



IW-Trends 1/2019

Subjektive Umverteilungs- präferenzen in Deutschland

Judith Niehues

Vorabversion aus: IW-Trends, 46. Jg. Nr. 1
Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Verantwortliche Redakteure:

Prof. Dr. Michael Grömling, Telefon: 0221 4981-776

Holger Schäfer, Telefon: 030 27877-124

groemling@iwkoeln.de · schaefer.holger@iwkoeln.de · www.iwkoeln.de

Die IW-Trends erscheinen viermal jährlich, Bezugspreis € 50,75/Jahr inkl. Versandkosten.

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über
lizenzen@iwkoeln.de.

ISSN 0941-6838 (Printversion)

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2019 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Subjektive Umverteilungspräferenzen in Deutschland: Wunsch und Wirklichkeit

Judith Niehues, März 2019

Zusammenfassung

Befragungsdaten deuten auf einen mehrheitlichen Wunsch hin, der Staat solle die Einkommensunterschiede in Deutschland verringern. Besonders im vergangenen Jahrzehnt hat sich die subjektive Umverteilungspräferenz weiter erhöht. Der verstärkte Wunsch nach sozialem Ausgleich vollzog sich losgelöst von der tatsächlichen Entwicklung der Verhältnisse, die sich seit 2005 kaum verändert haben. Zwar sieht auch in anderen Ländern die Mehrheit der Bürger den Staat in der Verantwortung, die Einkommensunterschiede zwischen Arm und Reich abzubauen. Unter den Ländern mit hohem Wohlstand ist der Wunsch in Deutschland allerdings überdurchschnittlich ausgeprägt – und das, obwohl es unter den OECD-Staaten nur wenige Länder gibt, die faktisch eine höhere Umverteilung durch staatliche Abgaben und Transfers erreichen. Bei detaillierter Betrachtung der Umverteilungspräferenzen zeigt sich ein vergleichsweise geringes Interesse für die Ausweitung von Ausgaben, von denen zielgerichtet weniger privilegierte Gruppen profitieren würden. Auf der Abgabenseite wird von der Breite der Bevölkerung zwar eine höhere Progression der Belastung gewünscht. Jedoch deuten weitere Umfrageergebnisse darauf hin, dass die bisherige Umverteilungswirkung des Einkommensteuersystems deutlich unterschätzt wird. Gleichzeitig weisen Umfragen durchaus auf eine ausgeprägte Präferenz für erkennbare Einkommensunterschiede hin, wenn diese für leistungsgerecht gehalten werden. Neben den konventionellen Ungleichheitskennziffern wäre ein stärkerer Fokus auf Maße der Chancen- und Leistungsgerechtigkeit somit sinnvoll, da sich darin eher widerspiegeln kann, ob die umgesetzten Politiken die wahrgenommene Ungerechtigkeit im Sinne der Wahlberechtigten adressieren.

Stichwörter: Umverteilung, Umverteilungspräferenz, Einkommensverteilung
JEL-Klassifikation: D31, D63, H20

Subjektive Umverteilungswünsche

Es ist ein robuster Befund auch auf Basis unterschiedlicher Befragungsdaten, dass die Mehrheit der deutschen Bevölkerung die Einkommensunterschiede hierzulande als zu groß empfindet. Gemäß der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) des Jahres 2014 gaben gut 68 Prozent der Befragten an, dass sie eher nicht oder überhaupt nicht zustimmen, dass die sozialen Unterschiede in Deutschland im Großen und Ganzen gerecht sind. Zu Zeiten der Finanzkrise im Jahr 2008 empfanden sogar 75 Prozent der Befragten die sozialen Unterschiede als eher ungerecht – der Höchstwert seit Befragungsbeginn. In der Umfrage zur Zukunft des Wohlfahrtsstaates der Friedrich-Ebert-Stiftung im Jahr 2015 waren 82 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung der Meinung, dass die soziale Ungleichheit in Deutschland mittlerweile zu hoch ist (Heinrich et al., 2016). Engelhardt und Wagener (2018) fragten explizit nach dem Wunsch der Befragten, die Ungleichheit in Deutschland zu reduzieren. Gemäß ihrer Online-Befragung im Februar 2015 gaben 83 Prozent der Befragten an, dass es mehr Anstrengungen geben sollte, um die Ungleichheit zu reduzieren. Nur 11 Prozent äußerten sich zufrieden mit dem Status quo und 6 Prozent empfanden die Anstrengungen zur Ungleichheitsreduktion als zu hoch. Der Wunsch nach mehr Umverteilung zeigt sich in der Untersuchung von Engelhardt und Wagener (2018) zudem sehr homogen über alle Einkommensgruppen verteilt.

Auch wenn das exakte Ausmaß variiert, deuten die Befragungsdaten somit recht eindeutig auf einen mehrheitlichen subjektiven Wunsch hin, die Einkommensunterschiede zu verringern. Allerdings bleibt unklar, von welchem Niveau der Ungleichheit und Umverteilung die Befragten jeweils ausgehen und durch welche Maßnahmen die Ungleichheitsreduktion erreicht werden soll. In der vorliegenden Analyse werden die konkreten subjektiven Umverteilungspräferenzen spezifischer in den Blick genommen sowie mit der tatsächlichen Ungleichheit und Umverteilung in Deutschland kontrastiert.

Entwicklung der Umverteilungspräferenzen in Deutschland

Die Daten zur subjektiven Umverteilungspräferenz gehen auf das Modul zur Rolle der Regierung im Rahmen des International Social Survey Programme (ISSP) zurück. Dies ist eine internationale Erhebung zu unterschiedlichen sozialwissenschaftlich relevanten Themen, deren Daten und Dokumentationen über die

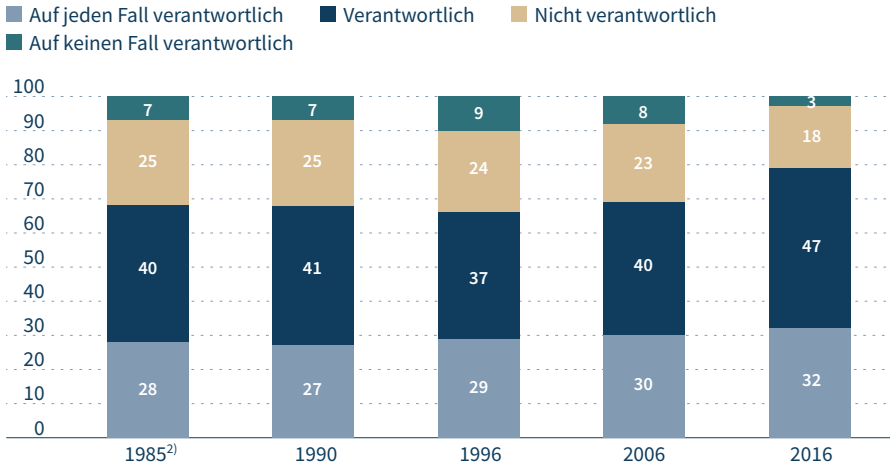
Online-Plattform ZACAT der Gesellschaft Sozialwissenschaftlicher Infrastruktureinrichtungen (GESIS) bereitgestellt werden. Das Modul zur Rolle der Regierung wurde in den Jahren 1985, 1990, 1996, 2006 und 2016 erhoben. Im Jahr 1985 nahmen sechs Länder an der Befragung teil, im Jahr 2016 waren es 35 Länder unterschiedlicher Entwicklungsniveaus aus aller Welt. In den meisten Ländern wurden mindestens rund 1.000 Personen befragt. Der Stichprobenumfang in Deutschland lag im Jahr 2016 bei 1.706 Personen. Befragte in Ostdeutschland wurden bewusst überrepräsentiert, um auch Auswertungen getrennt nach Ost und West zu ermöglichen. In den Ergebnissen werden dann gewichtete Daten ausgewiesen, um die Überrepräsentation wieder auszugleichen.

