

**WIE ENTSTAND DIE UNGLEICHHEIT
DER EINKOMMEN IN
DEUTSCHLAND
UND
WAS SOLLTE MAN DAGEGEN TUN?**

**Gustav A. Horn
Universität Duisburg Essen**

**Vortrag beim Wirtschaftspolitischen Ausschuss des Vereins
für Socialpolitik.
März 2018**

Vorläufige Fassung. Bitte nicht zitieren.

1. Die neue Bedeutsamkeit von Ungleichheit

Über eine lange Zeit in der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland war das Thema Ungleichheit von Einkommen und Vermögen nicht besonders aktuell. Deutschland sah sich insbesondere im Vergleich zu den angelsächsischen Ländern als eine eher egalitäre Gesellschaft, die nicht von gravierenden Verteilungsproblemen geplagt war. Diese Sichtweise wird von den vergleichenden Studien der OECD bestätigt, die in der Vergangenheit Deutschland einen Platz im unteren Mittelfeld der Rangfolge ungleicher Volkswirtschaften zuwiesen (OECD 2011). Die verhaltene Ungleichheit wurde teilweise sogar als Problem gesehen. Dies galt insbesondere für die Lohnspreizung. Sie auszuweiten, wurde vom Sachverständigenrat 2002 sogar als eine Maßnahme angesehen, die seinerzeit hohe und im weltweiten Abschwung sogar stark steigende Arbeitslosigkeit zu reduzieren (SVR 2002). Dies entsprach der Vorstellung, dass zumindest ein Teil der Arbeitslosigkeit wegen zu hoher Löhne für Geringqualifizierte entstanden wäre. Bei einer Beschäftigungselastizität von mindestens Eins hätte dies im Hinblick auf die (Markt)Einkommen mit hoher Wahrscheinlichkeit sogar zu einer verminderten Ungleichheit geführt. In jedem Fall wurde eine zu hohe Ungleichheit in jener Zeit nicht als wirtschaftspolitisches Problem gesehen; im Zweifel eher das Gegenteil.

Dies hat sich fundamental geändert. Gerade in jener Zeit um die Jahrtausendwende nahm die Ungleichheit der Einkommen in Deutschland mit einer bemerkenswerten Intensität zu. Seit Jahren verweist insbesondere das DIW auf diese Tendenz, zuletzt durch Grabka und Goebel (2017). Dies führte nicht zuletzt dazu, dass Deutschland in der Rangfolge der Ungleichheit in den OECD Staaten merklich nach oben rückte (OECD 2011). Unstrittig ist, dass die Einkommen bis Mitte des vorigen Jahrzehnts immer ungleicher wurden und zwar stärker als in den meisten

OECD Ländern (Horn et al 2017). Für den Zeitraum danach schwanken die Urteile zwischen einer weiteren, wenn auch gedämpften Zunahme (Horn et al. 2017) bis hin zur Aussage, dass sich seither keine nennenswerte Veränderung mehr ergeben habe (SVR 2016). Mithin kann zumindest festgehalten werden, dass sich die Ungleichheit auf ihrem seit der Jahrtausendwende erhöhten Niveau verfestigt hat.

In diesem Aufsatz soll nicht auf die ethischen und moralischen Implikationen einer solchen Tendenz eingegangen werden. Im Mittelpunkt stehen vielmehr die wirtschaftspolitischen und - am Rande - die politischen Implikationen, die durch die so veränderten Verhältnisse erzeugt wurden.

Zunächst wird eine Bestandaufnahme zur Entwicklung der Einkommensungleichheit. Dabei wird nach Markteinkommen und verfügbaren Einkommen unterschieden. Anschließend werden die in der Literatur angeführten Ursachen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen diskutiert. Zum Schluss werden zwei bislang wenig diskutierte Maßnahmen vorgeschlagen, die einen Beitrag leisten könnten, die Ungleichheit zu reduzieren.

2. Wie hoch ist die Ungleichheit in Deutschland?

Um diese nur auf den ersten Blick leichte Frage zu beantworten, sind einige methodische Vorklärungen erforderlich, die den Blickwinkel betreffen, aus dem das Phänomen Ungleichheit betrachtet wird. Es geht zum einen darum, ob Einkommen oder Vermögen betrachtet werden. Zum zweiten ist zu klären, welches Einkommenskonzept Gegenstand der Untersuchung ist und schließlich mit welchem Maß gemessen wird. Ferner ist festzulegen, wessen Ungleichheit eigentlich gemessen werden soll. Dies kann die Ungleichheit einzelner Unternehmen, Personen oder von Haushalten sein.

Im Folgenden wird nur die Ungleichheit der Einkommen betrachtet, während die zweifellos gleichfalls vorhandenen Probleme der Vermögensver-

teilung weitgehend ausgeklammert werden. Dies hat den Grund, dass die Einkommen sie als Stromgrößen enger mit der wirtschaftlichen Tätigkeit und ihrer Bewertung durch den Markt in einer untersuchten Periode verbunden sind als die Bestandsgröße Vermögen. Will man also eine Verbindung zwischen Ungleichheit und wirtschaftlicher Aktivität erkunden, erscheint dieses Vorgehen angemessen. Gleichwohl darf die Vermögensungleichheit nicht aus dem Blickfeld geraten, schließlich hat sie Konsequenzen für wirtschaftliches Verhalten, materielles Sicherheitsempfinden und möglicherweise sogar für die Stabilität der gesamten Volkswirtschaft.

Die Verteilung der Einkommen beginnt am Markt. Sie entsteht anfänglich aus Einkommen aus unselbstständiger Arbeit, in VGR Terminologie die Arbeitnehmerentgelte, auf der einen Seite und die Gewinneinkommen auf der anderen Seite. Diese funktionale Verteilung, im angelsächsischen vielfach als predistributional bezeichnet (Stiglitz et al. 2015), erscheint ein geeigneter Startpunkt zu sein, um die Herausbildung von Ungleichheit zu analysieren. Man erhält auf diese Weise einen Einblick in möglicherweise unterschiedliche Marktbewertungen von Kapital und Arbeit, die eine wesentliche Quelle von Ungleichheit sein können. Die entscheidende Kennziffer ist in diesem Fall die Lohnquote. Damit kann auf dieser Ebene lediglich Ungleichheit in Bezug auf Produktionsfaktoren analysiert werden, nicht aber auf einer personalen oder Haushaltsebene. Schließlich ist es prinzipiell möglich, dass Personen und damit Haushalte, sowohl Kapital- als auch Arbeitseinkommen beziehen. Es ist also ein mit Blick auf die Gesamtwirtschaft sehr eingeschränktes Konzept, das Arbeitslose und Nicht-Erwerbstätige unberücksichtigt lässt. Zudem sagen die Ergebnisse nichts über die wirtschaftliche Lage der einzelnen Haushalte aus. Dazu müsste die sogenannte Querverteilung beachtet werden, die die Aufteilung dieser funktionalen Einkommensstypen auf die verschiedenen Haushaltstypen abbildet.

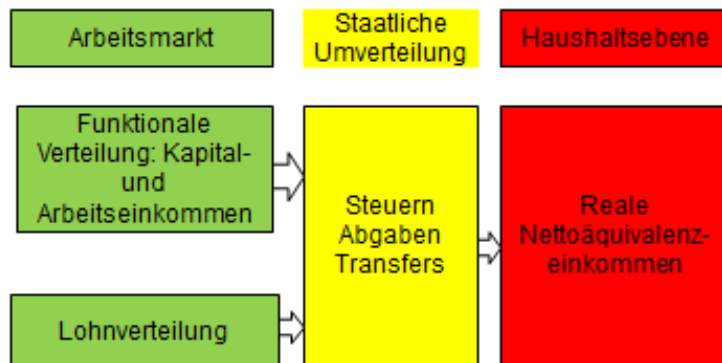
Vorgelagert ist die Verteilung der Arbeitnehmerentgelte. Deren Verteilung ist eine sinnvolle Ergänzung und Vertiefung, um einer möglichen Quelle der Ungleichheit auf die Spur zu kommen. Dies kann zudem mittels entsprechender Paneldatensätze auf Haushalte angewendet werden. Insofern ist die Verteilung der Arbeitsentgelte ein geeigneter Startpunkt, um die Herausbildung von Ungleichheit aus den Arbeitsmarktverhältnissen heraus frühzeitig zu erkennen. Hier geht es um die Messung ungleicher Lohneinkommen von Beschäftigten.

Allerdings lässt sich ausgehend vom Arbeitsmarkt Ungleichheit bis zum Einzelhaushalt weiter verfolgen. Dies ist auf der Basis der Haushaltsbefragung des SOEP möglich. Für den Haushalt ist dabei das Nettoeinkommen entscheidend, Abzüge durch Steuern und Abgaben sowie Zuwendungen durch Transfers werden mithin berücksichtigt.¹ Da aus Sicht der Konsumenten letztlich die Kaufkraft eines Einkommens entscheidend ist, werden diese mit dem Verbraucherpreisindex deflationiert. Um darüber hinaus verschiedene Haushaltstypen, die sich nach Anzahl der Mitglieder unterscheiden, wird ein sogenanntes Äquivalenzeinkommen ausgewiesen, das jedes zusätzliche Haushaltsmitglied je nach Alter entsprechend eines allgemein verwendeten Schemas der OECD mit abnehmender Stärke gewichtet. Aus der Verteilung dieser Nettoäquivalenzeinkommen lassen sich dann Aussagen über die Ungleichheit der Netto Einkommen gewinnen. Abbildung 1 fasst diesen Weg noch einmal zusammen.

Abb.1

¹ Zu den methodischen Details siehe Grabka und Goebel (2017).

Der Weg der Ungleichheit durch die Gesamtwirtschaft



Der Berechnungsweg von der funktionalen Verteilung zum Haushalts-
äquivalenzeinkommen ist im Folgenden noch einmal aufgezeigt.

Abb.2

Personelle Einkommensverteilung

Markteinkommen (Primäreinkommen)

- Erwerbseinkommen (Löhne und Gehälter)
- Unternehmens- und Vermögenseinkommen (Zinsen, Dividenden, Gewinnausschüttungen, Einkommen aus Vermietung und Verpachtung)

+ Sozialtransfers vom Staat

- Gesetzliche Renten und Pensionen
- Sozialtransfers (Sozialhilfe, Wohngeld, Kindergeld, Unterstützungen vom Arbeitsamt, etc.)

