

# Erste Reue über Verteilungssünden? – Zur Einkommensentwicklung 2006

Claus Schäfer

Bekommt die Politik doch ein schlechtes verteilungspolitisches Gewissen – wie es die Debatte um die Verlängerung des Arbeitslosengeld I-Bezugs scheinbar anzeigt? Beginnt etwa die Abkehr von der Umverteilung von unten nach oben? Tatsächlich nicht: Den bekundeten Gewissensbissen bzw. angekündigten Korrekturvorhaben folgen bisher kaum Taten. Und selbst die reale Umsetzung der bisherigen Ankündigungen würde keinen wirklichen Politikwechsel bedeuten. Zu dominant ist die Fortsetzung der Ungleichheit, insbesondere durch die erneute Steuerentlastung von hohen Einkommen und den anhaltenden Anstieg von Armut – und deshalb zu spürbar das Ausbleiben eines nachhaltigen Wachstums. Dies zeigen auch jüngste verfügbare empirische Informationen.

1

## Gesamtwirtschaftliche Verteilung

### 1.1 LOHN- UND GEWINNQUOTEN

Der Abwärtstrend der unbereinigten Bruttolohnquote setzt sich auch 2006 fort (*Tabelle 1*). Schwankte die Bruttolohnquote in den 1990er Jahren noch mit Ausschlägen von rund einem Prozentpunkt um die 71 %-Marke – mit einem konjunkturell bedingten Höchststand von 72,2 % in 2000 –, so sinkt sie seitdem von Jahr zu Jahr und liegt inzwischen (2006) mit 65,6 % fast 7 Prozentpunkte niedriger. Diese Entwicklung vollzieht sich trotz konjunkturellem Aufschwung seit dem Vorjahr. Auch der Wert von 64,2 % für das erste Halbjahr 2007 deutet bei noch anhaltender Wirtschaftsbelebung nicht auf eine Richtungsänderung hin. Dasselbe gilt für die bereinigte Bruttolohnquote auf leicht höherem Niveau. Zwar gibt es seit 2006 wieder einen Zuwachs von mehreren hunderttausend Arbeitsverhältnissen. Aber deren Bezahlungsbedingungen sind häufig nicht „normal“, weil sie Leiharbeit und andere prekäre Beschäftigung betreffen. „Früchte“ der Rot-Grünen oder Schwarz-Roten „Reformen“ sind die neuen Arbeitsverhältnisse ohnehin nicht, sondern solche der gestiegenen internationalen Güternachfrage und eines verringerten nationalen Arbeitsangebots (Horn et al. 2007). Und auch bei den schon vorher vorhandenen Stellen sind einkommensdämpfende Faktoren wie Niedriglohnbezug oder Anrechnungen von Tariflohnsteigerungen auf übertarifliche Leistungen offenbar nach wie vor wirksam.

**Tabelle 1: Bruttolohn- und -gewinnquote in Deutschland – Das volkswirtschaftliche Einkommen aller Sektoren vor der öffentlichen Umverteilung**

	Volkseinkommen	Tatsächliche Bruttolohnquote <sup>3)</sup>	Tatsächliche Bruttogewinnquote	Arbeitnehmerquote <sup>4)</sup>	Strukturereinigte Bruttolohnquote <sup>5)</sup>
	Mrd. €	%	%	%	Index <sup>6)</sup>
– alte Bundesländer <sup>1)</sup> –					
1960	122,8	60,1	39,9	77,2	92,5
1970	274,7	67,3	32,7	83,4	100,0
1980	591,0	75,2	24,8	88,3	105,9
1990	987,2	69,8	30,2	89,6	107,4
1991	1065,4	70,0	30,0	89,6	107,4
– alte und neue Bundesländer <sup>2)</sup> –					
1991	1192,6	71,0	29,0	90,9	100,0
1995	1397,2	71,4	28,6	90,0	99,0
1996	1417,7	71,0	29,0	90,0	99,9
1997	1438,6	70,3	29,7	89,8	98,8
1998	1466,1	70,4	29,6	89,8	97,8
1999	1487,3	71,2	28,8	90,0	99,0
2000	1524,4	72,2	27,8	90,0	99,0
2001	1560,9	71,8	28,2	89,9	98,9
2002	1576,1	71,6	28,4	89,8	98,8
2003	1600,0	70,8	29,2	89,5	98,5
2004 <sup>7)</sup>	1667,1	68,2	31,8	89,1	98,0
2005 <sup>7)</sup>	1691,2	66,8	33,2	88,8	97,7
2006 <sup>7)</sup>	1751,2	65,6	34,4	88,8	97,7
2007 1Hj. <sup>7)</sup>	875,5	64,2	35,8	88,7	97,6

1) Angaben für 1960 nach dem angegebenen deutschen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, ab 1970 nach dem – für Westdeutschland zurückgerechneten – Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG). – 2) Angaben auf Basis des ESGV. – 3) Anteil des Bruttoeinkommens aus unselbstständiger Arbeit (im ESGV: des Arbeitnehmerentgelts) einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung am Volkseinkommen. – 4) Anteil der beschäftigten Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen (Inland). – 5) Bereinigt vom Einfluss, der sich aus der Änderung der Erwerbstätigenstruktur ergibt. Die Arbeitnehmerquote des Jahres 1970 bzw. 1991 wird über alle Jahre hinweg konstant gehalten. – 6) Für die alten Bundesländer 1970 = 100, für Deutschland 1991 = 100. – 7) Vorläufiges Ergebnis.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (Fachserie 18, Stand: Aug. 2007). – Berechnungen des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

Auch die viel wichtigeren Nettoeinkommen aus abhängiger Arbeit profitieren nicht vom „Aufschwung“. Bei der Nettolohnquote (*Tabelle 2*) hat der Abwärtstrend – gemessen an ihrem Anteil am verfügbaren Einkommen aller Haushalte wie am größeren (Brutto)Volkseinkommen – wegen der negativen Umverteilungseffekte der immer einseitigeren Abgabenlastverteilung schon viel früher eingesetzt. Betrug sie 1991 noch 48,1 % (40,3 %), so belief sie sich 1996 auf 43,4 % (37,1 %) und zählt zu-

letzt 2006 nur noch 40,5 % (34,6 %). Der vorläufige Quotenwert im ersten Halbjahr 2007 deutet auch ein anhaltendes Absinken an. Und noch eine Relation ist bezeichnend: Setzt man die Nettolöhne ins Ver-

Claus Schäfer, Dr., ist Wissenschaftler im WSI in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkt: Verteilungsanalyse von Einkommen und Lebenslagen. e-mail: claus-schaefer@boeckler.de

hältnis zur gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, die (unter anderem wegen der Abschreibungen bzw. der Ersatzinvestitionen der Unternehmen) noch einmal größer ist als das Volkseinkommen aller Sektoren, macht das Kaufkraftpotenzial der Arbeitseinkommen heute nur rund ein Viertel der Nachfrage aus. Dabei ist die faktisch ausgeübte Kaufkraft wegen der Arbeitnehmerersparnis allemal kleiner als das Potenzial. Deutlich wird mit diesen Relationen also erneut, wie aussichtslos eine nachhaltige Entwicklung der Binnennachfrage, und damit auch von Wachstum und Arbeitsmarkt, ist und wie labil der Export getriebene Aufschwung bleibt, je mehr sich erkennbare weltwirtschaftliche Risiken verstärken.

Zwar steigt mit sinkender Lohnquote brutto wie netto der entsprechende Anteil der Gewinn- und Vermögenseinkommen (Tabelle 1 und 2). Aber die Nachfragelücke bei den Lohneinkommen kann damit bekanntlich wegen der deutlich höheren Sparquote bei Gewinn- und Vermögenseinkommen nicht wettgemacht werden – zumal wenn gleichzeitig die von der öffentlichen Umverteilung überwiegend zulasten der Lohneinkommen finanzierten monetären Sozialleistungen in den letzten Jahren ebenfalls relativ zurückgehen.

