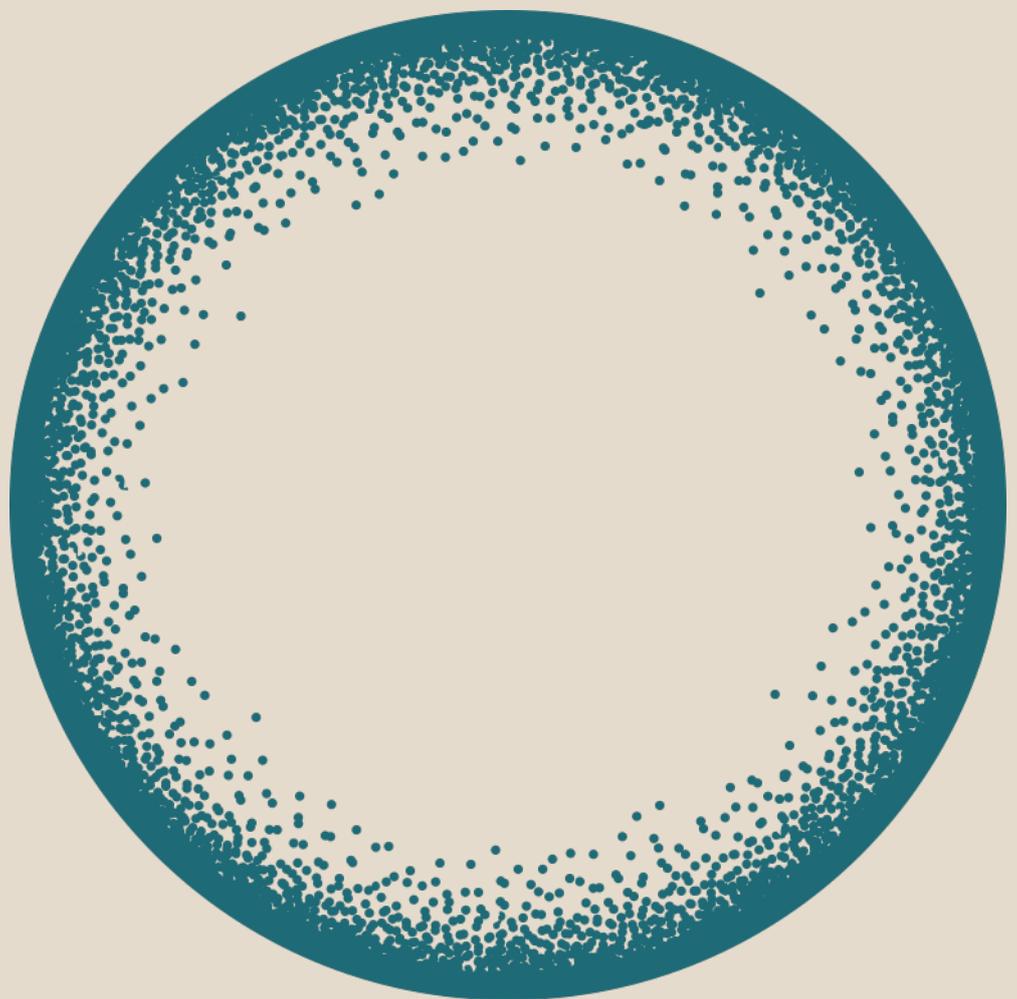


FORUM FOR A
NEW
ECONOMY
Working Papers

NO. 05
2021

Ungleichheit in Deutschland - Politikmaßnahmen zur
Trendumkehr

Stefan Bach, Markus M. Grabka und Marc C. Adam



Impressum:

Forum New Economy Working Papers

ISSN 2702-3214 (electronic version)

Publisher and distributor: Forum for a New Economy

Neue Promenade 6, 10178 Berlin, Germany

Telephone +49 (0) 30 767596913, email press@newforum.org

Lead Editor: Thomas Fricke

An electronic version of the paper may be downloaded

- from the RePEc website: www.RePEc.org
- from the Forum New Economy website: <https://www.newforum.org>

UNGLEICHHEIT IN DEUTSCHLAND – POLITIKMAßNAHMEN ZUR TRENDUMKEHR

Stefan Bach[†], DIW Berlin
Markus M. Grabka[‡], DIW Berlin / SOEP
Marc C. Adam^{*}, BMWi

3. August 2021

Abstract

We review income and wealth inequality in Germany and its trends. We hierarchize its drivers and derive possible options for policy makers. A focus should be placed on reforming the labour market, reforming the tax and transfer system and taxing capital income or wealth to target the underlying inequality, which contributes significantly to the increase in inequality of net household incomes. Targeting wealth inequality should follow a double-sided strategy by promoting private wealth accumulation and redistribution through taxation of high income and wealth. Relevant options include a reform of the inheritance tax, the extra revenue could be used to finance a universal capital endowment.

JEL codes: C21, D12, D31

Keywords: Einkommensungleichheit, Vermögensungleichheit, Steuerpolitik

Danksagung: Wir danken Martin Biewen, Clara Martinez Toledano, Charlotte Bartels, Sebastian Königs, Thomas Fricke, und Martyna Linartas für hilfreiche Kommentare und Anregungen. Wir bedanken uns beim Forum New Economy für die Förderung dieser Studie. Dieses Papier gibt die persönliche Meinung des Autors wieder und repräsentiert nicht die Position des Forum New Economy.

[†]: sbach@diw.de [‡]: mgrabka@diw.de

^{*}: marc.adam@fu-berlin.de; Dieses Papier gibt die persönliche Meinung des Autors wieder und repräsentiert nicht die Position des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi).

Zusammenfassung

Die Ungleichheit der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland ist im Zeitraum von 1999 bis 2005 stark gestiegen und verharrt seitdem gemessen am Gini-Koeffizienten auf einem Wert von 0,29. Mit einer Faktor-Zerlegung können die Einkommenskomponenten identifiziert werden, die einen relevanten Beitrag zur Erklärung der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen leisten. Dies sind: die Löhne und Gehälter, Einkommen aus Selbständigkeit, Kapitaleinkommen sowie direkte Steuern und Sozialabgaben. Insbesondere bei den Kapitaleinkommen hat deren relativer Beitrag zur Erklärung der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen deutlich zugenommen. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass die Ungleichheit der Kapitaleinkommen selbst um neun Gini-Punkte in diesem Zeitraum gestiegen ist. Auch die Ungleichheit der Einkommen aus Selbständigkeit hat auf hohem Niveau nochmals um zwei Gini-Punkte zugenommen.

Die Zunahme der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen lässt sich durch verschiedene Treiber erklären. Hierzu ist zu zählen die Migration, da die ausländische Bevölkerung stark zugenommen hat. Bei den Löhnen wirken sich u.a. eine zunehmende Heterogenität der Beschäftigten als auch der Betriebe, ein rückläufiger gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Veränderungen von Arbeitszeiten als auch vor allem eine Polarisierung aufgrund von Skill-biased technological change aus. Bei den Einkommen aus Selbständigkeit kommen gesunkene Unternehmenssteuern zum Tragen. Beim Steuer- und Transfersystem machen sich der abgesenkte Spitzensteuersatz als auch die fehlende Zielgenauigkeit staatlicher Transfers bemerkbar. Letztlich trägt auch die gestiegene absolute Vermögensungleichheit dazu bei, dass die Ungleichheit der Kapitaleinkommen und damit auch die Ungleichheit der verfügbaren Haushaltseinkommen zugenommen haben.

Will man die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen reduzieren bieten sich verschiedene Handlungsfelder an. Zum einen eine bessere Arbeitsmarkintegration verschiedener Bevölkerungsgruppen (Schulabbrecher, Migranten, Alleinerziehende), zum anderen Arbeitsmarktreformen für besser bezahlte Beschäftigungsverhältnisse. So zählen Minijobs, Arbeit auf Abruf oder Leih- und Zeitarbeit zu den oft prekär entlohnten Beschäftigungsverhältnissen, die zurückgedrängt werden sollten, um den relativ großen Niedriglohnsektor in Deutschland zu verkleinern. In diesem Zusammenhang ist auch die Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen zu nennen. Im Steuer- und Transfersystem ist an einen veränderten Einkommensteuertarif zu denken und an eine Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der Sozialversicherung mit Aufweichung des Äquivalenzprinzips. Zudem gilt es, die Zielgenauigkeit staatlicher Transfers zu verbessern, da Deutschland im internationalen Vergleich zwar viele staatliche Transfers einsetzt, diese aber nicht zielgerichtet an niedrige

Einkommensgruppen gerichtet sind. Letztlich sollte ein Fokus auf die Kapitaleinkommen und die dahinterliegende Vermögensungleichheit gelegt werden, da diese maßgeblich zur Zunahme der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen leisten.

Im Vergleich der OECD-Länder hat Deutschland eine hohe Vermögenskonzentration, während die Einkommenskonzentration leicht unterdurchschnittlich ist. Die Entwicklung der Einkommensverteilung prägt längerfristig die Vermögensverteilung über die Vermögensbildung. Langfristig dürften die Sozialversicherungssysteme einen erheblichen Einfluss auf die Ungleichheit der Vermögen haben. Diese entlasten von privater Vorsorge und Vermögensbildung, führen aber spiegelbildlich zu hohen Beitragslasten und reduzieren damit die Möglichkeiten zur eigenen Vermögensbildung. Ferner spielt die niedrige Wohneigentumsquote in Deutschland eine Rolle, da Wohneigentümer durch die Abzahlung der Immobilie mehr Vermögen bilden als vergleichbare Mieter-Haushalte. Bei der betrieblichen und privaten Altersvorsorge sowie bei den privaten Finanzanlagen dominieren in Deutschland Anlagen mit niedrigen Renditen, die zumeist nicht von steigenden Vermögenspreisen profitieren. Die Erbschaftsteuer oder andere Vermögensteuern, die hohe Vermögen potentiell belasten, spielen in Deutschland seit den 1970er Jahren keine große Rolle mehr.

Eine effektive Förderung des Wohneigentums dürfte die hohe Ungleichheit der Vermögensverteilung in Deutschland langfristig deutlich senken und in die Nähe vieler Europäischer Nachbarländer rücken. Ähnliche Wirkungen auf niedrigerem Niveau hätten eine effektivere ergänzende Altersvorsorge sowie eine wirksamere Sparförderung für die Mittelschichten. Ein Staatsfonds, der in weltweit gestreute Portfolios investiert, könnte ergänzende Erträge erwirtschaften, die der Bevölkerung als Grundeinkommen oder Grundvermögen zugutekommen. Nicht zuletzt können Vermögen umverteilt werden durch eine Erhöhung der Erbschaftsteuer oder eine Vermögensteuer/-abgabe auf hohe Vermögen oder effektivere Steuern auf das Immobilienvermögen. Deren Aufkommen könnte zur Förderung der Vermögensbildung der Mittelschichten oder zur Finanzierung eines Grunderbes verwendet werden.

Durch eine Reform der Vermögensteuern können hohe Vermögen sowie die leistungslose Bodenrente stärker belastet werden. Das Aufkommen der Erbschaftsteuer könnte längerfristig verdoppelt werden durch eine Mindestbesteuerung von hohen Unternehmensübertragungen und den Abbau von Steuervergünstigungen. Um auch hohe Unternehmenseinkommen mittelbar progressiv zu belasten, könnte eine Superreichen-Vermögensteuer eingeführt werden. Bei den Immobilienvermögen könnten die Bodenwerte durch die Grundsteuer und die Veräußerungsgewinne durch die

Einkommensteuer stärker besteuert werden. Bei der Grunderwerbsteuer sollten Steuergestaltungsmöglichkeiten abgeschafft und der Ersterwerb von Wohneigentum steuerfrei gestellt werden. Diese Steuerreformen können die hohe Vermögenskonzentration in Deutschland moderat verringern. Die Verwendung des Mehraufkommens für ein Grunderbe reduziert die Vermögensungleichheit deutlicher.

Executive Summary

Inequality of equalized net household income rose sharply in the period from 1999 to 2005 and has since remained at 0.29 as measured by the Gini coefficient. By means of a factor decomposition, the income components making a relevant contribution to explaining inequality in net household income can be identified. These are the following four components: wages and salaries, income from self-employment, capital income as well as direct taxes and social security contributions. Especially in the case of capital income, its relative contribution to explaining inequality in net household income has increased significantly. This is due to the fact that the inequality of capital income itself has increased by nine Gini points over this period. Inequality of income from self-employment, which has already been at a high level, has also increased by another two Gini points.

The increase in inequality of net household incomes can be explained by various drivers. These include migration, as the foreign population has increased sharply. In the case of wages, the effects include increasing heterogeneity among employees and companies, declining union density, changes in working hours and, above all, polarization due to skill-biased technological change. Lower income taxes have an impact on income from self-employment. In the tax and transfer system, a lower top tax rate and the lack of targeted welfare transfers are noticeable. Finally, the rise in absolute wealth inequality has contributed to an increase in the inequality of capital income and thus also in the inequality of net household income.

If we want to reduce the inequality of net household incomes, there are a number of possible policy options. On the one hand, better labour market integration of different population groups (early school dropouts, migrants, single parents) and, on the other, labour market reforms for better-paid jobs. For example, mini-jobs, on-call work or temporary work are among the most precariously paid employment relationships that should be pushed back in order to reduce the relatively large low-wage sector in Germany. The declaration that collective agreements are generally binding should also be mentioned in this context. In the tax and transfer system, a change in the top income tax rate and the

removal of the income threshold for social insurance contributions with a softening of the equivalence principle should be considered. In addition, it is important to improve the targeting of welfare transfers, because although Germany has many transfers in an international comparison, these are not targeting low income groups. Finally, a focus should be placed on capital income and the underlying wealth inequality, as these contribute significantly to the increase in inequality of net household incomes.

In a comparison with other OECD countries, Germany faces a relatively high concentration of wealth at the top, while income inequality is slightly below average. In the longer term, the development of the income distribution shapes the wealth distribution via wealth accumulation. In the long run, social security systems are likely to have a significant impact on wealth inequality. These relieve from own provisions and wealth accumulation but, in a mirror image, lead to high burdens via contributions and thus reduce the opportunities for private wealth accumulation. Furthermore, the low home ownership rate in Germany plays a role, as homeowners accumulate more wealth through paying off their mortgages than comparable tenant households. Occupational and private pension plans and private financial investments in Germany are dominated by investments with low returns, which most often do not benefit from rising asset prices. An inheritance tax or other wealth taxes that potentially burden high wealth have not played a major role in Germany since the 1970s.

An effective promotion of home ownership should significantly reduce the high inequality of wealth in Germany in the long run and bring it into line with many neighbouring European countries. Similar effects at a lower level would have a more effective supplementary pension scheme as well as more effective savings promotion for the middle classes. A sovereign wealth fund investing in globally diversified portfolios could generate supplementary income that would benefit the population as basic income or basic wealth. Last but not least, wealth can be redistributed through an increase in inheritance tax, a wealth tax/levy on high wealth, or more effective taxes on real estate properties. The revenue from these taxes could be used to promote wealth accumulation of the middle class and to finance a universal capital endowment as a minimum inheritance.

A reform of the wealth tax could place a heavier burden on high wealth as well as on land rents. Inheritance tax revenues could be doubled in the longer term through minimum taxation of high business transfers and the elimination of tax concessions. To also impose an indirect progressive tax on high corporate incomes, a wealth tax for the super-rich could be introduced. In the case of real estate assets, tax avoidance opportunities should be abolished and the initial purchase of residential

property should be exempted. These tax reforms can moderately reduce the high wealth concentration in Germany. The use of the revenue for a universal capital endowment reduces wealth inequality more significantly.

1. EINLEITUNG

Trotz der immer wieder intensiv geführten Diskussionen um Ungleichheit gibt es in Deutschland nach wie vor sehr unterschiedliche Aussagen zum Ausmaß von und den möglichen Instrumenten gegen Ungleichheit. Die vorliegende Studie ist Teil einer Reihe von Analysen, die aufeinander aufbauend Antworten auf diese Fragen geben und dabei den Stand der empirischen Forschung spiegeln sollen. In den ersten beiden Beiträgen ging es zunächst um den Befund und die Datenlage sowie um die Identifizierung der Hauptursachen für die gestiegene Ungleichheit. Die entsprechenden Daten dokumentierten zusammen mit vielen anderen Studien, dass die Einkommens- und Vermögensungleichheit in Deutschland über die vergangenen Jahrzehnte deutlich gestiegen sind (Bartels und Schröder, 2020a / 2020b). Die Einkommensungleichheit nahm von Mitte der 1990er Jahre bis 2005 deutlich zu und verharrt bis in die zweite Hälfte der 2010er-Jahre auf dem höheren Niveau – auch die gute wirtschaftliche Entwicklung und der Beschäftigungsboom haben daran lange Zeit nichts geändert. Niedrige Erwerbseinkommen sind nur wenig gestiegen, zugleich sind die Beschäftigungsverhältnisse häufig unsicherer und prekärer geworden. Die Umverteilungswirkung des Steuersystems ist zurückgegangen durch die Entlastungen bei Spitzensteuersatz, Unternehmensteuern, Kapitaleinkommensteuern und Vermögensteuern. Die Ungleichheit der Vermögensverteilung war immer schon hoch. In den vergangenen Jahren machen die stark gestiegenen Immobilienpreise vielen Menschen Sorgen, die sich eine Wohnung oder Eigenheim in den Ballungsräumen nicht mehr leisten können. Dies führt spiegelbildlich zu hohen Vermögenszuwächsen bei den Besitzern, auch die Unternehmenswerte sind im Zuge der Niedrigzinsphase deutlich gestiegen.

Vor diesem Hintergrund intensivierten sich in den vergangenen Jahren die politischen Debatten und Forderungen zum Abbau der ökonomischen Ungleichheit, zuletzt verstärkt im Zuge der Belastungen durch die Corona-Pandemie. Einschlägig hierfür sind Forderungen zur Wiedereinführung der Vermögenssteuer oder der Erhebung einer Vermögensabgabe oder zur Erhöhung des Spitzensteuersatzes. Zahlreiche weitere Instrumente werden seit Jahren diskutiert, von der Arbeitsmarktreform bis hin zu einer verbesserten Zielgenauigkeit des Transfersystems. Auch in der Wissenschaft ist Verteilung wieder ein wichtiges Thema, spätestens seit der Finanzkrise. Soziologie, Politik- und Wirtschaftswissenschaften setzten sich verstärkt mit den Ursachen, Wirkungen und Problemen hoher Einkommens- und Vermögensungleichheit auseinander – die einflussreiche Studie von Piketty (2014) markiert diese Entwicklungen. Dies bietet den Hintergrund für die politischen Handlungsoptionen, die mit der vorliegenden Studie aufgezeigt und systematischer eingeordnet werden sollen.

Probleme hoher Einkommens- und Vermögensungleichheit

In der Soziologie wird beispielsweise argumentiert, dass steigende Einkommensungleichheit den Zusammenhalt der Gesellschaft gefährdet (Butterwegge 2020). Ein friedliches und respektvolles Zusammenleben der Bürger bedarf als Basis eines Grundkonsenses gemeinsamer Werte und ein Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der Institutionen. Eine hinreichende materielle Sicherheit und Stabilität der sozialen Beziehungen sind Voraussetzungen für politisches und gesellschaftliches Engagement. Durch eine zunehmende Ungleichheit wächst die Gefahr von sozialer und politischer Desintegration.

Diese soziologische Sichtweise steht in engem Kontext zur politologischen Betrachtungsweise. So argumentiert Schäfer (2010), dass zunehmende Ungleichheit die Demokratie gefährdet, da finanzstarke Interessengruppen den politischen Prozess zu ihren Gunsten zu beeinflussen versuchen, während damit gleichzeitig die Interessen von unteren Einkommens-/Vermögensgruppen weniger in den politischen Entscheidungen Berücksichtigung finden. Im Ergebnis führt dies danach u.a. zu sinkender Wahlbeteiligung und einer sinkenden Demokratiezufriedenheit. In extremeren Formen kann es zu politischer Instabilität kommen, die auch zu Unsicherheit auf Seiten der Marktteilnehmer führen kann, mit in der Folge geringeren Investitionen und den damit verbundenen Einbußen im Bruttoinlandsprodukt (Treeck 2015).

Vor allem der seit 2008 zu beobachtende Akzeptanzschwund liberaler Demokratien und der weltweite Aufstieg rechts-populistischer Kräfte wird zunehmend auf die sozioökonomische Ungleichheit in den betroffenen Ländern zurückgeführt (Autor et al., 2020; Dippel et al., 2020; Rodrik, 2020; Stiglitz, 2019). Dass der Populismus trotz Jahrzehnten steigender Ungleichheit erst vor rund einem Jahrzehnt als politisches Phänomen in Erscheinung getreten ist, hängt nach aktuellem Forschungsstand auch mit der globalen Finanzkrise von 2008 zusammen. Gyongyosi und Verner (2021) zeigen, wie der Konflikt zwischen Gläubigern und Schuldnern in der Krisenbewältigung als Erklärung für den Aufstieg rechts-extremer Parteien dient. Funke et al. (2016) zeigen in einer Untersuchung von 20 Ländern über einen Zeitraum von 140 Jahren, dass sich die Wähler nach einer Krise besonders von der politischen Rhetorik der extremen Rechten angezogen fühlen. Im Durchschnitt können rechtsextreme Parteien ihren Stimmenanteil nach einer Finanzkrise um 30 Prozent steigern. Aus ökonomischer Sicht wird die seit den 1970er Jahren weltweit gestiegene Einkommens- und Vermögensungleichheit als Treiber für die gestiegene Finanzmarktinstabilität ausgemacht. Da die Sparquote mit dem verfügbaren Einkommen steigt und die Einkommensungleichheit seit den 1970er Jahren gestiegen ist, sprechen Mian, Straub und Sufi (2020a) von einer „Sparschwemme“ der Reichen,

die durch eine Ausweitung des Kreditangebots eine enorme Steigerung der Verschuldung der unteren Einkommenshälfte zur Folge hatte. Als Folge von Finanzkrisen steigt die Ungleichheit zudem noch stärker als bei normalen Krisen, was die Situation zunehmend verschärft (Atkinson und Morelli, 2011).

Außerdem kann die höhere Ungleichheit zu gesamtwirtschaftlicher Nachfrageschwäche führen (van Treeck 2015). Bei kreditfinanziertem Konsum kann es zur Überschuldung der Privathaushalte kommen mit einer damit verbundenen höheren Instabilität der Wirtschaft. Laut Mian, Straub und Sufis (2020b) Theorie der verschuldeten Nachfrage, reduziert eine hohe Schuldenlast die Gesamtnachfrage und damit den natürlichen Zinssatz. Als Treiber der verschuldeten Haushaltsnachfrage machen die Ökonomen wiederum die gestiegene Ungleichheit, sowie die Deregulierung des Finanzsektors aus. Wird der Konsum aber von unteren Einkommensgruppen stattdessen reduziert kommt es zu einem direkten Nachfrageausfall, der sich negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirkt. So geht Cingano (2014) davon aus, dass das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland gut sechs Prozent höher ausfallen könnte, hätte es nicht die zunehmende Einkommensungleichheit seit den 1980er Jahre gegeben. Als gegenläufiges ökonomisches Argument wird angeführt, dass ein gewisses Maß an Ungleichheit notwendig ist, um Anreize für wirtschaftlichen Fortschritt, Risikofreude und Innovationsbereitschaft und damit für mehr Wachstum zu setzen. Golev und Nihues (2016) und Cingano (2014) schätzen, dass es einen Wendepunkt des Zusammenhangs zwischen Einkommensungleichheit und Wirtschaftswachstum gibt. Dieser liege bei einem Gini-Koeffizienten von etwa 0,35. Unterhalb dieses Wendepunkts wirken Anreize positiv auf das Wachstum, während oberhalb des Wendepunkts negative Effekte auf das Wirtschaftswachstum u.a. aufgrund des Nachfrageausfalls und geringeren Humankapitalinvestitionen wahrscheinlicher werden.

Im Bereich der Medizinsoziologie ist die Arbeit von Wilkinson & Pickett (2009) als einschlägig zu bezeichnen, die die Zusammenhänge zwischen Einkommensungleichheit und verschiedenen gesundheitlichen Outcome beschreiben. Die Autoren zeigen verschiedene Korrelationen zwischen hoher Ungleichheit der Einkommen und beispielsweise Kindersterblichkeit, Teenagerschwangerschaften, geringer Lebenserwartung, Übergewicht oder auch psychischer Probleme auf.

Eine weitere ökonomische Sichtweise basiert auf der Annahme einer Schwächung des Humankapitals durch hohe Ungleichheit. Dies liegt insbesondere dann vor, wenn der Zugang zum Bildungssystem vom Einkommen und der sozialen Herkunft abhängig ist. In Deutschland dürfte dieses Problem vorrangig beim Übergang in das tertiäre Bildungssystem vorliegen da die Entscheidung über

die Aufnahme eines Studiums von ausreichend finanziellen Mitteln zur Bestreitung Lebensunterhalts abhängt (Schulze et al. 2009).

Treiber von Einkommens- und Vermögensungleichheit und Handlungsoptionen

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, den Forschungsstand über die Treiber der Einkommens- und Vermögensungleichheit zusammenzufassen, um daraus Handlungsoptionen abzuleiten und der Politik als Instrumentenkasten zur Verfügung zu stellen.

Grundsätzlich werden die Einkommens- und Vermögensungleichheit von einer Vielzahl von Faktoren getrieben, die wir im Folgenden beschreiben und weitestgehend hierarchisieren. Sowohl die schiere Anzahl an Treibern, als auch deren Endogenität bestimmen die Schwierigkeit dieser Aufgabe. Als Treiber der Ungleichheit bei den Erwerbseinkommen können beispielsweise die Veränderung von Arbeitszeiten, ein rückläufiger gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Kompositionseffekte der Beschäftigten, eine zunehmende Heterogenität von Erwerbsverläufen, eine zunehmende Heterogenität zwischen Unternehmen als auch der technologische Fortschritt genannt werden.

Auch direkte Steuern und Sozialgaben bilden einen relevanten Ansatzpunkt um Einkommensungleichheit zu reduzieren. Hier sind insbesondere Aspekte wie ein veränderter Einkommensteuertarif oder die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze zu nennen. Von nennenswerter Relevanz ist auch die nicht ausreichende Zielgenauigkeit des Transfersystems, da staatliche Transfers vielfach über die gesamte Einkommensverteilung gewährt werden anstatt auf untere Einkommensgruppen zu fokussieren.

Ein zentrales Ergebnis der Studie ist aber, dass sowohl die gewachsene Vermögensungleichheit ein Treiber der Einkommensungleichheit ist, als auch die Einkommensungleichheit der Haupttreiber der Vermögensungleichheit ist. Denn einerseits wird Vermögen aus dem laufenden Einkommen gebildet, andererseits stellen Kapitaleinkommen eine der zentralen Einkommenskomponenten zur Erklärung der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen dar. Die Analyse der Treiber spricht daher stark für Politikmaßnahmen, die an diesen zwei Enden ansetzen. Zum einen könnten private Vermögen besteuert werden, beispielsweise durch eine reformierte Erbschaft- und Schenkungsteuer oder eine Bodenwertsteuer. Zum anderen braucht es ein Konzept zur Förderung privater Vermögen, beispielsweise durch eine effektive Förderung von Wohneigentum, eine effektivere ergänzende Altersvorsorge oder ein Grunderbe.

2. EINKOMMENSUNGLEICHHEIT

Die Ungleichheit der Einkommen ist in Deutschland ein seit Jahren heftig diskutiertes Thema. Das Ziel dieses Kapitels ist die Hintergründe und Treiber der Entwicklung der Einkommensungleichheit in Deutschland näher zu beleuchten. Hierzu werden zunächst auf Grundlage der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) die Entwicklung der Ungleichheit über die vergangenen rund 35 Jahre in Deutschland beschrieben. Im Kern der Untersuchung steht das bedarfsgewichtete Haushaltsnettoeinkommen der Personen in Privathaushalten. Es wird gezeigt aus welchen Einkommenskomponenten sich das Haushaltsnettoeinkommen zusammensetzt und wie die Ungleichheit der Einzelkomponenten sich entwickelt hat. Mittels einer Faktorzerlegung wird der Frage nachgegangen welchen Beitrag die Einzelkomponenten zur Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen leisten. Nach dem empirischen Teil der Untersuchung werden die inhaltlichen Treiber der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen im Detail beschrieben und in ihrer Relevanz bewertet. Aus dieser Zusammenstellung werden abschließend Handlungsempfehlungen abgeleitet.

2.1. Hintergründe zur Einkommensungleichheit in Deutschland

Datengrundlage

Die folgenden Analysen basieren auf Mikrodaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) (Goebel et al. 2018). Das SOEP ist eine seit 1984 jährlich durchgeführte Wiederholungsbefragung von Personen in Privathaushalten. Die Stichprobengröße beläuft sich am aktuellen Rand auf rund 45.000 Erwachsene und Kinder in etwas mehr als 20.000 Haushalten. In den folgenden Analysen gehen Informationen der Erhebungsjahre 1984 bis 2019 ein (SOEPv36). Im Fokus der Analysen stehen Jahreseinkommen, die im jeweiligen Folgejahr erhoben wurden. Es werden rund 60 verschiedene Einkommenskomponenten separat erfragt, die zu Hauptgruppen aggregiert werden. Als nicht-monetäre Einkommenskomponente wird gemäß internationaler Standards auch der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums herangezogen (Frick und Grabka 2003). Um Unterschiede in der Haushaltsgröße und der Zusammensetzung zu kontrollieren wird wie im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung eine Bedarfsgewichtung mit der modifizierten OECD-Skala vorgenommen. Die Analysen zu den individuellen Stunden- bzw. Jahreslöhnen erfolgen ohne eine entsprechende Bedarfsgewichtung. Folgende aggregierte Einkommenskomponenten werden betrachtet. Zunächst die Komponenten des Haushaltseinkommens (Primäreinkommen der Privathaushalte), die sich aus den folgenden aggregierten Komponenten zusammensetzen:

Haushaltseinkommen

- Löhne
- Einkommen aus selbständiger Tätigkeit

- Kapitaleinkommen (darunter Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung bzw. Zinsen, Dividenden, etc.)
- Mietwert selbst genutzten Wohneigentums (imputed rents)
- Private empfangene Transfers
- Private empfangene Renten

Zählt man zu dem Haushaltsmarkteinkommen die folgenden Einkommenskomponenten hinzu, erhält man das Gesamteinkommen eines Haushalts. Um zu dem Haushaltsnettoeinkommen zu gelangen müssen nun nur noch die direkten Steuern und Sozialabgaben abgezogen werden.

Haushaltsmarkteinkommen

- + Staatliche Transfers
- + Renten der Sozialversicherung

Gesamteinkommen

- direkter Steuern und Sozialabgaben

Haushaltsnettoeinkommen

Bedarfsgewichtete Haushaltsnettoeinkommen erhält man, wenn das aggregierte Haushaltsnettoeinkommen durch das Summe der Bedarfsgewichte aller Haushaltsmitglieder geteilt wird.

Einkommenskomposition

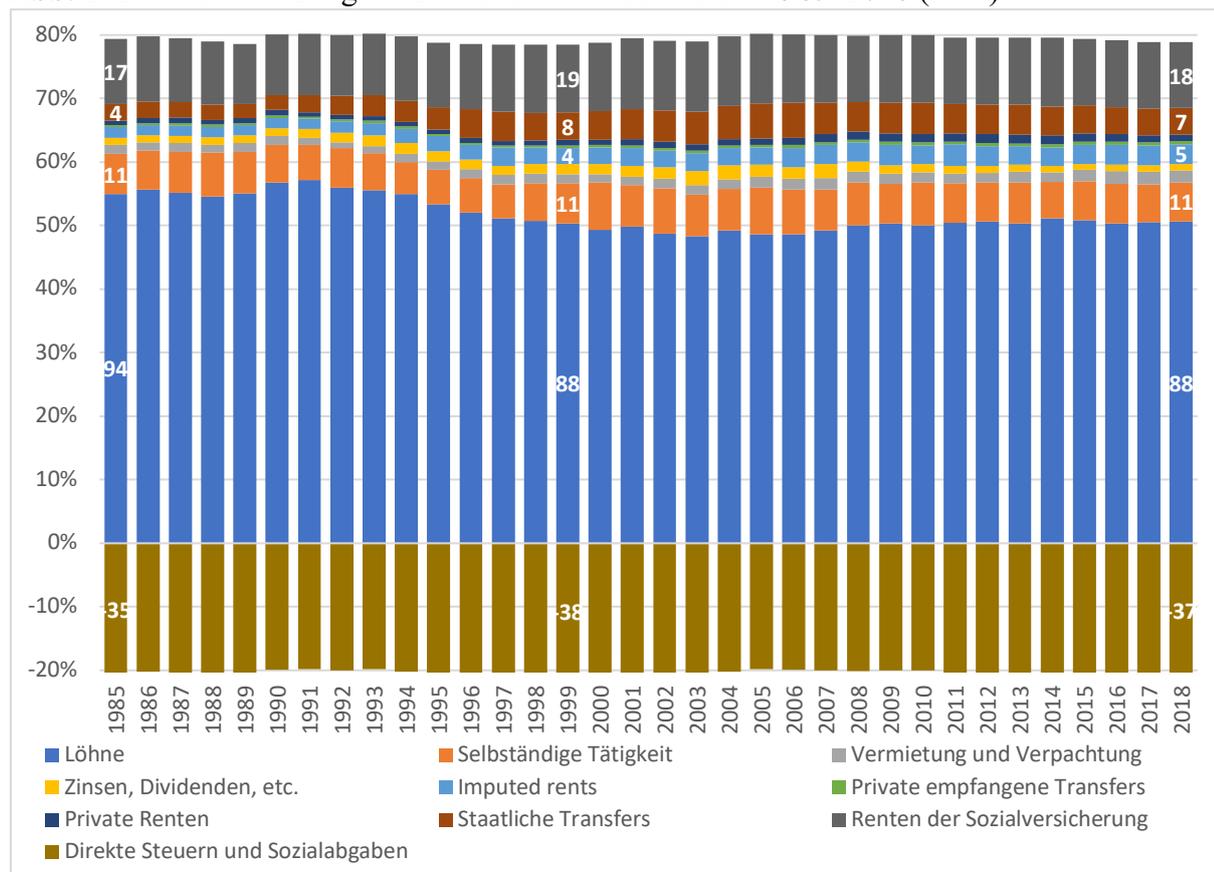
Die Zusammensetzung der Haushaltsnettoeinkommen der Privathaushalte hat sich in den vergangenen 35 Jahren nur wenig verändert. Die quantitativ wichtigste Einkommenskomponente stellen die Löhne dar, die im Jahr 2018 einen Anteil von 88% ausmachen (Abb. 1). Mit weitem Abstand folgen die Renten der Sozialversicherung mit einem Anteil von 18%. Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit haben einen Anteil von immerhin 11%. Staatliche Transfers summieren sich auf sieben Prozent, der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums kommt auf einen Anteil von noch fünf Prozent. Auf Seiten der Kapitaleinkommen werden drei Prozent durch Vermietung und Verpachtung und zwei Prozent durch Zinsen, Dividenden oder ähnlichem erzielt. Eine vergleichbar kleine Rolle spielen Einkommen aus privaten Renten mit zwei Prozent. Mit nur einem Prozent schlagen die privaten empfangenen Transfers zu Buche. Die direkten Steuern und Sozialabgaben beziffern sich auf 37 Prozent.

Seit 1985 haben sich die Komponenten in ihrer relativen Bedeutung nur wenig verändert. Hervorzuheben ist jedoch der rückläufige Anteil der Löhne mit sechs Prozentpunkten, was primär durch die Alterung der Gesellschaft erklärt werden kann. Auf der anderen Seite haben staatliche Transfers als auch der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums um jeweils drei Prozentpunkte leicht an Bedeutung gewonnen. Die Zuwächse ergeben sich einerseits aufgrund eines langfristig steigenden

Eigentümeranteils, der zu einer höheren Bedeutung von Imputed rents beiträgt, andererseits das langfristig gestiegene Sozialbudgets, das sich auch in höheren staatlichen Transfers äußert (z.B. Kindergeld).

Vergleicht man die Entwicklung seit 1999 – dem Wendejahr der Entwicklung der Einkommensungleichheit in Deutschland – so hat sich die relative Bedeutung der Einzelkomponenten im Vergleich zu 2018 faktisch kaum verändert.

Abb. 1: Zusammensetzung der Haushaltsnettoeinkommen 1985–2018 (in %)



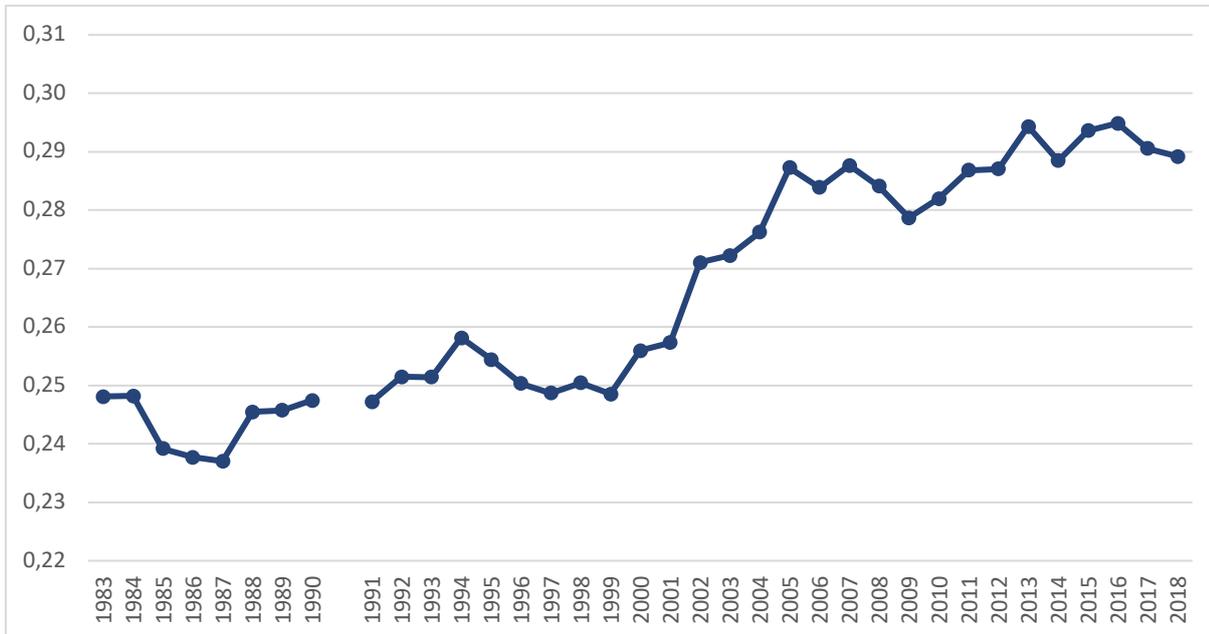
Quelle: SOEPv36; ohne die Erhebungsjahre 1983 und 1984 aufgrund abweichender Erhebung von Kapitaleinkommen und staatlichen Transfers. Ab 1991 Deutschland insgesamt.