= Bruttoeinkommen

- Steuer- und Sozialabgaben (Transfers an den Staat)

- Direkte Steuern (Einkommen- und Körperschaftsteuer, Vermögensteuer)
- Sozialabgaben (ArbeitnehmerInnen-Beitrag zur Renten-, Arbeitslosen-, Pflegeversicherung)

= Nettoeinkommen (Sekundäreinkommen)

Abb.3

Personelle Einkommensverteilung

Haushaltsäquivalenzeinkommen

- Bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Einkommen
 - Vergleich der Einkommenssituation von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung
 - Gleicher („äquivalenter“) Lebensstandard

- Äquivalenzskala („modifizierte“ OECD-Skala)
 - Haushaltsvorstand: Bedarfsgewicht 1
 - Weitere erwachsene Person und Kinder ab 15 Jahren: Bedarfsgewicht 0,5
 - Kinder bis 14 Jahren: Bedarfsgewicht 0,3

- Beispiel: Umrechnung Haushalts- in Äquivalenzeinkommen...
 - Zwei-Personen-Haushalt (Erwachsene Personen): $1,5 (= 1 + 0,5)$
 - Vier-Personen-Haushalt (Eltern, ein 16- und 13-jähriges Kind): $2,3 (= 1 + 0,5 + 0,5 + 0,3)$



Eine weitere Entscheidung betrifft die Messkonzepte, die angewandt werden sollen, um die Ungleichheit zu erfassen. Hier werden die üblichen Ansätze dargestellt, die selbstverständlich alle ihre spezifischen Vor- und Nachteile aufweisen, die summarisch in nachfolgender Abbildung 4 aufgeführt sind.

Abb. 4

Wie misst man Einkommensungleichheit?

– Gini-Koeffizient

- Normiertes Konzentrationsmaß ($0 \leq \text{Gini} \leq 1$)
- Sensitiv für Veränderungen in der Mitte der Verteilung
- Gleicher numerischer Wert für unterschiedliche Verteilungen

– Dezilverhältnis

- Relation zwischen Dezilen, z.B. $P90/P10$, $P80/P20$ ($0 \leq DV < \infty$)
- Vernachlässigung von „Zwischenwerten“ und Rändern der Verteilung

– Topleinkommensanteile

- Messung der Einkommenskonzentration anhand von Anteilen ($0 \leq \text{TIS} \leq 1$)
- Analyse des Hocheinkommensbereichs (World Wealth & Income Database)

– Weitere Ungleichheitsmaße

- Durchschnitts- und Medianeinkommen
- Einkommensquintilverhältnis (z.B. $S80/S20$)
- Mean Log Deviation (MLD), Theil-Koeffizient, Atkinson-Maß
- ...

IMK

Der meist beachtete Gini Koeffizient weist unter den üblichen Maßen einige bemerkenswerte Nachteile auf. Er ist z.B. sehr sensitiv im Hinblick auf Änderungen auch in der Mitte der Verteilung, da er zum einen alle Einkommensdifferenzen gleich gewichtet. Da zudem die mittleren Einkommensgruppe zu den am stärksten besetzten gehören, schlagen sich Änderungen in diesem Segment rein quantitativ eine besonders stark im Index nieder. Dabei wären im Hinblick auf Ungleichheit Veränderungen an den Rändern von wesentlich höherem Interesse.

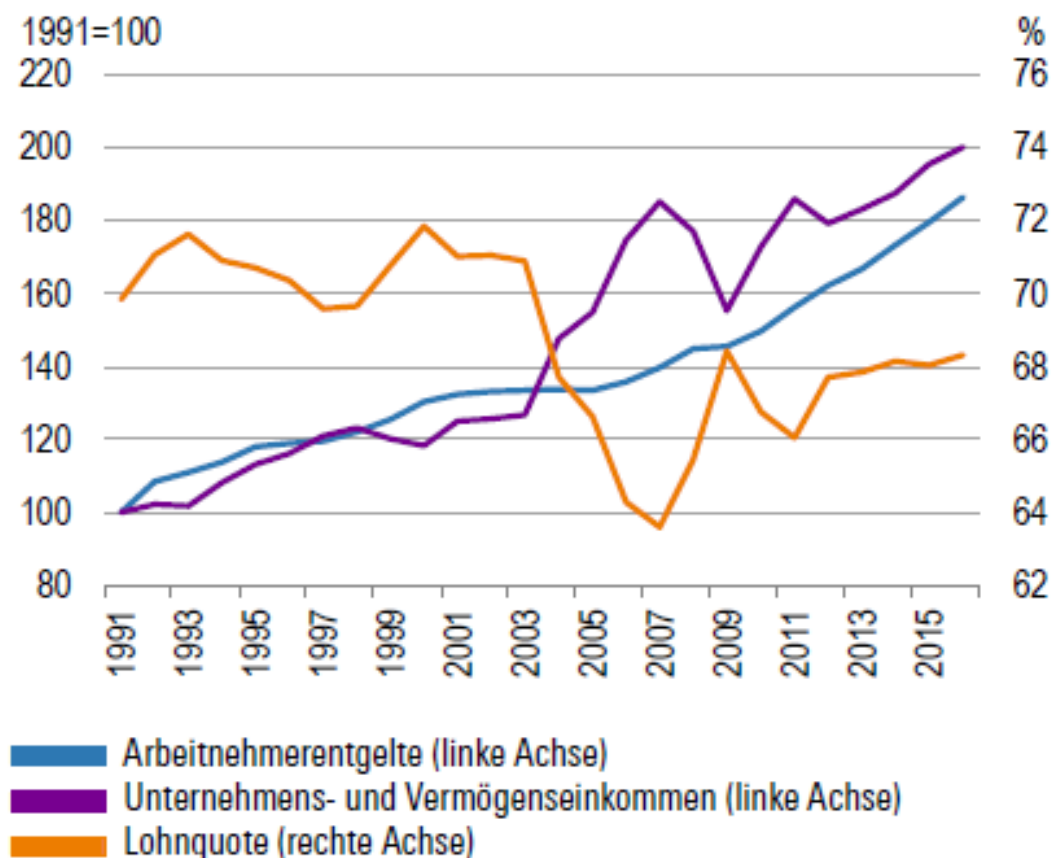
3. Verteilung der Einkommen am Arbeitsmarkt

Die funktionale Verteilung zeigt bereits ein Muster, das in den weiteren Analysen in mehr oder minder starker Ausprägung immer wieder aufscheinen wird. Nach einer relativen Konstanz bis Ende neunziger Jahre, setzt eine dramatische Umverteilung zu Lasten des Faktors Arbeit bis etwa zur Finanzmarktkrise ein. In der Krise, die sich ja auch in starken Gewinneinbrüchen und teilweise dramatischen Kursverlusten an den Wertpapierbörsen zeigte, drehte sich die Tendenz zu Gunsten des Faktors Arbeit. Allerdings kann man diese Art von Umverteilung mit einigem Recht pathologisch nennen, da sie ja mit einer extremen Krise für die Gesamtwirtschaft verbunden war. Die Gewinneinbrüche waren in Deutschland im übrigen besonders stark, da die Stabilisierung des Arbeitsmarktes in jener Zeit teilweise vor dem Hintergrund flexibler Arbeitszeitkonten durch Arbeitszeitverkürzung mit nahezu vollem Lohnausgleich gelang, was zwangsläufig zu Lasten der Gewinne ging.

In der nachfolgenden steilen Erholungsphase änderte sich die Tendenz erneut und zwar zunächst sogar sehr deutlich. Hier wirkte die Arbeitszeitverlängerung ohne höhere Lohnkosten nunmehr in die Gegenrichtung. Allerdings fiel die Lohnquote nicht mehr auf ihr Vorkrisenniveau zurück.

Abb. 5

Funktionale Einkommensverteilung



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK.

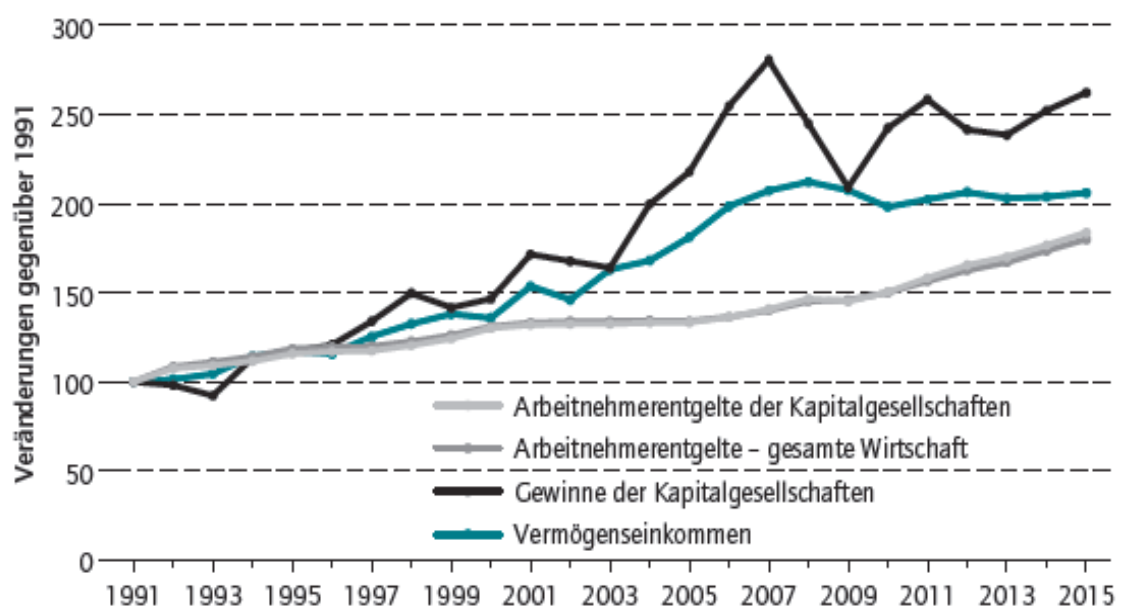
Seit sich der Aufschwung stabilisiert hat, steigt auch die Lohnquote wieder, aber nur leicht. Das heißt, im jüngsten Aufschwung, der ja sehr beschäftigungsintensiv ist, findet eine bislang maßvolle Umverteilung zu Gunsten des Faktors Arbeit statt.

