

# Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?

## Einkommensverteilung und Armut in OECD-Ländern

*Hat die Einkommensungleichheit im Zeitverlauf zugenommen? Wer sind die Gewinner und wer die Verlierer in diesem Prozess? Sind alle OECD-Länder gleichermaßen von dieser Entwicklung betroffen? Inwieweit sind stärkere Einkommensungleichheiten die Folge größerer Disparitäten bei den persönlichen Erwerbseinkommen der Arbeitnehmer, und welche Rolle spielen dabei andere Faktoren? Wie wirkt sich schließlich die staatliche Umverteilung durch Steuer- und Transfersysteme auf diese Trends aus?*

*Das sind einige der im vorliegenden Bericht behandelten Fragen – und die Antworten werden viele Leser überraschen. Dieser Bericht liefert Befunde dafür, dass die Einkommensungleichheit während der letzten 20 Jahre in den OECD-Ländern fast überall zugenommen hat, wobei zeitliches Eintreten, Intensität und Ursachen dieser Zunahme allerdings nicht dem entsprechen, was gewöhnlich in den Medien verbreitet wird.*

*(...) Wie viel Ungleichheit es exakt in einer Gesellschaft gibt, wird nicht durch den Zufall bestimmt, und es liegt auch nicht außerhalb der Macht der Regierungen, etwas daran zu ändern, solange sie sich der in diesem Bericht enthaltenen aktuellen Erkenntnisse bedienen. (Quelle OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, 2008)*

Fragt man den Durchschnittsbürger nach den größten Problemen, vor denen die Welt heute steht, dürften „Ungleichheit und Armut“ unter den Antworten wahrscheinlich mit an erster Stelle stehen. In weiten Teilen der Bevölkerung herrscht Besorgnis darüber, dass das Wirtschaftswachstum nicht allen gleichermaßen zugutekommt. Eine im Februar 2008 von der BBC durchgeführte Umfrage ergab, dass etwa zwei Drittel der Bevölkerung in 34 Ländern der Ansicht sind, dass die mit den wirtschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahre verbundenen Lasten und Gewinne nicht gerecht verteilt waren. In Korea, Portugal, Italien, Japan und der Türkei stimmten dieser Aussage über 80% der Befragten zu. Zahlreiche andere Umfragen und Untersuchungen brachten ähnliche Ergebnisse. (...)

Dieser Bericht befasst sich mit den 30 Industriestaaten, die Mitglied der OECD sind. Er zeigt auf, dass sich mindestens seit Mitte der 1980er Jahre, wahrscheinlich aber schon seit Mitte der 1970er Jahre ein kontinuierlicher Anstieg der Einkommensungleichheit vollzogen hat. Von dieser Zunahme der Disparitäten waren die meisten (wenn auch nicht alle) Länder betroffen, wobei in Kanada und Deutschland in jüngster Zeit z.B. erhebliche Ausweitungen zu verzeichnen waren, wohingegen es in Mexiko, Griechenland und dem Vereinigten Königreich zu Rückgängen kam.

(...)

Die Untersuchung zeigt, dass sich einige Gesellschaftsgruppen besser behaupten konnten als andere. Personen, die im bzw. nahe am Renten-

ter sind – d.h. die 55- bis 75-Jährigen –, haben in den letzten zwanzig Jahren die größten Einkommenszuwächse verzeichnet, und in vielen Ländern war effektiv ein sehr rascher Rückgang der Altersarmut zu beobachten, so dass die Armutsquote in der Rentnerpopulation heute unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung des OECD-Raums liegt. Im Gegensatz dazu hat die Kinderarmut zugenommen und liegt nun über der durchschnittlichen Armutsquote der Gesamtbevölkerung. Und dies, obwohl immer mehr Daten bestätigen, dass das Wohlergehen in der Kindheit einer der Hauptdeterminanten für den Erfolg im Erwachsenenleben ist, sei es in Bezug auf Verdienstaussichten, Gesundheitszustand usw. (...)

Die gleichzeitige Erhöhung von Steuern und Ausgaben zur Bekämpfung der Ungleichheit kann nur eine temporäre Maßnahme sein. Die einzige nachhaltige Methode zur Verringerung der Ungleichheit ist, die tendenzielle Zunahme der Spreizung der Erwerbs- und Kapitaleinkommen zu stoppen. Insbesondere gilt es sicherzustellen, dass die Menschen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der Lage sind und damit auch genug verdienen, um sich und ihre Familie vor Armut zu schützen. Konkret heißt dies, dass die Industriestaaten wesentlich größere Anstrengungen unternehmen müssen, um Menschen in Beschäftigung zu bringen, anstatt auf Arbeitslosenunterstützung, Invaliditätsrenten oder Vorruhestandsleistungen zu setzen, ihre Arbeitsplatzbindung zu erhöhen und ihnen gute berufliche Aussichten zu bieten. (...)

### Merkmale der Verteilung der Haushaltseinkommen in OECD-Ländern

- Unabhängig davon, wie die Ungleichheit gemessen wird, weisen einige Länder eine wesentlich ungleichere Einkommensverteilung auf als andere. Die Verwendung eines anderen Ungleichheitsmaßes hat kaum Auswirkungen auf die Länderrangliste.

