

Peichl, Andreas et al.

**Article**

## Mythos oder Realität: Werden die Armen immer ärmer und die Reichen immer reicher?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Peichl, Andreas et al. (2017) : Mythos oder Realität: Werden die Armen immer ärmer und die Reichen immer reicher?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 70, Iss. 10, pp. 3-26

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165915>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Mythos oder Realität: Werden die Armen immer ärmer und die Reichen immer reicher?

In der öffentlichen Debatte herrscht die Einschätzung vor, dass die Ungleichheit der Einkommen und des Vermögens in Deutschland und in Europa in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Geht die Schere zwischen Arm und Reich wirklich weiter auseinander, oder ist die wachsende Ungleichheit ein Mythos?

*Andreas Peichl\* und Martin Ungerer\*\**  
**Werden die Reichen immer reicher und die Armen immer ärmer werden?**

Ob die Reichen immer reicher und die Armen immer ärmer werden, hängt maßgeblich vom Betrachtungszeitraum sowie der Definition von Armut ab.

## ARMUT UND REICHTUM ALS ABSOLUTES UND RELATIVES KONZEPT

Um eine sachliche Debatte zum Thema von Armut und Reichtum zu führen, muss zunächst vor allem das verwendete Konzept erläutert werden. Absolute Armut, verbunden mit existenzieller Not und Hunger, ist in Deutschland seit der Nachkriegszeit unbekannt.<sup>1</sup> Sowohl Armut als auch Reichtum verstehen sich deshalb in der amtlichen Berichterstattung nicht in absoluten Zahlen, sondern in einer relativen Betrachtung. Dies geht zum einen aus der menschlichen Wahrnehmung hervor, die den eigenen Status relativ zum beobachteten (bzw. wahrgenommenen) Durchschnitt der Mitmenschen einschätzt. Zum anderen können ungleiche Entwicklungen der verfügbaren Einkommen sowie Preise zu einer wahrgenommenen und tatsächlichen Veränderung der eigenen Wohlstandssituation führen. So können größere Zuwächse in den oberen Einkommen zu einer relativen Verschlechterung der eigenen Einkommensposition führen. Tatsächlich hat man in Deutschland etwa seit 1998 ein deutlich stärkeres Wachstum der oberen Haushaltsnettoeinkommen (Top 10) im Ver-

gleich zu den unteren (Untere 40<sup>2</sup>) (vgl. Hufe et al. 2017). Gleichzeitig kann dies auch reale Auswirkungen haben, wenn durch ungleiche Einkommenszuwächse das Preisniveau stärker steigt, etwa auf dem Immobilienmarkt.

Die Armutsrisikoquote (d.h. der Anteil der Menschen mit weniger als 60% des Medianeinkommens) bewegt sich in Deutschland seit etwa fünf Jahren auf einem konstanten Niveau von ca. 15% (vgl. IAW und ZEW 2016). Eine längerfristige Betrachtung lässt zwei Beobachtungen besonders herausstellen. Zum einen ist die Armutsrisikoquote zwischen Ende der 1990er Jahre bis ca. 2009 deutlich angestiegen. Zum anderen war diese bereits zur Zeit der deutschen Wiedervereinigung bzw. Anfang der 1980er Jahre auf einem ähnlichen Niveau wie heute. Daraus ergeben sich zwei Sichtweisen. Eine positive Einschätzung kommt zu dem Schluss, dass der Trend steigender Armutsgefährdung in Deutschland gestoppt wurde und man sich historisch auf keinem besonders hohen Niveau befindet. Ein kritischer Blick auf die Zahlen besagt, dass die Quote der von Armut gefährdeten Haushalte in jüngerer Vergangenheit auch schon einmal deutlich niedriger war und dieses Niveau trotz eines andauernden wirtschaftlichen Booms nicht wieder erreicht werden konnte.

Sowohl die Grenze zur Armutsgefährdung als auch die zum Reichtum werden relativ zum mittleren Einkommen definiert. Die Quote der Reichen (d.h. der Anteil der Menschen mit mehr als 200% des Medianeinkommens) zeigt im Vergleich zur Armutsrisikoquote allerdings einen deutlich unterschiedlichen Trend auf. Diese ist seit den 1980er Jahren kontinuierlich gestiegen. Unterbrochen wurde diese Entwicklung zwischenzeitlich durch die Rezession nach der deutschen Wiedervereinigung ab 1995 sowie durch die Finanzkrise ab 2008 (vgl. hierzu auch Drechsel-Grau, Peichl und Schmid 2015).

<sup>2</sup> Inklusives Wachstum wird von der OECD u.a. als anteilmäßig proportionales Wachstum der unteren 40% der Einkommensverteilung im Vergleich zum mittleren Wert definiert.



Andreas Peichl



Martin Ungerer

\* Prof. Dr. Andreas Peichl leitet die Forschungsgruppe Internationale Verteilungsanalysen am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

\*\* Martin Ungerer ist Mitarbeiter der Forschungsgruppe Internationale Verteilungsanalysen am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

<sup>1</sup> Die OECD definiert absolute Armut als weniger als 2,50 Euro am Tag, was in Deutschland faktisch nicht vorkommt.

Festhalten lässt sich also zunächst, dass die Armen zwar nicht unbedingt ärmer werden, die Reichen aber, sowohl was deren Anteil an der Bevölkerung als auch deren Einkommen an sich, stärkere Zuwächse verzeichnen konnten. Durch diese zunehmende Polarisierung kommt es zu einem gefühlten sowie tatsächlichen Auseinanderdriften von Armen und Reichen.

### ARMUT UND BESCHÄFTIGUNG

Eine konstante Armutsrisikoquote trotz wirtschaftlichen Aufschwungs scheint zunächst verwunderlich. Die Befunde des Gutachtens zur »Analyse der Einkommen und Vermögen« im Zuge des 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zeigen jedoch, dass der Beschäftigungszuwachs im Zuge des Booms eher verteilungsneutral, d.h. gleichmäßig in allen Einkommensgruppen, stattfand. Das heißt, es stiegen sowohl die Nachfrage nach Beschäftigten mit geringer Qualifikation und niedriger Entlohnung als auch diese nach qualifizierten Arbeitskräften. Insbesondere letztere erklärt den Anstieg der oberen Einkommen (vgl. Fitzenberger 2012).

Aus dem Zusammenspiel von Armut und Beschäftigung lässt sich allerdings auch eine normative Frage entwickeln. Sollte Arbeit auch dann als positiv gesehen und gefördert werden, wenn sie allein nicht für einen Lebensunterhalt reicht und staatlich bezuschusst werden muss? Einerseits wird inklusives Wachstum insbesondere als angemessene Teilhabe der unteren Einkommen am Wachstum definiert. Zudem können größere Umverteilungsmaßnahmen etwa durch Besteuerung und Abgaben zu Effizienzverlusten führen. Andererseits bietet eine aufgenommene Tätigkeit die Möglichkeit der Weiterentwicklung und des Aufstiegs (vgl. Niehues 2014). Soziale Mobilität, gemessen als Chancengerechtigkeit durch persönliche Anstrengung ein höheres Einkommen zu erzielen, ist seit 2005 wieder gestiegen, nachdem der Trend seit den 1980er Jahre hin zu stärkerer Abhängigkeit von sozioökonomischer Herkunft anstelle von persönlicher Anstrengung geprägt war (vgl. Peichl und Ungerer 2016; Hufe et al. 2017). Somit können staatliche Anreize zur Aufnahme von Beschäftigung durchaus sinnvoll sein, auch wenn diese zunächst Beschäftigung unterhalb der Armutsrisikogrenze fördern. Leider sind diese Anreize in Deutschland noch ausbaufähig. Ein relativ hohes Grundsicherungsniveau in Verbindung mit hohen Transferentzugsraten sind mit geringen Arbeitsanreizen insbesondere für Geringqualifizierte und Alleinverdienerfamilien verbunden (vgl. Buhlmann, Löffler und Peichl 2017).

### POLARISIERUNG UND PERSISTENZ

Die ungleiche Entwicklung der Einkommen im oberen und unteren Bereich der Verteilung impliziert eine stärkere Polarisierung. Daraus folgt ein Rückgang des relativen Anteils der Mittelklasse an der Gesamtbevölkerung.<sup>3</sup> Dieser ist zwischen den 1980er Jahren und 2014

um ca. 10 Prozentpunkte von ca. 82% auf 72% gesunken. Dies als eine Erosion zu bezeichnen mag zwar übertrieben sein, dennoch ist der Rückgang offensichtlich. Allerdings lag der Anteil der Mittelklasse bereits in den 1960er Jahren unter 80%. Gleichzeitig ist auch die beschäftigungsbereinigte Lohnquote, d.h. der Anteil des Arbeitseinkommens am Haushaltseinkommen, seit den 1980er Jahren gesunken. Dies impliziert eine Einkommensverschiebung zugunsten von Gewinn- und Vermögenseinkommen. Da diese Form von Einkommen vor allem am oberen Ende der Vermögensverteilung realisiert wird, kann so die Zunahme der oberen Einkommen erklärt werden.

Neben der Polarisierung lässt sich eine höhere Persistenz von Armut feststellen. Diese ist seit Ende der 1980er Jahre in Deutschland stark gestiegen. Betrug die durchschnittliche Verweildauer unterhalb der Armutsrisikogrenze über einen Zeitraum von fünf Jahren 1989 noch etwa 2,5 Jahre, so stieg diese bis 2008 auf über drei Jahre und in Ostdeutschland auf über 3,5 Jahre an. Erst am aktuellen Rand ist dieser Trend wieder leicht rückläufig.

### VERMÖGEN

Die Datenlage zu Vermögen in Deutschland ist nach wie vor verbesserungswürdig. Dennoch müssen diese bei einer Betrachtung von Armut und Reichtum mit berücksichtigt werden. Zunächst lässt sich festhalten, dass Vermögen deutlich ungleicher verteilt sind als Einkommen – selbst unter Berücksichtigung von Rentenanwartschaften. Ein Grund hierfür ist die im internationalen Vergleich extrem niedrige Quote an Immobilienbesitzern. Weiterhin nehmen langfristig sowohl Vermögen als auch deren Ungleichheit zu (vgl. IAW und ZEW 2016; HFCS 2016). Insbesondere die Quote der Haushalte ohne Vermögen ist in den letzten zehn Jahren gestiegen. Selbst Ereignisse wie die Finanzkrise ab 2008 haben die Ungleichheit der Haushaltsvermögen nur unwesentlich verringert (vgl. IAW und ZEW 2016).

### FAZIT

Die Armen werden zwar nicht unbedingt ärmer, allerdings werden die Reichen sehr wohl reicher. Gleichzeitig hat es in der Vergangenheit negative Entwicklungen bezüglich persistenter Armut und Einkommensungleichheit gegeben, die der aktuelle Beschäftigungsboom nicht ausgleichen konnte. Allerdings kann eine Aufnahme von Beschäftigung bei entsprechenden Aufstiegsmöglichkeiten durchaus auch unterhalb der Armutsrisikoquote sinnvoll sein. Damit dieses Prinzip funktioniert, sollten die staatlichen Anreize zur Aufnahme von Beschäftigung speziell für Geringverdiener verbessert werden. Gleichzeitig müssen allerdings auch die Chancen zum wirtschaftlichen Aufstieg gege-

<sup>3</sup> Mittelklasse wird oft als der Einkommensbereich zwischen 67% und 200% des Medianeinkommens definiert.

ben sein, da sonst lediglich der Niedriglohnsektor vergrößert wird. Eine solche Dynamik kann auch zu einer Vergrößerung der gesellschaftlichen Mittelklasse führen, die zuletzt eher geschrumpft war.

## LITERATUR

Buhlmann, F., M. Löffler und A. Peichl (2017), *Die Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft – Wachstum und Inklusion*, Gutachten des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) für die Bertelsmann Stiftung, ZEW, Mannheim.

Drechsel-Grau, M., A. Peichl und K. D. Schmid (2015), »Einkommensverteilung und gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland: Spitzeneinkommen – ein Missing-Link«, *Wirtschaftsdienst* 95(10), 684–688.

Fitzenberger, B. (2012), »Expertise zur Entwicklung der Lohnungleichheit in Deutschland«, Working Papers 04/2012, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

HFCS – Household Finance and Consumption Network (2016), *The Household Finance and Consumption Survey: Results from the Second Wave*, Statistics Paper Series No 18, Europäische Zentralbank, verfügbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpsps/ecbsp18.en.pdf?d2911394a25c444cd8d3db4b77e8891a%20>.

Hufe, P., I. Kyzyma, A. Peichl und M. Ungerer (2017), *Vorschlag für ein effizientes, einfaches und gerechtes Steuer- und Transfersystem zur Steigerung inklusiven Wachstums*, Gutachten des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) für die Bertelsmann Stiftung, ZEW, Mannheim.

IAW – Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung und ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2016), *Analyse der Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland*, Studie für den 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Tübingen, Mannheim.

Niehues, J. (2014), »Die Mittelschicht – stabiler als gedacht«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 64(49), 10–17.

Peichl, A. und M. Ungerer (2016), »Equality of Opportunity in East vs. West Germany«, *Bulletin of Economic Research*, im Erscheinen.

Richard Hauser\*

## Einkommen und Vermögen driften auseinander

### EINIGE BEGRIFFLICHE KLÄRUNGEN

Wenn jemand die Behauptung aufstellt, dass die Armen immer ärmer und die Reichen immer reicher werden, so muss man zurückfragen: Welches Land meinen Sie? Auf welche Zeitperiode bezieht sich Ihre Aussage? Was verstehen Sie unter den »Armen« und den »Reichen«? Denn es gibt sicherlich manche Länder, manche Zeitperioden, manche Vorstellungen von Armut und Reichtum und manche Menschen und Haushalte, auf die diese Feststellung zutrifft. Aber in dieser Allgemeinheit ist die These falsch. Es bedarf der Präzisierung, damit eine eindeutige Antwort möglich ist. Wir beschränken uns im Folgenden auf Deutschland nach der Wiedervereinigung – mit einem Seitenblick auf die OECD-Länder. Dieser Bezug ist sicherlich der Kern der deutschen Diskussion.

Wenn man von Armut und Reichtum spricht, dann denkt man zuerst an die monetären Größen Einkommen und Vermögen und an deren Verteilung über Haushalte oder Personen. Damit gelangt man bei weiterer Spezifizierung zu einer Ressourcendefinition von Armut und Reichtum. Im Gegensatz hierzu steht eine Lebenslagendefinition von Armut und Reichtum, bei der es um die tatsächlichen Lebensumstände von Personen und Haushalten und um die sie bedingenden Faktoren und Beschränkungen geht. Ein noch umfassenderer Armuts- und Reichtumsbegriff schließt auch die Chancen für die künftige Lebensgestaltung ein. Wir konzentrieren uns hier auf eine Ressourcendefinition von Armut und Reichtum.

Um Arme von Nicht-Armen abgrenzen zu können, bedarf es einer monetär bezifferten Armutsgrenze. Eine solche Armutsgrenze stellen in Deutschland die weitgehend einheitlichen Anspruchsgrenzen für die fünf Mindestsicherungsleistungen (Arbeitslosengeld II, bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Sozialhilfe, Kriegsopferfürsorge, Asylbewerberleistungen) dar. Da die regional sehr unterschiedlichen Kosten für eine angemessene Wohnung und deren Heizung von allen Leistungsträgern voll übernommen werden, umfassen diese Mindestsicherungsgrenzen ein breites Band. Im Durchschnitt belief sich die Anspruchsgrenze für einen Alleinstehenden im Jahr 2016 auf etwas unter 800 Euro pro Monat. Hinzukommen die direkt abge-



Richard Hauser

\* Prof. Dr. Richard Hauser war Inhaber der Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Verteilungs- und Sozialpolitik, an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

fürten Krankenkassenbeiträge. Diese Anspruchsgrenzen sind politisch anerkannt und vom Bundesverfassungsgericht unter Bezugnahme auf Art. 1 GG zur Gewährleistung eines soziokulturellen Existenzminimums bestätigt worden.<sup>1</sup> Im Zeitablauf erhöhen sich diese Anspruchsgrenzen in Abhängigkeit vom steigenden Lebensstandard der Bevölkerung. Hierfür gibt es eine Anpassungsformel und eine Überprüfung auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) im fünfjährigen Abstand. Es handelt sich also um eine relative Armutsgrenze. Nur wenn man die politisch wertende Vorstellung vertritt, dass die deutschen Mindestsicherungsgrenzen und damit das soziokulturelle Existenzminimum zu niedrig festgesetzt seien – wie es alle Wohlfahrtsverbände tun – dann sind die Empfänger von Mindestsicherungsleistungen als »arm« zu betrachten. Nehmen Berechtigte diese Mindestsicherungsleistungen nicht in Anspruch, dann werden sie als »verdeckt arm« bezeichnet. Verdeckte Armut ist keineswegs ein zu vernachlässigendes Problem. Schätzungen gehen davon aus, dass bis zu 40% aller Berechtigten die ihnen zustehenden Mindestsicherungsleistungen nicht in Anspruch nehmen (vgl. Becker und Hauser 2005; Bruckmeiner et al. 2013).

