

Einkommensverteilung und Armutsrisiko



Bericht von Markus M. Grabka und Jan Goebel

Realeinkommen sind von 1991 bis 2014
im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen
für wieder zunehmende Einkommensungleichheit 71

Interview mit Markus M. Grabka

»Die Schere zwischen Arm und Reich geht weiter auseinander« 83

Am aktuellen Rand Kommentar von Marcel Fratzscher

Öffentliche Geldverbrennung 84



DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
 Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
 T +49 30 897 89 -0
 F +49 30 897 89 -200
 84. Jahrgang
 25. Januar 2017

Herausgeberinnen und Herausgeber

- Prof. Dr. Pio Baake
- Prof. Dr. Tomaso Duso
- Dr. Ferdinand Fichtner
- Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
- Prof. Dr. Peter Haan
- Prof. Dr. Claudia Kemfert
- Dr. Kati Krähnert
- Prof. Dr. Lukas Menkhoff
- Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
- Prof. Dr. Jürgen Schupp
- Prof. Dr. C. Katharina Spieß
- Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

- Sabine Fiedler
- Dr. Gritje Hartmann
- Dr. Wolf-Peter Schill

Redaktion

- Renate Bogdanovic
- Dr. Franziska Bremus
- Prof. Dr. Christian Dreger
- Sebastian Kollmann
- Ilka Müller
- Mathilde Richter
- Miranda Siegel
- Dr. Alexander Zerrahn

Lektorat

- Karl Brenke

Vertrieb

- DIW Berlin Leserservice
- Postfach 74
- 77649 Offenburg
- leserservice@diw.de
- Tel. (01806) 14 00 50 25
- 20 Cent pro Anruf
- ISSN 0012-1304
- ISSN 1860-8787 (Online)

Gestaltung

- Edenspiekermann

Satz

- eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

- USE gGmbH, Berlin
- Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Serviceabteilung Kommunikation des DIW Berlin (kundenservice@diw.de) zulässig.
- Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.



Der DIW Wochenbericht wirft einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Er richtet sich an die Medien sowie an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:

Standard-Abo: 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand).

Studenten-Abo: 49,90 Euro.

Probe-Abo: 14,90 Euro für sechs Hefte.

Bestellungen richten Sie bitte an leserservice@diw.de oder den DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg; Tel. (01806) 14 00 50 25, 20 Cent/Anruf aus dem dt. Festnetz, 60 Cent maximal/Anruf aus dem Mobilnetz. Abbestellungen von Abonnements spätestens sechs Wochen vor Laufzeitende

NEWSLETTER DES DIW BERLIN



Der DIW Newsletter liefert Ihnen wöchentlich auf Ihre Interessen zugeschnittene Informationen zu Forschungsergebnissen, Publikationen, Nachrichten und Veranstaltungen des Instituts: Wählen Sie bei der Anmeldung die Themen und Formate aus, die Sie interessieren. Ihre Auswahl können Sie jederzeit ändern, oder den Newsletter abbestellen. Nutzen Sie hierfür bitte den entsprechenden Link am Ende des Newsletters.

>> Hier Newsletter des DIW Berlin abonnieren: www.diw.de/newsletter

RÜCKBLLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 40 JAHREN

Wirtschaftspolitische Überlegungen

Maßnahmen, die auf Ausschöpfung des Produktionspotentials durch Erhöhung der Gesamtnachfrage gerichtet sind, verdienen den Vorzug vor allen Vorschlägen, das Potenzial dem zu niedrigen Nachfrageniveau anzupassen. Dies gilt grundsätzlich für alle Formen der Verminderung des Arbeitskräftepotenzials oder der Umverteilung des Arbeitsvolumens auf eine größere Zahl von Erwerbstätigen (z. B. gesetzliche Arbeitszeitreduzierung). Das schließt nicht aus, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergriffen werden, um partielle Ungleichgewichte zu mildern. Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung sollten daher weitergeführt und eher noch stärker als bisher betont werden, damit strukturelle Unterschiede zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt eingeplant sind und zugleich die hohe Arbeitslosigkeit bestimmter Gruppen (Jugendliche, Angestellte) vermindert werden können. [...]

Die Diskussion über „angemessene“ Tariflohnerhöhungen 1977 ist [...] nur ein Teil der verteilungspolitischen Auseinandersetzung. Dennoch ist der Ausgang der Tarifverhandlungen nicht weniger bedeutsam für die konjunkturelle Entwicklung im Jahre 1977. Mit den in die Prognose eingesetzten Erhöhungen wird etwa der kritische Punkt erreicht, bei dem Rückschläge in der Beschäftigung oder in der Preisstabilisierung drohen. Dass die angenommenen prozentualen Steigerungen gleichzeitig auf einem Pfad liegen, der auch mittelfristig nicht ohne negative Konsequenzen überschritten werden kann, sollte bei den Verhandlungen mit in die Überlegungen eingehen.

aus dem Wochenbericht Nr.3+4 vom 20. Januar 1977

Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit

Von Markus M. Grabka und Jan Goebel

Die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte in Deutschland sind von 1991 bis 2014 real, also unter Berücksichtigung der Preisentwicklung, um zwölf Prozent gestiegen. Das zeigt die vorliegende Studie, die auf Daten der Längsschnittstudie Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) basiert. Die Entwicklung verlief jedoch je nach Einkommensgruppe sehr unterschiedlich: Während die mittleren Einkommen um mehr als acht Prozent stiegen, legten die höchsten Einkommen um bis zu 26 Prozent zu. Die unteren Einkommen gingen hingegen real zurück. Folglich hat die Einkommensungleichheit insgesamt zugenommen – insbesondere in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, in den Jahren von 1999 bis 2005 sowie in der Zeit ab 2009. Zwischenzeitlich stagnierte sie oder sank sogar. Auch das Risiko, arm zu sein, ist zuletzt wieder gestiegen. Erwerbstätigkeit schützt zwar nach wie vor am effektivsten gegen Einkommensarmut, allerdings sind auch immer mehr erwerbstätige Personen armutsgefährdet. Dem entgegenwirken könnte eine Eindämmung des Niedriglohnssektors, etwa indem die Privilegierung von Minijobs mit Blick auf Steuern und Sozialabgaben aufgegeben wird. Zudem sollten Alleinerziehende nicht länger steuerlich gegenüber Paarhaushalten benachteiligt werden – dies könnte auch das Armutsrisiko von Kindern reduzieren.

Die vorliegende Studie aktualisiert bisherige Untersuchungen des DIW Berlin zur personellen Einkommensungleichheit und zum Armutsrisiko in Deutschland bis einschließlich 2014 (Kasten).¹ Empirische Grundlage sind die vom DIW Berlin in Zusammenarbeit mit *Kantar Public* (ehemals TNS Infratest Sozialforschung) erhobenen Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).² Da es sich beim SOEP um eine jährliche Wiederholungsbefragung handelt, kann die Entwicklung der Einkommen über die Zeit analysiert werden.³ Die funktionale Einkommensanalyse, die im Folgenden zunächst die Verteilung der Einkommen auf die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital untersucht, basiert auf den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Arbeitnehmerentgelte entwickeln sich nicht mehr schwächer als die Unternehmensgewinne

Zur Analyse der funktionalen Einkommensverteilung wird an dieser Stelle⁴ die Entwicklung der beiden zent-

¹ Vgl. zuletzt Jan Goebel, Markus M. Grabka und Carsten Schroeder (2015): Einkommensungleichheit in Deutschland bleibt weiterhin hoch – junge Alleinlebende und Berufseinsteiger sind zunehmend von Armut bedroht. DIW Wochenbericht Nr. 25, 571-586.

² Das SOEP ist eine repräsentative jährliche Wiederholungsbefragung privater Haushalte, die seit 1984 in Westdeutschland und seit 1990 auch in Ostdeutschland durchgeführt wird; vgl. Gert G. Wagner et al. (2008): Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland – Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender). *StA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv* 4, 301-328.

³ Gemäß den Konventionen des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013: Lebenslagen in Deutschland) und den Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (zuletzt Jahresgutachten 2016/2017: Zeit für Reformen) wird in diesem Bericht jeweils das Einkommensjahr ausgewiesen. Die Jahreseinkommen werden im SOEP retrospektiv für das vorangegangene Kalenderjahr erhoben, aber mit der Bevölkerungsstruktur des Erhebungszeitpunkts gewichtet. Die hier präsentierten Daten für 2014 sind also in der Befragungswelle 2015 erhoben worden.

⁴ Eine weitere zentrale Kennziffer der funktionalen Verteilungsanalyse ist die Lohnquote. Diese gibt den Anteil der Arbeitnehmerentgelte am gesamten Volkseinkommen an. Im Jahr 2000 erreichte die unkorrigierte Lohnquote mit 71,9 Prozent ihren Höchststand seit der deutschen Einheit. Im Zuge der Lohnzurückhaltung in den 2000er Jahren fiel sie bis 2007 auf unter 64 Prozent. Im Jahr 2015 erreichte sie 68,3 Prozent.

Kasten

Definitionen, Methoden und Annahmen bei der Einkommensmessung

Den in diesem Bericht vorgelegten Auswertungen auf Basis der Haushalts-Längsschnitterhebung Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) liegen jahresbezogene Einkommen zugrunde. Dabei werden im Befragungsjahr (t) jeweils für das zurückliegende Kalenderjahr ($t-1$) alle Einkommenskomponenten, die einen befragten Haushalt als Ganzen betreffen, sowie alle individuellen Bruttoeinkommen der aktuell im Haushalt befragten Personen aufsummiert (Markteinkommen aus der Summe von Kapital- und Erwerbseinkommen einschließlich privater Transfers und privater Renten). Zusätzlich werden Einkommen aus gesetzlichen Renten und Pensionen sowie Sozialtransfers (etwa Sozialhilfe, Wohngeld, Kindergeld, Unterstützungen vom Arbeitsamt) berücksichtigt und schließlich werden mithilfe einer Simulation der Steuer- und Sozialabgaben Jahresnettoeinkommen errechnet – dabei werden auch einmalige Sonderzahlungen (wie 13. und 14. Monatsgehalt, Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld) einbezogen.

Die jährliche Belastung durch die Lohn- und Einkommensteuer und der zu entrichtenden Sozialabgaben basiert auf einem Mikrosimulationsmodell¹, mit dem eine steuerliche Veranlagung unter Berücksichtigung aller vom Einkommensteuergesetz vorgesehen Einkommensarten sowie von Freibeträgen, Werbungskosten und Sonderausgaben durchgeführt wird. Da aufgrund der Komplexität des deutschen Steuerrechts nicht alle steuerlichen Sonderregelungen mit Hilfe dieses Modells simuliert werden können, ist von einer Unterschätzung der im SOEP gemessenen Einkommensungleichheit auszugehen.

