OESTERREICHISCHE NATIONALBANK
EUROSYSTEM

WIEN

WORKSHOPS

Proceedings of OeNB Workshops

Dimensions of Inequality in the EU
Dimensionen der Ungleichheit in der EU

September 8, 2008

Stability and Security.

No. 16

Einkommensverteilung und Armut im OECD-Raum

Michael F. Förster

OECD, Paris[1]

Spätestens seit Mitte der 1990er-Jahre ist das Studium der Einkommensungleichheit auch in Europa nicht mehr, als „*würde man dem Gras beim Wachsen zusehen*“, wie dies der amerikanische Ökonom Henry Aaron 1978 feststellte. Betraf die Zunahme der Ungleichheit in den späten 1970er-Jahren vornehmlich wenige außereuropäische Länder (USA), so griff dieser Trend in den 1980er-Jahren auch auf einige europäische Länder über (Großbritannien) und betrifft seit den 1990er-Jahren auch die meisten kontinentaleuropäischen und alle nordischen Länder. Über den gesamten Zeitraum von Mitte der 80er bis Mitte der 2000er-Jahre gesehen, stieg Einkommensungleichheit in drei Viertel der OECD Länder und Ausnahmen von diesem Trend sind an einer Hand abzuzählen.

Die Mehrheit der Bevölkerung in den OECD Ländern erachtet Ungleichheit in ihrem jeweiligen Land als „zu hoch“. Während es in Japan, Kanada und den Vereinigten Staaten zwei Drittel sind, teilen in Portugal, der Slowakei und Ungarn mehr als 90% diese Meinung. In Österreich sind es etwa 85%. Auch nationale Regierungen und internationale Agenturen (ILO, EU) setzen Maßnahmen zur Verringerung der Ungleichheit auf die Tagesordnung und OECD Generalsekretär Angel Gurría erachtet „zu hohe Ungleichheit als die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit insgesamt beeinträchtigend.“

Für die OECD hat erstmals Malcom Sawyer Mitte der 1970er-Jahre das Phänomen der Einkommensungleichheit untersucht (Sawyer 1976), seine Studie umfasste jedoch nur wenige Länder und basierte auf nationalen und schwer vergleichbaren Einkommensdaten und –konzepten. Erst Mitte der 1990er-Jahre erlaubten es die vergleichbaren Mikrodaten der Luxembourg Income Study (LIS) dem Forscherteam Tony Atkinson, Lee Rainwater und Tim Smeeding, eine vergleichbare Einkommensstudie für 15 OECD-Mitgliedsländer zu erstellen (OECD 1995). Seitdem hat die OECD ein Netzwerk mit nationalen Einkommensexperten aufgebaut, die auf Basis standardisierter Definitionen und

[1] Die wiedergegebenen Meinungen sind jene des Autors und spiegeln nicht notwendigerweise jene der OECD oder ihrer Mitgliedsländer.

Fragebögen regelmäßig vergleichbare Einkommensindikatoren für die OECD erstellen. Diese Indikatoren wurden in drei sukzessiven Studien analysiert (Burniaux et al. 1998; Förster und Pearson 2002; Förster und Mira d'Ercole 2005). Mit „*Growing Unequal?*" (OECD, 2008) liegt nun erstmals eine Studie der OECD vor, die alle 30 Mitgliedsländer umfasst, einen längeren Zeitraum über 20 (und für einige Länder 30) Jahre erfasst und darüberhinaus Aspekte der Ungleichheit und Armut analysiert, die über das bloße Einkommen hinausgehen. Der vorliegende Artikel fasst die Hauptergebnisse dieser Studie zusammen.

1. Wie ungleich sind unsere Gesellschaften?

Die Unterschiede im Niveau der Einkommensungleichheit innerhalb der 30 Mitgliedsländer der OECD sind beträchtlich. Je nach verwendetem Ungleichheitsmaß reichen diese vom einfachen zum doppelten, oder aber vom einfachen zum fünffachen Wert. Im Durchschnitt der OECD-Länder ist das Einkommen[2] der reichsten 10% etwa neunmal so hoch wie jenes der ärmsten 10%. Das Verhältnis beträgt jedoch 25: 1 in Mexiko, aber weniger als 5 : 1 in Dänemark und Schweden.

Der in der Verteilungsforschung am häufigsten verwendete Konzentrationsindikator, der Gini-Koeffizient, erlaubt eine Klassifizierung der 30 OECD-Länder in fünf Gruppen (Tabelle 1). Im Schnitt der OECD-Länder beträgt der Gini-Koeffizient 0.31 und die Ländergruppe um diesen Durchschnitt besteht aus Ländern aus Europa, Asien, Nordamerika und Ozeanien. Dänemark und Schweden haben die geringste Einkommensungleichheit. Österreich gehört mit einer Reihe anderer kontinentaleuropäischer und den restlichen nordischen Ländern zur Gruppe mit unterdurchschnittlicher Einkommensungleichheit. Vier der sechs anglosächsischen Länder haben überdurchschnittliche Einkommensungleichheit, wobei diese in den Vereinigten Staaten mit einem Koeffizienten von 0.38 am ausgeprägtesten ist. Am weitaus höchsten ist die Ungleichheit in Mexiko und der Türkei. Die vier mittel- und osteuropäischen Länder, die der OECD angehören, verteilen sich auf drei unterschiedliche Ländergruppen; der Gini-Koeffizient in Polen ist etwa um mehr als 10 Prozentpunkte höher als jener in der Tschechischen Republik. Die in Tabelle 1 beschriebenen Ländergruppierungen sind gegenüber alternativen Verteilungsmassen einigermaßen robust.

[2] Wenn nicht anders vermerkt, handelt es sich bei diesen und den folgenden Betrachtungen um verfügbares Haushaltseinkommen per Konsumeinheit, d.h. sämtliche Bruttoeinkommen aus Arbeit, Ersparnissen und Kapital sowie private Transfers zusammen genommen, minus sämtlicher im Haushalt anfallender Einkommenssteuern und Sozialabgaben.

