

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.)

Agenda 20

Wege zu mehr Wachstum
und Verteilungseffizienz

Agenda 20D

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.)

Agenda 20D

Wege zu mehr Wachstum und
Verteilungseffizienz

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14839-4 (Druckausgabe)

978-3-602-45455-6 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2009 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon 0221 4981-452
Fax 0221 4981-445
div@iwkoeln.de
www.divkoeln.de

Druck: Bercker Graphischer Betrieb GmbH & Co. KG, Kevelaer

Inhalt

Vorwort	7
I Wachstumspotenzial und Reformen	11
I.1 Wachstum und Reformen – eine Bilanz	13
II Verteilungseffekte im Wachstumsprozess	43
II.1 Dimensionen der Einkommensverteilung	45
II.2 Einkommensverteilung aus makroökonomischer Perspektive	51
II.3 Arbeitsentgelte und Haushaltseinkommen	69
II.4 Haushaltseinkommen vor und nach staatlicher Umverteilung	87
II.5 Armutsrisiken im internationalen Vergleich	107
II.6 Strukturen und Determinanten der Einkommensmobilität in Deutschland	131
II.7 Einkommensungleichheit und -armut in Deutschland	169
III Wachstumspolitische Handlungsempfehlungen	197
III.1 Humankapitalbildung	199
III.2 Beschäftigungsmobilisierung	223
III.3 Haushaltskonsolidierung und Investitionsstimulierung	245
III.4 Vertrauensstabilisierung als Wachstumsfaktor	271
Die Autoren	301

Vorwort

Vor gut vier Jahren hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) seine Studie „Vision Deutschland: Der Wohlstand hat Zukunft“ vorgelegt. Anlass für diese wirtschaftspolitische Reformwerkstatt war, dass Deutschland damals im Jahr 2005 unter dem Eindruck eines wachstumspolitisch verlorenen Jahrzehnts stand. Die Arbeitslosigkeit lag auf Rekordniveau und nach Ansicht von vielen Ökonomen war ein Potenzialwachstum von nicht viel mehr als 1 Prozent pro Jahr zu erwarten – das hieß praktisch Stagnation. Damit verband sich die ungemütliche Aussicht auf längerfristig eingeschränkte Verteilungsspielräume, eine strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit, stagnierende Realeinkommen und dauerhaft unsolide Staatsfinanzen. In der „Vision Deutschland“ wurde gezeigt, wie sich Deutschland mit beherzten Reformen aus der Wachstumsmisere befreien und auf einen nachhaltig höheren Wachstumspfad zurückkehren kann.

Tatsächlich hat Deutschland bis zum Jahr 2008 einen von vielen nicht erwarteten wirtschaftlichen Aufschwung verzeichnet. Dies lässt sich auf eine glückliche Mischung aus wirtschaftlichen Faktoren und den einsetzenden Wirkungen von strukturellen Reformen zurückführen. Aufgrund seiner Exportorientierung profitierte Deutschland in dieser Zeit stark vom Investitionsboom in der Weltwirtschaft, der historisch einmalig war. Die deutschen Unternehmen konnten ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Kostendisziplin steigern und die umfangreichen Umstrukturierungen der Vergangenheit ermöglichten erfolgreiche Produkt- und Prozessinnovationen. Alles in allem hat sich das niedrige deutsche Potenzialwachstum seit dem Jahr 2003 nahezu verdoppelt. Die Reformpolitik der Bundesregierung hat daran einen erheblichen Anteil.

Mit dem vorliegenden Band legt das IW Köln einerseits eine Bilanz des letzten Aufschwungs vor. Andererseits skizziert es damit Bedingungen für einen neuen Aufschwung. Denn erneut steht Deutschland vor großen Herausforderungen. Ein Wirtschaftseinbruch von historischer Dimension droht die Früchte des letzten Aufschwungs zunichte zu machen: Die Beschäftigungsgewinne der letzten drei Jahre werden im nächsten Jahr aufgezehrt sein, das Realeinkommen pro Kopf wird im Jahr 2009 nicht viel höher liegen als im Jahr 2006. Die Finanzmarktkrise hat eine systemische Verwundbarkeit der Realwirtschaft durch Entwicklungen auf den Finanzmärkten und ganz neue Übertragungswege internationaler Risikoinfektionen zutage treten lassen, vor deren Hintergrund sich das bisherige Erfahrungswissen über das konjunkturelle Auf und Ab als ergänzungsbedürftig erweist.

Noch bedeutsamer aber ist, dass sich viele – und nicht nur Globalisierungsgegner – in ihrer Kritik am Paradigma der internationalen Arbeitsteilung bestätigt sehen. Die Zwillingskrise von Finanzwirtschaft und Realwirtschaft wird begleitet von einer Legitimations- und Vertrauenskrise der marktwirtschaftlichen Ordnung. Eine Debatte um das „Geschäftsmodell Deutschland“ mit seiner starken Industrie und seiner hohen Exportorientierung hat eingesetzt, ebenso wie eine Neuauflage der Diskussion um die „Grenzen des Wachstums“. Gleichzeitig verschiebt sich die strukturelle Arbeitsteilung zwischen Markt und Staat, die womöglich längerfristig wirksam ist und die durch zahlreiche unternehmensseitige Forderungen nach Staatshilfe noch verstärkt wird.

Angesichts der schnell steigenden Staatsquote ist derzeit völlig offen, ob und wie diese Gewichtsverschiebung vom Markt zur Politik wieder revidiert werden kann. Weil Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise scheinbar die Befürworter von mehr Staatseingriffen bestätigen, droht eine völlige Überforderung dessen, was staatliche Aktivität zu leisten imstande ist. Der Preis dafür ist der Verzicht auf zukünftiges Wachstum. Deshalb erinnert das IW Köln mit dem vorliegenden Band an die Grundlagen wirtschaftlichen Wachstums. Es knüpft an den Wachstumstreibern Investitionen, Beschäftigung, Humankapital und Staatsfinanzen an, die in der „Vision Deutschland“ identifiziert wurden, und skizziert die Reformen in den wichtigsten wirtschaftspolitischen Aktionsfeldern Arbeitsmarkt, soziale Sicherung, Steuern und Finanzen (Kapitel I.1).

Zur Bilanz des letzten Aufschwungs zählt aber auch, dass dessen Qualität zumindest in der Wahrnehmung der breiten Bevölkerung nicht richtig angekommen ist. Die Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende veränderte das durchschnittliche Sicherheitsempfinden am Arbeitsmarkt. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer durch die Große Koalition ermöglichte – zusammen mit konjunkturbedingt wachsenden Steuereinnahmen – zwar beachtliche Konsolidierungsfortschritte der öffentlichen Hand, schmälerte aber im Zusammenwirken mit einer hohen Inflationsrate die Massenkaukraft. Eine insgesamt moderate Lohnpolitik bis in das Jahr 2008 hinein begrenzte den Verdienstzuwachs breiter Bevölkerungskreise und kontrastierte mit stark zunehmenden Gewinneinkommen. Was aus ökonomischer Sicht eine Vorbedingung für die spürbare Verbesserung der Arbeitsmarktsituation war, betrachteten viele Bürger als einen Aufschwung, der nicht bei ihnen angekommen ist.

Der statistisch messbare Aufschwung und das Einschwenken auf einen insgesamt höheren Wachstumspfad wurden in der öffentlichen Wahrnehmung vielfach nicht zur Kenntnis genommen oder gar verdrängt. Das IW Köln hat deshalb auch die Verteilungsbilanz des letzten Aufschwungs einer eingehenden Analyse unterzogen, um daraus Lehren für eine verteilungspolitische Absicherung des nächsten Aufschwungs ziehen zu können. Daraus folgt eine ganze Reihe von differenzierten Befunden:

Die funktionale Einkommensverteilung war in den letzten Jahren von einer rückläufigen Lohnquote geprägt (Kapitel II.2). Die Bedeutung der Arbeitnehmerentgelte für das Haushaltseinkommen hat abgenommen. Zudem hat die Streuung der Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit deutlich stärker zugenommen als bei den Einkommen aus abhängiger Beschäftigung (Kapitel II.3).

Auch auf der Mikroebene zeigt sich eine ungleichere Verteilung der Markteinkommen, dies aber vorwiegend in der oberen Hälfte der Verteilung. Durch Umverteilung via Transfers und Abgaben konnte der Staat aber dieser Entwicklung entgegenwirken, sodass die Nettoeinkommen der Haushalte im Jahr 2006 sogar dichter beieinanderlagen als noch im Jahr 1995 (Kapitel II.4).

Bei einem EU-Vergleich verschiedener Indikatoren für Armutsrisiken erreicht Deutschland mittlere bis gute Platzierungen. Für eine in Deutschland vielfach behauptete überdurchschnittlich hohe Armutsgefährdung gibt es somit keinen empirischen Beleg. Die sogenannte Armutsrisikoquote weist in Deutschland im Gegensatz zu vielen anderen EU-Ländern zudem nur ein schwach ausgeprägtes Altersprofil auf (Kapitel II.5).

Arbeit und Bildung sind die wesentlichen Bestimmungsgründe für soziale Aufstiegs-mobilität. Diese hat aber zumindest für das unterste Einkommensfünftel im Zeitverlauf abgenommen. Außer Arbeitslosen und Geringqualifizierten stiegen auch Migranten und Personen in Haushalten, in denen Kinder hinzukamen, seltener in höhere Einkommens-bereiche auf als früher (Kapitel II.6).

Haushaltsgröße und Haushaltszusammensetzung haben sich seit Mitte der 1990er Jahre merklich verändert. Vor allem Haushaltsformen mit einer größeren Einkommens-ungleichheit innerhalb des jeweiligen Haushaltstyps (Einpersonenhaushalte, Paare ohne Kinder, Alleinerziehendenhaushalte, Haushalte mit Migrationshintergrund) haben an Be-deutung gewonnen (Kapitel II.7).

Diese verteilungspolitischen Befunde ergeben als gemeinsamen Nenner, dass nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen vom Wachstum profitiert haben. Dies rech-tfertigt aber nicht die üblichen verteilungspolitischen Reflexe zulasten oberer Einkommens-schichten. Die Befunde deuten vielmehr darauf hin, dass der Zugang zu Arbeit und Bil-dung von entscheidender Bedeutung ist, um an den Erträgen des Wachstums dauerhaft teil-haben zu können. Sie setzen ihrerseits Investitionen und Innovationen voraus, um den Wachstumspfad dauerhaft erhöhen zu können. Alles in allem ergibt sich eine vergleichs-weise klar umrissene Strategie zur Stärkung von Wachstumstreibern, die gleichzeitig die verteilungspolitischen Effekte im Blick hat und sich als ein Fünfklang aus Arbeit, Integra-tion, Bildung, Investitionen und Innovationen beschreiben lässt:

Voraussetzung für mehr Arbeit ist neben einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik, einer ausreichenden qualifikatorischen Lohndifferenzierung und einem Verzicht auf ge-setzliche Mindestlöhne die Konzentration des arbeitsmarktpolitischen Mitteleinsatzes auf die Anbahnung von Erwerbsarbeit. Jede Form einer bezahlten Erwerbstätigkeit ist dem Be-zug von Transferleistungen vorzuziehen. Dies gilt vor allem für die Ausgestaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die statt der bereits sehr früh einsetzenden hohen Transferentzugsraten bei der Anrechnung von Hinzuverdiensten einen linearen Tarif auf-weisen sollte, um die Anreize zu einer Vollzeitbeschäftigung zu erhöhen (Kapitel III.2).

Zur besseren Integration von Menschen mit Migrationshintergrund muss bereits im Kindergarten und später in der Ganztagschule dafür gesorgt werden, durch mehr indivi-duelle Förderung Defizite zu verhindern. Ausreichende Deutschkenntnisse sind der Schlüssel zur beruflichen und sozialen Integration. Integrationskurse sind daher zielgrup-penspezifisch auszudehnen. Der Ausbau der beruflichen Integrationsberatung und der Nachqualifizierungsangebote für erwachsene Einwanderer mit niedrigen oder fehlenden Abschlüssen erhöht deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt ebenso wie eine einheitliche und übergreifende Anerkennungsregelung für ausländische Qualifikationsnachweise.

Ein hohes Niveau formaler und beruflicher Bildung der Bevölkerung kann sowohl das Wirtschaftswachstum als auch die Verteilungsgerechtigkeit verbessern. Die bildungspoli-tischen Reformmaßnahmen sollten vor allem bei einer stärkeren Förderung bildungsferner Schichten und bei Migranten ansetzen, um deren Potenziale zu erschließen. Dazu ist die frühkindliche Förderung quantitativ und qualitativ zu verbessern, es sind mehr Leistungs-anreize an den Schulen zu etablieren und die Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Bil-

dungsgängen sollte erhöht werden. Möglichst viele der Studienberechtigten sollten auch tatsächlich ein Studium aufnehmen. Um den Wachstumspfad durch ausreichend technisches Wissen abzusichern, sollten die Absolventenzahlen in Studienfächern der Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (MINT-Fächer) gesteigert werden (Kapitel III.1).

Der Staat muss nach Überwindung der Wirtschaftskrise seine Haushalte wieder in Ordnung bringen. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte darf aber nicht erneut – anders als zwischen 2004 und 2008 – teilweise zulasten der öffentlichen Investitionen gehen. Wachstumspolitisch von zentraler Bedeutung ist, dass die Schuldenbremse die Anstrengungen darauf lenkt, den Anstieg der konsumtiven Staatsausgaben zu begrenzen, nicht aber die öffentlichen Investitionen schädigt oder zu weiteren Steuererhöhungen führt. Umso wichtiger ist die Priorisierung der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte auf Investitionen. Mehr unternehmerische Investitionen im FuE-Bereich können durch eine steuerliche FuE-Förderung angeregt werden. Die Bedingungen für Innovationen lassen sich durch weitere Fortschritte bei den Rahmenbedingungen für Beteiligungs- und Wagniskapital, die substanzuelle Bilanzierbarkeit und Beleihbarkeit geistigen Eigentums und immaterieller Vermögensgüter sowie die Erhöhung des ökonomischen Werts von Patenten und Schutzrechten als Anreiz für mehr FuE-Investitionen verbessern (Kapitel III.3).

Die Finanzkrise hat aber auch gelehrt, dass die klassischen Wachstumstreiber um den eigenständigen Wachstumsfaktor Vertrauen ergänzt werden müssen. Wenn die Menschen anderen vertrauen, erreichen sie größeren Wohlstand. Vertrauen lässt sich von staatlicher Seite durch eine gute Ordnungspolitik fördern, indem die Eigentums- und Verfügungsrechte gesichert werden, Haftung konsequent eingefordert wird, der Staat verlässliche Rahmenbedingungen vorgibt und für transparente sowie nachvollziehbare Regelungen sorgt. Bessere Regulierungen vor allem im Finanzsektor (zum Beispiel eine risikoorientierte Würdigung der Geschäftsstrategie, eine Erfassung systemischer Risiken, eine funktionsfähigere Bankenaufsicht) können Vertrauen stabilisieren und damit Wachstum fördern (Kapitel III.4).

Das IW Köln hofft, mit diesen Politikpfaden eine wirtschaftspolitische Agenda für die neue Legislatur umreißen zu können. Zu einer Wachstumsstrategie gibt es – zumal in Zeiten eines scharfen Wirtschaftseinbruchs – keine realistische Alternative. Die Orientierung an den Wachstumstreibern der „Vision Deutschland“ hat daher nichts von ihrer Berechtigung verloren, ist aber noch um den Wachstumsfaktor Vertrauen zu ergänzen. Eine Schärfung der präventiven Maßnahmen, die Wachstums- und Verteilungsaspekte gleichermaßen berücksichtigen, kann eine Wachstumsstrategie noch besser gegen die allfällige Kritik immunisieren, sie gehe zulasten einer ausgewogenen Verteilung. Letztlich kann nur eine wachstumsorientierte investive Politik Verteilungskonflikte dauerhaft entschärfen. Es gilt, dies zur Richtschnur der Politik in und nach der Krise zu machen.

I Wachstumspotenzial und Reformen

Kapitel I.1

Michael Grömling / Axel Plünnecke / Benjamin Scharnagel

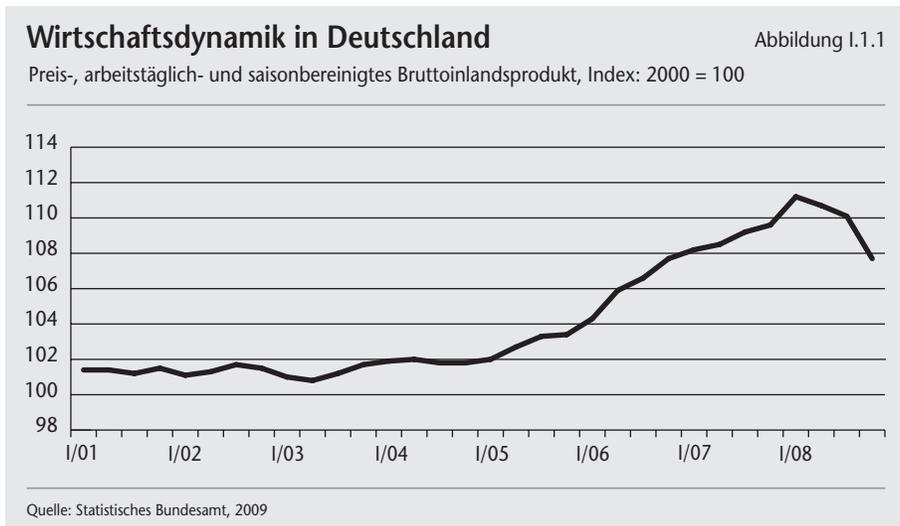
Wachstum und Reformen – eine Bilanz

Inhalt

1	Deutschland im Sog der Finanzmarktkrise	14
2	Rückblick auf den vergangenen Aufschwung	16
3	Stärkung der Wachstumskräfte	22
4	Reformen in Deutschland	27
	Zusammenfassung	40
	Literatur	41

1 Deutschland im Sog der Finanzmarktkrise

Der im Jahr 2004 gestartete Aufschwung in Deutschland ist vorbei. Bereits im zweiten Quartal 2008 konnte die deutsche Wirtschaft die Leistung des vorangegangenen Quartals nicht mehr erreichen (Abbildung I.1.1). In den weiteren Quartalen hat sich die Abwärtsbewegung beschleunigt fortgesetzt.

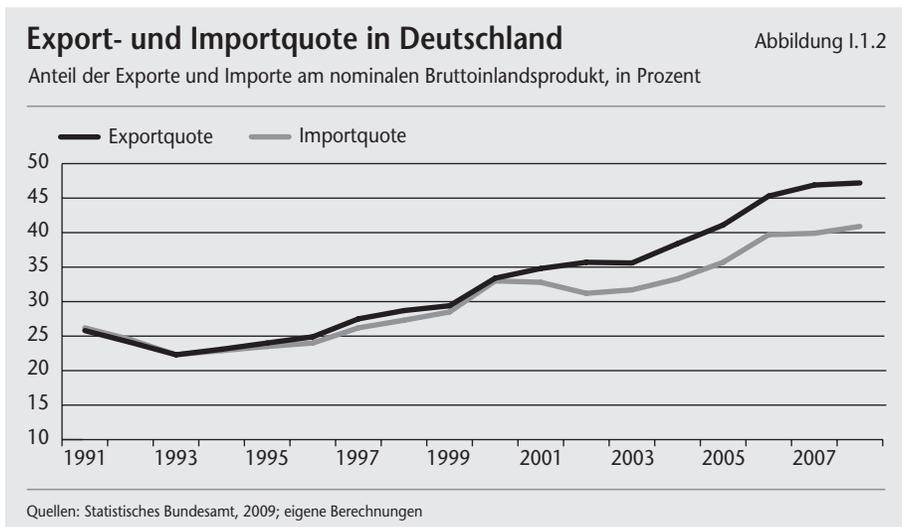


Die weltweite Finanzmarktkrise hat mehr und mehr auf die realwirtschaftlichen Sektoren in Deutschland durchgeschlagen. Auslöser der mittlerweile in vielen Ländern akuten Wirtschaftsprobleme – nicht nur auf den Finanzmärkten – war die Immobilien- und Hypothekenkrise in den USA: Zunächst brachen dort zur Jahreswende 2006/2007 die Kurse hypothekengesicherter Papiere mit BBB-Ratings (zweitrangige Immobilienkredite, sogenannte Subprime Credits) und im Sommer 2007 die Kurse hypothekengesicherter Papiere mit AAA-Ratings ein. Zuvor hatte die US-amerikanische Geldpolitik ab dem Jahr 2005 wieder einen restriktiveren Kurs eingeschlagen. Die Immobilienpreise stiegen kaum noch und waren seit dem Sommer 2006 rückläufig. In der Folge mussten zwei Hedgefonds der Investmentbank Bear Stearns geschlossen werden und es kam zu einer markanten Herabstufung der Ratings von hypothekengesicherten Papieren. Zudem brach die Refinanzierung über den Geldmarkt von Zweckgesellschaften zusammen, die selbst nicht mit Eigenkapital ausgestattet waren, aber über Liquiditätszusagen der Banken verfügten, die diese Zweckgesellschaften eingerichtet hatten (Jäger et al., 2009, 28 f.).

Daraufhin gab es am Interbankenmarkt, auf dem sich Banken untereinander mit Liquidität versorgen, große Engpässe und es entstand eine erhebliche Vertrauenskrise im Bankensektor. Es war nicht sicher, welche Banken mit welchem Engagement und Risiko und über welchen Kanal in die Krise am Subprime-Markt verwickelt sind. Die Notenbanken haben mit Rekordsummen versucht, den Banken genügend Liquidität zur Verfügung zu stellen. Die Krise am Subprime-Markt in den USA hat weitere Kreise gezogen und eine

Reihe von Banken kam unter Druck – auch in Deutschland. Viele Staaten mussten massiv eingreifen, um Banken und Finanzmärkte zu stabilisieren. Dennoch ist das Vertrauens- oder vielmehr das Misstrauensproblem noch nicht abschließend gelöst.

Die Finanzmarktkrise hat längst die Realwirtschaften rund um den Globus in Mitleidenschaft gezogen – ungeachtet der Tatsache, dass in vielen Ländern mit milliardenschweren Konjunkturpaketen versucht wird, die Wirtschaft zu stabilisieren. Im April 2009 erwartete der Internationale Währungsfonds (IWF) einen Rückgang der Weltwirtschaft für das laufende Jahr. Deutschland ist stark von diesem Abschwung betroffen. Zum einen übertragen sich die Verwerfungen der Finanzmärkte auf die hiesigen realwirtschaftlichen Aktivitäten über Vermögensverluste in Form von Aktienmarkteinbrüchen, über Wechselkurschwankungen und über schwierigere Finanzierungsbedingungen für Unternehmen und private Haushalte. Zum anderen ist für Deutschland ein weiteres wichtiges Übertragungsfeld zu lokalisieren, das unter den Turbulenzen leidet: die exportorientierte Industrie.



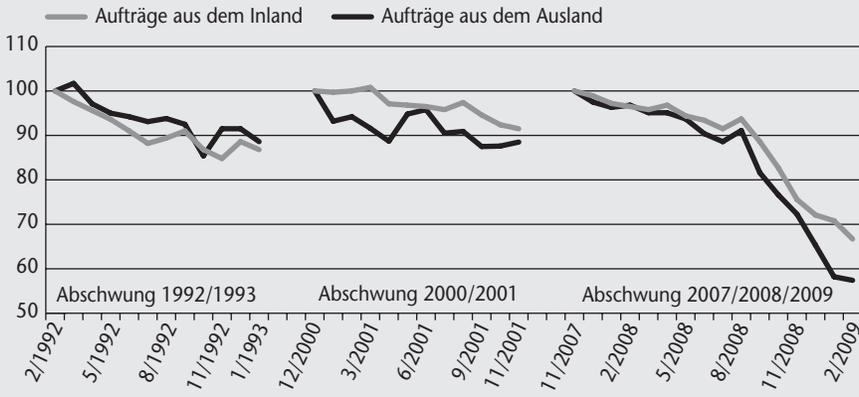
Die gesamtwirtschaftliche Exportquote ist in den vergangenen beiden Jahrzehnten markant auf zuletzt mehr als 47 Prozent des nominalen BIP gestiegen (Abbildung I.1.2). Vor allem das Verarbeitende Gewerbe ist in seiner Entwicklung stark von der Auslandsnachfrage abhängig. Die Auftragseingänge der Industrie aus dem Ausland sind bereits seit Ende des Jahres 2007 rückläufig. Zum Jahresende 2008 lagen sie um ein Drittel unter dem Höchstwert vom November 2007. Ein Zyklenvergleich der Aufträge aus dem In- und Ausland im Verarbeitenden Gewerbe zeigt, dass der derzeitige Einbruch besonders gravierend ist (Abbildung I.1.3). Während der Rückgang bis August 2008 dem Muster zurückliegenden Zyklen zum Ende eines Aufschwungs gefolgt ist, stürzten die Auftragseingänge ab September 2008 – dies fällt zeitlich zusammen mit der Insolvenz der US-amerikanischen Bank Lehman Brothers – regelrecht ab.

Nur aufgrund des starken Überhangs aus dem Vorjahr lag die preisbereinigte Bruttowertschöpfung des Produzierenden Gewerbes im Jahr 2008 noch um 0,4 Prozent über dem

Industrieaufträge im Konjunkturverlauf

Abbildung I.1.3

Realer Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe in den letzten drei konjunkturellen Abschwungphasen, Index: jeweils erster Monat = 100



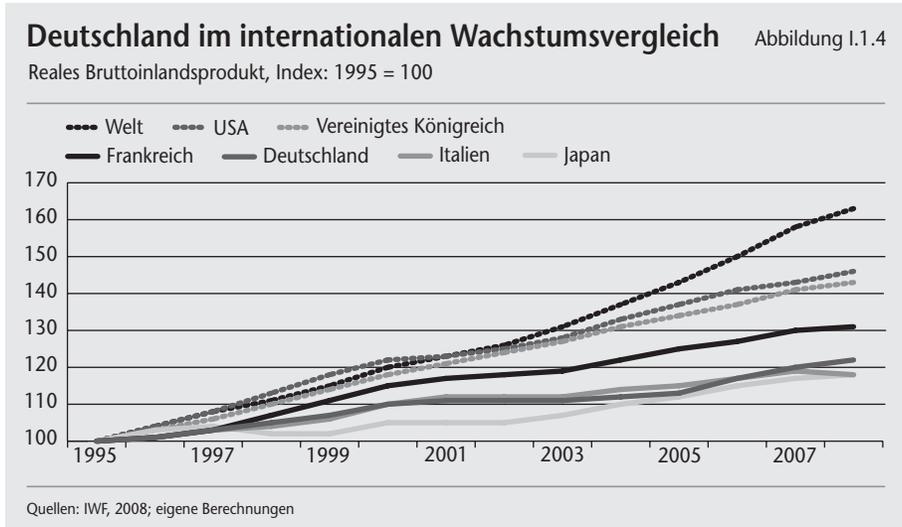
Quellen: Deutsche Bundesbank, 2009; eigene Berechnungen

Vorjahreswert. Auch die Bauwirtschaft verzeichnet seit dem ersten Quartal 2008 eine rückläufige Produktion – konnte aber im Gesamtjahr 2008 ebenfalls noch wegen der guten Ausgangslage die Wertschöpfung des Jahres 2007 übertreffen. Der Dienstleistungssektor, auf den fast 70 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung entfallen, trat im Jahr 2008 mit Blick auf den Verlauf gerade noch auf der Stelle. Auch hier wird sich die rückläufige Industrieproduktion zunehmend negativ niederschlagen. Vor dem Hintergrund der sich im Jahr 2008 mehr und mehr verschlechternden Entwicklung wird für Deutschland im Jahr 2009 der stärkste Wirtschaftseinbruch seit dem Zweiten Weltkrieg erwartet.

2 Rückblick auf den vergangenen Aufschwung

Vergleicht man über einen längeren Zeitraum das Wirtschaftswachstum in Deutschland mit dem anderer Länder, so fällt auf, dass es Deutschland im zurückliegenden Aufschwung nicht gelungen ist, sich von einem der hinteren Plätze nach vorne zu bewegen. Von 1995 bis 2008 legte das reale BIP hierzulande insgesamt um 22 Prozent zu (Abbildung I.1.4). Unter den Staaten der EU-15 sowie den USA und Japan wuchsen lediglich Italien und Japan in diesem Zeitraum mit jeweils 18 Prozent noch weniger. In den USA erhöhte sich das reale BIP dagegen seit 1995 sogar um 46 Prozent.

Dennoch ist festzuhalten, dass die deutsche Wirtschaft zuletzt auf ein paar sehr gute Jahre zurückblicken kann. Denn seit dem Beginn der wirtschaftlichen Erholung im Jahr 2004 ist die preisbereinigte Wirtschaftsleistung um insgesamt fast 8 Prozent gewachsen. In nominaler Rechnung belief sich im Jahr 2008 der Wert der gesamtwirtschaftlichen Produktion auf fast 2.500 Milliarden Euro. Für diese wirtschaftliche Erholung in Deutschland können eine Reihe von Argumenten angeführt werden (Grömling et al., 2007; Hüther, 2008; Grömling, 2009):



Weltwirtschaftsboom: Das Wachstum der Weltwirtschaft war in den Jahren von 2003 bis 2007 insgesamt so hoch wie noch nie zuvor seit dem Zweiten Weltkrieg. Der Welthandel expandierte in dieser Zeit um jahresdurchschnittlich 8 Prozent. Vor allem die immer stärkere Einbindung Asiens in die Weltwirtschaft hatte dieses Tempo ausgelöst. Dazu kam eine gute Wachstumsperformance in den rohstoffreichen Ländern sowie in Mittel- und Osteuropa. Deutschland war offensichtlich mit seinem Produktportfolio vergleichsweise gut aufgestellt, um dieses globale Potenzial zu nutzen. Vor allem das auf hochqualitative und differenzierte Industrieprodukte ausgerichtete Warenangebot zusammen mit einer guten globalen Vernetzung ermöglichte die außerordentliche deutsche Exportentwicklung. Jedenfalls hat in den letzten Jahren kein Land mehr Waren exportiert als Deutschland. Die wirtschaftliche Erholung in Deutschland wurde maßgeblich vom Außenhandel und von der Industrie, die fast 90 Prozent des deutschen Außenhandels bestimmt, getragen.

Wettbewerbsfähigkeit: Die starken Exportsteigerungen, die zum Teil bereits in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zu beobachten waren, können auch mit der zu dieser Zeit einsetzenden stärkeren Kostendisziplin in Deutschland erklärt werden. Während die nominalen Arbeitskosten je Arbeitnehmerstunde im Zeitraum 1991 bis 1996 um 5 Prozent pro Jahr angestiegen waren, kam es im Zeitraum 1997 bis 2008 nur noch zu einem Anstieg von durchschnittlich 1,6 Prozent pro Jahr. Dabei darf nicht übersehen werden, dass trotz der moderateren Kostenerhöhungen das hiesige Arbeitskostenniveau – vor allem in der Industrie – immer noch deutlich über dem anderer Länder liegt.

Auch die Lohnstückkosten, die neben den Arbeitskosten das Produktivitätsniveau berücksichtigen, liegen in Deutschland im Verarbeitenden Gewerbe deutlich über dem internationalen Durchschnitt (Schröder, 2008). Jedoch zeigt ein Blick auf die Entwicklung in Deutschland und in 15 anderen Industrieländern, dass sich der in den frühen 1990er Jahren aufgebaute Lohnstückkostennachteil der hiesigen Industrie zurückbildet (Abbildung I.1.5). Während die Lohnstückkosten in den anderen Industrieländern auf Euro-Basis

in den frühen 1990er Jahren im Durchschnitt rückläufig waren, waren sie in Deutschland merklich angestiegen. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre blieben sie dann in Deutschland stabil, während sie in den anderen Ländern zulegten. Zuletzt waren sie dann in Deutschland deutlich und durchgehend – sowie bei den Konkurrenten im Durchschnitt tendenziell – rückläufig.

Lohnstückkosten im internationalen Vergleich

Abbildung I.1.5

Verarbeitendes Gewerbe, Index: 1991 = 100



¹ Bis 1995: Westdeutschland; ² Durchschnitt folgender Länder: Australien, Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Norwegen, Schweden, Spanien, Südkorea, Taiwan, USA, Vereinigtes Königreich; Gewichtet mit dem jeweiligen Anteil am Weltexport im Zeitraum 2005 bis 2007.
Quelle: Schröder, 2008

Die vom Außenhandel getragene wirtschaftliche Erholung und das Comeback der deutschen Industrie gehen also mit einer Verbesserung der deutschen Kostenposition im internationalen Vergleich einher. In diesem Zusammenhang muss auch auf die Wechselkursentwicklung eingegangen werden. Wenngleich der Euro seit dem Jahr 2002 vor allem gegenüber dem US-Dollar wieder stark aufgewertet hat, so fällt der Beginn der Exportoffensive Deutschlands mit einem vergleichsweise schwachen Euro im Zeitraum 1999 bis 2002 zusammen. Dazu kommt, dass andere Mitgliedsländer des Euroraums nicht mehr ihre eigenen Währungen gegenüber der D-Mark abwerten können. Dies hat die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands innerhalb des Europäischen Währungsraums deutlich gestärkt.

Restrukturierungen: Die gute Auslandsposition der deutschen Industrie ist auch auf die Umstrukturierungen in den vorangegangenen Jahren zurückzuführen. Im Gefolge einer scharfen De-Industrialisierung in den frühen 1990er Jahren kam es zu ausgeprägten Restrukturierungen (Grömling/Lichtblau, 2006). In den letzten Jahren hat die deutsche Industrie die Früchte dieser Maßnahmen, die vorwiegend in den 1990er Jahren vorgenommen wurden, ernten können. Dabei sind nicht nur permanent Produktinnovationen durchgeführt, sondern auch die Produktionsprozesse überholt worden. Vor allem die Industriebetriebe haben die Arbeitsteilung mit Zulieferfirmen aus dem In- und Ausland intensiviert.

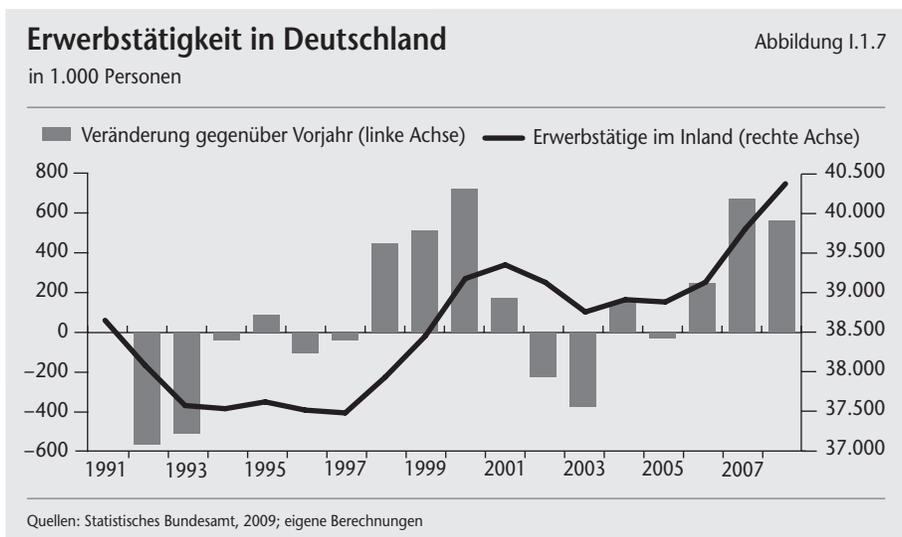
Reformen: Dass Deutschland bis 2008 wieder auf Wachstumskurs war, lag auch an den seit dem Jahr 2003 eingeleiteten wirtschaftspolitischen Reformen. Mit der „Agenda



2010“ kam es im März 2003 zur reformpolitischen Wende. Abschnitt 4 dieses einleitenden Kapitels dokumentiert und bewertet die einzelnen Reformschritte. Eine Quantifizierung dieser Reformen hat ergeben, dass die bessere Wirtschaftspolitik zu einem Drittel zu der Wachstumsbeschleunigung in Deutschland beigetragen hat (Grömling et al., 2007).

Auch auf den Arbeitsmarkt hat sich der Aufschwung positiv ausgewirkt. Das gilt sowohl für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit als auch für die der Erwerbstätigkeit.

Vom Aufschwung der vergangenen Jahre haben besonders Erwerbslose profitiert, die wieder einen Arbeitsplatz gefunden haben. Zwischen 2001 und 2005 wurden in Deutschland immer mehr Arbeitslose registriert (Abbildung I.1.6). Ihren Höhepunkt erreichte die Arbeitslosigkeit Anfang 2005, als die Bundesagentur für Arbeit (BA) deutschlandweit über



fünf Millionen Menschen ohne Beschäftigung registrierte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Zuge der Hartz-Reformen auch erstmals die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger als arbeitsuchend ausgewiesen wurden. In den Folgejahren sank die Arbeitslosigkeit kontinuierlich, an ihrem Tiefpunkt im November 2008 lag sie mit 2.988.000 Personen auf dem niedrigsten Stand seit 16 Jahren. Die Arbeitslosigkeit ging von durchschnittlich 4,86 Millionen im Jahr 2005 auf 3,27 Millionen im Jahr 2008 zurück. Gleichzeitig ist die Anzahl der Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos waren (Langzeitarbeitslose), von 1,67 Millionen im Jahr 2006 auf 1,09 Millionen im Jahresdurchschnitt 2008 gesunken.

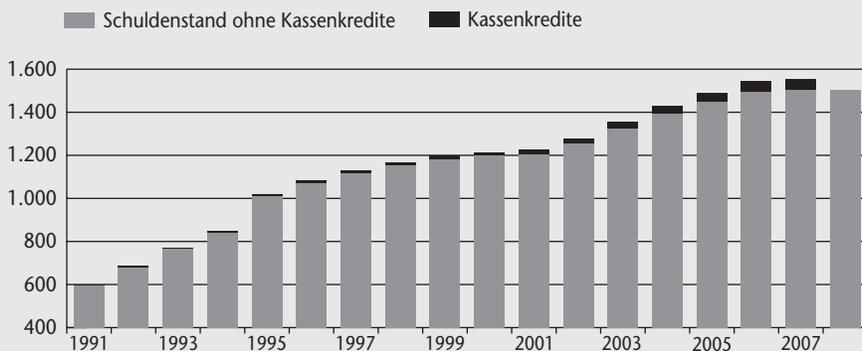
Der Abbau der Arbeitslosigkeit ging einher mit einem starken Aufbau an Beschäftigung (Abbildung I.1.7). Im Jahr 2005 waren durchschnittlich rund 38,85 Millionen Menschen erwerbstätig. In den Folgejahren fanden immer mehr Menschen einen Arbeitsplatz. Im Jahresdurchschnitt 2008 waren schließlich mit 40,33 Millionen Personen erstmals mehr als 40 Millionen Menschen in Deutschland erwerbstätig. Auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist gestiegen – von ihrem Tiefstand mit 26,2 Millionen Beschäftigten zur Jahresmitte 2005 auf 27,5 Millionen Mitte 2008.

Schließlich hat die wirtschaftliche Dynamik in den letzten Jahren auch dazu beigetragen, dass sich die staatliche Haushaltslage etwas entspannt hat. Im Zeitraum 2000 bis 2003 war das gemeinsame Finanzierungsdefizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen von 1,5 auf 4 Prozent des nominalen BIP angestiegen. Wegen konjunkturbedingter Mehreinnahmen und der Mehrwertsteuererhöhung, aber auch infolge von Subventionsabbau und nur moderatem Ausgabenanstieg war der Etat in den Jahren 2007 und 2008 nahezu ausgeglichen. Im Jahr 2008 lagen die Gesamtschulden der öffentlichen Hand (ohne Kassenkredite) mit 1.506 Milliarden Euro um rund 307 Milliarden Euro über dem Stand des Jahres 2000 und um mehr als 900 Milliarden Euro über dem Niveau zu Beginn der 1990er Jahre (Abbildung I.1.8).

Staatsverschuldung in Deutschland

Abbildung I.1.8

Schuldenstand von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen, in Milliarden Euro*



* Jeweils zum 31. Dezember eines Jahres; In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; Ab 2006 einschließlich folgender Extrahaushalte beim Bund: Bundespensionsservice für Post- und Telekommunikation e.V., bei den Ländern: ausgegliederte Straßenbaubetriebe, Statistische Landesämter und Hochschulen; 2008: Schätzung, ohne Kassenkredite.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2008; eigene Berechnungen

Der markante Anstieg des Schuldenstands in der ersten Hälfte der 1990er Jahre ist zu einem großen Teil auf die Kreditfinanzierung der deutschen Wiedervereinigung zurückzuführen. Seitdem hat auch die Bedeutung von Kassenkrediten erheblich zugenommen. Eigentlich sind diese als kurzfristiges Finanzierungsinstrument gedacht, zu Beginn der 1990er Jahre beliefen sie sich auf knapp 4 Milliarden Euro. Bis zum Jahr 2007 stiegen sie um das 14-Fache und summierten sich auf knapp 51 Milliarden Euro. Damit haben sie ihren Überbrückungscharakter verloren und sind ebenfalls der Staatsverschuldung zuzurechnen. Inklusive Kassenkrediten belief sich die Staatsverschuldung in Deutschland im Jahr 2007 auf 1.553 Milliarden Euro. Im zurückliegenden Aufschwung konnte immerhin der Anstieg der Staatsschulden gestoppt werden. Allerdings ist es der Politik auch diesmal nicht gelungen, in vorherigen Abschwungphasen aufgenommene Schulden während des Aufschwungs zu tilgen.

Trotz der Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit und beim Aufbau von Beschäftigung herrscht vielfach die Meinung vor, der Aufschwung sei nur bei wenigen, nicht aber beim Großteil der Bevölkerung angekommen. Bei der Bewertung des Aufschwungs – auch unter dem Gesichtspunkt der materiellen Verteilungsgerechtigkeit – ist zu beachten, dass es in jeder Phase der wirtschaftlichen Erholung Gewinner und Verlierer gibt. Dies kann an mindestens vier (makroökonomischen) Betrachtungsebenen festgestellt werden (Grömling, 2009):

1. **Strukturwandel:** Jeder konjunkturelle Niedergang und der darauf folgende Aufschwung gehen mit einem Strukturwandel einher. Dabei gewinnen bestimmte Wirtschaftszweige an Bedeutung im gesamtwirtschaftlichen Branchengefüge – andere verlieren an Gewicht. In dem vom Außenhandel und der Industrie getragenen jüngsten Aufschwung konnten sich hierzulande besonders die Unternehmen in den exportorientierten Industriebranchen – und die dort beschäftigten Arbeitnehmer – besser positionieren. Zu den Gewinnern gehörten auch die Unternehmen und Arbeitnehmer, die industrienahen Dienstleistungen erstellen.
2. **Branchen und Regionen:** Die im Aufschwung begünstigten Branchen sind zudem nicht gleichmäßig über ein Land verteilt. Vielmehr profitierten jene Regionen, die sich durch eine exportstarke Industrie in Verbindung mit netzwerkorganisierten Zulieferfirmen auszeichnen. In Clusterregionen wie zum Beispiel Baden-Württemberg mit der Metall- und Elektroindustrie konnte sich der Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren deutlich besser entwickeln als andernorts. Wichtig ist zudem, dass sich die ostdeutsche Industrie im vergangenen Aufschwung besser entwickelt hat als die Industrieunternehmen in Westdeutschland (Röhl, 2009). Gleichwohl kommt – etwa wegen der Probleme im Bausektor – unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten betrachtet der Konvergenzprozess zwischen Ost und West nicht voran.
3. **Qualifikation:** Bei der Einkommensentwicklung gibt es ein qualifikatorisches Gefälle. Im Gefolge des Strukturwandels hin zu hochmodernen Industriewaren in Verbindung mit wissensintensiven Dienstleistungen profitieren Erwerbstätige mit den entsprechend hohen Qualifikationen. Gleichwohl ist hier Vorsicht vor einer einseitigen Wahr-

nehmung geboten. Denn gerade die Arbeitsmarktreformen haben auch dazu geführt, dass während des industriell geprägten Aufschwungs eine Vielzahl von Arbeitsplätzen mit geringqualifizierten Arbeitskräften besetzt werden konnten.

- 4. Einkommensart:** Strukturwandel, Branchenspezifität und Regionalität sowie Qualifikationsunterschiede haben dazu beigetragen, dass sich die Arbeitseinkommen uneinheitlich entwickelt haben. Außerdem sind die Gewinn- und Vermögenseinkommen in den letzten Jahren erheblich stärker gestiegen als die Einkommen der abhängig Beschäftigten. Aus diesem Grund ist die Lohnquote im Jahr 2004 erstmals seit dem Jahr 1991 unter 70 Prozent gesunken. Im Jahr 2008 belief sie sich auf nur noch gut 65 Prozent. Ferner haben im vergangenen Aufschwung weniger diejenigen, die bereits einen Arbeitsplatz hatten (Insider), in Form kräftiger Lohnerhöhungen profitiert, als vielmehr die Arbeitslosen (Outsider), die wieder eine Beschäftigung gefunden haben (siehe Kapitel II.2).

Die Verteilungssituation wurde in den letzten Jahren auch dadurch belastet, dass die Realeinkommen infolge der höheren Inflationsrate stagnierten oder zum Teil sogar sanken. Die höhere Inflation war nicht das Ergebnis höherer Erzeugerpreise der Unternehmen, sondern Folge gestiegener Energie- und Rohstoffpreise sowie des seit dem Jahr 2007 um 3 Prozentpunkte höheren Regelsatzes der Mehrwertsteuer. Die Wahrnehmung des zurückliegenden Aufschwungs in der Breite der Bevölkerung litt in erster Linie unter hohen Preissteigerungen. Die steigende Beschäftigung und die teils markanten Lohnerhöhungen reichten insgesamt kaum aus, um den privaten Konsum in Schwung zu bringen.

3 Stärkung der Wachstumskräfte

In den Jahren von 2003 bis 2008 hat sich die Wachstumsdynamik des Produktionspotenzials verbessert – zunächst deutlich, danach in abgeschwächter Form. Dieses Ergebnis lässt sich auf Basis eines empirisch fundierten Modells des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ermitteln (SVR, 2002, 316 ff.): Mit Hilfe eines Panel-Ansatzes hat der SVR die zentralen Determinanten des Wirtschaftswachstums in den OECD-Staaten identifiziert. Dies sind neben dem Bruttoinlandsprodukt aus der Vorperiode (BIP verzögert) die Arbeitslosigkeit, die privaten und staatlichen Investitionen, der öffentliche Finanzierungssaldo, die Gesamtabgaben (Steuern und Sozialabgaben) sowie das Humankapital und das Bevölkerungswachstum.¹ Tabelle I.1.1 führt die Regressionskoeffizienten der Wachstumstreiber auf, die sich aus der Schätzung des Modells ergeben.

¹ Um länderspezifische Einflüsse – wie zum Beispiel den unterschiedlichen Ausbildungsstand der Arbeitnehmer – auszublenden, stellt das Modell auf die Veränderungen und nicht auf das Niveau eines Indikators ab. In der Panel-Regression wird die Veränderung der Fünfjahresdurchschnitte der verschiedenen Parameter seit dem Jahr 1960 hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Veränderung des BIP je Erwerbsfähigen über ein zweistufiges Kleinste-Quadrate-Verfahren geschätzt. Das Modell des SVR erklärt also, wie das BIP je Erwerbsfähigen wächst, wenn sich die Wachstumstreiber verändern. Indem man dieses mit der Fünfjahresveränderung des Anteils der Erwerbsfähigen an der Bevölkerung multipliziert, erhält man das BIP je Einwohner. Vervielfacht mit der jeweiligen Bevölkerung ergibt sich der Pfad des gesamten BIP.

Bestimmungsfaktoren des Wachstums

Tabelle I.1.1

Schätzergebnisse des Wachstumsmodells des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Wachstumstreiber	Koeffizient	t-Wert
BIP verzögert	0,66	11,27
Arbeitslosigkeit	-0,062	-4,36
Private Investitionen	0,12	2,96
Staatliche Investitionen	0,08	3,65
Gesamtabgaben	-0,13	-2,02
Öffentlicher Finanzierungssaldo	-0,002	-1,48
Humankapital	0,1	1,89
Bevölkerungswachstum	-0,06	-0,85

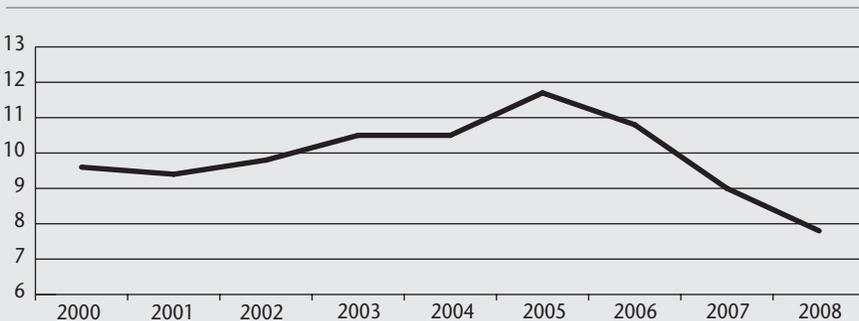
Die t-Werte erlauben für die einzelnen Variablen eine Aussage über die Signifikanz ihres Erklärungsbeitrags. Die Faktoren BIP verzögert, private und staatliche Investitionen sowie Arbeitslosigkeit sind auf dem 1-Prozent-Niveau, die Gesamtabgaben auf dem 5-Prozent-Niveau, der öffentliche Finanzierungssaldo, das Humankapital sowie das Bevölkerungswachstum auf dem 10-Prozent-Niveau signifikant.
Quelle: SVR, 2002

Die Vorzeichen der Regressionskoeffizienten zu den einzelnen Wachstumstreibern stimmen mit den aus der Theorie erwarteten Wirkungsrichtungen überein. Beispielsweise beeinflusst eine steigende Arbeitslosigkeit das BIP-Wachstum negativ (negatives Vorzeichen), höhere private Investitionen – dahinter verbergen sich die Unternehmensinvestitionen – haben hingegen einen positiven Effekt (positives Vorzeichen). Mithilfe dieser Ergebnisse lässt sich das Wachstumspotenzial ermitteln.² Bevor auf den Einfluss der Treiber auf das Wirtschaftswachstum eingegangen wird, soll kurz ihre Entwicklung seit dem Jahr 2000 dargestellt werden.

Wachstumstreiber Arbeitslosigkeit

Abbildung I.1.9

Registrierte Arbeitslose, in Prozent der zivilen Erwerbspersonen

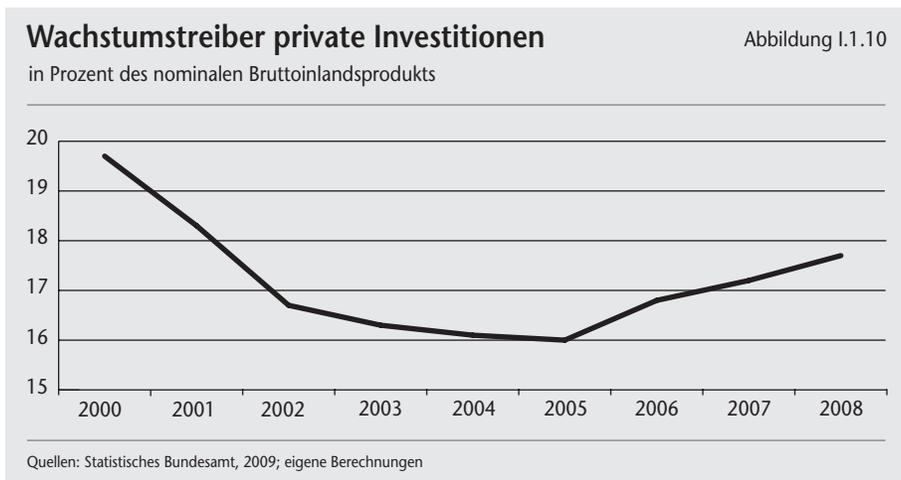


Quelle: BA, 2008

² Dazu berechnet man die Veränderung der Fünfjahresdurchschnitte der Wachstumstreiber und setzt diese in das Modell ein. Die Veränderungen der Bevölkerung und des Humankapitals sollen hier nicht näher betrachtet werden, da diese Variablen ihre Wirkung erst über einen langen Zeitraum hinweg entfalten (Plünnecke/Seyda, 2007).

Arbeitslosigkeit: Der Anteil der registrierten Arbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen ist zwischen den Jahren 2000 und 2004 von 9,6 auf 10,5 Prozent gestiegen (Abbildung I.1.9). Ihren Höhepunkt erreichte die Arbeitslosenquote im Jahr 2005 mit 11,7 Prozent, wobei ein Großteil dieses Anstiegs darauf zurückzuführen ist, dass seit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in der Arbeitslosenstatistik mitgezählt werden. Seitdem ist die Arbeitslosigkeit deutlich zurückgegangen: Im Jahresdurchschnitt 2008 lag die Arbeitslosenquote bei 7,8 Prozent. Allerdings ist im Rezessionsjahr 2009 davon auszugehen, dass die Arbeitslosenquote wieder kräftig steigen wird.

Private Investitionen: Zu Beginn dieses Jahrzehnts zog die damalige Wachstumskrise die Investitionstätigkeit der Unternehmen in Deutschland erheblich in Mitleidenschaft (Abbildung I.1.10).



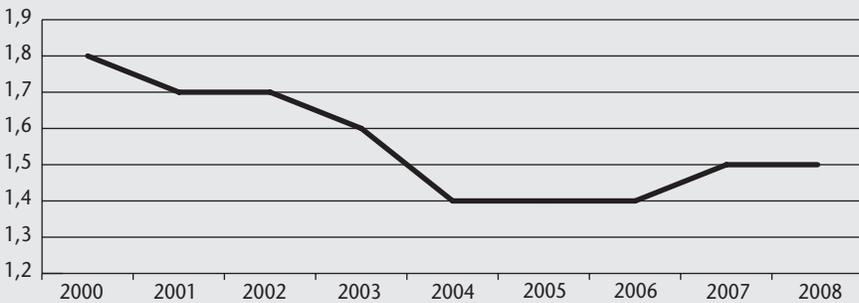
Auch gemessen in Prozent des nominalen BIP gingen die Unternehmensinvestitionen deutlich zurück. Die private Investitionsquote sank von 19,7 Prozent im Jahr 2000 auf 16 Prozent im Jahr 2005. Obwohl es bereits 2004 wieder zu einem leichten Anstieg der absoluten Unternehmensinvestitionen gekommen war, ging ihr Anteil am BIP bis 2005 wegen des immens gestiegenen Außenbeitrags zurück. Seit dem Jahr 2005 hat die private Investitionsquote wieder zugenommen und lag im Jahr 2008 bei 17,7 Prozent. Sie hat sich aber auch während des gesamten Aufschwungs nicht wieder bis auf den Stand vom Anfang des Jahrzehnts erholt. Im Jahr 2009 werden die Unternehmensinvestitionen angesichts des Konjunkturreinbruchs wieder deutlich sinken.

Staatliche Investitionen: Die staatlichen Investitionen in Deutschland waren im Zeitraum von 2000 bis 2004 rückläufig (Abbildung I.1.11). Bis 2006 verharrte die Investitionsquote mit rund 1,4 Prozent des nominalen BIP auf einem historisch niedrigen Niveau. Seitdem ist sie in jedem Jahr leicht angestiegen, im Jahr 2008 lag sie bei gut 1,5 Prozent. Der Anteil öffentlicher Investitionen am BIP unterschreitet aber weiterhin die Werte zu Beginn des Jahrzehnts. Im Jahr 2009 wird die Investitionsquote des Staates durch schuldenfinan-

Wachstumstreiber staatliche Investitionen

Abbildung I.1.11

in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2009; eigene Berechnungen

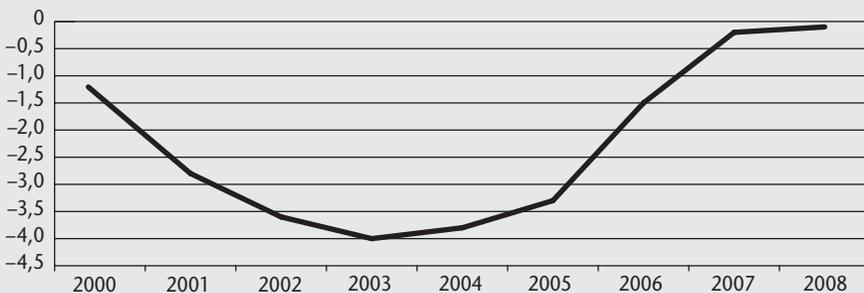
zierte Projekte beispielsweise zum Ausbau und zur Erneuerung der Infrastruktur im Rahmen der Konjunkturpakete I und II aber deutlich steigen.

Öffentlicher Finanzierungssaldo: Von 2000 bis 2003 stieg das gemeinsame Finanzierungsdefizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen von 1,2 auf 4 Prozent des nominalen BIP an (Abbildung I.1.12). In den Jahren von 2002 bis 2005 verletzte Deutschland viermal in Folge das Maastrichter 3-Prozent-Defizitkriterium. Erst im Jahr 2006 lag der deutsche Staatshaushalt mit einem Defizit in Höhe von 1,5 Prozent des BIP wieder darunter. Wegen konjunkturbedingter Mehreinnahmen und der Mehrwertsteuererhöhung – aber auch infolge von Subventionsabbau und nur moderatem Ausgabenanstieg – war der gesamtstaatliche Haushalt in Deutschland in den Jahren 2007 und 2008 mit einer Defizitquote von $-0,2$ beziehungsweise $-0,1$ Prozent des BIP nahezu ausgeglichen. Im Jahr 2009 wird unter anderem aufgrund konjunkturbedingter Einnahmeausfälle und schulden-

Wachstumstreiber öffentlicher Finanzierungssaldo

Abbildung I.1.12

in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts



2000: ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus dem Verkauf der UMTS-Lizenzen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2009; eigene Berechnungen

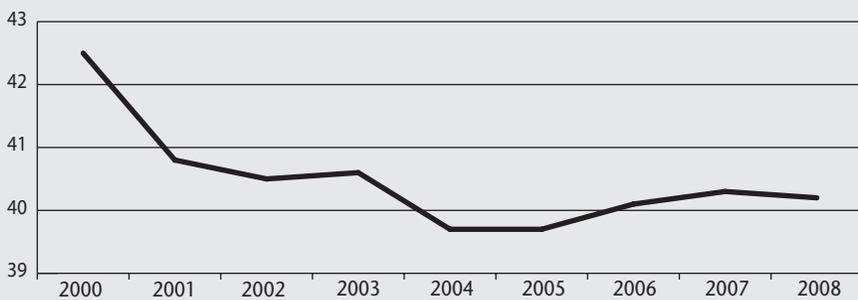
finanzierter Mehrausgaben der öffentlichen Hand das gesamtstaatliche Defizit in Deutschland wieder auf etwa 3 Prozent des BIP steigen.

Gesamtabgaben: Der Anteil der Steuern und Sozialabgaben nach Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ist von 42,5 Prozent im Jahr 2000 auf 39,7 Prozent im Jahr 2005 deutlich gesunken (Abbildung I.1.13). Dieser Rückgang wirkte sich günstig auf die Wachstumsdynamik aus. Allerdings war dieser positive Trend nicht von langer Dauer: Bis 2007 stieg die Gesamtabgabenquote auf 40,3 Prozent an. Auch hier spielen die Mehrwertsteuererhöhung und das konjunkturbedingte Steuerplus eine wesentliche Rolle, die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung konnte den Anstieg nicht wettmachen. Für 2008 fällt der Anteil der Staatseinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben mit 40,2 Prozent leicht niedriger aus – erinnert sei in diesem Kontext an die Entlastung durch die Unternehmenssteuerreform.

Wachstumstreiber Steuern und Sozialabgaben

Abbildung I.1.13

in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts

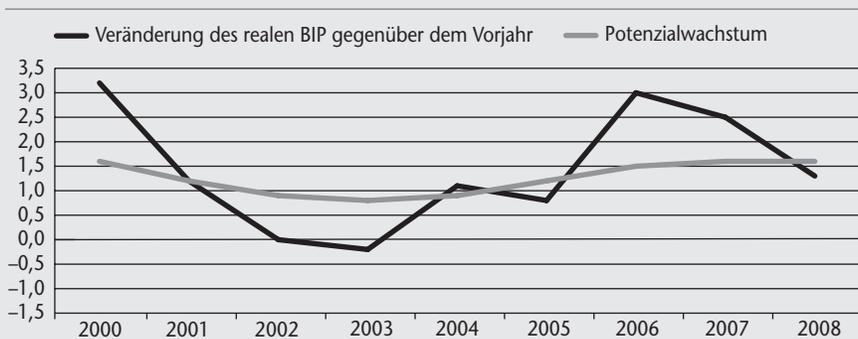


Quellen: Statistisches Bundesamt, 2009; eigene Berechnungen

Wirtschaftswachstum und Potenzialwachstum

Abbildung I.1.14

in Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2009; eigene Berechnungen

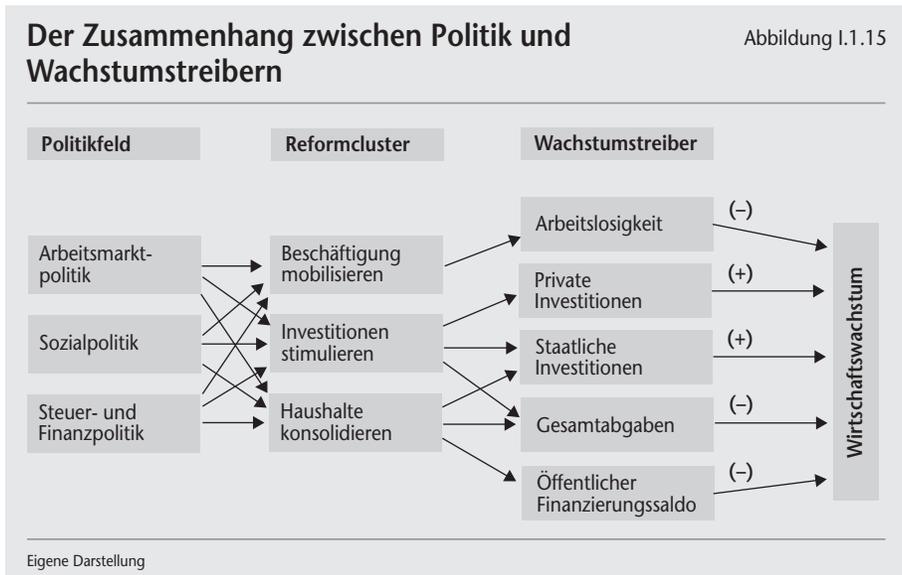
Um abzuschätzen, wie sich die Verbesserungen der Wachstumstreiber auf den langfristigen Wachstumspfad auswirken, wurden die Veränderungswerte mit den Koeffizienten in Tabelle I.1.1 multipliziert. Im Gegensatz zum tatsächlichen Wirtschaftswachstum sind im Potenzial- beziehungsweise Trendwachstum die konjunkturellen Schwankungen nicht enthalten (Abbildung I.1.14). Es handelt sich also um den langfristigen Wachstumspfad.

Im Jahr 2000 lag das Potenzialwachstum bei etwa 1,6 Prozent. Nach der Jahrtausendwende erreichte es im Jahr 2003 mit knapp 0,8 Prozent seinen Tiefpunkt. Seitdem stieg das Potenzialwachstum und hat sich bis zum Jahr 2007 auf 1,6 Prozent verdoppelt. Es liegt damit wieder auf dem Niveau vom Beginn des Jahrzehnts. Die Werte für den langfristigen Wachstumspfad stehen im Jahr 2008 und danach unter der Unsicherheit der Entwicklung der Wachstumstreiber in den kommenden Jahren.

4 Reformen in Deutschland

Die Politik kann auf verschiedene Weise die Rahmenordnung für Beschäftigung und Wachstum beeinflussen. Eine effektive Reformpolitik setzt an den Wachstumstreibern an. Diesen grundlegenden Zusammenhang hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) bereits in der „Vision Deutschland“ ausführlich dargelegt (IW Köln, 2005). Die dort anhand der Wachstumstreiber identifizierten Reformcluster „Beschäftigung mobilisieren“, „Investitionen stimulieren“ und „Haushalte konsolidieren“ lassen sich den wichtigsten wirtschaftspolitischen Aktionsfeldern auf der Bundesebene, Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik, zuordnen (Abbildung I.1.15).

Die Wachstumstreiber sind direkte oder indirekte Stellschrauben der Politik. Sie kann unmittelbaren Einfluss auf den Umfang staatlicher Investitionen, die Höhe von Steuern und Sozialabgaben (Wachstumstreiber Gesamtabgaben) und das Ausmaß der Staatsverschul-



dung (Wachstumstreiber öffentlicher Finanzierungssaldo) nehmen. Mittelbar kann der Staat auf die Wachstumstreiber Beschäftigung beziehungsweise Arbeitslosigkeit und private Investitionen einwirken, indem er Anreize für Erwerbstätigkeit und Investitionen setzt. Der Reformcluster „Humankapital bilden“ ist vor allem auf der Ebene der Bundesländer beeinflussbar. Er führt eher langfristig zu deutlichen Wachstumsimpulsen und wird daher im Folgenden zur Bestimmung der wachstums- und beschäftigungsfördernden Reformen der letzten Jahre nicht näher betrachtet. Zu den langfristigen Wachstumseffekten bildungspolitischer Maßnahmen vergleiche Koppel/Plünnecke (2009) sowie Kapitel III.1 der vorliegenden Studie.

Die Analyse der Entwicklung der Wachstumstreiber in Abschnitt 3 hat gezeigt, dass sich in den Jahren von 2005 bis 2008 entscheidende Einflussgrößen für das Wachstumspotenzial positiv verändert haben: Die Arbeitslosigkeit ist gesunken, die Unternehmen haben wieder mehr investiert und die staatliche Nettoneuverschuldung ist deutlich zurückgegangen. Auch der Bremseffekt sinkender Staatsinvestitionen hat nachgelassen, da die öffentliche Hand ihre Investitionen ebenfalls aufgestockt hat. Nur das Auf und Ab bei der Entwicklung der Abgabenlast hat den Wachstumstrend beeinträchtigt.

Zwischen der Verbesserung der Wachstumstreiber und den Reformen – insbesondere im Zuge der Agenda 2010 – besteht ein enger Zusammenhang (Grömling et al., 2007). Das

Exkurs: Was ist das IW-Reformbarometer?

Übersicht I.1.1

Mit dem Reformbarometer beurteilt das IW Köln seit September 2002 jeden Monat, inwiefern Reformen die Bedingungen für Beschäftigung und Wachstum in Deutschland verändern. Als Bewertungsgrundlage dienen Kabinettsbeschlüsse, Maßnahmenpakete mit verbindlichem Charakter, Gesetzentwürfe und endgültig verabschiedete Gesetze. Die Politikfolgenabschätzung richtet sich nach den wichtigsten wirtschaftspolitischen Zielen: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Senkung der Abgabenlast und Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Alle Reformvorhaben werden danach bewertet, ob sie geeignet sind, die Wachstumstreiber zu verbessern oder ob sie Beschäftigung und Wachstum eher behindern.

Die Analyse beruht auf volkswirtschaftlichen Theorien und wird im Einzelfall durch ordnungspolitische Werturteile ergänzt. Der Gehalt eines Politikvorschlags wird dabei anhand seiner Nähe zur Gesetzeswirksamkeit bewertet; reine Ankündigungen, Absichtserklärungen und öffentliche Diskussionen bleiben außen vor. Zudem wird bewertet, was sich gegenüber der bisherigen Rechtslage (Status quo) verändert – dagegen nicht, was sich gemessen an den ordnungspolitischen Notwendigkeiten verändern müsste.

Das Reformbarometer besteht aus drei Indikatoren: Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik. Diese gehen zu je einem Drittel in den Gesamtindikator ein. Die Teilindikatoren setzen sich aus je elf bis 14 Kriterien zusammen, die einen quantitativen oder qualitativen Zugang zu einem theoretisch ableitbaren und ordnungspolitisch fundierten Urteil eröffnen. Der Wert eines Teilindikators ergibt sich aus dem arithmetischen Mittel der Einzelbewertungen dieser Prüfsteine.

Die Ausgangswerte aller Kriterien und damit der Indikatoren sowie des Reformbarometers insgesamt wurden für September 2002 auf 100 Punkte gesetzt. Änderungen gegenüber dem Status quo werden positiv oder negativ in Zehner-Schritten bewertet. Werte über 100 signalisieren, dass die Politik die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert hat; Werte unter 100 zeigen eine Verschlechterung an (Scharnagel et al., 2006, 10 ff.).

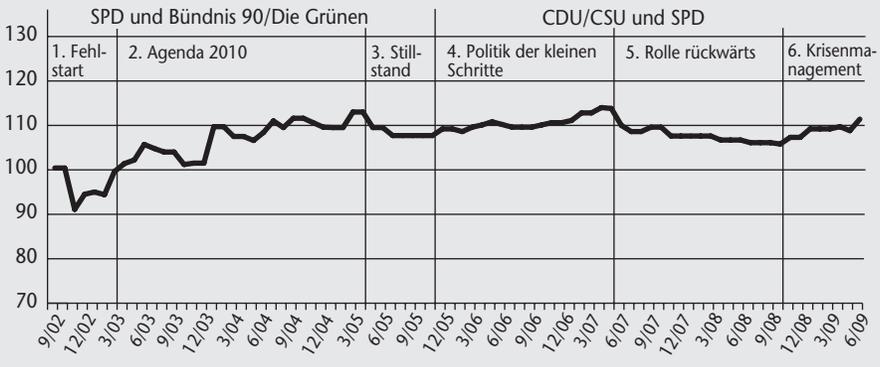
IW-Reformbarometer zeigt, dass sich die Rahmenbedingungen für Beschäftigung und Wachstum in den letzten beiden Legislaturperioden verbessert haben (zur Methodik siehe Übersicht I.1.1).

Insgesamt ist das Reformbarometer zwischen September 2002 – dem Beginn der kontinuierlichen Politikfolgenabschätzung für die Bereiche Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung sowie Steuern und Finanzen – und Juni 2009 (aktueller Stand) von seinem Ausgangswert 100 auf 111 Punkte gestiegen (Abbildung I.1.16). Jedoch zeigt der Gesamtindikator auch, dass sich die Rahmenbedingungen im Zeitablauf nicht kontinuierlich und verlässlich verbessert haben. Vielmehr lassen sich sechs Phasen von unterschiedlicher Reformintensität und -richtung identifizieren:³

Wirtschafts- und Sozialpolitik im Spiegel des IW-Reformbarometers

Abbildung I.1.16

Index: September 2002 = 100 (Werte über 100 Verbesserung, Werte unter 100 Verschlechterung)



Eigene Berechnungen

- Fehlstart:** Nach der Wiederwahl der Regierung Schröder im September 2002 sank das Reformbarometer auf deutlich unter 100 Punkte. Kurzfristige Steuererhöhungen und sozialpolitische Notoperationen waren dafür hauptsächlich verantwortlich.
- Agenda 2010:** Ab März 2003 markiert die Agenda 2010 die reformpolitische Wende. Der Arbeitsmarkt wurde teilweise dereguliert, die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) neu geordnet und die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengelegt. Auch die nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften und die rot-grüne Rentenreform (und hier insbesondere die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel) trugen dazu bei, dass das Reformbarometer bis April 2005 auf insgesamt 112,6 Punkte anstieg.
- Stillstand:** Die vorgezogene Bundestagswahl und die anschließenden Koalitionsverhandlungen von CDU/CSU und SPD brachten den Reformprozess zwischen Mai und

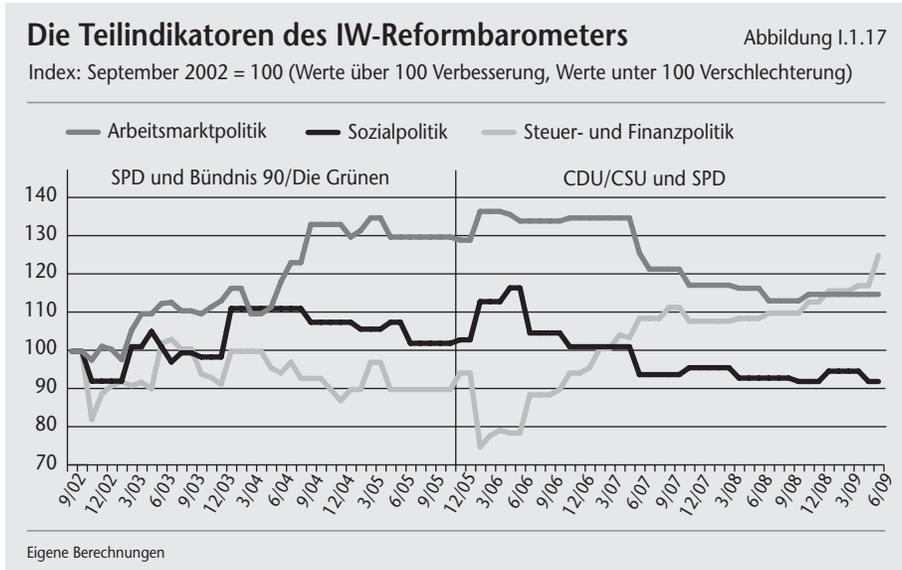
³ Die Entwicklung der Teilindikatoren zur Arbeitsmarkt-, Sozial- sowie Steuer- und Finanzpolitik wird später im Einzelnen dargestellt.

November 2005 zum Erliegen. Das Reformbarometer verharrte nach Bereinigung um noch offene, nicht mehr realisierte Vorhaben bei 107,3 Punkten.

4. **Politik der kleinen Schritte:** Nach dem Regierungswechsel setzte die Große Koalition zunächst auf eine „Politik der kleinen Schritte“ (Merkel, 2005). Der Verlauf des Reformbarometers ist von weniger starken Ausschlägen nach oben oder unten geprägt, sondern weist per saldo kontinuierlich nach oben. Zu ihren Verdiensten dieser vierten reformpolitischen Phase kann die Regierung Merkel die Föderalismusreform I, die „Rente mit 67“, niedrigere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, den Subventionsabbau und die zwischenzeitliche Haushaltskonsolidierung sowie – wenn auch mit gewissen Abstrichen – die Unternehmenssteuerreform zählen. Negativ wirkten sich während der ersten anderthalb schwarz-roten Amtsjahre unter anderem die Erhöhung der Mehrwert- und der Versicherungssteuer sowie die Gesundheitsreform aus. Dennoch kletterte das Reformbarometer bis April 2007 auf seinen bisherigen Höchststand von 113,6 Punkten.
5. **Rolle rückwärts:** Die reformpolitische Rolle rückwärts vollzog die Große Koalition im Sommer 2007, als sie sich auf die flächendeckende Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne einigte. Zudem beschloss sie eine Reform der sozialen Pflegeversicherung, die – wie zuvor bereits die Gesundheitsreform – weder die Finanzierungsprobleme nachhaltig löst noch den demografischen Herausforderungen gerecht wird. Zum Reformtief im Konjunkturhoch führten auch die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I für ältere Arbeitnehmer, die außerplanmäßige Rentenerhöhung in den Jahren 2008 und 2009 sowie eine Vielzahl ausgaben trächtiger, aber ineffektiver arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Programme. Bis Oktober 2008 ging das Reformbarometer auf 105,4 Punkte zurück.
6. **Krisenmanagement:** Unter dem Eindruck von Finanzkrise und Rezession hat die Große Koalition zuletzt wieder etwas an Boden gutgemacht. Ihr Krisenmanagement ließ das Reformbarometer auf 111 Punkte steigen (Stand: Juni 2009). Im Sinne einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik senkt vor allem das zweite Konjunkturpaket Steuern und Sozialabgaben und erhöht die öffentlichen Investitionen. Jedoch hat Schwarz-Rot auch zahlreiche Ausnahmetatbestände im Steuerrecht ausgeweitet. Zudem zahlt Deutschland mit dem Anstieg des gesamtstaatlichen Defizits auf voraussichtlich 3 Prozent des BIP einen hohen Preis für die derzeitige Stabilisierungspolitik. Daher ist im nächsten Aufschwung darauf zu achten, Überschüsse zu erwirtschaften, damit der Haushalt über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen ist und der Schuldenberg nicht noch weiter zunimmt.

Der Blick auf die Entwicklung der einzelnen Bereiche des IW-Reformbarometers verdeutlicht zweierlei (Abbildung I.1.17):

- Die Teilindikatoren zur Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik haben sich sehr unterschiedlich entwickelt.
- Die rot-grüne und die schwarz-rote Bundesregierung haben auf den verschiedenen Politikfeldern unterschiedlich erfolgreich agiert.



Arbeitsmarktpolitik

Den Schwerpunkt der rot-grünen Wirtschaftspolitik bildete im Rahmen der Agenda 2010 der Arbeitsmarkt. Die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“), die Verschärfung der Zumutbarkeit eines Arbeitsplatzangebots für Erwerbslose sowie die Einführung des Prinzips „Fördern und Fordern“ in der Arbeitslosenunterstützung und die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I auf 12 Monate beziehungsweise 18 Monate für Arbeitslose über 55 Jahren haben die Anreize zur Arbeitsaufnahme verbessert. Allerdings stießen und stoßen die sogenannten Hartz-Reformen auf teils erhebliche Ablehnung – trotz des erkennbaren quantitativen Erfolgs beim Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit. Denn das Grundanliegen der Reform, die Eingliederungschancen Arbeitsuchender durch Aktivierung zu verbessern, statt Arbeitslosigkeit lediglich zu verwalten und durch passive Alimentierung zu verlängern, wurde vor allem in der Anfangsphase nur unzureichend umgesetzt und kommuniziert. So gibt es weiterhin nicht nur organisatorische Probleme bei der Aufteilung der Entscheidungskompetenzen in den Job-Centern, bei der Entlohnung und dem Status der Mitarbeiter sowie durch die unterschiedlichen Behördenkulturen von kommunaler und Bundesverwaltung in den Arbeitsgemeinschaften (Schäfer, 2008).⁴ Auch das Versprechen, die Relation von Vermittlern zu Arbeitsuchenden aufzustocken, um eine umfängliche Betreuung und individuelle Aktivierung der Arbeitslosen zu gewährleisten, wurde kaum und nur zögerlich eingelöst. Entsprechend kritisierte der Bundesrechnungshof im Jahr 2006 die unzureichende Kontaktdichte zwischen Fallmanagern und Arbeitsuchenden sowie erhebliche

⁴ Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 widersprechen die Arbeitsgemeinschaften der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, der Verantwortungsklarheit und damit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes, die keine Mischverwaltungen von Kommunen und dem Bund zulässt. Der Gesetzgeber hat bis Ende 2010 Zeit für eine verfassungskonforme Neuregelung.