¹ Vgl. Johannes Schwarze (1995): Simulating German income and social security tax payments using the GSOEP. Cross-national studies in aging. Programme project paper no. 19. Syracuse University, USA.

Der internationalen Literatur folgend² werden dem Einkommen auch fiktive (Netto-)Einkommensbestandteile aus selbst genutztem Wohneigentum („Imputed Rent“) zugerechnet. Zusätzlich werden im Folgenden – wie von der EU-Kommission auch für die EU-weite Einkommensverteilungsrechnung auf Basis von EU-SILC vorgeschrieben – zusätzlich nicht-monetäre Einkommensanteile aus verbilligt überlassenem Mietwohnraum berücksichtigt (sozialer Wohnungsbau, privat oder arbeitgeberseitig verbilligter Wohnraum, Haushalte ohne Mietzahlung).

Die Einkommenssituation von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung wird – internationalen Standards entsprechend – durch die Umrechnung des gesamten Einkommens eines Haushalts in so genannte Äquivalenzeinkommen (unter Bedarfsgesichtspunkten modifizierte Pro-Kopf-Einkommen) vergleichbar gemacht. Dazu werden die Haushaltseinkommen unter Verwendung einer von der OECD vorgeschlagenen und in Europa allgemein akzeptierten Skala umgerechnet und jedem Haushaltsmitglied wird das so errechnete Äquivalenzeinkommen zugewiesen – unter der Annahme, dass alle Haushaltsmitglieder in gleicher Weise vom gemeinsamen Einkommen profitieren. Dabei erhält der Haushaltsvorstand ein Bedarfsgewicht von 1; weitere erwachsene Personen haben jeweils ein Gewicht von 0,5 und Kinder bis zu 14 Jahren ein Gewicht von 0,3.³ Unterstellt

² Vgl. Joachim R. Frick, Jan Goebel und Markus M. Grabka (2007): Assessing the distributional impact of "imputed rent" and "non-cash employee income" in micro-data. European Communities (ed.): Comparative EU statistics on Income and Living Conditions: Issues and Challenges. Proceedings of the EU-SILC conference (Helsinki, 6-8 November 2006), Eurostat, 116-142.

³ Vgl. Brigitte Buhmann et al. (1998). Equivalence Scales, Well-being, Inequality and Poverty. Review of Income and Wealth 34, 115-142.

ralen Produktionsfaktoren Kapital (Gewinne der Kapitalgesellschaften) und Arbeit (von den Kapitalgesellschaften gezahlte Arbeitnehmerentgelte) gegenübergestellt. Es wird also nicht die Gesamtwirtschaft betrachtet, wohl aber ein erheblicher Teil. So werden 71 Prozent der Arbeitnehmerentgelte einbezogen. Ausgeblendet sind zum einen Personengesellschaften (also Klein- oder Kleinstunternehmen) sowie zum anderen – und besonders ins Gewicht fallend – der Staat und Organisationen ohne Erwerbszweck. Zudem werden die Vermögenseinkommen in der Gesamtwirtschaft in den Blick genommen, die allerdings auch Einkünfte enthalten, die nicht unmittelbar aus laufender Produktion (beispielsweise Einkommen aus Vermietung und Verpachtung) stammen.

Von 1991 bis 2000 sind die von den Kapitalgesellschaften gezahlten Arbeitnehmerentgelte nominal um knapp

ein Drittel gestiegen. Die Gewinne der Kapitalgesellschaften legten im selben Zeitraum aber deutlich stärker, um fast die Hälfte, zu (Abbildung 1). Im Anschluss ging die Schere noch weiter auseinander: Während sich die Gewinne bis 2007, also bis zur weltweiten Finanzkrise, nahezu verdoppelten, stiegen die Arbeitnehmerentgelte nominal um lediglich acht Prozent. In den Jahren 2007 und 2009 mussten die Kapitalgesellschaften einen massiven Gewinneinbruch hinnehmen; bei den Arbeitnehmerentgelten machte sich die Finanzkrise in der Summe hingegen kaum bemerkbar.

Da die Krise in Deutschland nicht lange währte, zogen die Gewinne nach 2009 wieder an – und zwar in rasantem Tempo. Anschließend ging es zeitweilig erneut bergab und ab 2013 wieder zügig bergauf. Die Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte verlief indes stetiger:

wird also eine Kostendegression in größeren Haushalten. Das bedeutet, dass beispielsweise für einen Vier-Personen-Haushalt (Eltern sowie ein 16- und 13-jähriges Kind) das Haushaltseinkommen nicht wie bei der Pro-Kopf-Rechnung durch 4 ($=1+1+1+1$) geteilt wird, sondern durch 2,3 ($=1+0,5+0,5+0,3$).

Eine besondere Herausforderung stellt in allen Bevölkerungsumfragen die sachgemäße Berücksichtigung fehlender Angaben einzelner Befragungspersonen dar, insbesondere bei als sensitiv empfundenen Fragen wie solchen nach dem Einkommen. Dabei ist häufig eine Selektion festzustellen, wonach insbesondere Haushalte mit über- beziehungsweise unterdurchschnittlichen Einkommen die Angabe verweigern.

In den hier analysierten Daten des SOEP werden fehlende Angaben im Rahmen aufwendiger, quer- und längsschnittbasierter Imputationsverfahren ersetzt.⁴ Dies betrifft auch fehlende Angaben bei vollständiger Verweigerung einzelner Haushaltsmitglieder in ansonsten befragungswilligen Haushalten. In diesen Fällen wird ein mehrstufiges statistisches Verfahren für sechs einzelne Brutto-Einkommenskomponenten (Erwerbseinkommen, Renten sowie Transferleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit, Ausbildung/Studium, Mutterschutz/Erziehungsgeld/Elterngeld und private Transfers) angewandt.⁵ Dabei werden mit jeder neuen Datenerhebung immer sämtliche fehlende Werte auch rückwirkend neu imputiert, da neue Informationen aus Befragungen genutzt werden können, um fehlende Angaben in den Vorjahren zu ersetzen. Dadurch kann es zu Veränderungen

⁴ Vgl. Joachim R. Frick und Markus M. Grabka (2005): Item Non-response on Income Questions in Panel Surveys: Incidence, Imputation and the Impact on Inequality and Mobility. Allgemeines Statistisches Archiv, 89(1), 49–61.

⁵ Vgl. Joachim R. Frick, Markus M. Grabka und Olaf Groh-Samberg (2012): Dealing with incomplete household panel data in inequality research. Sociological Methods and Research, 41(1), 89–123.

gegenüber früheren Auswertungen kommen. In der Regel sind diese Veränderungen jedoch geringfügig.

Um methodisch begründete Effekte in der Zeitreihe der errechneten Indikatoren zu vermeiden, wurde die jeweils erste Erhebungswelle der einzelnen SOEP-Stichproben aus den Berechnungen ausgeschlossen. Untersuchungen zeigen, dass es in den ersten beiden Befragungswellen vermehrt zu Anpassungen im Befragungsverhalten kommt, welches nicht auf die unterschiedliche Teilnahmebereitschaft zurückzuführen ist.⁶

Die diesen Analysen zu Grunde liegenden Mikrodaten des SOEP (Version v32 auf Basis der 32. Erhebungswelle im Jahr 2015) ergeben nach Berücksichtigung von Hochrechnungs- und Gewichtungsfaktoren ein repräsentatives Bild der Bevölkerung in Privathaushalten und erlauben somit Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit. Um der in den vergangenen Jahren gestiegenen Zuwanderung nach Deutschland Rechnung zu tragen, wurden in den Jahren 2013 und 2015 gesonderte Stichproben dieser Bevölkerungsgruppen gezogen. Bei den Verteilungsanalysen erfolgte jedoch ausschließlich die Einbeziehung von Angaben der 2013 erstmals befragten IAB-SOEP-Migrationsstichprobe.⁷ Die Gewichtungsfaktoren korrigieren Unterschiede im Ziehungsdesign der diversen SOEP-Stichproben sowie im Teilnahmeverhalten der Befragten. Um die Kompatibilität mit der amtlichen Statistik zu erhöhen, werden diese Faktoren jährlich an jeweils aktuell verfügbare Rahmendaten des Mikrozensus der amtlichen Statistik angepasst. Die Anstaltsbevölkerung (zum Beispiel in Altersheimen) bleibt unberücksichtigt.

⁶ Vgl. Joachim R. Frick et al. (2006): Using Analysis of Gini (ANOGI) for Detecting Whether Two Subsamples Represent the Same Universe. The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) Experience. Sociological Methods Research May 2006, 427–468.

⁷ Vgl. Martin Kroh et al. (2014): Neue Muster der Migration. DIW Wochenbericht Nr. 42, 1126–1135.

Nach der Finanzkrise legten sie kontinuierlich zu – und zwar schneller als zuvor. Vom Krisenjahr 2009 bis 2015 stiegen die Arbeitnehmerentgelte um ein Viertel; dabei machte sich auch bemerkbar, dass die Beschäftigung kräftig gestiegen war. Die Gewinne stiegen über die Jahre insgesamt im selben Maße. Seit der Krise haben sich also in der Summe die von den Unternehmen gezahlten Löhne und deren Erträge nicht weiter auseinanderentwickelt. Mehr als ein Jahrzehnt zuvor waren die Gewinne den Löhnen immer mehr davongeeilt.

Mit Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Vermögenseinkommen verhielt es sich bis zur Krise ähnlich – auch sie stiegen viel stärker als die Löhne. Anschließend kam es zwar zu einem Rückgang, aber nicht zu einem so großen wie bei den Gewinnen. Ab 2009 nahmen die Vermögenseinkommen dann kaum noch zu. Das dürfte

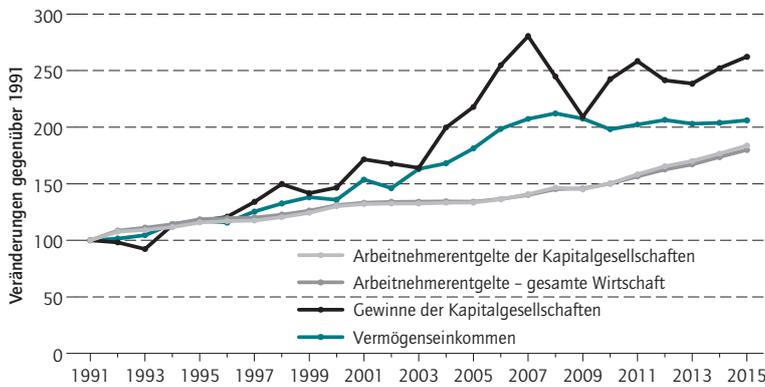
auch damit zusammenhängen, dass die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank die Zinseinnahmen dämpft.

