

Staatliche Umverteilung in der Europäischen Union

Judith Niehues, März 2013

Auf Basis europäischer Mikrodaten werden die Umverteilungswirkungen der Abgaben und Transfers in Deutschland und den anderen EU-Mitgliedstaaten berechnet. Die Ergebnisse zeigen eine deutlich überdurchschnittliche Einkommensumverteilung in Deutschland. Im unteren Einkommensbereich machen Transferleistungen den sechsthöchsten Anteil am verfügbaren Nettoeinkommen unter den 27 EU-Ländern aus. Dagegen werden die oberen Einkommen überdurchschnittlich stark durch Abgaben belastet. Neben den westeuropäischen und skandinavischen Ländern haben auch einige osteuropäische Länder eine hohe Umverteilung. Wenig Umverteilung gibt es in den baltischen und südeuropäischen Mitgliedstaaten.

Stichwörter: Einkommensverteilung, Umverteilung, Mikrodatenanalyse

JEL-Klassifikation: D31, H20, C81

Internationale Verteilungsanalysen

Bisherige Untersuchungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln haben gezeigt, dass in Deutschland eine weitgehend konsistente und betragsmäßig umfangreiche Umverteilung „von oben nach unten“ stattfindet (Horschel/Pimpertz/Schröder, 2009). Um die Höhe und Effizienz der Umverteilungsströme in Deutschland einordnen zu können, ist ein europäischer Vergleich der Umverteilungswirkungen von Steuer- und Transfersystemen erforderlich. Neben der Beurteilung der effektiven Wirkung des deutschen Umverteilungssystems im Kontext der EU-Staaten erlaubt die Analyse auch eine Gruppierung und Bewertung der Wohlfahrtssysteme der EU-Mitgliedstaaten. Im Bereich der internationalen Verteilungsanalysen gibt es eine umfangreiche Literatur, die sich mit der länderübergreifenden Betrachtung und Erklärung von Armut und Einkommensungleichheit befasst (Jenkins/Micklewright, 2007). Der Fokus bei diesen Studien beruht meist auf der Ungleichheit der verfügbaren Einkommen. International vergleichende Analysen zur staatlichen Umverteilung gibt es kaum. Dies liegt vor allem an den hohen Anforderungen an die notwendigen Daten. Grundsätzlich sind für Verteilungsanalysen Mikrodaten aus Personen- und Haushaltsbefragungen erforderlich. Bei Umverteilungsanalysen müssen neben Informationen über die Nettoeinkommen auch Angaben zu Steuern, Sozialversicherungsabgaben und Transferzahlungen erfasst sein.

Ausnahmen sind zum Beispiel einige Studien der OECD, die im Rahmen der Beurteilung der Ungleichheitsentwicklung in den OECD-Ländern auch die Unterschiede zwischen der Ungleichheit der Markt- und Nettoeinkommen und damit die Umverteilungswirkungen in den einzelnen Ländern vergleichen (Immervoll/Richardson, 2011; OECD, 2011). Wie ein Großteil der internationalen Verteilungsanalysen basieren diese Studien auf Daten der Luxembourg Income Study (LIS). Dieses gemeinnützige Projekt hat es sich zur Aufgabe gemacht, nationale Haushaltsbefragungsdaten ex post zu harmonisieren, um länderübergreifende Mikrodatenanalysen zu ermöglichen. Aufgrund des aufwendigen Harmonisierungsprozesses werden die Daten allerdings mit enormer zeitlicher Verzögerung zur Verfügung gestellt. Die aktuellsten Daten für Deutschland beziehen sich auf das Jahr 2004. Außerdem umfasst das Projekt nicht alle 27 EU-Staaten. Vor allem für die südeuropäischen EU-Staaten fehlen Angaben über die Bruttoeinkommen ohne Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, da diese in den nationalen Mikrodatensätzen nicht erhoben werden.

Datengrundlage

Für einen umfassenden europäischen Vergleich eignen sich die von Eurostat jährlich bereitgestellten Statistiken über Einkommens- und Lebensbedingungen in Europa (EU Statistics on Income and Living Conditions – EU-SILC). Dabei handelt es sich um konzeptionell vergleichbare Mikrodaten zu Einkommen und Haushaltscharakteristika für alle 27 EU-Staaten. EU-SILC dient zum einen als Grundlage zur Berechnung der offiziellen Indikatoren über Armut und Einkommensverteilung in der Europäischen Union (EU), zum anderen zur Überwachung politischer Maßnahmen. Die Haushaltsbefragung wurde zuerst 2003 mit einem Sample von sechs EU-Mitgliedstaaten gestartet. Im Jahr 2004 wurden die EU-15-Mitgliedstaaten und seit 2007 werden alle 27 EU-Staaten einbezogen. Neben repräsentativen jährlichen Querschnittsdaten zu Einkommen, Arbeitsbedingungen, Bildung, Gesundheit und sozialen Ausgrenzungsmerkmalen wird auch ein Längsschnittdatensatz angeboten.

In der folgenden Betrachtung wird die aktuelle verfügbare Querschnittsdatenwelle des Jahres 2010 herangezogen, wobei sich die Einkommen jeweils auf das Vorjahr beziehen (Eurostat, 2012a). Bei der Interpretation der Ergebnisse ist somit zu berücksichtigen, dass das Beobachtungsjahr die Finanzmarktkrise umfasst. Der Stichprobenumfang der EU-SILC-Daten reicht von 10.384 befragten Personen in Malta bis zu 47.551 Befragten in Italien. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem deutschen Beitrag zu EU-SILC im Vergleich zu den Daten aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) liefern Frick und Krell (2011).

Auch in den EU-SILC sind erst seit 2007 Angaben zum Bruttoeinkommen der südeuropäischen EU-Staaten verfügbar. Seither ermöglichen die Daten eine ausführliche Analyse der Umverteilungseffekte von Transfer- und Rentenzahlungen sowie der Abgaben durch Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer. Die Ergebnisse der folgenden Analyse basieren ausschließlich auf den Angaben der Befragten. Es gibt zudem ein europäisches Mikrosimulationsmodell, welches auf Grundlage der Haushalts- und Einkommensinformationen der EU-SILC-Daten für alle 27 EU-Staaten die Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer und viele Transferleistungen gemäß der nationalen Regelungen simuliert (EUROMOD, 2013). An den relevanten Stellen werden die Ergebnisse aus den Befragungsdaten mit Verweisen auf die simulierten Ergebnisse ergänzt. Die zugrunde liegenden Daten der EUROMOD-Simulation beziehen sich allerdings auf die SILC-Welle des Jahres 2007.