Wie in der Literatur üblich (aktuell z. B. Gimpelson/Treisman, 2018) wird die Einschätzung zu der Aussage, dass es „in der Verantwortlichkeit des Staates liegen sollte, die Einkommensunterschiede zwischen Arm und Reich abzubauen“ als Indikator für die Zustimmung zu staatlicher Umverteilung verwendet. Die Frage erlaubt jedoch nur einen partiellen Einblick in die tatsächliche Umverteilungspräferenz, da zum einen die Kosten der Umverteilung in Form von höheren Steuern nicht berücksichtigt werden und es zum anderen keinen eindeutigen Referenzpunkt für die Einkommensunterschiede oder Umverteilungshöhe gibt. Trotzdem kann besonders die zeitliche Entwicklung der Zustimmung zu der Aussage innerhalb eines Landes aufschlussreich sein. Abbildung 1 verdeutlicht, dass es in den ersten vier Befragungen zur Rolle der Regierung (1985, 1990, 1996 und 2006) zunächst nur kleinere Schwankungen im durchschnittlichen Antwortverhalten gibt. Der Wert für 1985 bezieht sich allein auf Westdeutschland. Zwischen 2006 und 2016 steigt die Zustimmung dann allerdings erkennbar von knapp 70 Prozent der Befragten auf rund 79,5 Prozent und liegt in der Nähe der in der Einleitung zitierten Befragungsergebnisse. Eine regionale Differenzierung lässt erkennen, dass die Zustimmung zur staatlichen Intervention in die Einkommensverteilung in Ostdeutschland zu allen Befragungszeitpunkten deutlich höher ausfällt. Dies zeigt sich besonders in der extremen Antwortkategorie: Im Jahr 2016 waren 46 Prozent der Ostdeutschen der Meinung, dass es „auf jeden Fall“ in der Verantwortlichkeit des Staates liegt, die Einkommensunterschiede abzubauen, gegenüber 29 Prozent in Westdeutschland. Bei alleiniger Betrachtung Westdeutschlands ging die Umverteilungspräferenz zwischen 1985 und 1990 leicht zurück.

Entwicklung der Umverteilungspräferenzen in Deutschland

Abbildung 1

Anteil der Antwortkategorien¹⁾ an allen validen Antworten in Prozent



1) Einschätzung zu der Aussage: „Es sollte in der Verantwortung des Staates liegen, die Einkommensunterschiede zwischen Arm und Reich abzubauen.“

2) 1985 nur Westdeutschland.

Quellen: ISSP 2016; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 1: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/KP9iaDKGTXF5frT>

Auch die weniger aktuellen Ergebnisse der Module zur sozialen Ungleichheit des ISSP deuten in einer ähnlichen Frageformulierung darauf hin, dass zwischen 1999 und 2009 mehr Deutsche es als Aufgabe des Staates sahen, die Einkommensunterschiede zu verringern. Der Anteil derjenigen, die diese Unterschiede in Deutschland als zu groß empfindet, ist in diesem Zeitraum ebenfalls gestiegen. Die Befunde könnten einerseits das subjektive Empfinden widerspiegeln, dass die Ungleichheit gestiegen ist, und andererseits, dass ein ähnliches Niveau an Ungleichheit von der Bevölkerung als zunehmend problematisch wahrgenommen wird.

Entwicklung von Ungleichheit und staatlicher Umverteilung

Mit Blick auf die subjektiven Umverteilungspräferenzen gibt es eine gewisse Evidenz dafür, dass Einkommensunterschiede kritischer betrachtet werden und der Staat stärker in der Verantwortung gesehen wird, die Einkommensungleichheit in Deutschland zu verringern. Es ist naheliegend, den veränderten subjektiven Einstellungen die empirisch messbare Entwicklung von Einkommensungleichheit und staatlicher Umverteilung gegenüberzustellen.

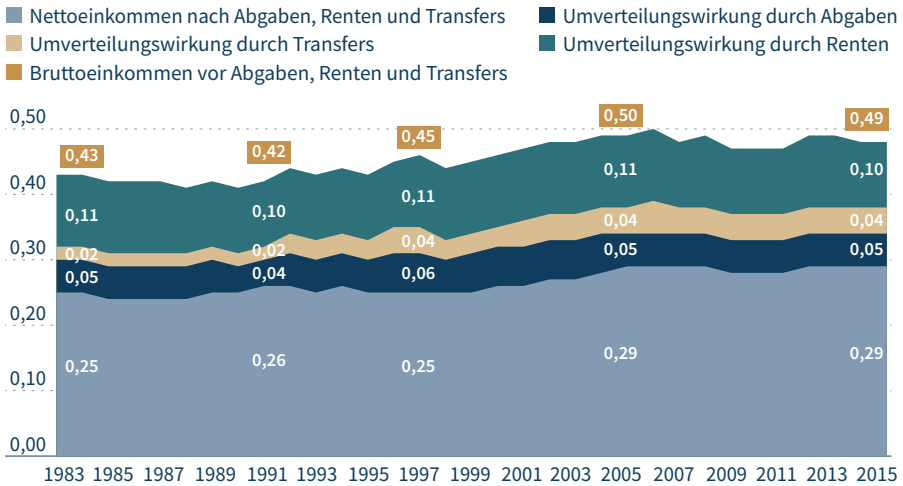
Die Höhe staatlicher Umverteilung wird in der Regel mittels der absoluten oder relativen Ungleichheitsreduktion durch das Abgaben- und Transfersystem gemessen (s. ausführlich Niehues, 2013). Häufig wird hierfür die Ungleichheit der Bruttoeinkommen (ohne Renten, Sozialtransfers und vor Abzug staatlicher Abgaben wie Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer sowie Einkommensteuer inklusive Solidaritätszuschlag) mit der Ungleichheit nach Abzug von Abgaben und Hinzufügung der Transfers verglichen. Das entspricht beispielsweise dem Vorgehen von Felbermayr et al. (2016) auf Basis der Ungleichheitsdatenbank der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Durch sequenzielles Hinzufügen der Renten und Transfers sowie Subtrahieren der Abgaben illustriert Abbildung 2 neben der gesamten Umverteilungswirkung des Abgaben- und Transfersystems zusätzlich die umverteilende Wirkung der einzelnen Komponenten. In der Berechnung auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) umfasst das Bruttoeinkommen neben regelmäßigen und unregelmäßigen Arbeitseinkommen, Kapital- und Vermögenseinkommen auch Nettomietvorteile aus selbstgenutztem Wohneigentum. Wie bei Eurostat oder dem Statistischen Bundesamt werden mittels der sogenannten modifizierten OECD-Skala unterschiedliche Bedarfe je nach Haushaltsgröße berücksichtigt.