Dieses Bild zeigt sich auch in der etwas aktuelleren Analyse des DIW (Abb.6) aus Grabka und Goebel (2017). Hier sind Gewinne der Unternehmen und die Vermögenseinkommen gesondert ausgewiesen. Dabei zeigt sich eine hohe Aufwärtsdynamik der Gewinne, während die Vermögenseinkommen stagnieren. Letzteres dürfte eine Folge der niedrigen Zinsen sein. Dieser Aufschwung ist keiner für Rentiers.

Abb.6

Arbeitnehmerentgelte, Gewinne der Kapitalgesellschaften und Vermögenseinkommen in der Gesamtwirtschaft

Veränderung in Prozent, 1991=100



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

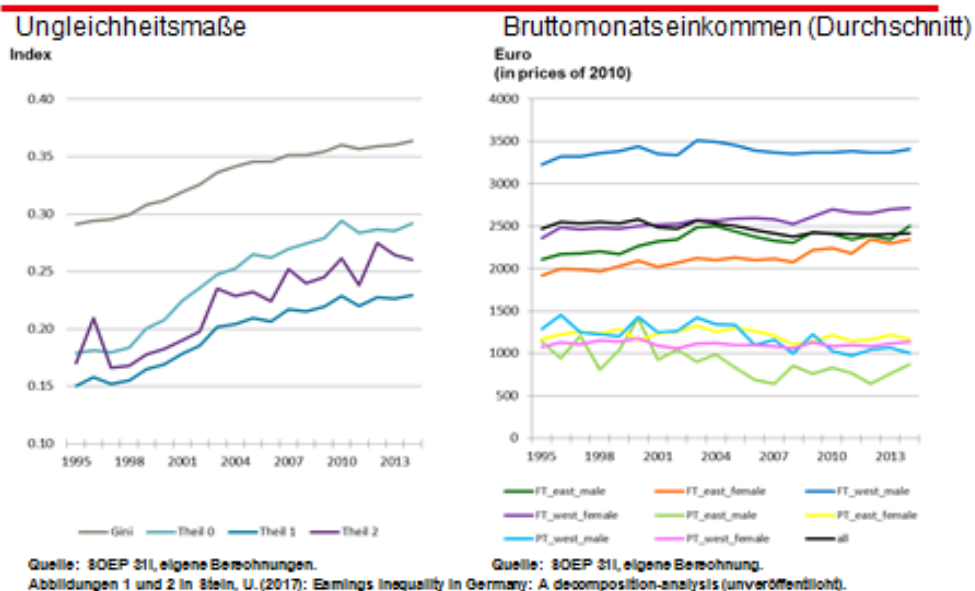
© DIW Berlin 2017

Die obigen Betrachtungen können nur einen ersten Eindruck im Hinblick auf das Phänomen Ungleichheit liefern. Zwar deuten eine höhere Lohnquote und höhere Arbeitnehmerentgelte daraufhin, dass es bis in die

Mitte der Gesellschaft Wohlstandszuwächse geben könnte. Jedoch ist dies allenfalls eine notwendige Bedingung. Denn die Ungleichheit könnte ja auch innerhalb der Arbeitnehmereinkommen entstehen. Hierüber gibt die Verteilung der Erwerbseinkommen Auskunft.

Abb.7

Ungleichheit der Erwerbseinkommen

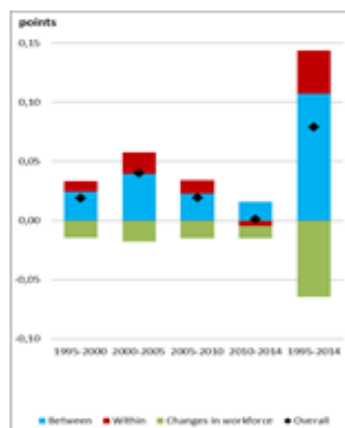


Hier zeigt denn auch, dass nach allen gängigen Maßen, die Ungleichheit innerhalb der Erwerbseinkommen merklich gestiegen ist (Abbildung 7). Eine Analyse (Stein 2017) zeigt, dass seit Mitte der neunziger Jahre der Trend bei der Ungleichheit der Erwerbseinkommen nahezu ungebrochen nach oben geht. Zwar ist auch hier der Anstieg ab Ende der neunziger Jahre bis Mitte des Folgejahrzehnts besonders stark ausgeprägt. Die Finanzmarktkrise hat jedoch zu keiner Korrektur geführt. Und auch seit der Erholung und dem Beginn des robusten Aufschwungs nimmt die Ungleichheit innerhalb der Erwerbseinkommen, wenn auch leicht abgeschwächt, weiter zu.

Damit stellt sich die Folgefrage, wie dieser offensichtlich starke Trend zustande kommt. Eine erste Annäherung kann eine Aufteilung der Beschäftigten in verschiedene Gruppen geben. Teilt man die Erwerbstätigen in Untergruppen nach Geschlecht, Arbeitszeit (Vollzeit versus Teilzeit) und Region (Ost versus West), lassen sich erste Anhaltspunkte für die Treiber der Ungleichheit identifizieren.

Abb.8

Die Treiber der Ungleichheit bei den Erwerbseinkommen



- BGI: Haupttreiber des Ungleichheitsanstiegs zwischen 1995 und 2014
- WGI: hat die Ungleichheit zwischen 1995 und 2010 erhöht, aber kleiner negativer Beitrag ab dem Jahr 2010
- KE: Komposition der Beschäftigten: Veränderungen in der Zusammensetzung hatten einen ungleichheitsreduzierenden Effekt.
- Hälfte des Ungleichheitsanstiegs zwischen 2000-2005. Andere Hälfte gleichermaßen zwischen 1995-2000 und 2005-2010.

Quelle: SOEP 311, Abbildung 4 in Stein, U. (2017): Earnings inequality in Germany: A decomposition analysis (unveröffentlicht).

Es stellt sich heraus, dass vor allem die Ungleichheit zwischen den einzelnen Gruppen das Gesamtbild geprägt hat. Die Unterschiede zwischen Voll – und Teilzeitbeschäftigten, Frauen und Männern sowie Ost- und Westdeutschland sind im betrachteten Zeitraum 1995 bis 2014 insgesamt größer geworden. Männliche Vollzeitbeschäftigte in Westdeutschland haben ihren Abstand zum Rest des Arbeitsmarktes mithin vergrößert. Ein differenzierteres Bild zeigt sich bei der Ungleichheit innerhalb der einzel-

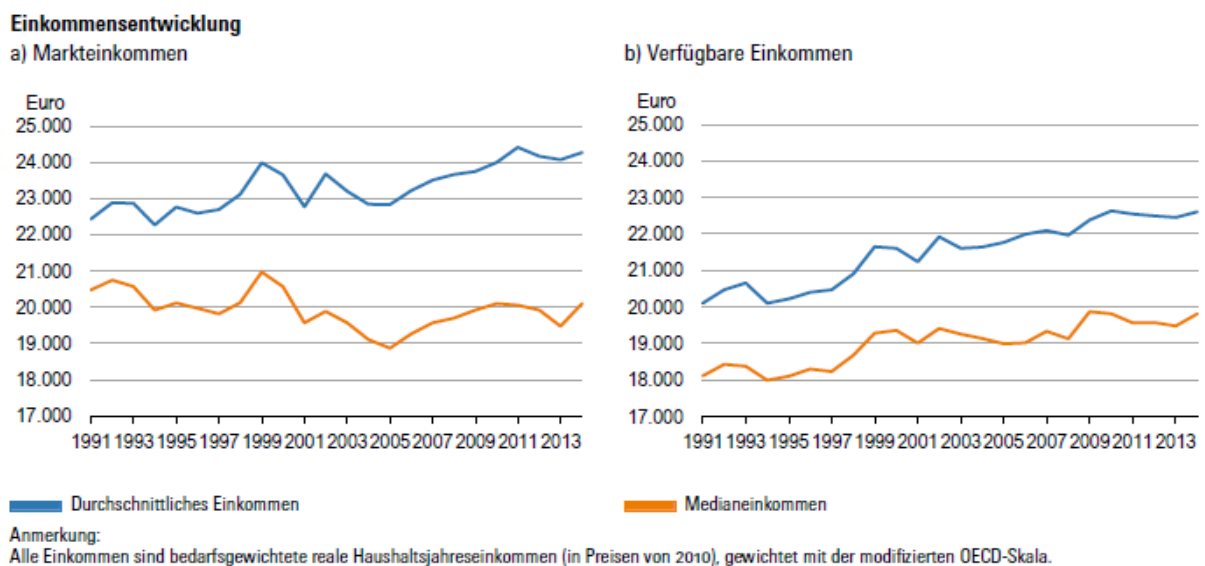
nen Gruppen. Auch hier sind die Unterschiede größer geworden, aber nur bis 2010. Zuletzt haben sie sich sogar leicht verringert. Hier könnte sich der Aufschwung positiv ausgewirkt haben, in dem innerhalb der verschiedenen Gruppen die Entgelte der weniger Verdienenden stärker von der guten Wirtschaftslage profitiert haben. In Untersuchungen, die sich nur auf eine der hier aufgeführten Gruppen beziehen, zumeist männliche Vollzeitbeschäftigte in Westdeutschland, wird dies als generelle Abnahme der Lohnungleichheit interpretiert. Dies ist vor dem Hintergrund der hier skizzierten Ergebnisse eine zu weit reichende Aussage.

Im politischen Diskurs werden häufig die höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und die deutlich erhöhte Teilzeitarbeit als Quelle von Ungleichheit gesehen. Das wird von der Datenlage nicht bestätigt (Stein 2017). Die veränderte Zusammensetzung der Erwerbstätigen hat für sich genommen die Ungleichheit im Beobachtungszeitraum sogar vermindert. Dies ist leicht nachvollziehbar, denn wären diese Beschäftigten nicht tätig, wären nicht nur deren Haushaltseinkommen niedriger, sondern von diesem Zustrom auf den Arbeitsmarkt haben vor allem jene Haushalte profitiert, die sich im unteren bis mittleren Bereich der Einkommensskala befinden. Also hat diese zusätzliche Erwerbstätigkeit dort das Einkommen erhöht, wo es aus einer Verteilungsperspektive besonders notwendig war. Das ändert nichts an dem oben aufgezeigten Befund, dass der Gehaltsabstand dieser Gruppen zu männlichen Vollzeitbeschäftigten in Westdeutschland größer geworden ist. .