Vom Markteinkommen zum Nettoeinkommen

Bei den meisten Verteilungsanalysen steht das bedarfsgewichtete Haushaltsnettoeinkommen im Vordergrund der Betrachtung. Bei Umverteilungsanalysen sind vorwiegend die im Nettoeinkommen enthaltenen staatlichen Transferleistungen und die geleisteten Abgaben von Bedeutung. Ausgangspunkt ist das am Markt erwirtschaftete Einkommen, von dem dann sequenziell die Steuer- und Transferkomponenten des staatlichen Umverteilungssystems abgezogen oder hinzuaddiert werden.

Das **Markteinkommen** setzt sich aus den Bruttoeinkommen aus selbstständiger und un-selbstständiger Tätigkeit und dem Kapitaleinkommen zusammen. Gemäß der Empfehlung einer internationalen Expertengruppe werden auch die unterstellten Mieten bei selbstgenutztem Wohneigentum (korrigiert um die dafür anfallenden Hypothekenzinsen) und die Mietvorteile bei den frei zur Verfügung gestellten Wohnungen dem Haushaltseinkommen hinzugerechnet (The Canberra Group, 2001). Ebenso werden dem Markteinkommen auch private und betriebliche Renten zugeordnet.

Auf der nächsten Stufe werden die gesetzlichen Renten und Pensionen zum Markteinkommen hinzuaddiert. Die Renten und Pensionen werden wie in vergleichbaren internationalen Umverteilungsanalysen separat von den restlichen sozialen Transfers betrachtet, da sie zum einen eine Kombination aus Versicherungsleistung und staatlichen Transfers sind und zum anderen die mit Abstand bedeutendste Transferkomponente darstellen (Kammer/Niehues/Peichl, 2012). In einem nächsten Schritt werden die restlichen monetären Transfers miteinbezogen. Hierzu gehören vor allem Arbeitslosentransfers, krankheits- und familienbezogene Transferleistungen sowie sonstige Sozialleistungen. Grundsätzlich werden in der Analyse nur monetäre Transferzahlungen berücksichtigt. Leistungen der gesetzlichen

Krankenversicherungen oder andere Sachleistungsbezüge wie Bildungsleistungen bleiben bei dieser Betrachtung außen vor. Insgesamt ergibt das Markteinkommen zuzüglich der staatlichen Transferzahlungen das **Gesamteinkommen** der Haushalte.

Nach Addition aller staatlichen Transferzahlungen werden auf der nächsten Stufe die Zwangsabgaben vom Gesamteinkommen abgezogen. Im Gegensatz zu der detaillierten Erfassung der Transferleistungen wird auf der Abgabenseite die Summe der vom Haushalt geleisteten Einkommensteuer und der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer in einer einzigen Variable zusammengefasst abgebildet. Da sich diese Angaben ohne ein detailliertes Simulationsmodell nicht adäquat trennen lassen, wird im Folgenden nur die Belastung durch die Abgaben insgesamt dargestellt. Private Krankenversicherungsbeiträge und Sozialversicherungsbeiträge für Beamte werden nur dann berücksichtigt, wenn sie von den Befragten als Beiträge angegeben wurden. EU-SILC versucht, auch die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber zu erfassen. Da die Variable nicht für alle Länder verfügbar ist, bleiben die Arbeitgeberbeiträge – wie bei den meisten internationalen Umverteilungsanalysen – bei dieser Betrachtung unbeachtet. Nach Berücksichtigung der Transfers und Abgaben ergibt sich das für die Wohlstandsposition der Haushalte relevante **Nettoeinkommen**.

Wie bei den von Eurostat ausgewiesenen Verteilungsindikatoren üblich, wird in der vorliegenden Analyse ein bedarfsgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen betrachtet. Dies erfolgt, um unterschiedliche Haushaltsgrößen und Skaleneffekte innerhalb von Haushalten einzubeziehen. Zur Bedarfsgewichtung wird die modifizierte OECD-Äquivalenzskala herangezogen, bei der dem Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1 und den weiteren Erwachsenen ein Gewicht von 0,5 zugewiesen wird. Kinder unter 14 Jahren erhalten den Skalenwert 0,3. Das resultierende Äquivalenzeinkommen wird schließlich jedem Haushaltsmitglied zugeordnet und lässt sich als ein unter Bedarfsgesichtspunkten modifiziertes Pro-Kopf-Einkommen interpretieren (Schröder, 2009). Um die Belastungen durch Transfers und Abgaben für unterschiedliche Haushaltszusammensetzungen adäquat erfassen zu können, werden diese ebenfalls bedarfsgewichtet ausgewiesen. Die bedarfsgewichteten Umverteilungsströme sind nicht als tatsächliche Zahlungsströme zu verstehen.

Messung von Umverteilung

Im Allgemeinen wird unter Umverteilung der Einkommenstransfer von reich zu arm verstanden. Das Wort Umverteilung beschreibt aber zunächst nur, dass Ressourcen transferiert werden, nicht aber notwendigerweise von reich zu arm. In Anlehnung an die Konvention in der Verteilungsforschung wird Umverteilung – ohne einen weiteren Zusatz oder eine Konkretisierung – hier als die Reduktion von Ungleichheit verstanden (Lambert, 2001). In

dieser Analyse geht es besonders um die monetäre Umverteilung durch das Abgaben- und Transfersystem. Es wird untersucht, inwieweit die Einkommensungleichheit durch die Einbeziehung von Steuern und Transfers reduziert wird.

Die Höhe der Umverteilung kann aus dem Vergleich der Ungleichheit auf den unterschiedlichen Stufen durch die Einbeziehung des Abgaben- und Transfersystems ermittelt werden (Whiteford, 2008). Hierbei wird die Umverteilung entweder als absolute oder relative Differenz der Ungleichheitsmaße vor und nach sequenzieller Addition eines oder mehrerer Steuer- oder Transferinstrumente gemessen. Der Empfehlung von Kenworthy und Pontusson (2005, 450) folgend, wird in dieser Analyse die absolute Veränderung der Ungleichheit als Umverteilungsindikator herangezogen. Entsprechend der zuvor definierten Einkommenskonzepte ergibt sich beispielsweise die Umverteilungswirkung der Renten- und Pensionszahlungen durch einen Vergleich der Ungleichheit des Markteinkommens mit der Ungleichheit des Markteinkommens inklusive der Renten- und Pensionszahlungen. Analog wird die Umverteilung durch das gesamte Abgaben- und Transfersystem mithilfe eines Vergleichs der Ungleichheit des Markteinkommens mit der Ungleichheit des Nettoeinkommens gemessen. Es ist wichtig anzumerken, dass bei dieser sequenziellen Erfassung der Abgaben- und Transferkomponenten die Reihenfolge der Berücksichtigung der einzelnen Instrumente einen Einfluss auf die Umverteilungshöhe haben kann. Da beispielsweise Transfers in den EU-Staaten unterschiedlich steuerlich behandelt werden, können für die Länder abweichende Reihenfolgen der Komponenten sinnvoll sein. Hier wird auf die standardmäßig verwendete Reihenfolge zurückgegriffen (Whiteford, 2008).

