

Jochen Pimpertz / Nicole Horschel /
Christoph Schröder

Soziale Umverteilung in Deutschland

Bestandsaufnahme und Ansätze zu einer
rationalen Neukonzeption

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Jochen Pimpertz / Nicole Horschel /
Christoph Schröder

Soziale Umverteilung in Deutschland

Bestandsaufnahme und Ansätze zu einer
rationalen Neukonzeption

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14831-8 (Druckausgabe)
978-3-602-45447-1 (PDF)

Das Forschungsprojekt „Soziale Umverteilung in Deutschland“ wurde gefördert durch die informedia-Stiftung – Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik Köln.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2009 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon 0221 4981-452
Fax 0221 4981-445
div@iwkoeln.de
www.divkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Soziale Sicherung in Deutschland – die Makroperspektive	6
2.1	Komplexität des Sozialstaates, Inkonsistenzen und Intransparenz	7
2.2	Zur Aussagekraft des Sozialbudgets	10
2.3	Das Konzept der Nettosozialleistungsquote	19
2.4	Nettozialleistungsquoten im internationalen Vergleich	22
3	Monetäre Umverteilung in Deutschland – die Mikroperspektive	27
3.1	Umverteilung – ein einfaches Modell	27
3.2	Vom Markt- zum Nettoeinkommen	30
3.3	Monetäre Umverteilung im Jahr 2003 – Ergebnisse der EVS	36
3.4	Umverteilungsergebnisse nach dem Erwerbsstatus	47
3.5	Differenzierung nach soziodemografischen Merkmalen	58
4	Umverteilung in historischer Perspektive und im Kontext von Armut und Reichtum	67
4.1	Wachsende Einkommensungleichheit?	67
4.2	Umverteilung im Lichte der Wohlstandsanalyse	75
5	Verteilungseffekte von Sozialversicherungsreformen	90
5.1	Das IW-Mikrosimulationsmodell	91
5.2	Verteilung der Beitragslasten im Status quo	95
5.3	Variationen der Beitragsfinanzierung	100
5.4	Verteilungs- und alloktionstheoretische Beurteilung	105
6	Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	108
	Literatur	111
	Kurzdarstellung / Abstract	115
	Die Autoren	116

1

Einleitung

In Deutschland verteilt der Staat in vielfältiger Form und mit wachsender Intensität Einkommen zwischen den Bürgern um. Kaum ein Gesetz passiert den Deutschen Bundestag, ohne dass eine „soziale Komponente“ eingefordert wird. In den Debatten um die verschiedenen Reformen einzelner sozialer Sicherungssysteme werden allokationstheoretische Überlegungen und Effizienzaspekte zunehmend von der Frage nach den verteilungspolitischen Auswirkungen verdrängt. Vermeintliche „Ungerechtigkeiten“ dominieren die Diskussion: Beklagen die einen eine Umschichtung der Einkommen „von unten nach oben“, vermuten andere, dass der Sozialstaat vor allem durch eine Umschichtung innerhalb der Mittelschicht „von der rechten in die linke Tasche“ aufgebläht wird. Der Eindruck, dass der umverteilende Sozialstaat zumindest partiell versagt, spiegelt sich zum Teil in den Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen zur Einkommensarmut in Deutschland wider. Bisweilen entsteht dieser Eindruck aber auch aufgrund der stark verkürzten Darstellung einzelner Verteilungsaspekte in den Medien. Dabei bieten die meisten wissenschaftlichen Studien ein weitaus differenzierteres Bild.