2.2. Entwicklung der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen und dessen Komponenten

Die Entwicklung der Ungleichheit der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen wird mittels des Gini-Koeffizienten beschrieben. Dieses Maß ist auf den Wertebereich Null (komplette Gleichverteilung) und Eins (komplette Ungleichverteilung) normiert. Danach zeigen sich im Zeitraum 1983 bis 1999 nur leichte Schwankungen der Ungleichheit, der Koeffizient schwankt zwischen 0,24 bis 0,26 und bewegt sich u.a. aufgrund konjunktureller Änderungen (Abb. 2). Anders verhält es sich im daran anschließenden Zeitraum von 1999 bis 2005. Hier nimmt die Ungleichheit signifikant von etwa

0,25 auf 0,29 zu. Im Zuge der Finanzmarktkrise geht die Ungleichheit wieder leicht auf 0,28 zurück, um darauffolgend wieder leicht auf rund 0,29 zu steigen. Da die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen im Wesentlichen erst ab 1999 deutlich zulegte, soll der Zeitraum 1999 bis 2018 weiter folgend im Fokus stehen.

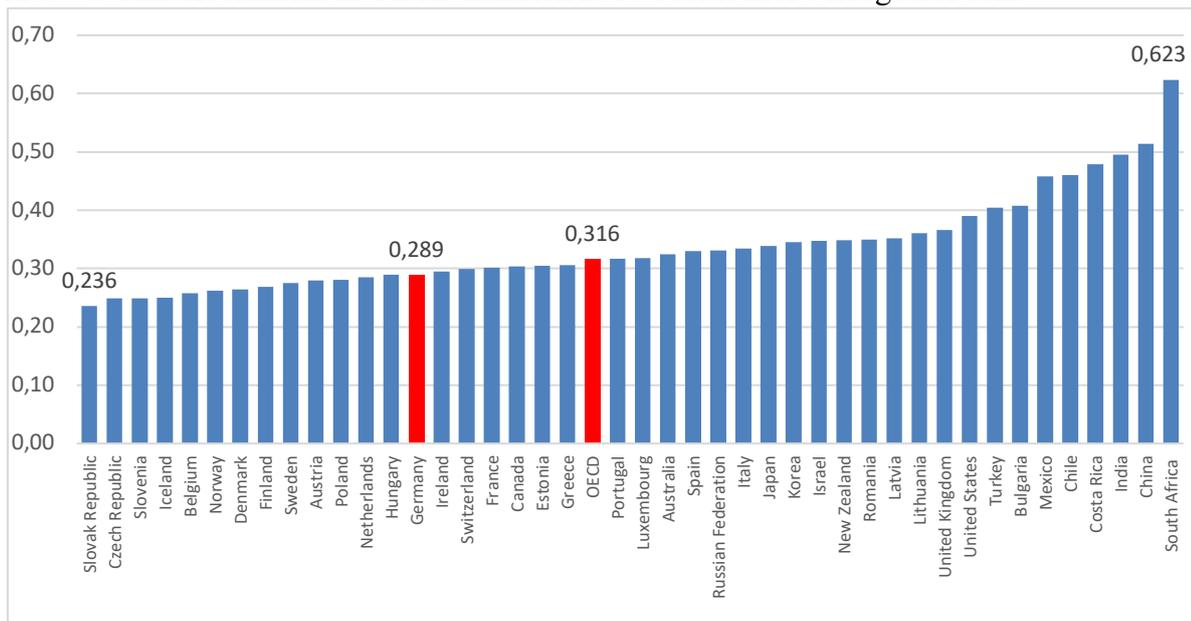
Abb. 2: Gini-Koeffizient für das Haushaltsnettoeinkommen 1985–2018



Quelle: SOEPv36; Ab 1991 Deutschland insgesamt. Bedarfsgewichtet.

Um eine Bewertung der Höhe des Gini-Koeffizienten der Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland vorzunehmen, wird ein internationaler Vergleich herangezogen (Abb. 3). Der Gini-Koeffizient für den Durchschnitt aller OECD Länder liegt im Jahr 2018 bei 0,316. Deutschland befindet sich damit in der unteren Hälfte der OECD-Länder und weist ein vergleichbar niedriges Niveau an Ungleichheit auf wie die Niederlande oder die Schweiz. Ein deutlich geringeres Niveau an Ungleichheit kann für verschiedene osteuropäische Länder wie die Slowakei oder Slowenien mit Werten von etwa 0,24 beobachtet werden. Am anderen Ende des Rankings finden sich Länder wie China oder Südafrika mit Werten von bis zu 0,6. Die USA sind eher am oberen Ende mit einem Wert von 0,39 angesiedelt.

Abb. 3: Gini-Koeffizient in OECD Ländern 2018 oder letztes verfügbares Jahr



Quelle: eigene Zusammenstellung auf Grundlage der OECD Income Distribution Database (IDD), <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>.

Entwicklung der Ungleichheit der Einzelkomponenten des Haushaltsnettoeinkommens

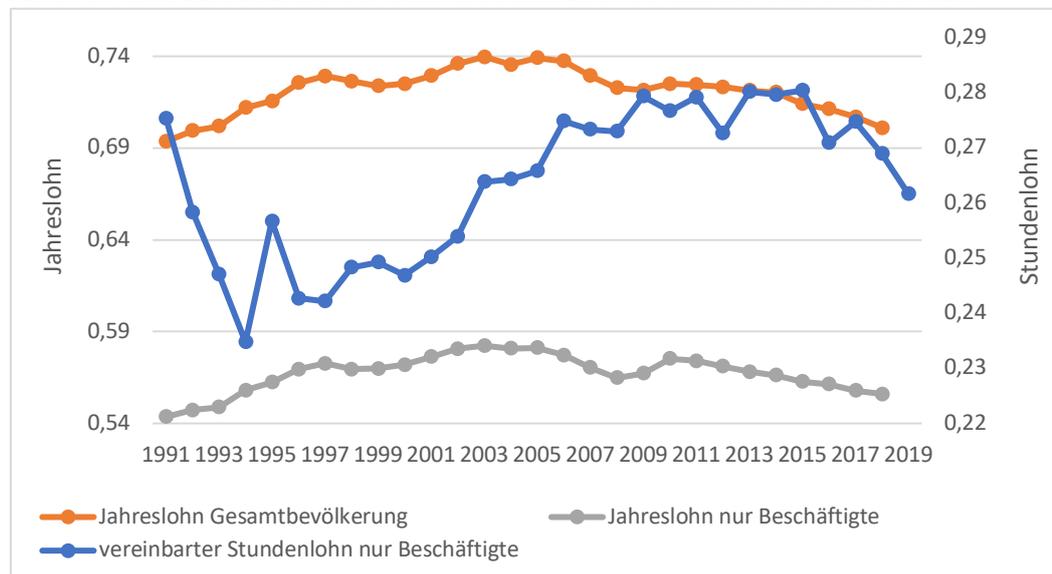
Wie oben beschrieben sind die Löhne die wichtigste Einkommenskomponente der Haushaltsnettoeinkommen. Daher wird zuerst die Entwicklung der Ungleichheit der Löhne näher beleuchtet. Da die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen erst ab 1999 stark zunimmt, wird hier der Zeitraum vor der Wiedervereinigung vernachlässigt.

Zunächst werden individuelle Stunden- und jahreslöhne ohne Bedarfsgewichtung analysiert (Abb. 4). Die Ungleichheit der Bruttostundenlöhne ist von 1991 bis 1995 durch den Transformationsprozess nach der Wiedervereinigung geprägt und zeigt einen deutlichen Rückgang bis 1996. Ab 1997 setzt eine Trendumkehr ein und die Ungleichheit der vereinbarten Stundenlöhne nimmt bis 2009 stark zu, um ab 2015 parallel zur Einführung des Mindestlohns wieder zu sinken. Der Bruch des lange ansteigenden Trends der zunehmenden Lohnungleichheit wird auch auf Grundlage der Daten des IAB berichtet (Möller 2016).

Die Jahreslöhne unterscheiden sich von den Stundenlöhnen insofern, als dass die geleistete Arbeitszeit, unregelmäßige Sonderzahlungen als auch unterjährige Beschäftigungswechsel berücksichtigt sind. Hier ist das Muster umgekehrt U-förmig mit einem starken Anstieg bereits seit der Wiedervereinigung bis zum Jahr 2003 von 0,54 bis knapp 0,59, um dann unterbrochen durch die Finanzmarktkrise wieder sukzessive auf 0,55 zu sinken. Aktuell erreicht die Ungleichheit der Jahreslöhne damit wieder das Niveau wie Mitte der 1990er Jahre.

Die Ungleichheit der beiden Lohnkonzepte wurde zunächst jeweils nur auf Grundlage der Beschäftigten berechnet. Personen ohne Löhne gehen damit nicht in die Analyse ein. Alternativ wird die Ungleichheit des Jahreslohns für die Gesamtbevölkerung beschrieben, um den Effekt der veränderten Zahl von Arbeitnehmern zu berücksichtigen. Personen ohne Lohn gehen mit einem Wert von Null in die Analyse ein. Im Ergebnis zeigt sich wiederum ein umgekehrt U-förmiger Verlauf, wenngleich auf einem erwartbar höheren Niveau. Der Trendverlauf ist zwischen 1991 und 2003 weitgehend parallel zu dem auf Grundlage nur der Beschäftigten. Der Rückgang der Ungleichheit ab etwa 2003 fällt aber bei der Gesamtbevölkerung etwas stärker aus, da vor der Corona-Pandemie Beschäftigungsrekorde in Deutschland erzielt wurden.

Abb. 4: Gini-Koeffizient der individuellen Bruttostunden- und Jahreslöhne



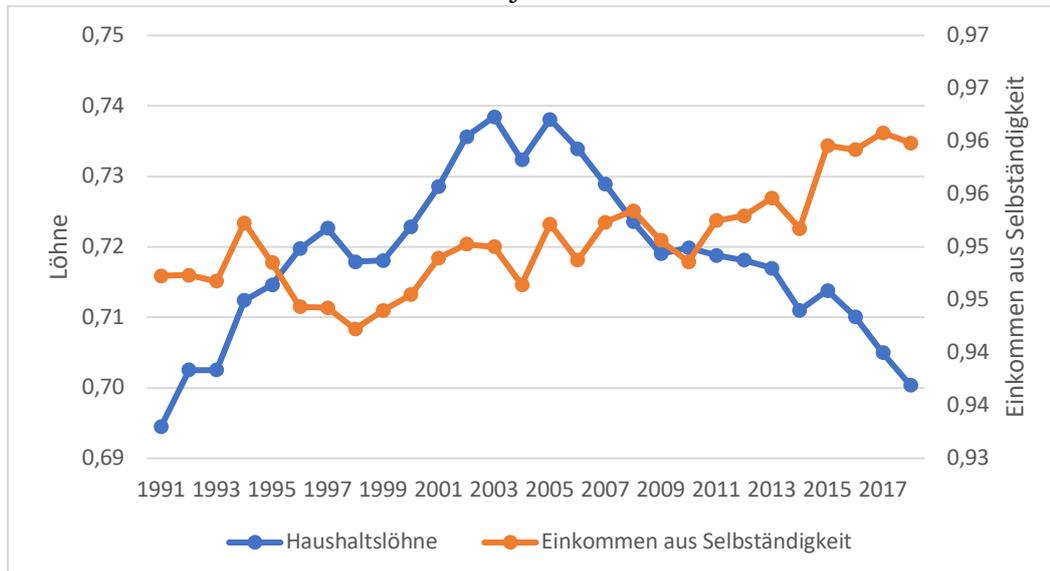
Quelle: SOEPv36; ohne Bedarfsgewichtung.

In einem weiteren Schritt wird werden die Jahreslöhne über alle Haushaltsmitglieder aufsummiert und mittels Bedarfsgewichtung Haushalte unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung miteinander vergleichbar gemacht. Die Ungleichheit der bedarfsgewichteten Haushaltslöhne ist wiederum umgekehrt U-förmig mit demselben Verlauf wie zuvor beschrieben (Abb. 5). Auch hier zeigt sich, dass am aktuellen Rand die Ungleichheit der Haushaltslöhne wieder auf dem Niveau angelangt ist wie Mitte der 1990er Jahre. Im Vergleich zum Jahr 1999 ist ein Rückgang um zwei Gini-Punkte feststellbar.

Bei den Einkommen aus Selbständigkeit findet sich zunächst eine weitaus höhere Ungleichheit mit einem Gini-Koeffizienten von mehr als 0,95 (Abb.5). Dies ist der Tatsache geschuldet, dass nur wenige Haushalte diese Einkommensart beziehen. Zudem gilt aber auch, dass diese selbst auch

stark ungleich verteilt sind, mit geringen Einkommen bei Soloselbständigen und sehr hohen bei Mittelständlern und Unternehmern. Der Verlauf der Ungleichheit ist durch eine leichte Zunahme um zwei Gini-Punkte seit 1999 gekennzeichnet.

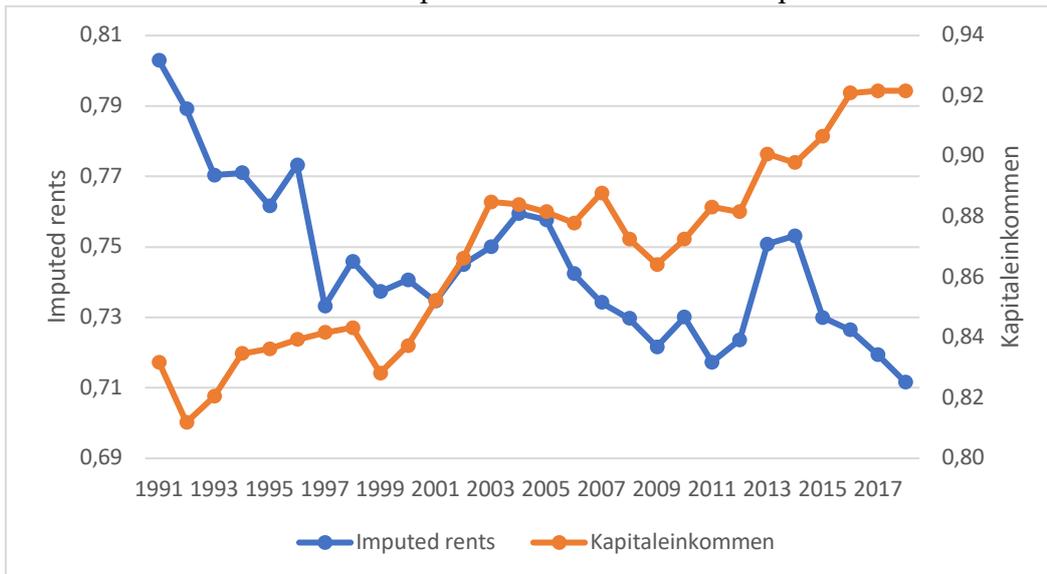
Abb. 5: Gini-Koeffizient der Haushaltsjahreslöhne und Einkommen aus Selbständigkeit



Quelle: SOEPv36; bedarfsgewichtet.

Der Verlauf der Ungleichheit der Kapitaleinkommen und Imputed rents ist spiegelverkehrt (Abb. 6). Während der Gini-Koeffizient für die Kapitaleinkommen seit der Wiedervereinigung mit kleinen Unterbrechungen um neun Gini-Punkte von rund 0,82 auf 0,91 stark steigt, nimmt die Ungleichheit der Imputed rents spiegelbildlich zunächst stark ab von etwa 0,8 auf 0,74 im Jahr 1999 und reduziert sich im weiter Verlauf um weitere drei Gini-Punkte. Dieser Rückgang dürfte vor allem auf den insgesamt gestiegenen Anteil von Eigentümern einer selbstgenutzten Immobilie geschuldet sein, aber auch dem gestiegenen Mieten, aus denen sich die Höhe dieser Einkommensart ableitet.

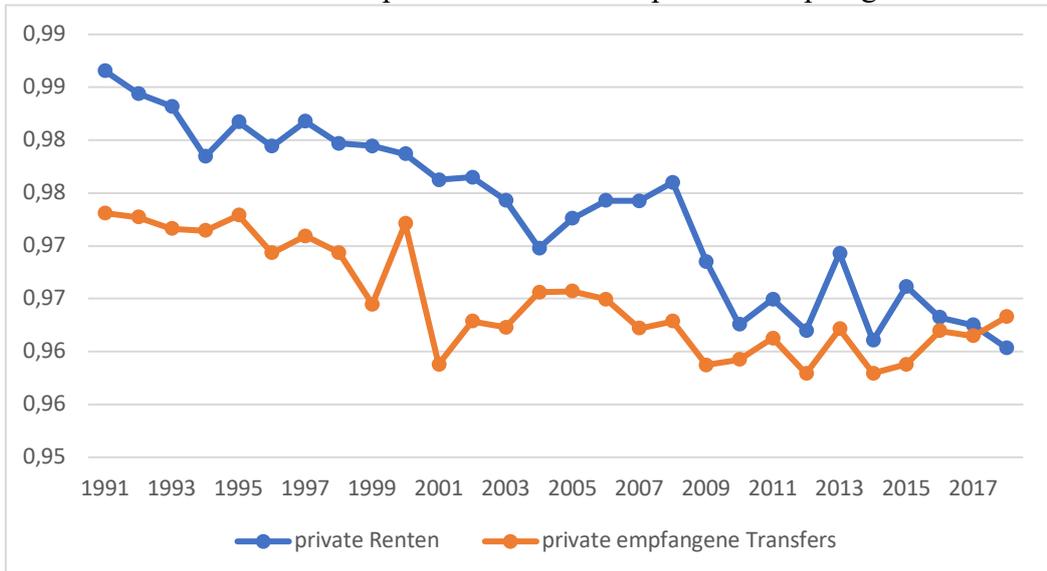
Abb. 6: Gini-Koeffizient der Kapitaleinkommen und der Imputed rents



Quelle: SOEPv36; bedarfsgewichtet.

Private Renten und private empfangene Transfers sind beides Einkommensarten, die nur von einem kleinen Teil der Bevölkerung bezogen werden, entsprechend hoch fällt die Ungleichheit dieser beiden Komponenten mit mehr als 0,95 aus (Abb. 7). Beide Einkommensarten weisen einen ähnlichen Trend mit einer leicht rückläufigen Tendenz auf. Insbesondere die privaten Renten haben in ihrer Verbreitung in der Bevölkerung auf niedrigem Niveau leicht zugenommen, u.a. aufgrund der Riesterförderung als auch der Entgeltumwandlung.

Abb. 7: Gini-Koeffizient der privaten Renten und privaten empfangenen Transfers



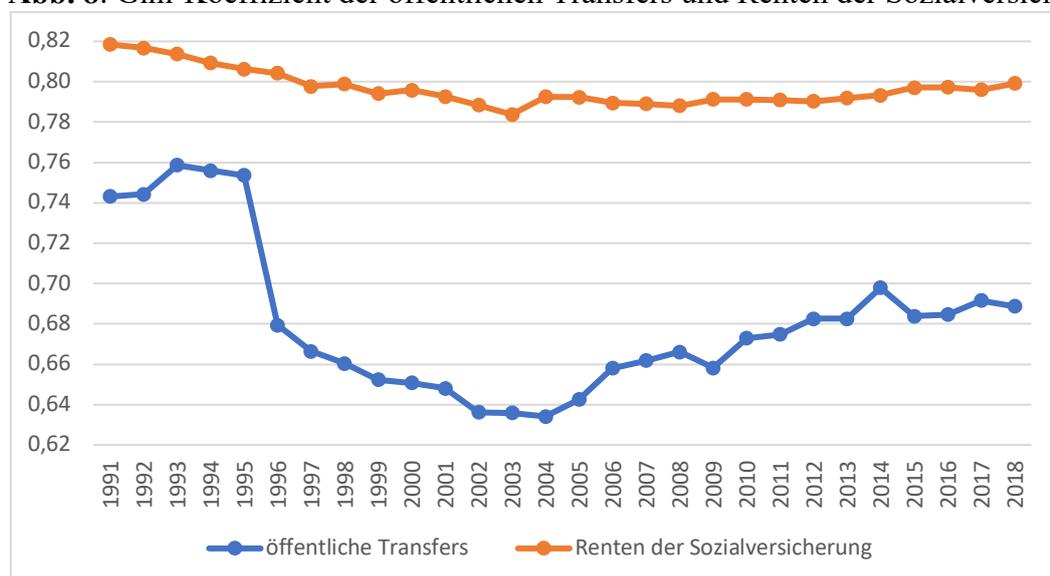
Quelle: SOEPv36; bedarfsgewichtet.

Einen ungewöhnlichen Verlauf findet sich für die öffentlichen Transfers (Abb. 8). Während der Gini-Koeffizient für diese Einkommensart zu Beginn der 1990er Jahre einen Wert von um 0,75 aufweist, kommt es von 1995 auf 1996 zu einem starken Rückgang auf 0,68. Dies ist der damaligen starken

Anhebung des Kindergelds geschuldet, da die Bundesregierung nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts das Existenzminimum für Kinder von der Besteuerung freigestellt hatte. Bis 2004 sinkt die Ungleichheit der Einkommen aus öffentlichen Transfers weiter auf unter 0,64. Daraus kann aber gefolgert werden, dass öffentliche Transfers nicht zielgerichtet an bestimmte Einkommensgruppen gewährt werden, sondern je gleicher der Gini desto gleichmäßiger sind auch die öffentlichen Transfers über alle Bevölkerungsgruppen verteilt. Seitdem steigt der Gini-Koeffizient wieder und liegt am aktuellen Rand bei 0,69. Seit 1999 hat die Ungleichheit damit um 3,5 Gini-Punkte zugenommen.

Die Ungleichheit der Renten der Sozialversicherung ist leicht U-förmig, mit dem höchsten Wert von 0,82 im Jahr 1991. Sie sinkt dann ab auf bis zu 0,78 im Jahr 2003, um anschließend leicht anzusteigen auf 0,8. Die zunächst abnehmende Ungleichheit in den 1990er Jahren dürfte ein Ergebnis des Transformationsprozesses nach der Wiedervereinigung geschuldet sein, während die zunehmende Ungleichheit seit 2003 durch zahlreichere Phasen von Arbeitslosigkeit und dem Ausbau des Niedriglohnssektors und deren Folgen auf individuelle Rentenanwartschaften zurückzuführen sein dürfte. Insgesamt hat sich die Ungleichheit der Renten der Sozialversicherung seit 1999 aber faktisch kaum geändert.

Abb. 8: Gini-Koeffizient der öffentlichen Transfers und Renten der Sozialversicherung

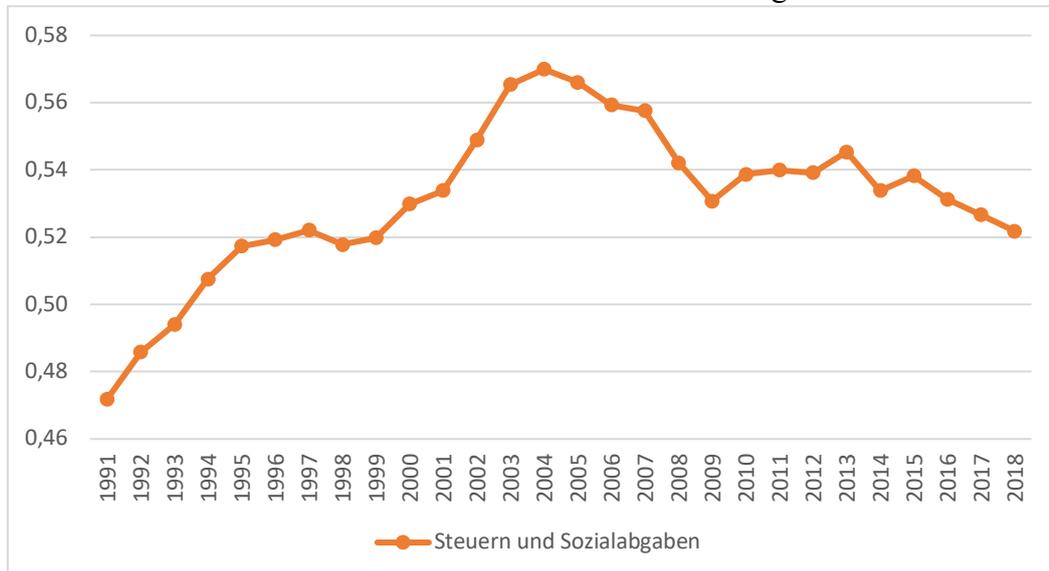


Quelle: SOEPv36; bedarfsgewichtet.

Als letzte Komponente der Haushaltsnettoeinkommen wird die Ungleichheit der direkten Steuern und Sozialabgaben betrachtet (Abb. 9). Ein hoher Gini-Koeffizient kann als Indiz für eine zielgerichtete Abgabenbelastung von Besserverdienenden interpretiert werden. Sinkt dieser, so kann vermutet werden, dass die Zielgenauigkeit der staatlichen Umverteilung abgenommen hat. Auch hier liegt ein leicht umgekehrt U-förmiger Verlauf vor. So steigt der Gini-Koeffizient von 0,47 im Jahr 1991 bis

auf 0,57 im Jahr 2004. Anschließend sinkt die Ungleichheit wieder bis auf einem Wert von 0,52 im Jahr 2018. Im Vergleich zu 1999 hat sich der Gini-Koeffizient für diese Komponente jedoch nicht verändert.

Abb. 9: Gini-Koeffizient der direkten Steuern und Sozialabgaben



Quelle: SOEPv36; bedarfsgewichtet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Einkommen aus Selbständigkeit, Kapitaleinkommen, privaten Renten als auch privaten empfangenen Transfers alle auch aufgrund geringer Verbreitung innerhalb der Bevölkerung eine ausgesprochen hohe Ungleichheit aufzeigen mit Gini-Koeffizienten von mehr als 0,9. Die geringste Ungleichheit weisen die Abgaben aus direkten Steuern und Sozialabgaben mit einem Gini-Koeffizienten von rund 0,5 auf. Im Mittelfeld liegen alle anderen Einkommensarten mit einem Gini von rund 0,7 bzw. 0,8 für die Renten der Sozialversicherung,

Betrachtet man die Trends der verschiedenen Einkommenskomponenten, so finden sich bei zweien eine rückläufige Ungleichheit seit Ende der 1990er Jahre (Imputed rents und private Renten). Bei dreien hat sich im Vergleich zu 1999 die Ungleichheit faktisch nicht verändert (Renten der Sozialversicherung, private empfangene Transfers, direkte Steuern und Sozialabgaben). Bei den Löhnen liegt ein umgekehrt U-förmigen Verlauf vor mit einem leichten Rückgang um zwei Gini-Punkte. Letztlich findet sich eine durchgehend stark steigende Ungleichheit bei den Kapitaleinkommen mit neun Gini-Punkten und leichte Zuwächse im Vergleich zu 1999 bei den Einkommen aus Selbständigkeit setzt und den öffentlichen Transfers.

Zerlegung der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen

Um die Entwicklung der Ungleichheit der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen näher zu beleuchten, wird im Folgenden eine Faktorenanalyse der Ungleichheit der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen mittels des Variationskoeffizienten erstellt (Jenkins 1995). Hierbei wird neben der Ungleichheit der Einzelkomponenten und deren relativen Bedeutung auch die Korrelation zwischen den Komponenten berücksichtigt. Im Ergebnis kann damit der relative Beitrag jeder Einkommenskomponente an der gesamten Ungleichheit der Haushaltnettoeinkommen beschrieben werden.

Fokussiert man auf den Zeitraum ab dem starken Anstieg der Einkommensungleichheit (ab 1999), so zeigen sich deutliche strukturelle Veränderungen (Abb. 10 und Tab. 1). Lieferten die Löhne im Jahr 1999 noch einen Erklärungsbeitrag an der gesamten Ungleichheit von 90%, hat sich deren Anteil in 2018 auf 49 % stark reduziert. Wie oben gezeigt, liegt dies nicht an einer geringeren relativen Bedeutung der Löhne am Gesamteinkommen, sondern die Ungleichheit der Löhne ist leicht rückläufig. Zudem haben andere Einkommensarten an Bedeutung zur Erklärung der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen gewonnen.

Hierbei sind insbesondere die Kapitaleinkommen hervorzuheben. Deren Anteil zur Erklärung der gesamten Ungleichheit hat sich 1999 von 21% auf 47% in 2018 kräftig erhöht, was sich primär aus dem Zuwachs von neun Gini-Punkten bei der Ungleichheit der Kapitaleinkommen ergibt. Auch die absolute Vermögensungleichheit hat signifikant zugenommen, da sich das Reinvermögen der privaten Haushalte und den privaten Organisationen ohne Erwerbszweck seit 1999 von 6,6 Billionen Euro auf 13,8 Billionen in 2019 sich mehr als verdoppelt hat (Statistisches Bundesamt 2020).

Differenziert man die Kapitaleinkommen einerseits nach den Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung und andererseits nach den Zinsen, Dividenden u.ä. (nicht in der Abbildung enthalten) so fällt auf, dass bei ersterem die Veränderung mit einem Zuwachs von 19 Prozentpunkten am stärksten ausfällt. Hierin spiegeln sich die in den letzten Jahren stark gestiegenen Mieten, die bei den Mietern auf der Kostenseite stehen, bei den Eigentümern als Einkommen auf der Habenseite. Hier kommt auch zum Tragen, dass Personen die vermietete Immobilien halten vorrangig an der Spitze der Einkommensverteilung stehen und mittels dieser Einnahmen ihre Einkommensposition ausbauen konnten. Kapitaleinkommen aus Zinsen und Dividenden haben mit einem Zuwachs von knapp acht Prozentpunkten zwar auch zugelegt aber in geringerem Maße. Diese Einkommen speisen sich aus dem Geldvermögen, das gleichmäßiger verteilt ist als das Vermögen in vermietete Immobilien.

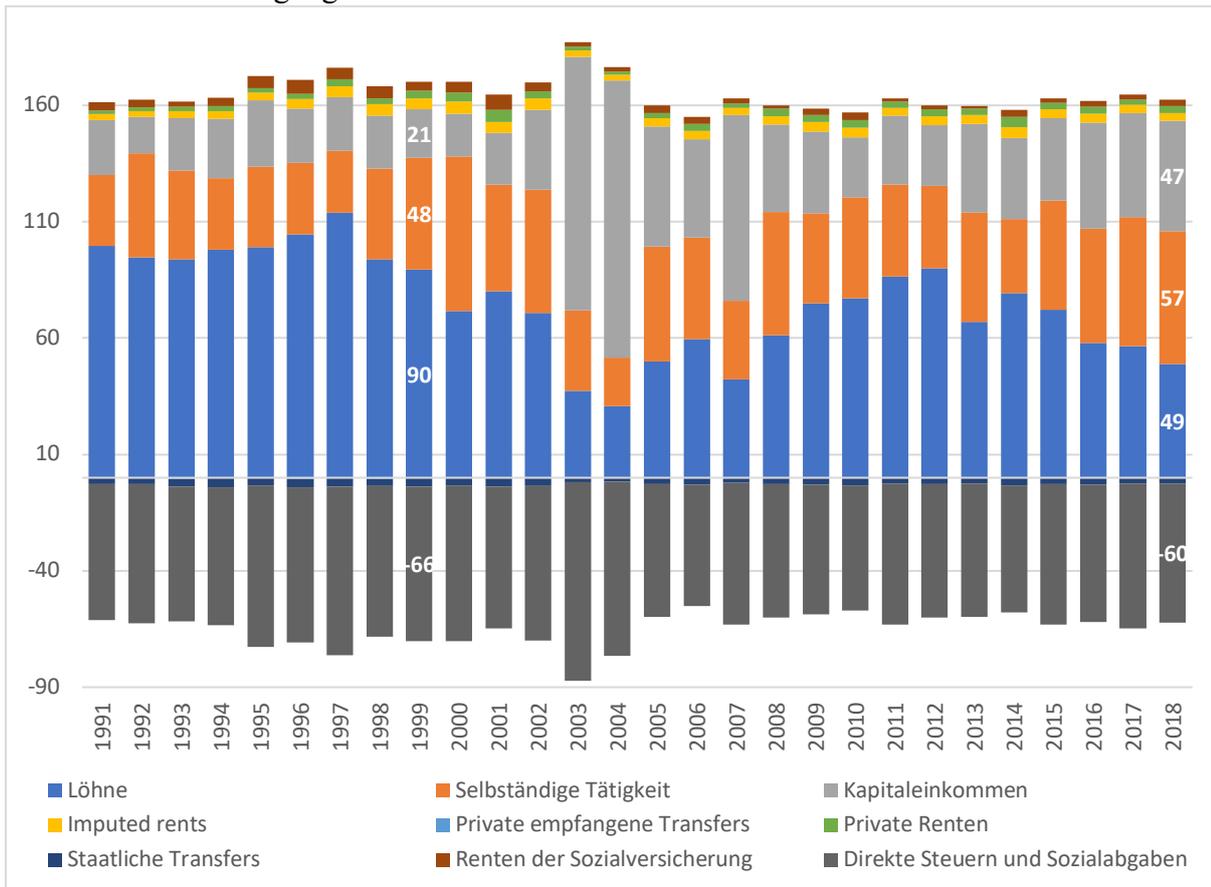
Eine weitere Einkommenskomponente, deren Beitrag zur Erklärung der Ungleichheit zugenommen hat, sind die Einkommen aus Selbständigkeit. Deren Beitrag war bereits im Jahr 1999 von 48% von hoher Relevanz, ist bis 2018 um weitere neun Prozentpunkte auf 57% gestiegen. Hier ist davon auszugehen, dass Selbständige und Unternehmer aufgrund des insgesamt lange andauernden wirtschaftlichen Aufschwungs seit Ende der 1990er Jahre – kurz unterbrochen durch die Finanzmarktkrise – überdurchschnittliche Einkommenssteigerungen realisieren konnten. Dies zeigt sich u.a. auch in der Verteilung der Faktoreinkommen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, bei der die Einkommen aus Selbständigkeit und Unternehmertätigkeit vor allem in den Jahren von 1999 bis 2007 stark gestiegen sind (Grabka und Goebel 2017).

Private empfangene Transfers sind aufgrund ihrer geringen relativen Bedeutung von keinerlei relevantem Einfluss auf die gesamte Ungleichheit. Einen geringen Beitrag zur Erklärung der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen mit drei Prozent im Jahr 2018 haben Imputed rents, private Renten als auch die Renten der Sozialversicherung. Staatliche Transfers haben eine dämpfende Wirkung auf die gesamte Ungleichheit, deren Beitrag beläuft sich aber in 2018 nur auf zwei Prozent. Alle letztgenannten Komponenten haben sich im Vergleich zu 1999 faktisch nicht verändert.

Ebenfalls eine dämpfende Wirkung auf die gesamte Ungleichheit haben die direkten Steuern und Transfers. Deren relative Bedeutung an der Erklärung der gesamten Ungleichheit ist von 66% auf 60% gesunken. Dies bedeutet, dass die Umverteilungsfunktion des Steuersystems an Bedeutung verloren hat.

Damit lassen sich aus dieser Faktorzerlegung vier dominante Einkommenskomponenten extrahieren, die einen hohen Beitrag zur Erklärung der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen leisten: die Erwerbseinkommen, Kapitaleinkommen und die direkte Steuern und Sozialabgaben.

Abb. 10: Faktorzerlegung der Haushaltsnettoeinkommen



Quelle: SOEPv36; bedarfsgewichtet. Faktorenzerlegung basierend auf dem Variationskoeffizienten.

Tab. 1: Faktorzerlegung der Haushaltsnettoeinkommen 1999 und 2018

	1999	2018	Differenz 1999/2018
Löhne	90	49	-41
Selbständige Tätigkeit	48	57	9
Kapitaleinkommen	21	47	26
Imputed rents	5	3	-2
Private empfangene Transfers	0	0	0
Private Renten	3	3	0
Staatliche Transfers	-4	-2	2
Renten der Sozialversicherung	4	3	-1
Direkte Steuern und Sozialabgaben	-66	-60	6

Quelle: SOEPv36. Bedarfsgewichtet, basierend auf dem Variationskoeffizienten.

2.3. Treiber der Einkommensungleichheit in Deutschland

Die Entwicklung der Ungleichheit der einzelnen Einkommenskomponenten wird durch dahinter liegende Faktoren getrieben. Im Folgenden werden die in der Literatur wiederholt genannten Treiber der Einkommensungleichheit vorgestellt und bewertet. Aufgrund der in Vergangenheit dominanten Rolle der Löhne für die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen, werden diese schwerpunktmäßig beleuchtet. Dies erklärt sich auch daraus, dass zu dieser Einkommenskomponente die mit Abstand umfangreichste Forschungsliteratur vorliegt. Dabei lassen sich nicht nur Treiber finden, die die

Ungleichheit einer Einkommenskomponente verstärken, sondern es finden sich auch dämpfende Faktoren.