Abbildung 2 verdeutlicht, dass sich zwischen 1991 und 1997 zunächst die Umverteilungswirkung durch staatliche Transfers, Renten, aber auch durch Abgaben und Steuern erhöht hat. Die Umverteilungswirkung der Transferzahlungen wie dem Kinder- oder Arbeitslosengeld stieg – zeitgleich mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit – weiter bis 2005 an. Die Umverteilungswirkung der Steuern ging hingegen zwischen Mitte der 1990er Jahre und 2005 leicht zurück, die der Renten veränderte sich in diesem Zeitraum praktisch nicht. Zwischen 2005 bis 2015 zeigten sich nur noch geringfügige Änderungen bei den Verteilungskennziffern. Die Ungleichheit der Bruttoeinkommen vor staatlicher Umverteilung lag im Jahr 2015 etwas niedriger als 2005, die der Nettoeinkommen bewegte sich nahezu auf dem gleichen Niveau wie 2005. Eine Erklärung für die geringere Umverteilungswirkung der Renten kann in der geringeren Bedeutung gesetzlicher Renten bei den Einkommen der Älteren im letzten Jahrzehnt liegen (Kochskämper/Niehues, 2017). Da es sich bei den Renten vorrangig um eine beitragsfinanzierte Versicherungsleistung handelt, stehen diese allerdings nicht im Vordergrund dieser Umverteilungsbetrachtung. Die Umverteilungswirkung durch Abgaben und Sozialtransfers hat sich zwischen

Einkommensungleichheit und staatliche Umverteilung

Abbildung 2

Gini-Koeffizienten der bedarfsgewichteten Einkommen¹⁾ vor und nach Abgaben, Renten und Transfers²⁾



Angaben für 1983 bis 1990 Westdeutschland.

1) Bedarfsgewichtete Einkommen (modifizierte OECD-Skala). Nominale Größen.

2) Jeweils nominale Werte.

Quellen: SOEP v33.1; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 2: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/d73DGadP55B7t5b>

2005 und 2015 nur geringfügig geändert und dürfte maßgeblich durch die veränderte Verteilung der Markteinkommen bestimmt sein. Bei den Transfers ist die stabile Entwicklung vor dem Hintergrund des starken Rückgangs der Arbeitslosengeldzahlungen im letzten Jahrzehnt eher überraschend.

Abbildung 2 stellt allerdings nur eine Approximation der staatlichen Umverteilungswirkung dar, da beispielsweise Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen, nichtmonetäre Transferleistungen sowie die Umverteilungswirkung der Mehrwertsteuer außen vor bleiben. Bei zusätzlicher Berücksichtigung der Arbeitgeberbeiträge sowie der Mehrwertsteuer auf Basis einer integrierten Datenbasis des SOEP und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) zeigen sich im Zeitraum 2005 bis 2015 ebenfalls kaum Veränderungen in den effektiven Umverteilungswirkungen der einzelnen Komponenten des Steuer- und Transfersystems (Bach et al., 2016, 32 ff.). Dies gilt zwischen 2008 und 2015 auch dann, wenn durch zusätzliche Integration der Einkommensteuerstatistik sehr hohe Einkommen in

den Daten berücksichtigt werden (Bach et al., 2016, 37 ff.). Durch die Ergänzung steigt allerdings das Niveau der Ungleichheit. Beispielsweise wächst der Gini-Koeffizient der bedarfsgewichteten Nettoeinkommen im Jahr 2015 von 0,29 auf 0,34. Durch Abzug der Mehrwertsteuer erhöht sich die Ungleichheit jeweils um ungefähr 0,02 bis 0,03 Punkte. Auch deren Umverteilungswirkung hat sich im vergangenen Jahrzehnt kaum verändert.

Als weitere approximative Indikatoren für die Bedeutung der Umverteilungsinstrumente können die Steuer- und Sozialausgabenquoten herangezogen werden. Der Anteil der direkten Steuern, von denen die größte Progressionswirkung zu erwarten ist, stieg von 2005 bis 2015 um 1,7 Prozentpunkte auf 12,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Bis 2016 legte er weiter auf 12,9 Prozent zu. Die Sozialleistungsquote erhöhte sich trotz der positiven Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung im vergangenen Jahrzehnt sogar leicht.

Im Zeitraum der stärksten Zunahme des Wunschs nach mehr Umverteilung hat sich somit weder die zugrunde liegende Ungleichheit noch die Höhe der staatlichen Umverteilung wesentlich verändert. Zwei mögliche Erklärungen liegen nahe: Zum einen ist es denkbar, dass im Zuge der positiven Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung ein ähnliches Ungleichheitsniveau als weniger akzeptabel angesehen wird als beispielsweise im Jahr 2005. Zum anderen könnte es sein, dass die Bürger eine andere Wahrnehmung bezüglich der Wohlstands-, Ungleichheits- und Umverteilungsentwicklung in Deutschland haben. Eine telefonische Repräsentativbefragung im Frühsommer 2017 im Auftrag des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (2017) offenbart, dass 62 Prozent der Bundesbürger der Auffassung sind, die Einkommensunterschiede haben in den letzten Jahren eher zugenommen. Weitere 84 Prozent der Befragten stimmen eher oder voll und ganz zu, dass es immer mehr Mitbürger gibt, die auf staatliche Hilfen angewiesen sind.

Im Gegensatz zu der wahrgenommenen Entwicklung zeigen amtliche Statistiken, dass die Gesamtheit der Grundsicherungsempfänger (SGB II und SGB XII) im Zeitraum 2006 bis 2016 im Zuge der positiven Beschäftigungsentwicklung nahezu kontinuierlich – insgesamt um rund 1 Million – zurückgegangen ist. Der Befund, dass eine Mehrheit eine Verschlechterung der Verhältnisse in den letzten Jahren vermutet, deckt sich mit den Ergebnissen aus anderen Befragungsquel-

len. Diese bieten somit Evidenz dafür, dass die Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt kritischer wahrgenommen wurde, als es die empirisch messbaren Kennziffern nahelegen. Inwiefern zusätzlich ein sensibleres Ungleichheitsempfinden zu dem stärkeren Umverteilungswunsch beigetragen hat, lässt sich anhand der verfügbaren Daten nicht aufschlüsseln.