Tabelle 1: Niveaus der Einkommensungleichheit in 30 OECD Ländern, ca. 2005

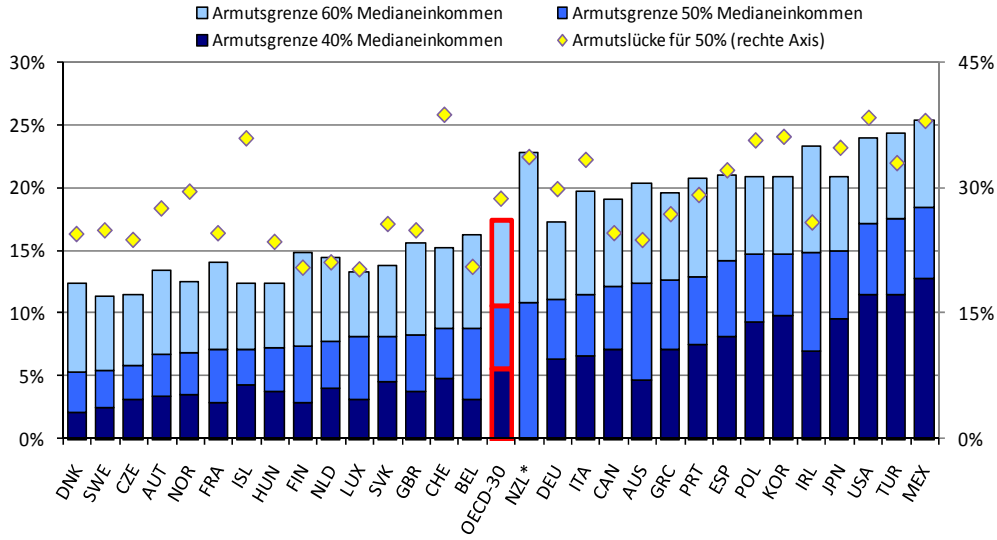
Geringe Ungleichheit (Gini < 0.25)	Dänemark, Schweden
Unterdurchschnittliche Ungleichheit (Gini = 0.26 – 0.28)	Belgien, Finnland, Frankreich, Island, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Tschechische Republik, Schweiz, Slowakei
Durchschnittliche Ungleichheit (Gini = 0.29 – 0.32)	Australien, Deutschland, Griechenland, Japan, Kanada, Korea, Spanien, Ungarn
Überdurchschnittliche Ungleichheit (Gini = 0.33 – 0.38)	Irland, Italien, Neuseeland, Polen, Portugal, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten
Hohe Ungleichheit (Gini > 0.4)	Mexiko, Türkei

Anmerkung: Einkommenskonzept: verfügbares Haushaltseinkommen pro Konsumeinheit.

Quelle: Growing Unequal?, OECD (2008).

Diese Länderunterschiede spiegeln sich auch im Ausmaß der Einkommensarmut. Im Schnitt über die 30 OECD-Länder leben knapp 6% der Bevölkerung in einem Haushalt mit weniger als 40% des nationalen Medianeinkommens, knapp 11% mit weniger als 50% und 17% mit weniger als 60% des Medianeinkommens. Im generellen verwendet die OECD die 50%-Schwelle als Benchmark für Einkommensarmut, während die EU die 60%-Schwelle für die Definition von *Armutsgefährdung* heranzieht. Wiederum weisen Dänemark und Schweden die geringsten, Mexiko und die Türkei die höchsten Werte aus. Österreich hat die viertniedrigste Armutsrate für die 50%-Schwelle, aber lediglich die achtniedrigste für die 40% und 60% Schwellen. Auch für einige andere Länder kommt es zu Rangverschiebungen. So haben beispielsweise Australien und Irland Armutsraten unter der 40%-Schwelle, die knapp unter bzw. knapp über dem OECD-Schnitt liegen, während Armutsraten unter der 60%-Schwelle, v.a. im Falle Irlands, wesentlich darüber liegen. In beiden Ländern ist das Sozialsystem mit im Wesentlichen einheitlichen Flat-Rate-Sätzen eher auf extreme Armutsvermeidung als Einkommenssicherung ausgelegt. Im Großen und Ganzen bleibt aber die Rangordnung der Länder bzw. deren Gruppierungen für die drei unterschiedlichen Armutsschwellen gewahrt.

Grafik 1: Niveaus der Einkommensarmut für drei verschiedene Armutsschwellen und Armutslücken, 2005



Anmerkung: Einkommenskonzept: verfügbares Haushaltseinkommen pro Konsumeinheit. Länder sind aufsteigend nach Armutsraten unter der 50%-Schwelle geordnet.

** Keine Werte für die 40%-Schwelle für Neuseeland verfügbar.*

Quelle: Growing Unequal?, OECD (2008).

Armutsraten geben Auskunft über die Betroffenheit bzw. Frequenz von Einkommensarmut, nicht jedoch über die Intensität der Armutssituation, d.h. wie weit entfernt die Einkommen armer Haushalte von einer gegebenen Armutsschwelle liegen. Diese Information ist für die Budgeterstellung etwaiger Armutsbekämpfungsprogramme wichtig. Die Rauten in Grafik 1 bezeichnen solche Armutslücken in Bezug auf die 50%-Armutsschwelle. Im OECD-Schnitt liegt das Durchschnittseinkommen armer Haushalte 29% unterhalb der Armutsschwelle. Im allgemeinen haben Länder mit niedrigeren Armutsraten auch niedrigere Armutslücken, aber es gibt herausragende Ausnahmen. Vor allem Island und die Schweiz, Länder mit unterdurchschnittlichen Armutsraten, haben zwei der höchsten Armutslücken, über 35%. Armutslücken sind aber auch in Norwegen und Österreich höher, als es die traditionellen Indikatoren der Armutsrate erwarten ließen. Auf der anderen Seite des Spektrums sind Armutslücken in einigen anglosächsischen Ländern – Australien, Irland und Kanada – unter dem OECD-Schnitt.

Bei diesen Betrachtungen handelt es sich um länderspezifische bzw. „relative" Einkommensverteilungen, die vom „absoluten" Einkommensstandard bzw. Einkommensunterschieden zwischen den Ländern abstrahieren. Diese können jedoch beträchtlich sein. So ist die Armutsschwelle in Österreich mit etwa 12.300 USD pro Jahr (in Kaufkraftparitäten gemessen) etwa doppelt so hoch wie jene in Tschechien, zwei Ländern mit ähnlichen Niveaus der Armutsraten. Dies wirft die Frage nach der adäquaten *Referenzgesellschaft* für Einkommensverteilungs und –armutsvergleiche auf. Vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Integrierung Europas erscheint die Verwendung einer „gesamteuropäischen" Armutsschwelle, die von der Verteilung aller europäischen Haushaltseinkommen zusammengenommen abgeleitet ist, durchaus sinnvoll – zumindest als Zusatzindikator zu den traditionellen relativen Massen.[3] Andererseits sind in einigen Ländern regionale Einkommens- und Kaufkraftunterschiede dermaßen ausgeprägt, dass auch regionalspezifische Armutsschwellen zur Armutsmessung berechtigt erscheinen. Der Nationalstaat bezieht seine Berechtigung als „Referenzgesellschaft" letztendlich aus der Tatsache, dass Sozial- und Steuerpolitik (und damit Verteilungspolitik) weiterhin zu einem überwiegenden Teil auf Länderebene bestimmt werden.