Löhne

Die Treiber der Lohnungleichheit werden in drei Gruppen unterteilt, die in ihrer Wirkungsstärke und Richtung unterteilt werden können. Einen dämpfenden Effekt auf die Lohnungleichheit durch die Einführung des Mindestlohns finden beispielsweise Burauel et al. (2020). Das durch den Mindestlohn getriebene Lohnwachstum am unteren Ende der Lohnverteilung, führt insgesamt zu einer Stauchung der Verteilung. Auch die seit mehreren Jahren geänderte Lohnpolitik von Seiten der Gewerkschaften dürfte zu dem oben beschriebenen Rückgang der Lohnungleichheit beigetragen haben. Denn von gewerkschaftlicher Seite wurden für untere Lohngruppen nicht mehr prozentuale Lohnsteigerungen wie für höhere Lohngruppen gefordert, sondern es wurden zunehmend Festgeldforderungen durchgesetzt, die die Schere zwischen oberen und unteren Lohngruppen reduzieren (Kathmann 2021).

Eine hohe Tarifbindung kann nach Bosch und Weinkopf die Lohnungleichheit reduzieren, da diese nicht nur die Tarifbeschäftigten vor niedrigen Löhnen schützt, sondern auch eine Leitfunktion für tarifungebundene Branchen bildet und damit ein Ausfransen der Löhne nach unten reduziert. Burda und Seele (2020) beschreiben das deutsche Arbeitsmarktwunder seit Mitte der 2000er Jahre und argumentieren, dass dies maßgeblich auf die Hartz-Arbeitsmarktreformen zurückgeführt werden kann. Die starke Zunahme der Beschäftigung kann auch mit dazu geführt haben, dass dadurch die Lohnungleichheit in letzter Zeit leicht abgenommen hat.

Einen geringen negativen Einfluss auf die Lohnungleichheit wird für folgende Faktoren beschrieben. Hierzu zählt das Exportverhalten der Unternehmen (Felbermayr et al. 2014) oder auch das damit verbundene Outsourcing von bestimmten Tätigkeiten (Goldschmidt und Schmieder 2017). Die Autoren argumentieren unter anderem, dass die produktiveren Exporteure höhere Löhne zahlen (können) als die weniger produktiven Nicht-Exporteure und dass dadurch die Spreizung der Löhne zunimmt. Schätzungen gehen davon aus, dass etwa 15% des Anstiegs der Lohnungleichheit in Deutschland auf den Welthandel zurückgeführt werden kann (Schoof et al. 2015).

Sonderzahlungen und erfolgsabhängige Entlohnung kann als möglicher Treiber für Lohnungleichheit angesehen werden. Sommerfeld (2013) zeigt aber, dass diese Lohnkomponente keinen wesentlichen Einfluss auf die Lohnungleichheit haben kann, da in der Gruppe der Beschäftigten die

keine solche Prämien und Sonderzahlungen erhalten haben, die Lohnungleichheit stärker gestiegen ist, als bei solchen mit Bezug.

Der Rückgang der Tarifbindung auf die Lohnungleichheit wird wiederholt in verschiedenen Papieren analysiert, jedoch wird diesem Aspekt nur eine insgesamt geringe Relevanz für die zunehmende Ungleichheit bescheinigt (u.a. Dustmann et al. 2009).

Verschiedentlich wird argumentiert, dass die verschiedenen Arbeitsmarktreformen seit Ende der 1990er Jahre (Minijobreform 1998/99, Hartz I bis IV) die Lohnungleichheit maßgeblich treiben würden, da damit die Flexibilität des Arbeitsmarktes deutlich erhöht worden sei und dies zum Ausbau des Niedriglohnsektor in Deutschland geführt hätte. Da aber der Anstieg der Lohnungleichheit spätestens Mitte der 1990er Jahre bereits einsetzte können diese Reformen nicht ursächlich dafür gewesen sein (Biewen & Juhasz 2012, Fitzenberger und Seidlitz 2020).

Letztlich kann das sogenannte Superstarphänomen genannt werden, wonach unter anderem Spitzensportler, Künstler oder auch Top-Manager starke Lohnzuwächse erzielt hätten, die zu einem Ausfransen der Lohnverteilung am oberen Rand beigetragen haben. So haben sich beispielsweise die pro Kopf Manager-Vergütungen im Dax 1985 von 0,428 Mio. Euro auf 2,997 Mio. Euro im Jahr 2014 versechsfacht. Während ein DAX-Vorstand 1991 noch das 28-fache eines durchschnittlichen Arbeitnehmers verdiente, hat sich dieses Verhältnis im Jahr 2014 auf den Faktor 83 mehr als verdreifacht (Göx 2016).

Einen mittleren bis starken Einfluss auf eine zunehmende Lohnungleichheit kann auf die folgenden Faktoren zurückgeführt werden. Hierzu zählen die Veränderung von Arbeitszeiten und hier insbesondere die starke Zunahme von Teilzeittätigkeit von Frauen (Biewen und Plötze 2019). Die Autoren schätzen, dass je nach Ungleichheitskennziffer 10 bis 30 % des Zuwachses der Lohnungleichheit bei Männern im Zeitraum 2001 bis 2010 und 37 bis 47% des Zuwachses der Lohnungleichheit bei Frauen durch Veränderungen der Arbeitszeit erklärt werden können. Darüber hinaus argumentieren die Autoren, dass ein großer Teil der zunehmenden Lohnungleichheit durch weitere Faktoren begründet ist. Zu diesen zählen vor allem Kompositionseffekte im Hinblick auf Bildungs-/Altersgruppen der Beschäftigten (z.B. Felbermayr et al. 2014), eine zunehmende Heterogenität von Erwerbsverläufen (u.a. Biewen et al. 2018) und auch eine zunehmende Heterogenität zwischen Unternehmen (Card et al. 2013). Biewen und Seckler (2019) gehen davon aus, dass auch ein rückläufiger gewerkschaftlicher Organisationsgrad die zunehmende Lohnungleichheit mit angetrieben hat.

Letztlich kann als weiterer dominanter Faktor der zunehmenden Lohnungleichheit der Skill-biased-technological change angeführt werden (Dustmann et al. 2009, Card und DiNardo 2002), wonach die Nachfrage nach hoch (niedrig) qualifizierten Beschäftigten durch den technologischen Wandel zu einer stärkeren (schwächeren) Nachfrage nach entsprechend qualifizierten Beschäftigten beiträgt, und so zu einer zunehmenden Spreizung der Lohnverteilung führt.

Selbständige Einkommen

Zum Einfluss der Einkommen aus Selbständigkeit auf die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen liegen nur relativ wenige Papiere vor. Eine Ausnahme bildet die Arbeit von Schneck (2020), der argumentiert, dass eine Ausweitung der selbständigen Tätigkeit zu einer zunehmenden Polarisierung der Einkommensverteilung beiträgt, da es einerseits zu einem Ausfransen der Einkommen am unteren Rand der Verteilung durch Soloselbständige kommen kann und andererseits am oberen Rand der Verteilung höhere Einkommenssteigerungen durch Mittelständler und Unternehmer erzielt werden. Die generell hohe Relevanz der Einkommen aus Selbständigkeit zur Erklärung der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen wird auch von García-Peñalosa und Orgiazzi (2013) bestätigt. Für die dahinterliegenden Gründe, warum Einkommen aus Selbständigkeit einen wesentlichen Beitrag zur Erklärung des Anstiegs der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland beigetragen haben, kann in den veränderten steuerlichen Rahmenbedingungen für Gewerbetreibende und Unternehmer gesehen werden. Unter anderem mit den Steuerreformen seit 2000 gab es Entlastungen bei der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer. Personengesellschaften profitierten von der Entlastung bei der Einkommensteuer und von der Möglichkeit, die Gewerbesteuer ab 2001 pauschaliert auf die Einkommensteuer anzurechnen.

Kapitaleinkommen

Angesichts einer hohen Ungleichheit in der Vermögensverteilung ergeben sich auch große Unterschiede, was den Bezug von Kapitaleinkommen angeht. Das Gefälle zwischen hohen und geringen Kapitaleinkommen erweist sich als einer der wichtigsten Treiber der Einkommensungleichheit insgesamt (Schröder et al. 2020, Bartels und Schröder 2020b). Je ungleicher die privaten Vermögen, desto ungleicher verteilt sind die daraus erzielten Kapitaleinkommen. Da Deutschland eines der Länder mit einer hohen Vermögensungleichheit ist (Grabka und Halbmeier 2019), sind auch die Kapitaleinkommen stark ungleich verteilt (Grabka 2015). Zudem hat die Ungleichheit der privaten Vermögen zwischen Anfang der 1990er Jahre bis 2008 deutlich zugenommen (Ahlers et al. 2020), was die Ungleichheit auf Seiten der Erträge weiter zunehmen ließ (Fräbldorf et al. 2011). Innerhalb der Kapitaleinkommen spielen Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung eine zunehmend wichtigere

Rolle, da bereits seit der Jahrtausendwende beispielweise die Mieten für ab 1949 fertiggestellte Wohnungen in mittlerer Lage gestiegen sind und es ab 2010 zu einer Beschleunigung bei den Mietpreisen gekommen ist (Kholodilin und Michelsen 2020).

Direkte Steuern und Sozialabgaben

Die Sozialabgaben haben in Deutschland kaum umverteilende Wirkung und deren Struktur hat sich in den vergangenen 10-15 Jahren nur wenig verändert. Daher werden die direkten Steuern näher beleuchtet. Direkte Steuern können je nach Ausgestaltung des Steuertarifs und dem Vorhandensein von Ausnahmeregeln unterschiedlich starke umverteilende Wirkung entfalten. Unter der Rot-Grünen Bundesregierung wurde vor allem der Spitzensteuersatz mehrfach von 53% auf zwischenzeitlich 42% abgesenkt, was zu deutlich höheren Nettoeinkommen für Spitzenverdiener führte. In einer Decompositionsanalyse schreiben Biewen und Juhasz (2012) den Änderungen im Steuersystem knapp ein Drittel des Zuwachses in der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen zwischen Ende der 1990er und Mitte der 2000er Jahre in Deutschland zu.

Staatliche Transfers

Die Ausgestaltung und Umfang staatlicher Transfer bestimmt deren umverteilende Wirkung. Beispielsweise hat die umverteilende Wirkung des Transfersystems durch die Einführung des Arbeitslosengelds II leicht abgenommen, da Personen, die vorher Arbeitslosenhilfe bezogen hatten, nun einen geringeren Transferbetrag erhielten (Goebel und Richter 2007). Auf der anderen Seite, hat die umverteilende Wirkung des Transfersystem einmalig im Jahr 1996 stark zugenommen, da mit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts das Existenzminimum für Kinder von der Besteuerung freigestellt werden musste und infolgedessen die Bundesregierung das Kindergeld stark erhöht hatte. Im Ergebnis führte dies zu einer um insgesamt um etwa 5% niedrigeren Armutsrisikoquote (Deutscher Bundestag 2005).

Haushaltsstruktur

Wiederholt wird von verschiedener Seite eine veränderte Haushaltsstruktur als potentieller Treiber für steigende Einkommensungleichheit thematisiert. Dabei geht man davon aus, dass z.B. ein wachsender Anteil von Einpersonen- oder Einelternhaushalten das haushaltsintere Poolen von ökonomischen Ressourcen unmöglich macht bzw. beeinträchtigt (z.B. Peichl et al. 2009). Zu diesem Themengebiet gehört auch das Phänomen des sogenannten Assortative Matings, also der Trend hin zu bildungs- und schichthomogenen Partnerschaften (Spitzenpfeil und Andress 2014). Biewen und Juhasz (2012) versuchen den Einfluss der veränderten Haushaltsstruktur auf die Entwicklung der

Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen bis 2008 abzuschätzen und kommen zu dem Ergebnis, dass mit etwa 10% diesem Aspekt nur eine geringe Relevanz zukommt.

Anders verhält es sich mit Änderungen der Haushaltsstruktur aufgrund von Migration. Prantl und Spitz-Oener (2019) weisen nach, dass Migration einen negativen Effekt auf die Löhne der inländischen Bevölkerung mit vergleichbaren Charakteristika haben kann. Umso überraschender ist zu werten, dass trotz starker Migration sein 2010 – die Zahl der ausländischen Bevölkerung ist in diesem Zeitraum um 4,5 Millionen Personen oder um 66% gewachsen (Statistisches Bundesamt 2020) – die Ungleichheit der Löhne eher rückläufig war. Etwas anders verhält es sich mit der Entwicklung des ersten Einkommensdezils der Haushaltsnettoeinkommen. Hier dürfte sich die seit 2015 stark gestiegene Zahl von Geflüchteten dämpfend auf die Einkommensentwicklung am unteren Ende der Verteilung ausgewirkt haben, da diese häufig aufgrund von Sprachproblemen erst auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen müssen und daher für eine gewisse Zeit auf die Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind (Grabka und Goebel 2020). Neben den Geflüchteten sind aber auch Migranten zu nennen, die nach der Finanzmarktkrise vermehrt aus südeuropäischen Ländern nach Deutschland migriert sind, die über formal gute Ausbildungsniveaus verfügen und schnell in den Arbeitsmarkt eingetreten sind. Deren Einfluss auf die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen dürfte eher unbestimmt sein.

Während bei der Faktorzerlegung gezeigt werden konnte, dass die Erwerbseinkommen, Kapitaleinkommen und die Direkten Steuern und Sozialabgaben die dominanten Faktoren zur Erklärung der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen bilden, kann das vorliegende Kapitel zu den dahinterliegenden Treibern der Entwicklung wie folgt zusammengefasst werden. Im Hinblick auf die Kapitaleinkommen kann als wesentlicher Treiber die dahinterliegende hohe und langfristig gewachsene Vermögensungleichheit genannt werden. Bei den direkten Steuern wirkt sich vor allem der abgesenkte Spitzensteuersatz seit Ende der 1990er auf die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen negativ aus. Bei den Erwerbseinkommen wirken eine Vielzahl unterschiedlicher Treiber zusammen. Hierzu zählen vor allem die Veränderung von Arbeitszeiten, ein rückläufiger gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Kompositionseffekte der Beschäftigten, eine zunehmende Heterogenität von Erwerbsverläufen als auch eine zunehmende Heterogenität zwischen Unternehmen als auch letztlich eine zunehmende Polarisierung des Arbeitsmarkts aufgrund von Skill-biased technological change. Betrachtet man nur die Einkommen aus Selbständigkeit dürften veränderte steuerliche Rahmenbedingungen diese Beschäftigungsform finanziell attraktiver gemacht haben, was auch einhergeht mit einem deutlichem Bedeutungszuwachs der Einkommen aus Unternehmertätigkeit in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

2.4. Politikfelder zur Reduktion der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen

Nachdem die wesentlichen Treiber der zunehmenden Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland identifiziert wurden, sollen im Folgenden drei Handlungsfelder für Reformen für eine gleichere Einkommensverteilung präsentiert werden, die sich aus dem empirischen Teil dieser Expertise ableiten lassen. Dies sind der Arbeitsmarkt, das Steuer- und Transfersystem als auch das Feld Kapitaleinkommen. Zur Wirkung der angesprochenen Reformoptionen auf die Einkommensungleichheit liegen nur vereinzelte Studien vor. Hierzu bedarf es eines umfassenden Simulationsmodells – idealerweise mit unterstellten Verhaltensreaktionen – um eine fundierte Einschätzung zu liefern. Im Folgenden wird innerhalb der drei Handlungsfelder eine Hierarchisierung nach der anzunehmenden Effektgröße vorgenommen, wobei mit dem jeweils geringsten anzunehmenden Effekt begonnen wird.

Arbeitsmarkt

Eine erste Problemgruppe im Arbeitsmarkt stellen Schulabbrecher dar, da weiterhin rund sieben Prozent aller jungen Menschen, die Schule ohne mindestens einen Hauptschulabschluss verlassen – dies entspricht knapp 54.000 Jugendlichen in 2018 (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020). Deren künftige Einkommenspotentiale sind durch den fehlenden Bildungsabschluss dauerhaft stark eingeschränkt. Gelingt es mehr Jugendliche zu einem schulischen als auch beruflichen Abschluss zu bringen, kann dies deren Einkommenslage grundlegend verbessern und damit ein Ausfransen der Einkommensverteilung nach unten reduzieren.

Für die Gesamtheit aller Beschäftigten gilt, dass das Prinzip des lebenslangen Lernens durch Angebote zur Weiterbildung unterstützt werden sollte, damit die Einkommenspotentiale von Beschäftigten möglichst auch langfristig hoch bleiben und fehlende fachliche Qualifikationen als einen möglichen Grund für Arbeitslosigkeit oder gering entlohnter Tätigkeit vermieden wird. Aufgrund der stark gewachsenen Zahl der ausländischen Bevölkerung bedarf es verbesserter Programme für eine schnellere Integration dieser Personen in den Arbeitsmarkt. Hierzu zählen unter anderem Sprachprobleme oder auch die Problematik der fehlenden Anerkennung von Berufsabschlüssen. Solange es nicht gelingt diese Menschen besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren und damit in höhere Einkommenspositionen zu verhelfen, kann es zu einer Verfestigung im armutsgefährdeten Bereich kommen. Eine weitere aber bedeutende Problemgruppe stellen Einelternhaushalte dar, die wie Migranten ein überdurchschnittliches Armutsrisiko aufweisen (Goebel und Krause 2021). Vielfach handelt es sich dabei um einen weiblichen Haushaltsvorstand mit zum Teil guter beruflicher Qualifikation. Für diese

Personen stellt sich das Problem der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, so dass häufig keine Vollzeittätigkeit ausgeübt werden kann. Dieses Problem stellt sich besonders bei Einelternhaushalten, die im Schichtdienst tätig sind. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes arbeiten 16,7% aller Arbeitnehmer regelmäßig abends und 4,9% auch nachts. Eine Tätigkeit am Wochenende wird von 24,1% aller Erwerbstätigen berichtet (Statistisches Bundesamt 2021). Die üblichen Kinderbetreuungseinrichtungen sind aber auf atypische Arbeitszeiten nicht ausgelegt, so dass die betroffenen Eltern als auch viele klassische Familienhaushalte ihr Arbeitsangebot anpassen müssen. Würden sich die Kinderbetreuungseinrichtungen stärker am Bedarf der Eltern orientieren, wäre davon auszugehen, dass deren Einkommenspotentiale besser gehoben werden könnten und das in der Folge das Armutsrisiko dieser Gruppe sinken würde.

Von hoher Relevanz zur Eindämmung der Einkommensungleichheit ist das Zurückdrängen des Niedriglohnsektors zu nennen, der im internationalen Vergleich als einer der größten gilt (Grabka und Göbler 2020). Hierzu zählt ein Abbau der hohen Zahl von Minijobs (im Dezember 2019 also vor der Corona-Pandemie lag deren Zahl bei rund 7,2 Millionen was etwa 19 % aller abhängig Beschäftigten entspricht), die als Synonym für prekäre Beschäftigungsverhältnisse anzusehen sind. Häufig haben diese Beschäftigten keinen oder nur einen befristeten Arbeitsvertrag, sie haben keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Kurzarbeitergeld, häufig wird keine Lohnfortzahlung bei Krankheit oder Urlaub gewährt und generell werden Minijobber oft schlechter bezahlt als Beschäftigte der Kernbelegschaft (Grabka et al. 2020). Um die Minijobs Zurückzudrängen sollte daher die Geringfügigkeitsschwelle von derzeit 450 Euro pro Monat abgesenkt werden. Auch die Sozialabgabenbefreiung von Minijobs in Nebentätigkeit ist zu überdenken, da diese negative Arbeitsmarktanreize setzt die Arbeitszeit nicht im eigenen Job auszudehnen, sondern eine Nebentätigkeit im Minijob auszuüben. Zu den weiteren reformbedürftigen prekären Beschäftigungsverhältnissen gehören neben den Minijobs auch die Leih- und Zeitarbeit, bei der die betroffenen Arbeitnehmer häufig geringere Löhne erhalten als die Stammbeschaft trotz höherem Arbeitslosigkeitsrisiko. Auch Arbeit auf Abruf – mit in Einzelfällen einer vereinbarten Arbeitszeit von Null Stunden – sollte reformiert werden, da das unternehmerische Risiko mittels dieser Arbeitsverträge auf die Arbeitnehmer verlagert wird. Es bedarf also insgesamt Arbeitsmarktreformen für mehr besser bezahlte Tätigkeiten, die unter anderem auch durch die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen erzielt werden könnte. Erfahrungen aus der Einführung des Mindestlohns in Deutschland weisen darauf hin, dass diese Reformmaßnahme zu einem Rückgang der Lohnungleichheit um acht Prozentpunkte gemessen an der Mean Log-Deviation beigetragen hat (Burauel et al. 2020). Gelänge es wie bei der Einführung des Mindestlohns generell prekär entlohnte Beschäftigung in besser entlohnte Tätigkeiten zu überführen, würde dies die

Einkommensungleichheit insgesamt deutlich reduzieren können. Die Anhebung des Mindestlohns könnte hierbei ein flankierendes Instrument sein, jedoch ist unklar ab welcher Höhe des Mindestlohns es zu negativen Beschäftigungseffekten kommen könnte.

Steuer-/Transfersystem

Eine wesentliche Wirkung des Steuer- und Transfersystems ist die Umverteilung von den ökonomisch Starken zu den Schwächeren. Dabei kommt dem Einkommenssteuertarif in Zusammenwirken mit den staatlichen Transfers eine zentrale Funktion zu. Hier stellt sich das Problem, dass bei bestimmten Haushaltskonstellationen eine Ausweitung der Arbeitszeit in Extremfällen zu einem Absinken des Nettoeinkommens führen kann, da die Grenzbelastungen in Einzelfällen bei über 100% liegen (Peichl et al. 2017, Blömer und Peichl 2020). Hiervon sind primär Einelternhaushalte betroffen, da die verschiedenen staatlichen Transferprogramme nicht aufeinander abgestimmt sind. Eine bessere Verzahnung der Einkommensteuer mit staatlichen Transfers könnte es für die betroffenen Haushalte attraktiver machen, höhere Bruttoeinkommen zu erzielen, die dann auch zu einem höheren Nettoeinkommen beitragen.

Als weiteres Beispiel für eine Reform des staatlichen Transfersystems ist der soziale Wohnungsbau zu nennen. Geringverdienern steht immer weniger bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung, da durch das Auslaufen der Mietpreisbindung im sozialen Wohnungsbau und fehlenden sozialen Neubau dieses Mietsegment stark geschrumpft ist. Durch das Wohnen in preiswerten Sozialen Wohnungsbau entsteht aber ein nennenswerter nicht-monetärer Einkommensvorteil, der aktuell immer weniger Mietern zur Verfügung steht. Ziel sollte es daher auch sein, den sozialen Wohnungsbau wieder zu beleben und eine Fehlbelegung durch eine zielgenaue Fehlbelegungsabgabe zu vermeiden.

Mit der rot-grünen Bundesregierung durch mehrfach der Spitzensteuersatz in Deutschland deutlich abgesenkt. Zudem wird generell der Staatshaushalt stärker durch indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer finanziert, was die umverteilende Funktion des Steuer- und Transfersystems in der Vergangenheit geschwächt hat. In diesem Zusammenhang ist daher eine Wiederannhebung des Spitzensteuersatzes denkbar. Die Wirkung einer Veränderung des Steuertarifs auf die Einkommensungleichheit haben Bach und Buslei (2017) analysiert. Anlässlich der Bundestagswahl 2017 haben diese verschiedene Reformoptionen eines veränderten Einkommensteuertarifs simuliert (Übersicht 1). Insgesamt wurden sechs Szenarien betrachtet, wobei das extremste Szenario von der Partei Die Linke stammt. Bei diesem Konzept werden die Steuerpflichtigen bis zum 95. Perzentil um knapp 48 Mrd. Euro entlastet, während die Steuerbelastung bei den oberen fünf Prozent der Steuerpflichtigen um gut 19 Mrd. Euro zunimmt. In diesem Szenario wird beispielsweise ein Grenzsteuersatz von 75% für

Einkommen ab einer Million Euro angenommen. Der Nettoeffekt auf das Steuervolumen wäre negativ in einer Höhe von rund 28 Mrd. Euro und müsste anderweitig finanziert werden. Interessant ist aber der Effekt auf die Einkommensungleichheit. Wenngleich dieses Szenario bereits einen extremen Reformvorschlag darstellt, ist die Wirkung auf die Einkommensungleichheit mit einer Reduktion des Gini-Koeffizienten um -0,0085 vergleichsweise klein. Dies erklärt sich daraus, dass die entlastende Wirkung bei den unteren Einkommen gering ist, da deren Anteil auf Aufkommen an der Einkommensteuer bereits im Basisszenario nach geltendem Recht gering ist.

Übersicht 1

Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Einkommensteuer sowie von Reformen des Einkommensteuertarifs 2017

Äquivalenzgewichteter ¹ Gesamtbetrag der Einkünfte		Einkommensteueraufkommen ² Status quo (geltendes Recht 2017)	Wirkung grundsätzlicher Reformszenarien			Wirkung aktueller Steuerreformvorschläge		
Quantile	Obergrenze Einkommen in Euro/Jahr		Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 4	Szenario 5	Szenario 6
			Linear-progressiver Tarif bis 54 057 Euro	Geltender Tarif mit Spitzensteuersatz 49 %	„Bayern-Tarif“ Söder: Knickstelle bei 16 250 Euro	Mittelstandsverein. Union: Knickstelle 20%, 42% ab 60 000	DGB-Konzept Einkommensteuertarif	DIE LINKE Einkommensteuertarif
Steueraufkommen in Millionen Euro								
Insgesamt	.	308 863	-35 505	10 510	-9 074	-33 314	-3 501	-28 294
Verteilungs- und Progressionsmaße								
Verteilungsmaß Gini nach Steuern	.	0,4273	0,0023	-0,0037	0,0003	0,0027	-0,0051	-0,0085

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Bach und Buslei (2017).

Von größerer Bedeutung auf die Einkommensungleichheit dürfte eine An- bzw. Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der Sozialversicherung sein, die mit einer gleichzeitig einzuführenden Dämpfung des Äquivalenzprinzips für hohe Einkommen einhergehen sollte. Denn bisher leisten Arbeitnehmer oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze keinen weiteren Beitrag zur Finanzierung der Sozialsysteme. Die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze wurde isoliert für die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) simuliert. Dabei zeigt sich, dass sich damit der Beitragssatz in der GKV um 1,12 Prozentpunkte absenken ließe (Grabka 2007). Da aber untere Einkommensgruppen einen höheren Anteil an Sozialabgaben als an direkten Steuern leisten, dürfte deren Wirkung auf die Einkommensungleichheit größer sein als bei den oben vorgestellten Szenarien des Einkommenssteuertarifs.

Von hoher Relevanz auf die Einkommensungleichheit hat eine höhere Zielgenauigkeit des staatlichen Transfersystems. Hier besteht das Problem, dass große Teile des Sozialbudgets nicht der Zielvorgabe unterliegen, möglichst große Teile davon zielgerichtet an einkommensschwache Personen zu vergeben. Beispielhaft seien hier die rund 100 familienpolitischen Leistungen genannt (Bonin et al. 2013) und insbesondere das Kindergeld. Denn mit jeder Kindergelderhöhung nimmt tendenziell auch die Einkommensungleichheit zu. Dies erklärt sich daraus, dass in Haushalten mit Grundsicherungsbezug, das zusätzliche Kindergeld vollständig auf die Grundsicherung angerechnet wird, während am oberen Rand der Einkommensverteilung durch den steuerlichen Kinderfreibetrag die Höhe

des absoluten Förderbetrags höher ausfällt als bei Haushalten in der Mitte der Verteilung. Ein internationaler Vergleich der Effektivität staatlicher Transfers zeigt auf, dass in Deutschland im Vergleich zu beispielsweise Australien staatliche Transfers einen höheren Anteil am verfügbaren Haushaltseinkommen stellen (28,2% zu 14,3%). Deren ungleichheitsreduzierende Wirkung fällt aber in Deutschland deutlich geringer aus, da der Anteil der staatlichen Transfers, der auf die 20% einkommenschwächsten Haushalte entfällt in Deutschland nur 17,4% zu 41,5% in Australien ausmacht. Würden staatliche Transfers sich stärker an der Bedürftigkeit orientieren, könnte damit die Einkommensungleichheit effektiver reduziert werden.

Gross public transfers paid to households

	A. Average ratio of household disposable income	B. Share of public transfers paid to lowest quintile	C. Transfers to lowest quintile (A*B/100)
Switzerland	16,0	29,2	4,7
United States	9,4	24,8	2,3
Canada	13,6	25,7	3,5
Italy	29,2	12,6	3,7
Austria	36,6	13,9	5,1
France	32,9	16,2	5,3
United Kingdom	14,5	31,4	4,6
Germany	28,2	17,4	4,9
Norway	21,7	27,7	6,0
Netherlands	17,1	31,5	5,4
Ireland	17,7	30,8	5,4
Sweden	32,7	25,9	8,5
Australia	14,3	41,5	5,9
Denmark	25,6	36,0	9,2
OECD-23	22,0	24,4	5,4

Quelle: OECD 2008, S. 114.

Kapitaleinkommen

Kapitaleinkommen stellen eine der zentralen Einkommenskomponenten zur Erklärung der zunehmenden Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen dar. Der dahinterliegende Treiber ist die langfristig gewachsene relative als auch absolute Vermögensungleichheit. Um diese zu reduzieren und damit den Beitrag der Kapitaleinkommen an der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen zu reduzieren sind zwei grundlegende Wege denkbar. Zum einen eine stärkere Besteuerung von privaten Vermögen zum Beispiel durch eine Vermögensteuer, eine reformierte Erbschaft- und Schenkungsteuer, eine an dem Verkehrswert orientierte Grundsteuer oder auch Kapitalverkehrssteuern. Diese

teilen den Vermögenskuchen in kleinere Stücke, die dahinterliegenden Ursachen für die hohe Vermögensungleichheit bleiben aber bestehen. Daher ist alternativ an eine veränderte Vermögensbildungspolitik zu denken, die die breite Mittelschicht besser in die Lage versetzen soll Vermögen aufzubauen. Es fehlt in Deutschland generell an einem durchdachten Konzept der Vermögensbildung. Ein erster Ansatzpunkt könnte eine Reform der Riesterrente sein, die stärker an den Erfahrungen aus Schweden ausgerichtet werden sollte. Dies bedeutet im Kern ein kostengünstiges standardisiertes Altersvorsorgeprodukt mit einer starken Fokussierung auf die Aktienanlage (für weitere Handlungsoptionen vgl. Bach 2021).

Darüber hinaus sollte ein Fokus auf die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung gelegt werden, da diese Einkommenskomponente überdurchschnittlich an Relevanz zur Erklärung der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen gewonnen hat. Der starke Zuwachs dieser Einkommenskomponente erklärt sich aus der Knappheit insbesondere von preiswertem Wohnraum. Da das Angebot an vermieteten Immobilien in kurzfristiger Perspektive unelastisch ist, können Interventionen hier nur mittelfristig eine Wirkung entfalten. Mögliche Ansatzpunkte sind beispielsweise, die stärkere Förderung des sozialen und genossenschaftlichen Wohnungsbaus, eine Reform der sogenannten Share-Deals, die Aufhebung des Gewerbesteuerprivilegs rein immobilienverwaltender GmbHs, Aufhebung der 10-jährigen Spekulationsfrist, nach der Wertsteigerungen vollständig steuerfrei sind. In der kurzen Frist kann durch eine Mietpreisregulierung der Zuwachs der Einnahmen aus Vermietung zumindest begrenzt werden, wenngleich damit das Knappheitsproblem auf dem Mietmarkt nicht gelöst wird.

Die hier beschriebenen Politikfelder fokussieren auf eine Reduktion der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen. Dabei sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass auf der Konsumseite die unterschiedliche Wirkung von Verbrauchssteuern und hier insbesondere die Mehrwertsteuer von Relevanz ist, da untere Einkommensgruppen einen höheren Teil ihres Einkommens für Konsum ausgeben als obere Einkommensgruppen. Darüber hinaus sollten auch nicht-monetäre Einkommenskomponenten in den Blick genommen werden, da von öffentlich bereitgestellten Gütern wie dem Bildungssystem, Gesundheitssystem, aber auch öffentlichen Gütern wie Schwimmbäder, Musikschulen, etc. untere und mittlere Einkommensgruppen überproportional profitieren können. Denn letztlich hängt die individuelle Wohlfahrtsposition nicht allein von der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens ab.

3. VERMÖGENSUNGLEICHHEIT

3.1. Hintergründe und Entwicklung

3.1.1. Besondere Funktionen des Vermögens im engeren Sinne

Einkommen und Vermögen sind langfristig zwei Seiten einer Medaille. Vermögen wird aus laufenden Einkommen gebildet – abgesehen von Vermögenstransfers wie Erbschaften und Schenkungen oder staatlichen Zuwendungen. Ferner bedeutet Vermögen letztlich kapitalisierte Einkommen oder Nutzwerte: Ein Unternehmen, das keine Erträge erwirtschaftet, ist nichts wert, ebenso wie eine Immobilie, die nicht mehr bewohnbar ist oder ein kaputtes Auto. Neben den Vermögen im engeren Sinne in konventioneller Abgrenzung – also Immobilien, Finanzanlagen, Wertpapiere und Versicherungsguthaben, Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen, abzüglich Schulden – umfasst ein weiterer sozio-ökonomischer Vermögensbegriff auch das „Humankapital“, also die Ertragskraft der Arbeit, das „Sozialvermögen“ in Form der Ansprüche an die öffentlichen sozialen Sicherungssysteme, oder das „Haushaltsvermögen“, das neben dem selbstgenutztem Wohneigentum auch Fahrzeuge, Möbel, Haushaltsgeräte und andere Ausstattungsgüter einbezieht.

Da das Arbeitseinkommen etwa zwei Drittel der Primäreinkommen ausmacht, bei Geringverdienern und Mittelschichten ist sein Anteil noch ungleich höher, kommt dem „Humankapital“ und dessen „Produktivität“ eine zentrale Bedeutung für die Wohlfahrt der Bevölkerung zu. Die Sozialversicherungen gewährleisten in Deutschland und anderen Wohlfahrtsstaaten grundsätzlich eine lebensstandardsichernde Versorgung und ersetzen dadurch private oder betriebliche Vorsorge, hinzu kommen ergänzende bedürftigkeitsgeprüfte Sozialtransfers für Menschen mit geringen Einkommen. Eine Vermögensverteilung im weiteren Sinne, bei der auch die Lohneinkommen zum „Humankapital“ oder sämtliche Sozialtransfers zum „Sozialvermögen“ kapitalisiert werden, nähert sich naturgemäß der längerfristigen Ungleichheit in der Einkommensverteilung an.

Daher ist das Vermögen im engeren Sinne nur ein Ausschnitt der sozio-ökonomischen Ressourcenausstattung der Bevölkerung. Dennoch kommt ihm sowie seiner Verteilung eine wichtige Funktion für die Wohlfahrt der Bevölkerung zu. Ein angemessenes Vermögen ist Teil der persönlichen Risikovorsorge und Sicherheit. Dies betrifft die private Vorsorge für Alter, Krankheit und Pflege oder Arbeitslosigkeit, mit der die Grundabsicherung in den sozialen Sicherungssystemen ergänzt wird. Private Vermögen vermitteln dabei eine stärkere Sicherheit und Unabhängigkeit. Sie versichern zusätzlich gegen Widrigkeiten des Lebens und ermöglichen eine größere Zeitsouveränität, etwa auch für gesellschaftliches und politisches Engagement. Größere Vermögen können vererbt oder zu

Lebzeiten verschenkt werden. Bei großen Vermögen treten ferner gesellschaftliches Prestige sowie politischer Einfluss und Macht hinzu.

Nicht zuletzt haben wohldefinierte Eigentums- und Verfügungsrechte (property rights) eine zentrale Funktion in marktwirtschaftlich-kapitalistischen Wirtschaftssystemen. Sie sichern und steuern Vermögensbildung, Investitionen, Innovationen und Risiko und sind daher wichtige Voraussetzungen für Wachstum und Wohlfahrt. Ferner dienen sie als Sicherheit für Finanzierungen und Liquidität („collateral“) und haben damit eine wichtige Funktion für den gesamtwirtschaftlichen Risikoausgleich. Entsprechend ist das Eigentums- und Erbrecht als Grundrecht in den meisten Verfassungen gewährleistet, etwa auch im Grundgesetz (Artikel 14).

Zugleich sind Wirtschaft und Gesellschaft kollektive Veranstaltungen. Hohe Einkommen und Vermögen entstehen im wirtschaftlichen Austausch der Gesellschaft, sie sind also sozial vermittelt. Damit entsteht der Anspruch der Gesellschaft, über Steuern oder andere Bindungen und Regulierungen am Privateigentum zu partizipieren: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ (Artikel 14 Abs. 2 Grundgesetz).

Aus diesem Spannungsverhältnis ergibt sich eine wichtige politische und ideologische Konfliktlinie in westlichen Gesellschaften: (Neo-)Liberales und Liberal-Konservative fürchten zumeist die negativen Wirkungen von stärkeren Staatseingriffen in die Wirtschafts- und Eigentumsordnung oder hohen Steuerbelastungen auf Leistungsanreize und wirtschaftliche Entwicklung. Linksliberale und Linke oder auch Sozial-Konservative betonen dagegen stärker die potentielle Ungleichheitsentwicklung der wirtschaftlichen Entwicklung, die durch Regulierung und Umverteilung eingehegt werden muss, um auch die unterprivilegierten Gruppen und Klassen am Wohlstand der Gesellschaft zu beteiligen.