- Länder mit einer stärkeren Einkommensspreizung sind, mit einigen wenigen Ausnahmen, auch durch eine höhere relative Einkommensarmut gekennzeichnet. Dies gilt unabhängig davon, ob relative Einkommensarmut mit weniger als 40%, 50% oder 60% des Medianeinkommens gleichgesetzt wird.

- Die Einkommensungleichheit ebenso wie die Armutsquote (bei Zugrundelegung einer mit 50% des Medianeinkommens angesetzten Armuts Grenze) sind im Verlauf der letzten zwanzig Jahre gestiegen. Diese Zunahme ist ein recht weitverbreitetes Phänomen, das rund zwei Drittel aller Länder betrifft. (...)

- Die Einkommensungleichheit ist seit dem Jahr 2000 in Kanada, Deutschland, Norwegen, den Vereinigten Staaten, Italien und Finnland merklich gestiegen, während sie im Vereinigten Königreich, in Mexiko, Griechenland und Australien abgenommen hat.

- Die Ungleichheit hat im Allgemeinen deshalb zugenommen, weil die wohlhabenden Haushalte im Vergleich zu den Angehörigen der Mittelschicht sowie den Haushalten im unteren Bereich der Verteilung einen besonders starken Einkommenszuwachs verzeichnen konnten.

- Die Einkommensarmut ist in der älteren Generation weiter zurückgegangen, während die Armut unter jungen Erwachsenen und Familien mit Kindern zugenommen hat. (...)

### Ausschlaggebende Faktoren für Veränderungen von Einkommensungleichheit und Armut im Zeitverlauf

- Veränderungen der Bevölkerungsstruktur sind eine der Ursachen des Anstiegs der Ungleichheit. Dies ist aber hauptsächlich auf die Zunahme der Zahl der Einpersonenhaushalte zurückzuführen und weniger auf die Bevölkerungsalterung an sich.

- Die Ungleichverteilung der Erwerbseinkommen von Vollzeitkräften hat in den meisten OECD-Ländern zugenommen, was sich daraus erklärt, dass die Einkommen der Spitzenverdiener stärker gestiegen sind. Globalisierung, kompetenzabhängiger technologischer Wandel und Arbeitsmarktbestimmungen und -maßnahmen sind

alles Faktoren, die zu dieser Entwicklung beigetragen haben dürften.

- Der Effekt von stärkeren Lohn disparitäten auf die Einkommensungleichheit wurde durch eine höhere Beschäftigung ausgeglichen. Unter den Personen mit geringerem Bildungsniveau sind die Beschäftigungsquoten jedoch gesunken, und der Anteil der Erwerbslosenhaushalte ist nach wie vor hoch.

- Kapitaleinkünfte und Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit sind sehr ungleich verteilt, und die hier bestehenden Disparitäten haben sich in den letzten zehn Jahren weiter verschärft. Diese Trends sind eine der Hauptursachen der zunehmenden Einkommensungleichheit. (...)

- Erwerbstätigkeit reicht als Schutz vor Armut jedoch nicht aus. Über die Hälfte der Armen lebt in Haushalten, die ein Erwerbseinkommen beziehen, was sich daraus erklärt, dass die Betroffenen eine geringe Zahl von Jahresarbeitsstunden leisten und/oder zu einem niedrigen Lohn arbeiten. Zur Bekämpfung von Armut bei Erwerbstätigkeit sind häufig Lohnergänzungsleistungen zur Aufbesserung des Einkommens nötig.

### Erkenntnisse aus der Untersuchung weitergefasster Messgrößen der Armut und Ungleichheit

- Öffentliche Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheit sind gleicher als die Einkommen verteilt, weshalb sich die Ungleichheit bei Einbeziehung dieser Faktoren in ein weiter gefasstes Konzept der wirtschaftlichen Ressourcen verringert, wobei es allerdings zu wenig Änderungen in der Länderrangliste kommt.

- Bei Berücksichtigung der Verbrauchsteuern erhöht sich die Ungleichheit, jedoch nicht in gleichem Umfang, wie sie sich bei Einrechnung der öffentlichen Dienstleistungen verringert.

- Die Verteilung der Vermögen der privaten Haushalte ist wesentlich ungleicher als die Einkommensverteilung, wobei einige Länder mit einer geringeren Einkommensungleichheit eine höhere Vermögensungleichheit aufweisen. Dieses Ergebnis wird allerdings durch die Wahl der Messgröße, das Erhebungsdesign sowie den Ausschluss bestimmter Vermögenswerte (deren Bedeutung von Land zu Land schwankt) zur Verbesserung der Vergleichbarkeit beeinflusst. (...)

- Das Ausmaß der materiellen Deprivation ist nicht nur in Ländern mit hoher relativer Einkommensarmut, sondern auch in solchen mit niedrigem Durchschnittseinkommen größer. Dies bedeutet, dass Maße der Einkommensarmut die materiellen Härten in diesen Ländern unterzeichnen.