Des Weiteren bleiben selbst unter Anwendung „absoluter" Einkommen Disparitäten an den Eckpunkten der Verteilung zwischen den Ländern bestehen. Mit anderen Worten, ärmere Haushalte in „reichen" Ländern mit hoher Ungleichheit können nichtsdestotrotz über niedrigere absolute Einkommen verfügen als ärmere Haushalte in „ärmeren" Ländern mit niedriger Ungleichheit. Das durchschnittliche Jahreseinkommen pro Konsumeinheit betrug im OECD-Schnitt im Jahr 2005 22.600 USD (Österreich: 27.600 USD). Die Vereinigten Staaten haben das zweithöchste Durchschnittseinkommen mit 33.000 USD, während Schweden genau am OECD-Schnitt liegt und den 17. Platz einnimmt. Werden hingegen die Einkommen der ärmsten 10% betrachtet, so verlieren die Vereinigten Staaten 18 Plätze, mit einem Einkommen von knapp 6.000 USD. Jenes der ärmsten Schweden ist hingegen unter den OECD Ländern am sechsthöchsten und beträgt 9.500 USD (OECD Schnitt: 7.100, Österreich: 10.200). Ganz umgekehrt ist das Verhältnis der absoluten Einkommensniveaus der reichsten 10%: hier liegen die Vereinigten Staaten mit 93.000 USD an der Spitze, während sich die reichsten Schweden mit 45.000 USD zu begnügen haben (OECD-Schnitt: 54.000, Österreich: 61.500).

[3] Eine Schätzung einer gesamteuropäischen Armutsschwelle, die monetäre und nicht-monetäre Elemente kombiniert, findet sich in Förster (2005). Aktuellere Schätzungen für eine gesamteuropäische Einkommensarmutsgrenze wurden von Lelkes und Zolyomi (2008) vorgelegt. Eine methodische Diskussion findet sich in Brandolini (2007).

2. Langfristige Entwicklung der Einkommensungleichheit und -armut

Über den Zeitraum der letzten 20 Jahre gesehen, nahm die Einkommensungleichheit in drei Viertel der OECD-Länder zu, d.h. in 18 der 24 Länder, für die eine längere Zeitreihe existiert – in elf davon in signifikantem Ausmaß.[4] Dabei waren die stärksten Anstiege in Neuseeland und Finnland zu verzeichnen, weiters in den Vereinigten Staaten, Italien, Norwegen und Deutschland. Lediglich in Irland, Spanien und Frankreich kam es zu nennenswerten Rückgängen. Im OECD-Schnitt stieg der Gini-Koeffizient um zwei Prozentpunkte.

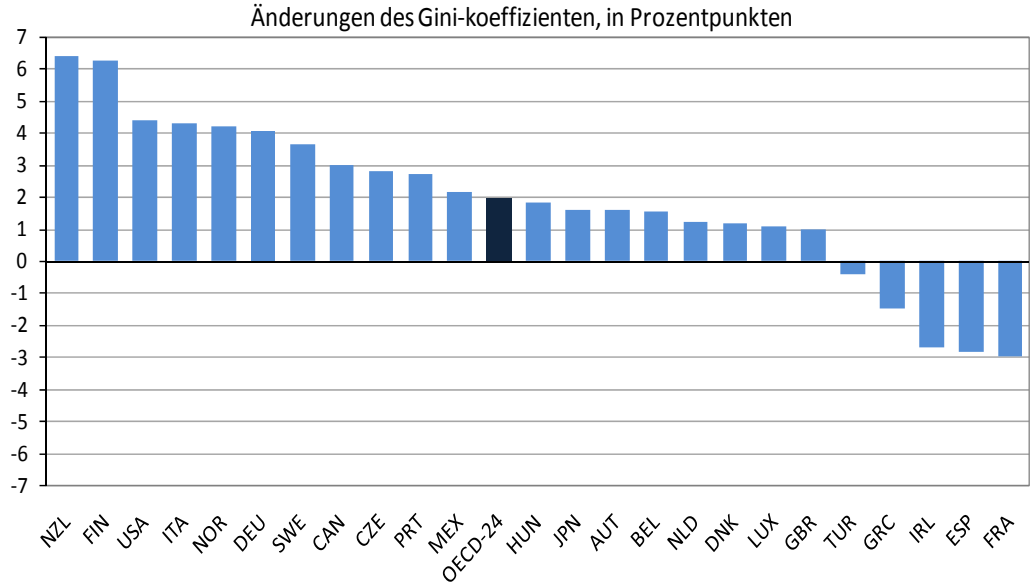
Ähnlich verlief die Entwicklung der relativen Einkommensarmut: diese nahm in 16 Ländern zu, am stärksten in Irland, Deutschland, Neuseeland und den Niederlanden. Im OECD-Schnitt stieg die Armutsrate um 1.2 Prozentpunkte auf knapp unter 11%, und zu nennenswerten Rückgängen kam es lediglich in Belgien und Mexiko.

Es kann also von einem OECD-weiten Trend zu mehr Einkommensungleichheit und –armut gesprochen werden. Das Ausmaß dieses Trends ist weit weniger spektakulär als oft von den Medien porträtiert, aber dennoch signifikant. Vor allem gilt zu berücksichtigen, dass dieser Trend vor dem Hintergrund zumeist steigender Wachstumsraten und, für die erste Hälfte der 2000er-Jahre, steigender Beschäftigungsraten stattfand.

Die generellen Langzeittrends verdecken länderspezifische Entwicklungen der Ungleichheit (Atkinson spricht von „Episoden“ der Ungleichheitsentwicklung). So stieg die Ungleichheit in Mexiko und der Türkei zwischen Mitte der 80er und Mitte der 1990er-Jahre sehr stark (6 Prozentpunkte) und fiel im darauffolgenden Jahrzehnt fast ebenso signifikant. Im Vereinigten Königreich kam es zwischen Mitte der 1970er-Jahre und Anfang der 1990er-Jahre zu einem enormen Anstieg (9 Prozentpunkte), seit 2000 sind aber sowohl Ungleichheit als auch Armut rückläufig. In Deutschland blieb das Niveau der Einkommensungleichheit während langer Jahre und bis Ende der 1990er-Jahre konstant, und zwar auf unterdurchschnittlichem Niveau, stieg aber seit 2000 rasant an. Über den kürzeren Zeitraum der letzten fünf Jahre bis 2005 gesehen, stieg Ungleichheit am stärksten in vier Ländern mit sehr unterschiedlichen Ausgangsniveaus: Norwegen, Deutschland, Kanada und den Vereinigten Staaten. Das Ausgangsniveau hat also keinen Einfluss auf die Entwicklung.

[4] Im Allgemeinen werden Änderungen des Gini-Koeffizienten von zwei Prozentpunkten und mehr als „signifikant“ angesehen.

Grafik 2: Entwicklung der Einkommensungleichheit, 1985–2005



Anmerkung: Einkommenskonzept: verfügbares Haushaltseinkommen pro Konsumeinheit.