Umverteilung und Umverteilungspräferenzen im internationalen Vergleich

Im Folgenden wird untersucht, ob der mehrheitliche Umverteilungswunsch auch in anderen Ländern zu beobachten ist und inwiefern subjektive Umverteilungspräferenzen mit der Höhe der tatsächlichen Umverteilung zusammenhängen. Von der Theorie her ist sowohl ein positiver als auch ein negativer Zusammenhang plausibel: Eine hohe Umverteilungspräferenz könnte über den politischen Prozess zu einer hohen tatsächlichen Umverteilung führen, eine geringe Umverteilung den Wunsch nach sozialem Ausgleich verstärken.

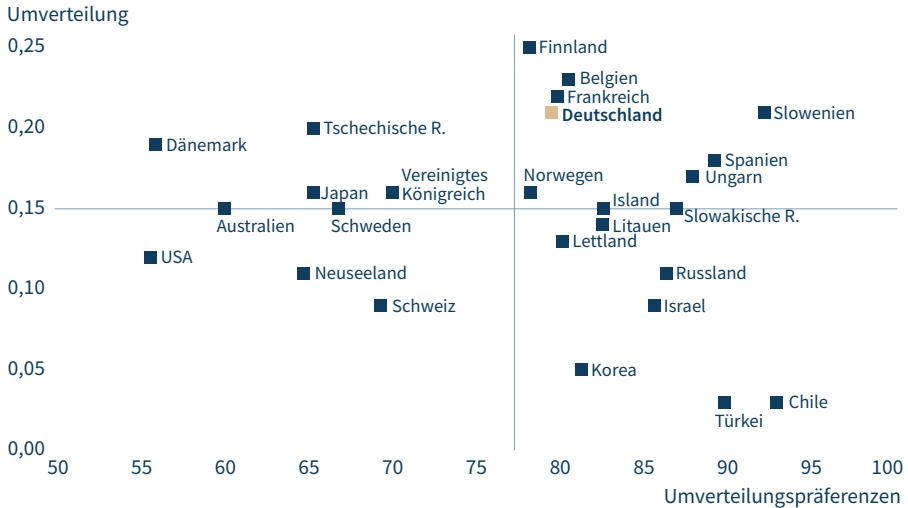
Abbildung 3 zeigt, dass es unter den betrachteten OECD-Ländern mit Finnland, Belgien und Frankreich nur drei Länder gibt, die durch die in der Income Distribution Database der OECD betrachteten Abgaben und Transfers eine höhere Ungleichheitsreduktion als Deutschland erreichen. Wird nur die erwerbsfähige Bevölkerung der 18- bis 65-Jährigen betrachtet, um den Sondereffekt der Renten außen vor zu lassen, fällt die Umverteilungswirkung in sieben Ländern höher aus. Deutschland gehört folglich zu den Ländern mit sehr hoher effektiver Umverteilung. Mit Blick auf die subjektive Umverteilungspräferenz lässt sich festhalten, dass in allen der hier betrachteten Länder die Mehrheit der Bevölkerung den Staat in der Verantwortung sieht, die Einkommensunterschiede zu reduzieren. Dabei gibt es durchaus Länder, in denen der Staat stärker in der Verantwortung gesehen wird, die Einkommensungleichheit zu verringern, als in Deutschland. Mit Blick auf die Länder mit vergleichsweise hohem Wohlstand fällt der subjektive Umverteilungswunsch in Deutschland gleichwohl erkennbar überdurchschnittlich aus.

In den kontinentaleuropäischen Ländern Frankreich und Belgien zeigt sich eine sehr ähnliche Kombination. Als relativ einheitliche Gruppe lassen sich ebenfalls die Länder des angelsächsischen Sprachraums identifizieren, innerhalb derer eine geringe Präferenz für staatlichen Ausgleich mit einer geringen tatsächlichen Umverteilung einhergeht. Auch Dänemark gehört zu den Ländern mit vergleichsweise

Umverteilungspräferenzen und tatsächliche Umverteilung

Abbildung 3

Ungleichheitsreduktion durch staatliche Umverteilung¹⁾ in Prozentpunkten und Umverteilungspräferenzen²⁾ in Prozent



Die Abbildung ist auf Länder mit einem BIP pro Kopf im Jahr 2016 von mehr als 20.000 US-Dollar (auf Kaufkraftparitätenbasis) begrenzt.

1) Angaben für 2015. Die Daten für Australien, Ungarn, Island und Neuseeland beziehen sich auf 2014, für Japan auf 2012, für Russland auf 2011.

2) Anteil der Befragten, die es in der Verantwortlichkeit des Staates sehen, die Einkommensunterschiede zu reduzieren. Angaben für 2016.

Quellen: ISSP 2016; OECD; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 3: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/qnbiKqn63QEmxBG>

geringer Umverteilungspräferenz und grenzt sich damit deutlich von den übrigen skandinavischen Ländern ab. In den osteuropäischen Staaten Slowenien, Slowakische Republik und Ungarn ist der Wunsch nach staatlicher Ungleichheitsreduktion besonders groß – in der Tschechischen Republik hingegen gering. Insgesamt deutet die Gegenüberstellung der beiden Größen darauf hin, dass es im internationalen Vergleich keinen systematischen Zusammenhang zwischen dem Wunsch nach staatlichem Austausch und der Höhe der Ungleichheitsreduktion durch staatliche Umverteilung gibt. Es lassen sich allerdings Ländergruppen mit ähnlichen Kombinationen identifizieren. Der Korrelationskoeffizient zwischen den beiden Maßen liegt bei den Ländern mit einem BIP pro Kopf von mehr als 20.000 US-Dollar bei $-0,16$ und ist statistisch nicht signifikant. Nicht einmal das Vorzeichen der Beziehung zwischen den beiden Größen ist robust. Bei zusätzlicher Berücksichtigung der Entwicklungsländer Südafrika und Indien ist die Beziehung stärker

negativ ausgeprägt, bei Begrenzung auf Länder mit einem BIP pro Kopf von mehr als 25.000 US-Dollar wird der Korrelationskoeffizient leicht positiv und bleibt weiterhin statistisch nicht signifikant.