Fehler in sämtlichen Phasen des Vermittlungsprozesses (Bundesrechnungshof, 2006, 11 ff.). Damit lässt sich ein Großteil der mangelnden Akzeptanz einer der umfangreichsten Reformen an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf fehlerhafte gesetzliche Vorgaben und unzureichende Umsetzung in der Praxis zurückführen.

Die Anhebung des Schwellenwerts beim Kündigungsschutz von fünf auf zehn Mitarbeiter bei Neueinstellungen und die Lockerung der befristeten Beschäftigung für Existenzgründer erleichterten es den Unternehmen, Arbeitskräfte einzustellen. Schließlich trugen die Novellierung der Handwerksordnung, die Festlegungen zum Ausbau der Kinderbetreuung und die Zuzugerleichterungen für qualifizierte Ausländer dazu bei, den Zugang zum Arbeitsmarkt zu verbessern. Infolgedessen stieg der Teilindikator Arbeitsmarktpolitik bis Mai 2005 auf knapp 130 Punkte an.

Mit der Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung und dem Ausgleich versicherungsfremder Leistungen durch den Bundeszuschuss an die Bundesagentur für Arbeit setzte die Große Koalition den eingeschlagenen Reformkurs zunächst fort. Nach einigen Fehlentscheidungen wie dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz oder der Vereinheitlichung des Regelsatzes in der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Westniveau für ganz Deutschland gab es über einen längeren Zeitraum keine nennenswerten arbeitsmarktpolitischen Initiativen seitens der Bundesregierung mehr. Der Index stagnierte demzufolge auf hohem Niveau. Im Juli 2007 jedoch einigten sich CDU, CSU und SPD im Grundsatz auf die flächendeckende Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne. Ein Jahr später wurden diese Pläne mit der Vorlage der Entwürfe für das Arbeitnehmer-Entsendegesetz für Lohnuntergrenzen in Branchen mit einer Tarifbindung von wenigstens der Hälfte der Arbeitnehmer und für das Mindestarbeitsbedingungengesetz in Branchen mit einer Tarifbindung von unter 50 Prozent verschärft. Danach sollen nicht nur Mindestentgelte für verschiedene Wirtschaftszweige verordnet werden können. Auch ihre Differenzierung nach Qualifikation und Art der Tätigkeit ist jetzt möglich, sodass die Festlegung ganzer Lohngitter den Tarifparteien entzogen werden kann. Zudem droht eine weitere Politisierung des Verfahrens zur Bestimmung von Mindestlöhnen, da auch die Bundesregierung und die Landesregierungen Vorschläge über die Höhe der Lohnuntergrenzen machen können.⁵

Schließlich verlängerte die Große Koalition wieder die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I für ältere Arbeitslose ab 57 Jahren auf bis zu 24 Monate und machte damit eine wichtige Weichenstellung der Agenda 2010 rückgängig. Zudem legte sie eine Reihe arbeitsmarktpolitischer Zuschussprogramme auf. Es handelt sich dabei um den „Job-Bonus“ und den „Qualifizierungskombi“ für jüngere Arbeitslose, die „Job-Perspektive“ und den „Kommunal-Kombi“ für Langzeitarbeitslose und die erweiterten Eingliederungszuschüsse für ältere Arbeitslose. Diese Maßnahmen sind kaum geeignet, die Abhängigkeit der Geförderten von staatlichen Transfers oder Programmen zu beenden. Denn sie entwerten eher ihre beruflichen Qualifikationen, statt diese zu stärken, und behindern so den Wiedereinstieg in Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. Infolgedessen sank der Teilindikator

⁵ Nachdem das Arbeitnehmer-Entsendegesetz Lohnuntergrenzen bereits für das Bauhaupt- und Nebengewerbe sowie ab Dezember 2007 auch für Briefdienstleistungen vorsah, hat am 13. Februar 2009 der Bundesrat endgültig den Weg für die Einführung von Mindestlöhnen in folgenden sechs Branchen freigemacht: Altenpflege, Abfallwirtschaft, Wach- und Sicherheitsgewerbe, Großwäschereien, Weiterbildung und Bergbau-Spezialarbeiten.

Arbeitsmarktpolitik auf 114,9 Punkte (Stand: Juni 2009). Damit hat die Regierung Merkel nicht nur ihre eigenen Fortschritte, sondern auch einen Teil der Verbesserungen ihrer Vorgängerregierung verspielt.

Sozialpolitik

Sowohl Rot-Grün als auch Schwarz-Rot verfolgten in der 15. und 16. Legislaturperiode einen sozialpolitischen Schlingerkurs. Gegenüber dem Ausgangswert von 100 Punkten im September 2002 hat sich der Teilindikator Sozialpolitik insgesamt um 7,9 Zähler verschlechtert und liegt mittlerweile bei lediglich 92,1 Punkten (Stand: Juni 2009).

Allein in der Rentenpolitik erzielten Rot-Grün und zunächst auch Schwarz-Rot erkennbare Fortschritte. Mit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel ab dem Jahr 2005, der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre im Zeitraum 2012 bis 2029 und der Modifizierung der Schutzklausel, aufgrund derer ausgebliebene Rentenkürzungen ab dem Jahr 2011 mit dann möglichen Rentenerhöhungen verrechnet werden sollen, haben beide Regierungen im Wesentlichen die rentenpolitischen Empfehlungen der Rürup-Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ umgesetzt. Allerdings verstößt die mit der „Rente mit 67“ eingeführte Ausnahme, weiterhin mit 65 Jahren abschlagsfrei in den Ruhestand gehen zu können, wenn man zuvor 45 Jahre lang in die Versicherung eingezahlt hat, zulasten der Beitragszahler gegen das Versicherungsprinzip. Zudem beschloss die Große Koalition noch im Frühjahr 2008, als es bereits erste Signale für eine wirtschaftliche Abkühlung gab, die Altersbezüge stärker zu erhöhen, als nach dem gesetzlichen Regelmechanismus vorgesehen. Die außerplanmäßige Rentenerhöhung zum Juli 2008 und Juli 2009 kostet bis zum Jahr 2013 gut 12 Milliarden Euro und belastet die Beitragszahler, da sich die stufenweise Absenkung des Rentenbeitrags von derzeit 19,9 Prozent auf 19,1 Prozent verzögert. Ob die Entlastung überhaupt noch kommen wird, ist mittlerweile fraglich geworden. Denn im Mai 2009 entschied die Bundesregierung entgegen der bisherigen Logik der dynamischen Rente, dass gesetzliche Renten nicht mehr gekürzt werden dürfen, wenn die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter sinken. Damit reagierte sie kurzfristig auf Schätzungen, die aufgrund von Kurzarbeit und steigender Arbeitslosigkeit für das Jahr 2009 mit einem Rückgang der durchschnittlichen Bruttolöhne rechnen. Zum Ende der Legislaturperiode unterminiert die schwarz-rote Rentenpolitik die Verlässlichkeit der umlagefinanzierten gesetzlichen Altersvorsorge und konterkariert die vorherigen Schritte zu ihrer nachhaltigen Stabilisierung.

In der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) ist es weder der Schröder- noch der Merkel-Regierung gelungen, eine langfristig tragfähige Finanzierungsbasis zu schaffen. Die rot-grüne Gesundheitsreform 2003 konnte durch die Abschaffung oder Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen sowie die Einführung von Praxisgebühren und höheren Medikamentenzuzahlungen lediglich kurzfristig die Beitragssätze stabilisieren und die Schulden der gesetzlichen Krankenkassen abbauen. Die schwarz-rote Gesundheitsreform 2007, deren Herzstück in der Einführung des Gesundheitsfonds zum 1. Januar 2009 besteht, erreicht keines der angestrebten Ziele: Weder werden die Beiträge nachhaltig gesenkt, noch steht der Gesundheitsfonds für eine solide, demografiefeste Finanzierung.

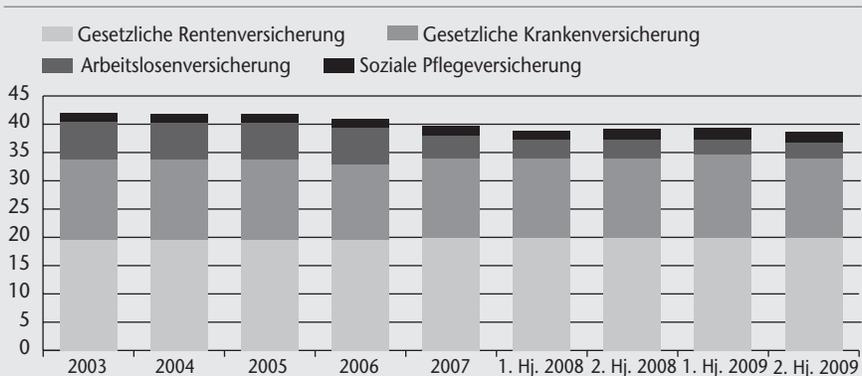
Stattdessen führt die Zusammenführung von Beitragseinnahmen der Krankenkassen und anwachsenden Steuerzuschüssen aus dem Bundeshaushalt zu intransparenten Finanzierungsströmen. Außerdem schwächt der neue Einheitsbeitrag anstelle unterschiedlicher Krankenkassenbeiträge den Preiswettbewerb. Ob die Möglichkeit der Krankenkassen, Zuschläge zu erheben oder Abschläge zu gewähren, diesen Nachteil kompensieren und für mehr Qualität und Effizienz im Gesundheitswesen sorgen kann, bleibt abzuwarten.

Bei der Reform der sozialen Pflegeversicherung hat es die Politik seit 2002 ebenfalls versäumt, diesen erst 1995 eingeführten Zweig der sozialen Sicherung nachhaltig zu stärken. Obwohl schon damals eine Neuausrichtung auf der Tagesordnung stand, blieb die Regierung Schröder diesbezüglich tatenlos. Sie führte lediglich infolge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts einen Sonderbeitrag in Höhe von 0,25 Prozent für kinderlose Pflegeversicherte ab Geburtsjahrgang 1940 ein, um diese Personengruppe im Sinne der Generationengerechtigkeit stärker an der Finanzierung zu beteiligen. Die Pflegereform der Großen Koalition hat – entgegen dem Koalitionsvertrag – nicht auf Kapitaldeckung gesetzt und so für eine Demografiereserve gesorgt, sondern lediglich dazu geführt, dass seit Juli 2008 der (reguläre) Beitragssatz um 0,25 Prozentpunkte auf 1,95 Prozent gestiegen ist. Zudem wurde der Leistungskatalog um die Pflege Demenzkranker ausgeweitet. Außerdem soll die Leistungsvergütung schrittweise an die Preisentwicklung angepasst werden, um den Realwertverlust der vergangenen Jahre zu kompensieren. Auch wenn die beiden letztgenannten Maßnahmen sinnvoll sind, bleibt unterm Strich die mangelnde finanzielle Tragfähigkeit der Reform. Denn wie in der gesetzlichen Krankenversicherung müssen auch in der sozialen Pflegeversicherung in Zukunft immer weniger Einzahler für immer mehr Leistungsempfänger aufkommen. Dadurch werden die Beitragssätze steigen. Das vergrößerte Leistungsspektrum verschärft dieses Problem noch zusätzlich.

Entwicklung der paritätisch finanzierten Sozialversicherungsbeiträge seit 2003

Abbildung I.1.18

in Prozent des sozialversicherungspflichtigen Arbeitseinkommens



Gesetzliche Krankenversicherung: bis 2008 Durchschnittsbeitrag, seit 2009 Einheitsbeitrag; Seit Juli 2005 zahlen die Versicherten alleine einen Sonderbeitrag von 0,9 Prozent; Soziale Pflegeversicherung: Seit Januar 2005 zahlen kinderlose Versicherte ab Geburtsjahrgang 1940 alleine einen Sonderbeitrag von 0,25 Prozent.

Eigene Zusammenstellung

Vor diesem Hintergrund ist es nur ein schwacher Trost, dass es der Großen Koalition gelungen ist, wenigstens kurzfristig den paritätisch finanzierten Gesamtsozialversicherungsbeitrag auf unter 40 Prozent zu senken (Abbildung I.1.18). Dies entlastet sowohl die Arbeitnehmer, die dadurch über ein höheres Einkommen verfügen können, als auch die Arbeitgeber, deren Lohnzusatzkosten geringer ausfallen. Allerdings sind die kurzfristige Senkung der gesetzlichen Krankenkassenbeiträge durch höhere Steuerzuschüsse an die GKV und die Stabilisierung des Beitrags zur Arbeitsförderung im Rahmen des zweiten Konjunkturpakets teure Wechsel auf die Zukunft. Die dafür aufgenommenen neuen Schulden des Bundes und Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit müssen später über höhere Steuern und Beiträge wieder abbezahlt werden.

Steuer- und Finanzpolitik

Über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg hat die Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos einen starken Einfluss auf den Verlauf des Teilindikators Steuer- und Finanzpolitik. Im öffentlichen Finanzierungssaldo schlagen sich neben außergewöhnlichen Ereignissen sowohl strukturelle als auch konjunkturelle Effekte nieder, die nicht immer streng voneinander zu trennen sind.⁶

Während der zweiten rot-grünen Amtszeit ist der Index für die Steuer- und Finanzpolitik von 100 auf 90 Punkte gesunken. In den Jahren 2002 bis 2005 verstieß Deutschland jeweils gegen das 3-Prozent-Defizitkriterium des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Nur wegen der regelmäßigen Feststellung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts war der Bundesetat in dieser Zeit verfassungskonform. Trotz rückläufiger Staatsquote von 48 Prozent im Jahr 2002 auf 46,9 Prozent des nominalen BIP im Jahr 2005 lagen die Ausgaben stets über den Einnahmen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen. Der aufgrund der automatischen Stabilisatoren konjunkturell bedingte Anstieg des Defizits überlagerte in dieser Zeit die Erfolge bei der quantitativen Konsolidierung. Denn im Zeitraum 2002 bis 2005 ging das strukturelle, um konjunkturelle Effekte bereinigte Defizit von 3,8 auf 1,9 Prozent des BIP zurück. Gleichfalls überlagerte die hohe Neuverschuldung beschäftigungs- und wachstumsfördernde Beiträge der rot-grünen Steuer- und Finanzpolitik, zum Beispiel das (teilweise) Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform 2000 um ein Jahr von 2005 auf 2004, die Kürzung von Subventionen nach der „Koch-Steinbrück-Liste“ oder die Einführung der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften.

In der 16. Legislaturperiode sank der Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik wegen massiver Steuererhöhungen (Mehrwert- und Versicherungsteuer, „Reichen-Steuer“) zunächst auf sein bisheriges Allzeittief von 75 Punkten. Danach stieg er bis Juni 2009 auf

⁶ Wie das Wachstumsmodell des SVR berücksichtigt auch das IW-Reformbarometer in erster Linie nicht das strukturelle, sondern das tatsächliche Defizit in Prozent des BIP. Dieses Vorgehen ist deswegen angemessen, weil konjunkturbedingte Änderungen des Finanzierungssaldos sich auch auf die Struktur der öffentlichen Haushalte auswirken: Sie beeinflussen den Schuldenstand, bestimmen die Höhe der Zinsausgaben und – sofern getätigt – die Tilgung. Beispielsweise ist der Handlungsspielraum der öffentlichen Hand unter sonst gleichen Bedingungen umso enger, je höher die Zinsbelastung infolge höherer Schulden ist. In die Bewertung soll zudem einfließen, inwiefern die Politik im Aufschwung konjunkturell bedingte finanzielle Handlungsspielräume nutzt, um zusätzlichen Ausgabenwünschen und Begehrlichkeiten nachzugeben, oder ob die Finanzpolitik zusätzliche Steuereinnahmen zur Schuldentilgung einsetzt. Im Abschwung ist wiederum unterschiedlich einzustufen, ob neue Schulden einmalig oder dauerhaft aufgenommen und für Konsumzwecke oder Investitionen verwendet werden.

125,1 Punkte. Die Große Koalition profitierte über weite Strecken davon, dass sich seit 2006 der Aufschwung positiv auf die Steuereinnahmen und das Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen ausgewirkt hat. Doch nicht nur das Konjunkturplus, sondern auch massive Steuererhöhungen zu Beginn der schwarz-roten Amtszeit haben dazu beigetragen, dass die gesamtstaatliche Defizitquote bis 2008 auf nahezu null gesunken ist. Allein die Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer sowie der Versicherungsteuer von 16 auf 19 Prozent und die Anhebung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer von 42 auf 45 Prozent für Einkommen ab 250.000/500.000 Euro (Alleinstehende/Verheiratete), die allesamt Anfang 2007 in Kraft traten, spülten zulasten der Verbraucher und Einkommensbezieher rund 25 Milliarden Euro mehr in die öffentlichen Kassen. Die Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle, die Einschränkung der Verlustverrechnung bei bestimmten Steuerstundungsmodellen und die Streichung einer Vielzahl von Steuervergünstigungen trugen ebenfalls zur Etatsanierung bei.⁷ Andererseits lud die Große Koalition der öffentlichen Hand neue Lasten auf, indem sie die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, haushaltsnahen Dienstleistungen oder Handwerksleistungen ausweitete.⁸ Diese Steuervergünstigungen höhlen die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer zugunsten weniger Nutznießer aus und verhindern eine breitere Entlastung aller Steuerzahler.

Neben der Haushaltskonsolidierung bis Ende 2008 hat – allerdings mit einigen gravierenden Abstrichen – auch die Unternehmenssteuerreform die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert. Denn die nominalen Steuersätze sind für einbehaltene Gewinne von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen von 38,7 beziehungsweise in der Spitze 45,7 Prozent auf einheitlich 29,8 Prozent gesunken.⁹ Doch für die Nettoentlastung von rund 5 Milliarden Euro (volle Jahreswirkung) müssen die Unternehmen einen Preis zahlen: Die Einschränkung der Sofortabschreibung für geringwertige Güter und die Abschaffung der degressiven Abschreibung auf bewegliche Güter des Anlagevermögens entziehen den Unternehmen Liquidität.¹⁰ Zudem verschärfen die Zinsschranke, derzufolge der Zinsaufwand unter bestimmten Bedingungen nicht mehr voll abzugsfähig ist, und die Ausweitung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer um bestimmte ertragsunabhängige Elemente die Substanzbesteuerung.

Keine Erleichterung verschafft die Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer. Zwar profitieren Ehegatten, eingetragene Lebenspartner, Kinder und Enkel von höheren Freibeträgen. Entferntere Verwandte haben hingegen durch eine höhere Besteuerung das Nachsehen. Zudem wird die steuerrechtliche Behandlung der Unternehmensnachfolge wesent-

⁷ Mit der Abschaffung der Pendlerpauschale erlitt die Große Koalition allerdings Schiffbruch: Das Bundesverfassungsgericht stufte es als grundgesetzwidrig ein, dass die Wegekosten zur Arbeit seit 2007 nur noch ab dem 21. Entfernungskilometer wie Werbungskosten bei der Einkommensteuer geltend gemacht werden konnten. Der Fiskus muss die Mehreinnahmen der Jahre 2007 und 2008 in Höhe von jeweils 2,5 Milliarden Euro den Steuerzahlern erstatten.

⁸ Die entsprechenden Neuregelungen finden sich im „Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung“ vom 26. April 2006, im „Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ vom 21. Dezember 2008 und im „Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen“ vom 22. Dezember 2008.

⁹ Unterstellt wird ein Gewerbesteuer-Hebesatz von 400.

¹⁰ Indem die Bundesregierung im Rahmen des Konjunkturpakets II auf zwei Jahre befristet die Möglichkeit zur degressiven Abschreibung zu einem Satz von 25 Prozent wieder einführt, wird deutlich, dass sie sich des investitionsfördernden Effekts der degressiven AfA durchaus bewusst ist.

lich komplizierter. Der volle oder teilweise Erlass der Erbschaftsteuer auf das Betriebsvermögen ist nämlich an strenge Haltefristen, Fortführungsklauseln und weitere Bedingungen gebunden. Angesichts eines Aufkommens von rund 4 Milliarden Euro handelt es sich bei der Erbschaftsteuer um eine Bagatellsteuer, die in der Administration sowohl für den Fiskus als auch für die Erben teuer ist. Es wäre sinnvoller gewesen, sie komplett abzuschaffen, wie dies beispielsweise Schweden, Luxemburg und Österreich getan haben. Alternativ hätte im Rahmen der Föderalismusreform II die Regelungskompetenz für die Erbschaftsteuer den Ländern übertragen werden können. Denn diesen steht ohnehin das Aufkommen alleine zu. Sie hätten dann jeweils für sich über Abschaffung oder Gestaltung entscheiden können. Positiver Nebeneffekt einer solchen Regelung wäre eine Stärkung des föderalen Wettbewerbs.

Zuletzt setzten die Beschlüsse zur vollständigen Absetzbarkeit von Vorsorgeaufwendungen für die Kranken- und Pflegeversicherung bei der Einkommensteuer ab 2010 sowie Änderungen des Einkommensteuertarifs im Rahmen des zweiten Konjunkturpakets positive steuerpolitische Impulse. Sie entlasten die Steuerzahler um gut 9 Milliarden Euro beziehungsweise fast 7,5 Milliarden Euro pro Jahr. Rückwirkend zum 1. Januar 2009 sinkt der Eingangssteuersatz von 15 auf 14 Prozent, steigt der Grundfreibetrag in zwei Stufen von 7.664 auf 8.004 Euro und werden die Tarifeckwerte um 400 Euro (2009) und 330 Euro (2010) erhöht. Zwar gelingt es der Großen Koalition mit diesen Tarifänderungen nicht, den sogenannten Mittelstandsbauch zu beseitigen und die leistungsfeindliche Progression im unteren Einkommensbereich abzuschwächen (Brügelmann, 2008). Doch die Rechtsverschiebung der Tarifeckwerte trägt dazu bei, die kalte Progression abzumildern. Die Steuerzahler erhalten einen Teil dessen zurück, was ihnen zuvor mit den ansteigenden (Grenz-)Steuersätzen an realer Kaufkraft entzogen wurde.

Unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise und der rapide steigenden Neuverschuldung hat die Große Koalition sich zum Ende ihrer Amtszeit im Zuge der Föderalismusreform II auf die Einführung einer sogenannten Schuldenbremse ab dem Jahr 2011 geeinigt. Nach einer mehrjährigen Übergangszeit müssen der Bund ab dem Haushaltsjahr 2016 und die Länder ab 2020 die neuen Schuldenregeln vollständig einhalten. Entgegen der bisherigen Vorgabe des Grundgesetzes wird es nicht mehr möglich sein, sich in Höhe der Investitionsausgaben zu verschulden. Vielmehr gilt künftig der Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts. Während die Länder demzufolge überhaupt keine strukturellen Defizite mehr ausweisen dürfen, erfüllt der Bund den neuen Grundsatz auch dann noch, wenn seine Einnahmen aus Krediten in der konjunkturellen Normallage bis zu 0,35 Prozent des nominalen BIP betragen. Aufgrund einer Ausnahmeklausel dürfen im Falle von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen Kredite aufgenommen werden, die dann aber nach einem verbindlichen Tilgungsplan abzubauen sind. Konjunkturbedingte Defizite im Abschwung sind nur dann zulässig, wenn diese durch konjunkturelle Überschüsse während des Aufschwungs wieder ausgeglichen werden. Die Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gilt nicht mehr als verfassungskonformer Verschuldungsgrund. Für den Bund wird zudem ein Kontroll- und Ausgleichskonto geführt, das die Abweichungen von der zulässigen Kreditaufnahme fest-

hält. Überschreiten die Belastungen die Schwelle von 1,5 Prozent des nominalen BIP, sind die Defizite konjunkturgerecht abzubauen. Die neue Schuldenbremse kann dazu beitragen, die öffentliche Verschuldung effektiver zu begrenzen als die jetzige Verfassungsregel, die nicht verhindert hat, dass die Staatsverschuldung seit den 1970er Jahren kontinuierlich erhöht wurde. Durch die neue Schuldenbremse steigt der Rechtfertigungsdruck auf die Politik. Zudem ist die Regelbindung zielführend, im Falle neuer Schulden zeitgleich einen verbindlichen Tilgungsplan zu verabschieden. Kritisch ist allerdings zu sehen, dass unklar ist, inwiefern die Einhaltung der Schuldenregeln durch den neuen Stabilitätsrat sanktionsbewehrt durchgesetzt werden kann und welche Konsequenzen dem Bund oder den Ländern bei einem Verstoß drohen (Fuest/Thöne, 2009, 104).

Reformpolitisches Fazit

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass die Politik insgesamt die Rahmenbedingungen für Beschäftigung und Wachstum verbessert hat, auch wenn manche Fehlentscheidung getroffen wurde. Besonders deutlich werden die Fortschritte der letzten Jahre im Bereich der Finanzpolitik – sowohl der korrespondierende Teilindikator als auch der Wachstumstreiber öffentlicher Finanzierungssaldo haben am meisten zugelegt. Die Analyse deckt aber auch Schwachstellen auf: Vor allem der Bereich Sozialpolitik liegt sowohl im Reformbarometer als auch bei dem Wachstumstreiber Gesamtabgabenquote im Minus. Die Erfolge der Arbeitsmarktpolitik haben bislang zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zum Aufbau von Beschäftigung beigetragen. Allerdings gilt für institutionelle Reformen auf dem Arbeitsmarkt, zum Beispiel die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, dass sie erst mit mehrjähriger Verzögerung ihre Wirkung entfalten. Die jüngsten arbeitsmarktpolitischen Rückschritte sind kein gutes Signal für die künftige Beschäftigungsentwicklung.

In den Jahren 2007 und 2008 hat die gute konjunkturelle Lage die Regierungsparteien dazu verleitet, die reformpolitischen Zügel schleifen zu lassen. Mit höheren Renten, mehr Wohngeld oder einer längeren Auszahlung des Arbeitslosengelds I sowie diversen gruppenspezifischen Steuervergünstigungen haben sie ihre Wahlklientel bedient, statt weiterhin bestehende Schwächen der Wirtschaftsordnung zu beseitigen. Dazu zählen die Regulierung des Arbeitsmarktes, die Komplexität und Intransparenz der Besteuerung, die mangelnde Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung und die unzureichende Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte.

Während die ökonomische Logik Strukturreformen im Aufschwung nahelegt, weil sie dann leichter finanzierbar sowie Unternehmen und Bürger zuversichtlicher gestimmt sind, weist die politökonomische Ratio in die entgegengesetzte Richtung: Bei günstiger Konjunktur und höheren Steuereinnahmen werden Leistungen ausgeweitet, statt Zukunftsvorsorge zu treffen oder Schulden abzubauen. Im Konjunkturabschwung belasten dann die neuen Ausgabenverpflichtungen die öffentliche Hand. Im Umkehrschluss zeigt sich, dass wirtschaftlich schwierige Zeiten reformpolitisch sinnvolle Schritte begünstigen: So hat die Große Koalition in der Wirtschaftskrise zu einem eher wachstumsfördernden Kurs zurückgefunden. Auch die Agenda 2010 entstand Anfang 2003 unter dem Eindruck der damaligen Stagnation und Strukturschwäche.

Generell bleibt festzuhalten, dass lediglich einmalige Verbesserungen in der Regel nicht ausreichen, das Wachstumspotenzial langfristig zu stärken. Vielmehr müssen die Erwartungen der Investoren und das Zutrauen der Bürger stabilisiert werden. Nur ein verlässlicher wirtschaftspolitischer Kurs wirkt über die Zeit potenzialsteigernd: Unternehmen binden sich und ihr Kapital an ihre Standorte und schaffen Arbeitsplätze, während das Vertrauen der Menschen auf sichere Beschäftigung sowie angemessene und steigende Nettoeinkommen den Konsum stärkt. Eine unstete Politik riskiert hingegen ihre Glaubwürdigkeit, woraufhin politische Ankündigungen ihre erwartungsbildende Kraft verlieren. Die Verunsicherung von Bürgern und Unternehmen kann in Attentismus münden, sodass sie sich bei ausgabeträchtigen und langfristig bindenden Konsum- und Investitionsentscheidungen zurückhalten (Kortmann, 2004).

Doch die Umsetzung einer auf Konstanz bedachten Wirtschaftspolitik als Voraussetzung für eine „Atmosphäre des Vertrauens“ (Eucken, 1952, 288) muss verschiedene Hürden nehmen: So haben Partikularinteressen im politischen Prozess regelmäßig ein stärkeres Gewicht als das Allgemeinwohl, da sie sich besser durchsetzen können. Reformen, die zunächst mit Einschnitten verbunden sind und deren Vorteile sich erst langfristig zeigen, werfen in kurzer Frist keine positive politische Rendite ab, da ihr Erfolg den Handlungsträgern nicht eindeutig zugerechnet werden kann. Verlustaversion und Status-quo-Bias führen dazu, dass auch unattraktive, aber bekannte und vermeintlich sichere Zustände den unbekannteren und unsicheren Folgen einer Änderung vorgezogen werden (Heinemann et al., 2007). Zudem können Reformverlierer einfacher identifiziert werden als Reformgewinner, die in der Regel anonym bleiben. Daher ist es leichter, Widerstände gegen Änderungen des institutionellen Arrangements mit entsprechender medialer Bebilderung zu mobilisieren, als die eher abstrakten Vorteile von Reformen zu erklären.

Da sich die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Strukturwandel ständig verändern, sollte eine Regierung immer wieder die Wirtschaftsordnung auf den Prüfstand stellen und kontinuierlich verbessern. Nur so lässt sich dauerhaft Wohlstand erwirtschaften, der dann entsprechend den gesellschaftlichen Präferenzen umverteilt werden kann. Voraussetzung dafür ist, dass die Politik vertrauenswürdig agiert, Notwendigkeit und Vorteile ihrer Reformen klar kommuniziert und handwerkliche Fehler vermeidet. Über die Zustimmung oder Ablehnung von Veränderungen entscheiden in der öffentlichen Debatte regelmäßig Gerechtigkeitsaspekte, ohne dass deren Maßstäbe immer offengelegt werden. Daher sind die Verteilungswirkungen von Reformen und die Kompensation potenzieller Verlierer stets mitzudenken. Die nachfolgenden Kapitel leisten dazu einen Beitrag.

Zusammenfassung

- Die weltweite Finanzmarkt- und Vertrauenskrise hat die Realwirtschaft erfasst. Deutschland durchlebt im Jahr 2009 den stärksten Wirtschaftseinbruch seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs.
- Die wirtschaftliche Erholung der vorangegangenen Jahre lässt sich auf vier wesentliche Faktoren zurückführen: Aufgrund seiner Exportorientierung profitierte Deutschland stark vom Boom der Weltwirtschaft; die Unternehmen konnten ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Kostendisziplin steigern; die umfangreichen Umstrukturierungen der Vergangenheit ermöglichten erfolgreiche Produkt- und Prozessinnovationen; wirtschaftspolitische Reformen haben zu mehr Wachstumsdynamik beigetragen.
- Im zurückliegenden Aufschwung gab es Gewinner und Verlierer. Er kam vor allem den Erwerbslosen zugute, die wieder einen Arbeitsplatz gefunden haben. Die Wahrnehmung des Aufschwungs litt in weiten Teilen der Bevölkerung aber unter der hohen Inflationsrate, in deren Folge die Realinkommen stagnierten oder teilweise sogar sanken.
- Seit dem Jahr 2003 hat sich das Potenzialwachstum hierzulande nahezu verdoppelt – auch weil die Politik die Rahmenbedingungen für Beschäftigung und Wachstum etwas verbessert hat.
- Während die rot-grüne Bundesregierung mit der Agenda 2010 den Akzent auf die Reform des Arbeitsmarktes legte, machte die Große Koalition bis 2008 Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung. Beide Regierungen sorgten zunächst für eine nachhaltigere Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung. Zum Ende ihrer Amtszeit stellte die Große Koalition diese Erfolge mit kurzfristigen Änderungen wie der Rentengarantie aber wieder infrage. Die Reformen der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung blieben Stückwerk.
- In der öffentlichen Debatte um Reformen entscheiden regelmäßig Gerechtigkeitsaspekte über Zustimmung oder Ablehnung. Partikularinteressen, Status-quo-Denken und Verlustängste erschweren die Durchsetzung von Reformen.

Literatur

- BA** – Bundesagentur für Arbeit, 2008, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland: Dezember und das Jahr 2008, Nürnberg
- Brügelmann**, Ralph, 2008, Zur Reform der Einkommensteuer – ein IW-Vorschlag, in: IW-Trends, 35. Jg., Nr. 3, S. 31–44
- Bundesrechnungshof**, 2006, Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO, Bonn
- Deutsche Bundesbank**, 2009, Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen, Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 4, Frankfurt am Main
- Eucken**, Walter, 2004 [1952], Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Eucken, Edith / Hensel, K. Paul (Hrsg.), Tübingen
- Fuest**, Clemens / **Thöne**, Michael, 2009, Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), Kleine Handbibliothek, Band 37, Berlin
- Grömling**, Michael, 2009, Business and Economic Change in Germany since 1989, erscheint in: O'Mahony, Niamh / O'Reilly, Claire (Hrsg.), Societies in Transition: Ireland, Germany and Irish-German Relations in Business and Society since 1989, Berlin
- Grömling**, Michael / **Lichtblau**, Karl, 2006, Deutschland vor einem neuen Industriezeitalter?, IW-Analysen, Nr. 20, Köln
- Grömling**, Michael / **Plünnecke**, Axel / **Scharnagel**, Benjamin, 2007, Was trägt die Politik zum Aufschwung in Deutschland bei?, in: IW-Trends, 34. Jg., Nr. 3, S. 43–57
- Heinemann**, Friedrich / **Westerheide**, Peter / **Förg**, Michael / **Jonas**, Eva, 2007, Psychologie, Wachstum und Reformfähigkeit, in: Monatsbericht des BMF, April, S. 43–55
- Hüther**, Michael, 2008, Woher kommt der Aufschwung?, in: Wirtschaftsdienst, 88. Jg., Nr. 4, S. 248–253
- IWF** – Internationaler Währungsfonds, 2008, World Economic Outlook Database, URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/weoselgr.aspx> [Stand: 2009-02-12]
- IW Köln** – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 2005, Vision Deutschland: Der Wohlstand hat Zukunft, Köln
- Jäger**, Manfred / **Hellwig**, Martin / **Hartmann-Wendels**, Thomas, 2009, Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise, Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und des Seminars für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Bankbetriebslehre an der Universität zu Köln im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Köln
- Koppel**, Oliver / **Plünnecke**, Axel, 2009, Fachkräftemangel in Deutschland: Bildungsökonomische Analyse, politische Handlungsempfehlungen, Wachstums- und Fiskaleffekte, IW-Analysen, Nr. 46, Köln
- Kortmann**, Walter, 2004, Attentismus: Ursachen, Auswirkungen, Gegenmaßnahmen, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg., Nr. 1, S. 40–49

- Merkel**, Angela, 2005, Regierungserklärung vom 30. November 2005 vor dem Deutschen Bundestag, URL: http://www.bundesregierung.de/nn_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2005/11/2005-11-30-regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-angela-merkel.html [Stand: 2009-02-12]
- Plünnecke**, Axel / **Seyda**, Susanne, 2007, Wachstumseffekte einer bevölkerungsorientierten Familienpolitik, IW-Analysen, Nr. 27, Köln
- Röhl**, Klaus-Heiner, 2009, Strukturelle Konvergenz der ostdeutschen Wirtschaft, in: IW-Trends, 36. Jg., Nr. 1, S. 67–81
- Schäfer**, Holger, 2008, Die soziale Grundsicherung in Deutschland: Status quo, Reformoptionen und Reformmodelle, IW-Positionen, Nr. 37, Köln
- Scharnagel**, Benjamin / **Mahlich**, Jörg / **Beck**, Alex, 2006, Das D A CH-Reformbarometer: Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, IW-Analysen, Nr. 23, Köln
- Schröder**, Christoph, 2008, Produktivität und Lohnstückkosten der Industrie im internationalen Vergleich, in: IW-Trends, 35. Jg., Nr. 4, S. 89–102
- Statistisches Bundesamt**, 2008, Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2009, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Inlandsproduktsberechnung. Detaillierte Jahresergebnisse, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden
- SVR** – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2002, Zwanzig Punkte für mehr Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/2003, Wiesbaden

II Verteilungseffekte im Wachstumsprozess

Kapitel II.1

Jochen Pimpertz

Dimensionen der Einkommensverteilung

Sowohl im politischen Diskurs als auch in der medialen Öffentlichkeit rücken die Fragen nach der Verteilung von Einkommen und Vermögen, aber auch von Chancen auf Teilhabe zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses. Kaum ein Gesetz passiert das Parlament, ohne dass dabei nicht auch die verteilungspolitischen Implikationen hinterfragt werden. Dabei drängt sich der Eindruck auf, dass in den Medien positive Aspekte des Wachstums, wie etwa der beachtliche Beschäftigungsaufbau von 2005 bis 2008, zunehmend von Fragen nach der Verteilung des Wohlstands verdrängt werden. Weit verbreitet scheint die Skepsis, das Wirtschaftswachstum komme nicht in allen Bevölkerungsschichten an und die Kluft zwischen Arm und Reich werde immer größer.

Vor diesem Hintergrund stehen nicht allein das Wirtschaftswachstum und dessen Ursachen im Interesse der ökonomischen Forschung, sondern auch Fragen der Verteilung des daraus resultierenden Wohlstands. Gleichwohl ist die empirische Befunderhebung alles andere als trivial. Hinter dem Begriff „Wohlstand“ verbirgt sich nämlich ein äußerst vielschichtiges Untersuchungsobjekt, das in verschiedenen Dimensionen erfasst werden kann (Grömling, 2001, 29 ff.; Külp, 1994, 1 ff.):

Fokus der Verteilungsanalyse: Die Verteilung zum Beispiel der Einkommen kann sowohl auf einer makro- als auch auf einer mikroökonomischen Ebene gemessen und diskutiert werden. Entsprechend der Fragestellung ergeben sich unterschiedliche methodische Implikationen und wirtschaftspolitische Bezüge: Die funktionale Einkommensverteilung knüpft grundsätzlich an makroökonomischen Größen an und fokussiert die Verteilung der Einkommen nach der Art des eingesetzten Faktors. Der Einkommensbegriff lehnt sich dabei sehr eng an den in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen definierten Produktionsbegriff an. Unterschieden wird zwischen den Einkommen, die auf den Einsatz des Faktors Arbeit in abhängiger Beschäftigung entfallen, und solchen, die aus dem Einsatz von Vermögen und aus selbstständiger Erwerbstätigkeit resultieren.

Rückschlüsse auf die personelle Verteilung lassen sich aber nicht ohne weiteres ziehen (Grömling, 2001, 30). Mit Blick auf einzelne Individuen oder Haushalte kann der Faktoreinsatz nämlich unterschiedlich kombiniert werden. So kann zum Beispiel in einem Fall das Haushaltseinkommen aus der Kombination von abhängiger Vollzeitbeschäftigung, selbstständigem Nebenerwerb und den Erträgen aus einer Kapitalanlage einer Person resultieren, in einem anderen Fall dagegen aus dem Mix von selbstständigem Haupterwerb und abhängiger Teilzeitbeschäftigung einer weiteren Person. Die Verteilungsanalyse der personellen Einkommensverteilung basiert dabei auf der Auswertung von Mikrodatensätzen. Anders als in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wird auf der individuellen Ebene ein Einkommensbegriff verwendet, der sich nicht allein an der Entlohnung der eingesetzten Produktionsfaktoren orientiert. Üblicherweise werden in diesem Zu-

sammenhang auch solche Zu- und Abflüsse von Geldmitteln erfasst, die durch staatlich initiierte und private Umverteilungen hervorgerufen werden.

Das Augenmerk kann aber nicht nur auf die Makro- oder Mikroebene gelegt werden. Auch die Frage nach der Verteilung im nationalen oder internationalen Kontext ist für die Modellierung von Verteilungsanalysen von Bedeutung. Beim länderübergreifenden Vergleich kann es einerseits um Divergenz- oder Konvergenzprozesse gehen, also um die Frage, ob die Einkommensungleichheit zwischen Ländern zu- oder abgenommen hat (Grömling, 2001, 29). Andererseits liefern international vergleichende Studien Anhaltspunkte für die Bewertungsproblematik, die mit der Verteilungsfrage oftmals verbunden ist. Ob ein bestimmter Befund zur Verteilung auf politischen Handlungsbedarf schließen lässt oder nicht, ist letztlich ein normatives Problem. Dieses Problem können die empirischen Befunde zwar auch nicht lösen. International vergleichende Studien können aber Benchmarks liefern und damit zu einer Versachlichung der grundlegenden Gerechtigkeitsdebatte beitragen.

Wohlstandsindikatoren: Abgesehen von diesen grundlegenden Festlegungen zum Untersuchungsgegenstand stellt sich die Frage, was überhaupt unter Wohlstand im ökonomischen Sinne zu verstehen ist und anhand welcher Größe dieser gemessen werden kann. Auch wenn die meisten Studien zur Verteilung auf das Einkommen und damit auf Stromgrößen abstellen (zum Beispiel SVR, 2007, 455 ff.), ist darüber hinaus die Verteilung der Vermögenswerte wohlstandsrelevant. Dies kommt insbesondere in der privaten Absicherung der Alterseinkünfte zum Ausdruck: Vielfach bilden Wirtschaftssubjekte während des Erwerbslebens Kapital, um im Alter darauf zurückgreifen zu können.

Warum die wissenschaftliche Literatur dennoch von Studien dominiert wird, die überwiegend auf das Einkommen abstellen, hat auch technische Gründe: Analysen zur Wohlstandsverteilung basieren in der Regel auf Auswertungen von Mikrodatsätzen wie der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts oder dem Soziooekonomischen Panel (SOEP). Für diese Quellen werden zwar einkommensrelevante Angaben umfassend erhoben. Der Vermögenshintergrund der befragten Personen kann dabei aber nur unvollständig erfasst und dokumentiert werden. Mangels alternativer Datenquellen muss sich die Forschung deshalb vor allem auf die Messung der Einkommensverteilung konzentrieren (eine Ausnahme bildet die Studie von Becker et al., 2007).

Um dennoch den Einfluss der Vermögensverteilung zumindest mittelbar zu erfassen, stellen alternative Konzepte auf den Konsum oder das disponible Einkommen als Wohlstandsindikator ab. Diese Ansätze können das Problem der Datenerhebung zwar nicht lösen, ebenso wenig gelingt dies durch die Verwendung nominaler Einkommensgrößen. Aber konsumnahe Indikatoren beruhen auf der Idee, dass es durch die Berücksichtigung des Sparens und des Kapitalverzehrns zumindest mittelbar möglich ist, den Einfluss des Vermögens auf die Wohlstandsverteilung abzubilden. Einerseits signalisiert der Einkommenszufluss als Wohlstandsindikator, wird er isoliert betrachtet, bei einem Haushalt in der Ansparphase ein zu hohes Wohlstandsniveau: Nach dem Abzug der Sparbeiträge realisiert dieser Haushalt de facto ein niedrigeres Konsumniveau, als wenn er nicht sparen würde. Andererseits können in Phasen des Kapitalverzehrns – zum Beispiel im Alter – größere Konsummöglichkeiten wahrgenommen werden, als es der reine Einkommenszufluss anzeigt (Schröder, 2009, 3 ff.).

Messkonzepte und Bezugsgrößen: Des Weiteren ist bei der personellen Verteilung zwischen Primär- und Sekundäreinkommen zu unterscheiden. Erstere ergeben sich aus der Marktentlohnung, Letztere nach staatlich initiiertes und privater Umverteilung zwischen den einzelnen Wirtschaftssubjekten. Aus dem erzielten Markteinkommen und den Zu- und Abflüssen der Sekundäreinkommen ergibt sich das Nettoeinkommen. In welchem Verhältnis Markt- und Nettoeinkommen zueinander stehen, ist insbesondere für die Beurteilung staatlicher Redistributionspolitik von Bedeutung (Horschel et al., 2007, 34 ff.).

Darüber hinaus können nominale Größen betrachtet werden oder solche, die dem individuellen Bedarf im jeweiligen Haushaltskontext Rechnung tragen. Nach der üblichen Konvention erfordern Aussagen zur Verteilung des Wohlstands ein Maß, das die wohlstandsrelevanten Effekte durch gemeinsames Wirtschaften in größeren Haushaltsstrukturen abbildet. Deshalb werden in den meisten Verteilungsanalysen äquivalenzgewichtete Einkommensgrößen verwendet. Zu diskutieren ist jedoch, inwieweit auch die staatliche Redistributionspolitik mittels bedarfsgewichteter Einkommensgrößen beurteilt werden kann. Diese erfolgt schließlich in nicht unerheblichem Umfang ohne Rücksicht auf den Haushaltskontext und auf den daraus resultierenden individuellen Bedarf. Fraglich ist also, ob äquivalenzgewichtete Größen – im Lichte der verschiedenen Umverteilungsziele betrachtet – nicht ein verzerrtes Bild geben (Horschel/Pimpertz, 2008, 70).

Untersuchungsaufbau: Angesichts dieser Vielschichtigkeit kann nicht die Frage nach der einzig wahren Verteilung gestellt werden. Vielmehr geht es um unterschiedliche Aspekte eines facettenreichen Untersuchungsgegenstands. Entsprechend den unterschiedlichen Fragestellungen zur Verteilung sind auch methodische Spezifikationen in den jeweiligen Dimensionen nötig.¹ Daraus erklären sich sowohl der Aufbau des Teils II als auch die verschiedenen Untersuchungsansätze in den einzelnen Kapiteln:

- In Kapitel II.2 steht zunächst die funktionale Einkommensverteilung im Fokus. Aus makroökonomischer Perspektive wird die Verteilung der Einkommen auf die eingesetzten Faktoren Arbeit (abhängige Beschäftigung) und Kapital analysiert.
- Welche Einkommensverteilung resultiert daraus aber auf der personellen Ebene? Individuen können – wie oben gezeigt – mehrere Faktoren in unterschiedlichen Verhältnissen kombinieren. In Kapitel II.3 wird nach Indizien gesucht, die auf einen möglichen Zusammenhang zwischen der personellen und der funktionalen Verteilung der Primäreinkommen deuten können.

¹ Quartettspielern ist diese Problematik bestens bekannt: Wer nach der Verteilung – hier eher: nach der Rangfolge – unterschiedlicher Automodelle fragt, kennt seine Favoriten, die in einzelnen Dimensionen wie der Höchstgeschwindigkeit (im ökonomischen Beispiel: äquivalenzgewichtetes Nettoeinkommen) hervorstechen. Allerdings bedeuten einzelne überlegene Merkmale noch nicht, dass damit über alle dargestellten Dimensionen andere Spielkarten ausgestochen werden können. Die PS-Zahl (im ökonomischen Beispiel etwa der nominale Wert staatlicher Umverteilung) kann zwar positiven Einfluss auf die erreichbare Geschwindigkeit haben. Der Zusammenhang ist aber nicht zwingend, weil die Motorkraft in dem einen Fall für maximale Zugkraft, in dem anderen Fall für Höchstgeschwindigkeiten konzipiert wird (im ökonomischen Beispiel: bedarfsunabhängiger Einkommensteuertarif versus bedarfsorientierter Grundfreibetrag). Ebenso haben das Gewicht (im ökonomischen Beispiel etwa das Vermögen), der Luftwiderstand (im ökonomischen Beispiel: die Haushaltszusammensetzung) oder andere Faktoren Einfluss auf die Rangfolge oder das Verteilungsergebnis. Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen Merkmalen erschweren eine eindeutige Reihung, sodass sich für unterschiedliche Fragestellungen eigene Verteilungen ergeben und aus einer singulären Verteilung nicht ohne weiteres auf Rangfolgen geschlossen werden kann, die in anderen Dimensionen vorherrschen.

- Die tatsächliche Einkommenssituation ergibt sich aber erst, wenn neben den am Markt erzielten Primäreinkommen auch die Zu- und Abflüsse aufgrund von staatlicher und staatlich initiiertem Umverteilung einbezogen werden. Deren Einfluss auf die Markteinkommen steht im Fokus des Kapitels II.4.
- Die Verteilung des Wohlstands im engeren Sinne rückt erst mit den Kapiteln II.5 bis II.7 in den Mittelpunkt des Interesses. Bei einer Wohlstandsmessung müssen neben den staatlichen und staatlich initiierten Umverteilungsströmen auch die privaten erfasst werden. Zudem müssen Äquivalenzeinkommensgrößen betrachtet werden, die den jeweiligen Haushaltskontext einbeziehen. Kapitel II.5 gibt einen Überblick über die Wohlstandsverteilung, insbesondere über die relative Einkommensarmut in Deutschland und im internationalen Vergleich.
- Mit den Befunden der deskriptiven Statistik können zwar Indizien für sozialpolitischen Handlungsbedarf gesammelt werden. Aber erst die systematische Analyse kausaler Zusammenhänge erlaubt eine treffsichere Handlungsempfehlung. Die entsprechende Frage nach der Struktur und den Einflussfaktoren der Einkommensmobilität in Deutschland steht im Fokus des Kapitels II.6.
- Das besondere Augenmerk der Öffentlichkeit gilt einzelnen Problemgruppen – zum Beispiel Personen mit Migrationshintergrund oder Alleinerziehenden. Deshalb werden in Kapitel II.7 abschließend Armutsquoten und Ursachen differenziert nach soziodemografischen Merkmalen analysiert.

Literatur

Becker, Irene / **Grabka**, Markus M. / **Hauser**, Richard / **Westerheide**, Peter, 2007, Integrierte Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung, Abschlussbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, URL: http://www.bmas.bund.de/coremedia/generator/27417/property=pdf/a369_forschungsprojekt.pdf [Stand: 2008-11-28]

Grömling, Michael, 2001, Ist Ungleichheit der Preis für Wohlstand? Zum Verhältnis von Wachstum und Verteilung, Köln

Horschel, Nicole / **Pimpertz**, Jochen, 2008, Der Einfluss des Sozialstaates auf die Einkommensverteilung, in: *IW-Trends*, 35. Jg., Nr. 2, S. 69–80

Horschel, Nicole / **Pimpertz**, Jochen / **Schröder**, Christoph, 2007, Auswirkungen der monetären Umverteilung in Deutschland, in: *IW-Trends*, 34. Jg., Nr. 4, S. 33–49

Külp, Bernhard, 1994, Verteilung: Theorie und Politik, Stuttgart/Jena

Schröder, Christoph, 2009, Umverteilung und Einkommensarmut in Deutschland, in: *IW-Trends*, 36. Jg., Nr. 1, S. 3–17

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2007, Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/2008, Wiesbaden

Kapitel II.2

Michael Grömling

Einkommensverteilung aus makroökonomischer Perspektive

Inhalt

1	Entwicklung und Interpretation der funktionellen Einkommensverteilung	52
2	Die Lohnquote im Konjunkturverlauf	54
3	Die Lohnquote im Wachstumsprozess	55
4	Die Lohnquote im Reformprozess	57
5	Fazit	61
	Zusammenfassung	63
	Literatur	64
	Anhang II.2	66

1 Entwicklung und Interpretation der funktionellen Einkommensverteilung

Das von den Wirtschaftseinheiten in einer Volkswirtschaft erzielte Einkommen kann nach unterschiedlichen Kriterien den einzelnen verteilungspolitisch relevanten Analysegruppen zugeordnet werden (Grömling, 2001; 2008). Bei der sogenannten funktionellen Einkommensverteilung werden diese Gruppen nach der Art des Produktionsfaktors eingeteilt. Dabei werden die Anteile der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital (einschließlich Boden) am Volkseinkommen ermittelt. Dementsprechend erhält man einerseits die Arbeitseinkommensquote und andererseits die Kapitaleinkommensquote. In diesem Kontext gilt auch die Lohnquote als ein traditionelles Maß für die Einkommensposition des Faktors Arbeit. Bei der Lohnquote handelt es sich um den Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Volkseinkommen.



Die Lohnquote war in Westdeutschland ab 1950 und in Deutschland ab 1991 keine konstante und vor allem keine durchgängig rückläufige Größe (Abbildung II.2.1). Sie stieg in Westdeutschland von unter 60 Prozent Anfang der 1950er Jahre auf über 76 Prozent Anfang der 1980er Jahre an. Danach sank die Lohnquote bis Mitte der 1980er Jahre und bewegte sich seitdem unter leichten Schwankungen um einen Durchschnittswert von 71 bis 72 Prozent. Seit 2004 liegt die Lohnquote bei unter 70 Prozent. Im Jahr 2007 war dieses Verteilungsmaß in Deutschland auf unter 65 Prozent gesunken, was dem niedrigsten Wert seit Ende der 1960er Jahre in Westdeutschland entspricht. Im Jahr 2008 kam es zu einem Anstieg um 0,4 Prozentpunkte auf 65,2 Prozent. Der Rückgang der Lohnquote zwischen den Jahren 2004 und 2008 von 68 auf 65,2 Prozent resultiert daraus, dass die Unternehmens- und Vermögenseinkommen im Jahresdurchschnitt um gut 5 Prozent und die Arbeitnehmerentgelte nur um knapp 2 Prozent pro Jahr angestiegen sind.

Die Lohnquote ist allerdings seit jeher eine problematische Größe, um die Verteilungssituation eines Landes zu bewerten (Kroker, 1999; Grömling, 2006). Ihre Berechnung und Interpretation sind mit einer Reihe von empirischen Problemen behaftet.

Statistische Grundlagen: Im Rahmen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) ist das Volkseinkommen als Summe der Arbeitnehmerentgelte sowie der Unternehmens- und Vermögenseinkommen aller Sektoren nicht vorgesehen. Es wird in Deutschland im Gegensatz zu anderen Ländern zusätzlich ausgewiesen. Während für die Arbeitnehmerentgelte durch die Lohn- und Gehaltsmeldungen der Unternehmen tatsächliche Daten zur Verfügung stehen, beruhen die Unternehmens- und Vermögenseinkommen auf einer Vielzahl von Schätzungen und mehrfacher Differenzbildung (Link, 1995, 10 ff.; Essig, 2000; Gollin, 2002; Brümmerhoff, 2007). Die Einkommen aus Unternehmenstätigkeit und Vermögen sind ein Sammelposten verschiedenster Einkommensarten, die auch sämtliche Vermögenseinkommen der privaten und öffentlichen Haushalte (zum Beispiel den Bundesbankgewinn) umfassen. Die Unternehmens- und Vermögenseinkommen werden auch nach der jüngsten Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) vom April 2005 nicht originär berechnet, sondern sind eine Residualgröße zwischen dem Volkseinkommen und den Arbeitnehmerentgelten (Braakmann et al., 2005). Sämtliche statistischen Unschärfen und Messfehler in den VGR schlagen sich somit in diesem Aggregat nieder.

Querverteilung: Bei der funktionellen Einkommensverteilung sollen die Anteile der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital am Volkseinkommen abgebildet werden. Entsprechend erwartet man die Arbeits- und die Kapitaleinkommensquote. Die Lohnquote wird dem Anteil des Produktionsfaktors Arbeit allerdings nicht gerecht. Außerdem erlaubt sie keinen Rückschluss auf die gesamte Einkommensposition der Arbeitnehmer eines Landes. Das liegt allein schon daran, dass die Arbeitnehmer auch Kapitaleinkommen in Form von Zinsen, Dividenden, Mieten und Pachten erhalten. Bei einer wachsenden Bedeutung von Kapitaleinkommen – wie es in vielen entwickelten Volkswirtschaften der Fall ist – verliert die Lohnquote an verteilungspolitischer Relevanz (Kalmbach, 1995; Krueger, 1999). Ebenso wenig kann die Kapitaleinkommensquote als Gewinnquote der Unternehmen interpretiert werden, da sie unter anderem die Vermögenseinkommen der Arbeitnehmer enthält.

Selbstständigeneinkommen: Das Einkommen, das Selbstständige und mithelfende Familienangehörige verdienen, zählt in den VGR nicht zum Arbeitseinkommen, sondern zum Kapitaleinkommen. Entsprechend umfasst die Lohnquote nicht die gesamten Arbeitseinkommen einer Volkswirtschaft (Kravis, 1959; Gollin, 2002). Unterstellt man, dass ein Selbstständiger und ein mithelfender Familienangehöriger das gleiche Arbeitseinkommen pro Kopf beziehen wie ein unselbstständiger Arbeitnehmer, dann ergibt sich ein deutlich höherer Anteil der gesamten Arbeitseinkommen am Volkseinkommen (Arbeitseinkommensquote). Dabei dürfte die Annahme, ein Selbstständiger beziehe ein gleich hohes Durchschnittseinkommen wie ein Arbeitnehmer, das Ausmaß des so berechneten Arbeitseinkommens der Selbstständigen eher unterschätzen.

Ungeachtet der vergleichsweise hohen Werte Mitte der 1970er und Anfang der 1980er Jahre sowie des Rückgangs auf unter 75 Prozent in den letzten Jahren lag die gesamte

Arbeitseinkommensquote hierzulande meistens relativ nahe am langfristigen Durchschnitt von rund 80 Prozent. Der Anteil der gesamten Arbeitseinkommen am Volkseinkommen war in den 1990er Jahren weitgehend stabil. Im Gegensatz zur Entwicklung in Westdeutschland bis 1991 laufen die Arbeitseinkommens- und die Lohnquote in Deutschland seit 1991 wieder leicht auseinander. Das liegt an der Bedeutungsveränderung der selbstständigen Tätigkeiten. Während der Selbstständigenanteil (einschließlich der mithelfenden Familienangehörigen) in Westdeutschland von Anfang der 1950er Jahre bis Anfang der 1990er Jahre von über 30 Prozent auf gut 10 Prozent sank, stieg die Quote in Deutschland in den Jahren von 1991 bis 2008 um 2 Prozentpunkte auf 11,1 Prozent an.

Der starke Rückgang in Westdeutschland war in den frühen Jahren der Bundesrepublik stark geprägt vom Strukturwandel weg von der Landwirtschaft und hin zum Industrie- und Dienstleistungssektor. Später dann in den Jahren 2004 und 2005 hat vor allem die zunehmende selbstständige Erwerbstätigkeit – zum Beispiel im Rahmen von Ich-AGs – zu einer ansteigenden Selbstständigenquote und damit einem höheren Einkommen aus Unternehmertätigkeit beigetragen. In diesen beiden frühen Jahren des jüngst ausgelaufenen Aufschwungs stieg die Anzahl der Selbstständigen um insgesamt knapp 290.000 Personen an, während die Anzahl der Arbeitnehmer um über 160.000 Personen zurückging. Erst mit dem Jahr 2006 expandierte die Anzahl der Arbeitnehmer deutlich stärker als die der Selbstständigen.

2 Die Lohnquote im Konjunkturverlauf

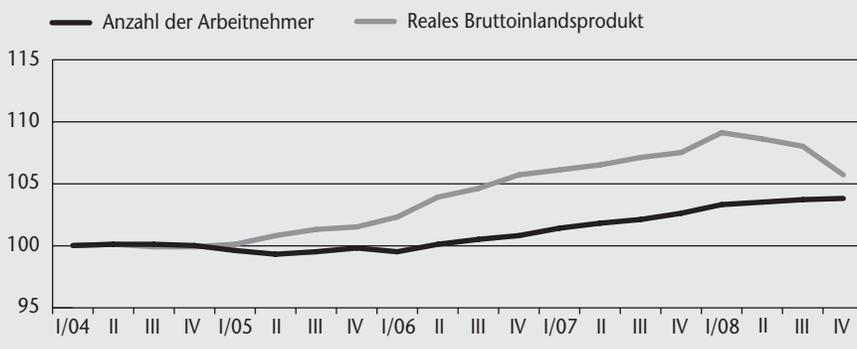
Abbildung II.2.1 zeigt auch, dass die Lohnquote stark auf die gesamtwirtschaftliche Lage reagiert. Die Gipfel Mitte der 1970er und Anfang der 1980er Jahre sowie der Höhepunkt in Deutschland im Jahr 1993 weisen darauf hin, dass die Lohnquote besonders in konjunkturell schlechten Zeiten vergleichsweise stark ansteigt (Krämer, 1995; Link, 1995). Auch für andere Länder – zum Beispiel die USA – zeigt sich ein antizyklischer Verlauf der Lohnquote (Young, 2004). Das liegt aber weniger an starken Schwankungen der Arbeitnehmerentgelte, sondern vielmehr an der hohen Volatilität der Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Die Standardabweichung der jährlichen Veränderungsraten dieser Einkommen war in den Jahren von 1960 bis 2008 deutlich höher als die der Arbeitnehmerentgelte. Während die nominalen Unternehmensgewinne und Kapitaleinkommen in einer konjunkturellen Abschwungphase auch absolut sinken, so zum Beispiel im Krisenjahr 1993, wachsen die Arbeitseinkommen in der Regel beständig an.

Letzteres liegt daran, dass die Unternehmen bei Beginn einer Konjunkturkrise versuchen, die Beschäftigung zunächst aufrechtzuerhalten. Entsprechend steigt der Anteil der Einkommen aus unselbstständiger Arbeit in dieser Phase rückläufiger Unternehmensgewinne und Vermögenseinkommen an. Hinzu kommt, dass die Gewerkschaften im beginnenden Abschwung in der Vergangenheit teilweise Tarifabschlüsse durchsetzen konnten, die in der Folgezeit über die Produktivitätsentwicklung hinausgingen. Anders verhält es sich im Aufschwung. Die Beschäftigung und damit die Arbeitseinkommen kommen erst zeitverzögert in Schwung, während sich die Gewinnsituation der Unternehmen und auch

Produktion und Beschäftigung in Deutschland

Abbildung II.2.2

Saisonbereinigte Werte, Index: 1. Quartal 2004 = 100



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2009; eigene Berechnungen

die Kapitaleinkommen der privaten Haushalte bereits deutlich erholen. Abbildung II.2.2 zeigt dazu für den jüngsten Aufschwung und den im Jahr 2008 einsetzenden Abschwung, dass die Beschäftigung gemessen an der Anzahl der Arbeitnehmer der Produktion merklich nachläuft: Während das reale Bruttoinlandsprodukt bereits ab dem Jahresanfang 2005 durchgängig anstieg, kam die Beschäftigung erst ab dem zweiten Quartal 2006 in Fahrt. Trotz des bereits ab dem zweiten Quartal 2008 rückläufigen BIP setzte sich der Beschäftigungsaufbau in Deutschland – wenngleich mit nachlassendem Tempo – noch bis in das vierte Quartal 2008 fort.

3 Die Lohnquote im Wachstumsprozess

Der Anteil eines Produktionsfaktors am Volkseinkommen hängt langfristig davon ab, wie intensiv dieser Faktor im gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozess eingesetzt wird. Vor allem durch den technischen Fortschritt ändern sich die Faktoreinsatzverhältnisse im Zeitablauf. Dies hat dann auch Auswirkungen auf die Einkommensverteilung (Knappe/Funk, 1993; Grömling, 2001; 2008). Die Globalisierung verstärkt den technischen Wandel zusätzlich (Guscina, 2006; Jaumotte/Tytell, 2007). Technischer Fortschritt wird in diesem Zusammenhang in erster Linie als Verfahrensinnovation verstanden. Das kann zweierlei bedeuten: Zum einen kann mit weniger Input von Arbeit und Kapital ein gleich großer Output erwirtschaftet werden. Zum anderen gilt in einer auf die Erweiterung der Güterversorgung und damit der materiellen Wohlfahrt abzielenden Interpretation, dass mit einem gleichen Input ein größerer Output realisiert werden kann.

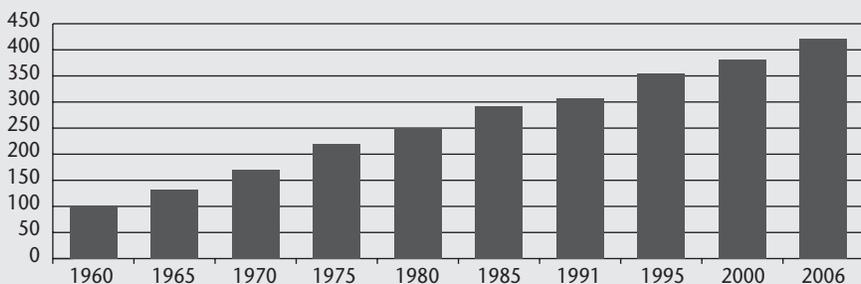
In der Realität zeigt sich, dass technischer Fortschritt langfristig mit einer Zunahme an Arbeitsplätzen einhergeht (Grömling, 2001, 60). In Westdeutschland stieg in den Jahren von 1970 bis 1991 die Anzahl der Erwerbstätigen um fast 4,7 Millionen Personen und damit um insgesamt fast 18 Prozent an. Dieser Trend gilt auch in einer gesamtdeutschen Be-

trachtung: Die Anzahl der Erwerbstätigen in Deutschland lag im Jahresdurchschnitt 2008 um 1,73 Millionen höher als im Jahr 1991 – und sogar um fast 2,9 Millionen höher als beim Beschäftigungstiefpunkt Mitte der 1990er Jahre. Im Vergleich zum Beschäftigungsstand des Jahres 2003 – also vor Beginn des jüngst ausgelaufenen Aufschwungs – stieg die Anzahl der Erwerbstätigen bis 2008 um über 1,6 Millionen Personen an. Es wird an späterer Stelle jedoch noch darauf hingewiesen, dass gleichzeitig mit dem Anstieg der Erwerbstätigkeit auch die Arbeitslosigkeit in Deutschland zugenommen hat.

Entwicklung der Kapitalintensität in Deutschland

Abbildung II.2.3

Preisbereinigter Kapitalstock je Erwerbstätigen, (verketteter) Index: 1960 = 100



Bis 1985: Westdeutschland.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2008a und 2008b; eigene Berechnungen

Für die Verteilungswirkungen spielt besonders der arbeitssparende technische Fortschritt eine bedeutende Rolle. Dieser geht mit einem Anstieg der Kapitalintensität, also des Verhältnisses von realem Kapitalstock (K) zur Anzahl der Erwerbstätigen (A) einher. Für den Unternehmenssektor in Westdeutschland kann seit 1960 ein kontinuierlicher Anstieg der Kapitalintensität beobachtet werden (Abbildung II.2.3). Der Faktor Arbeit wurde immer reichlicher mit Kapital ausgestattet. Ein wachsender Arbeitseinsatz ging also mit einem noch stärker wachsenden Kapitalstock einher. Gleichzeitig wurde aber auch – vor allem geringqualifizierte – Arbeit durch Kapital ersetzt. Beides führte schließlich dazu, dass Arbeit in der gesamtwirtschaftlichen Faktorkombination hierzulande relativ an Bedeutung verlor.

In diesen Modellrahmen kann besonders der arbeitssparende technische Fortschritt nach Hicks (1932) integriert werden (Rose, 1977). Eine ausführliche Beschreibung der funktionellen Einkommensverteilung liefert der Anhang II.2. Für Hicks sind das Faktorpreisverhältnis (l/r) und die Kapitalintensität (K/A) entscheidende Stellgrößen: Arbeitssparender technischer Fortschritt geht mit einem Anstieg der Kapitalintensität einher. Außerdem unterstellt Hicks, dass das Verhältnis der Grenzproduktivitäten von Arbeit und Kapital und damit das Faktorpreisverhältnis (l/r) konstant bleiben. Aus Gleichung (1) wird ersichtlich, dass es bei arbeitssparendem technischen Fortschritt, der mit einem Anstieg der Kapitalintensität (K/A) einhergeht, und einem konstanten Faktorpreisverhältnis (l/r) zu einem Anstieg des Verhältnisses von Kapitaleinkommen zu Arbeitseinkommen (R^*/L^n)

kommt. Gleichbedeutend damit sinkt in diesem Zusammenhang die Lohnquote (L^n/Y^n) und die Kapitaleinkommensquote (R^n/Y^n) steigt:

$$(1) \quad R^n/L^n = (K/A)/(l/r)$$

Dieser arbeitssparende technische Fortschritt führt gemäß der neoklassischen Theorie bei einem konstanten Faktorpreisverhältnis langfristig zu einem Rückgang der Lohnquote und somit zu einer Verschlechterung der Einkommensverteilung zulasten des Faktors Arbeit. Über die absolute Einkommensentwicklung des Faktors Arbeit wird damit nichts ausgesagt. Arbeitssparender technischer Fortschritt muss prinzipiell nicht mit Arbeitslosigkeit einhergehen. In der neoklassischen Theorie stellt sich die Frage einer technologisch bedingten Arbeitslosigkeit nicht, da flexible Faktorpreise stets Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt ausgleichen. Ein Anstieg der Kapitalintensität kann bei Vollbeschäftigung des Faktors Arbeit erfolgen, wenn technischer Fortschritt als eine Chance gesehen wird, die produzierte Gütermenge und den Wohlstand unter Einsatz aller Produktionsfaktoren zu vergrößern.

4 Die Lohnquote im Reformprozess

Trotz der angestiegenen Kapitalintensität ist die Lohnquote in Deutschland über eine lange Zeit bei kurzzeitigen deutlichen Auf- und Abwärtsbewegungen nicht stark zurückgegangen (vgl. Abbildung II.2.1). Sie lag im Jahr 1990 in Westdeutschland mit 70 Prozent um rund 10 Prozentpunkte über dem Niveau des Jahres 1960, wobei sie besonders Anfang der 1980er Jahre entgegen den theoretischen Ausführungen auf über 75 Prozent stark angestiegen war. In Deutschland lag sie im Zeitraum 1991 bis 2003 – bei leichten Schwankungen (Standardabweichung 0,8) und einem Mittelwert von 71,4 Prozent – in einem engen Korridor von 70 bis gut 72 Prozent. Zudem ist das Faktorpreisverhältnis langfristig nicht konstant geblieben, sondern ebenfalls – im Gegensatz zu der in Abschnitt 3 dargelegten Theorie – stark angestiegen (Grömling, 2001, 64).

In der zu Gleichung (1) konformen Gleichung $(L^n/R^n) = (l/r) \cdot (A/K)$ zeigt sich, dass eine langfristig mehr oder weniger konstante Lohnquote (L^n/Y^n) oder ein konstantes Faktoreinkommensverhältnis (L^n/R^n) wie in Westdeutschland zustande kommen kann, wenn der Anstieg des Faktorpreisverhältnisses (l/r) den Rückgang des relativen Arbeitseinsatzes (A/K) oder den spiegelbildlichen Anstieg der Kapitalintensität (K/A) nahezu ausgleicht. Auf den ersten Blick legt dies den Gedanken nahe, dass sich die in der Theorie erwarteten Verteilungswirkungen des technischen Fortschritts zulasten des Faktors Arbeit durch einen Anstieg der relativen Arbeitskosten verhindern ließen. Dies ignoriert jedoch die Kehrseite dieser Entwicklung: Der Anstieg der Faktorpreisrelation hat offensichtlich dazu beigetragen, dem Rückgang der Lohnquote entgegenzuwirken. Allerdings hat dies auch dazu geführt, dass der Faktor Arbeit in Deutschland nicht mehr vollständig im gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozess eingesetzt wird. Das Kapital-Arbeits-Verhältnis stieg in Westdeutschland im langfristigen Vergleich nicht nur deshalb, weil dem Faktor Arbeit ein

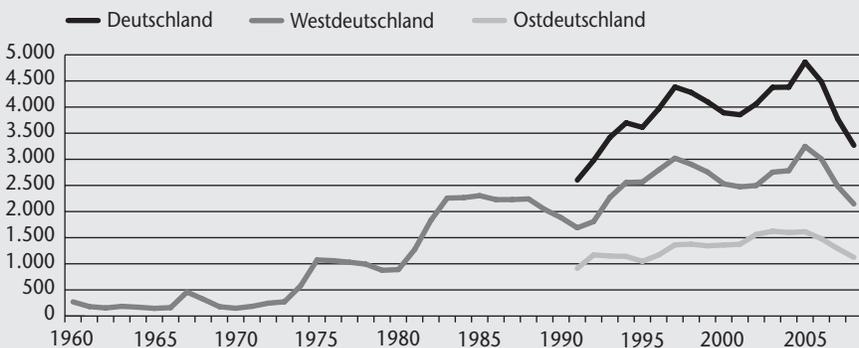
immer größerer und effizienterer Kapitalstock zur Seite gestellt wurde, sondern es wuchs auch, weil der Faktor Arbeit teilweise durch Kapital ersetzt wurde.

Diese Rationalisierungen können ebenfalls durch die relative Verteuerung des Arbeitseinsatzes erklärt werden. Die lange Zeit vergleichsweise hohe Gewerkschaftsmacht und die vielfältigen sozialstaatlichen Aktivitäten haben den Faktor Arbeit in Deutschland zunehmend verteuert und neben der rationalisierungsbedingten Kapitalintensivierung der deutschen Wirtschaft eine Verlangsamung der Kapitalbildung bewirkt (Giersch et al., 1992, 208 ff.; Berthold et al., 1998). In offenen Volkswirtschaften kommt es bei einer anhaltend expansiven Lohnpolitik zu Kapitalverlagerungen an andere Standorte – vor allem in arbeits- und lohnintensiven Bereichen. In der mittleren Frist ist Arbeit leichter durch Kapital zu substituieren und die Arbeitsnachfrage reagiert stärker auf Reallohnänderungen. Spiegelbildlich zu dieser Entwicklung ist die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland seit Mitte der 1970er Jahre schubweise angestiegen (Abbildung II.2.4). Die in Abbildung II.2.3 dargestellte stetige Erhöhung der Kapitalintensität in Westdeutschland und Deutschland war also zwar geprägt durch den in Abschnitt 3 angesprochenen Anstieg der Erwerbstätigkeit. Gleichzeitig ist aber auch die Arbeitslosigkeit angestiegen und die Kapitalbildung hat sich verlangsamt. Dies kann als ein Beleg für eine institutionelle Verschlechterung – zum Beispiel der Standortbedingungen – interpretiert werden, die sich auch in einem steigenden Faktorpreisverhältnis niedergeschlagen hat.

Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland

Abbildung II.2.4

Registrierte Arbeitslose, in 1.000



Quelle: BA, 2008

Das Verteilungsarrangement in Deutschland hat also einerseits durch einen Anstieg der relativen Arbeitskosten die funktionale Verteilungsbilanz stabilisiert. Andererseits hat es dazu beigetragen, dass der Faktor Arbeit nicht effizient genutzt wird: zum einen durch die stark angestiegene Arbeitslosigkeit und zum anderen durch die rückläufige Arbeitszeit (Grömling, 2008).

Der deutliche Rückgang der Lohnquote in Deutschland seit 2004 wirft die Frage auf, ob dies die Folge konjunktureller Einflüsse oder auch das Ergebnis von strukturellen Ver-

änderungen und Reformen ist. Wie in einem Aufschwung üblich sind die Unternehmens- und Vermögenseinkommen in diesem Zeitraum auf Basis der VGR deutlich angestiegen. Im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2008 belief sich der Zuwachs auf 5,2 Prozent pro Jahr. Die Beschäftigung kam, wie in Abbildung II.2.2 gezeigt, mit deutlicher Verzögerung in Schwung: Zu einem Zuwachs der Anzahl der Arbeitnehmer kam es erst im Jahr 2006.

Arbeitsmarktinstitutionen und ihre Veränderungen durch Reformen beeinflussen die Einkommensverteilung in einer Volkswirtschaft über ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung (Checchi/García-Peñalosa, 2008). Zunächst sei angemerkt, dass Deutschland – zumindest beim Blick auf die industrielle Entwicklung – im Jahr 2004 seine längste Stag-nationsphase der Nachkriegszeit hinter sich gelassen hat. Die boomende Weltwirtschaft in Verbindung mit den unternehmerischen Restrukturierungen hat die konjunkturelle Erholung ausgelöst. Gleichzeitig hat die wichtige wirtschaftspolitische Neuausrichtung mit der Agenda 2010 eine strukturelle Verbesserung im Sinn einer Zunahme des Potenzialwachstums bewirkt (Deutsche Bundesbank, 2007; vgl. auch Kapitel I.1). Zudem hatte der Wandel der Arbeitswelt durch die Globalisierung, den Strukturwandel, die Individualisierung der Lebensstile und den Altersstrukturwandel auch Auswirkungen auf das Verhalten der Tarifparteien (Funk, 2003; Bental/Demougin, 2006).

Der Rückgang der Lohnquote hängt auch damit zusammen, dass in den letzten Jahren in Deutschland ein für hiesige Verhältnisse hohes Maß an Lohnmoderation zu beobachten war (Lesch, 2007; Schröder, 2008). Dies kann zum Beispiel an der Entwicklung der Lohnstückkosten gezeigt werden, in denen sich die Veränderungen der Arbeitskosten und der Produktivität des Faktors Arbeit niederschlagen. Bei der Interpretation der Lohnstückkosten muss allerdings deren Endogenität berücksichtigt werden. Hohe Arbeitskostenanstiege können zu Produktivitätssteigerungen führen, wenn infolge der Verteuerung des Arbeitseinsatzes erst die weniger produktiven Arbeitskräfte freigesetzt werden. Der resultierende Produktivitätsfortschritt enthält dann die sogenannte Entlassungsproduktivität. Die Lohnstückkosten können im Fall von hohen Arbeitskostenanstiegen sogar rückläufig sein – auf Kosten einer zunehmenden Arbeitslosigkeit.