Auch die Europäische Union hat im Hinblick auf Länder- und Zeitvergleiche (mit Zustimmung aller Mitgliedsländer) eine Armutsrisikogrenze von 60% des jeweiligen nationalen Medians der Nettoäquivalenzeinkommen der Personen festgelegt. Diese recht pauschale Armutsrisikogrenze stellt ebenfalls eine relative Grenze dar. Sie dient dem Monitoring im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (OMK). Inwieweit Personen, deren Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb dieser pauschalen Armutsrisikogrenze liegt, als »arm« betrachtet werden können, bedarf weiterer Informationen über ihre Lebenslage. In den meisten Fällen liegt die für Deutschland ermittelte Armutsrisikogrenze der EU oberhalb der deutschen Mindestsicherungsgrenzen. Die einem Armutsrisiko unterliegenden Personen mit den Armen gleichzusetzen, ist eine Verkürzung, die dem öffentlichen Meinungskampf über Verteilungsfragen zuzuordnen ist.

Im Hinblick auf einen hohen regelmäßigen Ressourcenzufluss und einen hohen Vermögensbestand, die man gemeinhin als Reichtum bezeichnet, gibt es keine herrschenden Zielvorstellungen, außer dass auch Reiche sich an alle Gesetze halten müssen und mit Steuern und Abgaben ihren Beitrag zu den Staatsaufgaben zu leisten haben. Staatliche Regulierungen beziehen sich lediglich auf unzulässige Formen des Einkommenserwerbs und des Vermögensbesitzes. In der statistischen Berichterstattung werden 200% und 300% des nationalen Medians des Nettoäquivalenzeinkommens als Reichtumsgrenzen verwendet.

Man kann verschiedene Einkommens- und Vermögensbegriffe unterscheiden und die jeweils zugehörigen Verteilungen auf Personen und Haushalte betrach-

ten. Häufig steht in der Diskussion die individuelle Verteilung der Bruttoarbeitseinkommen (vor Abzug von direkten Steuern und Sozialabgaben) im Fokus. Analog kann sich der Blick auch auf die Verteilung der Kapitalerträge richten. Unter einem anderen Blickwinkel kann man auch die in einem Haushalt zusammenfließenden Einkommen nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben und unter Hinzunahme der Transferzahlungen und damit die Verteilung der Nettoeinkommen auf Haushalte betrachten. Die Haushaltsbetrachtung ist beim Vermögen sogar die typische Sichtweise, weil empirische Daten über den individuellen Vermögensbesitz kaum vorhanden sind.<sup>2</sup> Bei einer wohlfahrtsorientierten Sichtweise, die in der Armuts- und Reichtumsdebatte im Vordergrund steht, kommt es aber auf die Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen<sup>3</sup> auf Personen an, die unter Berücksichtigung des Haushaltszusammenhangs ermittelt werden. Analog kann man auch das Pro-Kopf-Nettovermögen von Personen betrachten, das sich aus dem Haushaltsnettovermögen ermitteln lässt.<sup>4</sup>

Bei unserer Frage richtet sich das Augenmerk vor allem auf die Randbereiche der Verteilungen und auf deren Veränderungen im Zeitablauf. Da es sich bei den beiden einkommensbezogenen Grenzen um relative Grenzen handelt, ist es nicht sinnvoll, die Leitfrage auf absolute, nominelle oder reale Größen zu beziehen. Vielmehr geht es um Relationen.

## DIE ENTWICKLUNG DER MINDESTSICHERUNGSQUOTE

Setzt man die Empfänger aller Mindestsicherungsleistungen ins Verhältnis zur gesamten Bevölkerung, so erhält man die Mindestsicherungsquote. Sie gibt an, wie groß der Bevölkerungsanteil ist, der auf dem Niveau des soziokulturellen Existenzminimums leben muss. Diese Quote zeigt von 2006 mit 9,8% bis 2012 einen leicht fallenden Verlauf. Anschließend ist wieder ein Anstieg auf 9,7% zu beobachten.<sup>5</sup> Dabei zeigen sich auch Strukturverschiebungen. Während der Anteil der Bezieher von Arbeitslosengeld II an der Bevölkerung im Gefolge der guten Konjunktur zurückging, nahmen die Anteile der Bezieher von Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und von Asylbewerberleistungen zu. Da die Anspruchsgrenzen dynamisiert sind, kann man nicht davon spre-

<sup>2</sup> Eine Ausnahme bilden Vermögensangaben, die im Rahmen des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) bei den tatsächlichen Eigentümern erhoben werden.

<sup>3</sup> Unter dem Nettoäquivalenzeinkommen von Personen versteht man ein gewichtetes Pro-Kopf-Nettoeinkommen, das sich aus dem Haushaltsnettoeinkommen unter Verwendung einer Äquivalenzskala errechnet. Dabei erhält der erste Erwachsene im Haushalt ein Gewicht von 1,0, weitere Haushaltsmitglieder über 13 Jahre jeweils Gewichte von 0,5 und jüngere Kinder jeweils Gewichte von 0,3. Die Verwendung einer Äquivalenzskala mit unter 1,0 liegenden Gewichten für weitere Haushaltsmitglieder wird mit den Einsparungen beim gemeinsamen Wirtschaften im Haushalt und mit den geringeren Bedarfen von Kindern begründet.

<sup>4</sup> Das Haushaltsnettovermögen ergibt sich aus der Summe aller Bruttovermögen der Haushaltsmitglieder abzüglich aller Schulden.

<sup>5</sup> Download: [www.amtliche-sozialberichterstattung.de](http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de).

<sup>1</sup> BVerfG 1 BvL 1/09 vom 9. Februar 2010.

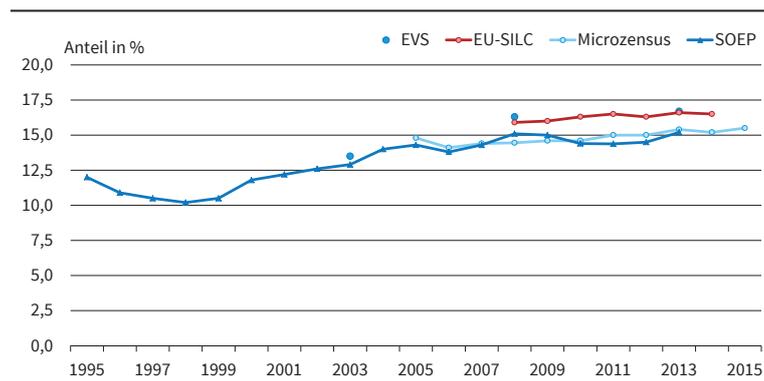
chen, dass die Armen (im Sinn der Bezieher von Grundsicherungsleistungen) wesentlich zugenommen hätten; ihr Anteil ist sogar geringfügig gesunken. Das unterste Auffangnetz hat also gehalten. Eine andere Frage ist allerdings, ob das Grundsicherungs-niveau eine ausreichende Höhe aufweist.

**DIE ENTWICKLUNG DER ARMUTSRISIKOQUOTEN**

Die Armutsrisikoschwelle für einen Alleinstehenden liegt je nach Bezugsjahr und nach Datenquelle zwischen 942 Euro und 1 189 Euro pro Monat.<sup>6</sup> Die Entwicklung der Armutsrisikoquote, wie sie sich aus verschiedenen Datenquellen ergibt, ist in der Abbildung 1 dargestellt. Im Gegensatz zur Mindestsicherungsquote ist hierbei von 1998 bis 2015 ein deutlicher trendmäßiger Anstieg zu erkennen. Auch wenn es kleine Unterschiede im Niveau der Armutsrisikoquoten zwischen den Datenquellen gibt, so ist der Trend doch eindeutig.

Zwischen 15,5% und 16,5% der Bevölkerung sind gegenwärtig vom Einkommensarmutsrisiko betroffen. Bezieht man die Eingangsthese auf die Gruppe der vom Armutsrisiko Betroffenen, so kann man also feststellen, dass sie seit der Jahrtausendwende größer geworden ist und nunmehr etwa ein Sechstel der Bevölkerung umfasst. Genauso wie bei den Mindestleistungsbeziehern heißt dies allerdings nicht, dass immer dieselben Personen unter den jeweiligen Grenzen verharren. Vielmehr gibt es ständig Aufstiege und Abstiege, so dass der Anteil der dauerhaft Betroffenen weit geringer ist.

Abb. 1  
Armutsrisiko



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. © ifo Institut

**DIE VERTEILUNG DER NETTOÄQUIVALENZEINKOMMEN**

Auch die Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen ist seit der Mitte der 1990er Jahre deutlich ungleicher geworden. Alle vorhandenen Datenquellen ergeben ein ähnliches Bild.

Besonders anschaulich ist eine Dezilsdarstellung, die angibt, wie hoch der Anteil jeweils eines Zehntels der Bevölkerung an einer Gesamtgröße (Summe der Nettoäquivalenzeinkommen bzw. der Nettovermögen) ist. Völlige Gleichverteilung würde herrschen, wenn jeweils ein Zehntel der Bevölkerung auch ein Zehntel des gesamten Einkommens bzw. Vermögens besäße. Aus Tabelle 1 kann man diese Verteilungen für mehrere Stichjahre ersehen. Man erkennt, dass die Anteile der unteren fünf Dezile am Nettoäquivalenzeinkommen von 1993 bis 2013 von 31,5% auf 30,2% abgenommen haben, während die Anteile der oberen Bevölkerungshälfte von 68,4% auf 69,9%<sup>7</sup> angestiegen sind. Wenn man unterstes und oberstes Dezil vergleicht, wird die Veränderung noch deutlicher. Das Verhältnis hat sich von 1:5,46 auf 1:6,33 verschlechtert. Im Hinblick auf die Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen und

<sup>6</sup> Je nachdem, ob der Wert des eigengenutzten Wohneigentums zum Einkommen gezählt wird oder nicht, liegt die Grenze höher oder niedriger.

<sup>7</sup> Differenzen in den Summen durch Rundungen.

Tab. 1  
Dezilsverteilungen des Nettoäquivalenzeinkommens und des Pro-Kopf-Nettovermögens

Dezile	Anteile des Nettoäquivalenzeinkommens in %					Anteile des Pro-Kopf-Nettovermögens <sup>a)</sup> in %		
	1993	1998	2003	2008	2013	2002	2007	2012
1. Dezil	4,1	4,0	3,9	3,6	3,6	- 1,2	- 1,3	- 1,4
2. Dezil	5,5	5,5	5,5	5,1	5,0	0,0	0,0	0,0
3. Dezil	6,4	6,5	6,6	6,3	6,2	0,2	0,2	0,2
4. Dezil	7,3	7,4	7,5	7,3	7,2	0,9	0,8	0,9
5. Dezil	8,2	8,3	8,4	8,3	8,2	2,3	2,1	2,3
6. Dezil	9,2	9,3	9,4	9,3	9,3	4,8	4,1	4,5
7. Dezil	10,4	10,4	10,5	10,5	10,6	7,8	7,0	7,6
8. Dezil	12,0	11,9	12,0	12,1	12,3	12,1	11,2	12,1
9. Dezil	14,4	14,3	14,3	14,7	14,9	19,2	18,1	18,5
10. Dezil	22,4	22,4	21,9	22,8	22,8	53,8	57,9	55,4

<sup>a)</sup> Ohne Gebrauchsvermögen. Die Datenquellen unterschätzen generell den Anteil des obersten 1 %.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Open Data, sowie Becker und Hauser (2003, Tab.5.5b) auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (Einkommen) und des Sozio-oekonomischen Panels (Pro-Kopf-Nettovermögen: Berechnungen von M. Grabka).

den Zeitraum von 1993 bis 2013 trifft also die Eingangsthese ebenfalls zu.

### DIE ENTWICKLUNG DER VERTEILUNG DER NETTOVERMÖGEN PRO KOPF

Der Kenntnisstand über die Höhe und Verteilung der privaten Vermögen ist weit geringer als über die Verteilung der Einkommen. Dabei ist Vermögen ein gesellschaftliches Strukturmerkmal, dessen Bedeutung kaum überschätzt werden kann, wenn man an die verschiedenen Funktionen denkt, die Vermögen erfüllt und die umso gewichtiger werden, je mehr man davon besitzt und vererbt. Man kann folgende Funktionen unterscheiden: Vermögen dient der Eigennutzung, der Erzielung von Einkommen, der Absicherung gegen Wechselfälle des Lebens, der Positionierung der Kinder, der Übertragung und Vererbung, der Ausübung einer selbständigen und unternehmerischen Tätigkeit, der Ausübung von Macht und politischem Einfluss. Unternehmensvermögen berechtigt auch zur Ausübung von Direktionsmacht der Eigentümer oder Manager auf unselbständig Beschäftigte.

Vermögen muss im Haushaltszusammenhang betrachtet werden; denn auch Kinder profitieren vom Nettovermögen des Haushalts, selbst wenn sie noch kein eigenes Vermögen besitzen. Es kommt also nicht auf den juristischen Eigentümer an. Andererseits muss man durch die Umrechnung auf Pro-Kopf-Nettovermögen die Haushaltsgröße berücksichtigen.

Gilt die Eingangsthese auch für die Verteilung der Nettovermögen? Der rechte Block der Tabelle 1 gibt einen Einblick in die Entwicklung von 2002 bis 2012. Zunächst kann man feststellen, dass die Verteilung des Nettovermögens wesentlich ungleichmäßiger ist als die Verteilung der Einkommen. Beim untersten Dezil hat sich die Verschuldung – vor allem aufgrund von Konsumentenkrediten – etwas vergrößert. Der minimale Anteil vom 2,0 % des gesamten Nettovermögens, der 2012 auf die untere Hälfte der Bevölkerung entfiel, ist seit 2002 in etwa konstant geblieben und damit auch der Anteil der oberen Hälfte der Bevölkerung; aber der Anteil des obersten Dezils hat sich zu Lasten der darunter liegenden Dezile deutlich vergrößert. Auch in Bezug auf die Verteilung des Pro-Kopf-Nettovermögens trifft also die Eingangsthese zu. Auch andere Verteilungsmaße, die hier nicht weiter erläutert werden können, kommen zum gleichen Ergebnis.

### ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Eine Zunahme der Ungleichheit zeigt sich in vielen hochentwickelten Ländern (OECD 2015) und auch im Durchschnitt der EU-Länder, wenn auch die deutsche Armutsrisikoquote noch etwas unter dem EU-Durchschnitt liegt (vgl. Deckl 2013). Als eine der Ursachen wurde eine Spreizung der Lohnstruktur identifiziert, die als eine Folge des Technischen Fortschritts und der Globalisierung gilt. Da keine Umkehr dieser Trends

abzusehen ist, ergeben sich daraus neue Aufgaben für eine die Ungleichheit reduzierende Sozialpolitik.

### LITERATUR

- Becker, I. und R. Hauser (2003), *Anatomie der Einkommensverteilung*, Edition Sigma, Berlin.
- Becker, I. und R. Hauser (2005), *Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen*, Edition Sigma, Berlin.
- Bruckmeier, K., J. Pauser, U. Walwei und J. Wiemers (2013), *Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung*, IAB-Forschungsbericht Nr. 5, Nürnberg.
- Bundesregierung (2017), *Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht*, Bonn.
- Butterwegge, Chr. (2016), *Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird*, 4. aktualisierte Auflage, Campus, Frankfurt, New York.
- Cremer, G. (2016), *Armut in Deutschland*, C.H. Beck, München.
- Deckl, S. (2013), »Armut und soziale Ausgrenzung in Deutschland und der Europäischen Union«, *Wirtschaft und Statistik*, Dezember, 893–905.
- Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.) (2017), *Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017*, Berlin.
- Hauser, R. (2017), »Das Maß der Armut: Armutsgrenzen im sozialstaatlichen Kontext – Der sozialstatistische Diskurs«, in: E.-U. Huster, J. Boeckh und H. Mogge-Grotjahn (Hrsg.), *Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung*, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, Springer, Wiesbaden (im Druck).
- OECD (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD, Paris.

Stefan Sell\*

## Vom Streit über »echte« oder »vermeintliche« Armut zur Ungleichheit als sozial- politisches und ökonomisches Problem

Vor kurzem hat die Bundesregierung nach längeren Geburtswehen und damit verbundenen Schönheitskorrekturen am Berichtsembryo vor der Freigabe ihren nunmehr 5. Armuts- und Reichtumsbericht veröffentlicht. Und sofort begann die gleiche Diskussion, die man auch immer beobachten kann, wenn der Paritätische Wohlfahrtsverband seinen Armutsbericht veröffentlicht. Das war in diesem Jahr kurz vor dem Bericht der Bundesregierung, der nur alle vier Jahre erstellt wird (vgl. Der Paritätische Gesamtverband 2017).

Und wieder mussten wir Zeugen einer fast schon ritualisierten Form der (Nicht-)Auseinandersetzung mit dem Armutsthema werden. Während Ulrich Schneider vom Paritätischen Wohlfahrtsverband bei der Präsentation des neuen Berichts (mit Zahlen, die sich auf 2015 beziehen) bekannt deutliche Worte fand (»Die Armut in Deutschland ist auf einen neuen Höchststand von 15,7% angestiegen«), setzte gleichzeitig das Gegenfeuer der Kritiker an dieser Form der Armutsberichterstattung ein. Hier nur einige Beispiele: »Armutsbericht ist politische Marktschreierei«, kommentiert Dagmar Pepping vom NDR, nicht nur semantisch der abfälligen Einordnung von Heike Göbel in der FAZ folgend, die ihren Kommentar unter die Überschrift »Marktschreier der Armut« gestellt hat. Von einer »Stunde der Lobbyisten« spricht der Merkur-Chefredakteur Georg Anastasiadis und meint damit nicht etwa Lobbyisten der Waffenindustrie oder der Versicherungswirtschaft, die ihre Produkte verticken wollen, sondern er beklagt »die gelungene Lobbyarbeit der Sozialindustrie«. Und selbst das sozialdemokratisch geführte Bundesarbeitsministerium meldet sich so zu Wort: »Nahles-Ministerium zweifelt Armutsbericht an«. »Die Fokussierung auf die Armutsrisikoquote ist verkürzt«, verkündet das Ministerium. »Andere Indikatoren, wie zum Beispiel die Anzahl der Langzeitarbeitslosen oder die Quote der erheblichen materiellen Deprivation, weisen eine andere Richtung auf.« Ein Merkmal durchzieht so gut wie alle Texte der Kritiker – die Messung von »Armut« entsprechend dem relativen Armutsbegriff an einem Schwellenwert von 60% des Medianeinkommens sei »Humbug« oder »einfach nur skurril«, wie beispielsweise Daniel Eckert in seinem Kommentar »Diese Armutsrechnung ist einfach nur skurril« behauptet.