In dieser Betrachtung wird nur die effektive Umverteilung durch staatliche Transfers und Abgaben erfasst. Hierbei hat bereits die Ausgangsverteilung der Einkommen einen inhärenten Einfluss auf die Höhe der effektiven Umverteilung durch ein gegebenes Umverteilungssystem. Wird beispielsweise durch Änderungen der Arbeitsmarktstrukturen oder der Haushaltszusammensetzung die Verteilung der Markteinkommen ungleicher, steigt die Höhe der gemessenen Umverteilung, ohne dass sich die Ausgestaltung des Umverteilungsapparates verändert. Verhaltenseffekte und deren Einfluss auf die Markteinkommensverteilung bleiben im Folgenden unberücksichtigt. Die Datenlage erlaubt es nicht, die interpersonelle Umverteilung von der intrapersonellen Umverteilung im Lebensverlauf zu isolieren.

Bedeutung von staatlichen Abgaben und Transfers

Bevor auf die effektive Umverteilung durch das Abgaben- und Transfersystem eingegangen wird, werden zunächst die Höhe und Bedeutung der Abgaben und Transfers in den einzelnen 27 EU-Staaten dargestellt. Um die absoluten Transfer- und Abgabenbeträge ver-

gleichen zu können, werden die Währungen der einzelnen Länder in sogenannte Kaufkraftstandards (KKS) umgewandelt. Die KKS sind eine künstliche Währung, mit deren Hilfe Preisniveauunterschiede zwischen den EU-Staaten berücksichtigt werden. Tabelle 1 zeigt die auf Basis der EU-SILC-Daten ermittelten durchschnittlichen bedarfsgewichteten Nettoeinkommen pro Monat in KKS für die einzelnen EU-Staaten. Im Einklang mit dem hohen Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf zeigt Luxemburg das mit Abstand höchste durchschnittliche bedarfsgewichtete Nettoeinkommen. Deutschland liegt im oberen Mittelfeld der westeuropäischen EU-Länder. Mit Ausnahme von Zypern rangiert die Mehrheit der Beitrittsstaaten am unteren Ende der durchschnittlichen bedarfsgewichteten Nettoeinkommen. Insgesamt ist die Reihenfolge der Länder nicht mit einer Rangfolge auf Basis des BIP pro Kopf gemäß der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vergleichbar. Neben der hier angewendeten Bedarfsgewichtung ist das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte nur eine Komponente des BIP. Die Ergebnisse in Tabelle 1 stimmen aber mit den von Eurostat bereitgestellten durchschnittlichen Äquivalenzgesamteinkommen (ohne unterstellte Mieten) auf Basis der EU-SILC-Daten überein.

Werden die durchschnittlichen absoluten Transfer- und Abgabenzahlungen in den einzelnen Ländern untersucht, zeigt sich eine hohe Korrelation mit dem allgemeinen Wohlstandsniveau: Länder mit höherem Nettoeinkommen zahlen durchschnittlich höhere Transfers und behalten höhere Abgaben ein. In den skandinavischen Ländern Dänemark und Schweden sind die sonstigen Transferzahlungen (ohne Renten) allerdings stark überdurchschnittlich. Im Gegensatz dazu fallen die Transferleistungen ohne Renten in den südeuropäischen Ländern sehr gering aus. Dabei weisen die Haushaltsdaten vergleichsweise hohe Rentenzahlungen in diesen Ländern aus. Auf der Abgabenseite fallen neben den skandinavischen Ländern vor allem Österreich und die Niederlande mit einer hohen absoluten Abgabenbelastung durch Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer auf. Auch die osteuropäischen Staaten Slowenien, Polen und Ungarn zeigen gegenüber ihrer Position bei den Nettoeinkommen überdurchschnittliche Abgabenbelastungen.

Um den reinen Wohlstandseffekt in den einzelnen Ländern auszuklammern, bietet sich eine relative Darstellung der Transfers und Abgaben an. Daher stellt der rechte Teil von Tabelle 1 die Renten, Transfers und Abgaben jeweils als Anteil des Nettoeinkommens dar. Hierbei wird zunächst deutlich, dass die Rentenzahlungen in den meisten Ländern einen substanziell höheren Anteil des Nettoeinkommens ausmachen als die restlichen sozialen Transferleistungen (mit Ausnahme von Irland und Dänemark). Wie schon durch die absolute Betrachtung angedeutet, spielen Renteneinkommen besonders in Südeuropa eine übergeordnete Rolle, aber auch in den westeuropäischen Ländern und einigen osteuropäischen

Tabelle 1

Bedeutung von Abgaben und Transfers in Europa

Durchschnittswerte in Kaufkraftstandards (KKS) und Anteile im Jahr 2009 in Prozent

	Monatliche Durchschnittswerte in KKS				Anteile am Nettoeinkommen in Prozent		
	Nettoeinkommen	Renten	Transfers	Abgaben	Renten	Transfers	Abgaben
Luxemburg	2.780	511	308	674	18,4	11,1	24,2
Zypern	2.162	253	134	208	11,7	6,2	9,6
Irland	1.881	222	376	308	11,8	20,0	16,4
Frankreich	1.881	391	178	360	20,8	9,5	19,1
Österreich	1.863	441	186	622	23,7	10,0	33,4
Vereinigtes Königreich	1.838	282	165	470	15,3	9,0	25,6
Deutschland	1.822	363	169	546	19,9	9,3	30,0
Finnland	1.799	283	246	493	15,7	13,7	27,4
Niederlande	1.769	359	190	858	20,3	10,7	48,5
Italien	1.714	424	90	470	24,7	5,2	27,4
Dänemark	1.713	254	327	790	14,8	19,1	46,1
Belgien	1.701	273	211	500	16,1	12,4	29,4
Schweden	1.688	316	214	548	18,7	12,7	32,4
Spanien	1.545	237	105	208	15,3	6,8	13,4
EU-27¹⁾	1.530	295	132	389	19,1	8,3	24,6
Malta	1.494	208	90	258	13,9	6,0	17,3
Griechenland	1.438	307	48	377	21,4	3,3	26,2
Slowenien	1.358	216	165	367	15,9	12,1	27,0
Portugal	1.062	229	71	250	21,6	6,7	23,5
Tschechische Republik	963	155	86	159	16,1	8,9	16,5
Slowakische Republik	922	150	66	93	16,3	7,1	10,0
Estland	903	119	95	138	13,2	10,5	15,2
Polen	867	175	45	212	20,2	5,2	24,4
Ungarn	776	162	96	183	20,9	12,3	23,6
Litauen	772	108	94	129	14,0	12,1	16,7
Bulgarien	759	102	52	68	13,4	6,8	8,9
Lettland	711	106	84	141	14,9	11,8	19,8
Rumänien	407	94	30	90	23,2	7,3	22,1

Die Länder sind nach der Höhe der Nettoeinkommen in KKS sortiert. 1) Bevölkerungsgewichteter Durchschnitt der 27 EU-Staaten.