Beachtet werden muss bei alledem aber, dass die Aussagekraft der Entwicklung von Größen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Fragestellungen im Zusammenhang mit der personellen Einkommensverteilung begrenzt ist. Im vorliegenden Bericht stehen Einkommen im Vordergrund, die sich nicht unmittelbar aus dem Zusammenspiel der Produktionsfaktoren ergeben. So können Haushalte neben Einkommen aus abhängiger Beschäftigung auch Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit, aus Kapitalanlagen sowie staatlichen Transfers beziehen. Zudem müssen die Haushalte Abgaben leisten und die verschiedenen Einkommensarten versteuern, sodass ihnen nur ein Teil der Einkünfte zufließt. Nachfolgend werden die Ergebnisse der perso-

Abbildung 1

Arbeitnehmerentgelte, Gewinne der Kapitalgesellschaften und Vermögenseinkommen in der Gesamtwirtschaft

Veränderung in Prozent, 1991=100



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Seit der Finanzkrise haben sich die von den Unternehmen gezahlten Löhne und deren Gewinne nicht weiter auseinanderentwickelt.

nellen Einkommensverteilung auf Basis der SOEP-Befragungen präsentiert.

Realeinkommen nehmen im Durchschnitt seit 1991 zu

Die durchschnittlichen bedarfsgewichteten⁵ und inflationsbereinigten jährlichen Markteinkommen⁶ der Personen in privaten Haushalten hatten sich von 1991 bis 2005 kaum verändert (Abbildung 2). Von 2005 bis 2014 sind sie dann um 6,5 Prozent gestiegen, was vor allem auf den deutlichen Beschäftigungsaufbau⁷ und den damit einhergehenden Anstieg der Lohnsumme zurückgeführt werden kann. Insgesamt ist das durchschnittliche reale Markteinkommen seit 1991 um rund 2.000 Euro auf knapp 25.000 Euro pro Person im Jahr 2014 gestiegen.

Dieser Trend gilt jedoch nur eingeschränkt für den Median, also für das mittlere Markteinkommen.⁸ Dieses sank in den Jahren 1991 bis 2005 zunächst von etwa 20.700 Euro auf 19 000 Euro und ist im Anschluss bis

5 Vgl. auch den Begriff „Äquivalenzeinkommen“ im Online-Glossar des DIW Berlin: http://www.diw.de/de/diw_01.c.411605.de/presse_glossar/diw_glossar/aequivalenzeinkommen.html.

6 Die Markteinkommen entsprechen der Summe von Kapital- und Erwerbseinkommen einschließlich privater Transfers und privater Renten vor Abzug von Steuern und monetärer Sozialleistungen.

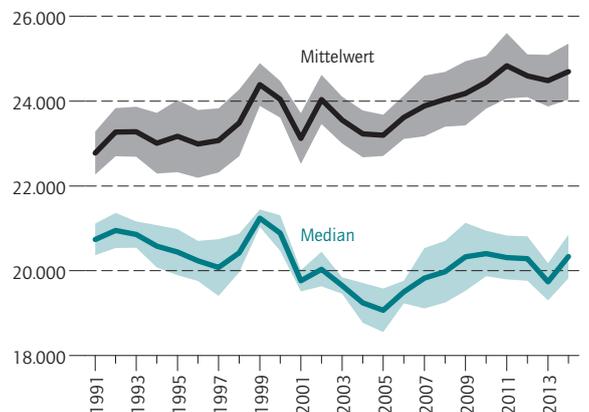
7 So ist die Zahl der registrierten Arbeitslosen von Februar 2005 bis Februar 2016 um 2,38 Millionen zurückgegangen. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2017): Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf. November 2016.

8 Der Median der Einkommensverteilung ist der Wert, der die reichere Hälfte der Bevölkerung von der ärmeren trennt. Vgl. auch den Begriff „Medianeinkommen“ im Online-Glossar des DIW Berlin: http://www.diw.de/de/diw_01.c.413351.de/presse_glossar/diw_glossar/medianeinkommen.html

Abbildung 2

Reale Markteinkommen der privaten Haushalte in Deutschland

In Euro



Anmerkung: Reale Einkommen in Preisen von 2010. Population: Personen in Privathaushalten. Bedarfsgewichtete Jahreseinkommen wurden jeweils im Folgejahr erhoben. Markteinkommen inklusive eines fiktiven Arbeitgeberanteils für Beamtinnen und Beamte. Bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala, zusätzlich zu den Werten sind die 95-Prozent-Konfidenzintervalle angegeben.

Quellen: SOEPv32; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Die Markteinkommen der Personen in privaten Haushalten sind vor allem seit 2005 gestiegen.

auf 20 300 Euro im Jahr 2014 gestiegen. Damit hat das mittlere Markteinkommen real lediglich das Ausgangsniveau des Jahres 1991 wieder erreicht.

Die verfügbaren Haushaltseinkommen hingegen haben sich deutlich dynamischer entwickelt (Abbildung 3).⁹ Im Durchschnitt hatten die privaten Haushalte im Jahr 2014 ein um 2 500 Euro höheres Realeinkommen zur Verfügung als noch zu Beginn der 1990er Jahre. Dies entspricht einem Anstieg um mehr als zwölf Prozent. Der Median ist um rund 1 700 Euro (plus neun Prozent) und damit etwas schwächer gestiegen.¹⁰

Dass die durchschnittlichen im Vergleich zu den mittleren verfügbaren Haushaltseinkommen weniger dynamisch gestiegen sind, deutet darauf hin, dass nicht alle Einkommensgruppen gleich hohe Einkommenszuwächse verzeichnen konnten. Unterteilt man die Ein-

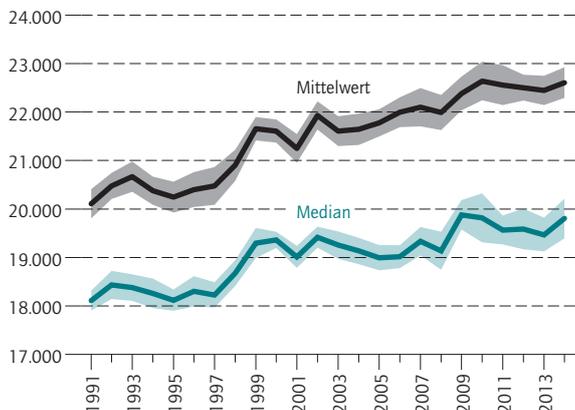
9 Die verfügbaren Haushaltseinkommen bestehen aus den Markteinkommen, gesetzlichen Renten und Pensionen sowie staatlichen Transferleistungen wie Kindergeld, Wohngeld und Arbeitslosengeld, abzüglich direkter Steuern und Sozialabgaben.

10 Ein Grund für den geringen Zuwachs der Haushaltseinkommen gemessen am Median ergibt sich aus der schwachen Entwicklung der Renten in der Gesetzlichen Rentenversicherung, da diese über die 2000er Jahre nicht an die Inflation angeglichen wurden. So gab es in den Jahren 2004, 2005, 2006 und 2010 keinerlei Rentenerhöhung. Inflationsbereinigt ist es also zu Einkommensverlusten gekommen.

Abbildung 3

Reales verfügbares Einkommen der privaten Haushalte in Deutschland

In Euro



Anmerkung: Reale Einkommen in Preisen von 2010. Population: Personen in Privathaushalten. Bedarfsgewichtete Jahreseinkommen wurden jeweils im Folgejahr erhoben. Bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala, zusätzlich zu den Werten sind die 95-Prozent-Konfidenzintervalle angegeben.

Quellen: SOEPv32; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Die realen verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte haben von 1991 bis 2014 um zwölf Prozent zugenommen.

kommensgruppen in sogenannte Dezile¹¹ und indexiert man das durchschnittliche Einkommen jedes Dezils auf das Jahr 1991, dann zeigt sich, dass die Einkommen im oberen Bereich am stärksten wuchsen (Abbildung 4). So ist das verfügbare Realeinkommen der höchsten Einkommensgruppe (zehntes Dezil) in den Jahren 1991 bis 2014 um knapp 27 Prozent gestiegen,¹² das des fünften Dezils dagegen um knapp neun Prozent. Die zehn Prozent der Haushalte mit den geringsten Einkommen (erstes Dezil) mussten im Vergleich zum Jahr 1991 in realer Sicht – also unter Berücksichtigung der Inflation – einen Einkommensverlust von acht Prozent hinnehmen.¹³ Für den Untersuchungszeitraum können dabei mehrere Phasen unterschieden werden: Während sich von 1991 bis

11 Sortiert man die Bevölkerung nach der Höhe des Einkommens und teilt diese in zehn gleich große Gruppen auf, so erhält man Dezile. Das unterste (oberste) Dezil gibt die Einkommenssituation der ärmsten (reichsten) zehn Prozent der Bevölkerung an. Zu beachten ist, dass die Personen über die Zeit hinweg aufgrund von Einkommensmobilität ihre Einkommensposition verändern können und nicht immer demselben Dezil zuzuordnen sind. Deshalb beziehen sich die Aussagen auf die durchschnittlichen Veränderungen der zehn Einkommensgruppen.

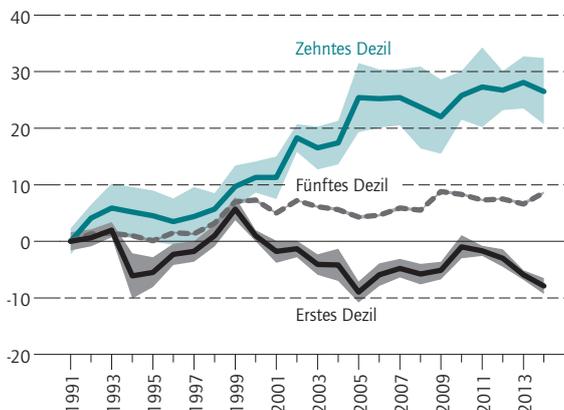
12 In den SOEP-Befragungen sind die Bezieherinnen und Bezieher von Top-Einkommen unterrepräsentiert, sodass die tatsächliche Entwicklung dieser Einkommen hier aller Wahrscheinlichkeit nach unterschätzt wird. Vgl. Stefan Bach, Giacomo Corneo und Viktor Steiner (2009): From bottom to top: The entire income distribution in Germany, 1992-2003, Review of Income and Wealth 55, 303-330.

13 Im zweiten Dezil stagnieren die Realeinkommen, während für das dritte Dezil ein leichter Anstieg von drei Prozent gegenüber dem Jahr 1991 zu verzeichnen ist.