Die Lohnquote kann – allerdings nur annähernd – als Lohnstückkosten interpretiert werden: Die Lohnquote (siehe dazu ausführlich Anhang II.2) entspricht dem Verhältnis von Reallohn (l/p) zu Arbeitsproduktivität (Y/A):

$$(2) \quad (L^n/Y^n) = (l \cdot A)/(p \cdot Y) = (l/p)/(Y/A)$$

Die Lohnstückkosten (LSK) sind definiert als Quotient aus dem nominalen Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer ($(l \cdot A)/A$) und der Produktivität des Faktors Arbeit (Y/A). Dabei muss die reale Bruttowertschöpfung (Y) auf die Anzahl aller Erwerbstätigen bezogen werden, weil sie von allen Erwerbstätigen und nicht nur von den Arbeitnehmern erbracht wird. Die Größe A steht in Gleichung (3) für die Erwerbstätigen (Arbeitnehmer und Selbstständige). Die Größe Y repräsentiert in Gleichung (2) das Volkseinkommen und in Gleichung (3) das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Im Jahr 2008 belief sich bei einem BIP in Höhe von knapp 2.490 Milliarden Euro und einem Volkseinkommen von 1.880 Milliarden Euro die absolute Differenz beider Größen auf 610 Milliarden Euro. Dies erklärt sich aus den

grenzüberschreitenden Primäreinkommen, den Abschreibungen und den Produktions- und Importabgaben (abzüglich Subventionen).

$$(3) \text{ LSK} = ((1 \cdot A)/A)/(Y/A)$$

Unter der Annahme, dass die Anzahl der Arbeitnehmer und die Anzahl der Erwerbstätigen übereinstimmen – oder mit gleichem Tempo wachsen –, gilt für die Lohnstückkosten:

$$(4) \text{ LSK} = (1 \cdot A)/Y = 1/(Y/A)$$

Der Unterschied zur Lohnquote besteht unter dieser Annahme darin, dass bei den Lohnstückkosten das reale BIP und bei der Lohnquote das nominale Volkseinkommen berücksichtigt wird. Ungeachtet der Einkommensdifferenz spiegelt die Lohnquote das Verhältnis von Reallohn zu Arbeitsproduktivität wider, während die Lohnstückkosten das Verhältnis von Nominallohn zu Arbeitsproduktivität darstellen. Nur bei konstanten Erzeugerpreisen entsprechen sich dann die Entwicklung der Lohnquote und die der Lohnstückkosten. Diese Annahme trifft allerdings für Deutschland in den letzten Jahren nicht zu: Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene stiegen die Erzeugerpreise – hier der Deflator des Bruttoinlandsprodukts – im Zeitraum 2004 bis 2008 um durchschnittlich 1,1 Prozent pro Jahr. Rund zwei Drittel der unterschiedlichen Dynamik von Lohnquote und Lohnstückkosten im Zeitraum 2004 bis 2008 resultieren aus der Preisdynamik, gut ein Viertel aus der unterschiedlichen Entwicklung von BIP und Volkseinkommen und der verbleibende Rest aus der leicht divergierenden Dynamik bei den Erwerbstätigen und den Arbeitnehmern. Nur wenn man diese drei Unterschiede außen vor lässt, dann erlaubt die Lohnstückkostenentwicklung die folgenden Rückschlüsse auf die Veränderungsrichtung der Lohnquote.

Im Zeitraum 1992 bis 2003 übertrafen in Deutschland die Zuwächse der Nominallöhne $[(1 \cdot A)/A]$ regelmäßig die der Produktivität (Y/A) . Die einzige Ausnahme gab es im Jahr 1997. Entsprechend stiegen damals die Lohnstückkosten an, im Durchschnitt um 1,2 Prozent pro Jahr. Insgesamt hat sich in diesem Zeitraum die Lohnquote – wenngleich mit leichten Schwankungen – nicht verändert. In den Jahren von 2004 bis 2006 waren die Lohnstückkosten jedoch rückläufig. Die nominalen Lohnzuwächse je Arbeitnehmer fielen im Durchschnitt dieser Jahre um 0,9 Prozentpunkte geringer aus als die Produktivitätssteigerungen. Das lag weniger an einem höheren Produktivitätszuwachs als vielmehr an den nur verhalten gestiegenen Arbeitsentgelten je Arbeitnehmer. Der Produktivitätszuwachs in diesem Zeitraum entsprach fast dem Durchschnitt der Jahre 1992 bis 2003. Er ging zudem mit einem durchschnittlichen Anstieg der Anzahl der Erwerbstätigen von 0,3 Prozent pro Jahr einher. Zeitgleich zeigte sich der deutliche Rückgang der Lohnquote. Zudem dürfte sich zuletzt auch das Faktorpreisverhältnis nicht mehr im früheren Ausmaß erhöht haben. Dies gilt vor allem in Anbetracht des niedrigen und kaum veränderten Zinsniveaus. Nicht zuletzt muss bei der Entwicklung der Lohnquote im Betrachtungszeitraum 2004 bis 2006 auch die divergierende Entwicklung zwischen der Anzahl der Erwerbstätigen und der Arbeitnehmer genannt werden.

In den vergangenen beiden Jahren sind die gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten aber wieder gestiegen. Dies gilt vor allem für das Jahr 2008: Während die Arbeitsentgelte je Arbeitnehmer mit einem Plus von 2 Prozent den höchsten Anstieg seit der ersten Hälfte der 1990er Jahre erreichten, war die Veränderung der Produktivität erstmals seit 1991 negativ. Dies erklärt sich aus der Produktionsverlangsamung in Verbindung mit der weiter expandierenden Beschäftigung (vgl. Abbildung II.2.2).

Die Lohnzurückhaltung hat die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Deutschland im internationalen Vergleich erhöht. Das hat mit dazu beigetragen, die Chancen der hohen globalen Güternachfrage durch steigende Exporte und einen auf Rekordkurs ansteigenden Außenbeitrag zu nutzen. Nicht zuletzt hat diese Lohnmoderation auch die Erholung am Arbeitsmarkt eingeleitet. Der Stellenaufbau in Deutschland (vgl. Abbildung II.2.2) und der starke Rückgang der Arbeitslosigkeit (vgl. Abbildung II.2.4) belegen dies. Noch im Jahr 2008 haben sich der Beschäftigungsaufbau und der Abbau der Arbeitslosigkeit fortgesetzt – trotz der immer stärker werdenden Bremseffekte, die sich durch das Überspringen der Finanzmarktkrise auf die Realwirtschaft ergaben. Kompatibel mit den theoretischen Erwartungen gemäß Abschnitt 3 ist infolge der deutlichen Erholung bei den Inlandsinvestitionen in den letzten Jahren die Kapitalintensität weiter angestiegen (vgl. Abbildung II.2.3). Der empirische Befund in Deutschland passt zumindest in den Jahren von 2004 bis 2007 im Gegensatz zu den vorangegangenen Dekaden stärker zu den theoretischen Aussagen: Bei einer steigenden Kapitalintensivierung und einem mehr oder weniger stabilen Faktorpreisverhältnis ging die Lohnquote zurück. Dies ist insofern nicht als eine verteilungspolitische Schiefelage zu interpretieren, da diese Entwicklung zum Ersten mit einer immer kräftiger werdenden Erholung am Arbeitsmarkt einhergegangen ist und zum Zweiten nichts über die absolute Einkommensentwicklung aussagt.

5 Fazit

Die Lohnquote als eine traditionelle Messgröße für die funktionelle Einkommensverteilung ist nach einer langen Stabilitätsphase in den Jahren von 2004 bis 2007 deutlich von 68 Prozent auf unter 65 Prozent zurückgegangen. Dies erklärt sich nicht allein aus der konjunkturellen Erholung, die mit einer deutlichen Verbesserung bei den Kapitaleinkommen einherging. Auch strukturelle Reformen haben die Bedeutung der Arbeitseinkommen der Arbeitnehmer im gesamten Einkommensgefüge vermindert. Dazu gehört in erster Linie die moderate Lohnpolitik, die sich auch in rückläufigen Lohnstückkosten niedergeschlagen hat. Diese Lohnpolitik hat in Verbindung mit den Arbeitsmarktreformen hierzulande seit dem letzten Beschäftigungstief im Jahr 2003 das Entstehen von über 1,6 Millionen neuen Arbeitsplätzen ermöglicht – davon mehr als 1,2 Millionen neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer. Die Anzahl der Arbeitslosen ist seit dem Rekordwert von fast 4,9 Millionen Personen im Jahresdurchschnitt 2005 auf knapp 3,3 Millionen im Jahresmittel 2008 gesunken. Diese Entwicklung steht im Kontrast zur langfristigen Entwicklung in Westdeutschland und später auch in Deutschland, die von einer mehr oder weniger stabilen Lohnquote gekennzeichnet war. Eine stabile Lohnquote kann bei übermäßigen Lohn-

steigerungen zustande kommen. Der volkswirtschaftliche Preis dafür liegt dann in einem Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die Entwicklung in den letzten Jahren hat dagegen gezeigt, dass eine rückläufige Lohnquote in Zeiten technischer Neuerungen nicht als eine soziale Schieflage interpretiert werden kann. Eine solche Schieflage ist nämlich nicht der Fall, wenn die rückläufige Lohnquote mit einem Zuwachs an Erwerbstätigkeit und einem Rückgang an Arbeitslosigkeit verbunden ist.

Allerdings muss abschließend noch einmal deutlich darauf hingewiesen werden, dass die Lohnquote nur ein sehr eingeschränktes Maß zur Bewertung der Verteilungssituation in einer Volkswirtschaft ist. Für verteilungs- und wirtschaftspolitische Analysen ist vielmehr die personelle Einkommensverteilung heranzuziehen (vgl. Kapitel II.1). Die Lohnquote beschreibt eine Verteilungssituation, die den volkswirtschaftlichen Produktionsprozess und die damit einhergehenden Einkommen auf die beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital reduziert. Dabei wird die Querverteilung ignoriert. Zudem bezieht sich der Arbeitsbegriff, der sich in der Lohnquote niederschlägt, nur auf die abhängig beschäftigten Arbeitnehmer. Damit werden veränderte Erwerbsformen – Selbstständigkeit und Individualisierung – bei der Einkommensposition des Produktionsfaktors Arbeit nicht adäquat berücksichtigt.

Zusammenfassung

- Die Lohnquote als Maß der funktionellen Einkommensverteilung ist in den Jahren von 2004 bis 2007 deutlich gefallen – nachdem sie seit Mitte der 1980er Jahre trotz konjunktureller Spitzen relativ stabil geblieben war.
- Neben konjunkturellen erklären auch strukturelle Faktoren die rückläufige Lohnquote im vergangenen Aufschwung.
- Die moderate Lohnpolitik hat einerseits in Verbindung mit einer fortgesetzten Kapitalintensivierung die Bedeutung der Arbeitseinkommen der Arbeitnehmer am Volkseinkommen vermindert.
- Andererseits sind dadurch in Kombination mit den Arbeitsmarktreformen in Deutschland von 2003 bis 2008 auch mehr als 1,6 Millionen neue Arbeitsplätze entstanden – davon gut 1,2 Millionen abhängige Beschäftigungsverhältnisse.
- Im Gegensatz zu früher wurde die Lohnquote zuletzt nicht mehr durch eine relative Verteuerung des Faktors Arbeit und die damit einhergehende Arbeitslosigkeit stabilisiert.

Literatur

- BA** – Bundesagentur für Arbeit, 2008, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland: Dezember und das Jahr 2008, Nürnberg
- Bental**, Benjamin / **Demougin**, Dominique, 2006, Institutions, Bargaining Power and Labor Shares, SFB 649 „Economic Risk“, Discussion Paper 2006-009, Humboldt-Universität Berlin
- Berthold**, Norbert / **Fehn**, Rainer / **Thode**, Eric, 1998, Fallende Lohnquote und steigende Arbeitslosigkeit: Ist das „Ende der Bescheidenheit“ die Lösung?, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., Nr. 12, S. 736–742
- Braakmann**, Albert / **Hartmann**, Norbert / **Räth**, Norbert / **Strohm**, Wolfgang, 2005, Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2005 für den Zeitraum 1991 bis 2004, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 5, S. 425–462
- Brümmerhoff**, Dieter, 2007, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, München
- Checchi**, Daniele / **García-Peñalosa**, Cecilia, 2008, Labour market institutions and income inequality, in: Economic Policy, Vol. 23, No. 56, S. 601–649
- Deutsche Bundesbank**, 2007, Fortschritte bei der Stärkung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumspotenzials, in: Monatsbericht Oktober, Frankfurt am Main, S. 35–45
- Essig**, Hartmut, 2000, Darstellung der Einkommen nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 2, S. 87–97
- Funk**, Lothar, 2003, Der neue Strukturwandel: Herausforderung und Chance für die Gewerkschaften, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 47-48, S. 14–22
- Giersch**, Herbert / **Paqué**, Karl-Heinz / **Schmieding**, Holger, 1992, The fading miracle: Four decades of market economy in Germany, Cambridge (Mass.)
- Gollin**, Douglas, 2002, Getting Income Shares Right, in: Journal of Political Economy, Vol. 110, No. 2, S. 458–474
- Grömling**, Michael, 2001, Ist Ungleichheit der Preis für Wohlstand? Zum Verhältnis von Wachstum und Verteilung, Köln
- Grömling**, Michael, 2006, Die Lohnquote – ein statistisches Artefakt und seine Interpretationsgrenzen, in: IW-Trends, 33. Jg., Nr. 1, S. 35–48
- Grömling**, Michael, 2008, Die wirtschaftspolitische Problematik der Lohnquote, in: Funk, Lothar (Hrsg.), Anwendungsorientierte Marktwirtschaftslehre und Neue Politische Ökonomie: Wirtschaftspolitische Aspekte von Strukturwandel, Sozialstaat und Arbeitsmarkt, Marburg, S. 497–520
- Guscina**, Anastasia, 2006, Effects of Globalization on Labor’s Share in National Income, IMF Working Paper, No. 06/294, Washington D. C.
- Hicks**, John, 1932, The Theory of Wages, London
- Jaumotte**, Florence / **Tytell**, Irina, 2007, How has the Globalization of Labor affected the Labor Income Share in Advanced Countries?, IMF Working Paper, Nr. 07/298, Washington D. C.
- Kalmbach**, Peter, 1995, Die Entwicklung der Lohnquote und die Entwicklung der Einkommensverteilung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 40. Jg., S. 273–289
- Knappe**, Eckhard / **Funk**, Lothar, 1993, Die Theorie der Einkommensquoten als Teil der allgemeinen Wirtschaftstheorie, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 44, Nr. 1, S. 171–202

- Krämer**, Hagen, 1995, Die Entwicklung von Verteilungsspielräumen, Einkommenszuwächsen und funktionaler Verteilung in der Bundesrepublik Deutschland von 1950–1994, in: Konjunkturpolitik, 41. Jg., Nr. 4, S. 345–371
- Kravis**, Irving, 1959, Relative Income Shares in Fact and Theory, in: American Economic Review, Vol. 49, No. 5, S. 917–949
- Kroker**, Rolf, 1999, Effekte der VGR-Revision auf die funktionale Einkommensverteilung, in: IW-Trends, 26. Jg., Nr. 4, S. 39–53
- Krueger**, Alan B., 1999, Measuring Labor's Share, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 89, No. 2, S. 45–51
- Lesch**, Hagen, 2007, Lohnpolitik, Beschäftigung und Konsum, in: IW-Trends, 34. Jg., Nr. 1, S. 31–45
- Link**, Franz Josef, 1995, Unternehmensgewinne, Konjunktur und Einkommensverteilung, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 225, Köln
- Rose**, Klaus, 1977, Grundlagen der Wachstumstheorie, Göttingen
- Schröder**, Christoph, 2008, Produktivität und Lohnstückkosten der Industrie im internationalen Vergleich, in: IW-Trends, 35. Jg., Nr. 4, S. 89–102
- Statistisches Bundesamt**, 2008a, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Inlandsproduktsberechnung. Detaillierte Jahresergebnisse 2007, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2008b, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Inlandsproduktsberechnung. Lange Reihen ab 1970, Fachserie 18, Reihe 1.5, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2009, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Inlandsproduktsberechnung. Vierteljahresergebnisse 4. Vierteljahr 2008, Fachserie 18, Reihe 1.2, Wiesbaden
- Young**, Andrew T., 2004, Labor's share fluctuations, biased technical change, and the business cycle, in: Review of Economic Dynamics, Vol. 7, No. 4, S. 916–931

Anhang II.2

Die Einkommensverteilung im neoklassischen Wachstumsmodell

Die folgenden Ausführungen werden ausführlich beschrieben bei Grömling (2001; 2006; 2008).

Die Lohnquote (L^n/Y^n), also der Anteil der Nominaleinkommen des Faktors Arbeit (L^n) am nominalen Gesamteinkommen (Y^n), kann umgeschrieben werden zu:

$$(A1) \quad (L^n/Y^n) = (l \cdot A)/(p \cdot Y) = (l/p)/(Y/A)$$

Gemäß der Grenzproduktivitätstheorie, einer der Grundlagen neoklassischer Wachstumsmodelle, werden die beiden Produktionsfaktoren Arbeit (A) und Kapital (K) nach ihrer Grenzproduktivität entlohnt. Der Reallohn (l/p) entspricht dann der Grenzproduktivität des Faktors Arbeit (dY/dA) und der Realzins (r/p) der Grenzproduktivität des Faktors Kapital (dY/dK). Mit $(l/p) = (dY/dA)$ folgt aus (A1):

$$(A2) \quad (L^n/Y^n) = (dY/dA)/(Y/A)$$

Gemäß der neoklassischen Wachstums- und Verteilungstheorie entspricht die nominale Lohnquote (L^n/Y^n) der partiellen Produktionselastizität des Faktors Arbeit (α), also einem technischen Effizienzparameter der Produktionsfunktion. Da bei der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion, die diesen Modellen zugrunde liegt, gilt: $\alpha + \beta = 1$, entspricht die nominale Kapitaleinkommensquote (R^n/Y^n) der Produktionselastizität des Faktors Kapital (β). Bei der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion sind die partiellen Produktionselastizitäten α und β im Gleichgewicht konstant. Bei einer gleichmäßigen Veränderung des Einsatzes beider Faktoren – und damit einem konstanten Faktoreinsatzverhältnis (K/A) – entwickelt sich die Grenzproduktivität eines Faktors (dY/dA) proportional zur Durchschnittsproduktivität dieses Faktors (Y/A). Somit bleiben im Gleichgewicht auch die Lohnquote, die Kapitaleinkommensquote und ihr Verhältnis $[(L^n/Y^n)/(R^n/Y^n) = (L^n/R^n)]$ konstant.

Eine weitere wichtige Eigenschaft des neoklassischen Modells besteht darin, dass sich die Faktorpreise nach der relativen Knappheit der Faktoren richten. Eine Veränderung des Lohn-Zins-Verhältnisses (l/r), wobei $(l/p)/(r/p) = (l/r)$, führt bei konstantem α und β zu einer entsprechend großen Änderung des Kapital-Arbeits-Verhältnisses (K/A). Bei einem Anstieg der relativen Arbeitskosten (l/r) wird Arbeit im Vergleich zum Faktor Kapital teurer und es lohnt sich, Arbeit durch Kapital zu ersetzen. Gleichung (A3) zeigt, dass eine Änderung von (l/r) zu einer gleich großen relativen Änderung von (K/A) führen muss, damit die Einkommensverteilung (R^n/L^n) konstant bleibt. Anpassungen an das Gleichgewicht erfolgen über Veränderungen der relativen Faktorpreise oder über das Faktoreinsatzverhältnis.

$$(A3) \quad \beta/\alpha = (R^n/Y^n)/(L^n/Y^n) \\ = R^n/L^n = (K \cdot r/p)/(A \cdot l/p) = (r/l) \cdot (K/A) = (K/A)/(l/r)$$

In diesen Modellrahmen kann besonders der arbeitssparende technische Fortschritt nach Hicks integriert werden. Für Hicks sind das Faktorpreisverhältnis und die Kapitalintensität entscheidende Stellgrößen: Arbeitssparender technischer Fortschritt geht mit einem Anstieg der Kapitalintensität (K/A) einher. Außerdem unterstellt Hicks, dass das Verhältnis der Grenzproduktivitäten von Arbeit und Kapital $[(dY/dA)/(dY/dK)]$ und damit das Faktorpreisverhältnis konstant bleiben. Aus Gleichung (A3) wird deutlich, dass es bei arbeitssparendem technischen Fortschritt, der mit einem Anstieg der Kapitalintensität (K/A) einhergeht, und einem konstanten Faktorpreisverhältnis (l/r) zu einem Anstieg des Verhältnisses von Kapitaleinkommen zu Arbeitseinkommen (R^n/L^n) kommt. Gleichbedeutend damit sinkt die Lohnquote (L^n/Y^n) und die Kapitaleinkommensquote (R^n/Y^n) steigt. Arbeitssparender technischer Fortschritt führt also gemäß der neoklassischen Theorie bei einem konstanten Faktorpreisverhältnis zu einem Rückgang der Lohnquote und somit zu einer Verschlechterung der Einkommensverteilung zulasten des Faktors Arbeit.

Kapitel II.3

Nicole Horschel / Jochen Pimpertz

Arbeitsentgelte und Haushaltseinkommen

Inhalt

1	Fragestellung	70
2	Methodisches Vorgehen	71
3	Verteilung nach Einkommensbeziehern und Produktionsfaktoren	72
3.1	Arbeitnehmerentgelte	73
3.2	Selbstständigeneinkommen	74
3.3	Konzentration der Arbeitseinkommen nach sozialer Stellung	75
4	Verteilung der Einkommensarten auf der Haushaltsebene	76
4.1	Ungleichheit bei den Markteinkommen	77
4.2	Einkommen aus abhängiger Beschäftigung	77
4.3	Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung	78
4.4	Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit	79
5	Arbeitnehmerhaushalte in der Einkommensverteilung	81
6	Fazit	82
	Zusammenfassung	84
	Literatur	85

1 Fragestellung

Die Entwicklung der Lohnquote wird in der lohn- und verteilungspolitischen Diskussion häufig als Indikator angeführt (Schäfer, 2008). Die Aussagekraft dieses Indikators für die Einkommensverteilung ist jedoch beschränkt. Zwar dokumentiert sie die Aufteilung der im Produktionsprozess entstandenen Einkommen auf die Faktoren Arbeit und Kapital. Die Quote erlaubt aber keine Rückschlüsse auf die Einkommensverteilung zwischen Individuen oder Haushalten. Dazu fehlen zentrale verteilungsrelevante Informationen:

- Aus der Lohnquote geht weder hervor, ob und wie der Faktoreinsatz im Zeitablauf variiert, noch wie stark die Einkommen innerhalb einer Einkommensart, also zum Beispiel bei den Arbeitnehmerentgelten, streuen. Beide Informationen sind aber relevant, um die Entwicklung der Einkommenssituation zum Beispiel von Arbeitnehmern beurteilen zu können:
 - So kann beispielsweise trotz einer rückläufigen Lohnquote der Einsatz des Faktors Arbeit steigen – zum einen durch eine wachsende Anzahl der Arbeitnehmer, weil sich zum Beispiel das Arbeitsvolumen aufgrund einer höheren Teilzeitquote auf mehr Arbeitnehmer verteilt; zum anderen über das Arbeitsvolumen, zum Beispiel wenn niedrig entlohnte Arbeitsverhältnisse ein höheres Gewicht bekommen und die Beschäftigten damit bei gleicher Lohnsumme mehr Stunden arbeiten. Gleichwohl bezieht sich dieser Zusammenhang zwischen Lohnquote und Faktoreinsatz nur auf beschäftigte Arbeitnehmer. Die Zahl der Erwerbslosen wird dabei nicht kontrolliert.
 - Gleichzeitig kann die Spreizung der Arbeitnehmerentgelte im Zeitablauf zu- oder abnehmen. Vergrößert sich die Kluft zwischen den niedrigen und hohen Arbeitnehmerentgelten, dann ergeben sich selbst bei einer konstanten Lohnquote verteilungsrelevante Entwicklungen. Ein solcher Befund ließe sich weiter nach abhängig Beschäftigten und Beamten differenzieren.
- Darüber hinaus ist für die individuelle Einkommenssituation nicht nur das Arbeitsentgelt ausschlaggebend, sondern es können auch ergänzende Einkommen aus selbstständigem Nebenerwerb oder aus Vermögen, Vermietung und Verpachtung hinzukommen. In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) fließen die zuletzt genannten Einkommensbestandteile in das Aggregat der Unternehmens- und Vermögenseinkommen ein. Während sich also die Lohnquote nur auf den gesamtwirtschaftlichen Einkommensanteil des Faktors Arbeit bezieht (genauer: des abhängig beschäftigten Faktors Arbeit), kann das individuelle Einkommen eines Arbeitnehmers aus dem Einsatz mehrerer Produktionsfaktoren resultieren.
- Berücksichtigt man zudem Substitutionsmöglichkeiten innerhalb eines Haushalts, dann wird ein möglicher Zusammenhang zwischen Lohnquote und Einkommensverteilung noch weiter aufgelockert. So können sich gegenläufige Entwicklungen der Arbeitnehmerentgelte, der Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit und der Vermögenseinkommen auf der Haushaltsebene ausgleichen, wenn sich das Einkommen aus verschiedenen Quellen speist. Außerdem haben die Haushaltsmitglieder grundsätzlich

die Möglichkeit, ihren Faktoreinsatz zwischen Arbeitnehmer- und Unternehmertätigkeit umzuschichten. Diese Option spiegelt sich in der zunehmenden Zahl der Selbstständigen ohne Beschäftigte und kann im Rahmen der VGR nicht abgebildet werden.

Im Folgenden sollen deshalb auf der Datenbasis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für die Jahre 1995, 1999, 2003 und 2006 verteilungsrelevante Indikatoren beschrieben werden. Deren zeitlicher Verlauf liefert dann mögliche Indizien dafür, ob und wenn ja welche Verteilungseffekte auf der Mikroebene parallel zur Entwicklung der Lohnquote aufgetreten sind. Zunächst wird dazu – getrennt für die Arbeitnehmer und Selbstständigen – untersucht, wie sich die Spreizung der jeweiligen Einkommensart entwickelt hat. In einem zweiten Schritt steht die Frage im Vordergrund, welche Bedeutung die unterschiedlichen Einkommensarten für die Haushaltseinkommen haben. Abschließend soll untersucht werden, wie sich die Position der Arbeitnehmerhaushalte im Vergleich zu denjenigen der Selbstständigenhaushalte in der Einkommensverteilung entwickelt hat.

2 Methodisches Vorgehen

Das SOEP ist eine jährliche Haushaltsbefragung, an der jedes Jahr rund 20.000 Personen in etwa 11.000 Haushalten in Deutschland teilnehmen.¹ Die Daten werden im Rahmen einer Stichtagsbefragung sowohl auf Personen- als auch auf Haushaltsebene erfasst. Individuelle Angaben können so mit dem Haushaltskontext verknüpft werden. Abgefragt wird zum einen das aktuelle Haushaltsnettoeinkommen im Befragungsmonat. Zum anderen werden alle Haushaltsmitglieder ab 16 Jahren nach ihrem aktuellen monatlichen Brutto- und Nettoarbeitseinkommen befragt. Außerdem geben sie das gesamte Vorjahresbruttoeinkommen an, das sich aus allen Einkommensarten speisen kann.

Der unterschiedliche zeitliche Bezug von soziodemografischen Merkmalen (aktuelles Erhebungsjahr) und Vorjahreseinkommen wird häufig als ein Nachteil angeführt. Denn bei der Verwendung dieser Einkommensgröße wird der Zusammenhang zwischen Einkommen und sozialer Stellung tendenziell unterschätzt. Gleichwohl sollen im Folgenden die retrospektiv erfragten Einkommenskomponenten des Vorjahres als Einkommensvariablen verwendet werden. Denn auch bei der Anwendung des aktuellen Haushaltsnettoeinkommens tauchen Probleme auf, da diese Nettogröße keinen konsistenten Zusammenhang mit den Brutto- beziehungsweise Primäreinkommen herstellt (Becker et al., 2004, 74). Für eine Orientierung am Vorjahreseinkommen spricht überdies, dass damit auch unregelmäßige Einkünfte wie das Weihnachtsgeld oder Bonifikationen erfasst werden, die für die Abbildung des individuellen Einkommens durchaus maßgeblich sein können.

Die Beschreibung der Verteilung von Erwerbseinkommen erfordert zunächst eine Abgrenzung des Einkommensbegriffs (Übersicht II.3.1): Was soll im Folgenden unter Markteinkommen verstanden werden? Den Ausgangspunkt bilden die Erwerbseinkommen aus unselbstständiger und selbstständiger Tätigkeit. Bruttoentgelte aus abhängiger Tätigkeit

¹ Da die Analyse den Zeitraum von 1995 bis 2006 beleuchtet, das SOEP aber erst seit 2002 eine Hocheinkommensstichprobe anbietet, wird auf die Verwendung dieser zusätzlichen Daten verzichtet.

werden um den Arbeitgeberbeitrag zu den gesetzlichen Sozialversicherungen und um unterstellte Beiträge für Beamte erweitert. So wird zum einen der Tatsache Rechnung getragen, dass Arbeitnehmer mit ihrer Erwerbstätigkeit auch jene Beitragsanteile erwirtschaften müssen, die formal von den Unternehmen an die Sozialversicherungsträger abgeführt werden. Zum anderen kommen aber auch die Staatsdiener in den Genuss einer sozialen Absicherung, die derjenigen der gesetzlich Versicherten vergleichbar ist. Für sie gilt deshalb analog, dass sie die Aufwendungen für ihre soziale Sicherung über die eigene Erwerbstätigkeit erwirtschaften müssen. Um diesen Gegenwert zu erfassen, werden für Beamte fiktive Beiträge unterstellt, die in gesetzlichen Systemen (mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung) fällig geworden wären – unabhängig davon, ob der Dienstherr tatsächlich Rückstellungen für das Versicherungsrisiko bildet (Horschel et al., 2007, 36). Die auf der Personenebene erfassten individuellen Erwerbseinkommen werden anschließend auf Haushaltsebene aggregiert und um die Einkünfte aus Geldvermögen (Zinsen, Dividenden) sowie um Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung ergänzt (einschließlich dem Mietwert² für selbst genutztes Wohneigentum).

Einkommensbegriffe

Übersicht II.3.1

Bruttoeinkommen (aller Haushaltsmitglieder) aus unselbstständiger Tätigkeit

- + Arbeitgeberbeitrag zu den gesetzlichen Sozialversicherungen
- + fiktiver Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung für Beamte
- + Bruttoeinkommen (aller Haushaltsmitglieder) aus selbstständiger Tätigkeit, aus Geldvermögen, Vermietung und Verpachtung sowie aus selbst genutztem Wohneigentum (Mietwert)

= Markteinkommen

Quelle: Horschel et al., 2007, 35

3 Verteilung nach Einkommensbeziehern und Produktionsfaktoren

Die Lohnquote sowie der Anteil der Unternehmens- und Vermögenseinkommen am Volkseinkommen sagen etwas darüber aus, wie sich das Volkseinkommen auf die jeweiligen Produktionsfaktoren verteilt. Selbst wenn man die Aussagekraft dieser Kennziffern nicht kritisch hinterfragt, bleibt offen, wie die Einkommen über die einzelnen Produktionsfaktoren verteilt sind. Für die verteilungspolitische Bewertung ist aber durchaus relevant, ob sich zum Beispiel die Arbeitnehmerentgelte im Zeitablauf auseinanderentwickelt haben oder ob die Streuung abgenommen hat und wie diese Entwicklung in Relation zu anderen Einkommensarten zu beurteilen ist. Im Folgenden soll deshalb das makroökonomische Bild der Verteilung um die mikroökonomische Perspektive ergänzt werden. Dazu wird zunächst für die unterschiedlichen Produktionsfaktoren die jeweilige Einkommensverteilung abgebildet – separat für die betreffenden Gruppen (Arbeitnehmer, Selbstständige), die jeweils aufsteigend nach der Höhe ihrer Einkommensart in Dezilen geordnet werden.

² Die Variable wird vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) mit dem Opportunitätskostenansatz generiert (Frick/Grabka, 2001).

3.1 Arbeitnehmerentgelte

Den Ausgangspunkt bildet zunächst die Verteilung der Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Tätigkeit (inklusive der Arbeitgeberbeiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen und unterstellter Beiträge für Beamte). Dabei werden alle Bezieher von Bruttoeinkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit betrachtet, unabhängig von ihrer Arbeitszeit und von ihrem Haushaltskontext. Personen, die ausschließlich geringfügig beschäftigt sind, bleiben jedoch ausgeklammert. Damit ist gewährleistet, dass nicht solche Personen zum Beispiel als abhängig Beschäftigte erfasst werden, die nach ihrer Haupteinkommensquelle gar nicht zu den Arbeitnehmern zu zählen sind. Das trifft insbesondere auf Rentner mit geringfügigem Nebenerwerb zu, deren Haupteinkommensquelle in der Regel die gesetzliche und/oder private Altersvorsorge ist.

Schichtung der Arbeitnehmer nach der Höhe der individuellen Arbeitnehmerentgelte

Tabelle II.3.1

Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Tätigkeit, in Prozent des durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelts, in Preisen von 2006*

	1995	1999	2003	2006
1. Dezil	23	24	18	20
2. Dezil	45	45	40	44
3. Dezil	62	62	57	57
4. Dezil	75	75	72	71
5. Dezil	87	86	86	85
6. Dezil	98	97	99	98
7. Dezil	111	110	114	112
8. Dezil	126	125	131	129
9. Dezil	151	151	156	155
10. Dezil	222	226	227	228

* Arbeitnehmer geordnet nach der Höhe der individuellen Einkommen aus abhängiger Beschäftigung, arithmetisches Mittel je Dezil.
Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Im Untersuchungszeitraum 1995 bis 2006 lassen sich bei dem Verhältnis einzelner Schichten zum durchschnittlichen individuellen Arbeitnehmerentgelt kaum stärkere Schwankungen ausmachen (Tabelle II.3.1). Im Beobachtungszeitraum sind die Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer von 2.445 Euro auf 3.013 Euro real gewachsen. Dies entspricht einem Anstieg um rund 23 Prozent. Das einkommensschwächste Zehntel der Arbeitnehmer erzielte zwischen 18 und 24 Prozent des durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelts, während die bestverdienenden Arbeitnehmer das 2,2- bis 2,3-Fache des durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelts erreichten. Trotz der geringfügigen Schwankungen zeigt sich auf längere Sicht eine zunehmende Spreizung der Arbeitnehmerentgelte: Im Vergleich zum Durchschnittseinkommen haben die abhängig Beschäftigten in der unteren Verteilungshälfte insgesamt verloren, besonders zwischen 1999 und 2003. Spiegelbildlich haben die Arbeitnehmer der oberen Dezile gegenüber dem durchschnittlichen Arbeitsentgelt gewonnen – die Einkommen streuen also stärker als noch 1995. In dieses Bild passt die

Zunahme geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse insbesondere zwischen 1999 und 2003. Denn sofern zumindest ein Teil der geringfügig Beschäftigten zuvor kein eigenes Markteinkommen erzielt hat, ist mit einer stärkeren Streuung der Markteinkommen zu rechnen.

Betrachtet man aber allein die Entwicklung in den Jahren von 2003 bis 2006, dann haben die unteren Gruppen im Vergleich zum Durchschnitt wieder etwas aufholen können, während sich der Abstand zum Durchschnitt im 7. bis 9. Dezil minimal verringert hat. Dieser Befund stützt die Vermutung, dass mit dem konjunkturellen Aufschwung nach 2003 auch eine positive Einkommensentwicklung für die unteren Gruppen verbunden war, weil sich ihre Chancen auf eine Beschäftigung am Arbeitsmarkt entsprechend verbessert haben.

3.2 Selbstständigeneinkommen

Die Selbstständigen und ihre mithelfenden Familienangehörigen beziehen ebenfalls Einkommen für ihre geleistete Arbeit. Sie werden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) aber nicht dem Faktor Arbeit (genauer: dem abhängig beschäftigten Faktor Arbeit), sondern dem Faktor Kapital zugerechnet, also zu den Unternehmens- und Vermögenseinkommen gezählt (Grömling, 2006). Auf Mikrodatenebene lässt sich dagegen zwischen Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit und aus Vermögen unterscheiden. In der folgenden Darstellung werden deshalb die Selbstständigen analog zu den abhängig Erwerbstätigen aufsteigend nach der Höhe ihrer individuellen Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit in Dezilen geordnet. Tabelle II.3.2 stellt dar, wie sich das Selbstständigeneinkommen der jeweiligen Schichten im Verhältnis zum durchschnittlichen Selbstständigeneinkommen entwickelt hat.

Im Beobachtungszeitraum zeigen sich deutliche Schwankungen bei der Verteilung der Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit. Das Zehntel mit den niedrigsten Einkommen er-

Schichtung der Selbstständigen nach der Höhe der individuellen Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit

Tabelle II.3.2

Bruttoeinkommen aus selbstständiger Tätigkeit, in Prozent des durchschnittlichen Selbstständigeneinkommens, in Preisen von 2006*

	1995	1999	2003	2006
1. Dezil	14	10	9	7
2. Dezil	32	31	25	20
3. Dezil	46	47	42	34
4. Dezil	59	58	59	50
5. Dezil	69	70	69	65
6. Dezil	86	85	84	83
7. Dezil	106	104	105	99
8. Dezil	131	123	142	133
9. Dezil	163	162	176	181
10. Dezil	294	311	290	327

* Selbstständige geordnet nach der Höhe der individuellen Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit, arithmetisches Mittel je Dezil.
Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

zielte 2006 gerade noch 7 Prozent des durchschnittlichen Selbstständigeneinkommens. 1995 waren es noch 14 Prozent. Ebenfalls deutlich rückläufig ist das Verhältnis des 2. und 3. Dezils zum mittleren Wert. Wenn auch etwas schwächer ausgeprägt, so ist mit Ausnahme der oberen beiden Dezile der Abstand zum Durchschnitt über alle weiteren Schichten rückläufig. Lediglich die 20 Prozent der Selbstständigen mit den höchsten Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit erzielten in Relation zum Durchschnitt höhere Einkommen. Ihr Abstand zum arithmetischen Mittel legte zwischen 1995 und 2006 jeweils um rund 11 Prozent zu. Damit zeigt sich im Vergleich zu den Arbeitnehmerentgelten nicht nur eine größere Ungleichheit bei den Selbstständigeneinkommen, die Streuung der Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit hat im Zeitablauf auch stärker zugenommen. Insbesondere die wachsende Kluft zwischen den Spitzeneinkommen und dem Rest der Verteilung könnte die Vermutung stützen, dass mit zunehmender sogenannter Soloselbstständigkeit oder temporärer, vorübergehender Selbstständigkeit auch die Streuung der entsprechenden Einkommensart zunimmt.

3.3 Konzentration der Arbeitseinkommen nach sozialer Stellung

Die Konzentration der Einkommen lässt sich für die jeweiligen Einkommensarten statistisch anhand des Gini-Koeffizienten messen. Der Gini-Koeffizient ist ein Konzentrationsmaß, das die Streuung von Einkommen in einem Wert zwischen 0 und 1 ausdrückt, wobei die 0 für den Extremfall einer vollkommenen Gleichverteilung steht, die 1 dagegen den anderen Extremfall der größtmöglichen Ungleichheit repräsentiert. Daneben fungieren Dezilverhältnisse als Maß für die Streuung. Dabei gibt der Quotient aus der Obergrenze

Entwicklung der Arbeitseinkommen nach sozialer Stellung

Tabelle II.3.3

gemessen an den Dezilverhältnissen*

Dezilverhältnis					Veränderung, in Prozent	
	1995	1999	2003	2006	1995–2006	2003–2006
Arbeitseinkommen je Arbeitnehmer (einschließlich Beamte)						
90/10	5,0	4,9	5,8	5,0	0,0	-14,7
50/10	2,7	2,6	3,1	2,6	-4,4	-17,1
90/50	1,8	1,9	1,9	1,9	4,7	3,0
Gini-Koeffizient	0,301	0,307	0,325	0,327	8,6	0,6
Erwerbseinkommen aus selbstständiger Tätigkeit je Selbstständigen						
90/10	7,5	10,0	12,0	17,5	133,3	45,7
50/10	3,1	4,0	4,9	6,1	100,5	23,9
90/50	2,5	2,5	2,4	2,9	16,4	17,6
Gini-Koeffizient	0,426	0,439	0,453	0,479	12,4	5,7

* Arbeitnehmer und Selbstständige geordnet nach der Höhe ihres individuellen Erwerbseinkommens; Einkommen aus unselbstständiger Tätigkeit einschließlich Arbeitgeberbeitrag zu den gesetzlichen Sozialversicherungen und unterstellte Beiträge für Beamte; Rundungsdifferenzen.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

des höheren Dezils zur Obergrenze des niedrigeren Dezils an, wie stark die Einkommen zwischen den Dezilen auseinanderklaffen. Veränderungen dieser Relationen im Zeitablauf erlauben Rückschlüsse auf die Entwicklung der Verteilung der jeweiligen Einkommensarten (Tabelle II.3.3).

Der Gini-Koeffizient der Arbeitnehmer stieg von 0,301 im Jahr 1995 auf 0,327 im Jahr 2006. In der unteren Verteilungshälfte stieg der Abstand des 5. Dezils der Arbeitnehmer zum 1. Dezil bis 2003 zunächst an, um bis 2006 leicht unter das Ausgangsniveau zu sinken – insgesamt ein Rückgang um 4,4 Prozent. In ähnlichem Umfang, aber in anderer Richtung veränderte sich der Abstand zwischen der obersten Einkommensschicht der Arbeitnehmer und der Mitte. Innerhalb der Gruppe der Selbstständigen fiel nicht nur der Anstieg des Gini-Koeffizienten stärker aus. Er nahm zwischen 1995 und 2006 um 12,4 Prozent von 0,426 auf 0,479 zu. Insbesondere in der unteren Verteilungshälfte der Selbstständigen ging die Lücke zwischen geringen und mittleren Selbstständigeneinkommen deutlich auseinander. Der Abstand hat sich binnen elf Jahren fast verdoppelt, besonders deutlich zwischen 2003 und 2006. Aber auch in der oberen Hälfte ist bei den Selbstständigen eine wachsende Einkommenskluft zu verzeichnen. Immerhin legte der Abstand zwischen der Spitzengruppe und der Mitte zwischen 1995 und 2006 um 16,4 Prozent zu – auch hier besonders deutlich erst ab 2003.

4 Verteilung der Einkommensarten auf der Haushaltsebene

Gleichwohl erlaubt auch die Streuung der individuellen Erwerbseinkommen aus selbstständiger oder unselbstständiger Tätigkeit noch keinen Rückschluss auf die Einkommensposition einzelner Personen. Denn neben dem Erwerbseinkommen können Arbeitnehmer und Selbstständige auch Einkommen aus Vermögen beziehen.

Anders als in der bisherigen Darstellung der Erwerbseinkommen, die sich auf Personen bezog, werden Einkommen aus Vermögen im SOEP auf Haushaltsebene erfasst. Damit stellt sich für das weitere Vorgehen die Frage, ob die Kapitaleinkommen auf alle Mitglieder eines Haushalts aufgeteilt werden sollen, um so den Personenbezug beizubehalten, oder ob die weitere Auswertung im Haushaltskontext erfolgen soll. Bei Wohlstandsanalysen wird dieses Problem in der Regel durch die Verwendung von Äquivalenzeinkommensgrößen gelöst. Dabei werden allen Haushaltsmitgliedern Bedarfsgewichte zugeordnet, anschließend wird das Haushaltseinkommen durch die Summe dieser Bedarfswerte geteilt. Im Ergebnis erhalten alle Personen ein gleich hohes Äquivalenzeinkommen zugewiesen. Mit Blick auf die Verteilung der Markteinkommen nach Einkommensarten scheint dieses Vorgehen aber wenig hilfreich zu sein. Denn die individuellen Entscheidungen über den Einsatz unterschiedlicher Produktionsfaktoren und über die Aufteilung des Faktors Arbeit auf abhängige Beschäftigung oder selbstständige Tätigkeit mögen in der Realität auch mit Rücksicht auf den Haushaltskontext erfolgen. In der statistischen Deskription würde aber der Wechsel auf bedarfsgewichtete Einkommensgrößen das Bild verzerren, weil es zunächst um die Verteilung der Einkommensarten geht, nicht aber um die damit einhergehenden Effekte für die Wohlstandsverteilung.

4.1 Ungleichheit bei den Markteinkommen

Den Ausgangspunkt für die Analyse liefert die Verteilung der Haushalte, die aufsteigend nach ihrem Markteinkommen in Dezilen geordnet werden. Einkommensungleichheit lässt sich im Folgenden – analog zur Beschreibung der individuellen Einkommensverteilung – anhand des Gini-Koeffizienten messen. Dieser bezieht sich hier auf das Haushaltsmarkteinkommen. Tabelle II.3.4 zeigt für den Zeitraum zwischen 1995 und 2006 für Deutschland einen Anstieg des Gini-Koeffizienten um 17 Prozent. Das bedeutet: Die Haushaltsmarkteinkommen waren 2006 deutlich ungleicher verteilt als 1995. Allerdings ist zu beachten, dass in den unteren Dezilen vorwiegend Rentner- und Arbeitslosenhaushalte vertreten sind, die in der Regel über kein oder nur ein geringes Markteinkommen verfügen. Der Anteil der Haushalte mit einem Ruheständler oder Arbeitslosen als Haupteinkommensbezieher fällt in den unteren drei Dezilen mit knapp 90 Prozent besonders hoch aus. Er sinkt im 4. Dezil auf etwas über 60 Prozent und in den Dezilen darüber auf unter 10 Prozent. Sowohl Veränderungen der Anzahl der Transferempfänger (namentlich Rentner) als auch Veränderungen von deren Erwerbsverhalten (geringfügige Beschäftigung oder Erwerbsverhalten der übrigen Haushaltsmitglieder) können im Zeitablauf das Ergebnis maßgeblich beeinflussen.

Ungleichheit der Markteinkommen in Deutschland

Tabelle II.3.4

auf Haushaltsebene, gemessen am Gini-Koeffizient

1995	1999	2003	2006	Veränderung, in Prozent	
				1995–2006	2003–2006
0,47	0,49	0,53	0,55	17,0	3,8

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Der Anstieg der Ungleichheit der Markteinkommen allein sagt wenig darüber aus, wie sich die einzelnen Einkommenskomponenten innerhalb der Markteinkommen entwickelt haben. Vielmehr bleiben wichtige Fragen offen. Geht mit einer rückläufigen Lohnquote auch die Bedeutung der Arbeitnehmerentgelte am Haushaltsmarkteinkommen zurück? Wenn ja, sind dann Arbeitnehmerhaushalte die Verlierer oder können sie mögliche Verluste über einen anderen Faktoreinsatz kompensieren? Um diese Fragen zu beantworten, wird im Folgenden das Haushaltsmarkteinkommen in seine Komponenten zerlegt, also in die jeweiligen Anteile, die das Arbeitnehmerentgelt, das Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit und das Vermögenseinkommen ausmachen.

4.2 Einkommen aus abhängiger Beschäftigung

Zunächst wird untersucht, welche Bedeutung die Einkommen aus abhängiger Beschäftigung für das Haushaltsmarkteinkommen haben. Darüber gibt der durchschnittliche Anteil der Arbeitnehmerentgelte je Dezil Auskunft (Tabelle II.3.5a): Aufgrund des negativen Markteinkommens im 1. Dezil ergeben sich dort keine sinnvoll zu interpretierenden Werte. Der Einkommensanteil des Arbeitnehmerentgelts lag über alle Haushalte im Jahr 2006 bei 80,2 Prozent ihres Markteinkommens. Im Jahr 1995 betrug der Einkommens-

anteil aus abhängiger Erwerbstätigkeit noch 83,9 Prozent. Im betrachteten Zeitraum hat die Bedeutung des Arbeitnehmerentgelts bezogen auf alle Haushalte beständig abgenommen – ein Rückgang um 4,4 Prozent. Nur im 2., 3. und 8. Dezil ist der Anteil der Arbeitsentgelte 2006 höher als 1995. In allen anderen Einkommensschichten ist die Bedeutung des Einkommens aus abhängiger Beschäftigung zurückgegangen. Besonders deutlich fiel der Rückgang im 4. und 5. Dezil aus. In der oberen Hälfte der Verteilung verlief die Entwicklung in engeren Grenzen.

Anteil des Arbeitnehmerentgelts am Haushaltseinkommen

Tabelle II.3.5a

nach Dezilen, in Prozent des Markteinkommens

	1995	1999	2003	2006
1. Dezil	–	–	–	–
2. Dezil	5	11	16	28
3. Dezil	13	16	26	19
4. Dezil	50	42	42	38
5. Dezil	85	74	69	69
6. Dezil	86	84	82	83
7. Dezil	89	87	87	86
8. Dezil	86	86	89	87
9. Dezil	91	87	83	86
10. Dezil	80	80	78	77
Alle	83,9	81,7	80,7	80,2

Dezile geordnet nach dem Markteinkommen aller Haushalte.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

4.3 Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung

Eine mögliche Erklärung für die unterschiedliche Entwicklung im unteren und in den oberen Dritteln könnte in der Zunahme der geringfügigen Beschäftigung liegen. Wenn – so die These – Rentner-, Pensionärs- und Arbeitslosenhaushalte zunehmend geringfügig erwerbstätig sind, dann bleibt mit dem bisherigen Ergebnis offen, wie sich der Anteil der Einkommen aus normalen, sprich nicht geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen am Haushaltseinkommen entwickelt hat. Deshalb werden im Folgenden Einkommen aus geringfügiger Tätigkeit ausgeklammert, um im Vergleich zu der vorangegangenen Darstellung den Einfluss dieser besonderen Beschäftigungsverhältnisse separieren zu können.

Der Anteil der Bruttoeinkommen aus sozialversicherungspflichtiger, aber nicht geringfügiger Beschäftigung ist über alle Haushalte zwischen 1995 und 2006 von 80 auf 74,9 Prozent oder um 6,4 Prozent gesunken (Tabelle II.3.5b). Der Rückgang fällt damit stärker aus als bei den Arbeitnehmerentgelten einschließlich geringfügiger Beschäftigung, der minus 4,4 Prozent betrug. Vergleicht man die Werte differenziert nach den Einkommensschichten, dann ist mit Ausnahme des 8. Dezils über alle Gruppen ab dem 4. Dezil der Anteil der Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Tätigkeit gesunken. Im 2. und

Anteil des Arbeitnehmerentgelts am Haushaltseinkommen ohne geringfügige Beschäftigung

Tabelle II.3.5b

nach Dezilen, in Prozent des Markteinkommens

	1995	1999	2003	2006
1. Dezil	–	–	–	–
2. Dezil	1	8	5	5
3. Dezil	5	8	9	8
4. Dezil	28	26	25	20
5. Dezil	75	63	57	51
6. Dezil	82	78	76	72
7. Dezil	85	82	84	81
8. Dezil	83	82	87	84
9. Dezil	89	85	81	83
10. Dezil	78	77	76	74
Alle	80,0	77,3	77,1	74,9

Dezile geordnet nach dem Markteinkommen aller Haushalte.
Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

3. Dezil hat dagegen die Bedeutung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zugenommen – wenn auch auf ein niedriges Niveau von weniger als 10 Prozent des Haushaltseinkommens.

In der Gegenüberstellung der Tabellen II.3.5a und II.3.5b wird schließlich deutlich, welche Rolle die geringfügigen Beschäftigungsformen – die sogenannten Minijobs – für die Haushaltseinkommen haben. Insbesondere in den unteren Schichten scheinen Einkünfte aus geringfügiger Beschäftigung eine immer größere Rolle zu spielen. Einkommen aus sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen machten im 2. und 3. Dezil im Jahr 2006 lediglich 5 Prozent und 8 Prozent aus, alle Arbeitnehmerentgelte einschließlich geringfügig entlohnter Arbeitsverhältnisse dagegen einen Anteil von 28 und 19 Prozent. Aber auch in der oberen Verteilungshälfte wurde der Rückgang des Einkommensanteils aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch die Erhöhung des Anteils aus geringfügiger Beschäftigung abgefedert. Insgesamt machten die Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung 1995 nur 3,9 Prozent aller Markteinkommen aus. Bis 2006 stieg ihr Anteil auf 5,3 Prozent.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten: Insgesamt hat die Bedeutung des Einkommens aus abhängiger Beschäftigung für das Haushaltseinkommen abgenommen. Diesen Bedeutungsverlust haben die wachsenden Einkommen aus einer geringfügigen Beschäftigung nur für Haushalte mit geringen Markteinkommen überkompensieren können.

4.4 Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit

Neben der abhängigen Beschäftigung des Faktors Arbeit stellt die selbstständige Erwerbstätigkeit (in Analogie zur Unternehmertätigkeit in den VGR) eine Quelle des Haushaltseinkommens dar. Dabei zeigt sich, dass der Anteil am Markteinkommen aus

Anteil des Einkommens aus selbstständiger Tätigkeit am Haushaltseinkommen

Tabelle II.3.5c

nach Dezilen, in Prozent des Markteinkommens

	1995	1999	2003	2006
1. Dezil	–	–	–	–
2. Dezil	0	0	1	1
3. Dezil	1	1	3	2
4. Dezil	3	4	8	3
5. Dezil	8	10	9	9
6. Dezil	5	9	8	9
7. Dezil	6	7	8	8
8. Dezil	7	7	6	7
9. Dezil	4	7	10	9
10. Dezil	10	10	14	15
Alle	7,0	8,3	10,1	10,3

Dezile geordnet nach dem Markteinkommen.
Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

selbstständiger Tätigkeit – entgegengesetzt zur Entwicklung der Einkommen aus abhängiger Beschäftigung – größer geworden ist (Tabelle II.3.5c).

Der Anteil der Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit am Markteinkommen aller Haushalte stieg von 7 Prozent im Jahr 1995 auf über 10 Prozent im Jahr 2006. Dabei nahm dieser Anteil über alle Dezile zu oder blieb zumindest wie im 8. Dezil annähernd konstant. Lediglich im 4. Dezil gab es von 2003 bis 2006 einen signifikanten Rückgang. Zu einem

Anteil des Vermögenseinkommens am Haushaltseinkommen

Tabelle II.3.5d

nach Dezilen, in Prozent des Markteinkommens

	1995	1999	2003	2006
1. Dezil	–	–	–	–
2. Dezil	95	87	85	71
3. Dezil	84	81	76	80
4. Dezil	45	53	57	56
5. Dezil	7	14	24	22
6. Dezil	7	6	10	8
7. Dezil	4	5	5	6
8. Dezil	6	6	5	6
9. Dezil	4	6	7	6
10. Dezil	8	8	8	8
Alle	7,8	9,0	9,5	9,5

Dezile geordnet nach dem Markteinkommen.
Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

besonders deutlichen Zuwachs kam es dagegen zwischen 1999 und 2003 bei den Haushalten mit Spitzeneinkommen (9. und 10. Dezil).

Während in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen Vermögens- und Unternehmenseinkommen zusammengefasst werden, lässt sich auf der Mikroebene der Anteil der Vermögenseinkommen isolieren. Der Einkommensanteil, der auf Vermögenserträge entfällt, hat sich in allen Haushalten insgesamt erhöht. Er stieg von 7,8 Prozent im Jahr 1995 auf 9,5 Prozent im Jahr 2006, wobei sich seit 2003 kaum eine Änderung ergeben hat (Tabelle II.3.5d).

Dabei fällt der Anteil in den unteren Dezilen höher aus. Denn dort sammeln sich vor allem die Rentnerhaushalte, für die das Einkommen aus Vermögen eine größere Rolle spielt als bei jungen Erwerbstätigenhaushalten, die sich eher in der Phase des Vermögensaufbaus befinden. Gleichwohl ist die Bedeutung der Vermögenseinkommen im 2. und 3. Dezil von 1995 bis 2006 gesunken. Das muss aber nicht mit absolut niedrigeren Vermögenseinkommen begründet sein. Gleichzeitig hat ja – wie schon gezeigt – die Bedeutung der Markteinkommen aus geringfügiger Beschäftigung in den unteren Einkommensschichten überproportional stark zugelegt. Daher nimmt selbst bei absolut unveränderten Vermögenseinkommen die relative Bedeutung der Vermögenseinkommen ab.

5 Arbeitnehmerhaushalte in der Einkommensverteilung

Die rückläufige Bedeutung von Einkommen aus abhängiger Beschäftigung für das Haushaltsmarkteinkommen scheint zu dem Bild einer langfristig rückläufigen Lohnquote zu passen. Damit stellt sich die Frage, ob die Arbeitnehmerhaushalte dadurch aus den oberen Schichten in untere Dezile der Verteilung abrutschen. Oder können Arbeitnehmerhaushalte zum Beispiel durch Umschichtung des Faktoreinsatzes den Bedeutungsverlust des Arbeitnehmerentgelts kompensieren?

Ein genaueres Bild soll die Verteilung der Arbeitnehmer- und Selbständigenhaushalte über alle Dezile liefern (Tabelle II.3.6). Dabei werden die Haushalte jeweils nach dem Haupteinkommensbezieher klassifiziert: In einem Arbeitnehmerhaushalt wird der größte Teil des gesamten Haushaltsmarkteinkommens aus dem Arbeitnehmerentgelt eines Mitglieds gespeist, unabhängig davon, ob andere Einkommensquellen oder Erwerbstätigkeiten derselben oder weiterer Personen hinzukommen. Das führt insofern zu nicht eindeutigen Zuordnungen, als in einem Rentnerhaushalt durchaus ein Partner abhängig erwerbstätig sein kann, aber die Alterseinkünfte des Haupteinkommensbeziehers überwiegen. Ebenso können in einem Selbständigenhaushalt Personen erfasst werden, die abhängig beschäftigt sind, aber zum Beispiel aufgrund von Teilzeitarbeit nur einen geringen Teil zum gesamten Haushaltseinkommen beisteuern.

An der Verteilung der Haushalte nach sozialer Stellung innerhalb der Dezile fällt im Zeitverlauf auf: 1995 waren die Arbeitnehmerhaushalte in der oberen Hälfte der Verteilung zu knapp 69 bis über 75 Prozent in den jeweiligen Dezilen vertreten. Die deutlich niedrigeren Werte in den Dezilen 1 bis 3 sind dem hohen Anteil der hier nicht ausgewiesenen Transferempfängerhaushalte geschuldet. Dazu zählen insbesondere Haushalte mit einem

Verteilung der Haushalte nach sozialer Stellung der Bezugsperson

Tabelle II.3.6

relative Häufigkeiten innerhalb der Dezile, in Prozent

	Arbeitnehmerhaushalte				Selbstständigenhaushalte			
	1995	1999	2003	2006	1995	1999	2003	2006
1. Dezil	1,0	0,5	0,5	1,6	0,0	0,1	0,3	0,2
2. Dezil	2,5	3,5	2,3	5,0	0,0	0,0	0,2	0,9
3. Dezil	4,5	8,6	8,8	9,2	0,5	0,9	1,7	2,3
4. Dezil	21,9	21,5	23,3	22,4	3,5	3,7	2,1	3,7
5. Dezil	56,2	51,8	48,7	48,3	10,9	9,9	7,7	8,3
6. Dezil	68,7	68,8	64,2	63,7	6,3	9,0	9,0	11,2
7. Dezil	74,4	72,6	72,4	70,9	9,0	8,6	8,9	7,8
8. Dezil	69,3	72,0	73,5	68,6	9,0	8,3	6,2	7,7
9. Dezil	75,4	70,0	64,8	66,5	5,2	10,4	12,1	10,4
10. Dezil	70,2	66,4	64,2	63,6	9,3	10,4	15,6	15,1

Dezile geordnet nach dem Markteinkommen.
Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Rentner oder Pensionär als Haupteinkommensbezieher. Die Werte gingen im 6. bis 10. Dezil bis zum Jahr 2006 kontinuierlich zurück auf knapp 71 Prozent und weniger. Im Gegenzug stieg in den oberen beiden Markteinkommensdezilen der Anteil der Haushalte mit einem selbstständigen Haupteinkommensbezieher. Allerdings ist auch am unteren Rand der Verteilung der Anteil der Selbstständigenhaushalte gestiegen – wenn auch nur auf ein noch immer niedriges Niveau.

6 Fazit

Das Ziel des Wechsels von der Makro- auf die Mikroebene war es, erste Indizien für einen möglichen Zusammenhang von der Entwicklung der Lohnquote und der Einkommensverteilung auf Personen- oder Haushaltsebene zu sammeln. Die ersten Befunde der deskriptiven Statistiken liefern zwar Anhaltspunkte, aber keine eindeutigen Ergebnisse: Bezogen auf einzelne Einkommensarten hat sich gezeigt, dass die Bruttoarbeitsentgelte zwischen 1995 und 2006 weniger stark über alle abhängig Beschäftigten streuen als die Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit über alle Selbstständigen. Gleichzeitig hat die Bedeutung der Arbeitnehmerentgelte für das Haushaltseinkommen kontinuierlich abgenommen. Zwar wurde diese Entwicklung zumindest teilweise durch den Zuwachs an Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung kompensiert. Aber nur im unteren Drittel der Verteilung haben die Haushalte höhere Einkommensanteile aus abhängiger Erwerbstätigkeit generieren können. Im mittleren und oberen Drittel konnte der Bedeutungsverlust der Arbeitnehmerentgelte trotz einer Zunahme an Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung nicht kompensiert werden. Dieser Befund könnte ein Hinweis sein, dass mit einer rückläufigen Lohnquote auch auf der individuellen Ebene das Arbeitnehmerentgelt an Be-

deutung verliert. Tatsächlich scheinen die Arbeitnehmerhaushalte langfristig die Verlierer zu sein – zumindest ist ihr Anteil in den oberen Einkommensschichten trotz ihrer immer noch dominanten Stellung gegenüber dem der Selbstständigenhaushalte zurückgegangen.

Gleichwohl sind die ersten Befunde der deskriptiven Statistik mit Vorsicht zu interpretieren. Zum einen lässt sich ohne multivariate Analyse nicht kontrollieren, ob und wie die Haushalte ihren Faktoreinsatz verändert haben. Gemeint ist damit nicht nur die Umschichtung zum Beispiel zwischen abhängiger und selbstständiger Tätigkeit. Auch insgesamt hat sich der Arbeitseinsatz im Zeitablauf verändert. Im betrachteten Zeitraum ist die Zahl der abhängig Beschäftigten über alle Dezile leicht zurückgegangen. So muss am Ende der deskriptiven Analyse darauf verwiesen werden, dass sich keine Erklärungsmuster ableiten lassen, mit denen mögliche Zusammenhänge von Makrogrößen und Verteilungsbefunden auf der Mikroebene erklärt werden können. Dazu ist es notwendig, auf der Haushaltsebene simultan Veränderungen im Faktoreinsatzverhältnis und im Volumen der eingesetzten Faktoren sowie die veränderten Verwendungen des Faktors Arbeit (in abhängiger Beschäftigung oder selbstständiger Tätigkeit) zu kontrollieren. Darüber hinaus bleibt die Mikrodatenanalyse zur Verteilung der Markteinkommen auf halber Strecke stehen. Denn für die Haushalte ist letztlich nicht nur das Markteinkommen ausschlaggebend, sondern das Nettoeinkommen, das sich nach staatlicher Umverteilung ergibt.

Zusammenfassung

- Zwischen 1995 und 2006 wiesen die Selbstständigeneinkommen nicht nur eine im Vergleich zu den Arbeitnehmerentgelten größere Ungleichheit auf. Die Streuung der Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit hat im Zeitablauf auch stärker zugenommen als die der Einkommen aus abhängiger Beschäftigung.
- Bezogen auf alle Haushalte bestätigt sich der Befund zunehmender Ungleichheit: Die Markteinkommen waren im Jahr 2006 um 17 Prozent ungleicher verteilt als 1995.
- Dabei hat die Bedeutung der Arbeitnehmerentgelte für das Haushaltsmarkteinkommen kontinuierlich abgenommen.
- Der Anteil der Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung ist zwar über alle Einkommensschichten hinweg gestiegen. Aber nur im unteren Verteilungsdrittel konnte damit der Bedeutungsverlust der Arbeitnehmerentgelte überkompensiert werden.
- Entsprechend sind Arbeitnehmerhaushalte in den oberen Einkommensschichten immer seltener vertreten, auch wenn sie in der oberen Hälfte der Verteilung immer noch mit rund 63 bis 71 Prozent circa zwei Drittel der jeweiligen Dezile stellen.

Literatur

Becker, Irene / **Grabka**, Markus / **Kortmann**, Klaus / **Krause**, Peter / **Hauser**, Richard / **Mattil**, Birgit, 2004, Verteilung der Einkommen 1999–2003, Bericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bonn, URL: http://www.bmas.de/coremedia/generator/1330/property=pdf/verteilung_der_einkommen_1999_2003.pdf [Stand: 2009-03-26]

Frick, Joachim / **Grabka**, Markus, 2001, Personelle Einkommensverteilung und der Einfluss von Imputed Rent, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 221. Jg., Nr. 3, S. 285–308

Grömling, Michael, 2006, Die Lohnquote – ein statistisches Artefakt und seine Interpretationsgrenzen, in: IW-Trends, 33. Jg., Nr. 1, S. 35–48

Horschel, Nicole / **Pimpertz**, Jochen / **Schröder**, Christoph, 2007, Auswirkungen der monetären Umverteilung in Deutschland, in: IW-Trends, 34. Jg., Nr. 4, S. 33–49

Schäfer, Claus, 2008, Anhaltende Verteilungsdramatik – WSI-Verteilungsbericht 2008, in: WSI-Mitteilungen, 61. Jg., Nr. 11/12, S. 587–596

SOEP – The German Socio-Economic Panel Study, 2008, SOEP Data 1984–2007, DVD, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Berlin

Kapitel II.4

Nicole Horschel / Jochen Pimpertz

Haushaltseinkommen vor und nach staatlicher Umverteilung

Inhalt

1	Fragestellung	88
2	Methodische Überlegungen	88
3	Staatliche Korrektur der Einkommensverteilung	93
4	Fazit	102
	Zusammenfassung	105
	Literatur	106

1 Fragestellung

In den Kapiteln des Teils II stand bislang die Verteilung der am Markt erzielten Primäreinkommen im Fokus der Untersuchung. Ausgehend von der funktionellen Verteilung der Einkommen (Kapitel II.2), die sich an den Produktionsfaktoren Arbeit (abhängig Beschäftigte) und Kapital orientiert, wurde das Bild um die personelle Verteilung der Faktoreinkommen erweitert (Kapitel II.3). Die Einkommenssituation von Individuen oder Haushalten wird aber nicht allein durch den Mix unterschiedlicher, vom Haushalt eingesetzter Faktoren bestimmt, sondern in einem hohen Maße auch durch Einkommensumverteilung. Die erfolgt zwar in nicht unerheblichem Maß durch Übertragungen zwischen Privaten. Eine weitaus größere Rolle spielt aber die staatliche und staatlich veranlasste Redistribution (Schröder, 2009, 6 ff.). Letztere ist von unterschiedlichen Zielen und Anlässen geprägt sowie durch eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen, die zudem oftmals unterschiedlich abgegrenzten Einkommensbegriffen folgen. So wird den Haushalten über die Einkommensteuer oder über Sozialversicherungsbeiträge ein Teil des am Markt erzielten Einkommens entzogen. Im Gegenzug erhalten sie monetäre Transfers – unmittelbar vom Staat (zum Beispiel in Form von Kinder- oder Wohngeld) oder mittelbar über die Geldleistungen der gesetzlichen Sozialversicherungen. Zudem werden nichtmonetäre Einkommenstransfers gewährt, zum Beispiel durch die Gebührenfreiheit des Schulbesuchs oder durch den beitragsunabhängigen Sachleistungsanspruch in der gesetzlichen Krankenversicherung (Horschel et al., 2007, 33 f.). Schließlich gehen auch von der indirekten Besteuerung umverteilende Effekte aus (Bach, 2006).

Angesichts dieses komplexen Geflechts aus Zielen und Instrumenten vermag kaum noch jemand die Gesamtwirkungen für einzelne Haushalte nachzuvollziehen. Bevor ab Kapitel II.5 die personelle Einkommensverteilung im engeren Sinne und damit die Frage nach relativer Armut und relativem Reichtum in den Mittelpunkt rückt, soll deshalb zunächst untersucht werden, welchen Einfluss die staatliche – monetäre – Redistributionspolitik auf das Nettoeinkommen der Haushalte hat und ob beziehungsweise wie sich dieser Einfluss im Zeitablauf verändert hat.

2 Methodische Überlegungen

Datengrundlage: Die folgenden Auswertungen basieren auf denselben Daten, die bereits für die vorangegangene Analyse in Kapitel II.3 zugrunde gelegt wurden. Untersucht werden also erneut die Angaben von rund 20.000 Personen in 11.000 Haushalten, die im Rahmen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) unter anderem zu ihren Einkommensverhältnissen befragt werden. Um eine Entwicklung nachzeichnen zu können, werden analog zum vorangegangenen Untersuchungsschritt die Daten von 1995, 1999, 2003 und 2006 ausgewertet. Als Bezugsgröße dienen dabei die Angaben zum Vorjahresbruttoeinkommen. Diese stehen bis zum Jahr 2006 zur Verfügung. Zwar könnten auch die Angaben zum Haushaltsnettoeinkommen im jeweiligen Befragungsmonat des Jahres 2007 herangezogen werden. Dafür spricht unter anderem, dass der Zusammenhang von sozialer Stellung und Einkommen realitätsnah abgebildet werden könnte (Becker et al., 2004, 74). Nachteilig

wirkt jedoch, dass von dem aktuellen Nettoeinkommen nicht direkt auf das Markteinkommen geschlossen werden kann. Mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand, den Einfluss staatlicher Redistributionspolitik auf die Haushaltseinkommen, ist aber gerade die Differenz zwischen Netto- und Markteinkommen entscheidend.

Umverteilungssaldo: Der Untersuchungsansatz erscheint zunächst denkbar einfach: Um die Korrektur der Verteilung von Primäreinkommen durch den Staat messen zu können, müssen auf der einen Seite staatliche und staatlich veranlasste Transfers dem Markteinkommen hinzugerechnet werden. Auf der anderen Seite sind dann entsprechend die Zwangsabgaben abzuziehen, um schließlich zum Nettoeinkommen zu gelangen. Ist der Saldo aus Transfers und Abgaben positiv, dann befinden sich die betreffenden Haushalte in einer Nettotransferempfängerposition. Überwiegen hingegen die Zahlungen an den Staat, die gesetzlichen Sozialversicherungen oder andere Einrichtungen der sozialen Sicherung, dann ist der jeweilige Haushalt Nettofinanzier der staatlichen Umverteilung.

Diese einfache Grundstruktur erfordert aber eine Reihe definitorischer Vorüberlegungen: Damit der Saldo aus Transfers und Abgaben tatsächlich nur die staatliche und staatlich veranlasste Umverteilung misst, bleiben private Umverteilungsströme, die zum Beispiel im Rahmen privater Vermögensbildung oder intrafamiliärer Unterstützung erfolgen, außen vor (Schröder, 2009, 4 ff.). Diese Zahlungen sind zwar wohlstandsrelevant, unterliegen aber in der Regel nicht explizit der staatlichen Redistributionspolitik. Deshalb wird bei der folgenden Betrachtung stets auf die Ausgangsverteilung der Haushalte nach der Höhe ihres Markteinkommens Bezug genommen, also jener Ordnung, die sich ohne Umverteilungseinflüsse ergeben würde. Welche Umverteilungsströme sind aber konkret unter staatlichen und staatlich veranlassten Transfers und Abgaben zu erfassen? Und wie sind diese Einkommensströme zu messen – mit oder ohne Rücksicht auf den jeweiligen Haushaltskontext?

Transfers: Einkommenszuwendungen können durch den Staat (staatliche Transfers) oder über seine Parafisci (staatlich veranlasste Transfers) erfolgen, in Form monetärer Transfers oder als Sachleistungsbezug. Nichtmonetäre Transfers sind beispielsweise der Konsum von steuerfinanzierten Bildungsleistungen oder Kulturgütern sowie Sachleistungsansprüche im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherungen. Auch wenn diese Leistungen das reale Einkommen erhöhen, bleiben sie im Folgenden unberücksichtigt. Dieses Vorgehen hat vor allem systematische Gründe. Denn während zum Beispiel der monetäre Gegenwert des gesetzlichen Krankenversicherungsschutzes in Form der durchschnittlichen Leistungsausgaben pro Kopf beziffert werden kann, lässt sich der Wert von anderen Sachleistungen kaum quantifizieren und einzelnen Haushalten zuordnen. So müsste die Inanspruchnahme steuerfinanzierter Kulturgüter erst modelliert werden, um die verteilungspolitischen Implikationen von Finanzierung und Nachfrage erfassen zu können. Da dies kaum möglich erscheint, aber ein einheitliches Vorgehen bei der Behandlung von Sachtransfers angestrebt wird, bleiben alle nichtmonetären Transfereinkommen außen vor (Horschel et al., 2007, 36 f.).

Diese Beschränkung auf monetäre Einkommensströme ist für die Interpretation der nachfolgend abgeleiteten Ergebnisse von Bedeutung. Sie ergeben aufgrund der Beschrän-

kung nämlich nur ein unvollständiges Bild staatlicher und staatlich veranlasster Umverteilung und erlauben kein abschließendes Urteil über die Nettozahler- oder Nettotransferempfängerposition eines Haushalts. Insofern ist der Untersuchungsansatz im Sinne einer Heuristik und weniger als verteilungspolitisches Totalmodell zu verstehen.¹

Zu den staatlichen monetären Transfers zählen somit zum Beispiel Kindergeld, Wohngeld, Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II, aber auch monetäre Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherungen. Ausgenommen bleiben das Kranken- und das Pflegegeld, da diese als Teilleistung des Versicherungsschutzes anzusehen sind. Deren monetärer Gegenwert bleibt analog zu anderen Sachleistungen aus der Betrachtung ausgeschlossen.² Die staatlichen und staatlich veranlassten Transferzahlungen enthalten auch die von den jeweiligen Trägern abgeführten Beiträge und Beitragsanteile zu den gesetzlichen Sozialversicherungen. Für nicht gesetzlich versicherte Selbstständige, versicherungsbefreite abhängig Beschäftigte, Beamte oder Mitglieder der in Kammern organisierten Berufe werden die entsprechenden Leistungen privater Sicherungseinrichtungen, des öffentlichen Dienstherrn oder der berufsständischen Versorgungseinrichtungen erfasst, sofern diese Institutionen eine Mitgliedschaft in den gesetzlichen Sozialversicherungen ersetzen.

Damit wird von der formalen Abgrenzung der Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Sozialversicherung abgewichen. Dieses Vorgehen hat seinen Hintergrund in der ökonomischen Ratio für die Einführung einer Versicherungspflicht: Mit dem Zwang zur Versicherung schützt sich eine Gesellschaft vor der Gefahr durch Trittbrettfahrerverhalten. Diese entsteht, sobald sich eine Gesellschaft zu einer steuerfinanzierten Hilfe im Notfall bereitklärt. Leistungsfähige unterliegen damit dem Anreiz, im Vertrauen auf die kollektiv bereitgestellte Hilfe auf einen privaten Versicherungsschutz zu verzichten, obwohl sie sich diesen leisten könnten (Pimpertz, 2001, 78 ff.). Nach diesem Argument gibt es einerseits keine stichhaltige ökonomische Begründung für die in Deutschland nur partiell definierte Versicherungspflicht, die ganze Berufsgruppen von der Mitgliedschaft in den gesetzlichen Sozialversicherungen befreit. Andererseits bedeutet das aber auch, dass all jene, die nicht Mitglied im gesetzlichen Zwangssystem sind, aber privat einen gleichwertigen Versicherungsschutz organisieren, gleichermaßen die Gesellschaft vor Trittbrettfahrerverhalten schützen (Horschel et al., 2007, 37).

Abgaben: Zu den Zwangsabgaben zählen grundsätzlich die Einkommensteuer einschließlich Solidaritätszuschlag und die Sozialversicherungsbeiträge. Bei Letzteren sind analog zu der vorangestellten Überlegung nicht allein die in den gesetzlichen Sozialversicherungen gezahlten Beiträge zu betrachten. Für Beamte werden die fiktiven Beiträge abgezogen, die zuvor als Gegenbuchung zu den Versorgungsansprüchen im Krankheits-

¹ Gleichwohl wäre der Einwand, dass die Erfassung unvollständig ist, nicht allein gegen den hier verfolgten Ansatz anzuführen. Denn auch bei anderen, mit Mikrodaten fundierten Wohlstandsanalysen finden Sachtransferleistungen in der Regel keine Berücksichtigung.

² Selbst wenn man die Sachleistungsansprüche – zum Beispiel die im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung – mit einbezieht, dürfen Einzelleistungen nicht als Einkommenszufluss interpretiert werden. Würde man zum Beispiel das Krankengeld als Einkommen auffassen, dann müsste man nach dieser Logik auch die Erstattung von Kosten für die medizinische Versorgung als Einkommen verbuchen – mit der Folge, dass in der statistischen Erfassung *ceteris paribus* behandlungsintensiv Erkrankte unter dem Strich einkommensstärker wären als Gesunde. Deshalb kann im Verteilungskontext nicht jede einzelne Leistung der Krankenversicherung einbezogen werden, sondern nur der monetäre Gegenwert für den gesamten Versicherungsschutz, unabhängig davon, ob tatsächlich eine medizinische Behandlung oder eine Krankengeldzahlung erfolgt.

und Pflegefall sowie im Alter in Höhe gesetzlicher Beiträge unterstellt und der Bruttobesoldung zugerechnet wurden (Horschel et al., 2007, 37). Aber auch für alle anderen Nichtmitglieder gesetzlicher Sozialversicherungen werden Beiträge unterstellt und in Abzug gebracht, sofern diese in alternativen Einrichtungen freiwillig oder zwangsweise abgesichert sind und deren Leistungen an die Stelle des gesetzlichen Versicherungsschutzes treten. Jedoch sind für Selbstständige und Beamte, die keine Ansprüche gegenüber der Bundesagentur für Arbeit begründen, auch keine Beitragszahlungen an die gesetzliche Arbeitslosenversicherung vorgesehen (Übersicht II.4.1). Außerdem werden Beitragszahlungen nur maximal bis zu der Höhe angerechnet, die in den Systemen der gesetzlichen Sozialversicherungen fällig würde. Mit dieser Obergrenze wird verhindert, dass Prämienanteile, die für die private Absicherung von Zusatzleistungen reserviert sind, als Zwangsabgabe gezählt werden (Horschel et al., 2007, 37 f.).