Quellen: Eurostat (EU-SILC); Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Staaten. Daneben haben die sozialen Transferleistungen ohne Renten einen relativ hohen Anteil am Nettoeinkommen in Finnland, Schweden und Belgien. Im Verhältnis zu ihrem Einkommensniveau zeichnen sich auch die osteuropäischen Länder, Ungarn, Slowenien, Litauen und Lettland, durch einen hohen sozialen Transferanteil aus.

Da nicht alle Finanzierungsinstrumente und Transferzahlungen betrachtet werden, können die Transfers und Abgaben hier nicht als umfassendes Staatsbudget interpretiert werden. Zum Beispiel bleibt die Umsatzsteuer als bedeutende Finanzierungsquelle außen vor. Trotzdem zeigen die Länder mit hohen Transfer- und Rentenleistungen gleichzeitig eine überdurchschnittliche Abgabenbelastung. Obwohl Deutschland die fünfthöchste relative Belastung durch Abgaben hat, erreicht es bei dem Anteil der Transferleistungen nur den zwölften Rang. Eine Erklärung hierfür können die hierzulande vergleichsweise hohen Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung liefern. In der Mehrheit der anderen Mitgliedstaaten liegt der Arbeitgeberbeitrag deutlich über dem Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung (Eurostat, 2012b). Grundsätzlich erlaubt sowohl die absolute als auch die relative Bedeutung der Transfers und Abgaben ausschließlich Aussagen über den Umfang, nicht aber die Zielrichtung und Effektivität der monetären Umverteilungsaktivitäten in den EU-Staaten.

Umverteilungsströme im unteren Einkommensbereich

Um die Zielrichtung des Umverteilungssystems zu bewerten, wird im Folgenden untersucht, inwiefern Einkommensgruppen am unteren und oberen Ende der Einkommensskala von Transferzahlungen profitieren und durch Abgaben belastet werden. Hierzu wird die Gesamtbevölkerung jedes Landes nach der Höhe der bedarfsgewichteten Nettoeinkommen sortiert und dann in fünf gleich große Quintile aufgeteilt.

Abbildung 1 zeigt den Anteil der Abgaben- und Transferzahlungen am Nettoeinkommen des ersten Einkommensquintils und damit bei den einkommensschwächsten 20 Prozent der Bevölkerung. Vor allem Dänemark, aber auch die anderen skandinavischen Länder stechen mit einem außerordentlich hohen Transferanteil im unteren Einkommensbereich hervor. Daran schließt sich zunächst Irland und in der Reihe der anderen westeuropäischen Länder auch Deutschland an. Der hohe Transferanteil in Deutschland geht dabei nicht vorrangig auf Rentenzahlungen, sondern auf die sonstigen Transferleistungen zurück, die in Deutschland 39,2 Prozent des Einkommens des ersten Quintils ausmachen. Einzig in Luxemburg ist der Anteil der Transferleistungen aufgrund des hohen Nettoeinkommens vergleichsweise gering. Im Durchschnitt erreichen die osteuropäischen Staaten zwar einen deutlich geringeren Transferanteil als die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. Mit einem Anteil von

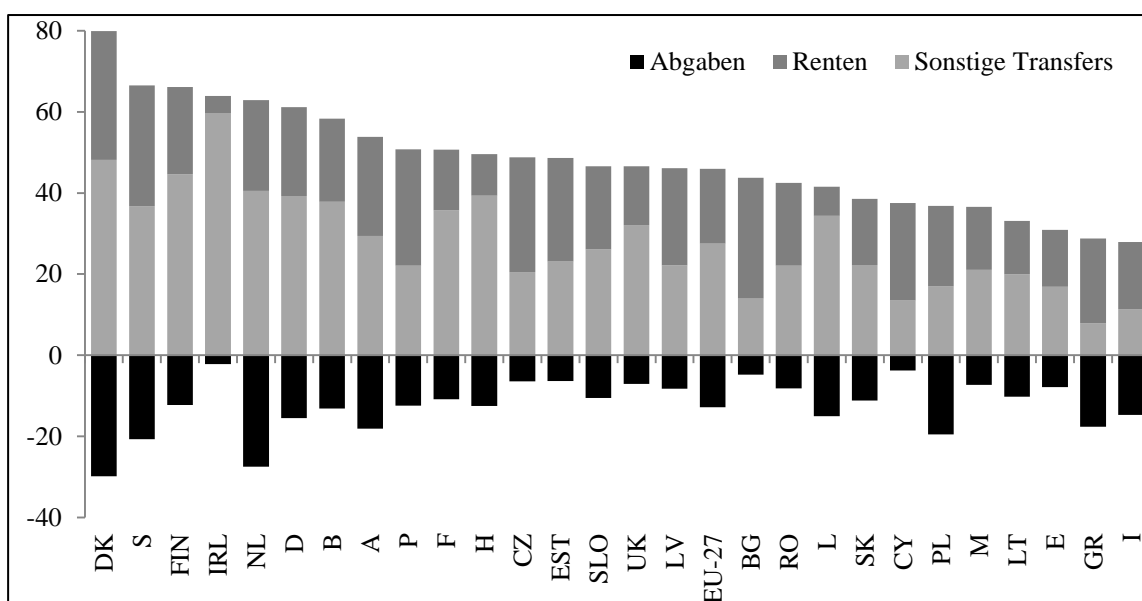
sonstigen Transferleistungen (ohne Renten) in Höhe von 39,3 Prozent erreicht Ungarn aber beispielsweise den fünfthöchsten Wert unter den 27 EU-Staaten.

Wird der bevölkerungsgewichtete Durchschnitt der 27 EU-Staaten betrachtet, zeigt sich, dass das Nettoeinkommen im unteren Einkommensbereich ungefähr zur Hälfte aus Transferleistungen besteht. Demgegenüber steht eine Abgabenbelastung von knapp über 10 Prozent. Bei dem Saldo der hier dargestellten Abgaben- und Transferleistungen handelt es sich bei den unteren 20 Prozent der Bevölkerung um Nettotransferempfänger (Horschel/Pimpertz/Schröder, 2009). Dies gilt für jeden einzelnen EU-Staat, wobei sich die Höhe der Salden deutlich zwischen den Ländern unterscheidet. Aufgrund der sehr geringen Abgabenbelastung in Irland im unteren Einkommensbereich profitieren die Einkommensschwachen in Irland im Saldo am stärksten von dem Abgaben- und Transfersystem. Trotz der leicht überdurchschnittlichen Abgabenbelastung rangiert Deutschland mit dem fünfthöchsten Transfersaldo direkt hinter den skandinavischen Ländern. Durch die relativ hohe Abgabenbelastung rutschen die Niederlande und Österreich bei der Betrachtung der saldierten Transferleistung in die untere Hälfte der EU-Staaten. Dort befinden sich vor allem die südeuropäischen Länder, bei denen geringe Transferanteile mit verhältnismäßig hohen Abgabenbelastungen zusammenkommen.