Abbildung 4

Verfügbare Einkommen der privaten Haushalte nach Dezilen

Veränderung in Prozent, 1991=100



Anmerkung: Reale Einkommen in Preisen von 2010. Population: Personen in Privathaushalten. Bedarfsgewichtete Jahreseinkommen wurden jeweils im Folgejahr erhoben. Bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala, zusätzlich zu den Werten sind die 95-Prozent-Konfidenzintervalle angegeben.

Quellen: SOEPv32; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Real haben die Haushalte am unteren Ende der Einkommensskala heute deutlich geringere Einkommen als 1991.

1995 die Einkommen zunächst auseinander entwickeln, näherten sie sich danach bis 1999 an, bevor sich die Einkommensschere von 2000 bis 2005 wieder öffnete. Auf die Einkommensspreizung folgte bis 2009 eine Phase, in der die Entwicklung über alle Einkommensgruppen hinweg gleichmäßig verlief. Anschließend verstärkte sich die Einkommensspreizung wieder.

Für die realen Einkommensverluste in den untersten Einkommensgruppen dürften unter anderem die zeitweise Ausweitung des Niedriglohnssektors¹⁴ und die unzureichende Anpassung von Sozialleistungen an die Inflation¹⁵ verantwortlich sein. Hinzu kommt die schwache Entwicklung der Alterseinkommen sowie die Tatsache, dass sich die Haushaltseinkommen aufgrund des demografischen Wandels im Durchschnitt zu einem immer größeren Teil aus diesen Altersbezügen zusammensetzen, die in der Regel geringer sind als

14 Thorsten Kalina und Claudia Weinkopf (2014): Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte. IAQ Report 02, Universität Duisburg-Essen. Hierbei gibt es aber unterschiedliche Effekte zu beachten, denn erstens kann durch die Ausweitung des Niedriglohnssektors mehr (zusätzliche) Beschäftigung geschaffen werden, andererseits kann es aber auch zu Verdrängungsprozessen kommen, wenn beispielsweise eine Vollzeitstelle in mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt wird.

15 Beispielhaft sei hier das Kindergeld genannt. Zwischen 2010 und 2014 wurde das Kindergeld nicht erhöht, was zu einem realen Wertverlust von mehr als sechs Prozent führte.

die Erwerbseinkommen. Im obersten Dezil hingegen haben in vielen Jahren steigende Einkommen aus Kapitalanlagen und aus Selbständigkeit zu Einkommenssteigerungen geführt. Zudem kommt der Erwerbstätigkeit eine besondere Bedeutung zu: Insgesamt nahm der Anteil der erwerbstätigen Personen zu, besonders dynamisch in den oberen Einkommensgruppen: Während die Erwerbstätigenquote im untersten Dezil zwischen 2005 und 2014 nahezu konstant blieb, stieg sie in den obersten drei Dezilen um rund fünf Prozentpunkte.

Deutschland verfehlt UN-Ziele zur Reduktion von Ungleichheit

Im Rahmen der Debatte, wie sich gesellschaftlicher Fortschritt alternativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP)¹⁶ messen lässt, haben die Vereinten Nationen (UN) einen Katalog mit 17 Nachhaltigkeitszielen verabschiedet.¹⁷ Neben dem im Vergleich zu den Millenniumszielen für 2015¹⁸ nochmals ehrgeizigerem Ziel, die extreme Armut weltweit bis zum Jahr 2030 zu beseitigen, wurden im September 2015 auch Verteilungsziele verabredet, um den Grad der Einkommensungleichheit innerhalb der einzelnen (entwickelten) Staaten zu senken. Das Ziel für 2030 ist demzufolge, dass der Einkommenszuwachs der ärmsten 40 Prozent einer Bevölkerung höher sein sollte als das durchschnittliche Einkommensplus der Gesamtbevölkerung. Die Operationalisierung dieser Ziele wird gegenwärtig zwar noch zwischen den UN-Staaten abgestimmt¹⁹, jedoch fehlt gegenwärtig dem klar definierten Indikator lediglich noch die jeweilige Referenzperiode, auf die sich die Einkommenszuwächse beziehen sollen (beispielsweise fünf oder zehn Jahre).

Betrachtet man für Deutschland den Zeitraum von 1991 bis 2014, dann wurde dieses Ziel verfehlt: Der Einkommenszuwachs der 40 Prozent mit den geringsten Einkommen blieb hinter dem durchschnittlichen Einkommensanstieg der Bevölkerung zurück (Abbildung 5). Seit 1999 ist das reale verfügbare Einkommen dieser 40 Prozent der Bevölkerung sogar zurückgegangen, während die realen Einkommen der restlichen 60 Prozent der Bevölkerung deutlich gestiegen sind.²⁰

¹⁶ Vgl. Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen und Jean-Paul Fitoussi (2010): *Mismeasuring Our Lives. Why GDP Doesn't Add Up*. The new press.

¹⁷ Vgl. Vereinte Nationen: *Sustainable Development Goals*. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>.

¹⁸ Vgl. Vereinte Nationen (2015): *The Millennium Development Goals Report 2015*. [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf).

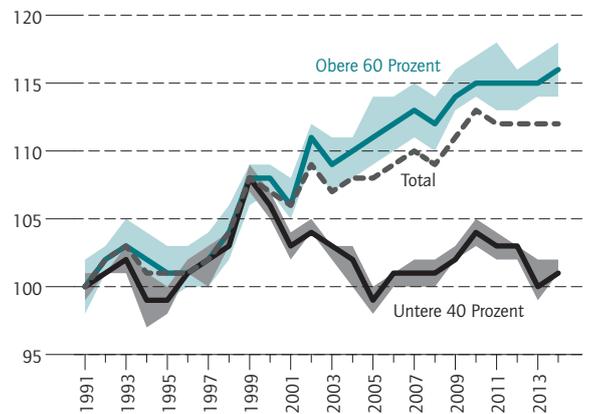
¹⁹ Die Federführung obliegt in Deutschland dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): *Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*. http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/index.html.

²⁰ Betrachtet man die Entwicklung der Jahre 2004 bis 2014, so stagnierten die Einkommen der unteren 40 Prozent, während der Mittelwert um etwas mehr als vier Prozent zunahm. In den Jahren 2009 bis 2014 nahm das Einkommen der unteren 40 Prozent real um etwas mehr als ein Prozent ab, während der Mittelwert um ein Prozent stieg.

Abbildung 5

Einkommensentwicklung der unteren 40 Prozent und oberen 60 Prozent der Einkommensskala

Veränderung in Prozent, 1991=100



Anmerkung: Reale Einkommen in Preisen von 2010. Population: Personen in Privathaushalten. Bedarfsgewichtete Jahreseinkommen wurden jeweils im Folgejahr erhoben. Bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala, zusätzlich zu den Werten sind die 95-Prozent-Konfidenzintervalle angegeben.

Quellen: SOEPv32; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Die Zielvorgabe der Vereinten Nationen, nach der die Einkommen der unteren 40 Prozent schneller zunehmen sollen als im Durchschnitt der gesamten Bevölkerung, hat Deutschland bisher verfehlt.

Ungleichheit der Markteinkommen unverändert hoch

Ein Standardmaß zur Messung von Einkommensungleichheit ist der Gini-Koeffizient.²¹ Er kann Werte zwischen Null und Eins annehmen. Je höher der Wert, desto stärker ausgeprägt ist die gemessene Ungleichheit. Die Entwicklung des Gini-Koeffizienten zeigt, dass die Ungleichheit der Markteinkommen in den Jahren 1991 bis 2005 signifikant zugenommen hat und anschließend bis zum Jahr 2009 signifikant gesunken ist (Abbildung 6). Das rührt unter anderem daher, dass in diesem Zeitraum Kapitaleinkommen einen geringeren Einfluss auf die Ungleichheit insgesamt hatten.²² Seitdem ist die gemessene Ungleichheit der Markteinkommen aber wieder signifikant gestiegen – 2014 erreichte sie in etwa das Niveau von Mitte der 2000er Jahre.

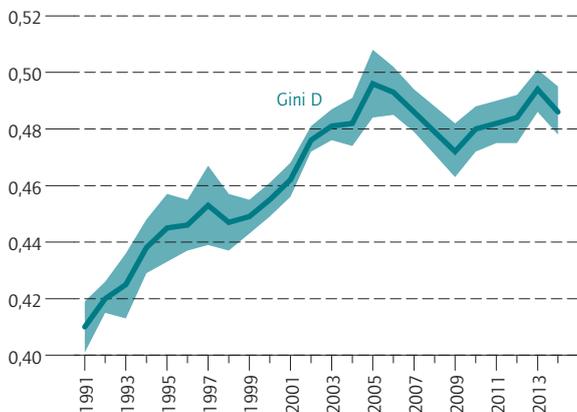
Hauptkomponente des Markteinkommens sind die Einkommen aus abhängiger Beschäftigung. Hierbei lassen sich zwei Aggregatebenen unterscheiden: zum einen

²¹ Vgl. auch den Begriff „Gini-Koeffizient“ im Online-Glossar des DIW Berlin: http://www.diw.de/de/diw_01.c.413334.de/presse_glossar/diw_glossar/gini_koeffizient.html.

²² Vgl. Markus M. Grabka (2015): *Income and Wealth inequality after the financial crisis—the case of Germany*. *Empirica. Journal of European Economics*, 42 (2): 371-390.

Abbildung 6

Ungleichheit der Haushaltseinkommen
Gini-Koeffizient



Anmerkung: Reale Einkommen in Preisen von 2010. Population: Personen in Privathaushalten. Bedarfsgewichtete Jahreseinkommen wurden jeweils im Folgejahr erhoben. Markteinkommen inklusive eines fiktiven Arbeitgeberanteils für Beamtinnen und Beamte. Bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala, zusätzlich zu den Werten sind die 95-Prozent-Konfidenzintervalle angegeben.

Quellen: SOEPv32; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Seit 2010 ist die Ungleichheit der Markteinkommen wieder gestiegen.

die individuellen Bruttolöhne und zum anderen das bedarfsgewichtete Haushaltseinkommen aus abhängiger Beschäftigung für diejenigen Haushalte, in denen mindestens eine Person entsprechende Einkommen erzielt.