Einkommensbegriffe		Übersicht II.4.1
Bruttoeinkommen aller Haushaltsmitglieder aus unselbstständiger Tätigkeit		
+	Arbeitgeberbeiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen	
+	Fiktive Arbeitnehmer-/Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung ¹ für Beamte	
+	Bruttoeinkommen aller Haushaltsmitglieder aus selbstständiger Arbeit, aus Geldvermögen, Vermietung und Verpachtung, aus selbst genutztem Wohneigentum (Mietwert) und aus sonstigen Einnahmen ²	
<hr/>		
=	Markteinkommen	
+	Staatliche monetäre Transfers: Transferzahlungen der gesetzlichen Sozialversicherungen ³ , äquivalente Leistungen des Staates für Beamte sowie von berufsständischen Versorgungseinrichtungen für die in Kammern organisierten Berufe und von privaten Versicherungen für Selbstständige, Transfers der öffentlichen Hand (zum Beispiel Kindergeld oder Wohngeld)	
<hr/>		
=	Gesamteinkommen aller Haushaltsmitglieder	
./.	Pflicht- und freiwillige Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen	
./.	Unterstellte Arbeitnehmer-/Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung ¹ für Beamte	
./.	Unterstellte Sozialversicherungsbeiträge ¹ für Nichtmitglieder gesetzlicher Sozialversicherungen, Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag	
<hr/>		
=	Nettoeinkommen aller Haushaltsmitglieder nach Transfers und Abgaben	
<hr/>		
<small>¹ Hier Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung, unterstellt in Höhe der gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge; ² Sonstige Einnahmen aus Untervermietung, Verkauf selbst erzeugter Waren, ohne Beiträge an die betriebliche Altersvorsorge und ohne Betriebsrenten; ³ Ohne monetären Gegenwert des gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungsschutzes, ohne Krankengeld. Quelle: Horschel et al., 2007, 35</small>		

Umverteilungsbegriff: Diese Abgrenzung bedeutet den Verzicht auf eine Differenzierung nach beitrags- und steuerfinanzierten Systemen der Umverteilung. Zwar wird im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs die originäre Einkommensumverteilung meist mit dem staatlichen Transfer- und Steuersystem in Verbindung gebracht, während die beitragsfinanzierten Systeme in der Regel dem Versicherungsprinzip zugerechnet werden. Eine solche Trennung erweist sich aber bei genauerem Hinsehen als wenig hilfreich. Tatsächlich werden im gesetzlichen Sozialversicherungssystem beide Dimensionen der Umverteilung miteinander vermischt:

- Die Beitragszahlungen zur gesetzlichen Krankenversicherung entsprechen zwar auf kollektiver Ebene dem Äquivalenzprinzip. Dieses wird jedoch auf der personellen Ebene mit originären Umverteilungselementen vermischt – sowohl durch die beitragsfreie Mitversicherung der nicht erwerbstätigen Familienangehörigen als auch im Rahmen der grundsätzlich lohnproportionalen Beitragsfinanzierung.
- Umgekehrt fließen der gesetzlichen Krankenversicherung – und in weitaus größerem Umfang der gesetzlichen Rentenversicherung – steuerfinanzierte Zuschüsse zu. Diese sollen die Kosten versicherungsfremder Leistungen abdecken. Der Gesetzgeber hat aber bewusst vermieden, solche Aufgaben abschließend zu definieren. Das hat wiederum zur Folge, dass beispielsweise die Angaben zum Bezug einer gesetzlichen Rente im SOEP nicht sinnvoll in einen versicherungsbezogenen und einen steuerfinanzierten Anteil aufgeteilt werden können.³

Deshalb wird im Folgenden ein sehr weitgehender Umverteilungsbegriff verwendet, der von einer Unterscheidung nach versicherungsbezogenen und originären Umverteilungszielen ebenso abstrahiert wie von einer Differenzierung nach interpersoneller und intertemporaler Umverteilung.

Nominale Einkommen statt Bedarfsgewichtung: Unter den hier genannten Prämissen ergeben sich aus Markteinkommen, staatlichen Transfers und Zwangsabgaben zum einen das Nettoeinkommen einzelner Haushalte, zum anderen der Transfersaldo gegenüber dem umverteilenden Staat. Letzterer gibt an, welchen Einfluss der Sozialstaat in der Gesamtheit seiner Maßnahmen auf die Einkommen hat. Dabei werden die Einkommensgrößen jeweils auf der Haushaltsebene ermittelt. Damit werden Probleme vermieden, die zum Beispiel bei der Zurechnung von Vermögenseinkommen auf einzelne Personen entstehen würden. Gleichzeitig wird – anders als etwa in der Wohlstandsanalyse – auf eine Berücksichtigung des Haushaltskontexts verzichtet. Die nachfolgende Untersuchung betrachtet mithin nominale und keine bedarfsgewichteten Einkommensgrößen. Diese weitere Abweichung von der konventionellen Verteilungsanalyse bedarf der Erklärung:

Die Angabe von Äquivalenzeinkommen ist vor allem dann aussagekräftig, wenn nach Einkommensarmut und -reichtum gefragt wird. Denn erst mit der Berücksichtigung individueller Bedarfsgewichte wird dem Umstand Rechnung getragen, dass innerhalb von Mehrpersonenhaushalten Vorteile durch gemeinsames Wirtschaften entstehen. Nach der internationalen Konvention wird dazu dem Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1 zugewiesen, allen weiteren Erwachsenen und Kindern ab 14 Jahren ein Faktor von 0,5 und den jüngeren Kindern ein Bedarfsgewicht von 0,3. Bei einem Einkommen von 1.000 Euro beträgt also das Äquivalenzeinkommen eines Singles ebenfalls 1.000 Euro. Schließen sich aber zwei Singles mit einem Verdienst von jeweils 1.000 Euro zu einem Haushalt zusammen, steigt das individuelle Äquivalenzeinkommen auf 1.333 Euro [$2 \cdot 1.000 \text{ Euro} / (1 + 0,5)$].

³ Ein Beispiel: Das SOEP erfasst lediglich den Zahlbetrag der gesetzlichen Rente. Dabei kann nicht differenziert werden, ob sich die Summe aus einem eigenen Rentenanspruch ableitet oder zu Teilen aus einer Hinterbliebenen- und einer eigenen Altersrente zusammensetzt. Die Versorgung der Witwen und Witwer wird aber in der Regel als Fürsorge- und damit als versicherungsfremde Leistung klassifiziert und wäre demnach dem System der originären Einkommensumverteilung zuzurechnen, die Altersrente hingegen der versicherungsgestützten Umverteilung.

Kommt Nachwuchs hinzu, sinkt das Äquivalenzeinkommen jedes Haushaltsmitglieds bei unveränderten Erwerbseinkommen auf 1.111 Euro $[2 \cdot 1.000 \text{ Euro} / (1 + 0,5 + 0,3)]$.⁴

Wollte man aber die Verteilung nach den bedarfsgewichteten Äquivalenzeinkommen heranziehen, um staatliche Redistributionspolitik zu beurteilen, so hieße dies im Umkehrschluss, Umverteilung ausschließlich im Haushaltskontext und damit unter dem Blickwinkel der Bedarfsgerechtigkeit zu betrachten. Dadurch würde eine Beurteilung staatlicher Redistribution insoweit verzerrt werden, als Umverteilung tatsächlich nur zu einem Teil mit Rücksicht auf den Haushaltskontext oder den Bedarf erfolgt. Dies geschieht zwar auch – etwa beim Grund- oder Kinderfreibetrag im Einkommensteuerrecht, bei den bedürftigkeitsgeprüften Fürsorgeleistungen oder der Familienkomponente beim Arbeitslosengeld I. Daneben verteilt der Staat aber Einkommen in erheblichem Umfang bedarfsunabhängig und ohne Bezug auf den Haushaltskontext um. Dies gilt zum Beispiel für die Wirkung des Steuertarifs innerhalb einzelner Steuerklassen oder für die lohnabhängige Beitragsfinanzierung der gesetzlichen Kranken- oder sozialen Pflegeversicherung. Mit anderen Worten: Selbst bei einem im Zeitablauf unveränderten Umverteilungsbudget hängt das Ergebnis der Messung der staatlichen Redistribution bei der Verwendung von äquivalenzgewichteten Größen in hohem Maße von der Veränderung der Haushaltszusammensetzung ab und nicht vom Umfang staatlicher Umverteilung.

Will man diesen Einfluss ausblenden, gerade weil die staatliche Redistribution nicht allein mit der Verteilung des Wohlstands begründet wird und zumindest zum Teil bedarfsunabhängig erfolgt, dann sollte konsequenterweise ein Messkonzept angewendet werden, das Ergebnisse unabhängig von möglichen Veränderungen des Haushaltskontexts liefert. Durch die Verwendung nominaler Haushaltseinkommen statt bedarfsgewichteter individueller Äquivalenzeinkommen wird genau diesem Gedanken Rechnung getragen.

3 Staatliche Korrektur der Einkommensverteilung

Ausgangspunkt der empirischen Analyse ist die Verteilung der Haushalte aufsteigend nach der Höhe ihres Markteinkommens. Unter Beibehaltung dieser Ursprungsverteilung wird analysiert, wie sich die Einkommensungleichheit entwickelt hat. Für die nach der Höhe ihres Markteinkommens sortierten Haushalte werden für alle vier betrachteten Zeitpunkte die arithmetischen Mittel der jeweiligen Dezile zueinander ins Verhältnis gesetzt. Um Verzerrungen durch Ausreißer zu vermeiden, bleiben dabei die jeweiligen Ränder der Verteilung ausgeklammert. Für die Jahre 1995, 1999, 2003 und 2006 lässt sich aus der Veränderung der Einkommensrelation ablesen, wie sich der Abstand im Zeitablauf entwickelt hat (Tabelle II.4.1).

Spreizung der Markteinkommen

Zunächst bestätigt sich nach dem hier verwendeten Messkonzept die These von einer Zunahme der Ungleichheit in der Markteinkommensverteilung nur partiell. Das

⁴ Für die Wohlstandsmessung ist außerdem die private Umverteilung einzubeziehen, da zum Beispiel Unterhaltszahlungen zwischen Privaten oder Renten aus privater Altersvorsorge wohlstandsrelevant sein können.

90/20⁵-Dezilverhältnis der Mittelwerte, das in idealisierter Form die Einkommensspreizung über weite Teile der gesamten Verteilung misst, lag bei den Haushaltseinkommen 1995 beim 80-Fachen, stieg bis 2003 auf das 84,5-Fache und ist dann bis 2006 auf das 77,9-Fache gesunken. Das heißt: Der Einkommensunterschied zwischen 9. und 2. Dezil hat binnen elf Jahren knapp 8 Prozent abgenommen. Die These der Markteinkommensspreizung trifft damit zwar für den Zeitraum 1995 bis 2003 zu, wird aber durch den Trend bis 2006 infrage gestellt.

Das 50/20-Dezilverhältnis steht für die Einkommensspreizung in der unteren Hälfte der Verteilung. Es ist zwischen 1999 und 2006 kontinuierlich und noch etwas stärker gesunken als das Maß für die gesamte betrachtete Verteilung. Lediglich in der oberen Hälfte der Markteinkommensverteilung (Dezilverhältnis 90/50) zeigt sich eine deutlich zunehmende Spreizung der Markteinkommen. Der Abstand in der oberen Hälfte der Verteilung ist im Zeitraum von 1995 bis 2006 um mehr als 30 Prozent angestiegen. Von 2003 bis 2006 hat sich der Zuwachs mit einem Plus von rund 3,8 Prozent verlangsamt. Das Verhältnis von 5. und 2. Dezil schrumpfte in diesem Zeitraum sogar um gut 11 Prozent.

Nach staatlicher monetärer Umverteilung zeigt sich für dieselbe Ordnung der Haushalte ein Rückgang der Spreizung bei den Nettoeinkommen – sowohl über die gesamte

Entwicklung der Ungleichheit von Haushaltseinkommen und -nettoeinkommen

Tabelle II.4.1

gemessen an den Dezilverhältnissen* 1995 bis 2006

					Veränderung in Prozent	
	1995	1999	2003	2006	1995–2006	2003–2006
Markteinkommen						
90/20	80,04	84,09	84,49	77,93	-2,64	-7,77
50/20	25,24	25,26	21,22	18,86	-25,28	-11,13
90/50	3,17	3,33	3,98	4,13	30,30	3,78
Nettoeinkommen						
90/20	3,29	2,96	3,00	2,99	-9,29	-0,23
50/20	1,47	1,46	1,46	1,43	-2,71	-1,59
90/50	2,24	2,03	2,06	2,08	-6,76	1,38

* Haushalte geordnet nach der Höhe ihres Markteinkommens, Verhältnis der arithmetischen Mittel je Dezil; Nettoeinkommen: Haushaltseinkommen (einschließlich Arbeitgeberbeiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen und unterstellte Arbeitnehmer-/ Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für Beamte), zuzüglich staatliche Transfers (einschließlich Pensionen und Zahlungen alternativer Versorgungseinrichtungen, die eine Mitgliedschaft in den gesetzlichen Sozialversicherungen substituieren, ohne Sachleistungen), abzüglich Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und gesetzlicher Sozialversicherungsbeiträge sowie der unterstellten Sozialversicherungsbeiträge für Beamte und Nichtmitglieder gesetzlicher Sozialversicherungen.
Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

⁵ Das Dezilverhältnis 90/20 setzt das mittlere Einkommen des 9. Dezils in Relation zum mittleren Einkommen des 2. Dezils. Auf die Betrachtung der Verteilungsränder (1. und 10. Dezil) wird verzichtet, da das mittlere Einkommen im untersten Dezil kleiner null ist und im obersten Dezil durch Ausreißerwerte verzerrt werden kann. Während in den Wohlstandsanalysen meistens die Dezilgrenzen zwischen 1. und 2. Dezil sowie zwischen 9. und 10. Dezil herangezogen werden, sind hier arithmetische Mittel zu betrachten, weil die Dezilgrenzen nur für die Verteilung der Haushalte nach der Höhe ihrer Markteinkommen definiert sind, aber die Nettoeinkommen derselben Haushalte über die Dezilgrenzen hinweg streuen.

betrachtete Breite also auch in der oberen Hälfte der Verteilung. Das mittlere Haushaltsnettoeinkommen im 9. Dezil lag 1995 um rund das 3,3-Fache über dem des 2. Dezils, sank bis 2003 auf das 3-Fache und blieb bis 2006 weitgehend konstant. Damit ist der Abstand zwischen den Nettoeinkommen zwischen 1995 und 2006 stärker geschrumpft als bei den Markteinkommen derselben Haushalte. Während sich in der oberen Hälfte der Abstand bei den Markteinkommen zwischen 1995 und 2006 deutlich vergrößert hat (plus 30,3 Prozent), ist diese Relation bei den Nettoeinkommen um knapp 7 Prozent gesunken.

In den Jahren von 2003 bis 2006 ist eine Verringerung der Nettoeinkommensspreizung vor allem in der unteren Verteilungshälfte der Haushalte festzustellen. Dagegen ist das Verhältnis des 9. zum 5. Dezil leicht gestiegen, wenn auch viel schwächer, als dies bei den Markteinkommen der Fall war. Insgesamt zeigt sich, dass der Staat die zunehmende Spreizung der Haushaltmarkteinkommen in der oberen Hälfte der Verteilung kompensieren konnte und durch sein Transfer- und Abgabensystem zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung bei den Nettoeinkommen der Haushalte beigetragen hat.

Veränderung der Finanzierungssalden

Angesichts der Entwicklung der Primäreinkommen kann dieser Befund nur mit einer steigenden Umverteilungsaktivität des Staates erklärt werden. Wie dies genau erfolgt ist, steht im Mittelpunkt der folgenden Untersuchungen. Dazu wird zunächst der Saldo aus Transferzahlungen und Abgaben betrachtet. Er misst auf der Ebene einzelner Haushalte den korrigierenden Einfluss des Sozialstaates auf die Verteilung der Primäreinkommen (Tabelle II.4.2). Dabei werden die Umverteilungsströme für jedes Dezil als Mittelwert und in den Verbraucherpreisen des Jahres 2006 angegeben (Horschel et al., 2007, 39).

Bei den absoluten Werten fällt auf, dass der Transfersaldo zum 2. Dezil hin angestiegen und danach kontinuierlich gesunken ist (außer im Jahr 1995, dort sank er ab dem 3. Dezil). Die Haushalte wechselten in der hier gewählten Einkommensabgrenzung in den Jahren 1995 und 1999 ab dem 5. Dezil und 2003 und 2006 ab dem 6. Dezil von der Nettoempfänger- in die Nettozahlerposition. Der Finanzierungsbeitrag hat in den oberen sechs Dezilen zwischen 1995 und 1999 zugenommen, war danach aber wieder rückläufig. 2006 lagen lediglich die Werte des 8. und 10. Dezils über dem Ausgangswert von 1995.

Bei den relativen Transfersalden bestätigt sich zunächst für alle betrachteten Jahre der Eindruck einer weitgehend konsistenten Umverteilung von oben nach unten. In Relation zum Markteinkommen nimmt der Transferüberschuss mit steigendem Einkommen ab. Das heißt: Der Nettofinanzierungsbeitrag steigt von jedem Dezil zur nächsthöheren Einkommensgruppe. Im Zeitablauf haben sich allerdings die relativen Werte zum Teil deutlich verändert. Insgesamt verlief die Entwicklung aber uneinheitlich: Der Nettotransferüberschuss ist im 2. Dezil nicht nur absolut seit 1999 gesunken, sondern auch in Relation zum Markteinkommen. Wohlgedenkt: Das ist noch keine Aussage zum Wohlstand der betreffenden Personen, sondern lediglich eine Feststellung über den nominalen Saldo staatlicher Umverteilung. Gemessen in Prozent des Markteinkommens erreichte der Transferüberschuss im 3. Dezil 2006 kaum den Ausgangswert von 1995. Lediglich im 4. Dezil sind die Prozentwerte kontinuierlich gestiegen (die absoluten Werte dagegen nur bis 2003). Im 5. Dezil der Verteilung hat sich das prozentuale Verhältnis von Transfersaldo

Entwicklung der Transfersalden

Tabelle II.4.2

Staatliche monetäre Transfers und Abgaben

	1995	1999	2003	2006
in Euro, zu Verbraucherpreisen des Jahres 2006				
1. Dezil	946,2	1.009,0	973,8	957,7
2. Dezil	995,1	1.149,1	1.130,3	1.053,3
3. Dezil	1.105,0	1.065,7	1.033,4	1.043,1
4. Dezil	817,8	924,9	984,9	979,1
5. Dezil	-302,1	-83,8	234,8	226,8
6. Dezil	-838,7	-857,0	-586,8	-587,5
7. Dezil	-1.320,5	-1.395,2	-1.258,2	-1.214,9
8. Dezil	-1.675,5	-1.831,9	-1.842,3	-1.685,6
9. Dezil	-2.434,4	-2.582,5	-2.438,6	-2.373,3
10. Dezil	-3.888,1	-4.346,6	-4.285,6	-4.152,2
in Prozent des Markteinkommens				
1. Dezil	-	-	-	-
2. Dezil	1.336,8	1.556,9	1.581,6	1.429,7
3. Dezil	359,4	328,5	330,9	356,2
4. Dezil	104,2	121,1	148,7	166,4
5. Dezil	-16,1	-4,5	15,5	16,3
6. Dezil	-30,4	-30,0	-22,4	-24,0
7. Dezil	-37,5	-37,7	-35,2	-35,9
8. Dezil	-36,8	-38,6	-39,7	-38,5
9. Dezil	-40,9	-41,6	-40,4	-41,3
10. Dezil	-41,9	-44,0	-43,9	-42,7

Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Angaben je Dezil: arithmetisches Mittel; Staatliche monetäre Transfers: ohne Geldwert des Versicherungsschutzes in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung und ohne Kranken- und Pflegegeld; Abgaben: Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialversicherungsabgaben; Unterstellte Sozialversicherungsbeiträge für Beamte und Nichtmitglieder gesetzlicher Sozialversicherungen; In Prozent des Markteinkommens: ohne 1. Dezil, da negative Markteinkommen – zum Beispiel aufgrund von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung – zu nicht interpretierbaren Werten führen.

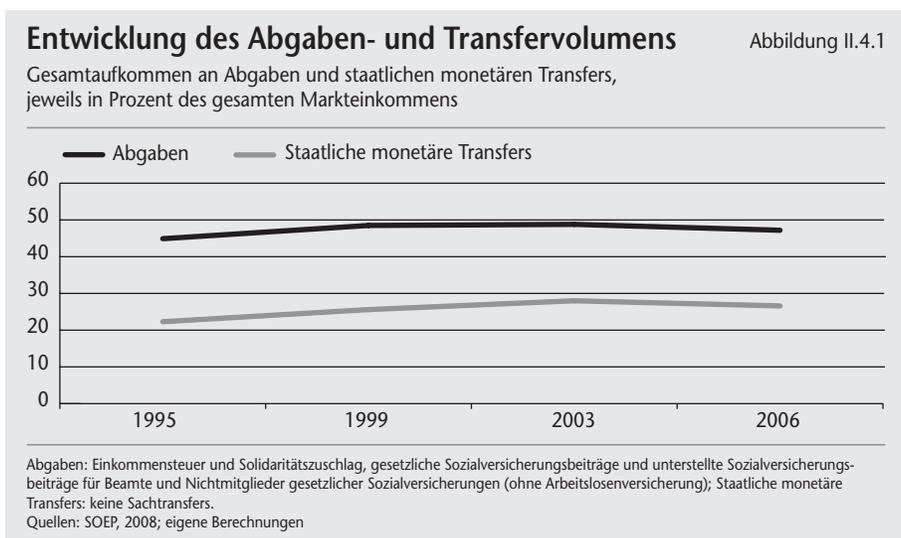
Quellen: SOEP, 2008; Statistisches Bundesamt, 2008; eigene Berechnungen

zu Markteinkommen im Lauf der betrachteten Jahre von einem ursprünglichen Nettofinanzierungsbeitrag zu einem Nettotransferüberschuss gewandelt. Die Haushalte des 6. und 7. Dezils wurden zwischen 1995 und 2003 kontinuierlich entlastet. Die obersten drei Dezile wurden dagegen 1999 gegenüber 1995 deutlich stärker belastet. In den Jahren danach schwankte die durchschnittliche Belastung der Markteinkommen der Haushalte in den Dezilen 8 bis 10 uneinheitlich. Sie lag 2006 aber durchweg noch über den Werten von 1995.

Am Rande: Die auffällig hohen Prozentwerte im 2. bis 4. Dezil deuten nicht etwa auf eine exorbitant hohe Belastung der ärmeren Schichten der Gesellschaft hin. Vielmehr sammeln sich in den unteren Dezilen der Verteilung überwiegend Haushalte mit Transferempfängern, namentlich Rentnern als Haupteinkommensbeziehern. Ruheständler erzielen meist keine oder nur sehr geringe Markteinkommen. Da aber das Nettoeinkommen in die-

sen Haushalten aufgrund des Transferbezugs (zum Beispiel in Form gesetzlicher Rente) deutlich höher liegt als das Markteinkommen und gleichzeitig die Beiträge der jeweiligen Träger (zum Beispiel Rentenversicherungsträger) an die gesetzlichen Sozialversicherungen mit einbezogen werden, fallen die Beitragszahlungen ausgedrückt in Prozent des relativ geringen Markteinkommens besonders hoch aus.

Dieses Ergebnis muss vor dem Hintergrund der Entwicklung der Transfer- und Abgabenvolumina aber relativiert werden (Abbildung II.4.1). Machte die Summe aller staatlichen monetären Transfers 1995 noch 22,3 Prozent des gesamten Markteinkommens aus, waren es 2003 sogar 28 Prozent. Bis 2006 ging der Wert auf 26,6 Prozent leicht zurück. Das Abgabenvolumen zeigt einen ähnlichen Verlauf, aber auf deutlich höherem Niveau. Die Entwicklung der Abgaben zwischen 1995 und 2006 verlief insgesamt flacher: Bei einem Ausgangswert von 44,9 Prozent (1995) und einem Zuwachs auf 48,8 Prozent (2003) ist das Volumen der Abgaben bis 2006 auf 47,2 Prozent gesunken.



Setzt man beide Größen zueinander ins Verhältnis, dann zeigt sich, ob der Staat die Akzente der Redistribution zugunsten der Transfer- oder der Abgabepolitik verschoben hat. 1995 machte das Abgabenvolumen noch rund das 2-Fache des monetären Transfervolumens aus, war es 2003 nur noch das 1,74-Fache. 2006 hat sich die Relation – sie betrug das 1,77-Fache – kaum verändert. Mit anderen Worten: In den hier getroffenen Abgrenzungen hat der Staat offensichtlich die Transferseite gegenüber der Abgabenseite gestärkt. Angesichts dieses Befunds ist zu klären, wie es dem Staat gelungen ist, der veränderten Verteilung der Markteinkommen entgegenzusteuern. Dazu müssen die Verschiebungen in der Verteilung der Transfers und der Abgabenlasten analysiert werden. Dies erfolgt im Weiteren getrennt für die Transfer- und für die Finanzierungsseite, zunächst mit Blick auf die relativen Belastungen der Markteinkommen, danach mit Blick auf die jeweiligen Anteile am Gesamtvolumen.

Veränderter Transferbezug in oberen Einkommensklassen

Bezieht man lediglich die Transferzahlungen auf das durchschnittliche Markteinkommen, dann zeigt sich über den gesamten Beobachtungszeitraum, dass in allen Jahren die relativen Transferzahlungen über alle Dezile mit steigendem Markteinkommen sinken. Die staatlichen monetären Transferzahlungen in Prozent des Markteinkommens sind im Vergleich zwischen 1995 und 2003 deutlich angestiegen, seit 2003 in den oberen sechs Dezilen aber rückläufig (Tabelle II.4.3).

Staatliche monetäre Transfers

Tabelle II.4.3

in Prozent des Markteinkommens

	1995	1999	2003	2006
1. Dezil	–	–	–	–
2. Dezil	1.645,7	2.018,4	2.015,6	1.797,4
3. Dezil	450,2	433,7	435,5	456,3
4. Dezil	152,7	177,4	213,8	222,7
5. Dezil	24,9	37,3	55,6	55,4
6. Dezil	11,6	13,8	20,0	17,5
7. Dezil	5,4	8,0	9,5	9,1
8. Dezil	5,2	6,7	6,8	6,6
9. Dezil	2,4	4,5	5,3	4,4
10. Dezil	1,4	2,4	3,2	2,4

Dezil nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Angaben je Dezil: arithmetisches Mittel; Staatliche monetäre Transfers: ohne Geldwert des Versicherungsschutzes in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung und ohne Kranken- oder Pflegegeld; In Prozent des Markteinkommens: ohne 1. Dezil, da negative Markteinkommen – zum Beispiel aufgrund von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung – zu nicht interpretierbaren Werten führen.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

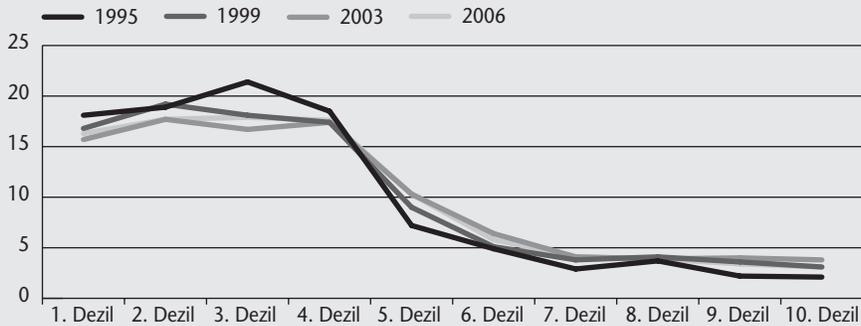
Die Verteilung der staatlichen monetären Transfers in Prozent des Markteinkommens gibt in Analogie zur effektiven Steuerlast einen impliziten Transfertarif wieder. Dessen Aussagekraft ist allerdings beschränkt, denn das komplexe Geflecht staatlicher Umverteilung muss – wie eingangs erörtert – in der Summe aller Maßnahmen beurteilt werden. Der implizite Transfertarif erlaubt lediglich eine Aussage darüber, ob dieses Subsystem staatlicher Umverteilung konsistent und nach bestimmten Gerechtigkeitsnormen organisiert ist. Darüber gibt aber nicht nur die tarifäre Belastung Auskunft, sondern auch die Verteilung des gesamten Transfervolumens über die Einkommensschichten (Horschel et al., 2007, 42 f.).

Wie sich die Anteile am gesamten Transfervolumen auf die Haushalte verteilen, ist in Abbildung II.4.2 dargestellt. Im Jahr 1995 flossen demnach mit 58,4 Prozent mehr als die Hälfte der monetären Transfers an die Haushalte der unteren drei Dezile. Mehr als drei Viertel aller Transfers (76,9 Prozent) bezogen die Haushalte der unteren vier Dezile. Die oberen drei Dezile vereinnahmten gerade einmal 8 Prozent aller monetären Transfers. Bis zum Jahr 2006 verschoben sich die Transferbezüge zugunsten der oberen Einkommensgruppen. Während der Anteil der unteren vier Dezile am Transfervolumen bis 2006 rückläufig war, nahm der Anteil der monetären Transferzahlungen, die auf das 5. bis 10. Dezil entfielen, zu.

Anteile am staatlichen monetären Transfervolumen

Abbildung II.4.2

in Prozent



Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Angaben je Dezil: arithmetisches Mittel; Staatliche monetäre Transfers: keine Sachtransfers, ohne Geldwert des Versicherungsschutzes in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Der steigende Transferanteil der oberen Einkommenschichten in Deutschland spricht dafür, dass die Korrektur der zunehmenden Spreizung der Markteinkommen der Haushalte seit dem Jahr 1995 nicht über die Transferpolitik, sondern über die Abgabepolitik erfolgt sein muss. Analog zum bisherigen Vorgehen wird deshalb im Folgenden für die Abgabenseite – getrennt nach Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen – untersucht, wie sich im Untersuchungszeitraum 1995 bis 2006 die relative Belastung der Markteinkommen und der Anteil einzelner Dezile am Gesamtaufkommen der jeweiligen Abgabensart entwickelt haben.

Effektive Einkommensteuerlast

Tabelle II.4.4

Durchschnittliche Einkommensteuer, in Prozent des Markteinkommens

	1995	1999	2003	2006
1. Dezil	–	–	–	–
2. Dezil	33,3	28,4	19,5	18,8
3. Dezil	14,6	10,0	6,7	7,0
4. Dezil	13,2	10,4	9,8	7,3
5. Dezil	10,8	9,0	6,5	6,9
6. Dezil	12,8	11,9	10,2	10,1
7. Dezil	13,7	14,7	12,5	12,8
8. Dezil	14,4	15,1	15,0	13,7
9. Dezil	16,6	16,7	16,3	15,8
10. Dezil	22,2	23,1	22,5	21,0

Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Angaben je Dezil: arithmetisches Mittel; Einkommensteuer: einschließlich Solidaritätszuschlag; In Prozent des Markteinkommens: ohne 1. Dezil, da negative Markteinkommen – zum Beispiel aufgrund von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung – zu nicht interpretierbaren Werten führen.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Die durchschnittliche Belastung der Markteinkommen mit Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag gibt zunächst – über alle zehn Dezile betrachtet – den effektiven Tarif oder die tatsächliche Einkommensteuerlast der Haushalte an. Sie steigt ab dem 5. Dezil mit zunehmendem Markteinkommen in allen vier Beobachtungsjahren an (Tabelle II.4.4). Zwischen 1995 und 1999 hat die Belastung in den oberen vier Dezilen zugenommen. In den Jahren von 1999 bis 2006 sank dagegen die relative Einkommensteuerlast kontinuierlich für alle Dezile.

Bei den Sozialversicherungsabgaben zeigt sich ein ähnlicher Verlauf. Die relative Beitragsbelastung sinkt mit zunehmendem Markteinkommen über alle Dezile (Tabelle II.4.5). Zwischen 1995 und 1999 hat die Belastung in der oberen Hälfte der Verteilung zugenommen. Im Zeitraum von 2003 bis 2006 ging sie dagegen, mit Ausnahme der Dezile 7 und 9, leicht zurück.

Dass die Werte in den unteren Einkommensgruppen so hoch ausfallen, ist zum einen dem relativ geringen Markteinkommen insbesondere bei den Rentnerhaushalten geschuldet, die vor allem in den ersten drei Dezilen vertreten sind. Zum anderen werden bei den Haushalten, die überwiegend von Transfereinkommen wie dem Arbeitslosengeld I leben, auch die vom jeweiligen Träger abgeführten Sozialversicherungsbeiträge eingerechnet. Eine relativ hohe Belastung der Markteinkommen in den unteren Dezilen muss also nicht bedeuten, dass die dort vertretenen Haushalte aufgrund der ihnen zugemuteten Beitragslast auch mit einem entsprechend geringen Nettoeinkommen auskommen müssen.

Die prozentuale Belastung der Markteinkommen mit Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialversicherungsbeiträgen zeigt aber nur einen Aspekt der Lastverteilung, nämlich die individuelle prozentuale Belastung. Ob aber die jeweiligen Subsysteme der staatlichen Umverteilung auch tatsächlich zu einer „gerechten“ Lastverteilung führen, da-

Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen

Tabelle II.4.5

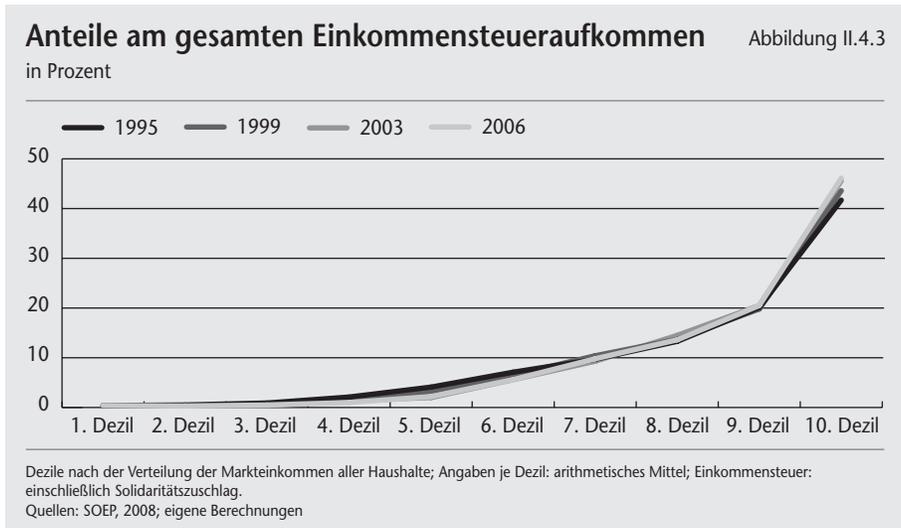
Sozialversicherungsbeiträge, in Prozent des Markteinkommens

	1995	1999	2003	2006
1. Dezil	–	–	–	–
2. Dezil	275,5	433,1	414,6	348,9
3. Dezil	76,3	95,2	97,9	93,1
4. Dezil	35,3	45,9	55,3	49,0
5. Dezil	30,3	32,8	33,7	32,2
6. Dezil	29,3	32,0	32,2	31,5
7. Dezil	29,3	31,1	32,2	32,2
8. Dezil	27,6	30,2	31,6	31,4
9. Dezil	26,7	29,4	29,4	29,9
10. Dezil	21,1	23,4	24,7	24,1

Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Angaben je Dezil: arithmetisches Mittel; Unterstellte Sozialversicherungsbeiträge für Beamte und Nichtmitglieder gesetzlicher Sozialversicherungen, ohne Arbeitslosenversicherung; In Prozent des Markteinkommens; ohne 1. Dezil, da negative Markteinkommen – zum Beispiel aufgrund von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung – zu nicht interpretierbaren Werten führen.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

rüber gibt wiederum der Anteil der einzelnen Dezile am gesamten Einkommensteuer- respektive Sozialversicherungsbeitragsaufkommen Auskunft. Die Abbildung II.4.3 zeigt zunächst die Entwicklung des Anteils am gesamten Einkommensteueraufkommen, den die Haushalte der einzelnen Dezile geschultert haben.



Dabei zeigt sich für alle Erhebungszeitpunkte, dass der Beitrag zum Gesamtaufkommen, den die jeweiligen Haushalte leisten, mit steigendem Markteinkommen überproportional stark zunimmt. Darüber hinaus ist aber die Veränderung dieser Anteile zugunsten der unteren Dezile von Interesse: Zwischen 1995 und 2006 wurden die Haushalte der Dezile 2 bis 6 entlastet, die Belastung für das unterste Dezil blieb gleich. Während der Anteil der Haushalte im 4. Dezil von 2,1 auf 1 Prozent. Auch im 5. und 6. Dezil trugen die Haushalte im Jahr 2006 einen niedrigeren Anteil am gesamten Aufkommen als 1995. Dort waren die Entlastungen – gemessen im Vergleich zu den Beiträgen der übrigen Schichten – sogar besonders deutlich: Für die Haushalte des 5. Dezils reduzierte sich der Anteil zwischen 1995 und 2006 fast um die Hälfte von 4,1 auf 2,2 Prozent, für die Haushalte des 6. Dezils sank er immerhin um 1,5 Prozentpunkte auf 5,6 Prozent. Knapp über dem Ausgangswert von 1995 lag im Jahr 2006 der Anteil der Haushalte des 7. bis 9. Dezils. Der Anteil der Haushalte im obersten Dezil ist kräftig angestiegen – von 41,7 auf 46,1 Prozent. Dieser langfristige Trend war für das oberste Zehntel der Markteinkommen auch von 2003 bis 2006 zu beobachten. Entlastungen gab es in diesem Zeitraum nur im 4. und 8. Dezil.

Eine ähnliche Verteilung und Entwicklung zeigt sich bei den Sozialversicherungsbeiträgen (Abbildung II.4.4). In allen Beobachtungszeitpunkten stieg der Anteil, den die jeweiligen Haushalte zum gesamten Beitragsaufkommen beisteuern, ab dem 5. Dezil zunächst linear und vom 9. zum obersten Dezil überproportional stark an. Der Beitrag der unteren drei Dezile zum Gesamtaufkommen hat von 1995 bis 2006 leicht zugelegt – von 7,9 auf 8,7 Prozent. Entlastet wurden bei den Sozialversicherungsbeiträgen vor allem die

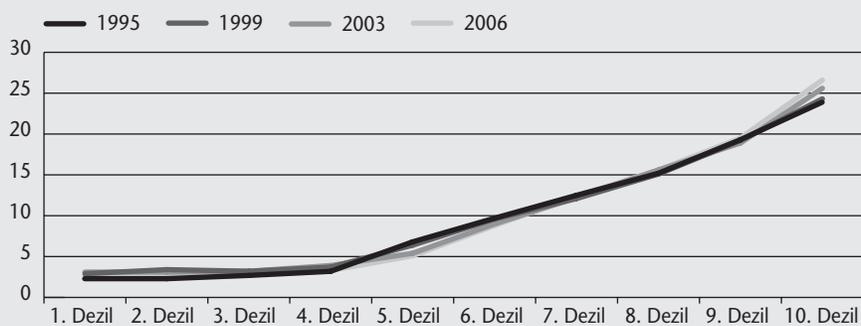
Haushalte der mittleren Einkommensgruppen. Der Anteil der Haushalte im 4. bis 7. Dezil sank von 33 Prozent auf 29,6 Prozent. Die Haushalte des 5. und 6. Dezils wurden am stärksten entlastet. Für die oberen drei Dezile zeigt sich kein einheitliches Bild. Während der Beitrag des 8. und 9. Dezils im Zeitverlauf annähernd konstant geblieben ist, legte er bei den Haushalten mit den höchsten Markteinkommen um 2,5 Prozentpunkte auf 26,6 Prozent deutlich zu.

Zwischen den Jahren 2003 und 2006 stieg der Beitrag des obersten Dezils zum Gesamtaufkommen um 1 Prozentpunkt, der des 9. Dezils immerhin noch um 0,6 Punkte. In Relation zu dem Anteil der anderen Dezile wurden seit dem Jahr 2003 die Haushalte in den unteren sechs Dezilen entlastet.

Anteile am gesamten Sozialversicherungsbeitragsaufkommen

Abbildung II.4.4

in Prozent



Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Angaben je Dezil: arithmetisches Mittel; Beitragsaufkommen: Sozialversicherungsbeiträge einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung sowie unterstellte Beiträge für Beamte und Nichtmitglieder gesetzlicher Sozialversicherungen (ohne Arbeitslosenversicherung).
 Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

4 Fazit

Die staatliche und staatlich veranlasste Umverteilung der Markteinkommen ist durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Zielen und Instrumenten gekennzeichnet, die an uneinheitlich abgegrenzten Einkommensbegriffen anknüpfen. Daher lässt sich der Einfluss der Redistributionspolitik auf das Einkommen einzelner Wirtschaftssubjekte per saldo nur eingeschränkt beurteilen. Für die empirische Forschung hat das zur Folge, dass zwischen Aussagen zur Redistributionspolitik und solchen zu deren Wohlstandsfolgen differenziert werden muss. Denn während die Wohlstandsmessung üblicherweise von bedarfsgewichteten Äquivalenzeinkommensgrößen ausgeht und dabei auch die Umverteilung zwischen Privaten einbezieht, erfolgt die Redistribution durch den Staat auch ohne Rücksicht auf Haushaltskontext und individuellen Bedarf.

Folgt man dieser Differenzierung und misst die staatlichen und staatlich veranlassten monetären Umverteilungsströme bedarfsunabhängig auf der Haushaltsebene, dann zeigt

sich ein überraschendes Ergebnis: Trotz seiner Komplexität und Intransparenz gelingt dem Sozialstaat in der Summe seiner Maßnahmen eine weitgehend konsistente Umverteilung von oben nach unten. Mehr noch: Es ergeben sich keine Indizien, dass der Staat systematisch „von der rechten in die linke Tasche“ umverteilt, wie es gelegentlich behauptet wird, oder einzelne Einkommensgruppen besonders mit Umverteilungsaktivitäten belastet. Dieser Eindruck bestätigt sich über vier Beobachtungszeitpunkte von 1995 bis 2006. Gleichwohl bedeutet dieser Befund noch nicht, dass die staatliche Umverteilung nicht insgesamt und über alle Einkommensgruppen hinweg schlanker organisiert werden könnte, also bei gleichem haushaltsindividuellen Saldo mit niedrigerem Transfer- und Abgabenaufkommen.

Außerdem hat die Redistributionspolitik ganz offensichtlich einen ausgleichenden Einfluss auf die zunehmende Spreizung der Markteinkommensverteilung gehabt. Zunächst ist der Befund einer zunehmenden Kluft zwischen den Haushaltsmarkteinkommen, der in anderen Studien belegt wurde, in der hier verwendeten Abgrenzung zu relativieren: Zwischen 1995 und 2003 ergab sich eine deutliche Zunahme in der Spreizung der Markteinkommen der Haushalte. Damit werden zunächst die Ergebnisse bestätigt, die sich zum Teil auf die Auswertung anderer Datenquellen wie der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts stützen (vgl. etwa Horschel/Pimpertz, 2008, 76 ff.). Erweitert man aber den Beobachtungszeitraum und bezieht die Veränderung zwischen 2003 und 2006 mit ein, dann trifft dieser Befund nur noch für die obere Hälfte der Verteilung zu. In der unteren Hälfte der Verteilung hat sich die Einkommensspreizung dagegen deutlich unter das Niveau von 1995 entwickelt. In der oberen Hälfte ist die Kluft zwischen hohen und mittleren Haushaltsmarkteinkommen auch in den Jahren nach 2003 weiter gewachsen, wenn auch langsamer als in den Jahren zuvor.

Diese Entwicklung konnte der Sozialstaat zumindest auf der Ebene der nominalen, nicht bedarfsgewichteten Nettoeinkommensgrößen weitgehend kompensieren. Zwischen 2003 und 2006 ist die Spreizung der Nettoeinkommen zwischen den Haushalten (geordnet nach der Verteilung ihrer Markteinkommen) annähernd konstant geblieben, gegenüber 1995 hat sie sogar um rund 9 Prozent abgenommen. Während die Spreizung in der unteren Hälfte kontinuierlich reduziert werden konnte, legte sie in der oberen Hälfte der Verteilung von 2003 bis 2006 zu – jedoch nur um rund 1,4 Prozent. Die Markteinkommensspreizung ist in diesem Zeitraum dagegen um etwa 3,8 Prozent gestiegen.

Die Korrektur der Verteilung der Markteinkommen der Haushalte gelang vor allem über eine im Vergleich zu den übrigen Schichten höhere Belastung der oberen Einkommensgruppen. Zwar bieten die relativen Belastungen der Markteinkommen ein uneinheitliches Bild. Betrachtet man aber die Anteile am Einkommensteuer- und Sozialversicherungsbeitragsaufkommen, die den jeweiligen Markteinkommensschichten aufgebürdet wurden, dann zeigt sich: Die Haushalte der drei Dezile mit den höchsten Markteinkommen schulterten 2006 mit 80,2 Prozent des gesamten Einkommensteueraufkommens einen um gut 5 Prozentpunkte größeren Anteil als noch im Jahr 1995. Auch von den Sozialversicherungsbeiträgen tragen die oberen Einkommensgruppen deutlich höhere Anteile des gesamten Beitragsaufkommens als die mittleren oder unteren Schichten. Im Vergleich zum Jahr 1995 haben allerdings nur die Haushalte des obersten Dezils zusätzliche Lasten ge-

schultert. Ihr Anteil am Gesamtbeitragsaufkommen kletterte seit dem Ausgangsjahr 1995 um 2,5 Prozentpunkte auf 26,6 Prozent im Jahr 2006.

Für die Interpretationen dieser Befunde im verteilungspolitischen Kontext bleibt zu beachten: Auch wenn dem Sozialstaat insgesamt eine konsistente Umverteilung von oben nach unten attestiert werden kann, muss damit nicht gleichzeitig eine gleichgerichtete Wirkung auf den individuellen Wohlstand verbunden sein. Dazu müssen sowohl der Einfluss privater Umverteilung als auch die Veränderung des Haushaltskontexts im Zeitablauf kontrolliert werden. Beide können nämlich dazu führen, dass der individuelle Wohlstand sich zumindest partiell für einzelne Gruppen in eine andere Richtung verändert. Aussagen zur Verteilung des Wohlstands erfordern deshalb ein umfassenderes Nettoeinkommenskonzept, das auch den jeweiligen Haushaltskontext berücksichtigt. Dieses Konzept ist Gegenstand der Kapitel II.5 bis II.7.

Zusammenfassung

- Die Ungleichheit in der Verteilung der Haushaltseinkommen hat zwischen 1995 und 2003 deutlich zugenommen, ist aber – gemessen als Verhältnis des 9. Dezils zum 2. Dezil – bis 2006 sogar unter das Ausgangsniveau von 1995 gesunken.
- In den Jahren von 2003 bis 2006 war eine größere Spreizung der Markteinkommen der Haushalte nur in der oberen Hälfte der Verteilung zu beobachten. Der Abstand zwischen 9. und 5. Dezil kletterte kurzfristig (zwischen 2003 und 2006) um 3,8 Prozent, langfristig (zwischen 1995 und 2006) um 30,3 Prozent.
- Durch Umverteilung via Transfers und Abgaben konnte der Staat aber der Entwicklung der Haushaltseinkommen entgegenwirken. Die Nettoeinkommen der Haushalte lagen im Jahr 2006 sogar dichter beieinander als im Jahr 1995. Zwischen 2003 und 2006 hat sich lediglich das Verhältnis der durchschnittlichen Nettoeinkommen vom 9. zum 5. Dezil geringfügig vergrößert.
- Die Korrektur der Markteinkommensverteilung gelang vor allem über eine veränderte Verteilung der Abgaben, insbesondere zulasten der oberen Dezile:
 - Der Beitrag der oberen drei Dezile zum gesamten Einkommensteueraufkommen stieg von 75,1 Prozent im Jahr 1995 auf 80,2 Prozent im Jahr 2006. Allein im 10. Dezil schulterten die Haushalte mit 46,1 Prozent einen um 4,4 Prozentpunkte höheren Anteil an der gesamten Einkommensteuerlast als noch 1995.
 - Die Haushalte tragen mit steigendem Einkommen auch einen überproportional höheren Anteil am gesamten Sozialversicherungsbeitragsaufkommen. Zwischen 1995 und 2006 hat der Anteil aber nur im 10. Dezil signifikant zugelegt – um 2,5 Punkte auf 26,6 Prozent.

Literatur

- Bach**, Stefan, 2006, Wie gerecht ist ein Ausbau der indirekten Besteuerung?, in: Truger, Achim (Hrsg.), Die Zukunft des deutschen Steuersystems, Marburg, S. 115–165
- Becker**, Irene / **Grabka**, Markus / **Kortmann**, Klaus / **Krause**, Peter / **Hauser**, Richard / **Mattil**, Birgit, 2004, Verteilung der Einkommen 1999–2003, Bericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bonn, URL: http://www.bmas.de/coremedia/generator/1330/property=pdf/verteilung_der_einkommen_1999_2003.pdf [Stand: 2009-03-26]
- Horschel**, Nicole / **Pimpertz**, Jochen, 2008, Der Einfluss des Sozialstaates auf die Einkommensverteilung, in: IW-Trends, 35. Jg., Nr. 2, S. 69–80
- Horschel**, Nicole / **Pimpertz**, Jochen / **Schröder**, Christoph, 2007, Auswirkungen der monetären Umverteilung in Deutschland, in: IW-Trends, 34. Jg., Nr. 4, S. 33–49
- Pimpertz**, Jochen, 2001, Marktwirtschaftliche Ordnung der sozialen Krankenversicherung, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Nr. 121, Köln
- Schröder**, Christoph, 2009, Umverteilung und Einkommensarmut in Deutschland, in: IW-Trends, 36. Jg., Nr. 1, S. 3–17
- SOEP** – The German Socio-Economic Panel Study, 2008, SOEP Data 1984–2007, DVD, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Berlin
- Statistisches Bundesamt**, 2008, Verbraucherpreisindizes für Deutschland, Fachserie 17, Reihe 7, Heft 6, Wiesbaden

Kapitel II.5

Christoph Schröder

Armutsr Risiken im internationalen Vergleich

Inhalt

1	Einleitung	108
2	Internationale Vergleichbarkeit von Armut	108
3	Armutskindikatoren und Einkommensungleichheit im internationalen Vergleich	112
4	Bestimmungsfaktoren der relativen Einkommensarmut	122
5	Fazit	127
	Zusammenfassung	128
	Literatur	129

1 Einleitung

Um die Problematik von relativer Armut und Einkommensungleichheit in Deutschland einordnen zu können, ist ein Blick über die Grenzen hilfreich. In diesem Kapitel soll deshalb untersucht werden, ob Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern besonders hart von einer Spaltung zwischen Arm und Reich betroffen ist. Ist hierzulande ein besonders großer Teil der Gesellschaft nicht in der Lage, aus Mangel an finanziellen Ressourcen gesellschaftliche Mindeststandards zu erreichen – und hat damit verminderte Teilhabechancen? Analysiert werden soll aber nicht nur das Ausmaß von Einkommensungleichheit und Armut, sondern auch, ob die Faktoren, die zu einem erhöhten Risiko von Einkommensarmut führen, international ähnlich sind oder ob Deutschland hier eine Sonderstellung einnimmt.

2 Internationale Vergleichbarkeit von Armut

Wenn man Armut international vergleichen möchte, muss man sich zunächst über die Definition dieses Begriffs im Klaren sein. Vor allem aus Gründen der einfachen Messbarkeit wird der Begriff Armut häufig auf relative Einkommensarmut reduziert – besonders, wenn es um die knappe Darstellung von Armutsquoten in den Medien geht. So wird in der Öffentlichkeit von Armut und von der Europäischen Kommission vorsichtiger von einem Armutsrisiko gesprochen, wenn das Einkommen einen Schwellenwert unterschreitet. Dieser liegt nach einer Konvention bei 60 Prozent des landesweiten Medians (Gerhardt et al., 2009). Der Median ist der Wert, der von der einen Hälfte der Bevölkerung unterschritten und von der anderen überschritten wird. Die Bezugsgröße dafür ist das sogenannte Äquivalenzeinkommen. Dies ist ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen, das die Einspar-effekte durch ein gemeinsames Wirtschaften in Mehrpersonenhaushalten berücksichtigen soll. Damit ist ein international einheitlicher Maßstab vorgegeben. Fraglich ist jedoch, ob dieser Maßstab in allen Ländern die gleiche Aussagekraft hat. Denn ein einheitlicher relativer Schwellenwert kann in verschiedenen Ländern unterschiedliche Bedeutung haben.

Aus diesem Grund knüpft die offizielle Armutsdefinition der EU-Kommission sehr viel spezifischer an die Lebensbedingungen der einzelnen Mitgliedsländer an und bezieht sich nicht nur auf das Einkommen. Definiert sind arme Personen demnach als „Einzelpersonen, Familien und Personengruppen, die 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, 24). Damit hat Armut zwei Seiten: die der Ressourcen und die der Lebensumstände. Nur dann, wenn ein unzureichender Lebensstandard von einer schlechten Ressourcenausstattung verursacht wird, spricht die EU-Kommission von Armut. Umgekehrt sind geringe Mittel nur dann ein Problem, wenn sie auch tatsächlich zu einer unzumutbaren Einschränkung der Teilhabemöglichkeiten führen.

Somit gibt es auch zwei Ansatzpunkte, Armut zu erfassen. Zum einen lässt sich ergebnisorientiert messen, ob Personen in Teilbereichen von einem als gesellschaftlich akzep-

tierten Mindestlebensstandard ausgeschlossen sind (sogenannte Deprivation). Hierzu könnte beispielsweise gefragt werden, ob in dem Haushalt aus finanziellen Gründen nicht jeden Tag eine warme Mahlzeit auf den Tisch kommt. Die Merkmale, die den Mindestlebensstandard am besten beschreiben, können aber von Land zu Land verschieden sein. So halten es beispielsweise nur 26 Prozent der Deutschen, aber 80 Prozent der Griechen für notwendig, sich einmal im Jahr eine mindestens einwöchige Urlaubsreise erlauben zu können (EU-Kommission, 2007).

Armut lässt sich nicht nur direkt, sondern auch indirekt über die zur Verfügung stehenden Mittel wie beispielsweise das Einkommen messen. Beide Methoden führen aber nicht zwangsläufig zu den gleichen Ergebnissen. Wie hoch der Lebensstandard tatsächlich ausfällt, hängt nämlich auch davon ab, wie die verfügbaren Ressourcen genutzt werden. Damit wird das Wohlstandsniveau auch von dem Verhalten und den Vorlieben des Einzelnen und seines Haushalts bestimmt. So könnte beispielsweise durch ein teures Hobby – trotz eigentlich ausreichender finanzieller Mittel – kein Geld mehr für Dinge übrig bleiben, die von der Gesellschaft als elementar eingestuft werden. In diesem Fall würde deshalb ein Armutsmaß, das nur Lebensstandardmerkmale einfließen lässt, verzerrte Ergebnisse liefern.

Dass kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Menge der Ressourcen und dem erzielbaren Lebensstandard besteht, liegt aber auch daran, dass die zur Verfügung stehenden Mittel in unterschiedlichem Maße genutzt werden. Diese Umwandlungsfähigkeit hängt wiederum von persönlichen Charakteristika wie Alter, Krankheit oder dem Grad einer eventuellen Behinderung ab (Sen, 2000, 94 f.). Entscheidend ist aber nicht nur, was aus eigener Kraft erreichbar ist, sondern es kommt auch auf die sozialen Netzwerke an. Können Freunde oder Verwandte helfen, indem sie beispielsweise die Kinder mit betreuen, bei Reparaturen im Haushalt zur Hand gehen oder auch nur Tipps für günstige Geschäfte und für Rabattmöglichkeiten geben, lebt es sich einfacher, als wenn man auf sich alleine gestellt ist. Aus diesen Gründen lässt sich von einer ungünstigen Ressourcenausstattung, zumal wenn diese nur anhand weniger finanzieller Indikatoren gemessen wird, nicht ohne weiteres auf Armut schließen. Theoretisch am besten geeignet sind daher Armutsmaße, die sowohl einen Mangel an Ressourcen erfassen als auch direkt Defizite im Lebensstandard berücksichtigen.

Schon aufgrund dieser Argumente wird klar, dass es viel zu kurz gesprungen ist, Armut allein an einem niedrigen Einkommen festzumachen. Die EU-Kommission spricht daher, wenn ein bestimmter Einkommensschwellenwert unterschritten wird, auch nur von einem Armutsrisiko. Es gibt aber noch weitere Gründe, nicht allein auf das Einkommen zu schauen:

- Die Höhe des Einkommens hängt zwar von einer Vielzahl äußerer Umstände – zum Beispiel den Chancen auf dem Arbeitsmarkt oder Kinderbetreuungsmöglichkeiten – ab. Sie ergibt sich aber zum Teil auch aus den individuellen Präferenzen. So verbessert etwa ein Universitätsstudium langfristig die Beschäftigungs- und damit die Einkommensmöglichkeiten. Während des Studiums muss dafür aber zunächst auf Einkommen verzichtet werden. Auch die Entscheidung, eine Familie zu gründen, führt selbst dann, wenn es zu keiner Einschränkung der Erwerbstätigkeit kommt, zu einem

(rechnerischen) Rückgang des bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens. Dennoch dürften die Familiengründer eine gesteigerte Lebensqualität empfinden.

- Selbst über den rein materiellen Wohlstand gibt das laufende Einkommen nur eingeschränkt Auskunft. So ist ein Einkommen möglicherweise nur vorübergehend niedrig, etwa weil gerade eine Ausbildung durchlaufen wird, weil nach der Geburt eines Kindes ein Elternteil eine freiwillige Erwerbspause einlegt oder weil ein Haushaltsmitglied arbeitslos geworden ist. Ist ein ausreichend großes Geldvermögen vorhanden, können solche Einnahmeausfälle aber abgefedert werden. Zudem können langlebige Gebrauchsgüter, beispielsweise ein teures Auto oder eine hochwertige Küche, weiterhin genutzt werden. Sie bestimmen so den tatsächlichen Lebensstandard weiterhin mit, auch wenn der Haushalt eine Zeit lang weniger Geld für Neuanschaffungen ausgibt. Viele Ökonomen bevorzugen daher zur Messung von Wohlstand und Armut den Konsum, da er das permanente Einkommen (Lebenseinkommen) besser widerspiegelt, als es das laufende Einkommen vermag (Krueger/Perri, 2003; Noll/Weick, 2007; Schröder, 2009).
- Um unterschiedlich große und unterschiedlich strukturierte Haushalte (etwa mit und ohne Kinder) vergleichen zu können, wird ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen errechnet, das Einspareffekte durch gemeinsames Wirtschaften in Mehr-Personen-Haushalten berücksichtigen soll. Ist es aber wirklich sinnvoll, so unterschiedliche Lebenswelten wie die einer Großfamilie in der Eifel mit der eines Singles in München zu vergleichen? Die Freizeitgewohnheiten, Einkaufsmöglichkeiten und Wertvorstellungen dieser Haushalte sind völlig verschieden. Relevanter dürfte daher der Vergleich mit dem näheren Umfeld sein. So wird sich ein Student auch mit niedrigem Einkommen nicht unbedingt arm fühlen, da sein Vergleichsmaßstab die Kommilitonen sind, von denen die meisten ebenfalls knapp bei Kasse sind. Zudem geht mit dem Studium die Hoffnung auf ein hohes Einkommen in der Zukunft einher. Überdies sind auch die Preise nicht überall gleich: Dienstleistungen und Mieten sind in ländlichen Gebieten meist günstiger als in Großstädten. Nicht zuletzt erhalten Studenten und Senioren oft Ermäßigungen.

Das Einkommen als alleinigen Armutsindikator auszuwählen, ist also problematisch. Ebenso fragwürdig ist der starre Schwellenwert von 60 Prozent des Medians. Es ist nämlich nicht davon auszugehen, dass diese Marke über die Zeit hinweg und für alle Länder die gleiche Bedeutung hat. So macht es beispielsweise einen großen Unterschied, ob wichtige Elemente der Grundversorgung (Ausbildung, Gesundheitswesen, öffentliche Infrastruktur und anderes) kostenlos bereitgestellt werden oder ob sie zum vollen Preis vom Bürger bezahlt werden müssen.

Generell scheint mit steigendem Wohlstand der Einkommensschwellenwert nur unterproportional anzuwachsen. Darauf deutet beispielsweise der Vergleich mit der subjektiven Armut hin. Diese ist in Ländern mit niedrigem Einkommensniveau nicht nur deutlich häufiger zu diagnostizieren als in wohlhabenden Ländern. Auch ist die subjektive Armut stärker mit dem Einkommensniveau korreliert als mit relativer Einkommensarmut. So betrachten sich beispielsweise in der Bankenmetropole Luxemburg nur 7 Prozent der Bevölkerung

als arm, während in Bulgarien und Rumänien der Anteil der subjektiv Armen bei rund 80 Prozent liegt (siehe Abschnitt 3, Abbildung II.5.5). Irland bemisst die Armut mit einem Indikator, der sowohl das Einkommen als auch Lebensstandardmerkmale einbezieht. Trotz des wirtschaftlichen Booms insbesondere in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre konnte der mehrmals überprüfte Merkmalskatalog beibehalten werden (Übersicht II.5.1). Die Folge: Nach irischer Lesart ging die Armutsquote zwischen 1994 und 2001 von 14,5 Prozent auf unter 5 Prozent zurück – obwohl die relative Einkommensarmut in diesem Zeitraum sogar noch zugenommen hat (Abbildung II.5.1).

Auch ein Gutachten, das im Rahmen der Erstellung des Zweiten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung angefertigt wurde, kommt zu dem Schluss, dass die nach einheitlichem Maßstab bemessene Einkommensarmut von geringer Relevanz ist – sowohl für internationale Vergleiche als auch für Zeitvergleiche der Armut: „Faktisch ist es aussichtslos, einen einheitlichen einkommensabhängigen Schwellenwert für die Einkommensarmut aller Kulturen (unterschiedliche subjektive Anforderungen), diverser Gesellschaftsformen (unterschiedliche gesellschaftlich bedingte Chancen) in den verschiedensten Klimazonen (unterschiedliche physische Existenzminima) zu finden. Noch weniger wahrscheinlich ist es, dass ein und derselbe Wert über längere Zeit, in der sich die gesellschaftlichen Normen und Institutionen ebenso wie die Kulturen in sehr unterschiedlicher Weise entwickeln können, erhalten bleibt und dass die neuen Einkommensarmutsgrenzen in aller Welt wieder einem einheitlichen Einkommensanteil entsprechen“ (Volkert et al., 2003, 99).

Armut in Irland

Übersicht II.5.1

Irland hat als erstes europäisches Land im Jahr 1997 eine Anti-Armut-Strategie entwickelt, die mit einer konkreten Zielvorgabe verknüpft war. Hierzu ließ die Regierung einen eigenen Armutsindikator entwickeln, der beide Seiten der Armut umfasst: geringe finanzielle Ressourcen (relative Einkommensarmut) bei gleichzeitig unzureichendem Lebensstandard (Deprivationsarmut). Für die Teilkomponente relative Einkommensarmut wurde mit 60 Prozent vom Durchschnittswert beziehungsweise später 70 Prozent vom Median ein höherer Wert angesetzt als sonst üblich (60 Prozent vom Median). Deprivationsarmut lag vor, wenn es aus finanziellen Gründen mindestens eine der folgenden acht Mangelerscheinungen in einem Haushalt gab:

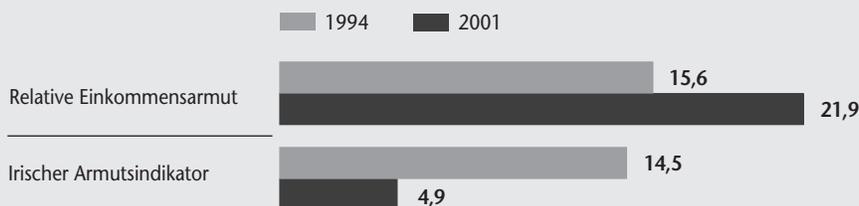
- Schulden oder Zahlungsrückstände für normale Lebensführung,
- Secondhandkleidung statt neuer Kleidung,
- keine zwei Paar feste Schuhe,
- kein Geld, um ausreichend zu heizen,
- nicht jede Woche Braten,
- Mahlzeit mit Fisch oder Fleisch seltener als jeden zweiten Tag,
- mindestens ein Tag in den letzten zwei Wochen ohne gehaltreiche Mahlzeit,
- kein warmer, wetterfester Mantel.

Dabei zeigte sich, dass die Auswahl der genannten Mangelindikatoren auch nach der Boomphase zwischen 1994 und 2000 – das Wirtschaftswachstum war in diesem Zeitraum jedes Jahr das höchste in der EU und lag zwischen jährlich 7 und 10 Prozent – noch aussagekräftig war. Sowohl die Quote von Deprivationsarmut als auch des zusammengesetzten Armutsindikators betrug deshalb im Jahr 2001 nur noch ein Drittel des Werts von 1994. Die relative Einkommensarmut allein (nach üblicher Definition mit einem Schwellenwert von 60 Prozent des Medians) stieg dagegen in diesem Zeitraum noch an (Abbildung II.5.1). Damit bewies Irland eindrucksvoll, welche Auswirkungen ein hohes Wirtschaftswachstum auf die Reduzierung von Armut haben kann und wie wichtig es ist, Armut adäquat zu messen.

Entwicklung der Armut in Irland während des Wirtschaftsbooms 1994 bis 2001

Abbildung II.5.1

Armutsquoten, in Prozent der Bevölkerung



Relative Einkommensarmut: bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen) von weniger als 60 Prozent des Medians (Zentralwert), irische Äquivalenzskala; Irischer Armutsindikator: gleichzeitig einkommensarm (Schwellenwert von 70 Prozent des Medians) und deprivationsarm.

Quelle: Whelan et al., 2003

Inzwischen wird Deprivationsarmut in Irland auf Basis einer anderen statistischen Erhebung und anhand eines breiteren Merkmalskatalogs gemessen, wobei aber mindestens zwei statt bisher einer Mangelerscheinung auftreten müssen, um als depriviert zu gelten (Whelan, 2007). Daher gibt es keine aktuellen Armutsquoten für Irland, die mit den Werten bis 2001 vergleichbar wären.

Damit zeigt sich, dass ein umfassender internationaler Vergleich von Armut kaum möglich ist, weil Armut nicht anhand eines einheitlichen Maßstabs gemessen werden kann. Der Vergleich von relativen Einkommensarmutsquoten allein greift hier auf jeden Fall zu kurz. Um dennoch überhaupt Aussagen treffen zu können, wird die Betrachtung der relativen Einkommensarmut erweitert um das Kriterium der materiellen Entbehrung oder Deprivation, die subjektive Armutsquote und den Vergleich der Armutsschwellenwerte. Von einem Land, in dem die Messlatte für Einkommensarmut hoch liegt, wenige von relativer Einkommensarmut betroffen sind, die Bürger sich selbst meist nicht als arm betrachten und selten bei wichtigen Lebensstandardmerkmalen aus finanziellen Gründen Verzicht üben müssen, kann man mit größerer Sicherheit annehmen, dass Armut nicht weit verbreitet ist, als von einem Land, in dem lediglich die relative Einkommensarmut niedrig ist.

3 Armutsindikatoren und Einkommensungleichheit im internationalen Vergleich

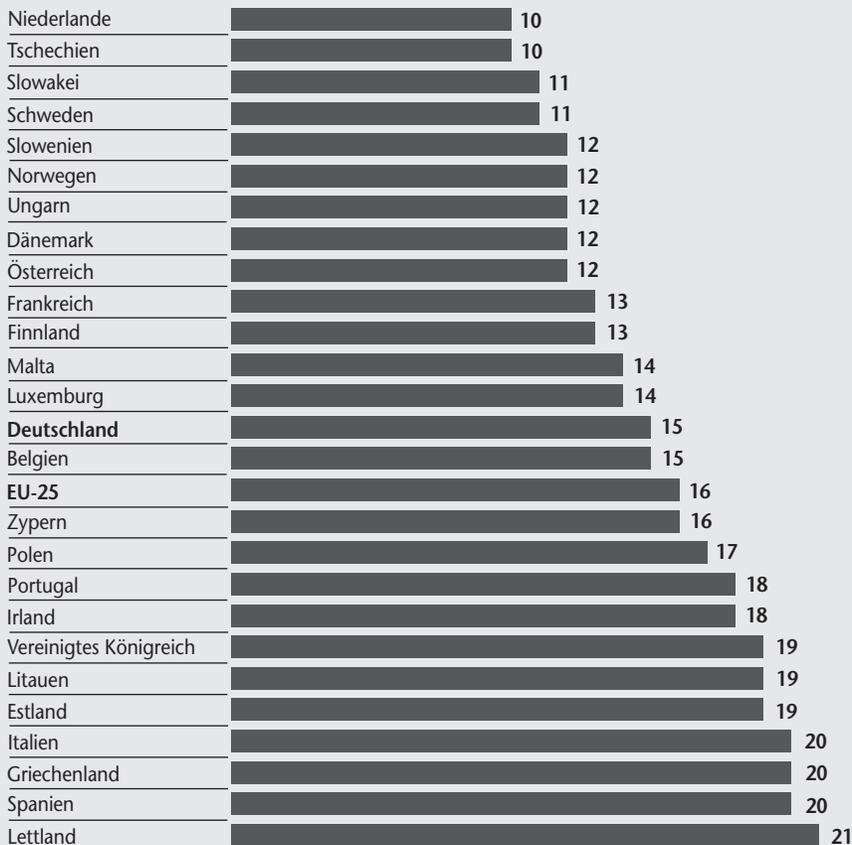
Der meistverbreitete Armutsindikator ist die sogenannte Armutsrisikoquote – also der Anteil der Bevölkerung, der in relativer Einkommensarmut lebt. Wie oben dargelegt, sagt diese Größe allein nur wenig über Armut aus. Sie zeigt aber immerhin an, wie groß der Anteil der Bevölkerung ist, dessen Einkommen erheblich unter dem mittleren Einkommensniveau liegt. Sie kann deshalb auch als ein spezielles Maß für Einkommensungleichheit angesehen werden. Öffnet sich die Einkommensschere zwischen Arm und Reich zu weit und dabei besonders zum (relativen) Nachteil der unteren Einkommenschichten, steigt das

Potenzial sozialer Konflikte – und zwar insbesondere dann, wenn eine solche Entwicklung das Gerechtigkeitsempfinden der Bevölkerung verletzt.

Deutschland erreicht bei der relativen Einkommensarmut laut den Daten der europaweiten Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC – Statistics on Income and Living Conditions in the Community) eine mittlere Position und schneidet mit einer Quote von 15 Prozent um einen Prozentpunkt besser ab als der Durchschnitt der EU-25 (Abbildung II.5.2). Allerdings sind die Werte für 2006 für Deutschland noch als vorläufig gekennzeichnet. Im Jahr 2005 waren laut EU-SILC hierzulande lediglich 13 Prozent der Bevölkerung von relativer Einkommensarmut betroffen. Mit diesem Wert unterbot Deutschland den EU-Durchschnittswert deutlich, der auch in jenem Jahr bereits 16 Prozent betrug. Ob der Anteil der relativ Einkommensarmen in Deutschland

Relative Einkommensarmut im europäischen Vergleich Abbildung II.5.2

im Jahr 2006, in Prozent der Bevölkerung



Relative Einkommensarmut: bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen, das im Folgejahr erhoben wird) von weniger als 60 Prozent des Medians (Zentralwert); Deutschland, EU-25: vorläufige Werte.
Quelle: Eurostat, 2009

tatsächlich gestiegen ist, bleibt fraglich. Denn nach den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) hat es bei den dort erfassten Einkommensgrößen zwischen 2005 und 2006 keinen Anstieg oder sogar einen deutlichen Rückgang der relativen Einkommensarmut gegeben (DIW, 2008). Zudem ist der Schwellenwert für Einkommensarmut nach EU-SILC in Deutschland zwischen 2005 und 2006 um über 13 Prozent gestiegen, was angesichts der allgemeinen Einkommensentwicklung ein vollkommen unrealistischer Wert ist. Die jetzt für das Jahr 2006 veröffentlichten Werte sind also nicht mit denen für 2005 kompatibel. Dies könnte auch damit zusammenhängen, dass der deutsche Teil der EU-SILC von einer Quoten- auf eine Zufallsstichprobe umgestellt wird. Daher lässt sich nicht mit Gewissheit sagen, ob die alten oder die neuen Werte plausibler sind.

Vergleichsweise selten ist relative Einkommensarmut in den skandinavischen Ländern, aber auch in den Niederlanden und in einigen der neuen EU-Mitgliedsländer (Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn). Weit verbreitet – mit Quoten um die 20 Prozent – ist relative Einkommensarmut dagegen in Südeuropa (Italien, Griechenland, Portugal, Spanien), in den angelsächsischen Ländern (Irland, Vereinigtes Königreich) sowie im Baltikum (Estland, Lettland, Litauen).

Ist der untere Rand der Einkommensverteilung stark besetzt – die relative Einkommensarmut also hoch –, so ist auch zu erwarten, dass die Einkommen insgesamt relativ ungleich verteilt sind. Die Empirie bestätigt diese Überlegung: Bei weit verbreiteten Ungleichheitsmaßen wie dem Gini-Koeffizient oder dem Verhältnis von hohen zu niedrigen Einkommen zeigt sich innerhalb der Europäischen Union ein ähnliches Ranking wie bei der relativen Einkommensarmut (Abbildung II.5.3). Wieder sind die skandinavischen Länder und einige der neuen EU-Mitgliedsländer in der Spitzengruppe – bei ihnen ist die Ungleichheit am geringsten. Ebenfalls analog zur Einkommensarmut ist die Einkommensungleichheit in den südeuropäischen und baltischen Staaten am höchsten. Deutschland schneidet durchschnittlich ab und übertrifft beim Einkommensverhältnis von Reich zu Arm den Durchschnitt sogar leicht. Wie bei der Einkommensarmut ist auch bei der Einkommensungleichheit darauf hinzuweisen, dass die Angaben für Deutschland und hier auch noch für einige andere Länder vorläufig sind. Im Jahr 2005 hatte Deutschland laut EU-SILC noch klar besser abgeschnitten als der EU-Durchschnitt.

Wie in Abschnitt 2 ausgeführt, gibt es Hinweise darauf, dass relative Einkommensarmut dann eher zu verkraften ist, wenn das Einkommensniveau hoch liegt. Von Bedeutung ist daher auch die Höhe des Schwellenwerts für relative Einkommensarmut, der zur besseren Vergleichbarkeit auf das deutsche Preisniveau umgerechnet wird. Mit Abstand an der Spitze liegt hier dank des großen Bankensektors und der vielen EU-Beschäftigten das Großherzogtum Luxemburg (Abbildung II.5.4). Auf dem zweiten Platz folgt Norwegen. Ebenfalls weit vorne platziert sind das Vereinigte Königreich und Irland. Dies ist besonders bei Irland bemerkenswert, galt das Land doch lange Zeit als das Armenhaus Europas. Der Wirtschaftsboom vor allem in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre und die auch danach noch bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise vergleichsweise hohen Wachstumsraten haben dort zu spürbaren Einkommensverbesserungen geführt.

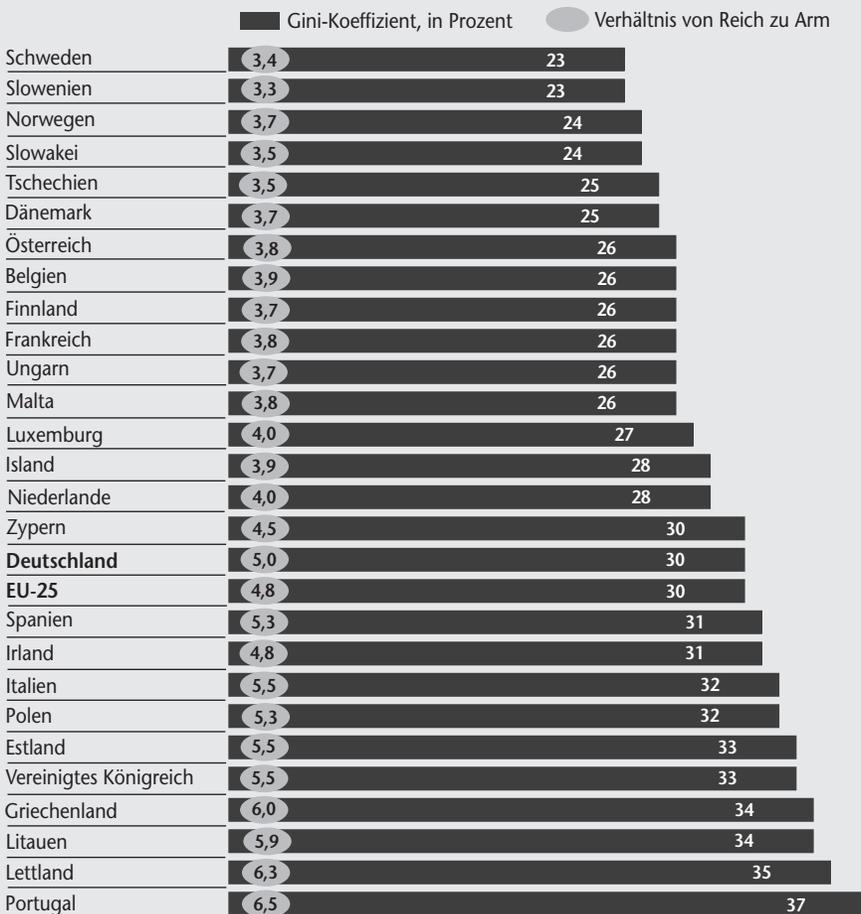
Hinter Deutschland sind dagegen die vergleichsweise egalitären Wohlfahrtsstaaten Dänemark und Schweden platziert. Allerdings sind die Angaben für Deutschland wieder-

rum nur vorläufige. Während Deutschland bei der relativen Einkommensarmut nach den EU-SILC-Angaben des Jahres 2006 schlechter abgeschnitten hat als nach den Einkommensdaten für das Jahr 2005, verhält es sich beim Schwellenwert genau umgekehrt. Bei diesem Indikator war Deutschland im Jahr 2005 nur mittelmäßig und verbesserte sich im Jahr 2006 auf Position sieben unter 27 Ländern. Der Anstieg der Armutsschwelle um mehr als 13 Prozent ist allerdings nicht realistisch und deutet auf einen Korrekturbedarf des aktuellen Werts oder auf einen Bruch in der Zeitreihe hin.