Abbildung 1

Abgaben und Transfers im unteren Einkommensbereich

Anteile am Nettoeinkommen des untersten Einkommensquintils im Jahr 2009 in Prozent



Die Länder sind nach der Bedeutung der gesamten Transferleistungen (inklusive Renten) am Nettoeinkommen der 20 Prozent der Bevölkerung mit den geringsten Einkommen sortiert. Der Wert EU-27 kennzeichnet den bevölkerungsgewichteten Mittelwert aller EU-Staaten.

Quellen: Eurostat (EU-SILC); Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Insgesamt ist bei den Ergebnissen zu berücksichtigen, dass sich die Angaben über Transfers und Abgaben ausschließlich auf die Antworten aus den Haushaltsbefragungen beziehen. Vergleicht man die Abgaben mit den simulierten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, die sich aus dem europäischen Mikrosimulationsmodell EUROMOD für das Jahr 2007 ergeben, fallen die Abgabenbelastungen im unteren Einkommensbereich insgesamt etwas geringer aus. Bezüglich der Rangordnung der 27 EU-Staaten ergibt sich aber ein ähnliches Bild (EUROMOD, 2013).

Umverteilungsströme im oberen Einkommensbereich

Ein hoher Netto-Transferanteil im unteren Bereich beleuchtet nur eine Seite des Umverteilungssystems. Damit Transfers eine umverteilende Wirkung im Sinne einer Ungleichheitsreduktion erzielen können, müssen sie im unteren Einkommensbereich relativ bedeutender sein als im oberen Einkommensbereich. Für die Abgaben gilt analog, dass sie dann eine umverteilende Wirkung haben, wenn die Belastung im Verhältnis zum Einkommen im oberen Einkommensbereich höher ist. Abbildung 2 illustriert die Anteile der Abgaben und Transfers für die jeweils einkommensstärksten 20 Prozent der Bevölkerung der EU-Staaten. Im Großen und Ganzen zeigt sich, dass die Länder mit hohen Transferanteilen im unteren Einkommensbereich auch gleichzeitig diejenigen Länder sind, die den oberen Einkommensbereich stark mit Abgaben belasten. Auch hier rangieren die skandinavischen und westeuropäischen EU-Staaten unter den Ländern mit der höchsten Abgabenbelastung. Slowenien, das Vereinigte Königreich und die südeuropäischen Staaten (außer Spanien) haben dagegen eine vergleichsweise hohe Belastung des oberen Einkommensbereichs und gleichzeitig relativ geringe Transferanteile im unteren Einkommensbereich. Im Vergleich zum bevölkerungsgewichteten EU-Durchschnitt (31,8 Prozent) ist die Abgabenbelastung im Verhältnis zum Nettoeinkommen des obersten Quintils in Deutschland mit 36,6 Prozent deutlich höher. Sehr unterdurchschnittlich belastet wird der obere Einkommensbereich im überwiegenden Teil der osteuropäischen EU-Staaten. Am unteren Ende finden sich vor allem die EU-Staaten, in denen die Einkommensteuer als sogenannte Einheitssteuer (Flat Tax) ausgestaltet ist. Hierzu gehören Bulgarien, Estland, Litauen, die Tschechische Republik, Rumänien, Lettland und bis 2012 auch die Slowakische Republik. In diesen Ländern gibt es nur einen einzigen Einkommensteuersatz und eine umverteilende (progressive) Wirkung entsteht allein durch den Grundfreibetrag. In dieser Betrachtung verfügt lediglich Bulgarien über eine reine Einheitssteuer ohne Grundfreibetrag.

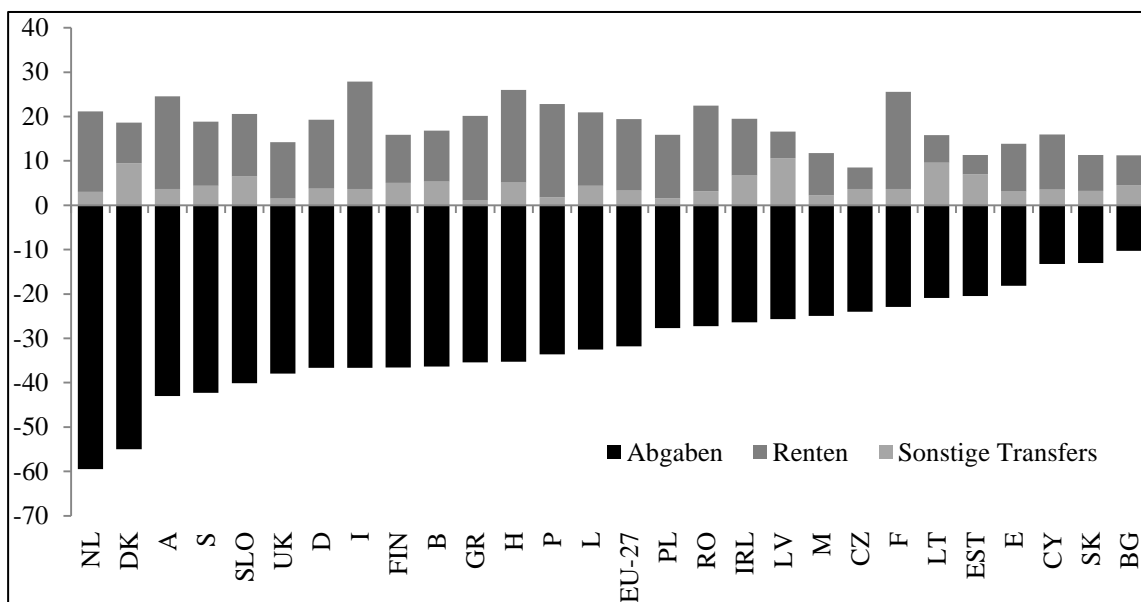
Wird der Saldo aus den hier berücksichtigten Abgaben und Transfers betrachtet, zeigt sich, dass die oberen 20 Prozent der Einkommen im EU-Durchschnitt Nettozahler im Umverteilungssystem sind. Dies gilt aber nicht für jeden EU-Staat in einzelner Betrachtung: In Zypern, Frankreich und Bulgarien ist auch bei den oberen 20 Prozent der Einkommen der

Anteil der Transfers höher als der Anteil der Abgaben im Verhältnis zum Nettoeinkommen. Dieses zunächst überraschende Ergebnis lässt sich dadurch erklären, dass es sich bei den Transfers zum weitaus größten Teil um Rentenzahlungen handelt. Da auch in Deutschland die Rentenzahlungen mit 15,5 Prozent einen nicht vernachlässigbaren Anteil des Nettoeinkommens bei dem oberen Einkommensquintil ausmachen, rutscht Deutschland bei der Darstellung des Saldos vom siebten auf den neunten Rang im Belastungsvergleich. Wird auch hier ein Vergleich mit den Simulationsergebnissen auf Basis von EUROMOD herangezogen, sind die simulierten Belastungen im oberen Einkommensbereich deutlich höher als die Angaben der Befragten. Die strukturellen Unterschiede zwischen den EU-Staaten bleiben ähnlich. In Frankreich wird auf Basis der simulierten Abgaben der Saldo nicht negativ, die Transfers und Abgaben im oberen Einkommensbereich gleichen sich hier beinahe aus (EUROMOD, 2013). Auch bei der EUROMOD-Simulation werden jedoch nur die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung berücksichtigt. In Frankreich leisten die Arbeitgeber einen dreimal so hohen Beitrag zu den Sozialversicherungsabgaben wie die Arbeitnehmer (Eurostat, 2012b).

