

Einführung

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 zugute kommt. 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.

Gehen die Menschen also recht in der Annahme, dass „die Reichen reicher geworden sind und die Armen ärmer“? Wie so häufig bei einfachen Fragen lässt sich hierauf schwer eine einfache Antwort finden. Gewiss, die reichsten Länder der Welt sind noch reicher geworden, und in einigen der ärmsten Länder verlief die Entwicklung relativ ungünstig. Andererseits ermöglichte es das rasche Einkommenswachstum in China und Indien Millionen von Menschen, der Armut zu entkommen. Ob angesichts der Entwicklung von Einkommensungleichheit und Armut in der Welt nun Pessimismus oder Optimismus angebracht ist, läuft somit auf die Frage hinaus, ob das Glas halb leer oder halb voll ist. Beides trifft zu.

Selbst wenn Einigkeit darüber bestünde, dass die Disparitäten in der Welt effektiv zunehmen, könnte die Globalisierung dafür nicht alleine verantwortlich gemacht werden. Es gibt andere mögliche Erklärungen: Auch ein kompetenzabhängiger technologischer Wandel (bei dem jene gewinnen, die das Internet zu nutzen wissen, während jene verlieren, die dazu nicht in der Lage sind) und Veränderungen im politischen Umfeld (in deren Zuge die Gewerkschaften an Einfluss verlieren, so dass die Arbeitnehmer weniger geschützt sind als früher) könnten der Grund für eine Zunahme der Ungleichheiten sein. Alle diese Theorien finden ihre Vertreter unter angesehenen Mitgliedern der akademischen Gemeinde. Und mit größter Wahrscheinlichkeit spielen alle diese Faktoren eine gewisse Rolle.

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.

Der Anstieg der Ungleichheit war zwar weitverbreitet und deutlich, aber doch nicht so spektakulär, wie zumeist wohl angenommen wird. So belief sich die durchschnittliche Zunahme der Disparitäten in den letzten zwanzig Jahren auf rd. 2 Gini-Punkte (der Gini-Koeffizient ist die beste Größe zur Messung von Einkommensungleichheiten). Dies ent-

* Vgl. www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/feb08/BBCecon_Feb08_rpt.pdf.

spricht der derzeitigen Differenz zwischen der Ungleichheit in Deutschland und in Kanada – ein spürbarer Unterschied, bei dem es aber übertrieben wäre, von einem Zusammenbruch der Gesellschaft zu sprechen. Diese Diskrepanz zwischen den aus den Daten abzulesenden Informationen und der Wahrnehmung der Menschen ist zweifellos z.T. die Folge dessen, was man als „Regenbogenpresse-Effekt“ bezeichnen könnte: Wir lesen über das Leben der Superreichen, die immer reicher werden und so enorme Medienaufmerksamkeit wecken. Die Einkommen der Superreichen finden in diesem Bericht keine Berücksichtigung, da sie mit den üblichen Datenquellen zur Einkommensverteilung nicht hinreichend erfasst werden können. Das heißt aber nicht, dass sie unwichtig sind; schließlich ist die Frage der Gerechtigkeit einer der Hauptgründe, warum sich die Menschen über die Ungleichheit Gedanken machen, und viele betrachten die Einkommen der Superreichen in der Tat als schreiende Ungerechtigkeit.

Hinter dem moderaten Anstieg der Ungleichheit, der in den letzten zwanzig Jahren verzeichnet wurde, verbirgt sich eine stärkere tendenzielle Zunahme. In den Industriestaaten haben die Regierungen die Steuern und Ausgaben immer weiter erhöht, um dem Trend hin zu wachsender Ungleichheit entgegenzuwirken: Sie geben heute mehr für Sozialpolitik aus als je zuvor in der Geschichte. Natürlich müssen sie schon wegen der raschen Bevölkerungsalterung, die mit höheren Gesundheits- und Rentenkosten verbunden ist, mehr aufwenden. Der Umverteilungseffekt der staatlichen Ausgaben dämpfte den Anstieg der Armut in den zehn Jahren zwischen Mitte der 1980er und Mitte der 1990er Jahre, verstärkte ihn jedoch in den zehn Folgejahren, als die Transferleistungen weniger gezielt auf arme Haushalte ausgerichtet wurden. Wenn der Staat nicht mehr versucht, die Einkommensdisparitäten auszugleichen, also entweder die Sozialleistungen einschränkt oder das Steuer- und Transfersystem weniger auf die Unterstützung der Armen ausrichtet, fällt die Zunahme der Ungleichheit wesentlich stärker aus.