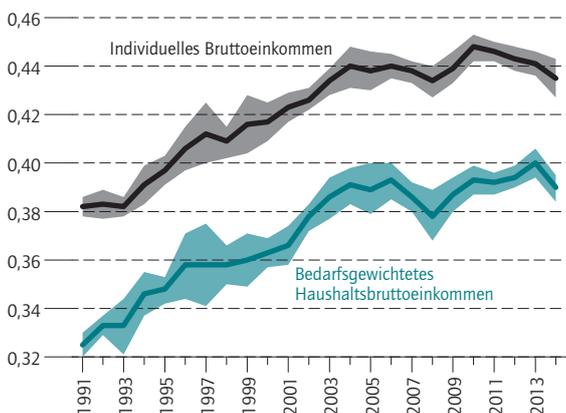
Bei den individuellen Einkommen aus abhängiger Beschäftigung zeigt sich ein signifikanter Anstieg des Gini-Koeffizienten zwischen 1991 und 2004 von 0,38 auf 0,44 (Abbildung 7). Unter leichten Schwankungen ist er bis 2010 weiter bis auf 0,45 gestiegen. Seitdem sinkt der Gini-Koeffizient leicht, was sich aber nur bei Verwendung eines 90-Prozent-Konfidenzintervalls im Vergleich zu 2010 als statistisch signifikant herausstellt.²³ Damit ging einher, dass die Löhne und Gehälter im untersten Dezil seit 2010 um mehr als 300 Euro im Jahr gestiegen sind (oder gut 20 Prozent). Zu beachten ist aber, dass es im untersten Dezil seit 1991 insgesamt zu einem Rückgang der realen Erwerbseinkommen aus abhängiger Beschäftigung um 30 Prozent kam – der jüngste Einkommensanstieg konnte die Verluste also insgesamt nicht ausgleichen.²⁴

²³ So deuten auch Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auf einen leichten Rückgang der Lohnungleichheit in Deutschland hin. Vgl. Joachim Möller (2016): Lohnungleichheit: Gibt es eine Trendwende? IAB-Discussion Paper 09, Nürnberg.

²⁴ Der relativ starke Anstieg der Löhne und Gehälter im ersten Dezil kann sowohl auf branchenspezifische Mindestlöhne zurückgeführt werden als auch auf erste Vorzieheffekte im Zuge der Ankündigung der Bundesregierung beziehungsweise politischer Parteien, einen allgemeinen Mindestlohn in Deutschland einzuführen.

Abbildung 7

Ungleichheit der Einkommen aus abhängiger Beschäftigung
Gini-Koeffizient



Anmerkung: Reale Einkommen in Preisen von 2010. Population: Personen mit Einkommen aus abhängiger Beschäftigung (individuelles Bruttoeinkommen) bzw. Personen in Privathaushalten (bedarfsgewichtetes Haushaltsbruttoeinkommen). Bedarfsgewichtete Jahreseinkommen wurden jeweils im Folgejahr erhoben. Bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala, zusätzlich zu den Werten sind die 95-Prozent-Konfidenzintervalle angegeben.

Quellen: SOEPv32; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Einkommen aus abhängiger Beschäftigung sind heute insgesamt deutlich ungleicher verteilt als im Jahr 1991.

Anders verhält es sich mit den bedarfsgewichteten Haushaltseinkommen aus abhängiger Beschäftigung. Hier hat sich der Gini-Koeffizient zwischen 1991 und 2006 signifikant von 0,325 auf 0,393 erhöht. Seitdem stagniert die Ungleichheit. Dass sich individuelle und bedarfsgewichtete Haushaltseinkommen aus abhängiger Beschäftigung unterschiedlich entwickeln, liegt unter anderem daran, dass eine Person mit geringen individuellen Erwerbseinkommen einen Nutzen daraus ziehen kann, wenn andere Haushaltsmitglieder ebenfalls ein Einkommen aus abhängiger Beschäftigung erzielen und dieses gegebenenfalls höher ausfällt als das eigene.²⁵

Anzeichen für eine wieder zunehmende Ungleichheit der verfügbaren Haushaltseinkommen

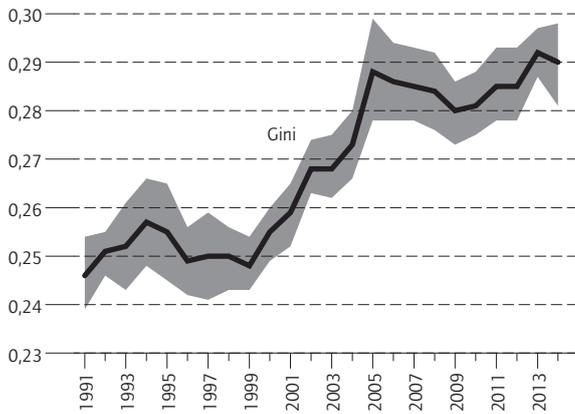
Die Ungleichheit der verfügbaren Haushaltseinkommen hatte sich von 1991 bis 1999 kaum verändert (Abbildung 8). Anschließend nahm sie bis 2005 zu: Der Gini-

Im fünften Dezil sind die Einkommen seit 1991 real um drei Prozent gesunken, im zehnten Dezil hingegen real um 17 Prozent gestiegen. Die unterschiedliche Entwicklung der Löhne erklärt sich unter anderem aus einer unterschiedlichen Nachfrage nach qualifizierten beziehungsweise unqualifizierten Beschäftigten (die so genannte Skill-biased-technological-change-These).

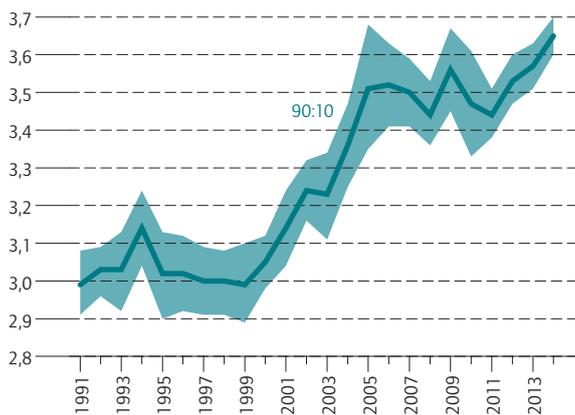
²⁵ Beispielhaft sei hier das Zusammentreffen eines Minijobs mit einer hoch dotierten abhängigen Vollzeitbeschäftigung genannt.

Abbildung 8

Ungleichheit der verfügbaren Haushaltseinkommen
Gini-Koeffizient



90:10-Perzentilverhältnis



Anmerkung: Reale Einkommen in Preisen von 2010. Population: Personen in Privathaushalten. Bedarfsgewichtete Jahreseinkommen wurden jeweils im Folgejahr erhoben. Bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala, zusätzlich zu den Werten sind die 95-Prozent-Konfidenzintervalle angegeben.

Quellen: SOEPv32; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Seit 2010 nimmt die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen tendenziell wieder zu.

Koeffizient stieg von 0,25 im Jahr 1999 auf knapp 0,29 im Jahr 2005. Im Gegensatz zu den Markteinkommen war die Ungleichheit bei den verfügbaren Haushaltseinkommen von 2005 bis 2009 nur leicht rückläufig. Seit 2009 nimmt sie tendenziell wieder zu. Ein alternativer Indikator zur Messung von Ungleichheit ist das 90:10-Perzentilverhältnis. Dieses gibt das Verhältnis aus dem Einkommen der einkommensschwächsten Person aus dem obersten Dezil zu den Einkünften der einkommensstärksten Person aus dem untersten Dezil an. In

den 1990er Jahren lag dieser Indikator bei einem Wert von etwa drei (die reichere Person hatte also ein drei Mal höheres Einkommen als die ärmere Person) und stieg parallel zum Gini-Koeffizienten bis 2005 auf ein Verhältnis von 3,5. Für die Jahre ab 2011 ist ein weiterer statistisch signifikanter Anstieg erkennbar – auf den bislang höchsten Wert von 3,65 im Jahr 2014.

Armutsrisikoquote steigt weiter

Nachfolgend werden jene Personen betrachtet, deren Einkommen unterhalb der sogenannten Armutsrisikoschwelle liegen und die aus sozialpolitischer Sicht daher besonders im Fokus stehen.²⁶ Unter die Armutsrisikogrenze fallen Personen in Haushalten, die weniger als 60 Prozent des mittleren Haushaltsnettoeinkommens der Gesamtbevölkerung zur Verfügung haben.²⁷ Auf Basis der SOEP-Stichprobe lag die Armutsrisikoschwelle im Jahr 2014 für einen Einpersonenhaushalt bei 1050 Euro pro Monat – unter Berücksichtigung der Preissteigerungen in diesem Zeitraum nur 20 Euro mehr als im Jahr 2000.²⁸

Lag der Anteil der Bevölkerung mit einem Armutsrisiko in den 1990er Jahren in Deutschland noch bei rund elf Prozent, waren es 2014 knapp 16 Prozent (Abbildung 9). Die Armutsrisikoquote ist seit der Jahrtausendwende nahezu kontinuierlich gestiegen, nur kurz unterbrochen wurde der Trend in den Jahren 2010 und 2011. Im Jahr 2014 waren 12,7 Millionen Personen in Deutschland armutsgefährdet. Jüngste Ergebnisse, die auf dem Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes basieren, weisen auf einen ähnlich hohen Anteil hin.²⁹ Zieht man alternativ Daten des *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) heran, ergibt sich mit 16,7 Prozent ein noch höherer Wert. Alle drei Datenquel-

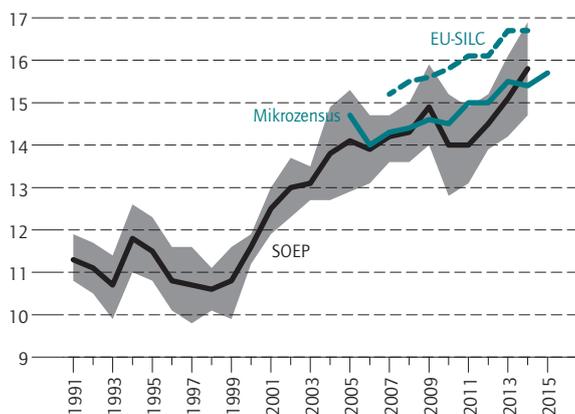
²⁶ Vgl. auch den Begriff „Armut“ im Online-Glossar des DIW Berlin: http://www.diw.de/de/diw_01.c.411565.de/presse_glossar/diw_glossar/armut.html.

²⁷ Die Armutsrisikoschwelle ist eine relative Grenze. Die Kennziffer des sogenannten Armutsrisikos beschreibt den Anteil der Bevölkerung unterhalb der Armutsrisikoschwelle. Im Gegensatz dazu kann von absoluter Armut gesprochen werden, wenn Personen Grundsicherungsleistungen wie Sozialhilfe oder auch Arbeitslosengeld 2 beziehen. Hierbei kommt es aber für gewöhnlich zu einer Unterschätzung der Armutpopulation aufgrund von Nichtanspruchnahme berechtigter Grundsicherungsleistungen, so genannte verdeckte Armut. Vgl. Irene Becker (2015): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Arbeitspapier der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 309. Düsseldorf. Die Armutsrisikoquote kann auch als ein alternativer Indikator zur Messung von Einkommensungleichheit interpretiert werden.