Einkommensungleichheit im europäischen Vergleich

Abbildung II.5.3

im Jahr 2006



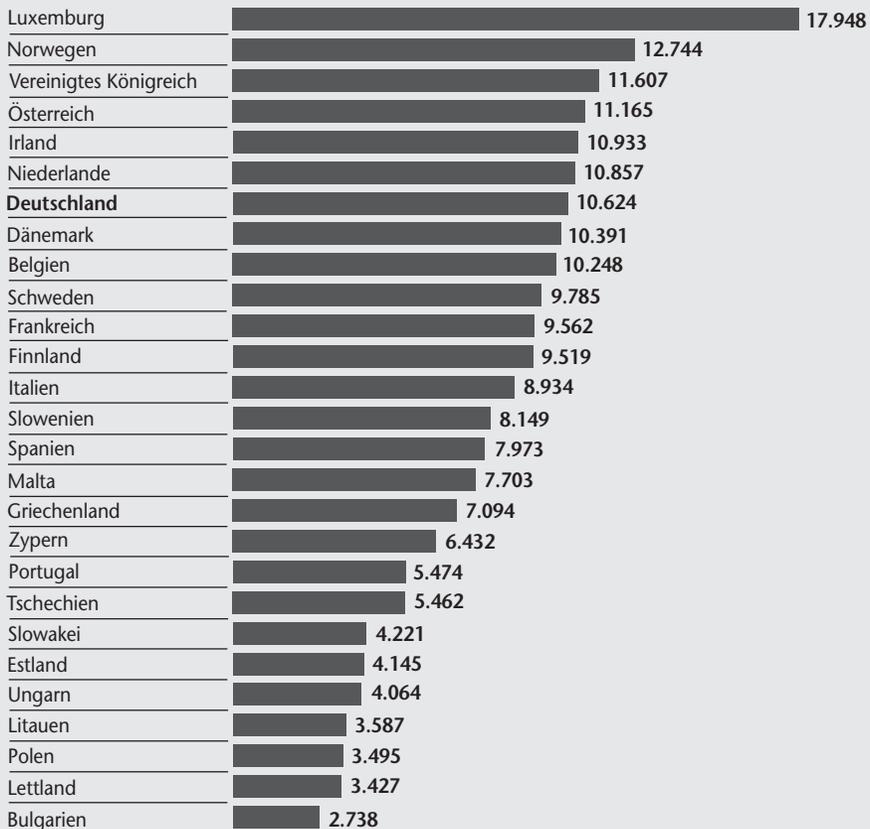
Auf Basis des im Jahr 2007 erhobenen bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens (Äquivalenzeinkommen); Gini-Koeffizient: Maß für die Konzentration, das den Wert 1 annimmt, wenn das Einkommen auf eine einzige Person konzentriert ist, und den Wert 0, wenn alle Personen ein gleich hohes Einkommen haben; Verhältnis von Reich zu Arm: Verhältnis des Einkommens von den 20 Prozent der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen zum Einkommen von den 20 Prozent der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen; Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Irland, Niederlande, Norwegen, Portugal, EU-25: vorläufige Werte.

Quelle: Eurostat, 2009

Schwellenwerte für relative Einkommensarmut im europäischen Vergleich

Abbildung II.5.4

im Jahr 2006, in Euro



Relative Einkommensarmut: bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen, das im Folgejahr erhoben wird) von weniger als 60 Prozent des Medians (Zentralwert), umgerechnet in deutsche Preise für die Lebenshaltung.
 Quellen: Eurostat, 2009; eigene Berechnungen

Am niedrigsten ist der Schwellenwert für Einkommensarmut erwartungsgemäß in den neuen EU-Mitgliedsländern in Mittel- und Osteuropa: Die Einkommensarmutsschwelle und damit auch der Einkommensmedian war im Jahr 2006 in Tschechien nur rund halb und in Bulgarien sogar nur rund ein Viertel so hoch wie in Deutschland.

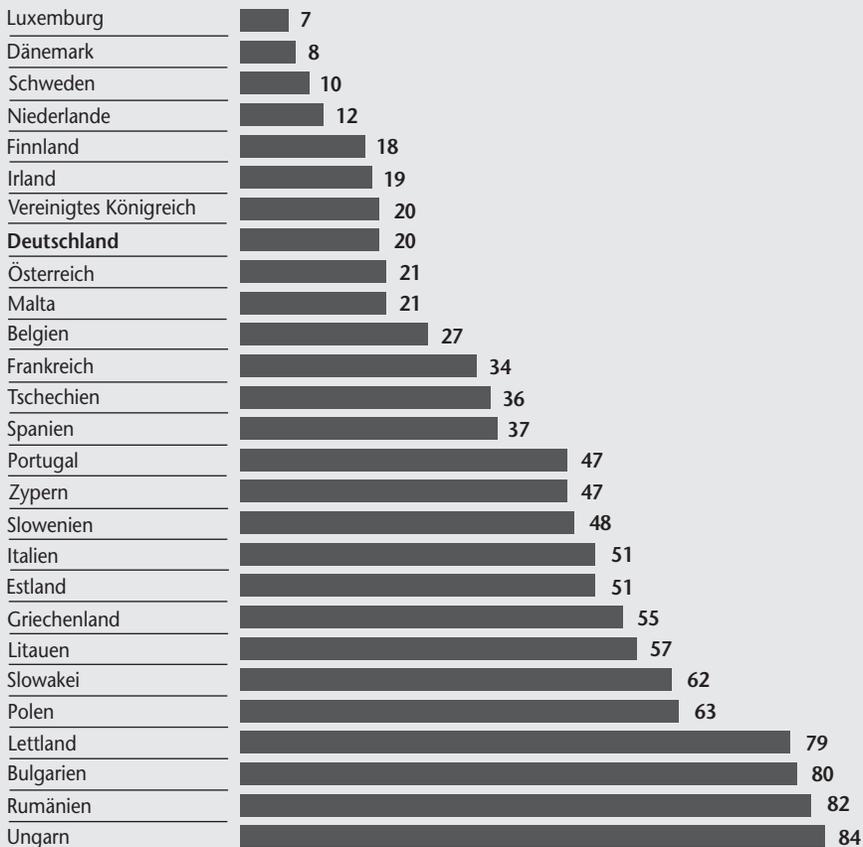
Von der Höhe des Einkommensniveaus eines Landes hängt offenbar auch ab, wie häufig man sich subjektiv als arm empfindet. Um dies in der Bevölkerung zu erheben, wird zunächst abgefragt, wie hoch das geringste monatliche Nettoeinkommen wäre, mit dem die Befragten finanziell zurechtkommen. Dann wird gefragt, ob das eigene Einkommen diesem Betrag in etwa entspricht oder ob es darüber oder darunter liegt. Ist das eigene Einkommen niedriger als das aus eigener Sicht erforderliche Mindesteinkommen, wird diese Person als subjektiv arm angesehen.

In Ländern mit niedrigen Einkommensniveaus geben besonders viele Personen an, weniger Geld zur Verfügung zu haben, als sie unbedingt benötigen, um über die Runden zu kommen. So waren 2007 in Bulgarien, Lettland, Rumänien und Ungarn rund 80 Prozent der Bevölkerung subjektiv arm (Abbildung II.5.5). Im wohlhabenden Luxemburg traf dies nur auf 7 Prozent der Bevölkerung zu. Auch Irland zählte im Jahr 2007 dank seines hohen Einkommensniveaus trotz relativ weit verbreiteter relativer Einkommensarmut zu den Ländern mit eher seltener subjektiver Armut. Direkt hinter Irland ist Deutschland platziert, das mit 20 Prozent ebenfalls noch eine recht niedrige subjektive Armutsquote aufwies. Vergleicht man subjektive Armut (vgl. Abbildung II.5.5), die Höhe des Schwellenwerts für relative Einkommensarmut (vgl. Abbildung II.5.4) und den Anteil der Personen in relativer Einkommensarmut (vgl. Abbildung II.5.2), zeigt sich, dass das Ein-

Subjektive Armut im europäischen Vergleich

Abbildung II.5.5

im Jahr 2007, in Prozent der Bevölkerung



Subjektive Armut: Anteil der Bevölkerung, dessen Haushaltsnettoeinkommen unter dem nach eigenen Angaben notwendigen Mindesteinkommen liegt.

Quelle: EU-Kommission, 2007

kommensniveau im internationalen Vergleich offenbar einen stärkeren Effekt auf das subjektive Armutsempfinden hat als die relative Einkommensarmutsquote.

Wie in Abschnitt 2 beschrieben, kann bei der Armutsmessung nicht nur auf der Seite der Ressourcen angesetzt werden, sondern es lassen sich auch Defizite im Lebensstandard direkt erfassen. Hierzu wurden von der OECD auf Grundlage der EU-SILC und ähnlicher Erhebungen in Australien, Japan und den USA sieben Merkmale materieller Entbehrungen (zum Teil zusammengefasst aus mehreren Einzelfragen) definiert (OECD, 2008, 186 f.):

- (Finanzielle) Unfähigkeit, die Wohnung angemessen zu heizen,
- eingeschränkte Ernährungsoptionen: Gefragt wird in Europa, ob die Haushalte es sich leisten können, wenn gewünscht, jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder Geflügel zu essen,
- zu kleine Wohnung (gemessen an der Anzahl der Zimmer),
- individuelle Umweltbelastung: Gefragt wird in Europa nach der Lärmbelästigung durch Nachbarn oder von außerhalb und der Belastung durch Dreck, Luftverschmutzung und andere Umweltprobleme durch nahe gelegene Industrie oder Verkehr,
- Zahlungsrückstände bei Telefon- und Wohnnebenkosten,
- Zahlungsrückstände bei Miete oder Zinsen und Tilgung sowie
- finanzielle Schwierigkeiten, mit dem Einkommen zurechtzukommen.

Armut im Sinne eines unzureichenden Lebensstandards (Deprivationsarmut) lässt sich damit über die Anzahl der zutreffenden Merkmale definieren, wobei der Grenzwert hier nur willkürlich festgelegt werden kann. Kritisch eingewandt werden kann ebenfalls, dass die EU Armut relativ definiert, indem sie auf den Mindestlebensstandard des jeweiligen Mitgliedslands verweist. Daher müsste streng genommen für jedes Land ein spezifischer Merkmalskatalog und ein individueller Schwellenwert für die Anzahl der relevanten Merkmale definiert werden. Dem kann entgegengehalten werden, dass insbesondere das Merkmal „finanzielle Schwierigkeiten, mit dem Einkommen zurechtzukommen“ relativ definiert ist. Denn bei höheren gesellschaftlichen Mindestansprüchen ist auch ein höheres Einkommen erforderlich, um finanziell über die Runden zu kommen. Eingeschränkt gilt dies auch für die mit den Wohnkosten verbundenen Zahlungsrückstände, da diese ja auch ein Zeichen dafür sein können, dass in anderen Lebensbereichen so viel Geld ausgegeben werden muss, dass das Geld nicht mehr für die monatlichen Standardrechnungen reicht. Der einheitliche Katalog kann zudem als allgemeine Mindestanforderung angesehen werden, da er Merkmale auswählt, über deren Notwendigkeit für ein würdevolles Leben in den meisten entwickelten Ländern breiter Konsens herrscht (EU-Kommission, 2007).

Bezogen auf die mit dem obigen Merkmalskatalog definierte Deprivationsarmut gibt es innerhalb Europas erhebliche Unterschiede. Wählt man als Schwellenwert zwei Merkmale, reicht die Spanne von unter 8 Prozent in Dänemark bis zu über 59 Prozent in Polen (Abbildung II.5.6). Strukturell ähnliche Unterschiede ergeben sich bei anderen Schwellenwerten. Neben Dänemark verzeichnen die anderen skandinavischen Länder, Luxemburg sowie die Niederlande und Österreich die niedrigsten Deprivationsarmutsquoten von jeweils unter 10 Prozent. Deutschland liegt auf einer mittleren Position. Die Quote von

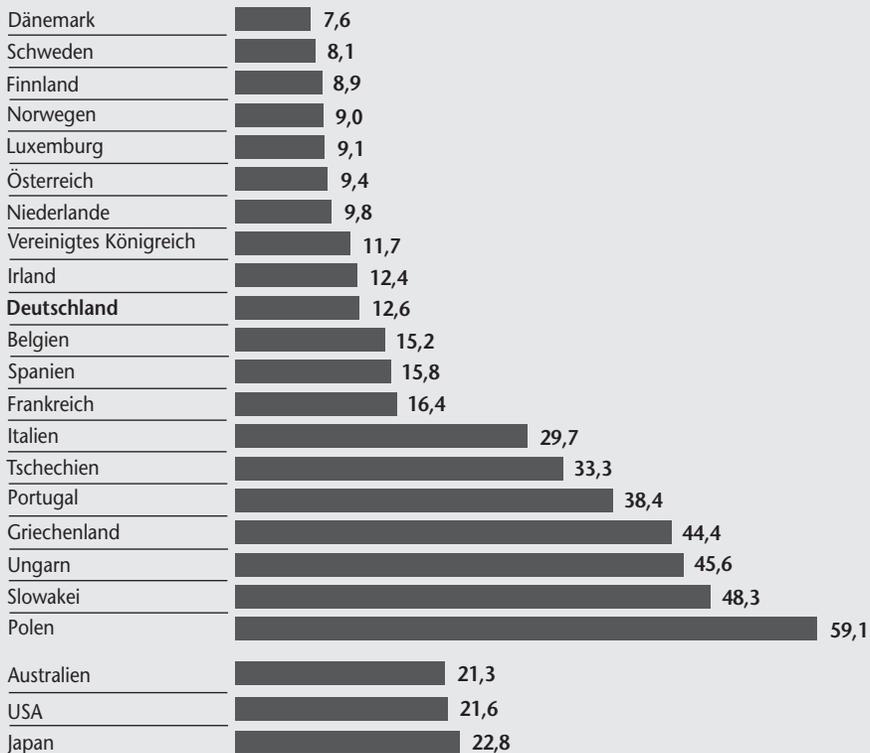
knapp 13 Prozent ist dabei ungefähr so hoch wie in Irland und im Vereinigten Königreich. Damit schneidet Deutschland sowohl deutlich besser ab als Australien, die USA und Japan, deren nur bedingt vergleichbare Quoten bei rund 22 Prozent liegen, als auch besser als der Durchschnitt der EU-Länder, der ebenfalls 22 Prozent beträgt. Weit verbreitet sind materielle Entbehrungen in den eher einkommensschwachen südeuropäischen Ländern Griechenland (44,4 Prozent) und Portugal (Deprivationsarmutsquote 38,4 Prozent) sowie in den mittel- und osteuropäischen Ländern (Quoten zwischen rund 33 und 59 Prozent). Ebenfalls als hoch anzusehen ist die Deprivationsarmutsquote Italiens von knapp 30 Prozent. Diese Höhe überrascht insbesondere aufgrund des im EU-Vergleich dort immerhin ungefähr durchschnittlich hohen Wohlstandsniveaus.

Um die verschiedenen Armutskriterien zusammenfassend zu betrachten und zu einem Gesamtbild zusammenzuführen, werden abschließend für die einzelnen Armutskriterien Ränge unter den europäischen Ländern mit vollständigen Angaben zu allen Armutsdimen-

Deprivationsarmut im internationalen Vergleich

Abbildung II.5.6

Anteil der Bevölkerung, der mindestens auf zwei von sieben wichtigen Lebensstandardmerkmalen verzichten muss, in Prozent



Stand 2005; Daten zwischen europäischen und übrigen Ländern nur bedingt vergleichbar.
Quelle: OECD, 2008

sionen gebildet und die Länder nach ihrer Rangsumme geordnet. Mit diesem einfachen Verfahren wird allen Kriterien implizit die gleiche Bedeutung zugewiesen und nur die Ordnung der Werte berücksichtigt – wie groß der Abstand zwischen zwei Ländern in einem Armutskriterium ist, hat also keinen Einfluss.

Mit Dänemark, Luxemburg, den Niederlanden und Schweden kristallisiert sich eine klare Spitzengruppe heraus (Tabelle II.5.1). Darunter schneiden Dänemark und die Niederlande bei allen vier Kriterien gut ab, denn sie sind jeweils mindestens im oberen Drittel der Rangliste platziert. Hier kann also tatsächlich mit hoher Sicherheit von einer insgesamt im internationalen Vergleich geringen Armutsgefährdung der Bevölkerung ausgegangen werden. Schweden leistet sich einen Ausreißer mit einem nur mittelmäßig hohen Einkommensniveau. Dennoch sind dort die subjektive Armutsquote (Rang drei) und die Deprivationsarmut (Rang zwei) niedrig. Auch bei der relativen Einkommensarmutsquote schneidet Schweden mit einem geteilten dritten Rang gut ab. Gerade in dieser Disziplin erreicht

Multidimensionaler Vergleich der Armut in Europa

Tabelle II.5.1

Rangzahl unter 19 Ländern

	Rangsumme	Quote der relativen Einkommensarmut	Schwellenwert der relativen Einkommensarmut	Quote der subjektiven Armut	Quote der Deprivationsarmut
Dänemark	16	6	7	2	1
Luxemburg	16	10	1	1	4
Niederlande	16,5	1,5	5	4	6
Schweden	17,5	3,5	9	3	2
Österreich	23	6	3	9	5
Finnland	27,5	8,5	11	5	3
Irland	32,5	14,5	4	6	8
Vereinigtes Königreich	32,5	16	2	7,5	7
Deutschland	34	11,5	6	7,5	9
Belgien	39,5	11,5	8	10	10
Frankreich	41,5	8,5	10	11	12
Tschechien	43,5	1,5	16	12	14
Spanien	55	18	13	13	11
Slowakei	55,5	3,5	17	17	18
Italien	58	18	12	15	13
Portugal	58,5	14,5	15	14	15
Ungarn	60	6	18	19	17
Griechenland	64	18	14	16	16
Polen	69	13	19	18	19

Rangzahl: Bestes Land jeweils Rang 1, bei Wertgleichheit wird den betroffenen Ländern der Durchschnittsrang zugeordnet (Beispiel:

Liegen zwei Länder gemeinsam an erster Stelle, erhalten beide die Rangzahl 1,5).

Quellen: EU-Kommission, 2007; Eurostat, 2009; OECD, 2008; eigene Berechnungen

dagegen Luxemburg nur eine mittlere Platzierung. Dennoch sind materielle Entbehrungen bei den Luxemburgern eher selten (Rang vier). Zudem kommen die im Durchschnitt sehr wohlhabenden Luxemburger mit ihren Einkommen ohne große Schwierigkeiten über die Runden – subjektive Armut ist im Großherzogtum in Europa am seltensten. Auch für Schweden und Luxemburg erscheint daher eine insgesamt geringe Armutsgefährdung wahrscheinlich.

Die hinteren Plätze des Rankings werden ausschließlich von den südeuropäischen Ländern und den neuen EU-Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa belegt. Innerhalb dieser Gruppe erreicht Tschechien bei der subjektiven und der Deprivationsarmut noch relativ günstige Platzierungen im hinteren Mittelfeld des Gesamtfelds und hat sogar gemeinsam mit den Niederlanden die niedrigste relative Einkommensarmutsquote. Damit setzt sich Tschechien von den anderen Ländern dieser Gruppe positiv ab. Auch die Slowakei und Ungarn haben eine eher egalitäre Einkommensverteilung und somit auch eine niedrige Quote relativer Einkommensarmut, sind aber andererseits mit am stärksten von subjektiver Armut und Deprivationsarmut betroffen. Bei diesen beiden Armutskriterien schneiden die südeuropäischen Länder etwas besser ab, dafür ist dort aber relative Einkommensarmut weit verbreitet. Eindeutig ist die Situation bei Griechenland und Polen. Beide Länder sind in Bezug auf alle Armutskriterien schlecht platziert.

Deutschland findet sich bei allen Kriterien zwar im Mittelfeld, aber immerhin meist in der oberen Hälfte des Rankings wieder. Lediglich bei der Quote für relative Einkommensarmut ergibt sich mit einem geteilten elften Platz ein zweistelliger Rang unter den verglichenen 19 Ländern. Hier ist erneut darauf hinzuweisen, dass die aktuellen Werte für Deutschland vorläufig sind. Mit den Angaben aus der vorangegangenen Befragungswelle hätte sich hier für Deutschland eine bessere Platzierung ergeben. Dafür wäre allerdings die Positionierung Deutschlands beim Einkommensniveau schlechter ausgefallen. Sieht man nicht nur auf die Positionen, sondern schaut auf die absoluten Werte, wird deutlich, dass Deutschland bei allen Kriterien besser als der EU-Durchschnitt abgeschnitten hat. Somit gibt es keine Evidenz für eine hierzulande überdurchschnittlich hohe Armutsgefährdung.

Tabelle II.5.1 zeigt nicht nur, dass sich bei einer Gesamtbetrachtung der Armut klare Ländergruppen ergeben, sondern offenbart auch die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Indikatoren. Bezüglich der Reihenfolge der Länder ergibt sich ein erstaunlich enger Zusammenhang zwischen subjektiver Armut und Deprivationsarmut. Dies ist schon deshalb überraschend, weil die Daten aus unterschiedlichen Erhebungen stammen. Inhaltlich ist es deshalb bemerkenswert, weil die subjektive Armut rein relativ definiert ist, während bei der Deprivationsarmut auch Merkmale eingehen, die sich auf die absolute Höhe des Lebensstandards beziehen – vor allem die Merkmale Ernährung, Wohnumfeld und Möglichkeit, die Wohnung zu heizen. Beide Armutskriterien sind eng mit dem Einkommensniveau, aber eher schwach mit der Quote für relative Einkommensarmut korreliert. Dies belegt, dass für Armut nicht nur die relative Einkommensposition entscheidend ist, sondern offenbar auch die absolute Einkommenshöhe. Daraus lässt sich ableiten, dass zur Armutsbekämpfung auch wachstumsfördernde Maßnahmen hilfreich sein können, während sich solche Umverteilungsmaßnahmen, die privates Engagement ersticken und damit Wachstumskräfte fesseln, als kontraproduktiv erweisen können.

4 Bestimmungsfaktoren der relativen Einkommensarmut

Im vorangegangenen Abschnitt wurde die generelle Armutsgefährdung international verglichen. Hier soll nun der Frage nachgegangen werden, wovon die individuellen Risiken, einkommensarm zu sein, abhängen. Gibt es in allen Ländern ähnliche Risikogruppen oder sind die Faktoren, die auf die Wahrscheinlichkeit von Armut Einfluss haben, von

Relative Einkommensarmut nach Bildungsniveau im europäischen Vergleich

Tabelle II.5.2

im Jahr 2006, in Prozent der Bevölkerung ab 18 Jahren

	Niedrig	Mittel	Hoch
Niederlande	11	10	6
Schweden	11	9	8
Frankreich	13	10	6
Malta	16	7	5
Dänemark	17	11	6
Luxemburg	17	9	5
Norwegen	17	11	8
Tschechien	18	7	2
Ungarn	18	9	2
Portugal	18	8	3
Österreich	20	9	6
Slowakei	20	8	3
Finnland	21	14	4
Belgien	23	12	6
Spanien	23	15	8
EU-25	23	13	7
Polen	23	16	3
Deutschland	24	14	9
Slowenien	24	9	2
Italien	25	13	5
Griechenland	26	15	8
Irland	27	13	6
Zypern	33	10	4
Estland	33	19	10
Litauen	33	17	5
Vereinigtes Königreich	34	16	7
Lettland	36	19	8

Bildungsniveau: niedrig = Abschluss unter Sekundarstufe II (ISCED 0 bis 2), mittel = Abschluss Sekundarstufe II oder postsekundär, zum Beispiel abgeschlossene Lehre (ISCED 3 und 4), hoch = tertiärer Abschluss, zum Beispiel Fachhochschul- oder Universitätsabschluss (ISCED 5 und 6); Relative Einkommensarmut: bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen, das im Folgejahr erhoben wird) von weniger als 60 Prozent des Medians (Zentralwert); Deutschland, EU-25: vorläufige Werte.

Quelle: Eurostat, 2009

Land zu Land stark unterschiedlich? Betrachtet wird in diesem Zusammenhang aufgrund der Datenverfügbarkeit ausschließlich die relative Einkommensarmut.

Als Einflussfaktor, der in jedem Land wichtig ist, erweist sich das Bildungsniveau. In allen verglichenen Ländern liegt die Quote der relativen Einkommensarmut bei maximal 10 Prozent, falls die betrachtete Bevölkerungsschicht über 18 Jahren ein hohes Bildungsniveau (tertiärer Abschluss) erreicht, während sie bei niedrigem Bildungsniveau (unterhalb Sekundarstufe II) mindestens 11 Prozent beträgt. So betrachtet sind die Unterschiede zwischen den Bildungsniveaus wichtiger als die zwischen den Ländern (Tabelle II.5.2). Besonders niedrig ist die relative Einkommensarmut der Hochqualifizierten in den neuen EU-25-Mitgliedsländern aus Mittel- und Osteuropa. Dort beträgt der Anteil der relativ Einkommensarmen unter den Hochqualifizierten – außer in den baltischen Ländern – gerade einmal 2 oder 3 Prozent. Die Quote der einkommensarmen Niedrigqualifizierten war dort teilweise über zehnmal so hoch.

Eine gute Ausbildung senkt auch in Deutschland das Risiko von Einkommensarmut erheblich, wenn auch nicht in dem hohen Maße wie in den mittel- und osteuropäischen EU-25-Mitgliedsländern. Immerhin sind hierzulande 9 Prozent aller Hochqualifizierten einkommensarm – wobei jedoch wiederum die Vorläufigkeit der Angaben zu beachten ist. Damit schneidet Deutschland im internationalen Vergleich am zweitschlechtesten ab.

Auffallend niedrig ist der Unterschied der Quote der relativen Einkommensarmut zwischen den verschiedenen Qualifikationsniveaus in Schweden: Niedrigqualifizierte haben dort eine um lediglich 3 Prozentpunkte höhere Quote als Erwachsene mit einem tertiären Bildungsabschluss. Damit hat Schweden bei den Personen mit formal niedriger Bildung zusammen mit den Niederlanden das niedrigste Risiko relativer Einkommensarmut aller verglichenen Länder.

Noch stärkeren Einfluss auf die relative Einkommensarmut als das Bildungsniveau hat der Erwerbsstatus. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Bildungsniveau die Erwerbsintensität und die Erwerbschancen beeinflusst. Die Bedeutung des Erwerbsstatus zeigt sich insbesondere beim Vergleich der Erwerbstätigen mit den Arbeitslosen: Liegt die Quote relativer Einkommensarmut bei den arbeitslosen Erwachsenen zwischen 26 Prozent in Schweden und 62 Prozent in Estland, beträgt sie bei den Erwerbstätigen lediglich zwischen 3 Prozent in Tschechien und 14 Prozent in Griechenland (Tabelle II.5.3).

In Deutschland liegt die relative Einkommensarmutsquote der Erwerbstätigen – auch ohne den in Europa weit verbreiteten Mindestlohn – mit 7 Prozent um einen Prozentpunkt unter dem Durchschnitt der Europäischen Union (EU-25). Von den Arbeitslosen ist dagegen hierzulande mehr als jeder Zweite relativ einkommensarm (51 Prozent) – das ist der höchste Wert hinter den baltischen Staaten und dem Vereinigten Königreich. Eine Erklärung für diese hohe Quote der Arbeitslosen in Deutschland könnte die hohe Langzeitarbeitslosigkeit sein: Die mindestens zwölf Monate Arbeitssuchenden hatten 2007 einen Anteil von 4,7 Prozent der Erwerbsbevölkerung (EU-Durchschnitt: 3 Prozent). Das ist ein Wert, der in Europa nur von der Slowakei, Kroatien und Polen überboten wurde. Bei den Arbeitslosen, die bereits mindestens zwei Jahre ohne Anstellung sind, war die deutsche Quote mit 3,3 Prozent (EU-Durchschnitt: 1,8 Prozent) sogar die dritthöchste in Europa. Dauerhafte Arbeitslosigkeit ist aber nicht nur deshalb ein Armutsproblem, weil sie das

Relative Einkommensarmut nach dem Erwerbsstatus im europäischen Vergleich

Tabelle II.5.3

im Jahr 2006, in Prozent der Bevölkerung ab 18 Jahren

	Insgesamt	Erwerbstätig	Arbeitslos	Inaktiv, Sonstiges	Nicht erwerbstätig	Ruhestand
Tschechien	8	3	48	13	13	6
Niederlande	9	5	27	18	15	9
Slowakei	9	5	45	15	14	8
Ungarn	10	6	46	23	15	8
Schweden	10	7	26	31	16	11
Österreich	11	6	42	21	18	12
Slowenien	11	5	36	19	19	17
Dänemark	12	4	31	32	23	17
Frankreich	12	6	33	26	18	11
Luxemburg	12	9	46	15	15	8
Norwegen	12	6	44	37	22	13
Finnland	13	5	41	27	24	21
Malta	13	4	39	20	22	23
Belgien	15	4	34	27	25	20
Deutschland	15	7	51	24	24	18
EU-25	15	8	42	27	24	17
Polen	15	12	43	21	19	6
Zypern	16	6	28	17	31	51
Irland	17	6	43	32	32	27
Portugal	17	10	32	30	27	23
Litauen	18	8	57	29	32	30
Vereinigtes Königreich	18	8	58	37	34	31
Spanien	19	11	36	30	28	22
Italien	19	10	44	30	26	16
Estland	20	8	62	32	37	37
Griechenland	20	14	35	25	25	22
Lettland	21	10	57	31	38	38

Relative Einkommensarmut: bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen, das im Folgejahr erhoben wird) von weniger als 60 Prozent des Medians (Zentralwert).

Quelle: Eurostat, 2009

Risiko von Einkommensarmut erhöht. Sie ist auch für sich genommen ein gravierendes Problem, weil die Integration in das Erwerbsleben ein wichtiges Element der sozialen Teilhabe darstellt.

Anders als bei den Erwerbstätigen und den Arbeitslosen ist das Bild bei den Ruheständlern sehr heterogen. So ist beispielsweise in Polen die relative Einkommensarmutsquote der Rentner nicht nur mit 6 Prozent (zusammen mit Tschechien) am niedrigsten, son-

dern auch halb so hoch wie die Quote bei den Erwerbstätigen. In Zypern ist dagegen mehr als jeder zweite Ruheständler einkommensarm – eine Quote, die dort selbst die der Arbeitslosen deutlich übersteigt. In Deutschland haben Ruheständler eine relative Einkommensarmutsquote von 18 Prozent. Damit liegt sie nur leicht über dem Durchschnitt der Haushalte insgesamt. Unterschiede in der Einkommensposition der Ruheständler im internationalen Vergleich ergeben sich aus dem Versorgungsniveau im Alter, der Bereitschaft und

Relative Einkommensarmut nach Alter im europäischen Vergleich

Tabelle II.5.4

im Jahr 2006, in Prozent der Bevölkerung der jeweiligen Altersklasse

	Insgesamt	Unter 18 Jahren	18 bis 24 Jahre	25 bis 54 Jahre	55 bis 64 Jahre	65 Jahre und älter
Tschechien	10	16	12	9	6	5
Niederlande	10	14	18	8	7	10
Schweden	11	12	27	9	5	11
Slowakei	11	17	12	10	6	8
Österreich	12	15	12	10	11	14
Dänemark	12	10	34	9	4	18
Ungarn	12	19	17	12	7	6
Norwegen	12	12	38	9	5	14
Slowenien	12	11	9	9	12	19
Finnland	13	11	24	9	10	22
Frankreich	13	16	21	11	10	13
Luxemburg	14	20	16	13	10	7
Malta	14	19	8	11	17	21
Belgien	15	17	17	11	14	23
Deutschland	15	14	21	13	17	17
Zypern	16	12	9	10	14	51
EU-25	16	19	20	14	14	19
Polen	17	24	21	17	12	8
Irland	18	19	17	12	23	29
Portugal	18	21	16	14	19	26
Estland	19	18	17	15	20	33
Litauen	19	22	15	15	19	30
Vereinigtes Königreich	19	23	19	14	17	30
Spanien	20	24	17	16	18	28
Griechenland	20	23	24	18	18	23
Italien	20	25	24	17	15	22
Lettland	21	21	17	17	26	33

Relative Einkommensarmut: bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen, das im Folgejahr erhoben wird) von weniger als 60 Prozent des Medians (Zentralwert).

Quelle: Eurostat, 2009

Fähigkeit, eigene Rücklagen zu bilden, aber auch aus der Form des Zusammenlebens: Da bei der Berechnung der Einkommensarmut das gesamte Haushaltseinkommen berücksichtigt und dann wieder fiktiv gleichmäßig auf die einzelnen Haushaltsmitglieder aufgeteilt wird, können Ruheständler auch dann über ein hohes bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen) verfügen, wenn sie selber nur wenig Einkünfte haben, aber beispielsweise mit ihren (wohlhabenden) Kindern zusammenleben.

In den Ländern mit niedrigen relativen Einkommensarmutsquoten der Ruheständler ist naheliegenderweise auch die einkommensbezogene Altersarmut niedrig. Die Gruppe der 65-Jährigen und Älteren überschneidet sich stark mit der der Rentner und Pensionäre. Innerhalb Europas gibt es daher auch bei der Altersarmut sehr große Unterschiede. Viel niedriger als im Durchschnitt der Bevölkerung war Altersarmut im Jahr 2006 zum Beispiel in den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsländern (außer den baltischen Staaten und Slowenien) und in Luxemburg. Ein gegenüber dem Durchschnitt der Bevölkerung stark erhöhtes Risiko, relativ einkommensarm zu sein, haben die ab 65-Jährigen dagegen in Finnland, im Baltikum, im Vereinigten Königreich und in Irland gehabt, außerdem insbesondere in Zypern (Tabelle II.5.4).

Kinder unter 18 Jahren tragen in den meisten Ländern ein leicht überdurchschnittliches Risiko von relativer Einkommensarmut. Besonders ausgeprägt ist dieser Risikozuschlag häufig in jenen Ländern, in denen auf der anderen Seite die Alterseinkommensarmut im Vergleich zum Landesdurchschnitt besonders niedrig ist. Deutlich unterdurchschnittliche Quoten der Einkommensarmut von Kindern im Vergleich zum Landesdurchschnitt wurden lediglich in Zypern gemessen: Der Abstand beträgt vier Prozentpunkte. In Dänemark und auch in Finnland liegt der Anteil der einkommensarmen unter 18-Jährigen immerhin noch 2 Prozentpunkte unter dem Landesdurchschnitt.

Im europäischen Durchschnitt ist die relative Einkommensarmut am höchsten bei jungen Erwachsenen im Alter zwischen 18 und 24 Jahren. Diese verfügen einerseits selbst meist noch über kein hohes Einkommen, weil sie gerade in das Berufsleben gestartet sind oder sich sogar noch in Ausbildung befinden. Andererseits haben sie aber oft schon einen eigenen Haushalt gegründet. Die Höhe der relativen Einkommensarmutsquote dieser Gruppe dürfte daher nicht zuletzt davon abhängen, wie schnell die jungen Erwachsenen den Haushalt ihrer Eltern verlassen. Dies ist in den skandinavischen Ländern offenbar besonders früh der Fall. Dort werden – trotz allgemein recht egalitärer Einkommensverteilung – in der Altersgruppe zwischen 18 und 24 Jahren die höchsten Quoten in der EU-25 ausgewiesen.

Oft die niedrigsten Quoten – auf jeden Fall nicht überdurchschnittlich hohe – werden in den Ländern in der Kernerwerbsphase, also im Alter von 25 bis 54 Jahren, gemessen. Daher ergibt sich für die EU insgesamt ein – bezogen auf das Alter – leicht U-förmiger Verlauf der relativen Einkommensarmutsquote: Sowohl bei jungen (insbesondere jungen Erwachsenen) als auch bei alten Menschen liegt die Quote leicht über dem Durchschnitt, während sie im mittleren Alter darunter liegt. In Deutschland ist dieses „U“ recht flach. Unmündige Kinder tragen hierzulande laut europäischer Statistik sogar ein leicht unterdurchschnittliches Einkommensarmutsrisiko. Und nur leicht überdurchschnittlich ist hierzulande zudem die Wahrscheinlichkeit, im Alter einkommensarm zu sein. Nach natio-

nalen Statistiken auf Basis des SOEP ergeben sich teilweise allerdings deutlich erhöhte Armutsrisikoquoten für Kinder (DIW et al., 2007). Zudem benutzt die EU-Kommission eine Äquivalenzskala, die recht hohe Einsparungen durch gemeinsames Wirtschaften im Haushalt unterstellt. Dies begünstigt die Einkommensposition von großen Haushalten und damit tendenziell auch von Kindern.

Somit ergibt sich insgesamt, dass Erwerbstätigkeit und ein hohes Bildungsniveau in allen untersuchten Ländern das Armutsrisiko deutlich senken. Bei anderen Einflussfaktoren, beispielsweise dem Alter, lässt sich dagegen keine international gleichgerichtete Wirkung erkennen. Hier sind vielmehr beispielsweise kulturelle Besonderheiten wie das Haushaltsbildungsverhalten bedeutsam.

5 Fazit

In diesem Kapitel wurde zunächst theoretisch dargelegt, dass relative Einkommensarmut als alleiniger Indikator zur Messung von Armut nicht aussagefähig ist und schon gar nicht für internationale Vergleiche taugt. Letztere sind unter anderem aufgrund kultureller Unterschiede und verschiedener Vorstellungen über gesellschaftliche Mindestlebensstandards in exakter Weise generell kaum durchführbar. Ein verlässlicheres Bild, als es allein der Blick auf die relative Einkommensarmut – letztlich ein spezielles Maß für Einkommensungleichheit – ermöglicht, lässt sich aber zeichnen, wenn als zusätzliche Indikatoren das Einkommensniveau, die subjektive Armut und die direkte Erfassung von Lebensstandardmerkmalen (Deprivation) herangezogen werden. Empirisch hat sich gezeigt, dass subjektive Armut und Deprivationsarmut eng korrelieren und jeweils wiederum stärker mit dem Einkommensniveau zusammenhängen als mit der relativen Einkommensarmut.

Dies deutet darauf hin, dass zur Bekämpfung von Armut nicht zuletzt auch wachstumsfördernde Maßnahmen, die zu mehr Wohlstand führen, erfolgversprechend sind. Umverteilende Maßnahmen können dagegen, so sie die Antriebskräfte bremsen und Wachstumspotenziale einschränken, letztlich sogar kontraproduktiv wirken. Der Bildungssektor und der Arbeitsmarkt sind bei der Eindämmung von Armut wichtige Schlüsselbereiche. Ein besseres Bildungsniveau führt über eine Erhöhung des Humankapitals zu einem höheren Wachstumspotenzial ebenso wie zu einer gesteigerten Beschäftigungsmobilisierung. Sowohl Erwerbstätigkeit als auch ein hoher Bildungsabschluss reduzieren überdies in Deutschland und in allen anderen betrachteten europäischen Ländern das Risiko von relativer Einkommensarmut deutlich. Überdies ist die Integration in das Erwerbsleben bereits für sich genommen ein wichtiges Element sozialer Teilhabe und somit unmittelbar relevant, um Armut zu vermeiden.

Zusammenfassung

- Armut ist international nur schwer vergleichbar. Zum einen greift die Beschränkung des Armutsbegriffs auf das Einkommen zu kurz. Zum anderen ist es unrealistisch anzunehmen, dass ein international einheitlicher relativer Schwellenwert überall und zu jeder Zeit die gleiche Aussagekraft über das Vorhandensein und Ausmaß eines Armutsrisikos hat. Internationale Vergleiche deuten vielmehr darauf hin, dass der Schwellenwert für ein Armutsrisiko mit zunehmenden Einkommen nur unterproportional steigt.
- Es ist daher sinnvoll, relative Einkommensarmut nicht als alleinigen Armutsindikator zu betrachten, sondern zusätzlich die Höhe des Schwellenwerts für Einkommensarmut, die subjektive Armut und die Deprivationsarmut (materielle Entbehrung) einzubeziehen.
- Bei jedem der genannten Indikatoren erreichte Deutschland im EU-Vergleich mittlere bis gute Platzierungen bei Werten, die (leicht) besser waren als der Durchschnitt. Für eine in Deutschland überdurchschnittlich hohe Armutsgefährdung gibt es somit keinen empirischen Beleg.
- Fasst man die verschiedenen Armutskriterien zusammen, ergibt sich eine sehr klare Ländergruppierung. Dabei weisen die skandinavischen Länder, die Niederlande und Luxemburg insgesamt das niedrigste und die südeuropäischen Länder sowie die neuen EU-Mitgliedsländer aus Mittel- und Osteuropa das höchste Armutsrisiko auf.
- Erwerbstätigkeit und Bildung sind sowohl in Deutschland als auch international die wichtigsten Schlüssel zur Verminderung von relativer Einkommensarmut: In Deutschland lag die Armutsrisikoquote der erwerbstätigen Erwachsenen im Jahr 2006 bei 7 Prozent und damit etwas unter dem EU-25-Durchschnitt von 8 Prozent. Bei Arbeitslosen betrug die Armutsrisikoquote hierzulande dagegen 51 Prozent und übertraf damit auch deutlich den EU-25-Durchschnitt (42 Prozent).
- Die Quote relativer Einkommensarmut weist in Deutschland im Gegensatz zu vielen anderen EU-Ländern nur ein gering ausgeprägtes Altersprofil auf. Laut der europäischen Statistik EU-SILC ist die Armutsrisikoquote der Kinder in Deutschland im Vergleich zum Altersklassendurchschnitt sogar leicht unterdurchschnittlich, während Senioren ein leicht erhöhtes Risiko tragen. Nach nationalen Statistiken ergeben sich aber zum Teil abweichende Ergebnisse.

Literatur

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2008, SOEP-Monitor 1984–2007: Zeitreihen zur Entwicklung ausgewählter Indikatoren zu zentralen Lebensbereichen, Analyse-Ebene: Person, URL: http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/87721/soepmonitor_person2007-linked_de.pdf [Stand: 2009-03-23]

DIW / ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung / **Hauser**, Richard / **Becker**, Irene, 2007, Integrierte Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung, Abschlussbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, URL: http://www.bmas.de/coremedia/generator/27418/property=pdf/a369_forschungsprojekt.pdf [Stand: 2009-05-05]

EU-Kommission – Europäische Kommission, 2007, Poverty and Exclusion, Special Eurobarometer, No. 279, Brüssel

Eurostat, 2009, Lebensbedingungen und Sozialleistungen, Einkommen und Lebensbedingungen, Einkommensverteilung und monetäre Armut, Datenbank, URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living_conditions_and_social_protection/data/database [Stand: 2009-05-04]

Gerhardt, Anke / **Habenicht**, Karin / **Munz**, Eva, 2009, Analysen zur Einkommensarmut mit Datenquellen der amtlichen Statistik, in: Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen, Band 58, S. 3–30

Krueger, Dirk / **Perri**, Fabrizio, 2003, On the Welfare Consequences of the Increase in Inequality in the United States, NBER Working Paper, No. W9993, Washington D. C.

Noll, Heinz-Herbert / **Weick**, Stefan, 2007, Einkommensarmut und Konsumarmut – unterschiedliche Perspektiven und Diagnosen: Analysen zum Vergleich von Ungleichheit und Konsumausgaben, in: ISI – Informationsdienst Soziale Indikatoren, Ausgabe 37, S. 1–6

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008, Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris

Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1985, Beschluss des Rates vom 19. Dezember 1984 über gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf Gemeinschaftsebene, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 2, S. 24–25

Schröder, Christoph, 2009, Umverteilung und Einkommensarmut in Deutschland, in: IW-Trends, 36. Jg., Nr. 1, S. 3–17

Sen, Amartya, 2000, Ökonomie für den Menschen: Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München/Wien

Volkert, Jürgen / **Klee**, Günther / **Kleimann**, Rolf / **Scheuerle**, Ulrich / **Schneider**, Friedrich, 2003, Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung, Schlussbericht für das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Tübingen

Whelan, Christopher T., 2007, Understanding the Implications of Choice of Deprivation Index for Measuring Consistent Poverty in Ireland, in: The Economic and Social Review, Vol. 38, No. 2, S. 211–234

Whelan, Christopher T. / **Layte**, Richard / **Maitre**, Bertrand / **Gannon**, Brenda / **Nolan**, Brian / **Watson**, Dorothy / **Williams**, James, 2003, Monitoring Poverty Trends in Ireland: Results from the 2001 Living in Ireland Survey, The Economic and Social Research Institute, Policy Research Series, No. 51, Dublin

Kapitel II.6

Holger Schäfer / Jörg Schmidt

Strukturen und Determinanten der Einkommensmobilität in Deutschland

Inhalt

1	Einleitung	132
2	Studien zur Einkommens- und Lohnmobilität	133
2.1	International vergleichende Studien	133
2.2	Studien für Deutschland	135
3	Datenbasis und Vorgehen	139
4	Struktur der Einkommensmobilität	141
4.1	Übergangsmatrizen und Mobilitätskennziffern	141
4.2	Migranten	144
4.3	Geringqualifizierte	145
4.4	Geringverdiener	146
4.5	Erwerbsstatus	147
4.6	Haushaltstyp	149
5	Determinanten der Einkommensmobilität	152
5.1	Methodik	152
5.2	Aufstiegsmobilität aus dem untersten Einkommensquintil	153
5.3	Einkommensmobilität der Mittelschicht	155
5.4	Einkommensmobilität von Erwerbstätigen	159
6	Fazit	163
	Zusammenfassung	166
	Literatur	167

1 Einleitung

Bei der Beurteilung der Einkommenssituation in Deutschland wurden in der Vergangenheit häufig Fragen nach den Chancen ausgeblendet. So ist beispielsweise Armut eine lange Zeit als Zustand angesehen worden, der eine dauerhafte Benachteiligung bedeutet. Die Einkommensmobilität beleuchtet speziell diesen Aspekt. Sie bezeichnet die Veränderung der relativen Einkommensposition eines Individuums im Zeitverlauf. Diese kann daher nur im Längsschnitt analysiert werden und ist eine wichtige Ergänzung zur üblicherweise statischen Analyse der Einkommensungleichheit.

Die Einkommensmobilität ist aber auch eine wesentliche Determinante für die empfundene Chancengerechtigkeit in einem Wirtschaftssystem. Soziale Unterschiede können nämlich häufig nur mithilfe einer Umverteilung der Einkommen eingeebnet werden, die mit Effizienzverlusten verbunden ist und hohe Kosten nach sich zieht. Diese Notwendigkeit zur Umverteilung von Einkommen sinkt jedoch, wenn Einkommensunterschiede nicht pfadabhängig und dauerhaft sind: Sie werden grundsätzlich eher akzeptiert, wenn für alle eine Chance besteht, in der Einkommenshierarchie aufzusteigen.

Ist das nicht der Fall und sind die Einkommensschichten undurchlässig, steigt nicht nur der politische Umverteilungsdruck, sondern es sinkt auch der Grad der Akzeptanz unseres Wirtschaftssystems. So entfaltet die Tatsache, dass es rund sieben Millionen Beziehher von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld gibt, weniger Handlungsdruck als der Befund, dass 61 Prozent dieser Leistungsbezieher mehr als 24 Monate ununterbrochen auf Leistungen angewiesen waren (Graf/Rudolph, 2009, 3). Allgemein wird also die Einkommensverteilung eines Landes als umso fairer beurteilt, je höher die Einkommensmobilität ist. Dies bedeutet, dass beispielsweise die Wohlfahrt eines Landes höher ausfällt, wenn nicht permanent die eine Hälfte der Bevölkerung arm und die andere Hälfte reich ist, sondern wenn die Durchlässigkeit und damit die Mobilität nach oben (und unten) stärker ausgeprägt ist (Trede, 1997).

Der Untersuchungsgegenstand des vorliegenden Kapitels ist demnach die Frage, wer aus welchen Gründen in Deutschland in der Einkommenshierarchie auf- oder absteigt und wie sich diese Mobilitätsprozesse im Zeitablauf verändert haben. In der Diskussion um Chancengerechtigkeit hat sich gezeigt, dass einigen Bevölkerungsgruppen – zum Beispiel den Migranten, Alleinerziehenden, Arbeitslosen, Geringverdienern und Geringqualifizierten – nur schlechte Perspektiven zum sozialen Aufstieg eingeräumt werden. Es ist daher zu untersuchen, wie sich die Einkommensposition dieser und anderer Gruppen entwickelt hat und was die Gründe dafür waren. Ein weiteres Ziel ist die Identifizierung von Faktoren, die sich positiv auf die Einkommensmobilität ausgewirkt haben. Auf dieser Grundlage können sich politische Ansatzpunkte ergeben, um die Mobilität zu erhöhen.

Besondere Aufmerksamkeit widmet die vorliegende Analyse den Auswirkungen eines Statuswechsels auf die Einkommensmobilität. Die These erscheint plausibel, dass ein Wechsel beispielsweise in der Haushaltszusammensetzung oder im Erwerbsstatus einen größeren Effekt auf die Einkommensmobilität hat als die in einem Ausgangsjahr beobachteten persönlichen Merkmale. Dies ist umso eher zu erwarten, je größer der Abstand zwischen den jeweils gewählten Untersuchungsjahren ist, da ein Zustandswechsel für längere

Perioden wahrscheinlicher wird. In der empirischen Analyse werden deshalb in diesem Kapitel insbesondere auch dynamische Variablen berücksichtigt.

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über aktuelle Ergebnisse zur Einkommensmobilität in Deutschland und im internationalen Vergleich präsentiert (Abschnitt 2). Im Anschluss wird die empirische Analyse vorbereitet, indem der Datensatz des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) vorgestellt und die Datenaufbereitung kurz erläutert werden (Abschnitt 3). Die Ergebnisse folgen in den Abschnitten 4 und 5: Nachdem die Einkommensmobilität allgemein und für einzelne Personengruppen betrachtet wurde, werden anschließend die Auswirkungen eines Statuswechsels in ausgewählten Variablen auf die relative Einkommensposition deskriptiv analysiert (Abschnitt 4). Um die vermuteten Effekte simultan zu überprüfen und Aussagen zur Kausalität treffen zu können, werden dann anhand von logistischen Regressionen die wesentlichen Determinanten der Auf- und Abstiegsmobilität ermittelt (Abschnitt 5). Abschließend werden die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst (Abschnitt 6).

2 Studien zur Einkommens- und Lohnmobilität

2.1 International vergleichende Studien

Eine Analyse zur Einkommensungleichheit (insbesondere für die Mittelschicht) haben Burkhauser/Rovba (2006) für Deutschland, die USA und das Vereinigte Königreich durchgeführt. Mithilfe je einer Einkommensdichtefunktion der Haushaltsäquivalenzeinkommen¹ für die Jahre 1991 und 2001 zeigen sie grafisch, dass die (deflationierte) Einkommensmasse in Deutschland in den 1990er Jahren im Intervall zwischen 7.800 Euro und 30.300 Euro gesunken ist und sich auf Einkommensbereiche ober- und unterhalb dieses Intervalls verteilt hat. Im Detail ist festzustellen, dass sich der Großteil der abgeflossenen Einkommensmasse (88,5 Prozent) in den höheren Einkommensbereich (über 30.300 Euro) verschoben hat, während 11,5 Prozent in den unteren Bereich (unter 7.800 Euro) geflossen sind. Dies bedeutet einerseits, dass die Einkommensungleichheit in Deutschland während der 1990er Jahre zugenommen hat, aber andererseits auch, dass die aufwärtsgerichtete Einkommensmobilität offenbar relativ groß war. Da es sich allerdings um den Querschnittsvergleich zweier Zeitpunkte handelt, ist keine Aussage über einzelne Personengruppen und deren Einkommensposition im Zeitverlauf möglich.

Die OECD (2008a) hat auf Basis des European Community Household Panel (ECHP) für die Jahre 1999 bis 2001 die Einkommensmobilität untersucht. Von Armut wird ausgegangen, wenn das Einkommen 50 Prozent des Medianeinkommens nicht übersteigt. Für diese Periode ist festzustellen, dass in Deutschland durchschnittlich 40,4 Prozent der armen Bevölkerung im Folgejahr nicht in Armut lebte (Exit-Rate). Umgekehrt wurden 2,8 Prozent der nicht armen Bevölkerung im Folgejahr arm (Entry-Rate)². Im internationalen Vergleich schneidet Deutschland damit relativ gut ab; die entsprechenden Raten liegen im

¹ Die Haushaltsäquivalenzeinkommen werden hier vor Steuern, aber nach Gewährung von Transfers berechnet.

² Die Exit- und Entry-Raten unterscheiden sich relativ stark, weil die Grundgesamtheiten unterschiedlich sind. Das heißt: Bei der Exit-Rate bildet die Bevölkerung mit weniger als 50 Prozent des Medianeinkommens die Grundgesamtheit und bei der Entry-Rate umfasst die Bevölkerung mit mehr als 50 Prozent des Medianeinkommens die Grundgesamtheit.

OECD-17-Durchschnitt bei 39 Prozent beziehungsweise 4,5 Prozent. Insgesamt konnte also im Untersuchungszeitraum in Deutschland ein überdurchschnittlich hoher Anteil der Bevölkerung die Armut verlassen, während nur ein international vergleichsweise kleiner Anteil in die Armut abgestiegen ist.

Daneben wurde die Einkommensmobilität anhand von Übergangsmatrizen für die Jahre 1999 und 2001 mit Einkommensquintilen untersucht. Wie in Tabelle II.6.1 gezeigt, ist für Deutschland wie auch im Durchschnitt der OECD-17-Staaten eine deutliche Beharrungstendenz an den Rändern der Einkommensverteilung festzustellen. Demnach gehörten in Deutschland etwa 68 (74) Prozent der Personen des 1. (5.) Einkommensquintils des Jahres 1999 diesem Quintil auch im Jahr 2001 noch an. Im Durchschnitt der OECD-17-Staaten betragen die entsprechenden Anteile nur 66 sowie 69 Prozent. Besonders interessant ist jedoch, dass ausgehend von der Mitte der Einkommensverteilung (3. Quintil) im Jahr 1999 in Deutschland insgesamt etwa 24 Prozent der Personen den Aufstieg in höhere Quintile schafften, während sich für 29 Prozent die relative Einkommensposition verschlechtert hat. Im Durchschnitt der OECD-17-Staaten hingegen ist der Anteil der Personen gleich groß, die auf- oder abgestiegen sind (28 Prozent).

Übergangsraten der Einkommensgruppen in Deutschland und im Durchschnitt der OECD-17-Staaten

Tabelle II.6.1

in Prozent*

	2001									
	Deutschland					OECD-17				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
1999										
Q1	0,68	0,21	0,06	0,04	0,02	0,66	0,22	0,07	0,04	0,02
Q2	0,17	0,48	0,27	0,06	0,02	0,21	0,48	0,21	0,07	0,03
Q3	0,08	0,21	0,46	0,19	0,05	0,07	0,21	0,45	0,22	0,06
Q4	0,06	0,05	0,17	0,55	0,16	0,04	0,07	0,21	0,47	0,21
Q5	0,02	0,05	0,05	0,15	0,74	0,02	0,03	0,06	0,20	0,69

* Lesehilfe: Die oberste Zelle in der ersten Spalte gibt an, dass 68 Prozent der Personen, die sich im Jahr 1999 im 1. Einkommensquintil (Q1) befunden hatten, auch im Jahr 2001 dem 1. Einkommensquintil zuzuordnen waren.

Quellen: OECD, 2008a, 169 und statistischer Anhang; eigene Berechnungen

Die Aufstiegsmobilität von Geringverdienern wurde in verschiedenen Untersuchungen eingehend analysiert. Mit Daten des SOEP und weiterer Längsschnittdatensätze konnte die OECD (1996) bereits für den Zeitraum von 1986 bis 1991 einen international vergleichenden Befund erstellen. Sie kam zu dem Ergebnis, dass in Westdeutschland die geringste Aufstiegsmobilität von vollzeitbeschäftigten Geringverdienern (des untersten Einkommensquintils) im Vergleich mit den anderen untersuchten europäischen Ländern vorlag. So waren in Westdeutschland nur 33,4 Prozent der Personen des untersten Einkommensquintils im Jahr 1986 bis zum Jahr 1991 um mindestens ein Quintil aufgestiegen. Zudem waren im gleichen Zeitraum rund 39,3 Prozent der betrachteten Personen aus einer Vollzeitbeschäftigung ausgeschieden. Nur in den USA fiel die Quote der Aufsteiger noch geringer (28,0 Prozent) und die Quote der nicht mehr Vollzeitbeschäftigten noch höher aus

(41,4 Prozent). Daneben zeigt sich für Westdeutschland eine vergleichsweise hohe Beharrungsquote im untersten Quintil bei Frauen und bei Personen im Alter über 35 Jahren.

Besonders beeindruckend sind die Daten für Personen, die sowohl 1986 als auch 1991 in Vollzeittätigkeiten beschäftigt waren. Insgesamt 45,1 Prozent der vollzeitbeschäftigten Geringverdiener sind im untersten Quintil verblieben. Im Detail haben Frauen relativ selten und Personen zwischen 35 und 49 Jahren trotz einer Vollzeittätigkeit kaum den Aufstieg aus dem 1. Einkommensquintil geschafft: So sind 62,2 Prozent der Frauen und sogar 73,7 Prozent der Personen zwischen 35 und 49 Jahren nicht aus dem 1. Einkommensquintil aufgestiegen.

Eine weitere Untersuchung zur Mobilität von Geringverdienern im internationalen Vergleich hat Deding (2002) vorgelegt. Die Autorin analysiert für 25- bis 55-jährige Beschäftigte in Dänemark, Deutschland und den USA mit multivariaten Modellen die Niedriglohnmobilität in den Jahren von 1992 bis 1995. Dabei zeigen sich jedoch Ergebnisse für Deutschland, die teilweise wenig intuitiv sind. Von den übrigen Befunden ist bemerkenswert, dass die Wahrscheinlichkeit des Verbleibs in einer Niedriglohnbeschäftigung stieg, wenn ein Berufswechsel vollzogen wurde oder sich der Gesundheitszustand verschlechtert hatte. Gleichzeitig sank diese Wahrscheinlichkeit, wenn eine zusätzliche Ausbildung absolviert oder eine Tätigkeit in bestimmten Branchen ausgeübt wurde (zum Beispiel im primären Sektor oder im Bankwesen).

In einer Meta-Studie hat auch die EU-Kommission (2004) die Aufstiegsmobilität von Geringverdienern untersucht. Sie verwendete dabei Daten des ECHP und bezog Voll- und Teilzeitbeschäftigte ein. Mit gepoolten Daten für die Jahre von 1994 bis 2001 zeigte sich, dass in Deutschland ein Übergang in eine besser entlohnte Beschäftigung mit einer Wahrscheinlichkeit von 25,4 Prozent (im Durchschnitt pro Jahr) gelang. Das war im internationalen Vergleich der schlechteste Wert.

Auf Basis von gepoolten Logit-Schätzungen wurden zudem für alle untersuchten Länder gemeinsam die Determinanten des Aufstiegs analysiert. Dabei wurde im Untersuchungszeitraum von 1994 bis 2001 der Aufstieg für Einjahres- und Dreijahreszeiträume separat betrachtet. Die folgenden Ergebnisse erwiesen sich dabei in beiden Methoden als robust: Besonders wichtig für den Sprung über die Niedriglohnschwelle waren ein hoher Bildungsabschluss, eine leitende Tätigkeit und ein Job im öffentlichen Sektor. Als besondere Hindernisse wurden unter anderem ein niedriges Bildungsniveau, ein Alter von über 55 Jahren, Gelegenheitstätigkeiten und ein Job im primären Sektor identifiziert. Männer haben gegenüber Frauen eine deutlich höhere Chance für die Überschreitung der Niedriglohnschwelle: Im Durchschnitt lag ihre Chance um etwa 63 Prozent höher, wenn Einjahresvergleiche herangezogen werden, und etwa 91 Prozent höher, wenn Dreijahresvergleiche untersucht werden.

2.2 Studien für Deutschland

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hat in seinem Jahresgutachten 2007/2008 (SVR, 2007) die Einkommensmobilität in Deutschland näher untersucht. Er stellt auf Basis des SOEP und unter Verwendung der modifizierten OECD-Äquivalenzskala fest, dass sich zwischen den Jahren 2002 und 2005 bei

33,5 Prozent der Bevölkerung die relative Einkommensposition nicht geändert hat. Mit ihrem Einkommen lagen sie also in den Jahren 2002 und 2005 im gleichen Einkommensdezil. Etwa zehn Jahre zuvor (im Jahresvergleich der Jahre 1993 und 1996) betrug diese Quote noch 31,7 Prozent. Einen leichten Rückgang der Einkommensmobilität dokumentiert auch eine Quote von 67,8 Prozent gegenüber 64,4 Prozent für Personen, die per Jahresvergleich von 2002 und 2005 gegenüber 1993 und 1996 im gleichen oder benachbarten Einkommensdezil verblieben sind.

Ein genauerer Blick auf die einzelnen Einkommensdezile zeigt, dass die größte Immobilität an den Rändern der Einkommensverteilung zu herrschen scheint. Die Quote der Personen, die ihr Dezil im Jahresvergleich von 2002 und 2005 nicht verlassen haben, beträgt 45,7 (36,9) Prozent im 1. (2.) Dezil und 39,5 (65,3) Prozent im 9. (10.) Dezil. Hinzu kommt, dass sich die Immobilität insbesondere in den beiden untersten Dezilen offenbar auch im Vergleich zur Periode 1993 bis 1996 am stärksten verfestigt hat. So haben die genannten Quoten ungefähr um 7 beziehungsweise 8 Prozentpunkte zugenommen.

Die Aufstiegschancen und Abstiegsrisiken haben auch Frick/Grabka (2008) auf Basis des SOEP analysiert. Sie definieren drei Gruppen: (1) armutsgefährdete Personen (bis 70 Prozent des Medianeinkommens), (2) Mittelschicht (70 bis 150 Prozent des Medianeinkommens) und (3) einkommensstarke Personen (mehr als 150 Prozent des Medianeinkommens). Im Ergebnis können sie einerseits zeigen, dass die Einkommensmobilität der armutsgefährdeten und einkommensstarken Personen in der Periode 2002 bis 2006 gegenüber 1996 bis 2000 abgenommen hat. Demnach gehörten rund zwei Drittel der Armutsgefährdeten aus dem Jahr 2002 auch im Jahr 2006 noch dieser Einkommensschicht an, während dieser Anteil in der Periode 1996 bis 2000 etwa 54 Prozent betrug. Diese Quote der immobilen Personen, die auch als Stabilitätskennziffer oder Beharrungsquote bezeichnet wird, belief sich im Jahresvergleich der Jahre 2002 und 2006 unter den Einkommensstarken auf etwa 69 Prozent, während sie in der Periode 1996 bis 2000 noch rund 64 Prozent betragen hatte.

Für die Mittelschicht ist hingegen eine Steigerung der Einkommensmobilität auszumachen. Danach ist die Beharrungsquote von knapp 79 Prozent (in der Periode 1996 bis 2000) auf etwa 75 Prozent (in der Periode 2002 bis 2006) gesunken. Dabei scheint allerdings die Abwärtsmobilität zu überwiegen: Etwa 14 Prozent der Mittelschicht des Jahres 2002 waren im Jahr 2006 der Gruppe der Armutsgefährdeten zuzurechnen, während rund 11 Prozent in die Gruppe der Einkommensstarken aufsteigen konnten. Dieses Ergebnis erweist sich auch mit Blick auf die Periode 1996 bis 2000 als robust. Hier betrug die Quote der Absteiger 11 Prozent. Dagegen schafften nur knapp 10 Prozent den Sprung zu den Einkommensstarken.

Eine umfangreiche Studie zur Einkommensentwicklung ausgewählter Bevölkerungsgruppen haben Miegel et al. (2008) vorgelegt. Ihre Analyse stützt sich auf Daten des SOEP. Da sich die Autoren methodisch auf Querschnittsvergleiche konzentrieren, lassen sich ausschließlich Aussagen zu Veränderungen der Einkommensstruktur nach soziodemografischen Merkmalen im Zeitablauf treffen. Eine Mobilitätsanalyse ist damit nicht möglich. Als Ergebnis stellen die Autoren fest, dass die Einkommensungleichheit im Zeitraum 1996 bis 2006 angestiegen ist. Die Zunahme der Gruppe der Einkommensschwachen

(das heißt der Personen mit einem äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 70 Prozent des Medianeinkommens) betrug im genannten Zeitraum etwa 4,1 Millionen Personen. Diese Gruppe der neu hinzugekommenen Personen bestand im Wesentlichen (zu etwa drei Vierteln) aus Personen mit Migrationshintergrund, bei denen es sich wiederum überwiegend (zu etwa zwei Dritteln) um Paare mit Kindern handelte. Von den seit 1996 hinzugekommenen einkommensschwachen Ansässigen³ waren 73 Prozent Alleinerziehende. Im Jahr 2006 waren 20 Prozent der insgesamt einkommensschwachen Personen alleinerziehende Ansässige. Als Gewinner sind vor allem ansässige Paare mit Kindern sowie Ältere (das heißt über 64-Jährige) auszumachen. So wuchs die Gruppe der Einkommensstarken (das heißt mit einem Haushaltsnettoeinkommen von über 150 Prozent des Medianeinkommens) seit dem Jahr 1996 um insgesamt 2,1 Millionen Personen. Dieser Personenkreis bestand zu 52 Prozent aus ansässigen Paaren mit Kindern, 45 Prozent der Personen waren älter als 64 Jahre.

Eine weitere, häufig von Armut bedrohte Gruppe sind Niedriglohnempfänger oder Geringverdiener. Vor dem Hintergrund der Diskussion um eine Ausweitung des Niedriglohnssektors ist die Frage interessant, inwiefern eine geringentlohnte Beschäftigung in Deutschland ein Sprungbrett in eine besser bezahlte Tätigkeit sein kann und von welchen Determinanten dies abhängt. Dazu liegen folgende Untersuchungen vor:

Eine erste Studie zur Lohnmobilität von Geringverdienern haben Kaltenborn/Klöß (2000) vorgelegt. Sie analysieren auf Basis der Daten des SOEP unter anderem die Beschäftigungsstabilität und Lohnmobilität der abhängig Beschäftigten in Westdeutschland im Zeitraum von 1986 bis 1996. Einerseits können sie zeigen, dass die Beschäftigungsstabilität mit etwa zwei Drittel bei Geringverdienern (im untersten Einkommensquintil) am geringsten ist und in höheren Einkommensquintilen ansteigt. Das heißt: Nur gut 66 Prozent der abhängig Beschäftigten im untersten Einkommensquintil des Ausgangsjahres gehörten auch im Endjahr zu den abhängig Beschäftigten.

Andererseits konnten die Autoren nachweisen, dass die Aufstiegsmobilität im Durchschnitt im 1. und 2. Einkommensquintil im Untersuchungszeitraum zugenommen hat. So waren beispielsweise im Zeitraum 1984 bis 1987 noch 24 Prozent der Geringverdiener (per saldo) aufgestiegen, während im Zeitraum 1993 bis 1996 bereits 27 Prozent der Geringverdiener (per saldo) ihr Einkommensquintil verlassen konnten. Zudem war die Aufstiegsmobilität der Geringverdiener ohne Berufsausbildung ebenfalls angestiegen und entsprach im Zeitraum 1993 bis 1996 mit durchschnittlich 32 Prozent der Mobilität von Geringverdienern mit abgeschlossener Berufsausbildung. Zusammengefasst scheinen die Befunde also auf eine zunehmende Aufstiegsmobilität aus dem Niedriglohnbereich zwischen den 1980er und 1990er Jahren hinzudeuten.

Mit Daten der Regionalversion der IAB-Beschäftigtenstichprobe untersuchen Eichhorst et al. (2005) die lohnbezogene Aufstiegsmobilität von vollzeitbeschäftigten Geringverdienern in den Jahren von 1996 bis 2001. Die Autoren zeigen, dass nur knapp ein Drittel der Vollzeitbeschäftigten, die im Jahr 1996 den Geringverdienern zuzuordnen waren, bis zum Jahr 2001 den Sprung über die Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des Median-

³ Als Ansässige werden Personen ohne Migrationshintergrund bezeichnet (Miegel et al., 2008, 9).

lohns) geschafft hat. Als besonders erfolgreich identifizierten sie dabei auf Grundlage deskriptiver Ergebnisse Männer, Personen mit höheren Bildungsabschlüssen und jüngere Arbeitnehmer.

Aus einer vergleichenden Analyse, die sich auf Westdeutschland beschränkt, ermittelten die Autoren für den Zeitraum 1986 bis 1991 eine Beharrungsquote im Niedriglohnbereich von 49,3 Prozent und für den Zeitraum 1996 bis 2001 von etwa 62,9 Prozent. Damit zeigt sich, dass die Aufstiegsmobilität von vollzeitbeschäftigten Geringverdienern in Westdeutschland in den 1990er Jahren gesunken ist.

Uhlendorff (2006) betrachtet in seiner auf westdeutsche Männer fokussierten Untersuchung die Beschäftigungsdynamik von Geringverdienern und Arbeitslosen. Dazu nutzt er Daten des SOEP für die Jahre 1998 bis 2003 und unterscheidet die drei Zustände Niedriglohnbeschäftigung, Hochlohnbeschäftigung und Arbeitslosigkeit. Auf der Basis multinomialer Logit-Modelle kann der Autor zeigen, dass eine Pfadabhängigkeit bei Geringverdienern und Arbeitslosen besteht. Das heißt: Personen, die einmal in einen dieser Zustände wechseln, werden voraussichtlich länger in diesem Zustand verweilen oder haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, nochmals in späteren Jahren in den entsprechenden Zustand zu wechseln. Insbesondere fällt aber die Wahrscheinlichkeit, (wiederholt) arbeitslos zu werden, bei Geringverdienern geringer aus als bei Arbeitslosen. Uhlendorff (2006) findet zudem Hinweise, dass es Personen mit einer Niedriglohnbeschäftigung im Vergleich zu solchen in einer Phase der Arbeitslosigkeit leichter fällt, in Zukunft einen Arbeitsplatz zu finden. Er schließt daraus, dass eine Niedriglohnbeschäftigung durchaus eine Sprungbrettfunktion in eine reguläre Beschäftigung erfüllen kann.

Die Lohnmobilität von Geringverdienern überprüfen Schank et al. (2008) für sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigte. Sie nutzen dazu Daten des BA-Beschäftigtenpanels des IAB für den Zeitraum 1999 bis 2005, das um Daten der integrierten Erwerbsbiografien der Bundesagentur für Arbeit (BA) ergänzt wurde. Der Familienstand und die Zahl der Erwerbsunterbrechungen sind nicht berücksichtigt worden, da diese Merkmale im BA-Beschäftigtenpanel nicht erhoben wurden. Anhand von deskriptiven Daten können die Autoren zeigen, dass von den Geringverdienern des Jahres 1999 in den Folgejahren immer weniger im Niedriglohnsektor verblieben sind. Die betreffende Quote sank von 72,3 Prozent im Jahr 2000 auf gerade 34,1 Prozent im Jahr 2005. Dieser Erfolg wurde jedoch mit einem steigenden Anteil der Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten (2000: 3,8 Prozent; 2005: 13,5 Prozent) sowie Arbeitslosen (2000: 5,3 Prozent; 2005: 10 Prozent) erkaufte.

In einer ökonometrischen Analyse haben die Autoren die zentralen Determinanten der Aufstiegswahrscheinlichkeit identifiziert. Die Ergebnisse: Tendenziell nimmt die Aufstiegswahrscheinlichkeit mit einem höheren formalen Bildungsabschluss, in größeren Betrieben und öffentlichen Verwaltungen sowie durch einen Betriebswechsel zu. Außerdem erleichtert eine (kontinuierliche) Vollzeitbeschäftigung den Aufstieg. Dagegen nimmt die Aufstiegschance für Frauen, mit höherem Alter und in ostdeutschen Betrieben ab. Abschließend ziehen die Autoren daraus den Schluss, dass eine Niedriglohnbeschäftigung zwar durchaus eine Brücke in eine höher entlohnte Beschäftigung bauen kann, allerdings sei keine Aussage darüber möglich, wie nachhaltig ein Aufstieg ist und in welchem Umfang die Niedriglohnschwelle überschritten wurde.

Insgesamt zeigen die Studien, dass die Einkommensmobilität in den letzten Jahren abgenommen und sich insbesondere an den Rändern verfestigt hat. Als besondere Risikogruppen werden unter anderem Personen mit Migrationshintergrund, Geringqualifizierte und Ältere ausgemacht. Hinsichtlich der Mobilität von Geringverdienern ist festzuhalten, dass diese im Zeitverlauf leicht angestiegen ist. Auch hier konnten vor allem besser qualifizierte Beschäftigte und jüngere Arbeitnehmer profitieren. Offenbar ist diese Mobilität von Geringverdienern außerdem höher in Westdeutschland und in größeren Betrieben. Einschränkend ist anzumerken, dass teilweise auch ein Übergang in Teilzeitjobs und geringfügige Beschäftigungen sowie in Arbeitslosigkeit erfolgt.

3 Datenbasis und Vorgehen

Die Datenbasis der folgenden empirischen Untersuchungen zur Einkommensmobilität ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), das vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) betreut wird. Das SOEP ist eine seit 1984 erhobene repräsentative Haushaltsbefragung von mehr als 20.000 Personen in über 11.000 Haushalten (Wagner et al., 2007). Es erlaubt Betrachtungen im Längsschnitt und die Verknüpfung von Personendaten mit dem Haushaltszusammenhang. Damit weist es die Eigenschaften auf, die für eine Untersuchung der Einkommensmobilität einzelner Individuen unabdingbar sind. Darüber hinaus erlaubt die Vielzahl sozialer, ökonomischer und demografischer Variablen ein sehr differenziertes Niveau der Analyse, das vergleichbare Datenquellen nicht erreichen. Der einschränkende Faktor besteht in der Stichprobengröße, die sich insbesondere bei Längsschnittbetrachtungen als nicht ausreichend erweisen kann.

Die Grundlage der Analyse der Einkommensmobilität ist das aktuelle monatliche Haushaltsnettoeinkommen, das bei den Befragten direkt erhoben und zusätzlich mit den Angaben zu den Individualeinkommen abgeglichen wird. Das Haushaltsnettoeinkommen umfasst prinzipiell alle Einkommensarten – darunter Erwerbseinkommen, Transfers und Kapitaleinkünfte.⁴ Nichtmonetäre Einkommensarten wie der Mietwert selbst genutzten Wohneigentums bleiben allerdings außer Betracht. Der Nachteil dieser hier verwendeten zeitpunktbezogenen Einkommensvariablen besteht darin, dass unregelmäßige Einkünfte, wie sie zum Beispiel bei Selbstständigen anfallen, nicht adäquat erfasst sind. Sonderzahlungen wie Boni, Urlaubsgeld oder das Weihnachtsgeld bleiben ebenfalls unberücksichtigt. Sollen diese Einkommensbestandteile einbezogen werden, müsste das Jahreseinkommen verwendet werden. Dann bestünde jedoch der Nachteil, dass der Einkommensbegriff nicht mehr kompatibel zu anderen zeitpunktbezogenen Größen ist, die für die Analyse eine entscheidende Rolle spielen. So kann der Haushaltszusammenhang nur für einen Zeitpunkt, nicht aber für einen Zeitraum eindeutig definiert werden.

Das Haushaltsnettoeinkommen ist für sich genommen kein geeigneter Indikator für die relative Einkommensposition. Erforderlich ist eine Gewichtung mit der Haushalts-

⁴ Zur Beurteilung von Armut ist anzumerken, dass dazu neben dem Einkommen grundsätzlich auch die Vermögenswerte der Haushalte zu berücksichtigen sind, da einkommensarme Haushalte nicht zwangsläufig auch vermögensarm sein müssen. Dies zeigt eine Untersuchung von Frick/Grabka (2009). Da in der vorliegenden Untersuchung aber nicht die Mobilität in oder aus Armut im Vordergrund steht, wird auf eine weitere Diskussion verzichtet.

größe. Dies erfolgt üblicherweise durch die Anwendung einer Äquivalenzskala. Gegenüber der einfachen Gewichtung mit der Anzahl der Haushaltsmitglieder hat diese Methode den Vorteil, dass haushaltsinterne Skalenerträge – zum Beispiel bei der Wohnungsgröße oder langlebigen Konsumgütern – berücksichtigt werden können. Für die vorliegende Analyse wird die Äquivalenzgewichtung nach Citro/Michael (1995, 8) herangezogen. Demnach ergibt sich das Äquivalenzgewicht eines Haushalts gemäß der Formel $(E + 0,7K)^{0,7}$, mit E als Zahl der Erwachsenen und K als Zahl der Kinder im Haushalt. Diese Gewichtung ist innerhalb des Intervalls angesiedelt, das durch die alte und neue OECD-Skala aufgespannt wird. Die Äquivalenzgewichte sind durchweg etwas höher als in der neuen OECD-Skala. So erhalten Haushalte von Alleinerziehenden mit einem Kind ein Äquivalenzgewicht von 1,44 gegenüber 1,3 in der neuen OECD-Skalierung. Dies entspricht eher der Gewichtung, die in der sozialen Grundsicherung Deutschlands vorgenommen wird (Hauser, 2008). Hier kommt ein Zweipersonenhaushalt annähernd auf die 1,6-fache Leistung eines Einpersonenhaushalts (Schäfer, 2008, 8). Ein weiterer Vorteil der Gewichtung nach Citro/Michael (1995) liegt darin, dass die haushaltsinternen Skalenerträge mit zunehmender Haushaltsgröße ansteigen. Damit kann zum Beispiel berücksichtigt werden, dass die Grenzkosten eines dritten Kindes unter denen des ersten Kindes liegen, weil Wohnraum und Konsumgüter gemeinsam genutzt werden können.

Die Äquivalenzgewichtung ordnet jedem Haushaltsmitglied das zum Haushalt gehörende Äquivalenzeinkommen zu. Nach der Äquivalenzgewichtung ist daher das Äquivalenzeinkommen für alle Haushaltsmitglieder gleich. Somit ist es möglich, von dem Einkommen auf der Haushalts- auf die Personenebene zu gelangen. Dies ist erforderlich, wenn das Einkommen in einen Zusammenhang mit bestimmten persönlichen Eigenschaften gestellt werden soll, zum Beispiel der Qualifikation.

Nach Berechnung der Nettoäquivalenzeinkommen wurde die Stichprobe nach der Höhe der Äquivalenzeinkommen geordnet und in fünf gleiche Teile eingeteilt. Das heißt: Jede Person wurde einem Einkommensquintil von 1 bis 5 zugeordnet. Dadurch ist ihre relative Position in der Einkommenshierarchie definiert. Beispielsweise umfasst das Einkommensquintil 1 (5) die untersten (obersten) 20 Prozent der nach ihrer Höhe geordneten Nettoäquivalenzeinkommen.

Die empirische Analyse erfolgt nun mit zwei Instrumenten: Erstens werden Übergangsmatrizen gebildet, in der die Quintilszugehörigkeit im Ausgangsjahr mit der in einem späteren Zeitpunkt kreuztabelliert ist (Abschnitt 4). Dies kann für die Gesamtheit der Personen oder für Gruppen durchgeführt werden, die bestimmte Merkmale aufweisen, zum Beispiel den Migrantensstatus. Übergangsmatrizen können aber auch für Gruppen gebildet werden, die im betrachteten Zeitraum einen Wechsel bestimmter Merkmale aufweisen, zum Beispiel die Änderung des Haushaltskontexts. Zweitens werden ökonometrische Modelle berechnet, welche die Determinanten für Auf- und Abstiegsprozesse simultan schätzen (Abschnitt 5).

4 Struktur der Einkommensmobilität

4.1 Übergangsmatrizen und Mobilitätskennziffern

Im Folgenden werden einkommensbezogene Mobilitätsprozesse skizziert, indem die Quintilzugehörigkeiten der Personen in einem Ausgangs- und einem Endzeitpunkt kreuztabelliert werden. Die Zeilenprozente einer jeden Kreuztabelle geben an, welcher Anteil der Personen eines Einkommensquintils vom Zeitpunkt t_0 bis zum Zeitpunkt t_1 in andere Einkommensquintile auf- oder abgestiegen oder im gleichen Einkommensquintil verblieben ist.