Da geht einiges munter durcheinander. An dieser Stelle kann nur darauf hingewiesen werden, dass die

auch von einigen Ökonomen immer wieder gerne zitierte angebliche Fragwürdigkeit der Messung des Einkommensarmutsrisikos im Sinne einer relativen Armutsgefährdungsquote nicht einem Konzept irgendwelcher Ideologen entspringt, sondern die Orientierung an den Einkommen unterhalb einer Schwelle von 60% des Medians in einem Land eine internationale Konvention ist, auf die man sich aus guten Gründen vor Jahrzehnten verständigt hat. Und auch die angeblich methodische Infragestellung dessen, was da gemessen wird, hält einer genauen Prüfung nicht stand.<sup>1</sup>

Gerade vor dem Hintergrund der guten Arbeitsmarktentwicklung ist weniger die Frage der Einkommensarmutsrisikoquote zu einem bestimmten Zeitpunkt von besonderem Interesse, sondern zum einen die Tatsache, dass sie über alle Personengruppe auf hohem Niveau stagniert (anders ausgedrückt: wenn die Arbeitsmarktintegration an sich der entscheidende Faktor für einen Abbau der Armut wäre, dann hätte es hier mehr Bewegung nach unten geben müssen). Zum anderen muss man sehen, dass wie so oft bei Durchschnittswerten auffällige Entwicklungen in bestimmten Teilgruppen eher überdeckt werden. Hinsichtlich der offiziellen Zahlen<sup>2</sup> für 2015 muss man festhalten: Bei allen bekannten Risikogruppen habe das Armutsrisiko im Vergleich zum Vorjahr noch einmal zugenommen: Bei Erwerbslosen auf 59%, bei Alleinerziehenden auf 44%, bei kinderreichen Familien auf 25%, bei Menschen mit niedrigem Qualifikationsniveau auf 32% und bei Ausländern auf 34%. Alarmierend sei im Zehn-Jahres-Vergleich insbesondere die Armutsrisikoentwicklung bei Rentnerinnen und Rentnern. Ihre Armutsrisikoquote stieg zwischen 2005 und 2015 von 10,7 auf 15,9% und damit um 49%.<sup>3</sup> Wir sollten an dieser Stelle anmerken, dass das ceteris paribus erst der Anfang einer in Zukunft deutlich zunehmenden Altersarmutsentwicklung sein wird bzw. muss, denn die vielen Menschen mit fragmentierten Erwerbsbiographien und die vielen, die seit Mitte der 1990er Jahren im großen Niedriglohnssektor unterwegs sind, kommen erst noch alle in den Rentenbezug.<sup>4</sup>

Eine beliebte Kritik in der Armutsdiskussion ist der »Vorwurf«, mit den vorgetragenen Armutsrisikoquoten werde gar nicht Armut gemessen, sondern »nur«



Stefan Sell

<sup>1</sup> Vgl. dazu aus der neueren Literatur die hervorragende Analyse von Becker (2017) sowie zusammenfassend Arbeitskreis Armutsforschung (2017).

<sup>2</sup> Auch der Paritätische Wohlfahrtsverband bedient sich der Daten aus der amtlichen Sozialberichterstattung: [www.amtliche-sozialberichterstattung.de](http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de).

<sup>3</sup> An dieser Stelle sei nur darauf hingewiesen, dass in der politischen Debatte und auch von Seiten vieler Ökonomen beim Thema Altersarmut immer auf den Bezug von Grundsicherung im Alter nach SGB XII hingewiesen wird. Und da seien die Bezugsquoten mit etwas mehr als 3% der Älteren doch sehr niedrig. Aus der Forschung wissen wir aber, dass die Zahl der Älteren, die eigentlich Anspruch auf Grundsicherungsleistungen haben, diese aber nicht in Anspruch nehmen, immer noch sehr hoch ist. Vgl. zur Problematik der »Dunkelziffer« ausführlicher Becker (2007).

<sup>4</sup> Dass das c.p. so sicher ist wie das Amen in der Kirche, entspringt der Mechanik der Rentenformel und der Tatsache, dass die unteren Einkommensgruppen im Alter im Wesentlichen auf die Bezüge aus der Gesetzlichen Rentenversicherung angewiesen sind, da bei ihnen sowohl private wie auch betriebliche Alterssicherungsquellen kaum vorhanden sind (vgl. ausführlicher Sell 2017).

\* Prof. Dr. Stefan Sell lehrt Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften an der Hochschule Koblenz, Campus Remagen.

Ungleichheit. Dahinter steckt vordergründig die Absicht zu suggerieren, bei uns gäbe es eigentlich keine »Armut«, was angesichts der Lebensrealität von Millionen Betroffenen eine steile These ist. Aber wenn man sich auf dieses Argument einlässt, dann stößt man sowohl sozialpolitisch wie auch ökonomisch auf die eigentliche Herausforderung, die weit über die Armutsdiskussion im engeren Sinne hinausreicht. Der hier entscheidende Punkt: Armut *im engeren Sinne* in ein Teilbereich der Ungleichheitsstrukturen insgesamt und sollte innerhalb dieser auch so behandelt werden (vgl. Sell 2015).

Anders ausgedrückt und hier als These vorangestellt: Die Fokussierung auf die 10 bis 15% einkommensarmer Menschen nach der offiziellen Abgrenzung ist eine letztendlich kontraproduktive Verengung im Sinne der eigentlich zu führenden Diskussion über die Tatsache, dass wir offensichtlich mit einer Polarisierung nach dem »60-40«-Muster konfrontiert sind, also 60% der Menschen geht es besser, sie erfahren Einkommenszuwächse und profitieren auch von der arbeitsmarktbedingt besseren Lohnentwicklung, aber 40% werden abgehängt und haben heute weniger zur Verfügung als noch vor zehn oder 20 Jahren, obgleich viele von ihnen voll in den Arbeitsmarkt integriert sind. Es geht dann nicht »nur« um Hartz-IV-Empfänger, sondern um Millionen Arbeitnehmer, die unsere Gesellschaft am Laufen halten.

Die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte in Deutschland sind von 1991 bis 2014 real, also unter Berücksichtigung der Preisentwicklung, um 12% gestiegen. Das hört sich gut an. Wie immer sollte man aber genauer hinschauen, vor allem, wenn mit Durchschnitten gearbeitet wird. Das hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) gemacht und herausgefunden ist dieser Befund: Zum einen war der Anstieg der verfügbaren Haushaltseinkommen deutlich geringer als der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in diesem Zeitraum, das real um 22% zugelegt hat. »Die Entwicklung verlief jedoch je nach Einkommensgruppe sehr unterschiedlich: Während die mittleren Einkommen um mehr als 8% stiegen, legten die höchsten Einkommen um bis zu 26% zu. Die unteren Einkommen gingen hingegen real zurück«, so Markus M. Grabka und Jan Goebel (2017).

Die ärmsten 10% der Haushalte mussten in den untersuchten Jahren von 1991 bis 2014 einen Einkommensverlust von 8% hinnehmen. Dabei ergaben sich auch erste Anzeichen für eine wieder steigende Einkommensungleichheit. Diese war zunächst zwischen 1991 und 2005 gestiegen und stagnierte in den Jahren 2005 bis 2013 auf diesem Niveau. Erwerbstätigkeit schützt zwar nach wie vor am effektivsten gegen Einkommensarmut, allerdings sind auch immer mehr erwerbstätige Personen armutsgefährdet, so ein weiterer Befund aus der Studie.

Es tut sich was beim Thema Ungleichheit, auch im wissenschaftlichen Diskurs. Eine Menge im Vergleich zu den vergangenen Jahren, in denen die Mar-

ginalisierung des Themenfeldes innerhalb der Volkswirtschaftslehre in Deutschland durchaus erfolgreich gewirkt hat. Das Außenseiter- oder »linke« Thema erfährt in diesen Tagen eine enorme Resonanz. Offensichtlich sind selbst die (Mainstream-)Ökonomenreihen nicht mehr fest geschlossen. Da wäre nicht nur der Präsident des DIW Berlin, Marcel Fratzscher, zu nennen, der 2016 ein Buch unter dem in Ökonomenkreisen fast schon revolutionär daherkommenden Titel »Verteilungskampf. Warum Deutschland immer ungleicher wird« veröffentlicht hat (was bislang immer vehement bestritten wurde). Bereits 2015 meldete sich der Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz mit dem Buch »Reich und Arm. Die wachsende Ungleichheit in unserer Gesellschaft« zu Wort. Und es braucht sicher nicht mehr ausführlich begründet werden, warum Thomas Piketty mit seinem 2014 veröffentlichten und durchaus umstrittenen Werk »Das Kapital des 21. Jahrhunderts« hier angeführt werden muss, wenn es um eine explizit ökonomische Kritik an der Ungleichheit geht.

Wenn wir den Blick von der Unsinnigkeit eines anscheinend (wieder) in Richtung auf irgendeine »absolute« Armutsdefinition zielenden Diskurses über die letztendlich »defensive« Verteidigung gesetzter relativer Einkommensschwennenwerte zur Bestimmung von Armut und Armutsgefährdung hin zu einer kritischen Betrachtung der Ökonomie der Ungleichheit weiten, dann zeigen viele neuere Studien, dass Ungleichheit auch und gerade nach den Kriterien und Bezugssystemen der »etablierten« Wirtschaftswissenschaft zunehmend negativ gesehen wird. Und dies eben nicht nur hinsichtlich der individuellen Verwüstungen, die eine ausgeprägte und wachsende Ungleichheit innerhalb einer Gesellschaft anrichten, sondern gerade volkswirtschaftlich im Sinne einer negativen Ungleichheitsbilanz bei Parametern wie Wirtschaftswachstum, Innovationen usw.

Natürlich gibt es eine verteilungskritische Forschung innerhalb der deutschen Wirtschaftswissenschaften schon lange, aber sie war in den vergangenen Jahren ziemlich marginalisiert.<sup>5</sup>

Bemerkenswert ist, dass eine explizit ökonomische Kritik an der Ungleichheit, vor allem an der weiter zunehmenden Ungleichheit, auch und immer öfter aus Institutionen kommt, denen man nun in keinerlei Hinsicht das Etikett »linke« Ökonomen oder Abweichler von der herrschenden Meinung hinsichtlich ihrer volks-

<sup>5</sup> Stellvertretend für diese Linie muss die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik genannt werden, die jedes Jahr ihr Memorandum, eine Art Gegengutachten zu dem Jahresgutachten der fünf Wirtschaftsweisen, veröffentlicht. Auch im Memorandum 2015 konnte man in der Kurzfassung unter der Überschrift »Das Dilemma der ungleichen Verteilung« lesen: »Der Schlüssel für eine andere wirtschaftliche Entwicklung liegt (neben der Re-Regulierung der Finanzmärkte) in der Verteilung von Einkommen und Vermögen. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik weist seit vielen Jahren auf den eigentlich trivialen Zusammenhang hin: Ohne eine Steigerung der Masseneinkommen (Löhne und Transferleistungen) gibt es keine Ausweitung der privaten Konsumausgaben. Ohne eine bessere Finanzausstattung des Staates werden die öffentlichen Investitionen nicht erhöht. Ohne eine stärkere Nachfrage werden auch die privaten Investitionen nicht gesteigert. Lange Zeit war die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik damit die einsame und wenig beachtete Ruferin in der Wüste.«

wirtschaftlichen Analysen aufkleben kann: Gemeint sind hier die OECD, der Internationale Währungsfonds und die Weltbank.

Von Bedeutung sind die Studien der OECD zum Thema Ungleichheit, die nicht nur umfangreiche Analysen vorgelegt, sondern auch explizit wirtschafts- und sozialpolitische Schlussfolgerungen gezogen haben. Bereits 2008 (*Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*) und 2011 (*Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*) hatte die OECD zwei umfangreiche Studien über die zunehmende Ungleichheitsentwicklung in den OECD-Staaten veröffentlicht. 2015 folgte eine weitere und überaus hilfreiche Studie unter dem Titel »In It Together. Why Less Inequality Benefits All«, in der materialreich nachgewiesen wird, warum es aus einer explizit ökonomischen Perspektive sehr sinnvoll ist, sich in das Lager der Ungleichheitskritiker und derjenigen, die durch wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen eine Umsteuerung anstreben, zu schlagen.<sup>6</sup>

Die beiden entscheidenden Punkte in der Studie aus dem Jahr 2015: Die OECD weist zum einen darauf hin, dass gesicherte empirische Evidenz dafür vorliegt, dass die mittlerweile gegebenen Ungleichheitsstrukturen erheblich negative Effekte auf das langfristige Wirtschaftswachstum haben. Und zum anderen kann die OECD zeigen, dass es sinnvoll ist, sich nicht wie bislang zu fokussieren auf die untersten 10% einer Gesellschaft, also auf die Ärmsten der Armen, sondern der festgestellte größte Einflussfaktor auf die negativen Effekte von Ungleichheit auf das Wachstum ist die zunehmende Lücke zwischen »lower income households« und dem Rest der Bevölkerung – wobei mit »Niedrigeinkommenshaushalten« die unteren 40% gemeint sind. Gerade für Deutschland besonders bedeutsam ist dann diese Schlussfolgerung: »Countering the negative effect of inequality on growth is thus not just about tackling poverty but about addressing low incomes more broadly.«<sup>7</sup>

Dies ist eine Aufgabe, die sich gerade in Deutschland stellt – denn viele Menschen in den unteren 40% haben in den vergangenen Jahren eine erhebliche Verschlechterung beispielsweise der Arbeitsbedingungen, zu denen auch die Löhne gehören, erleben müssen. Gleichzeitig sind sie Arbeitslosigkeit wie auch den Kostensteigerungen beispielsweise bei Mieten und Strom wesentlich härter ausgesetzt als die oberen 60%. In

<sup>6</sup> Vgl. OECD (2015). Gestützt wird die OECD-Argumentation auch aus den Reihen des Internationalen Währungsfonds (IWF). Bereits 2014 wurde dort eine wichtige und überaus deutliche Studie veröffentlicht (Ostry, Berg und Tsangarides 2014). Aus dem IWF interessant auch die Studie von Dabla-Norris et al. (2015).

<sup>7</sup> In die gleiche Richtung geht auch diese Studie aus dem DIW von Albig et al. (2017): »Das Wachstum der deutschen Wirtschaft wäre seit der Wiedervereinigung kumuliert um rund 2 Prozentpunkte höher gewesen, wenn die Einkommensungleichheit konstant geblieben wäre ... Das reale Bruttoinlandsprodukt hätte im Jahr 2015 gut 40 Mrd. Euro über seinem tatsächlichen Wert gelegen. Vor allem die private Konsumnachfrage, aber auch Investitionen und Exporte, wären stärker gestiegen, wenn die Ungleichheit – hier gemessen am Gini-Koeffizienten der Nettohaushaltseinkommen – auf ihrem Stand des Jahres 1991 geblieben wäre. Gleichzeitig hätte der Außenhandelsaldo nicht so stark zugenommen; er hat den Effekt der Ungleichheit auf das Bruttoinlandsprodukt abgemildert.«

diese Gruppe der 40% fallen eben nicht nur die Hartz-IV-Empfänger, sondern zugespitzt formuliert die »wahren« Leistungsträger, die viele Unternehmen und Dienstleistungen am Laufen halten.

Bei den wirtschafts- und sozialpolitischen Schlussfolgerungen der OECD fällt auf, dass darauf hingewiesen wird, dass es nicht ausreicht, so viel Erwerbsarbeit wie nur möglich zu schaffen, egal, wie sie ausgestaltet ist. Die OECD-Ökonomen plädieren für eine Beschäftigungsförderung in Verbindung mit einer Ausrichtung auf Jobs guter Qualität. Die vielen Jobs schlechter Qualität, von denen wir gerade in Deutschland ein Lied singen können, haben nach den vorliegenden Analysen in vielen Ländern, auch bei uns, dazu beigetragen, dass die Ungleichheit zugenommen hat und weiter ansteigen wird, wenn sich nichts ändert. Und auch hinsichtlich der Gestaltung des Steuer-Transfer-Systems für eine effiziente Umverteilung streuen die OECD-Ökonomen Salz auf die Wunden vieler Umverteilungsgegner: Die OECD fordert, dass die Progression im Steuersystem wieder ausgebaut wird, sie plädiert für eine Erhöhung der Einkommenshilfen für untere Einkommensgruppen und betont die antizyklische Ausgestaltung der Sozialausgaben, was bedeuten würde, sie in Krisen gerade nicht zu kürzen. Alles Teufelszeug für viele, die sich ansonsten immer auf »die« Ökonomen berufen.