²⁸ Im Vergleich zur Sozialberichterstattung des Statistischen Bundesamtes auf Basis des Mikrozensus (siehe www.amtliche-sozialberichterstattung.de) wird hier eine höhere Armutsrisikoschwelle ausgewiesen, da wie international üblich auch der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums zur Einkommensmessung bei der Einkommensberechnung berücksichtigt wird. Vgl. zu weiteren methodischen Unterschieden zur amtlichen Sozialberichterstattung Markus M. Grabka, Jan Goebel und Jürgen Schupp (2012): Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten? DIW Wochenbericht Nr. 43, 3–15.

²⁹ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Sozialberichterstattung. www.amtliche-sozialberichterstattung.de.

Abbildung 9

Armutsrisikoquote¹

¹ Personen, die weniger als 60 Prozent des mittleren verfügbaren Einkommens (Median) haben

Anmerkung: Reale Einkommen in Preisen von 2010. Population: Personen in Privathaushalten. Bedarfsgewichtete Jahreseinkommen wurden jeweils im Folgejahr erhoben. Bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala, zusätzlich zu den Werten sind die 95-Prozent-Konfidenzintervalle angegeben.

Quellen: SOEPv32, Statistisches Bundesamt (Mikrozensus, EU-SILC); Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Die Armutsrisikoquote ist seit der Jahrtausendwende nahezu kontinuierlich gestiegen.

len zeigen für die vergangenen Jahre den gleichen leicht steigenden Trend an.

Deutliche Unterschiede im Ausmaß der Betroffenheit gibt es zwischen den alten und neuen Bundesländern: Mit 14,7 Prozent war die Armutsrisikoquote in Westdeutschland 2014 um rund sieben Prozentpunkte niedriger als in Ostdeutschland. Hierin spiegelt sich vorrangig das im Osten niedrigere Niveau der Erwerbs- und Vermögenseinkommen wider.

Armutsrisiko von Kindern und Jugendlichen besonders hoch

Im Jahr 2014 waren mehr als 20 Prozent aller Kinder und Jugendlichen in Deutschland von Armut bedroht (Tabelle 1). Betrachtet man die Entwicklung des Armutsrisikos dieser Gruppe über die vergangenen 20 Jahre, geht der Anstieg fast vollständig auf die zweite Hälfte des Zeitraums, also die Jahre von 2004 bis 2014 zurück, als der Anteil um mehr als vier Prozentpunkte zunahm.

Am stärksten war in den vergangenen 20 Jahren der Zuwachs mit knapp neun Prozentpunkten bei der Gruppe der 25- bis unter 35-Jährigen. Das ist insofern überraschend, als dass sich diese Personen im erwerbsfähigen Alter befinden und eigentlich von der guten

Arbeitsmarktlage hätten profitieren müssen. Diejenigen aus dieser Gruppe, die ein Erwerbseinkommen beziehen, sind zu einem um sieben Prozentpunkte höheren Anteil als vor 20 Jahren von einem Armutsrisiko betroffen. Unter den 25- bis unter 35-Jährigen, die kein Erwerbseinkommen haben, stieg dieser Anteil noch deutlich stärker. Nicht außen vor gelassen werden darf jedoch, dass sich das Bildungsverhalten mit der Zeit verändert hat: Ein immer größerer Teil dieser Alterskohorte studiert.³⁰

Mit 24 Prozent das höchste Armutsrisiko hatte im Jahr 2014 die Gruppe junger Erwachsener im Alter von 18 bis unter 25 Jahren. In dieser Gruppe geht ebenfalls ein großer Anteil einem Studium (oder einer Lehre) nach. Oft leben sie bereits in einem eigenen Haushalt,³¹ verfügen gleichzeitig aber nur über geringe finanzielle Mittel.³²

Der Anteil der Personen im Rentenalter, die von Armut bedroht sind, liegt indes weiterhin unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Je nach Region zeigen sich aber deutliche Unterschiede. In der Gruppe der 65- bis unter 75-Jährigen hat das Armutsrisiko in Ostdeutschland zwischen 2002 und 2014 um acht Prozentpunkte auf zuletzt 15 Prozent zugenommen, während es in Westdeutschland nur leicht zwischen zwölf und 14 Prozent schwankte. Das deutlich steigende Armutsrisiko der Älteren in Ostdeutschland rührt daher, dass in den vergangenen Jahren vermehrt Personen in den Ruhestand eingetreten sind, die – auch aufgrund oftmals längerer Arbeitslosigkeit – geringere Altersbezüge erhalten als frühere Rentnerinnen und Rentner. Hinzu kommt, dass die betriebliche oder private Altersvorsorge in Ostdeutschland eine eher geringe Rolle spielt.³³

Ebenfalls eine unterschiedliche Entwicklung zeigt sich in der Gruppe der 25 bis unter 35-Jährigen. Während deren Armutsrisiko in Westdeutschland seit dem Jahr 2000 um fünf Prozentpunkte auf 17 Prozent etwas stärker als im Durchschnitt der Bevölkerung zugenommen hat, stieg das Armutsrisiko in Ostdeutschland im selben Zeitraum um 20 Prozentpunkte auf knapp 35 Prozent im Jahr 2014. Bemerkenswert ist, dass auch nach der Finanzkrise das Armutsrisiko dieser Gruppe weiter zugenommen hat, während die Arbeitslosigkeit in

³⁰ Der Anteil der Studierenden in dieser Altersgruppe hat sich nach Angaben des SOEP von rund sieben Prozent in den 1990er Jahren auf etwa 13 Prozent im Jahr 2014 nahezu verdoppelt.

³¹ Über die vergleichsweise hohen Armutsrisikoquoten dieser Altersgruppen entzündeten sich in letzter Zeit auch grundsätzliche Debatten über das Konzept der relativen Armut. Vgl. beispielsweise Georg Cremer (2016): Armut in Deutschland, München: C.H.Beck, 47ff.

³² Auszubildende und Studierende sind in der laufenden Querschnittsbetrachtung zumeist arm, wenn sie nicht im elterlichen Haushalt wohnen. Im späteren Leben sind sie aber nur selten von Armut betroffen.

³³ Vgl. Julia Simonson et al. (2012): Ostdeutsche Männer um 50 müssen mit geringeren Renten rechnen. DIW Wochenbericht Nr. 23, 3-13.

Tabelle

Armutsrisiko¹ nach Altersgruppen

In Prozent

	<10 Jahre	10-18 Jahre	18-25 Jahre	25-35 Jahre	35-45 Jahre	45-55 Jahre	55-65 Jahre	65-75 Jahre	75 Jahre und mehr	Total
1994	17,2	15,3	17,0	11,8	9,1	6,0	9,9	10,8	15,7	11,8
2004	17,6	18,7	22,7	15,5	11,5	10,1	10,7	11,0	12,7	13,8
2014	21,9	20,1	24,3	20,7	12,8	10,6	13,2	14,1	13,3	15,8
Differenz 1994/2014	4,7	4,8	7,3	8,8	3,7	4,6	3,3	3,3	-2,4	4,0
Nachrichtlich:										
mit individuellen Erwerbseinkommen										
1994	-	-	13,4	8,5	6,6	2,8	4,7	8,2	16,0	6,8
2004	-	-	19,7	11,3	7,6	5,7	4,3	10,9	9,0	8,8
2014	-	-	20,2	15,6	8,2	6,2	6,9	7,9	4,1	9,8
Differenz 1994/2014			6,8	7,1	1,6	3,4	2,2	-0,3	-11,9	3,1
ohne individuelle Erwerbseinkommen										
1994	-	-	26,1	29,0	22,8	21,7	16,9	11,0	15,7	16,9
2004	-	-	29,4	39,6	35,9	34,9	20,8	11,0	12,8	19,0
2014	-	-	31,8	52,7	48,1	44,1	34,6	15,8	13,8	22,9
Differenz 1994/2014			5,7	23,7	25,3	22,4	17,8	4,7	-1,9	6,0

¹ Personen, die weniger als 60 Prozent des mittleren verfügbaren Einkommens (Median) haben.

Anmerkung: Reale Einkommen in Preisen von 2010. Population: Personen in Privathaushalten. Bedarfsgewichtete Jahreseinkommen wurden jeweils im Folgejahr erhoben. Bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala.

Quellen: SOEPv32; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Deutschland im gleichen Zeitraum insgesamt deutlich rückläufig war. Diese Altersgruppe hat offensichtlich nicht umfassend von der guten Arbeitsmarktlage profitieren können.

Je jünger die Alterskohorte, desto größer das Armutsrisiko

Im Folgenden werden Alterskohorten betrachtet, die sich meist aus jeweils zehn aufeinanderfolgenden Geburtsjahrgängen zusammensetzen, beginnend mit der Kohorte der von 1930 bis 1939 Geborenen bis hin zu denjenigen, die in den Jahren 2010 bis 2015 geboren wurden. Für jedes Jahr der Erfassung der Einkommen durch das SOEP wurde das entsprechende Armutsrisiko berechnet. Damit ist es möglich, für alle älteren Kohorten das Armutsrisiko für 32 Erhebungsjahre und damit über einen großen Teil des Lebenslaufs darzustellen (Abbildung 10). Ausgewiesen ist das Alter der jeweils jüngsten Person der verschiedenen Kohorten.

Insgesamt zeigt sich, dass mit jeder Einbeziehung einer jüngeren Kohorte das Armutsrisiko steigt. Besonders ausgeprägt ist der Unterschied im Alter von 30 Jahren. Während das Armutsrisiko der Kohorte der 1960 bis 1969 Geborenen noch bei etwa zehn Prozent lag, als die jüngste Person dieser Geburtsjahrgänge 30 Jahre alt war, betrug es bei der nachfolgenden Kohorte der von 1970 bis 1979 Geborenen rund 15 Prozent und fällt für die von 1980 bis 1989 Geborenen mit etwa 23 Prozent noch

höher aus.³⁴ Diese Befunde stehen im Einklang mit Analysen³⁵, die auf Daten der *Deutschen Rentenversicherung Bund* basieren und zeigen, dass die Lohnungleichheit von Männern über Kohorten hinweg in Deutschland zugenommen hat. Zudem sinkt das Lebenseinkommen der unteren 20 Prozent der Personen, die Löhne beziehen, ab dem Geburtsjahrgang 1955 im Vergleich zu älteren Jahrgängen. Bei all diesen Betrachtungen muss jedoch berücksichtigt werden, dass sich mit der Zeit und somit über die Alterskohorten sowohl das Bildungs- als auch das Renteneintrittsverhalten verändert hat, was die Einkommen beeinflussen kann.