Eine sachgerechte Beurteilung der Verteilungsergebnisse fällt angesichts der wachsenden Komplexität und der damit einhergehenden Intransparenz des Sozialstaates immer schwerer. Die Diskussion verstrickt sich tiefer und tiefer in dem Dickicht unterschiedlicher politischer Motive, Ziele und vielfältiger Instrumente:

- So wird Redistributionspolitik nicht nur mit dem Ziel der Armutsvermeidung begründet, sondern zum Beispiel auch mit der Angleichung der Einkommen über breite Bevölkerungsschichten, mit familien- und bildungspolitischen Motiven oder mit besonderen Problemlagen einzelner Bevölkerungsgruppen.
- Umverteilung erfolgt sowohl über die Leistungs- als auch über die Finanzierungsseite des Sozialstaates, wobei Versicherungs- und Fürsorgesysteme nebeneinander existieren.
- Leistungen werden mal bedürftigkeitsgeprüft gewährt (zum Beispiel Sozialhilfe), mal ohne Rücksicht auf den Vermögens- oder Einkommenshintergrund (zum Beispiel Kindergeld), mal als Versicherungsleistungen im Gegenzug zu vorherigen Beitragszahlungen (Arbeitslosengeld I).
- Auf der Finanzierungsseite betreibt der Staat eine interpersonelle Umverteilung zwischen Personen und privaten Haushalten nach unterschiedlichen Einkommensabgrenzungen – im Einkommensteuerrecht gelten andere als im Beitragsrecht der Sozialversicherungen.

- Während der Steuertarif progressiv ausgestaltet ist, wird die Umverteilung in den sozialen Sicherungssystemen grundsätzlich über einkommensproportionale Beiträge organisiert.
- Überlagert werden diese Finanzströme wiederum durch intertemporale Umverteilungswirkungen vor allem in den umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystemen.

Welchen Einfluss hat der umverteilende Sozialstaat aber per saldo, also in der Summe seiner Maßnahmen, auf die Einkommen der privaten Haushalte? Eine empirisch fundierte Antwort auf diese Frage ist sowohl für die Beratung politischer Entscheidungsträger als auch für die Meinungsbildung in der Öffentlichkeit von zentraler Bedeutung. Mit dieser Fragestellung wird zudem eine in der Wissenschaft bislang kaum verfolgte Perspektive eingenommen. Fragen die meisten Studien nach Armut oder Reichtum, also der Wohlstandsposition einzelner Haushalte, so steht hier vor allem das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern im Mittelpunkt des Interesses.

Die folgende Analyse gibt die wichtigsten Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt „Soziale Umverteilung in Deutschland“ wieder, welches die informedia-Stiftung – Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik Köln, am Institut der deutschen Wirtschaft Köln gefördert hat. In einem ersten Schritt erfolgt eine empirische Bestandsaufnahme des deutschen Sozialstaates aus der Makroperspektive (Kapitel 2). Hier wird dargestellt, welche Aussagen sich aus der amtlichen Statistik ableiten lassen und ob es aussagekräftigere Konzepte gibt, die einen realistischen Überblick über die soziale Sicherung und Umverteilung in Deutschland bieten. Danach wechselt der Fokus von der Makro- auf die Mikroebene (Kapitel 3 und 4). Ziel ist es, mittels Mikrodatenanalysen sozialstaatliche Umverteilungsströme auf der Haushaltsebene zu bilanzieren. Ausgehend von einer geeigneten Abgrenzung der Einkommens-, Transfer- und Abgabenbegriffe werden Datensätze aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts ausgewertet. Untersucht wird, ob der Sozialstaat aufgrund seiner Komplexität inkonsistente Verteilungsergebnisse erzeugt oder ob sich trotz vielfältiger Ziele und Instrumente unterm Strich ein konsistentes Bild ergibt. Die Ergebnisse sollen nicht nur helfen, gängige Meinungsbilder über die Einkommensverteilung in Deutschland empirisch zu überprüfen. Gleichzeitig soll mit dem hier verfolgten methodischen Ansatz auch ein Beitrag für eine rationale Neukonzeption des Sozialstaates geliefert werden. Welche Bedeutung eine empiriegestützte Überprüfung von Umverteilungspolitik hat, verdeutlicht die abschließende Mikrosimulation von Verteilungswirkungen unterschiedlicher Reformvorschläge für die beitragsfinanzierten Sozialversicherungen (Kapitel 5).