Abbildung 2

Abgaben und Transfers im oberen Einkommensbereich

Anteile am Nettoeinkommen des obersten Einkommensquintils im Jahr 2009 in Prozent



Die Länder sind nach dem Anteil der Abgaben am Nettoeinkommen der 20 Prozent der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen sortiert. Der Wert EU-27 kennzeichnet den bevölkerungsgewichteten Mittelwert aller EU-Staaten.
Quellen: Eurostat (EU-SILC); Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Einkommensungleichheit in Europa

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass es insgesamt in der EU eine konsistente Umverteilung von oben nach unten gibt: Der untere Einkommensbereich profitiert überdurchschnitt-

lich von Transferzahlungen, der Anteil der Abgaben im oberen Einkommensbereich ist in allen Ländern höher als bei den niedrigen Einkommen. Die Höhe der Umverteilung fällt aber in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich aus. Um die Höhe der effektiven Umverteilung in einer Maßzahl zusammenfassen und vergleichen zu können, wird untersucht, wie stark die Einkommensungleichheit durch die Abgaben- und Transfersysteme reduziert wird. Entsprechend zeigt Abbildung 3 die Gini-Koeffizienten der Markt- und Nettoeinkommensverteilung in den 27 EU-Staaten. Der Gini-Koeffizient ist ein Maß für die Ungleichverteilung der Einkommen und nimmt bei einer Gleichverteilung den Wert null an, im Falle einer maximalen Ungleichverteilung den Wert 1. Im Unterschied zu den zuvor diskutierten Rändern der Verteilung ist der Gini-Koeffizient besonders sensitiv gegenüber Veränderungen im mittleren Einkommensbereich.

Die Ungleichheit der Markteinkommen reicht von einem Gini-Koeffizienten in Höhe von 0,364 in Zypern bis zu 0,524 in Irland. Neben Zypern weisen auch Malta, Schweden und die osteuropäischen Länder Slowenien, Slowakische Republik, Polen und Ungarn eine weniger ungleiche Ausgangsverteilung der Einkommen auf. Am anderen Ende stehen neben den angelsächsischen Ländern Irland und dem Vereinigten Königreich auch Portugal, Rumänien und die baltischen Länder mit einer relativ hohen Ungleichheit bei den Markteinkommen. Auch Deutschland verfügt über eine vergleichsweise hohe Ungleichheit der Markteinkommen und liegt mit einem Gini-Koeffizienten von 0,483 über dem EU-Durchschnitt in Höhe von 0,452. Wird die Höhe der Ungleichheiten der bedarfsgewichteten Nettoeinkommen verglichen, erreichen neben den skandinavischen Ländern besonders die osteuropäischen Länder Slowenien, Ungarn, Slowakische und Tschechische Republik eine geringe Ungleichheit. Am oberen Ende finden sich neben den baltischen Ländern die jüngsten Mitgliedstaaten Rumänien und Bulgarien, aber auch Portugal, die angelsächsischen Länder und Griechenland. Deutschland weist mit einem Gini-Koeffizienten von 0,285 genau den bevölkerungsgewichteten EU-Mittelwert auf. Die Gini-Koeffizienten der Nettoeinkommen weichen leicht von den offiziellen EU-Ungleichheitsindikatoren ab, da hier auch unterstellte Mieten berücksichtigt werden.

Effektivität der Umverteilung in Europa

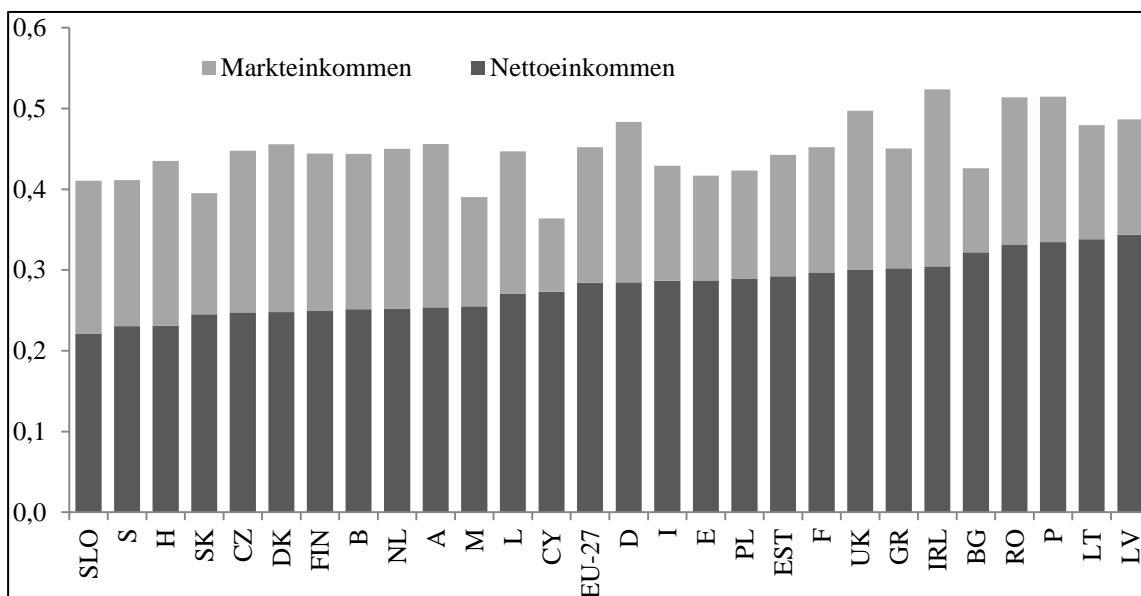
Die Umverteilungswirkung des gesamten Abgaben- und Transfersystems lässt sich in Abbildung 3 an dem Abstand zwischen der Ungleichheit der Nettoeinkommen und der Ungleichheit der Markteinkommen ablesen. Die entsprechenden Differenzen der Gini-Koeffizienten sind in der ersten Spalte von Tabelle 2 abgebildet. Im Durchschnitt reduzieren die Abgaben- und Transfersysteme in den 27 EU-Staaten die Ungleichheit der Ausgangsverteilung um 0,168 Punkte. Die höchste Ungleichheitsreduktion erreichen Irland,