Quelle: Growing Unequal?, OECD (2008).

Verschiebungen in der Einkommensverteilung betrafen verschiedene Bevölkerungsgruppen in unterschiedlicher Weise. Die rasantesten Entwicklungen fanden am oberen Ende der Einkommensskala statt. In der Hälfte der OECD-Länder stiegen die Einkommensanteile der reichsten 20% signifikant an, während jene der ärmsten 20% nur leicht zurückgingen oder konstant blieben. Und in acht Ländern war die Mittelklasse – die mittleren 60% der Einkommensverteilung – der Hauptverlierer. Dies war in Belgien, Finnland, Italien, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Portugal und den Vereinigten Staaten der Fall. Bildlich gesprochen sind die reicheren und darunter die reichsten Einkommen in vielen Ländern den mittleren und unteren Einkommen „enteilt".

Eine weitere signifikante Einkommensverschiebung vollzog sich für verschiedene Altersgruppen. In fast allen OECD-Ländern stiegen die relativen Einkommen (gruppenspezifische Einkommen bezogen auf das Durchschnittseinkommen) der älteren Personen auf Kosten jener der jüngeren Altersgruppen. Vor allem die Altersgruppen rund um das Pensionsalter – 55- bis 75-jährige – zählten zu den Gewinnern. Das hatte auch Auswirkungen auf Armutsrisiken. So fiel im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte die Armutsrate der 66-75-Jährigen vom fast 1.5 fachen des Durchschnitts erstmals auf

Tabelle 2: Verschiebungen in den Einkommensanteilen verschiedener Einkommensquintile, 1985–2005

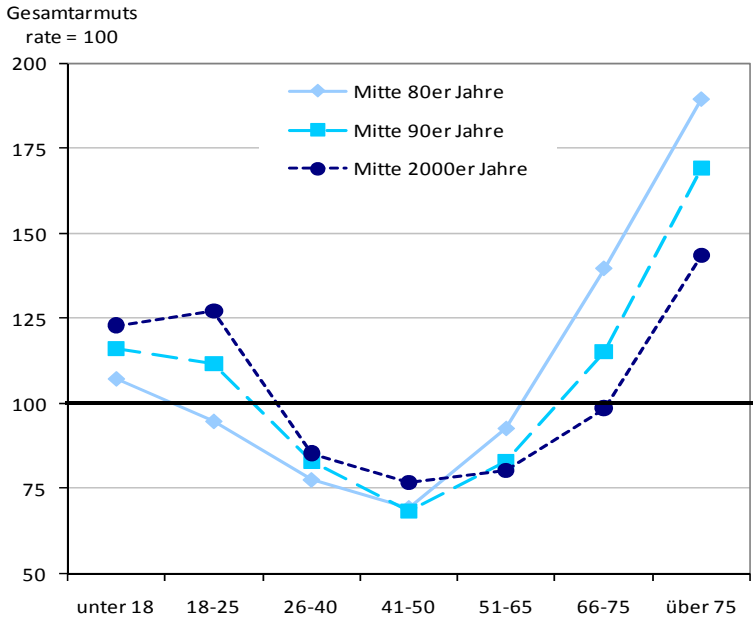
	unterste 20%	mittlere 60%	oberste 20%
Belgien	=	---	+++
Dänemark	=	-	+
Deutschland	-	-	+++
Finnland	-	---	+++
Frankreich	+	+	-
Griechenland	+	=	-
Irland	=	+++	---
Italien	-	---	+++
Japan	-	=	=
Kanada	-	-	+++
Luxembourg	-	=	+
Mexico	=	---	+++
Neuseeland	-	---	+++
Niederlande	-	+	=
Norwegen	-	---	+++
Österreich	-	=	+
Portugal	=	---	+++
Schweden	-	-	+++
Spanien	+	+	---
Tschechien	-	-	+++
Türkei	=	+	-
Ungarn	=	-	+
Vereinigte Staaten	-	---	+++
Vereinigtes Königreich	-	=	=
OECD 24	-	-	+

Anmerkung: +++ bzw. --- bedeutet „starke Veränderung“ (> 2 Prozentpunkte); + bzw. – bedeutet „moderate Veränderung“ (zwischen 0.5 und 2 Prozentpunkten); = bedeutet Stabilität (-0.5 bis 0.5 Prozentpunkte). Einkommenskonzept: verfügbares Haushaltseinkommen pro Konsumeinheit.

Quelle: Growing Unequal?, OECD (2008) und Berechnungen des Autors.

Durchschnittsniveau, und in vielen Ländern unter dieses Niveau, darunter auch Deutschland und Österreich, wo die Armutsraten dieser Altersgruppe 25-30% unter jenen für die Gesamtbevölkerung liegen. Demgegenüber stieg das Armutsrisiko von Kindern und Jugendlichen. Kinderarmut erhöhte sich vor allem in Deutschland, Kanada, der Niederlande, Neuseeland und der tschechischen Republik.

Grafik 3: Altersspezifische Armutsrisiken, OECD-Durchschnitt, 1985 – 2005



*Anmerkung: Armutsrisiko: gruppenspezifische Armutsrate dividiert durch Armutsrate der Gesamtbevölkerung * 100. Armutsschwelle: 50% des Medianeinkommens. Einkommenskonzept: verfügbares Haushaltseinkommen pro Konsumeinheit.*

Quelle: Growing Unequal?, OECD (2008).

Eine weitere Personengruppe mit konstant hohem Armutsrisiko sind Alleinerziehende. Im OECD-Schnitt fallen etwa ein Drittel aller in Alleinerziehendenhaushalten lebenden Personen unter die Armutsgrenze, d.h. das Risiko ist mehr als dreimal so hoch als für die Gesamtbevölkerung (in Österreich ist die Rate 21%). Dieser Prozentsatz hat sich über die Jahre sogar noch leicht erhöht. Dabei spielt aber die Erwerbssituation eine entscheidende Rolle. Für Alleinerziehende, die einer Beschäftigung nachgehen, ist die Armutsrate 20% (Österreich: 11%), für jene ohne Beschäftigung 54% (Österreich 51%). In einigen

Ländern sind 70% und mehr der beschäftigungslosen Alleinerziehenden arm: dies ist in Griechenland, Irland, Kanada, Polen, Spanien, Tschechien und den Vereinigten Staaten der Fall.

