen. Für die Erbschaftsteuer würde ähnliches gelten, wenn die Belastung weiter erhöht wird. Unter den vermögensbezogenen Steuern bietet in Deutschland allein eine höhere Belastung von Grund und Boden Spielräume für mehr Umverteilung. Man könnte beispielsweise eine Bodenwertsteuer einführen, die sich an den Bodenrichtwerten orientiert und die nicht über die Nebenkostenabrechnung an Mie-

Renten- und Pensionsansprüche sind in Deutschland ein wesentlicher Teil des Vermögens

Nettovermögensteuer wäre der falsche Weg

ter weitergereicht werden darf. Boden kann nicht ins Ausland abwandern, und die Beschränkung auf Bodenwerte würde dafür sorgen, dass Investitionen in Wohnraum nicht beeinträchtigt werden. Sicherlich würden die Eigentümer von Grund und Boden sich gegenüber anderen Vermögensbesitzern diskriminiert fühlen und das Bundesverfassungsgericht anrufen. Wenn man das vermeiden will, bleibt nur die Option, die Progression der Einkommensteuer zu steigern. Allerdings zahlen schon heute fünf Prozent der Steuerpflichtigen 42 Prozent der Einkommensteuer – ihren Anteil weiter zu steigern, stößt ebenfalls an Grenzen.

Mehr öffentliche Mittel für die Bildung

8. Zur Begrenzung der Ungleichheit von Arbeitseinkommen spielen Investitionen in Bildung eine zentrale Rolle. Öffentliche Mittel sollten in größerem Umfang in Kindergärten und Grundschulen fließen. Von Studenten an Hochschulen sollten einkommensabhängige Studiengebühren erhoben werden.

Die zentrale Bedeutung von Bildung und Ausbildung für beruflichen Erfolg und Schutz vor Arbeitslosigkeit ist unstrittig. Die Weichen für eine erfolgreiche Schul- und Ausbildungskarriere werden in der frühen Kindheit gestellt. Versäumnisse bei Bildung und Erziehung im frühen Kindesalter sind eine wichtige Ursache dafür, dass Kinder aus bildungsfernen Milieus in Ausbildung und Berufslaufbahn oft Schwierigkeiten haben. Das spricht dafür, öffentliche Mittel stärker in den Bereich frühkindlicher Bildung zu lenken. Erhöhungen des Bildungsetats werden nicht unbegrenzt möglich sein. Umschichtungen innerhalb des Bildungsbudgets könnten durch die Wiedereinführung von einkommensabhängigen Studiengebühren an Hochschulen ermöglicht werden.

Staatliche Förderung privater Altersvorsorge nur für Bedürftige

9. Zur Bekämpfung von Altersarmut sollte Jedermann verpflichtet werden, eine private Altersvorsorge aufzubauen. Staatliche Förderung privater Altersvorsorge sollte sich auf Bedürftige konzentrieren.

Vermögensungleichheit in Deutschland resultiert teilweise daraus, dass viele einkommensschwache Haushalte wenig sparen und sich auf die staatliche, umlagefinanzierte Rente verlassen. Das ist kein großes Problem, so lange diese Rente hoch genug ist. Wegen der wachsenden Zahl der Rentenempfänger wird die staatliche Rente in den nächsten Jahren aber deutlich sinken. Deshalb ist es dringend notwendig, dass alle Haushalte stärker privat vorsorgen. Die bestehende staatliche Förderung der Altersersparnis ist grundlegend falsch konstruiert. Sie kommt vor allem Haushalten mit mittleren und höheren Einkommen zu Gute und steigert die Ungleichheit. Es wäre sinnvoll, jedermann zu verpflichten, private Altersvorsorge zu betreiben. Staatliche Zuschüsse sollten aber nur diejenigen erhalten, deren Einkommen so niedrig ist, dass verpflichtendes Sparen ohne Hilfen nicht zumutbar ist.

Mindestlohn und Mietpreisbremse sind keine effizienten Umverteilungsinstrumente

10. Eingriffe in die Preisbildung wie gesetzliche Mindestlöhne oder Mietpreisbremsen sind kein effizientes Instrument der Verteilungspolitik.

Staatliche Eingriffe in die Preisbildung auf Märkten erreichen die angestrebten Verteilungswirkungen nur um den Preis, dass ein Teil derjenigen diskriminiert wird, denen eigentlich geholfen werden soll. Mindestlöhne steigern zwar die Einkommen derjenigen, die beschäftigt sind. Der Staat kann aber nicht verordnen, dass hinreichend viele Arbeitsplätze zum Mindestlohn entstehen. Die Mietpreisbremse hilft allen, die eine Wohnung haben oder bekommen, aber der Staat kann nicht verordnen, dass genug Wohnraum bereitgestellt wird. Tatsächlich wird in Folge der Mietpreisbremse weniger verfügbar sein. Verteilungsziele sollten nicht mit Preisregulierungen, sondern mit Steuern und Transfers verfolgt werden.

Weitere Informationen

Prof. Dr. Clemens Fuest (ZEW), Telefon: 0621 / 1235-100, E-Mail: fuest@zew.de

[Kontakt](#)

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH
Centre for European
Economic Research

ZEW policy brief series

Publisher: Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim
L 7, 1 · 68161 Mannheim · P.O. Box 10 34 43 · 68034 Mannheim · Germany · Internet: www.zew.de · www.zew.eu
President: Prof. Dr. Clemens Fuest · Director of Business and Administration: Thomas Kohl

Editorial responsibility: Prof. Dr. Clemens Fuest

Quotes from the text: Sections of the text may be quoted in the original language without explicit permission provided that the source is acknowledged.

© Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Mannheim, 2016 · Member of the Leibniz Association