Auch die OECD (2019, 46 f.) kommt auf Basis einer Befragung im Jahr 2018 zu dem Ergebnis, dass es nahezu keinen Zusammenhang zwischen der Höhe der Ungleichheitsreduktion durch Umverteilung und landesspezifischen Einschätzungen zu der Frage „Soll die Regierung die Reichen stärker besteuern als derzeit, um die Armen zu unterstützen?“ gibt. Mit einer Zustimmung in Höhe von 77 Prozent fällt auch gemäß dieser Befragung die Umverteilungspräferenz in Deutschland überdurchschnittlich aus, trotz des bereits jetzt vergleichsweise hohen Umverteilungsniveaus und der gegenüber den übrigen OECD-Staaten unterdurchschnittlichen Nettoeinkommensungleichheit.

Welche Ausgaben sollten erhöht werden?

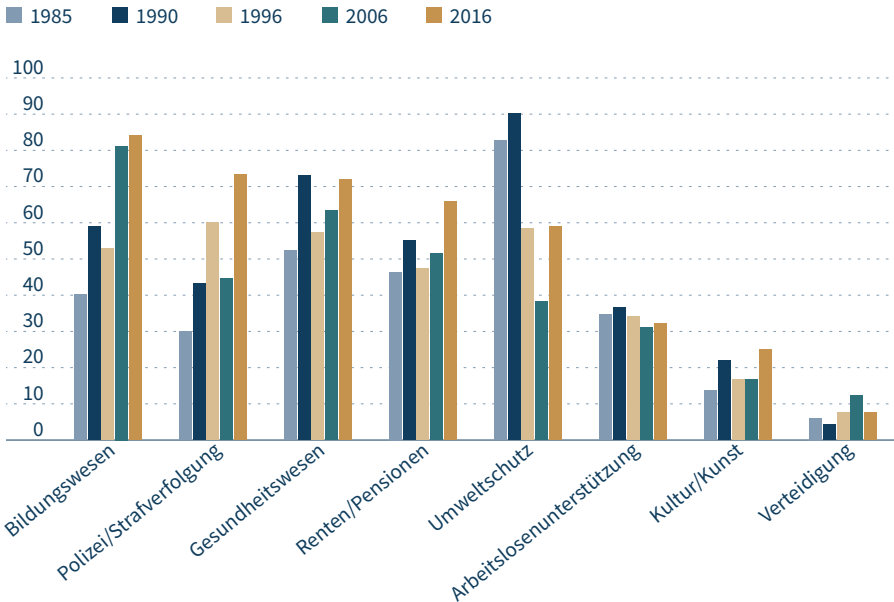
Nach der Beurteilung des Ausmaßes der Umverteilungswünsche geben die Daten des ISSP 2016 ebenfalls Aufschluss über die Präferenzen bezüglich der Intensität staatlichen Handelns. Für unterschiedliche Bereiche sollten die Befragten angeben, ob die Regierung dafür mehr oder weniger Geld ausgeben sollte. Im Fragetext steht zusätzlich der Hinweis, dass die Befragten bedenken sollen, dass „sehr viel höhere Ausgaben auch höhere Steuern erfordern können“. Neben eher wohlfahrtsstaatlichen Bereichen wie dem Gesundheits- und Bildungswesen, der Rente und Arbeitslosenunterstützung wurden ebenfalls Kategorien wie Umweltschutz, Polizei und Strafverfolgung, Verteidigung sowie Kunst und Kultur abgefragt. Die Antwortmöglichkeiten folgen einer sogenannten symmetrischen Likert-Skala mit fünf Stufen von 1 (sehr viel mehr) bis 5 (sehr viel weniger). In Abbildung 4 wird die zeitliche Entwicklung des Anteils der Befragten ausgewiesen, der sich eine Erhöhung der Ausgaben in der jeweiligen Kategorie wünscht.

Die höchste Präferenz für eine Ausgabenausweitung liegt im Bereich Bildungswesen. Dieser Wunsch hat sich in den letzten 30 Jahren zudem erkennbar erhöht. Im Jahr 2016 wünschten sich fast 83 Prozent der Westdeutschen und sogar knapp 91 Prozent der Ostdeutschen mehr oder sehr viel mehr Ausgaben im Bildungswesen.

Präferenzen für Ausgabenänderungen in Deutschland

Abbildung 4

Anteil der Befragten, die höhere Ausgaben¹⁾ in den genannten Kategorien befürworten, in Prozent



Die Bereiche sind nach der höchsten Ausgabenpräferenz im Jahr 2016 sortiert.
1985 und 1990: Westdeutschland.

1) Anteil der Befragten mit validen Antworten, die „mehr“ oder „sehr viel mehr“ Ausgaben präferieren.

Quellen: ISSP 2016; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 4: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/Nwxz5pMg82LcYkt>

Grundsätzlich ist die Präferenz für höhere Ausgaben in den meisten Kategorien in Ostdeutschland ausgeprägter als in Westdeutschland. Ausnahmen stellen Ausgaben für den Umweltschutz und für die Verteidigung dar. Der beobachtbare Rückgang der Ausgabenpräferenz in vielen Bereichen zwischen 1990 und 1996 würde bei alleiniger Betrachtung Westdeutschlands daher noch höher ausfallen. Im Folgezeitraum zeigt sich in den meisten Bereichen dagegen ein stärkerer Wunsch nach höheren Ausgaben. Dies fällt besonders im Zeitraum 2006 bis 2016 für den Bereich Polizei und Strafverfolgung auf. Auch in den Bereichen Gesundheit, Renten und Pensionen spricht sich eine Mehrheit der Befragten für eine Ausweitung der Ausgaben aus. Für den Bereich der Arbeitslosenunterstützung, der in dieser Auswahl am deutlichsten auf eine Unterstützung des unteren Einkommensbereichs hindeutet, gibt es keine mehrheitliche Zustimmung für eine Ausgabenausweitung in der Bevölkerung und kaum eine Bewertungsänderung über die Zeit.

In der eingangs zitierten Studie zur Zukunft des Wohlfahrtsstaates der Friedrich-Ebert-Stiftung sind die abgefragten Ausgabenkategorien noch eindeutiger und differenzierter auf wohlfahrtsstaatliche Bereiche ausgerichtet (Heinrich et al., 2016; Abbildungen 8 und 9). Strukturell sind die Ergebnisse indes sehr ähnlich. Die größte Mehrheit spricht sich dort für Ausgabenausweitungen im Bildungswesen aus (91 Prozent für Schulen), dicht gefolgt von Pflegeeinrichtungen (87 Prozent). Dringenden Handlungsbedarf sehen die wahlberechtigten Befragten ebenfalls bei Investitionen in Kindertagesstätten (80 Prozent), Hochschulen und Universitäten (73 Prozent), im sozialen und kommunalen Wohnungsbau (71 Prozent) sowie bei den Renten und Pensionen (67 Prozent). Deutlich weniger Handlungsbedarf sehen sie hingegen bei den Ausgaben für das Arbeitslosengeld I und bei Hartz IV. Mit jeweils 33 Prozent sind dies die einzigen Bereiche, in denen sich keine Mehrheit der Befragten für eine Erhöhung der Ausgaben ausspricht.