Den Einfluss der Abgabenpolitik des Staates auf diese Scherentwicklung verdeutlicht Tabelle 3. Die durchschnittliche Steuerbelastung der Arbeitseinkommen nimmt auch 2006 – und noch mehr im ersten Halbjahr 2007 – wie schon im Vorjahr wieder zu, ebenso die Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist der jüngst wieder durchgeführte internationale Vergleich der OECD (2007), nach dem Deutschland unter den großen Volkswirtschaften bei den Arbeitseinkommen das bei Weitem höchste Belastungsniveau durch direkte Steuern und Sozialabgaben aufweist – bei gleichzeitig niedriger Belastung von Gewinn- und Vermögenseinkommen und der im EU-Vergleich niedrigsten Abgabenquote überhaupt (S. 73ff): Im Länder-Durchschnitt der EU-15 (Eu-19) z. B. beträgt 2005 – in Relation zum Bruttoinlandsprodukt – die Quote aller Steuern 28,5 % (27,1 %) und aller Sozialabgaben 11,2 % (11,6 %), die Abgabenquote insgesamt also 39,7 % (38,7 %); für Deutschland lauten die entsprechenden Relationen 20,9 % und 13,9 %, zusammen 34,8 %. Die Sozialabgabenbelastung allein der Arbeitnehmer beläuft sich 2005 in der EU-15

**Tabelle 2: Nettolohn- und -gewinnquote in Deutschland<sup>1) 2)</sup>  
Einkommen der privaten Haushalte nach öffentlicher Umverteilung  
– in %<sup>6) 7)</sup> –**

Jahr	Netto-Lohnquote <sup>3)</sup>		Nettoquote monetäre Sozialleistungen <sup>4)</sup>		Netto-Gewinnquote <sup>5)</sup>	
	A <sup>6)</sup>	B <sup>7)</sup>	A <sup>6)</sup>	B <sup>7)</sup>	A <sup>6)</sup>	B <sup>7)</sup>
– alte Bundesländer – <sup>1)</sup>						
1960	55,8	43,7	20,9	16,4	24,4	19,1
1970	55,7	44,4	21,2	16,9	25,9	20,6
1980	52,7	43,8	26,2	21,8	24,3	20,2
1990	48,5	38,5	24,8	19,7	29,7	23,6
– alte und neue Bundesländer – <sup>2)</sup>						
1991	48,1	40,3	21,8	18,3	9,8	25,0
1995	44,5	37,9	23,8	20,2	31,2	26,6
1996	43,4	37,1	25,3	21,6	30,9	26,4
1997	42,0	36,0	25,4	21,8	32,1	27,5
1998	42,3	36,1	25,5	21,8	31,8	27,2
1999	42,6	36,8	25,7	22,2	31,2	27,0
2000	43,1	37,4	25,7	22,3	30,8	26,7
2001	42,9	37,8	25,8	22,7	31,0	27,3
2002	42,7	37,6	26,5	23,3	30,4	26,7
2003	41,6	36,8	26,8	23,7	31,1	27,5
2004 <sup>8)</sup>	41,9	36,2	26,3	22,7	31,4	27,2
2005 <sup>8)</sup>	41,1	35,6	25,9	22,4	32,6	28,3
2006 <sup>8)</sup>	40,5	34,6	25,4	21,7	33,8	28,8
2007 1.Hj. <sup>8)</sup>	38,8	33,4	25,0	21,5	36,6	31,5

1) Bis 1990: Angaben nach dem angegebenen System der deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (dVGR). – 2) Ab 1991: Angaben auf Basis des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) und der Datenrevision zurück bis 1991. – 3) Nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialabgaben. – 4) Im ESGV: Empfangene monetäre Sozialleistungen und übrige laufende Transfers von Staat und anderen Sektoren (ohne Schadensversicherungsleistungen) abzüglich: Lohnsteuer auf Pensionen, Sozialbeiträge des Staates für Empfänger sozialer Leistungen, Eigenbeiträge der Empfänger sozialer Leistungen, verbrauchsnahe Steuern und Verwaltungsgebühren. – 5) Diese Kategorie wird vom Statistischen Bundesamt nicht explizit ausgewiesen: Betriebsüberschuss/Selbstständigeneinkommen plus saldierte Vermögenseinkommen, abzüglich: direkte Steuern auf private Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen sowie Sozialbeiträge. – 6) In % des verfügbaren Einkommens aller privaten Haushalte nach der öffentlichen Umverteilung (Spalte A). – 7) In % des Volkseinkommens aller Sektoren vor der öffentlichen Umverteilung gemäß Tabelle 1 (Spalte B). – 8) Vorläufiges Ergebnis.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 18, Stand: Aug. 2007). – Berechnungen des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

**Tabelle 3: Abgabenbelastung von Arbeits- und Kapitaleinkommen der privaten Haushalte in Deutschland – in % –<sup>1)</sup>**

Jahr	Lohnsteuerbelastung der Bruttolöhne und -gehälter	Beitragsbelastung der Bruttolöhne und -gehälter	Belastung durch direkte Steuern auf Gewinn- und Vermögenseinkommen	Belastung durch Sozialbeiträge auf Gewinn- und Vermögenseinkommen
– alte Bundesländer –				
1960	6,3	9,4	20,0	3,0
1970	11,8	10,7	16,1	2,9
1980	15,8	12,8	15,3	3,9
1990	16,2	14,2	9,8	3,0
– alte und neue Bundesländer –				
1991	16,3	14,3	8,1	3,1
1995	18,7	15,6	4,9	3,5
1996	19,3	16,0	4,2	4,0
1997	19,5	16,8	3,4	3,7
1998	19,5	16,6	4,7	3,6
1999	19,6	16,4	6,2	3,5
2000	19,4	16,1	7,7	3,5
2001	18,6	16,0	7,7	3,4
2002	18,7	16,1	6,7	3,4
2003	18,7	16,4	5,6	3,2
2004 <sup>5)</sup>	17,5	16,4	5,3	3,1
2005 <sup>5)</sup>	17,3	16,7	5,9	2,9
2006 <sup>5)</sup>	17,5	17,1	7,1	2,8
2007 1.Hj. <sup>2)</sup>	18,3	17,2	–	–

1) In % der jeweiligen Bruttoeinkommen. Berechnet aus einer Langfassung der Tabelle 2. – 2) Vorläufiges Ergebnis.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 18, Stand: Aug. 2007). – Berechnungen des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

**Tabelle 4: (Amtliche) Gewinne und Steuern der Kapitalgesellschaften in Deutschland**

Jahr	Brutto-Unternehmensgewinne <sup>1) 2)</sup>		Direkte Steuern <sup>3)</sup> Kap.Ges.i.e. S. 1)	Netto-Unternehmensgewinne Kap.Ges. i.e. S <sup>1)</sup>		Durchschnittliche Steuerbelastung Kap.Ges.i.e.S <sup>1)</sup>
	Mrd. €	Veränderung %	Mrd. €	Mrd. €	Veränderung %	% <sup>4)</sup>
– alte Bundesländer –						
1980	39,51	–1,1	12,93	26,24	+1,2	33,6
1985	68,01	+6,2	20,05	47,95	+3,2	29,5
1990	93,59	+11,7	19,78	73,81	+19,8	21,1
1991	103,65	+10,8	21,26	82,39	+11,6	20,5
1992	109,06	+5,2	21,36	87,70	+6,4	19,6
1993	112,73	+3,4	20,68	92,06	+5,0	18,3
– alte und neue Bundesländer –						
1991	195,80	–	21,87	–	–	–
1992	189,45	–3,2	22,19	–	–	–
1993	178,16	–6,0	22,66	–	–	–
1994	218,16	+22,5	19,54	–	–	–
1995	230,48	+5,6	18,60	–	–	–
1996	238,43	+3,4	24,34	–	–	–
1997	266,34	+11,7	24,61	–	–	–
1998	300,69	+12,9	26,68	–	–	–
1999	288,46	–4,1	30,22	–	–	–
2000	304,64	+5,6	34,59	–	–	–
2001	320,98	+5,4	12,25	–	–	–
2002	326,16	+1,6	12,46	–	–	–
2003 <sup>5)</sup>	330,40	+1,3	16,18	–	–	–
2004 <sup>5)</sup>	391,37	+18,5	20,72	–	–	–
2005 <sup>5)</sup>	428,36	+9,5	24,64	–	–	–
2006 <sup>5)</sup>	472,48	+10,3	31,70	–	–	–

1) 1980–1993 für Westdeutschland Angaben zu „Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit“ bzw. Kapitalgesellschaften im engeren Sinn (AG, GmbH u.ä.) nach dem aufgegebenen deutschen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. – 2) Ab 1991 für Deutschland: für Kapitalgesellschaften im engeren Sinn (s. FN 1) und im weiteren Sinn (Quasi-Kapitalgesellschaften wie oHG, KG, u.ä.) nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (EVSG). – 3) Körperschaftsteuer und sonstige direkte Steuern einschließlich Vermögensteuer, aber nur von den Kapitalgesellschaften im engeren Sinn. – 4) In % des Brutto-Gewinns. – 5) Vorläufiges Ergebnis

Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 18, Stand: Aug. 2007). – Berechnungen des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

(EU-19) auf 3,6 % (3,5 %), in Deutschland auf 6,1 %, die entsprechende Quote von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen zusammen in der EU-15 (Eu-19) auf 11,1 % (11,6 %), hierzulande auf 13,9 %.

Die OECD nahm dieses starke Ungleichgewicht bei der Abgabenverteilung in Deutschland übrigens zum Anlass, öffentlich – und ungewöhnlich – eine Korrektur anzuregen, z. B. durch eine stärkere Steuerfinanzierung von Sozialleistungen, aber auch durch eine stärkere Belastung von hohen Einkommen durch Vermögenssteuern im weiteren Sinn (laut FTD 2007; Die Zeit 2007).

Zwar ist die Steuerbelastung der Gewinn- und Vermögenseinkommen in Deutschland laut *Tabelle 3* im Jahr 2006 auch gewachsen, aber auf Basis eines wesentlich niedrigeren Belastungsniveaus. Angesichts der heterogenen Einkommensströme, die sich dahinter verbergen – von Unternehmensgewinnen über Mieteinnahmen bis hin zu Zinseinkommen –, ist eine stärkere Differenzierung angeraten. Deshalb erfolgt hier ein genauerer Blick zu-

mindest auf die Unternehmensgewinne, auch wenn diese nach wie vor statistisch nicht transparent genug sind.

