

Pressegespräch, 13. Mai 2013, Berlin

# **Gerechtigkeit, Verteilung und soziale Mobilität in Deutschland**

## Statement

Prof. Dr. Michael Hüther  
Direktor  
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Es gilt das gesprochene Wort

## Hintergrund

Deutschland ist aufgrund seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit selbst im Urteil seiner Kritiker bisher gut durch die europäische Wachstumskrise gekommen. Weniger einhellig fällt das Urteil allerdings beim Thema Verteilung und Gerechtigkeit aus.

Der Hauptvorwurf lautet, in Deutschland seien Einkommen und Vermögen zunehmend ungleich verteilt. Zudem sei der soziale Aufstieg durch Bildung und Arbeit für eine wachsende Bevölkerungsgruppe immer schwieriger; die zunehmende Prekarisierung von Beschäftigung führe zu einer dauerhaften Auseinanderentwicklung der wirtschaftlichen Teilhabechancen. Auch im internationalen Vergleich gebe es eine weniger gerechte Einkommensverteilung.

Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) hat die verteilungspolitische Debatte zum Anlass genommen, diese Behauptungen genauer unter die Lupe zu nehmen, um Mythen von Fakten zu unterscheiden. Die Ergebnisse:

## Die Umverteilung in Deutschland funktioniert

Ein Vergleich der Umverteilungssysteme der 27 EU-Mitgliedstaaten zeigt, dass es in Deutschland eine deutlich überdurchschnittlich ausgeprägte Einkommensumverteilung gibt:

- Die Bundesrepublik liegt auf Platz 6 jener Ländern, in denen die unteren Einkommensbereiche am meisten von den staatlichen Transferleistungen profitieren. Im unteren Einkommensbereich besteht das Nettoeinkommen zu über 60 Prozent aus Transferleistungen (Abb. 1).

- Deutschland hat nicht nur einen hohen Umfang an Abgaben und Transfers, sondern diese verteilen auch zielgerichtet von oben nach unten um. Die Umverteilungswirkung ist auch im internationalen Vergleich hoch. Durch das Umverteilungssystem sinkt die Ungleichverteilung der Einkommen um über 40 Prozent (Abb. 2).

## **Die Staatseinnahmen folgen weitgehend der Leistungsfähigkeit**

Einkommensteuer und Mehrwertsteuer sowie die Sozialversicherungsbeiträge leisten in Deutschland den größten und verteilungspolitisch bedeutsamsten Beitrag zu den Einnahmen des Staates. Während die Einkommensteuer einen progressiven Tarifverlauf aufweist, wirkt die Mehrwertsteuer leicht regressiv, denn mit steigendem Einkommen sinken in der Regel die relativen Konsumausgaben. Obwohl von der Mehrwertsteuer wesentlich mehr Personen betroffen sind als von der Einkommensteuer, dominiert die progressive Wirkung der Einkommensteuer die gesamte Einkommensverteilung.

Mit steigendem Einkommen wächst also auch die Steuerbelastung. Teilt man die Einkommensbezieher in zehn gleich große Gruppen (Dezile), steigt der Anteil des kumulierten Nettoeinkommens am Gesamteinkommen aller Haushalte mit jedem Einkommenszehntel an. Auch beim Verlauf der Abgabenbelastung zeigt sich bis zum neunten Dezil ein verteilungspolitisch konsistenter Verlauf (Abb. 3).

## Die Armutsquoten liegen im oberen Mittelfeld

Deutschland rangiert bei einem europäischen Vergleich der - nach verschiedenen Konzepten berechneten - Armutsquoten im oberen Mittelfeld. Fasst man die Ergebnisse der vier am häufigsten verwendeten Armutsindikatoren – relative Einkommensarmut, subjektive Armut, Deprivation und finanzielle Anspannung – zusammen und bildet Rangsummen, so zeigt sich (Tabelle 1):

Die niedrigsten Armutsquoten in Europa weisen Schweden, Dänemark, Finnland, Luxemburg, die Niederlande und mit leichtem Abstand Österreich auf. Deutschland führt das breite Mittelfeld auf dem siebten Platz an.

Besonders betroffen von relativer Einkommensarmut sind in Deutschland Migranten, Alleinerziehende, teilweise kinderreiche Familien und vor allem aber – mit Quoten von fast 70 Prozent – Arbeitslose (Tabelle 2). Auch Alleinstehende sind doppelt so häufig einkommensarm wie der Durchschnitt der Bevölkerung. In Deutschland sind 30 Prozent der Arbeitslosen konsistent arm, das heißt, sie sind sowohl einkommensarm als auch – wie es in der Statistik heißt – „materiell depriviert“, sie müssen also zum Beispiel auf Urlaubsreisen oder ein Auto verzichten.