Die Ergebnisse der Befragung der Friedrich-Ebert-Stiftung ähneln sehr der Befragung des Allensbach Instituts zu den Einstellungen der „Generation Mitte“ aus dem Jahr 2016 (IfD-Allensbach, 2016). Gefragt nach den Maßnahmen, die wichtig sind, um Deutschland gerechter zu machen, fand die Maßnahme „Hartz IV erhöhen“ nur geringen Zuspruch (23 Prozent). Vergleichbar niedrige Zustimmungswerte erreichten die Maßnahmen „Migranten besser fördern“ (27 Prozent) und das „bedingungslose Grundeinkommen“ (30 Prozent). Am wichtigsten erachteten die Befragten 30- bis 59-Jährigen „gleiche Leistung – gleiches Geld“ (72 Prozent), „Steuer-schlupflöcher schließen“ (71 Prozent) und „Löhne höher als Sozialhilfe“ (70 Prozent). Auch die übrigen Befragungsergebnisse deuteten auf eine sehr mehrheitliche und ausgeprägte Präferenz für Leistungs- und Chancengerechtigkeit gegenüber einer Ergebnis- oder Verteilungsgerechtigkeit hin. So waren 72 Prozent der Befragten der Auffassung, dass „viel Geld für viel Leistung“ gerecht sei und 66 Prozent, dass es gerecht sei, wenn „Arbeitslose deutlich weniger [Geld] bekommen“.

Präferenzen in Bezug auf die Abgabenlastverteilung

Ein elementares Element zur Finanzierung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen sind Steuern und Abgaben, die über die Verteilung der Abgabenlast auf unterschiedliche Einkommensgruppen gleichzeitig als Umverteilungsinstrument wirken. Im ISSP wird dieser Aspekt über Einschätzungen zur gewünschten Abgabenbelastung niedriger, mittlerer und hoher Einkommen erfasst. Die Befragten sollten einschät-

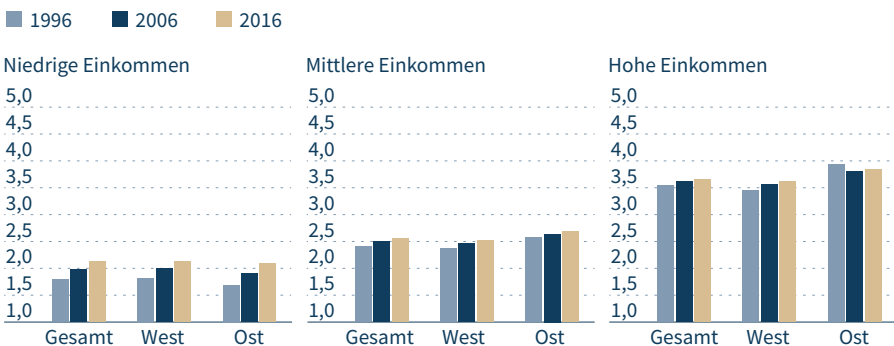
zen, ob sie die Gesamtheit der Steuern und Abgaben wie Lohn- und Einkommensteuer, Mehrwertsteuer, Sozialversicherung sowie andere Abgaben für bestimmte Einkommensbereiche als viel zu hoch (1), zu hoch (2), ungefähr richtig (3), zu niedrig (4) oder viel zu niedrig (5) empfanden. Da eine höhere Umverteilungspräferenz bei niedrigen und hohen Einkommen mit unterschiedlichen Vorzeichen einhergeht, wird die symmetrische Likert-Skala im Folgenden vereinfachend numerisch ausgewertet. Bei ordinaler Interpretation der Skala und getrennter Betrachtung der verschiedenen Antwortanteile resultieren sehr ähnliche Ergebnisse.

Der durchschnittliche Skalenwert von 3,7 bei der Einschätzung der Abgabenbelastung bei hohen Einkommen deutet darauf hin, dass die Belastung im oberen Bereich im Durchschnitt eher als zu niedrig empfunden wird. Der Wert 2,1 bei niedrigen Einkommen bedeutet, dass die Belastung im unteren Bereich in noch stärkerem Ausmaß als zu hoch beurteilt wird (Abbildung 5). Aus der Querschnittsbetrachtung des Jahres 2016 ergibt sich somit tendenziell der Wunsch nach einer stärkeren Progression der Abgabenbelastung. Der Anteil derjenigen, der die Gesamtbelastung für die jeweiligen Einkommen als zu hoch empfindet, ist seit der Verfügbarkeit der Frage im Jahr 1996 für alle Bereiche gesunken. Im unteren Einkommensbereich

Einschätzung der Abgabenbelastung für Einkommensbereiche

Abbildung 5

Mittelwert einer fünfstufigen Likert-Skala mit 1 (viel zu hoch) bis 5 (viel zu niedrig) zur Bewertung der Abgabenhöhe¹⁾



1) Zugrunde liegende Frage: „Wie würden Sie im Großen und Ganzen die Steuern (alle Steuern und Abgaben wie Lohn-/Einkommensteuer, Mehrwertsteuer, Sozialversicherung) in Deutschland heute bewerten?“ Bewertung für unterschiedliche Einkommensbereiche.

Quellen: ISSP 2016; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 5: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/27eCptBix2XgfZq>

spricht dies für eine geringere Umverteilungspräferenz, da im Jahr 1996 noch 84 Prozent der Bundesbürger eine Entlastung geringer Einkommen wünschten und im Jahr 2016 dieser Anteil auf gut 75 Prozent zurückging. Bei den höheren Einkommen deuten die Befunde auf eine gestiegene Umverteilungspräferenz. Bei der Abfrage gilt es allerdings zu beachten, dass es unklar ist, ob die Befragten über eine korrekte Einschätzung der Abgabenlast verfügen. Gleichzeitig bleibt offen, wo die (subjektiven) Grenzen zwischen niedrigen, mittleren und hohen Einkommen für die Befragten verlaufen.