4. Verteilung der Einkommen über die Haushalte

Im öffentlichen Diskurs über Ungleichheit spielt die aus Einkommen resultierende Kaufkraft die entscheidende Rolle. Vergleicht man zunächst einmal die Markteinkommen² und Verfügbare Einkommen miteinander, ergibt sich im Prinzip das von den Arbeitsmarktanalyse bekannte Muster. Die Ungleichheit zwischen dem Ende der neunziger Jahre und 2005 heraus und ist seither nahezu unverändert geblieben (Horn et al 2017, Grabka und Goebel 2017). Zugleich ist wenig überraschend die Ungleichheit Markteinkommen höher als jene der Verfügbaren Einkommen. Das Steuer- und Transfersystem leisten also einen spürbaren Beitrag zu einer gleichmäßigeren Verteilung.

Abb. 9



Quellen: SOEP 32; Berechnungen des IMK.

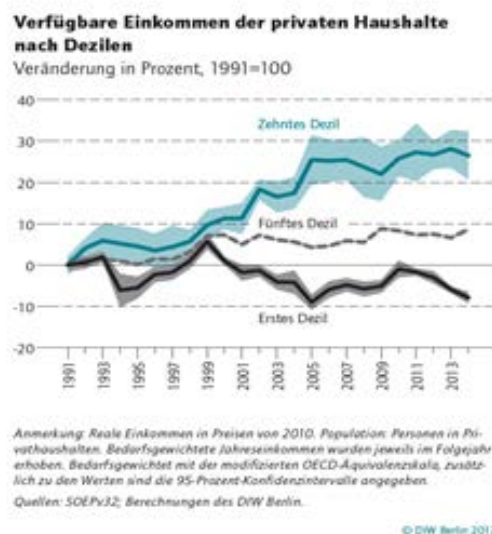
In dieser Darstellung ist zu beachten, dass die Ungleichheit umso größer ist, je größer die Divergenz zwischen dem durchschnittlichen Einkommen

² Beide Einkommen real und als Äquivalenzeinkommen gerechnet

und dem Medianeinkommen ausfällt. Während bei dem Markteinkommen deren Anstieg sehr deutlich ausfällt, ist bei den Verfügbaren Einkommen ein verhaltenerer Anstieg zu sehen. Ein Teil des vom Markt ausgehenden Impulses zu mehr Ungleichheit konnte also durch das Steuer- und Transfersystem aufgefangen werden. Ein vollständiges Abfedern wurde jedoch nicht erreicht.

Abb .10

Quellen der Ungleichheit

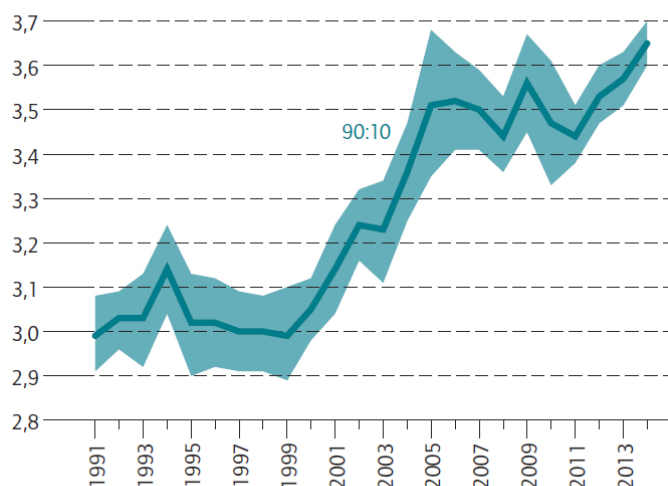


Eine Analyse des DIW (Grabka und Goebel 2017), die die Einkommensentwicklung in Dezile aufspaltet, zeigt dass im vorigen Jahrzehnt der höherer Anstieg der ohnehin hohen Einkommen als auch das Zurückfallen der ohnehin niedrigen Einkommen maßgeblich waren. Die mittleren Einkommen haben mehr oder minder stagniert, womit sich eine Kluft sowohl nach oben als auch nach unten auftat. Seit der Finanzmarktkrise haben sich die Gegebenheiten etwas verändert.

Während und unmittelbar nach der Krise stiegen die niedrigen Einkommen an, während die übrigen stagnierten. Hier dürften die gestiegenen Transfers während der Krise eine Rolle gespielt haben. Seit Beginn des sich entfaltenden Aufschwungs steigen hohen Einkommen jedoch wieder (leicht) an, während die niedrigen fallen, und sich die Stagnation der mittleren Einkommen fortsetzt. Dies zeigt, die Tendenz zu mehr Ungleichheit auf der Haushaltsebene ist durch die Finanzmarktkrise nur unterbrochen worden; sie setzt sich seither, wenn auch verlangsamt, fort.

Abb.11

90:10-Perzentilverhältnis



Anmerkung: Reale Einkommen in Preisen von 2010. Population: Personen in Privathaushalten. Bedarfsgewichtete Jahreseinkommen wurden jeweils im Folgejahr erhoben. Bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala, zusätzlich zu den Werten sind die 95-Prozent-Konfidenzintervalle angegeben.

Quellen: SOEPv32; Berechnungen des DIW Berlin.

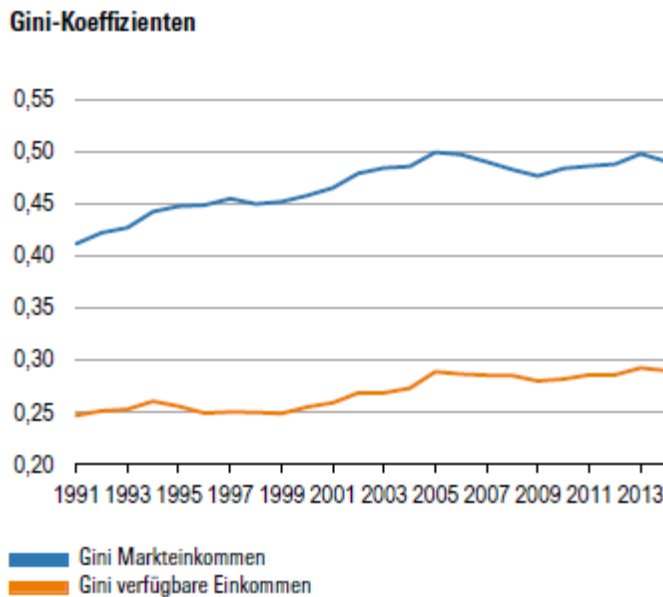
© DIW Berlin 2017

Dies lässt sich plastisch an dem 90:10 Dezilverhältnis aufzeigen. Es nimmt in jüngster Zeit Höchstwerte ein. Da heißt die 10 % höchsten Einkommen, die im Durchschnitt Anfang neunziger Jahre noch etwa nur dreimal so hoch waren wie die 10 % niedrigsten, streben nunmehr auf den vierfachen Wert zu.

Dies alles ist ein Hinweis darauf, dass die Verteilung an den Rändern ausfranst und in der Mitte durch die langjährige Stagnation der mittleren Einkommen an Gewicht verliert. Die Werte belaufen sich in der Regel auf maximal 5 Prozentpunkte. Dies zeigen nahezu alle auch ansonsten zueinander kontroversen Untersuchungen (Horn et al 2017, Grabka und Goebel 2017 und Niehues 2018). Ob das Ausmaß des Rückgangs allerdings Stabilität oder Schrumpfung ausdrückt, darüber gehen die urteil auseinander (Horn et al 2017 und Niehues 2018).

Beim vielfach verwendeten Gini Koeffizienten sind wegen des starken Gewichts der mittleren Einkommen die beschriebenen Bewegungen tatsächlich nur gedämpft erkennbar.

Abb .12



Anmerkung:
 Alle Einkommen sind bedarfsgewichtete reale Haushaltsjahreseinkommen (in Preisen von 2010), gewichtet mit der modifizierten OECD-Skala.

Quellen: SOEP 32f; Berechnungen des IMK.

Die hier dargestellten Bewegungen haben seit 2005 nach Berechnungen des DIW (Grabka und Goebel 2017) bis 2009 zu einem signifikanten

Rückgang der Ungleichheit geführt und danach wieder zu einem signifikanten Anstieg auf das Niveau von 2005. Diese Bewegungen können leicht mit den schon beschriebenen Effekten der Finanzmarktkrise erklärt werden. Das am Ende die Ungleichheit auch nach dem Gini Koeffizient wieder auf ihrem Höchstwert seit 1991 angelangt ist, lässt auch nach diesem Maß den Eindruck aufkommen, dass die Tendenz zu vermehrter Ungleichheit, allein unterbrochen durch die Finanzmarktkrise, nach wie vor fortbesteht. Dies ist umso erstaunlicher als die deutsche Wirtschaft mittlerweile einen langjährigen und robusten Aufschwung durchläuft, der mit erheblichen Beschäftigungszuwächsen verbunden ist. Diese sollten sich eigentlich auch in entsprechend vermehrten Erwerbseinkommen insbesondere breiter Bevölkerungsschichten mit mittleren bis niedrigen Einkommen niederschlagen und tendenziell zu einer Reduzierung der Ungleichheit führen. Dies ist aber nicht der Fall.

Vor diesem Hintergrund erstaunt das lapidare Urteil des Sachverständigenrates (2016, Ziffer 15): „*Allerdings ist die Ungleichheit im vergangenen Jahrzehnt weitgehend unverändert geblieben..*“ Mit dieser Ansprache werden die gegenläufigen Bewegungen mit Rückkehr zum früheren Trend ausgeblendet und der wahrscheinlich vorschnelle Eindruck erweckt, als sei der Anstieg der Ungleichheit seit längerem zum Stillstand gekommen. Das war aber nur während der Finanzmarktkrise so.