- Ältere Menschen verfügen über ein höheres Nettovermögen und sind weniger von materieller Entbehrung betroffen als jüngere Menschen. Dies hat zur Folge, dass nur am Bareinkommen orientierte Schätzungen der Altersarmut das Ausmaß der materiellen Deprivation in dieser Altersgruppe überzeichnen.

- Die Zahl der Personen, die drei Jahre in Folge unter Armut leiden und damit von dauerhafter Armut betroffen sind, ist in den meisten Ländern recht gering, die Zahl der Menschen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt innerhalb dieses Betrachtungshorizonts eine Einkommensschwäche erleben, ist jedoch höher. (...)

- Der Eintritt in Armut ist hauptsächlich eine Folge familiärer und arbeitsplatzbezogener Ereignisse. Familiäre Ereignisse (z.B. Scheidung, Geburt eines Kindes usw.) spielen für von vorübergehender Armut Betroffene eine sehr große Rolle, während ein Rückgang der Transfereinkommen (z.B. auf Grund von Änderungen der Kriterien für den Leistungsanspruch) für Personen stärker ins Gewicht fällt, die zwei Jahre in Folge unter Armut leiden.

- Die soziale Mobilität ist in Ländern mit geringer Einkommensungleichheit im Allgemeinen höher und umgekehrt. In der Praxis bedeutet dies, dass die Verwirklichung einer größeren Chancengleichheit mit einer höheren Einkommensgleichheit einhergeht.

### Länderbericht Deutschland

Seit dem Jahr 2000 haben in Deutschland Einkommensungleichheit und Armut stärker zugenommen als in jedem anderen OECD-Land. Der Anstieg zwischen 2000 und 2005 übertraf jenen in den gesamten vorherigen 15 Jahren (1985 – 2000).

Die steigende Ungleichheit ist arbeitsmarktin-duziert. Einerseits nahm die Spreizung der Löhne und Gehälter seit 1995 drastisch zu – notabene nach einer langen Periode der Stabilität. Andererseits erhöhte sich die Anzahl der Haushalte ohne jedes Erwerbseinkommen auf 19% – den höchsten Wert innerhalb der OECD.

Ebenso ist der Anstieg der Ungleichheit auf Änderungen in der Haushaltsstruktur zurückzuführen, wie etwa die Zunahme von Single-Haushalten und Alleinerziehenden.

Trotz anhaltender staatlicher Umverteilung durch Steuern und Transfers erhöhte sich die Kluft zwischen Reich und Arm. Transfers sind weniger

auf Personen mit geringeren Einkommen zielgerichtet als in anderen Ländern.

2005 waren mehr Erwachsene und Kinder einkommensarm als 1985 – d.h. diese lebten in einem Haushalt mit weniger als 50% des deutschen Medianeinkommens. Die Gesamtarmutsrate stieg von 6% auf 11%, jene der Kinder von 7% auf 16%. Andererseits blieb die Armutsrate älterer Menschen während dieses Zeitraums stabil, bei etwa 7% für 66-74-Jährige und 11% für jene über 75 Jahren.

Langzeitarmut (Armut während drei und mehr Jahren) ist hingegen ein Phänomen, das in Deutschland seltener als in anderen Ländern auftritt: etwa 2-3% der Bevölkerung sind davon betroffen, ein Prozentsatz, der der Hälfte des OECD-Durchschnitts entspricht. Ebenso ist das Niveau der Entbehrung von Grundbedürfnissen (Haushaltsgüter, Freizeit oder zufriedenstellende Wohnsituation) in Deutschland niedriger als in den meisten anderen Ländern.

Öffentliche Dienste in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Wohnen verringern Ungleichheit, allerdings in geringerem Maße als in den meisten anderen OECD-Ländern.

Deutschland rangiert im Mittelfeld von ausgewählten OECD-Ländern, was das Ausmaß sozialer Mobilität betrifft: Das Einkommensniveau der Eltern während der Kindheit hat in Deutschland einen geringeren Einfluss auf das eigene spätere Einkommen als in weniger mobilen Ländern wie Italien, Großbritannien oder den Vereinigten Staaten, aber einen größeren Einfluss als in Australien oder Dänemark.

Der berufliche Status der Eltern determiniert Bildungserfolge der Kinder. Studenten, deren Eltern einen hohen Status genießen, erreichen PISA-Niveaus, wie sie in Finnland zu finden sind. Jene, deren Eltern einen niederen Status haben, erreichen PISA-Niveaus wie in Mexiko oder der Türkei.

Vermögen ist wesentlich ungleicher verteilt als Einkommen: Die obersten 10% besitzen etwa die Hälfte des Gesamtvermögens. Im Vergleich verfügen die reichsten 10% etwa über ein Viertel des Gesamteinkommens.

Die vergleichenden Ergebnisse der OECD-Studie beziehen sich auf den Zeitraum 1985 – 2005. Neuere nationale Ergebnisse, die auf derselben Datenquelle beruhen (SOEP), zeigen auf, dass sich der Trend zu einer ungleicheren Einkommensverteilung 2006 fortgesetzt hat, 2007 allerdings zu einem vorläufigen Ende gekommen ist.

Übersetzung: Deutscher Übersetzungsdienst der OECD