Vermutete Einkommensteuerbelastung

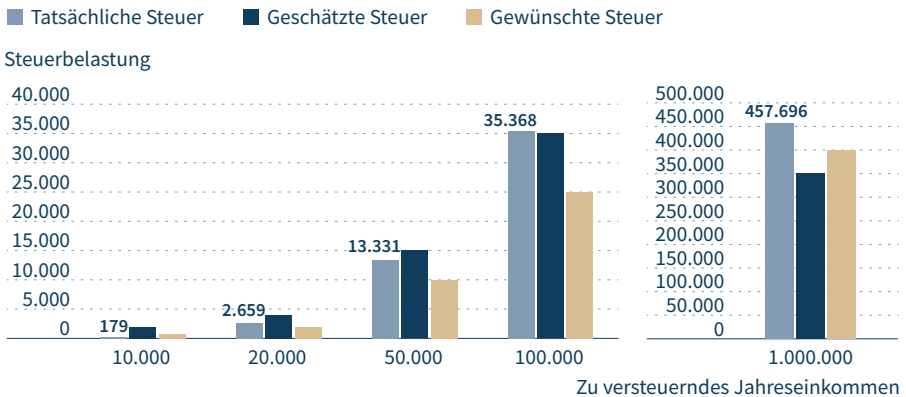
Eine Befragung von 717 Personen zum wirtschaftlichen Wissen der Bundesbürger der Wochenzeitung Die Zeit in Zusammenarbeit mit dem Bonner briq-Institut für Verhalten und Ungleichheit im Jahr 2017 legt nahe, dass zumindest bei der Belastung durch die Einkommensteuer falsche Vorstellungen herrschen. Im Median der Antworten vermuteten die Befragten beispielsweise, dass ein Alleinstehender bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 10.000 Euro 2.000 Euro Einkommensteuer zahlen müsse, bei 20.000 Euro steuerpflichtigem Jahreseinkommen 4.000 Euro (Abbildung 6). Tatsächlich sind es rund 180 Euro respektive knapp 2.660 Euro. Die Einkommensteuerlast bei niedrigen Einkommen wird somit stark überschätzt. Bei Jahreseinkommen ab 50.000 bis 100.000 Euro liegen die Befragten im Median hingegen recht nah an der tatsächlichen Belastung. Anders sieht es bei der wahrgenommenen Belastung von Einkommensmillionären aus. Die Befragten vermuten im Median eine Einkommensteuerlast in Höhe von 350.000 Euro. Tatsächlich liegt diese bei knapp 460.000 Euro und damit oberhalb der von den Befragten gewünschten Einkommensteuerbelastung in Höhe von 400.000 Euro für Einkommensmillionäre.

Auch wenn die Befragung eindeutig auf die Einkommensteuerbelastung des zu versteuernden Einkommens eines Alleinstehenden abzielt, könnten die Ergebnisse dadurch verzerrt sein, dass die Befragten die Belastung mit den Sozialabgaben vermischen. Zudem könnte der Begriff „zu versteuerndes Einkommen“ im oberen Einkommensbereich missverstanden werden, weil es im oberen Einkommensbereich größere Unterschiede zwischen dem Gesamtbetrag der Einkünfte und dem zu versteuernden Einkommen gibt. Relevant ist allerdings der Befund der Befragung, dass die gewünschte Steuerbelastung eines Jahreseinkommens von 100.000

Vermutete, gewünschte und tatsächliche Steuerbelastung in Deutschland

Abbildung 6

Steuerbelastung¹⁾ im Jahr 2017 in Abhängigkeit von dem zu versteuernden Jahreseinkommen in Euro



1) Zugrunde liegende Frage: „Hier geht es um das Thema Einkommensteuer. Stellen Sie sich nun bitte eine alleinstehende Person ohne Kinder vor. Wie viele Euro Einkommensteuer muss diese Person ungefähr bezahlen bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von ... Euro?“ Denken Sie dabei bitte an das zu versteuernde Jahreseinkommen, also das Jahreseinkommen, bei dem abzugsfähige Ausgaben bereits abgezogen sind.

Ergebnisse einer Umfrage der Wochenzeitung Die Zeit in Zusammenarbeit mit dem Bonner briq-Institut (n = 717).

Quellen: Altmann et al., 2018; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 6: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/yR4sL8BwJXMMjEB>

Euro mit 25.000 Euro deutlich unterhalb der geschätzten Steuerbelastung in Höhe von 35.000 Euro liegt. Im Median wünschen sich die Befragten somit für dieses zu versteuernde Einkommen eine Reduktion der Steuerbelastung um rund 30 Prozent. Dies ist insofern bedeutsam, da man beispielsweise im Jahr 2014 (aktueller Wert) mit einem zu versteuernden Einkommen von 100.000 Euro bereits zu den reichsten 1,6 Prozent der Steuerpflichtigen gehörte (BMF, 2018).

Bei einem Alleinstehenden lässt sich vergleichsweise einfach das entsprechende monatliche Nettoeinkommen berechnen, das mehr als 4.600 Euro beträgt. Somit liegt es in der Bandbreite des 2,5-Fachen des Medians der bedarfsgewichteten Nettoeinkommen der Gesamtbevölkerung und über der Grenze zu den relativen Einkommensreichen, die nur noch rund 4 Prozent der Bevölkerung überschreiten (Niehues, 2017). Bei einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 1 Million Euro wünschen sich die Befragten hingegen eine Erhöhung gegenüber der vermuteten Steuerbelastung.

Insgesamt liegt es nahe, dass Unwissenheit über die Höhe der Belastung bestimmter Einkommensgruppen vorherrscht. Ebenso fallen die Grenzen zwischen niedrigen und hohen Einkommen sehr unterschiedlich aus. Darüber hinaus zeigt die empirische Forschung zur Einschätzung der eigenen Einkommensposition in der Gesellschaft recht robust, dass besonders Menschen mit hohem Einkommen ihre Position stark unterschätzen. Anknüpfende Experimente bieten zudem Evidenz dafür, dass Befragte von ihrem zuvor geäußerten Umverteilungswunsch abweichen, wenn sie darauf hingewiesen werden, dass sie selbst zu denjenigen gehören werden, die die zusätzlichen Leistungen finanzieren müssen (Engelhardt/Wagener, 2018).

Widersprüchliche Umverteilungspräferenzen und deren Implikationen

Die Befragungsergebnisse signalisieren einen mehrheitlichen und während des letzten Jahrzehnts zunehmenden Wunsch, dass der Staat die Einkommensunterschiede reduzieren sollte. Auch in anderen Ländern wünschen sich die meisten Bürger eine stärkere Ungleichheitsreduktion durch den Staat. In Deutschland ist diese Präferenz jedoch überdurchschnittlich ausgeprägt, obwohl nur wenige Länder eine höhere staatliche Umverteilung aufweisen. Allerdings deuten die Befragungen robust darauf hin, dass die Bundesbürger die Entwicklung der letzten Jahre negativer wahrgenommen haben, als es die stabilen Verhältnisse des vergangenen Jahrzehnts nahelegen. Bei einer detaillierteren Betrachtung der Umverteilungspräferenzen zeigt sich eine hohe Präferenz für eine Erhöhung staatlicher Ausgaben, von der aber vornehmlich die Mitte und obere Mitte der Gesellschaft profitieren würden. Die Solidarität für Arbeitslose und Migranten ist vergleichsweise gering. Darüber hinaus offenbart sich ein starker und zunehmender Wunsch einer stärkeren Belastung hoher Einkommen. Eine Einschätzung zu der Verteilung der Abgabenlast der Einkommensteuer deutet jedoch darauf hin, dass die Abgabenbelastung im unteren Bereich deutlich überschätzt wird, im sehr hohen Einkommensbereich (Einkommensmillionäre) hingegen unterschätzt. Gleichzeitig wünschen sich die Befragten noch bei einem vergleichsweise hohen Jahreseinkommen von 100.000 Euro eine signifikante Steuerentlastung.