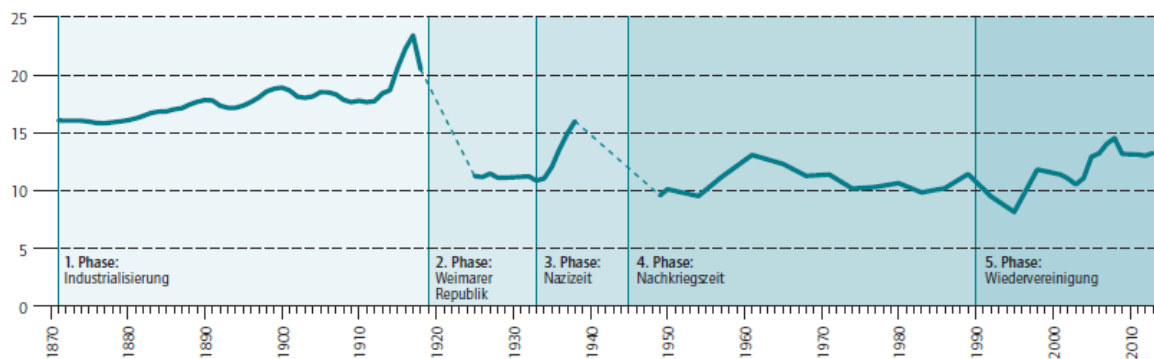
Diese Tendenzen sprechen eher zugunsten der historischen Trends zu mehr wachsender Ungleichheit von Einkommen und Vermögen, die in jüngster Zeit vor allem von Piketty (2013) aufgezeigt worden sind;. trotz aller Bedenken gegen seine Berechnungen und vor allem etwas zu weitreichenden Schlussfolgerungen (Bofinger et al. 2015, Horn 2015). Dennoch zeigt Bartels (2018), die mit der Datenbank von Piketty arbeitet, auf, dass sich die Einkommensungleichheit in Deutschland in einen langen historischen Trend fügt. Dies folgt der Hypothese von Piketty, dass in kapitalistischen Volkswirtschaften ein inhärenter Trend zur Ungleichheit besteht, der

nur durch nationale Katastrophen wie tiefe Rezessionen, Naturkatastrophen und Kriege durchbrochen wird.

Abb.12

Das Top-Ein-Prozent In Deutschland von 1871 bis 2013

Anteil am Volkseinkommen in Prozent



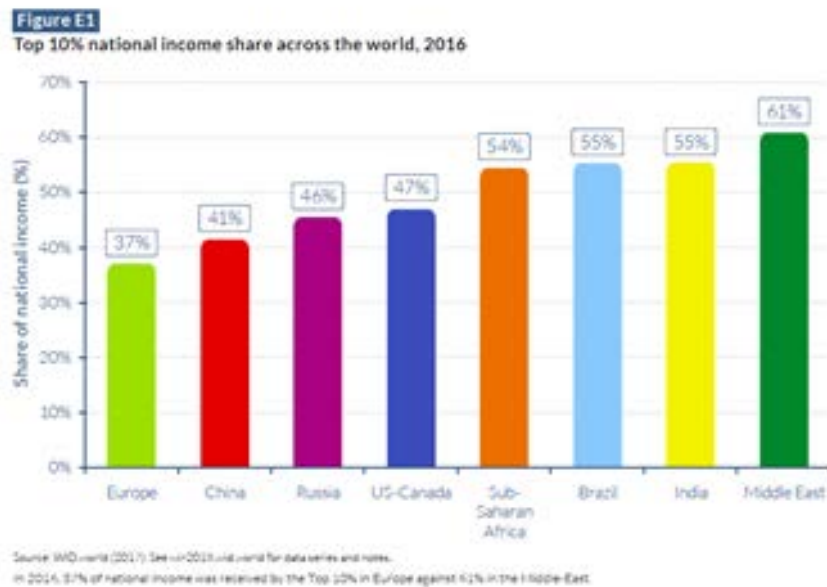
Quelle: Eigene Berechnungen.

© DW Berlin 2018

Es soll hier nicht vertieft auf die Unschärfen in dieser Argumentation eingegangen werden, die anderer Stelle (Bofinger et al. 2015) zum Tragen kommt. Schon die doch recht lange Nachkriegszeit in Deutschland spricht gegen eine allzu unkritische Übernahme der Pikettyschen Überlegungen. Es zeigt sich zudem, dass die Ungleichheit in verschiedenen Regionen der Welt durchaus unterschiedlich ausgeprägt ist.

Abb .13

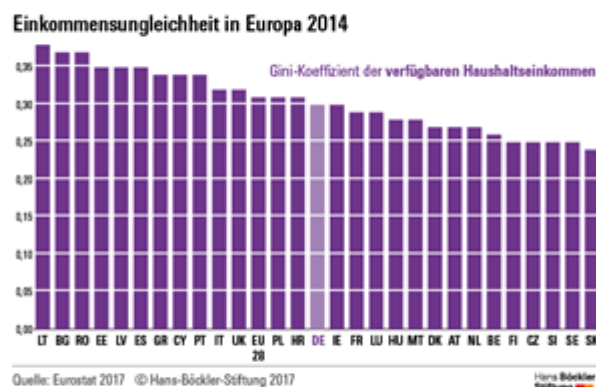
Piketty: Ungleichheit in den Regionen der Welt



Europa zeigt ist mithin der Kontinent mit der geringsten Ungleichheit. Und in Europa nimmt Deutschland einen Platz im Mittelfeld ein.

Abb.14

Deutschland im internationalen Vergleich



- Ungleichheit in Deutschland liegt knapp unter EU-Durchschnitt

Quelle: Berechnungen des WSI; Eurostat 2017.

IMK

Dies zeigt, dass es offenbar durchaus nationale und Besonderheiten gibt. Zu diesem Schluss kommt auch eine Untersuchung der BIZ (Bourguignon 2017) Daraus ergibt sich umgekehrt die Schlussfolgerung, dass Ungleichheit kein Schicksal ist, sondern es durchaus politische Gestaltungsspielräume gibt.

5. Zu den Ursachen von Ungleichheit

Um diese potenziellen Handlungsspielräume zu nutzen, sollten die Ursachen und Wirkungen der steigenden Ungleichheit verstanden werden. In der Literatur wird eine Vielzahl von Erklärungsansätzen für den Anstieg der Ungleichheit diskutiert. Generell wirken die verschiedenen Faktoren über drei unterschiedliche Wirkungskanäle: Erstens durch Faktoren, die das Markteinkommen beeinflussen, zweitens durch sozioökonomische Faktoren, die auf

Andere Faktoren, können in unterschiedlichen Marktmacht (PS) der Unternehmen oder in einer divergierenden Arbeitsnachfrage bestehen. Im ersten Fall ergibt sich in Kombination mit einer höheren Lohnsetzungsmacht die interessante Konstellation, dass die Reallöhne für die Unternehmen und die Beschäftigten auseinanderfallen. Während die Hochlohnunternehmen aufgrund ihrer hohen Preissetzungsmacht einen relativ niedrigen Reallohn zahlen, verfügen ihre Beschäftigten gleichwohl über einen relativ hohen Reallohn, da sie von den niedrigen Preisen des anderen Sektors profitieren. Gleichzeitig ist die Kaufkraft der Niedrig Lohn Bezieher besonders gering; eine Quelle von Ungleichheit.

Die folgenden Thesen folgen Fitzenberger (2012). Die erste These besagt, dass die spezifische Art des technischen Fortschritts dazu geführt hat, dass die Arbeitsnachfrage nach höher qualifizierten Arbeitnehmern stärker zugenommen hat als jene nach Geringqualifizierten (Katz und Autor 1999). Dies sollte deren Lohnsetzungsmacht gestärkt haben. Dustman et al. (2009) kommen für Deutschland zur Schlussfolgerung, dass dadurch die Lohnungleichheit am oberen Rand der Einkommensverteilung gestiegen ist.

Die zweite These ist die sogenannte Routinisierungs- und Polarisierungshypothese. Sie stellt anstatt der Qualifikationen die Tätigkeit in den Mittelpunkt und besagt, dass durch den Einsatz von Computern und Maschinen insbesondere Routinearbeiten leicht ersetzbar sind. Demnach sinke die Arbeitsnachfrage für qualifizierte Routinetätigkeiten, die in der Regel im mittleren Einkommenssegment zu finden sind, im Vergleich zu gering bezahlten, aber schwieriger zu automatisierenden Service-Tätigkeiten und nach hochbezahlten Nicht-Routinetätigkeiten. Dies erkläre die schrumpfende Mittelschicht und die zunehmende Polarisierung der Einkommen am unteren und oberen Rand. Gestützt wird diese These durch empirische Evidenz in Spitz-Oener (2006) und Dustmann et al. (2009). Eine neuere Studie von Eichhorst et al. (2015) findet hingegen nur wenig Evidenz für eine Polarisierung am deutschen Arbeitsmarkt.

Eine dritte von Fitzenberger (2012) diskutierte Hypothese betrifft die Lohnmobilität. Riphahn und Schnitzlein (2011) dokumentieren eine fallende Lohnmobilität. Diese kann damit dem Anstieg der Lohnungleichheit nicht entgegenwirken. Die abnehmende Lohnmobilität kann insbesondere in Ostdeutschland durch eine zunehmende Jobstabilität erklärt werden. Insgesamt könnten die Ergebnisse auf zunehmende Friktionen für Arbeitsmarktübergänge hindeuten (beispielsweise durch höhere Suchkosten bei der Arbeitssuche). Dies erklärt die Persistenz der Lohnungleichheit.

Zwei weitere in der Literatur diskutierte Thesen betreffen institutionelle Erklärungen. Die eine besagt, dass der Rückgang der Tarifbindung einen Teil der Lohnungleichheit erklärt. Einen positiven Zusammenhang zwischen beiden Größen finden beispielsweise Antonczyk et al. (2010). Die andere These fokussiert auf die Arbeitsmarktreformen und die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, wie beispielsweise die Kürzung von Lohnersatzleistungen und die Verkürzung von Bezugszeiten dieser Leistungen, die den Anstieg des Niedriglohnssektors weiter beflügelt haben. Allerdings weisen sowohl Biewen und Juhasz (2012) als auch Fitzenberger (2012) darauf hin, dass diese Faktoren nur wenig zum Ungleichheitsanstieg beigetragen haben, da der Anstieg der Lohnungleichheit im Wesentlichen bereits vor den Arbeitsmarktreformen einsetzte.