2

Soziale Sicherung in Deutschland – die Makroperspektive

Die nachträgliche Korrektur der primären Verteilung von Markteinkommen durch den Staat ist auch in marktwirtschaftlich organisierten Systemen von hoher Bedeutung. Insbesondere in der Sozialen Marktwirtschaft wird die staatliche Redistributionspolitik regelmäßig mit zwei Argumenten begründet: Einerseits dient die Umverteilung dem gesellschaftlichen Zusammenhalt und der Akzeptanz einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung in der Bevölkerung. Die Spreizung zwischen hohen und niedrigen Einkommen ist erfahrungsgemäß nur innerhalb von Grenzen konsensfähig. Andererseits ist Umverteilung notwendig, um soziale Sicherungsziele wie die Gesundheitsversorgung oder Armutsvermeidung in einer hochentwickelten Gesellschaft verfolgen zu können. Redistributionspolitik wird also in einem umfassenden sozialpolitischen Kontext betrieben.

Doch der Ruf nach sozialer Absicherung und Umverteilung scheint immer lauter zu werden. Ein möglicher Grund dafür: Mit der zunehmenden Globalisierung des Wirtschaftslebens sind die Unternehmen und Arbeitskräfte zu immer schnelleren Anpassungsreaktionen auf den Märkten gezwungen – die entsprechenden Anpassungslasten verteilen sich aber nicht gleichmäßig auf alle Wirtschaftssubjekte. Eine anderer möglicher Grund: Wegen der altersabhängig steigenden Risiken wächst bei unveränderten individuellen Leistungsansprüchen der Finanzierungsbedarf in einer alternden Bevölkerung (Pimpertz, 2004). Mit welchen Argumenten die Umverteilung auch immer begründet wird: Letztlich werden mit wachsenden Umverteilungsbedürfnissen immer weiter reichende Eingriffe in die individuellen Freiheiten notwendig. In der Folge drohen negative Arbeitsanreize und eine Erosion der Markteinkommen – der Finanzierungsgrundlage von staatlicher Umverteilungs- und sozialer Sicherungspolitik (Fuest/Pimpertz, 2006, 3 f.).

Angesichts der in Deutschland geführten Diskussion um „Sozialabbau“ auf der einen und dem Ruf nach mehr wirtschaftlicher Freiheit und Eigenverantwortung auf der anderen Seite ist eine Versachlichung der Debatte dringend geboten. Wie lassen sich empirisch belastbare Aussagen über den Umfang und die Struktur des Sozialstaates gewinnen? Im Folgenden wird dazu die amtliche Berichterstattung analysiert und einem alternativen Konzept gegenübergestellt. Dabei geht es zunächst um einen realitätsnahen Überblick über den Sozialstaat aus der Makroperspektive.

2.1 Komplexität des Sozialstaates, Inkonsistenzen und Intransparenz

Die Frage nach Umfang und Struktur des Sozialstaates – und damit nach der staatlichen Redistributionspolitik – ist nicht trivial. Die unterschiedlichen Umverteilungsmotive und parallel verfolgten Ziele sowie die Vielfalt einzelner sozialpolitischer Instrumente erschweren eine Bestandsaufnahme. Bereits der Begriff „Umverteilung“ ist entgegen der ersten Intuition nicht eindeutig. Auch wenn damit stets die Umschichtung von Einkommen verbunden ist, so ist es für die Messung und Beurteilung entscheidend, ob nur die Verteilung im Querschnitt der Bevölkerung betrachtet wird oder auch die intertemporale Verteilung im Zeitablauf. Wegen dieser verschiedenartigen Perspektiven ergeben sich zum Beispiel unterschiedliche Einschätzungen, wenn man die bis zur Beitragsbemessungsgrenze lohnproportionalen Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung betrachtet. Bezieher höherer Einkommen zahlen auch höhere Beiträge und sind somit im Umlageverfahren zu einem größeren Anteil an der Finanzierung der Ansprüche der aktuellen Rentenempfänger beteiligt (interpersonelles Umverteilungsmotiv). Dieser verteilungsrelevante Aspekt relativiert sich aber vor dem Hintergrund des Prinzips der Teilhabeäquivalenz. Danach leiten sich aus einer in Relation zu den übrigen Versicherten hohen Beitragszahlung während des Erwerbslebens auch vergleichsweise höhere Rentenansprüche ab (intertemporales Umverteilungsmotiv). Gleichwohl besteht nur ein formaler Einkommensanspruch im Alter, weil Rentenansprüche nur gemäß den Beitragszahlungen bedient werden können, welche die nachfolgenden Generationen aufbringen werden (Schmähl, 1985, 4 f.).