Auch Erwerbstätige sind immer häufiger von Armut bedroht

Vor dem Hintergrund des deutlichen Rückgangs der Arbeitslosigkeit in Deutschland seit 2005 und einer aktuellen Rekordbeschäftigung stellt sich die Frage, ob damit auch das Armutsrisiko unter den Haushalten mit Erwerbspersonen abgenommen hat. Zunächst gilt, dass in Haushalten, in denen im jeweiligen Vorjahr keine Person ein Erwerbseinkommen erzielt hat, das Armuts-

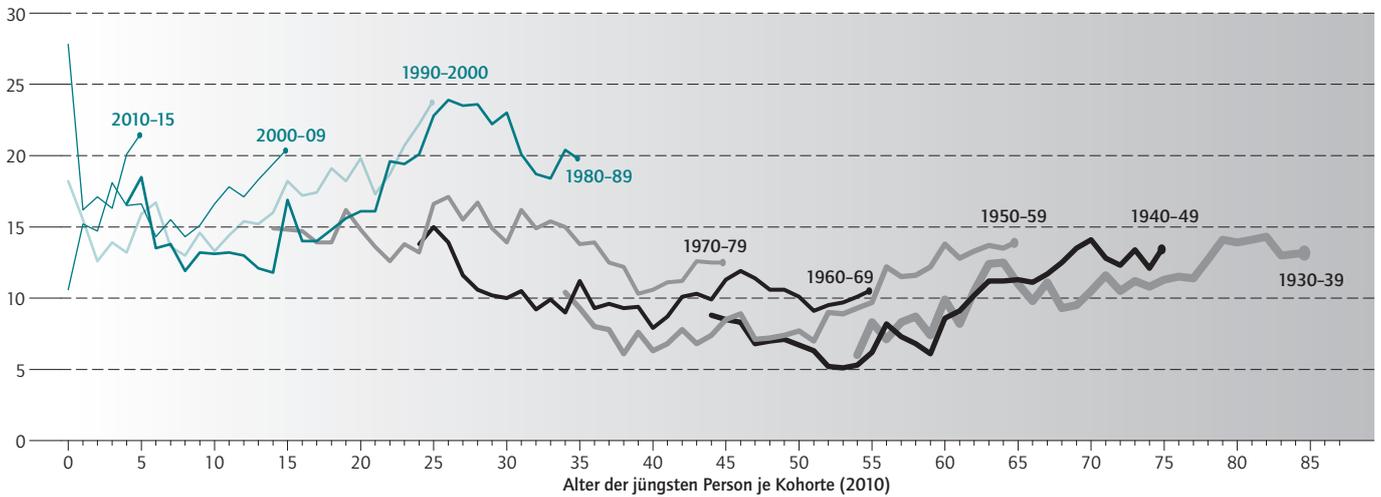
³⁴ Eine Ausnahme bilden die beiden ältesten Kohorten, da sich deren Armutsrisiko zwischen dem 55. und 65. Lebensjahr kaum unterschied.

³⁵ Vgl. Timm Bönke, Giacomo Corneo und Holger Lüthen (2015): Lifetime Earnings Inequality in Germany. *Journal of Labor Economics*, vol. 33(1), 171-208.

Abbildung 10

Armutsrisikoquote¹ nach Alterskohorten

In Prozent



¹ Personen, die weniger als 60 Prozent des mittleren verfügbaren Einkommens (Median) haben.

Anmerkung: Reale Einkommen in Preisen von 2010. Population: Personen in Privathaushalten. Bedarfsgewichtete Jahreseinkommen wurden jeweils im Folgejahr erhoben. Bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala.

Quellen: SOEPv32; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Je jünger die Alterskohorte, desto größer das Armutsrisiko.

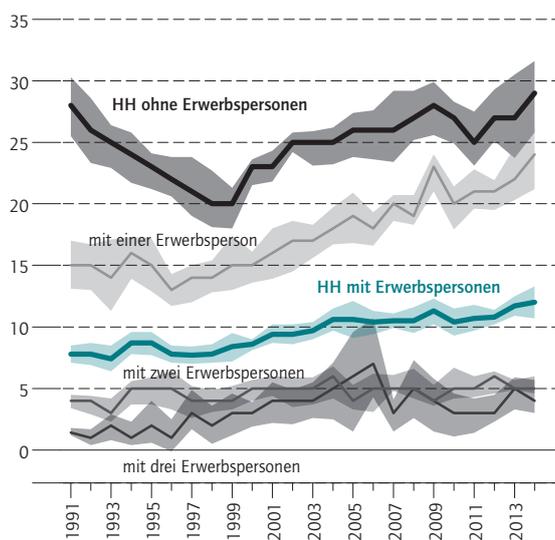
risiko überdurchschnittlich hoch ist.³⁶ Im Jahr 2014 lag der Anteil der Betroffenen bei mehr als 28 Prozent und war von 1991 bis 1999 zunächst rückläufig (Abbildung 11). Dies ging unter anderem auf die damaligen deutlichen Rentensteigerungen in Ostdeutschland zurück.³⁷ Seitdem hat das Armutsrisiko dieser Gruppe aber signifikant zugenommen.

In Haushalten, in denen mindestens eine erwerbstätige Person lebt, ist das Armutsrisiko seit 1991 leicht – auf zuletzt zwölf Prozent – gestiegen. Differenziert man die Haushalte mit Erwerbspersonen weiter nach der Zahl der Erwerbstätigen, so hat sich das Armutsrisiko bei denjenigen mit zwei oder mehr Erwerbstätigen im Haushalt (diese machen etwa die Hälfte der Bevölkerung aus) seit 2005 faktisch nicht verändert und schwankt um fünf Prozent. Anders verhält es sich bei Haushalten mit nur einem Erwerbstätigen.³⁸ In diesen lag das Armutsrisiko in den 1990er Jahren bei 15 Prozent und ist bis 2014 auf nunmehr 24 Prozent gestiegen.³⁹ Nicht jede Beschäftigung – etwa im Niedriglohnbereich oder bei verkürzter Arbeitszeit – schützt demnach vor Armut. Neben Stun-

Abbildung 11

Armutsrisikoquote¹ nach Zahl der Erwerbspersonen im Haushalt

In Prozent



¹ Personen, die weniger als 60 Prozent des mittleren verfügbaren Einkommens (Median) haben.

Anmerkung: Reale Einkommen in Preisen von 2010. Population: Personen in Privathaushalten. Bedarfsgewichtete Jahreseinkommen wurden jeweils im Folgejahr erhoben. Bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala, zusätzlich zu den Werten sind die 95-Prozent-Konfidenzintervalle angegeben.

Quellen: SOEPv32; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Haushalte, in denen nur eine Person erwerbstätig ist, sind heute deutlich häufiger armutsgefährdet als in den 1990er Jahren.

36 Im Jahr 2014 betraf dies 23 Prozent der Bevölkerung, vor allem Personen im Rentenalter.

37 Da die Berechnungen nur bis 2014 reichen, kann der Effekt der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns noch nicht analysiert werden.

38 Im Jahr 2014 entsprach dies einem Bevölkerungsanteil von 29 Prozent.

39 Für den Zeitraum von 2008 bis 2014 fällt dieser Anstieg signifikant aus.

denlohn und geleisteter Arbeitszeit hängt es auch von der Haushaltskonstellation ab, ob das Haushaltseinkommen ausreicht, die Armutsrisikoschwelle zu überschreiten.⁴⁰

Fazit

Das Bruttoinlandsprodukt ist in Deutschland im Zeitraum von 1991 bis 2014 real um 22 Prozent gestiegen. Von diesem Anstieg der Wirtschaftsleistung profitierten aber nicht alle gleichermaßen: Während die real verfügbaren Haushaltseinkommen in den mittleren Einkommensgruppen seit 1991 um acht Prozent gestiegen sind und in den oberen Einkommensgruppen noch mehr, mussten die einkommensschwächsten Gruppen reale Einkommensverluste hinnehmen. Folglich hat die Einkommensungleichheit zugenommen.

40 In einer Regressionsanalyse zur Untersuchung der Determinanten des Armutsrisikos vor dem Hintergrund der verbesserten Arbeitsmarktlage konnte gezeigt werden, dass das Risiko, unter die Armutsrisikoschwelle zu fallen, trotz (Vollzeit-)Beschäftigung im Zeitverlauf gestiegen ist. Ursache hierfür dürfte unter anderem die schlechtere Entlohnung gering qualifizierter Tätigkeiten sein und weniger die Veränderung von Haushaltsstrukturen. Vgl. Goebel, Grabka und Schroeder (2015), a. a. O. Dies korrespondiert auch mit einem deutlich zunehmenden Armutsrisiko für Personen ohne beruflichen Bildungsabschluss, bei denen diese Quote zwischen 2004 und 2014 signifikant von 24 auf knapp 29 Prozent gestiegen ist.

Markus M. Grabka ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Sozio-oekonomischen Panel am DIW Berlin | mgrabka@diw.de

Ein wichtiger Treiber für diese Ungleichheit sind die Erwerbseinkommen.⁴¹ Mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum Jahr 2015 hat die Politik einen Schritt getan, um einer weiter steigenden Einkommensungleichheit entgegenzuwirken.⁴² Zusätzliche Maßnahmen sind jedoch nötig, um zum Beispiel das von den Vereinten Nationen formulierte Ziel, wonach die Einkommen der unteren 40 Prozent der Bevölkerung stärker wachsen sollen als im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung, zu erreichen. Beispielsweise könnte der Niedriglohnsektor dadurch eingedämmt werden, dass die Privilegierung von Minijobs mit Blick auf Steuern und Sozialabgaben aufgegeben wird und Anreize entstehen, diese in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umzuwandeln. Außerdem sollten weitere Maßnahmen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöhen. Hilfreich wäre auch, wenn Alleinerziehende im Steuerrecht insbesondere gegenüber kinderlosen Paarrehaushalten nicht länger benachteiligt würden. Dies könnte auch das Armutsrisiko für Kinder in den betroffenen Haushalten reduzieren.

41 Vgl. Martin Biewen und Andos Juhasz (2012): Understanding Rising Inequality in Germany, 1999/2000 – 2005/06, Review of Income and Wealth, Vol. 58, pp. 622–647.

42 Kommende Analysen müssen aufzeigen, wie groß der Effekt der Einführung des Mindestlohns auf die Ungleichheit in Deutschland ist.