## 1.2 GEWINNE DER KAPITALGESELLSCHAFTEN

Von den Unternehmensgewinnen werden in *Tabelle 2* und *3*, die sich beide im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) auf die privaten Haushalte beziehen, nur die der Personengesellschaften im VGR-Sinn erfasst sowie die den privaten Haushalten zugeflossenen Einkommen aus Unternehmensbeteiligungen, wie vor allem Aktien. Über die gesamten Gewinne der Kapitalgesellschaften gibt in der VGR ein anderer statistisch abgegrenzter Sektor Auskunft (*Tabelle 4*), allerdings nur einigermaßen vollständig zu den Bruttogewinnen und sehr eingeschränkt zu den Nettogewinnen.

Auch 2006 haben die Bruttogewinne der Kapitalgesellschaften mit +10,3 % noch einmal einen ähnlich kräftigen Aufwärtssprung gemacht wie 2005 mit +9,5 %. Die

noch kräftigere Entwicklung des Jahres 2004 mit +18,5 % wird damit zwar nicht erreicht, aber auch nicht zum „Ausreißer“ gemacht. Detailliertere Informationen der Deutschen Bundesbank (2007) bestätigen wie in den Vorjahren diese aktuell sehr gute Entwicklung bei den Kapitalgesellschaften, zumal dort neben den betrieblich wie gesamtwirtschaftlich gesehen „kleinen“ Gewinnen die gesamte Liquiditätsentwicklung einschließlich Abschreibungen und weiteren Selbstfinanzierungen dargestellt wird. So „verbesserte“ sich die Ertragslage deutlich“ (S. 17), nahm die Kapitalbildung „erheblich“ zu (S. 17) und wurde gleichzeitig die Verschuldung der Unternehmen „erneut deutlich“ abgebaut (S. 22).

Noch stärker im Fokus der öffentlichen Debatte um die Lage der Unternehmen stehen aber seit Jahren die Nettogewinne, genauer: die von den Bruttogewinnen zu zahlenden Steuern. Sie sind den einen – trotz mehrfacher Steuerentlastungen – immer noch zu hoch, den anderen – z. B. mit Verweis auf internationale Steuerlastvergleiche der OECD – schon lange zu niedrig. Die VGR weist aber die direkten Steuern der Kapitalgesellschaften wie auch der Personengesellschaften nicht explizit aus, sodass auf ihrer Basis für die einzelnen Unternehmensformen weder ihre Steuerbelastung noch ihre Nettogewinne bestimmbar sind.<sup>1</sup> Man ist deshalb auf Näherungswerte bzw. Schätzungen angewiesen, die teilweise wieder umstritten sein können. Eine jüngste Annäherung versucht das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW 2007a) durch die Gegenüberstellung von Angaben der VGR und der Unternehmensteuerstatistik, wobei Letztere zurzeit allerdings nur bis 2001 reicht. Die (teilweise ergänzte) VGR wird trotz ihrer Schwächen gewählt, weil sie international standardisiert ist – im Gegensatz zu den Finanzstatistiken der Nationalstaaten, die z. B. den internationalen Steuerlastvergleichen der OECD zugrunde liegen und diese teilweise angreifbar machen. Die Steuerstatistik wird vom DIW ausgesucht, weil sie Informationen zu allen Unternehmensformen enthält und vor allem den steuerrechtlichen Gewinn darzustellen erlaubt.

<sup>1</sup> Die in *Tabelle 4* ausgewiesenen Steuern sind nur die der Kapitalgesellschaften in engerem Sinn, deren Bruttogewinne unter allen Kapitalgesellschaften aber in der VGR nicht explizit benannt werden.



Das DIW-Ergebnis lautet erwartungsgemäß: In der Vergangenheit ist die Diskrepanz zwischen ökonomischen Gewinnen und steuerlichen Gewinnen in Deutschland außerordentlich groß, weil die steuerliche Bemessungsgrundlage durch gesetzliche Steuervergünstigungen und betriebliche Gestaltungsmöglichkeiten „kleingekocht“ werden kann. Die Lücke zwischen beiden Werten wird vom DIW z. B. für 2001 auf mindestens 100 Mrd. € beziffert bzw. auf „knapp 5 % des Bruttoinlandsprodukts“ (S. 63). Und: Die effektive Steuerbelastung der deutschen Unternehmen liegt zwar im internationalen Vergleich etwas höher als auf Basis der OECD-Untersuchungen bzw. der Finanzstatistiken, bleibt aber nach wie vor unter dem OECD-Durchschnitt (S. 62). „Vor allem zeigt sich, dass in den anderen OECD- und EU-Ländern das Steueraufkommen der Unternehmen seit Beginn der 1990er Jahre eher gestiegen ist, während es im selben Zeitraum in Deutschland trotz guter Konjunktur und steigender Gewinne in Relation zum Bruttoinlandsprodukt gleich geblieben ist. Dies ist umso bemerkenswerter, als die Steuersätze in den meisten OECD-Ländern seit Mitte der 1980er Jahre mehrfach und teilweise deutlich gesenkt wurden. Offenbar konnten in den anderen Ländern die Bemessungsgrundlagen zügig verbreitert werden, um das Aufkommen zu stabilisieren. In Deutschland ist dies nach den Steuersenkungen des Jahres 2001 zunächst nicht gelungen.“ (S. 62).

An dieser Aussage dürfte sich für heute und die nächste Zukunft nichts ändern: Die OECD weist in ihrem jüngsten Steuervergleich (2007, S. 81) den Steuerbelastungen von deutschen Kapitalgesellschaften im EU-Rahmen wieder den untersten Rang zu: Sie beträgt 2005 in den Ländern der EU-15 (EU-19) im Durchschnitt – wieder gemessen am Bruttoinlandsprodukt – 3,4 % (3,3 %), in Deutschland nur 1,7 % (S. 81). Und in ihrem vorletzten Vergleich hat die OECD (2006) gezeigt, dass eine Modifikation ihrer Berechnungsmethoden bzw. eine Berücksichtigung früherer Kritik keine wesentliche Rangfolgenänderung bei der Steuerbelastung erzeugt. Schließlich verbindet die deutsche Unternehmensteuerreform 2008 eher zaghafte oder gar untaugliche Versuche zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage mit überkompensierenden Steuersatzsenkungen (Jarass/Obermair 2006). Die „hohe effektive Steuerlast“ der deutschen Kapitalgesellschaften

wie der deutschen Unternehmen generell bleibt ein Mythos; doch dessen Wirkmächtigkeit kann offenbar immer wieder politische Entscheidungen legitimieren.

Bei den Löhnen gilt es noch stärker zu differenzieren als bei den Unternehmen angesichts zunehmender Atypisierung der Beschäftigungsverhältnisse, die neben solchen Merkmalen wie Region, Geschlecht, Arbeitszeit und anderes die Lohnbedingungen immer stärker prägt.<sup>2</sup> Deshalb wird im WSI-Verteilungsbericht hier traditionell insbesondere die Lohnentwicklung von Vollzeitbeschäftigten im Vergleich zwischen West- und Ostdeutschland, Männern und Frauen sowie nach anderen Merkmalen dargestellt. Der entsprechende Berichtsschnitt 1.3 „Löhne im Vergleich“ ist in diesem Jahr aus Platzgründen allerdings nur in der Internet-Langfassung dieses Beitrags auf der WSI-Homepage verfügbar.<sup>3</sup>

## 2 Personelle Verteilung

Die Einkommensvergleiche zwischen verschiedenen Regionen oder Beschäftigtengruppen entsprechen weitgehend noch einer makroökonomischen Betrachtungsweise. Differenziert man die Gruppen noch stärker nach vor allem sozio-ökonomischen Kriterien bis auf die Ebene einzelner Haushalte und Personen, so wird die mikroökonomische Verteilungsebene betreten. Auch hierzu liegen neue Daten vor, die sich so zusammenfassen lassen und dabei viele ältere Erkenntnisse bekräftigen: Die personelle Einkommensverteilung wird nicht nur ungleicher, sie wird auch qualitativ immer problematischer – wofür die folgenden ausgesuchten Aspekte sprechen. So hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW 2007b) Anfang des Jahres im Rahmen der Markteinkommen insbesondere die Entwicklung der Spitzeneinkommen untersucht, indem es Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) mit denen der Steuerstatistik kombiniert hat. Im Ergebnis zeigt sich – wenn auch nur bis 2001, dem letzten Jahr mit verfügbaren Angaben aus der Einkommensteuerstatistik –, dass nach Berücksichtigung der Preisentwicklung seit Beginn der 1990er Jahre ein realer Anstieg fast nur bei hohen und höchsten Einkommen zu verzeichnen war. Auf Basis des SOEP allein hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamt-

wirtschaftlichen Entwicklung in seinem vorletzten Jahresgutachten (SVR 2006) das Auseinanderdriften der Einkommensränder für die Markteinkommen vor der öffentlichen Umverteilung wie für die verfügbaren Einkommen nach der Umverteilung detailliert bis zum Jahr 2004 nachgezeichnet.