Aus politischer Perspektive ist außerdem der Einfluss der Eliten auf politische Willensbildung und Gesetzgebung relevant. Sofern politischer Einfluss mit dem Vermögen zunimmt, könnte eine ungleichere Vermögensverteilung zu Demokratiedefiziten oder gar einer Gefährdung der Grundprinzipien einer Demokratie führen. Das Medianwählertheorem aus der politischen Ökonomie besagt zwar, dass die Politik in westlichen Demokratien vom Willen der Durchschnittsbürger bestimmt wird. Eine empirische Untersuchung der Politikwissenschaftler Gilens und Page (2014) ergab für die USA aber eine deutliche Vorherrschaft ökonomischer Eliten. Politischen Einfluss haben demnach fast ausschließlich die oberen 10 Prozent der Einkommens- und Vermögensverteilung oder verschiedene

Interessengruppen. Eine ähnliche Schiefelage politischer Repräsentation wie in den USA konnte empirisch auch für Deutschland nachgewiesen werden (Elsässer et al., 2017).

Auch der derzeitige Akzeptanzschwund liberaler Demokratien und Aufstieg des Rechtspopulismus wird, wie einleitend beschrieben, auch auf die Ungleichheit und die daraus resultierende Finanzmarktinstabilität zurückgeführt. Weil die Sparquote mit dem verfügbaren Einkommen steigt und die Einkommensungleichheit in den USA seit den 1970er Jahren gestiegen ist, sprechen Mian, Straub und Sufi (2020a) von einer „Sparschwemme“ der Reichen, die durch eine Ausweitung des Kreditangebots eine enorme Steigerung der Verschuldung der unteren Einkommenshälfte in den USA zur Folge hatte. Zwar ist die Verschuldung der privaten Haushalte und Unternehmen in Deutschland auf einem deutlich niedrigeren Niveau als in den USA und auch der Trend der privaten Schulden spiegelt nicht die Entwicklung in den USA vor der Finanzkrise wider. Jedoch gibt es auch in Deutschland eine „Sparschwemme“ der Reichen, die makroökonomische Risiken birgt. Nur schlägt sich diese anders zu Buche. Deutschland ist weltweit der größte Nettoexporteur von Ersparnissen und musste auch 2008 im Zuge der Finanzkrise Milliardenverluste hinnehmen (Hünnekes et al., 2019). Ökonomisch spiegeln diese Kapitalüberschüsse zwar lediglich die seit Jahren andauernden Leistungsbilanzüberschüsse wider, jedoch reflektieren die Kapitalexporte nicht etwa die Ersparnisse der privaten Haushalte, sondern allen voran einbehaltene Unternehmensgewinne und in jüngerer Zeit auch staatliche Überschüsse.¹ Deutschland exportiert sein überschüssiges Kapital zu 85 Prozent in die Eurozone und die USA und trug somit zu den jüngsten Instabilitäten des globalen Finanzsystems bei (Hünnekes et al., 2019; Behringer et al., 2020). Als Folge von Finanzkrisen steigt die Ungleichheit zudem noch stärker als bei normalen Krisen, was die Situation verschärft (Atkinson und Morelli, 2011).

Eine weitere makroökonomische Beobachtung, die u.a. auf die gestiegene Ungleichheit zurückgeführt wird, sind die niedrigen Zinsen. Laut Mian, Straub und Sufis (2020b) Theorie der verschuldeten Nachfrage, reduziert eine hohe Schuldenlast die Gesamtnachfrage und damit den „natürlichen“ Zinssatz. Als Treiber der verschuldeten Haushaltsnachfrage machen die Ökonomen wiederum die gestiegene Ungleichheit, sowie die Deregulierung des Finanzsektors aus. Der Weg aus dieser Schuldenfalle führt nicht über eine expansive Geldpolitik wie es seit 12 Jahren versucht wird, diese verschlimmert die Situation langfristig sogar noch, sondern über Maßnahmen, die direkt auf Umverteilung oder die strukturellen Ursachen von Ungleichheit abzielen (Mian, Straub und Sufis, 2020b).

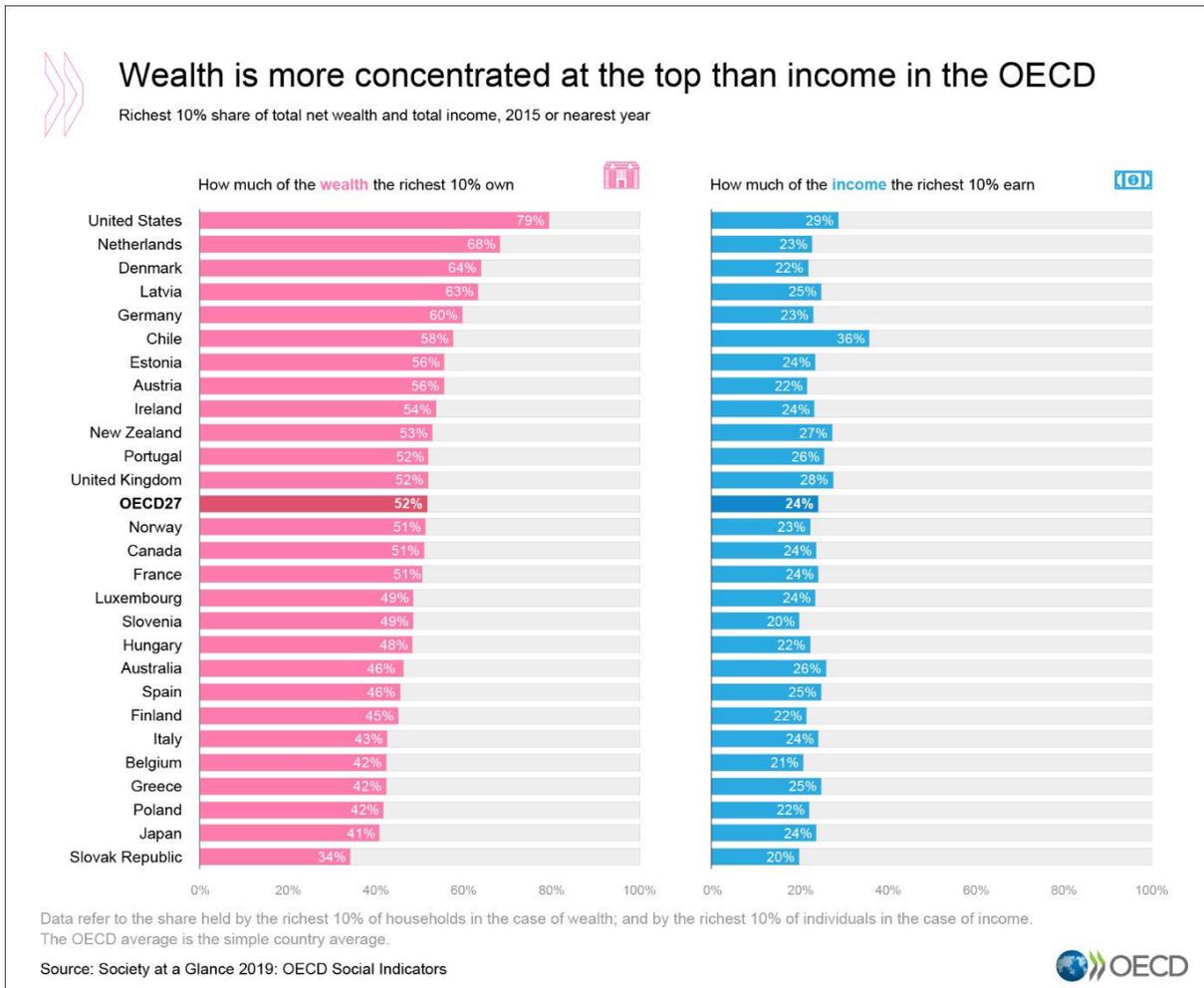
¹ Während die privaten Haushalte seit der Wiedervereinigung durchgehend Überschüsse erzielen, wurden diese in den 1990er Jahren durch Defizite des Unternehmenssektors und des Staats ausgeglichen. Seit Anfang der 2000er erzielte zunächst der Unternehmenssektor Überschüsse und ab 2014 dann schließlich auch der Staat, wodurch die Kapitalbilanz seit Anfang der 2000er einen hohen Überschuss aufweist (Behringer et al., 2020).

Eine besondere Rolle in dieser makroökonomischen Dynamik kommt hierbei Immobilien zu. Einerseits sind die großen Finanzkrisen in den USA und Teilen der Eurozone (insbes. Spanien) auf Immobilienkreditblasen zurückzuführen. Andererseits sind steigende Vermögenswerte beziehungsweise Immobilienpreise die Kehrseite des gefallen „natürlichen“ Zinssatzes. Da Immobilien häufig als Sicherheiten bei der Kreditvergabe dienen, feuert ein Immobilienboom die Kreditvergabe der Banken zusätzlich an und gilt somit als ein Haupttreiber des Boom- und Bust-Zyklus. Dies hat besondere Relevanz, da Rezessionen nach einem Immobilienpreisboom typischerweise länger und tiefer sind (Jordá et al., 2016, Richter et al., 2021). Da Immobilien vor allem als Sicherheit bei der Kreditvergabe an Haushalte dienen (Unternehmen bedienen sich auch anderer Sicherheiten), sind Haushalte von Immobilienpreiszyklen besonders betroffen (Mian et al., 2017). Hinzu kommt, dass Immobilien den weitaus größten Anteil an den Vermögenswerten der Mittelschicht einnehmen. Ein Boom der Immobilienpreise kommt somit vor allem der Mittelschicht zugute und verringert dadurch die relative Vermögensungleichheit (Albers, et al., 2020). Diese Dynamik schlägt jedoch beim Platzen der Blase um und der Anteil der oberen 10 Prozent am Gesamtvermögen nimmt beim Einbrechen der Immobilienpreise wieder zu. Dies liegt zum einen daran, dass der reichere Teil der Bevölkerung sein Portfolio, das zu einem großen Teil aus Finanzwerten, Aktien, etc. besteht, relativ einfach anpassen kann, während die Eigenheimbesitzer ihren Hauptvermögenswert auch in Krisenzeiten kaum aufgeben. Zum anderen spielen auch steuerliche Anreize eine große Rolle in dieser Dynamik und können die Ungleichheit in Krisenzeiten deutlich verschärfen (Martínez-Toledano, 2020).

3.1.2. Vermögensverteilung in Deutschland

Die Vermögen im engeren Sinne und in konventioneller Abgrenzung – also Immobilien, Finanzvermögen und Versicherungsguthaben, Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen, abzüglich Schulden – sind in allen Ländern der entwickelten Welt deutlich ungleicher verteilt als die Einkommen (OECD 2019) (Abbildung 11). Deutschland liegt mit seiner Vermögenskonzentration deutlich oberhalb des OECD-Durchschnitts, während die Einkommenskonzentration leicht unterdurchschnittlich ist. Viele Nachbarländer haben bei einer ähnlichen Einkommenskonzentration eine deutlich gleichmäßigere Vermögensverteilung, abgesehen von den Niederlanden, Dänemark oder Österreich.

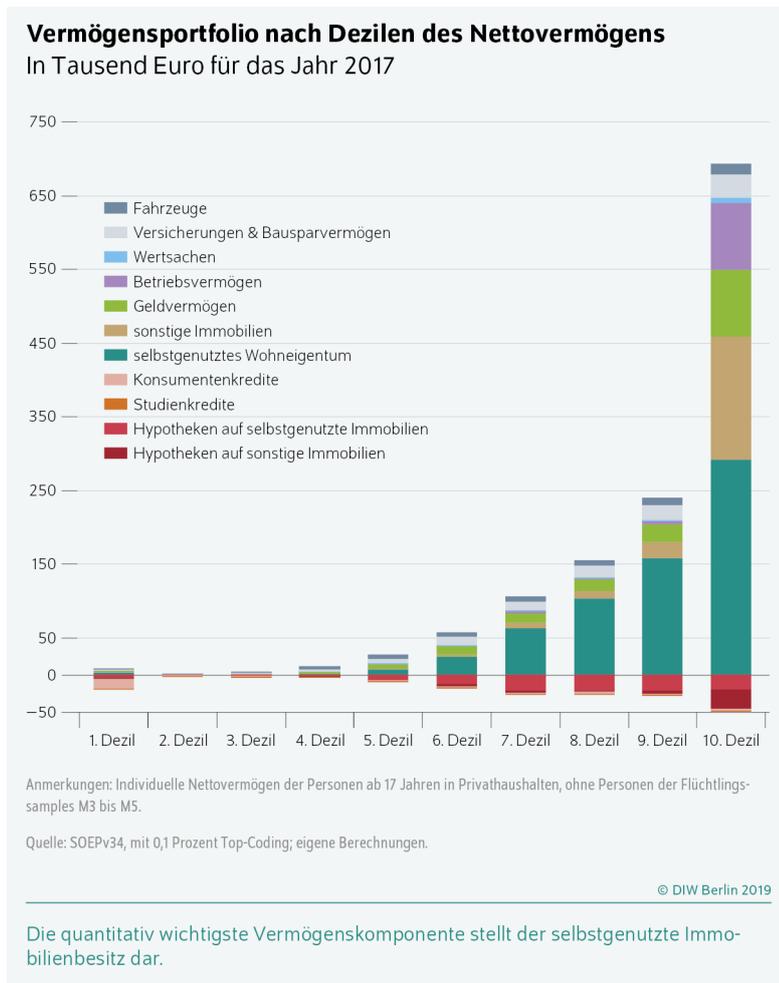
Abb. 11: Vermögens- und Einkommenskonzentration in den OECD-Ländern



Eine Analyse nach Dezilen der individuellen Nettovermögen ergibt, dass die untere Hälfte der Bevölkerung praktisch keine nennenswerten Vermögenswerte besitzt (Grabka und Halbmeier, 2019) (Abbildung 12). Dort haben nur relativ wenige Haushalte Wohneigentum, die meisten haben nur geringe Finanzvermögen. Bei den oberen Mittelschichten bis einschließlich des neunten Dezils dominieren das selbstgenutzte Wohneigentum, das insgesamt die Hälfte der privaten Vermögenswerte ausmacht, ferner Lebensversicherungen oder Bausparvermögen sowie sonstige Finanzanlagen. Vermietete Immobilien und Betriebsvermögen findet man in größerem Umfang nur in den oberen beiden Dezilen, namentlich im Top-Dezil. Schulden, vor allem Hypotheken auf die Immobilienvermögen, haben eine relativ große Bedeutung in den oberen Mittelschichten. Der Gini-Koeffizient der Vermögensverteilung lag für die Vermögenserhebungen des Sozio-oekonomische Panels (SOEP) der vergangenen beiden Jahrzehnte bei etwa 0,78. Zum Vergleich: der Gini-Koeffizient des bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommens liegt bei 0,28 (vgl. oben, Kapitel 2.2.).

Nach Geschlecht ergibt sich ein „Gender Wealth Gap“ zu Lasten der Frauen von etwa 30 Prozent bezogen auf das durchschnittliche Vermögen der Männer (Grabka, 2014). Bei Paaren ist die Differenz noch ausgeprägter. Bei diesen haben gut die Hälfte der Männer höhere individuelle Vermögen als die Frauen, nur bei knapp 30 Prozent ist es umgekehrt.

Abb. 12: Vermögensportfolio nach Dezilen des Nettovermögens



Erhebungen zum Vermögen privater Haushalte wie die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), das SOEP oder die Erhebung „Private Haushalte und ihre Finanzen“ (PHF) der Deutschen Bundesbank im Rahmen des „Household Finance and Consumption Survey“ (HFCS) untererfassen die Vermögenskonzentration in den Top-Perzentilen der Vermögensverteilung. Schätzungen mit Verteilungsannahmen für den obersten Rand der Vermögensverteilung und durch Integration von Reichenlisten zu den Superreichen ergeben eine höhere Vermögenskonzentration (Bach et al., 2019). Vorläufige Ergebnisse der 2019 erhobenen Substichprobe SOEP-P im Rahmen des SOEP bestätigen diese Schätzungen (Schröder u.a., 2020). Demnach ist die Vermögensungleichheit bei Berücksichtigung des obersten Randes der Vermögensverteilung deutlich höher: der Gini-Koeffizient der Vermögensverteilung steigt von 0,78 auf 0,82. Der Vermögensanteil des reichsten Dezils der Bevölkerung

steigt von 60 auf 67 Prozent, diese beginnen bei einem persönlichen Nettovermögen von 280 000 Euro. Das reichste Prozent der Bevölkerung beginnt bei einem persönlichen Nettovermögen von 1,3 Millionen Euro, der Vermögensanteil dieser Gruppe beträgt 35 Prozent. Die reichsten 0,1 Prozent der Bevölkerung beginnen bei einem persönlichen Nettovermögen von 5,7 Millionen Euro, der Vermögensanteil dieser Gruppe beträgt 20 Prozent.

Bartels und Schröder (2020b) zeigen, dass die Vermögensungleichheit in Deutschland vor allem durch zwei Kategorien von Vermögen getrieben wird. Der Beitrag hängt dabei von ihrem absoluten Volumen ab, ebenso wie vom Ausmaß der Ungleichverteilung innerhalb der Vermögenskategorie. Diese Schätzungen wurden in der Vorläuferstudie im Rahmen dieses Projekts gemacht (Bartels & Schröder, 2020b). Den größten Beitrag zur Ungleichverteilung der Vermögen insgesamt hat danach das Unternehmensvermögen. An zweiter Stelle folgt das Netto-Immobilienvermögen, wobei die anderen Immobilien relativ stärker beitragen als der Hauptwohnsitz. Nach den Schätzungen trugen Immobilien 2017 zu 35 Prozent der gesamten Ungleichheit bei den Nettovermögen bei. Unternehmensvermögen erklären weitere 55 Prozent der Ungleichverteilung. Und während fast die Hälfte der Bevölkerung in Immobilien investiert – vor allem in Wohneigentum, in den obersten Vermögensgruppen auch in vermietete Immobilien –, konzentrieren sich Firmenbesitz und größere Aktienportfolios stark an der Spitze der Vermögensverteilung. So besitzt beispielsweise das oberste eine Prozent der Vermögensverteilung etwa zwei Drittel des gesamten Unternehmensvermögens. Gleichzeitig ist das gesamte Immobilienvermögen der privaten Haushalte in etwa doppelt so hoch wie das aggregierte Unternehmensvermögen (Albers et al., 2020). Finanzanlagen erklären dagegen nur 8 Prozent der Ungleichverteilung der Vermögen in Deutschland. Sowohl das Unternehmens- als auch das Immobilienvermögen stellen einen erheblichen Teil des Vermögens der deutschen Haushalte dar, ersteres ist aber in den Händen weniger konzentriert, während letzteres der Vermögenswert der oberen Mittelschicht bis einschließlich des neunten Dezils ist. Beide Asset-Klassen sind somit wichtige Faktoren für die Vermögensungleichheit in Deutschland.

Neben den allgemeinen Entwicklungen von Einkommen und Ersparnissen spielten bei der Vermögensverteilung in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten deutlich steigende Vermögenspreise bei Immobilien und Unternehmen eine prägende Rolle (Bartels & Schroeder, 2020b). Dadurch stieg der absolute Abstand der Vermögensungleichheit zu den „Habenichtsen“ der unteren Hälfte der Vermögensverteilung deutlich an. Auf die relative Vermögensverteilung hatte das aber nur eine geringe Wirkung, da sich die Vermögenspreise bei Immobilien und Unternehmen deutschlandweit betrachtet vermutlich im Wesentlichen gleichmäßig entwickelt haben dürften.

Diese Befunde unterliegen allerdings größeren Schätzrisiken bei den Immobilien- und Unternehmenspreisen sowie durch die Untererfassung der Top-Vermögen, die stark durch die Unternehmensvermögen geprägt sind. Diese sind zum größeren Teil nur schwer zu bewerten, da es häufig keine Marktpreise gibt. Das gilt in Deutschland für viele größere mittelständische Unternehmen und auch für viele Großunternehmen im Familienbesitz, deren Anteile nicht an den Finanzmärkten notiert sind. Sofern die Unternehmenswerte stärker gestiegen sind als die Immobilienwerte, könnte sich die Vermögensverteilung stärker konzentriert haben. Andererseits könnten sich auch die liquideren Standard-Immobilien der Mittelschichten ebenso wie die börsennotierten Unternehmen günstiger entwickelt haben als die eher schwer zu veräußernden mittelständischen Unternehmen, so dass sich auch eine dekonzentrierende Entwicklung ergeben haben könnte.

Bei der Entwicklung der Immobilienpreise ist die regionale Entwicklung unterschiedlich. In den wirtschaftlich erfolgreichen Regionen und Ballungsräumen stiegen die Immobilienpreise ungleich stärker an, während sie in schwächeren und ländlichen Regionen stagnierten oder zurückgingen. Entsprechend wirkt dies auf die regionale Vermögensverteilung. Ferner haben die steigenden Mieten die Konsumungleichheit und reale Wohlfahrtsposition der Einkommensgruppen reduziert, die mangels Grund- und Vermögensbesitz nicht von den steigenden Vermögenspreisen profitiert haben (vgl. dazu auch Dustmann et al., 2018).

3.1.3. Treiber der Vermögensungleichheit

Um Maßnahmen auszuwählen, die am ehesten geeignet sind, die hohe Vermögensungleichheit in Deutschland zu reduzieren, müssen die Ursachen und Treiber der Vermögensungleichheit analysiert werden. Angesichts der Komplexität der Wirkungszusammenhänge sind allerdings Stärke und Hierarchie der vielfältigen Einflussfaktoren nur schwer zu messen. Denn diese hängen im gesamtwirtschaftlichen Kreislauf häufig voneinander ab, was zu gravierenden Problemen von Simultaneität beziehungsweise Endogenität bei der Identifikation führt. So wird die Vermögensbildung aus einzelwirtschaftlicher Sicht neben Alter und Familienstand im Wesentlichen beeinflusst von Vermögensbestand, Einkommen sowie den Präferenzen Konsum, Wohneigentum oder weitere Zukunftsvorsorge. Diese Größen hängen aber maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, von den Vermögenspreisen, von staatlichen Regulierungen sowie von der Steuer- und Sozialpolitik ab, die wiederum von der Entwicklung der Einkommens- und Vermögensverteilung beeinflusst werden.

Ferner sind die Datengrundlagen für empirische Analysen zur Vermögensverteilung im Vergleich zur Einkommensverteilung deutlich schlechter. Dies gilt schon am aktuellen Rand im Hinblick

auf große Unternehmensvermögen oder superreiche Haushalte, auf die mutmaßlich ein beträchtlicher Teil der Vermögenswerte privater Haushalte entfällt. Dies gilt erst Recht für lange Zeitreihen über Jahrzehnte oder internationale Vergleichsdaten, mit denen man zeitliche oder internationale Variationen der Einflüsse analysieren kann.

Im Folgenden werden auf Grundlage der Literatur die wesentlichen Treiber der Vermögensungleichheit vorgestellt. Die Reihenfolge der Darstellung orientiert sich an der vermuteten Relevanz der Einflussfaktoren.

Einkommensverteilung und Vermögensbildung

Durch die Vermögensbildung aus laufenden Einkommen prägt die Entwicklung der Einkommensverteilung langfristig die Vermögensverteilung. Nennenswerte Sparquoten (Ersparnisse in Prozent des Nettoeinkommens) finden sich nur in den oberen Einkommensdezilen (Tabelle 2, vgl. auch Brenke & Wagner, 2013). Im Einkommens-Querschnitt über die gesamte Bevölkerung betrachtet spart die untere Hälfte praktisch nicht, in den untersten Einkommensgruppen sind die Sparquoten stark negativ, es wird also Vermögen aufgelöst oder sich verschuldet. In den oberen Einkommensdezilen und -perzentilen steigt die Vermögensbildung dagegen stark an.

Für sich genommen verschärft dieser Zusammenhang die Vermögensungleichheit ungemein. Allerdings werden hier alle Personen und Haushalte betrachtet, unabhängig von sozialer Stellung, Erwerbstätigkeit, Alter beziehungsweise Position im Lebenszyklus. Im Längsschnitt über den Lebenszyklus verändern Personen ihre Einkommenspositionen und das Sparverhalten. Abgesehen von Erbschaften und Schenkungen findet Vermögensbildung aus eigenem Einkommen vor allem in der Erwerbsphase statt, während im Alter eher Vermögen abgebaut wird (Kleimann et al., 2020). Die hohen negativen Sparquoten in den unteren beiden Dezilen entstehen vor allem bei Personen und Haushalten, die nur zeitweise oder noch nicht lange niedrige Einkommen haben, etwa Auszubildende und Studierende, Alleinerziehende, Arbeitslose oder Kranke. Für dauerhaft Arme gilt das natürlich nicht. Erwerbstätige Personen sparen für die (Alters-)Vorsorge, Wohneigentum oder die Vermögensbildung, beziehungsweise sie zahlen Kredite ab, insbesondere für Wohneigentum oder Kraftfahrzeuge und Haushaltsausstattung. Auch Erbschaften beziehen die meisten Bürger – wenn überhaupt in nennenswertem Umfang – erst im fortgeschrittenen Alter von 50 bis 65 Jahren, wenn das letzte Elternteil stirbt, zumeist die Mutter. Im höheren Alter und im Ruhestand werden dann häufig Vermögen aufgelöst, um bei niedrigerem Nettoeinkommen den Konsum aufrechtzuerhalten oder das Vermögen an die nächste Generation bereits zu Lebzeiten zu übertragen.

Bis zu 40 Prozent der Vermögensungleichheit erklären sich durch Unterschiede zwischen den Altersgruppen (Niehues, 2015). Daher beeinflusst auch der demographische Wandel und namentlich die Alterung der Bevölkerung die Vermögensbildung sowie die Vermögensverteilung im aktuellen Querschnitt. Die geburtenstarken Jahrgänge der „Babyboomer“ gehen derzeit und in den nächsten Jahren in Rente. Sie befinden sich im Lebenszyklus zumeist auf dem Höhepunkt ihrer Vermögensbildung. Dies dürfte dann für sich genommen die Vermögensverteilung im Querschnitt reduzieren. Ferner erfordern in den nächsten Jahren sinkende Versorgungsleistungen der öffentlichen und privaten Alterssicherungssysteme zusätzliche Sparanstrengungen der Erwerbstätigen, zugleich dürften im Alter private Vermögen stärker aufgelöst werden. Diese Einflüsse dürften sich gesamtwirtschaftlich weitgehend die Waage halten, könnten aber die Vermögensungleichheit in den nächsten Jahren im Querschnitt leicht reduzieren.

Der Volksmund weiß: „Durch Arbeit ist noch keiner reich geworden“. Zwar können Erwerbstätige mit höheren Einkommen und langjähriger Vollzeit-Beschäftigung über das gesamte Leben hinweg durchaus nennenswerte Vermögen bilden, wenn sie einigermaßen sparsam wirtschaften und ihr Geld sinnvoll investieren. Bei normalem standesgemäßem Lebenswandel kommen dabei aber in der Regel keine Millionenvermögen zusammen. Bruttojahreseinkommen über 100 000 Euro, bei denen trotz der hohen Steuer- und Abgabenbelastungen mehr übrig bleibt, haben nur die Top 3 Prozent der Erwerbstätigen. Deutlich höhere Einkommen, aus denen Reichtümer gebildet werden können, erzielen nur wenige Unternehmer, Fachkräfte, Manager, Berufssportler oder Unterhaltungskünstler. Schnell reich oder sogar superreich werden ferner Pionier-Unternehmer oder Investoren, die sich mit ihrer Geschäftsidee durchsetzen. Allerdings gilt hier mitunter: „Wie gewonnen, so zerronnen.“ Großer Reichtum, der zumeist aus Unternehmensvermögen besteht, kann schnell wieder an Wert verlieren, auch wenn die Betroffenen nur selten in die Armut fallen.

Durch die steigende Einkommenskonzentration dürfte sich auch die Vermögensverteilung seit den 90er Jahren konzentriert haben (Albers et al., 2020). Hierbei kann es angesichts der großen Unterschiede bei den Sparquoten es zu einer wechselseitigen Verstärkung von Einkommens- und Vermögenskonzentration kommen. Kapitalerträge sind die wichtigste Einkommensart zur Erklärung der gestiegenen Einkommensungleichheit in den letzten Jahren (vgl. oben, Kapitel 2.3.). Mit steigender Einkommensungleichheit nehmen die Sparmöglichkeiten oberer Einkommensschichten zu, so dass die Vermögensungleichheit steigt. Diese speist durch steigende Kapitalerträge wiederum die Einkommensungleichheit.

Eine bisher wenig beleuchtete Rolle könnten dabei die vermutlich beträchtlichen Einkommenszuwächse bei den allerersten Einkommen und Vermögen spielen, also bei den „superreichen“ Unternehmerfamilien und Investoren. Die Wirtschaftsstrukturen in Deutschland sind relativ stark durch mittelständische Familienunternehmen geprägt, auch viele Großunternehmen sind im Familienbesitz und wenig kapitalmarktorientiert. Diese Unternehmen neigen dazu, ihre Gewinne in den Unternehmen zu kumulieren. Bei guter Wirtschafts- und Ertragslage führt dies zu extrem hohen Sparquoten und enormer Vermögensbildung der betreffenden Eigentümer. So ist auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene auffällig, dass ein erheblicher Anteil der Ersparnisse im Unternehmenssektor gebildet wird (Behringer et al., 2020). Zugleich war die Investitionsentwicklung in Deutschland über die letzten 20 Jahre eher schwach. Statt in inländisches Sachkapital investiert zu werden und damit das Produktionspotential zu erhöhen, ist ein größerer Teil der Ersparnisse ins Ausland geflossen, spiegelbildlich zu den Leistungsbilanzüberschüssen. Mangels valider Datengrundlagen für den oberen Rand der Vermögensverteilung und zu den großen Familienunternehmen oder superreichen Haushalten können diese Zusammenhänge nicht genauer beleuchtet werden.

Tab. 2: Einkommensverteilung, Belastung mit Steuern und Sozialbeiträgen sowie Sparquote und Wohneigentumsquote 2015

Quantile Haushalts- brutto- äquivalenz- einkommen ¹⁾	Verteilung		Belastung mit Steuern und Sozialbeiträgen					Sparquote in Prozent Haushalts- netto- einkommen	Wohn- eigentümer in Prozent der Haushalte
	Haushalts- brutto- einkommen ²⁾	Haushalts- netto- einkommen	Steuern			Sozial- beiträge ²⁾	Steuern und Sozial- beiträge insgesamt		
			Einkom- mensteuer, Soli, Unter- nehmen- steuern	Indirekte Steuern	Insgesamt				
Prozent insgesamt		Prozent Haushaltsbruttoeinkommen							
Untere 5 %	1,1	1,7	0,3	24,8	25,1	3,0	28,1	- 25,8	9,8
1. Dezil	2,6	3,7	0,2	22,9	23,1	5,7	28,9	- 18,4	11,7
2. Dezil	3,7	4,8	0,4	18,3	18,6	14,6	33,3	- 10,5	24,8
3. Dezil	4,9	5,9	1,4	16,2	17,5	18,7	36,2	- 5,1	32,5
4. Dezil	5,7	6,7	2,5	15,5	18,0	21,2	39,2	- 4,2	39,9
5. Dezil	7,0	7,8	4,0	13,8	17,8	23,0	40,7	0,4	47,9
6. Dezil	8,0	8,4	6,6	12,5	19,1	25,1	44,2	3,5	54,7
7. Dezil	9,7	9,5	9,2	11,4	20,5	26,4	47,0	6,6	57,3
8. Dezil	11,7	10,8	11,8	10,7	22,5	27,7	50,2	5,5	58,8
9. Dezil	14,5	12,8	14,8	9,4	24,2	27,5	51,7	10,1	66,2
10. Dezil	32,1	29,6	24,6	6,6	31,2	14,9	46,1	24,0	73,0
Top 1%	9,9	9,3	34,8	4,8	39,6	3,5	43,1	35,1	.
Top 0,1%	4,3	4,0	38,1	4,1	42,2	0,7	42,9	38,9	.
Insgesamt	100,0	100,0	13,4	10,8	24,1	21,0	45,2	9,4	45,9

1) Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala.

2) Einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sowie fiktive Beiträge für die Beamtenversorgung.

Quelle: Integrierte Datenbasis SOEP, EVS und Einkommensteuerstatistik, fortgeschrieben auf 2015.

Soziale Sicherung, Steuer- und Transfersystem

Langfristig dürfte die Organisation der sozialen Sicherung einen erheblichen Einfluss auf die Ungleichheit der Vermögen im engeren Sinne haben. So zeigen einfache Korrelationsanalysen auf Grundlage von gesamtwirtschaftlichen Daten für die EU-Länder einen signifikanten Zusammenhang zwischen den staatlichen Sozialleistungen und der Vermögensungleichheit, vor allem im unteren und mittleren Bereich der Verteilung (Beznoska et al., 2017).

Dies dürfte vor allem für Länder wie Deutschland gelten, die ausgebaute Sozialversicherungssysteme haben. Die Sozialversicherungen werden über einkommensbezogene Beiträge finanziert und zahlen im Alter oder bei Arbeitslosigkeit und Krankheit beitragsäquivalente Einkommensleistungen, die den früheren Lebensstandard zu einem größeren Teil sichern. Durch das „Äquivalenzprinzip“ zwischen Beiträgen und Leistungen dominiert hier der Versicherungscharakter – anders als bei Grundsicherungssystemen, die nur eine Mindestversorgung garantieren. Die einkommensorientierte Absicherung entlastet die Bürger von privater Vorsorge und Vermögensbildung, führt aber spiegelbildlich zu hohen Beitragslasten und reduziert damit die Möglichkeiten zur privaten oder betrieblichen Vorsorge – und reduziert damit die Vermögensbildung in diesen Systemen. So zahlen die mittleren und höheren Einkommen einschließlich Arbeitgeberbeiträge im Durchschnitt bis zu 27 Prozent ihres Einkommens an Sozialversicherungsbeiträgen (Tabelle 2), knapp die Hälfte davon dürfte auf die Altersvorsorge entfallen.

Insoweit entsteht hier auch ein methodisches Problem beim Vergleich mit Ländern, die bei der sozialen Sicherung primär auf steuerfinanzierte Grundsicherungssysteme setzen und die Lebensstandardsicherung stärker der betrieblichen und privaten Vorsorge überlassen. Berücksichtigt man für Deutschland das „Sozialvermögen“ der Rentenversicherung sowie die betriebliche und private Altersvorsorge und die Beamtenversorgung, indem man die Versorgungsansprüche dieser Systeme kapitalisiert, reduziert sich die Vermögensungleichheit massiv – der Gini-Koeffizient sinkt um 19 Prozentpunkte (Bönke et al., 2019). Im Gegenzug müsste man für andere Länder die steuerfinanzierte und nicht bedürftigkeitsgeprüfte Grundrente berücksichtigen, die jedem Einwohner im Alter zusteht, dennoch sollte dieser Effekt zumeist geringer ausfallen. Insoweit ist die hohe deutsche Vermögenskonzentration im internationalen Vergleich zu relativieren.

Neben der sozialen Sicherung hat auch das Steuer- und Transfersystem einen erheblichen Einfluss auf die Verteilung der verfügbaren Einkommen und damit die Möglichkeiten der Vermögensbildung. Deutschland hatte und hat im internationalen Vergleich relativ hohe

Einkommensteuerbelastungen, während die indirekten Steuern eher unterdurchschnittlich und die vermögensbezogenen Steuern niedrig sind. Dadurch werden die Erwerbseinkommen der Mittelschichten und der Besserverdiener relativ stark mit Sozialbeiträgen und Einkommensteuer belastet, vor allem bei Singles und Paaren ohne Kinder (Tabelle 2, OECD, 2021). Die Steuerreformen der letzten Jahrzehnte haben neben Geringverdienern und Familien mit Kindern vor allem die hohen Einkommen und Vermögen entlastet – bei den Spitzensteuersätzen der Einkommen, bei den Unternehmensteuern, bei der Kapitaleinkommensbesteuerung und bei der Vermögensteuer. Bei der Besteuerung von Unternehmens- und Vermögenseinkommen sind allerdings Verbreiterungen der Bemessungsgrundlagen zu berücksichtigen, die aber die Senkungen der Steuersätze vermutlich in vielen Fällen nicht kompensiert haben. Mittlere und höhere Einkommen werden dagegen anhaltend hoch belastet (Tabelle 2, Bach et al., 2016), in den letzten Jahren eher stärker, da die kalte und warme Progression durch den progressiven Einkommensteuertarif nur teilweise zurückgenommen wurde. Ferner werden die bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen (Grundsicherung, Kinderzuschlag, Wohngeld) bei eigenem Einkommen zügig abgebaut, auch bei Erwerbseinkommen sind die Transferenzugsraten recht hoch. Dies reduziert die verfügbaren Einkommen der Geringverdiener und der unteren Mittelschichten.

Die vermögensbezogenen Steuern spielen in Deutschland keine große Rolle. Die Grundsteuer ist im internationalen Vergleich sehr niedrig, die Vermögensteuer wird seit 1997 nicht mehr erhoben und die Erbschaftsteuer hat nur ein niedriges Aufkommen (dazu ausführlich Kapitel 3.2.2). Das war in der Vergangenheit anders: Insbesondere in den in den 1950er und 1960er Jahren hatten die Vermögensabgaben im Rahmen des Lastenausgleichs 1952 und die Vermögensteuer eine beträchtliche gesamtwirtschaftliche Bedeutung und dürften eine gewisse Umverteilungswirkung ausgelöst haben. Seit den 1970er Jahren sank die Bedeutung dieser Steuern sukzessive. Erbschaftsteuer und Grunderwerbsteuer dürften seit jeher keine größeren Wirkungen auf die Vermögensverteilung gehabt haben. Eher haben sie in den letzten Jahrzehnten die Vermögensverteilung leicht verschärft, insoweit bei der Erbschaftsteuer sehr hohe Vermögensübertragungen von Unternehmens- und Unternehmensbeteiligungen stark begünstigt werden und die steigende Grunderwerbsteuer den Immobilienerwerb von Mittelschicht-Haushalten belastet.