Das ist eine achtmal so hohe Quote wie im Durchschnitt der Bevölkerung. Gemessen an der Einkommensarmut ergibt sich dagegen lediglich der Faktor 4. Damit ist bei der konsistenten Armut die Betroffenheit doppelt so stark auf die Arbeitslosen konzentriert wie bei der relativen Einkommensarmut. Bei einer kombinierten Betrachtung von Einkommensarmut und Deprivation ist also das besondere Armutsrisiko von Arbeitslosen noch deutlicher ausgeprägt als gemessen an der relativen Einkommensarmut.

## **Arbeitsplätze helfen, Armut zu vermeiden**

Die Anzahl der Arbeitslosen erreichte 2012 mit 2,9 Millionen ihren niedrigsten Stand seit 1991, die Anzahl der Erwerbstätigen mit 41,6 Millionen ein Rekordhoch. Kritiker bemängeln zwar, dass ein Teil des Beschäftigungszuwachses prekärer und nicht existenzsichernder Natur sei und Normalarbeitsverhältnisse verdrängt habe. Die Fakten zeichnen aber ein deutlich anderes Bild:

- Im Dekadenvergleich 2001/2011 zeigt sich, dass zu den bestehenden Normalarbeitsverhältnissen zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse hinzukamen (Abb. 4). Damit erhielten also Menschen eine Erwerbsperspektive, die zuvor keine hatten.
- Der längerfristig steigende Anteil von Niedriglohnbeschäftigten stagniert bereits seit dem Jahr 2007, seitdem liegt er konstant bei rund 22 Prozent. Die Ausweitung von Niedriglohnbeschäftigung ging auch nicht auf Kosten der besser bezahlten Beschäftigten – deren Anteil an der Erwerbsbevölkerung ist seit 2000 sogar gestiegen
- Niedriglohnbeschäftigung ist nicht gleichbedeutend mit Armut: Beschäftigte im Niedriglohnbereich haben mit rund 17 Prozent eine geringere Armutsgefährdungsquote als Nicht-Erwerbstätige sowie Schüler und Studenten.
- Es stimmt nicht, dass immer mehr Vollzeitbeschäftigte von ihrer Arbeit nicht leben könnten. Die Anzahl der sogenannten Aufstocker – also Vollzeitbeschäftigte, die zusätzlich Hartz-IV-Leistungen brauchen – ist in den vergangenen Jahren sogar um 50.000 auf zuletzt 290.000 (2011) zurückgegangen.

- Wegen der verbesserten Arbeitsmarktsituation hat seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts auch die Ungleichheit in Deutschland nicht weiter zugenommen.

## **Ein gesetzlicher Mindestlohn ist kein Instrument der Armutsbekämpfung**

Als eines der wenigen EU-Länder verzichtet Deutschland bisher auf einen gesetzlichen Mindestlohn. Dieser wäre aus zwei Gründen ohnehin ein ineffizientes Instrument zur Armutsbekämpfung. Nach EU-Konvention gilt als armutsgefährdet, wer ein Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent des sogenannten Medianeinkommens zur Verfügung hat. Dies gilt aber nur für 18 Prozent der Arbeitnehmer, die einen Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro beziehen, bei Vollzeitarbeitnehmern nur für etwa 14 Prozent.

- Daher wäre die Einführung einer Lohnuntergrenze von 8,50 Euro für fast 86 Prozent der potenziellen Mindestlohnbezieher mit einem Vollzeitarbeitsplatz und 82 Prozent aller Arbeitnehmer gar kein Instrument zur Vermeidung von Einkommensarmut (Abb. 5).

Der Mindestlohn ist also nicht zielgenau. Ein niedriger Bruttostundenverdienst geht auch nicht zwangsläufig mit einem niedrigen Einkommenswohlstand einher:

- Von dem Fünftel der Arbeitnehmer mit dem niedrigsten Bruttostundenverdienst gehören nur 26 Prozent auch dann zum einkommensschwächsten Fünftel, wenn man ihr Umfeld mit einbezieht, sprich das Äquivalenzeinkommen ihres Haushalts berücksichtigt.