Nach den letzten verfügbaren Angaben des SOEP (DIW 2007c) ist vor allem die nach EU-Konvention definierte Einkommensarmutsquote<sup>4</sup> im sechsten aufeinander folgenden Jahr von 12,0 % (1999) auf 17,4 % (2005) gestiegen – also um beinahe die Hälfte. Dabei erfasst der aktuelle Armutsquotenanstieg mit dem SOEP-Einkommensjahr 2005 nur die anfänglichen Verteilungswirkungen der Hartz-Reformen insbesondere bei Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe. Entsprechend einer Simulationsrechnung z. B. von Becker/Hauser (2006) war für die Mehrheit der ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger eine Verschlechterung ihrer Einkommenssituation durch Hartz IV vorausgesagt worden. Inzwischen wird diese Prognose bestätigt durch eine repräsentative Befragung von Betroffenen nach ihrer Einkommenssituation Ende 2004 (Bezug von Arbeitslosenhilfe) und Ende 2005 (Bezug von Hartz IV oder kein Leistungsbezug mehr wegen – ausreichend bezahlter – Erwerbstätigkeit), die Bruckmeier und Schnitzlein vom Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) (IAB 2007) ausgewertet haben. Nun ist nicht gesagt, dass der SOEP-Armutsquotenanstieg 2005 allein auf Hartz IV zurückgeht. Aber unter anderem wegen Hartz IV erwartet auch das DIW bis zumindest 2006 einen weiteren Anstieg (DIW 2007d, S.397). Doch abgesehen von dieser Prognose für 2006: Das DIW reklamiert gleichzeitig (2007c) für seine Ist-Armutsquoten bis 2005 eine besondere „Güte“, weil die SOEP-Haushaltsbefragung u.a. auch die ausländische Wohnbevölkerung

<sup>2</sup> Inzwischen kann gut ein Drittel aller Beschäftigungsverhältnisse als atypisch bezeichnet werden, siehe Keller/Seifert 2007.

<sup>3</sup> [www.wsi.de/WSI-Mitteilungen/11/07](http://www.wsi.de/WSI-Mitteilungen/11/07)

<sup>4</sup> Personen mit bedarfsgewichteten verfügbaren Einkommen unter 60 % des Einkommens-Medians. Gewichtet werden die Einkommen – z. B. mit der sogenannten „alten“ oder „neuen“ OECD-Skala –, um die Einkommen von Haushalten mit unterschiedlicher Personenzahl und verschiedener Altersstruktur vergleichbar zu machen, weil durch die Gewichtung differierende Ausgabenbedarfe einigermaßen berücksichtigt sind.

einbezieht und deshalb zu durchgehend höheren bzw. realitätsnäheren Armutsniveaus komme als etwa die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die in den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung meist Hauptdatenlieferant ist.<sup>5</sup>

## 2.1 VERFESTIGTE ARMUT

Das DIW (2007c) betont auch: Armut verfestigt sich – ähnlich wie schon von anderer Seite mit Blick auf den Niedriglohnsektor geäußert. Laut DIW lebt inzwischen fast ein Zehntel der Bevölkerung – oder deutlich mehr als die Hälfte der zuletzt bezifferbaren Armutsquote – in verfestigter Armut, die verstanden wird als die gleichzeitige bzw. mehrfache Betroffenheit von verschiedenen armutsnahen Einkommenslagen und weiteren vier „schlechten“ Lebenslagen bei Wohnen, Arbeiten bzw. Nicht-Arbeiten, Konsumieren und Sparen bzw. Rücklagen-Bilden über mehrere Jahre. Je nach Konstellation werden vom DIW die entsprechenden Personen in sechs Gruppen von verfestigter Armut, Prekarität, temporärer Armut, einseitiger bzw. eindimensionaler Armut, instabilem und schließlich gesichertem Wohlstand zugeordnet<sup>6</sup>. Überwiegend betroffen von verfestigter Armut sind übrigens (noch) nicht neue Schichten der Prekarität, wie es Ende 2006 unter dem Stichwort „Neue Unterschicht“ teilweise vermutet wurde. Sondern laut DIW trifft es „alte“, immer schon gefährdete Gruppen: Arbeiter und ihre Familien, insbesondere wenn sie mehrere Kinder haben und/oder einen Migrationshintergrund aufweisen.

Auch wenn die vom DIW als „direkt“ bezeichneten Armutsindikatoren – im Gegensatz zum „indirekten“ Indikator Einkommen – beim langfristigen Zeitvergleich einige methodische Probleme aufweisen (DIW 2007c), so wird doch zumindest für den aktuellen Rand ihre Bedeutung bei der Erfassung und Bewertung von Armut und sozialem Ausschluss von anderer Stelle bekräftigt. Ende des Vorjahres hat das Statistische Bundesamt (2006a) erstmals Ergebnisse einer die EU-Länder nach gemeinsamen Kriterien vergleichenden Statistik vorgestellt, die von Eurostat koordiniert und „Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen“ genannt wird (EU-SILC, d.h. Statistics for Income and Living Conditions). Das Statistische Bundesamt hat diese Daten unter „Armut und

Lebensbedingungen“, oder kürzer „Leben in Europa“, veröffentlicht. Diese von den Mitgliedsstaaten der EU 2003 verabredete Haushaltsbefragung wird seit 2005 in allen EU-Ländern sowie Norwegen und Island durchgeführt. In Deutschland basiert sie auf einer Unterstichprobe von ca. 13.000 am Mikrozensus teilnehmenden Haushalten mit rund 25.000 erfassten Personen ab 16 Jahren, die sich für EU-SILC explizit zur Verfügung gestellt haben. Von der Größenordnung her ist die Befragtengruppe etwa mit der am SOEP teilnehmenden Zahl der Haushalte vergleichbar (ca. 12.000, mit rund 22.000 Personen ohne Kinder). Die ersten beim Statistischen Bundesamt publizierten SILC-Daten für Deutschland beziehen sich zumindest beim Einkommen noch auf 2004 – also noch nicht auf das Startjahr von Hartz IV –, sodass hier z. B. die vom SOEP abweichenden Armutsquoten nicht referiert werden sollen. Vielmehr werden hier die schon angesprochenen nicht-monetären Lebenslagen der nach EU-SILC einkommensarmen Personen vorgestellt. Sie bestätigen nach der Selbsteinschätzung der Befragten frühere Erkenntnisse: Menschen in Einkommensarmut müssen im Alltag auf viele grundlegende Dinge verzichten bzw. Armut heißt häufig: kumulierte „schlechte“ Lebenslagen.

## 2.2 KUMULIERTE „SCHLECHTE“ LEBENSLAGEN

Was es heißt, in einer solchen Situation zu leben, machen Textpassagen aus der oben genannten Studie deutlich, die entsprechend einer EU-Sprachregelung Armut mit „Armutsgefährdung“ übersetzt.

„Danach nehmen 14 % aller Armutsgefährdeten in ihrer Wohnumgebung Kriminalität oder Vandalismus wahr, aber nur 9 % der nicht Armutsgefährdeten. Jeder dritte Armutsgefährdete klagt über Lärm im Wohnungsumfeld (z. B. Verkehrslärm oder Lärm durch Nachbarn), aber nur jede vierte Person, die nicht armutsgefährdet ist. Ein besonders gravierender Aspekt von Wohnungsmängeln liegt bei 22 % der armutsgefährdeten Personen vor: in ihrer Wohnung gibt es Feuchtigkeit, z. B. feuchte Wände, ein undichtes Dach oder Fäulnis in den Fensterrahmen. Diese Probleme beklagen nur 12 % der nicht Armutsgefährdeten (Statistisches Bundesamt 2006a, S. 29).“ „Noch größere Unterschiede zwischen armutsgefährdeten und nicht armutsgefährdeten Personen finden sich,