Nicht zuletzt haben neben den staatlichen Steuern und Transfers auch die staatlichen Leistungen der Infrastruktur und Daseinsvorsorge einen mittelbaren Einfluss auf die Einkommens- und Vermögensverteilung. Ein gutes und effizientes Angebot an öffentlichen Gütern in diesen Bereichen ersetzt private Vorsorge und Vermögensbildung. Dies betrifft vor allem die Förderung der

Wohnungsversorgung sowie das Bildungs- und Gesundheitssystem. Auf den Wohnungsmärkten spielen in Deutschland neben den kommunalen Wohnungsunternehmen auch Genossenschaften eine größere Rolle. Der kostenlose Zugang zu höherer Bildung vermeidet, dass sich junge Menschen für ihre Ausbildung verschulden oder die Eltern dazu Einkommen und Vermögen einsetzen müssen. Insofern sollte man bei der Vermögensverteilung auch das Staatsvermögen sowie die Staatsverschuldung berücksichtigen, insbesondere auch im internationalen Vergleich.

Wohneigentum

Wohneigentum ist die wesentliche Vermögenskomponente der Mittelschichten und ein wichtiger Treiber für eine gleichmäßigere Vermögensverteilung (Bartels & Schroeder, 2020b). Der wesentliche Grund für die dekonzentrierende Wirkung des Wohneigentums liegt in der Selbstverpflichtung zum Sparen, die sich die Wohneigentümer mit der Abzahlung der Immobilie auferlegen. Ferner profitieren Wohneigentümer von den Preissteigerungen für Immobilien, die sich aus der steigenden Bodenrente ergeben. Entsprechend stark sind sie aber auch von stagnierenden oder fallenden Immobilienpreisen betroffen, was vor allem in weniger attraktiven und wirtschaftlich schwachen Regionen der Fall ist.

Internationale Vergleiche zeigen, dass in Ländern mit hoher Wohneigentumsquote die Vermögensverteilung deutlich gleichmäßiger ausfällt (vbw, 2017). Deutschland hat mit 46 Prozent der Haushalte eine der niedrigsten Wohneigentumsquote der OECD-Länder (Tabelle 2). Die Wohneigentumsquote steigt mit dem Einkommen kontinuierlich an, aber auch im obersten Dezil sind gut die Hälfte der Haushalte Mieter.

Deutschland hat seit jeher relativ hohe Baustandards und Baupreise sowie Nebenkosten, die vor allem den Eigenheimbau verteuern. Zugleich wurde der Mietwohnungsbau seit den 1920er Jahren sowie seit dem Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 1990er Jahre kräftig gefördert – durch sozialen Wohnungsbau, Städtebauförderung und steuerliche Vergünstigungen. Dadurch gibt es in Deutschland ein breites Angebot von Mietwohnungen für alle Bevölkerungsschichten, das neben privaten Investoren auch kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften bereitstellen.

Ferner werden erwerbstätige Singles oder Paare ohne Kinder mit mittleren und höheren Einkommen in Deutschland relativ stark mit Steuern und Sozialbeiträgen belastet, so dass sie aus den entsprechend geringeren Nettoeinkommen weniger sparen können. In den jüngeren Altersgruppen sinkt die Wohneigentumsquote in den letzten Jahren. Dies hängt wohl mit längeren

Ausbildungszeiten und weniger sicheren Beschäftigungsverhältnissen beim Berufseinstieg zusammen. Ferner gibt es bei jüngeren Erwachsenen einen Trend zu Schwarmstädten und deren Umland, in denen die Immobilienpreise deutlich gestiegen sind.

Finanzportfolios, betriebliche und private Altersvorsorge

Bei ihren Finanzportfolios tun sich die Deutschen schwer, in renditeträchtiger diversifizierte Anlagen wie Aktien, Anleihen oder Fonds zu investieren. Vor allem die Mittelschichten dürften dadurch in der Vermögensverteilung zurückgefallen sein. Erst im neunten Dezil erreichen Wertpapiere und Fonds einen Anteil von 23 Prozent am Brutto-Finanzvermögen, im obersten Dezil einen Anteil von 31 Prozent, in den Einkommensgruppen darunter sind es 10 bis 15 Prozent (Andreasch et al., 2020). Es dominieren Einlagen, Sparkonten und Lebensversicherungen. Diese werfen seit jeher nur wenig Rendite ab, bei den anhaltenden Niedrigzinsen zumeist keine mehr. Ferner profitieren sie dadurch auch nicht von den boomenden Vermögenspreisen. Ähnliches gilt für die betriebliche Altersvorsorge und private Rentenversicherungen, vor allem die Riester-Rente. Die relativ strikte Beitragsgarantie verhindert renditeträchtiger Anlagen, ferner sind die Transaktions- und Verwaltungskosten häufig recht hoch und zehren die mageren Renditen auf.

Vermögensübertragungen: Erbschaften und Schenkungen

Die hohe Ungleichheit bei den Vermögen setzt sich generationenübergreifend in einer entsprechenden Ungleichheit bei Erbschaften und Schenkungen fort (Bönke et al., 2016; Bach & Thiemann, 2016; Kleimann et al., 2020; Baresel et al., 2021). Die meisten bekommen von ihren Eltern oder anderen Verwandten nichts oder nur wenig, einige viel und wenige sehr viel. Im Durchschnitt beträgt der Anteil der Erbschaften am Gesamtvermögen der Haushalte nach den Studien etwa 30 bis 40 Prozent. Die Angaben sind aber unsicher, da sie durch Messfehler, Bewertungsmethoden und vor allem durch die Untererfassung der sehr wohlhabenden Haushalte verzerrt sein können.

Aus Sicht der Begünstigten ersetzen Erbschaften und Schenkungen die eigene Vermögensbildung und reduzieren insoweit die Ersparnisse. Andererseits erlauben sie längere Ausbildungswege oder die Übernahme größerer Risiken, so dass Produktivität und Lebenseinkommen der Begünstigten steigen können, was dann wiederum die Möglichkeiten der Vermögensbildung erhöht. Aus Sicht der Erblasser und Schenker bedeutet das Erbschaftsmotiv eine Motivation zur Vermögensbildung. Erbschaftsteuern reduzieren diese Motivation im Vergleich zu anderen Motiven (Substitutionseffekt), für sich genommen erhöht das Erbschaftsmotiv aber die Vermögensbildung der Erblasser (Vermögens-effekt).

Auch empirisch gibt es keine einheitlichen Befunde darüber, ob Erbschaften und Schenkungen die relative Ungleichheit der Vermögensverteilung im Querschnitt verstärken oder reduzieren. Hinweise auf eindeutig dekonzentrierende Wirkungen von intergenerationellen Transfers gibt es aber nicht, denn Reiche haben nicht mehr Kinder oder verbrauchen ihre Vermögen nicht stärker als Arme. Die Erbschaftsteuer oder andere Vermögensteuern, die hohe Vermögen potentiell belasten, spielen keine große Rolle in Deutschland – im Gegenteil werden hohe und sehr hohe Unternehmensübertragungen steuerlich privilegiert, die bei den obersten Vermögensgruppen dominieren. Daher dürfen Erbschaften und Schenkungen auch langfristig keinen großen Einfluss auf die relative Ungleichheit der Vermögensverteilung haben. Die absolute Vermögensungleichheit nimmt allerdings durch intergenerationale Transfers zu (Baresel et al., 2021).

Makroökonomische Einflüsse: Geldpolitik

Seit der Finanzkrise von 2008 unternahmen die Zentralbanken große Anstrengungen, um die Gefahren einer Deflation abzuwehren. Nachdem in kurzer Zeit der Leitzinssatz der Europäischen Zentralbank (EZB) gesenkt wurde, griff die EZB zu immer unkonventionelleren Maßnahmen, um die Eurozone zu stabilisieren. Anfang 2015 startete sie schließlich ihr Programm der quantitativen Lockerung. Die Anleihekäufe des Asset Purchase Programme (APP) wurden bis 2017 sukzessive ausgeweitet, flachten dann etwas ab und umfassen derzeit etwa 20 Milliarden Euro monatlich. Um die wirtschaftlichen Folgen der Corona Krise zu bekämpfen, startete die EZB im März 2020 außerdem ihr Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), das ebenfalls sukzessive ausgeweitet wurde und mittlerweile ein Volumen von 1,85 Billionen Euro aufweist. Auf Grund dieser geldpolitischen Innovationen der letzten 12 Jahre und dem starken Wachstum der Zentralbankgeldmenge, befasst sich die Makroökonomie zunehmend mit der Frage, welche Rolle die Geldpolitik als Treiber von Einkommens- und Vermögensungleichheit spielt.

Grundsätzlich gibt es zwei Kanäle durch die Geldpolitik die Ungleichheit beeinflussen kann. Einerseits kann eine expansive Geldpolitik die Einkommensungleichheit durch einen positiven Beschäftigungseffekt verringern. Andererseits führt eine expansive Geldpolitik zu höheren Vermögenspreisen, wodurch die Vermögensungleichheit eher steigt. Eine Untersuchung des derzeitigen empirischen Forschungsstands von Colciago et al. (2019) ergab, dass die Ergebnisse teilweise auseinander gehen und es noch keinen klaren Gesamteffekt der Geldpolitik auf die Ungleichheit gibt. Unabhängig davon argumentieren Ökonomen wie der frühere US-Zentralbank Vorsitzende Ben Bernanke (2015),

dass Geldpolitik auf lange Sicht eher neutral wirkt. Daher ist der Einfluss der Geldpolitik auf die Ungleichheit im Vergleich zu anderen Treibern eher begrenzt.

Anzumerken ist aber, dass die Geldpolitik über Jahrzehnte primär auf die gesamtwirtschaftliche Stabilisierung und das Inflationsziel ausgerichtet wurde. Dabei wurden die Auswirkungen auf die Finanzmärkte und das Entstehen von Kreditblasen (insbesondere Immobilienkreditblasen, vgl. 3.1.1.) lange außer Acht gelassen, was die Finanzkrise 2008 mit beförderte. Seitdem befürworten Ökonomen zunehmend eine Geldpolitik, die auch andere Ziele berücksichtigt, sowie die Erweiterung des Instrumentenbündels um makroprudenzielle Instrumente zur Überwachung der Stabilität des Finanzsystems. Ferner wird häufig eine Rückkehr zur Fiskalpolitik als primäres Mittel zur Stabilisierung der Konjunktur empfohlen.

Makroökonomische Einflüsse: Vermögenspolitik

Bei der ökonomischen Debatte um die Treiber der gestiegenen Vermögensungleichheit geht es auch um Vermögenspolitik und -besteuerung. In seinem viel beachteten Buch argumentierte Thomas Piketty (2014), dass die Kapitalrendite (r) langfristig größer sei als das Wachstum der Einkommen (g) und die Ungleichheit somit automatisch zunehme. Eine progressive Besteuerung wirkt diesem Trend jedoch entgegen und der starke Anstieg des Anteils der oberen 1 Prozent am Gesamtvermögen in vielen Industrienationen seit den 1970er Jahren ist laut Piketty vor allem auf den Abbau des progressiven Steuersystems zurückzuführen. Diese Einschätzung wurde von vielen Ökonomen nicht geteilt. So befand der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten (2014) das „Piketty Postulat [für] nicht haltbar“ und sah „kein[en] wirtschaftspolitische[n] Handlungsbedarf“.

Eine empirische Untersuchung von 16 Ländern über einen Zeitraum von knapp 150 Jahren ergab jedoch, dass r sogar sehr viel größer als g ist (Jordá et al., 2019). Außerdem zeigen Iacono und Palagi (2021) in einer mikroökonomischen Untersuchung, dass r sehr heterogen verteilt ist und mit dem Vermögen zunimmt. Diese Ergebnisse sprechen für politische Maßnahmen, die entweder Kapitaleinkommen (oder Vermögen) progressiver besteuern oder den Zugang zum Eigentum an Finanzvermögen auch für weniger Wohlhabende fördern, um die Kluft bei den Renditen zwischen den Reichen und den Armen zu verringern.

Anstieg der Immobilienpreise

Wie in 3.1.1. und 3.1.2. dargestellt, nimmt die Bedeutung von Immobilien für die Erklärung von Vermögensungleichheit zu (Bartels & Schroeder, 2020b). Einerseits macht das Immobilienvermögen im Durchschnitt etwa die Hälfte des Gesamtvermögens in einer typischen Volkswirtschaft aus (Piketty, 2014), andererseits wurde bei den Immobilienpreisen seit den 1960er Jahren ein starker Anstieg verzeichnet.

Knoll et al. (2017) zeigen, dass 80 Prozent des Anstiegs der Immobilienpreise durch den Anstieg des Bodenwertes erklärt werden kann. Höhere Baukosten hingegen können nur 20 Prozent des Anstiegs erklären. Zwei Treiber stecken hinter dem überproportionalen Preisanstieg des Bodens. Einerseits führen die steigende Nachfrage nach mehr Wohnflächen sowie die seit zwei Jahrzehnten anhaltende Re-Urbanisierung zu einem starken Preisanstieg in attraktiven deutschen Schwarmstädten und Ballungsräumen. Andererseits kann die gestiegene Einkommensungleichheit und die damit verbundene „Sparschwemme der Reichen“ (vgl. 3.1.1.) für den Preisanstieg der nicht oder nur begrenzt reproduzierbaren Bodenwerte verantwortlich gemacht werden.

Die Deregulierungen von Immobilien- und Finanzmärkten können hier zusätzlich als Treiber genannt werden. Denn ein deregulierter Finanzsektor ermöglicht und verstärkt die Kreditangebotsausweitung, die durch die Kapitalnachfrage der Wohlhabenden entsteht. Dies führt mitunter zu Hauspreis- und Finanzblasen, die makroökonomische Risiken bergen und die Ungleichheit weiter verschärfen können.

Technologischer Wandel, Pionier-Unternehmen und Superstar-Effekte

Ein weiterer Treiber für die Vermögensungleichheit dürfte im technologischen Wandel liegen. Wie in Kapitel 2.3. beschrieben verschärft der Skill-biased technological change die Lohnungleichheit. Nach Moll et al. (2021) führt die Automatisierung von Arbeitsprozessen auch zu höheren Kapitalrenditen und einer höheren Konzentration des Kapitals, was sowohl die Einkommens- als auch die Vermögensungleichheit verschärft. So hat die Marktkonzentration in den USA in den letzten 20 Jahren um mehr als 75 Prozent zugenommen (Grullon et al. 2019). Weil hochprofitable Unternehmen zusätzliche Marktanteile erobern konnten, sind die durchschnittlichen Preisaufschläge (markups) gestiegen und der aggregierte Anteil des Produktionsfaktors Arbeit am Einkommen gefallen (De Loecker et al. 2020). Diese Trends gibt es, wenn auch etwas abgeschwächt, auch in anderen Ländern (Diez et al. 2021).

Wenn also neue Technologien verfügbar werden, die in erster Linie den produktivsten Firmen einer Branche zugutekommen, werden diese "Superstar-Firmen" noch produktiver, gewinnen zusätzliche Marktanteile, verlangen höhere Aufschläge und erzielen höhere Gewinne (Stiebale et al. 2020). Industriepolitik und wettbewerbspolitische Regulierungen sowie Maßnahmen zur Förderung von Gewinnbeteiligungen, Mitarbeiteraktienoptionen oder ähnlichen Arrangements können diesen Trends auf die Vermögensverteilung entgegenwirken.

Historische Erblasten

Schließlich können historische Erblasten die Ungleichheit der Vermögensverteilung bis heute beeinflussen (Albers et al., 2020). Die beiden Weltkriege und deren Folgen haben das Sozialprodukt und -vermögen in Deutschland stark belastet. Dies reduzierte zunächst die Ungleichheit, da vor allem die hohen Vermögen belastet wurden, nicht zuletzt auch durch hohe Steuerbelastungen auf hohe Einkommen und Vermögen bis hin zu einer Vermögensabgabe in Höhe von 50 Prozent im Rahmen des „Lastenausgleichs“. Diese Belastungen sanken mit Beginn des „Wirtschaftswunders“ dann sukzessive, zugleich schuf die dynamische Wirtschaftsentwicklung neue wirtschaftliche Eliten und große Vermögen. In den oberen Mittelschichten und unteren Oberschichten blieben die Steuer- und Abgabenbelastungen aber hoch, und die Vermögensbildung relativ verhalten, zugleich wurde der Wohlfahrtsstaat breit ausgebaut. Auch in Ostdeutschland sind die Vermögenswerte bis heute deutlich niedriger als im Westen, zugleich bekamen Alteigentümer zumeist aus dem Westen ihre Immobilien und Unternehmen zurückübertragen. Durch den langsamen Aufholprozess dürften die West-Ost-Unterschiede noch ein bis zwei Generationen bestehen bleiben.

Zusammenfassung: Treiber der Vermögensungleichheit

Die wesentlichen Treiber der Vermögensungleichheit lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Den größten Einfluss hat längerfristig die *Einkommensverteilung*, da Vermögen aus gesparten Einkommensteilen gebildet werden. Haushalte mit niedrigem Einkommen sparen kaum, die Mittelschichten mäßig und die Hocheinkommensbezieher stark. Strukturelle Veränderungen der Einkommensungleichheit, wie etwa der Anstieg in den Nullerjahren, schlagen sich längerfristig in der Vermögensverteilung nieder. Dabei spielt auch der Rückgang der Progressions- und Umverteilungswirkung des *Steuer- und Transfersystems* seit den 1990er Jahren eine Rolle. Auf die aktuelle Verteilung im Querschnitt hat auch die Alterung der Bevölkerung einen Einfluss.

Die *vermögensbezogenen Steuern* hatten in der Vergangenheit in Deutschland eine gewisse umverteilende Wirkung, insbesondere in den 1950er und 1960er Jahren durch die Lastenausgleich-Vermögensabgaben und die Vermögensteuer. Diese Steuern verloren seit den 1970er Jahren sukzessive an Bedeutung. Die Vermögensteuer wird seit 1997 nicht mehr erhoben. Erbschaftsteuer und Grunderwerbsteuer hatten seither keine größeren Wirkungen auf die Vermögensverteilung.

Die soziale Sicherung und insbesondere die staatlichen *Alterssicherungssysteme* in Deutschland erhöhen die Ungleichheit der Vermögen im engeren Sinne, da sie zum einen private Vorsorge und Vermögensbildung ersetzen, zum anderen zu hohen Belastungen mit Sozialbeiträgen führen, die die Möglichkeiten zur privaten oder betrieblichen Vorsorge und Vermögensbildung reduzieren. Allerdings haben die beitragsäquivalenten Versorgungsansprüche an die Sozialversicherung vermögensgleichen Charakter.

Ferner beeinflussen Umfang und Struktur von *Sparverhalten* und *Vermögensbildung* die Vermögensungleichheit. Neben den Alterssicherungssystemen spielt hier das *Wohneigentum* eine große Rolle, das die wesentliche Vermögenskomponente der Mittelschichten darstellt. Wohnungseigentümer haben auch bei gleichen sonstigen sozio-ökonomischen Verhältnissen eine höhere Sparquote als Mieter, die sie sich durch die Finanzierung der Immobilie auferlegen. Ferner profitieren sie in den letzten Jahren von steigenden Vermögenspreisen für Immobilien. Daher gilt die niedrige Wohneigentumsquote als ein wichtiger Grund für die hohe Vermögensungleichheit in Deutschland.

Bei den *Finanzvermögen* der Mittelschichten dominieren renditeschwache Spareinlagen, auch viele wohlhabende Haushalte tun sich schwer, in renditeträchtiger diversifizierte Anlagen wie Aktien, Anleihen oder Fonds zu investieren. Dies reduziert die Vermögenseinkommen dieser Anleger, ferner profitieren sie nur wenig von den Preissteigerungen auf den Vermögenmärkten der letzten Jahre. Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen sowie vermietete Immobilien halten dagegen im Wesentlichen nur die Haushalte in den obersten Vermögensgruppen, bei denen entsprechende Wertsteigerungen entstanden.

Erbschaften und Schenkungen haben nur einen geringen Einfluss auf die relative Vermögensverteilung, die absolute Vermögensungleichheit nimmt durch intergenerationale Transfers aber zu. Damit setzt sich die hohe Ungleichheit der Vermögensverteilung über die Generationen fort, zumal die Erbschaftsteuer oder andere Vermögensteuern nur eine geringe Bedeutung in Deutschland haben.

Makroökonomische Einflüsse durch Globalisierung, technologischen Wandel, Finanz- und Geldpolitik sowie die seit den 1980er Jahren stetig fallenden Zinsen beeinflussen die Vermögensverteilung durch Veränderungen bei den Vermögenseinkommen und die deutlich gestiegenen Vermögenspreise. Dadurch steigt der absolute Abstand der Vermögensungleichheit zur unteren Hälfte der Vermögensverteilung, auf die relative Vermögensverteilung hat das aber nur eine geringe Wirkung, da sich die Vermögenspreise bei Immobilien und Unternehmen vermutlich im Wesentlichen gleichmäßig entwickelt haben dürften.

Im Einzelnen gibt es allerdings erhebliche Unsicherheiten über die Stärke und das Zusammenwirken der verschiedenen Einflussfaktoren, die sich längerfristig auch gegenseitig beeinflussen. So können institutionelle Reformen der Steuer-, Sozial- und Finanzpolitik oder Veränderungen der Finanz- und Vermögenmärkte gleichermaßen die wirtschaftliche Entwicklung, die längerfristige Einkommens- und Vermögensverteilung und auch das Sparverhalten deutlich beeinflussen. Ferner gibt es bei den sehr wohlhabenden und superreichen Haushalten erhebliche Informationsdefizite und Schätzrisiken, zugleich hat diese Gruppe durch die starke Vermögenskonzentration einen erheblichen Anteil am gesamten Vermögensbestand.

3.2 Politikfelder: Förderung der Vermögensbildung und Vermögensbesteuerung

Wenn man die große Ungleichheit der Vermögensverteilung in Deutschland reduzieren will, bieten sich angesichts der wesentlichen Treiber der Vermögensungleichheit grundsätzlich folgende Politikfelder an: Man kann die Vermögensbildung der Mittelschichten stärken, indem man Wohneigentum, ergänzende Altersvorsorge, Finanzvermögen oder Ausbildungsfinanzierungen fördert oder Hemmnisse bei der Vermögensbildung beseitigt, etwa auf den Immobilienmärkten oder im Steuerrecht. Sofern hier allerdings nur moderate Förderanreize gesetzt werden, wirken diese Programme nur langfristig und werden leicht von anderen Entwicklungen überspielt. Schnellere Erfolge erzielt man durch stärkere Umverteilung, also mit größeren Förderprogrammen, die naheliegenderweise mit Steuererhöhungen für hohe Einkommen oder Vermögen finanziert werden. Allerdings lösen größere Förderprogramme leicht Mitnahmeeffekte und Effizienzverluste aus. Letzteres gilt auch für spürbare Steuererhöhungen bei Wohlhabenden, die zudem politischen Widerstand provozieren.

3.2.1 Vermögensförderung: Vermögensbildung effektiver fördern, Renditen erhöhen, Erbschaften umverteilen

Eine effektive Förderung des Wohneigentums dürfte die hohe Ungleichheit der Vermögensverteilung in Deutschland langfristig deutlich senken und in die Nähe vieler Europäischer Nachbarländer rücken. Ähnliche Wirkungen auf niedrigerem Niveau hätten eine effektivere

ergänzende Altersvorsorge sowie eine wirksamere Sparförderung für die Mittelschichten. Ein Staatsfonds, der in weltweit gestreute Portfolios investiert, könnte ergänzende Erträge erwirtschaften, die der Bevölkerung als Grundeinkommen oder Grundvermögen zugutekommen. Nicht zuletzt können Vermögen umverteilt werden durch ein Grunderbe für alle jungen Erwachsenen, das durch eine Erhöhung der Erbschaftsteuer oder eine Vermögensteuer/-abgabe auf hohe Vermögen finanziert wird.

Langfristig sind Einkommen und Vermögen zwei Seiten einer Medaille. Abgesehen von Vermögens-transfers wie Erbschaften und Schenkungen wird Vermögen aus laufenden Einkommen gebildet. Da das Arbeitseinkommen etwa zwei Drittel der Primäreinkommen ausmacht, bei Geringverdienern und Mittelschichten ist sein Anteil noch ungleich höher, kommt dem „Humankapital“ und dessen „Produktivität“ eine zentrale Bedeutung für die Wohlfahrt der Bevölkerung zu. Dabei geht es nicht nur um materielle Ressourcen für Lebensunterhalt, Vorsorge und Sicherheit, sondern auch um soziale Netzwerke, Integration sowie gesellschaftliche und politische Teilhabe. Chancengleichheit, Bildung und Aufstiegsmöglichkeiten sind daher zentrale Elemente für die Wohlfahrt der Bevölkerung und für den sozialen und politischen Frieden.

Ein ausreichendes Einkommen aus eigenen Ressourcen ist die wesentliche Vorbedingung dafür. Dazu gehören gute Arbeitsbedingungen und ein fairer Lohn sowie ein leistungsfähiges Bildungssystem, das auch unterprivilegierten Gruppen eine Chance bietet. Hier gibt es in Deutschland Handlungsbedarf für mehr Ressourcen und bessere Konzepte. Eine migrationsfreundliche Einwanderungspolitik kann Probleme durch den demographischen Wandel mildern.

Ein angemessenes Vermögen ist Teil der persönlichen Risikoversorge und Sicherheit. Dies betrifft vor allem die Vorsorge für Alter, Krankheit und Pflege oder Arbeitslosigkeit, die in Deutschland maßgeblich durch die staatliche Sozialpolitik gesichert wird. Die staatlichen Sicherungssysteme – Sozialversicherung sowie Grundsicherung einschließlich Wohngeld und Kinderzuschlag – sollten modernisiert und an neue Herausforderungen angepasst werden. Ergänzende betriebliche und private Sicherungssysteme können ausgebaut werden, um Versorgungslücken zu vermeiden. Darüber hinaus vermitteln private Vermögen eine stärkere Sicherheit und Unabhängigkeit – sie versichern gegen Unbilden des Lebens und ermöglichen eine größere Zeitsouveränität, etwa auch für gesellschaftliches und politisches Engagement.

Wie in Kapitel 3.1 gezeigt ist die private Vermögensbildung der Mittelschichten in Deutschland recht schwach im internationalen Vergleich. Im Folgenden werden verschiedene Optionen diskutiert, wie man diese fördern und effektiver machen kann.

Wohneigentumsförderung: Finanzierung für Schwellenhaushalte verbessern, Hemmnisse verringern, Angebot ausweiten

Wohneigentum ist die wesentliche Vermögenskomponente der Mittelschichten und ein wichtiger Treiber für eine gleichmäßigere Vermögensverteilung. So zeigen internationale Vergleiche, dass in Ländern mit hoher Wohneigentumsquote die Vermögensverteilung für sich genommen deutlich gleichmäßiger ausfällt. Deutschland hat mit 46 Prozent der Haushalte eine der niedrigsten Wohneigentumsquoten der OECD-Länder. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt in der jahrzehntelangen Förderung des Mietwohnungsbaus – durch sozialen Wohnungsbau, Städtebauförderung und steuerliche Vergünstigungen. Dadurch gibt es in Deutschland ein breites Angebot von Mietwohnungen für alle Bevölkerungsschichten, das neben privaten Investoren auch kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften bereitstellen. Ferner werden erwerbstätige Singles ohne Kinder mit mittleren und höheren Einkommen in Deutschland relativ stark mit Steuern und Sozialbeiträgen belastet, so dass sie aus den entsprechend geringeren Nettoeinkommen weniger sparen können. In den jüngeren Altersgruppen sinkt die Wohneigentumsquote in den letzten Jahren. Dies hängt wohl auch mit längeren Ausbildungszeiten und weniger sicheren Beschäftigungsverhältnissen beim Berufseinstieg zusammen. Ferner gibt es bei jüngeren Erwachsenen einen Trend zu Schwarmstädten und deren Umland, in denen die Immobilienpreise deutlich gestiegen sind.

Der wesentliche Grund für die dekonzentrierende Wirkung des Wohneigentums liegt in der Selbstverpflichtung zum Sparen, die sich Wohneigentümer mit dem Ansparen und der Abzahlung der Immobilie auferlegen. Wenn sie dann im Alter schuldenfrei sind und angemessenen Erhaltungsaufwand für die Immobilie geleistet haben, sparen sie sich die Nettokaltmiete – das sind für eine 100 Quadratmeter-Wohnung bei 6 Euro nettokalt immerhin 600 Euro im Monat. Das gleicht das niedrige Einkommen im Ruhestand aus, gewährleistet dadurch den bisherigen Lebensstandard und vermeidet das Abrutschen in die Altersarmut. Ferner fördert Wohneigentum die lokalen sozialräumlichen Beziehungen in Nachbarschaft oder Hausgemeinschaft sowie das gesellschaftliche und politische Engagement. Und nicht zuletzt erinnern sich Konservative und Liberale gerne an die Konrad Adenauer zugeschriebene Erkenntnis: „Hausbesitzer machen keine Revolution.“

Allerdings hat Wohneigentum auch Nachteile. Aus der Perspektive des individuellen Vermögensportfolios stellt es ein erhebliches Klumpenrisiko dar. Bautechnische Mängel sowie

Verschlechterungen der soziökonomischen Verhältnisse in Hausgemeinschaft oder Wohnlage lassen sich nicht versichern. Veränderte Externalitäten durch Verkehrsflächen, andere Infrastrukturen oder Umnutzungen von Nachbargrundstücken kommen vor – von der klassischen Umgehungsstraße bis hin zu Windrädern oder Stromleitungen im Zuge der Energiewende. Das kann im Einzelfall den Wert der Immobilie empfindlich reduzieren. Hinzu kommen längerfristige Trends bei Siedlungsstrukturen und regionaler Wirtschaftskraft. In den letzten Jahren steigen die Immobilienpreise vor allem in wirtschaftlich erfolgreichen Ballungsräumen. In vielen ländlich-peripheren Regionen sinken sie, zum Teil deutlich. Die Liquidität und Mobilisierbarkeit ist bei Immobilien im Vergleich zu Finanzanlagen deutlich niedriger durch die Transaktionskosten bei Verkauf oder Beleihung. Das gilt beim Wechsel des Wohnorts aus beruflichen oder persönlichen Gründen sowie bei finanziellen Notlagen. Auch Bauleitung beim Hausbau oder die laufende Bewirtschaftung durch einzelne Wohneigentümer sind häufig weniger effizient als bei professionellen Wohnungsunternehmen.

Dies spricht dagegen, Wohneigentum „mit der Gießkanne“ zu fördern, wie dies bis 2005 mit der Eigenheimzulage oder zuletzt mit dem Baukindergeld gemacht wurde. Das löst hohe fiskalische Kosten und Mitnahmeeffekte aus. Neben Haushalten mit höheren Einkommen betrifft das auch Regionen mit niedrigen Immobilienpreisen, in denen längerfristig Leerstände drohen. In den Ballungsräumen verpufft die Förderung dagegen teilweise in steigenden Immobilien- und Baupreisen. Und die Wohneigentumsquote steigt dadurch nur wenig, denn für viele Schwellenhaushalte mit niedrigerem Einkommen und ohne nennenswerte Vermögen reicht eine Förderung im Umfang von 10 000 bis 20 000 Euro nicht aus, um genügend Eigenkapital für eine Immobilienfinanzierung zusammen zu bekommen.

Dies spricht dafür, Fördermittel prioritär in die Vermögensbildung von jüngeren Haushalten zu investieren, damit sie sich ein gewisses Vermögenspolster aufbauen können. Dieses können sie dann in Wohneigentum investieren, aber auch für andere Lebensumstände verwenden. Dies könnte idealerweise kombiniert werden mit einem Grunderbe (siehe unten), das für alle jungen Erwachsenen ein Startvermögen bereitstellt.

Darüber hinaus sollte eine gezielte Wohneigentumsförderung auf die relevanten Schwellenhaushalte fokussiert werden, vor allem auf jüngere Haushalte mit Kindern. Als Instrumente zur Abdeckung verbleibender Finanzierungslücken kommen insbesondere nachrangige Förderdarlehen in Frage, die durch staatliche Förderbanken oder ähnliche Institutionen in Kooperation mit den Immobilienfinanzierern bereitgestellt werden können (Michelsen, 2017; Voigtländer, 2019), sowie eine

„Sozialkaufprämie“ aus Zuschuss für besondere förderungswürdige Fälle (Braun & Grabka, 2021). Diese Instrumente sollten auf die mittleren Einkommenssegmente konzentriert werden, um zum einen Mitnahmeeffekte durch Haushalte mit höheren Einkommen und Vermögen zu vermeiden, zum anderen aber auch eine Überlastung und Überschuldung bei Haushalten mit niedrigeren Einkommen zu verhindern. Dabei müssen auch Fehlanreize für eine zu offensive Vergabepolitik der Förderinstitutionen vermieden werden – ein warnendes Beispiel sind hier ähnliche Förderprogramme in den USA im Vorfeld der Subprime-Krise, bei denen die Kreditvergabe zu stark auf Geringverdiener ausgeweitet wurde. Die Förderinstitutionen könnten auch alternative Erwerbs- und Finanzierungskonzepte einbeziehen, etwa Mietkauf-Modelle (Gründling & Grabka, 2019), Baugruppen oder Genossenschaftsanteile, soweit sie mit vergleichbaren Eigentums- und Nutzungsrechten verbunden sind wie Wohneigentum. Die Kommunen könnten dazu effiziente Bauprojekte mit eigenen oder beauftragten Bauträgern organisieren, etwa auch auf kommunalen Grundstücken per Erbpacht. Die fiskalischen Kosten für eine solche Förderung dürften nicht hoch sein im Vergleich zur alten Eigenheimzulage oder dem Baukindergeld der letzten Jahre. Jährliche Ausgaben in Höhe von 1,5 Milliarden Euro sollten hierfür ausreichen (Tabelle 3).

Darüber hinaus sollte die Politik dringend – *ceterum censeo* – alle Regelungen modernisieren, die derzeit die Baukosten unnötig verteuern, die Kaufnebenkosten hochtreiben oder die Mobilisierung von Bauflächen verhindern. Hier ist in den letzten Jahren deutlich zu wenig geschehen. Die Notarkosten sollten mindestens halbiert, die Grundbucheinträge noch stärker reduziert werden. Vor allem sollte die Grunderwerbsteuer dringend gesenkt oder zumindest ein Freibetrag für selbstgenutztes Wohneigentum eingeführt werden. Ferner müssen die Kommunen und die Bauverwaltungen ihre Hausaufgaben machen: mehr Personal und digitale Infrastruktur aufbauen, um die Planungs- und Genehmigungsverfahren deutlich zu beschleunigen, Bauflächen ausweisen und dabei vor allem Umnutzungen und Verdichtungen fördern. Bei der Grundsteuer sollten spekulative Anreize zum Zurückhalten von Grundstücken verteuert werden durch eine stärkere Besteuerung der Bodenwerte oder eine Baulandsteuer (Grundsteuer C). Auch die Bauvorschriften gehören auf den Prüfstand – das gilt zumal, wenn der Gebäudebestand in den nächsten Jahrzehnten komplett energetisch saniert werden soll, um die Klimaschutzziele zu erreichen.

Ergänzende Altersvorsorge vereinfachen und effizienter machen

Die gesetzliche Rentenversicherung ist für Geringverdiener und Mittelschichten die zentrale Stütze der Alterssicherung und dient damit auch der Vermögensbildung im weiteren Sinne. Da die Versorgungsansprüche der Rentenversicherung bei der Vermögensverteilung üblicherweise nicht

mitgerechnet werden, ist sie ein Grund für die hohe Ungleichheit der Vermögen im engeren Sinne in Deutschland (Kapitel 3.1). Berücksichtigt man diese sowie die Beamtenversorgung, sinken die Konzentrationsmaße erheblich (Bönke et al., 2019). Denn die Rentenversicherung gewährleistet über weitgehend beitragsäquivalente Leistungen eine moderate Lebensstandardsicherung im Alter, die insoweit eigene Vorsorge ersetzt. Ergänzende betriebliche oder private Vorsorge haben in Deutschland überwiegend nur Erwerbstätige mit höheren Einkommen. Zugleich sind die Rentenbeiträge mit immerhin 18,6 Prozent des Bruttolohns (einschließlich Arbeitgeberanteil) recht hoch und begrenzen die private Vorsorge, da sie das Nettoeinkommen reduzieren.

Die Diskussionen um die Nachhaltigkeit der umlagefinanzierten Rente sowie der Beamtenversorgung angesichts des demographischen Wandels sind jahrzehntealt und sollen hier nicht dargestellt werden. Ein Umstieg auf eine stärkere Kapitaldeckung löst die Probleme allenfalls begrenzt und ist nur langfristig möglich. Dies bedeutet zudem eine erhebliche Zusatzbelastung für Beitrags- oder Steuerzahler im Übergangszeitraum von einer Generation.

Um das sinkende Versorgungsniveau bei der gesetzlichen Rente in den nächsten Jahrzehnten auszugleichen, ist eine Förderung der ergänzenden Altersvorsorge sinnvoll. Die Riester-Rente ist besser als ihr Ruf, aber verbesserungsbedürftig. Die Kritikpunkte sind Legion und oft diskutiert: Hohe Kosten durch Abschluss und Verwaltung, intransparente Produkte, geringe Liquidität und Portabilität der Ansprüche, niedrige Renditen durch Niedrigzinsen und Beitragsgarantie, viele Geringverdiener nutzen die Förderung nicht.