Die Untersuchung zeigt, dass sich einige Gesellschaftsgruppen besser behaupten konnten als andere. Personen, die im bzw. nahe am Rentenalter 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 Zunahme der Kinderarmut verdient mehr Aufmerksamkeit seitens der Politik, als sie in vielen Ländern derzeit erhält. Das Augenmerk muss stärker auf die kindliche Entwicklung gerichtet werden, um sicherzustellen, dass „kein Kind den Anschluss verpasst“ (um die Formulierung eines neueren amerikanischen Gesetzes zu gebrauchen).

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.

Gegen die Ausführungen in den vorstehenden Absätzen können verschiedene Einwände erhoben werden. So lässt sich z.B. Folgendes geltend machen:

- Es kommt nicht nur auf das Einkommen an. Öffentliche Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheit können äußerst wirkungsvolle Instrumente zur Senkung der Ungleichheit sein.
- Manche Menschen mit geringem Einkommen verfügen dennoch über erhebliche Vermögensgüter und sollten daher nicht als „arm“ eingestuft werden.
- Wir sollten zeitweiliger Armut keine übermäßige Bedeutung beimessen: Nur wenn das Einkommen über einen langen Zeitraum gering ist, besteht die Gefahr schwerwiegender Entbehrungen.
- Besser wäre es, die Frage der Ungleichheit danach zu betrachten, inwieweit es den Menschen an wesentlichen Gütern und Dienstleistungen mangelt, z.B. ob sie genug zu essen haben oder ob sie sich einen Fernseher oder eine Waschmaschine leisten können.
- Eine Gesellschaft mit vollkommener Gleichverteilung der Einkommen wäre ebenfalls nicht erstrebenswert. Wer härter arbeitet oder wer begabter ist, sollte auch mehr verdienen. Worauf es in Wirklichkeit ankommt, ist *Chancengleichheit*, nicht Einkommensgleichheit.

Die vorliegende Untersuchung setzt sich mit all diesen Punkten direkt auseinander bzw. betrachtet – um es genauer zu sagen – die empirische Evidenz für jede dieser Behauptungen; „normative“ Fragen in Bezug darauf, was als eine „gerechte“ Gesellschaft zu betrachten ist und was nicht, werden dabei ausgeklammert. Die vergleichende Evidenz in diesem Bericht lässt eine Reihe „stilisierter Fakten“ im Zusammenhang mit folgenden Punkten zutage treten: *a)* allgemeine Merkmale der Verteilung der Haushaltseinkommen und ihrer Entwicklung, *b)* ausschlaggebende Faktoren für Veränderungen bei Einkommensungleichheit und Armutssituation und *c)* Erkenntnisse aus der Untersuchung weiter gefasster Messgrößen der Ressourcen der privaten Haushalte.

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 Armutsgrenze) sind im Verlauf der letzten zwanzig Jahre gestiegen. Diese Zunahme ist ein recht weitverbreitetes Phänomen, das rund zwei Drittel aller Länder betrifft. Dabei kann von einem moderaten, aber deutlichen Anstieg gesprochen werden (er beläuft sich auf durchschnittlich rd. 2 Prozentpunkte für den Gini-Koeffizienten und 1,5 Prozentpunkte für die Armutsquote). Er ist allerdings wesentlich weniger dramatisch als in den Medien häufig dargestellt.

- 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.
- In Ländern mit hohem Durchschnittseinkommen und einer starken Einkommensspreizung (wie z.B. den Vereinigten Staaten) kann der Lebensstandard der Armen geringer sein als in Ländern mit niedrigerem Durchschnittseinkommen, aber geringerer Einkommensstreuung (z.B. Schweden). Umgekehrt können Reiche in Ländern mit geringem Durchschnittseinkommen und starker Einkommensstreuung (Italien) einen höheren Lebensstandard genießen als in Ländern mit höherem Durchschnittseinkommen, aber geringerer Einkommensspreizung (Deutschland).

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 Alleinstehenden-Haushalte 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 ist ein sehr wirksames Mittel, um Armut zu vermeiden. Für Erwerbslosenhaushalte ist die Armutsquote fast sechsmal höher als für Haushalte mit Erwerbstätigen.
- 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 weiter gefasster 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.
- Auf Personenebene besteht eine hohe Korrelation zwischen Einkommen und Nettovermögen. Einkommensschwache Personen verfügen über weniger Vermögen als der Rest der Bevölkerung; ihr Nettovermögen beträgt in der Regel weniger als die Hälfte des nationalen Durchschnitts.
- 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 monetären Einkommen 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. Länder mit einer auf das Jahreseinkommen bezogen hohen Armutsquote weisen einen größeren Anteil an Personen auf, die ständig oder zu einem gegebenen Zeitpunkt arm sind.
- 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.