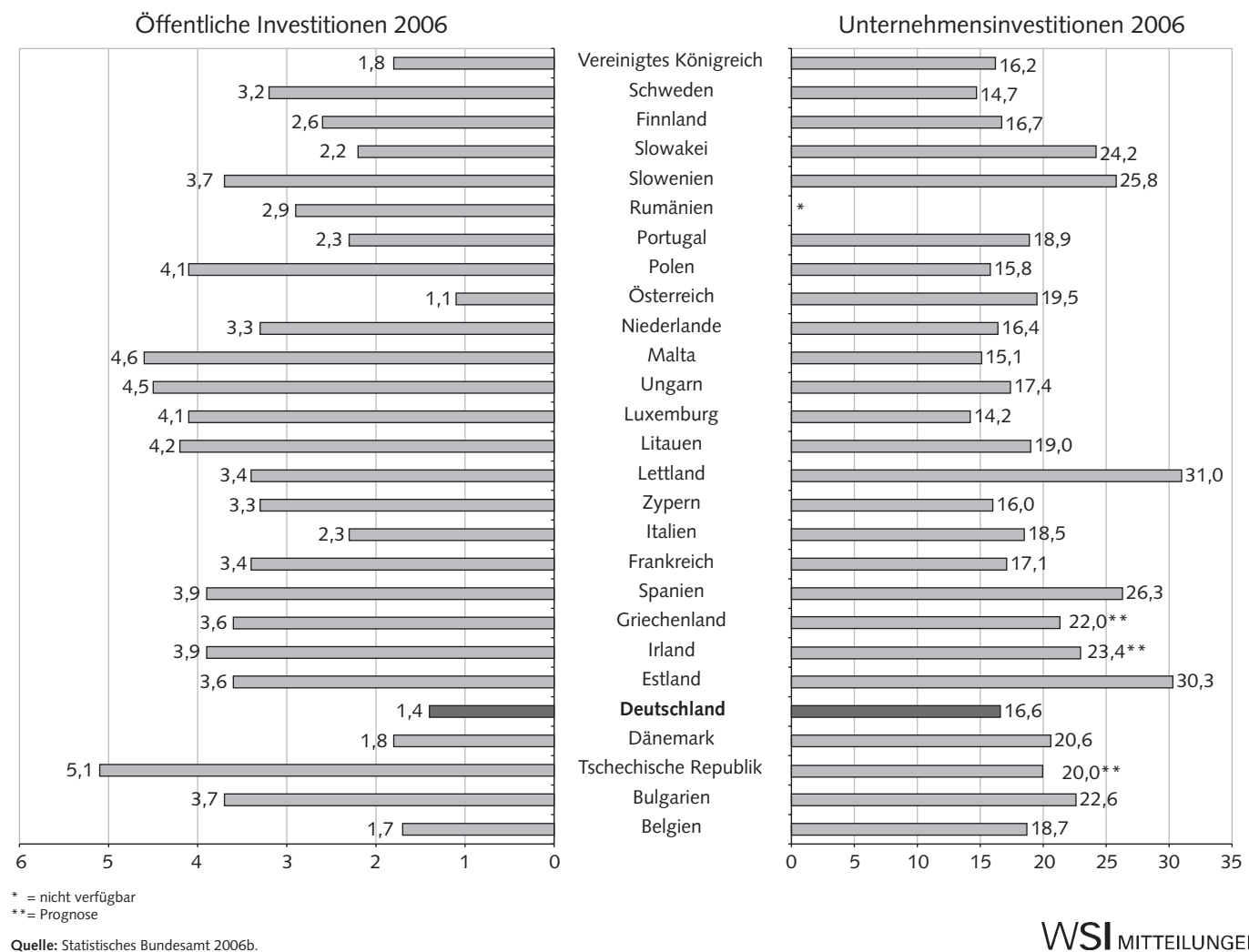
wenn man betrachtet, ob man sich bestimmte grundlegende Dinge des täglichen Lebens leisten kann. ... Während 3 % der Personen, die als nicht armutsgefährdet gelten, ihre Wohnung aus finanziellen Gründen nicht angemessen heizen können, müssen 14 % der Armutsgefährdeten im Winter an der Heizung sparen. 26 % der Armutsgefährdeten können sich nicht mindestens jeden zweiten Tag eine hochwertige Mahlzeit leisten. Von den nicht Armutsgefährdeten gaben dies nur 8 % an (ebd., S. 30).“ „Der Anteil der Personen, die trotz gesundheitlicher Probleme in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung mindestens ein Mal auf einen Besuch beim Arzt oder Zahnarzt verzichtet haben, ist unter den Armutsgefährdeten fast doppelt so hoch wie unter den nicht Armutsgefährdeten (28 % gegenüber 15 % beim Verzicht auf Arztbesuch, 23 % gegenüber 11 % beim Verzicht auf Zahnarztbesuch). Der mit weitem Abstand am häufigsten genannte Grund für den Verzicht auf die Behandlung sind die entstehenden Kosten wie Praxisgebühr, Zuzahlungen oder andere Behandlungskosten (ebd., S. 34).“ „Knapp 80 % der armutsgefährdeten Personen leben in Haushalten, die mit dem monatlichen Einkommen ‚gerade so‘, ‚schlecht‘ oder ‚sehr schlecht‘ zurechtkommen. Bei den nicht Armutsgefährdeten trifft dies auf immerhin 40 % der Personen zu. Noch größere Unterschiede gibt es beim Anteil derer, die mit dem Einkommen ‚schlecht‘ oder ‚sehr schlecht‘ zurechtkommen (30 % gegenüber 8 %)“ (ebd., S. 34).

Werden solche Defizite häufiger oder gar dauerhaft erlebt – wie es für die vom DIW (s.o.) beobachtete verfestigte Armut in jedem Fall gilt – so sind weitreichende psycho-soziale und andere Schäden mit Langzeitfolgen naheliegend. Das gilt insbesondere für einkommensarme Kinder und Jugendliche, deren kumulierte Probleme zulasten ihrer schulischen und beruflichen Bildung, ihres generellen Arbeitsmarktzugangs und ihres weiteren „ausgeschlosse-

5 Zu generell höheren Armutsquoten kommt man auch, wenn man neben der „Einkommensentstehungsarmut“, die in der bisherigen Armutsberichterstattung im Vordergrund steht, auch die „Einkommensverwendungsarmut“ aufgrund von Überschuldung und Einkommenspfändung einbezieht, die selbst bei sonst ausreichenden Markteinkommen vorkommt; s. dazu den früheren WSI-Verteilungsbericht (Schäfer 2005, S. 610f.)

6 Siehe ausführlich die Dissertation von Groh-Samberg 2006.

**Abb. 1: Investitionen in Europa 2006** - in % des Bruttoinlandprodukts -



WSI MITTEILUNGEN

nen“ Lebenslaufs schon im letztjährigen WSI-Verteilungsbericht (Schäfer 2006) mit der einschlägigen Langzeitstudie von AWO und ISS angesprochen worden sind (Holz et al. 2006) und in einer aktuellen Studie von Hurrelmann et al. (2007) wieder bekräftigt werden. Ein generell „ärmeres“ Leben, häufigere und schwerwiegendere Krankheiten sowie im Durchschnitt eine geringere Lebenserwartung sind die Quintessenz solcher Lebensläufe.<sup>7</sup>

Man kann auch formulieren: Nie so deutlich wie in letzter Zeit haben nationale wie international vergleichende Statistiken die quantitative und qualitative Problematik, ja Dramatik, der aktuellen Armut transparent gemacht, die häufig genug auch zukünftige Altersarmut impliziert. Auch der Informationsstand über den wachsenden Abstand zwischen Armut und Reichtum bzw. über Einkommensreichtum kann als besser denn je bezeichnet werden.<sup>8</sup> Und immer offenkundiger werden neben

den individuellen Folgen des sozialen Ausschlusses durch Armut, Niedriglohn oder Symptome prekärer Beschäftigung auch die sozialen bzw. gesellschaftlichen und vor allem die ökonomischen Konsequenzen: Private Armut und Niedriglohn beschneiden die Binnennachfrage und das Wirtschaftswachstum.<sup>9</sup> Privater Reichtum, soweit er auf Steuersenkungen zugunsten hoher Einkommen und Vermögen zurückgeht, führt zu öffentlicher Armut, insbesondere zu unzulänglichen öffentlichen Investitionen. Infrastrukturdefizite aber werden zukünftig die internationale Wettbewerbsfähigkeit zusätzlich gefährden, die aktuell schon von der niedrigen – durch anhaltende Wachstumsschwäche bedingten – privaten Investitionsquote bedroht wird (Abbildung 1).<sup>10</sup> Arme oder ausgeschlossene Kinder und Jugendliche von heute – viele mit Migrationshintergrund –, werden wegen ihrer psycho-sozialen und qualifikatorischen Defizite morgen dem

- 7 Dazu ausführlich die fünf Beiträge in Bundeszentrale für politische Bildung (2007), insbesondere Lampert et al. (2007).
- 8 Dies soll nicht heißen, dass es keine weiteren Verbesserungsbedarfe oder -möglichkeiten gibt; s. dazu z. B. den Tagungsbericht bei ISG (2007). Zur Empirie des Einkommensreichtums siehe die schon erwähnte DIW-Publikation (2007b) und Publikationen über die Bezüge und die Alterssicherung von deutschen Managern, z. B. Müller 2007; Stern 2007.
- 9 Bei einem EU-internen Indikatoren-Vergleich von 1998 bis 2006 weist Deutschland z. B. beim höchsten kumulierten Wachstum des Außenbeitrags (+3,7 %) und dem niedrigsten kumulierten Wachstum der Binnennachfrage in diesem Zeitraum (+5,3 %: die einzige einstellige Rate in der EU!) mit 1,3 % das zweitniedrigste jahresdurchschnittliche reale BIP-Wachstum auf (vor Italien: 1,2 %), so Priewe 2007, S. 136.
- 10 Das schlechte Ranking für Deutschland in Abbildung 1 gilt übrigens auch für die Jahre vor 2006. Das Schaubild wurde mit aktuellen, vom Statistischen Bundesamt übermittelten Daten analog gestaltet zu dem in: Statistisches Bundesamt 2006b, S. 57. Siehe zu den öffentlichen Investitionen auch DIW 2007e, wonach diese in Deutschland – gemessen in % aller Staatsausgaben – mit 5,5 % innerhalb der EU am vorletzter Stelle liegen.

Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen – und damit das eigentliche „demografische“ Problem sein. Von Armut oder Ausgrenzung Bedrohte werden aufgrund beruflicher wie gesellschaftlicher Unsicherheiten mit der Familiengründung zögern und (noch) weniger Kinder in die Welt setzen und anderes mehr.

## 3

### **Macht die Verteilung inzwischen die Politik nervös?**

Deshalb stellt sich noch drängender als früher die Frage: Braucht die Politik für ein Gegensteuern bei der sozialen Polarisierung noch mehr empirische Transparenz bzw. hat sie nicht bereits genug Informationen zum Handeln? Oder gibt es nicht sogar schon einige Anzeichen für bevorstehendes Gegensteuern? Tatsächlich bietet die aktuelle Politik der großen Koalition (und auch der anderen Gebietskörperschaften) ein auf den ersten Blick vermeintlich widersprüchliches Bild.

Sie setzt zum einen weiter auf eine Umverteilungspolitik von unten nach oben in der fortdauernden Überzeugung, damit für Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt positive Effekte zu erzielen. Für die Kontinuität dieser Position stehen schon vollzogene jüngste fiskalische Maßnahmen, allen voran die Mehrwertsteuererhöhung, die Abschaffung der Entfernungspauschale bei Distanzen zwischen Wohnung und Arbeitsstätte unter 20 Kilometer, die Senkung des Sparerfreibetrages, aber z. B. auch die Einführung von Studiengebühren – die alle die kleinen Einkommen überproportional belasten. Dafür stehen aber auch die kürzlich beschlossenen Maßnahmen, in erster Linie die Unternehmensteuerreform 2008, die Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkünften und auch die Erbschaftsteuer (mit der Begünstigung von Unternehmenserben), die wiederum besonders hohe Einkommen und Vermögen entlasten. Die Begünstigungsdimensionen früherer politischer Maßnahmen unter Rot-Grün oder Schwarz-Gelb erreichen sie zwar nicht; aber beachtlich sind ihre Größenordnungen auf jeden Fall.

Die Unternehmensteuerreform z. B. „überweist“ der Wirtschaft in den nächsten Jahren nach Angaben der Bundesregierung rund 29 Mrd. €, nach anderer Ein-

schätzung (wie z. B. von Jarass/Obermair 2006) aber unter Umständen deutlich mehr. Die Abgeltungssteuer wird den Fiskus und dessen Handlungsspielraum weitere Milliarden Euro kosten, weil die einkommensreichen Bezieher von Zinsen auf Kapitalanlagen statt des Spitzensteuersatzes von 42 % nur noch den für alle gültigen Einheitstarif von 25 % zahlen müssen. Aus Analysen des DIW (2007f) zur Struktur der Einkommen privater Haushalte kann abgeleitet werden, dass ein „halber“ Einkommensmillionär unter einem Jahreseinkommen von brutto 500.000 € (also ein früherer „ganzer“ DM-Einkommensmillionär) ein durchschnittliches Zinseinkommen – ohne Dividenden – von 119.000 € aufweist und dazu wegen der Abgeltungssteuer mit einer jährlichen Steuerersparnis von 28.000 € rechnen kann.<sup>11</sup> Das ist zwar nicht so viel Ersparnis wie bei der Rot-Grünen Einkommensteuerreform, die dem „halben“ Einkommensmillionär schon ab 2005 wegen der Tarifsenkung eine jährliche Entlastung von etwa 55.000 € beschert (Corneo 2003), aber es ist ein „willkommener“ verteilungspolitischer Nachschlag des Staates zur noch stärkeren Vermögensbildung der schon Vermögenden. Ein „Normalverdiener“ dagegen, der ab 2005 von Rot-Grün immerhin eine jährliche Entlastung von 1.320 € im Vergleich zu den Vor-Reformzeiten vor 1998 erhalten hat (Corneo 2003), geht bei der Abgeltungssteuer gänzlich leer aus.

#### **3.1 POLITISCHE NACHDENKLICHKEITEN...**

Zum anderen herrscht aber bei der Großen Koalition wie in der Politik generell zumindest eine gewisse Nervosität angesichts der Verteilungsprobleme, die anzugehen die Politik teils mit energischen Worten verspricht (wie z. B. Müntefering 2007 und Laumann 2007). So ist zum wachsenden Niedriglohnsektor in diesem Sommer wenigstens eine Grundsatzentscheidung der Großen Koalition zustande gekommen, deren Umsetzung eine Eindämmung der schlimmsten Auswirkungen ermöglichen könnte – wenn sie von den Koalitionären ernst genommen und mit einem akzeptablen nationalen Mindestlohn „gekrönt“ würde<sup>12</sup>. So sollen – nicht zuletzt wegen jüngst deutlich gestiegener Lebensmittelpreise – die Hartz IV-Sätze insbesondere für Kinder auf ihre Angemessenheit über-

prüft werden; die verlängerte Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I soll den Abstieg auf das deutlich niedrigere Hartz IV-Niveau hinausschieben; der „Kinderzuschlag“ für niedrig bezahlte Erwerbstätige, der zur Vermeidung von Hartz IV-Bezug bisher ca. 90.000 betroffenen Familien zugute kommt, soll auf einen Begünstigtenkreis von etwa 400.000 Haushalten ausgedehnt werden; zusätzlich soll mit derselben Zielsetzung für Niedrigverdiener ein – noch unklarer – „Erwerbstätigenzuschlag“ gezahlt werden; eine kostenlose Schulspeisung zumindest für arme Kinder wollen einige Bundesländer bzw. einzelne Gemeinden umsetzen; in mehreren Gebietskörperschaften werden öffentliche Zuschüsse zu den Kinderkrippen- und Kindergartengebühren für schlecht gestellte Eltern erwogen; in Bayern ist das erst vor zwei Jahren eingeführte Lehrmittelgeld an den Schulen wieder zurückgenommen worden.

Noch handelt es sich also mehr um Ankündigungen als um konkrete Taten, noch ist die Verlässlichkeit entsprechender Ankündigungen unsicher, noch werden formulierte Absichten teilweise faktisch konterkariert. Letzteres gilt z. B. in Nordrhein-Westfalen mit dem tendenziell Kindergartengebühren erhöhenden Kinderbildungsgesetz (KiBiz). Das gilt selbst für die vergleichsweise konkrete Koalitionsvereinbarung zur Eindämmung des Niedriglohnssektors, wie die koalitionsinternen Querelen um die Allgemeinverbindlichkeit des ver.di-Deutsche Post-Tarifvertrages zeigen oder die völlige Offenheit einer „Modernisierung“ des Gesetzes über Mindestarbeitsbedingungen von 1952 als Basis für nationale Mindestlöhne. Vor allem aber bleiben die Vorhaben, selbst wenn sie alle umgesetzt würden, in Reichweite und Dimension völlig unzureichend.

Im Grunde also geht die Politik die Bekämpfung von Verteilungsungleichheiten und deren Ursachen nach wie vor nur halbherzig an, genauer: hartherzig gegenüber ihren sozialen wie ökonomischen Auswirkungen. Am besten demonstrieren das immer noch die von zunehmend mehr Gebietskörperschaften durchgeführten oder in Auftrag gegebenen Armuts- und Reich-

<sup>11</sup> Bei Kapitaleinkommen aus Aktien (Dividenden) ist die Steuerersparnis deutlich geringer, weil Dividenden bisher schon durch das sogenannte Halbtteilungsprinzip begünstigt waren.

<sup>12</sup> Zu dieser Problematik siehe z. B. Schäfer 2007a.



tumsberichte – wie z. B. zuletzt der Sozialbericht von NRW (MAGS 2007). Diese Berichte beschreiben seit Jahren Quantität und Qualität von Ungleichheit, Armut und anderem sozialen Ausschluss zunehmend treffend, sie mögeln sich aber über die eigentlichen und größtenteils von der nationalen Politik selbst verantworteten Ursachen hinweg und bleiben vor allem politisch weitgehend folgenlos bzw. ohne Reaktion auf die beschriebenen Verteilungsprobleme.<sup>13</sup> Mit anderen Worten: Die Autoren oder Auftraggeber nehmen ihre eigenen Berichte nicht ernst.