Im Allgemeinen wird es als positiv angesehen, wenn die Einkommensmobilität hoch ist. Dies ist unmittelbar einsichtig, sofern die Aufstiegsmobilität aus unteren Quintilen gemeint wird. Es muss jedoch auch berücksichtigt werden, dass in dieser Betrachtung jeder Aufstiegsprozess untrennbar mit einem Abstiegsprozess verbunden ist, da die Anzahl der Personen je Quintil definitionsgemäß immer gleich ist.⁵ Eine hohe Aufstiegsmobilität aus dem unteren Quintil ist somit ein Indiz dafür, dass untere Einkommensschichten größere Aufstiegschancen haben. Gleichzeitig ist damit aber eine gleich hohe Anzahl von Fällen verbunden, in denen ein Abstieg erfolgte. Aufstiegschancen und Abstiegsängste sind somit zwei Seiten derselben Medaille.

Beobachtet werden im Folgenden sieben Zeiträume, nämlich ein langfristiger (1995–2007), drei mittelfristige (1995–1999, 1999–2003, 2003–2007) und drei kurzfristige (2004–2005, 2005–2006, 2006–2007). Eine Vergleichbarkeit der Übergänge zwischen den einzelnen Untersuchungszeiträumen besteht nicht. Üblicherweise nimmt die Zahl der Übergänge in andere Quintile zu, je länger der Beobachtungszeitraum gewählt ist. Die letzten beiden mittelfristigen Zeiträume decken verschiedene Konjunkturphasen ab. Im Jahr 2000 fand der New-Economy-Boom sein Ende. In den Folgejahren bis einschließlich 2003 schloss sich eine Phase mit geringen Wachstumsraten und einer stagnierenden, zuletzt sogar rückläufigen Beschäftigungsentwicklung an. Den Höhepunkt erreichte die Krise im Jahr 2005, als die Arbeitslosigkeit auf Rekordwerte anstieg.⁶ Danach folgte eine Phase mit hohen Wachstumsraten, in deren Verlauf die Erwerbstätigkeit neue Höchstwerte erreichte, während die Arbeitslosigkeit stark sank. Mithin war der Zeitraum 1999–2003 von einer Verschlechterung der Rahmenbedingungen gekennzeichnet, der Zeitraum 2003–2007 dagegen von einer wirtschaftlichen Erholung.

Die empirische Auswertung ergibt die folgenden Charakteristika der Einkommensschichten. Der Median des monatlichen Nettoäquivalenzeinkommens lag im Jahr 2007 bei 1.293 Euro. Die obere Quintilsgrenze des 1. Quintils betrug 893 Euro. Diese liegt also rund 15 Prozent über der Einkommensgrenze der Armutsgefährdung, die durch 60 Prozent des Medians definiert wird und 776 Euro beträgt. Das 1. Quintil umfasst somit alle armutsgefährdeten Personen sowie einen Teil der darüber liegenden Einkommensbezieher. Die obere Grenze des 4. Quintils, die die obere Einkommensschicht abgrenzt, lag im Jahr 2007 bei 1.895 Euro. Zwischen den Einkommen von 893 Euro und 1.895 Euro liegen das 2., 3. und

⁵ Tatsächlich ergeben sich leichte Differenzen, da einerseits eine Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren erfolgt und andererseits die Quintilzugehörigkeit für alle Personen einer Befragungswelle im Querschnitt bestimmt wird, in der Übergangsmatrix aber nur Fälle verarbeitet worden sind, die sowohl im Ausgangs- als auch im Endjahr erfasst waren.

⁶ Zum Teil war dies auf eine erweiterte Erfassung der Arbeitslosigkeit zurückzuführen.

4. Einkommensquintil, die nachfolgend gemeinsam als Mittelschicht bezeichnet werden. Zu berücksichtigen ist, dass es sich dabei um Nettoäquivalenzeinkommen handelt. Das heißt: Diese Beträge stellen nur für Alleinstehende die tatsächlichen Quintilsgrenzen der Nettoeinkommen dar. Für eine Familie mit zwei Kindern lägen die entsprechenden Nettoeinkommensgrenzen bei 2.102 und 4.462 Euro.

Übergangsmatrix der Einkommensquintile für die Jahre 2003 bis 2007

Tabelle II.6.2

in Prozent*

		2007					
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Gesamt
2003	Q1	63	23	9	4	2	100
	Q2	18	46	24	9	2	100
	Q3	8	20	44	20	8	100
	Q4	3	7	20	46	23	100
	Q5	3	4	7	22	64	100

* Lesehilfe: Die oberste Zelle in der ersten Spalte gibt an, dass 63 Prozent der Personen, die sich im Jahr 2003 im 1. Einkommensquintil (Q1) befanden, auch im Jahr 2007 dem 1. Einkommensquintil zuzuordnen waren; Rundungsdifferenzen.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Tabelle II.6.2 zeigt die Übergangsmatrix der Einkommensquintile für den Zeitraum von 2003 bis 2007. Daraus lässt sich ablesen, dass 63 Prozent der Personen, die sich im Jahr 2003 im 1. Einkommensquintil befanden, vier Jahre später immer noch dort waren. Fast zwei Drittel der untersten Einkommenschicht schafften es also in vier Jahren nicht, diese zu verlassen. Von den Personen, die aufstiegen, erreichten die meisten nur das 2. Quintil. Immerhin 9 Prozent gelangten ins 3. Quintil. Die Zahl derer, die in das 4. oder 5. Quintil aufstiegen, ist dagegen gering. Von den Personen in den mittleren Quintilen des Jahres 2003 verharnte jeweils knapp die Hälfte im Ausgangsquintil. Von den Personen im 2. Quintil stiegen 18 Prozent ins 1. Quintil ab. Ein größerer Anteil – rund 35 Prozent – konnte dagegen in höhere Quintile gelangen. Von den Personen in der höchsten Einkommenschicht verblieben dort – analog zur untersten – knapp zwei Drittel. Von den Absteigern aus dem 5. Quintil rückten die meisten in das 4. Quintil. Eine Minderheit von 3 Prozent (hochgerechnet rund 370.000 Personen) fielen indes gleich in das unterste Quintil zurück.

Es muss berücksichtigt werden, dass mit der Übergangsmatrix die Quintilzugehörigkeit zu zwei Zeitpunkten betrachtet wird. Übergangsprozesse, die zwischen diesen Zeitpunkten erfolgen und sich wieder aufheben, können nicht abgebildet werden. So ist die Zahl derer, die innerhalb von vier Jahren nach dem Ausgangsjahr aus dem 1. Quintil aufgestiegen sind, größer als in Tabelle II.6.2 ausgewiesen. Denn diejenigen, die vor 2007 wieder in das 1. Quintil zurückgegangen sind, werden nicht als Aufsteiger erfasst. Dieses Problem verschwindet auch dann nicht, wenn der Betrachtungszeitraum verkürzt wird. Erst wenn aufeinanderfolgende Nettomonatseinkommen lückenlos erfasst werden, ist eine vollständige Abbildung aller Übergangsprozesse möglich. Dies scheidet jedoch an der dafür fehlenden Datenbasis.

Um die Entwicklung der Einkommensmobilität über die Zeit und für verschiedene Gruppen darzustellen, werden aus den Übergangsmatrizen drei Kennzahlen gebildet:

- Die **Aufstiegsquote** aus dem 1. Quintil gibt an, wie viel Prozent der Personen, die im Ausgangsjahr im 1. Quintil waren, den Aufstieg in höhere Quintile geschafft haben. Dabei ist es unerheblich, wie sie sich auf die höheren Zielquintile verteilen. Diese Quote misst die Chance von armutsgefährdeten und anderen Personen mit geringem Einkommen, in der Einkommenshierarchie aufzusteigen. Sie dürfte ein Faktor sein, der die gefühlte soziale Gerechtigkeit und damit auch die Einstellung zur Sozialen Marktwirtschaft entscheidend beeinflusst.
- Die **Abstiegsquote aus der Mittelschicht** bezeichnet den Anteil der Personen aus dem 2., 3. und 4. Quintil, der im jeweiligen Zeitraum in das 1. Quintil abgestiegen ist. Sie ist empirischer Ausdruck der Abstiegsangst, die mittlere Einkommensschichten haben. Zwar zieht eine hohe Abstiegsquote aus der Mittelschicht immer auch eine hohe Aufstiegsquote aus dem 1. Quintil nach sich. Dies werden die betroffenen Absteiger jedoch nicht als Kompensation empfinden.
- Die **Aufstiegsquote aus der Mittelschicht** misst den Anteil der Personen aus dem 2., 3. und 4. Quintil, dem der Aufstieg in das 5. Quintil gelungen ist. Damit ist auch diese Kennzahl ein Ausdruck der empfundenen Chancengerechtigkeit, auch wenn hier wiederum mit jedem Aufstiegsprozess ein Abstiegsprozess verbunden ist.

In Tabelle II.6.3 sind die solchermaßen definierten Mobilitätskennziffern für die verschiedenen Untersuchungszeiträume dargestellt. In der langen Frist der zwölf Jahre nach 1995 haben sich mehr Übergänge zwischen den Quintilen ergeben als innerhalb der kürzeren Fristen. Von 1995 bis 2007 schaffte über die Hälfte der unteren Einkommensbezieher den Sprung in höhere Quintile. Der zeitliche Verlauf der drei Vierjahreszeiträume nach dem jeweiligen Ausgangsjahr zeigt, dass sich die Aufstiegsquote aus dem 1. Quintil im letzten dargestellten Zeitraum deutlich vermindert hat. Offenkundig ist es – ausgerechnet in einer Phase, in der sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert haben –

Mobilitätskennziffern

Tabelle II.6.3

in Prozent

	Aufstiegsquote aus dem 1. Quintil	Abstiegsquote aus der Mittelschicht	Aufstiegsquote aus der Mittelschicht
1995–2007	55	13	17
1995–1999	45	12	10
1999–2003	46	11	11
2003–2007	37	10	11
2004–2005	27	8	8
2005–2006	26	8	7
2006–2007	27	8	7

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

schwerer geworden, die untere Einkommensschicht zu verlassen. Dies ist ein zentraler Befund, der sich nicht unmittelbar mit der Entwicklung institutioneller Rahmenbedingungen erklären lässt. Die Veränderung innerhalb der Einjahreszeiträume ab 2004 zeigt, dass sich die Verschlechterung der Aufstiegschancen nicht erst in den letzten Jahren ergeben hat, sondern im Vergleich der Zeiträume 1999–2003 und 2003–2007 zu suchen ist. In dieser Zeit hat die Politik mit der Agenda 2010 den Versuch unternommen, die Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu forcieren. Teilweise waren diese Ansätze erfolgreich, auch wenn ein abschließendes Urteil noch nicht möglich ist (Deutscher Bundestag, 2006; Koch et al., 2009). Insofern überrascht es, dass sich diese Erfolge der Arbeitsmarktpolitik nicht in einer erhöhten Aufstiegsmobilität niedergeschlagen haben. Die Gründe für diesen Befund können vielfältig sein und müssen in weiteren Untersuchungen analysiert werden.

4.2 Migranten

Übergangsmatrizen, wie sie in Tabelle II.6.2 dargestellt sind, lassen sich auch für bestimmte Bevölkerungsgruppen berechnen. Grundlage sind dabei weiterhin die Quintilszugehörigkeiten, die auf Basis der gesamten Stichprobe ermittelt wurden. Die Mobilitätskennziffern spiegeln somit auch die ungleichmäßige Verteilung der Subpopulation auf die Einkommensquintile wider. Nach Tabelle II.6.4 weist die Gruppe der Migranten gegenüber den Nicht-Migranten in allen Zeiträumen eine erhöhte Abstiegsquote aus der Mittelschicht auf. Dies ist zum Teil auch darauf zurückzuführen, dass Migranten durchschnittlich niedrigere Einkommen haben, die – sofern sie der Mittelschicht zuzuordnen sind – häufiger im 2. als im 4. Quintil angesiedelt sind. Die gegenüber dem Durchschnitt abweichenden Aufstiegs- und Abstiegsquoten einzelner Gruppen in den Übergangsmatrizen sind noch kein Beweis dafür, dass die Gruppenzugehörigkeit die Ursache für erhöhte oder verminderte Mobilitätskennziffern ist. Es handelt sich vielmehr um eine deskriptive Betrachtung. Die Übergangsmatrizen und die daraus abgeleiteten Kennziffern lassen somit die Aussage zu, dass Migranten seltener als Einheimische den Aufstieg aus dem 1. Quintil schaffen. Ob der Status als Migrant aber auch ursächlich für die geringere Aufstiegsmobilität ist, kann erst eine simultane Schätzung im Rahmen eines Regressionsmodells zeigen (siehe Abschnitt 5).

Der Vergleich der Mobilitätskennziffern von Migranten⁷ und von Nicht-Migranten zeigt erstens, dass Zugewanderte eine niedrigere Aufstiegsquote aus dem 1. Quintil aufweisen. Dies gilt hinsichtlich aller betrachteten Zeiträume, wobei der Unterschied zwischen beiden Gruppen in der langen Frist am wenigsten ausgeprägt ist. Zudem ist auch die Aufstiegsquote aus der Mittelschicht bei Migranten geringer. Viel höher ist hingegen die Abstiegsquote aus der Mittelschicht. Zweitens wird ersichtlich, dass der Rückgang der Aufstiegsmobilität aus dem untersten Quintil, die mit Blick auf die mittelfristigen Zeiträume deutlich wird, Migranten und Einheimische gleichermaßen betrifft. Unterm Strich gelingt Migranten seltener der Aufstieg und sie sind häufiger von sozialem Abstieg betroffen. Diese Relation hat sich im Zeitablauf aber weder entscheidend akzentuiert noch nivelliert. Inwieweit der Migrantstatus an sich ein Merkmal ist, das die Mobilitätskenn-

⁷ Als Migrant wurde klassifiziert, wer nach 1949 nach Deutschland eingewandert ist.

Mobilitätskennziffern von Migranten und Nicht-Migranten

Tabelle II.6.4

in Prozent

	Aufstiegsquote aus dem 1. Quintil		Abstiegsquote aus der Mittelschicht		Aufstiegsquote aus der Mittelschicht	
	Migranten	Nicht-Migranten	Migranten	Nicht-Migranten	Migranten	Nicht-Migranten
1995–2007	51	56	22	12	10	17
1995–1999	38	47	18	11	5	10
1999–2003	42	48	18	10	8	11
2003–2007	32	40	14	9	8	12
2004–2005	21	29	15	7	4	8
2005–2006	21	29	13	7	4	8
2006–2007	16	31	11	8	4	7

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

ziffern negativ beeinflusst, oder ob es sich um einen Effekt handelt, der aus der unterschiedlichen Ausstattung der beiden Gruppen mit Humankapital oder anderen Faktoren erwächst, kann erst durch eine simultane Schätzung der Einflussfaktoren ermittelt werden (siehe Abschnitt 5).

4.3 Geringqualifizierte

Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung weisen sowohl ein deutlich erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko (Reinberg/Hummel, 2007) als auch eine geringere Erwerbsbeteili-

Mobilitätskennziffern von Personen ohne und mit Berufsausbildung

Tabelle II.6.5

in Prozent

	Aufstiegsquote aus dem 1. Quintil		Abstiegsquote aus der Mittelschicht		Aufstiegsquote aus der Mittelschicht	
	ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit
	Berufsausbildung oder Hochschulabschluss		Berufsausbildung oder Hochschulabschluss		Berufsausbildung oder Hochschulabschluss	
1995–2007	41	55	19	9	9	19
1995–1999	42	53	16	11	7	11
1999–2003	41	52	17	8	7	15
2003–2007	32	41	14	8	7	15
2004–2005	20	33	15	6	6	10
2005–2006	22	30	11	7	5	9
2006–2007	17	30	12	7	6	9

Qualifikationsniveau bezogen auf das Ausgangsjahr; Nur Personen von 25 bis 64 Jahren.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

gung auf (OECD, 2008b). Insofern ist zu erwarten, dass ihre Aufstiegsmobilität geringer und die Abstiegsquote größer ausfällt als die von Personen, die mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung haben. Diese Erwartung wird durch den empirischen Befund bestätigt, wobei hier nur die Qualifikation im Ausgangsjahr für die Klassifizierung ausschlaggebend ist (Tabelle II.6.5). Die Aufstiegsmobilität aus dem 1. Quintil ist für Geringqualifizierte in allen Zeiträumen deutlich niedriger als für Personen mit einer Berufs- oder Hochschulausbildung. Der Anteil der Geringqualifizierten, denen der Aufstieg gelingt, entspricht ungefähr dem der Migranten. Dabei werden hier nur Personen von 25 bis 64 Jahren betrachtet, da sich Jüngere noch in der Ausbildungsphase befinden können, während bei Personen im Rentenalter die Qualifikation für die Einkommensmobilität keine Rolle mehr spielt. Ein Rückgang der Aufstiegsquote aus dem 1. Quintil im Zeitraum von 2003 bis 2007 kann sowohl für Personen ohne als auch für Personen mit Berufsausbildung oder Hochschulabschluss ausgemacht werden.

4.4 Geringverdiener

Eine niedrige Position in der Einkommenshierarchie und geringe Löhne werden häufig miteinander in Verbindung gebracht, insbesondere in der Diskussion um die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Zwischen dem Stundenlohn und dem Haushaltseinkommen ist jedoch streng zu unterscheiden. Denn neben den genannten Größen sind die Arbeitszeit und weitere Einkommenskomponenten des Haushalts als zusätzliche Variablen zu berücksichtigen. Eine Kreuztabellierung von Stundenlohn und Haushaltseinkommen kann aufzeigen, dass ein niedriger Stundenlohn nicht unbedingt mit Armut einhergeht. Werden Stundenlöhne von weniger als zwei Dritteln des Medians als Kriterium für Geringverdiener herangezogen und ferner die übliche Armutsgefährdungsgrenze von 60 Prozent des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens verwendet, dann ergibt eine Kreuztabellierung dieser beiden Merkmale für das Jahr 2007, dass nur 14 Prozent der Geringverdiener tatsächlich arm sind. Dagegen verfügen 86 Prozent entweder über weitere Einkommensquellen (zum Beispiel das Erwerbseinkommen von Partnern), die ihr Einkommen über die Armutsgefährdungsgrenze hinweg anheben. Denkbar ist auch, dass sie trotz niedriger Stundenlöhne dank entsprechend langer Arbeitszeiten ein über der Armutsgefährdungsgrenze liegendes Haushaltseinkommen erzielen.

Dennoch wäre intuitiv zu erwarten, dass Personen mit niedrigem Einkommen seltener vom 1. Quintil in höhere Einkommensquintile aufsteigen und auf der anderen Seite häufiger in das 1. Quintil absteigen – jedenfalls im Vergleich zu Erwerbstätigen mit höheren Stundenlöhnen (Normalverdiener). Die Mobilitätskennziffern können diese Erwartung jedoch nur teilweise bestätigen (Tabelle II.6.6). Bei der Aufstiegsmobilität aus dem 1. Quintil bestehen zwischen Geringverdienern und Erwerbstätigen mit höheren Einkommen nur wenige Unterschiede. In den mittelfristigen Zeiträumen konnten von beiden Gruppen mehr als 50 bis knapp 70 Prozent die unterste Einkommensschicht verlassen. Auch in der zeitlichen Entwicklung zeigen sich keine Nachteile für Geringverdiener. Wenn es überhaupt zu einer Abweichung gekommen ist, dann entwickelte sich die Aufstiegsmobilität der Geringverdiener aus dem 1. Quintil sogar leicht besser: Sie mussten nicht (anders als die bisher und nachfolgend betrachteten Gruppen) im Zeitraum von 2003 bis 2007 einen deutlichen

Einbruch hinnehmen. Denn Geringverdiener sind per Definition erwerbstätig. Als Erwerbstätige weisen sie – trotz ihres niedrigen Stundenlohns – eine weitaus bessere Aufstiegsmobilität auf als Arbeitslose (siehe den folgenden Abschnitt). Im Vergleich zu Migranten und Geringqualifizierten konnten Geringverdiener im Zeitraum 2003 bis 2007 häufiger in höhere Einkommensquintile aufsteigen. Erwerbstätige mit niedrigen Stundenlöhnen sind allerdings im Vergleich zu Erwerbstätigen mit höheren Stundenlöhnen häufiger aus der Mittelschicht in das 1. Quintil zurückgefallen. In dieser Hinsicht haben Arbeitslose ebenfalls schlechter abgeschnitten, während Geringqualifizierte und Migranten ungefähr auf dem gleichen Niveau lagen.

Mobilitätskennziffern von Geringverdienern und Normalverdienern

Tabelle II.6.6

in Prozent

	Aufstiegsquote aus dem 1. Quintil		Abstiegsquote aus der Mittelschicht		Aufstiegsquote aus der Mittelschicht	
	GV	NV	GV	NV	GV	NV
1995–2007	66	64	17	8	19	20
1995–1999	53	61	19	9	9	14
1999–2003	62	68	16	8	7	15
2003–2007	52	54	16	7	11	16
2004–2005	35	46	15	5	8	11
2005–2006	33	43	15	5	5	10
2006–2007	37	36	13	5	5	10

Geringverdienerstatus bezogen auf das Ausgangsjahr; GV: Geringverdiener (weniger als zwei Drittel des Medianbruttostundenlohns); NV: Normalverdiener (mehr als zwei Drittel des Medianbruttostundenlohns).

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

4.5 Erwerbsstatus

Die relative Einkommensposition ist eng mit dem Erwerbsstatus verknüpft. Die Armutsforschung kann belegen, dass das wesentliche Armutsrisiko durch Arbeitslosigkeit hervorgerufen wird (Deutscher Bundestag, 2008). Daher ist zu erwarten, dass Arbeitslose seltener aus dem 1. Einkommensquintil aufsteigen und häufiger aus der Mittelschicht absteigen. Diese Erwartung bestätigt sich durch die Daten in Tabelle II.6.7. Arbeitslose weisen in allen Zeiträumen schlechtere Mobilitätskennziffern auf als Erwerbstätige. Die Unterschiede sind noch stärker ausgeprägt als bei den anderen untersuchten Bevölkerungsgruppen. So schafften Migranten und Geringqualifizierte häufiger den Aufstieg als Arbeitslose. Die vorliegende Betrachtung stellt nur auf den Erwerbsstatus im Ausgangsjahr ab. Das heißt: Im Ausgangsjahr sind Arbeitslose seltener in der Einkommenshierarchie aufgestiegen – ganz unabhängig von der Frage, ob sie auch im Endjahr noch arbeitslos waren. Die Entwicklung für Gruppen, in denen sich der Erwerbsstatus änderte, wird nachfolgend noch gesondert betrachtet. Wie bei fast allen Gruppen ist auch bei den Arbeitslosen die Aufstiegsmobilität im letzten mittelfristigen Zeitraum deutlich gesunken. Dieser Trend ist jedoch in geringerem Maße auch für die Erwerbstätigen festzustellen.

Mobilitätskennziffern von Arbeitslosen und Erwerbstätigen

Tabelle II.6.7

in Prozent

	Aufstiegsquote aus dem 1. Quintil		Abstiegsquote aus der Mittelschicht		Aufstiegsquote aus der Mittelschicht	
	Arbeitslose	Erwerbstätige	Arbeitslose	Erwerbstätige	Arbeitslose	Erwerbstätige
1995–2007	48	66	30	10	7	20
1995–1999	43	57	18	12	7	12
1999–2003	37	63	16	10	7	14
2003–2007	27	52	21	9	9	15
2004–2005	19	39	22	7	7	10
2005–2006	18	35	19	7	5	8
2006–2007	20	37	23	7	6	9

Erwerbsstatus bezogen auf das Ausgangsjahr.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Während bislang Merkmale betrachtet wurden, die entweder unveränderbar sind (zum Beispiel der Status als Migrant) oder für das Ausgangsjahr definiert wurden, werden nachfolgend auch Gruppen abgegrenzt, die sich durch die Veränderung eines Merkmals auszeichnen. Ein Einfluss auf die Änderung der Einkommensposition scheint insbesondere beim Wechsel des Erwerbsstatus vorzuliegen. Da der Verlust des Arbeitsplatzes zumeist mit erheblichen Einkommenseinbußen verbunden ist, wäre für diesen Fall eine erhöhte Abstiegswahrscheinlichkeit aus der Mittelschicht zu erwarten. Sofern sich die betreffende Person schon im 1. Einkommensquintil befand, dürfte die Aufstiegsmobilität beeinträchtigt werden. Umgekehrt müsste es sich für die Personen verhalten, die arbeitslos waren und eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben.

Der empirische Befund bestätigt diese Vermutung (Tabelle II.6.8). Weniger als 10 Prozent der Personen, die zu beiden Beobachtungszeitpunkten arbeitslos waren, sind aus dem 1. Quintil in höhere Einkommensquintile aufgestiegen – weit weniger als alle anderen Vergleichsgruppen. Bei denjenigen, die erwerbstätig wurden oder es schon waren, ist dagegen die Aufstiegsmobilität relativ hoch. In der langen Frist schafften von den ehemals Arbeitslosen 70 Prozent, von den im gesamten Zeitraum Erwerbstätigen mehr als 80 Prozent den Aufstieg. Auf der anderen Seite stieg von 2003 bis 2007 nahezu die Hälfte der fortgesetzt Arbeitslosen aus der Mittelschicht in das 1. Quintil ab. In langer Frist waren es sogar mehr als vier Fünftel. Bemerkenswert an diesen Ergebnissen ist erstens, dass zwischen Arbeitslosen, die erwerbstätig wurden, und Personen, die zu beiden Zeitpunkten erwerbstätig waren, keine nennenswerten Unterschiede in der Aufwärtsmobilität bestehen. Zweitens ist der Rückgang der Aufwärtsmobilität zwar bei allen drei in Tabelle II.6.8 betrachteten Gruppen zu beobachten. Im Fall der fortgesetzt Arbeitslosen ist er aber besonders ausgeprägt. Bei dieser Gruppe ist der Anteil, der den Aufstieg in höhere Quintile geschafft hat, im letzten mittelfristigen Zeitraum von 2003 bis 2007 auf rund ein Drittel des Anteils aus den Jahren 1995 bis 1999 geschrumpft.

Mobilitätskennziffern und Erwerbsstatus im Zeitverlauf

Tabelle II.6.8

in Prozent

	Aufstiegsquote aus dem 1. Quintil			Abstiegsquote aus der Mittelschicht		
	ALO → ALO	ALO → ET	ET → ET	ALO → ALO	ALO → ET	ET → ET
1995–2007	7	70	83	83	6	6
1995–1999	22	65	62	25	15	8
1999–2003	19	65	69	42	6	7
2003–2007	8	50	58	46	6	7
2004–2005	9	48	42	35	10	7
2005–2006	8	43	40	29	9	6
2006–2007	9	42	41	29	14	6

ALO → ALO: arbeitslos im Ausgangs- und Endjahr; ALO → ET: arbeitslos im Ausgangsjahr, erwerbstätig im Endjahr; ET → ET: erwerbstätig im Ausgangs- und Endjahr.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

4.6 Haushaltstyp

Das Äquivalenzgewicht zur Berechnung der Nettoäquivalenzeinkommen leitet sich direkt aus der Haushaltsgröße und -zusammensetzung ab. Daraus folgt, dass der Haushaltstyp bei gleichbleibenden Einkommen von entscheidender Bedeutung für die Einkommensposition ist. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass bestimmte Haushaltstypen schlechtere oder bessere Aussichten haben, ihr Einkommen zu verbessern. So können Personen in Haushalten ohne Kinder erwerbstätig sein, auch wenn es keine adäquaten Kinderbetreuungsmöglichkeiten gibt. Alleinerziehende haben in dieser Hinsicht einen Nachteil. Selbst wenn die Kinderbetreuung sichergestellt werden kann, ist ihnen häufig nur eine Teilzeitbeschäftigung möglich. Auch die Akquisition von Humankapital ist für sie schwieriger. Dies beeinträchtigt die Möglichkeiten, das Einkommen zu erhöhen und in der Einkommenshierarchie aufzusteigen. Bei Paaren mit Kindern kann die häusliche Arbeitsteilung Vor- und Nachteile ergeben. So ist eine Vollzeitbeschäftigung oft nur für eine Person möglich. Auf der anderen Seite kann – sofern ein Partner den Lebensunterhalt mit seinem Erwerbseinkommen sichert – der andere Partner durch Bildung Humankapital erwerben und damit die Grundlage für künftig höhere Haushaltseinkommen schaffen.

Diese Überlegungen bestätigen sich nur zum Teil durch die Empirie (Tabelle II.6.9). Bezogen auf die mittelfristigen Zeiträume besteht in der Aufstiegsmobilität aus dem 1. Quintil zwischen den drei betrachteten Haushaltstypen „ohne Kinder“, „alleinerziehend“ und „Paar mit Kindern“ kein nennenswerter Unterschied. Erst in der Entwicklung über alle drei mittelfristigen Perioden wird deutlich, dass die Aufwärtsmobilität der Haushalte mit Kindern abgenommen hat, während sich die der Haushalte ohne Kinder nur wenig verändert hat. Langfristig hingegen weisen Haushalte mit Kindern – insbesondere Paarhaushalte – eine höhere Aufstiegsmobilität auf. Hier spielt möglicherweise eine Rolle, dass in Haushalten mit Kindern schon in dem Fall eine Erhöhung des Nettoäquivalenzeinkommens erfolgt, in dem die Kinder den Haushalt verlassen – ohne dass dafür eine Erhöhung der Erwerbseinkommen erforderlich wäre. Anders als bei der Frage, ob Personen in der

Einkommenshierarchie von ganz unten aufgestiegen sind, ist bei der Abstiegsmobilität aus der Mittelschicht ein Malus für Haushalte mit Kindern erkennbar. Insbesondere Alleinerziehendenhaushalte sind häufiger in die untere Einkommensschicht abgestiegen als Haushalte ohne Kinder.

Mobilitätskennziffern nach Haushaltstypen

Tabelle II.6.9

in Prozent

	Aufstiegsquote aus dem 1. Quintil			Abstiegsquote aus der Mittelschicht		
	Haushalte ohne Kinder	Alleinerziehende	Paare mit Kindern	Haushalte ohne Kinder	Alleinerziehende	Paare mit Kindern
1995–2007	49	55	61	9	23	14
1995–1999	41	51	48	11	15	13
1999–2003	39	33	55	8	21	13
2003–2007	37	34	39	9	13	9
2004–2005	24	20	33	6	13	9
2005–2006	27	27	26	6	22	7
2006–2007	29	19	27	7	19	7

Haushaltstyp bezogen auf das Ausgangsjahr.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

In einer dynamischen Betrachtungsweise kommt der Veränderung des Haushaltstyps mit seinem Einfluss auf das Äquivalenzgewicht für Auf- und Abstiegsprozesse eine besondere Bedeutung zu. Eine erhöhte Aufstiegsquote ist bei Zustandswechseln zu erwarten, in denen zusätzliche haushaltsinterne Skalenerträge bei gleichbleibendem Einkommen generiert werden. Ein Beispiel ist die Verbindung von zwei Einpersonenhaushalten zu einem Paarhaushalt – bei unverändertem oder steigendem Erwerbseinkommen. Eine verminderte Aufstiegs- und erhöhte Abstiegsmobilität ist dagegen in den Fällen zu erwarten, in denen das Äquivalenzgewicht, nicht aber das Einkommen steigt, in denen Erwerbseinkommen zum Beispiel durch die Trennung vom Erwerbseinkommensbezieher des Haushalts wegfällt, in denen Kinder hinzukommen oder in denen das gesamte Einkommen zum Beispiel durch Trennung eines Paarhaushalts stärker sinkt als das Äquivalenzgewicht.

Der empirische Befund fällt differenziert aus (Tabelle II.6.10). Alleinerziehende, die mit einem Partner zusammenziehen und nunmehr einen Paarhaushalt mit Kindern bilden, weisen sowohl in der mittleren als auch in der langen Frist eine gegenüber dem Durchschnitt erhöhte Aufstiegsmobilität aus dem 1. Quintil auf. In diesen Haushalten ist entweder ein Erwerbseinkommensbezieher hinzugekommen oder die häusliche Arbeitsteilung ermöglichte die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit. Ebenfalls besser als der Durchschnitt ist die Mobilität von Einpersonenhaushalten, die sich mit anderen Einzelpersonen zusammenschließen und zu Paarhaushalten mit Kindern werden – die klassische Familiengründung. In der langen Frist konnten fast sechs von sieben Personen mit Haushaltswechsels dieser Art trotz Kindern aus dem 1. Einkommensquintil aufsteigen. Allerdings gelang der Aufstieg dieser Gruppe in das höchste Einkommensquintil relativ selten. Noch besser entwickelte sich die Einkommensposition von Personen in Einpersonenhaus-

halten, die mit anderen zu Paarhaushalten ohne Kinder verschmelzen. Die Personen dieser Gruppe aus dem 1. Quintil sind fast alle in höhere Einkommensbereiche aufgestiegen. Ebenso sind sie nur sehr selten aus der Mittelschicht abgestiegen, haben aber recht häufig den Aufstieg in das höchste Einkommensquintil geschafft. Zusammenfassend betrachtet war die Bildung eines neuen, größeren Haushalts aus kleineren, einzelnen Haushalten in der Tendenz mit einem Aufstieg in der Einkommenshierarchie verbunden.

Differenziert fällt der Befund für Haushalte aus, in denen es zu einer Trennung kam. Alleinerziehende, die zuvor in einem Paarhaushalt gelebt hatten, konnten nur selten aus dem untersten Quintil und noch seltener in das oberste Quintil aufsteigen. Dafür stiegen sie häufiger von höheren Quintilen in das unterste Quintil ab. Die komplementäre Seite eines solchen Trennungsfalls – Alleinstehende, die sich zuvor in Paarhaushalten mit Kindern aufgehalten hatten – sind zwar auch häufiger als im Durchschnitt aus der Mittelschicht abgestiegen, konnten aber auch häufiger aus dem 1. Quintil aufsteigen. Kein auffälliger Befund ergibt sich für Alleinstehende, die zuvor in Paarhaushalten ohne Kinder gelebt hatten. Diese Gruppe umfasst nur zum Teil Trennungsfälle. Häufig handelt es sich um Rentnerhaushalte, in denen ein Haushaltsmitglied verstorben ist.

Ein eigentümlicher Befund ergibt sich für die Personen, in deren Haushalten ein zusätzliches Kind hinzugekommen ist. In der mittleren Frist war diese Belastung für das Haushaltsbudget nicht mit verminderten Aufstiegsquoten verbunden. Die Betroffenen konnten sogar etwas häufiger aus dem 1. Quintil aufsteigen als im Durchschnitt. Ein ganz anderes Bild ergibt sich hingegen, wenn die lange Frist betrachtet wird. Zwischen den Jahren 1995 und 2007 schaffte es nur noch knapp jeder Fünfte, in dessen Haushalt ein Kind dazukam, in höhere Einkommensbereiche aufzusteigen. Dies ist ein sehr niedriger Wert, der sonst nur noch von jenen unterschritten wird, die fortgesetzt arbeitslos waren. Selbst Migranten und Geringqualifizierte weisen höhere Aufstiegsquoten auf. Während die Ab-

Mobilitätskennziffern nach Haushaltstypen im Zeitverlauf

Tabelle II.6.10

in Prozent

Haushaltstyp Ausgangsjahr > Endjahr	2003–2007			1995–2007		
	Aufstieg aus dem 1. Quintil	Abstieg aus Mittel- schicht	Aufstieg aus Mittel- schicht	Aufstieg aus dem 1. Quintil	Abstieg aus Mittel- schicht	Aufstieg aus Mittel- schicht
AE > PmK	47	11	34	73	16	14
AS > PmK	56	11	8	85	8	7
AS > PoK	85	6	24	88	3	36
PmK > AE	11	35	4	50	37	5
PmK > AS	56	28	18	67	23	21
PoK > AS	39	13	14	54	13	11
Kind+	43	12	7	19	17	6
Alle	37	10	11	55	13	17

AE: Alleinerziehend; AS: Alleinstehend; PmK: Paar mit Kindern; PoK: Paar ohne Kinder; Kind+: zusätzliches Kind.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

stiegsquote aus der Mittelschicht kaum über dem Durchschnitt lag, waren auch Aufstiegsprozesse in das höchste Einkommensquintil sehr selten. Langfristig ist somit ein zusätzliches Kind mit einer drastischen Reduzierung der Häufigkeit des Aufstiegs verbunden.

5 Determinanten der Einkommensmobilität

Um die deskriptiven Befunde mit multivariaten Methoden zu überprüfen und die Determinanten der Auf- beziehungsweise Abstiegsmobilität im Zeitablauf zu untersuchen, werden im Folgenden die Ergebnisse von logistischen Regressionsschätzungen präsentiert.

5.1 Methodik

Bei logistischen Regressionsschätzungen handelt es sich um nichtlineare Regressionsmodelle zur Untersuchung der Wahrscheinlichkeit, ob ein bestimmtes Ereignis eintritt oder nicht.⁸ Ein lineares Modell ist für diesen Zweck unter anderem deshalb nicht geeignet, weil die zu berechnenden Wahrscheinlichkeiten Werte annehmen können, die kleiner als 0 und größer als 1 sein können (Wooldridge, 2003).⁹ Der Vorteil eines logistischen Modells besteht darin, dass bei Kontrolle für ein gegebenes Set von erklärenden Variablen die bedingte Wahrscheinlichkeit bestimmt werden kann, dass dieses Ereignis eintritt. Aus diesem Grund wird im Folgenden das Ereignis des Auf- beziehungsweise Abstiegs zwischen dem Ausgangs- und dem Endjahr einer Periode als binäre Variable kodiert und als abhängige Variable verwendet.

Zur Interpretation der Ergebnisse eines logistischen Modells ist es besonders nützlich, wenn die geschätzten Koeffizienten in Form von sogenannten Odds Ratios (OR) ausgedrückt werden. Diese werden durch die Transformation $e^{\hat{\beta}}$ der geschätzten Koeffizienten $\hat{\beta}$ berechnet (Long/Freese, 2006). Die Größe der OR gibt beispielsweise für die Variable „Geschlecht (Frau = 1)“ das Chancenverhältnis eines Auf- beziehungsweise Abstiegs von Frauen gegenüber Männern an (unter sonst gleichen Bedingungen). Ist die OR größer (kleiner) als eins, bedeutet dies, dass Frauen gegenüber Männern eine größere (kleinere) Auf- beziehungsweise Abstiegschance haben.

Anzumerken ist, dass insbesondere bei den dynamischen Variablen, die einen Wechsel des Erwerbsstatus oder Haushaltstyps anzeigen, die Fallzahlen teilweise relativ gering und die Standardfehler relativ groß sind. Daher sind zuverlässige Aussagen für diese Variablen oft nicht für einzelne Perioden, sondern nur tendenziell für das betrachtete Merkmal möglich.¹⁰ Daher wird im Folgenden auf eine Interpretation der Veränderung der Koeffizienten im Zeitablauf verzichtet.

Die Analysen konzentrieren sich insbesondere aus Gründen der Datenverfügbarkeit und Validität auf die drei Perioden 1995–1999 (Periode 1), 1999–2003 (Periode 2) und

⁸ Für die ökonometrische Analyse wurde auf ein Probit-Modell verzichtet, da die Koeffizienten eines Logit-Modells relativ einfach in sogenannte Odds Ratios überführt werden können, die eine quantitative Aussage zur Chance des Eintritts eines Ereignisses zulassen. Im Übrigen gelten die hier getroffenen Aussagen auch für Probit-Modelle (Wooldridge, 2003).

⁹ Auf eine detaillierte Herleitung der Schätzgleichung eines logistischen Modells wird hier verzichtet. Vgl. dazu Long/Freese (2006, 132 ff.) und Wooldridge (2003, 554 ff.).

¹⁰ Hier werden Ergebnisse grundsätzlich nur dann als zuverlässig betrachtet, wenn in mindestens zwei Perioden signifikant gleichgerichtete Effekte beobachtet werden können.

2003–2007 (Periode 3). Zudem wurde eine entsprechende Längsschnittgewichtung für jede Periode vorgenommen (Haisken-DeNew/Frick, 2005). Werden wesentlich kürzere Perioden betrachtet, ist die Zahl der Beobachtungen bei einzelnen Variablen teilweise zu gering, um valide Aussagen treffen zu können. Umgekehrt würde bei deutlich längeren Zeiträumen die Panelmortalität eine größere Rolle spielen, da nur Personen in der Stichprobe bleiben, die in allen Jahren zwischen den gewählten Panelwellen (einschließlich des Ausgangs- und Endjahres) beobachtet werden können.

Die nachfolgenden Mobilitätsanalysen nutzen die konzeptionelle Gliederung der Einkommensverteilung in Einkommensquintile. Dabei wird ein Auf- beziehungsweise Abstieg anhand von Übergängen zwischen den Einkommensquintilen modelliert.¹¹ Zunächst wird der Aufstieg zwischen dem 1. Quintil und höheren Quintilen betrachtet (Aufstieg_Q1). Anschließend werden Mobilitätsprozesse zwischen der Mittelschicht, die durch die Einkommensquintile 2 bis 4 repräsentiert wird, und dem 5. Quintil (Mittelschicht_Aufstieg) oder dem 1. Quintil (Mittelschicht_Abstieg) analysiert. Mit Ausnahme der dynamischen Variablen, die Zustandsänderungen zwischen Ausgangs- und Endjahr anzeigen, wird dabei auf die personenbezogenen Merkmale des Ausgangsjahres einer Periode abgestellt. Aufgrund der besonderen Bedeutung des Erwerbsstatus und dessen Wechsel für die relative Einkommensposition werden die Analysen zunächst für alle Personen der Stichprobe durchgeführt (einschließlich abhängig Beschäftigte, Nichterwerbstätige, Arbeitslose, Selbstständige, Rentner und Studierende). Im Anschluss folgt die Analyse allein für Erwerbstätige, also nur für die Personen, die im Ausgangs- und im Endjahr einer Periode erwerbstätig waren.¹²

5.2 Aufstiegsmobilität aus dem untersten Einkommensquintil

Tabelle II.6.11 zeigt die Ergebnisse für die Aufstiegsmobilität aus dem 1. Einkommensquintil (Aufstieg_Q1) für die gesamte Stichprobe.¹³ Mit Blick auf die Odds Ratios wird deutlich, dass Frauen gegenüber Männern keine statistisch signifikant unterschiedliche Aufstiegschance aus dem 1. Quintil hatten und auch das Alter offenbar keinen nachweisbaren Effekt hinsichtlich der Aufstiegsmobilität hatte.

Hingegen ist für Migranten gegenüber Nicht-Migranten in den Perioden 1 und 2 festzustellen, dass sie jeweils eine signifikant niedrigere Aufstiegschance hatten. Werden allerdings ergänzend Regressionsschätzungen für alle Perioden mit je einem verknüpften Effekt „Migrant · Abschluss“ berechnet, die den Bildungsabschluss als dichotome Variable „Abschluss“ (mit/ohne Ausbildungsabschluss) berücksichtigen, dann erweisen sich die hier dargestellten Befunde als nicht robust. Nur bei Migranten ohne Abschluss besteht in den Perioden 1 und 2 eine signifikant geringere Aufstiegschance gegenüber Nicht-Migranten ohne Abschluss.

Auffällig ist außerdem, dass das Bildungsniveau im Ausgangsjahr kaum nachweisbare Effekte auf die Aufstiegsmobilität im unteren Einkommensquintil hatte. Allein in Periode 3 fällt ein signifikant positiver Effekt für Universitätsabsolventen auf. Ebenfalls

¹¹ Vgl. dazu auch die Anmerkungen in Abschnitt 4.1.

¹² Aufgrund der geringen Zahl der Beobachtungen wird auf eine Regressionsanalyse des Aufstiegs aus Q1 für Erwerbstätige verzichtet.

¹³ Als statistisch signifikant werden nur Effekte betrachtet, die mindestens auf dem 5-Prozent-Niveau signifikant sind.

scheint auch der Haushaltstyp im Ausgangsjahr nur von untergeordneter Bedeutung zu sein. Im Detail zeigen sich nur für Paare gegenüber alleinstehenden Personen in Periode 2 signifikant höhere Aufstiegschancen.

Determinanten der Aufstiegsmobilität aus dem 1. Einkommensquintil

Tabelle II.6.11

Alle Personen, Odds Ratios

Aufstieg_Q1	Periode 1 (1995–1999)	Periode 2 (1999–2003)	Periode 3 (2003–2007)
Geschlecht (Frau = 1)	0,8826	1,3261	0,8312
Alter (in Jahren)	1,0486	1,0192	0,9424*
Quadriertes Alter/100	0,9451	0,9845	1,0622**
Migrant (ja = 1)	0,5800**	0,4479***	0,7055
[Referenz: ohne abgeschlossene Ausbildung (oA)]			
Lehre, Berufsfachschule, Beamtenausbildung (mB)	1,1040	1,4967*	1,3398
Fachschule, Meister (FS)	1,6094	1,8411*	1,6989
Fachhochschule (FH)	3,3011	1,1975	2,4623*
Universität (UNI)	1,8264	1,8419	2,9430**
[Referenz: Alleinstehend (AS)]			
Alleinerziehend (AE)	1,1575	0,6566	0,6304
Paar ohne Kinder (PoK)	1,5967	2,0055**	1,3868
Paar mit Kindern (PmK)	1,2302	2,2793***	1,1336
[Referenz: Vollzeit (VZ)]			
Teilzeit (TZ)	0,8853	0,6126	0,4901*
Ausbildung (AUSB)	2,1658	0,3977	0,1465**
Nicht erwerbstätig (NET)	0,4528***	0,1857***	0,2241***
Arbeitslos (ALO)	0,2823***	0,1452***	0,1338***
Ostdeutschland	0,9750	0,6660**	0,9189
[Referenz Haushaltstyp: keine Änderung]			
AS > PoK, PmK	3,7943	0,9262	3,4839
AE > PmK	4,1130**	2,3703	2,3398
PoK > AS	1,6398	2,1028	0,7263
PoK > PmK	1,4584	2,3350	1,4434
PmK > AE	0,3798*	1,2752	0,2164***
PmK > AS	1,7795	2,3323	2,4296
Andere Änderung	1,4112	1,3933	6,5525***
[Referenz Erwerbsstatus: keine Änderung]			
VZ > TZ	0,4039	1,7988	1,1250
ET > ALO, NET	0,3633***	0,3380***	0,2320***
TZ > VZ	2,7747	6,0192**	11,2014***
ALO, NET > ET	5,9348***	6,0075***	3,4440***
Andere Änderung	1,2271	1,1680	1,4443
Log-Likelihood	-835,87	-861,77	-1.031,97
LR(.)	256,51	337,64	372,11
Prob > LR	0,000	0,000	0,000
Pseudo-R ²	0,133	0,164	0,153
Beobachtungen	1.400	1.498	1.844

Erwerbstätigkeit (ET) umfasst VZ, TZ, AUSB; Signifikanz basiert auf robusten Standardfehlern; *** = signifikant auf dem 1%-Niveau;

** = signifikant auf dem 5%-Niveau; * = signifikant auf dem 10%-Niveau.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Dagegen erweisen sich vor allem eine Nichterwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit im Ausgangsjahr als relativ zuverlässige Prädiktoren. Beide sind durch signifikant niedrigere Aufstiegschancen gegenüber Vollzeittätigkeiten gekennzeichnet, die mit Blick auf die Odds Ratios noch einmal deutlich niedriger für Arbeitslose im Vergleich zu Nichterwerbstätigen ausfallen. Beispielsweise bedeuten die Odds Ratios in Periode 3, dass die Aufstiegschancen von Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen gegenüber Vollzeitbeschäftigten (signifikant) um etwa 87 Prozent beziehungsweise 78 Prozent niedriger ausfallen. Im Ergebnis scheint also beiden Personengruppen der Aufstieg relativ schwerzufallen. Allerdings haben Arbeitslose im Vergleich zu Nichterwerbstätigen noch einmal wesentlich schlechtere Chancen.

Ergänzend und konsistent zu diesem Befund sind die Ergebnisse hinsichtlich des dynamischen Erwerbsstatus. Die Änderungen des Erwerbsstatus zwischen Ausgangs- und Endjahr sind mit den intuitiv vermuteten Vorzeichen versehen und zeigen für die Wechsel in und aus einer Erwerbstätigkeit auch signifikante Effekte. Insbesondere der Wechsel aus einer Erwerbstätigkeit (ET) in eine Phase der Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit beschreibt signifikant negative Effekte auf die Aufstiegsmobilität in allen Perioden. Gleichzeitig sind signifikant positive und betragsmäßig nennenswerte Effekte zu beobachten, wenn ein Übergang in ein Beschäftigungsverhältnis erfolgte. Ebenso ergeben sich beim Übergang von einer Teilzeit- in eine Vollzeitbeschäftigung in den Perioden 2 und 3 beträchtliche positive Effekte.

Die Region (West-/Ostdeutschland) trägt ebenso nur wenig zur Erklärung der Aufstiegsmobilität bei wie die Änderung des Haushaltstyps. Vielmehr wird durch die Ergebnisse deutlich, dass der Aufstieg aus dem 1. Quintil insbesondere für Nichterwerbstätige und Arbeitslose besonders schwierig ist und dass vor allem der Übergang in ein Beschäftigungsverhältnis einen Aufstieg deutlich wahrscheinlicher macht.

5.3 Einkommensmobilität der Mittelschicht

Bei der Untersuchung der Einkommensmobilität der Mittelschicht ergeben sich die in den Tabellen II.6.12 und II.6.13 dargestellten Ergebnisse. Hinsichtlich der Auf- und Abstiegsmobilität lassen sich für einige Kriterien symmetrische Effekte nachweisen, die eine hohe Bedeutung für die Einkommensmobilität belegen.

Als erster Befund ist festzustellen: Migranten wiesen in den drei Perioden einerseits offenbar eine geringere Aufstiegschance in das höchste Einkommensquintil auf als Nicht-Migranten (Tabelle II.6.12). Gleichzeitig hatten Migranten ein höheres Abstiegsrisiko im Vergleich zu Nicht-Migranten (Tabelle II.6.13). Wird jedoch auch hier ein verknüpfter Effekt „Migrant · Abschluss“ und der Bildungsabschluss als dichotome Variable in separat geschätzten Modellen berücksichtigt, kann wiederum gezeigt werden, dass ein nachteiliger Effekt nur bei Migranten ohne abgeschlossene Ausbildung gegenüber Nicht-Migranten ohne Abschluss besteht.

Ein weiteres wesentliches Ergebnis dokumentieren die ausgewiesenen Koeffizienten zum Bildungsstand. Danach haben Personen mit einem Bildungsabschluss grundsätzlich bessere Chancen im Vergleich zu Personen ohne abgeschlossene Ausbildung. Im Detail zeigen die Odds Ratios, dass mit einem höheren Bildungsabschluss unter sonst gleichen

Bedingungen die Aufstiegschancen steigen und die Abstiegsrisiken sinken. Insofern unterstützt Bildung einerseits den sozialen Aufstieg, andererseits schützt Bildung vor einem sozialen Abstieg.

Determinanten der Aufstiegsmobilität aus der Mittelschicht (I)

Tabelle II.6.12

Alle Personen, Odds Ratios

Mittelschicht_Aufstieg	Periode 1 (1995–1999)	Periode 2 (1999–2003)	Periode 3 (2003–2007)
Geschlecht (Frau = 1)	1,7663***	0,9887	1,1707
Alter (in Jahren)	0,9256**	0,9926	0,9950
Quadrirtes Alter/100	1,0803**	1,0025	0,9956
Migrant (ja = 1)	0,3719***	0,6058*	0,5591**
[Referenz: ohne abgeschlossene Ausbildung (oA)]			
Lehre, Berufsfachschule, Beamtenausbildung (oB)	1,1589	1,6368**	1,2757
Fachschule, Meister (FS)	1,9761***	2,0812***	1,8427**
Fachhochschule (FH)	2,7800***	4,7595***	3,0455***
Universität (UNI)	5,7402***	6,1410***	4,9473***
[Referenz: Alleinstehend (AS)]			
Alleinerziehend (AE)	1,6336	0,1837***	0,4280**
Paar ohne Kinder (PoK)	3,0671***	1,9227**	0,9367
Paar mit Kindern (PmK)	1,6551	0,9984	0,9353
[Referenz: Vollzeit (VZ)]			
Teilzeit (TZ)	0,3792***	0,8392	0,7146
Ausbildung (AUSB)	1,0543	0,3187	0,1953*
Nicht erwerbstätig (NET)	0,2521***	0,4356***	0,4164***
Arbeitslos (ALO)	0,2230***	0,1880***	0,4520**
Ostdeutschland	0,3919***	0,2952***	0,4760***
[Referenz Haushaltstyp: keine Änderung]			
AS > PoK, PmK	2,4484**	3,3430**	1,1708
AE > PmK	1,5416	12,7901***	8,0090***
PoK > AS	1,0819	1,2814	1,8928*
PoK > PmK	0,0247***	0,0559***	0,2442**
PmK > AE	0,8886	–	0,3541*
PmK > AS	1,6764	3,0414***	1,8593**
Andere Änderung	2,5076***	3,2091***	2,6305***
[Referenz Erwerbsstatus: keine Änderung]			
VZ > TZ	0,3239*	1,1778	0,5224**
ET > ALO, NET	0,2076***	0,4091***	0,4842***
TZ > VZ	2,8618**	0,5246	1,3552
ALO, NET > ET	3,7687***	3,4235***	1,7311*
Andere Änderung	1,0235	1,8695	1,0481
Log-Likelihood	-1.458,02	-1.711,11	-2.629,07
LR(.)	468,15	452,80	537,03
Prob > LR	0,000	0,000	0,000
Pseudo-R ²	0,138	0,117	0,0927
Beobachtungen	5.246	5.355	7.994

Mittelschicht umfasst die Quintile 2, 3 und 4; Erwerbstätigkeit (ET) umfasst VZ, TZ, AUSB; Signifikanz basiert auf robusten Standardfehlern; *** = signifikant auf dem 1%-Niveau; ** = signifikant auf dem 5%-Niveau; * = signifikant auf dem 10%-Niveau.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Etwas weniger symmetrisch stellen sich die Befunde zum Haushaltstyp des Ausgangsjahres dar. Der stärkste Effekt ist hier bei Paaren ohne Kinder auszumachen. Sie hatten sowohl signifikant bessere Aufstiegschancen als Alleinstehende als auch nachweisbar ge-

Determinanten der Abstiegsmobilität aus der Mittelschicht (I)

Tabelle II.6.13

Alle Personen, Odds Ratios

Mittelschicht_Abstieg	Periode 1 (1995–1999)	Periode 2 (1999–2003)	Periode 3 (2003–2007)
Geschlecht (Frau = 1)	0,6262***	0,7860	0,7753*
Alter (in Jahren)	1,0557*	1,0125	1,0174
Quadrantes Alter/100	0,9235**	0,9682	0,9657
Migrant (ja = 1)	1,6378***	1,9216***	1,9489***
[Referenz: ohne abgeschlossene Ausbildung (oA)]			
Lehre, Berufsfachschule, Beamtenausbildung (oB)	0,7571*	0,6362**	0,4908***
Fachschule, Meister (FS)	0,6275*	0,3137***	0,4037***
Fachhochschule (FH)	0,2036**	0,3145**	0,3652***
Universität (UNI)	0,1616***	0,5492*	0,2806***
[Referenz: Alleinstehend (AS)]			
Alleinerziehend (AE)	0,6221	1,4367	1,1306
Paar ohne Kinder (PoK)	0,3847***	0,5192***	0,5506***
Paar mit Kindern (PmK)	0,5800**	0,6382*	0,7043
[Referenz: Vollzeit (VZ)]			
Teilzeit (TZ)	1,4382	1,3327	1,2296
Ausbildung (AUSB)	2,0945	2,3601	–
Nicht erwerbstätig (NET)	4,5860***	4,3559***	2,7093***
Arbeitslos (ALO)	4,8967***	5,0706***	8,6014***
Ostdeutschland	1,5217***	1,2007	1,9627***
[Referenz Haushaltstyp: keine Änderung]			
AS > PoK, PmK	0,3820*	1,4444	0,5179
AE > PmK	2,1281	0,6152	0,7630
PoK > AS	2,0156*	2,3432**	2,8073***
PoK > PmK	3,3095***	0,1646***	1,6747
PmK > AE	4,5015***	10,3676***	7,3388***
PmK > AS	2,0042*	3,0531**	2,8719***
Andere Änderung	1,3117	2,5720***	0,8511
[Referenz Erwerbsstatus: keine Änderung]			
VZ > TZ	2,1473	3,7527**	8,8777***
ET > ALO, NET	9,2758***	8,3953***	8,7326***
TZ > VZ	1,7780	3,8331**	0,2633*
ALO, NET > ET	0,5421**	0,4217*	0,4190***
Andere Änderung	1,0407	0,9648	1,6506
Log-Likelihood	–1.641,65	–1.495,43	–1.938,10
LR(.)	463,32	527,88	625,01
Prob > LR	0,000	0,000	0,000
Pseudo-R ²	0,124	0,150	0,139
Beobachtungen	5.246	5.428	7.978

Mittelschicht umfasst die Quintile 2, 3 und 4; Erwerbstätigkeit (ET) umfasst VZ, TZ, AUSB; Signifikanz basiert auf robusten Standardfehlern; *** = signifikant auf dem 1%-Niveau; ** = signifikant auf dem 5%-Niveau; * = signifikant auf dem 10%-Niveau.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

ringere Abstiegsrisiken. Daneben sind in Tabelle II.6.12 signifikant geringere Aufstiegschancen von Alleinerziehenden gegenüber Alleinstehenden in den Perioden 2 und 3 festzustellen, die sich aber nicht in einer signifikant höheren Abstiegswahrscheinlichkeit von Alleinerziehenden widerspiegeln.

Besonders robuste Effekte werden bei den Koeffizienten von Nichterwerbstätigen und Arbeitslosen eines Ausgangsjahres deutlich. Das bereits für die Aufstiegsmobilität aus dem 1. Quintil identifizierte Muster setzt sich hier offenbar fort. Danach haben Nichterwerbstätige und Arbeitslose aus der Mittelschicht deutlich schlechtere Chancen zum weiteren sozialen Aufstieg und weisen zudem ein erhöhtes Abstiegsrisiko auf (verglichen mit Vollzeitwerbstätigen). Die Größe der Koeffizienten verdeutlicht dabei die Dimension der Problematik. So hatten Nichterwerbstätige der Mittelschicht im Durchschnitt über alle drei Perioden ein knapp vierfach erhöhtes Abstiegsrisiko gegenüber Vollzeitbeschäftigten (Tabelle II.6.13), während die Abstiegsgefahr von Arbeitslosen gut sechsmal höher als bei Vollzeitbeschäftigten war.

Hinzu kommt ein regionaler Aspekt: Personen aus den neuen Bundesländern haben signifikant schlechtere Aufstiegschancen und sind von einer größeren Abstiegswahrscheinlichkeit betroffen. Da jedoch das Verdienstniveau in Ostdeutschland niedriger als in Westdeutschland ist und nur für Deutschland insgesamt eine Einkommensverteilung berechnet wurde, dürften die auf die gesamtdeutsche Einkommenshierarchie bezogenen Aufstiegschancen in Ostdeutschland tendenziell geringer und die Abstiegsrisiken höher ausfallen.¹⁴ Insofern spiegelt der vorliegende Befund auch die verschiedenen Einkommensverhältnisse in den Regionen wider, die sich hier auch auf die Einkommensmobilität auswirken.

Werden abschließend die dynamischen Variablen betrachtet, zeigen sich teilweise die erwarteten Effekte. Zum Teil liegen diesen Effekten allerdings nur vergleichsweise kleine Fallzahlen zugrunde, die eine inhaltliche Auswertung erschweren:

Hinsichtlich eines Wechsels des Haushaltstyps ist festzustellen, dass offensichtlich insbesondere in Paarhaushalten ohne Kinder ein Aufstieg gerade dann schwerer wird, wenn ein Kind hinzukommt. Gleichzeitig wird bei bislang Alleinerziehenden durch einen Partner im Haushalt der Aufstieg offenbar deutlich erleichtert. Dies gilt tendenziell auch für Alleinstehende, die zuvor in einem Paarhaushalt mit Kindern gelebt haben. Hier ist zu vermuten, dass diese Personen erwerbstätig waren und nunmehr (bei gleichem Einkommen) ein höheres Nettoäquivalenzeinkommen realisieren.

Der umgekehrte Fall tritt bei Alleinerziehenden ein, die vorher in einem Paarhaushalt mit Kindern gelebt haben. Hier zeigen die Odds Ratios der drei Perioden in Tabelle II.6.13, dass Alleinerziehende in diesem Fall ein deutlich höheres Abstiegsrisiko aufwiesen. Ein ebenfalls erhöhtes Abstiegsrisiko ist bei kinderlosen Paaren zu beobachten, wenn sie sich getrennt haben. Da kinderlose Paare der einkommensstärkste Haushaltstyp sind, müsste dies tendenziell auch bei einem Wechsel zu einem Paarhaushalt mit Kindern zu beobachten sein. Dazu liegt jedoch mit Blick auf Tabelle II.6.13 kein klarer Befund vor.

¹⁴ Beispielsweise befanden sich im Untersuchungszeitraum nach unseren Berechnungen knapp 50 Prozent der Personen in Ostdeutschland in den ersten beiden Quintilen, während dieser Anteil in Westdeutschland nur etwa 38 Prozent betrug. Hingegen waren etwa 43 Prozent in Westdeutschland in den oberen beiden Quintilen angesiedelt, während dies in Ostdeutschland nur auf rund 26 Prozent der Personen zutraf.

Abschließend bestätigt die Analyse des Wechsels des Erwerbsstatus tendenziell den bereits angedeuteten Befund. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erhöht auch für Personen der Mittelschicht die Chancen zu sozialem Aufstieg und senkt das Abstiegsrisiko. Die umgekehrten, aber ebenfalls statistisch signifikanten Effekte lassen sich bei dem Verlust einer Erwerbstätigkeit ausmachen und dokumentieren zusätzlich die große Bedeutung einer Erwerbstätigkeit für sozialen Aufstieg oder die Vermeidung von sozialem Abstieg oder Armut.

5.4 Einkommensmobilität von Erwerbstätigen

In den Tabellen II.6.14 und II.6.15 werden die Ergebnisse von logistischen Regressionsmodellen allein für Erwerbstätige dargestellt. Die Grundgesamtheit umfasst nur Personen, die im Ausgangs- und Endjahr einer Periode erwerbstätig waren. Damit können nun auch Einflüsse berücksichtigt werden, die sich im Rahmen einer Beschäftigung ergeben. Insbesondere sollen dabei die Auf- und Abstiegsmobilität von Geringverdienern sowie ein entsprechender Statuswechsel auf die Einkommensmobilität untersucht werden.

Der Stichprobenumfang ist allerdings deutlich reduziert. Das führt zu teilweise fehlenden Angaben. Daher wird im Folgenden nicht die Aufstiegsmobilität aus dem 1. Einkommensquintil betrachtet, sondern nur die Einkommensmobilität der Mittelschicht. Außerdem werden nur mehrfach signifikante Effekte derselben Variablen kommentiert. Die genannte Einschränkung der Stichprobe bedeutet auch, dass der Einfluss des Erwerbsstatus auf die Einkommensmobilität nur insofern betrachtet werden kann, wie Unterschiede im Beschäftigungsumfang (Vollzeit-, Teilzeittätigkeit, Ausbildung) im Ausgangsjahr existieren.¹⁵

Zunächst ist auffällig, dass unter allen Erwerbstätigen offenbar Migranten keine unterschiedliche Auf- beziehungsweise Abstiegsmobilität im Vergleich zu Nicht-Migranten haben. Die ausgewiesenen Odds Ratios sind, mit Ausnahme von Periode 1 in Tabelle II.6.14, nicht oder nur schwach signifikant. Dies belegen auch ergänzende Schätzungen mit verknüpften Effekten für Migranten mit und ohne Ausbildungsabschluss.

Festzustellen ist zudem, dass weder das Alter noch die Betriebszugehörigkeitsdauer nachweisbare Effekte auf die Einkommensmobilität von Erwerbstätigen haben. Offenbar erklärt also die Erwerbstätigkeit selbst bereits zu einem großen Anteil den Auf- und Abstiegprozess. Das Erfahrungswissen einer Person scheint dann nur noch von untergeordneter Bedeutung zu sein.

Die Befunde zum Bildungsniveau sind bemerkenswert. Hinsichtlich der Aufstiegsmobilität von Erwerbstätigen scheinen offenbar allein ein Universitätsabschluss und tendenziell auch ein Fachhochschulabschluss einen positiven Effekt gehabt zu haben. Für nicht formal Qualifizierte und Personen mit Berufsausbildung oder Fortbildungsabschluss unterscheiden sich die Chancen zu einem weiteren Aufstieg in das höchste Einkommensquintil nicht nachweisbar. Umgekehrt ist der Bildungsabschluss offensichtlich nicht oder nur schwach mit dem Abstiegsrisiko korreliert. Die Odds Ratios zeigen kein eindeutiges

¹⁵ Eine Untersuchung des Wechsels des Erwerbsstatus zwischen Vollzeit-, Teilzeitbeschäftigungen und einer Berufsausbildung konnte in diesem Zusammenhang nicht durchgeführt werden.

Muster. Das heißt: Die Wahrscheinlichkeit eines sozialen Abstiegs unterscheidet sich nicht signifikant für Erwerbstätige, wenn diese verschiedene Qualifikationen mitbringen.

Determinanten der Aufstiegsmobilität aus der Mittelschicht (II)

Tabelle II.6.14

Erwerbstätige, Odds Ratios

Mittelschicht_Aufstieg (Erwerbstätige)	Periode 1 (1995–1999)	Periode 2 (1999–2003)	Periode 3 (2003–2007)
Geschlecht (Frau = 1)	1,7113*	0,8259	0,9816
Alter (in Jahren)	0,8680*	0,9896	0,9608
Quadriertes Alter/100	1,1580*	0,9984	1,0332
Migrant (ja = 1)	0,4794**	0,7745	0,7891
[Referenz: ohne abgeschlossene Ausbildung (oA)]			
Lehre, Berufsfachschule, Beamtenausbildung (oB)	1,1512	1,1503	1,2718
Fachschule, Meister (FS)	1,7058	1,3111	1,5179
Fachhochschule (FH)	1,3499	2,5411*	2,8180***
Universität (UNI)	3,1759***	3,2347***	5,0437***
[Referenz: Alleinstehend (AS)]			
Alleinerziehend (AE)	1,4948	0,1985***	0,1737***
Paar ohne Kinder (PoK)	6,3804***	1,8320	0,9330
Paar mit Kindern (PmK)	2,1238*	0,7313	0,7246
[Referenz: Vollzeit (VZ)]			
Teilzeit (TZ)	0,3626***	0,8018	1,1342
Ausbildung (AUSB)	1,3117	2,5034	0,3392
Ostdeutschland	0,3291***	0,5362***	0,7289
[Referenz Haushaltstyp: keine Änderung]			
AS > PoK, PmK	4,5317***	1,9376	1,1840
AE > PmK	1,3910	14,6358***	29,0004***
PoK > AS	0,0235***	0,6799	2,0092
PoK > PmK	0,0113***	0,0415***	0,1189***
PmK > AE	1,7524	–	0,2907*
PmK > AS	2,4372**	6,3392***	2,8603***
Andere Änderung	3,8203***	5,9904***	2,8562***
Betriebszugehörigkeitsdauer (in Jahren)	0,9707	1,0223	0,9936
Quadrierte Betriebszugehörigkeitsdauer/100	1,1273	0,9940	1,0112
Betriebsgröße (3 Dummies)	ja	ja	ja
Berufe (9 Dummies)	ja	ja	ja
Geringverdiener (ja = 1)	0,2738**	0,2595**	0,1904***
Kein Geringverdiener > Geringverdiener	0,4890*	0,2351***	0,4232**
Geringverdiener > kein Geringverdiener	2,6651	2,5482	6,3005***
Zunahme_Arbeitszeit	1,9199***	1,1506	0,9282
Log-Likelihood	–784,36	–850,16	–1.374,41
LR(.)	455,04	355,18	410,24
Prob > LR	0,000	0,000	0,000
Pseudo-R ²	0,225	0,173	0,130
Beobachtungen	2.494	2.409	3.630

Mittelschicht umfasst die Quintile 2, 3 und 4; Signifikanz basiert auf robusten Standardfehlern; *** = signifikant auf dem 1%-Niveau;

** = signifikant auf dem 5%-Niveau; * = signifikant auf dem 10%-Niveau.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Die Ergebnisse der Haushaltstypen aus dem Ausgangsjahr deuten für Erwerbstätige nur einen Befund an: Offenbar sind nur Alleinerziehende gegenüber Alleinstehenden im

Determinanten der Abstiegsmobilität aus der Mittelschicht (II)

Tabelle II.6.15

Erwerbstätige, Odds Ratios

Mittelschicht_Abstieg (Erwerbstätige)	Periode 1 (1995–1999)	Periode 2 (1999–2003)	Periode 3 (2003–2007)
Geschlecht (Frau = 1)	0,7688	0,6435	1,0956
Alter (in Jahren)	0,9371	0,8333*	1,0686
Quadriertes Alter/100	1,0941	1,2698*	0,9169
Migrant (ja = 1)	1,3632	2,1476*	1,1495
[Referenz: ohne abgeschlossene Ausbildung (oA)]			
Lehre, Berufsfachschule, Beamtenausbildung (oB)	0,9976	0,4752*	0,8168
Fachschule, Meister (FS)	1,0919	0,3043**	0,7781
Fachhochschule (FH)	0,2201*	–	0,2286**
Universität (UNI)	0,3660	0,4314	0,2429
[Referenz: Alleinstehend (AS)]			
Alleinerziehend (AE)	4,4504**	3,3918*	9,0171***
Paar ohne Kinder (PoK)	0,8257	0,5791	1,1107
Paar mit Kindern (PmK)	1,6747	0,9051	1,6903
[Referenz: Vollzeit (VZ)]			
Teilzeit (TZ)	1,3219	3,2958***	0,4955*
Ausbildung (AUSB)	0,8292	4,6315	–
Ostdeutschland	1,4579	2,0821**	1,7671*
[Referenz Haushaltstyp: keine Änderung]			
AS > PoK, PmK	2,3050	7,3019***	0,4919
AE > PmK	0,1311	0,8954	0,3419
PoK > AS	0,5360	2,5143	4,4141
PoK > PmK	4,0659**	0,6380	0,9131
PmK > AE	4,5609***	13,0694***	7,8682***
PmK > AS	0,4328	5,8964***	0,2343
Andere Änderung	0,3842**	1,1337	0,4258**
Betriebszugehörigkeitsdauer (in Jahren)	1,0108	1,0221	0,9775
Quadrierte Betriebszugehörigkeitsdauer/100	0,8958	0,8141	0,9896
Betriebsgröße (3 Dummies)	ja	ja	ja
Berufe (9 Dummies)	ja	ja	ja
Geringverdiener (ja = 1)	2,7188***	3,8828***	4,7073***
Kein Geringverdiener > Geringverdiener	2,1234**	4,9273***	13,9536***
Geringverdiener > kein Geringverdiener	0,2670***	0,2549***	0,2533***
Abnahme_Arbeitszeit	1,0082	1,2148	1,5574*
Log-Likelihood	–477,15	–313,13	–504,90
LR(.)	121,63	214,49	287,02
Prob > LR	0,000	0,000	0,000
Pseudo-R ²	0,113	0,255	0,221
Beobachtungen	2.483	2.359	3.620

Mittelschicht umfasst die Quintile 2, 3 und 4; Signifikanz basiert auf robusten Standardfehlern; *** = signifikant auf dem 1%-Niveau;

** = signifikant auf dem 5%-Niveau; * = signifikant auf dem 10%-Niveau.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Nachteil – sowohl hinsichtlich der Aufstiegs- als auch der Abstiegsmobilität. Die Koeffizienten dokumentieren signifikant niedrigere Aufstiegschancen und höhere Abstiegsrisiken. Dies erscheint insofern überraschend, da für den Erwerbsstatus (Vollzeit-, Teilzeitbeschäftigung oder Ausbildung) kontrolliert wurde. Der Grund für die Nachteile der Alleinerziehenden könnte in einem geringeren beruflichen Engagement liegen, weil die zeitliche Flexibilität selbst im Falle einer externen Betreuung von Kindern eingeschränkt sein kann.

Im Übrigen sind die Befunde zum Erwerbstatus und zur Region (West-/Ostdeutschland) uneinheitlich. Erwähnenswert erscheint hier allein die signifikant niedrigere Aufstiegsmobilität in Ostdeutschland, die angesichts der ungleichen Einkommensverteilung zwischen West- und Ostdeutschland nur wenig überraschend ist.

Interessant sind vor allem die Ergebnisse für den Wechsel des Haushaltstyps. Für die Aufstiegsmobilität erweist sich für Alleinerziehende ein Wechsel zu einem Paarhaushalt mit Kindern als vorteilhaft, da oft ein zusätzlicher Einkommensbezieher hinzukommt und damit eine Erhöhung des Haushaltseinkommens einhergeht. Aber auch eine Trennung von Paarhaushalten mit Kindern führt für den im Anschluss alleinstehenden Partner zu einer verbesserten relativen Einkommensposition. Daneben fällt auf, dass ein Kind in einem Paarhaushalt einen Aufstieg offenbar erschwert. Dafür könnten zwei Faktoren verantwortlich sein. Erstens sinkt durch ein Kind das Nettoäquivalenzeinkommen des Haushalts und zweitens ist es wahrscheinlich, dass dann ein Partner in eine Teilzeit- oder geringfügige Beschäftigung wechselt (Anger/Schmidt, 2008).¹⁶

Hinsichtlich der Abstiegsmobilität ist nur ein Befund robust. Eine Trennung von Paarhaushalten mit Kindern bedeutet auch bei einer Erwerbstätigkeit für die alleinerziehende Person ein signifikant höheres Abstiegsrisiko. Die Größe der Odds Ratios deutet an, dass es sich dabei um ein bedeutendes Problem handelt. Die wesentliche Ursache dafür ist, dass im Anschluss an eine Trennung der Partner mit Kind(ern) infolge des höheren Äquivalenzgewichts ein niedrigeres Nettoäquivalenzeinkommen realisiert – selbst wenn die Erwerbseinkommen gleich bleiben.

Abschließend verdeutlichen die Ergebnisse für Geringverdiener die Effekte, die auch aus der einschlägigen Literatur ableitbar sind. Demnach sind Personen, die im Ausgangsjahr Geringverdiener waren, gegenüber Normaleinkommensbezieher¹⁷ signifikant im Nachteil hinsichtlich ihrer Aufstiegschancen und Abstiegsrisiken. Gegenüber Normalverdienern fällt ihre Chance zu einem Aufstieg im Durchschnitt über die hier betrachteten Perioden ungefähr um drei Viertel niedriger aus, ihr Risiko zu einem Abstieg ist durchschnittlich um etwa das 3,8-Fache höher.

Ein Wechsel in ein normal entlohntes Beschäftigungsverhältnis bewirkt jedoch deutlich bessere Chancen. Ein Aufstieg in das höchste Einkommensquintil ist tendenziell ebenfalls aussichtsreich, kann jedoch statistisch nur in Periode 3 in Tabelle II.6.14 belegt werden. Umgekehrt lassen sich aus den Ergebnissen die Gefahren eines Wechsels von einem normal entlohnten Arbeitsverhältnis in ein Arbeitsverhältnis mit Niedriglöhnen ablesen.

¹⁶ Dieser Effekt kann hier wegen Multikollinearitäten nicht kontrolliert werden.

¹⁷ Normaleinkommensbezieher sind Personen mit einem Einkommen oberhalb von zwei Dritteln des Medianlohns aller abhängig Beschäftigten (gemessen anhand der Bruttostundenlöhne).

Der relativ robuste Befund zeigt, dass dieser Übergang mit deutlich gesunkenen Aufstiegschancen und größeren Abstiegsrisiken verbunden ist. Mit gewisser Vorsicht lässt sich also sagen, dass die positiven und betragsmäßig darüber hinaus gestiegenen Effekte in den Perioden 1 bis 3 der Tabelle II.6.15 andeuten, dass die Abstiegsrisiken für Geringverdiener im Zeitablauf zugenommen haben.

6 Fazit

Das vorliegende Kapitel hat die Einkommensmobilität in Deutschland in den Jahren 1995 bis 2007 untersucht. Dabei wurden insbesondere die Auf- und die Abstiegsmobilität mithilfe von Mobilitätskennziffern und logistischen Regressionsschätzungen allgemein und für einzelne Personengruppen analysiert.

Die Auswertung der Nettoäquivalenzeinkommen mit Daten des SOEP ergibt, dass in je einem Zeitraum von vier Jahren nach dem jeweiligen Ausgangsjahr zwischen 1995 und 2007 in Deutschland ein Drittel der Personen aus dem untersten Fünftel der Einkommensverteilung den Aufstieg in höhere Einkommensklassen geschafft haben. Zwei Drittel der Personen aus der untersten Einkommensschicht waren durchschnittlich auch vier Jahre später noch dort anzutreffen. Zwölf Jahre nach dem Ausgangsjahr 1995 betrug der Anteil der Aufsteiger 55 Prozent. Als problematisch erscheint der Befund, dass der Anteil der Personen, denen der Aufstieg aus dem untersten Einkommensquintil gelungen ist, zuletzt abgenommen hat. Diese Ergebnisse entsprechen weitgehend auch denen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, 2007, 471 f.).

Auf- und Abstiegsprozesse lassen sich auch für einzelne Gruppen nachzeichnen. Dabei zeigt sich: Migranten und Geringqualifizierte haben niedrigere Aufstiegsquoten und höhere Abstiegsquoten aus der mittleren Einkommensschicht (2. bis 4. Quintil). Das Gleiche gilt noch einmal akzentuiert für Personen, die im Ausgangsjahr arbeitslos waren. Wie an den deskriptiven Ergebnissen erkennbar ist, konnten Geringverdiener dagegen fast ebenso häufig wie Erwerbstätige mit höheren Stundenlöhnen (Normalverdiener) aufsteigen. Für alle Gruppen – Migranten, Einheimische, Personen mit oder ohne Berufsausbildung, Arbeitslose, Erwerbstätige, Gering- und Normalverdiener – war im Laufe der Zeit ein Absinken der Aufstiegsmobilität aus dem untersten Einkommensquintil zu beobachten. Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung der Mobilitätskennziffern ergaben sich allerdings bei den Haushaltstypen. Während sich das Niveau der Auf- und Abstiegsquoten wenig unterscheidet, war nur für Haushalte mit Kindern ein Sinken der Aufstiegsmobilität zu beobachten.