Als Reformoptionen kommen in Frage: Vereinfachung der Verfahren und Lockerung der Beitragsgarantie, um renditeträchtigeren Anlagen nutzen zu können, sowie alternative und glaubwürdige Angebote durch öffentliche oder gemeinwirtschaftlich organisierte Vorsorgefonds, die Standardprodukte mit günstigen Transaktions- und Verwaltungskosten anbieten. Ferner sollte die betriebliche Altersvorsorge gestärkt werden, indem auch hier die Beitragsgarantien gelockert und die Anlageportfolios renditestärker werden. Ferner könnten die Arbeitgeber stärker in die Pflicht genommen werden, eine Mindestvorsorge anzubieten. Zudem ist überlegenswert, die bisherigen freiwilligen Zusatzsysteme durch eine Versicherungspflicht mit opt-out Möglichkeit zu stärken und somit den Anteil der Sparer zu erhöhen.

Arbeitnehmersparzulage und Wohnungsbauprämie ausweiten

Arbeitnehmersparzulage und Wohnungsbauprämie sind Fossile der Vermögensförderung. In den Zeiten des Wirtschaftswunders mit großen Ambitionen gestartet, fristeten sie über die letzten Jahrzehnte vor allem im Hinblick auf das gesamte Fördervolumen nur noch ein Schattendasein. Seit den 1990er Jahren konzentrierte sich die Politik vor allem auf die Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge.

Die Einkommensgrenzen und Förderungssätze von Arbeitnehmersparzulage und Wohnungsbauprämie wurden nur noch selten erhöht. Dadurch gingen die geförderten Personen und der Förderaufwand laufend zurück. Analysen ergeben nur eine geringe Wirksamkeit der Instrumente (Bönke & Brinkmann, 2017; IW Köln, 2018; Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, 2019; Kholodilin & Michelsen, 2021).

Beide Instrumente könnten zusammengelegt und an den neuen Einkommensgrenzen für die Wohnungsbauprämie orientiert werden, also bis zu einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 35 000 Euro gewährt werden, bei einem Ehepaar bis zu 70 000 Euro. Insbesondere sollten sie allen Personen offenstehen, nicht nur Arbeitnehmern wie bei der Sparzulage, deren Bindung an das Arbeitsverhältnis aufgegeben werden sollte. Die Förderung könnte deutlich erhöht werden, auf zum Beispiel bis zu 300 Euro im Jahr, um ihre Sichtbarkeit und damit die Sparanreize zu erhöhen. Ferner könnte man statt der festen Einkommensgrenze die Förderung langsam abschmelzen. Darüber hinaus könnte man die Förderung erhöhen und die Einkommensgrenzen weiter ausweiten, dann aber die Verwendung der Ersparnisse ähnlich wie bei der Wohnungsbauprämie für bestimmte Zwecke binden, etwa für Weiterbildungen, Unternehmensgründungen etc. Dies lässt sich auch mit Konzepten wie dem Lebenschancenkredit beziehungsweise dem Chancenkonto verbinden (siehe unten). Diese Ausweitung der Vermögensförderung könnte jährliche Mehrausgaben von etwa 1,5 Milliarden Euro kosten.

Sparer-Freibetrag bei der Einkommensteuer wiederbeleben

Wenn sich die Haushalte ein nennenswertes finanzielles Vorsorgevermögen aufgebaut haben, werden die Kapitalerträge schnell mit Kapitalertragsteuern beziehungsweise Einkommensteuer belastet, soweit sie den Sparer-Pauschbetrag in Höhe von 801 Euro im Jahr übersteigen. Dieser Pauschbetrag ist seit 2009 nicht mehr erhöht worden. Hier ist eine regelmäßige Anpassung sinnvoll, entsprechend dem steuerlichen Grundfreibetrag.

Ferner könnte die alte Idee des Sparer-Freibetrags wiederbelebt werden, um die Kapitalerträge steuerfrei zu stellen, die Haushalte auf angemessene Finanz-Vorsorgevermögen erzielen. So wurde im Jahre 1993 der Sparer-Freibetrag in Höhe von 6 000 DM beziehungsweise 3 068 Euro je Person eingeführt. Aufgewertet mit dem Verbraucherpreisindex wären das heute 4 600 Euro, mit den durchschnittlichen Arbeitseinkommen wären es 5 100 Euro.

So weit muss man nicht gehen. Aber ein finanzielles Polster von zum Beispiel 40 000 Euro pro Person könnte man den Steuerpflichtigen durchaus steuerfrei stellen. Eine solche Reserve hilft bei Arbeitslosigkeit oder Krankheit erst einmal weiter. Vor allem bei Immobilienfinanzierungen ist das eine gute Basis: Mit 80 000 Euro Eigenkapital kann ein Paar mit halbwegs gesicherten Einkommensverhältnissen auch in teureren Lagen Wohneigentum finanzieren.

Investiert in breit gestreute Aktienportfolios beziehungsweise in ETFs oder andere Fonds dürfte sich auch bei den hohen Vermögenspreisen noch eine jährliche Rendite von 3 bis 4 Prozent nach Abzug der Transaktionskosten erwirtschaften lassen. Das wären dann jährliche Kapitalerträge von bis zu 1 600 Euro im Jahr, die man mit dem Sparer-Freibetrag steuerfrei stellen könnte. Ferner könnte man dabei gegebenenfalls auch die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung einbeziehen. Eine Verdopplung des bisherigen Sparer-Pauschbetrags würde jährliche Mindereinnahmen von etwa 600 Millionen Euro im Jahr bedeuten (Bundestag Drucksache 19/5034, S. 12).

Staatsfonds: Der Staat investiert für die Bürger

Die Deutschen sparen viel und gerne, bilden aber nur wenig Vermögen – so könnte man das Deutsche Spar-Paradoxon etwas salopp zusammenfassen. Viele Menschen in Deutschland tun sich schwer, in renditeträchtigeren und diversifizierte Anlagen wie Aktien, Anleihen oder Fonds zu investieren. Die Verfügbarkeit von kostengünstigen und niederschweligen digitalen Anlageprodukten verbessert zwar die Situation. Sparkonten, Lebensversicherungen und ähnliche klassische Produkte werden im Zuge der Niedrigzinsen kaum noch angeboten. Aber vielen Menschen fehlt die finanzielle Bildung oder sie trauen sich nicht recht, solche diversifizierte Anlageportfolios aufzubauen.

Vor diesem Hintergrund entstand die Idee, dass der Staat dies für seine Bürger mit einem Staatsfonds in die Hand nimmt. Dazu werden Kapitalanlagen weltweit gestreut und renditeträchtig angelegt, die Erträge werden an alle verteilt (Fuest et al., 2019). Sie können entweder laufend als Grundeinkommen ausgeschüttet oder als Grundvermögen für die Alterssicherung der Bürger verwendet werden. Vorbild sind hier die Staatsfonds von Ländern, die beträchtliche Rohstoffrenten erzielen, vor

allem aus Öl – allen voran Norwegen und die Länder der arabischen Halbinsel oder Alaska, sowie auch Russland und China (Bönke & Harnack, 2017).

Die sprudelnden Ölquellen Deutschlands sind seine hohe Bonität auf den internationalen Finanzmärkten, insbesondere sein Status als Safe Haven für internationale Anleger. Verstärkt durch die expansive Geldpolitik der EZB liegen die Renditen der deutschen Staatsanleihen selbst bei längeren Laufzeiten im Negativbereich. Auch Pfandbriefe, Unternehmensanleihen mit hoher Bonität oder sonstige Investments mit geringeren Risikoprämien rentieren nur noch niedrig. Die Kehrseite sind wegbrechende Zinsen für die Kleinanleger, die dafür häufig den Euro und die EZB verantwortlich machen.

Ein deutscher Staatsfonds könnte die Renditedifferenz zwischen den Renditen für Aktien und Immobilien sowie den Refinanzierungskosten des Bundes nutzen, um längerfristig erhebliche Überschüsse zu erwirtschaften. Wenn der Staatsfonds jedes Jahr 0,5 Prozent des BIP auf dem Kapitalmarkt aufnimmt und investiert, die bei einer defensiven Anlagestrategie eine Renditedifferenz von 2 Prozentpunkten erzielen, so ergibt sich nach 50 Jahren ein Ertrag von gut 16 000 Euro je Einwohner. Bei einer Renditedifferenz von 3 Prozentpunkten steigt der Ertrag nach 50 Jahren auf 30 000 Euro je Einwohner (Fuest et al., 2019). Derzeit und in den nächsten Jahren dürfte die Renditedifferenz angesichts des Safe Haven-Status Deutschlands noch größer sein.

Natürlich gibt es Risiken bei dem Geschäft. Finanzkrisen oder Wechselkursschwankungen können das Fondsvermögen zumindest zeitweise empfindlich beeinflussen. Die Renditedifferenz kann längerfristig geringer ausfallen. Dies gilt vor allem, wenn andere Länder das Modell kopieren und ebenfalls auf den Finanzmärkten investieren. Ferner gibt es politikökonomische Risiken, das Fondsvermögen zu zweckentfremden. „Kasse macht sinnlich“ lautet eine alte Erkenntnis der (neo)liberalen Public Choice-Theorie und politischen Ökonomie. Die überwiegend guten Erfahrungen mit Staatsfonds – gleichermaßen in Demokratien wie Norwegen oder Alaska als auch in autoritären Ländern wie auf der arabischen Halbinsel oder China – zeigen aber, dass sich das durch institutionelle Regelungen vermeiden lässt (Bönke & Harnack, 2017). So sollten Investments im Inland oder Mehrheitsbeteiligungen an Unternehmen vermieden werden. Die Vermögensverwaltung sollte unabhängigen und professionellen Finanzmanagern übertragen werden, die Einhaltung der Anlageziele könnte die Bundesbank beaufsichtigen. Sofern der Staatsfonds gut gemanagt wird und Überschüsse erzielt, sollte die Bonität der Staatsverschuldung nicht belastet werden und deren Risikoprämien nicht steigen, da den zusätzlichen Schulden gleichwertige Vermögenswerte gegenüber stehen.

Klar ist auch, dass ein solcher Staatsfonds trotz seiner beträchtlichen Größe nur ein „Zusatzgeschäft“ sein kann angesichts der riesigen Vermögensaggregate, die die Vermögensverteilung treiben. Auch die Probleme der Alterssicherung wird das nur wenig und nur sehr langfristig mildern (Huchzermeier & Rürup, 2019). Ähnlich wie das Grunderbe kann ein Grundvermögen von 15 000 bis 30 000 Euro aber eine gute Grundlage für die individuelle Vermögensbildung oder eine Ergänzung für die Altersversorgung bieten.

Grunderbe, Lebenschancencredit oder Chancenkonto: Wohlstand für Alle!

Die große Ungleichheit bei den Vermögen in Deutschland führt zu einer entsprechenden Ungleichheit bei den Erbschaften (Bach & Thiemann, 2016; Baresel et al., 2021). Die meisten bekommen von ihren Eltern oder anderen Verwandten nichts oder nur wenig, einige viel und wenige sehr viel. Das reduziert die Chancengleichheit innerhalb einer Generation beträchtlich. Kinder aus wirtschaftlich gutem bis sehr gutem Hause werden „mit dem goldenen Löffel im Mund“ geboren. Im Vergleich zu ihren Altersgenossen aus den niederen Ständen und Klassen sind sie über ihren Familienhintergrund materiell abgesichert – und häufig bekommen sie von Hause aus auch mehr „kulturelles Kapital“ mitgegeben, also die „feinen Unterschiede“. Dies erleichtert längere Ausbildungswege, Unternehmensgründungen sowie beruflichen Erfolg und soziales, kulturelles oder politisches Engagement.

Daher wird die Erbschaftsteuer gerade auch aus einer meritokratischen Perspektive der Verteilungs- und Chancengerechtigkeit begründet. Liberale und selbst Konservative können sich hierbei höhere Steuerbelastungen vorstellen, soweit sie nicht die üblichen Vermögen der Normalbürger treffen. Um in der Steuerpolitik Erhöhungen der Erbschaftsteuer zu begründen, wird das Mehraufkommen häufig auch mit höheren Bildungsausgaben und ähnlichen Programmen verbunden. Auch eine Vermögensteuer/-abgabe auf hohe Vermögen wirkt ähnlich.

Eine konsequente Weiterentwicklung dieser Ideen ist das Grunderbe oder Sozialerbe. Jeder Einwohner bekommt mit 18 Jahren ein bedingungsloses Grunderbe vom Staat geschenkt, das über eine höhere Erbschaftsteuer oder andere Steuern auf hohe Vermögen finanziert wird (siehe Kapitel 3.2.2). Hierzu wären Beträge von bis zu 20 000 Euro pro Person durchaus zu finanzieren. Bei den derzeitigen Alterskohorten junger Erwachsener von etwa 750 000 Personen bedeutet das ein Finanzierungsvolumen von 15 Milliarden Euro im Jahr. Eine solche Verwendung könnte auch den Widerstand gegen Erhöhungen der Erbschaftsteuer verringern, die in den bürgerlichen Mittelschichten recht unbeliebt ist, obgleich dort nur wenige davon betroffen sind.

Ein solches Grunderbe oder Sozialerbe würde schon mittelfristig die Vermögensverteilung spürbar verringern, indem es junge Erwachsene zu einem Grundvermögen verhilft, die keine reichen Eltern haben (vgl. unten, Kapitel 3.2.2). Das Grunderbe wäre insoweit „bedingungslos“, als es nicht an eine Bedürftigkeit im Sinne von eigenen Vermögen oder Einkommen gebunden ist. Auch ein Milliardärs-Erbe bekommt es. In seiner Verwendung wird man das Grunderbe aber sinnvollerweise nicht jedem Einwohner mit 18 Jahren zur freien Verfügung auf das Konto überweisen, sondern es über die folgenden Jahrzehnte für bestimmte Zwecke binden: Ausbildungsfinanzierung, Erwerb von Wohneigentum, Selbständigkeit und Unternehmensgründungen, Weiterbildung oder für Einkommenseinbußen bei Arbeitslosigkeit oder Krankheit. Gefördert werden könnten auch Familienarbeit zur Betreuung von Kindern, Alten oder Behinderten. Solche Konzepte wurden entwickelt als „Lebenschancencredit“ (Mau, 2015) oder als „Chancenkonto“ beziehungsweise „persönliches Erwerbstätigenkonto“ (BMAS, 2017: 181 f.). Nicht ausgeschöpfte Beträge könnten verzinst werden mit dem Minimum aus Inflationsrate und Nominalzins für 10jährige Staatsanleihen. Im höheren Alter, zum Beispiel ab dem 40. oder 50. Lebensjahr, könnten verbleibende Beträge dann zur freien Verfügung gestellt werden.

Die Einrichtung und Abwicklung eines solchen Grunderbe-Chancenkontos würde einen gewissen administrativen Aufwand bedeuten. Die Einrichtung und Betreuung durch eine geeignete Behörde oder Förderbank sollte in Zeiten der Digitalisierung keine großen Kosten auslösen. Einen gewissen Aufwand erfordert aber die Prüfung der Verwendungszwecke: weniger bei Ausbildungsfinanzierungen, Arbeitslosigkeit und Krankheit oder Erwerb von Wohneigentum, stärker bei Weiterbildung oder Familienarbeit. Da man hier zumeist an ähnliche Regelungen im Sozialrecht oder andere Förderprogramme anknüpfen kann, sollte der Verwaltungs- und Befolgungsaufwand keine große Hürde darstellen. Zu klären wäre, wie Ein- und Auswanderer zu behandeln sind.

Fazit: Langfristig gleichmäßigere Vermögensverteilung durch kluge Vermögenspolitik

In diesem Abschnitt zeigen wir verschiedene Möglichkeiten auf, um die Vermögensbildung der breiten Mittelschichten zu stärken und die starke Ungleichheit der Vermögensverteilung in Deutschland zu reduzieren. Einen nachhaltigen und deutlichen Effekt dürfte eine Förderung des Wohneigentums haben. Eine deutliche Steigerung der Wohneigentumsquote dürfte Deutschland bei der Vermögensverteilung in die Nähe vieler Europäischer Nachbarländer rücken. Ähnliche Wirkungen auf niedrigerem Niveau hätten eine effektivere ergänzende Altersvorsorge sowie eine wirksamere Sparförderung für die Mittelschichten. Effizienzgewinne bei der Vermögensanlage können durch eine Verbesserung der finanziellen Bildung und durch renditeträchtigeren Anlagen realisiert werden. Hierzu müssten die

Rahmenbedingungen für die Riester-Rente und die betriebliche Altersversorgung angepasst werden. Ferner sollte es mehr Angebote durch öffentliche oder gemeinwirtschaftlich organisierte Vorsorgefonds geben, die Standardprodukte zu günstigen Transaktions- und Verwaltungskosten anbieten. Ein Staatsfonds, der in weltweit gestreute Portfolios investiert, könnte ergänzende Erträge erwirtschaften, die der Bevölkerung als Grundeinkommen oder Grundvermögen zugutekommen. Nicht zuletzt können Vermögen umverteilt werden durch eine Erhöhung der Erbschaftsteuer oder eine Vermögensteuer/-abgabe auf hohe Vermögen, deren Aufkommen zur Finanzierung eines Grunderbes von zum Beispiel bis zu 20 000 Euro für jeden jungen Erwachsenen verwendet wird.

Allerdings müssen dabei Effizienzaspekte beachtet werden. Wohneigentum hat auch Nachteile für Haushalte der Mittelschicht, da es einen großen Teil des Vermögens bindet. Renditeträchtigere Finanzanlagen bringen Risiken mit sich. Ein Staatsfonds löst politische Risiken aus. Förderprogramme erfordern Verwaltungs- und Befolgungskosten, wenn sie auf spezifische Gruppen zugeschnitten werden. Werden sie stärker „mit der Gießkanne“ an breite Gruppen verteilt, erhöht sich der Förderaufwand und es drohen Mitnahmeeffekte.

Ferner stellt sich die Finanzierungsfrage für größeren Förderaufwand. Die hier vorgeschlagenen Programme zur Vermögensbildung könnten mit mittleren einstelligen Milliardenbeträgen im Jahr auskommen, sofern sie primär auf die relevanten Mittelschichthaushalte fokussiert werden (Tabelle 3). Dann sind allerdings keine großen Wirkungen auf die Vermögensverteilung zu erwarten, allenfalls langfristig über Jahrzehnte. Große Förderprogramme, vor allem für ein Grunderbe an alle jungen Erwachsenen, bewirken dagegen auch mittelfristig spürbare Effekte, kosten aber leicht zweistellige Milliardenbeträge, wenn spürbare Beträge von bis zu 20 000 Euro pro Person bereitgestellt werden sollen (Tabelle 3, vgl. auch unten, Kapitel 3.2.2, Tabelle 4). Mit Blick auf die Umverteilungsziele kommen hierzu vor allem Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen in Frage. Solche Steuererhöhungen lösen aber leicht Anpassungsreaktionen aus, die das Aufkommen sowie Wachstum und gesamtwirtschaftliche Effizienz reduzieren können. Mögliche Steuererhöhungen für Vermögen werden im folgenden Kapitel diskutiert.

Tab. 3: Fiskalische Wirkungen von Förderprogrammen zur Vermögensbildung und einer Reform der vermögensbezogenen Besteuerung Längerfristige jährliche Aufkommenswirkungen, geschätzt für 2022

Reformmaßnahme	Finanzielle Wirkung	
	Mrd. Euro	Prozent BIP
Förderprogramme zur Vermögensbildung		
Förderung des Wohneigentums von Schwellenhaushalten	-1,5	- 0,04
Ausweitung von Arbeitnehmersparzulage und Wohnungsbauprämie	-1,5	- 0,04
Verdoppelung des Sparer-Pauschbetrags	-0,6	- 0,02
Einführung eines Grunderbes für alle 18-Jährigen	-15,0	- 0,40
Insgesamt	-18,6	- 0,50
Reform der vermögensbezogenen Besteuerung		
Reform Erbschaftsteuer		
Mindestbesteuerung Unternehmensübertragungen, Abbau sonstiger Vergünstigungen, Reform der persönlichen Freibeträge	7,0	0,19
Vermögensteuer/-abgabe für Superreiche ab einem persönlichen Nettovermögen von 20 Mio. Euro, 1 Prozent	9,5	0,26
Erhöhung Grundsteuer durch Stärkung Bodenwertbesteuerung	15,0	0,40
Einkommensteuer auf Veräußerungsgewinne aus Immobilien	6,0	0,16
Aufkommensneutrale Reform der Grunderwerbsteuer		
Einschränkung Gestaltungen, insbesondere "share deals", Begünstigung Wohneigentum oder Senkung Steuersätze	0,0	0,00
Insgesamt	37,5	1,01

Quelle: Eigene Berechnungen.

3.2.2 Vermögensbesteuerung: Erbschaften, Immobilien und Superreiche stärker belasten

Im internationalen Vergleich besteuert Deutschland die Erwerbseinkommen der Mittelschichten und Besserverdienenden ziemlich hoch. Bei den Vermögen sind wir dagegen ein Niedrigsteuerland. Durch eine Reform der Vermögensteuern sollen hohe Vermögen sowie die leistungslose Bodenrente stärker belastet werden. Das Aufkommen der Erbschaftsteuer könnte längerfristig verdoppelt werden durch eine Mindestbesteuerung von hohen Unternehmensübertragungen und den Abbau von Steuervergünstigungen. Um auch hohe Unternehmenseinkommen mittelbar progressiv zu belasten, könnte eine Superreichen-Vermögensteuer eingeführt werden, zum Beispiel ab Vermögen von 20 Millionen Euro. Bei den Immobilienvermögen sollten die

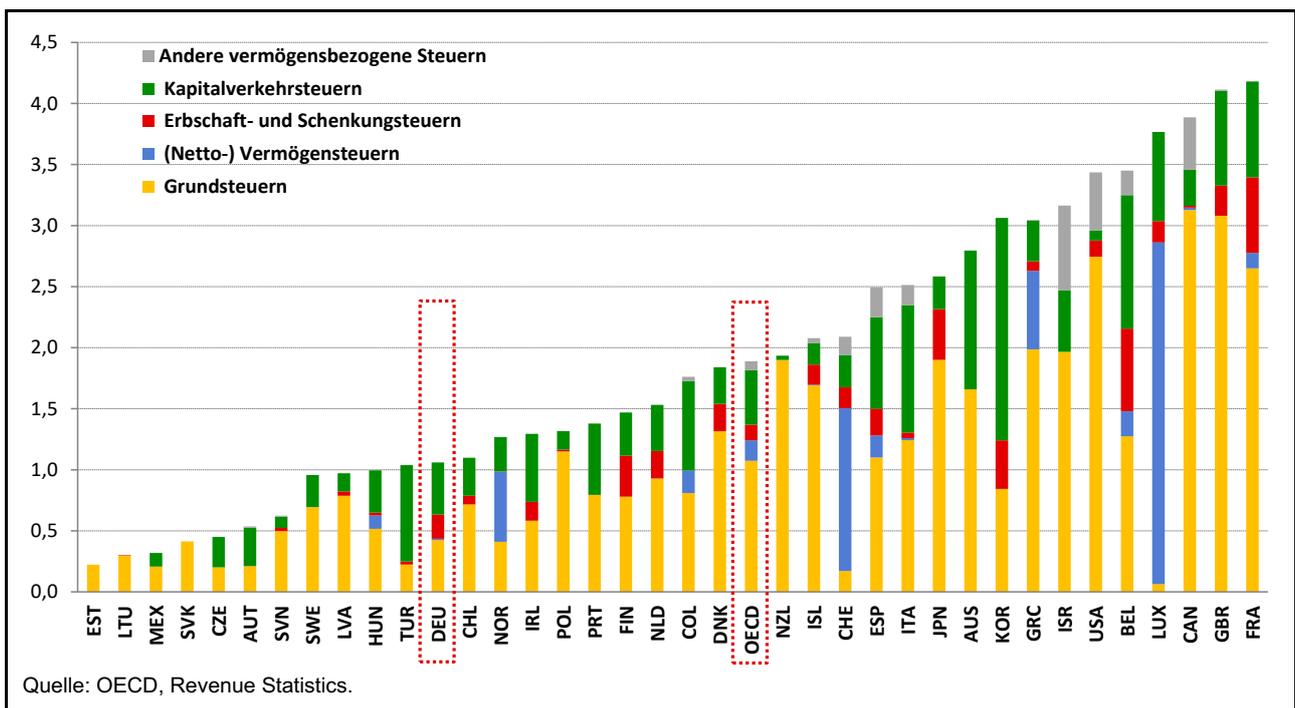
Bodenwerte durch die Grundsteuer und die Veräußerungsgewinne durch die Einkommensteuer stärker besteuert werden. Bei der Grunderwerbsteuer sollten Steuergestaltungsmöglichkeiten abgeschafft und der Ersterwerb von Wohneigentum steuerfrei gestellt werden.

Deutschland besteuert die Erwerbseinkommen der Mittelschichten und Besserverdienenden ziemlich hoch. Bei den einschlägigen OECD-Vergleichsrechnungen zu den Belastungen von durchschnittlichen Arbeitnehmer-Haushalten mit Einkommensteuer und Sozialbeiträgen liegen wir regelmäßig an der Spitze (OECD, 2021). Bei Selbständigen und Hocheinkommensbezieher*innen sieht das schon günstiger aus: Die Belastungen mit Sozialbeiträgen steigen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze nicht mehr, bei der Einkommensteuer gibt es im Vergleich zu anderen Ländern größere Abzugs- und Gestaltungsmöglichkeiten bei Betriebsausgaben, Werbungskosten oder Vorsorgeaufwendungen, Familien mit höheren Einkommen werden durch Kinderfreibeträge und Ehegattensplitting begünstigt.

Beim Vermögen ist Deutschland dagegen ein Niedrigsteuerland. Vor allem die Grundsteuer, die in den meisten OECD-Ländern die dominante Komponente der Vermögensbesteuerung ist, liegt im internationalen Vergleich sehr niedrig (Abbildung 13). In vielen Ländern betragen die Grundsteuerbelastungen ein Mehrfaches des deutschen Niveaus – vor allem in England, Kanada, den USA und anderen angelsächsischen Ländern, wo man für Eigenheime schnell 2 000 Euro und mehr im Jahr zahlen kann, während in Deutschland für ein Eigenheim oder eine Eigentumswohnung selbst in Ballungsräumen zumeist nur 200 bis 400 Euro im Jahr gezahlt werden. Aber auch in europäischen Nachbarländern wie Frankreich, Italien, Spanien, Dänemark oder Polen liegen die Grundsteuern über dem OECD-Durchschnitt.²

² In diesen Ländern werden mit der Grundsteuer häufig auch öffentliche Leistungen wie Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung oder Schulen finanziert. Dagegen zahlen wir in Deutschland allein für die Gebühren für Wasser, Abwasser und Abfall häufig mehr als das Doppelte wie für die Grundsteuer – diese Gebühren werden pauschal je Person oder Haushalt erhoben, wirken also wie eine Flat bzw. Poll Tax regressiv bezogen auf das Haushaltseinkommen.

Abb. 13 Aufkommen vermögensbezogener Steuern in den OECD-Ländern 2017-2019 in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)

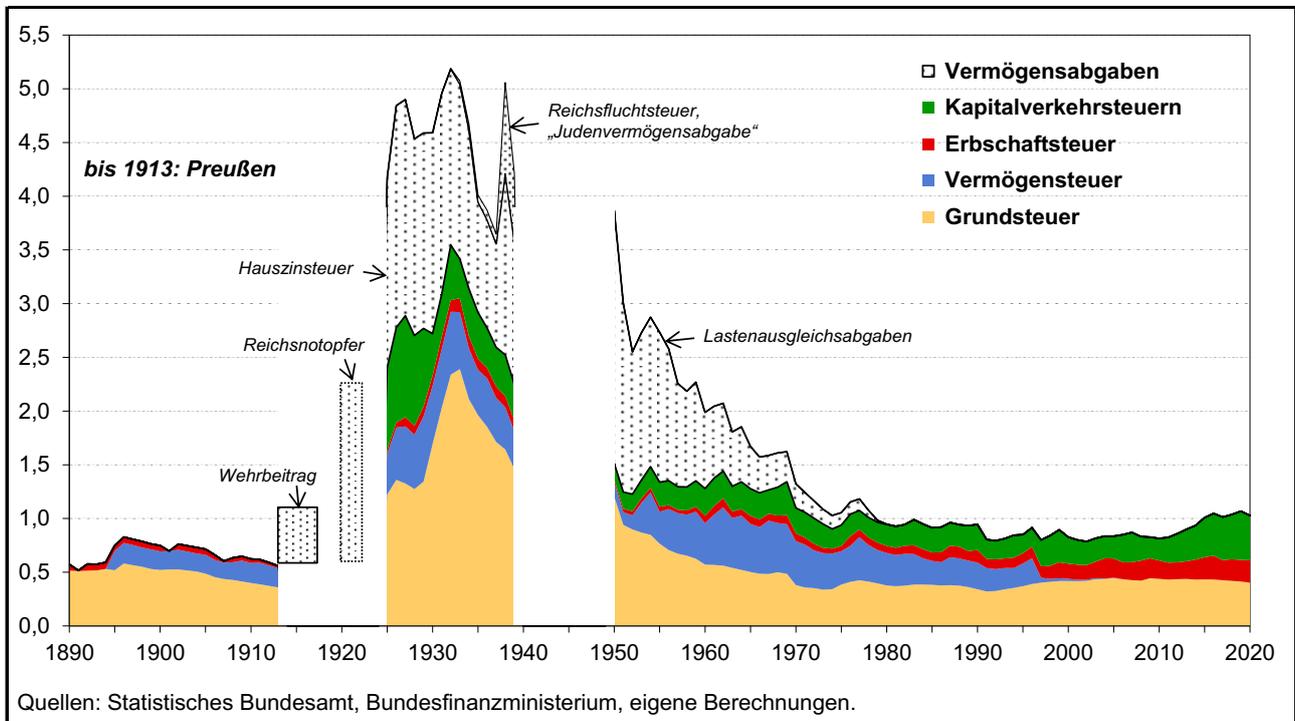


Erbschaftsteuern haben in den meisten Ländern ein ungleich geringeres Niveau. Hier liegt Deutschland über dem OECD-Durchschnitt, aber in Ländern wie Frankreich und Belgien sind die Belastungen deutlich höher. Eine laufende Vermögensteuer auf das persönliche Nettovermögen erheben nur noch wenige Länder wie die Schweiz oder Norwegen, in einzelnen Ländern kommt das Aufkommen auch von Unternehmen, etwa in Luxemburg und Irland. Ferner spielen Kapitalverkehrssteuern eine spürbare Rolle, vor allem die Grunderwerbsteuer. Trotz der deutlich gestiegenen Grunderwerbsteuern der Länder in den letzten 15 Jahren liegt Deutschland noch unter dem OECD-Durchschnitt.

Deutschland hat eine lange Tradition der vermögensbezogenen Besteuerung, die in früheren Jahrzehnten eine größere fiskalische Bedeutung hatte als heute (Abbildung 14). Dies gilt neben der Grundsteuer auch für die laufende Vermögensteuer sowie einmalige Vermögensabgaben, die nach den Weltkriegen erhoben wurden. Die Vermögensabgaben im Rahmen des Lastenausgleichs 1952 und die Vermögensteuer hatten in den 1950er und 1960er Jahren eine beträchtliche gesamtwirtschaftliche Bedeutung und dürften eine gewisse Umverteilungswirkung gehabt haben (Bach, 2020: 21 ff., Albers et al., 2020: 22 ff.). Durch die nominal fixierten Teilzahlungen der Vermögensabgaben (die bis 1979 erhoben wurden) und die zunehmende Unterbewertung der Vermögensteuer-Bemessungsgrundlage sank die wirtschaftliche Bedeutung dieser Steuern seit den 1970er Jahren. Die Erbschaftsteuer hatte dagegen bis in die 1990er Jahre nur eine geringe Bedeutung. Nach dem Ende der Vermögensteuer 1997 wurde sie gestärkt, ebenso die Grunderwerbsteuer. Bei letzterer wurden nach der

Föderalisierung ab 2006 in den meisten Ländern die Steuersätze fast verdoppelt, ferner hat der Immobilienboom das Aufkommen erhöht.

Abb. 14: Aufkommen vermögensbezogener Steuern und Vermögensabgaben in Deutschland 1890-2020 in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)



In den letzten beiden Jahrzehnten ist nicht nur die Einkommens- und Vermögensungleichheit gestiegen. Im gleichen Zeitraum wurde die Umverteilungswirkung der Steuersysteme in Deutschland und in den meisten OECD-Ländern bei hohen Einkommen und Vermögen vermindert (Förster, Llena-Nozal & Nafilyan, 2014, Bach u.a., 2016: 63 ff.). Die Einkommensteuer-Spitzensätze wurden gesenkt. Unternehmens- und Kapitaleinkommen wurden aus der „synthetischen“ und progressiven Besteuerung der persönlichen Einkommen herausgelöst, sie werden zumeist nur noch mit proportionalen Steuersätzen belastet, die deutlich niedriger liegen als der Spitzensteuersatz („duale Einkommenssteuer“). Persönliche Vermögensteuern wurden in den meisten OECD-Ländern abgeschafft, so auch in Deutschland. Auch die Erbschaftsteuer wurde in manchen Ländern abgeschafft, in Deutschland fristet sie nur ein Schattendasein, gemessen an der hohen Vermögenskonzentration und der rollenden Erbschaftswelle.

Vor diesem Hintergrund gibt es in der steuerpolitischen Diskussion eine Renaissance der Besteuerung von Spitzeneinkommen und hohem Vermögen. In einigen Ländern wurden die Spitzensteuersätze angehoben oder Vermögensteuern erhöht oder wiederbelebt. Auch in Deutschland hat dies in

den steuerpolitischen Diskussionen der letzten Jahre eine Rolle gespielt, etwa in den Bundestagswahlkämpfen 2013 und 2017. Internationale Organisationen wie EU, OECD und IMF empfehlen Deutschland seit Jahren regelmäßig, die hohen Belastungen der Erwerbseinkommen durch Einkommensteuer und Sozialbeiträge zu reduzieren und die vermögensbezogenen Steuern zu stärken, insbesondere die Grundsteuer oder die Erbschaftsteuer.³

Als Steuern auf hohe Vermögen kommen infrage: die *Erbschaft- und Schenkungsteuer* auf unentgeltliche Vermögensübertragungen oder die laufende *Vermögensteuer* auf den jeweils aktuellen Vermögensbestand. Mit Blick auf besondere Belastungen der öffentlichen Haushalte, zuletzt durch die fiskalischen Kosten der Corona-Krise, kommt ferner eine *einmalige Vermögensabgabe* auf den aktuellen Vermögensbestand in Frage. Für diese Steuern müssen die Vermögen breit erfasst und mit ihren Marktwerten ermittelt werden. Höhere persönliche Freibeträge sollen die Vermögen bis zu den obersten Perzentilen der Vermögensverteilung freistellen.

Grundsteuer, Grunderwerbsteuer und Finanztransaktionssteuern können gestärkt werden, um tendenziell „leistungslose“ Einkommen stärker zu belasten, die auf den Immobilien- oder Finanzmärkten erzielt werden. Dies betrifft die steigenden Bodenwerte und die damit verbundene Bodenrente in vielen Regionen. Dazu sollten auch die Veräußerungsgewinne bei Immobilien generell steuerpflichtig gemacht werden. Finanztransaktionssteuern sollen die Finanzmärkte stabilisieren und hohe Gewinne aus Finanztransaktionen abschöpfen.

Erbschaftsteuer: Die beste Vermögensteuer

Die Erbschaftsteuer gilt vielen Ökonomen und Steuerfachleuten als beste Variante der Besteuerung von hohem persönlichem Vermögen. Im Vergleich zur laufenden Vermögensteuer oder auch zu laufenden Kapitaleinkommensteuern hat sie weniger Effizienz Nachteile. Da sie nur bei der Generationenfolge erhoben wird, löst sie weniger Ausweichreaktionen aus. Dies gilt zumindest, solange Alter und Vermögensnachfolge noch weiter weg sind. Bei großen Vermögen oder auch Familienunternehmen wird sie aber schon ins Kalkül einbezogen und löst insoweit ebenfalls Ausweichreaktionen aus. Im Hinblick auf Steuergerechtigkeit und Steuerlastverteilung erscheint die Erbschaftsteuer vielen sinnvoller als eine laufende Vermögensbesteuerung. Die Besteuerung des „leistungslosen“ Vermögenszugangs trägt „meritokratischen“ Vorstellungen Rechnung und fördert die Chancengleichheit zwischen Angehörigen einzelner Generationen. Nicht zuletzt ist die Erbschaftsteuer im Vergleich zur

³ Europäische Kommission (2019): Länderbericht Deutschland 2019. COM(2019) 150 final; OECD (2019): Germany Economic Snapshot; IMF (2019): Germany: 2019 Article IV Staff Report; and Statement by the Executive Director for Germany. July 10, 2019.

laufenden Vermögensteuer kostengünstiger zu erheben, da das Vermögen nur einmal beim Transfer erfasst und bewertet, aber nicht laufend aktualisiert werden muss.

Das Aufkommen der Erbschaftsteuer von derzeit 9 Milliarden Euro im Jahr ist stark durch Steuervergünstigungen gemindert. Unternehmensnachfolgen werden weitgehend steuerfrei gestellt, um Liquidität und Finanzierungsbedingungen mittelständischer Unternehmen nicht zu gefährden. Dabei werden auch sehr hohe Übertragungen im höheren dreistelligen Millionenbereich begünstigt, selbst wenn sie an Personen gehen, die sich nicht aktiv im Unternehmen engagieren und als Anteilseigner keine besonderen unternehmerischen Risiken tragen, etwa auch Minderjährige und Kinder (Bach & Mertz, 2016). Die Erbschaftsteuerreform 2016, in deren Vorfeld es zu erheblichen Vorzieheffekten bei den Firmenübertragungen kam, hat diese Begünstigungen nur wenig eingeschränkt. Ferner gibt es Gestaltungsmöglichkeiten bei Übertragungen an Stiftungen.