Die Daten lassen somit zwar einen abstrakten Wunsch nach mehr Umverteilung erkennen. Aus der Umsetzung der konkreten Umverteilungspräferenzen ist hingegen keine Reduktion der Ungleichheit zu erwarten. Vielmehr zeigt sich eine starke

Präferenz für Leistungsgerechtigkeit. Gleichzeitig verdeutlicht die Befragung der Friedrich-Ebert-Stiftung den begrenzten Ausgabenspielraum für Verteilungspolitiken, denn es zeigt sich zwar „einerseits der Wunsch nach weiterer Expansion des Wohlfahrtsstaates, andererseits begrenzte und vor allem selektive Akzeptanz höherer Beteiligung bei der Finanzierung“ (Heinrich et al., 2016, 7). Ein Artikel zu der Generation-Mitte-Studie fasste die teils paradoxen Ergebnisse treffend zusammen „Arm und Reich sollen sich annähern - aber ohne Umverteilung. Die Gesellschaft soll sozial gerechter werden - aber die Einkommen sollen sich deutlich unterscheiden“ (Diekmann, 2016).

Sicherlich sind die Ergebnisse aufgrund unterschiedlicher subjektiver Interpretationsspielräume vorsichtig zu bewerten. Gleichwohl deutet sich in den Befragungsergebnissen an, dass sich in der Gesellschaft ein Problemempfinden verfestigt hat, welches die Politik aufgrund der in sich paradoxen Präferenzen kaum zur Zufriedenheit der Bürger wird lösen können. Um damit möglicherweise verbundene politische Entfremdungstendenzen zu vermeiden, ist eine sachliche Aufklärung über die Verteilungsverhältnisse und besonders das Wissen über die eigene Einordnung in die gesellschaftliche Verteilung wichtig. Viele wünschen sich eine höhere Belastung „hoher Einkommen“, sind sich aber nicht bewusst, dass sie selbst bereits zu den höheren Einkommensgruppen gehören. Da leistungsgerechte Einkommensunterschiede gemäß Umfragen durchaus gewünscht sind, sollten neben konventionellen Ungleichheitsmaßen stärker Maße der Chancen- und Leistungsgerechtigkeit in der Debatte eine Rolle spielen, da diese eher den mehrheitlichen Gerechtigkeitspräferenzen der Bevölkerung entsprechen. Darin könnte sich dann widerspiegeln, ob die umgesetzten Politiken die wahrgenommenen Gerechtigkeitsdefizite im Sinne der Wahlberechtigten adressieren.

Literatur

Altmann, Steffen / Falk, Armin / Heuser, Uwe Jean / Radbruch, Jonas, 2018, Wer zahlen soll, in: Die Zeit, v. 22.2.2018, Nr. 9, S. 28

Bach, Stefan / Beznoska, Martin / Viktor Steiner, 2016, Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, Nr. 114, Berlin

BMF– Bundesministerium der Finanzen, 2018, Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2017, Ausgabe 2018, Berlin

Diekmann, Florian, 2016, Mir geht es gut - aber Deutschland ist ungerecht, 8.9.2016, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/soziale-gerechtigkeit-generation-zwispalt-umfrage-unter-30-bis-59-jaehrigen-a-1111306.html> [24.2.2019]

Engelhardt, Carina / Wagener, Andreas, 2018, What do Germans think and know about income inequality? A survey experiment, in: Socio-Economic Review, 16. Jg., Nr. 4, S. 743–767

Felbermayr, Gabriel / Battisti, Michele / Lehwald, Sybille, 2016, Einkommensungleichheit in Deutschland, Teil 2: Die Rolle der Umverteilung, in: ifo-Schnelldienst, 69. Jg., Nr. 14, S. 22–29

Gimpelson, Vladimir / Treisman, Daniel, 2018, Misperceiving inequality, in: Economics & Politics, 30. Jg., Nr. 1, S. 27–54

Heinrich, Roberto / Jochem, Sven / Siegel, Nico A., 2016, Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates – Einstellungen zur Reformpolitik in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

IfD-Allensbach – Institut für Demoskopie Allensbach, 2016, Generation Mitte 2016, <https://www.gdv.de/resource/blob/10000/ec665198fb10cb9c3def4882e396e953/generation-mitte-2016--717498848-data.pdf> [24.2.2019]

ISSP 1985-1990-1996-2006, International Social Survey Programme: Role of Government I-IV, GESIS Datenarchiv, ZA4747 Datenfile Version 1.0.0, Köln

ISSP 2016, International Social Survey Programme: Role of Government V, GESIS Datenarchiv, ZA6900 Datenfile Version 2.0.0, Köln

Kochskämper, Susanna / Niehues, Judith, 2017, Entwicklung der Lebensverhältnisse im Alter, in: IW-Trends, 44. Jg., Nr. 1, S. 117–133

Niehues, Judith, 2013, Staatliche Umverteilung in der Europäischen Union, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 1, S. 51–67

Niehues, Judith, 2017, Die Mittelschicht in Deutschland – Vielschichtig und stabil, in: IW-Trends, 44. Jg., Nr. 1, S. 3–20

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019, Risks that Matter: Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey, <http://www.oecd.org/social/risks-that-matter.htm> [20.3.2019]

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin, 2017, Einstellungen zum Sozialstaat und zur sozialen Ungleichheit, GESIS Datenarchiv, ZA6636 Datenfile Version 1.0.0, Köln

SOEP v33.1 – Sozio-oekonomisches Panel, 2016, Version 33.1, Berlin

Subjective Redistribution Preferences in Germany: Popular Will and Political Reality

Survey data suggest that a majority of Germans want the government to reduce income disparities. This subjective preference for redistribution has increased markedly in the past decade, regardless of the actual development of distribution ratios, which have hardly changed since 2005. Germany is by no means the only country in which the majority of citizens hold the state responsible for reducing the income gap between rich and poor. Yet in Germany this desire for equality is above the rich-country average, even though few OECD countries actually achieve a greater level of redistribution through government levies and transfers. A detailed examination of redistribution preferences reveals little interest in expanding expenditure expressly designed to benefit less privileged groups. Where taxes are concerned, the broad population favours a greater degree of progression. However, further survey results suggest that the redistributive effect already achieved by the income tax system is considerably underestimated. At the same time, polls indicate a marked preference for recognisable income differences as long as they are seen to be justified by performance. It would therefore make sense, while not ignoring conventional inequality indicators, to focus more closely on measures of equality of opportunity and rewards for performance, as this would make clearer whether the policies implemented really address the perceived deficits in fairness that interest voters.