3. Welche Faktoren zeigen für diese Entwicklungen verantwortlich?

Zunächst ist der *demografische Wandel* zu nennen. Das betrifft die zunehmende Alterung der Gesellschaft, aber auch einen tiefgehenden sozialen Wandel: ein Trend zu mehr Single-Haushalten, sowie Alleinerzieher-Haushalten. Die durchschnittliche Haushaltsgröße ging in allen OECD Ländern zurück. Da in kleineren Haushalten Einspareffekte wegfallen, braucht es ein höheres Pro-Kopf-Einkommen, um denselben Lebensstandard zu erhalten. In der Zwischenzeit ist der Anteil der Alleinlebenden innerhalb der Bevölkerung unter 65 Jahren höher als innerhalb jener über 65 Jahren. Für die Auswirkung auf die Ungleichheitsentwicklung gilt jedenfalls festzuhalten, dass der Einfluss der Alterung per se geringer erscheint als der Einfluss der Änderung in den Haushaltsstrukturen. Zweitens „erklärt" der demografische Wandel insgesamt in den meisten Ländern nur einen kleinen Teil in der Entwicklung der Einkommensverteilung – lediglich in Deutschland, Kanada und dem Vereinigten Königreich sind mehr als ein Fünftel des Anstiegs der Ungleichheit darauf zurückzuführen.[5]

Wesentlich wichtiger erscheinen Änderungen in der Verteilung der *Markteinkommen*, d.h. der Bruttoeinkommen aus Arbeit (Löhne, Gehälter, Selbständigeneinkommen), aus Kapital und aus Ersparnissen. Zusammengenommen stieg die Ungleichheit all dieser Bruttoeinkommen wesentlich stärker an als die Ungleichheit bei den verfügbaren Einkommen.[6] Innerhalb dieser Elemente wiederum spielen Bruttolöhne und –gehälter die herausragendste Rolle, da diese den bei weitem größten Anteil der Bruttoeinkommen ausmachen, im OECD-Schnitt etwa drei Viertel.[7] Von wenigen Ausnahmen abgesehen, nahm die Spreizung der individuellen Löhne und Gehälter in OECD-Ländern erheblich zu, vor allem in den letzten 10 Jahren. Dies war generell darauf zurückzuführen, dass Spitzenverdienste stärker zugenommen haben als niedrige Löhne, aber auch stärker als Durchschnittslöhne.[8]

---

[5] In einigen wenigen Ländern, darunter auch Österreich und Schweden, wäre der Anstieg der Ungleichheit unter Annahme konstanter Alters- und Haushaltsstruktur sogar leicht *höher* ausgefallen.

[6] Eine Ausnahme stellt die Periode der späten 1990er-Jahre dar.

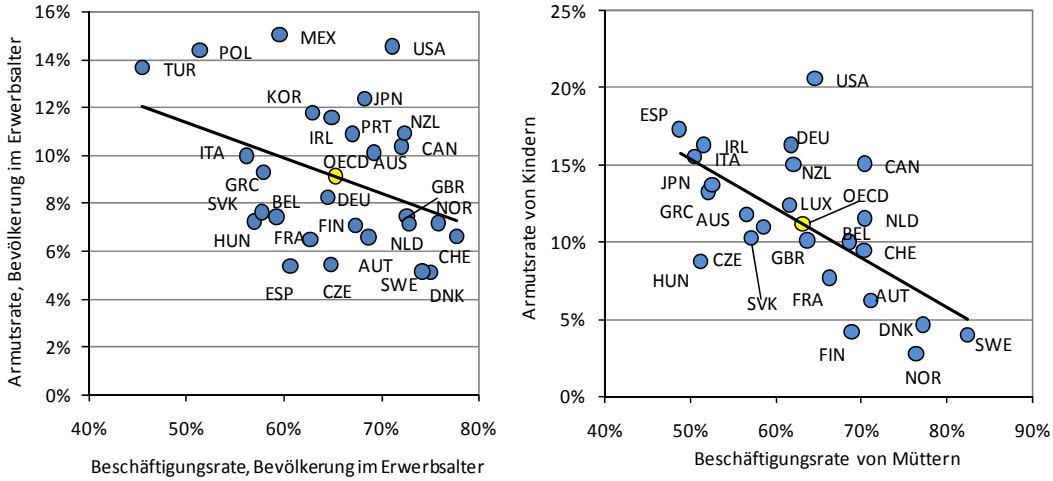
[7] Das übrige Viertel verteilt sich folgendermaßen: je ein Zehntel stammen aus Selbständigeneinkommen und Sozialleistungen, und 5% aus Kapital- und Spareinkünften.

[8] Lediglich Finnland und Frankreich folgen nicht diesem Trend.

Gleichzeitig haben sich aber in den meisten Ländern im Verlauf des letzten Jahrzehnts Beschäftigungsraten erhöht. Dies führte dazu, dass die Ungleichheit der Verteilung der Verdienste zwischen *Haushalten* weit weniger anstieg als zwischen *Individuen*. Warum kam es aber nicht zu einem *Rückgang* der Ungleichheit? Dies liegt unter anderem daran, dass vom Beschäftigungszuwachs an erster Stelle Personen mit mittlerer und höherer Bildung und Qualifikation profitierten, nicht aber Personen mit geringerer Qualifikation. Das erklärt auch, warum im OECD-Schnitt der Anteil der Personen im Erwerbsalter, die in Haushalten ohne jede Beschäftigung leben, nicht zurückging. Dieser Anteil betrug OECD-weit rund 10%, in Österreich war er mit 11% ein wenig höher. Die höchsten Anteile (16–20%) wurden in Belgien, Deutschland, Großbritannien und Ungarn verzeichnet.

Erwerbsarbeit ist ein wirksames Mittel zur unmittelbaren Reduzierung des Armutsrisikos. 46% der Single-Haushalte ohne Arbeit fallen unter die Armutsgrenze, verglichen mit 28%, die Teilzeitarbeit ausüben und 8% mit einer Vollzeitanstellung. Bei Haushalten mit zwei Erwachsenen ist das Armutsrisiko 33%, wenn beide Personen beschäftigungslos sind, 19% wenn eine Person arbeitet und 4% wenn beide arbeiten. Im Ländervergleich existiert auch eine negative Korrelation zwischen Erwerbsraten und Armutsraten. Dennoch sind höhere Beschäftigungsraten allein keine Garantie für niedere Armutsniveaus, wie das Beispiel der beiden nordamerikanischen OECD-Länder zeigt.

Grafik 4: Beschäftigungs- und Armutsraten, ca. 2005



Anmerkung: Armutsschwelle: 50% des Medianeinkommens. Einkommenskonzept: verfügbares Haushaltseinkommen pro Konsumeinheit.

Quelle: Growing Unequal?, OECD (2008).