Die Firmenprivilegien führen dazu, dass hohe und sehr hohe Unternehmensvermögen häufig steuerfrei bleiben, während Personen mit Immobilien oder Finanzvermögen schon bei Beträgen über einer Million Erbschaftsteuer zahlen müssen, bei Übertragungen von ferneren Verwandten oder übrigen Personen schon bei niedrigen Vermögen. Dies stellt Belastungskonzeption und Legitimation der Erbschaftsteuer in Frage. Ferner kann die massive Förderung der familienbezogenen Unternehmensfortführung langfristig auch Effizienz Nachteile auslösen, da Familienangehörige nicht unbedingt die besseren Unternehmer sind und die „corporate governance“ in größeren Familienunternehmen häufig Probleme aufwirft.⁴

Daher sollten hohe Steuerbegünstigungen für die Unternehmensnachfolge durch Freibeträge auf kleinere und mittelständische Unternehmen beschränkt werden. Bei größeren Familienunternehmen und wesentlichen Beteiligungen an Kapitalgesellschaften sollten die Vergünstigungen auf maximal die Hälfte des regulären Steuersatzes begrenzt werden, bei hohen Unternehmensübertragungen wären das 15 Prozent. Stundungsregelungen beziehungsweise eine Verteilung der Steuerbelastung über lange Zeiträume können die Liquiditäts- und Finanzierungsbelastungen stark mildern. Ferner könnte man es den Steuerpflichtigen ermöglichen, ihre Steuerbelastung in Beteiligungsanteilen zu bezahlen. Um dabei politikökonomische Risiken und Vorbehalten zu begegnen, könnten diese Staatsbeteiligungen in einen Staatsfonds eingebracht werden, der unabhängig von politischen Entscheidungsgremien verwaltet wird, etwa von der Deutschen Bundesbank.

⁴ Vgl. Grossmann und Strnulik (2010). Die Studie enthält allerdings keine explizite Modellierung von Kapitalmarktunvollkommenheiten und corporate governance beziehungsweise den besonderen Verhältnissen mittelständischer Familienunternehmen.

Neben der Einschränkung der Firmenprivilegien sollten weitere Steuervergünstigungen der Erbschaftsteuer reduziert werden. Der Bewertungsabschlag von zehn Prozent für zu Wohnzwecken vermietete Immobilien oder die Steuerfreistellung des „Familienheims“ bei Weiternutzung durch enge Angehörige sollten abgeschafft werden. Steuerbefreiungen für kirchliche, gemeinnützige oder mildtätige Zwecke und politische Parteien sollten nur gewährt werden, soweit die zugewendeten Vermögen ausschließlich den geförderten Zwecken dienen. Ferner könnte der Zeitraum der Zusammenrechnung mit früheren Erwerben von derzeit 10 Jahren deutlich verlängert oder gänzlich aufgehoben werden, um die mehrfache Nutzung der persönlichen Freibeträge zu begrenzen.

Diese Reform dürfte das jährliche Erbschaftsteueraufkommen längerfristig um etwa 7 Mrd. Euro erhöhen (Tabelle 3). Ein Teil des Mehraufkommens könnte gegebenenfalls zu einer moderaten Erhöhung der persönlichen Freibeträge genutzt werden, insbesondere bei Ehe- und Lebenspartnern sowie bei Kindern. Ehe- und Lebenspartner könnte man gegebenenfalls komplett steuerfrei stellen. Damit würde man sich die Veranlagung von vielen Fällen ohne nennenswertes Steueraufkommen sparen und vor allem den akuten Vorbehalten der Mittelschichten gegenüber der Erbschaftsteuer begegnen.

In Öffentlichkeit und Politik ist die Erbschaftsteuer deutlich unpopulärer als eine laufende Vermögensteuer oder eine Erhöhung der Unternehmen- und Kapitaleinkommensteuern (Allensbach 2013). Offenbar stößt die Belastung des Vermögenstransfers im engen Familienzusammenhang und im sensiblen Umfeld von Alter und Tod auf Vorbehalte. Vermögenswerte wie das Eigenheim oder auch Familienunternehmen werden häufig als generationenübergreifender Familienbesitz betrachtet und nicht als „leistungslose“ Bereicherung der nachfolgenden Generationen. „Das Geld ist doch schon versteuert“ heißt es zudem häufig. Nicht zuletzt gibt es wohl bei vielen die latente Hoffnung, dass man einmal reich werden könnte. Angesichts dieser Vorbehalte bekämpfen Wirtschaftsverbände höhere Erbschaftsteuern auf Unternehmensübertragungen oder auch die Vermögensteuer mit intensivem Lobbyismus recht erfolgreich.⁵ Sie beschwören Gefahren für den Wirtschaftsstandort und die mittelständische Wirtschaft herauf.

Dabei spielen wohl auch Unsicherheit oder falsche Vorstellungen über die mögliche Betroffenheit von der Erbschaftsteuer eine Rolle. Tatsächlich stellen die hohen persönlichen Freibeträge die

⁵ Vgl. dazu die Kampagnen des Verbandes Die Familienunternehmer gegen höhere Vermögensteuern 2013 sowie der Stiftung Familienunternehmen gegen eine stärkere Erbschaftsteuer auf Unternehmensübertragungen 2015/16.

Übertragung von normalen Vermögen im engsten Familienkreis steuerfrei. Insoweit sollten die Mittelschichten und die unteren Oberschichten eigentlich ein Interesse an einer höheren Erbschaftsteuer haben, soweit diese keine größeren negativen wirtschaftlichen Wirkungen auslöst. Bessere Informationen zur Bedeutung von Erbschaften und Erbschaftsteuer für wirtschaftlichen Erfolg und Vermögensverteilung können die Ablehnung der Erbschaftsteuer reduzieren (Bastani & Waldenström, 2021).

Vermögensteuer: Ergänzungssteuer für Superreiche

In Öffentlichkeit und Politik ist die Vermögensteuer ein Dauerthema. Nachdem sie ab 1997 nicht mehr erhoben wurde, gab es aus dem linken politischen Spektrum immer wieder Initiativen zu ihrer Wiedererhebung. Im Zuge der zunehmenden Ungleichheit in den Nullerjahren und den Verwerfungen der Finanzkrise wurden die Diskussionen breiter und die Pläne konkreter. Im aktuellen Bundestagswahlkampf befürworteten die Wiedererhebung der Vermögensteuer auch Grüne und SPD sowie die Linke.

Als „Standardmodell“ für die revitalisierte Vermögensteuer hat sich inzwischen herausgebildet: persönlicher Freibetrag von mindestens 2 Millionen Euro sowie ein Steuersatz von mindestens 1 Prozent. Dadurch soll die Vermögensteuer auf die sehr wohlhabenden Personen konzentriert werden. Betroffen sind im Wesentlichen das oberste eine Prozent der Vermögensverteilung, belastet werden vor allem die reichsten 0,1 Prozent. Durch die starke Vermögenskonzentration in der Spitze kann eine solche Vermögensteuer ein jährliches Aufkommen von 24 Milliarden Euro erzielen (Bach, 2020: 42 ff., Tabelle 4). Bei einem zusätzlichen Freibetrag für Betriebsvermögen und Unternehmensbeteiligungen von 5 Millionen Euro sinkt das Steueraufkommen auf 17,5 Milliarden Euro im Jahr. Bei einem progressiven Steuertarif erhöht sich das Aufkommen entsprechend.

Voraussetzung für die Wiedererhebung der Vermögensteuer ist die Neuregelung der Bewertungsvorschriften. Hierfür kann auf die seit 2009 geltenden verkehrswertorientierten Bewertungsregelungen für die Erbschaftsteuer zurückgegriffen werden, die sich grundsätzlich bewährt haben. Die Vorschläge sehen in der Regel auch vor, Kapitalgesellschaften und weiterer juristische Personen gesondert steuerpflichtig zu machen. Mögliche Doppelbelastungen der Anteile von natürlichen an den juristischen Personen sollen dabei vermieden werden (zum Beispiel durch ein „Halbvermögensverfahren“).

Eine solche Vermögensteuer kann allerdings wirtschaftliche Nachteile auslösen, die tendenziell größer sind als bei der Erbschaftsteuer. Denn mittelbar belastet eine laufende Vermögensteuer die laufenden Erträge, und das leicht in erheblichem Ausmaß. Bei Unternehmen mit Eigenkapitalkosten von zum Beispiel 7 Prozent bedeutet eine jährliche Vermögensteuer von 1 Prozent eine implizite Erhöhung der Unternehmensteuerbelastung um 10 Prozentpunkte bezogen auf den Ertrag. Bei Finanzanlagen und Immobilien mit niedrigeren Risiken beziehungsweise Renditen ergeben sich noch deutlich höhere implizite Ertragsbelastungen. Soweit die Steuerpflichtigen auf die Steuerbelastung reagieren, etwa indem sie weniger investieren, ins Ausland gehen, Steuergestaltungsmöglichkeiten nutzen oder Steuern hinterziehen, sinkt das Aufkommen und es können auch gesamtwirtschaftliche Nachteile entstehen (Bach & Thiemann, 2016). Ferner ist die Vermögensteuer ertragsunabhängig („Soll-Ertragssteuer“). Bei zeitweise niedrigen Erträgen oder Verlusten muss sie weiterhin gezahlt werden, was den gesamtwirtschaftlich sinnvollen Risikoausgleich durch die Besteuerung sowie deren gesamtwirtschaftliche Stabilisierungsfunktion im Vergleich zu aufkommensgleichen Ertragsteuern reduziert. Insofern ist die Vermögensteuer „die hässliche Schwester der Kapitaleinkommensbesteuerung“ (Bach, 2017) – und insofern ist es effizienter und wohl auch gerechter, die tatsächlichen Einkünfte zu besteuern und nicht die zugrundeliegenden Vermögen.

Der Verwaltungs- und Befolgungsaufwand ist bei der Vermögensteuer insoweit höher, als die Vermögenswerte regelmäßig neu bewertet werden müssen. Wenn man das pragmatisch angeht, sollten die damit verbundenen Kosten aber deutlich unter 10 Prozent des Aufkommens gehalten werden können. Denn es können viele Informationen aus der Ertragsbesteuerung der betreffenden Objekte herangezogen werden. Ferner reduziert sich der Aufwand erheblich, wenn die Bewertungsverfahren einmal abgestimmt sind und nur die Werte fortgeschrieben werden müssen.

Das „Standardmodell“ der Vermögensteuer ab 2 Millionen Euro persönliches Vermögen erscheint politisch nur wenig realistisch angesichts der Belastungen vieler mittelständischer Unternehmen und der damit verbundenen Proteste der Wirtschaftsverbände. Erst recht gilt das für eine separate Vermögensteuer der Kapitalgesellschaften angesichts des anhaltenden Steuerwettbewerbs. Elemente der Vermögensteuer könnten aber genutzt werden, um Belastungslücken der bestehenden Ertrags- und Einkommensbesteuerung auszugleichen. So unterliegen sehr hohe Unternehmens- und Vermögenseinkommen der „Superreichen“ häufig nicht der progressiven Einkommensteuer, soweit sie in Unternehmen, Holdinggesellschaften oder Stiftungen thesauriert werden. Dies führt zu Effektivbelastungen mit Unternehmensteuern von 20 bis 30 Prozent, mitunter auch deutlich niedriger, wenn Auslandsgewinne erzielt oder Steuergestaltungen genutzt werden. Damit werden diese Einkommen

häufig niedriger besteuert als die Erwerbseinkommen der oberen Mittelschichten und Besserverdienenden – zumal, wenn man die Sozialbeiträge mitrechnet.

Hier könnte eine Superreichen-Vermögensteuer mit sehr hohen Freibeträgen einen Ausgleich schaffen, die erst ab zweistelligen Millionenvermögen erhoben wird. Dann könnte man auch komplizierte Begünstigungen von Betriebsvermögen und Unternehmensbeteiligungen vermeiden. Eine Superreichen-Vermögensteuer von 1 Prozent auf persönliche Vermögen über 20 Millionen Euro könnte schätzungsweise ein jährliches Aufkommen von 9,5 Milliarden Euro erzielen, steuerpflichtig wären 21 000 Personen, also die reichsten 0,031 Prozent der Vermögensverteilung. Ab Vermögen von 40 Millionen Euro könnte eine solche Superreichen-Vermögensteuer von 1 Prozent noch ein Aufkommen von 7 Milliarden Euro im Jahr erzielen, steuerpflichtig wären 8 000 Personen, also die reichsten 0,012 Prozent der Vermögensverteilung.

Ferner kann man auf die gleichen Bemessungsgrundlagen eine einmalige Vermögensabgabe erheben (Bach, 2020). Statt die aktuellen Vermögen laufend zu besteuern, wird der Vermögensbestand einmalig belastet mit einem höheren Abgabensatz, zum Beispiel 15 bis 30 Prozent (siehe unten). Anschließend kann die Abgabe über einen längeren Zeitraum abbezahlt werden, zum Beispiel über 20 oder 30 Jahre. Solche Vermögensabgaben sollen als außerordentliches Finanzierungsinstrument hohe finanzielle Belastungen der öffentlichen Finanzen abbauen – zuletzt etwa die hohen Schulden in Folge der Corona-Krise.

Unter Effizienzgesichtspunkten hat die einmalige Vermögensabgabe den Vorteil, dass die Abgabepflichtigen nicht mehr ausweichen können. Insoweit gibt es keine unmittelbaren „Substitutionseffekte“ – und damit keine „Zusatzlast“ („excess burden“), also Effizienzverluste durch „Verzerrungen“ wirtschaftlicher Entscheidungen, die bei laufenden Vermögensteuer oder Kapitaleinkommensteuer leicht entstehen (Eichengreen, 1989). Sofern die Abgabepflichtigen allerdings damit rechnen, dass derartige Vermögensabgaben in regelmäßigen Abständen erhoben werden, können bei längerfristigen Investitions- und Anlageentscheidungen oder bei der Wohnortwahl durchaus Substitutionseffekte ähnlich wie bei der Erbschaftsteuer entstehen (Kempkes & Stähler, 2015). Die Verwaltungs- und Befolgungskosten der Vermögensabgabe sind deutlich günstiger als bei einer laufenden Vermögensteuer gleichen jährlichen Aufkommens, da man sich die regelmäßige Aktualisierung der Besteuerungsgrundlagen sparen kann.

Ferner sind hybride Modelle einer Integration von Elementen der Vermögensbesteuerung in die bestehende Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung möglich. Dies entspricht auch dem alten Konzept der Kontroll- und Ergänzungsfunktion der Vermögensbesteuerung bei wohlhabenden Steuerpflichtigen – prägend war hier die Preußische Ergänzungssteuer (1893), die später als Blaupause für die deutschlandweite Vermögensteuer ab 1923 diente. Indem man einen Mindestertrag des Vermögens ansetzt oder die Vermögensteuer auf die Einkommensteuer anrechnet, könnte sie als Mindeststeuer fungieren (Jarass und Obermair, 2003). Damit können Unzulänglichkeiten bei der Gewinn- und Einkommensermittlung gemildert werden, insbesondere bei Besteuerungslücken wie den Nutzungswerten von hochwertigem selbstgenutzten Wohneigentum („imputed rent“) und Luxusgütern, den steuerfreien Veräußerungsgewinnen von Immobilien oder bei Steuergestaltungen. Oder man ersetzt die bestehende Kapitaleinkommensbesteuerung durch eine Sollertragsbesteuerung, indem eine kalkulatorische Verzinsung des Vermögenswerts bei der Einkommensteuer angesetzt wird. Die Niederlande praktizieren das seit längerem bei der Einkommensbesteuerung von Immobilien und Unternehmensbeteiligungen (Tillaart u.a., 2001; Van Kommer und Kusters, 2013).

Immobilienvermögen: Bodenwerte und Veräußerungsgewinne besteuern, Grunderwerbsteuer reduzieren

Die Niedrigzinsen der letzten Jahre befeuern die „Flucht in Sachwerte“. Neben höheren Unternehmenswerten führt dies vor allem zu höheren Immobilienpreisen. Ferner haben die günstige wirtschaftlichen Entwicklung, die kräftige Zuwanderung sowie die weiter steigende Wohnungsgröße je Einwohner die Immobilienpreise in Deutschland seit Ende der Nullerjahre deutlich belebt, nachdem sie im Jahrzehnt zuvor stagnierten. Verstärkt durch Trends zur Re-Urbanisierung sind die Immobilienpreise in attraktiven Ballungsräumen und Schwarmstädten nachgerade explodiert, mitunter haben sie sich im letzten Jahrzehnt mehr als verdoppelt. In wirtschaftlich weniger erfolgreichen Regionen stagnieren die Immobilienpreise dagegen oder sinken.

Bauland ist ein knapper Produktionsfaktor, der nicht beliebig vermehrt werden kann. Die Mobilisierung von Flächen wird von Stadtentwicklung und Siedlungspolitik begrenzt, zunehmend aber auch durch Umwelt- und Klimaschutz oder die Bestandsinteressen von Anwohnern und anderen „Insidern“ („NIMBY“). Hohe Transaktionskosten für die Mobilisierung von Immobilien kommen hinzu. Dies führt zu einem häufig unelastischen Angebot an Immobilien, damit zu kräftigen Preissteigerungen im Bestand und somit zu einer höheren „Bodenrente“.

Ökonomische Renten kann man grundsätzlich hoch besteuern, ohne dass Effizienz Nachteile entstehen – so lehrt es die ökonomische Theorie. Unter meritokratischen Verteilungsgesichtspunkten

gilt eine solche Steuer als „gerecht“, da sie die Renten zufällig oder spekulativ entstanden sind und keine produktiven Leistungen dafür erbracht wurden. Steuern auf die Bodenrente sind daher eine alte Idee der Steuerpolitik.

Bei der Besteuerung der Bodenrente ist Deutschland sehr zurückhaltend. Bei der Grundsteuer werden uralte Immobilienwerte zugrunde gelegt, die seit Jahrzehnten nicht erneuert wurden – in den alten Ländern aus dem Jahr 1964, in den neuen Ländern aus dem Jahr 1935 (die nur grob auf die Wertverhältnisse von 1964 hochgerechnet wurden) [sic!]. Bei der Einkommensteuer sind Veräußerungsgewinne nur bis zu einer Haltedauer von 10 Jahren steuerpflichtig, danach steuerfrei. Lediglich die Grunderwerbsteuer belastet Grundstücksumsätze, sie trifft die Bodenrente aber nur unvollkommen und wenig systematisch. Zur gesamten Immobilienbesteuerung wäre eine umfassende Reform angezeigt, bei der Immobilienvermögen gleichmäßiger und vor allem die Bodenrente stärker belastet werden (Bach & Eichfelder, 2021).

Nach der Grundsteuerreform 2019 durch den Bundesgesetzgeber gibt es eine Perspektive zur regelmäßigen Erneuerung der Grundstückswerte, je nach den Konzepten die Bundesländer, die derzeit beschlossen werden.⁶ Aus ökonomischer und finanzpolitischer Perspektive spricht einiges für eine deutliche Stärkung der Bodenwertkomponente bei der Grundsteuer – bis hin zur reinen Bodenwertsteuer, wie sie in Baden-Württemberg realisiert werden soll. Diese belastet stärker die Bodenrente, die vor allem bei hohen Bodenpreisen in Ballungsräumen und guten Lagen mit unelastischem Grundstücksangebot entsteht, und damit die Eigentümer. Insbesondere für die kommunale Steuer- und Finanzpolitik erscheint die Bodenwertkomponente wesentlich. Denn viele kommunale Infrastrukturleistungen schlagen sich in den Immobilienpreisen nieder. Über regelmäßig aktualisierte Bodenwerte partizipiert die Kommune an der Bodenrente. Dies fördert den politischen Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Gruppen innerhalb der Gemeinde, die um die kommunalen Leistungen konkurrieren. Ferner fördert die Bodenwertbesteuerung wichtige siedlungspolitische Ziele der Gemeinden, ein hinreichendes Angebot an Immobilien zu gewährleisten, Umnutzungen und Nachverdichtungen zu fördern und die Zersiedelung zu begrenzen. Sie verteuert das spekulative Liegenlassen von Bauflächen und setzt Anreize zur Bebauung.

⁶ Die meisten Bundesländer halten am Modell des Bundes fest, das über die Bodenrichtwerte die tatsächlichen Bodenwerte der Objekte berücksichtigt: Berlin, Thüringen, Rheinland-Pfalz, Bremen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein. Sachsen und das Saarland wollen das Bundesmodell mit leichten Modifikationen verwenden, vermutlich auch Nordrhein-Westfalen. Niedersachsen, Hamburg und Hessen planen ein „Flächen-Lage-Modell“, das die Bodenwerte nur pauschaliert nach Lagekategorien berücksichtigt und daher die tatsächlichen Werte bei schlechten Lagen überschätzt und bei guten Lagen unterschätzt. Baden-Württemberg hat eine reine Bodenwertsteuer beschlossen. Bayern plant eine Flächensteuer auf Grundlage der Grundstücks- und Gebäudeflächen, die auf die Bodenwertkomponente verzichtet.

Auch bei den Verteilungswirkungen geht die Bodenwertbesteuerung grundsätzlich in die richtige Richtung. Haushalte mit höheren Einkommen und Vermögen wohnen in der Regel in besseren Lagen. Dagegen belastet die bayerische Flächensteuer alle Lagen gleich, innenstadtnahen Nobelviertel wie Großwohnsiedlungen in der Peripherie. Aber auch in guten Lagen gibt es Alteingesessene mit niedrigerem Einkommen. Etwa die oft bemühte Beamtenwitwe im Nobelviertel, die im Eigenheim auf einem großen Grundstück wohnt. Ferner werden bei einer verstärkt bodenwertorientierten Grundsteuer auch attraktive Innenstadtviertel mit massiv gestiegenen Bodenpreisen deutlich teurer, die dann auf Bestandsmieter mit günstigen Mieten überwältigt wird. Aus diesen Gründen schrecken viele Länder vor einer reinen Bodenwertsteuer zurück, manche wollen auch die Bodenwertkomponente im Bundesmodell entschärfen.

Die Gemeinden haben versprochen, die Grundsteuerreform zunächst aufkommensneutral umzusetzen. Längerfristig sollte das Aufkommen der Grundsteuer aber erhöht werden. Eine Verdoppelung des Aufkommens würde Mehreinnahmen von 15 Milliarden Euro im Jahr bedeuten. Damit könnten die Kommunen Städte- und Wohnungsbau fördern. Ferner könnte der Gemeindeanteil am Aufkommen der Gewerbesteuer reduziert werden, der stark mit der Konjunktur schwankt und daher häufig prozyklische Wirkungen bei den kommunalen Investitionen auslöst.

Bei der Einkommensteuer sollten Veräußerungsgewinne auch jenseits der Haltedauer von 10 Jahren steuerpflichtig sein. Dies könnte auch für eigengenutzten Wohnraum gelten, dann sollten allerdings die Veräußerungsgewinne steuerneutral auf neu erworbene Immobilien übertragen werden können. Mit Blick auf die Geldentwertung könnten Abschläge in Abhängigkeit von der Haltedauer gemacht werden. Ferner sollten die progressionsmildernden Regelungen der Einkommensteuer für außerordentliche Einkünfte angewendet werden. Im Gegenzug sollten auch Veräußerungsverluste entsprechend anerkannt werden, die zumindest innerhalb der Einkunftsart Vermietung und Verpachtung verrechnet werden sollten. Hier können längerfristig Mehreinnahmen von etwa 6 Milliarden Euro im Jahr entstehen.

Eine beliebte steuerliche Gestaltung im Bereich von vermieteten Immobilien sind Objektgesellschaften, zumeist in Form einer GmbH, die wiederum über Holdinggesellschaften gehalten werden können (Trautvetter 2020, 14, Bach & Eichfelder, 2021, 467). Dann unterliegen die Mieteinkünfte auf Ebene der Objektgesellschaften aufgrund der erweiterten Kürzung des Gewerbeertrags (§ 9 Nr. 1 Satz 2 ff. GewStG) nur der Körperschaftsteuer und dem Solidaritätszuschlag, aber nicht der

Gewerbesteuer. Faktisch werden die Mieteinkünfte dann nur mit 15,8 Prozent Körperschaftsteuer plus Solidaritätszuschlag besteuert, solange diese nicht ausgeschüttet werden. Dies ist eine massive Privilegierung im Verhältnis zu anderen Einkünften, die einschließlich Einkommensteuer, Gewerbesteuer, Solidaritätszuschlag und gegebenenfalls Kirchensteuer mit mehr als 50 Prozent besteuert werden können. Ein zweiter Vorteil ist, dass die Holding die Anteile an der Objektgesellschaft steuerlich begünstigt veräußern kann (§ 8b Abs. 2, 3 KStG), so dass faktisch nur fünf Prozent des Veräußerungsgewinns steuerpflichtig sind. Diese Regelungen sollten abgeschafft werden, dies würde schätzungsweise 1,5 Milliarden Euro Mehreinnahmen im Jahr erzielen.

Auf die Grunderwerbsteuer könnte man in einem solchen System längerfristig verzichten, mittelfristig könnte man ihr Besteuerungsniveau reduzieren. Denn die Grunderwerbsteuer ist als spezielle Bruttoumsatzsteuer beziehungsweise Verkehrsteuer ein antiquiertes Steuerkonzept. Sie benachteiligt die Mobilisierung von Grundstücken und führt dadurch zu Fehllenkungen auf den Immobilienmärkten. Dies hemmt die Mobilität von Personen und Unternehmen sowie Entwicklung und Anpassung bei Städtebau und Siedlungsstrukturen. Insbesondere löst die Grunderwerbsteuer erhebliche Ungleichbehandlungen durch Steuervermeidungsmodelle aus („share deals“ etc.), die mit komplizierteren Vorschriften eingeschränkt werden müssen.

Ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer für selbstgenutztes Wohneigentum kann sinnvoll sein, um die hohen Nebenkosten beim Erwerb von Eigenheimen und Eigentumswohnungen zu reduzieren. Allerdings ist dabei zu bedenken, dass vor allem in Ballungsräumen mit hohen Immobilienpreisen die Grunderwerbsteuer vermutlich zu einem erheblichen Teil von den Verkäufern getragen wird (von Malottki und Cischinsky, 2018, Dolls et al., 2019). Eine Steuersenkung führt dann tendenziell zu höheren Immobilienpreisen und kommt den Verkäufern zugute.

Ferner sollte Steuervermeidung durch „share deals“ weitestgehend eingeschränkt werden (Bach & Eichfelder, 2021; 469). Dafür sollte die Erwerbsschwelle an Objektgesellschaften so stark reduziert werden (zum Beispiel auf 25 Prozent), dass alle strukturierten Gestaltungen erfasst werden. Im Gegenzug sollte auch nur der Anteil besteuert werden, der veräußert wird. Ferner sollten Vertragsgestaltungen erfasst werden, die nicht die Immobilie selbst, sondern nur die Rechte an den Erträgen aus der Immobilie veräußern. Im Gegenzug sollte die Reform Regelungen enthalten, die eine Übermaßbesteuerung besser verhindern als derzeit, etwa keine Besteuerung bei Umstrukturierungen im Konzern. Die damit verbundenen Mehreinnahmen könnten für Steuersenkungen oder für die Einführung von Freibeträgen für Ersterwerbe von Wohneigentum genutzt werden.

Finanztransaktionssteuern international koordiniert einführen

Finanztransaktionssteuern sollen die Finanzmärkte stabilisieren und hohe Gewinne aus Finanztransaktionen belasten. Allerdings ist ihre Wirksamkeit umstritten (BMF, 2020). Fragwürdige und destabilisierende Geschäftspraktiken sollen unterbunden werden, die übliche Arbitrage und Liquidität des Marktes aber nicht reduziert werden. Dazu kann man neben der Regulierung auch Steuern einsetzen. Angesichts der immensen Umsätze auf den Finanzmärkten können breite Finanztransaktionssteuern schon bei niedrigen Steuersätzen ein nennenswertes Aufkommen erzielen.

Daher sollten Finanztransaktionssteuern möglichst umfassend auf alle Transaktionen schließlich Derivate erhoben werden. Ferner sollten sie international koordiniert werden, um Ausweichreaktionen zu vermeiden. Die Höhe und Differenzierung der Steuersätze sollte sich primär an den Lenkungszielen orientieren, nicht an fiskalischen Zielen – um Nachteile für wichtige wirtschaftliche Funktionen der Finanzmärkte oder eine Überwälzung auf die Investoren zu vermindern.

Die Vorschläge der EU-Kommission zur Einführung einer EU-weiten Finanztransaktionssteuer aus dem Jahr 2011 gingen in diese Richtung. Sie scheiterten aber, da eine Reihe von Ländern nicht mitmachen wollten. Nach dem letzten Stand beraten 10 Länder, lediglich eine Finanztransaktionssteuer in Höhe von 0,2 Prozent auf Transaktionen mit Aktien zu erheben. Dies hat allerdings mit den ursprünglichen Konzepten kaum noch etwas zu tun. Nennenswerte Aufkommenswirkungen und stabilisierende Wirkungen dürften damit nicht verbunden sein. Eher drohen Ausweichreaktionen und eine Überwälzung auf die Investoren. Insgesamt dürfte eine international koordinierte Einführung von Finanztransaktionssteuern derzeit wenig realistisch sein. Eine selektive Einführung einer Finanztransaktionssteuer auf einzelne Finanztransaktionen und durch wenige Länder sollte vermieden werden.

Spürbares Aufkommen, moderate Verteilungswirkungen

Die hier skizzierten Steuer-Strukturen einschließlich einer moderaten Ausweitung der vermögensbezogenen Besteuerung könnten längerfristig ein Mehraufkommen in Größenordnungen von bis zu 38 Milliarden Euro im Jahr erzielen, das sind 1,0 Prozent des BIP (Tabelle 3). Geschätzt werden die Aufkommenswirkungen einer vollständigen Einführung der Reformen für die wirtschaftlichen Verhältnisse im Jahr 2022, nach Überwindung der Corona-Krise.

Wirtschaftliche Wirkungen werden bei den Aufkommensschätzungen vernachlässigt. Sie dürften aber bei den hier skizzierten Reformen keine größeren Wirkungen auslösen. Möglichen Risiken der höheren Erbschaft- und Vermögensteuern bei Standortbedingungen und Investitionen stehen Vorteile durch ein effizienteres und gerechteres Steuersystem gegenüber. Ferner sollten die Mehreinnahmen für Förderprogramme zur Vermögensbildung, für Zukunftsinvestitionen oder für Steuer- und Abgabensenkungen bei unteren und mittleren Einkommen verwendet werden, was die Wachstumsperspektiven deutlich erhöhen kann.

Auf die Vermögensungleichheit dürfte die Steuerreform einen leicht dämpfenden Einfluss haben. Die höheren Erbschaft- und Vermögensteuern für Wohlhabende und Superreiche reduzieren die Vermögensungleichheit für sich genommen. Allerdings ist der Effekt bezogen auf die Breite der Verteilung nicht sehr groß, da nur hohe Vermögen davon betroffen sind. Bei der Erbschaftsteuer tritt er auch erst langfristig ein, wenn die Vermögen nach einer Generation übertragen wurden.

Potentielle langfristige Wirkungen von Steuern auf hohe Vermögen auf die Vermögensverteilung im Querschnitt lassen sich anhand einer einmaligen Vermögensabgabe aufzeigen, die auf den aktuellen Vermögensbestand erhoben wird (Tabelle 4). Dabei dient Vermögensabgabe als Proxy für die langfristigen Wirkungen von höheren Erbschaftsteuern oder einer laufenden Vermögensteuer auf hohe Vermögen – vereinfacht simuliert unter Vernachlässigung von weiteren wirtschaftlichen Wirkungen, sozusagen in einem einfachen steady state. Die Idee dabei ist: Über 30 Jahre – also in etwa der Generationenabstand – hat eine laufende Vermögensteuer mit einem jährlichen Steuersatz von 1 Prozent die gleichen Wirkungen wie eine Erbschaftsteuer mit einem Steuersatz von 30 Prozent, die alle 30 Jahre erhoben wird, oder eine einmalige Vermögensabgabe in Höhe von 30 Prozent, die in gleichmäßigen Teilzahlungen über 30 Jahre abgezahlt wird. Ergänzend wird bei der Simulationsrechnung die langfristige Wirkung einer breiten Vermögensförderung dargestellt anhand eines Grunderbes für die die junge Generation.

Dazu werden Daten zu den detaillierten Vermögen der privaten Haushalte in Deutschland 2017 verwendet, die von der Deutschen Bundesbank (2017) im Rahmen des „Household Finance and Consumption Survey“ (HFCS, 2021) der Euro-Zentralbanken erhoben werden. Die untererfassten Top-Vermögen werden hinzugeschätzt und mit einem Mikrosimulationsmodell verschiedene Szenarien einer Vermögensabgabe simuliert (Bach, 2020: 42 ff.). Dabei werden persönliche Freibeträge von 1 Millionen Euro oder 2 Millionen Euro vorgesehen. Zusätzlich werden Szenarien mit

Freibeträgen für Betriebsvermögen und Beteiligungen an Kapitalgesellschaften von 2 oder 5 Millionen Euro untersucht, die kleine und mittelständische Unternehmen schonen sollen.

Für die Abgabebelastung wird ein progressiver Stufentarif verwendet (Abbildung 14): Abgabepflichtige Vermögen jenseits der Freibeträge werden mit einem Abgabesatz von 15 Prozent bis zu einem abgabepflichtigen Vermögen von 15 Millionen Euro belastet, die übersteigenden Vermögen werden mit 22,5 Prozent bis 30 Millionen Euro Vermögen belastet, die übersteigenden Vermögen mit 30 Prozent. Dies gilt dann analog auch für den Tarif einer Erbschaftsteuer, die alle 30 Jahre erhoben wird. Die analogen Grenzsteuersätze einer laufenden Vermögensteuer sind dann 0,5, 0,75 und 1 Prozent, entsprechend der Höhe des steuerpflichtigen Vermögens.

Je nach den Szenarien der Bemessungsgrundlage ergibt sich ein gesamtes Abgabeaufkommen von 384 Milliarden Euro (beim persönlichen Freibetrag von 2 Millionen Euro sowie einem Freibetrag für Unternehmensvermögen von 5 Millionen Euro) bis zu 615 Milliarden Euro (beim persönlichen Freibetrag von 1 Million Euro sowie keinem Freibetrag für Unternehmensvermögen). Durch die starke Vermögenskonzentration und den progressiven Abgabetarif ist das Abgabeaufkommen stark auf die obersten Perzentile der Vermögensverteilung konzentriert. Auf die reichsten 0,1 Prozent der Bevölkerung entfallen bis zu 68 Prozent des Abgabeaufkommens beim persönlichen Freibetrag von 1 Million Euro sowie bis über 90 Prozent des Abgabeaufkommens beim persönlichen Freibetrag von 2 Millionen Euro. Der Gini-Koeffizient der Vermögensverteilung wird durch die Vermögensabgabe allerdings nur um 1,0 bis 1,6 Prozent reduziert. Denn am gesamten Privatvermögen von über 12 Billionen Euro macht selbst ein so hohes Aufkommen gerade einmal bis zu 5 Prozent aus. Zudem ist der Gini-Koeffizient auf die Mitte der Verteilung bezogen und reagiert nicht stark auf Veränderungen am oberen Rand, wo die Vermögensabgabe erhoben wird. Das stark „top-sensitive“ GE(2)-Maß, das die Veränderungen im Top-Bereich der Vermögensverteilung stark berücksichtigt, geht dagegen fast um die Hälfte zurück. Stärker reagiert auch die Relation der Durchschnittsvermögen zwischen dem Top 1 Prozent und der unteren Hälfte der Bevölkerung, die im Referenzszenario bei 466 liegt – d.h., das reichste Prozent der Bevölkerung hat das 466fache des Pro-Kopf-Vermögens der ärmeren Hälfte.⁷ Diese Relation sinkt auf 420 (beim persönlichen Freibetrag von 2 Millionen Euro sowie einem Freibetrag für Unternehmensvermögen von 5 Millionen Euro) und auf 394 (beim persönlichen Freibetrag von 1 Million Euro sowie keinem Freibetrag für Unternehmensvermögen).

⁷ Die untere Hälfte der Bevölkerung hat ein Durchschnittsvermögen von 12 245 Euro, das oberste Prozent 5,7 Millionen Euro.

Die längerfristige Wirkung des Grunderbes wird simuliert, indem das Aufkommen der Vermögensabgabe als einheitlicher pro Kopf-Transfer an die Bevölkerung im Alter von 18 bis 47 Jahren ausgezahlt wird, das sind 2017 knapp 30 Millionen Personen. Es wird also so getan, als ob das Grunderbe bereits seit 30 Jahren gezahlt wird und die Begünstigten das Geld für die Vermögensbildung verwendet und nicht verbraucht haben. Aus dem gesamten Aufkommen der Vermögensabgabe ergibt sich ein Grunderbe von 13 000 Euro pro begünstigter Person beim niedrigsten Abgabeaufkommen (beim persönlichen Freibetrag von 2 Millionen Euro sowie einem Freibetrag für Unternehmensvermögen von 5 Millionen Euro) bis zu einem Grunderbe von 21 000 Euro beim höchsten Abgabeaufkommen (beim persönlichen Freibetrag von 1 Million Euro sowie keinem Freibetrag für Unternehmensvermögen).