Der vorliegende Bericht lässt viele Fragen unbeantwortet. So wird z.B. nicht erörtert, ob eine Zunahme der Ungleichheit in Zukunft unvermeidlich ist. Es werden auch keine Antworten auf Fragen bezüglich der relativen Bedeutung verschiedener Ursachen des An-

stiegs der Ungleichheit geliefert. Es wird nicht einmal genauer darauf eingegangen, was die Industriestaaten tun sollten, um der Ungleichheit entgegenzuwirken. Der Bericht zeigt jedoch, dass die Ungleichheit in einigen Ländern weniger stark zugenommen hat als in anderen oder sogar gesunken ist. Er macht deutlich, dass der Grund für die Unterschiede zwischen den Ländern zumindest teilweise in einer unterschiedlichen staatlichen Politik zu sehen ist, sei es in Form einer effizienteren Umverteilung oder wirkungsvollerer Investitionen in die Fähigkeit der Bevölkerung, ihr eigenes Auskommen zu sichern. Die wichtigste Botschaft dieses Berichts für die Politik lautet, dass – ganz gleich, ob die Globalisierung oder andere Faktoren für den Anstieg der Ungleichheit verantwortlich sind – kein Grund besteht, sich hilflos zu fühlen: Gute staatliche Politik kann etwas bewirken.

Die Publikation ist wie folgt aufgebaut:

Kapitel 1, das den ersten Teil dieses Berichts bildet, beschreibt die Höhe und die trendmäßige Entwicklung der Einkommensungleichheit auf Personenebene nach einer Messgröße des monetären Einkommens der Haushalte, die um Unterschiede zwischen den wirtschaftlichen Bedürfnissen verschiedener Haushaltstypen berichtigt ist.

Der zweite Teil des Berichts befasst sich eingehender mit einigen der Hauptbestimmungsfaktoren dieser Trends der Einkommensungleichheit. Untersucht wird dabei insbesondere die Rolle von Bevölkerungsalterung und veränderten Lebensformen (Kapitel 2), die Ungleichheit der Erwerbseinkommen auf Ebene der Arbeitnehmer und die Verteilung der Beschäftigungschancen auf Haushaltsebene (Kapitel 3) sowie die Umverteilung, die der Staat über die bei den privaten Haushalten erhobenen Steuern und Sozialabgaben sowie die an sie gezahlten Transferleistungen erwirkt (Kapitel 4).

Im dritten Teil des Berichts geht es um die Lebensbedingungen von Menschen, die in Armut leben, und insbesondere um die Merkmale des unteren Endes der Verteilung der monetären Einkommen (Kapitel 5), um die Frage, inwieweit Episoden der Einkommenschwäche von Dauer sind (Kapitel 6) sowie um Messgrößen der Armut, die sich am Zugang zu Gütern und Dienstleistungen orientieren, die für einen angemessenen Lebensstandard unerlässlich sind (Kapitel 7).

Im vierten Teil des Berichts wird untersucht, wie die OECD-Länder im Vergleich positioniert sind, wenn man weitere Aspekte der wirtschaftlichen Ungleichheit einbezieht. Dabei geht es insbesondere darum, wie sich die wirtschaftliche Situation von den Eltern auf die Kinder überträgt (Kapitel 8), inwieweit Unterschiede beim monetären Einkommen durch vom Staat bereitgestellte Sachleistungen ausgeglichen werden (Kapitel 9) und ob Haushalte mit geringem Einkommen auch ein niedrigeres Nettovermögensniveau aufweisen (Kapitel 10).

Kapitel 11 liefert einen Überblick über einige der wichtigsten Schlussfolgerungen der vorangegangenen Kapitel und erörtert deren Konsequenzen für staatliche Maßnahmen zur Verringerung von Einkommensungleichheit und Armut.

Die OECD wird die Arbeit in diesem Bereich in den kommenden Jahren fortsetzen. Sie wird weiterhin die trendmäßige Entwicklung von Einkommensungleichheit und Armut in den Mitgliedsländern beobachten; sie wird darauf hinarbeiten, dass sich die Vergleichbarkeit der Daten verbessert und der Kreis der untersuchten Länder um die „Beitrittsländer“ (Chile, Estland, Israel, Russland und Slowenien) wie auch die Länder erweitert werden kann, die einen Prozess der „vertieften Zusammenarbeit“ mit der Organisation eingeleitet haben (Brasilien, China, Indien, Indonesien und Südafrika); sie wird die Analyse der Determinanten der beobachteten Ungleichheitstrends vertiefen; und sie wird mit der Untersuchung der Frage fortfahren, wie die staatliche Politik die Ungleichheit verringern und eine größere Chancengleichheit fördern kann.