Ein Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro je Stunde würde 18 Prozent aller abhängig Beschäftigten betreffen. Dies ist im europäischen Vergleich ein sehr hoher Wert. Besonders betroffen wären Frauen (24 Prozent), geringfügig Beschäftigte (63 Prozent) und Arbeitnehmer unter 25 Jahren (50 Prozent). Auch arbeitsplatzbezogene Merkmale haben einen großen Einfluss. So arbeiten bei Banken und Versicherungen nur 7 Prozent der Beschäftigten für einen Stundenlohn unter 8,50 Euro, im Gastgewerbe dagegen 60 Prozent. Angesichts dieser Quoten sind negative Beschäftigungseffekte gesetzlicher Mindestlöhne in einzelnen Beschäftigungsbereichen sehr wahrscheinlich.

## **Die Lohnmobilität ist stabil, die Einkommensmobilität aber leicht rückläufig**

Für die Chancengerechtigkeit in einer Gesellschaft ist bedeutsam, wie groß die Chancen des Einzelnen zum Aufstieg in der Einkommens- oder Lohnverteilung sind. Ungleich verteilte Löhne und Einkommen werden eher akzeptiert, wenn eine höhere Mobilität vorliegt. Besondere Bedeutung kommt dabei Geringverdienern (im Rahmen der Lohnmobilität) und den einkommensschwachen oder armutsgefährdeten Personen oder Haushalten (im Rahmen der Einkommensmobilität) zu. Es zeigen sich unterschiedliche Trends für beide Mobilitätsformen:

- Die Lohnmobilität hat sich im Zeitraum von 1994 bis 2011 praktisch nicht verändert. Rund 26 Prozent der Lohnbezieher aus dem untersten Lohnfünftel konnten im Folgejahr um mindestens ein Quintil aufsteigen (Abb. 6).
- Bei der Einkommensmobilität hingegen zeigt im Zeitraum 1995 bis 2011 eine leicht fallende Tendenz (Abb. 7).

Das ist insofern bedeutsam, als Einkommen aus Erwerbstätigkeit für die meisten Haushalte die primäre Einkommensquelle darstellen und Schwankungen im Erwerbseinkommen daher einen wesentlichen Einfluss auf Schwankungen des gesamten Haushaltseinkommens haben. Allerdings ist die Einkommensmobilität bei den Personen, deren Erwerbsstatus sich geändert hat, höher als bei den Personen, deren Erwerbsstatus unverändert blieb. Außerdem führt ein hohes Bildungsniveau sowohl bei den Verdiensten als auch beim Äquivalenzeinkommen zu besseren Aufstiegschancen und zu einer verminderten Abstiegsgefahr.

### **Bildungsabschlüsse: Mehr Aufsteiger als Absteiger**

Das Qualifikationsniveau hat größten Einfluss auf die Arbeitsmarktperspektiven junger Menschen. Ganz entscheidend ist dabei die Bildung. Für die Beurteilung der Aufstiegschancen zwischen den Generationen ist vor allem wichtig, wie junge Menschen mit ihren Abschlüssen im Vergleich zu ihren Eltern abschneiden.

Weil oft die Abschlüsse von Vater und Mutter nicht übereinstimmen, müssen die Bildungsabschlüsse beider Elternteile herangezogen werden, um ein vollständiges Bild über die Bildungs- und Aufstiegsmobilität in Deutschland zu erhalten. In dieser Betrachtung zeigt sich (Tabelle 3):

- Ist der Bildungsabschluss des Vaters der Vergleichsmaßstab, so sind knapp ein Drittel der Personen im Alter zwischen 35 und 44 Jahren in Deutschland Bildungsaufsteiger und knapp ein Fünftel Bildungsabsteiger. Rund die Hälfte der Kinder erreicht damit mindestens das gleiche Bildungsniveau wie ihr Vater.



- Vergleicht man die Abschlüsse der Kinder mit dem ihrer Mütter, so erreichen sogar mehr als zwei von fünf 35- bis 44-Jährigen ein höheres Bildungsniveau und nur rund jeder Elfte bleibt hinter dem Bildungsabschluss der Mutter zurück.

Bildungsmobilität bei den 35- bis 44-Jährigen ist daher vor allem von Bildungsaufstiegen geprägt. Das wird auch zukünftig so bleiben: Der Anteil der Gymnasialbesucher unter den 17-Jährigen, deren Vater über keinen beruflichen Abschluss verfügt, ist zwischen 2000 und 2009 von 17 auf 22 Prozent gestiegen.