Tab. 4: Bemessungsgrundlage, Aufkommen und Verteilung einer Vermögensabgabe mit Abgabesatz von 15 Prozent bis 30 Prozent (ab 30 Mio. Euro, Stufentarif), Verwendung des Aufkommens für ein Grunderbe

	Persönlicher Freibetrag 1 Million Euro			Persönlicher Freibetrag 2 Millionen Euro		
	Freibetrag für Betriebsvermögen und Beteiligungen an Kapitalgesellschaften					
	ohne	2 Mio. Euro	5 Mio. Euro	ohne	2 Mio. Euro	5 Mio. Euro
Vermögensabgabe						
Bemessungsgrundlage						
Mrd. Euro	3 185	2 528	2 338	2 424	1 934	1 743
Prozent BIP	98,0	77,8	71,9	74,6	59,5	53,6
Abgabepflichtige						
Tausend	1 564	1 448	1 332	423	366	293
Prozent Bevölkerung	2,3	2,1	2,0	0,6	0,5	0,4
Abgabeaufkommen, Mrd. Euro						
insgesamt	615	511	475	498	419	384
jährlich ¹⁾	20	17	16	17	14	13
Verteilung des Abgabeaufkommens insgesamt nach Perzentilen ²⁾ des Nettovermögens in Prozent						
1.- 99. Perzentil	3,7	2,4	2,5	0,0	0,0	0,0
99,1.- 99,9. Perzentil	28,4	20,9	21,8	18,7	9,5	9,6
Top 0,1%	67,9	76,7	75,6	81,3	90,5	90,4
Veränderung der Vermögensverteilungsmaße ²⁾ durch Abgabeaufkommen insgesamt in Prozent						
Gini Koeffizient	-1,6	-1,3	-1,2	-1,3	-1,1	-1,0
GE(1)	-10,7	-9,8	-9,3	-10,0	-9,2	-8,7
GE(2)	-44,4	-45,3	-45,4	-45,4	-46,0	-46,2
Erhebungskosten in Prozent des Abgabeaufkommens insgesamt						
	3,2	3,5	3,7	2,3	2,4	2,5
Verwendung des Abgabeaufkommens für ein Grunderbe als Pro-Kopf-Transfer an alle Personen im Alter von 18 bis 47 Jahren						
Grunderbe je Person, Euro	20 917	17 380	16 169	16 936	14 262	13 065
Veränderung der Nettovermögen durch Abgabeaufkommen insgesamt und Grunderbe in Prozent						
1.- 50. Perzentil	93,7	77,9	72,5	75,9	63,9	58,6
50.-90. Perzentil	4,7	3,9	3,6	3,8	3,2	2,9
90.- 99. Perzentil	0,2	0,3	0,3	0,6	0,5	0,5
99,1.- 99,9. Perzentil	-9,2	-5,6	-5,5	-4,9	-2,1	-1,9
Top 0,1%	-21,4	-20,1	-18,4	-20,7	-19,4	-17,8
Veränderung der Vermögensverteilungsmaße ²⁾ durch Abgabeaufkommen insg. und Grunderbe in Prozent						
Gini Koeffizient	-7,2	-6,0	-5,6	-5,9	-5,0	-4,6
GE(1)	-19,5	-17,4	-16,4	-17,4	-15,5	-14,6
GE(2)	-50,2	-50,0	-49,9	-50,1	-49,9	-49,7

1) Bei Verteilung der Abgabenschuld über 30 Jahre.

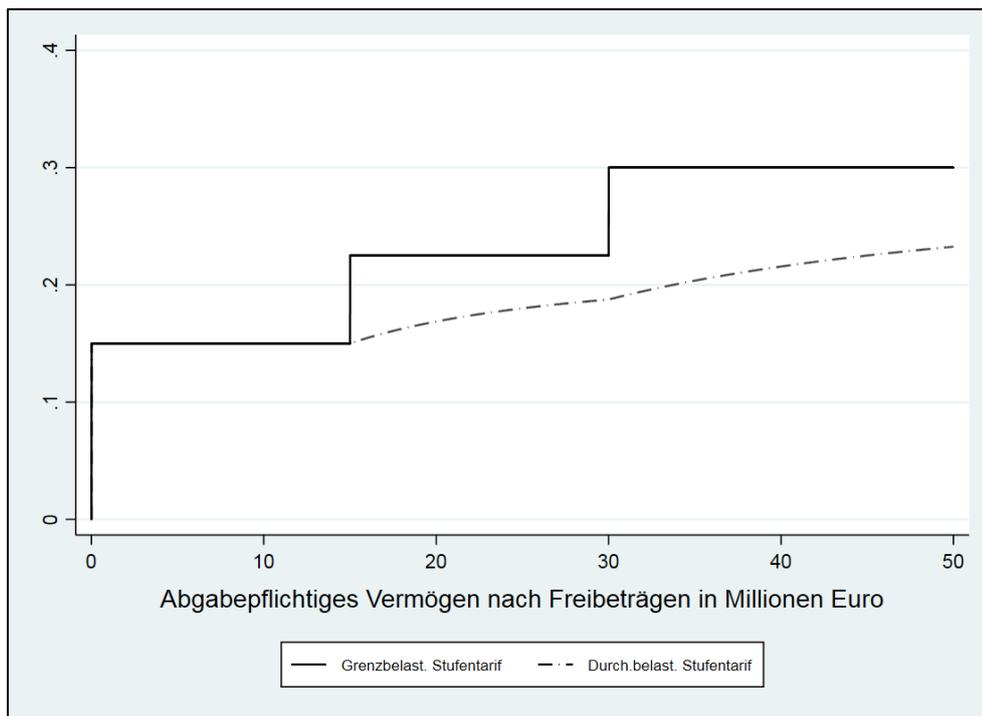
2) Bezogen auf Personen in privaten Haushalten ab 18 Jahren.

Quelle: Simulationsrechnungen auf Grundlage des Household Finance and Consumption Surveys (HFCS) 2017, einschließlich der geschätzten Fälle mit sehr hohen Vermögen.

Das Grunderbe begünstigt die jüngeren Generationen, die zumeist ein niedriges Vermögen haben und nicht von der Vermögensabgabe betroffen sind. Entsprechend spürbar sind die Wirkungen auf die Vermögensverteilung. In der unteren Hälfte der Bevölkerung steigen die Vermögen je nach

Aufkommen der Vermögensabgabe um durchschnittlich 59 bis 94 Prozent, die Vermögen der Top 0,1 Prozent sinken dagegen durch die Vermögensabgabe um 18 bis 21 Prozent. Die Relation der Durchschnittsvermögen zwischen dem Top 1 Prozent und der unteren Hälfte der Bevölkerung sinkt auf 204 bis 265. Der Gini-Koeffizient sinkt um 5 bis 7 Prozent. Das stark „top-sensitive“ GE(2)-Maß sinkt dagegen nur wenig stärker als bei der reinen Vermögensabgabe, da das Grunderbe im obersten Vermögensbereich nur eine sehr geringe Rolle spielt.

Abb. 15: Tarif Vermögensabgabe bei Spitzenabgabesatz 30 Prozent ab 30 Millionen Euro



Bei dieser Simulation werden naturgemäß vereinfachende Annahmen getroffen, die in der Realität über einen Zeitraum von 30 Jahren von vielen anderen Entwicklungen überlagert werden. Die Simulationen nehmen implizit an, dass die besteuerten Wohlhabenden und Reichen ihre Vermögenserträge für den Konsum verwenden und die Steuerbelastung das Vermögen reduziert. Tatsächlich werden die Wohlhabenden und Reichen die Steuerbelastung zumeist aus ihren Vermögenserträgen bestreiten oder durch ihre hohen Sparquoten ausgleichen. Geringverdiener und Mittelschichten werden durch das Grunderbe für sich genommen eigene Sparanstrengungen eher zurückfahren. Dies ließe sich aber bei gezielten Förderprogrammen verringern. Hinzu kommen Steuervermeidung und weitere wirtschaftliche Wirkungen der Vermögensteuern, die deren Aufkommen reduzieren. Diese sind bei einer laufenden Vermögensteuer stärker als bei einer Erbschaftsteuer oder einer Vermögensabgabe. Insgesamt dürften die tatsächlichen Wirkungen auf die Vermögensverteilung geringer ausfallen als es die vereinfachende Simulationsrechnung suggeriert.

Weitere Elemente der hier vorgeschlagenen Reformen zur Erbschaftsteuer und vor allem zur Immobilienbesteuerung treffen nicht nur Hochvermögende, sondern auch Personen der oberen Mittelschichten und der unteren Oberschichten, mitunter auch der unteren Mittelschichten, vor allem bei der Grundsteuer oder bei der Einkommensteuer. Diese dürften daher nur sehr geringe Wirkungen auf die Vermögensverteilung haben.

Insgesamt dürften die hier skizzierten Steuerreformen die hohe Vermögenskonzentration in Deutschland moderat verringern. Sie machen das Steuersystem gerechter und effizienter und mobilisieren Mittel bei den sehr Wohlhabenden oder bei der Immobilienbesteuerung, die der Allgemeinheit zugutekommen. Diese können verwendet werden für Senkungen der hohen Steuer- und Abgabenbelastungen der Mittelschichten und Besserverdienenden oder für Programme zur Vermögensbildung bei diesen Gruppen. Die Verwendung des Mehraufkommens für ein Grunderbe reduziert die Vermögensungleichheit spürbarer. Eine stärkere Verringerung der Vermögensungleichheit in der Breite kann allerdings nur gelingen durch eine Stärkung der Erwerbseinkommen und der Vermögensbildung bei Geringverdienern und Mittelschichten. Dies wird nur über Zeiträume von mehreren Jahrzehnten zu erreichen sein.

Zusammenfassung und Ausblick der Studienreihe zum Thema Ungleichheit des *Forum New Economy*

Im Rahmen des Projekts zur Ungleichheit in Deutschland wurde in den bisher drei Studien nacheinander eine Bestandsaufnahme zu Entwicklung und aktuellem Stand der Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen versucht (Bartels & Schroeder 2020a). Dabei ging es auch darum zu diskutieren, welche Methoden zur Messung von Ungleichheit geeignet sind. Die Studie kommt - in Übereinstimmung mit früheren empirischen Erkenntnissen - zu dem Schluss, dass das Vermögen ungleicher verteilt ist als das Einkommen und das Einkommen ungleicher als der Konsum. Zwischen 1993 und 2013 ging die Ungleichheit beim Konsum zurück, die Ungleichheit beim verfügbaren Einkommen nahm zu. Die Ungleichheit beim Vermögen hat sich gemessen an der Entwicklung des Gini-Koeffizienten nicht mehr deutlich erhöht; dies ist allerdings darauf zurückzuführen, dass dieses Ungleichheitsmaß vor allem die Verteilung der mittleren bis hohen Vermögen spiegelt, und hier hat es dank der hohen Zuwächse bei den Immobilienvermögen der gehobenen Mittelschicht zuletzt keine weitere Verschärfung der Ungleichheit verglichen zu den oberen Vermögen gegeben. Nimmt man als Maßstab hingegen den Abstand zwischen den oberen Vermögen und der unteren Hälfte der Bevölkerung,

ergibt sich ein starkes Auseinanderdriften. Die untere Hälfte besitzt im Schnitt wenig oder kein Vermögen.

Im zweiten Teil ging es darauf aufbauend um die Identifizierung der Haupttreiber von Ungleichheit. Die Studie (Bartels & Schroeder 2020b) untersuchte dabei vor allem den großen Einfluss der Immobilien sowie die Rolle, die Mieteinkommen und Wohnungspreise für die Ungleichheit in Deutschland spielen. Die Arbeit konzentrierte sich zudem auf regionale Unterschiede. Sie stellen fest, dass es zwischen 2012 und 2017 einen starken Anstieg des Wohnvermögens, des Wohneigentums und der Mieteinnahmen gegeben hat, insbesondere in großen Gemeinden und städtischen Gebieten; dass der Beitrag der Mieteinnahmen zur Gesamteinkommensungleichheit in den letzten zwei Jahrzehnten zugenommen hat; und dass der Beitrag des Hauptwohnsitzes zur Vermögensungleichheit im Laufe der Zeit zugenommen hat, während der Beitrag der anderen Immobilien abgenommen hat. Das Unternehmensvermögen erklärt mehr als die Hälfte der gesamten Nettovermögensungleichheit in Deutschland, gefolgt vom Nettoimmobilienvermögen.

Im vorliegenden dritten Teil wurde nun ein erster Versuch unternommen, auf Basis einer aktualisierten und erweiterten Einstufung der Treiber von Ungleichheit abzuschätzen, welche Maßnahmen sich grundsätzlich eignen, die Ungleichverteilung wieder abzubauen. Für die Einkommen wurde dabei eine grobe Hierarchisierung möglicher Maßnahmen nach ihrer relativen Wirkung auf die Verteilung angestellt. Für die Vermögensungleichheit wurden vor allem Schätzungen dazu gemacht, welche Wirkung eine Vermögensabgabe bzw. -steuer sowie die Einführung eines Grunderbes hätten.

Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass der Schwerpunkt bei den Einkommen auf der Reform des Arbeitsmarktes, der Reform des Steuer- und Transfersystems und der Besteuerung von Kapitaleinkommen oder Vermögen liegen sollte, um die zugrunde liegende Ungleichheit zu bekämpfen, die wesentlich zum Anstieg der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen beiträgt. Bei der Bekämpfung der Vermögensungleichheit ginge es zum einen darum, die private Vermögensbildung zu fördern (z. B. durch die Förderung von Wohneigentum oder ein wirksameres Zusatzrentensystem) oder eine gewisse Umverteilung durch Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen zu erzielen. Zu den einschlägigen Optionen gehört eine Reform der Erbschaftsteuer; die zusätzlichen Einnahmen könnten zur Finanzierung einer universellen Kapitalausstattung verwendet werden.

In weiteren Etappen des Projekts soll es unter anderem um eine systematische Simulation der unterschiedlichen Maßnahmen zum Abbau von Vermögensungleichheit gehen. Dies soll ermöglichen,

noch besser einzustufen, welche Maßnahmen welchen Effekt auf unterschiedliche Maße der Ungleichheit haben.

4. LITERATURVERZEICHNIS

- Albers, Thilo N.H., Charlotte Bartels, and Moritz Schularick. "The distribution of wealth in Germany, 1895-2018." *ECONtribute Working Paper* (2020).
- Allensbach. "Was ist gerecht? Gerechtigkeitsbegriff und -wahrnehmung der Bürger." *Institut für Demoskopie, IfD-Umfrage 11001* (2013).
- Andreasch, Michael, Marc P. Radke, and Manuel Rupprecht. "Renditen privater Haushalte nach Vermögensgruppen—Deutschland versus Österreich." *Wirtschaftsdienst* 100.6 (2020): 446-453.
- Atkinson, Anthony B., and Salvatore Morelli. "Economic crises and inequality." *UNDP-HDRO Occasional Papers 2011/6* (2011).
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung. *Bildung in Deutschland 2020: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt*. Wbv Media GmbH & Co. KG (2020).
- Bach, Stefan, Martin Beznoska, and Andreas Thiemann. "Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiedererhebung der Vermögensteuer in Deutschland." *DIW Berlin: Politikberatung kompakt* No. 108 (2016).
- Bach, Stefan, and Thomas Mertz. "Vor der Erbschaftsteuerreform: Nutzung der Firmenprivilegien hat Minderjährige zu Multimillionären gemacht." *DIW Wochenbericht* 83.36 (2016): 812-820.
- Bach, Stefan, and Andreas Thiemann. "Hohe Erbschaftswelle, niedriges Erbschaftsteueraufkommen." *DIW Wochenbericht* 83.3 (2016): 63-71.
- Bach, Stefan, and Andreas Thiemann. "Hohes Aufkommenspotential bei Wiedererhebung der Vermögensteuer." *DIW Wochenbericht* 83.4 (2016): 79-89.
- Bach, Stefan, Martin Beznoska, and Viktor Steiner. "Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv." *DIW Wochenbericht* 83.51/52 (2016): 1207-1216.
- Bach, Stefan, and Hermann Buslei. "Wie können mittlere Einkommen beim Einkommensteuertarif entlastet werden?" *DIW Wochenbericht* 84.20 (2017): 391-399.
- Bach, Stefan, Andreas Thiemann, and Aline Zucco. "Looking for the missing rich: Tracing the top tail of the wealth distribution." *International Tax and Public Finance* 26.6 (2019): 1234-1258.
- Bach, Stefan. *Vermögensabgabe DIE LINKE.: Aufkommen und Verteilungswirkungen*. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 157 (2020).
- Bach, Stefan, and Sebastian Eichfelder. "Reform der Immobilienbesteuerung: Bodenwerte belasten und Privilegien streichen." *DIW Wochenbericht* 88.27 (2021): 463-470.
- Bastani, Spencer, and Daniel Waldenström. "Perceptions of inherited wealth and the support for inheritance taxation." *Economica* 88.350 (2021): 532-569.

- Baresel, Kira, et al. "Hälfte aller Erbschaften und Schenkungen geht an die reichsten zehn Prozent aller Begünstigten." *DIW Wochenbericht* 88.5 (2021): 63-71.
- Bartels, Charlotte, and Carsten Schroeder. "Income, consumption and wealth inequality in Germany: Three concepts, three stories?" *Forum New Economy Basic Papers* No. 2 (2020a).
- Bartels, Charlotte, and Carsten Schroeder. "The role of rental income, real estate and rents for inequality in Germany." *Forum New Economy Working Papers* No. 7 (2020b).
- Behringer, Jan, Till van Treeck, and Achim Truger. "How to reduce Germany's current account surplus?" *Forum New Economy Working Papers* No. 8 (2020).
- Bernanke, Ben. "Monetary policy and inequality." *Brookings Institution* 1 (2015).
- Beznoska, Martin, Tobias Hentze, and Judith Niehues. "Vermögensverteilung–Vorurteilen auf der Spur." *Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft eV (vbw)* (2017).
- Biewen, Martin, and Andos Juhasz. "Understanding rising income inequality in Germany, 1999/2000–2005/2006." *Review of Income and Wealth* 58.4 (2012): 622-647.
- Biewen, Martin, Bernd Fitzenberger, and Jakob de Lazzer. "The role of employment interruptions and part-time work for the rise in wage inequality." *IZA Journal of Labor Economics* 7.1 (2018): 1-34.
- Biewen, Martin, and Matthias Seckler. "Unions, internationalization, tasks, firms, and worker characteristics: a detailed decomposition analysis of rising wage inequality in Germany." *The Journal of Economic Inequality* 17.4 (2019): 461-498.
- Biewen, Martin, and Daniela Plötze. "The role of hours changes for the increase in German earnings inequality." *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 239.2 (2019): 277-304.
- Blömer, Maximilian, and Andreas Peichl. *Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsbelastungen im Steuer-, Abgaben-und Transfersystem*. Ifo Forschungsberichte No. 118 (2020).
- BMAS. *Weißbuch Arbeiten 4.0*. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017).
- BMF. *Zur Sinnhaftigkeit einer Finanztransaktionsteuer*. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme 01/2020 (2020).
- Bönke, Timm and Astrid Harnack. *Inklusives Wachstum für Deutschland 8: Ein Staatsfonds für Deutschland? Grundüberlegungen und internationale Vorbilder*. Bertelsmann Stiftung (2017).
- Bönke, Timm, and Henrik Brinkmann. *Privates Vermögen und Vermögensförderung in Deutschland*. Bertelsmann Stiftung (2017).
- Bönke, Timm, et al.. "The joint distribution of net worth and pension wealth in Germany." *Review of Income and Wealth* 65.4 (2019): 834-871.

- Bonin, Holger, et al.. "Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland." *Gutachten für die Prognos AG, Endbericht. Hg. v. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW). Mannheim* (2013).
- Bosch, Gerhard, and Claudia Weinkopf. "Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen." *WSI-Mitteilungen* 66.6 (2013): 393-404.
- Braun, Reiner, and Markus M. Grabka. "Die Sozialkaufprämie – ein Vorschlag zur Ergänzung der Immobilienförderung in Deutschland." *DIW Wochenbericht* 88.27 (2021): 481-487.
- Brenke, Karl, and Gert G. Wagner. "Ungleiche Verteilung der Einkommen bremst das Wirtschaftswachstum." *Wirtschaftsdienst* 2 (2012): 110–116.
- Burauel, Patrick, et al. "The impact of the German minimum wage on individual wages and monthly earnings." *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 240.2-3 (2020): 201-231.
- Burda, Michael C., and Stefanie Seele. "Reevaluating the German labor market miracle." *German Economic Review* 21.2 (2020): 139-179.
- Butterwegge, Christoph. *Die zerrissene Republik*. Beltz Juventa (2020).
- Card, David, and John E. DiNardo. "Skill-biased technological change and rising wage inequality: Some problems and puzzles." *Journal of labor economics* 20.4 (2002): 733-783.
- Card, David, Jörg Heining, and Patrick Kline. "Workplace heterogeneity and the rise of West German wage inequality." *The Quarterly Journal of Economics* 128.3 (2013): 967-1015.
- Cingano, Federico. "Trends in income inequality and its impact on economic growth." *OECD SEM Working Paper* No.163 (2014).
- Colciago, Andrea, Anna Samarina, and Jakob de Haan. "Central bank policies and income and wealth inequality: A survey." *Journal of Economic Surveys* 33.4 (2019): 1199-1231.
- Corneo, Giacomo G., Timm Bönke, and Christian Westermeier. "Erbschaft und Eigenleistung im Vermögen der Deutschen: Eine Verteilungsanalyse." *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 17.1 (2016): 35-53.
- De Loecker, Jan, Jan Eeckhout, and Gabriel Unger. "The rise of market power and the macroeconomic implications." *The Quarterly Journal of Economics* 135.2 (2020): 561-644.
- Deutsche Bundesbank. "Studie zur wirtschaftlichen Lage privater Haushalte" (2017).
- Deutscher Bundestag. "Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung." Bundestagsdrucksache 15 /5015 (2005).
- Díez, Federico J., Jiayue Fan, and Carolina Villegas-Sánchez. "Global declining competition?" *Journal of International Economics* 103492 (2021).
- Dippel, Christian, Robert Gold, and Stephan Heblich. "Globalization and its (dis-) content: Trade shocks and voting behavior." *National Bureau of Economic Research* No. w21812 (2015).

- Dolls, Mathias, et al.. "Who bears the burden of real estate transfer taxes? Evidence from the German housing market." *Ifo Working Paper* No. 308 (2019).
- Dorn, David, Gordon Hanson, and Kaveh Majlesi. "Importing political polarization? The electoral consequences of rising trade exposure." *American Economic Review* 110.10 (2020): 3139-83.
- Dustmann, Christian, Johannes Ludsteck, and Uta Schönberg. "Revisiting the German wage structure." *The Quarterly Journal of Economics* 124.2 (2009): 843-881.
- Dustmann, Christian, Bernd Fitzenberger, and Markus Zimmermann. "Housing expenditures and income inequality." *ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper* (2018): 18-048
- Eichengreen, Barry. "The capital levy in theory and practice." *National Bureau of Economic Research* No. w3096 (1989).
- Elsässer, Lea, Svenja Hense, and Armin Schäfer. "„Dem Deutschen Volke“? Die ungleiche Responsivität des Bundestags." *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 27.2 (2017): 161-180.
- Europäische Kommission. *Länderbericht Deutschland 2019 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte*. Begleitunterlage zur Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, Den Rat, Die Europäische Zentralbank und die Eurogruppe. Brüssel (2019).
- Felbermayr, Gabriel, Daniel Baumgarten, and Sybille Lehwald. *Wachsende Lohnungleichheit in Deutschland: welche Rolle spielt der internationale Handel?* Bertelsmann Stiftung (2014).
- Fitzenberger, Bernd, and Arnim Seidlitz. "Die Lohnungleichheit von Vollzeitbeschäftigten in Deutschland: Rückblick und Überblick." *AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv* 14.2 (2020): 125-143.
- Förster, Michael, Ana Llana-Nozal, and Vahé Nafilyan. "Trends in top incomes and their taxation in OECD countries." *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No. 159 (2014).
- Fräßdorf, Anna, Markus M. Grabka, and Johannes Schwarze. "The impact of household capital income on income inequality—a factor decomposition analysis for the UK, Germany and the USA." *The Journal of Economic Inequality* 9.1 (2011): 35-56.
- Frick, Joachim R., and Markus M. Grabka. "Imputed rent and income inequality: A decomposition analysis for Great Britain, West Germany and the US." *Review of Income and Wealth* 49.4 (2003): 513-537.
- Fuest, Clemens, et al.. "Staatsfonds für eine effiziente Altersvorsorge: Welche innovativen Lösungen sind möglich?." *Ifo Schnelldienst* 72.14 (2019): 3-24.
- Funke, Manuel, Moritz Schularick, and Christoph Trebesch. "Going to extremes: Politics after financial crises, 1870–2014." *European Economic Review* 88 (2016): 227-260.

- Gauß, Hermann Ottmar, et al.. "Ökonomische Bewertung verschiedener Vermögensteuerkonzepte." Kurzexpertise für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Referat I C 4, Berlin, S. 39 ff (2017).
- García-Peñalosa, Cecilia, and Elsa Orgiazzi. "Factor components of inequality: A cross-country study." *Review of Income and Wealth* 59.4 (2013): 689-727.
- Gilens, Martin, and Benjamin I. Page. "Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens." *Perspectives on Politics* 12.3 (2014): 564-581.
- Goebel, Jan, and Maria Richter. "Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern." *DIW Wochenbericht* 74.50 (2007): 753-761.
- Goebel, Jan, et al.. "The German socio-economic panel (soep)." *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 239.2 (2019): 345-360. DOI: <https://doi.org/10.1515/jbnst-2018-0022>.
- Goebel, Jan und Peter Krause. "Einkommensentwicklung – Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik." *Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*. Bundeszentrale für politische Bildung, Datenreport (2021): 229–244.
- Goldschmidt, Deborah, and Johannes F. Schmieder. "The rise of domestic outsourcing and the evolution of the German wage structure." *The Quarterly Journal of Economics* 132.3 (2017): 1165-1217.
- Göx, Robert F.. "Wachstum und Höhe von Managementvergütungen." *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 17.4 (2016): 311-334.
- Grabka, Markus M.. *Zwischen Bürgerversicherung und Pauschalprämie: die künftige Finanzierung der Krankenversicherung in Deutschland*. VDM Verlag Dr. Müller (2007).
- Grabka, Markus M.. "Der Gender-Wealth-Gap: Umfang und Ursachen." 2. Gender Studies Tagung des DIW Berlin in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung (2014).
- Grabka, Markus M. "Income and wealth inequality after the financial crisis: the case of Germany." *Empirica* 42.2 (2015): 371-390.
- Grabka, Markus M., and Jan Goebel. "Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen: Erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit." *DIW-Wochenbericht* 84.4 (2017): 71-82.
- Grabka, Markus M., and Christoph Halbmeier. "Vermögensungleichheit in Deutschland bleibt trotz deutlich steigender Nettovermögen anhaltend hoch." *DIW Wochenbericht* 86.40 (2019): 735-745.
- Grabka, Markus M., Carsten Braband, and Konstantin Göbler. "Beschäftigte in Minijobs sind VerliererInnen der coronabedingten Rezession." *DIW Wochenbericht* 87.45 (2020): 841-847.
- Grabka, Markus M., and Konstantin Göbler. "Der Niedriglohnsektor in Deutschland. Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte." *Gütersloh: Bertelsmann Stiftung* 10/2020032 (2020).

- Grabka, Markus M., and Jan Goebel. "Realeinkommen steigen, Quote der Niedrigeinkommen sinkt in einzelnen Altersgruppen." *DIW Wochenbericht* 87.18 (2020): 315-323.
- Grossmann, Volker, and Holger Strulik. "Should continued family firms face lower taxes than other estates?" *Journal of Public Economics* 94.1-2 (2010): 87-101.
- Grullon, Gustavo, Yelena Larkin, and Roni Michaely. "Are US industries becoming more concentrated?" *Review of Finance* 23.4 (2019): 697-743.
- Gründling, Peter, and Markus M. Grabka. "Staatlich geförderter Mietkauf kann einkommensschwachen Familien Weg in die eigenen vier Wände ebnet." *DIW Wochenbericht* 86.29 (2019): 499-506.
- Gyongyosi, Gyozo, and Emil Verner. "Financial Crisis, Creditor-Debtor Conflict, and Populism." *Forthcoming in Journal of Finance* (2021).
- HFCS. "Household Finance and Consumption Survey". European Central Bank (2021).
- Huchzermeier, Dennis and Bert Rürup. "Bürgerfonds: Das beste ist der Name" in Fuest, Clemens, et al. "Staatsfonds für eine effiziente Altersvorsorge: Welche innovativen Lösungen sind möglich?" *ifo Schnelldienst* 72.14 (2019): 3-24.
- Hünnekes, Franziska, Moritz Schularick, and Christoph Trebesch. "Exportweltmeister: The low returns on Germany's capital exports." *CEPR Discussion Paper* DP13863 (2019).
- Iacono, Roberto, and Elisa Palagi. "A Micro Perspective on $r > g$." *halshs-03131196* (2021).
- IMF. "Germany: 2019" *Staff Report*, IMF Country Report 19/213 (2019).
- IW Köln. "Optionen für eine Reform der Förderung vermögenswirksamer Leistungen" *Studie für den Deutschen Sparkassen- und Giroverband und die DekaBank* (2019).
- Jarass, Lorenz, and Gustav M. Obermair. "Intelligente Vermögensteuer in Deutschland. Anrechnung der Vermögensteuer auf die anteilige Einkommensteuer." *Grüne Perspektiven zur Vermögensbesteuerung. Bundesarbeitsgemeinschaft Wirtschaft und Finanzen B 90* (2003): 25-36.
- Jenkins, Stephen P.. "Accounting for inequality trends: decomposition analyses for the UK, 1971-86." *Economica* (1995): 29-63.
- Jordà, Òscar, Moritz Schularick, and Alan M. Taylor. "The great mortgaging: housing finance, crises and business cycles." *Economic policy* 31.85 (2016): 107-152.
- Jordà, Òscar, et al.. "The rate of return on everything, 1870–2015." *The Quarterly Journal of Economics* 134.3 (2019): 1225-1298.
- Kathmann, Till. *Gewerkschaftliche Strategien im Niedriglohnssektor: Eine Analyse ihrer Herausforderungen und Gelingensbedingungen*. Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen No. 33 (2021).

- Kempkes, Gerhard, and Nikolai Stähler. "A One-Off Wealth Levy? Assessing the Pros and Cons and the Importance of Credibility." *Fiscal Studies* 37.3-4 (2016): 821-849.
- Kholodilin, Konstantin, and Claus Michelsen. "Wohnungsmarkt in Deutschland: Trotz Krise steigende Immobilienpreise, Gefahr einer flächendeckenden Preisblase aber gering." *DIW Wochenbericht* 87.37 (2020): 684-693. http://dx.doi.org/10.18723/diw_wb:2020-37-5.
- Kholodilin, Konstantin, and Claus Michelsen. "Wohneigentumsförderung in Deutschland – Kleine Prämien mit Wirkung." *DIW Wochenbericht* 88.27 (2021): 471-479.
- Kleimann et al.. "Lebenslagen in Deutschland Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung." *Begleitforschung zum Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bericht (2020).
- Knoll, Katharina, Moritz Schularick, and Thomas Steger. "No price like home: Global house prices, 1870-2012." *American Economic Review* 107.2 (2017): 331-53.
- Kolev, Galina V., and Judith Niehues. "Ist Ungleichheit schlecht für das Wirtschaftswachstum? Eine Neubewertung des Zusammenhangs für Deutschland." *IW-Report* No. 14 (2016).
- Martínez-Toledano, Clara. "House price cycles, wealth inequality and portfolio reshuffling." *WID. World Working Paper* No. 2020/02 (2020).
- Mau, Steffen. "Der Lebenschancencredit: Ein Modell der Ziehungsrechte für Bildung." *Zeitsouveränität und die Absicherung sozialer Risiken, WISO direkt, Bonn* (2015).
- Moll, Benjamin, Lukasz Rachel, and Pascual Restrepo. "Uneven Growth: Automation's Impact on Income and Wealth Inequality." *National Bureau of Economic Research* No. w28440 (2021).
- Möller, Joachim. "Lohnungleichheit–Gibt es eine Trendwende?" *Wirtschaftsdienst* 96.1 (2016): 38-44.
- Mian, Atif, Amir Sufi, and Emil Verner. "Household debt and business cycles worldwide." *The Quarterly Journal of Economics* 132.4 (2017): 1755-1817.
- Mian, Atif R., Ludwig Straub, and Amir Sufi. "The saving glut of the rich and the rise in household debt." *National Bureau of Economic Research* No. w26941 (2020a).
- Mian, Atif R., Ludwig Straub, and Amir Sufi. "Indebted demand." *National Bureau of Economic Research* No. w26940 (2020b).
- Michelsen, Claus. "Erwerb von Wohneigentum: Eigenkapitalschwelle für immer mehr Haushalte zu hoch." *DIW aktuell* (2017).
- Niehues, Judith. "Vermögensverteilung und Altersgruppeneffekte - Eine Dekompositionsanalyse." *Institut der deutschen Wirtschaft. Köln* (2015).
- OECD. *Growing unequal. Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD publishing (2008).

- OECD. *Society at a glance 2016: OECD social indicators*. OECD publishing (2016).
- OECD. *Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators*. OECD Publishing, Paris (2019).
https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en.
- OECD. *Taxing Wages 2021*. OECD publishing (2021).
- Peichl, Andreas, Nico Pestel, and Hilmar Schneider. "Demografie und Ungleichheit: der Einfluss von Veränderungen der Haushaltsstruktur auf die Einkommensverteilung in Deutschland." *IZA Discussion Papers* No. 4197 (2009).
- Peichl, Andreas, Florian Buhlmann, and Max Löffler. "Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem: Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum." *ZEW Gutachten/Forschungsberichte*, Inklusives Wachstum für Deutschland 14 (2017).
- Pickett, Kate, and Richard Wilkinson. *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. Allen Lane (2009).
- Piketty, Thomas. *Capital in the twenty-first century*. Harvard University Press (2014).
- Prantl, Susanne, and Alexandra Spitz-Oener. "The Impact of Immigration on Competing Natives' Wages: Evidence from German Reunification." *Review of Economics and Statistics* 102.1 (2020): 79-97.
- Preußische Ergänzungssteuer. "Preussischer Gesetzentwurf vom 2. November 1892 wegen einer Ergänzungssteuer." *Finanzarchiv* 10 (alte Folge) (1893): 370-410.
- Richter, Björn, Moritz Schularick, and Paul Wachtel. "When to lean against the wind." *Journal of Money, Credit and Banking* 53.1 (2021): 5-39.
- Rodrik, Dani. "Why does globalization fuel populism? Economics, culture, and the rise of right-wing populism." *National Bureau of Economic Research* No. w27526 (2020).
- Schäfer, Armin. "Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa." *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft* 4.1 (2010): 131-156.
- Schneck, Stefan. "Self-employment as a source of income inequality." *Eurasian Business Review* 10.1 (2020): 45-64. <https://doi.org/10.1007/s40821-019-00143-8>.
- Schoof, Ulrich, Thieß Petersen, and Gabriel Felbermayr. "Wage inequality in Germany—What role does global trade play?" *Policy Brief*, Bertelsmann Stiftung No. 2015/03 (2015).
- Schröder, Carsten, et al.. "MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohen Vermögen geschlossen-Konzentration höher als bisher ausgewiesen." *DIW Wochenbericht* 87.29 (2020): 511-521.
- Schulze, Peter M., Annekathrin Stange, and Constantin Weiser. Mögliche Bestimmungsgründe einer Studienaufnahme in Deutschland. *Arbeitspapiere des Instituts für Statistik und Ökonometrie, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Institut für Statistik und Ökonometrie* No. 46 (2009).

- Sommerfeld, Katrin. "Higher and higher? Performance pay and wage inequality in Germany." *Applied Economics* 45.30 (2013): 4236-4247.
- Spitzenpfeil, Martin, and Hans-Jürgen Andreß. "Ist der Anstieg der westdeutschen Einkommensungleichheit auf die Zunahme bildungshomogener Partnerschaften zurückführbar?" *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 66.4 (2014): 575-601.
- Statistisches Bundesamt. "Bevölkerung und Erwerbstätigkeit." *Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters*. Fachserie 1 Reihe 2 (2020).
- Statistisches Bundesamt. "9,7 % aller Vollzeit-Erwerbstätigen arbeiteten 2019 mehr als 48 Stunden pro Woche." (2021): Pressemitteilung Nr. N 026 vom 30. April 2021.
- Statistisches Bundesamt. *Vermögensbilanzen. Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen 1999-2019*. (2020).
- Stiebale, Joel, Jens Suedekum, and Nicole Woessner. "Robots and the rise of European superstar firms." *DICE Discussion Papers* No. 347 (2020).
- Stiglitz, Joseph. *People, power, and profits: Progressive capitalism for an age of discontent*. Penguin UK (2019).
- Tillaart, Robert van den, Heiko Lohuis, and Ton Stevens. "Niederlande: Steuerreform 2001 und weitere Reformvorhaben." *Internationales Steuerrecht* 10 (2001): 171-177.
- Trautvetter, Christoph. "Immobilienmärkte (be-)steuern." *Info Steuergerechtigkeit* #19, November. *Info Steuergerechtigkeit* #19 (2020).
- Van Kommer, Victor, and Lambert F. Kusters. "Möglichkeiten der Wiedereinführung der Vermögensteuer in Deutschland und denkbare Alternativen." *Kurzgutachten zu Optionen einer Reform der Vermögensteuer in Deutschland, erstellt im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung* (2013).
- Van Treeck, Till. *Schadet eine ungleiche Einkommensverteilung der Wirtschaft?* WISO Direkt Friedrich-Ebert-Stiftung, Nr. 36/2015 (2015).
- Voigtländer, Michael. "Mehr Wohneigentum für NRW: Stellungnahme zu der Drucksache 17/5627." *IW-Report* No. 40/2019 (2019).
- Von Malottki, Christian, and Holger Cischinsky. "Führt eine Senkung der Grunderwerbsteuer zu niedrigeren Wohnkosten? – Zur Inzidenz von Transaktionskosten auf dem Grundstücksmarkt." *Wirtschaftsdienst* 98.4 (2018): 284-290.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags. "Förderung des Sparens der Privathaushalte im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen." *Sachstand* WD 4 - 3000 - 006/19 (2019).