Neue Ansätze in der Literatur stellen die zunehmende Firmenheterogenität in den Mittelpunkt (Card et al. 2013). Hieraus resultiert eine Segmentierung des Arbeitsmarktes in Firmen mit gut ausgebildeten und gut bezahlten und in Firmen mit weniger gut ausgebildeten und weniger gut bezahlten Arbeitnehmern. Hinzu kommt eine durch Globalisierung und technischen Fortschritt getriebene Dominanz marktbeherrschender Unternehmen (sogenannte „Superstar Firms“), die außerordentlich hohe Gewinne erzielen und relativ geringe Lohnkosten aufweisen. Die hohe Preissetzungsmacht dieser Unternehmen in Kombination mit der höheren Lohnsetzungsmacht ihrer Beschäftigten

hat Ungleichheit zur Folge. Zugleich liefert dies eine Erklärung für die in vielen Ländern rückläufige Lohnquote (Autor et al. 2017).

Neben den Erwerbseinkommen spielen auch die Kapitaleinkünfte eine Rolle bei den Markteinkommen. Der prozentuale Anteil von Kapitaleinkommen am Gesamteinkommen ist zwar viel geringer als der der Erwerbseinkommen. Erstere sind allerdings viel ungleicher verteilt und konzentrieren sich am oberen Rand der Einkommensverteilung. In ihrer Auswertung von Steuerdaten für das Jahr 2005 finden Bach et al. (2012), dass die Kapitaleinkünfte eines Durchschnittshaushaltes weniger als 1 % vom Bruttoeinkommen ausgemacht haben, während der Anteil für die Einkommenselite bei 34 % lag. Diese extrem ungleiche Verteilung führt dazu, dass Veränderungen in Kapitaleinkünften, von denen nur ein kleiner Teil der Bevölkerung betroffen ist, spürbare Veränderungen in der Einkommensverteilung hervorrufen können. Sowohl Grabka und Goebel (2013) als auch Rehm et al. (2014) zeigen, dass die Veränderungen in der Ungleichheit der Kapitaleinkünfte einen großen Einfluss auf die Entwicklung der Einkommensungleichheit in Deutschland haben.

Neben Faktoren, welche die Einkommen direkt betreffen, beeinflussen auch sozioökonomische Veränderungen die Einkommensungleichheit. In Deutschland haben sich sowohl die Zusammensetzung der Haushalte als auch die Haushaltsgröße über die Zeit verändert (IAW 2011). Die durchschnittliche Haushaltsgröße ist spürbar gefallen, da der Anteil von größeren Haushalten (mit drei und mehr Personen) abgenommen hat, während der Anteil der Alleinerziehenden-Haushalte zunahm. Gleichzeitig ist die Bevölkerung gealtert, was zu mehr Rentnerhaushalten geführt hat. Bereits eine Veränderung der Zusammensetzung der Haushalte – bei sonst gleichbleibenden Einkommen – führt durch die veränderte Gewichtung zu anderen Äquivalenzeinkommen, wobei die Verteilungseffekte a priori unbestimmt sind. Peichl et al. (2011) kommen zu dem Ergebnis, dass Veränderungen in der Haushaltsgröße rund 20 % des Anstiegs der Ungleichheit der Nettoeinkommen erklären

können. Biewen und Juhasz (2012) zeigen hingegen, dass der Erklärungsbeitrag geringer ist, wenn neben der Haushaltsstruktur auch die Haushaltsmerkmale berücksichtigt werden.

In Schmid und Stein (2013, Kapitel 5) werden einige Gründe diskutiert, die dazu beigetragen haben, dass die staatliche Umverteilungswirkung zwischen 1991 und 1997 erst deutlich zugenommen und seit dem Ende der 1990er Jahre wieder deutlich abgenommen hat. In erster Linie dürfte die steigende Umverteilungswirkung zu Beginn der 1990er Jahre auf die stark steigende Arbeitslosigkeit zurückzuführen sein. Diese bewirkt eine zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen. Lohnersatzleistungen begrenzen jedoch den Zuwachs der Ungleichheit der verfügbaren Einkommen. Systemimmanent steigt die gemessene Umverteilungswirkung. Mehrere entscheidende Reformen im deutschen Steuer- und Abgabensystem fallen jedoch zeitlich ebenfalls mit diesen Veränderungen zusammen. So wurde die Vermögensteuer im Jahr 1997 ausgesetzt. Darüber hinaus wurde der Einkommenssteuersatz im Laufe der Jahre mehrfach verändert. So wurden 1996 der Einkommenssteuersatz und die Grenzsteuersätze im mittleren Einkommensbereich angehoben. Zusammen mit der Anhebung des Grundfreibetrags um mehr als das Doppelte ergab sich dadurch gerade für untere Einkommen eine erhebliche Entlastung, die mit steigendem Einkommen vollkommen abgeschmolzen wurde. Dies hat der Ungleichheit entgegen gewirkt. Obwohl in dieser Zeit die Ungleichheit der Markteinkommen bereits zugenommen hatte, hat die staatliche Umverteilung dazu beigetragen, dass die Ungleichheit der Nettoeinkommen damals nicht angestiegen ist.

Anders verhält es sich ab Ende der 1990er Jahre. In diesen Zeitraum der abnehmenden staatlichen Umverteilungswirkung fallen unter anderem Steuerreformen, die zu einer stufenweisen Herabsetzung sowohl des Spitzensteuersatzes von 53 % auf 42 % als auch des Steuereingangssatzes von 23,9 % auf 15 % zwischen den Jahren 2000 und 2005 und damit zu einem

deutlichen Rückgang der effektiven Steuerbelastung geführt haben. Bach et al. (2016a) berechnen, dass das Steuer- und Abgabensystem in den letzten Jahren deutlich von unten nach oben umverteilt hat: Die unteren 5 % der Haushalte (gemessen am äquivalenzgewichteten Haushaltsbruttoeinkommen) wurden im Zeitraum zwischen 1998 und 2015 um 5,7 % des Haushaltsbruttoeinkommens höher belastet, während das oberste Prozent der Haushalte um 4,8 % entlastet wurden.

6. Die Wirkungen von Ungleichheit

Bis zur Finanzkrise ging die neoklassische Theorie von einem grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gleichheit aus (Okun 1975). Nach dieser Sichtweise sind Maßnahmen zur Umverteilung von Einkommen notwendigerweise mit Wachstumseinbußen verbunden („big trade-off hypothesis“). Dabei wird argumentiert, dass eine höhere Belastung mit Steuern und Abgaben die individuellen Leistungsanreize reduziert und damit das Wachstum der Arbeitsproduktivität behindert, sowie die Investitionstätigkeit bremst. Insbesondere die neueren Forschungsarbeiten des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ziehen diese Sichtweise jedoch in Zweifel (Dabla-Norris et al. 2015, OECD 2015). In der ökonomischen Theorie werden verschiedene Kanäle zu den wachstumshemmenden Effekten der Einkommensverteilung diskutiert. Dabei lassen sich angebotsseitige Argumente, wie etwa die Schwächung des Humankapitals (Perotti 1996), politökonomische Instabilität (Alesina und Perotti 1996) oder sozialer Unfrieden (Rodrik 1999) und nachfrageseitige Argumente unterscheiden.

Ostry et al. (2014) kommen in einer panelökonometrischen Analyse für eine Gruppe von Industrie und Entwicklungsländern etwa zu dem Ergebnis, dass Länder mit höherer Einkommensungleichheit, gemessen am Gini-Koeffizient

der verfügbaren Haushaltseinkommen, in den vergangenen Jahrzehnten ein geringeres Wirtschaftswachstum und kürzere Wachstumsphasen verzeichneten als Länder mit geringerer Einkommensungleichheit. Darüber hinaus liefert die Analyse Hinweise, dass staatliche Einkommensumverteilung in der Regel positive Effekte auf das Wachstum hat. Die Studie von Cingano (2014) bestätigt die wachstumshemmenden Effekte steigender Einkommensungleichheit für Länder der OECD. Demnach wäre das Wirtschaftswachstum in Ländern wie den USA, dem Vereinigten Königreich oder Deutschland zwischen 1990 und 2010 bei gleichbleibender Einkommensungleichheit um rund ein Fünftel höher gewesen. In Deutschland ist das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in diesem Zeitraum etwa um rund 26 Prozentpunkte gewachsen. Die deutsche Wirtschaft ist somit um fast sechs Prozentpunkte weniger gewachsen, als dies bei unveränderter Ungleichheit der Fall gewesen wäre. Cingano (2014) argumentiert, dass das Wirtschaftswachstum hauptsächlich dadurch gebremst wird, dass untere Einkommensgruppen bei steigender Ungleichheit weniger in Bildung investieren können, wodurch die soziale Mobilität und die Entwicklung des Humankapitals geschwächt werden. Albig et al. (2017) kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass der Anstieg der Ungleichheit in Deutschland zwischen 1991 und 2015 die wirtschaftliche Entwicklung merklich belastet haben dürfte. Demnach hätte das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2015 um 40 Milliarden Euro über seinem tatsächlichen Wert gelegen, wenn der Gini-Koeffizient der verfügbaren Haushaltseinkommen seit der Wiedervereinigung konstant geblieben wäre. Dies entspricht kumuliert einer knapp zwei Prozentpunkte höheren Wachstumsrate. Verglichen mit der OECD-Studie fällt der negative Einfluss zunehmender Ungleichheit auf die wirtschaftliche Entwicklung somit zwar merklich geringer aus. Allerdings prognostizieren die Autoren für Deutschland aufgrund der langfristigen negativen Auswirkungen steigender Ungleichheit auf das Humankapital eine zunehmende Schwächung des Wirtschaftswachstums in den kommenden Jahren.

Bei der Beurteilung all dieser Ergebnisse gilt es zwar zu berücksichtigen, dass die Wirkungsrichtung zwischen Verteilung und Wachstum nicht eindeutig ist. Denkbar wäre auch, dass in einzelnen Ländern ein geringes Wirtschaftswachstum zum Anstieg der Ungleichheit beigetragen hat (Krugman 2015). Ein Zielkonflikt zwischen gleichmäßigerer Verteilung und stärkerem Wachstum ist allerdings alles andere als offenkundig. Dem wird versucht mit entsprechenden ökonometrischen Methoden Rechnung zu tragen.