Auch wenn sich die folgende Analyse auf die Verteilungswirkungen im Querschnitt der Bevölkerung beschränkt und damit intertemporale Effekte ausblendet, erschweren die unterschiedlichen politischen Umverteilungsziele und Motive die Bestandsaufnahme. Redistributionspolitik dient nicht allein der Armutsvermeidung, auch wenn viele darin die vornehmste Aufgabe des Sozialstaates sehen. Daneben gibt es eine Reihe weiterer sozialpolitischer Ziele, zum Beispiel die Absicherung der Einkommen bei Arbeitslosigkeit oder die gemeinschaftliche Übernahme von Behandlungskosten im Krankheitsfall und bei Pflegebedürftigkeit. Diese Leistungen werden in der Regel einkommensabhängig – das heißt mit umverteilendem Charakter – finanziert. Weitere sozialpolitische Ziele sind zum Beispiel der Zugang zu ausreichendem Wohnraum oder die Unterstützung von Familien und Kindern in unterschiedlichen Lebensphasen. Vielfach werden diese Ziele mit weiteren Motiven vermengt. So hat die Ausgestaltung der Bildungspolitik nicht nur Implikationen für die zukünftigen Einkommenschancen der Kindergeneration. Eltern mit hohen Einkommen sind aufgrund des progressiven

Einkommensteuertarifs überproportional stark an der Bildungsfinanzierung beteiligt, können aber infolge der Bildungsnachfrage ihrer Kinder auch überproportional stark vom Bildungssystem profitieren.

Versicherungsmotive, Fürsorge- und Gerechtigkeitsüberlegungen werden parallel verfolgt, statt einer hierarchisch geordneten Zieltaxonomie zu folgen. Die daraus resultierende Komplexität sozialstaatlicher Aktivitäten potenziert sich auf der Ebene der instrumentellen Umsetzung. Redistributive Ziele können sowohl auf der Finanzierungs- als auch auf der Leistungsseite angestrebt werden. Bei der Finanzierung stehen mit Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Gebühren grundsätzlich drei Instrumente zur Auswahl, die wiederum im Kontext unterschiedlicher, zum Teil mehrerer Ziele gleichzeitig zu interpretieren sind.