Erhebliche Unterschiede in der Mobilität zeigen sich für Gruppen, die hinsichtlich von Statuswechseln abgegrenzt wurden. Plausibel ist der Befund, dass Personen, die arbeitslos wurden, eine geringere Aufstiegs- und eine erhöhte Abstiegsmobilität aufweisen. Bemerkenswert ist, dass Personen, die sowohl im Ausgangs- als auch im Endjahr arbeitslos waren, mit weniger als 10 Prozent eine sehr geringe Aufstiegsquote aus dem 1. Quintil aufwiesen. Keine Nachteile ergeben sich dagegen für Personen, die zunächst arbeitslos waren, dann aber eine Erwerbstätigkeit aufnahmen. Erkennbar ist auch, dass der Rückgang der

Aufstiegsmobilität stark auf Personen konzentriert war, die fortgesetzt arbeitslos waren. Deutlich sichtbare Strukturmerkmale zeigen sich auch bei der Veränderung des Haushaltstyps. In der mittleren Frist ergibt sich vor allem für Personen aus Paarhaushalten, die im Endjahr alleinerziehend waren, eine dramatisch reduzierte Aufstiegsmobilität. In der langen Frist konnten Personen aus Haushalten, in denen ein Kind hinzukam, deutlich seltener in höhere Einkommensbereiche aufsteigen. Als günstig für die Position in der Einkommenshierarchie erwies sich dagegen der Zusammenschluss von Alleinstehenden oder -erziehenden zu Paarhaushalten.

Die deskriptive Analyse hat gezeigt, wie sich die Einkommensmobilität für einzelne Gruppen verändert hat. Um Kausalitäten aufzuzeigen, sind simultane Schätzungen der Effekte erforderlich, die hier mit logistischen Regressionsschätzungen erfolgten. Dabei galt es insbesondere zu klären, ob auch nach der Kontrolle für andere Merkmale der Erwerbsstatus und der Haushaltstyp die zentralen Erklärungsfaktoren für das Ausmaß der Einkommensmobilität blieben.

Zunächst ist als zentrales Ergebnis für die Aufstiegsmobilität aus dem 1. Einkommensquintil festzuhalten, dass vor allem der Übergang in eine Erwerbstätigkeit vorteilhaft ist und der Übergang in Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit nachteilig wirkt. Besonders auffällig sind auch die schlechten Aufstiegschancen von Personen, die im Ausgangsjahr arbeitslos oder nichterwerbstätig waren, sowie die Tatsache, dass offenbar der Bildungsstand die Aufstiegschancen aus dem 1. Quintil kaum beeinflusst. Insofern kann das Fazit also nur lauten: Ein Aufstieg aus dem untersten Quintil – und indirekt auch die Vermeidung von Armut – ist überwiegend nur mit einer Erwerbstätigkeit oder einem Einstieg in eine Erwerbstätigkeit möglich. Die Art der Tätigkeit (Vollzeit-, Teilzeitbeschäftigung oder eine Ausbildung) ist dabei weniger von Bedeutung. Primäres politisches Ziel muss es also sein, durch geeignete Maßnahmen einerseits Phasen der Nichterwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit zu vermeiden und andererseits die Voraussetzungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu schaffen.

Die Ergebnisse hinsichtlich der Einkommensmobilität der Mittelschicht führen ebenfalls zu diesem Befund. Nichterwerbstätige und Arbeitslose sind deutlich größeren Abstiegsrisiken ausgesetzt und haben geringere Aufstiegschancen als Erwerbstätige. Der Wechsel in eine Erwerbstätigkeit wirkt auch hier vorteilhaft. Erwähnenswert sind auch die Ergebnisse hinsichtlich des Haushaltstyps und dessen Wechsel. Als einkommensstärkster Haushaltstyp tragen Paare ohne Kinder nur unterdurchschnittliche Abstiegsrisiken und steigen häufiger auf. Ein Wechsel des Haushaltstyps erweist sich grundsätzlich dann als nachteilig für den Aufstieg, wenn Kinder hinzukommen. Daneben bedeutet eine Trennung für den Partner mit Kind häufig ein erhebliches Abstiegsrisiko. Insofern zeigen diese Ergebnisse auch Ansatzpunkte für familienpolitische Maßnahmen.

Hinzu kommt, dass das Bildungsniveau die Chancen von Personen in der Mittelschicht maßgeblich verbessert. So sind die Abstiegsrisiken umso geringer und die Aufstiegschancen umso größer, je höher der Bildungsabschluss ist. Bildung wirkt also in begrenztem Maße wie eine Versicherung gegen sozialen Abstieg (und damit indirekt gegen Arbeitslosigkeit) und eröffnet gleichzeitig Chancen für den Zugang in höher entlohnte Jobs. Die Größe der Effekte deutet an, dass es für einen Aufstieg aus der Mittelschicht

kaum eine Alternative zu einem höheren Bildungsabschluss gibt und die Abstiegsrisiken damit gleichzeitig deutlich sinken. Bildungsinvestitionen werden aus individueller Sicht also mit einer doppelten Dividende belohnt.

Nur wenige eindeutige Ergebnisse erbrachte die Untersuchung der Einkommensmobilität von Erwerbstätigen, da die Einkommensmobilität bereits maßgeblich durch den Erwerbsstatus erklärt wird. Zu den wenigen Ergebnissen gehört, dass für fortgesetzt Erwerbstätige nur ein Universitätsabschluss noch einen positiven Effekt auf die Aufstiegschancen hat. Im Übrigen hat Bildung keine nennenswerten zusätzlichen Effekte auf die Mobilität.

Dagegen sind die Haushaltstypen von besonderer Bedeutung. Unter den Erwerbstätigen haben vor allem Alleinerziehende schlechtere Chancen, die hinsichtlich der Aufstiegsmobilität steigen, wenn ein Partner hinzukommt. Allerdings erweist sich dann eine Trennung für den alleinerziehenden Partner wiederum als deutliches Abstiegsrisiko. Ebenso ist für Paare ein weiterer Aufstieg praktisch ausgeschlossen, wenn ein Kind hinzukommt.

Abschließend konnte mit den Regressionsschätzungen nachgewiesen werden, dass Geringverdiener allgemein schlechtere Chancen haben. Hinzu kommt, dass ein Wechsel aus einem normal entlohnten Arbeitsverhältnis in ein Beschäftigungsverhältnis als Geringverdiener mit deutlich höheren Abstiegsrisiken und schlechteren Aufstiegschancen bestraft wird, ein Wechsel in umgekehrter Richtung die Abstiegsgefahr aber deutlich reduzieren kann. Da die Produktivität eines Beschäftigten letztlich seinen Lohn determiniert, sind hier vor allem größere Bildungsanstrengungen erforderlich, um sozialen Abstieg zu vermeiden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Beharrungstendenzen vor allem an den Rändern der Einkommensverteilung zugenommen haben. Die Analyse hat gezeigt, dass nahezu ausschließlich eine Erwerbstätigkeit einen Aufstieg in die Mittelschicht möglich macht. In der Mittelschicht sind die Chancen ebenfalls eng an die Voraussetzung einer Erwerbstätigkeit geknüpft. Die weiteren Aufstiegschancen beziehungsweise Abstiegsrisiken hängen dann maßgeblich vom Bildungsniveau und vom Haushaltstyp ab. Die zentralen Ansatzpunkte sind damit benannt. Mit Blick auf die Ergebnisse scheint jedoch weiterer Forschungsbedarf gegeben, der vor allem auf die Dauerhaftigkeit beziehungsweise Nachhaltigkeit eines Auf- oder Abstiegs gerichtet sein sollte. So wäre zu überprüfen, ob ein Aufstieg in der Einkommenshierarchie dauerhaft Bestand hat oder nicht innerhalb weniger Jahre wieder zu einem Abstieg führt.

Zusammenfassung

- In der Periode 2003 bis 2007 sind zwei Drittel der Personen aus dem untersten Quintil dort verblieben, ein Drittel gelang der Aufstieg.
- Die Aufstiegsmobilität aus dem untersten Quintil hat im Zeitverlauf abgenommen.
- Migranten, Arbeitslose, Geringqualifizierte und Personen in Haushalten, in denen ein Kind hinzugekommen ist, stiegen seltener in höhere Einkommensbereiche auf.
- Die Chancen des Aufstiegs sind mit einer Erwerbstätigkeit allgemein am größten – die Erwerbstätigkeit erklärt den größten Teil der Einkommensmobilität.
- Die Aufstiegschancen steigen durch höhere Bildung und bei kinderlosen Paarhaushalten.
- Die Abstiegsrisiken sind bei hoher Bildung gering, aber umso größer bei Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen.
- Mit Kindern ist ein sozialer Aufstieg tendenziell erschwert und ein Abstieg insbesondere nach einer Trennung für Alleinerziehende sehr wahrscheinlich.
- Geringverdiener haben gegenüber Normalverdienern schlechtere Aufstiegschancen und höhere Abstiegsrisiken.

Literatur

- Anger**, Christina / **Schmidt**, Jörg, 2008, Gender Wage Gap und Familienpolitik, in: IW-Trends, 35. Jg., Nr. 2, S. 55–68
- Burkhauser**, Richard V. / **Rovba**, Ludmila, 2006, Income Inequality in the 1990s: Comparing the United States, Great Britain and Germany, DIW Discussion Paper, No. 576, Berlin
- Citro**, Constance F. / **Michael**, Robert T. (Hrsg.), 1995, Measuring Poverty: A New Approach, Washington D. C.
- Deding**, Mette C., 2002, Low Wage Mobility in Denmark, Germany and the United States, The Danish National Institute of Social Research, Working Paper, No. 33/2002, Kopenhagen
- Deutscher Bundestag**, 2006, Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Drucksache 16/3982, Berlin
- Deutscher Bundestag**, 2008, Unterrichtung durch die Bundesregierung: Lebenslagen in Deutschland – 3. Armuts- und Reichtumsbericht, Drucksache 16/9915, Berlin
- Eichhorst**, Werner / **Gartner**, Hermann / **Krug**, Gerhard / **Rhein**, Thomas / **Wiedemann**, Eberhard, 2005, Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland und im internationalen Vergleich, in: Allmendinger, Jutta / Eichhorst, Werner / Walwei, Ulrich (Hrsg.), IAB Handbuch Arbeitsmarkt – Analysen, Daten, Fakten, Frankfurt am Main, S. 107–142
- EU-Kommission**, 2004, Employment in Europe 2004 – Recent Trends and Prospects Labour Market Transitions and Advancement: Temporary Employment and Low-Pay in Europe, Chapter 4, Luxemburg, S. 159–186
- Frick**, Joachim R. / **Grabka**, Markus M., 2008, Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?, in: DIW-Wochenbericht, 75. Jg., Nr. 10, S. 101–108
- Frick**, Joachim R. / **Grabka**, Markus M., 2009, Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht, 76. Jg., Nr. 4, S. 54–67
- Graf**, Tobias / **Rudolph**, Helmut, 2009, Dynamik im SGB II 2005–2007: Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig, IAB-Kurzbericht 05/2009, Nürnberg
- Haisken-DeNew**, John P. / **Frick**, Joachim R., 2005, Desktop Companion to the German Socio-Economic Panel (SOEP), Version 8.0, URL: http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/38951/dtc_354256.pdf [Stand: 2009-03-02]
- Hauser**, Richard, 2008, Das Maß der Armut: Armutsgrenzen im sozialstaatlichen Kontext, in: Huster, Ernst-Ulrich / Boeckh, Jürgen / Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hrsg.), Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung, Wiesbaden, S. 94–117
- Kaltenborn**, Bruno / **Klöß**, Hans-Peter, 2000, Arbeitsmarktstatus- und Lohnmobilität in Westdeutschland 1984/96, in: IW-Trends, 27. Jg., Nr. 2, S. 24–45
- Koch**, Susanne / **Kupka**, Peter / **Steinke**, Joß (Hrsg.), 2009, Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe: Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende, IAB-Bibliothek, Nr. 315, Nürnberg
- Long**, J. Scott / **Freese**, Jeremy, 2006, Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata, College Station (Texas)
- Miegel**, Meinhard / **Wahl**, Stefanie / **Schulte**, Martin, 2008, Von Verlierern und Gewinnern: Die Einkommensentwicklung ausgewählter Bevölkerungsgruppen in Deutschland, Institut für Wirtschaft und Gesellschaft e.V. (Hrsg.), Bonn

OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development, 1996, OECD Employment Outlook 1996 – Countering the risks of Labour Market Exclusion, Chapter 3, Paris

OECD, 2008a, Growing Unequal? – Income Distribution and Poverty in OECD-Countries, Paris

OECD, 2008b, Education at a Glance 2008 – OECD Indicators, Paris

Reinberg, Alexander / **Hummel**, Markus, 2007, Der Trend bleibt – Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos, IAB-Kurzbericht, Nr. 18, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), Nürnberg

Schäfer, Holger, 2008, Die soziale Grundsicherung in Deutschland, IW-Positionen, Nr. 37, Köln

Schank, Thorsten / **Schnabel**, Claus / **Stephani**, Jens, 2008, Geringverdiener – Wem und wie gelingt der Aufstieg?, IAB-Discussion Paper, No. 14/2008, Nürnberg

SOEP – The German Socio-Economic Panel Study, 2008, SOEP Data 1984–2007, DVD, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Berlin

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2007, Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/2008, Wiesbaden

Trede, Mark, 1997, Statistische Messung der Einkommensmobilität, Göttingen

Uhlendorff, Arne, 2006, From No Pay to Low Pay and Back Again? A Multi-State Model of Low Pay Dynamics, IZA-Discussion Paper, No. 2482, Bonn

Wagner, Gerd G. / **Frick**, Joachim R. / **Schupp**, Jürgen, 2007, The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements, in: Schmollers Jahrbuch, Band 127, Nr. 1, S. 139–169

Wooldridge, Jeffrey M., 2003, Introductory Econometrics, Mason (Ohio) u. a. O.

Kapitel II.7

Nicola Hülskamp / Christoph Schröder

Einkommensungleichheit und -armut in Deutschland

Inhalt

1	Einleitung	170
2	Analyse von Einkommensungleichheit und -armut	170
2.1	Veränderungen der Haushaltsstrukturen	170
2.2	Ursachen für die Zunahme der Einkommensungleichheit	172
2.3	Relative Einkommensarmut	177
3	Soziodemografische Einflussfaktoren auf das Haushaltseinkommen	181
4	Profil armutsgefährdeter Bevölkerungsgruppen	184
4.1	Bevölkerung mit Migrationshintergrund	184
4.2	Paare mit Kindern	187
4.3	Alleinerziehende	190
5	Fazit	194
	Zusammenfassung	195
	Literatur	196

1 Einleitung

Einkommensungleichheit und relative Einkommensarmut haben in der deutschen Gesellschaft in den 1990er Jahren deutlich zugenommen und sich in jüngster Zeit etwas stabilisiert (DIW, 2008). Besonders häufig von relativer Einkommensarmut betroffen sind dabei neben den Arbeitslosen vor allem Alleinerziehende und Menschen mit Migrationshintergrund (BMAS, 2008; Miegel et al., 2008). Diese beiden Gruppen sind in den vergangenen Jahren relativ stark gewachsen und haben in der Bevölkerung heute ein deutlich höheres Gewicht als noch Mitte der 1990er Jahre. Es stellt sich daher zum einen die Frage, inwieweit dieser Wandel der soziodemografischen Strukturen ein Treiber der gestiegenen Ungleichheit und Armutsrisiken in der Gesamtbevölkerung ist. Zum anderen soll näher geklärt werden, welche Faktoren genau die Armutsrisiken von Migranten, Familien im Allgemeinen und Alleinerziehenden im Besonderen bestimmen. Hierfür werden Daten von 1996 bis 2007 des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ausgewertet, die vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung bereitgestellt wurden.

2 Analyse von Einkommensungleichheit und -armut

2.1 Veränderungen der Haushaltsstrukturen

In den Haushaltsstrukturen haben sich seit 1996 beachtliche Verschiebungen ergeben. Es gibt insgesamt einen Trend zu kleineren Haushalten, eine deutliche Zunahme der Zahl der Alleinerziehenden und einen steigenden Bevölkerungsanteil von Personen mit Migrationshintergrund.

Am deutlichsten stieg der Bevölkerungsanteil der Einpersonenhaushalte (Singles): Lebten 1996 noch knapp 17 Prozent der Bevölkerung alleine, war im Jahr 2007 bereits jeder Fünfte ein Single – ein Zuwachs von rund 3 Prozentpunkten. Der häufigste Haushaltstyp ist, gemessen an der Zahl der darin lebenden Personen, – wie schon 1996 – das kinderlose Paar, wobei diese Konstellation 2007 auf knapp 27 Prozent der Personen zutraf und damit im Vergleich zur Mitte der 1990er Jahre um fast 2 Prozentpunkte zugenommen hat (Tabelle II.7.1). Hierunter fallen Paare, deren erwachsene Kinder bereits aus dem Haushalt ausgezogen sind, genauso wie Paare, die noch keine Kinder haben oder die zeitlebens kinderlos bleiben.

Ungefähr konstant bei gut einem Sechstel blieb der Bevölkerungsanteil von Paaren mit einem Kind. Paare mit mehreren Kindern verloren dagegen anteilmäßig an Gewicht. Die klassische Standardfamilie eines Paares mit zwei Kindern wurde dadurch sogar zahlenmäßig von den Singles, die 1996 noch einen um 4 Prozentpunkte geringeren Bevölkerungsanteil hatten als die Paarhaushalte mit zwei Kindern, überholt. Besonders groß war der Anteilsverlust bei den sonstigen Haushalten, beispielsweise bei den Mehrgenerationenhaushalten, deren Bevölkerungsanteil sich von 5,1 auf 2,5 Prozent halbierte. In Alleinerziehendenhaushalten lebten im Jahr 2007 hierzulande rund eine Million Menschen mehr als 1996. Ihr Bevölkerungsanteil stieg von 5,7 auf 6,9 Prozent, war allerdings seit dem Jahr 2004 wieder leicht rückläufig.

Veränderungen der Haushaltsstruktur

Tabelle II.7.1

Anteil der Bevölkerung nach Haushaltstyp, in Prozent

	1996	2001	2004	2007
Einpersonenhaushalt	16,9	18,3	18,7	20,0
Paar ohne Kinder	24,8	26,3	27,0	26,7
Alleinerziehend	5,7	6,4	7,1	6,9
Paar mit einem Kind	17,3	16,5	16,3	17,0
Paar mit zwei Kindern	20,9	19,8	19,5	18,8
Paar mit drei und mehr Kindern	9,3	9,4	9,1	8,1
Sonstige	5,1	3,2	2,3	2,5
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Sonstige: Mehrgenerationenhaushalte und andere; Rundungsdifferenzen.
 Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Zugenommen hat der Anteil der Bevölkerung mit einem Migrationshintergrund (Tabelle II.7.2). Migrationshintergrund wurde hier relativ weit definiert: Lebt in einem Haus-

Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Tabelle II.7.2

(1) Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Haushaltstyp, in Prozent der Gesamtbevölkerung

	1996	2001	2004	2007
Einpersonenhaushalt	1,3	1,4	1,4	1,6
Paar ohne Kinder	4,1	4,3	5,1	5,7
Alleinerziehend	1,0	1,2	1,2	1,1
Paar mit einem Kind	3,1	3,3	4,0	4,8
Paar mit zwei Kindern	5,0	5,2	5,4	5,2
Paar mit drei und mehr Kindern	3,3	3,5	3,6	3,4
Sonstige	1,4	1,0	0,9	1,2
Insgesamt	19,2	19,9	21,6	22,9

(2) Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, in Prozent der Bevölkerung des jeweiligen Haushaltstyps

	1996	2001	2004	2007
Einpersonenhaushalt	7,7	7,9	7,7	8,2
Paar ohne Kinder	16,7	16,3	18,8	21,1
Alleinerziehend	17,8	18,0	16,7	15,4
Paar mit einem Kind	17,9	20,2	24,4	28,3
Paar mit zwei Kindern	23,9	26,0	27,8	27,8
Paar mit drei und mehr Kindern	35,1	37,7	39,7	41,9
Sonstige	27,5	31,8	38,0	47,3
Insgesamt	19,2	19,9	21,6	22,9

Sonstige: Mehrgenerationenhaushalte und andere; Rundungsdifferenzen.
 Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

halt mindestens eine Person, die eine ausländische Staatsbürgerschaft besitzt oder nicht in Deutschland geboren wurde, so wird dem gesamten Haushalt das Merkmal „Migrationshintergrund“ zugeordnet. Nach dieser Abgrenzung hatten im Jahr 2007 knapp 23 Prozent der Bevölkerung einen Migrationshintergrund gegenüber erst rund 19 Prozent im Jahr 1996. Damit lebten 2007 rund drei Millionen mehr Menschen in Migrantenhaushalten als Mitte der 1990er Jahre. Diese Zunahme verteilt sich fast ausschließlich und in etwa gleichem Maße auf die Paare ohne Kinder oder mit nur einem Kind. Da aber im Gegensatz zu den sogenannten Ansässigen¹ die Bevölkerung in Mehrkinderfamilien bei den Migranten nicht zurückgegangen ist, ergibt sich auch für diese Haushaltstypen ein steigender Migrantenanteil. Bei den Paaren mit mindestens drei Kindern hatten im Jahr 2007 knapp 42 Prozent der Haushaltsmitglieder einen Migrationshintergrund. Einen leichten Rückgang des Migrantenanteils hat es ausschließlich bei den Alleinerziehenden gegeben. Am niedrigsten – und seit Mitte der 1990er Jahre kaum gestiegen – ist der Anteil der nicht ansässigen Bevölkerung bei den Singles. Von ihnen haben nur rund 8 Prozent einen Migrationshintergrund.

2.2 Ursachen für die Zunahme der Einkommensungleichheit

Eine zunehmende Einkommensungleichheit kann mehrere Gründe haben. Diese hängen mit dem Wandel der soziodemografischen Struktur zusammen, können aber auch davon unabhängig sein: Zum einen kann die Ungleichheit der Einkommen innerhalb einzelner Gruppen zunehmen. Es kann sich aber auch dadurch eine zunehmende Einkommensungleichheit ergeben, dass Haushaltstypen, in denen die Einkommen stark unterschiedlich ausfallen, bezogen auf ihren Bevölkerungsanteil an Bedeutung gewinnen. Zum anderen kann sich die Ungleichheit erhöhen, weil die Einkommensunterschiede zwischen den Haushaltstypen größer werden. Dies kann daran liegen, dass einkommensschwache Haushaltstypen mit der durchschnittlichen Einkommensentwicklung nicht Schritt halten oder einkommensstarke Haushaltstypen ihre Einkommensposition noch verbessern können. Möglich ist ein Anstieg der Einkommensungleichheit aber auch dann, wenn sich die Haushaltsstrukturen derart verschieben, dass Haushaltstypen mit sehr niedrigen oder jene mit sehr hohen Einkommen ein höheres Gewicht erlangen, weil dann die Ungleichheit zwischen den Gruppen insgesamt steigt.

Inwieweit ist der beobachtete Trend zu kleineren Haushalten, mehr Alleinerziehenden und mehr Personen mit Migrationshintergrund nun Ursache für die steigende Ungleichheit und Einkommensarmut? Ein Zusammenhang liegt allein deshalb nahe, weil mit den Migranten und den Alleinerziehenden zwei besonders (einkommens-)armutsgefährdete Gruppen an Bedeutung gewonnen haben. Eine Untersuchung von Miegel et al. (2008) zeigt tatsächlich, dass die Zunahme der Zahl der als einkommensschwach klassifizierten Personen (dort definiert durch weniger als 70 Prozent des Medianeinkommens) zwischen 1996 und 2006 um insgesamt 4,1 Millionen Menschen zu rund 90 Prozent durch die gestiegene Anzahl von Migranten und ansässigen Alleinerziehenden und deren Kindern zu erklären ist.

¹ Personen ohne Migrationshintergrund werden im Folgenden auch als „Ansässige“ bezeichnet.

Dieser Befund ist allerdings zu relativieren. Zum einen wäre die Bevölkerungszahl nach den Auswertungen von Miegel et al. (2008) ohne die genannten Gruppen um insgesamt fast vier Millionen gesunken. Bei gleichbleibender Einkommensverteilung hätte daher die Schicht mit weniger als 70 Prozent des Medianeinkommens bei der ansässigen Bevölkerung ohne Alleinerziehende um etwa eine dreiviertel Million Menschen sinken müssen. Zum anderen ist es möglich, dass durch die starke Zunahme eher einkommensschwacher Gruppen auch die Schwellenwerte für die Kategorie „einkommensschwach“ gesunken sind, da diese ja relativ definiert werden (vgl. Kapitel II.5). Bei der Restbevölkerung wäre daher für sich genommen eine stärkere Zunahme der Anzahl der Personen in der unteren Einkommenschicht zu beobachten.

Um zu untersuchen, über welche Wege die Einkommensungleichheit seit Mitte der 1990er Jahre gestiegen ist, wird die Ungleichheit zunächst mit dem Theil-Index berechnet. Dieses Maß hat als Einziges der häufig verwendeten Ungleichheitsmaße die Eigenschaft,

Theil-Index

Übersicht II.7.1

Ein häufig verwendetes Ungleichheitsmaß ist der sogenannte Theil-Index. Er hat seinen Ursprung in der Informationstheorie und leitet sich dort von der Messung des Informationsgehalts eines Ereignisses her. Der Theil-Index ist dann hoch, wenn die „Ungewissheit“ (Entropie) niedrig ist. So sind beispielsweise bei einer fairen Münze die Ereignisse „Kopf“ und „Zahl“ gleich wahrscheinlich – entsprechend ist die Ungewissheit über das Ergebnis eines Münzwurfs in diesem Fall am größten. Bei einer gezinkten Münze mit einer Wahrscheinlichkeit von beispielsweise 0,6 für das Ereignis „Kopf“ ist die Ungewissheit bereits kleiner. Übertragen auf die Einkommensungleichheit ist der Theil-Index am größten, wenn wenige Personen über einen sehr hohen Anteil des Gesamteinkommens verfügen. Der Wertebereich des Theil-Index liegt zwischen null und unendlich. Gäbe es zwei homogene Gruppen, würde der Theil-Index den Wert 1 annehmen, wenn knapp 18 Prozent der Einkommensbezieher gut 82 Prozent des Gesamteinkommens erhielten und umgekehrt die übrigen rund 82 Prozent der Bevölkerung auf nur rund 18 Prozent des Gesamteinkommens kämen.

Allgemein errechnet sich der Theil-Index T wie folgt:

$$T = 1/n \sum x_i/\mu \cdot \ln(x_i/\mu),$$
 mit x_i = Einkommen der Person i , n = Anzahl der Personen und μ = Durchschnittseinkommen.

Bei gruppierten Daten lässt sich der Theil-Index auch interpretieren als Summe (über alle Gruppen) der Differenzen aus den logarithmierten Einkommens- und den logarithmierten Bevölkerungsanteilen.

Der Theil-Index hat die für Strukturanalysen nützliche Eigenschaft, additiv zerlegbar zu sein:

$$T = T_{\text{intra}} + T_{\text{inter}},$$
 mit $T_{\text{intra}} = \sum w_i \cdot T_i$ (T_i = Theil-Index der Gruppe i und w_i = Anteil der Gruppe i am Gesamteinkommen) und

$$T_{\text{inter}} = 1/n \sum n_i \cdot \mu_i/\mu \cdot \ln(\mu_i/\mu),$$
 mit n_i = Anzahl der Personen in Gruppe i und μ_i = Durchschnittseinkommen der Gruppe i .

Der Theil-Index lässt sich also aufteilen in eine Komponente für die Ungleichheit innerhalb der Gruppen (T_{intra}) und eine Komponente für die Ungleichheit zwischen den Gruppen (T_{inter}). Dabei ergibt sich T_{intra} als mit den Einkommensanteilen gewogenes Mittel der Theil-Indizes der einzelnen Gruppen. Auch T_{inter} berechnet sich wie ein normaler Theil-Index, wobei die Gruppendurchschnitte an die Stelle der Einzelbeobachtungen treten und mit der Gruppengröße gewichtet werden.

Eigene Zusammenstellung

dass es sich additiv zerlegen lässt. Somit kann die gesamte Ungleichheit der Einkommen aufgeteilt werden in die Ungleichheit zwischen den Gruppen und die Ungleichheit innerhalb einzelner Gruppen (Übersicht II.7.1).

Als Einkommensgröße wird hier – wie bereits in Kapitel II.6 – das direkt abgefragte monatliche Haushaltsnettoeinkommen (abgeglichen mit den Angaben zum Individualeinkommen) verwendet. Um das Einkommen von Personen in den verschiedenen Haushaltstypen zumindest näherungsweise vergleichen zu können, wird hieraus ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen errechnet. Damit wird berücksichtigt, dass (jüngere) Kinder einen geringeren Bedarf als Erwachsene haben und dass durch gemeinsames Wirtschaften Einspareffekte entstehen. Diese Skalenerträge (Economies of Scale) werden anhand einer Äquivalenzskala bewertet, die sich aber nicht wissenschaftlich exakt und eindeutig bestimmen lässt. Benutzt wird hier – wie schon in Kapitel II.6 – eine neuere Äquivalenzskala, die von einer US-amerikanischen Wissenschaftlerkommission erarbeitet wurde. Sie unterstellt im Rahmen des Spektrums plausibler Äquivalenzskalen mittlere Einspareffekte, die sich – angewendet auf Deutschland – in ähnlicher Höhe auch aus den Bedarfssätzen von Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe ableiten lassen (Hauser, 2008; Citro/Michael, 2006; vgl. Kapitel II.6).

Beim Vergleich der Jahre 1996 und 2007 zeigt sich, dass die am Theil-Index gemessene Einkommensungleichheit um insgesamt 20,8 Prozent zugenommen hat. Besonders stark gestiegen ist jene Komponente des Theil-Index, die sich aus den Einkommensdifferenzen zwischen den einzelnen Haushaltstypen errechnet. Hier ergibt sich eine Zunahme von 58,4 Prozent. Die Einkommensunterschiede zwischen den Gruppen sind also beträchtlich gewachsen. Bezogen auf die Gesamtstreuung erklärten die Einkommensunterschiede zwischen den Haushaltstypen aber auch im Jahr 2007 erst gut 8 Prozent der gesamten Einkommensungleichheit. Daher kann die Zunahme der Ungleichheit zwischen den Gruppen im Zeitraum von 1996 bis 2007 auch nur 18 Prozent des gesamten Anstiegs der Einkommensungleichheit erklären. Die Ungleichheit innerhalb der durch den Haushaltstyp festgelegten Gruppen ist deshalb die wichtigere Komponente: Es gibt sowohl reiche als auch arme Familien – und dieser Unterschied ist größer als beispielsweise der Unterschied zwischen dem Haushaltstyp Familie und anderen Haushaltstypen.

Im gewogenen Durchschnitt ist die Ungleichheit innerhalb der Gruppen um insgesamt mehr als 18 Prozent gestiegen (Tabelle II.7.3). Dabei war die Entwicklung jedoch sehr uneinheitlich. So ging die Ungleichheit bei kleinen Migrantenhaushalten (Singles, kinderlose Paare, Alleinerziehende) leicht zurück und stieg bei ansässigen Paaren ohne Kinder nur um knapp 8 Prozent. Bei sonstigen Haushalten ohne Migrationshintergrund (Mehrgenerationenhaushalte und andere) sank die ohnehin unterdurchschnittliche Ungleichheit sogar um über ein Viertel. Dagegen ist die Einkommensungleichheit bei Paaren mit mehreren Kindern – wenn auch von geringem Niveau aus – überdurchschnittlich stark gestiegen. Das gilt besonders für Paare mit zwei Kindern und Migrationshintergrund, deren Theil-Index um 73 Prozent anstieg. Bei kinderreichen Paaren (drei Kinder und mehr) ohne Migrationshintergrund stieg die Ungleichheit um fast 48 Prozent, blieb damit aber trotz dieses Anstiegs noch immer unter dem Durchschnitt des Theil-Index im Jahr 2007. Stärker als der durchschnittliche Anstieg der Ungleichheit innerhalb der Gruppen fiel die

Veränderung bei den deutschen Alleinstehenden (Einpersonenhaushalte) und Alleinerziehenden aus. Dabei wiesen die Singles bereits im Jahr 1996 einen überdurchschnittlich hohen Theil-Index auf, während die Alleinerziehenden erst im Jahr 2007 den Durchschnitt übertrafen.

Einkommensungleichheit innerhalb und zwischen den soziodemografischen Gruppen

Tabelle II.7.3

gemessen am Theil-Index

	1996	2007	Veränderung 1996–2007, in Prozent
Ohne Migrationshintergrund			
Einpersonenhaushalt	0,1361	0,1630	19,8
Paar ohne Kinder	0,1086	0,1172	7,8
Alleinerziehend	0,0984	0,1258	27,7
Paar mit einem Kind	0,1115	0,1280	14,9
Paar mit zwei Kindern	0,0685	0,0820	19,7
Paar mit drei und mehr Kindern	0,0683	0,1011	47,9
Sonstige	0,0993	0,0739	-25,6
Mit Migrationshintergrund			
Einpersonenhaushalt	0,1237	0,1228	-0,8
Paar ohne Kinder	0,1397	0,1317	-5,7
Alleinerziehend	0,0961	0,0892	-7,2
Paar mit einem Kind	0,0910	0,1028	13,0
Paar mit zwei Kindern	0,0562	0,0972	73,0
Paar mit drei und mehr Kindern	0,0729	0,0964	32,3
Sonstige	0,0638	0,0886	38,9
Ungleichheit insgesamt	0,1085	0,1311	20,8
Innerhalb der Gruppen	0,1016	0,1201	18,3
Zwischen den Gruppen	0,0069	0,0109	58,4

Einkommen: bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen, Skala nach Citro/Michael, 2006);

Sonstige: Mehrgenerationenhaushalte und andere.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Insgesamt relativ hoch ist die Ungleichheit eher bei den kleinen Haushalten, deren Anteil an der Bevölkerung stetig gestiegen ist. Daher treibt der soziodemografische Wandel über diesen Weg die Streuung der Einkommen. Würde man für das Jahr 2007 die Bevölkerungsanteile der Haushaltstypen aus dem Jahr 1996 zugrunde legen, läge die am Theil-Index gemessene Ungleichheit um 3 Prozent niedriger. Die Intragruppenungleichheit wäre dann zwischen 1996 und 2007 nicht um mehr als 18, sondern nur um 15 Prozent gestiegen.

Auch die Komponente des Theil-Index, welche die Intergruppenungleichheit beschreibt, sich also aus den Differenzen der Durchschnittseinkommen der verschiedenen Haushaltstypen ergibt, wird vom soziodemografischen Wandel beeinflusst. Denn der An-

stieg dieser Teilkomponente des Theil-Index hätte bei gleichbleibender Haushaltsstruktur zwischen 1996 und 2007 nicht mehr als 58 Prozent, sondern lediglich 47 Prozent betragen. Überwiegend lässt sich die gestiegene Ungleichheit aber dadurch erklären, dass die Einkommenspositionen der einzelnen Haushaltstypen sich tatsächlich geändert haben (Tabelle II.7.4). Besonders war dies bei Alleinerziehenden der Fall. 1996 ohnehin schon die einkommensschwächste Gruppe, vergrößerte sich die Einkommenslücke zum Durchschnitt bis 2007 um 10 Prozentpunkte. Das Einkommen der Personen in Alleinerziehendenhaus-

Entwicklung der Einkommenspositionen der soziodemografischen Gruppen

Tabelle II.7.4

Gesamtdurchschnitt = 100

	1996	2001	2004	2007
Alle Haushalte				
Einpersonenhaushalt	101,6	100,4	101,2	99,6
Paar ohne Kinder	112,9	113,5	113,8	114,3
Alleinerziehend	78,9	73,8	72,9	69,1
Paar mit einem Kind	103,3	104,7	102,1	104,4
Paar mit zwei Kindern	94,6	95,4	95,3	94,0
Paar mit drei und mehr Kindern	85,0	83,1	84,1	89,7
Sonstige	94,1	92,8	100,5	83,3
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
Mit Migrationshintergrund				
Einpersonenhaushalt	85,7	83,6	81,5	74,8
Paar ohne Kinder	97,9	102,4	106,5	106,6
Alleinerziehend	68,1	67,7	66,5	64,1
Paar mit einem Kind	87,3	98,3	84,2	87,7
Paar mit zwei Kindern	84,9	83,0	81,6	83,9
Paar mit drei und mehr Kindern	76,7	71,2	72,0	72,0
Sonstige	83,1	78,8	85,3	75,1
Insgesamt	85,7	86,6	85,6	86,5
Ohne Migrationshintergrund				
Einpersonenhaushalt	102,9	101,8	102,8	101,9
Paar ohne Kinder	115,8	115,7	115,4	116,4
Alleinerziehend	81,2	75,1	74,2	70,0
Paar mit einem Kind	106,8	106,3	107,9	111,0
Paar mit zwei Kindern	97,6	99,8	100,5	97,9
Paar mit drei und mehr Kindern	89,5	90,2	92,1	102,5
Sonstige	98,3	99,4	109,7	90,7
Insgesamt	103,4	103,3	104,0	104,0

Einkommen: bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen, Skala nach Citro/Michael, 2006);

Sonstige: Mehrgenerationenhaushalte und andere.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

halten lag im Jahr 2007 im Durchschnitt gerade noch bei gut zwei Dritteln des Gesamtdurchschnitts. Deutlich gefallen ist auch das mittlere Einkommen der vergleichsweise kleinen Gruppe der sonstigen Haushalte. Relativ betrachtet klar besser als 1996 standen im Jahr 2007 lediglich die kinderreichen Paare.

Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund hat ihre Einkommensposition insgesamt halten können. Dahinter stehen aber unterschiedliche Entwicklungen bei den einzelnen Haushaltstypen. Gegenüber dem Gesamtdurchschnitt konnten sich einzig die Paare ohne Kinder deutlich verbessern. Sie waren schon im Jahr 1996 die mit Abstand wohlhabendste Migrantengruppe. Im Jahr 2007 übertraf ihr Durchschnittseinkommen sogar den Gesamtdurchschnitt aller in Deutschland lebenden Personen. Die Paare mit einem Kind konnten als zweitwohlhabendste Migrantengruppe ihre Einkommensposition immerhin konstant halten. Damit schnitten die beiden Haushaltstypen, deren Bevölkerungsanteile bei den Migranten am stärksten gestiegen sind, am besten ab. Alle anderen Haushaltstypen mit Migranten, in denen die Einkommen bereits Mitte der 1990er Jahre im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung weit unterdurchschnittlich waren, fielen noch weiter zurück. Die Schere zwischen den verschiedenen Haushaltstypen ist also bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund weiter auseinandergegangen. Betrachtet man den gesamten Fächer der 14 verschiedenen Haushaltstypen, zeigt sich, dass die im Jahr 1996 sechs einkommensschwächsten Haushaltstypen allesamt in der Einkommensposition klar zurückgefallen sind. Am stärksten war dies bei den ansässigen Alleinerziehenden und den alleinlebenden Migranten der Fall, während bei den Paaren mit zwei Kindern und Migrationshintergrund die Positionsverschlechterung am geringsten ausfiel. Dagegen haben die übrigen Haushaltstypen mit Ausnahme der ansässigen Sonstigen ihre Einkommensposition zumindest in etwa halten, wenn nicht gar ausbauen können.

Insgesamt ist die Einkommensungleichheit damit vor allem durch eine Zunahme der Ungleichheit innerhalb der Haushaltstypen gestiegen. Einen Beitrag lieferte aber auch das Auseinanderdriften der Einkommenspositionen der verschiedenen Haushaltstypen, darunter insbesondere das weitere Zurückfallen von Gruppen, die schon Mitte der 1990er Jahre eher einkommensschwach waren. Der soziodemografische Wandel hat diese Trends verstärkt: Haushaltstypen mit hoher Einkommensungleichheit haben nun in der Bevölkerung ein höheres Gewicht als Mitte der 1990er Jahre. Zudem wurde die Ungleichheit zwischen den Haushaltstypen per saldo deshalb etwas nach oben getrieben, weil der Bevölkerungsanteil der ansässigen Alleinerziehenden, deren Einkommensposition sich von niedrigem Niveau aus deutlich verschlechtert hat (vgl. Tabelle II.7.4), stark gestiegen ist (vgl. Tabelle II.7.1 und Tabelle II.7.2). Bei unveränderter Bevölkerungsstruktur wäre die mit dem Theil-Index gemessene Einkommenskonzentration insgesamt nicht um knapp 21 Prozent, sondern nur um gut 17 Prozent gestiegen. Mithin erklärt der soziodemografische Wandel etwa ein Sechstel der Zunahme der Einkommensungleichheit.

2.3 Relative Einkommensarmut

Grundsätzlich ähnliche Zusammenhänge ergeben sich, wenn statt der Einkommensungleichheit die relative Einkommensarmut untersucht wird. So ist die sogenannte Armutsrisikoquote generell bei jenen Haushaltstypen hoch, deren Einkommensposition niedrig

ist.² Eine Verschlechterung der Einkommensposition ist außerdem zumeist mit einer steigenden relativen Einkommensarmut verbunden. Dies gilt besonders für die Alleinerziehenden. Sie haben nicht nur das niedrigste Einkommen, sondern auch die höchste Armutsrisikoquote aller Haushaltstypen. Diese ist zudem parallel zur Verschlechterung der Einkommensposition der Alleinerziehenden zwischen 1996 und 2007 von fast 27 auf knapp 38 Prozent gestiegen (Tabelle II.7.5). Kinderreiche Paare mit Migrationshintergrund und nicht ansässige Singles liegen ebenso wie bei der Einkommensposition auch bei der Armutsrisikoquote, die 2007 jeweils mehr als 30 Prozent betragen hat, auf dem zweit- und dritt schlechtesten Platz. Umgekehrt ist bei der einkommensstärksten Gruppe, den Paaren ohne Kinder, die Armutsrisikoquote am niedrigsten und zudem sogar rückläufig.

Trotz deutlichem Einkommensabstand schneiden die ansässigen Paare mit ein oder zwei Kindern bei der relativen Einkommensarmut besser ab als die kinderlosen Paare insgesamt. Offenbar ist also die Streuung nach unten bei den Paaren mit einem oder zwei Kindern geringer als bei den Haushalten mit nur zwei Erwachsenen. Trotz vergleichbarem Durchschnittseinkommen ist die Armutsrisikoquote bei den ansässigen Singles rund dreimal so hoch wie bei den ansässigen Paaren mit einem Kind. Dies erklärt sich durch die wesentlich höhere Einkommenskonzentration bei den Alleinstehenden. Die zunehmende Einkommensungleichheit innerhalb der Haushaltstypen dürfte auch erklären, warum die Armutsrisikoquote bei den meisten Haushaltstypen zugenommen hat. Insgesamt stieg die Quote zwischen 1996 und 2007 um 2,5 Prozentpunkte auf 13,4 Prozent.

Um zu klären, inwieweit dieser Anstieg auf den Wandel in den soziodemografischen Strukturen zurückzuführen ist, wurde die Armutsrisikoquote zusätzlich mit einer konstant gehaltenen Haushaltsstruktur berechnet. Für das Jahr 2007 ergibt sich so eine Quote von nur noch 12,8 statt 13,4 Prozent, wenn angenommen wird, dass die Bevölkerungsanteile der Haushaltstypen 2007 denen des Jahres 1996 entsprochen haben. Umgekehrt erhöht sich die Quote für 1996 von 10,9 auf 11,5 Prozent, wenn die Gewichtungen so geändert werden, dass die Haushaltsstruktur des Jahres 2007 abgebildet wird. Dabei sind durch die Umgewichtung hervorgerufene Änderungen des Armutsschwellenwerts in beiden Fällen berücksichtigt. Bei konstant gehaltener Haushaltsstruktur reduziert sich somit der Anstieg der Armutsrisikoquote zwischen 1996 und 2007 von 2,5 auf 1,9 Prozentpunkte. Rund ein Viertel der Anstiegs der relativen Einkommensarmut – und damit etwas mehr als bei der Einkommensungleichheit – kann somit durch den demografischen Wandel erklärt werden.

Der Einfluss des soziodemografischen Wandels erklärt sich dadurch, dass mit den ansässigen Alleinstehenden und Alleinerziehenden sowie der Bevölkerung mit Migrationshintergrund drei Gruppen mit stark überdurchschnittlicher Armutsrisikoquote deutlich zahlreicher geworden sind. Ihr gemeinsamer Bevölkerungsanteil stieg von knapp 40 Prozent im Jahr 1996 auf 47 Prozent im Jahr 2007. Die insgesamt abnehmende Bedeutung der kinderreichen Paare (mit und ohne Migrationshintergrund) – sie stellten 9,3 Prozent der

² Der Anteil der Personen, die in relativer Einkommensarmut leben, wird im Folgenden, angelehnt an die von der Europäischen Kommission benutzte Begrifflichkeit, als Armutsrisikoquote bezeichnet. Dies geschieht hier jedoch nur zur sprachlichen Vereinfachung. Denn ob die Armutgefährdung genau dann signifikant steigt oder erst entsteht, wenn ein willkürlich festgelegter, (zeitlich konstanter) relativer Einkommensschwellenwert gerade unterschritten wird, ist aus vielen Gründen äußerst zweifelhaft (vgl. Kapitel II.5).

Relative Einkommensarmut nach Haushaltstypen

Tabelle II.7.5

Armutsrisikoquoten, in Prozent

	1996	2001	2004	2007
Alle Haushalte				
Einpersonenhaushalt	15,1	14,3	14,9	18,2
Paar ohne Kinder	8,3	5,9	6,9	7,1
Alleinerziehend	26,6	32,1	31,5	37,6
Paar mit einem Kind	6,7	5,9	9,8	8,8
Paar mit zwei Kindern	6,9	7,5	8,2	9,3
Paar mit drei und mehr Kindern	14,6	16,1	17,2	18,8
Sonstige	14,1	9,5	8,6	20,3
Insgesamt	10,9	10,5	11,8	13,4
Mit Migrationshintergrund				
Einpersonenhaushalt	29,8	30,3	34,6	33,6
Paar ohne Kinder	19,3	13,2	13,7	13,8
Alleinerziehend	41,2	36,2	32,4	34,3
Paar mit einem Kind	15,2	9,4	19,2	17,4
Paar mit zwei Kindern	12,3	13,4	12,4	16,4
Paar mit drei und mehr Kindern	21,9	25,8	24,2	30,3
Sonstige	13,0	14,3	10,6	29,4
Insgesamt	18,6	17,5	18,5	20,8
Ohne Migrationshintergrund				
Einpersonenhaushalt	14,0	12,9	13,3	16,8
Paar ohne Kinder	6,2	4,4	5,3	5,3
Alleinerziehend	23,5	31,2	31,3	38,2
Paar mit einem Kind	4,9	5,0	6,8	5,5
Paar mit zwei Kindern	5,3	5,5	6,5	6,6
Paar mit drei und mehr Kindern	10,6	10,2	12,6	10,4
Sonstige	14,6	7,3	7,4	12,2
Insgesamt	9,0	8,8	10,0	11,2

Armutsrisikoquoten: Anteil der Personen mit einem bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen, Skala nach Citro/Michael, 2006) von weniger als 60 Prozent des Medians (Wert in der Mitte der Einkommensrangliste); Sonstige: Mehr- generationenhaushalte und andere.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Bevölkerung im Jahr 1996 gegenüber 8,1 Prozent im Jahr 2007 – mit ebenfalls überdurchschnittlicher Armutsrisikoquote bildete hierzu nur ein recht schwaches Gegengewicht.

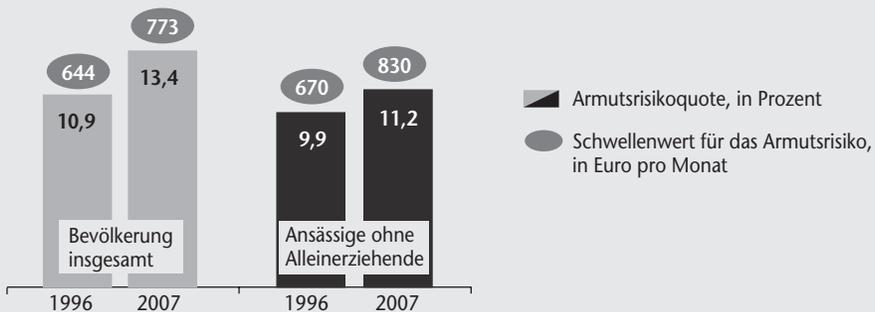
Ein Blick auf die absolute Zahl der Einkommensarmen zeigt, dass sich deren Zunahme um rund zwei Millionen Personen rechnerisch fast vollständig der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und den ansässigen Alleinerziehenden (jeweils Anstieg um rund 900.000) zuweisen lässt. Eine Anteilsberechnung ist in diesem Fall allerdings problematisch. So ist nämlich auch die Zahl der einkommensarmen Singles um über 800.000 gestiegen. Dies war deshalb gleichzeitig möglich, weil es auch Haushaltstypen gibt, bei denen

die Zahl der Einkommensarmen zurückgegangen ist. So gab es bei Paaren ohne Kinder und bei kinderreichen Paaren im Jahr 2007 jeweils mehr als 100.000 Einkommensarme weniger als 1996. Bei den sonstigen Haushalten ohne Migrationshintergrund betrug der Rückgang sogar mehr als 300.000 Personen. Allerdings ist nur bei den Paaren ohne Kinder die rückläufige absolute Zahl der Einkommensarmen auf eine gesunkene Armutsrisikoquote zurückzuführen. Bei den beiden anderen Haushaltstypen ergibt sie sich allein dadurch, dass hier die Bevölkerungszahl insgesamt deutlich geschrumpft ist.

Um genauer zu analysieren, welchen Einfluss Migranten und Alleinerziehende tatsächlich auf die Armutsentwicklung haben, werden eine oder beide Gruppen ausgeklammert und dann die Armutsrisikoquoten für die Restbevölkerung berechnet. Lässt man dabei die Armutsschwellenwerte zunächst unverändert, zeigt sich, dass sich der Anstieg der Quote deutlich abflacht: Für die ansässige Bevölkerung ohne Alleinerziehende steigt die Armutsrisikoquote nur noch um 0,9 Prozentpunkte auf 9 Prozent im Jahr 2007. Für die Gesamtbevölkerung ergibt sich nicht nur eine mit 13,4 Prozent deutlich höhere Armutsrisikoquote, auch der Anstieg fällt mit 2,5 Prozentpunkten viel kräftiger aus (Abbildung II.7.1). Durch die relativ einkommensschwachen Gruppen der Alleinerziehenden und Migranten wird aber auch der Schwellenwert für Einkommensarmut nach unten gedrückt. Im Jahr 2007 war dieser Effekt wegen des gestiegenen Bevölkerungsanteils dieser Gruppen und der bei Alleinerziehenden verschlechterten Einkommensposition stärker als 1996. Berücksichtigt man dies und berechnet die Schwellenwerte für die ansässige Bevölkerung ohne Alleinerziehende neu, ergibt sich ein Anstieg der Armutsrisikoquote von 9,9 auf 11,2 Prozent. Ohne Alleinerziehende und Migranten fällt die Armutsdynamik also nur noch rund halb so groß aus. Dabei geht der größere Einfluss wohl von den Alleinerziehenden aus. Dies erscheint auch deshalb plausibel, weil die Ein-Eltern-Familien nicht nur

Migrationshintergrund, Alleinerziehendenstatus und Entwicklung der Armutsrisikoquote

Abbildung II.7.1



Armutsrisikoquote: Anteil der Personen mit einem bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen, Skala nach Citro/Michael, 2006) unterhalb des Schwellenwerts; Schwellenwert: 60 Prozent des Medians (Wert in der Mitte der Einkommensrangliste) des Äquivalenzeinkommens.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

zahlreicher geworden, sondern – anders als die Bevölkerung mit Migrationshintergrund – auch in der Einkommensposition deutlich zurückgefallen sind.

3 Soziodemografische Einflussfaktoren auf das Haushaltseinkommen

Im Folgenden werden zunächst generell die Faktoren anhand einer multivariaten Regression analysiert, die das verfügbare Haushaltseinkommen (Haushaltsnettoeinkommen) beeinflussen. Anschließend wird die Situation von Migranten, Paaren mit Kindern und Alleinerziehenden näher untersucht.

Als Ursachen für die beobachteten Unterschiede in der Einkommenshöhe und für die daraus resultierenden Einkommensungleichheiten kommen verschiedene Faktoren in Betracht. Die auf der Schulbildung aufbauende Berufswahl und die letztlich erreichte Stellung im Beruf spielen dabei ebenso eine Rolle wie Transferzahlungen des Staates und Faktoren außerhalb des Arbeitsmarktes. So kann mit der Entscheidung für eine Familie ein bestimmtes Familienmodell als Alternative zur Erwerbsarbeit gewählt werden. Denkbar ist auch, dass die Lebenssituation Alleinerziehender besondere Anforderungen an die Vereinbarkeit von Beruf und Familie stellt. Anhand der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) wurden verschiedene mögliche Faktoren mithilfe einer multivariaten Regression auf ihren Einfluss auf das Haushaltseinkommen getestet. Dazu wurde zunächst das Haushaltsnettoeinkommen pro Erwachsenen im Haushalt als Zielgröße vorgegeben, um Alleinstehende mit Paarhaushalten vergleichen und die Existenz von Kindern als unabhängigen Einflussfaktor testen zu können. Um den Einfluss verschiedener Haushaltstypen herauszuarbeiten, wurden im Anschluss nur Familien – sowohl Elternpaare als auch Alleinerziehende – miteinander verglichen.

Die Analyse umfasste Haushalte mit bis zu drei Erwachsenen. Als Altersabgrenzung sind dabei nur Haushalte berücksichtigt worden, in denen der Haushaltsvorstand oder der Lebenspartner zum Befragungszeitpunkt 2007 ein Alter zwischen 25 und 50 Jahren hatte. Das ermöglichte einen Vergleich zwischen Familien und Paaren oder Einzelpersonen ohne Kinder, ohne zu viele Haushalte auszuwerten, in denen die Kinder bereits den Haushalt verlassen hatten. Rentnerhaushalte wurden bei dieser Auswahl nicht berücksichtigt.

Um das Bildungsniveau und die Beteiligung am Arbeitsmarkt zwischen Haushalten mit einer oder mehreren Personen vergleichbar zu machen, wurden Bildungs- und Erwerbsintensitäten berechnet, die zwischen 0 und 1 liegen. Die Erwerbsbeteiligung eines Erwachsenen wurde dabei mit 0 (nicht oder nur geringfügig erwerbstätig), 0,5 (Teilzeit) oder 1 (Vollzeit) klassifiziert. Die Werte der Erwachsenen im Haushalt wurden sodann addiert und durch die Zahl der Erwachsenen geteilt. Analog sind die Bildungsintensitäten berechnet worden. Dabei wurde einem Bildungsniveau unterhalb eines Sekundarstufe-II-Abschlusses der Wert 0 zugeordnet. Ein Abschluss der Sekundarstufe II, eine abgeschlossene Lehre oder das Abitur erhielten den Wert 0,5 und ein Meistertitel, Fachhochschul- oder Universitätsabschluss den Wert 1. Übersicht II.7.2 zeigt beispielhaft die Konstruktion dieser Kennziffern.

Beispiele für Bildungs- und Erwerbsintensitäten

Übersicht II.7.2

	Erreichter Bildungsabschluss	Bildungsintensität des Haushalts	Erwerbsbeteiligung	Erwerbsintensität des Haushalts
Haushalt 1: – Ehemann – Ehefrau	Meister (1,0) Lehre (0,5)	0,75	Vollzeit (1,0) Nicht erwerbstätig (0)	0,5
Haushalt 2: – Alleinstehende	Universitätsabschluss (1,0)	1,0	Teilzeit (0,5)	0,5

Eigene Zusammenstellung

Die multivariate Regression mit der abhängigen Variablen Haushaltsnettoeinkommen pro Erwachsenen zeigt, dass als signifikante Einflussfaktoren relevant sind: die Erwerbs- und Bildungsintensität des Haushalts, der Wohnort in Ost- oder Westdeutschland, das Alter des Haushaltsvorstands und eventuell das seines Partners, ein Migrationshintergrund, die Zahl der Erwachsenen und schließlich das Vorhandensein von Kindern im Haushalt (Tabelle II.7.6). Wie zu erwarten war, haben Haushalte, die stärker erwerbsbeteiligt sind, und solche mit einem höheren Bildungsgrad ein höheres Einkommen als andere Haushalte. Ältere Haushalte verdienen mehr als jüngere Haushalte. Auch die Besserstellung westdeutscher gegenüber ostdeutschen Haushalten entspricht den Erwartungen. Haushalte mit Migrationshintergrund haben weniger Einkommen als einheimische Haushalte zur Verfügung – und zwar auch, wenn sie den gleichen Bildungsstand und die gleiche

Einflussfaktoren auf das Haushaltseinkommen

Tabelle II.7.6

Ergebnisse der multivariaten Regression für alle Haushalte

	Zielvariable	
	Haushaltsnettoeinkommen pro Erwachsenen	Äquivalenzgewichtetes Einkommen nach Citro/Michael
Erwerbsintensität des Haushalts pro Erwachsenen	0,248***	0,247***
Bildungsintensität des Haushalts pro Erwachsenen	0,251***	0,214***
Alte Bundesländer	0,154***	0,140***
Durchschnittsalter von Haushaltsvorstand und Partner	0,095***	0,140***
Migrationshintergrund	-0,041***	-0,045***
Familien (Referenzgruppe: Kinderlose)	0,078***	-0,107***
Zahl der Erwachsenen im Haushalt (Referenzgruppe: Paarhaushalte)		
Alleinstehende	(0,013)	-0,111***
Drei Erwachsene im Haushalt	-0,121***	(-0,019)

*** = signifikant auf dem 1%-Niveau; Werte in Klammern: nicht signifikant.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Erwerbsbeteiligung wie einheimische Haushalte haben. Interessant ist, dass Haushalte mit Kindern mehr Einkommen pro Erwachsenen zur Verfügung haben als Haushalte ohne Kinder. Wählt man hingegen ein äquivalenzgewichtetes Einkommen, so dreht sich hier das Vorzeichen um: Berücksichtigt man über das Äquivalenzgewicht den finanziellen Bedarf von Kindern, so sind Familien signifikant finanziell schlechtergestellt als Kinderlose. Der Einfluss der Zahl der Erwachsenen im Haushalt ist ebenfalls ambivalent. Betrachtet man das Einkommen pro Erwachsenen, so haben Haushalte mit drei Erwachsenen signifikant weniger Einkommen als Paarhaushalte zur Verfügung. Wird das äquivalenzgewichtete Einkommen als Zielvariable gewählt, so schneiden hingegen die Alleinstehenden signifikant schlechter ab.

Vergleicht man die Einkommenssituation innerhalb der Gruppe der Familien, so bleiben die zuvor genannten Einflussfaktoren unverändert relevant (Tabelle II.7.7). Die Bildungs- und die Erwerbssituation sind in diesem Zusammenhang weiterhin die Haupteinflussfaktoren, während Wohnort und Migrationshintergrund ebenso relevant sind wie das Alter der Erwachsenen.

Im Vergleich verschiedener Haushaltstypen mit Blick auf das verfügbare Haushaltseinkommen pro Erwachsenen zeigt sich überraschend, dass Alleinerziehende mit zwei und mehr Kindern signifikant mehr Nettoeinkommen pro Erwachsenen zur Verfügung haben als die Referenzgruppe Paare mit zwei Kindern. Zieht man hingegen ein äquivalenzgewich-

Einflussfaktoren auf das Einkommen von Familien

Tabelle II.7.7

Ergebnisse der multivariaten Regression für Familien

	Zielvariable	
	Haushaltsnettoeinkommen pro Erwachsenen	Äquivalenzgewichtetes Einkommen nach Citro/Michael
Erwerbsintensität des Haushalts pro Erwachsenen	0,198***	0,187***
Bildungsintensität des Haushalts pro Erwachsenen	0,297***	0,276***
Alte Bundesländer	0,133***	0,123***
Durchschnittsalter von Haushaltsvorstand und Partner	0,196***	0,224***
Migrationshintergrund	-0,053***	-0,064***
Haushaltstyp (Referenzgruppe: Paarhaushalt mit zwei Kindern)		
Alleinerziehende mit einem Kind	(-0,029)	-0,098***
Alleinerziehende mit zwei und mehr Kindern	0,038**	-0,090***
Paar mit einem Kind	-0,065***	0,087***
Paar mit drei und mehr Kindern	0,076***	(-0,032)
Drei Erwachsene, ein Kind	-0,155***	(-0,012)
Drei Erwachsene, zwei und mehr Kinder	-0,115***	(0,007)

*** = signifikant auf dem 1%-Niveau; ** = signifikant auf dem 5%-Niveau; Werte in Klammern: nicht signifikant.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

tetes Einkommen heran, so stehen Alleinerziehende generell schlechter da als Paare mit zwei Kindern. Paare mit drei Kindern haben ungewichtet etwas mehr Einkommen zur Verfügung als Paare mit zwei Kindern, äquivalenzgewichtet ist das Ergebnis aber nicht signifikant. Wenn im Haushalt drei Erwachsene und Kinder leben, so hat der Haushalt weniger Einkommen pro Erwachsenen zur Verfügung als Paarhaushalte mit zwei Kindern. Zieht man wiederum die Äquivalenzgewichtung heran, so ist das Ergebnis nicht signifikant.

Eine Untersuchung über den Einfluss des Alters des jüngsten Kindes brachte hingegen keine signifikanten Ergebnisse. Entgegen der Vermutung sind Haushalte mit kleinen Kindern nicht finanziell schlechtergestellt als Haushalte mit älteren Kindern, wenn man für die oben genannten Variablen – beispielsweise das Alter der Erwachsenen und den Bildungsgrad – kontrolliert.

Die Beurteilung, ob Familien finanziell schlechter abschneiden als Kinderlose, hängt demnach entscheidend davon ab, ob man das nach der Versorgung der Grundbedürfnisse von Kindern verbleibende Einkommen heranzieht oder ob man Kinder als eine rein private Entscheidung betrachtet und das ungewichtete Haushaltsnettoeinkommen untersucht. Unabhängig davon, welche Zielvariable gewählt wird, ist hingegen der enge Zusammenhang zwischen dem Einkommen und der Bildung, der Erwerbsbeteiligung, dem Wohnort und dem Migrationshintergrund. Um ein detailliertes Bild von besonders armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen zu zeichnen, wird im Folgenden die Situation von Personen mit Migrationshintergrund, von Paaren mit Kindern und von Alleinerziehenden näher untersucht.

4 Profil armutsgefährdeter Bevölkerungsgruppen

4.1 Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Ausländischen und zugewanderten Personen fällt es hierzulande insgesamt schwerer als der einheimischen Bevölkerung, sich erfolgreich in Bildungsprozesse, in den Arbeitsmarkt und in ökonomisch relevante Bereiche des gesellschaftlichen Lebens zu integrieren (Riesen, 2009). Die in Abschnitt 2 beschriebenen deutlich erhöhten Armutsrisiken von Menschen mit Migrationshintergrund gründen auf einer schlechteren Bildungsbeteiligung, die in einer geringeren Beteiligung am Arbeitsmarkt und ungünstigeren Karriereverläufen mündet. So haben 11 Prozent der ansässigen Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren, aber 39 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund keinen oder einen in Deutschland nicht anerkannten beruflichen Abschluss und sind entsprechend eine Risikogruppe auf dem Arbeitsmarkt (Tabelle II.7.8). Während 59 Prozent der Ansässigen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren eine Lehre absolviert haben, trifft dies nur auf 38 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zu. Bei der höheren Bildung sind die Unterschiede hingegen nicht so groß: 16 Prozent der Ansässigen und 14 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund weisen einen Abschluss einer Fachhochschule oder Universität auf.

Unter den Quellen des Lebensunterhalts der Bevölkerung mit Migrationshintergrund spielt die Erwerbstätigkeit im Vergleich zur ansässigen Bevölkerung eine viel geringere Rolle (Tabelle II.7.9): Während rund 70 Prozent der ansässigen Bevölkerung den Lebensunterhalt überwiegend aus Erwerbseinkommen bestreiten, sind es nur rund 58 Prozent der

Berufliche Abschlüsse der 25- bis 64-Jährigen ohne und mit Migrationshintergrund

Tabelle II.7.8

im Jahr 2007, in Prozent

	Bevölkerung ohne Migrationshintergrund	Bevölkerung mit Migrationshintergrund
Lehre	59	38
Meister/Techniker	9	4
Fachhochschule/Universität	16	14
Ohne beruflichen Abschluss	11	39
Sonstige	5	5
Insgesamt	100	100

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2008a

Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Die Quote der Arbeitslosengeld-I- und Hartz-IV-Empfänger ist mit 15 Prozent unter der ausländischen und zugewanderten Bevölkerung mehr als doppelt so hoch wie die der einheimischen. Auch die Unterstützung durch Angehörige spielt in diesem Fall mit mehr als 18 Prozent gegenüber knapp 12 Prozent eine deutlich größere Rolle.

Unter den ins Arbeitsleben integrierten Erwerbspersonen zeigt sich, dass Deutsche eine deutlich höhere Stellung im jeweiligen Beruf erreichen. So sind 7 Prozent der Deutschen, aber nur 1 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung mit Migrationshintergrund verbeamtet (Statistisches Bundesamt, 2008a). Von der ansässigen Erwerbsbevölkerung sind 55 Prozent Angestellte, gegenüber nur 40 Prozent der ausländischen und zugewanderten Erwerbspersonen. Von der erwerbstätigen Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund sind hingegen 49 Prozent Arbeiter, verglichen mit nur 26 Prozent der ansässigen Bevölkerung. Lediglich bei den Selbstständigen sind die Unterschiede nicht sehr groß: 11 Prozent

Einkommensquellen der Bevölkerung ohne und mit Migrationshintergrund

Tabelle II.7.9

Bevölkerung nach Haupteinkommensquelle, im Jahr 2007, in Prozent

	Bevölkerung ohne Migrationshintergrund	Bevölkerung mit Migrationshintergrund
Erwerbstätigkeit	70,3	58,4
ALG I/Hartz IV	7,3	15,0
Rente, Pension	8,6	5,5
Unterstützung durch Angehörige	11,7	18,3
Vermögen, Vermietung, Zinsen	0,6	0,5
Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt	0,5	0,7
Sonstige Unterstützungen (zum Beispiel BAföG)	1,0	1,6
Insgesamt	100,0	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2008a

Bildung und Erwerbstätigkeit als Einflussfaktoren der Einkommensarmut

Tabelle II.7.10

Armutsrisikoquoten, im Jahr 2007, in Prozent

	Bevölkerung ohne Migrationshintergrund	Bevölkerung mit Migrationshintergrund
Erwerbsintensität		
niedrig	22,6	35,7
mittel	5,5	10,7
hoch	1,3	5,5
Bildungsintensität		
niedrig	15,4	27,8
mittel	11,2	11,5
hoch	4,4	10,9

Armutsrisikoquoten: Anteil der Personen mit einem bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen, Skala nach Citro/Michael, 2006) von weniger als 60 Prozent des Medians (Wert in der Mitte der Einkommensrangliste); Erwerbsintensität: niedrig = Durchschnittswert der Erwachsenen im Haushalt kleiner als 0,5 (geringfügig beschäftigt oder nicht erwerbstätig bei einem Erwachsenen oder maximal Teilzeitbeschäftigung und geringfügige Beschäftigung bei zwei Erwachsenen), mittel = Werte zwischen 0,5 und unter 0,75, hoch = Werte ab 0,75 (bei einem Erwachsenen Vollzeitbeschäftigung, bei zwei Erwachsenen mindestens eine Vollzeit- und eine Teilzeitbeschäftigung); Bildungsintensität entsprechend (vgl. Übersicht II.7.2).
Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

der ansässigen Erwerbspersonen und 9 Prozent der Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund waren in Deutschland zuletzt als Selbstständige tätig.

Die geringe Erwerbsintensität und das unterdurchschnittliche Bildungsniveau erklären auch zum Teil die relativ hohen Armutsrisiken der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Denn beide Faktoren bestimmen im erheblichen Maße die Betroffenheit von relativer Einkommensarmut – dies gilt für die ansässige Bevölkerung ebenso wie für die Migranten. So liegt in Haushalten mit geringer Erwerbsintensität die Armutsrisikoquote von Migranten bei knapp 36 Prozent und bei den Ansässigen bei ebenfalls hohen rund 23 Prozent (Tabelle II.7.10). Bei zumindest annähernd maximaler Erwerbsbeteiligung sind dagegen nur gut 5 Prozent aller Migranten und etwas mehr als 1 Prozent der Ansässigen armutsgefährdet. Auf allen Stufen der Erwerbsbeteiligung ist die relative Einkommensarmut bei Personen mit Migrationshintergrund höher als bei der ansässigen Bevölkerung – die Erwerbsbeteiligung kann also die Unterschiede im Armutsrisiko zwischen beiden Gruppen nicht vollständig erklären. Die absolut sehr niedrige Quote bei vollerwerbstätigen Migranten zeigt aber auch, wie wichtig gerade für Ausländer und Zugezogene die Integration in den Arbeitsmarkt ist.

Auch eine höhere Bildungsbeteiligung senkt das Armutsrisiko deutlich. Dies liegt zum einen daran, dass eine gute Ausbildung die Erwerbschancen erhöht, zum anderen ist aber auch bei gleicher Erwerbsintensität die Armutsrisikoquote der Mittel- und Hochqualifizierten niedriger als die der Geringqualifizierten. Auffallend ist hier, dass es bei Personen mit Migrationshintergrund kaum einen Unterschied in der Armutsrisikoquote mehr gibt, wenn Haushalte mit mittlerem und Haushalte mit hohem Bildungsniveau verglichen werden. Bei mittlerem Bildungsniveau ist die Armutsrisikoquote der Zugezogenen nicht viel höher als die der Ansässigen.

4.2 Paare mit Kindern

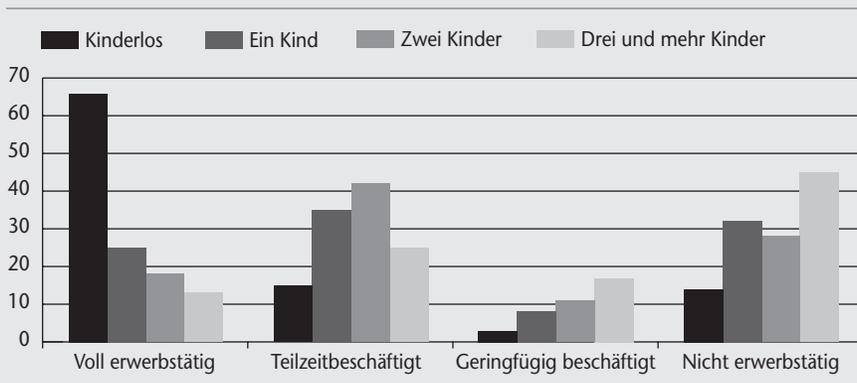
Die Gründung einer Familie ist für alle Beteiligten oft eine besondere finanzielle Belastung: Einerseits müssen mehr Personen als vorher von dem erwirtschafteten Haushaltseinkommen leben, zugleich steht weniger Zeit für die Erwerbsarbeit zur Verfügung. Meist schränkt zumindest ein Elternteil seine Erwerbstätigkeit ein oder gibt den Beruf ganz auf, um sich stattdessen um die Betreuung und Erziehung der Kinder zu kümmern. Politische Maßnahmen wie etwa das Kindergeld, das Ehegattensplitting oder das 2007 eingeführte Elterngeld zielen zwar darauf ab, die finanziellen Folgen dieser familiär bedingten Umstände zu mildern. In aller Regel können sie jedoch den Wegfall eines Einkommens und den Mehrbedarf durch Kinder nicht kompensieren. Dieser Abschnitt geht daher der Frage nach, wie sich die finanzielle Situation und das Armutrisiko von Familien – vor allem von Alleinerziehenden und Mehrkinderfamilien – in den vergangenen Jahren entwickelt haben. Dabei wird ein Schwerpunkt auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern gelegt.

Bei der Analyse des Erwerbsverhaltens von Eltern mit den Daten des SOEP zeigt sich ein starker Zusammenhang zwischen der Berufstätigkeit von Frauen und der Zahl ihrer Kinder. Während zwei Drittel der (noch) kinderlosen Frauen, die zwischen 1960 und 1980 geboren wurden, einer Vollzeitberufstätigkeit nachgehen, sind es ein Viertel der Frauen mit einem Kind und lediglich 13 Prozent der Frauen mit drei oder mehr Kindern (Abbildung II.7.2). Mütter von einem oder zwei Kindern sind am häufigsten teilzeitbeschäftigt, während fast die Hälfte der Mütter von drei oder mehr Kindern nicht erwerbstätig ist. Für Männer zeigt sich dieser Zusammenhang hingegen nicht, was auf die weit verbreitete traditionelle Arbeitsteilung hindeutet, bei der der Mann für die Erwerbstätigkeit und die Frau für die Kindererziehung zuständig ist. Von den Männern, die zwischen 1960 und 1980 geboren wurden, arbeiten 80 Prozent der Kinderlosen und 82 Prozent der Väter von drei und mehr Kindern Vollzeit.

Erwerbsstatus und Kinderzahl von Frauen*

Abbildung II.7.2

im Jahr 2007, in Prozent



* Geboren zwischen 1960 und 1980.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Jüngere Kinder brauchen mehr Betreuung als ältere Kinder. Das spiegelt sich im Zusammenhang zwischen dem Alter des jüngsten Kindes und der Erwerbstätigkeit der Mutter wider. Derzeit sind 70 Prozent aller Mütter, bei denen das jüngste Kind unter drei Jahre alt ist, nicht aktiv erwerbstätig, das heißt sie gelten vielleicht statistisch in der Phase der Elternzeit als erwerbstätig, üben de facto aber keine Erwerbstätigkeit aus. Im Kindergartenalter gilt dies für 42 Prozent der Mütter. Ist das Kind älter als zehn Jahre, sind es noch 28 Prozent. Die Mehrzahl der erwerbstätigen Mütter wählt eine Teilzeittätigkeit, nur ein Viertel aller Mütter mit älteren Kindern arbeitet Vollzeit.

Die Erwerbstätigkeit hängt auch von der Akzeptanz und der Verfügbarkeit von Fremdbetreuung ab. Mit dem im Jahr 2008 beschlossenen Ausbau der Kleinkindbetreuung bis zum Jahr 2013 reagiert die Politik auf den beobachteten Wandel, dass jüngere Frauen auch in den alten Bundesländern immer häufiger Familie und Beruf vereinbaren wollen. Derzeit ist jedoch eine flächendeckende Betreuung nur in den neuen Bundesländern gewährleistet. In Westdeutschland befanden sich 2008 12 Prozent der Unter-Dreijährigen in Betreuungseinrichtungen gegenüber 42 Prozent der gleichaltrigen Kinder in Ostdeutschland. Im Kindergartenalter werden 90 Prozent der Kinder in West- und 94 Prozent der Kinder in Ostdeutschland betreut. Hier bestehen allerdings weiterhin große Unterschiede zwischen der angebotenen Stundenzahl. Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ab drei Jahren wird in den alten Bundesländern weit überwiegend mit einer Vormittagsbetreuung abgedeckt. Über-Mittag-Betreuung oder Ganztagsplätze sind deutlich seltener als in den neuen Bundesländern. Die unterschiedliche Situation und die zugrunde liegenden historischen Entwicklungen und Präferenzen zeigen sich in der unterschiedlichen Beteiligung am Erwerbsleben von Müttern in den alten und neuen Bundesländern (Tabelle II.7.11): Während in Westdeutschland die Teilzeitbeschäftigung die am häufigsten gewählte Beschäftigungsform von Müttern mit älteren Kindern (ab sechs Jahren) ist, ist es in Ostdeutschland die Vollzeiterwerbstätigkeit.

Beteiligung am Erwerbsleben nach Alter des jüngsten Kindes und Wohnsitz der Mutter

Tabelle II.7.11

in Prozent

	Alter des jüngsten Kindes			
	unter 3 Jahren	zwischen 3 und 6 Jahren	zwischen 6 und 10 Jahren	zwischen 10 und 18 Jahren
Alte Bundesländer				
Vollzeit	7,3	10,3	12,2	20,3
Teilzeit	21,6	46,2	51,8	52,1
Nicht aktiv erwerbstätig	71,1	43,5	36,0	27,6
Neue Bundesländer				
Vollzeit	16,3	33,2	35,9	44,5
Teilzeit	17,4	31,7	33,6	28,7
Nicht aktiv erwerbstätig	66,3	35,1	30,5	26,8

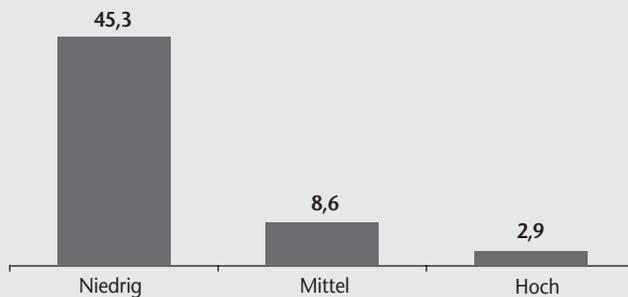
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2008b

Die Abhängigkeit der Erwerbstätigkeit von der Kinderzahl ist in anderen Staaten nicht in dem Maße ausgeprägt wie in Deutschland. Während hierzulande nur 36 Prozent der Mütter von drei Kindern unter 15 Jahren erwerbstätig sind, liegt die Quote in Schweden bei 76 Prozent, in der Schweiz, den Niederlanden oder Finnland bei etwa 60 Prozent (OECD, 2007, 46). Die Erwerbsbeteiligung der Eltern ist dabei auch international einer der Haupt-erklärungs-faktoren für die Armutsrisiken von Kindern (Whiteford/Adema, 2007). Zieht man die Daten des Sozio-oekonomischen Panels heran, so sind in Deutschland nur knapp 3 Prozent der Kinder, die in einem Elternhaus leben, in dem beide Erwachsenen arbeiten, von Armut bedroht. Leben Kinder hingegen in Haushalten, in denen niemand einer Erwerbsarbeit nachgeht, so sind über 45 Prozent durch Armut gefährdet (Abbildung II.7.3).