Ein weiterer Einwand ist, dass diese Trade –off erst ab einem gewissen Schwellenwert der Ungleichheit, also in Ländern mit relativ hoher Ungleichheit aufgehoben wird (Kolev, Niehaus 2016). Dies Argument ist a priori nicht völlig von der Hand zu weisen. Jedoch ist die in dieser Untersuchung verwendete Methodik nur wenig geeignet diesen Befund zu untermauern.

Es gibt auch einen eigentlich offenkundigeren Herleitungsstrang für die Wirkungen von Ungleichheit. Er besagt, dass steigende Einkommensungleichheit das Wirtschaftswachstum über negative Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage bremsen kann, da die unteren Einkommensgruppen tendenziell eine höhere Konsumneigung aufweisen als einkommensstarke Haushalte. Bei dieser Betrachtung stellt sich insbesondere die Frage, wie bei hoher bzw. steigender Einkommensungleichheit eine hinreichend große Nachfrage generiert werden kann, um eine hohe Arbeitslosigkeit zu verhindern. Wenn wachsende Ungleichheit mit einer schwachen Entwicklung der Masseneinkommen verbunden ist, droht entweder ein gesamtwirtschaftlicher Nachfrageausfall oder eine Überschuldung der privaten Haushalte, sofern die unteren Einkommensgruppen ihre relativen Kaufkraftverluste durch eine höhere Kreditaufnahme kompensieren. Hinzu kommt, dass sie wegen einer schwachen Binnennachfrage zu Leistungsbilanzungleichgewichten führen können. So vertreten viele Ökonomen etwa die Auffassung, dass im starken Anstieg der Ungleichheit eine strukturelle Ursache der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der der Krise des Euroraums zu sehen ist (van Treeck 2014). In deren Folge glitten viele Länder in eine schwere Rezession

ab, was erklären würde, warum die Ergebnisse der neueren Studien wieder vermehrt auf einen negativen Zusammenhang zwischen Einkommensverteilung und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung schließen lassen.

7. Was tun gegen die Ungleichheit?

Es ist nach wie vor nicht unstrittig, ob aus wirtschaftspolitischer Sicht die Notwendigkeit besteht, etwas gegen die im Vergleich zu früheren Jahrzehnten stark gestiegene Ungleichheit von Einkommen in Deutschland zu unternehmen. Wer wie der Sachverständigenrat (SVR 2016) die unstrittig gestiegene Ungleichheit als ein Marktergebnis ansieht, das veränderte Anforderungen an Arbeitskräfte widerspiegelt und daher nur um den Preis höherer Arbeitslosigkeit zu vermeiden wäre, wird keinen Handlungsbedarf zumindest im Hinblick auf die Erwerbseinkommen erkennen. Wer wie Kolev und Niehaus (2017) keine Wachstumsprobleme in der verfestigten Verteilung der verfügbaren Einkommen zu entdecken vermag, wird auch die Notwendigkeit bestreiten, die Umverteilungssysteme zu verändern.

Es gibt aber hinreichend gewichtige Gegenargumente. So haben Globalisierung und Digitalisierung die Markteinkommen bis zuletzt auseinanderdriften lassen. Vieles spricht dafür, dass nicht nur eine veränderte Arbeitsnachfrage hierfür ursächlich ist,

sondern auch – nicht völlig von ersterem zu trennen - eine veränderte Machtbalance am Arbeitsmarkt. Über Nachfrageverschiebungen hinaus, dürften die Deregulierung des Arbeitsmarktes und die Marktmacht von Unternehmen der Digitalwirtschaft Spuren hinterlassen haben. Die Umverteilungssysteme haben diese Markt Impulse nur begrenzt bewältigen können. Teilweise sind diese im vorigen Jahrzehnt selbst dahingehend verändert worden, dass sie die Ungleichheit weniger stark auffangen sollten.

Dies entspricht der früher nahezu einhellig vertretenen Sichtweise von Wachstum stimulierenden Wirkung erhöhter Ungleichheit. Hieran haben

neuere Untersuchungen ernsthafte Zweifel erweckt. Zumindest sind die nachfrageseitigen Folgen tendenziell negativ einzuschätzen. Generell ist es zudem eine politische Frage, die im öffentlichen Diskurs verhandelt wird, ob eine gegebene Verteilung von Einkommen und Vermögen als gerecht empfunden wird oder nicht, und daher gegebenenfalls wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf besteht.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, zumindest über adäquate wirtschaftspolitische Maßnahmen gegen die erhöhte Ungleichheit nachzudenken. Es gilt, gleichsam den Instrumentenkasten zu prüfen, mit dem, falls dies politisch gewünscht wird, Ungleichheit auf ökonomisch sinnvolle Weise vermindert werden kann.

Es würde in diesem Rahmen zu weit führen auch nur einen Überblick zu geben. Schließlich reicht das Spektrum möglicher Maßnahmen von regulatorischen Eingriffen auf dem Arbeits- und dem Gütermarkt über Steuer- und Transferpolitik bis zur Bildungspolitik. Einen Überblick findet man in Horn et al (2017).

Im folgenden sollen daher nur zwei bislang eher wenig diskutierte Maßnahmen vorgestellt werden, die sich als hilfreich erweisen könnten. Ein Vorhaben soll das Ausfransen am unteren Rand der Einkommensverteilung eindämmen. Es geht dabei um Langzeitarbeitslose und ihre Familien, die Arbeitslosengeld 2 (ALG2) beziehen. Sie stehen am unteren Ende der Einkommensverteilung. In der öffentlichen Debatte wird vor diesem Hintergrund zwar immer wieder über die Höhe des Regelsatzes und dessen Angemessenheit diskutiert. Es wird aber wenig beachtet, dass der derzeitige praktizierte Anpassungsmodus gleichsam einen Automatismus zu einer verstärkten Ungleichheit enthält. Gegenwärtig werden die Regelsätze mit Blick auf die Preisentwicklung angepasst. Grundlage für die Neuberechnung der Regelsätze ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die alle fünf Jahre vom Statistischen Bundesamt durchgeführt wird. Die Höhe der Regelsätze

richtet sich nach den Lebensverhältnissen der einkommensschwächsten Haushalte in Deutschland. Als Vergleichsmaßstab für Familienhaushalte werden dabei die Konsumausgaben der unteren 20 % der Haushalte herangezogen, bei Alleinstehenden sind es die unteren 15 % (Bundesregierung 2017).

Mit diesem Vorgehen sichert man zwar die Kaufkraft des so definierten Existenzminimums, lässt aber die Haushalte, die ALG 2 beziehen, in Zeiten gesamtwirtschaftlich steigender Reallöhne, was in unterschiedlichem Ausmaß in der Regel der Fall ist, in der Einkommensverteilung immer weiter zurückfallen. Von daher muss unter sonst gleichen Bedingungen, die Ungleichheit steigen. Das könnte verhindert werden, in dem die Anpassung stärker an die Entwicklung der Reallöhne gekoppelt wird. Um nicht in Konflikt mit dem Lohnabstandsgebot zu kommen, bietet sich an, sich an der jeweiligen Erhöhung des Mindestlohns zu orientieren. Dann bliebe der Abstand zum geringsten Lohn unvermindert und würde sich nicht tendenziell erhöhen. Gleichzeitig beteiligt man Hartz-IV-Empfänger am wirtschaftlichen Leistungszuwachs, zumindest insoweit als man die Empfänger von Mindestlöhnen teilhaben lässt. Dann würde eine strukturelle Tendenz zu mehr Ungleichheit eingedämmt.

Eine weitere bedeutsame Quelle der Ungleichheit ist die hohe Konzentration der Kapitaleinkommen auf Bevölkerungsschichten, die ohnehin schon über hohe Einkommen und Vermögen verfügen (Milanovic 2017). Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen besitzen kaum Kapitalvermögen, haben nur begrenzte Ressourcen zum Sparen oder zur Glättung von Einkommensschwankungen und können folglich keine Risikoprämien abschöpfen. Eine geeignete Möglichkeit zum Aufbau eines breiter gestreuten Kapitalstocks bestünde in der Gründung eines Staatsfonds – wie er bereits in vielen Ländern existiert –, der in Wertpapiere investiert, dadurch Risikoprämien erzielt und die Rendite jährlich an die Bevölkerung mit gleichen Beträgen pro Kopf

ohne eine weitere Bedingung als eine festzulegende Mindestdauer der Ansässigkeit in Deutschland ausschüttet (Corneo 2017).

Dieses Vorhaben kann nur auf lange Sicht umgesetzt werden, da der Aufbau des Vermögens ohnehin nur allmählich erfolgen muss, um Verwerfungen an den Aktien- und Anleihenmärkten zu vermeiden. Zudem ist vorab immer zu prüfen, ob eine alternative Verwendung der Mittel nicht sinnvoller ist. So wäre es z. B. derzeit angesichts der gravierenden Infrastrukturprobleme vorzuziehen, die öffentlichen Investitionen auszuweiten.

Bestünde jedoch bei einer guten Konjunkturlage kein nennenswerter Investitionsbedarf, wäre die Anlage von Steuereinnahmen in einen Staatsfonds sinnvoller als die Steuern zu senken; letzteres würde in der Regel die Ungleichheit sogar verschärfen. Außerdem könnte dieser Staatsfonds Stille Teilhaberschaften übernehmen, die sich aus Verpflichtungen aus der Erbschaftssteuer ergeben und damit Liquiditätsprobleme für Unternehmen vermeiden.