Jan Goebel ist Stellvertretender Leiter des Sozio-oekonomischen Panels am DIW Berlin | jgoebel@diw.de

INCREASE IN REAL INCOME BETWEEN 1991 AND 2014 ON AVERAGE – FIRST INDICATION OF RESURGENT INCOME INEQUALITY

Abstract: The real disposable income of private households in Germany, accounting for inflation, rose by 12 percent between 1991 and 2014. Results of the present study are based on data from the German Socio-Economic Panel (SOEP), a longitudinal study of private households. However, the trends are greatly varying by income group. While the middle income segment rose by more than eight percent, the highest income segment increased by up to 26 percent. The lower income segment, on the contrary, declined in real terms. Consequently, income inequality has increased overall, especially in the first half of the 1990s, in the period from 1999 to 2005,

and after 2009. It stagnated or even decreased in the interim periods. The proportion of people at risk of poverty has also recently increased. Gainful employment still provides the most effective protection against income poverty, but more and more employed persons are at risk of becoming poor. Containment of the low wage sector, by revoking the privileged status of mini-jobs regarding taxes and social insurance contribution, for example, could counteract this effect. And single parents should no longer be fiscally disadvantaged in comparison to coupled households – this could also reduce the number of children at risk of poverty.

JEL: D31, I31, I32

Keywords: Income inequality, poverty, SOEP

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 5/2017:



www.diw.de/econbull



Dr. Markus M. Grabka, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Infrastruktureinrichtung Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) am DIW Berlin

INTERVIEW MIT MARKUS M. GRABKA

»Die Schere zwischen Arm und Reich geht weiter auseinander«

1. Herr Grabka, die deutsche Wirtschaft ist in den letzten Jahren kräftig gewachsen. Inwieweit spiegelt sich dieses Wirtschaftswachstum in der Entwicklung der Einkommen wider? Im Durchschnitt über die gesamte Bevölkerung sind die verfügbaren Haushaltseinkommen nach Inflation gestiegen, aber von dieser Entwicklung haben die Bevölkerungsgruppen je nach Einkommenshöhe unterschiedlich partizipiert.
2. Welche Einkommensgruppen hatten die höchsten und welche die niedrigsten Zuwächse? Die einkommensstärksten zehn Prozent der Bevölkerung hatten im Zeitraum von 1991 bis 2014 Einkommenszuwächse von etwa 27 Prozent. In den mittleren Einkommensgruppen betrug der Zuwachs über diese fast 25 Jahre gerade einmal neun Prozent. Im Gegensatz dazu haben die ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung sogar reale Einkommensverluste erlitten, in einer Größenordnung von etwa minus acht Prozent.
3. Wie sind die Verluste in den unteren Einkommensgruppen zu erklären? Hier ist als dominanter Faktor die Veränderung im Arbeitsmarkt zu nennen. Das betrifft zum Beispiel die Ausweitung des Niedriglohnssektors, die Zunahme von sogenannter atypischer Beschäftigung in den letzten fast 20 Jahren, eine geringe Nachfrage nach gering qualifizierten Beschäftigten, allerdings auch strukturelle Veränderungen, zum Beispiel die zunehmende Bedeutung des Dienstleistungssektors.
4. Die Einkommensungleichheit in Deutschland hat in den letzten Jahren stagniert. Rechnen Sie damit, dass die Ungleichheit wieder steigen wird? Es ist richtig, dass wir für die Jahre 2005 bis 2013 eine relative Stagnation der Einkommensungleichheit auf historisch hohem Niveau beobachten können, allerdings gibt es für den aktuellen Rand auch Anzeichen dafür, dass die Einkommensungleichheit der verfügbaren Haushaltseinkommen wieder steigt. Es gibt hier unterschiedliche Messzahlen. Unter anderem kann man auch die Armutsrisikoquote heranziehen. Diese weist sowohl auf Basis des Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes als auch auf Basis unserer Daten darauf hin, dass sie derzeit einen Höchststand erreicht hat.
5. Das heißt, die Zahl der Menschen, die in Deutschland unterhalb der Armutsrisikoschwelle liegen, ist gestiegen? Vielleicht sollte man noch einmal kurz den Begriff Armutsrisiko definieren: Das betrifft die Personen, die über weniger als 60 Prozent des mittleren verfügbaren Einkommens verfügen. Das ist in etwa ein Wert für einen Einpersonenhaushalt von aktuell 1 050 Euro pro Monat. Man kann beobachten, dass zwischen Ende der 90er Jahre und 2005 das Armutsrisiko in Deutschland auf damals etwa 14 Prozent und bis zum aktuellen Rand, also 2014, auf nahezu 16 Prozent gestiegen ist.
6. Ist das Armutsrisiko in Ost- und Westdeutschland gleich? Es gilt weiterhin, dass das Armutsrisiko in Ostdeutschland deutlich höher ist als in Westdeutschland. Das ist im Grunde schon seit der Wende so gewesen. Eine Gruppe ist mir in den letzten Jahren besonders aufgefallen, das sind die älteren Menschen in Ostdeutschland im Alter von 65 bis 75 Jahren. Diese hatten um die Jahrtausendwende noch ein geringeres Armutsrisiko als die entsprechenden Personen in Westdeutschland. In den vergangenen zehn Jahren jedoch ist das Armutsrisiko der ostdeutschen Rentner um sieben Prozentpunkte gestiegen. Das heißt, es hat sich in dieser Zeit verdoppelt. Damit ist auch wieder das Thema Altersarmut in Deutschland angekommen.
7. Wie könnten die Einkommensungleichheit und das Armutsrisiko in Deutschland wirksam bekämpft werden? Der zentrale Faktor ist für mich die Situation am Arbeitsmarkt. Zwar haben wir eine deutliche Abnahme der Arbeitslosigkeit, aber es ist weiterhin so, dass wir im Arbeitsmarkt eine sehr hohe Ungleichheit haben. So sollte zum Beispiel die relativ hohe Zahl von geringfügiger Beschäftigung meines Erachtens zurückgedrängt werden. Man kann auch darüber nachdenken, den Mindestlohn sukzessive leicht anzuheben, was die Bundesregierung zum 1. Januar dieses Jahres ja auch beschlossen hat. Darüber hinaus sollte die steuerlich unterschiedliche Behandlung von Alleinerziehenden insbesondere im Vergleich zu kinderlosen Paarhaushalten reformiert werden, womit auch das Armutsrisiko von Kindern sinken dürfte.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/mediathek



Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D., Präsident des DIW Berlin
Der Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder.

Öffentliche Geldverbrennung

Die politischen Parteien überbieten sich in Wahlversprechen, wie sie die öffentlichen Rekordüberschüsse unter ihre Klientel bringen können. Dabei lebt der Staat über seine Verhältnisse. Er baut nicht Schulden ab, sondern verbrennt das öffentliche Vermögen. Deutschland braucht daher einen rechtlich bindenden Investitionsschutz des Volksvermögens, der diesen Trend stoppt und die öffentliche Infrastruktur und Bildung sichert. Viele sehen die ‚schwarze Null‘ und die hohen Überschüsse als Erfolg einer soliden Finanzpolitik. Der schöne Schein trägt. Der Nettowert des Staatsvermögens, inklusive Straßen, Brücken, Land und anderer Infrastruktur, ist seit dem Jahr 2000 um fast 500 Milliarden Euro gesunken.

Der Verkauf von Vermögenswerten kann nicht die Lösung der Verschuldungsprobleme. Irgendwann sind die Vermögenswerte aufgebraucht. Das Gleiche gilt für den Staat: Das verloren gegangene staatliche Vermögen steht zukünftigen Generationen nicht mehr zur Verfügung. Das schwächt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und gefährdet unseren Wohlstand.

Einer der Gründe für diesen Raubbau am Volksvermögen ist, dass durch die Schuldenbremse Bund, Länder und Kommunen ihre Ausgaben reduzieren mussten und sie es vor allem durch eine Reduzierung der öffentlichen Investitionen tun. Deutschland ist eines der Industrieländer mit den niedrigsten öffentlichen Investitionsquoten ist. Es ist verständlich, dass der Staat in wirtschaftlich schlechten Zeiten soziale Ausgaben erhöht, was kurzfristig zulasten öffentlicher Investitionen geht. In guten Zeiten fehlt es dem deutschen Staat jedoch an Disziplin, um den Investitionsrückstand zu kompensieren.

Die Große Koalition hat sich zum Beispiel eine Rentenreform gegönnt, die jedes Jahr fast zehn Milliarden Euro kostet, aber die öffentlichen Investitionen viel zu wenig erhöht. Die öffentliche Infrastruktur ist in einer katastrophalen Lage. Besonders hart sind Kommunen betroffen, die einen Investitionsstau von fast 140 Milliarden Euro haben. Allein 35 Milliarden Euro fehlen für die Sanierung von Schulgebäuden.

Wie könnte eine Lösung aussehen? Der deutsche Staat sollte sich, zusätzlich zur Schuldenbremse, eine haushaltsrechtliche Verpflichtung zum Schutz öffentlicher Investitionen auferlegen. Diese Investitionsregel sollte drei Elemente enthalten. Zum Ersten sollte sie eine Regierung dazu verpflichten, positive Nettoinvestitionen zu tätigen. Die öffentlichen Investitionen müssten den Wertverlust kumuliert über eine Legislaturperiode überschreiten. Dabei sollten auch Ausgaben für Bildung und Innovation zu den öffentlichen Investitionen hinzugezählt werden.

Ein solcher Investitionsschutz gibt einer Regierung inhaltliche Flexibilität, um Prioritäten bei Investitionen zu setzen. Gleichzeitig bietet er zeitliche Flexibilität, um in schwierigen Zeiten temporär Schwerpunkte bei den Sozialausgaben setzen zu können, was in besseren Zeiten durch eine Stärkung der öffentlichen Investitionen kompensiert werden muss. Zudem müsste jede Regierung dadurch Rechenschaft für das eigene Handeln noch in der laufenden Legislaturperiode ablegen. Dies erfordert als zweites Element mehr Transparenz über den Wert öffentlicher Vermögen, beispielsweise durch die Einführung der sogenannten Doppik, wogegen sich noch viele Gebietskörperschaften wehren.

Als drittes Element sollten Regierungen in guten Zeiten Überschüsse in eine Investitionsrücklage – analog zur ‚Flüchtlingsrücklage‘ – überführen, damit Investitionen in schwierigen Zeiten nicht zu stark leiden. Diese könnten dann gezielt zur Finanzierung längerfristiger Investitionsprojekte eingesetzt werden.

Der Staat lebt seit Jahren von der Substanz. Öffentliche Investitionen sind zu niedrig, und das Staatsvermögen schrumpft. Die Politik kann diesen Trend stoppen, indem sie den Investitionsschutz einführt. Die gegenwärtige Finanzpolitik gefährdet Jobs, Wachstum und Wohlstand.

Eine längere Fassung dieses Kommentars ist am 10. Januar 2017 im Handelsblatt erschienen.