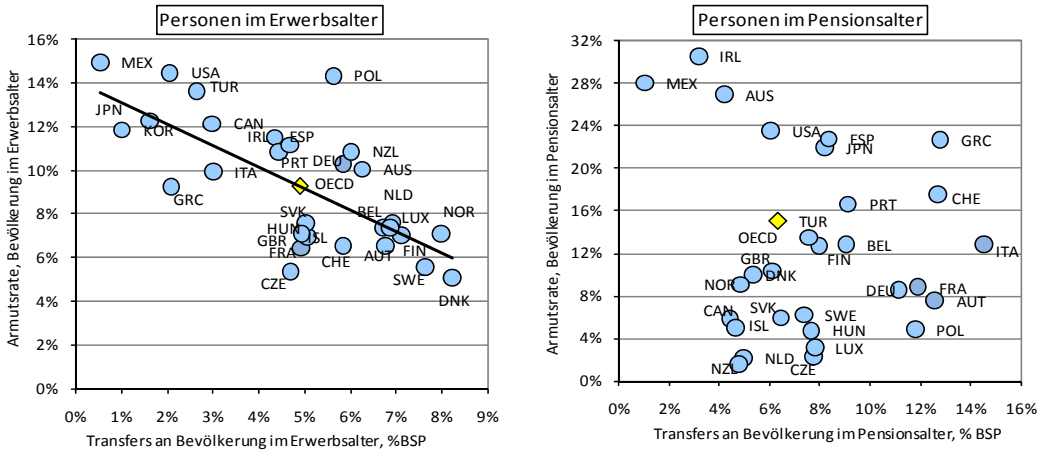
Neben demografischem Wandel und Markteinkommensverteilung sind Änderungen in den *Steuer- und Transfersystemen* ein dritter wichtiger Grund für Verschiebungen in der Einkommensverteilung. Direkte Steuern und öffentliche Geldtransfers zu den Haushalten wirken umverteilend: sie senken die Einkommensungleichheit um ein Drittel, und Einkommensarmut um 60%. Für die Bevölkerung im Erwerbsalter beträgt die Reduktion ein Viertel (Gini-Koeffizient) bzw. die Hälfte (Armutsrate). Dabei sind die Umverteilungseffekte in Dänemark, Schweden und Belgien am höchsten und in Korea und den meisten anglosächsischen Ländern am niedrigsten; Österreich liegt knapp unter dem OECD-Schnitt. Nun ist aber im Laufe der letzten 10 Jahre der Umverteilungseffekt der Steuern und Transfers in der Hälfte der OECD-Länder zurückgegangen, und der armutsreduzierende Effekt in einem Drittel der Länder. Dies hat in diesen Ländern zu einer Erhöhung der Ungleichheit beigetragen.

Mit Ausnahme der Vereinigten Staaten ist der umverteilende Effekt der Transfers höher als jener der direkten Steuern. So ist auch die Höhe der Ausgaben der monetären Sozialtransfers (in Prozent des Bruttosozialprodukts) negativ mit Armut korreliert: je höher die Transferquote desto niedriger die Armutsrate, und umgekehrt. Diese Korrelation gilt jedoch nur für die Bevölkerung im Erwerbsalter. Für die Bevölkerung im Pensionsalter ist keine derartige Beziehung festzustellen. Des weiteren gibt es signifikante Unterschiede zwischen Ländern mit höheren Ausgabenniveaus.[9] Letztendlich ist die Korrelation innerhalb der Länder (aber über die Zeit) weniger stark ausgeprägt als zwischen den Ländern. So stiegen beispielsweise in Luxemburg und v.a. in Deutschland Transferquoten und Armutsraten für die Bevölkerung im Erwerbsalter zur selben Zeit. Auf der anderen Seite war in Griechenland in den letzten 20 Jahren ein Anstieg der Transferquote um zwei Prozentpunkte mit einem Rückgang der Armutsquote um vier Prozentpunkte verbunden, während in Frankreich Transfers um drei Prozentpunkte stiegen, Armut aber nur um 1.5 Prozentpunkte zurückging.[10]

[9] So haben Polen und Ungarn ein ähnliches Ausgabenniveau, aber die polnische Armutsrate ist doppelt so hoch wie die ungarische. Die tschechische Republik hat eine ähnlich niedrige Armutsrate wie Schweden, aber 40% niedrigere Sozialtransferausgaben.

[10] www.gapminder.org/communityproxy/ChartDataServlet?key=plL7_TnAeMdBLyRVf1rehGg

Grafik 5: Transferquoten und Armutsraten, ca. 2005



Anmerkung: Armutsschwelle: 50% des Medianeinkommens, Einkommenskonzept: verfügbares Haushaltseinkommen pro Konsumeinheit. Ausschließlich monetäre Transfers. Personen im Erwerbsalter: 18–65. Personen im Pensionsalter: 66+.

Quelle: Growing Unequal?, OECD (2008); OECD Social Expenditure Database, OECD (2007a).

4. Ist Ungleichheit nur eine Frage des Einkommens?

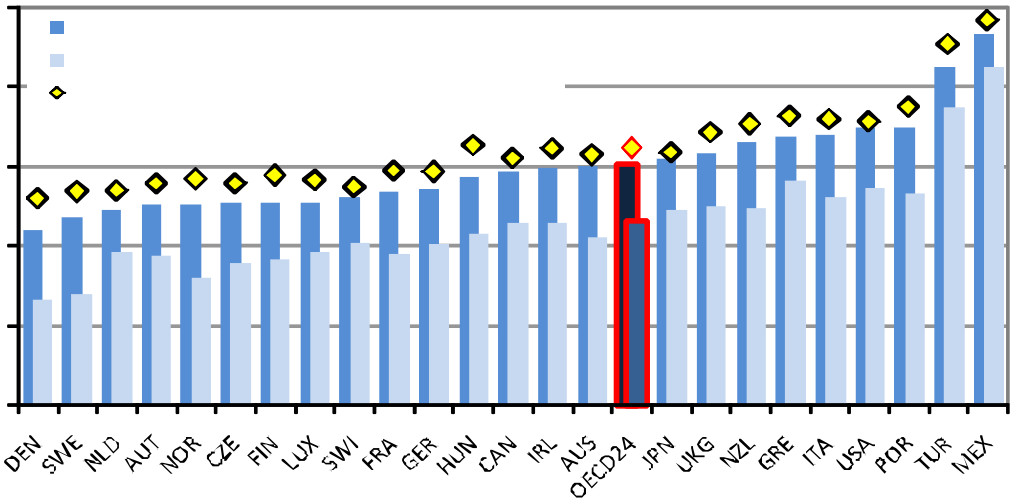
Die kurze Antwort lautet: nein. So sind zunächst *öffentliche Dienstleistungen* in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Wohnen vom „Einkommen“ i.e.S. ausgeschlossen, beeinflussen aber den Lebensstandard, ebenso wie die Verteilung der Ressourcen. Im generellen sind diese Dienstleistungen (mit Ausnahme der tertiären Bildung) gleicher verteilt als monetäre Einkommen, selbst nach Berücksichtigung von direkten Steuern und Transfers. Zusammengenommen reduzieren sie die Ungleichheit signifikant, nämlich um fast ein Viertel.