- Beitragszahlungen in die Sozialversicherungen stehen nicht immer in einem engen Kontext zu den Leistungen der jeweils finanzierten sozialen Sicherungssysteme. Zwar entsprechen sich das Beitragsaufkommen der Sicherungssysteme und ihr Leistungsvolumen weitgehend, sieht man einmal von steuerfinanzierten Zuschüssen insbesondere in der gesetzlichen Rentenversicherung ab. Gerade diese Zuschüsse führen aber zu einer Vermischung von Versicherungs- und originären Umverteilungsaufgaben, da sie kaum zweckgebunden, also für konkrete Teilaufgaben gezahlt werden. Umgekehrt wird die mit der Beitragsfinanzierung in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung einhergehende Einkommensumverteilung explizit als Aufgabe solidarischer Sicherungssysteme definiert. Einkommensumverteilung bleibt also nicht dem staatlichen Steuer- und Transfersystem vorbehalten.
- Wird bei Beiträgen in der Regel ein Zusammenhang von Beitrags- und Leistungshöhe unterstellt, ist dieser bei Gebühren schon nicht mehr zwingend geboten: Eltern mit hohem Einkommen zahlen zum Beispiel bei den Kindergartenbeiträgen für ein und dieselbe Betreuungsleistung häufig einen höheren Tarif als Eltern mit niedrigem Einkommen.
- Völlig aufgelöst ist der Konnex jedoch bei der Steuer – namentlich der im Verteilungszusammenhang häufig fokussierten Einkommensteuer. Denn nach dem Non-Affektationsprinzip geht das Steueraufkommen ohne Zweckbindung in den Haushalt der öffentlichen Hand ein und steht dort zur Finanzierung sämtlicher Staatsaufgaben bereit. Umverteilungswirkungen lassen sich auf der Finanzierungsseite nach dem Verlauf des Einkommensteuertarifs nachvollziehen, denn mit höheren Einkommen werden nicht nur absolut höhere Abgaben eingefordert, sondern auch relativ höhere. Doch bleibt unklar, wie weit die Steuerzahler – etwa bei der Bildungsnachfrage – von den Leistungen des Staates profitieren und damit in der Folge die Umverteilungswirkungen der Finanzierungsseite verringern.

Zudem werden die jeweils definierten Einkommensbegriffe je nach Finanzierungsform unterschiedlich abgegrenzt. Der steuerrechtliche Einkommensbegriff und das zu versteuernde Einkommen weichen vom beitragspflichtigen Einkommen in den gesetzlichen Sozialversicherungen ab. Das hat für bestimmte Einkommensgruppen die paradox anmutende Folge, dass der progressive Charakter des Steuertarifs durch degressive Belastungseffekte in der Beitragsfinanzierung konterkariert werden kann. Zu Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen können je nach Familienstand und Lebensphase zum Beispiel kommunale Kindergartengebühren kommen. Die differieren nicht nur nach der Höhe des Einkommens – dabei wird wiederum eine andere Abgrenzung vorgenommen –, sondern auch nach regionaler Zugehörigkeit. Dabei sind die umverteilenden Wirkungen der indirekten Besteuerung noch gar nicht berücksichtigt (Bach, 2006).

Auch auf der Leistungsseite des umverteilenden Sozialstaates treten Widersprüchlichkeiten und Inkonsistenzen auf. Setzen Fürsorgeleistungen wie die Sozialhilfe, das Arbeitslosengeld II oder die Grundsicherung im Alter grundsätzlich eine Bedürftigkeitsprüfung voraus – also eine Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse beim Leistungsempfänger und möglichen unterhaltspflichtigen Personen –, wird in anderen Bereichen der Fürsorge das Vermögen nicht angerechnet (Wohngeld) oder werden familiäre Unterhaltspflichten aufgeweicht (Grundsicherung im Alter). Das Kindergeld abstrahiert grundsätzlich vom Haushaltskontext, mit Ausnahme der Sonderregelungen beim Fürsorgebezug wie zum Beispiel den Hartz-IV-Leistungen. In den sozialen Sicherungssystemen variieren die Leistungen ebenfalls und trotz des Versicherungscharakters nach pauschal unterstellten Bedarfslagen – etwa bei der nach dem Familienstand differenzierten Höhe des Arbeitslosengelds I. Ohne solche Inkonsistenzen systematisch auflisten zu können, wird deutlich, dass die Bestandsaufnahme des umverteilenden Staates nochmals schwieriger wird, wenn man den Wirkungen auf der Finanzierungsseite auch noch die Differenzierungen auf der Leistungsseite gegenüberstellt.