Dänemark, Ungarn, Österreich und die Tschechische Republik. Deutschlands Abgaben- und Transfersystem erreicht mit 0,2 Punkten die sechststärkste Umverteilungswirkung. Die baltischen und südeuropäischen Länder weisen eine vergleichsweise geringe effektive Umverteilung auf. Neben der Umverteilungswirkung des gesamten Abgaben- und Transfersystems zeigt Tabelle 2 auch jeweils die partielle Ungleichheitsreduktion durch Renten, sonstige Transfers sowie Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer. Die Umverteilungsmessung basiert hierbei auf dem Vergleich der Gini-Koeffizienten bei sequenzieller Addition der Renten, sonstigen Transfers und schließlich der Summe der Abgaben. Die qualitativen Umverteilungsunterschiede zwischen den EU-Staaten erweisen sich robust gegenüber einer Änderung der Reihenfolge. Die Addition der Renten und Pensionen zum Markteinkommen führt in beinahe allen Ländern zu einer substantiellen Reduktion der Ungleichheit – mit der Ausnahme von Irland. Vor allem in den west- und südeuropäischen EU-Staaten ist die Umverteilungswirkung der Renten besonders hoch.

Abbildung 3

Einkommensungleichheit und Umverteilung

Gini-Koeffizienten der Markt- und Nettoeinkommensverteilung im Jahr 2009



Die Länder sind in aufsteigender Höhe des Gini-Koeffizienten der bedarfsgewichteten Nettoeinkommen sortiert. Bei dem EU-Durchschnitt handelt es sich um den bevölkerungsgewichteten Mittelwert der einzelnen Gini-Koeffizienten.

Quellen: EU-SILC; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Dabei ist grundsätzlich zu beachten, dass die Umverteilungswirkung der Renten durch die Höhe des Leistungsversprechens in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten beeinflusst wird. In Ländern mit vergleichsweise umfangreicher staatlicher Absicherung wird die

Umverteilungswirkung tendenziell überschätzt (Kammer/Niehues/Peichl, 2012). Deshalb werden die Renten in internationalen Studien üblicherweise separat betrachtet. In Deutschland reduziert sich die Ungleichheit der Ausgangsverteilung durch die Berücksichtigung der Renten auf einen Gini-Koeffizienten von 0,371 und es liegt damit nur noch geringfügig über dem Durchschnitt der 27 EU-Länder in Höhe von 0,361. Die sonstigen Transferzahlungen erreichen neben den angelsächsischen und skandinavischen Ländern in Belgien und Ungarn eine vergleichsweise hohe Ungleichheitsreduktion. Bei der Umverteilungswirkung der Abgaben stehen das Vereinigte Königreich und Irland zusammen mit Slowenien und Ungarn an der Spitze der EU-Staaten. Daran schließt sich die Gruppe der westeuropäischen Staaten mit Deutschland an.

Ein Vergleich der Umverteilungseffekte durch die einzelnen Komponenten zeigt, dass in den meisten Ländern die Renten und Pensionen die höchsten Umverteilungseffekte erzielen. Obwohl die Abgaben in den meisten Ländern einen höheren Anteil am Einkommen als die Einzelkomponenten Renten und sonstige Transfers ausmachen, haben sie gemessen an der Ungleichheitsreduktion insgesamt eine geringe Umverteilungswirkung. Der in Tabelle 2 dargestellte Effizienzindex setzt die Ungleichheitsreduktion der Transfers und Abgaben jeweils in das Verhältnis zu ihrem Anteil am Nettoeinkommen (Whiteford, 2008, 114). Tatsächlich zeigt sich im Durchschnitt eine deutlich höhere Umverteilungseffizienz bei den Renten- und Transferzahlungen. Damit wird aber keine Aussage darüber getroffen, ob einzelne soziale Sicherungssysteme oder das Zusammenspiel der verschiedenen Teilsysteme effizient funktionieren. Dieser Befund hat sich schon bei der Betrachtung der unteren und oberen Einkommensbereiche angedeutet, da die Transferzahlungen im unteren Einkommensbereich relativ bedeutsamer sind als die Abgabenbelastungen im oberen Einkommensbereich. Die Renten erreichen vor allem in den osteuropäischen Staaten Tschechische und Slowakische Republik sowie Estland eine hohe Umverteilungseffizienz. Im Vereinigten Königreich und Irland erzielen die sonstigen Transferleistungen eine effiziente Ungleichheitsreduktion. Dies passt zu deren starken Orientierung an bedarfsgeprüfte Transferleistungen. Bei beiden Ländern ist auch die Umverteilung durch Abgaben vergleichsweise effizient. In den skandinavischen Ländern ist zwar die Abgabenbelastung relativ hoch, die Umverteilungseffizienz dafür aber sehr gering. Deutschland liegt bei der Umverteilungseffizienz der einzelnen Instrumente nahe am Durchschnitt der EU, nur die Umverteilung durch die Renten ist etwas effizienter.

Tabelle 2

Effektivität und Effizienz der Abgaben und Transfers

Ungleichheitsreduktion im Jahr 2009

	Effektivität ¹⁾				Effizienzindex ²⁾		
	Gesamt-system	Renten	Transfers	Abgaben	Renten	Transfers	Abgaben
Irland	0,220	0,044	0,127	0,048	0,373	0,635	0,293
Dänemark	0,208	0,086	0,086	0,036	0,581	0,451	0,078
Ungarn	0,205	0,098	0,058	0,048	0,469	0,470	0,203
Österreich	0,202	0,111	0,045	0,046	0,469	0,452	0,138
Tschechische Republik	0,200	0,123	0,043	0,034	0,765	0,482	0,206
Deutschland	0,199	0,112	0,047	0,040	0,562	0,506	0,133
Niederlande	0,198	0,099	0,052	0,046	0,488	0,485	0,095
Vereinigtes Königreich	0,197	0,076	0,063	0,058	0,496	0,703	0,227
Finnland	0,195	0,087	0,069	0,039	0,553	0,505	0,142
Belgien	0,193	0,088	0,061	0,043	0,548	0,492	0,146
Slowenien	0,189	0,090	0,046	0,053	0,565	0,379	0,196
Rumänien	0,183	0,121	0,033	0,029	0,522	0,449	0,131
Schweden	0,181	0,090	0,057	0,034	0,481	0,450	0,105
Portugal	0,180	0,100	0,038	0,042	0,464	0,571	0,179
Luxemburg	0,176	0,085	0,054	0,036	0,462	0,487	0,149
EU-27³⁾	0,168	0,091	0,042	0,035	0,475	0,508	0,142
Frankreich	0,155	0,083	0,052	0,020	0,399	0,550	0,105
Estland	0,150	0,089	0,035	0,026	0,673	0,333	0,171
Slowakische Republik	0,150	0,099	0,035	0,016	0,607	0,492	0,159
Griechenland	0,148	0,094	0,015	0,039	0,440	0,454	0,149
Lettland	0,143	0,086	0,027	0,030	0,577	0,229	0,151
Italien	0,143	0,088	0,016	0,039	0,356	0,306	0,142
Litauen	0,141	0,081	0,039	0,021	0,580	0,321	0,125
Malta	0,135	0,069	0,033	0,033	0,497	0,550	0,191
Polen	0,134	0,090	0,027	0,017	0,446	0,515	0,070
Spanien	0,130	0,076	0,032	0,022	0,496	0,473	0,164
Bulgarien	0,104	0,074	0,021	0,010	0,552	0,309	0,112
Zypern	0,091	0,048	0,025	0,018	0,411	0,404	0,187