Und auch andere Institutionen sehen die Baustellen in Deutschland. Die Europäische Kommission (2017) hält der Bundesregierung schwere Versäumnisse bei der Bekämpfung der sozialen Not in Deutschland vor. Das kann man einem in der hiesigen Debatte nur wenig rezipierten neuen Bericht der EU-Kommission entnehmen. Wörtlich schreibt die Brüsseler Behörde in ihrem aktuellen Länderbericht: »Im Zeitraum 2008 bis 2014 hat die deutsche Politik im hohem Maße zur Vergrößerung der Armut beigetragen.« Die Kommission argumentiert, dass bedarfsabhängige Leistungen real und im Verhältnis zur Einkommensentwicklung gesunken sind.

»Bedingt durch ungünstige Entwicklungen am Arbeitsmarkt und das zunehmende Gewicht von Kapitaleinkünften im Vergleich zu Arbeitseinkommen wuchs die anhand des S80/S20-Indikators<sup>8</sup> bestimmte Einkommensungleichverteilung bis 2007 auf 4,8 an. 2012 ging sie auf 4,3 zurück und stieg 2014 erneut auf 5,1. Wenngleich sie nach wie vor knapp unter dem EU-Durchschnitt liegt, war dies doch der höchste jemals erfasste Wert. Das gleiche Muster gilt auch für den GINI-Index« (EU-Kommission 2017, S. 7). Und die Kommission schaut auch kritisch auf die Umverteilungspolitik:

»Auch haben die Umverteilungsmaßnahmen, die Ungleichverteilung und Armut entgegenwirken sollen, an Wirksamkeit eingebüßt. Im Zeitraum 2008–2014 hat die deutsche Politik in hohem Maße zur Vergrößerung

<sup>8</sup> Der S80/S20-Indikator – oder Einkommensquintilverhältnis – misst das verfügbare Äquivalenzeinkommen der reichsten 20% der Haushalte im Verhältnis zu den ärmsten 20%. 2015 lag der EU-Durchschnitt bei 5,2, d.h., das Einkommen des reichsten Fünftels der Haushalte lag 5,2-fach über dem Einkommen des ärmsten Fünftels.

der Armut beigetragen, was auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass die bedarfsabhängigen Leistungen real und im Verhältnis zur Einkommensentwicklung gesunken sind ... Eine Reihe früherer Änderungen bei Steuern und Sozialabgaben könnten ebenfalls zu einem Teil für die nachlassende Wirksamkeit der Umverteilungsmaßnahmen verantwortlich sein. Die Abschaffung der Vermögenssteuer im Jahr 1997, die Absenkung des Einkommensteuerspitzenatzes von 53% im Jahr 2000 auf 42% im Jahr 2004, die pauschale Besteuerung von Kapitalerträgen seit 2009 und die Anhebungen der Sozialversicherungsbeiträge seit Anfang der 1990er Jahre haben dazu beigetragen, den progressiven Charakter des Steuersystems zu verringern und die Einkommensunterschiede möglicherweise zu erhöhen« (EU-Kommission 2017, S. 7).

Aus diesen und anderen Ausführungen wird deutlich, wo die eigentliche Herausforderung der Ungleichheitsentwicklung liegt: Ob und wie viel man durch eine mehrdimensional angelegte Umverteilungspolitik davon korrigieren kann und vor allem will. Dass aber die beobachtbare Ungleichheitsentwicklung nicht nur sozialpolitische Verwerfungen verursacht, sondern auch aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive fundiert kritisiert werden muss, darauf deuten die hier skizzierten neueren Arbeiten eindeutig hin.

## LITERATUR

Albig, H., M. Clemens, F. Fichtner, St. Gebauer, S. Junker und K. Kholodilin (2017), »Wie steigende Einkommensungleichheit das Wirtschaftswachstum in Deutschland beeinflusst«, *DIW Wochenbericht* (10), 159–168.

Arbeitskreis Armutsforschung (2017), »Erklärung zum Armutsbegriff«, *Soziale Sicherheit* (4), 151–155.

Becker, I. (2007), *Verdeckte Armut in Deutschland. Ausmaß und Ursachen*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Becker, I. (2017), »Kritik am Konzept relativer Armut – berechtigt oder irreführend?«, *WSI-Mitteilungen* (2), 98–107.

Dabla-Norris, E., K. Kochhar, N. Suphaphiphat, F. Ricka und E. Tsounta (2015), *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, Internationaler Währungsfonds, Washington DC.

Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.) (2017), *Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017*, Berlin.

Europäische Kommission (2017), *Länderbericht Deutschland 2017 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte*, Europäische Kommission, 22. Februar, Brüssel.

Grabka, M.M. und J. Goebel (2017), »Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit«, *DIW Wochenbericht* (4), 71–82.

OECD (2015), *In It Together. Why Less Inequality Benefits All*, OECD, Paris.

Ostry, J.D., A. Berg und C.G. Tsangarides (2014), *Redistribution, Inequality, and Growth*, Internationaler Währungsfonds, Washington DC.

Sell, St. (2015), »Das ist keine Armut, sondern »nur« Ungleichheit? Plädoyer für eine erweiterte Armutsforschung durch eine explizit ökonomische Kritik der Ungleichheit«, in: U. Schneider (Hrsg.), *Kampf um die Armut. Von echten Nöten und neoliberalen Mythen*, Westend Verlag, Frankfurt am Main, 87–110.

Sell, St. (2017), »Die imaginären Standardrentner-Werte werden gefoltet, bis sie gestehen. Drohende Altersarmut wird weggerechnet«, *Aktuelle Sozialpolitik*, 15. März.

Judith Niehues\* und  
Christoph Schröder\*\*

## Arme ärmer, Reiche reicher? – Auf die Perspektive kommt es an

Werden die Armen immer ärmer und die Reichen immer reicher? Nach der Wahrnehmung eines Großteils der deutschen Bevölkerung trifft diese Behauptung in jedem Fall zu: 2013 gaben in einer internationalen Umfrage des US-amerikanischen Pew Research Center 88% der Deutschen an, dass sich die Schere zwischen Arm und Reich in den vergangenen fünf Jahren hierzulande geöffnet habe. Bei einem Blick auf die empirischen Befunde fällt das Urteil differenzierter aus. Zwar liegt die gesellschaftliche Ungleichheit höher als noch in den 1990er Jahren, im letzten Jahrzehnt haben sich die Einkommen aber nicht weiter auseinanderentwickelt. Dies spricht nicht nur gegen die bekundete Wahrnehmung, sondern auch gegen die weit verbreitete Vermutung, die Agenda 2010 und insbesondere die Einführung von Hartz IV seien ursächlich für den Ungleichheitsanstieg. Überdies zeigen Armutsmaße, die die Lebensverhältnisse auch in ihrer Vielfalt abbilden und nicht nur einkommensbasiert sind, in den letzten Jahren rückläufige Tendenzen.

### REALLOHNENTWICKLUNG: GEHEN DIE UNTEREN LOHNGRUPPEN LEER AUS?

Folgt man der Rezeption des kürzlich von der Bundesregierung veröffentlichten 5. Armuts- und Reichtumsberichts (ARB) in den öffentlichen und medialen Debatten, scheinen die empirischen Daten die Wahrnehmung zunächst zu bestätigen. Denn hier steht vor allem der Befund im Vordergrund, dass sich im Zeitraum 1995 bis 2015 die realen Bruttostundenlöhne der unteren 40% der abhängig Beschäftigten rückläufig entwickelten. Hinter diesem scheinbar skandalträchtigen Befund verbirgt sich aber vor allem eine positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Denn durch den starken Beschäftigungszuwachs der vergangenen Jahre hat sich die Zusammensetzung der Beschäftigten stark verändert – bei den abhängig Beschäftigten 2015 handelt es sich keineswegs um die gleiche Personengruppe wie noch in den 1990er Jahren. Dass ehemals Arbeitslose in der Tendenz eher am unteren Rand der Lohnverteilung in den Arbeitsmarkt einsteigen, ist wenig überraschend. In der Folge verharren sie jedoch keineswegs auf dem niedrigen Lohnniveau. So konnten die unteren Lohngruppen zwischen 2010 und 2015 – also nachdem der

\* Dr. Judith Niehues ist Leiterin der Forschungsgruppe Mikrodaten beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

\*\* Christoph Schröder ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kompetenzfeld Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen am Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Beschäftigungsaufbau schon weit vorangeschritten war – relativ zu den oberen Lohngruppen aufschließen. Da diese Trendumkehr in der Entwicklung der Lohnungleichheit im aktuellen Berichtszeitraum des ARB sowohl auf Basis der Verdienststrukturerhebung durch das Statistische Bundesamt (2016) als auch gemäß der Integrierten Erwerbsbiographien des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (vgl. Möller 2016) bekräftigt wird, überrascht die Fokussierung des 5. ARB auf den längerfristigen Befund.

### DER BLICK AUF DIE NETTOEINKOMMEN

Die »unteren 40%« standen bereits vor der Veröffentlichung des 5. Armuts- und Reichtumsberichts im Fokus der Verteilungsdebatte. Die Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) legen nämlich nahe, dass die bedarfsgewichteten Nettoeinkommen der ärmsten 40% in Deutschland seit der Wiedervereinigung kaum reale Einkommenszuwächse verbuchen konnten. »Seit 1999 ist das reale verfügbare Einkommen dieser 40% der Bevölkerung sogar zurückgegangen, während die realen Einkommen der restlichen 60% der Bevölkerung deutlich gestiegen sind (vgl. Grabka und Goebel 2017, S. 76).« Im Vergleich zu der vorherigen Betrachtung der Lohnungleichheit ist dieser Befund insofern problematischer, als dass er andeutet, dass sich der kräftige Beschäftigungszuwachs des vergangenen Jahrzehnts keineswegs in einem Anstieg des Realeinkommens der unteren Einkommensbereiche der Bevölkerung widerspiegelt habe. Allerdings lohnt auch hier ein zweiter Blick. Es ist unbestritten, dass sich die Einkommensungleichheit in Deutschland – wie in vielen anderen Industrienationen auch – zwischen dem Ende der 1990er Jahre und etwa 2005 erhöht hat. In diesem Zeitraum haben sich die oberen Einkommen relativ stärker entwickelt haben als die unteren und mittleren Einkommen. Ab 2005 zeigt sich hingegen eine weitgehend stabile Einkommensverteilung: Lag der Gini-Koeffizient der bedarfsgewichteten Nettoeinkommen im Jahr 2005 bei 0,29, sank er bis etwa 2010 leicht auf 0,28 und liegt im Jahr 2014 wieder bei 0,29 – statistisch signifikant war keine dieser Veränderungen.

Trotzdem alarmieren und überraschen die Anzeichen steigender Ungleichheit gerade am aktuellen Rand gleichermaßen, da sich ja nach Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise schnell eine positive Wirtschaftsentwicklung gezeigt hat. Hier gilt allerdings anzumerken, dass die Entwicklung der unteren Einkommen im SOEP seit 2010 durch Stichprobenveränderungen deutlich nach unten verzerrt sein dürfte. So ging beispielsweise der hervorstechende Anstieg der Ungleichheit im SOEP zwischen den Jahren 2012 und 2013 nahezu gänzlich auf eine neu erfasste Migrationsstichprobe zurück. Einhergehend damit zeigt sich im SOEP seit 2009 (somit seit der Finanzkrise) eine Stagnation des realen Medianeinkommens, während der Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes einen Anstieg des realen Medianeinkommens von 6,2% für

den gleichen Zeitraum ausweist. Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass gemäß der SOEP-Daten insbesondere die obersten 10% die niedrigsten Realeinkommenszuwächse innerhalb des letzten Jahrzehnts aufweisen – die Reichen somit keineswegs reicher geworden sind.

Allerdings deutet auch die Amtliche Sozialberichterstattung auf Basis des Mikrozensus auf einen Anstieg der Armutsgefährdungsquote in den letzten Jahren hin. Unter Armutsgefährdung versteht die Europäische Kommission relative Einkommensarmut, die gegeben ist, wenn eine Person weniger als 60% des medianen Einkommens (Einkommen in der Mitte der Einkommensrangliste) zur Verfügung hat. Auch bei diesem Indikator ist wiederum die durch die Zuwanderung und Flüchtlingsbewegung veränderte Zusammensetzung der Bevölkerung zu beachten. Eine Auswertung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) auf Basis des Mikrozensus kommt zu dem Schluss, dass das Armutsrisiko der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund weiter unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung liegt und sich seit 2011 nicht verändert hat (vgl. Seils und Höhne 2016, S. 2).

### ARMUT: NICHT NUR DAS EINKOMMEN ENTSCHIEDET

In der öffentlichen Diskussion wird Armut meist mit relativer Einkommensarmut oder Armutsgefährdung gleichgesetzt. Dies ist jedoch zu kurz gegriffen. Von Armut spricht die Europäische Union, wenn Personen »über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum hinnehmbar ist« (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1985, S. 24). Wie hoch die finanziellen Mittel sind, die diesen Lebensstandard sichern, lässt sich rein wissenschaftlich nicht ermitteln. Der gängige Schwellenwert für Einkommensarmut stellt lediglich eine bloße Konvention dar. Ob dieser Wert tatsächlich aktuell die Grenze zur Armutsgefährdung darstellt, ist ungewiss. Fraglich ist darüber hinaus, ob dieser prozentuale Schwellenwert über die Zeit konstant bleibt.

### ARMUT ALS MANGEL AN ENTFALTUNGSMÖGLICHKEITEN

Der Nobelpreisträger Amartya Sen definiert Armut und Lebensqualität über die individuellen Entfaltungsmöglichkeiten (Capability-Ansatz). Hierzu zählt beispielsweise der Zugang zu Informationen, die Möglichkeit ohne Scham in der Öffentlichkeit auftreten zu können oder mobil zu sein. Diese Entfaltungsmöglichkeiten sind für sich gesehen absolut, aber je nach kulturellem Umfeld an unterschiedliche Ressourcen und Mittel geknüpft. So kann der Zugang zu Informationen beispielsweise in früheren Zeiten den Bezug (oder das Mitlesen) einer Tageszeitung erforderlich gemacht haben,



Judith Niehues



Christoph Schröder

später vielleicht einen Fernseher und heute vermutlich das Internet. Die Mobilität kann durch öffentliche Verkehrsmittel gewährleistet sein, bei lokal schlecht ausgebauten Bus- und Bahnnetzen aber auch ein Auto erfordern. Damit können auch die finanziellen Mittel, die erforderlich sind, um diese Entfaltungsmöglichkeiten zu eröffnen, mit der Zeit stark variieren. Auch aus dieser Perspektive ist es also unwahrscheinlich, dass ein Grenzwert, der sich als konstanter Prozentsatz des Medianeinkommens errechnet, über die Zeit die gleiche Armutsrelevanz hat.

Der alleinige Bezug auf das Einkommen ist nicht nur wegen der Unklarheit der Einkommensgrenze problematisch. Zum einen macht sich der materielle Wohlstand nicht nur am Einkommen, sondern auch am Vermögen und daran fest, wie gut man mit seinem Geld haushalten kann. Denn durch preisgünstiges Einkaufen, kluge Haushaltsführung und schonenden Umgang mit den eigenen Gebrauchsgegenständen fällt der Lebensstandard bei gleich hohen finanziellen Ressourcen wesentlich höher aus als bei mangelhaften Haushaltsführungskompetenzen. Lebensqualität (und deren Einschränkung) macht sich zum anderen aber nicht nur am materiellem Wohlstand fest. Soziale Beziehungen, eine erfüllende Tätigkeit, gute Gesundheit und ein hoher Bildungsstand sind ebenfalls wichtige Aspekte eines »reichen« Lebens.

### MULTIDIMENSIONALE ARMUT

Daher ist es sinnvoll, nicht nur auf die relative Einkommensarmut zu schauen, sondern Armut auch multidimensional zu betrachten. Hierfür gibt es mehrere Möglichkeiten. Der Ansatz von Sen wurde für Europa beispielsweise von Alkire und Apablaza (2016) praktisch umgesetzt. Sie erfassen die Dimensionen Einkommen, Erwerbstätigkeit, materielle Deprivation, Bildung, Umwelt und Gesundheit. Diese Dimensionen werden mit verschiedenen Einzelindikatoren erfasst. Im Bereich Umwelt geht es beispielsweise um Lärm, Verschmutzung und Kriminalität im Wohnviertel und um Feuchtigkeit in der Wohnung. Mit vorgegebenen Schwellenwerten – dies ist hier der (gewichtete) Anteil der Einzelindikatoren, die einen Mangel anzeigen – und der zusätzlichen Berücksichtigung der Armutsintensität wird schließlich ein Armutsmaß nach der sogenannten Alkire-Foster-Methode (Alkire und Foster 2011) errechnet. Bei etwa gleichbleibender Armutsintensität und einem Schwellenwert von 0,34 fällt die Betroffenheit von multidimensionaler Armut nach dem Capability-Ansatz in der hier beschriebenen Umsetzung im Zeitraum zwischen 2006 und 2012 in Deutschland von 7 auf 6,1% der Bevölkerung. Eigene Berechnungen eines multidimensionalen Armutsindex mit den von Alkire und Apablaza betrachteten Dimensionen zeigen für Deutschland eine Verbesserung des Indexwerts um 7,5% im Zeitraum von 2008 bis 2015 an (vgl. Schröder 2017). Auch bei diesem Ansatz kann hinterfragt werden, ob die gewählten Indikatoren nicht mit der zeit-

lichen Entwicklung angepasst werden müssten. Es lässt sich aber zumindest feststellen, dass bei einheitlichen Maßstäben die Einschränkungen in den Verwirklichungschancen hierzulande insgesamt seltener geworden sind.