In einigen Ländern mit hoher Einkommensungleichheit haben öffentliche Dienstleistungen einen überdurchschnittlichen hohen umverteilenden Effekt (Italien, Portugal, Vereinigte Staaten), in einigen Ländern mit niedrigerer Einkommensungleichheit einen unterdurchschnittlichen (Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweiz). Die Länderunterschiede verringern sich also in geringem Masse, sobald öffentliche Dienstleistungen in ein umfassenderes Ungleichheitsmaß miteinbezogen werden.

Ebenso spielen *indirekte Steuern* eine Rolle. Konsumsteuern wie die Mehrwertsteuer haben im allgemeinen eine regressive Wirkung, da Haushalte mit niedrigen Einkommen einen größeren Teil ihres Einkommens konsumieren und weniger sparen können. Eine konservative Schätzung ergibt, dass im OECD-

Schnitt indirekte Steuern die Ungleichheit um 7% erhöhen. Die regressive Wirkung ist am höchsten in Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden und Ungarn und am geringsten in Australien, Japan, Kanada, Mexiko, der Schweiz und den Vereinigten Staaten. Auch unter Einbeziehung indirekter Steuern würden sich die Länderunterschiede also ein wenig verringern.

Grafik 6: Effekte öffentlicher Dienstleistungen und indirekter Steuern auf Einkommensungleichheit



Anmerkung: Gini-Koeffizient; Konzentrationsmaß der Verteilung (vollständige Gleichverteilung=0, vollständige Ungleichheit=1). Effekte der öffentlichen Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit, Wohnen) geschätzt auf Basis gruppierter Daten. Effekte der indirekten Steuern geschätzt auf Basis von Warren (2008).

Quelle: Growing Unequal?, OECD (2008).

Selbst wenn der Einkommensbegriff wie oben erweitert wird, bleibt *Einkommen* ein partieller Indikator für Wohlstand und Verteilung von Ressourcen. Das Vorhandensein und Ausmaß von *Vermögen* kann einen entscheidenden Unterschied für den Lebensstandard bei identischem Einkommen ausmachen. Lediglich sieben OECD-Länder[11] verfügen derzeit über vergleichbare Vermögensdaten. Diese zeigen, dass Vermögen wesentlich ungleicher verteilt sind als Einkommen: der Gini-Koeffizient bewegt sich zwischen 0.6 und 0.8.[12] Am

[11] Deutschland, Finnland, Großbritannien, Italien, Kanada, Norwegen, Vereinigte Staaten.

[12] Zur Veranschaulichung: die obersten 10% der Haushalte besitzen in Deutschland etwa die Hälfte des Gesamtvermögens und in den Vereinigten Staaten fast drei Viertel. Im

höchsten ist das durchschnittliche Nettovermögen pro Haushalt in Italien und den Vereinigten Staaten (um 200.000 USD in 2002 KKP) am niedrigsten in Finnland und Schweden (um die 60.000 USD). Vermögen und verfügbares Einkommen weisen eine starke Korrelation auf, d.h. hohe Einkommen sind mit hohem Vermögen assoziiert. Dies ist teilweise auf Haushaltscharakeristika wie Bildung und Alter zurückzuführen, aber eine positive Korrelation besteht auch, wenn für diese Faktoren kontrolliert wird.

Auch für die Schätzung des Ausmaßes der Armut kann die Verwendung des Indikators ‚Einkommen' allein zu verzerrenden Ergebnissen führen. Eine der Alternativen besteht darin, nicht Konsummöglichkeiten sondern tatsächlichen Konsum zu messen und das Ausmaß *materieller Entbehrung* („material deprivation") als direktes Armutsmaß zu schätzen. Dazu wird eine Reihe von Dimensionen herangezogen, die Einschränkungen zur Abdeckung grundlegender Lebensbedürfnisse beschreiben, wie z.B. unzufriedenstellende Wohnsituation, Rückstände bei Zahlungen, Entbehrung bestimmter Haushaltsgüter, etc. Im Aggregat ist das Ausmaß materieller Entbehrung zunächst mit dem Ausmaß der Einkommensarmut korreliert: es beträgt etwa 5–6% in den nordischen Ländern, verglichen mit 10–16% in südeuropäischen Ländern, Australien, Japan und den Vereinigten Staaten (Österreich: knapp 7%). Es ist allerdings auch vom Niveau des BSP abhängig: so betrifft materielle Entbehrung zwischen 24% und 30% der Personen in Polen, der Slowakei und in Ungarn.

Auf Haushaltsebene betrachtet, sinkt materielle Entbehrung monoton mit steigendem Einkommen, aber auch mit steigendem Alter. Letzteres im Unterschied zu relativen Einkommensarmutsmaßen, deren Altersverteilung in fast allen Ländern die Form einer „u-Kurve" annimmt. Zu einem gewissen Grade überschätzen also reine Einkommensmaße die Altersarmut.

Ein weiteres Manko traditioneller Verteilungs- und Armutsindikatoren ist, dass sie *dynamische Faktoren* vernachlässigen. Es macht einen gewichtigen Unterschied, ob Armut nur kurzfristig, oder aber dauerhaft oder in wiederkehrenden Zyklen erlebt wird. Im OECD-Schnitt gelingt es etwa knapp der Hälfte der Einkommensarmen, im Laufe von drei Jahren über die Armutsschwelle zu gelangen – allerdings nur einem Zehntel von ihnen signifikant, d.h. über das Durchschnittseinkommen. Der Anteil ist am höchsten in Dänemark und den Niederlanden, was dazu führt, dass dauerhafte Einkommensarmut in diesen beiden Ländern weniger als 2% der Bevölkerung betrifft.[13] Auf der anderen Seite betrifft diese 7–8% in Australien, Griechenland, Irland Portugal und den Vereinigten Staaten. Mit anderen Worten, Länder mit hohen „statischen" Armutsraten erzielen auch höhere Raten der dauerhaften Armut.

Vergleich verfügen die obersten 10% der Haushalte etwa über ein Viertel des verfügbaren Gesamteinkommens in diesen beiden Ländern.

[13] Keine Daten für Österreich verfügbar.