Indikator dafür sind vor allem die in den Berichten abgeleiteten und der o.g. EU-Konvention folgenden Einkommensarmutsschwellen, deren Unterschreitung Armut signalisiert – und damit eigentlich auch politisches Gegensteuern verlangt, um die so indizierten Gruppen aus der Armut durch adäquates Handeln herauszuholen. Doch die entsprechende Reaktion bleibt aus, *obwohl* die Armutsschwellen in der Regel mehr oder weniger *deutlich* über den deutschen Sozialhilfesätzen bzw. Hartz IV-Sätzen oder anderen „Grundsicherungstransfers“ für Einzelpersonen und Familien liegen. Das gilt auf Basis der Einkommensdaten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die die wichtigste empirische Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung ist und bleibt, wie auf Basis des SOEP, das in vielen politischen wie wissenschaftlichen Berichten zur Anwendung kommt. Demnach beträgt die Armutsschwelle für 2003 laut Becker/Hauser (2005, S. 124) z. B. für eine Einzelperson auf EVS-Basis 799 € bei Gewichtung der Einkommen mit der alten OECD-Skala<sup>14</sup> bzw. 938 € bei Anwendung der neuen OECD-Skala, auf Basis der SOEP-Angaben 732 € (alte Skala) und 858 € (neue Skala).<sup>15</sup> Mit anderen Worten: Alle alleinstehenden Sozialhilfeempfänger in Deutschland mit einem durchschnittlichen Sozialhilfesatz von etwas mehr als 650 € einschließlich Miet- und Heizungszuschuss müssen nach wie vor als arm bzw. als nicht bedarfsgerecht behandelt gelten. Oder noch anders formuliert: Ihre Sozialhilfesätze müssten möglichst kurzfristig deutlich erhöht werden. Gleiches gilt analog für alle anderen Hartz IV-Empfängerpersonen bzw. -familien mit einer ähnlichen Diskrepanz zwischen normativen Armutsschwellen und faktischen „armutsbekämpfenden“ Transfers.

### 3.2 ... SIND NOCH KEIN PARADIGMENWECHSEL

Tatsächlich gibt es keine Transfer-Erhöhung, weil die Politik die Armutsschwellen nur als Analyse-Indikatoren, nicht aber auch als Therapie- bzw. Handlungs-Indikatoren interpretiert. Sollte es kein Zufall sein, dass die EU-Regierungen im Rahmen der Laeken-Konventionen zur Armutsbeobachtung und Armutsbekämpfung die Einkommensschwellen für Armut gar nicht mehr wie früher Armutsschwellen, sondern – vorsorglich relativierend oder sogar exkulpierend – *Armutsgefährdungsschwellen* genannt haben? So als ob das Unterschreiten einer ansonsten in Wissenschaft und Politik wohlüberlegten und lange diskutierten Einkommensschwelle nicht in jedem Fall, sondern „nur“ unter noch „schlimmeren“ Umständen arm und sozial ausgeschlossen macht? Dabei ist für den deutschen Fall hinlänglich klar, dass die Sozialhilfesätze schon lange nicht mehr als auskömmlich bzw. bedarfsgerecht angesehen werden können, weder für Kinder noch für Erwachsene – so z. B. die Nationale Armutskonferenz (2007). Die Sätze wurden viele Jahre nicht bzw. kaum erhöht und so nicht nur in Relation zu den steigenden Einkommen anderer entwertet, sondern auch real durch steigende Erzeugerpreise und preissteigernde Steuererhöhungen. Der Übergang 1990 vom bedarfsabwägenden Sozialhilfemodell zum vergleichenden „Statistik“-Modell für die Bestimmung der Sozialhilfesätze war überwiegend der fiskalischen Sparpolitik geschuldet. Auch die erst in den letzten Jahren beschlossene „Dynamisierung“ der Sozialhilfe- bzw. Hartz IV-Sätze nach der Formel der jährlichen Rentenerhöhung, die 2007 ein Plus von rund 2 € pro Monat erbrachte, ist ähnlich motiviert. Vor allem aber steckt das „Statistik“-Modell zur Bestimmung des Transfer-Ausgangsniveaus voller Widersprüchlichkeiten, Ungereimtheiten und Willkürlichkeiten, (s. zu dieser Kritik Becker 2006; Spindler 2007; DPWV 2006). Um nur die auffälligste Problematik zu nennen: Die Sätze werden nach dem Ausgabeverhalten der untersten 20 % in der Einkommenspyramide der EVS ermittelt, also zu einem erheblichen Teil an den Verhältnissen der armen Bevölkerung selbst abgelesen. Das Verfahren entspricht damit a priori nicht (mehr) dem auch im Armutsdiskurs der EU-Politik akzeptierten Ziel, sozialen Ausschluss in Relation zu den

„repräsentativen“ oder „mittleren“ Lebensverhältnissen der ganzen Gesellschaft zu messen bzw. einen zu großen relativen Einkommensabstand zwischen den Ausgeschlossenen und allen anderen zu verhindern. Die EU-Kommission (2007, S. 2) jedenfalls fühlt sich weiter der in Lissabon 2000 vom Europäischen Rat beschlossenen Politik der Armutsbekämpfung verpflichtet und ruft jüngst zu mehr Aktivitäten auf: „... das Ausmaß an Mehrfachbenachteiligungen, das in der EU immer noch anzutreffen ist, wird weithin als gesellschaftlich, moralisch und wirtschaftlich untragbar wahrgenommen“.

Möglicherweise geht in Deutschland die große Lücke zwischen Armuts-Bestandsanalyse und Armuts-Bekämpfungspolitik auch darauf zurück, dass die Sicherung eines angemessenen Existenzminimums seit Jahrzehnten nicht mehr Gegenstand eines breiten öffentlichen Diskurses war und vor allem nicht vom Bundestag diskutiert, geschweige denn beschlossen wurde. Merkwürdigerweise bzw. bezeichnenderweise wird das (Sozialhilfe-) Existenzminimum seit Beginn der 1990er Jahre weitgehend von der Ministerialbürokratie allein definiert, obwohl es für den steuerlichen Grundfreibetrag und viele weitere institutionelle und informelle Aspekte des Sozialstaats eine sehr weitreichende Bedeutung hat – und in seiner konkreten Ausgestaltung eine unzureichende Wirkung.

Auf jeden Fall aber sind die Defizite bei der faktischen Bekämpfung von Armut und sozialer Polarisierung mit dem nach wie vor dominanten Paradigmen-Mix in der Politik verknüpft, der die vergangene wie die zukünftig absehbare Verteilungspolitik „von unten nach oben“ trägt. Seine

<sup>13</sup> Diese vom Autor schon häufig geäußerte Kritik galt zuletzt auch dem NRW-Sozialbericht 2007, siehe Schäfer 2007b.

<sup>14</sup> Bei der Einkommensgewichtung wird inzwischen überwiegend die sogenannte „neue“ OECD-Skala verwendet, die weiteren Personen neben der Hauptverdienerperson im Haushalt ein geringeres Gewicht zuweist als die „alte“ OECD-Skala, obwohl Letztere manchmal als dem früheren deutschen Bedarfsermittlungssystem der Sozialhilfe eher entsprechend bezeichnet wird.

<sup>15</sup> Tatsächlich dürften die jeweiligen Werte heute höher liegen, weil es seit 2003 etwas Einkommenswachstum gegeben hat, und weil damals den EVS-Werten nur die Einkommensangaben für das 1. Halbjahr 2003 zugrunde gelegt werden konnten.



wichtigsten Elemente lauten: Sozialer Ausschluss und insbesondere Niedriglohnbezug oder Arbeitslosigkeit oder Armut sind größtenteils selbst verschuldet, bisherige Sozialleistungen haben diese Probleme eher verstärkt als gelöst; mehr und bessere Sozialleistungen sind kaum noch finanzierbar; und mehr soziale Ungleichheit ist nötig als Anreiz für mehr Leistung wie für den Ausstieg aus Armuts- bzw. Sozialstaats“fallen“. Diese Position erschwert schon die Ursachenanalyse von sozialem Ausschluss, der zum großen Teil erst durch die Umverteilungspolitik entstanden ist –

und neben privater Armut auch öffentliche Armut im Sinn stark eingeschränkter staatlicher Handlungsspielräume geschaffen hat. Diese Position verdunkelt auch den Blick auf die ökonomischen Folgen von privater wie öffentlicher Armut, die letztlich genau das Gegenteil dessen sind, was mit der Umverteilungspolitik von unten nach oben versprochen und erhofft wird. Dabei nehmen die Indizien für diese negativen Folgen gerade im internationalen Vergleich zu (s.o.). Die Verteilungspolitik wieder auf die Füße zu stellen, heißt also nach wie vor, die genannten Paradigmen

abzulegen, nicht zuletzt mit dem offenen Blick auf manche Nachbarländer, die u.a. mit gleichmäßigerer Verteilung und auch höherer Staatsquote sozial wie ökonomisch besser dastehen.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Siehe dazu z. B. die Kritik von acht Nobelpreisträgern an der einseitigen deutschen Angebotspolitik bei Schettkat/Langkau (2007); s. darin insbesondere Carlin/Soskice (2007); s. auch die „Kritik“ von Keynes und Leontief bei Reuter (2007); s. zu Ländervergleichen zuletzt Döring 2007; Heintze 2007a und 2007b; Jobelius 2007; Sauer et al. 2007.