## **Das Bildungssystem ist durchlässiger geworden**

Dass Bildungsarmut heute weniger häufig „vererbt“ wird als früher, liegt vor allem am Ausbau von frühkindlichen Betreuungs- und Förderungsangeboten. Vom größeren Ganztagsangebot und einer besseren Sozialarbeit an Schulen profitieren insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund – ihr Anteil an den Gymnasiasten in der Sekundarstufe II ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Umgekehrt gibt es immer weniger Kinder aus bildungsfernen und Migrantenhaushalten, die nicht einmal einen Hauptschulabschluss erreichen. Weitere Indizien für eine höhere Durchlässigkeit des deutschen Bildungssystems:

- Es gibt eine stärkere Förderung von Kindern aus Migrantenfamilien, so ist der Anteil derjenigen, die mindestens ein Jahr den Kindergarten besuchen von 59 Prozent 2003 auf 71 Prozent 2009 angestiegen.
- Immer weniger junge Menschen müssen nach ihrem Schulbesuch erst einmal ein Berufsvorbereitungsjahr oder ein Berufsgrundbildungsjahr absolvieren, um auf dem Arbeitsmarkt überhaupt eine

Chance zu haben. Die Anzahl dieser Nachqualifizierungen ist binnen fünf Jahren von fast 120.000 auf 80.000 gesunken.

- In Deutschland bieten alle Schulformen, die zum Hauptschulabschluss führen, die Möglichkeit, nach dem 10. Schuljahr die Mittlere Reife zu erreichen. Junge Menschen mit Mittlerer Reife wiederum haben - bei entsprechen Noten – in allen Bundesländern die Chance, die Hochschulreife zu erlangen.
- Selbst wer kein Abitur oder Fachabitur macht, kann in der Bundesrepublik studieren – eine Möglichkeit, die im Jahr 2010 fast 28.000 beruflich Qualifizierte genutzt haben, mehr als drei Mal so viele wie 1997.
- Viele junge Menschen aus „bildungsfernen“ Schichten kommen über den berufsbildenden Bereich zur Studienberechtigung. Rund 39 Prozent der 458.000 Berechtigten des Jahres 2010 haben das Zeugnis der Hochschulreife an einer Beruflichen Schule erworben haben. Die Quote der studienberechtigten Schüler aus bildungsfernen Elternhäusern sind damit von 15 auf fast 40 Prozent gestiegen.
- Ferner haben heute fast 20 Prozent der Kinder aus Nicht-Akademiker-Haushalten einen Hochschulabschluss oder gehen noch zur Hochschule – das ist ein Viertel mehr als noch in den neunziger Jahren.
- Als Alternative zu einem Studium steht Handwerkern und anderen Fachkräften die vom Staat durch das sogenannte Meister-Bafög geförderte Ausbildung zum Meister oder Techniker offen. Auch hier haben sich die Absolventenzahlen seit Mitte der neunziger Jahre fast versechsfacht.

- Zusammengenommen erklären diese Befunde auch, dass die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland seit 2005 nahezu halbiert werden konnte und heute mit (knapp 8) Prozent den niedrigsten Wert in Europa aufweist. Und mit 14 Prozent der 25- bis 34 Jährigen, die keine abgeschlossene Berufsausbildung oder ein Studium haben, liegt diese Quote in Deutschland deutlich niedriger als der Durchschnitt der OECD (18 Prozent).

## Fazit

Alles in allem kann festgehalten werden:

- Das deutsche Steuer-Transfer-System verteilt konsistent von oben nach unten um. Die Progressivität der Einkommensteuer dominiert die regressive Wirkung der Mehrwertsteuer und der Sozialbeiträge.
- Beschäftigung ist nach wie vor die beste Versicherung gegen Einkommensarmut. Ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro dagegen kann Armut nicht zielgenau bekämpfen, gefährdet aber viele Arbeitsplätze gerade für die Problemgruppen am Arbeitsmarkt – Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose.
- Die Lohnmobilität ist in den letzten Jahren konstant geblieben, die Einkommensmobilität hat leicht abgenommen. Der Einstieg in Arbeit gelingt genauso gut wie früher, der Aufstieg auf der Einkommensleiter hingegen etwas weniger gut.
- Da die Bildungsrenditen in Deutschland zuletzt gestiegen sind, bietet der Bildungsaufstieg einen guten Ansatzpunkt für eine höhere Einkommensmobilität.