Die Länder sind nach der Höhe der Umverteilung durch das gesamte Steuer- und Transfersystem sortiert. 1) Absolute Reduktion der Gini-Koeffizienten. 2) Absolute Reduktion der Gini-Koeffizienten im Verhältnis zum Anteil der Komponenten am Nettoeinkommen. 3) Bevölkerungsgewichteter Durchschnitt der 27 EU-Staaten.

Quellen: EU-SILC; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Schlussfolgerungen

Makroökonomische Vergleiche europäischer Sozialleistungsquoten weisen auf einen überdurchschnittlichen Umfang des Wohlfahrtsstaates in Deutschland hin. Eine Mikrodatenanalyse auf EU-Ebene ergänzt diese Aussagen um detaillierte Ergebnisse, welche Einkommensbereiche von Sozialleistungen profitieren und wie stark die Einkommensungleichheit durch Abgaben und Transfers reduziert wird. Wie im Vergleich der OECD-Länder (OECD, 2011) zeigt Deutschland auch im Vergleich mit den anderen 26 EU-Staaten eine deutlich überdurchschnittliche Einkommensumverteilung. Deutschland hat nicht nur einen hohen Umfang an Abgaben und Transfers, sondern diese verteilen auch zielgerichtet von oben nach unten um. Im unteren Einkommensbereich besteht das Nettoeinkommen zu über 60 Prozent aus Transferleistungen – gegenüber einem Abgabenanteil von 15 Prozent. Im oberen Einkommensbereich erhöht sich die Abgabenbelastung auf 40 Prozent des wesentlich höheren Nettoeinkommens, der Anteil der Transfers sinkt auf 20 Prozent. Damit erreicht Deutschland den sechsthöchsten Transferanteil im unteren Einkommensbereich und eine deutlich überdurchschnittliche Belastung bei den oberen Einkommen.

Mit Blick auf die anderen EU-Staaten zeigt sich eine positive Korrelation zwischen der Größe des Sozialstaates – gemessen an der Bedeutung der Abgaben und Transfers – und den Umverteilungswirkungen der Abgaben und Transfers. Ebenso gehen in den meisten Fällen zielgerichtete Transfers mit einer progressiveren Belastung durch Abgaben einher. Trotz einiger Ähnlichkeiten innerhalb bestimmter Ländergruppen, beispielsweise der skandinavischen oder südeuropäischen Länder, sind die Ergebnisse insgesamt sehr differenziert. Die vorwiegend osteuropäischen EU-Beitrittsstaaten zeigen sich keinesfalls als isolierte Gruppe mit wenig ausgebildeten Wohlfahrtssystemen. Vor allem die Tschechische Republik, Ungarn und Slowenien zeichnen sich durch eine hohe Umverteilungswirkung des Abgaben- und Transfersystems aus.

Literatur

EUROMOD, 2013, Statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income, URL: https://www.iser.essex.aac.uk/files/euromod/Statistics/WebStatistics_Sep2012.pdf [Stand: 2013-01-11]

Eurostat, 2012a, EUSILC UDB 2010 – Version 2, August, Luxemburg

Eurostat, 2012b, Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway, Luxemburg

- Frick, Joachim R. / Krell, Kristina, 2011, Einkommensmessungen in Haushaltspanelstudien für Deutschland: Ein Vergleich von EU-SILC und SOEP, in: AStA – Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, Vol. 5, Nr. 3, S. 221–248
- Horschel, Nicole / Pimpertz, Jochen / Schröder, Christoph, 2009, Soziale Umverteilung in Deutschland, IW-Analysen, Nr. 49, Köln
- Immervoll, Herwig / Richardson, Linda, 2011, Redistribution policy and inequality reduction in OECD countries: What has changed in two Decades?, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 122, Paris
- Jenkins, Stephen P. / Micklewright, John, 2007, New directions in the analysis of inequality and poverty, in: Jenkins, Stephen P. / Micklewright, John (Hrsg.), Inequality and Poverty Re-Examined, Oxford, S. 3–33
- Kammer, Andreas / Niehues, Judith / Peichl, Andreas, 2012, Welfare regimes and welfare state outcomes in Europe, in: Journal of European Social Policy, Vol. 22, Nr. 5, S. 455–471
- Kenworthy, Lane / Pontusson, Jonas, 2005, Rising inequality and the politics of redistribution in affluent countries, in: Perspectives on Politics, Vol. 3, Nr. 3, S. 449–471
- Lambert, Peter J., 2001, The distribution and redistribution of income, 3. Aufl., Manchester / New York
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011, Divided we stand – why inequality keeps rising, Paris
- Schröder, Christoph, 2009, Umverteilung und Einkommensarmut in Deutschland, in: IW-Trends, 36. Jg., Heft 1, S. 3–17
- The Canberra Group, 2001, Expert Group on Household Income Statistics: Final Report and Recommendations, Ottawa
- Whiteford, Peter, 2008, How much redistribution do governments achieve? The role of cash transfers and household taxes, in: OECD (Hrsg.), Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris, S. 97–121

Governmental Redistribution in the European Union

Using European microdata, this study shows the redistribution effects of levies and monetary social transfers in Germany and the other Member States of the EU. The results indicate that income redistribution in Germany is significantly above average. At lower income levels transfer payments constitute the sixth highest proportion of disposable net income among the 27 EU countries. At the other end of the scale, the burden of levies on upper income levels is above average. Whereas western Europe, Scandinavia and certain eastern European countries have a high degree of redistribution, in the Baltic states and the countries of southern Europe the level is low.

IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 40. Jahrgang, Heft 1/2013; ISSN 0941-6838 (Printversion);
ISSN 1864-810X (Onlineversion). Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie
über lizenzen@iwkoeln.de, die erforderlichen Rechte für elektronische Pressespiegel unter
www.pressemonitor.de © 2013, IW Medien GmbH, Köln; DOI: 10.2373/1864-810X.13-01-04