## LITERATUR

**Becker, I.** (2006): Bedarfsgerechtigkeit und soziokulturelles Existenzminimum. Der gegenwärtige Eckregelsatz vor dem Hintergrund aktueller Daten, Arbeitspapier 1 des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projektes „Soziale Gerechtigkeit“, Düsseldorf ([http://www.boeckler.de/pdf\\_fof/s-1005-773-4-1.pdf](http://www.boeckler.de/pdf_fof/s-1005-773-4-1.pdf))

**Becker, I./Hauser, R.** (2006): Verteilungseffekte der Hartz IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen, Berlin

**Becker, I./Hauser, R.** (2005): Verteilung der Einkommen 1999–2003. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, in: Reihe Lebenslagen in Deutschland, Armuts- und Reichtumsberichterstattung, Bonn

**Bundeszentrale für Politische Bildung** (2007): Gesundheit und soziale Ungleichheit. (Fünf Beiträge zum Thema), in: Aus Politik und Zeitgeschichte 42

**Carlin, W./Soskice, D.** (2007): Reformen, makroökonomische Politik und Wirtschaftsentwicklung in Deutschland, in: Schettkat, R./Langkau, J. (Hrsg.): Aufschwung für Deutschland – Plädoyer international renommierter Ökonomen für eine bessere Wirtschaftspolitik, Bonn, S. 105–164

**Corneo, G.** (2003): Verteilungsarithmetik der deutschen Einkommensteuerreform. Diskussionsbeitrag 2003/14 des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Universität Osnabrück, Osnabrück

**Deutsche Bundesbank** (2007): Vermögensbildung und Finanzierung im Jahr 2006, in: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank 6, S. 17–33

**DIW** (2007a): Unternehmensbesteuerung: trotz hoher Steuersätze mäßiges Aufkommen, DIW-Wochenbericht 5, S. 57–65

**DIW** (2007b): Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen: Reale Zuwächse nur für Reiche, DIW-Wochenbericht 13, S. 193–198

**DIW** (2007c): Armut in Deutschland verfestigt sich, DIW-Wochenbericht 12, S. 177–182

**DIW** (2007d): Armutsmessungen im Zeitverlauf – Indirekte und direkte Armutsindikatoren im Vergleich, Wirtschaftsdienst 6, S. 397–403

**DIW** (2007e): Öffentliche Haushalte 2007/2008: Überschüsse horten – Investitionen stärken, DIW-Wochenbericht 41, S. 585–596

**DIW** (2007f): Die Abgeltungssteuer: Steuersystematische Begründbarkeit und ökonomische Auswirkungen, Vortrag auf dem WSI/IMK-Workshop „Die Steuerpolitik der großen Koalition auf dem Prüfstand“, Berlin 8.5.2007

**Die Zeit** (2007): OECD: Steuern rauf, in: Ausgabe 43 vom 18.10., S. 40

**Döring, D.** (2007): Sozialstaatsstrategie und Beschäftigung im europäischen Vergleich. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, in: WISO-Diskurs der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

**Der Paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV)** (Hrsg.) (2004): Expertise: Zum Leben zu wenig... Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld I und in der Sozialhilfe, Berlin

**Der Paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV)** (Hrsg.) (2006): Neue Regelsatzberechnung 2006, Berlin

**Financial Times Deutschland (FTD)** (2007): OECD plädiert für höhere Reichensteuern, in: Ausgabe vom 18.10.

**Groh-Samberg, O.** (2006): Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstrukturen. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven, Dissertation, Münster

**Heintze, C.** (2007a): Bildung und Gesundheit als öffentliche Güter im wohlfahrtsstaatlichen Kontext – ein Vergleich zwischen Deutschland und skandinavischen Ländern hinsichtlich Finanzierung, Wohlfahrtsergebnissen und Beschäftigungsrelevanz. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Leipzig

**Heintze, C.** (2007b): Der Staat als Arbeitgeber im skandinavisch-deutschen Vergleich, in: Berliner Debatte Initial 18, S. 79–94

**Holz, G./Richter, A./Wüstendörfer, W./Giering, D.** (2006): Zukunftschancen für Kinder? – Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit. Zusammenfassung des Endberichts der 3. Phase der Studie von Arbeiterwohlfahrt und Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V., Bonn

**Horn, G. A./Logeay, C./Stapff, D.** (2007): Viel Lärm um nichts? – Arbeitsmarktreformen zeigen im Aufschwung bisher kaum Wirkung, in: IMK Report 20

- Hurrelmann, K./Adresen, S./TNS Infratest Sozialforschung** (2007): Kinder in Deutschland – 1. World Vision Kinderstudie, Frankfurt/Main
- IAB** (2007): Was wurde aus den Arbeitslosenhilfsempfängern (nach der Hartz IV-Reform)?, IAB-Discussion Paper 24, Nürnberg
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG)** (2007): Weiterentwicklung der Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Dokumentation eines Experten-Workshops am 29.11.2006 in Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, in: Reihe „Lebenslagen in Deutschland – Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Köln
- Jarass, L./Obermair, G. M.** (2006): Unternehmenssteuerreform 2008 – Kosten und Nutzen der Reformvorschläge, Münster
- Jobelius, S.** (2007): Von unseren Nachbarn lernen. Ein Monitor sozialer Demokratie, in: Reihe Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Keller, B. /Seifert, H.** (2007): Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken, Berlin
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft** (2007): Mitteilung. Modernisierung des Sozialschutzes im Interesse einer größeren sozialen Gerechtigkeit und eines stärkeren wirtschaftlichen Zusammenhalts, KOM (2007) 620 endgültig, Brüssel
- Lampert, T./Kroll, L. E./Dunkelberg, A.** (2007): Soziale Ungleichheit der Lebenserwartung in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 42, S. 11–18
- Laumann, K.-J.** (2007): Sozialpolitische Diskussion auf Landes- und kommunaler Ebene muss zusammengeführt werden, Pressemitteilung vom 10.10., Düsseldorf (www.mags.nrw.de)
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS-NRW)** (2007): Sozialbericht NRW 2007 – Armuts- und Reichtumsbericht, Düsseldorf
- Müller, M.** (2007): Millionen-Entgelte auch (bei Managern) im M-DAX, in: Böckler Impuls 14, S. 6
- Müntefering, F.** (2007): Armut bekämpfen, in: Frankfurter Rundschau vom 20.09.
- Nationale Armutskonferenz** (2007): Das Existenzminimum für Kinder im SGB II und im SGB XII muss neu bestimmt werden, Berlin (www.nationale-armutskonferenz.de)
- OECD** (2006): Revenue Statistics 1965–2005, Paris
- OECD** (2007): Revenue Statistics 1965–2006, Paris
- Prieue, J.** (2007): Makroökonomische Politik in Europa – Schwächen und Reformoptionen, in: Chaloupek, G./Hein, E./Truger, A. (Hrsg.): Ende der Stagnation? Wirtschaftspolitische Perspektiven für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa, Wien, S. 133–153
- Reuter, N.** (2007): Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität – Wirtschaftspolitische Leitbilder zwischen Gestern und Morgen. Mit Texten zum Thema in neuer Übersetzung von John Maynard Keynes und Wassily W. Leontief, Marburg
- Sauer, Th./Vogel, L./Bahr, S.** (2007): The autonomy of national fiscal policy in a globalised world: the experience in the Scandinavian EU-countries Denmark, Finland and Sweden, Studie des European Institute for Globalisation, in: IMK-Studies 6, Düsseldorf
- Schäfer, C.** (2005): Weiter in der Verteilungsfalle – Die Entwicklung der Einkommensverteilung in 2004 und davor, in: WSI-Mitteilungen 11, S. 603–615
- Schäfer, C.** (2006): Unverdrossene „Lebenslügen-Politik“ – Zur Entwicklung der Einkommensverteilung, WSI-Mitteilungen 11, S. 583–591
- Schäfer, C.** (2007a): Entwicklungsland Deutschland: Niedriglohnregulierung ohne Mindestlohn, in: Bieback, K. J./Dieterich, T./Hanau, P./Kocher, E./Schäfer, C.: Tarifgestützte Mindestlöhne, Baden-Baden, S. 9–42
- Schäfer, C.** (2007b): Vortrag zum NRW-Sozialbericht 2007 auf einer gemeinsamen Tagung von Landesregierung und DGB in NRW, Bochum 30.05. (verfügbar auf der Homepage des MAGS-NRW: www.mags.nrw.de (Portal „Sozialberichterstattung“))
- Schettkat, R./Langkau, J.** (Hrsg.) (2007): Aufschwung für Deutschland – Plädoyer international renommierter Ökonomen für eine bessere Wirtschaftspolitik, Bonn
- Spindler, H.** (2007): Niveau sozialrechtlicher Existenzsicherung und Mindestlohn in Deutschland, in: WSI-Mitteilungen 6, S. 328–334
- Statistisches Bundesamt** (2006a): Armut und Lebensbedingungen – Ergebnisse aus „Leben in Europa“ für Deutschland 2005, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt** (2006b): Deutschland in der EU 2006, Wiesbaden
- Stern** (2007): Was die Bosse wirklich verdienen, in: Ausgabe 42, S. 28–36
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)** (2006): Jahresgutachten: 2006/07. „Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen“, Wiesbaden