Es kann sogar sinnvoll sein, in begrenztem Umfang Schulden für Einzahlungen in den Fonds zu machen (Bönke et al 2018). Entscheidend ist dabei, dass der deutsche Staat seine gute Bonität als Garantie stellt, um die Wertpapierkäufe zu wesentlichen Teilen über eine niedrig verzinste Anleihe zu finanzieren. Dies kann gerade in Zeiten niedriger Zinsen gelingen. Da der schuldenfinanzierte Kauf von Finanzaktiva bei der Schuldenbremse als finanzielle Transaktion herausgerechnet wird und für die europäischen Fiskalregeln nicht relevant wird, weil er den Finanzierungssaldo nicht verändert, wäre er für die Defizitregeln grundsätzlich unproblematisch. Auch ein Konflikt mit den Regelungen zum Schuldenstand kann möglicherweise vermieden werden, wenn sich die öffentlichen Finanzen und die Konjunktur in den kommenden Jahren ähnlich günstig entwickeln wie in den vergangenen Jahren. Dann würde durch einen teilweise schuldenfinanzierten Aufbau des Fonds der ansonsten fortgeführte Abbau der Schuldenstandsquote (teilweise) kompensiert. Als Anlagestrategie sollte ein Kurs mit mittleren Risiken

eingeschlagen werden. Das ermöglicht auf der einen Seite das Erzielen einer Rendite oberhalb der von festverzinslichen Wertpapieren und verhindert auf der anderen Seite das Eingehen spekulativer Risiken, die die Existenz des Fonds gefährden könnten.

Mit diesen und anderen Maßnahmen ließe sich die Ungleichheit der Einkommen in Deutschland vermindern. Dabei gilt es, einen Zusammenhang zu beachten, der häufig in den Debatten vernachlässigt wird. Je stärker man die Ungleichheit der Markteinkommen vermeidet, in dem die Regulierungen eine hinreichende Lohnsetzungsmacht der Beschäftigten ermöglichen, desto geringer ist die Notwendigkeit dies über nachgelagerte Steuer- und Transfersystem zu erreichen. Insofern besteht ein Trade-off in der Reformagenda. Im vorigen Jahrzehnt waren die Reformen in beiden Feldern jedoch gleichgerichtet in Richtung mehr Ungleichheit. Dies kann sich selbstverstärkende Tendenzen und ein nicht erwünschtes Überschießen begründen. Ganz grundsätzlich können derart gleichgerichtete Maßnahmen gleichsam Superzyklen der Verteilung erzeugen, die am Ende wegen überzogener Effekte nicht haltbar sind. Deshalb erscheint es wirtschaftspolitisch sinnvoll, selektiv vorzugehen und eine unerwünschte Verteilung entweder über Reformen an den Arbeits- und Gütermärkten zu korrigieren, oder sich aber gleich auf ein geeigneteres Steuer- und Transfersystem zu fokussieren.

Literatur

Albig, H. / Clemens, M. / Fichtner, F. / Gebauer, S. / Junker, S. / Kholodilin, K. (2017): Wie steigende Einkommensungleichheit das Wirtschaftswachstum in Deutschland beeinflusst. DIW Wochenbericht Nr. 10.

Alesina, A. / Perotti, R. (1996): Income Distribution, Political Instability, and Investment. In: European Economic Review, Bd. 40, H. 6, S. 1203-1228.

Antonczyk, D. / Fitzenberger, B. / Sommerfeld, K. (2010): Rising Wage Inequality, the Decline of Collective Bargaining, and the Gender Wage Gap. In: Labour Economics, Bd. 17. H., S. 835-847.

Autor, D. / Dorn, D. / Katz, L. F. / Patterson, C. / van Reenen, J. (2017): Concentrating on the Fall of the Labor Share. In: American Economic Review, Bd. 107, H. 5, S. 180–185

Bach, S. / Beznoska, M. / Steiner, V. (2016a): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems. DIW Berlin: Politikberatung kompakt Nr. 114.

Bach, S. / Corneo, G. / Steiner, V. (2012): Effective Taxation of Top Incomes in Germany. In: German Economic Review, Bd. 14, H. 2, S. 115-137.

Bartels, Charlotte (2018): Einkommensverteilung in Deutschland von 1871 bis 2013: Erneut steigende Polarisierung seit der Wiedervereinigung, in DIW Wochenbericht N3 /2018.

Biewen, M. / Juhasz, A. (2012): Understanding Rising Inequality in Germany, 1999/2000 – 2005/06. In: Review of Income and Wealth, 58, S. 622–647.

Bönke Timm , Carola Frank und Astrid Harnack (2018): Die Soziale Dividende: Utopie oder realistische Politikoption? Studie der Bertelsmann Stiftung 2018.

Bofinger, Peter, Gustav A. Horn, Kai D. Schmid und Till van Treeck (2105) (Hrsg.). Thomas Piketty und die Verteilungsfrage, SE Publishing London 2015.

Bourguignon, Francois (2017): World changes in inequality: an overview of facts, causes, consequences and policies, BIS Working Papers Nr. 654.

Bundesregierung (2017): Anpassung HARTZ IV.
<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/09/2016-09-21-erhoehung-regelbedarf.html>; aufgerufen am 27.07.2017.

Card, D. / Heining, J. / Kline, P. (2013): Workplace Heterogeneity and the Rise of West German Wage Inequality. *The Quarterly Journal of Economics*, Bd. 128, H. 3, S. 967-1015.

Cingano, F. (2014): Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 163*.

Corneo, G. (2017): Ein Staatsfonds, der eine soziale Dividende finanziert. *Freie Universität Berlin Fachbereich Wirtschaftswissenschaft Diskussionsbeiträge 2017/13*.

Dabla-Norris, E. / Kochar, K. / Suphaphiphat, N. / Ricka, F. / Tsounta, E. (2015): Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective. *IMF Staff Discussion Note 15/13*.

Dustmann, Christian., J. Ludsteck, J. und U. Schönberg, (2009): Revisiting the German Wage Structure. In: *The Quarterly Journal of Economics*, Bd. 124, H. 2, S. 843-881.

Eichhorst, Werner , Arni, P., Buhlmann, F., Ispording, I., Tobsch, V. (2015): Wandel der Beschäftigung: Polarisierungstendenzen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. *IZA Research Report Nr. 8*.

Fitzenberger, Bernd (2012): Expertise zur Entwicklung der Lohnungleichheit in Deutschland. *Arbeitspapier des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 04/2012*.

Grabka, M. M. / Goebel, J. (2013): Rückgang der Einkommensungleichheit stockt. *DIW Wochenbericht Nr. 46*.

Grabka, Marcus und Jan Goebel (2017): Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen– erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit, *DIW- Wochenbericht Nr. 4 2017*.

Horn, Gustav A, Jan Behringer, Sebastian Gechert, Katja Rietzler und Ulrike Stein (2017): Was tun gegen die Ungleichheit?, *IMK Report 129, September 2017*.

Horn, Gustav A.: *Krisen bewältigen, Springer –Gabler 2015*.

IAW (2011): Aktualisierung der Berichterstattung über die Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland für den 4. *Armut- und Reichtumsbe-*

richt der Bundesregierung. Gutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen.

Katz, Larry und D. Autor, D. (1999): Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality. In: Ashenfelter, Orley. / Card, D. (Hrsg.): Handbook of Labor Economics, 3A. North Holland, Amsterdam, S. 1463-1555.

Kolev ,Galina, Niehues, Judith, 2016, The Inequality-Growth Relationship: An Empirical Reassessment, IW-Report Nr. 7/2016

Krugman, P. (2015): Musings on Inequality and Growth.
<http://krugman.blogs.nytimes.com/2015/06/08/musings-oinequality-and-growth>; aufgerufen am 12.06.2017.

Milanovic, Branko . (2017): Increasing capital income share and its effect on personal income inequality. In: Boushey, H. / de Long, B. / Steinbaum, M (Hrsg.): After Piketty: The agenda for economics and inequality. Harvard University Press, S. 235-259.

Niehues ,Judith (2018). Die Mittelschicht in Deutschland: Vielseitig und Stabil; in: <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-trends/beitrag/judith-niehues-die-mittelschicht-in-deutschland-vielschichtig-und-stabil-322410.html> (download 21.02.2108).

OECD (2011): Divided we stand, Why Inequality keeps Rising, Main Findings 2011.

Okun, A. M. (1975): Equality and Efficiency: The Big Trade-Off. Brookings Institution Press, Washington.

Ostry, J. / Berg, A. / Tsangarides, C. G. (2014): Redistribution, Inequality, and Growth. IMF Staff Discussion Note 14/02, Washington, D. c.

Peichl, A. / Pestel, N. / Schneider, H. (2011): Mehr Ungleichheit durch kleinere Haushalte? Der Zusammenhang zwischen Veränderungen der Haushaltsstruktur und der Einkommensverteilung in Deutschland. In: Zeitschrift für Arbeitsmarkt - Forschung, Bd. 43, H. 44, S. 327-338.

Perotti, R. (1996): Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say. In: Journal of Economic Growth, Bd. 1, H. 2, S. 149-187.

Piketty, Thomas. (2013): Capital in the 21st Century. Harvard University Press, Cambridge/Mass.

Rehm, M. / Schmid, K. / Wang, D. (2014): Why has Inequality in Germany not Risen Further After 2005? IMK Working Paper Nr. 137.

Riphahn, R. T. / Schnitzlein, D. D. (2011): Wage Mobility in East and West Germany. IZA Discussion Paper Nr. 6246.

Rodrik, D. (1999): Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflicts, and Growth Collapses. In: Journal of Economic Growth, Bd. 4, H. 4, S. 385-412.

Schmid, Kai und Ulrike Stein, U. (2013): Explaining Rising Income Inequality in Germany, 1991-2010. IMK Studies Nr. 32.

Spitz-Oener, Alexandra (2006): Technical Change, Job Tasks, and Rising Educational Demands: Looking Outside the Wage Structure. In: Journal of Labor Economics, Bd. 24, H. 2, S 235-270.

Stein, Ulrike (2017): Earnings Inequality in Germany, IMK Working Paper 187, 2017.

Stein, Ulrike. (2014): Erklärungsansätze für die Ungleichheitsentwicklung in Deutschland. In: Sozialer Fortschritt, Bd. 63, H. 12, S. 315–321.

Stiglitz, Joseph / Abernathy, N. / Hersh A. /Holmberg, S. / Konczal, M. (2015): Rewriting the Rules of the American economy, Roosevelt Institute, Washington

SVR (2016): Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/2017. Ziffer 60.

SVR (2002): Zwanzig Punkte für Wachstum und Beschäftigung, Jahresgutachten 2002 /2003, Ziffer 354.

Van Treeck, T. (2014): Did Inequality Cause the U. S. Financial Crisis? In: Journal of Economic Surveys, Bd. 28, H. 3, S. 421-448.