Die exemplarische Darstellung der umverteilungspolitischen Inkonsistenzen ließe sich mit Blick auf die zersplitterte institutionelle Organisation auf die Spitze treiben – allerdings ohne zusätzlichen Erkenntnisgewinn. Das Dickicht sozialstaatlicher Aktivitäten erschiene damit nur noch dichter. Das Fehlen einer hierarchischen Zielordnung lässt sich nicht durch eine Auflistung weiterer, daraus resultierender Widersprüche überwinden. Eine Lösung bestünde allenfalls darin, eine Taxonomie der Ziele zu entwickeln, um die verschiedenen Maßnahmen und institutionellen Zuordnungen nach einer solchen Zielordnung zu beurteilen. Ein derartiges Vorgehen wäre aber nicht nur wertbehaftet und damit angreifbar. Es wäre auch anmaßend,

dem Gesetzgeber eine Unterscheidung in prioritäre und in nachrangige Ziele implizit zu unterstellen, die er selbst und womöglich bewusst vermieden hat.

Für die Bestandsaufnahme staatlicher oder staatlich veranlasster Umverteilung ist also weder eine Unterscheidung in „soziale“ und eine wie auch immer zu bezeichnende andersartige Umverteilung sinnvoll, noch eine Differenzierung nach „originärer“ und „versicherungstypischer“ Redistribution – wobei sich Erstere meist auf das staatliche Steuer-Transfer-System bezieht. Bereits die ersten Vorüberlegungen zeigen, dass aufgrund des Nebeneinanders unterschiedlicher Ziele und Instrumente eine Trennung nach Trägern, Motiven oder Maßnahmen der Umverteilungspolitik keine eindeutigen Ergebnisse liefern kann. Einzelne Instrumente dienen gleichzeitig unterschiedlichen Zielen. Umgekehrt werden singuläre Ziele mit verschiedenen Instrumenten verfolgt. Die Effekte der Redistributionspolitik lassen sich nur über einen umfassenden Ansatz und unabhängig von institutionellen Zuordnungen nachvollziehen (siehe Kapitel 3). Deshalb werden im Folgenden auch die Begriffe „Staat“ und „Sozialstaat“ sowie „soziale Umverteilung“ und „Redistribution“ synonym verwendet.

2.2 Zur Aussagekraft des Sozialbudgets

Wie gewinnt man angesichts dieser Komplexität dennoch ein Bild über den Umfang und die Struktur staatlicher Redistributionspolitik? Einen Ansatzpunkt bietet das Sozialbudget, das heißt die amtliche Berichterstattung über die Ausgaben für den Sozialschutz in Deutschland (BMAS, 2008a). Der Begriff „Sozialschutz“ bezieht sich dabei nicht allein auf die Aufgaben der Sozialversicherungszweige. Er folgt der Nomenklatur der europäischen Statistikbehörde, die darunter sämtliche Aufwendungen für fest definierte Sicherungsziele erfasst. Diese Ziele kann der Staat unmittelbar verfolgen oder mittelbar über Sozialversicherungen und private Anbieter. Die Begriffe „Sozialschutzausgaben“ und „Sozialleistungen“ werden hier synonym verwendet. Mit dem Begriff „Sozialausgaben“ werden nur Positionen der steuerfinanzierten Bundes- oder Landeshaushalte bezeichnet.

Für die Makroperspektive ist es dabei zunächst kein Problem, dass die dort verwendeten Aggregate von den Umverteilungswirkungen auf der Haushaltsebene abstrahieren. Allerdings wird mit dem Sozialbudget der Blick auf die unmittelbar sozialpolitisch motivierten Ströme verkürzt. Umverteilungen, die außerhalb institutionalisierter sozialer Sicherungssysteme vorgenommen werden, entziehen sich damit einer Analyse. Dies betrifft auf der Finanzierungsseite des Sozialstaates vor allem die mit dem Steuertarif verbundenen redistributiven Effekte. Immerhin erfasst das Sozialbudget aber jene Bundeszuschüsse auf der Einnahmenseite sozialer Sicherungssysteme, die aus dem allgemeinen Steuerhaushalt zufließen.