### KONSISTENTE ARMUT

Stärker am materiellen Lebensstandard orientiert, lässt sich Armut auch als Kombination von relativer Einkommensarmut und materieller Entbehrung definieren. Ein derartiges Armutsmaß wird für die offizielle Armutsmessung unter der Bezeichnung konsistenter Armut in Irland verwendet. Dieses Maß knüpft eng an der Armutsdefinition der EU an: Konsistente Armut ist nur dann gegeben, wenn aufgrund von Ressourcenmangel (hier relative Einkommensarmut) nur ein unzureichender Lebensstandard (hier erhebliche materielle Deprivation) erreicht wird. Die Personen in konsistenter Armut bilden somit in der engen Abgrenzung nur eine Teilmenge der relativ Einkommensarmen. Es geht jedoch nicht darum, Armut klein zu rechnen, sondern darum, Entwicklungen aufzuzeigen und herauszufinden, welche Gruppen die größte Armutsbetroffenheit haben. So ließe sich auch ein konsistenter Armutsindikator durch weitere Einkommens- und Deprivationsgrenzen so kalibrieren, dass sich eine ungefähr ähnlich hohe Betroffenheitsquote wie bei der relativen Einkommensarmut ergibt.

Bei strenger Abgrenzung ergibt sich für Deutschland ein leichter Rückgang der Quote von 0,1 Prozentpunkten im Zeitraum von 2007/2008 bis 2014/2015 auf zuletzt 3,0%. Somit zeigt sich auch hier, bei allerdings unveränderten Deprivationsindikatoren, ein leichter Rückgang. Wesentlicher ist jedoch, dass die konsistente Armut noch stärker als die relative Einkommensarmut die Bedeutung von Arbeit und Bildung aufzeigt: In Deutschland sind 27% der Arbeitslosen konsistent arm. Das ist eine neunmal so hohe Quote wie im Durchschnitt der Bevölkerung. Bei der Einkommensarmut ergibt sich dagegen lediglich eine viermal so hohe Quote.

### FAZIT

Die aktuellen Schlagzeilen rund um die Veröffentlichung des 5. ARB der Bundesregierung erwecken den Eindruck, von der positiven Beschäftigungs- und Wirtschaftsentwicklung der vergangenen Jahre hätte nur ein geringer Teil der Bürger profitiert, die häufig zitierte Schere zwischen arm und reich öffnete sich unentwegt. Zum einen deuten die Daten allerdings auf stabile Verteilungsverhältnisse seit etwa 2005 hin, zum anderen dürfte die breit zitierte negative Realeinkommensentwicklung im unteren Einkommensbereich weitgehend auf Stichprobenänderungen und veränderte Bevölkerungsstrukturen durch die (Flüchtlings-)Migration zurückgehen. Darüber hinaus zeigen Kennzahlen, die sich umfassender mit der Betroffenheit von Armut und

der sozialen Teilhabe an der Gesellschaft auseinanderzusetzen, eine positive Entwicklung in den vergangenen Jahren. Auch deuten diese Maße auf wichtige politische Handlungsfelder: Die Betroffenheit konsistenter Armut ist doppelt so stark auf Arbeitslose konzentriert wie die der relativen Einkommensarmut. Ähnliches gilt in Bezug auf niedriges Bildungsniveau.

## LITERATUR

Alkire, S. und M. Apablaza (2016), »Multidimensional Poverty in Europe 2006–2012: Illustrating a Methodology«, OPHI – Oxford Poverty & Human Development Initiative, Working Paper 74, Oxford.

Alkire, S. und J. Foster (2011), »Counting and Multidimensional Poverty Measurement«, *Journal of Public Economics* 95(7–8), 476–487.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), *Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Berlin.

Grabka, M. M. und J. Goebel (2017), »Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit«, *DIW Wochenbericht* 84(4), 71–82.

Möller, J. (2016), »Lohnungleichheit – Gibt es eine Trendwende?«, IAB Discussion Paper, Nr. 9, Nürnberg.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1985), »Beschluss des Rates vom 19. Dezember 1984 über gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf Gemeinschaftsebene«, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Nr. L 2, Brüssel, 24–25.

Schröder, Chr. (2017), »Armut in Europa: Eine multidimensionale Betrachtung«, *IW-Trends* 44(1), 21–41.

Seils, E. und J. Höhne (2016), *Wie wirkt sich die Einwanderung auf die Armut aus?*, WSI Verteilungsmonitor – Special Feature, September.

Sen, A. (1984), *Resources, Values and Development*, Basil Blackwell, Oxford.

Statistisches Bundesamt (2016), »Trend gestoppt: Lohnspreizung nicht weiter gewachsen«, Pressemitteilung, 14. September, Wiesbaden.

Dorothee Spannagel\* und  
Anita Tiefensee\*\*

## Einkommensungleichheit ist trotz wirtschaftlichen Aufschwungs gestiegen<sup>1</sup>

Im Jahr 1999 betitelte der *Economist* Deutschland mit Blick auf die wirtschaftliche Situation als den »kranken Mann Europas« (*Economist* 1999). Seitdem hat sich die deutsche Konjunktur trotz ungünstiger globaler Rahmenbedingungen und einer andauernden Konjunkturschwäche im Euroraum aber deutlich besser entwickelt als in den anderen europäischen Ländern. Auch von der Wirtschafts- und Finanzkrise hat sich Deutschland vergleichsweise schnell erholt. Auf dem Höhepunkt der Krise im Jahr 2009 betrug der Einbruch des Bruttoinlandsprodukts 5,6%; doch schon im Folgejahr wuchs es wieder um 4,1%. Im Jahr 2016 lag der Zuwachs bei einem Plus von 1,9% (Destatis 2017a). Diese positive Entwicklung ist vor allem von der Inlandsnachfrage getragen und wird von einem positiven Trend auf dem Arbeitsmarkt angetrieben (vgl. Horn et al. 2015). Es wäre zu erwarten, dass sich diese gute konjunkturelle Lage in einer sinkenden Armutsquote und rückgehenden Einkommensungleichheit niederschlägt. Das ist aber – wie im Folgenden gezeigt wird – nicht der Fall.

### POSITIVE ENTWICKLUNGEN AUF DEM ARBEITSMARKT UND BEI DEN LÖHNEN UND GEHÄLTERN

Zunächst ein Blick auf den Arbeitsmarkt: Zu Beginn der 1990er Jahre lag die Erwerbslosenquote bei 5,3% und hatte sich binnen 15 Jahren fast verdoppelt (Sachverständigenrat 2016). Lediglich zwischen 1997 und 2001 kam es zu einem Rückgang. Seit 2005 hat sich der Arbeitsmarkt dann deutlich erholt, die Erwerbslosigkeit ist (fast) kontinuierlich gesunken. Im Februar 2017 betrug der Anteil der Erwerbslosen an allen Erwerbspersonen 3,9% und markiert damit einen Rekordtiefstand seit der Wiedervereinigung (Destatis 2017b). Dieser Rückgang geht in den letzten Jahren zum Teil auch auf einen Zuwachs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurück. Zugenommen hat dabei jedoch insbesondere die Teilzeitarbeit, speziell von Frauen (Eurostat 2017). Zudem verteilt sich der Anstieg der Erwerbsbeteiligung ungleich über die Bevölkerungsschichten: Es waren vor allem die oberen Einkommensgruppen, die von der sinkenden Erwerbslosigkeit profi-

\* Dr. Dorothee Spannagel ist Referatsleiterin für Verteilungsanalyse und Verteilungspolitik am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung.

\*\* Dr. Anita Tiefensee ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt »Soziale Ungleichheit, Mobilität und Verteilung« am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung.

<sup>1</sup> Die Grundlage für diesen Beitrag bildet Spannagel (2015).



© WSI / Karsten Schöne

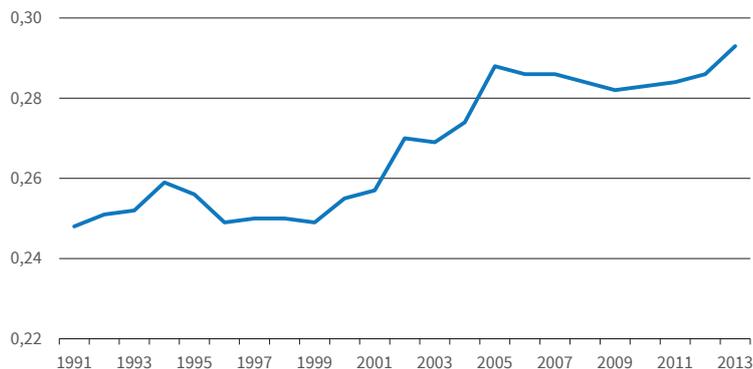
Dorothee Spannagel



Anita Tiefensee

Abb. 1

Einkommensungleichheit in Deutschland, 1991–2013  
Gini-Koeffizient der verfügbaren Haushaltseinkommen



Quelle: SOEP Welle 09-31; eigene Berechnungen.

© ifo Institut

tieren konnten; bei den untersten 10% der Einkommensbezieher hingegen hat sich die Erwerbsbeteiligung seit 2005 kaum verändert (vgl. Goebel, Grabka und Schröder 2015).

Die gute konjunkturelle Entwicklung hat sich in den letzten Jahren auch bei den Löhnen und Gehältern niedergeschlagen. Nachdem die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den 2000er Jahren fast durchgehend reale Lohninbußen hinnehmen mussten (vgl. Brenke und Grabka 2011), steigen die realen (preisbereinigten) Löhne und Gehälter seit 2010 wieder an (vgl. Spannagel 2015). Vor allem Beschäftigte mit unterdurchschnittlichen Löhnen und Gehältern profitierten zuletzt, was maßgeblich auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zurückzuführen ist (vgl. Deutsche Bundesbank 2015). Der Anteil der Arbeitnehmerinnen am Volkseinkommen (Lohnquote) ist heute allerdings unter dem Niveau von 1991: Im Jahr 2016 beläuft sich die Lohnquote auf 68,7% (Destatis 2017c). Diese Entwicklungen kommen auch spiegelbildlich in der Veränderung der Arbeitnehmerentgelte und der Unternehmens- und Vermögenseinkommen zum Ausdruck. Zunächst entwickelten sich beide ab 1991 parallel, zwischen 2003 und 2007 stiegen die Unternehmens- und Vermögenseinkommen dann aber rapide um fast 60 Prozentpunkte an. Als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise gingen sie zwar kurzzeitig deutlich zurück, der Rückgang war aber bereits 2010 wieder ausgeglichen. Damit sind die Unternehmens- und Vermögenseinkommen seit Beginn der 1990er Jahre insgesamt stärker gestiegen als die Arbeitnehmerentgelte. Die spannende Frage ist nun, wie sich diese Entwicklungen auf die Verteilung der verfügbaren Einkommen der Haushalte ausgewirkt haben.

## EINKOMMENSUNGLEICHHEIT STEIGT

Die gestiegenen Erwerbsquoten und die realen Zuwächse bei den Löhnen und Gehältern haben sich ebenfalls positiv auf die verfügbaren Haushaltsein-

kommen niedergeschlagen (vgl. Goebel, Grabka und Schröder 2015). Das mittlere verfügbare Haushaltseinkommen (Median)<sup>2</sup> lag für Einpersonenhaushalte zu Beginn der 1990er Jahre inflationsbereinigt bei etwas über 18 000 Euro im Jahr; 2013 lag es bei knapp 20 000 Euro. Dieser Anstieg hat jedoch nicht dazu geführt, dass die Einkommensungleichheit sinkt – im Gegenteil:

Die Ungleichverteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen hat – gemessen am Gini-Koeffizienten<sup>3</sup> – seit Beginn der 1990er Jahre stark zugenommen (vgl. Abb. 1). Die erste Hälfte dieses

Jahrzehnts ist dabei noch von einem vergleichsweise moderaten Anstieg gekennzeichnet; Mitte der 1990er Jahre ist die Einkommensungleichheit sogar leicht rückläufig. Mit dem Jahr 1999 steigt die Konzentration der Einkommen dann aber sprunghaft an. Angetrieben wird diese Zunahme vor allem durch die wachsende Bedeutung von Kapitaleinkommen (vgl. Schmid und Spannagel 2015). Im Jahr 2005 erreicht die Einkommensungleichheit einen Höhepunkt und bleibt bis 2010 auf hohem Niveau stabil bzw. ist leicht rückläufig. Seit 2010 steigt die Ungleichheit wieder an. Im Jahr 2013 war die Konzentration der Einkommen erstmalig wieder höher als im Jahr 2005. Dieser Trend setzt sich auch im Jahr 2014 fort: In diesem Jahr erreicht die Ungleichverteilung der Einkommen einen historischen Höchststand (vgl. Grabka und Goebel 2017).

Anhand der Daten wird deutlich: Der wirtschaftliche Aufschwung ist nicht in allen Bevölkerungsschichten gleichermaßen angekommen. So sind in den letzten 15 Jahren die Einkommenszuwächse im obersten Einkommensdezil überdurchschnittlich. Bei den unteren 40% der Einkommensbezieher hingegen waren die verfügbaren Einkommen rückläufig. Selbst im fünften Dezil und damit in der Mitte der Bevölkerung sind die Einkommen unter Berücksichtigung der Inflation seit dem Jahr 2000 insgesamt lediglich konstant geblieben (vgl. Grabka und Goebel 2017; Goebel, Grabka und Schröder 2015).

Hinter dem Verlauf der Einkommensungleichheit steht die Entwicklung von Armut und Reichtum. In den Jahren, in denen der Gini-Koeffizient ansteigt, steigen meist sowohl die Armuts- als auch die Reichtumsquo-

<sup>2</sup> Das verfügbare Haushaltseinkommen umfasst die Nettoeinkommen aller Haushaltsmitglieder, also die Einkommen nach Abzug von Steuern und Sozialbeiträgen, inklusive Transferzahlungen wie etwa Rentenbezüge, Kinder- oder Arbeitslosengeld. Das Medianeinkommen ist das Einkommen, das genau in der Mitte liegt, wenn man alle Einkommen der Größe nach anordnet.

<sup>3</sup> Der Gini-Koeffizient nimmt Werte zwischen 0 und 1 an. Dabei gilt: Je höher der Wert des Gini-Koeffizienten, desto höher die Einkommensungleichheit.

te.<sup>4</sup> Insgesamt ist in den letzten Jahrzehnten der Anteil der Personen am unteren wie auch am oberen Ende der Einkommensverteilung größer geworden (vgl. Abb. 2 und 3).

### ZAHL DER EINKOMMENSARMEN WÄCHST

Der Anteil der einkommensarmen Personen, also der Personen, die in Haushalten mit weniger als 60% des Medianeinkommens leben, ist zwischen 1998 und 2009 (fast) kontinuierlich gestiegen. In diesen Jahren steigt die Zahl der von Armut betroffenen Menschen um beinahe 5 Prozentpunkte von rund 10,4% auf über 15%. Im Jahr 2010 war dann ein kurzer Rückgang zu beobachten, seitdem ist die Zahl der in Armut lebenden Menschen aber wieder kontinuierlich angestiegen (2013: 15,3%). Der Anteil der Personen, die in einem Haushalt leben, der über weniger als die Hälfte des Medianeinkommens verfügt, hat sich zwischen 1991 und 2009 sogar fast verdoppelt; 2013 lag der Anteil der sehr Armen bei 9%. Das heißt, mehr als jeder zweite Arme lebt in großer Armut.

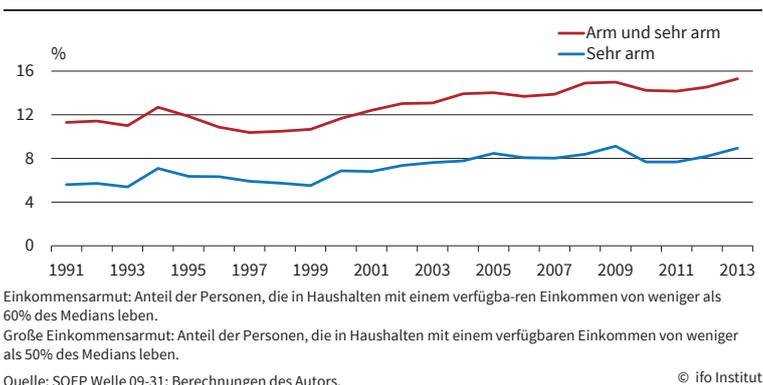
Diese Zahlen zeigen, dass die Armut in Deutschland in den letzten Jahren trotz guter konjunktureller Lage und steigender Erwerbstätigkeit nicht zurückgegangen ist. Insbesondere sind Alleinerziehende und deren Kinder, niedrig Qualifizierte, Menschen mit Migrationshintergrund sowie zunehmend auch alte Menschen und Arbeitslose von Armut betroffen (vgl. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2017; Spannagel und Seils 2014).