Schlussendlich gilt es zu berücksichtigen, inwieweit Ungleichheit zu einem bestimmten Zeitpunkt die Einkommensmobilität über Generationen (und damit Chancengleichheit) behindert, oder umgekehrt fördert. So wird allenthalben unterstellt, dass Länder mit hoher Einkommensungleichheit diese durch eine höhere soziale Mobilität ‚kompensieren'. Intergenerationelle Einkommensmobilität ist schwer zu messen, und vergleichbare Information ist nur für wenige Länder und Bereiche verfügbar. Vorliegende Analysen[14] suggerieren, dass der soziale und wirtschaftliche Hintergrund der Eltern weiterhin ein entscheidender Faktor für den Erfolg der Kinder darstellt, sowohl im Hinblick auf Bildungserfolg als auch bezüglich der Einkommensposition relativ zu der ihrer Eltern, sobald sie selbst erwachsen sind (je ähnlicher diese Position, desto geringer Mobilität). Dabei zeigt sich auch, dass intergenerationelle Einkommensmobilität in Großbritannien, Italien und den Vereinigten Staaten am niedrigsten ist, aber generell hoch in den nordischen Ländern. Mit anderen Worten: Länder mit niedriger Einkommensungleichheit scheinen auch eine höhere langfristige Mobilität zu bieten. Es gibt aber auch Ausnahmen: in Australien und Kanada ist intergenerationelle Einkommensmobilität ähnlich hoch wie in den nordischen Ländern, und in Frankreich ist Mobilität geringer, als es das unterdurchschnittliche Niveau der Einkommensungleichheit vermuten ließe.

5. Fazit

Welche Schlüsse ergeben sich in verteilungspolitischer Hinsicht aus dem obigen Befund? Mehr noch als in den letzten Jahren, die von Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum geprägt waren, sind Sozial-, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitiken gefordert, die ein durch Rezession bedingtes weiteres Auseinanderdriften der Einkommen und die Gefahr dauerhafter Armut einzudämmen vermögen. Ein zu hohes Ausmaß der Ungleichheit beeinträchtigt Aufstiegschancen nicht nur für die jetzige, sondern auch für die kommende Generation. Unverhältnismäßige Ungleichheiten haben einen ökonomischen Preis: erstens direkt, weil diese zu einem Vergeuden von Ressourcen führen: eine geringere Investition in Humankapital und ein höheres Ausmaß von Unterbeschäftigung. Zweitens indirekt, weil der politische Sukkurs für protektionistische gegenüber öffnenden und damit wachstumsfördernden Maßnahmen zuzunehmen droht.

Fünf Punkte sollten im Zuge von Reformüberlegungen berücksichtigt werden:

- Direkte Steuern und monetäre Sozialleistungen bleiben eine wichtige Säule der Umverteilung. Darüber hinaus haben öffentliche Dienstleistungen, vor allem im Bereich Gesundheit und Bildung, großes ungleichheits- und

[14] Siehe OECD (2008), Kapitel 8 und D'Addio (2007).

armutsreduzierendes Potential. Allerdings können Steuer- und Transfersysteme in dieser Hinsicht weitaus effektiver gestaltet werden.

- Passive Maßnahmen allein können jedoch keine langfristige Lösung anbieten, da sie primär auf Symptombekämpfung abstellen. Aktive Maßnahmen müssen ansetzen, wo Ungleichheiten originär geschaffen werden, nämlich primär am Arbeitsmarkt: Dies bedeutet zunächst einen noch größeren Fokus auf Aktivierungspolitiken, um Beschäftigungsraten zu halten und ggf. zu steigern. Auch müssen diese Maßnahmen darauf abzielen, dauerhafte Arbeitsplätze zu schaffen.
- Ein Fokus auf Beschäftigung per se ist allerdings nicht ausreichend: so leben im OECD-Schnitt über die Hälfte der einkommensarmen Personen in Haushalten, in denen zumindest ein Beschäftigungsverhältnis existiert. Arbeit muss sich bezahlt machen. Dies ist in vielen Fällen, v.a. im Niedriglohnbereich oder für Zweitverdiener oft nicht der Fall (OECD 2007b). Aktivierungsmaßnahmen – „welfare-to-work policies“ – müssen daher mit arbeitsbegleitenden Maßnahmen – „welfare-in-work policies“ – kombiniert werden. Dies bedeutet beispielsweise die Einführung oder Ausweitung beschäftigungsabhängiger Transfers und/oder Einschleifregelungen bei Arbeitsaufnahme für Bezieher von Grundsicherungstransfers (wie etwa dem RSA in Frankreich).
- Kurzfristige Ungleichheiten in den *Resultaten* (wie z.B. Einkommen) können zu langfristigen Chancenungleichheiten führen. Um die soziale Mobilität zwischen Generationen zu erhöhen, sind effizientere Ausbildungs- und Bildungsprogramme vonnöten, die auch benachteiligten Bevölkerungsgruppen den Aufstieg erleichtern helfen.
- Schlussendlich ist für jedes Land eine eigene Kombination dieser genannten Politikinterventionen angemessen. Wie auch immer diese Kombination gestaltet wird, dem gesellschaftlichen Ziel reduzierter ökonomischer Ungleichheit sollte dabei ein angemessener Platz in der Formulierung allgemeiner wirtschaftspolitischer Ziele eingeräumt werden.

Literatur

Brandolini, A. (2007), Measurement of income distribution in supranational entities: the case of the European Union, in: Jenkins, S.P. and J. Micklewright (eds), *Inequality and Poverty Re-examined*, Oxford University Press.

Burniaux, J-M, T.-T. Dang, D. Fore, M.F. Förster, M. Mira d'Ercole and H. Oxley (1998), Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries, *OECD Economics Department Working Paper,* No. 189., Paris: oecd.org/dataoecd/34/37/1864447.pdf

D'Addio, A.C. (2007), Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility across Generations? A Review for OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, No. 52, OECD, Paris: oecd.org/dataoecd/27/28/38335410.pdf

Förster, M.F. and M. Pearson (2002), Income Distribution and Poverty in the OECD Area: Trends and Driving Forces, *OECD Economic Studies,* No.34, pp. 7–39. Paris. Chapter 10, in: *Combating Poverty in Europe* (eds. Peter Krause, Gerhard Bäcker and Walter Hanesch), pp. 169–198, Ashgate: oecd.org/dataoecd/16/33/2968109.pdf

Förster, M.F. and M. Mira d'Ercole (2005), Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s, *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, No. 22, Paris, available at: oecd.org/dataoecd/48/9/34483698.pdf

Förster, M.F. (2005), The European Social Space Revisited: Comparing Poverty in the Enlarged European Union, *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 7, n° 1, pp. 29–48, Routledge Journals.

Lelkes, O. and E. Zolyomi (2008), Poverty Across Europe: The Latest Evidence Using the EU-SILC Survey", *European Centre Policy Brief*, October 2008, Vienna: euro.centre.org/data/1226583242_93408.pdf

OECD (2007a), OECD Social Expenditure Database, OECD, Paris

OECD (2007b), Benefits *and Wages* – OECD Indicators, OECD, Paris.

OECD (2008), *Growing Unequal? – Income Distribution and Poverty in OECD Countries,* Paris: oecd.org/els/social/inequality

Warren, N. (2008), A Review of Studies on the Distributional Impact of Consumption Taxes in OECD Countries, *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, No. 64, OECD, Paris: www.oecd.org/dataoecd/34/57/40986444.pdf