### ZAHL DER EINKOMMENSREICHEN STEIGT EBENFALLS

Der Blick auf die Entwicklung des Einkommensreichtums (Personen, die in Haushalten mit mehr als dem Doppelten des Medianeinkommens leben), ergänzt dieses Bild: Der Anteil der einkommensreichen Personen hat sich zwischen 1991 und 2013 um 2,5 Prozentpunkte von 5,6% auf 8,1% erhöht, und zwar vor allem zu Beginn der 1990er Jahre sowie

<sup>4</sup> Als einkommensarm wird definiert, wer in einem Haushalt lebt, dem weniger als 60% bzw. 50% des Medianeinkommens zur Verfügung steht. Im Jahr 2013 lag die Armutsgrenze für einen Einpersonenhaushalt bei 11 758 Euro bzw. 9 799 Euro im Jahr. Für Einkommensreichtum wird die Grenze bei dem Doppelten bzw. dem Dreifachen des mittleren Einkommens gezogen. Im Jahr 2013 lag die Schwelle für einen Einpersonenhaushalt bei einem verfügbaren Einkommen von über 39 194 Euro bzw. 58 791 Euro im Jahr.

Abb. 2  
Einkommensarmut in Deutschland, 1991–2013

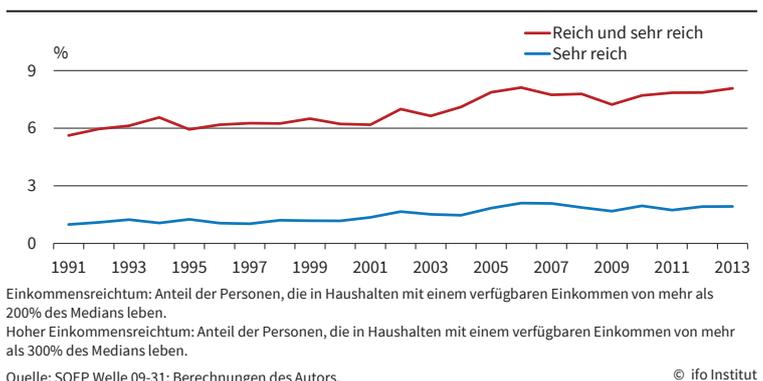


zwischen 2001 und 2006. Rückläufig sind die Reichtumsquoten lediglich zwischen 2006 und 2009. Seitdem nimmt der Anteil der Reichen aber wieder zu und lag 2013 mit über 8% auf einem Rekordniveau. Definiert man Einkommensreichtum exklusiver, d. h. erst ab dem Dreifachen des Medians, zeigt sich ebenfalls ein deutlicher Anstiegstrend: Der Anteil der Personen mit großem Einkommensreichtum hat sich seit Beginn der 1990er Jahre verdoppelt. Der niedrigste Wert (unter 1%) findet sich im Ausgangsjahr 1991. Bis zum Jahr 2007 steigt der Anteil der sehr Einkommensreichen auf knapp 2,1%. Auch hier zeigt sich ein krisenbedingter Rückgang in den Jahren 2007 bis 2009. In den letzten Jahren liegen die Werte stabil bei knapp unter 2%.

### GROSSER REFORMBEDARF

Die Daten zeigen: Seit der Wiedervereinigung ist sowohl der Anteil der reichen als auch der armen Menschen in Deutschland gestiegen. Die Einkommensverteilung ist ungleicher geworden, und das trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs der letzten Jahre. Diese Entwicklung macht deutlich, dass es dringenden politischen Handlungsbedarf gibt. Die gute konjunkturelle Lage muss sich im Leben aller Menschen niederschlagen. Welche Maßnahmen sind hier notwendig?

Abb. 3  
Einkommensreichtum in Deutschland, 1991–2013



Um die Situation mittel- und langfristig zu verbessern, sind Investitionen in Bildung unumgänglich. Es muss, gerade durch den Ausbau frühkindlicher Bildung, gelingen, allen Kindern unabhängig von ihrer Herkunft gleiche Chancen auf ein erfolgreiches, gelingendes Leben zu ermöglichen. Bildung dient in unserer Gesellschaft nicht nur der materiellen Absicherung (durch den Zugang zu gut entlohnter Erwerbsarbeit), sondern ist der Schlüssel für volle gesellschaftliche Teilhabe. Auch kurzfristig kann vieles getan werden, damit der Aufschwung bei allen ankommt: Ein ganz zentraler Punkt ist, dass Arbeit und Kapital wieder im gleichen Maße besteuert werden. Seit 2009 werden Vermögenserträge in Deutschland lediglich pauschal mit 25%, Erwerbseinkommen progressiv mit bis zu 45% besteuert. Das heißt, wir benötigen unbedingt eine progressive Besteuerung von Kapitalerträgen. Ein weiterer wichtiger Baustein ist die Umwandlung des Ehegattensplittings in ein Familiensplitting. Das bedeutet, dass eine steuerliche Entlastung dann an die Anzahl von Kindern in einem Haushalt gekoppelt ist. Diese Maßnahme kommt allen Kindern zu Gute und trägt speziell bei vielen Alleinerziehenden – die von Armut am stärksten betroffene Bevölkerungsgruppe – zu einer finanziellen Entlastung bei.

Alle diese Maßnahmen steigern die Umverteilung von oben nach unten und führen somit zu einer gerechteren materiellen Verteilung. Nur so können wieder alle Menschen gleichermaßen am aktuellen konjunkturellen Aufschwung teilhaben.

## LITERATUR

Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2017), *Lebenslagen in Deutschland – Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Berlin.

Brenke, K. und M. M. Grabka (2011), »Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt«, *DIW Wochenbericht* (45), 2011, 3–15.

Destatis (2017a), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Bruttoinlandsprodukt ab 1970. Vierteljahres- und Jahresergebnis*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Destatis (2017b), »Erwerbslosenquote in Deutschland« verfügbar unter: <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/BevoelkerungSoziales/Arbeitsmarkt/EUArbeitsmarktKrise.html>.

Destatis (2017c), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Wichtige Zusammenhänge im Überblick*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Deutsche Bundesbank (2015), »Konjunktur in Deutschland«, *Monatsbericht* 76(8), 51–64.

*Economist* (1999), The Sick Man of the Euro, 3. Juni, Special Section.

Eurostat (2017) »Part-time Employment and Temporary Contracts – Annual Data«, (lfsi\_pt\_a) verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>.

Goebel, J., M.M. Grabka und C. Schröder (2015), »Einkommensungleichheit in Deutschland bleibt weiterhin hoch – junge Alleinerziehende und Berufseinsteiger sind zunehmend von Armut bedroht«, *DIW Wochenbericht* (25), 2015, 571–586.

Grabka, M.M. und J. Goebel (2017), »Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit«, *DIW Wochenbericht* (4), 2017, 71–82.

Horn, G.A., J. Behringer, A. Herzog-Stein, P. Hohlfeld, F. Lindner, K. Rietzler, S. Stephan, Th. Theobald und S. Tobe (2015), *Deutsche Konjunktur trotz globaler Unsicherheit aufwärtsgerichtet. Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2015/2016*, IMK Report 106.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016), »Erwerbstätige und Erwerbslose« verfügbar unter: [www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/zeitreihen/ZR089.xlsx](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/zeitreihen/ZR089.xlsx)

sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/zeitreihen/ZR089.xlsx

Schmid, K.D. und D. Spannagel (2015), »Kapitaleinkommen und Einkommensungleichheit in Deutschland«, in: P. Bofinger, G.A. Horn, K.D. Schmid und T. van Treeck (Hrsg.), *Thomas Piketty und die Verteilungsfrage. Analysen, Bewertungen und wirtschaftspolitische Implikationen für Deutschland*, SE Publishing, Leipzig, 243–271.

Spannagel, D. (2015), *Trotz Aufschwung: Einkommensungleichheit geht nicht zurück*, WSI-Verteilungsbericht 2015, WSI Report, Nr. 26, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

## Helmut Dedy\* Plädoyer für eine Versachlichung der Armutsdiskussion

Durch die Vorlage des 5. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung mit dem Titel »Lebenslagen in Deutschland« im April 2017 hat die öffentliche Diskussion über das Auseinanderdriften der Einkommens- und Vermögensverhältnisse und damit zusammenhängende Gerechtigkeitsfragen neuen Auftrieb bekommen. Die Ergebnisse rufen verschiedene Protagonisten auf den Plan, und sie lassen sich in die eine oder andere Richtung auslegen. Wenn man den Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung im Detail liest, gewinnt man einen sehr differenzierten Blick auf die Lebenslagen in Deutschland.

Wovon sprechen wir, wenn wir über Armut reden? »Armut« darf nicht gleichgesetzt werden mit der »Armutgefährdungsquote«. Letztere ist lediglich ein Indikator zur Messung relativer Einkommensarmut und wird definiert als der Anteil der Personen, deren Äquivalenzeinkommen weniger als 60% des Medians der entsprechenden Einkommen der Bevölkerung in Privathaushalten beträgt. Mit dem Anstieg der Nettohaushaltseinkommen durch steigende Löhne und Gehälter kann also das Phänomen eintreten, dass die Armutgefährdungsquote steigt, weil Arbeitslose und Niedrigqualifizierte nicht im gleichen Maße von den Einkommenssteigerungen profitieren. Man muss deshalb mehrere Indikatoren betrachten, um sich tatsächlich ein Bild über die Einkommens- und Vermögensverteilung und Chancengerechtigkeit in Deutschland zu machen.

Ein wichtiger Indikator ist der Anteil der Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen aus den Mindestsicherungssystemen. Seit Jahren liegt der Anteil dieser Leistungsbezieher zwischen 9 und 10%, dies sind rund 7 bis 8 Mio. Personen. Die meisten beziehen ihre Mindestsicherung aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende (sog. Hartz IV), teilweise aber auch aus der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit oder dem Asylbewerber-Leistungsgesetz. Hierzu gehören auch rund 1,1 Mio. Menschen, die ergänzend zum eigenen Erwerbseinkommen als Aufstocker Arbeitslosengeld II in Anspruch nehmen müssen.

### ARMUTSRISIKO ARBEITSLOSIGKEIT

Die Mindestsicherungsquote orientiert sich am soziokulturellen Existenzminimum und geht für die Leistungsbezieher natürlich mit Einschränkungen bei den

Konsummöglichkeiten einher. Dies gilt umso mehr, als dass Langzeitarbeitslosigkeit häufig auch mit Überschuldung und einer besonders schwierigen persönlichen Situation, z. B. durch gesundheitliche Einschränkungen verbunden ist. Ein besonders hohes Risiko, dauerhaft auf staatliche Leistungen angewiesen zu sein, tragen Haushalte von Alleinerziehenden, Personen mit niedrigem Bildungsgrad und Menschen mit Migrationshintergrund. Die besonders betroffenen Personengruppen haben häufig lange Unterbrechungen in ihren Erwerbsbiographien und können nur in Teilzeit oder in Niedriglohnjobs arbeiten. Besonders folgenschwer ist, dass bundesweit auch rd. 2 Mio. Kinder und Jugendliche auf diese Leistungen angewiesen sind und somit vom Existenzminimum leben müssen.

Erwerbstätige haben aber in den meisten Fällen eine deutlich niedrigere Armutsrisikoquote als die Gesamtbevölkerung. Insofern ist es für den Wohlstand in Deutschland sehr positiv, dass die Erwerbstätigenquote (gemessen an den 20- bis 64-Jährigen) in den letzten zehn Jahren von 71,1% auf 78% gestiegen ist. Dabei partizipieren Frauen und Ältere heute deutlich stärker am Arbeitsmarkt. So ist die Quote der Erwerbstätigen unter den 55- bis 64-Jährigen von 48,1% auf 66,2% gestiegen.

Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wider, die innerhalb von zehn Jahren (2005 bis 2015) um 5,9 Mio. auf 32,4 Mio. zugenommen hat. Entsprechend ist die Zahl der Arbeitslosen seit Jahren rückläufig. Im Jahr 2005 waren es 4,9 Mio. Menschen, im Jahr 2016 nur noch 2,7 Mio. Menschen ohne Beschäftigung.

### DIE BEDEUTUNG DER ZUKUNFTSTRENDS FÜR DIE ARMUTS- UND REICHTUMSENTWICKLUNG

Was sagen diese Zahlen über die Teilhabechancen der Menschen in Deutschland aus? Es ist sehr wichtig, dass die Menschen für sich und auch für ihre Kinder die Möglichkeit sehen, den erreichten sozialen Status durch eigene Leistung zu verbessern oder wenigstens halten zu können. Es geht daher gar nicht nur um die Frage, wie sich genau die Einkommen und Vermögen prozentual auf die Bevölkerung verteilen. Dies ist natürlich interessant, denn die Menschen vergleichen ihre eigene Situation und auch ihre Konsummöglichkeiten mit der anderer. Und es kann auch politischer Handlungsbedarf daraus erwachsen, wenn einige wenige Gehälter beziehen, die in keinem Verhältnis mehr zu der von ihnen erbrachten Leistung stehen. Oder wenn Vermögen in erster Linie durch Vererbung erworben werden, also ebenfalls ohne entsprechende eigene Leistung.

Mit den Modernisierungsprozessen in der Unternehmens- und Arbeitswelt, wie z.B. der Globalisierung und der Digitalisierung, wachsen die Sorgen in der Bevölkerung, den eigenen Arbeitsplatz in Zukunft zu verlieren. Ebenso löst die verstärkte Zuwanderung von Menschen mit Migrationshintergrund Ängste und Konkurrenzdenken aus. Darüber hinaus werden auch die



Helmut Dedy

\* Helmut Dedy ist Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages.

Tragfähigkeit und Qualität der sozialen Sicherungssysteme, der Zustand der öffentlichen Infrastruktur und die Leistungsfähigkeit und Stabilität des Staates und der Volkswirtschaft als prägend für den Wohlstand in Deutschland wahrgenommen. Die Realität der Lebenslagen hängt nicht nur von den individuellen Einkommen und Vermögen ab, sondern auch von weiterreichenden und die gesamte Bevölkerung betreffenden Faktoren.

Die Bundesregierung stellt deshalb zu Recht fest, dass fünf Aufgabenfelder besonders wichtig sind, wenn der soziale Zusammenhalt in Deutschland gestärkt und Leistungsgerechtigkeit sichergestellt werden soll. Die Kommunen beteiligen sich nicht nur an der Finanzierung der Grundsicherungsleistungen, sondern tragen in vielfältiger Weise Verantwortung für die Infrastruktur und die Leistungen der Daseinsvorsorge. Besonders die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsteile profitieren von der kommunalen Wohnungspolitik, der öffentlichen Gesundheitsvorsorge, den vielfältigen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, der kommunalen Bildungspolitik und der Sozialpolitik.

#### **TEILHABE AM ARBEITSMARKT SCHÜTZT WEITGEHEND VOR ARMUT**

Als erstes Handlungsfeld wird die kontinuierliche Erwerbsbiographie mit leistungsgerechter Entlohnung genannt, die der Königsweg ist, um Arbeitslosigkeit und Einkommensarmut und auch Armut im Alter zu vermeiden. Die Anstrengungen der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung müssen daher nach Auffassung des Deutschen Städtetages auch für besonders benachteiligte Personengruppen, wie z. B. Alleinerziehende, Langzeitarbeitslose, Niedrigqualifizierte und Menschen mit Migrationshintergrund noch verstärkt werden. Hier gehen kommunale Handlungsfelder wie z.B. der Ausbau einer qualitativ hochwertigen ganztägigen Kindertagesbetreuung und die Wirtschaftsförderung mit gemeinsamen Politikfeldern von Bund, Ländern und Kommunen wie z.B. der Bildungspolitik und der aktiven Arbeitsmarktpolitik Hand in Hand.

#### **BILDUNGSERFOLGE SIND VORAUSSETZUNG FÜR DIE EXISTENZSICHERNDE ERWERBSTÄTIGKEIT**

Als zweites zentrales Handlungsfeld wird im Armuts- und Reichtumsbericht die Verbesserung der Teilhabe- und Aufstiegschancen für Kinder und Jugendliche als zentrale Aufgabe sowohl der Kinder- und Jugendpolitik als auch der Bildungspolitik genannt. Die Bildungschancen und -erfolge der Kinder und Jugendlichen hängen in Deutschland noch viel zu sehr von den Fördermöglichkeiten im Elternhaus ab. Die Kommunen sind als öffentliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe verantwortlich für die Elementarbildung in den Kindertagesstätten und der Kindertagespflege, die mittlerweile unverzichtbarer Bestandteil der Bildungsbiographie und beste Vorbereitung auf die Schule ist. Neben

dem stetigen quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung setzen sich die Kommunen auch als Träger von allgemeinbildenden Schulen und Berufsschulen, aber auch über ihre Angebote an Volkshochschulen und Bibliotheken für eine gleichberechtigte Partizipation aller Bevölkerungsschichten an den Bildungschancen vor Ort ein.

Insbesondere die Globalisierung und Digitalisierung werden die Arbeitswelt weiter verändern und hohe Anforderungen an die Bildungsbiographien der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stellen. Ein hohes Bildungsniveau wird so nicht nur zum entscheidenden Wettbewerbsfaktor für die Volkswirtschaft in Deutschland, sondern auch ganz individuell über das Schicksal der Menschen bestimmen. Eine gute Schulbildung und ein qualifizierter beruflicher Abschluss sind heute bereits Grundvoraussetzung für ein auskömmliches und dauerhaftes Erwerbseinkommen. In Zukunft wird die Fort- und Weiterbildung noch erheblich an Bedeutung gewinnen, da sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer flexibel auf die ständig wachsenden Herausforderungen der technologischen Entwicklung einstellen müssen.

#### **KOMMUNALE INFRASTRUKTUR UND DASEINSVORSORGE SIND NOTWENDIGE VORAUSSETZUNG FÜR DIE TEILHABE AM ALLGEMEINEN WOHLSTAND**

Als drittes Handlungsfeld benennt die Bundesregierung neben einem verlässlichen System der sozialen Sicherung auch den Zugang zu weiteren gesellschaftlich notwendigen Gütern und Dienstleistungen. Hierzu gehören neben der Sicherung des Lebensunterhalts auch die medizinische Versorgung, bezahlbarer Wohnraum und eine leistungsfähige Infrastruktur. Diese Themen sind Kernthemen der Kommunalpolitik.

Für die Lebensqualität der Bevölkerung ist es jedoch von immenser Bedeutung, dass die kommunale Infrastruktur, z.B. im Straßen- und Wohnungsbau und bei öffentlichen Einrichtungen wie Ämtern, Kindertageseinrichtungen, Schulen und der Freizeitgestaltung allgemein zugänglich sind und instandgehalten werden. Die Kommunen erfüllen wichtige Aufgaben in der Daseinsvorsorge, die die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger mitbestimmen. Eine aufgabengerechte Finanzausstattung ist daher für alle Kommunen von größter Bedeutung. Gerade bei einer vergleichsweise hohen Arbeitslosenquote oder dem Vorhandensein sozialer Brennpunkte müssen die Städte von Bund und Ländern effektiv bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt werden.

Sanierungsbedürftige Schulgebäude und fehlende Plätze in Kindertageseinrichtungen behindern die Teilhabechancen von Familien und ihren Kindern. Der Bund beteiligt sich zwar punktuell an der Behebung dieser Probleme. Die Kommunen und ihre Bürgerinnen und Bürger sind jedoch auf eine nachhaltige und verlässliche Finanzierung angewiesen, um die notwendigen Strukturen aufzubauen und zu erhalten. Auch

wenn z.B. öffentliche Schwimmbäder, Bibliotheken, Jugendzentren und Senioren-Freizeiteinrichtungen mangels finanzieller Ressourcen in der Kommune geschlossen werden müssen, treffen diese Einschränkungen den Teil der Bevölkerung besonders hart, der über geringe eigene Einkommen verfügt. Denn die kommunale Infrastruktur ermöglicht Teilhabechancen bei niedrigen Benutzungsentgelten. Vermutlich werden die Teilhabechancen einer einkommensarmen Familie stärker gefördert durch kostenlose Familien- und Sozialcards mit ihren Vergünstigungen für kommunale Freizeit-, Kultur- und Bildungseinrichtungen oder durch kommunale Ferienprogramme als durch eine geringfügige Erhöhung des Kindergeldes.

Auch andere kommunale Politikfelder, wie z.B. der soziale Wohnungsbau, der Erhalt der Verkehrsinfrastruktur, der öffentliche Personennahverkehr und die Energieversorgung treffen zentrale Lebensbereiche der gesamten Stadtbevölkerung. Gerade den ärmeren Bevölkerungsschichten wird ein Leben in den Städten häufig erst durch kommunal getragene Wohnungsprojekte ermöglicht. Das soziale Gleichgewicht in einer Kommune und die Zukunftschancen ihrer Bevölkerung hängen davon ab, dass die Leistungen der Daseinsvorsorge bezahlbar bleiben und die kommunale Infrastruktur den Anforderungen des täglichen Lebens gerecht wird.

Das von der Bundesregierung genannte vierte Handlungsfeld besteht daher in der Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzierung öffentlicher Aufgaben und Investitionen sowie der notwendigen fiskalischen Tragfähigkeit des Staates und einer leistungsgerechten Besteuerung. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass die gesamte Volkswirtschaft von Investitionen in mehr Chancengleichheit, sozialen Zusammenhalt und öffentliche Daseinsvorsorge profitiert.

### **DIE FREIHEITLICH-DEMOKRATISCHE GRUNDORDNUNG ALS BASIS FÜR DEN SOZIALEN ZUSAMMENHALT**

Der Deutsche Städtetag unterstützt ausdrücklich, dass die Bundesregierung als fünftes Handlungsfeld im Zusammenhang mit der Stärkung des sozialen Zusammenhalts in Deutschland auch die Aufgabe beschreibt, die Teilhabe und die Akzeptanz demokratischer Werte in unserem Land zu erhalten und für neue Herausforderungen zu stärken. Man kann die fiskalische Entwicklung nicht losgelöst vom Erhalt der demokratischen Werteordnung betrachten, die die Basis für unsere freiheitliche Gesellschaft und auch für unseren Wohlstand ist.

### **FAZIT**

Ich halte die politische Diskussion um Chancengerechtigkeit und Teilhabe am allgemeinen Wohlstand in Deutschland für eine herausragende Aufgabe sowohl der öffentlichen Ebenen als auch der Zivilgesellschaft.

Die Erkenntnisse des 5. Armuts- und Reichtumsberichts dürfen nicht auf Schlagzeilen reduziert werden, sondern erfordern eine vertiefte Auseinandersetzung aller Verantwortlichen mit der Thematik. Die Zukunft der Bundesrepublik hängt davon ab, dass wir trotz aller Herausforderungen eine Gesellschaft bleiben, die von Chancenreichtum und Partizipation geprägt ist.

Bildungsbeteiligung und -erfolge, Chancen am Arbeitsmarkt und tatsächlich ausgeübter Erwerbstätigkeit und eine auskömmliche Einkommens- und Vermögenssituation bilden den notwendigen Rahmen, um den sozialen Zusammenhalt der Bevölkerung und die Akzeptanz für unser politisches und volkswirtschaftliches System zu stärken. Dies kann nur durch ein hervorragendes Bildungssystem und eine ausgewogene kommunale Wirtschafts-, Wohnungs- und Sozialpolitik erhalten bleiben. Deshalb ist eine Stärkung der Kommunen und ihrer Infrastruktur ein wichtiger Beitrag zur Armutsbekämpfung.

## Gerhard Bosch\* und Thorsten Kalina\*\* Kein Grund zur Entwarnung! Ungleichheit nimmt weiter zu, und ihr Niveau ist nicht akzeptabel



Gerhard Bosch



Thorsten Kalina

Kann man Entwarnung geben, weil der Anstieg der Einkommensungleichheit in Deutschland gestoppt ist? Dafür plädiert etwa das Institut der deutschen Wirtschaft, das mit der ungewöhnlichen These »Agenda 2010 hat die Mitte stabilisiert« (Hüther 2017) überrascht. Im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung heißt es, dass die Einkommensverteilung im Berichtszeitraum, also seit 2005, stabil ist. Die Zahlen im Bericht stützen diese These aber nicht. Der Gini-Koeffizient ist seit 2009, als die Einkommensungleichheit kurzfristig durch den Einbruch bei den hohen Einkommen zurückging, wieder merklich gestiegen. Das gilt auch für die Armutsrisikoquote. Die Autoren formulieren fast erstaunt: »Trotz der guten wirtschaftlichen Lage und der deutlichen Beschäftigungszuwächse zeigt sich am aktuellen Rand eher ein Anstieg« (Deutsche Bundesregierung 2017, S. 10).

Wenn aber die Einkommensungleichheit trotz einer Halbierung der Arbeitslosigkeit, einer Zunahme der Beschäftigung um 4,6 Mio. Personen und der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns nicht zurückgeht, gibt es keinen Anlass für eine Entwarnung. Offensichtlich ist die Machtbalance auf dem Arbeitsmarkt so grundlegend gestört, dass die untere Hälfte der Beschäftigten ihre beträchtlichen Reallohnverluste seit 1995 auch bei guter Beschäftigungslage nicht annähernd wieder wettmachen konnte. Was ist dann erst in einer Wirtschaftskrise zu erwarten, wenn die Arbeitslosigkeit wieder steigt?

Es ist richtig, dass die Einkommensungleichheit in Deutschland vor allem zwischen 1997 und 2005 angestiegen ist und seitdem nur noch langsam zunimmt. Allerdings ist der Erosionsprozess der deutschen »nivellierten Mittelstandsgesellschaft« (Schelsky 1953) keineswegs gestoppt, was im Folgenden gezeigt werden soll. Große Defizite sehen wir noch in der Analyse der Ursachen der Ungleichheit, die nicht allein von akademischem Interesse ist. Sie hat hohe politische Relevanz, da Strategien zur Bekämpfung sozi-

\* Prof. Dr. Gerhard Bosch leitet das Institut Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg-Essen.

\*\* Thorsten Kalina ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg-Essen.

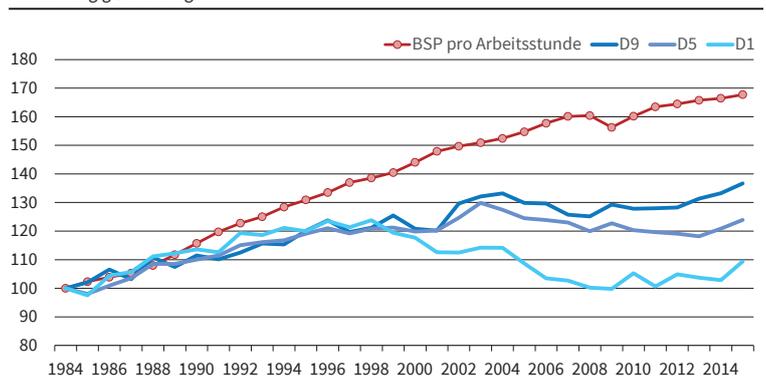
aler Ungleichheit nur erfolgversprechend sind, wenn sie an den wesentlichen Ursachen ansetzen. Wir wollen uns hier auf die zentralen Ursachen der gestiegenen Ungleichheit der Markteinkommen konzentrieren, die wir in der Erosion des einstmaligen inklusiven deutschen Tarifsystems und der wachsenden Ungleichverteilung der Arbeitszeiten über die Einkommensschichten sehen.

### EROSION DER MITTELSCHICHT GEHT WEITER

Einkommensungleichheit wird mit einer Vielzahl unterschiedlicher Indikatoren gemessen, die nicht immer in die gleiche Richtung weisen. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der realen Stundenlöhne nach unterschiedlichen Dezilen in Westdeutschland seit 1984. Diese Langzeitreihe verdeutlicht den Bruch mit dem Wohlfahrtsmodell der alten Bundesrepublik, in dem der Produktivitätsfortschritt gleichmäßig über alle Einkommensdezile verteilt wurde. Nach der Wiedervereinigung entkoppelte sich die Produktivitäts- von der Lohnentwicklung, und ab 1998 begannen die hohen und die niedrigen Löhne auseinander zu driften. Bis 2008 befanden sich die Löhne im untersten Dezil im freien Fall, um dann durch die Einführung von Branchenmindestlöhnen und des gesetzlichen Mindestlohns wieder etwas anzusteigen. Ab 2003 öffnet sich die Schere zwischen dem mittleren und dem obersten Dezil, ohne dass hier ein Ende dieser Entwicklung abzusehen wäre. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die SOEP-Daten die Entwicklung der Spitzeneinkommen systematisch unterschätzen (vgl. Ströing et al. 2016, S. 1001), die tatsächliche Entwicklung also vermutlich noch prononcierter verläuft.

Ganz ähnlich sieht die Entwicklung der äquivalenzgewichteten Haushaltseinkommen der Bevölkerung im Erwerbsalter vor staatlicher Umverteilung aus (Abb. 2). Allerdings begann der Verfall der Einkommen des untersten Dezils der Haushalte schon deutlich früher als bei den individuellen Löhnen, was wohl vor allem eine Folge der gestiegenen Arbeitslosigkeit nach der

Abb. 1  
Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Arbeitsstunde und der realen Stundenlöhne nach Dezilen in Deutschland, 1984 –2015  
Alle abhängig Beschäftigten



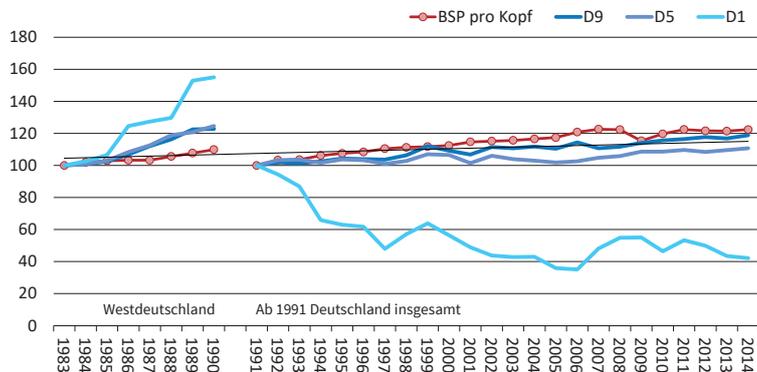
Quelle: Berechnungen der Autoren mit dem SOEP v32.1; Bruttoinlandsprodukt pro Arbeitsstunde preisbereinigt, bis 1991 Westdeutschland ab 1992 Deutschland gesamt; Statistisches Bundesamt (Berechnung der Autoren).

© ifo Institut

Abb. 2

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf und des äquivalenten Haushaltseinkommens vor staatlicher Umverteilung nach Dezilen, 1983–2014

Bevölkerung im Erwerbsalter 25 bis 64 Jahre



Quelle: Statistisches Bundesamt (Berechnung der Autoren); Berechnungen der Autoren mit dem SOEP v32.1.

© ifo Institut

Wiedervereinigung ist. Wir haben dabei die Bevölkerung zwischen 15 und 24 Jahren ausgeschlossen, um eine Verzerrung der Ergebnisse durch eine gestiegene Bildungsbeteiligung auszuschließen. Zudem haben wir Ältere ausgeschlossen, da Rentner- ebenso wie Studentenhaushalte nur geringe Erwerbseinkommen haben und zu den Haushalten mit den untersten Einkommen gezählt würden.

Schaut man auf die Anteile der Mittelschicht mit einem äquivalenzgewichteten Einkommen von 60 bis 200% des Medianeinkommens der Haushalte für die Bevölkerung insgesamt bzw. nur die Erwerbsbevölkerung erkennt man die hohe Stabilität der Mittelschicht vor Umverteilung bis zu Beginn bzw. Ende der 1990er Jahre (Abb. 3). Bezogen auf die Markteinkommen schrumpft die Mittelschicht in der Erwerbsbevölkerung bereits seit Beginn der 1990er Jahre beträchtlich. Ihr Anteil, der in der alten Bundesrepublik noch bei rund 75% gelegen hatte, fiel bis 2015 auf unter 60%. Bei den Markteinkommen sind die Abstände zwischen den Anteilen der Mittelschicht an der Bevölkerung im Erwerbsalter und in der Bevölkerung insgesamt naturgemäß viel höher als nach Umverteilung durch den Staat, da die Rentner und Pensionäre kaum Markteinkommen erzielen. Bis Ende der 1990er Jahre konnte der Staat diese Anteilsverluste der Mittelschicht sowohl in der Erwerbsbevölkerung als auch in der Bevölkerung insgesamt durch das progressive Steuersystem und Transfers ausgleichen. Seitdem erodiert aber die Mittelklasse auch nach Umverteilung durch den Staat, ohne dass auch hier bislang ein Ende der Entwicklung zu erkennen wäre. Bei der Erwerbsbevölkerung ist der Anteil der Mittelschicht inzwischen auf 80% gesunken gegenüber noch

rund 87% in der alten Bundesrepublik.

Die wichtigsten Gründe für das Schrumpfen der Mittelschicht nach Umverteilung sind in der verteilungspolitischen Wende ab Anfang 2000 zu sehen. Damals wurde in mehreren Schritten der Höchstsatz der Einkommenssteuer gesenkt, während gleichzeitig die regressiv wirkenden indirekten Steuern, vor allem die Mehrwertsteuer, erhöht wurden. Durch eine Vielzahl von Maßnahmen wurde weiterhin die redistributive Rolle der Sozialversicherungen eingeschränkt. Zu den wichtigsten Maßnahmen gehören

sicherlich die Hartz-Gesetze mit der Kürzung der Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs für Ältere und die Deregulierung von Leiharbeit und Minijobs, die es aufgrund ihrer kurzen Beschäftigungsdauer und niedriger Einkommen vielen Beschäftigten erschweren, Arbeitslosengeldansprüche über dem Grundsicherungsniveau aufzubauen. Es ist gut belegt, dass in der Folge das staatliche Verteilungssystem gegenüber den 90er Jahren deutlich weniger redistributiv geworden ist (vgl. Bach et al. 2016).

**URSACHEN DER WACHSENEN UNGLEICHHEIT DER MARKTEINKOMMEN**

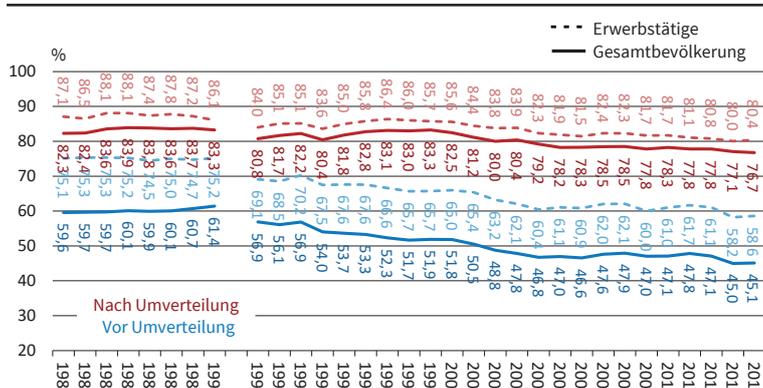
**Abnehmende Tarifbindung**

Die Tarifbindung lag vor der Wiedervereinigung in Deutschland bei rund 85% der Beschäftigten. Sie sank bis heute auf 59% in Westdeutschland und nur noch 49% in Ostdeutschland (vgl. WSI Tarifarchiv 2017). Die Branchentarifverträge galten für große und kleine Betriebe sowie für qualifizierte und unqualifizierte Beschäftigte. Schwächere Beschäftigte profitierten

Abb. 3

Anteil der Mittelschicht vor und nach Umverteilung durch den Staat, 1983–2014

Gesamte Bevölkerung und Erwerbshaushalte<sup>a</sup>



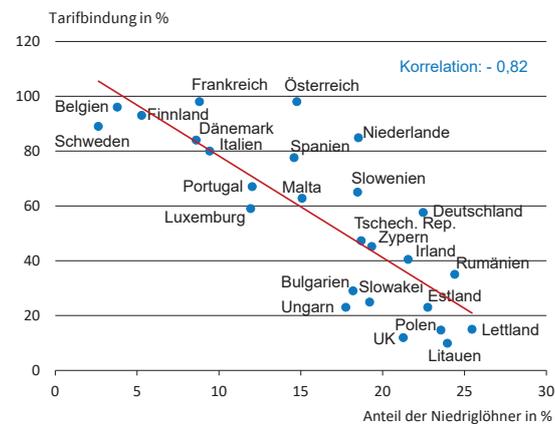
<sup>a</sup> Haushaltsvorstand zwischen 25 und 64 Jahren und Einkommen aus Erwerbsarbeit.

Quelle: Berechnungen des Autors mit dem SOEP v32.1.

© ifo Institut

Abb. 4

Korrelation zwischen dem Anteil der Niedriglöhner und der Tarifbindung in der EU, 2014



Quelle: Visser (2015); Eurostat; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

von der Durchsetzungskraft der verhandlungsstarken Gruppen, so dass das Lohnniveau aller Beschäftigten gleichermaßen angehoben wurde. Die differenzierten Tarifgitter garantierten, dass qualifizierte Beschäftigte deutlich besser als gering qualifizierte bezahlt wurden und waren bei den abhängig Beschäftigten die ökonomische Basis einer starken Mittelschicht.

Mit der abnehmenden Tarifbindung stieg der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten, was angesichts des engen Zusammenhangs zwischen dem Anteil von Niedriglohnbeschäftigten und der Tarifbindung in der EU nicht überraschen kann (Abb. 4). Aus der Literatur wissen wir, dass die Tarifgitter je nach Land und Branche bis in die obere Mitte (7. bis 8. Dezil) reichen können. Eine der wichtigsten Auswirkungen der Branchentarifverträge ist es, verbindliche Lohngitter für alle Betriebe einer Branche festzulegen. Die Flächentarife als starker institutioneller Rahmen schränken die Exit-Optionen der Betriebe aus den Tarifsystemen ein und zwingen sie, ihre Produktivität an die Löhne anzupassen, wodurch sich die Produktivitätsunterschiede zwischen den Unternehmen verringerten. In Deutschland sprach man immer von der Tarifpolitik als Produktivitätspeitsche.

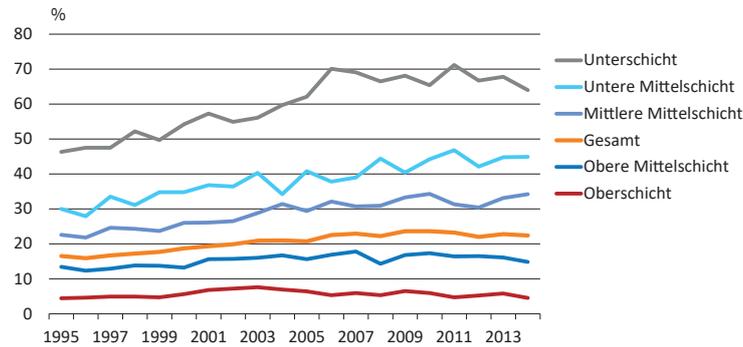
Das deutsche Tarifsystem war nicht, wie die französischen, belgischen oder niederländischen Systeme, durch die Allgemeinverbindlichkeit der Branchentarifverträge vor einem Lohnunterbietungswettbewerb geschützt. Es gehört zu den freiwilligen Systemen, aus denen Unternehmen ausscheren können, wenn die Gewerkschaften schwächer werden (vgl. Bosch und Weinkopf 2017). Genau dies ist nach der Wiedervereinigung geschehen, wobei mehrere Entwicklungen zusammenwirkten, die in der Literatur durch die Fixierung auf die Hartz-Gesetze weitgehend übersehen worden sind. Der hohe Anteil von neu gegründeten Betrieben mit zunächst geringer Produktivität sowie die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland verhinderten erstens eine Übertragung des westdeutschen Tarifsystems auf Ostdeutschland. Zweitens wurden die Erfah-

rungen der ostdeutschen Unternehmen, dass sie in vielen Branchen ungestraft, das heißt ohne starke gewerkschaftliche Gegenreaktion, aus dem Tarifsystem ausscheren konnten, zur Blaupause für ganz Deutschland, vor allem für Dienstleistungsbranchen und kleine und mittlere Unternehmen, in denen die Gewerkschaften schwach vertreten waren. Die wachsenden Lohnunterschiede zwischen den Betrieben verursachten drittens eine kostengetriebene Auslagerung von Tätigkeiten, die traditionell intern abgewickelt wurden. Viertens wurden in den 1990er Jahren durch die Deregulierung von Produktmärkten vor allem durch Richtlinien der EU viele vormals öffentliche Dienstleistungen für private Anbieter geöffnet. Neue Unternehmen, die nicht an die Tarifverträge gebunden waren, konnten die alten öffentlichen Dienstleister mit niedrigen Löhnen und Preisen unterbieten. Dadurch sank nicht nur die Tarifbindung, die zuvor bei Bahn, Post, Telekommunikation, öffentlichem Nahverkehr, Müllabfuhr und anderen Bereichen bei 100% gelegen hatte, sondern die Gewerkschaften mussten durch *concession bargaining* oft Lohnsenkungen und Arbeitszeitverlängerungen zustimmen, um das Überleben der alten Anbieter zu sichern. Fünftens wurde mit der Osterweiterung der EU die Dienstleistungsfreiheit genutzt, die es deutschen Unternehmen ermöglichte, ausländische Werkvertragsnehmer zu den Tarifbedingungen ihres Heimatlandes in Deutschland zu beschäftigen (vgl. Bosch und Weinkopf 2013). Die Hartz-Gesetze sind der sechste Einflussfaktor, der allerdings erst seit 2004 seine Wirkung entfalten konnte. Der wachsende Druck auf Arbeitslose, auch geringer entlohnte Arbeit anzunehmen, u.a. auch in den deregulierten prekären Beschäftigungsformen, wie der Leiharbeit, erklärt, warum trotz des wirtschaftlichen Booms mit hohen Wachstumsraten und rasch abnehmender Arbeitslosigkeit die Ungleichheit der Markteinkommen weiter wuchs.

Diese Entwicklungen haben maßgeblich zur wachsenden Ungleichverteilung der Haushaltseinkommen vor Umverteilung beigetragen, da sich das Niedriglohnrisiko höchst unterschiedlich über die Einkommenschichten verteilt. In der untersten Einkommenschicht der Haushalte ist es zwischen 1995 und 2014 von 46% auf rund 64% deutlich gestiegen (Abb. 5). Auch in der unteren Mittelschicht ist das Niedriglohnrisiko von rund 30% auf knapp 45% deutlich gewachsen und liegt damit weit über dem Durchschnitt. In der mittleren Mittelschicht zeigt sich ein leichter Anstieg und das Niedriglohnrisiko ist nur leicht überdurchschnittlich. In der oberen Mittelschicht und der Oberschicht ist das Niedriglohnrisiko gering, hat sich kaum verändert und wird sowieso durch das höhere Einkommen anderer Haushaltsmitglieder oder sonstige Einkünfte (vor allem aus Vermögen) kompensiert.

Mit der Tarifbindung kann man die Anteile der Niedriglöhner und die Stärke der Einkommensmitte, nicht aber die Entwicklung der oberen Einkommen erklären (vgl. Grimshaw und Bosch 2013). Hier spielen Qualifikationsengpässe, wie etwa bei IT-Spezialisten,

Abb. 5  
Niedriglohnrisiko abhängig Beschäftigter nach Einkommensschichten (vor Umverteilung), 1995–2014



Niedriglohnrisiko und Haushaltseinkommen der Schichten beziehen sich auf die genannten Jahre, nicht auf das Vorjahr.

Quelle: SOEP v32.1; Berechnungen des Autors.

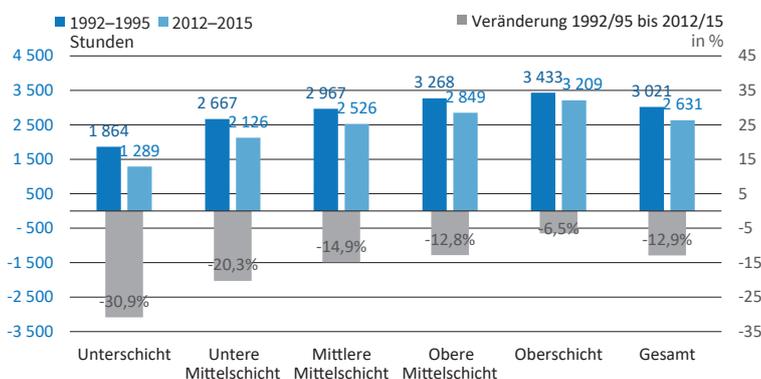
© ifo Institut

und ein wachsender Anteil von Kapitaleinkommen durch die ungleichere Vermögensverteilung eine Rolle (vgl. Schmid und Adler 2013). Weiterhin ist es den gut funktionierenden Netzwerken der Führungskräfte in der Wirtschaft gelungen, gemeinsam ihre Gehälter in die Höhe zu treiben, was sich nur noch mit Machtkategorien, nicht aber mit Grenzproduktivitäten analysieren lässt.

### Polarisierung der Arbeitszeiten nach Haushaltsschichten

Eine weitere – in der Literatur mit Ausnahme von Schmid und Stein (2013) bislang kaum beachtete – Ursache für die steigende Ungleichheit der Einkommen ist die zunehmende Polarisierung der Arbeitszeiten nach Einkommensschichten. Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der Arbeitszeiten in den Haushalten mit mindestens einem Verdiener, wobei wir zur Erhöhung der Zuverlässigkeit der Daten die Arbeitszeiten jeweils für vier Jahre gepoolt haben.

Abb. 6  
Jahresarbeitszeitvolumen<sup>a</sup> nach Einkommensschichten (vor Umverteilung) in Gesamtdeutschland  
Erwerbshaushalte<sup>b</sup>



<sup>a</sup> Die Bruttoarbeitszeiten pro Jahr schließen alle bezahlten Stunden, also auch Urlaub, bezahlte Feiertage und Freistellungen sowie bezahlte Krankheitstage ein.

<sup>b</sup> Haushaltsvorstand zwischen 25 und 64 Jahren und Einkommen aus Erwerbsarbeit.

Quelle: Berechnungen des Autors mit dem SOEP v32.1.

© ifo Institut

Danach liegt die Anzahl der bezahlten Arbeitsstunden in den Haushalten der obersten Einkommensschicht in den Jahren 2012 bis 2015 im Durchschnitt um fast 2 000 Stunden pro Jahr höher als in den Haushalten in der untersten Einkommensschicht. Das Arbeitsvolumen hat in allen Einkommensschichten abgenommen, der Rückgang ist mit – 30,9% in der untersten Einkommensschicht allerdings deutlich ausgeprägter als in der obersten mit nur – 6,5%.

Die Gründe für diese Arbeitszeitpolarisierung sind vielfältig und vor allem in ihrer Gewichtung näher zu untersuchen. In

der untersten Einkommensschicht konzentrieren sich Singles und marginal erwerbstätige Haushalte – beides Kategorien mit unterdurchschnittlichem Arbeitsvolumen. Rechnet man diese Gruppen heraus, bleibt am aktuellen Rand der Abstand zwischen der untersten und obersten Einkommensschicht trotzdem bei über 1 400 Stunden. Gerade in den unteren Einkommensschichten wirken die Anreize des deutschen Beschäftigungssystems, nur einen Minijobs oder eine kurze Teilzeit anzunehmen. Zunehmend können Arbeitszeitwünsche nicht realisiert werden, da in vielen Branchen die Unternehmen für einfache und mittlere Tätigkeiten nur noch Teilzeitjobs anbieten. Weiterhin konzentrieren sich in den unteren Einkommensschichten Personen ohne einen Schul- oder Berufsabschluss, die oft keine oder keine ganzjährige Beschäftigung finden. Auf der anderen Seite gibt es anders als in Skandinavien keine wirkungsvollen Obergrenzen für die Arbeitszeit gut Qualifizierter, so dass der Anteil der Beschäftigten mit überlangen Wochenarbeitszeiten wächst. Schließlich spielt auch die Partnerwahl eine Rolle, die zunehmend innerhalb der gleichen Bildungsschicht (Homogamie) stattfindet.

### SCHLUSSFOLGERUNG

Zwar hat die Ungleichheit der Markteinkommen vor den Hartz-Gesetzen stärker zugenommen als danach. Trotz einer Halbierung der Arbeitslosigkeit und einem starken Beschäftigungswachstum haben die Mittelschichten aber auch nach 2004 an Boden verloren, und zwar vor und nach Umverteilung durch den Staat.

Ohne eine klare Ursachenanalyse wird man die Einkommensungleichheit nicht verringern können. Die abnehmende Tarifbindung, die zunehmend ungleiche

Verteilung der Arbeitszeit über die Einkommensschichten, der wachsende Anteil von Kapitaleinkommen vor allem in der obersten Einkommensschicht sowie die äußerst erfolgreichen Netzwerke der Führungskräfte – eine Art exklusive »Gewerkschaft« von Spitzenverdienern für Monopolrenten, die mit ihren geräuschlosen Erfolgen die Lokführergewerkschaft als lahme Ente dastehen lässt – sind die zentralen Ursachen für die wachsende Ungleichheit der Markteinkommen. Um die Mittelschichten zu stabilisieren, muss vor allem die Tarifbindung wieder erhöht und die Arbeitszeit gleicher über die Haushalte verteilt werden, beides wahrlich keine einfachen Aufgaben. Bei der Tarifbindung muss man über neue Möglichkeiten der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen nachdenken. Bei der Umverteilung der Arbeitszeiten wird eine Beseitigung der Anreize zu kurzen Arbeitszeiten über Minijobs und das Ehegattensplitting nicht ausreichen. Notwendig sind weiterhin eine gleichere Verteilung der Arbeitszeit zwischen Männern und Frauen sowie eine Qualifizierungsoffensive, da das Angebot Geringqualifizierter in Deutschland weit über der Nachfrage liegt, während auf der anderen Seite Fachkräfte fehlen. Eine gleichere Verteilung der verfügbaren Einkommen ist ohne eine verteilungspolitische Wende mit einer Erhöhung der Progression im oberen Einkommensbereich und einer wirkungsvollen Vermögenssteuer kaum denkbar. Wenn diese verteilungspolitisch brisanten Themen nicht angepackt werden, werden auch die nächsten Armuts- und Reichtumsberichte die steigende oder inakzeptabel hohe Einkommensungleichheit in Deutschland beklagen.

Visser, J. (2015), *Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS). An international database*. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS). Amsterdam.

WSI Tarifarchiv (2017), *Statistik Tarifbindung*, Düsseldorf, verfügbar unter: ([http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv\\_2257.htm](http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_2257.htm)).

## LITERATUR

Bach, S., M. Beznoska und V. Steiner (2016), »Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv«, *DIW Wochenbericht* (51+52), 1207–1216.

Bosch, G. und C. Weinkopf (2013), »Transnational Labour Markets and National Wage Setting Systems in the EU«, *Industrial Relations Journal* 44(1), 2–19.

Bosch, G. und C. Weinkopf (2017), »Reducing Wage Inequality: The Role of the State in Improving Job Quality«, *Work and Occupations (Special Issue: Making Jobs Better: Interventions to Improve Job Quality)* 44(1), 68–88.

Deutsche Bundesregierung (2017), *Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Kurzfassung, Berlin.

Grimshaw, D. und G. Bosch (2013), »The Intersections between Minimum Wage and Collective Bargaining Institutions«, in: C. Grimshaw (Hrsg.), *Minimum Wages, Pay Equity, and Comparative Industrial Relations*, Routledge, New York, London, 50–80.

Hüther, M. (2017), »Deutschlands Mittelschicht ist stabil – gehören Sie dazu?«, verfügbar unter: <https://www.iwkoeln.de/presse/gastbeitraege/beitrag/michael-huether-auf-welt-de-deutschlands-mittelschicht-ist-stabil-gehoren-sie-dazu-331715>.

Schelsky, H. (1953), *Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart*, Ardey Verlag GmbH, Dortmund.

Schmid, K.D. und M. Adler (2013), »Factor Shares and Income Inequality, Evidence from Germany 2002–2008«, *Journal of Applied Social Science Studies* 13(2), 122–132.

Schmid, K.D. und D. Stein (2013), *Explaining Rising Income Inequality in Germany, 1991–2010*, IMK Study, Macroeconomic Policy Institute at the Hans-Boeckler Foundation, Düsseldorf.

Ströing, M., M.M. Grabka und W. Lauterbach (2016), »Hochvermögende in Deutschland unterscheiden sich nicht nur anhand ihres Vermögens von anderen Bevölkerungsgruppen«, *DIW Wochenbericht* 42, 999–1006.