Armutsgefährdung von Kindern in Abhängigkeit von der Erwerbsintensität der Eltern

Abbildung II.7.3

Armutsrisikoquoten, im Jahr 2007, in Prozent



Armutsrisikoquote: Anteil der Personen mit einem bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen, Skala nach Citro/Michael, 2006) von weniger als 60 Prozent des Medians (Wert in der Mitte der Einkommensrangliste); Erwerbsintensität: niedrig = Durchschnittswert der Erwachsenen im Haushalt kleiner als 0,5 (geringfügig beschäftigt oder nicht erwerbstätig bei einem Erwachsenen oder maximal Teilzeitbeschäftigung und geringfügige Beschäftigung bei zwei Erwachsenen), mittel = Werte zwischen 0,5 und unter 0,75, hoch = Werte ab 0,75 (bei einem Erwachsenen Vollzeitbeschäftigung, bei zwei Erwachsenen mindestens eine Vollzeit- und eine Teilzeitbeschäftigung).
Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

Der Anteil der Familien mit drei und mehr Kindern unter 18 Jahren ist seit 1996 von 12 Prozent leicht auf 10,8 Prozent zurückgegangen. Der Rückgang verteilte sich dabei gleichmäßig auf die alten und neuen Bundesländer. Dabei werden allerdings nur Familien gezählt, deren ältere Kinder noch nicht volljährig geworden sind. Schaut man sich die endgültigen Kinderzahlen von Frauen längerfristig an, so zeigt sich ein deutlicher Rückgang der Mehrkinderfamilien: Von den Frauen, die in den Jahren 1931 bis 1941 geboren wurden, hatten noch 28 Prozent drei oder mehr Kinder – sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland. Von den zwischen 1952 und 1961 geborenen Frauen bekamen nur noch 15 Prozent drei und mehr Kinder.

In Mehrkinderfamilien steht durch die in Deutschland ausgeprägte Abhängigkeit der Erwerbsarbeit der Mutter von der Kinderzahl in der Mehrzahl der Fälle nur ein Einkommen für den Unterhalt der Familie zur Verfügung (BMFSFJ, 2008a). Gleichzeitig steigt der materielle Bedarf zur Versorgung der Kinder. Familien mit drei und mehr Kindern sind in

Deutschland häufiger von Armut bedroht als Familien mit weniger Kindern, allerdings ist ihre Armutsrisikoquote nicht besonders auffällig (Tabelle II.7.12). Die multivariate Regression hat ebenfalls gezeigt, dass Familien mit mehreren Kindern ein höheres ungewichtetes Einkommen zur Verfügung haben als Familien mit weniger Kindern. Das Alter der Kinder konnte nicht als ein signifikanter Einflussfaktor auf das Haushaltsnettoeinkommen belegt werden. Die geringere Erwerbstätigkeit von Müttern scheint daher zu einem Teil durch ein höheres Einkommen der Väter kompensiert zu werden.

4.3 Alleinerziehende

Alleinerziehende sind in Deutschland überdurchschnittlich häufig von Armut bedroht (Tabelle II.7.12). Aus der Perspektive der Kinder betrachtet lebt etwa ein Drittel aller armutsgefährdeten Kinder in Alleinerziehendenhaushalten. Die oft schlechte finanzielle Situation von Alleinerziehenden erklärt sich vor allem aus ihren eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten. Einem Alleinerziehendenhaushalt steht definitionsgemäß maximal ein Erwerbseinkommen zur Verfügung. Gleichzeitig muss auch die Kinderbetreuung von der oder dem Alleinerziehenden geleistet oder bezahlt werden. Viele Alleinerziehende können sich allerdings auf soziale Netzwerke und insbesondere auf die eigenen Eltern stützen (BMFSFJ, 2008b, 8). Aufgrund der besonderen Anforderungen an die Erziehung und Betreuung der Kinder wird im Folgenden nur die Situation von Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern betrachtet.

Kinderarmut und Haushaltstyp*

Tabelle II.7.12

	Kinder im jeweiligen Haushaltstyp	Anteil an allen armutsgefährdeten Kindern	Armutsrisikoquote des Haushaltstyps	Anzahl armutsgefährdeter Kinder
	in Prozent			in 1.000
Familien insgesamt	100,0	100,0	15,8	2.046
Paarhaushalte	84,6	60,9	11,7	1.246
Alleinerziehend	15,4	39,1	40,1	800
Alleinerziehend mit einem Kind	6,2	14,9	38,2	305
Alleinerziehend mit zwei und mehr Kindern	9,3	24,2	41,3	495
Paarhaushalt mit einem Kind	20,8	15,9	12,1	325
Paarhaushalt mit zwei Kindern	41,1	24,8	9,5	507
Paarhaushalt mit drei und mehr Kindern	22,7	20,2	14,1	414

* Auf Basis des SOEP 2006; Armutsrisiko: weniger als 60 Prozent des mit der neuen OECD-Skala gewichteten Pro-Kopf-Nettoeinkommens. Quelle: BMFSFJ, 2008a

Derzeit leben in Deutschland 1,57 Millionen Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern. Ihre Zahl ist seit 1996 in den neuen Bundesländern stabil geblieben, in den alten Bundesländern deutlich gestiegen. Da aber die Bevölkerungszahl im Osten stark gesunken ist, während sie im Westen noch bis 2002 gestiegen und danach nur leicht gesunken ist, hat sich der Anteil der Alleinerziehenden an allen Familienformen mit Kindern in beiden Landesteilen deutlich erhöht (Statistisches Bundesamt, 2008b): In den alten Bundesländern ist ihr Anteil an allen Familien von 13 auf 17 Prozent, in den neuen von 18 auf 26 Prozent gestiegen. Gemessen an der Bevölkerung über 18 Jahre sind aber nur 2,3 Prozent der Erwachsenen Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern. In Westdeutschland sind es 2,2 Prozent der erwachsenen Bevölkerung, in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) 2,7 Prozent. Über die Hälfte der Alleinerziehenden lebt bereits seit zehn oder mehr Jahren in dieser Lebensform. Allerdings bleiben nicht alle Alleinerziehenden dauerhaft in dieser Situation. Etwa ein Drittel der Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern lebt nach weniger als drei Jahren in einer neuen Partnerschaft (Brand/Hammer, 2002, 80 f.; BMFSFJ, 2008b).

Häufigste Ursache für das Alleinerziehen von minderjährigen Kindern ist die Scheidung: Über die Hälfte aller alleinerziehenden Frauen sind geschieden oder leben getrennt von ihrem Partner, ein Drittel sind ledig und 6 Prozent verwitwet. Bei den Vätern sind rund drei Viertel geschieden oder leben getrennt von ihrem Partner. Ledig oder verwitwet sind jeweils 13 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2008b). Alleinerziehende sind weit überwiegend Mütter. Gab es 1996 noch 14 Prozent alleinerziehende Väter im Westen und 10 Prozent im Osten, so liegt der betreffende Anteil heute bei 11 Prozent im Westen und 8 Prozent im Osten.

Die finanzielle Situation von Alleinerziehenden hängt mit der Zahl ihrer Kinder und diese wiederum mit der gewählten Form der Erwerbstätigkeit zusammen (Tabelle II.7.13). Eine Auswertung der SOEP-Daten zeigt, dass in Vollzeit erwerbstätige Alleinerziehende mit zwei Kindern mit 2.158 Euro pro Monat das höchste verfügbare Nettoeinkommen unter den Alleinerziehenden erreichen. Am wenigsten haben nicht erwerbstätige oder nur geringfügig erwerbstätige Alleinerziehende zur Verfügung.

Verfügbares Haushaltseinkommen von Alleinerziehenden nach Kinderzahl und Erwerbstätigkeit

Tabelle II.7.13

Monatliches Haushaltsnettoeinkommen von Alleinerziehenden* mit Kindern unter 16 Jahren, im Jahr 2007, in Euro

	Ein Kind	Zwei Kinder	Drei und mehr Kinder
Vollzeit	1.705	2.158	2.000
Teilzeit	1.404	1.568	1.900
Geringfügig beschäftigt	1.106	1.600	1.404
Nicht erwerbstätig	1.000	1.513	1.600

* Mütter geboren zwischen 1960 und 1980.

Quellen: SOEP, 2008; eigene Berechnungen

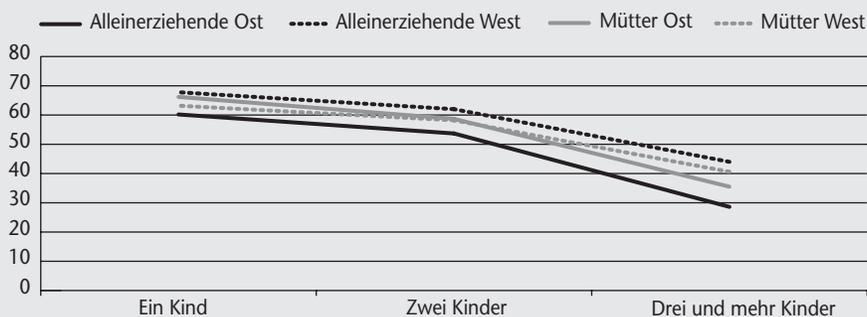
Alleinerziehende haben im Durchschnitt 1,4 Kinder unter 18 Jahren – und damit weniger Kinder als der Durchschnitt aller Mütter, der 1,7 Kinder beträgt.³ Zwei Drittel der westdeutschen Alleinerziehenden haben ein Kind unter 18 Jahren, 27 Prozent kümmern sich um zwei minderjährige Kinder und 6 Prozent um drei oder mehr Kinder. In Ostdeutschland haben fast drei Viertel der Alleinerziehenden ein Kind unter 18 Jahren, ein Fünftel hat zwei Kinder und 5 Prozent drei oder mehr Kinder. Eine Alleinerziehende mit zwei Kindern hat pro Kopf gerechnet nur die Hälfte des Geldes zur Verfügung, das ein vergleichbarer Paarhaushalt mit zwei Kindern hat (BMFSFJ, 2008b, 13).

Interessant ist der Vergleich der Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden und allen Müttern in den alten und neuen Ländern. Alleinerziehende in Westdeutschland sind etwas häufiger erwerbstätig als der Durchschnitt aller Mütter, in den neuen Bundesländern liegt die Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden hingegen unter dem Durchschnitt aller Mütter. Dieses Ergebnis ist zunächst unverständlich, da die Betreuungsmöglichkeiten in den neuen Ländern besser sind als in den alten. Generell zeigt sich ein großer Einfluss der Kinderzahl auf die Erwerbstätigkeit: Die Alleinerziehenden in den alten Bundesländern, die ein Kind haben, sind zu fast 68 Prozent aktiv erwerbstätig, von denen mit drei Kindern sind es noch 44 Prozent. Von Alleinerziehenden in den neuen Bundesländern mit einem Kind sind rund 60 Prozent aktiv erwerbstätig, von denen mit drei Kindern sind es nur noch knapp 29 Prozent.

Erwerbstätigkeit von Müttern und Alleinerziehenden nach Kinderzahl

Abbildung II.7.4

Anteil Erwerbstätiger, in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2008a

Einen Hinweis auf die Ursache der geringeren Erwerbstätigkeit alleinerziehender ostdeutscher Mütter liefert die Untersuchung der Teilzeitarbeitsmöglichkeiten: Teilzeittätigkeit ist vor allem in Westdeutschland und vor allem unter Frauen verbreitet, die verheiratet sind oder mit einem Partner zusammenleben (Tabelle II.7.14).

³ Diese durchschnittliche Kinderzahl ist nicht zu verwechseln mit der in der Regel ausgewiesenen Gesamtgeburtenrate von 1,4 Kindern pro Frau, die sich auf alle Frauen zwischen 15 und 45 Jahren bezieht und auch kinderlose Frauen berücksichtigt.

Erwerbsformen von Alleinerziehenden und Müttern in den alten und neuen Bundesländern

Tabelle II.7.14

	Alte Bundesländer		Neue Bundesländer*	
	Alleinerziehende	Alle Mütter	Alleinerziehende	Alle Mütter
Vollzeit	28,2	14,1	33,9	34,2
Teilzeit	36,5	44,5	23,0	27,6
Nicht aktiv erwerbstätig	35,2	41,1	43,2	38,2

* Einschließlich Berlin; Rundungsdifferenzen.
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2008b

Analysiert man die Hintergründe für diese Erwerbsmuster, so lässt sich ein Teil der Unterschiede auf die unterschiedliche Arbeitsmarktlage in den alten und neuen Bundesländern zurückführen. In den alten Bundesländern geben die Befragten als Hauptgrund für eine Teilzeittätigkeit familiäre Gründe an sowie die Betreuung von Kindern oder die Pflege eines Angehörigen (Tabelle II.7.15). Gerade 7 Prozent der westdeutschen Mütter nennen als Begründung, keine Vollzeitstelle gefunden zu haben. In den neuen Ländern machen dies hingegen 44 Prozent geltend. Besonders deutlich wird diese Verschiebung in der Generation der Mütter mit älteren Kindern, die keine zeitintensive Betreuung mehr brauchen: In den neuen Ländern geben 70 Prozent der befragten Teilzeitbeschäftigten mit Kindern zwischen 15 und 18 Jahren an, keine Vollzeitstelle gefunden zu haben, in den alten Ländern sind es demgegenüber nur 14 Prozent. Dort überwiegen die persönlichen Gründe bei der Entscheidung für eine Teilzeittätigkeit.

Gründe für die Annahme einer Teilzeittätigkeit

Tabelle II.7.15

	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
Vollzeitstelle war nicht zu finden	7	44
Betreuung von Kindern oder Pflege	43	27
Persönliche oder familiäre Gründe	44	19
Sonstige	6	10

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2008b

Der steigende Anteil der Alleinerziehenden an der Bevölkerung trägt daher gleich aus mehreren Gründen zum Anstieg des Anteils armutsgefährdeter Menschen bei: Alleinerziehende können aufgrund ihrer alleinigen Verantwortung für die Kinder insbesondere mit jüngeren Kindern nur bedingt erwerbstätig sein. Zudem finden sie häufiger als andere keine Vollzeitstelle. Ihr am Markt erwirtschaftetes Einkommen ist daher geringer. Das Einkommen des zweiten Elternteils, wie es in Paarhaushalten möglich wäre, steht Alleinerziehenden nicht zur Verfügung. Dem Anspruch auf Unterhalt wird nur bei der Hälfte der Alleinerziehenden regelmäßig und in voller Höhe vom anderen Elternteil entsprochen (Andreß, 2004, 4).

5 Fazit

Die Zunahme von Einkommensarmut in Deutschland erklärt sich zu einem nennenswerten Teil dadurch, dass mit den Alleinstehenden, den Alleinerziehenden und der Bevölkerung mit Migrationshintergrund drei Bevölkerungsgruppen in den vergangenen Jahren wesentlich zugenommen haben, die eine stark überdurchschnittliche Armutsrisikoquote aufweisen und deren relative Einkommensposition sich weiter verschlechtert hat. So ist die Armutsrisikoquote in der Teilbevölkerung der Ansässigen ohne die Alleinerziehenden zwischen 1996 und 2007 mit 1,3 Prozentpunkten nur halb so schnell gestiegen wie in der Gesamtbevölkerung. Dabei stellt die Bevölkerung mit Migrationshintergrund aber keine einheitliche Gruppe dar. So haben unter den Migranten Paare ohne Kinder ihre Einkommensposition verbessert und Paare mit einem Kind ihre Position gehalten. Alle anderen Haushaltstypen unter der ausländischen oder zugewanderten Bevölkerung haben sich demgegenüber verschlechtert. Die Zunahme der Einkommensungleichheit ist indes nur zu einem kleinen Teil auf Anteils- und Positionsverschiebungen der verschiedenen Haushaltstypen mit oder ohne Migrationshintergrund zurückzuführen. Sie erklärt sich vielmehr überwiegend durch den Anstieg der Einkommensungleichheit innerhalb der Gruppen. Diese ist auch bestimmend für das Niveau der Einkommensungleichheit insgesamt.

Den größten Einfluss auf das verfügbare Haushaltseinkommen haben der erreichte Bildungsabschluss und die Erwerbsbeteiligung der Erwachsenen. Darüber hinaus lässt sich beobachten, dass ältere Paare bessergestellt sind als jüngere. Westdeutsche haben mehr Einkommen zur Verfügung als Ostdeutsche, Migranten hingegen weniger als einheimische Haushalte. Ob Kinder, der Status alleinerziehend oder die Anzahl der Erwachsenen im Haushalt Einfluss auf die Einkommenshöhe haben, hängt davon ab, ob man die Einkommen pro Kopf oder äquivalenzgewichtete Einkommen vergleicht. In der Analyse mit dem ungewichteten Haushaltsnettoeinkommen zeigt sich hier ein positiver Zusammenhang. Betrachtet man ein äquivalenzgewichtetes Einkommen, so ist der Zusammenhang negativ. Die Deutung hängt davon ab, ob die finanzielle Belastung, die Kinder für ihre Eltern mit sich bringen, als Folge einer freiwilligen Entscheidung zur privaten Verantwortung gerechnet wird oder als vom Nettoeinkommen abzuziehende Unterhaltsaufgabe gewertet wird.

Das geringere Einkommen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund hängt vor allem mit den niedrigeren Bildungsabschlüssen und der daraus resultierenden schlechteren Stellung im Berufsleben zusammen. Darüber hinaus bleibt aber auch bei Berücksichtigung ihres Bildungs- und Erwerbsprofils der Befund bestehen, dass Migrantenhaushalte ein geringeres Einkommen als einheimische Haushalte erzielen. Alleinerziehende und Paare mit Kindern sind hingegen in ihrer Erwerbstätigkeit durch die Betreuung der Kinder eingeschränkt. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigkeit der Mutter und dem Alter und der Zahl der Kinder. Bessere Betreuungsmöglichkeiten und eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf könnten in dieser Bevölkerungsgruppe zu einer höheren Erwerbsbeteiligung beitragen.

Zusammenfassung

- Die Haushaltsgröße und -zusammensetzung hat sich seit Mitte der 1990er Jahre merklich und kontinuierlich geändert. Es gibt mehr Einpersonenhaushalte. Auch Paare ohne Kinder und Alleinerziehendenhaushalte haben an Bedeutung zugenommen, während die Bevölkerungsanteile kinderreicher Familien und besonders der Mehrgenerationenhaushalte gesunken sind.
- Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist gestiegen. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung entfällt dieser Zuwachs fast vollständig auf Paare ohne oder mit höchstens einem Kind. Mit Ausnahme der Alleinerziehenden lässt sich aber bei allen Haushaltsformen ein steigender Anteil der Migranten beobachten.
- Die Veränderung der Haushaltsstruktur hat die Einkommensungleichheit vor allem deshalb etwas erhöht, weil die Haushaltstypen mit hoher und steigender Ungleichheit an Bedeutung gewonnen haben. Verschiebungen der Einkommenspositionen zwischen den Haushaltstypen hatten dagegen nur geringen Einfluss, weil sich die Einkommensungleichheit zu über 90 Prozent durch die Ungleichheit innerhalb der einzelnen Gruppen erklärt.
- Der Anteil der Personen in relativer Einkommensarmut ist – außer bei Paaren ohne Kinder – bei allen Haushaltstypen gestiegen. Die Verschiebungen der Haushaltsstruktur können rund ein Viertel der Armutszunahme erklären. Betrachtete man statt der Gesamtbevölkerung die Bevölkerung ohne Alleinerziehende und ohne Personen mit Migrationshintergrund, wäre die Armut sogar nur halb so stark gestiegen.
- Das Haushaltsnettoeinkommen wird vor allem vom Bildungsstand und der Erwerbsbeteiligung des Haushalts bestimmt. Hinzu kommen die Lage des Wohnorts, ein Migrationshintergrund und das Alter der Erwachsenen. Paare mit Kindern und Alleinerziehende haben zunächst ein höheres Einkommen als Kinderlose. Gewichtet man allerdings das Einkommen mit Äquivalenzfaktoren, so haben sie weniger Einkommen zur Verfügung.
- Ausschlaggebend für die größeren Armutsrisiken von Migrantenhaushalten, Familien und Alleinerziehenden ist die Arbeitsmarkt-beteiligung. Während Migranten niedrigere Bildungsabschlüsse als Ansässige haben, wirken sich bei Müttern die Faktoren Zahl und Alter der Kinder hemmend auf die Erwerbsbeteiligung aus.

Literatur

Andres, Hans-Jürgen, 2004, Wenn aus Liebe rote Zahlen werden: Über die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren, 31. Jg., Ausgabe 31, S. 1–5

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2008, Lebenslagen in Deutschland: Der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, URL: http://www.bmas.de/coremedia/generator/26742/property=pdf/dritter_armuts_und_reichtumsbericht.pdf [Stand: 2009-01-25]

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2008a, Dossier: Armutsrisiken von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, Berlin

BMFSFJ, 2008b, Alleinerziehende in Deutschland – Potenziale, Lebenssituationen und Unterstützungsbedarf, Berlin

Brand, Dagmar / **Hammer**, Veronika, 2002, Balanceakt Alleinerziehende, Wiesbaden

Citro, Constance F. / **Michael**, Robert T. (Hrsg.), 2006, Measuring Poverty: A New Approach, Washington D. C.

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2008, SOEP-Monitor 1984–2007: Zeitreihen zur Entwicklung ausgewählter Indikatoren zu zentralen Lebensbereichen, Analyse-Ebene: Person, URL: http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/87721/soepmonitor_person2007-linked_de.pdf [Stand: 2009-03-23]

Hauser, Richard, 2008, Das Maß der Armut: Armuts Grenzen im sozialstaatlichen Kontext, in: Huster, Ernst-Ulrich / Boeckh, Jürgen / Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hrsg.), Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung, Wiesbaden, S. 94–117

Miegel, Meinhard / **Wahl**, Stefanie / **Schulte**, Martin, 2008, Von Verlierern und Gewinnern – Die Einkommensentwicklung ausgewählter Bevölkerungsgruppen in Deutschland, Bonn

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life, Paris

Riesen, Ilona, 2009, Der IW-Integrationsmonitor, in: IW-Trends, 36. Jg., Nr. 1, S. 1–17

SOEP – The German Socio-Economic Panel Study, 2008, SOEP Data 1984–2007, DVD, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Berlin

Statistisches Bundesamt, 2008a, Mikrozensus, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2008b, Familienland Deutschland: Ergänzende Tabellen, Wiesbaden

Whiteford, Peter / **Adema**, Willem, 2007, What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit or Work Strategy?, OECD Working Paper, No. 51, URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/30/44/38227981.pdf> [Stand: 2009-03-23]

III Wachstumspolitische Handlungsempfehlungen

Kapitel III.1

Christina Anger / Axel Plünnecke

Humankapitalbildung

Inhalt

1	Einleitung	200
2	Wachstums- und Verteilungseffekte von Humankapital	200
2.1	Bildung und Fachkräftemangel	200
2.2	Bildungsstand und Verteilung	203
2.3	Zwischenfazit	207
3	Handlungsempfehlungen	208
3.1	Studienberechtigtenquote erhöhen	208
3.2	Übergangsquote zum Studium erhöhen	213
3.3	Absolventenzahlen in MINT-Studiengängen erhöhen	214
4	Auswirkungen	217
	Zusammenfassung	219
	Literatur	220

1 Einleitung

Das Humankapital kann einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Wachstumskräfte in Deutschland leisten. Um dies zu erreichen, ist es nach dem in Kapitel I.1 verwendeten Wachstumsmodell nötig, den Humankapitalbestand zu erhöhen. Bereits in der Studie „Vision Deutschland“ hat das IW Köln den Reformcluster Humankapitalbildung als wichtiges wachstumspolitisches Handlungsfeld in eine nachhaltige Wachstumsstrategie eingebettet (IW Köln, 2005). Seit dem Jahr 2005 hat sich neben der geringen Dynamik der Veränderung des Humankapitalbestands ein zweites wachstumspolitisches Problem herauskristallisiert – der Fachkräftemangel insbesondere in den MINT-Bereichen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik).

Humankapital hat nicht nur eine wachstumspolitische Bedeutung. Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass ein geringer Bildungsstand einer Person eng mit dem Armutsrisiko verbunden ist, die Aufstiegsmobilität reduziert und damit die Einkommensperspektiven einschränkt. Verteilungspolitische Fragestellungen sind folglich eng mit bildungspolitischen Fragestellungen verknüpft.

In diesem Kapitel sollen zunächst Wachstums- und Verteilungseffekte des Humankapitals skizziert werden (Abschnitt 2). Danach wird ein Reformszenario entwickelt, das vor allem zur Stärkung des Humankapitalbestands und zur Reduzierung des Fachkräftemangels in den MINT-Bereichen beiträgt – und dabei die Potenziale von bildungsfernen Schichten stärker zu nutzen versucht (Abschnitt 3). Damit können Effizienz- und Verteilungsziele gemeinsam erreicht werden. Abschließend werden in Abschnitt 4 mögliche Auswirkungen des Reformszenarios kurz beschrieben.

2 Wachstums- und Verteilungseffekte von Humankapital

Im Folgenden werden die Wachstums- und Verteilungseffekte von Humankapital dargestellt. Dabei wird verdeutlicht, warum die derzeitigen Ergebnisse in Deutschland für Wachstum und Verteilung nicht optimal sind.

2.1 Bildung und Fachkräftemangel

Wie in Kapitel I.1 gezeigt wurde, ist der Bestand an Humankapital in einer Volkswirtschaft ein wichtiger Wachstumstreiber in dem verwendeten Wachstumsmodell des Sachverständigenrats. Durch höhere formale Abschlüsse, die allerdings nicht zulasten der Aussagekraft und Qualität der Abschlüsse gehen dürfen, kann die Entwicklung des Wachstums positiv beeinflusst werden. Der Wachstumspfad kann also verändert werden, indem die Investitionsquoten in Humankapital gesteigert werden.

Das IW Köln hat im Rahmen eines Humankapitalindex verschiedene Variablen für den Bestand an Humankapital untersucht und auf einer Skala von 0 bis 100 normiert (Anger, 2007). Deutschland erzielt im Vergleich zu anderen OECD-Ländern bei der Ausstattung mit formalen Bildungsabschlüssen besonders gute Werte. Dieses für sich genommen

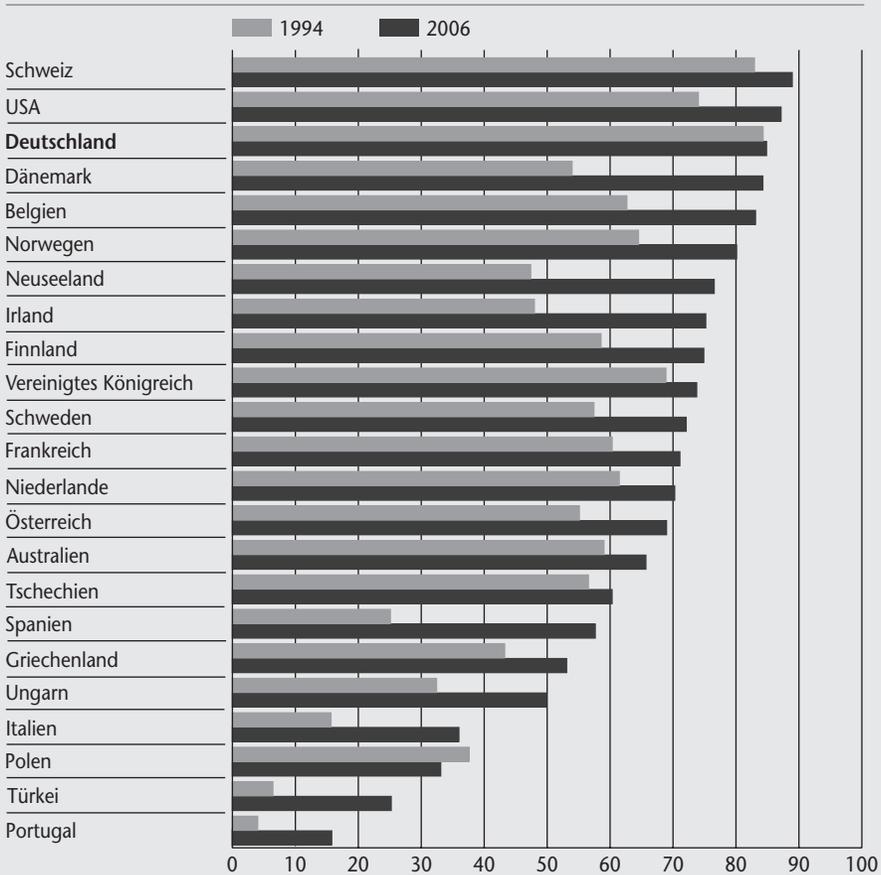
durchaus erfreuliche Ergebnis beruht vor allem auf einem hohen Anteil von Personen mit mindestens einer abgeschlossenen Berufsausbildung.

Auf den ersten Blick deutet das Ergebnis somit darauf hin, dass die Bevölkerung in Deutschland gegenwärtig relativ gut mit formaler Bildung ausgestattet ist. Dieses Ergebnis ist jedoch zu relativieren, wenn die im Rahmen des Wachstumsmodells der vorliegenden Studie besonders wichtige Veränderung des Humankapitalbestands in den letzten Jahren betrachtet wird. Für verschiedene OECD-Länder (bei denen es die Datenverfügbarkeit zuließ) ist die Entwicklung des Humankapitalbestands zwischen 1994 und 2006 in Abbildung III.1.1 dargestellt. Während sich viele OECD-Länder zum Teil deutlich verbessern konnten, hat sich die Situation in Deutschland in puncto Ausstattung mit formalen Bildungsabschlüssen kaum verändert. Zwar war der Anfangsbestand mit Humankapital in Deutschland relativ hoch, sodass weitere Steigerungen schwieriger waren als für Länder

Humankapitalposition im internationalen Vergleich

Abbildung III.1.1

IW-Humankapitalindex: Werte von 0 (schlechteste Bewertung) bis 100 (beste Bewertung)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von OECD, verschiedene Jahrgänge

von einem niedrigeren Niveau aus. Aber das Beispiel einiger anderer Länder – zum Beispiel der Schweiz – zeigt, dass auch von einem hohen Ausgangsniveau noch Verbesserungen erzielt werden können. Unabhängig davon hat diese Entwicklung zur Folge, dass einige Länder gegenüber Deutschland deutlich aufholen und dass Deutschland dabei ist, seinen Wettbewerbsvorteil in diesem Bereich zu verlieren. Höhere Arbeitskosten könnten in diesem Fall nicht mehr durch höhere Qualifikation ausgeglichen werden. Zumindest relativ gesehen hat sich die Position Deutschlands innerhalb des letzten Jahrzehnts gegenüber den anderen OECD-Ländern schon verschlechtert.

Besondere Bedeutung hat die Entwicklung des Anteils der Hochqualifizierten an der Bevölkerung. Der Bedarf speziell an hochqualifiziertem Humankapital hat sich in allen industrialisierten Volkswirtschaften deutlich erhöht, insbesondere in den letzten beiden Dekaden. Diese Verschiebung des Bedarfs hin zu hochqualifiziertem Humankapital ist vor allem auf den fortwährenden Strukturwandel hin zu einer forschungs- und wissensintensiven Gesellschaft zurückzuführen (Acemoglu, 2002; Reinberg/Hummel, 2003). Entscheidende Aspekte dieses Strukturwandels sind die Verbreitung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien, die damit verbundene Verdichtung von Arbeitsprozessen und der resultierende „skill-biased technological change“ (Siegel, 1999), der sich in einer kontinuierlichen Zunahme der Nachfrage nach hochqualifiziertem Humankapital äußert.

Besonders wichtig für die technologische Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft ist neben dem formalen Durchschnittsniveau der Bildungsabschlüsse eine ausreichende Anzahl an Absolventen der sogenannten MINT-Studiengänge: Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik. Zahlreiche Studien belegen gerade die Bedeutung des technischen Humankapitals für das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft (Crépon et al., 1998; Koppel, 2007). Dass ein hoher Anteil der Bevölkerung über diese Qualifikationen verfügt, ist somit für die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft von besonderer Bedeutung.

In einigen akademischen MINT-Qualifikationen sind die Absolventenzahlen in Deutschland jedoch zurückgegangen. Dieser seit Jahren anhaltende Negativtrend hat längst den Arbeitsmarkt erreicht. So kann aus dem Vergleich von gesamtwirtschaftlich zur Verfügung stehenden offenen Stellen und arbeitslos gemeldeten MINT-Fachkräften eine sogenannte MINT-Fachkräftelücke berechnet werden (Erdmann et al., 2009). Auf Basis der vom IW Köln im Rahmen des IW-Zukunftspanels erhobenen Meldequote lässt sich aus den der Bundesagentur für Arbeit (BA) gemeldeten offenen Stellen die Zahl der gesamtwirtschaftlich offenen Stellen ermitteln und monatsweise von August 2000 bis an den aktuellen Rand fortschreiben. Als Fachkräftelücke wird dann die aufsummierte Differenz aus den gesamtwirtschaftlich offenen Stellen und den arbeitslos gemeldeten Fachkräften definiert.

Mit einer Fachkräftelücke im MINT-Bereich in Höhe von rund 181.000 Personen war der Engpass im November 2000 am größten. Mit dem Zusammenbruch des New-Economy-Booms schrumpfte diese Lücke rasch. Von Januar 2003 bis März 2005 überwog die Zahl arbeitsloser Datenverarbeitungsfachleute sogar die gesamtwirtschaftliche Zahl offener Stellen. Die MINT-Fachkräftelücke, die in diesem Zeitraum vor allem aus fehlenden Ingenieuren bestand, sank auf ein Tief von knapp 20.000 Stellen. Mit dem Aufschwung

von 2005 bis Mitte 2008 wuchs die MINT-Fachkräftelücke wieder deutlich an und erreichte ein Hoch im September 2008 mit rund 144.000 fehlenden Fachkräften.

Diese Entwicklungen haben dazu geführt, dass es Unternehmen insbesondere in technischen Qualifikationsgruppen zunehmend schwerer fällt, geeignete hochqualifizierte Bewerber für die Besetzung offener Stellen zu finden. Damit sind erhebliche Wertschöpfungsverluste verbunden (Koppel/Plünnecke, 2009).

Zwar ist aufgrund des starken Abschwungs im Laufe des Jahres 2009 mit einem Rückgang der MINT-Fachkräftelücke zu rechnen. In mittelfristiger Perspektive ist jedoch wieder eine Zunahme zu erwarten, vor allem im Bereich der Ingenieurwissenschaften. Es ist davon auszugehen, dass die Ingenieurücke bis zum Jahr 2014 auf rund 219.000 und bis zum Jahr 2020 auf 426.000 ansteigt (Erdmann et al., 2009).

Insgesamt kann damit festgehalten werden, dass in Deutschland in den letzten Jahren der formale Bildungsstand der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter kaum gesteigert werden konnte. Damit sind aus dieser Wachstumsquelle kaum Impulse generiert worden. Ein Blick auf die Nachfrage nach technischen Qualifikationen zeigt, dass vielmehr das Gegenteil zu erwarten ist: Im Aufschwung haben erhebliche Engpässe an MINT-Fachkräften bestanden, die sich mittelfristig zu verstärken drohen und damit zu einer ernsthaften Begrenzung der langfristigen Wachstumsdynamik führen dürften.

2.2 Bildungsstand und Verteilung

Der Bildungsstand hat zudem große Auswirkungen auf die Verteilung. So ist das Risiko, arbeitslos zu werden, eng mit dem Bildungsstand einer Person verknüpft. Je höher die Qualifikation, desto geringer ist das Risiko, den Arbeitsplatz zu verlieren oder arbeitslos zu bleiben.

Werden die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten der OECD betrachtet, so wird deutlich, dass in Deutschland Menschen mit höherer Qualifikation ein viel geringeres Risiko haben, arbeitslos zu werden, als Personen mit einer niedrigeren Qualifikation. Während die Arbeitslosenquote bei Akademikern in Deutschland im Jahr 2006 bei 4,8 Prozent lag, war sie für Personen ohne Berufsausbildung deutlich höher (19,9 Prozent). Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung wiesen eine Quote von 9,9 Prozent auf (OECD, 2008). Im Zeitablauf hat sich die Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten deutlich schlechter entwickelt als die Quote der mittel- und hochqualifizierten Personen im Alter zwischen 25 und 64. So war im Jahr 1997 die Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten rund 2,9-mal so hoch wie die Quote unter den Hochqualifizierten. Im Jahr 2006 betrug die Relation bereits rund das 4,1-Fache (Abbildung III.1.2).

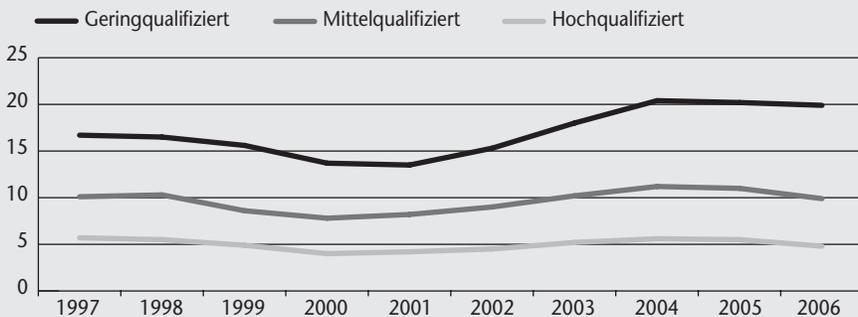
Eng verbunden mit den Arbeitsmarktchancen sind das Armutrisiko oder – anders betrachtet – die Chancen auf ein hohes Einkommen. In Kapitel II.7 wurde gezeigt, dass der Bildungsstand und der Umfang der Erwerbstätigkeit wichtige Determinanten für das Haushaltseinkommen sind. Darüber hinaus hat Kapitel II.6 verdeutlicht, dass der Bildungsstand die Einkommensmobilität beeinflusst. Ein hoher Bildungsstand wirkt sich signifikant positiv auf die Aufstiegsmobilität aus und reduziert signifikant die Abstiegsmobilität. So konnten die Hochqualifizierten ihren Einkommensvorsprung gegenüber den Mittel- und

Geringqualifizierten in dem betrachteten Zeitraum deutlich ausbauen – und zwar insbesondere in den Jahren von 2003 bis 2006 (Abbildung III.1.3).

Arbeitslosenquoten von gering-, mittel- und hochqualifizierten Personen in Deutschland

Abbildung III.1.2

im Alter zwischen 25 und 64 Jahren, in Prozent



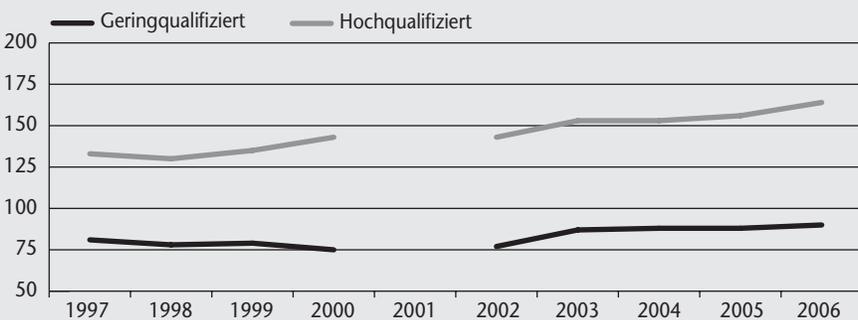
Geringqualifiziert = ohne Berufsausbildung/ohne Abitur; Mittelqualifiziert = Berufsausbildung oder Abitur;
Hochqualifiziert = Hochschulabschluss oder Meister/Techniker.

Quelle: OECD, 2008, 171

Relatives Einkommen von gering-, mittel- und hochqualifizierten Personen in Deutschland

Abbildung III.1.3

im Alter zwischen 25 und 64 Jahren, Index: Mittelqualifizierte = 100



Angaben für 2001 fehlen.

Quelle: OECD, 2008, 188

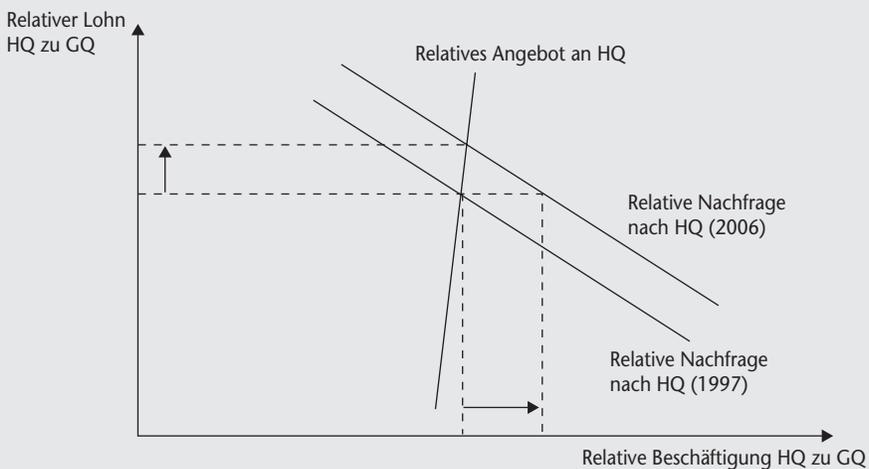
Zurückzuführen ist dies darauf, dass der technische Fortschritt in den Jahren von 1997 bis 2006 die Nachfrage nach Hochqualifizierten deutlich erhöht hat. Daraus resultiert eine Rechtsverschiebung der Nachfragekurve in Abbildung III.1.4. Der Bildungsstand der Bevölkerung im Alter zwischen 25 und 64 Jahren ist hingegen nicht gestiegen, weshalb sich die Angebotskurve nicht verschoben hat und das Arbeitsangebot Hochqualifizierter kaum ausgeweitet werden konnte. Aufgrund der somit veränderten Knappheiten sind Ver-

teilungseffekte zugunsten der Höherqualifizierten (HQ) entstanden: Entweder sind bei nicht flexiblen Löhnen ihre Beschäftigungschancen relativ deutlich auf Kosten einer höheren Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten (GQ) gestiegen (waagerechter Pfeil in Abbildung III.1.4) oder der Lohnabstand von Hoch- zu Geringqualifizierten hat deutlich zugenommen (senkrechter Pfeil). In Deutschland ist, wie die Abbildungen III.1.2 und III.1.3 gezeigt haben, eine Mischung aus beiden Effekten eingetreten.

Der Arbeitsmarkt für Hoch- und Geringqualifizierte in Deutschland

Abbildung III.1.4

1997 und 2006 im Vergleich



HQ: Hochqualifizierte; GQ: Geringqualifizierte.
Eigene Darstellung

Die Chance, einen hohen Bildungsstand zu erlangen und damit gute Arbeitsmarktchancen und ein hohes Einkommen zu erzielen, ist jedoch nicht für alle Personen gleich. In Deutschland hängt der Bildungserfolg stark vom sozioökonomischen Hintergrund ab. Besonders relevante Faktoren sind hier der Bildungshintergrund der Eltern und ein Migrationshintergrund (Anger et al., 2006).

In Deutschland erklärt der sozioökonomische Hintergrund eines Kindes 10,6 Prozent der Unterschiede in den Leseleistungen 15-jähriger Schüler im PISA-Test 2006 (Tabelle III.1.1). Dies bedeutet zwar gegenüber der ersten PISA-Erhebung 2000, bei der noch 15,8 Prozent der Varianz durch die Herkunft erklärt werden konnten, eine deutliche Verbesserung. Gleichwohl bleibt der Erklärungsbeitrag überdurchschnittlich (OECD-Durchschnitt: 9,5 Prozent). In Finnland erklärt die soziale Herkunft sogar weniger als 6 Prozent der Leistungsunterschiede. Auch in Dänemark, Italien und Spanien ist dieser Zusammenhang deutlich schwächer ausgeprägt als hierzulande.

Nun bedeutet ein größerer Varianzanteil noch nicht automatisch, dass der Kompetenzunterschied zwischen Schülern aus unterschiedlichen sozialen Gruppen besonders

groß sein muss. Die Steigung des sogenannten sozialen Gradienten in der Kategorie Lesen der PISA-Studie 2006 gibt die Größe des Unterschieds in der Leseleistung an, wenn Schüler aus verschiedenen gesellschaftlichen Schichten, aber mit ansonsten gleichen Merkmalen miteinander verglichen werden. Je größer die Steigung des sozialen Gradienten ist, desto größer ist der Kompetenzunterschied zwischen zwei Schülern, die aus unterschiedlichen, aber benachbarten gesellschaftlichen Schichten stammen. In Deutschland ist der Kompetenzunterschied zweier Schüler aus benachbarten gesellschaftlichen Schichten mit 35 Punkten fast doppelt so groß wie in Finnland.¹ Deutschland zählt damit zu den Ländern, in denen der Einfluss der Herkunft relativ hoch ist (Tabelle III.1.1).

Varianzaufklärung und Steigung des sozialen Gradienten Tabelle III.1.1
15-jähriger Schüler beim PISA-Test 2006 – Lesen

Land	Varianzaufklärung	Steigung sozialer Gradient	Land	Varianzaufklärung	Steigung sozialer Gradient
Belgien	12,1	37	Österreich	11,1	35
Dänemark	7,8	23	Polen	9,6	34
Deutschland	10,6	35	Portugal	15,5	39
Finnland	5,6	18	Schweden	8,1	28
Frankreich	13,3	37	Schweiz	11,2	32
Griechenland	10,6	32	Spanien	7,6	23
Irland	8,4	26	Tschechien	12,6	46
Italien	6,4	27	Ungarn	12,6	36
Niederlande	12,4	35	Vereinigtes Königreich	10,2	33
Norwegen	8,4	31			

Quelle: PISA-Konsortium Deutschland, 2007, 323

Diese Ungleichheiten verfestigen sich in weiteren Bildungsstufen. So ist die Chance von Akademikerkindern, eine weiterführende Schule zu besuchen, deutlich höher als von Nicht-Akademikerkindern. Im Jahr 2005 haben von den Akademikerkindern 88 Prozent die gymnasiale Oberstufe besucht, während dies von den Kindern, deren Vater nicht studiert hat, nur 46 Prozent waren. Von den Akademikerkindern, welche die gymnasiale Oberstufe erreicht haben, wechselten anschließend 94 Prozent an eine Hochschule, sodass insgesamt 83 Prozent der Akademikerkinder ein Studium aufgenommen haben. Dagegen gingen von den Nicht-Akademikerkindern nur 50 Prozent nach der gymnasialen Oberstufe an die Hochschule. Damit haben also im Jahr 2005 insgesamt nur 23 Prozent dieser Jugendlichen mit einem Studium begonnen (Tabelle III.1.2).

Eine ähnliche Entwicklung ist auch bei den Kindern mit einem Migrationshintergrund zu beobachten. Kinder ohne deutsche Staatsangehörigkeit erwerben seltener die Hoch-

¹ Technisch gesprochen bedeutet ein Wert von 35, dass bei einem Anstieg des sozioökonomischen Index um eine Standardabweichung die PISA-Testleistung im Lesen im Durchschnitt um 35 Kompetenzpunkte höher ausfällt.

Bildungsbeteiligung von Kindern nach dem akademischen Abschluss des Vaters

Tabelle III.1.2

im Jahr 2005, Angaben in Prozent

	Ausgangsbasis	Übergangsquote in die gymnasiale Oberstufe	Übergangsquote aus gymnasialer Oberstufe an die Hochschule	Anteil in der Hochschule
Kinder von Akademikern	100	88	94	83
Kinder von Nicht-Akademikern	100	46	50	23

Quelle: HIS, 2007, 8

Deutsche und ausländische Absolventen/Abgänger allgemeinbildender und beruflicher Schulen nach Abschlussarten

Tabelle III.1.3

im Jahr 2006, in Prozent der Wohnbevölkerung im jeweils typischen Abschlussalter

	Deutsche Absolventen/Abgänger		Ausländische Absolventen/Abgänger	
	männlich	weiblich	männlich	weiblich
Ohne Hauptschulabschluss	8,7	5,3	19,2	12,7
Mit Hauptschulabschluss	30,8	22,3	48,0	42,8
Mit mittlerem Abschluss	49,2	52,9	34,0	39,7
Mit Fachhochschulreife	14,7	13,6	8,0	7,6
Mit allgemeiner Hochschulreife	28,0	36,3	8,9	11,4

Doppelzählungen.

Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008, 274

schulreife und damit die Hochschulzugangsberechtigung, außerdem verlassen sie die Schule häufiger ohne einen Schulabschluss als Jugendliche mit deutscher Staatsangehörigkeit. Im Jahr 2006 haben 8,7 Prozent der männlichen deutschen Jugendlichen im typischen Abschlussalter die Schule ohne Abschluss beendet, während es bei den Schülern mit ausländischer Staatsangehörigkeit mehr als doppelt so viele waren (19,2 Prozent). Gleichzeitig haben 28 Prozent der deutschen Schüler im typischen Abschlussalter die Schule mit der allgemeinen Hochschulreife abgeschlossen, aber nur 8,9 Prozent aller ausländischen Schüler (Tabelle III.1.3).

Die unterschiedlichen Zugangschancen der verschiedenen sozialen Gruppen zu Bildungsangeboten determinieren auch ihre Position in der Einkommensverteilung.

2.3 Zwischenfazit

Ein hoher Bildungsstand der Bevölkerung kann sowohl das Wirtschaftswachstum als auch die Verteilungsgerechtigkeit positiv beeinflussen. Es ist daher wichtig, dass möglichst

viele Personen über einen möglichst hohen Bildungsstand verfügen. Um dies zu erreichen, sollten Reformmaßnahmen ergriffen werden, welche die Studienberechtigtenquote und die Übergangsquote zum Studium erhöhen. Darüber hinaus sollten die Absolventenzahlen in den MINT-Studiengängen gesteigert werden, da MINT-Kenntnisse eine besondere Bedeutung für die technologische Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft haben. Werden durch entsprechende Reformmaßnahmen diese drei Zielgrößen verbessert, dann kann die Bildungspolitik einen Beitrag dazu leisten, den bestehenden und zukünftigen Fachkräftemangel einzudämmen – und damit das Wirtschaftswachstum positiv beeinflussen.

Die bildungspolitischen Reformmaßnahmen sollten vor allem bei einer besseren Förderung der Gruppen ansetzen, deren Potenziale gegenwärtig noch nicht ausreichend genutzt werden. Dazu gehören Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Schichten oder mit Migrationshintergrund. Bildungsreformen, die zu einer Verbesserung der Startchancen dieser Personengruppen beitragen, können zu einer Verbesserung der Humankapitalausstattung der gesamten Bevölkerung führen und gleichzeitig das Verteilungsergebnis positiv beeinflussen, da über eine höhere Ausbildung bestimmter Personengruppen auch deren Einkommensposition verbessert werden kann.

3 Handlungsempfehlungen

Im Folgenden werden Reformmaßnahmen beschrieben, die dazu beitragen können, die Studienberechtigtenquote, die Übergangsquote zum Studium und die Absolventenzahlen in den MINT-Studiengängen zu erhöhen.

3.1 Studienberechtigtenquote erhöhen

Um die Studienberechtigtenquote zu erhöhen, sollten die frühkindliche Förderung quantitativ und qualitativ verbessert und mehr Leistungsanreize an den Schulen eingeführt werden. Beides kann dazu führen, dass insbesondere Kinder aus bildungsfernen Schichten und mit Migrationshintergrund mehr Kompetenzen erwerben, die sie wiederum in die Lage versetzen, höhere Schulabschlüsse zu erlangen. Gleichzeitig sollte die Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Bildungsgängen erhöht werden, damit einmal gewählte Bildungsgänge nicht den Zugang zu höheren Bildungsgängen versperren.

Frühkindliche Förderung ausbauen

Die Ursachen dafür, dass Bildungsarmut und damit fehlende Aufstiegschancen in manchen Familien von Generation zu Generation weitergegeben werden, sind schon in frühen Bildungsphasen zu suchen. Kinder aus bildungsfernen Schichten besuchen seltener einen Kindergarten oder eine Krippe als andere Kinder und können demnach weniger vom Nutzen einer Kindertagesbetreuung profitieren. So besuchen 93,4 Prozent der Kinder, deren Mütter über einen Hochschulabschluss verfügen, einen Kindergarten und 33,4 Prozent eine Krippe (Tabelle III.1.4). Die entsprechenden Werte für Kinder, deren Mütter über keinen Abschluss oder ausschließlich über einen Hauptschulabschluss verfügen, betragen 84,6 beziehungsweise 9,7 Prozent. Ähnliche Ergebnisse zeigen sich, wenn der Zusammen-

hang zwischen einem Migrationshintergrund der Eltern und dem Kindergarten- oder Krippenbesuch betrachtet wird. 90,2 beziehungsweise 22,4 Prozent der Kinder, deren Mutter in Deutschland geboren ist, besuchen einen Kindergarten beziehungsweise eine Krippe. Bei Kindern, deren Mutter nicht in Deutschland geboren ist, liegen die Anteilswerte mit 84,1 beziehungsweise 6,6 Prozent niedriger, vor allem im Krippenbereich.

Kindertagesbetreuung in Abhängigkeit vom Migrationshintergrund und dem Bildungsabschluss der Mutter

Tabelle III.1.4

in Prozent

	Unter-Dreijährige in einer Kindertageseinrichtung		Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt in einer Kindertageseinrichtung	
	Nein	Ja	Nein	Ja
Mutter in Deutschland geboren	77,6	22,4	9,8	90,2
Mutter nicht in Deutschland geboren	93,4	6,6	15,9	84,1
Kein Abschluss/ Hauptschulabschluss	90,3	9,7	15,4	84,6
Mittlere Reife	83,2	16,8	10,4	89,6
FH-Reife/Abitur	81,7	18,3	6,7	93,3
FH-/Hochschulabschluss	66,6	33,4	6,6	93,4

Quelle: DJI, 2008, 207

Um das Ziel einer höheren Studienberechtigtenquote zu erreichen, sollte schon sehr früh – also schon vor Schulbeginn – mit einer entsprechenden Förderung aller Kinder begonnen werden. Verschiedene empirische Studien haben gezeigt, dass insbesondere Kinder aus sozial schwachen Familien oder mit einem Migrationshintergrund von einer frühkindlichen Förderung profitieren können, indem sich ihre Startchancen für die weitere Bildungskarriere erhöhen (Spieß et al., 2003; Bos et al., 2004, 129; Cunha/Heckman, 2007; Restuccia/Urrutia, 2004). Daher ist die frühkindliche Förderung sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht auszubauen.

Da für Kinder ab dem Alter von drei Jahren schon ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz besteht und ein großes Angebot zur Verfügung steht, sollten vor allem die Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren ausgebaut werden. Dabei ist sicherzustellen, dass diese Betreuungsplätze nicht nur den Familien zur Verfügung stehen, die aufgrund des Wunsches nach einer besseren Vereinbarkeit mit ihrer Berufstätigkeit einen Betreuungsplatz benötigen. Denn ebenso wichtig ist es, den Zugang zur Unter-Dreijährigen-Betreuung den Familien zu eröffnen, die aufgrund ihres Bildungshintergrunds die eigenen Kinder nicht entsprechend fördern können oder wollen. Die Rendite von Bildungsinvestitionen ist nämlich zu Beginn des Lebens am höchsten und sinkt im Zeitablauf (Cunha/Heckman, 2007). Zwar sind viele Familien in der Lage, ihre Kinder sehr gut zu fördern. Gerade bildungsferne Familien benötigen hierbei jedoch häufig Unterstützung. So steigt die relative

Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, bei den Kindern, deren Eltern als höchsten Schulabschluss über einen Hauptschulabschluss verfügen, um 83 Prozent an, wenn die Kinder in einer Krippe betreut worden sind. Bei Kindern von Eltern, die selbst einen gymnasialen Abschluss haben, nimmt die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, durch den Krippenbesuch hingegen nur um 25 Prozent zu (Fritschi/Oesch, 2008).

Für die Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schulbeginn sollte die qualitative Verbesserung des bestehenden Betreuungsangebots im Vordergrund stehen. Es ist wichtig, den Bildungsauftrag in Kindertageseinrichtungen zu stärken. Der Elementarbereich kann nämlich die spätere Bildungskarriere der Kinder positiv beeinflussen, wenn er eine wichtige Funktion bei der Sozialisation und dem Erwerb von Basiskompetenzen übernimmt (Anger/Seyda, 2006). In den Kindergärten sollten daher verbindliche und bundesweit geltende Standards für die Inhalte des Bildungsangebots und die Kompetenzen festgelegt werden, über welche Kinder in einem bestimmten Alter verfügen sollten. Diese Standards ermöglichen nicht nur eine bessere Förderung der Kinder, sondern erleichtern auch die Evaluierung der Einrichtungen und die Einschätzung der Qualität des Bildungsangebots in einer Einrichtung.

Außerdem sind die Elternbeiträge anreizkompatibel zu gestalten. So sollten in den Kinderkrippen Unter-Dreijährige aus bildungsfernen Schichten weitgehend von den Gebühren befreit werden. Für Kinder ohne besonderen Förderungsbedarf dominiert dagegen die Betreuungsfunktion der Einrichtung, sodass deren Eltern die höchsten Gebühren zahlen sollten. Im Kindergartenalter zwischen drei und sechs Jahren sollte der Halbtagsplatz kostenfrei sein, wenn die Einrichtung nachweisen kann, dass sie die Bildungsstandards erfüllt. In diesem Fall kann der Kindergarten als erste Stufe des Bildungssystems für alle Kinder definiert werden. In den Randzeiten dominiert die Betreuungsfunktion, sodass hier wiederum Elternbeiträge erhoben werden sollten.

Die öffentliche Finanzierung der Kindertageseinrichtungen sollte auf ein Gutscheinsystem umgestellt werden, um die Nachfrageorientierung der Finanzierung zu stärken und die damit verbundenen positiven Effekte für Effizienzsteigerungen zu nutzen. Um Kinder aus bildungsfernen Schichten gesondert zu fördern, ist zu überlegen, den Nennwert des Gutscheins für diese Gruppe zu erhöhen. Damit ließe sich verhindern, dass Einrichtungen diese Kinder wegen des höheren Aufwands ablehnen, also „Rosinenpicken“ betreiben (Anger/Plünnecke, 2008, 24 ff.).

Bei vielen – insbesondere bildungsbenachteiligten – Kindern besteht oft ein erhöhter Förderbedarf im sprachlichen Bereich. Gerade für die Sprachentwicklung ist aber die Phase vor dem Alter von sechs Jahren von besonderer Bedeutung (Braun/Stern, 2007, 5 ff.). Deshalb sollte es in allen Bundesländern für alle Kinder im Vorschulalter verbindliche Sprachstandserhebungen geben, die im Bedarfsfall verpflichtende Fördermaßnahmen nach sich ziehen. Diese Reformmaßnahme bietet die institutionelle Voraussetzung dafür, dass sich herkunftsbedingte und individuelle Nachteile in der Frühphase der Bildungsbiografie nicht auf die weitere Bildungskarriere auswirken.

Eine gute Bildung im Elementarbereich setzt wiederum voraus, dass adäquat ausgebildetes Personal die Kinder betreut: Das Qualifikationsniveau der Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen ist dementsprechend zu erhöhen.

Schulische Förderung verbessern

Auch im Schulsystem sollten die Kinder und Jugendlichen besser als bislang gefördert werden (Klein, 2006, 111 ff.). Dafür ist der Ausbau der Schulen zu Ganztagschulen geeignet. Für Schüler aus bildungsfernen Schichten und solchen mit Migrationshintergrund zeigt sich, dass eine Ausdehnung der Bildungsinfrastruktur verbunden mit einem höheren Finanzmitteleinsatz zu besseren Bildungsergebnissen und größeren Bildungschancen führen kann (Krueger/Lindahl, 2001). Insbesondere die Unterschiede der Qualität des außerschulischen Lernumfelds tragen zu systematisch schlechteren Lernergebnissen von Schülern aus bildungsfernen Schichten bei (Entwisle et al., 1997). Der Vorteil der Ganztagschule liegt in einer längeren gemeinsamen Lernzeit, die eine bessere Rhythmisierung des Lernens erlaubt.

Darüber hinaus sollte die Förderinfrastruktur in den Schulen ausgebaut werden. Die flächendeckende Einführung der Ganztagschule kann dazu beitragen, dass Schüler mit Bildungs- und Entwicklungsrückständen stärker individuell durch die Fachlehrer gefördert werden. Einige Schüler sind daneben aber häufig auch auf weitere Unterstützungsmaßnahmen angewiesen – insbesondere wenn Erziehungsdefizite im Elternhaus bestehen. In diesen Fällen sollten Schulpsychologen eingesetzt werden. Mit diesen Angeboten werden gleichzeitig auch die Familien in ihrer Erziehungsfunktion unterstützt. Diese Maßnahmen helfen Schülern, die sich in familiären Krisen oder anderen Krisensituationen befinden. Gleichzeitig können sowohl die Kinder und Jugendlichen als auch die Eltern die Dienste der Schulen bei Erziehungsproblemen nutzen.

Um die Anreize der Schulen und Lehrer zu erhöhen, jeden Schüler bestmöglich zu fördern, sollten darüber hinaus den Schulen mehr Entscheidungsfreiheiten eingeräumt werden. Diese Freiheiten sind jedoch mit einer Rechenschaftspflicht zu verbinden. Um den Bildungserfolg jedes Schülers überprüfen zu können, ist – wie schon für den Vorschulbereich vorgeschlagen – die Vorgabe von verbindlichen Bildungsstandards hilfreich. Diese Bildungsstandards zielen auch darauf ab, die Zahl der Bildungsabbrecher und die Zahl der Schüler, die der sogenannten PISA-Risikogruppe zugerechnet werden, zu verringern. Durch die Orientierung der Bildungsstandards an einem Kompetenzstufenmodell wird die individuelle Förderung auf breiter Basis möglich. Davon profitieren nicht nur die schwachen Schüler. Auch Hochbegabte können durch die Orientierung der Schulen an Bildungsstandards in ihrer Entwicklung unterstützt werden. Um die Schüler optimal fördern und ihre Potenziale entwickeln zu können, ist eine diagnostische Grundlage erforderlich. Da in den Bildungsstandards die Inhalts- mit der Kompetenzdimension verknüpft wird, ist eine aussagekräftige Messung des jeweils erreichten Leistungsstands von Schulen (Schulevaluation) und von Lernenden (Individualdiagnostik) möglich.

Ein weiteres Instrument, mit dem die Anreize der Beteiligten dahingehend gelenkt werden können, jeden einzelnen Schüler möglichst so zu fördern, dass er sein bestmögliches Lernergebnis erzielt, ist ein zielorientiertes Vergütungssystem. Empirische Untersuchungen aus den USA zeigen, dass systematische Leistungszulagen zu signifikant besseren Schülerleistungen führen (Ladd, 1999; Cooper/Cohn, 1997). Die international überdurchschnittlich hohen Gehälter der Lehrer in Deutschland enthalten im Prinzip keine leistungsabhängigen Bestandteile. In Deutschland variiert das Gehalt hauptsächlich nach

Alter und Familienstand. Das Senioritätsprinzip sollte sowohl im Besoldungsrecht als auch in den Tarifverträgen nach und nach durch ein kombiniertes Zulagen- und Prämienmodell ersetzt werden, um damit mehr Leistungsgerechtigkeit herzustellen. Dieses Zulagen- und Prämienmodell kann die entgeltpolitische Differenzierung nach Schulformen auflösen und diese in eine nach Leistung, Verantwortung, Aufgaben und Zielorientierung ausgerichtete Differenzierung überführen. Es werden damit Anreize für besonderes oder überdurchschnittliches Engagement, hohe Verantwortungsbereitschaft und für Kompetenzbildung bei den Lehrern gesetzt (Klein/Stettes, 2009).

Durchlässigkeit erhöhen

Eine weitere Möglichkeit, die Studienberechtigtenquote zu erhöhen, kann eine größere Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Bildungsgängen sein. Bislang sind die Bildungsgänge in Deutschland relativ stark voneinander abgegrenzt, weil der Zugang oft von bestimmten formalen Qualifikationen abhängig gemacht wird. Betroffen sind davon alle Bildungsbereiche. Besonders große Potenziale für eine größere Durchlässigkeit gibt es im Bereich der beruflichen Bildung (Plünnecke/Werner, 2004, 59 ff.). Karrierewege, die mit einer Lehre beginnen und mit Fortbildungen fortgesetzt werden, führen bislang noch zu selten zu einem Hochschulstudium oder einer akademischen Weiterqualifizierung. Wer sowohl berufliche Fähigkeiten als auch wissenschaftliche Fach- und Methodenkenntnisse erlangen will, für den hält das deutsche Bildungssystem – mit Ausnahme dualer Studiengänge – wenige Bildungsangebote bereit, die verzahnt und zeiteffizient gestaltet sind.

Um die nachfolgenden Generationen höher zu qualifizieren, sind anspruchsvolle Qualifizierungsmodelle in der Berufsausbildung auszubauen und vermehrt Übergänge ins Hochschulsystem zu schaffen. Um die Zahl der Studienberechtigten zu erhöhen, ist die Möglichkeit für beruflich Qualifizierte, eine Hochschulzugangsberechtigung zu erlangen, von besonderer Bedeutung. Die Möglichkeit zur Höherqualifizierung sollte nicht an formalen Hürden scheitern. Vielmehr sollte die Kompetenz des Individuums für einen Zugang zur Höherqualifizierung entscheidend sein. Daher ist generell ein kompetenzgerechter Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte zu ermöglichen – beispielsweise durch Eingangsprüfungen der Hochschule.

Bislang ist der Hochschulzugang beruflich Qualifizierter in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Das Spektrum reicht vom Direktzugang (bei dem ein formaler Abschluss wie beispielsweise die Meisterprüfung gleichzeitig die Zugangsberechtigung zu einem Hochschulstudium darstellt) bis hin zur Hochschulzugangsprüfung (bei der das Bestehen einer Prüfung die Voraussetzung zur Aufnahme an der jeweiligen Hochschule ist). Die Regelungen sind darüber hinaus von der Art der Hochschule abhängig. Aufgrund der heterogenen und intransparenten Regelungen nehmen bisher nur wenige beruflich Qualifizierte ein Hochschulstudium auf. Zu einer Transparenzsteigerung könnte eine länderübergreifende Vereinbarung für einen offeneren Hochschulzugang beruflich Qualifizierter beitragen (Hollmann et al., 2009). Eine solche Basis wurde kürzlich durch die Kultusministerkonferenz geschaffen. Diese ist nun umzusetzen.

3.2 Übergangsquote zum Studium erhöhen

Durch eine bessere Förderung der Kinder und Jugendlichen sowie durch eine vereinfachte Zulassung beruflich Qualifizierter zum Studium kann zwar die Studienberechtigtenquote erhöht werden. Es ist damit aber noch nicht sichergestellt, dass diese Personen auch tatsächlich ein Studium aufnehmen. Insbesondere für Jugendliche aus einkommensschwachen Haushalten können die Dauer und die Kosten des Studiums einer Studienaufnahme entgegenstehen. Es ist daher wichtig, dass ausreichend Studienfinanzierungsangebote insbesondere für einkommensschwache Jugendliche bereitgestellt und mehr Studiengänge von relativ kurzer Dauer – zum Beispiel Bachelorstudiengänge – angeboten werden.

Studienfinanzierung sicherstellen

Entgegen der Annahme, dass sozial Schwache vom Staat besonders gefördert werden, ist die finanzielle Unterstützung für diese Personengruppe unter den Studierenden tatsächlich nicht wesentlich höher als für Studierende aus eher wohlhabenden Elternhäusern. Das Problem liegt in der Verteilung der vielen und unterschiedlichen öffentlichen Fördermittel. Fasst man alle Unterstützungsleistungen – zum Beispiel BAföG, Kindergeld und Steuerfreibeträge – zusammen, so fällt auf, dass bei Studierenden zwischen verschiedenen sozialen Herkunftsklassen kaum Unterschiede bestehen. Ein Studierender aus der niedrigsten sozialen Herkunftsgruppe, der nicht mehr bei seinen Eltern lebt, erhält gegenwärtig jährlich 5.720 Euro an öffentlicher Förderung. Mit rund 5.135 Euro pro Jahr fällt die Unterstützungsleistung für den Kommilitonen aus der höchsten sozialen Herkunftsgruppe nicht wesentlich niedriger aus. Besonders auffällig sind die hohen Steuertransfers für die Studierenden aus der höchsten sozialen Herkunftsgruppe (Schwarzenberger, 2008).

Somit bietet die bisherige Förderung trotz eines Volumens von insgesamt rund 7 Milliarden Euro keine Basis für eine zielgenaue Unterstützung von Studierenden der niedrigen und mittleren sozialen Herkunftsgruppen. Um die nachfrageorientierte Finanzierung der Hochschulen zu stärken, sollten an allen Hochschulen Studienbeiträge erhoben werden. Diese müssen aber durch ein bundesweites Studienfinanzierungssystem flankiert werden. Dessen Ziel ist ein Studium unabhängig von den Eltern und ohne die Angewiesenheit auf Nebenverdienste.

Den Zugang zur Studienfinanzierung soll jeder Hochschulzugangsberechtigte erhalten, der an einer Hochschule angenommen wird. Es ist wichtig, die Studienfinanzierung bundesweit zu organisieren, weil Einzellösungen der Länder ungleiche Bedingungen für die Studierenden hervorbringen, die Mobilität einschränken und überdies teuer sind. Ein reformiertes Studienfinanzierungssystem umfasst ein monatliches Bildungsbudget für jeden Studierenden, einen zielgenauen BAföG-Zuschuss, der nicht zurückgezahlt werden muss, sowie Zinssubventionen und Ausfallbürgschaften für Studienkredite. Mit diesen Maßnahmen erhalten Studierende aus mittleren und niedrigen sozialen Herkunftsgruppen bessere Bedingungen als heute. Sie könnten ihr Studium durch nicht rückzahlbare Zuschüsse und zinsgünstige Darlehen finanzieren (BDA et al., 2008).

Studiengänge verkürzen

Auch das vermehrte Angebot kürzerer Studiengänge, wie es mit der Umstellung von den Diplom- auf die Bachelor- und Masterstudiengänge erfolgt, kann dazu beitragen, die Studienübergangsquote zu erhöhen. Dies gilt insbesondere für risikoaverse Studenten.

Aufgrund des Strukturwandels verändert sich der Wert des spezifischen Humankapitals im Zeitablauf. Einige Qualifikationen werden am Arbeitsmarkt stärker nachgefragt, andere wiederum spielen eine geringere Rolle. Durch diese schwer zu prognostizierenden Effekte entsteht Unsicherheit für den in sein Humankapital Investierenden. Diese Unsicherheit drückt sich in einem Risikoaufschlag bei der Investitionsentscheidung aus. Beim Vergleich des herkömmlichen deutschen Universitätsstudiums mit Diplomabschluss mit dem Bachelor-/Masterabschluss zeigt sich ein zentraler Nachteil des bisherigen deutschen Systems.

Im Bachelor-/Mastersystem erlangt der Studierende nach den ersten drei Jahren des Studiums – abstrakt ausgedrückt – Informationen, inwieweit sich die Lohnprämie und die Arbeitsmarktchancen seines fachspezifischen Humankapitals verändert haben. Während im Diplomsystem lediglich eine große Investition in Höhe von fünf Jahren Studium (inklusive diesbezüglicher Opportunitätskosten) möglich ist, kann im Bachelor-/Mastersystem auch eine kleine Investition vorgenommen werden. Diese hat den Vorteil, dass der Investor neben der erwarteten Rendite aus dem Bachelorabschluss eine Realloption erhält, bei positiver Arbeitsmarktperspektive eine Zusatzinvestition bis zum Masterabschluss durchzuführen. Diese Möglichkeit führt dazu, dass bei Unsicherheit der Kapitalwert eines Bachelor-/Masterstudiums *ceteris paribus* über dem eines Diplomstudiums liegt.

Besonders stark wirkt sich dieser Effekt aus, wenn die erwartete Rendite des Studiums zu Studienbeginn unter dem Kalkulationszinssatz liegt. In dem Fall würde beim Diplomstudium aus bildungsökonomischer Sicht ein Studium unterbleiben. Bei einem Bachelor-/Mastersystem kann sich bei gegebener Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung der Lohnprämie jedoch das Bachelorstudium lohnen, da zusätzlich die Option des Masterabschlusses offensteht, die im Fall einer steigenden Lohnprämie eingelöst werden kann. Übersteigt der Wert der Option den negativen Kapitalwert des Bachelorstudiums, so ist die Aufnahme des Bachelorstudiums ökonomisch vorteilhaft (Plünnecke, 2003, 46 ff.).

Somit bieten aus bildungsökonomischer Sicht sogenannte konsekutive Studiengänge wie die Bachelor-/Masterstudiengänge die Möglichkeit, Folgeinvestitionen durchführen zu können. Studierende müssen sich also nicht schon zu Beginn des Studiums für eine lange Dauer festlegen. Möglicherweise können mehr Menschen zu höheren Abschlüssen motiviert werden, wenn somit die Schwelle zur Aufnahme eines Studiums sinkt und Anreize für spätere Masterabschlüsse bestehen. Dass die Zeitdauer eine relevante Größe für die Wahl eines Bachelorstudiums ist, verdeutlicht eine Studie des Hochschul-Informationssystem (HIS). Von den Bachelorstudienanfängern des Wintersemesters 2006/2007 haben 47 Prozent die kurze Studienzeit als einen Grund für die Wahl dieses Studiengangs genannt (HIS, 2008a).

3.3 Absolventenzahlen in MINT-Studiengängen erhöhen

Aufgrund des absehbaren MINT-Fachkräftemangels in Deutschland ist es von besonderer Bedeutung, die Absolventenzahlen in den MINT-Studiengängen zu erhöhen. Dazu

sind die bislang relativ hohen Abbrecherzahlen in diesen Studiengängen zu reduzieren. Zudem sollte darauf hingewirkt werden, dass mehr Personen sich für eine Ausbildung in einem dieser Studiengänge entscheiden.

Studienabbrecherzahlen verringern

Nach Angaben des HIS (2008b) lag die Studienabbrecherquote des gesamten Absolventenjahrgangs im Jahr 2006 bei 22 Prozent. Die Studienabbrecherquote fällt dabei aber über verschiedene Fachbereiche sehr unterschiedlich aus. So liegt sie bei Studierenden von Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften (MIN-Fächer) durchschnittlich bei 28 Prozent, während von den Studienanfängern in medizinischen Fächern nur 5 Prozent ihr Studium abbrechen. Auch innerhalb von Fachbereichen kann es große Unterschiede zwischen verschiedenen Studiengängen geben. Bei den technischen und ingenieurwissenschaftlichen Fächern (T-Fächer) weist das Bauwesen eine Studienabbrecherquote von 16 Prozent auf, während sie bei Maschinenbauern mit 34 Prozent gut doppelt so hoch ist. Somit ist gerade in den Fächern mit dem aktuell größten Fachkräftemangel die Abbrecherquote am höchsten. Es ist daher besonders wichtig, die Studienabbrecherquote zu reduzieren. Wichtige Abbruchgründe in den MINT-Studiengängen sind für die Studierenden vor allem Leistungsprobleme, Motivationsmangel, finanzielle Probleme und die Studienbedingungen (HIS, 2002; 2008b).

Die Motivationsmängel der Studienabbrecher rühren in den betrachteten Fachbereichen in erster Linie aus falschen Erwartungen hinsichtlich des Studiums. Sowohl an Universitäten als auch an Fachhochschulen gaben mehr als die Hälfte der Studienabbrecher dies als einen der Gründe für den Abbruch an. Häufig sorgen Fehleinschätzungen über Anforderungen, die eigene Leistungsfähigkeit oder berufliche Perspektiven für nicht erfüllte Erwartungen, die zu mangelnder Motivation und nicht ausreichenden Leistungen führen. Ein weiterer wichtiger Faktor für die fehlende Motivation ist das mangelnde fachliche Interesse, das von gut einem Viertel aller Studienabbrecher als einer der Abbruchgründe genannt wurde. An Universitäten war dies häufig sogar das entscheidende Motiv. An diesen Ursachen ist demnach anzusetzen, wenn die Studienabbrecherquote reduziert werden soll.

Zunächst sollte der Berufs- und Praxisbezug an den Hochschulen verstärkt werden. Ein Beitrag hierfür wäre die engere Zusammenarbeit der Hochschulen mit Vertretern aus der Wirtschaft im Rahmen von Seminaren, Workshops oder Exkursionen. Diese Maßnahmen könnten dazu führen, dass das fachliche Interesse der Studierenden im Laufe der Zeit seltener verloren geht und dadurch weniger von ihnen das Studium abbrechen. Bei einer Verbesserung der Studienstruktur an Universitäten sollte außerdem darauf geachtet werden, dass die Studiendauer reduziert wird.

Auch die Studienbedingungen sind entscheidende Faktoren für die hohen Abbrecherquoten. Aus Sicht der Bildungsordnungspolitik sind daher die Anreize der Hochschulen näher zu betrachten. Es fällt auf, dass die Höhe des Mittelzuflusses der Hochschulen keinen direkten Bezug zur Qualität der Ausbildung hat – Leistung und Budget sind für den Bereich Lehre also weitgehend entkoppelt. Lediglich knapp 2 Prozent der Mittel, welche die Landesregierungen ihren Hochschulen zuweisen, können je nach Resultat der Ausbildung schwanken. Fast das gesamte Budget für die Lehre wird somit als Angebotsfinanzie-

rung vergeben und ist also nicht an der Nachfrage durch die Studierenden oder an der Ausbildungsqualität ausgerichtet. Anders sehen die Anreize im Bereich der Forschung aus – dort spielt die Nachfrageorientierung eine wesentliche Rolle. Im Jahr 2005 mussten die Hochschulen rund 40 Prozent der insgesamt rund 9 Milliarden Euro für die Forschung im Wettbewerb bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft, bei sonstigen Projektgebern und bei Unternehmen einwerben (BDA et al., 2008).

Daher ist es angesichts der Anreizstrukturen verständlich, dass der Forschung innerhalb der Hochschulen derzeit eine größere Aufmerksamkeit als der Lehre geschenkt wird. Zur Stärkung der Lehre und zur Verbesserung der Studienbedingungen wäre es denkbar, mit den Hochschulen Zielvereinbarungen zu schließen, die unter anderem eine Reduzierung der Studienabbrecherquoten vorsehen könnten. Mittelfristig ist die Finanzierung der Lehre auf ein nachfrageorientiertes System umzustellen, um wirksame Anreize zur Senkung der Studienabbrecherquote zu schaffen.

Damit die Bedeutung finanzieller Probleme für einen Studienabbruch reduziert wird, ist die Studienfinanzierung – insbesondere für Studierende aus einkommensschwachen Familien – zu verbessern. Neben der finanziellen Unterstützung ist auch das Angebot von Infrastruktur zur Kinderbetreuung wichtig, um einen Studienabbruch zu vermeiden. Vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2013 entstehen in Deutschland – zusätzlich zu den bisherigen Ausbauplänen – 300.000 Betreuungsplätze für Kinder im Alter unter drei Jahren. Dieses Angebot an Kinderbetreuung sollte die Vereinbarkeit von Familiengründung und Studium verbessern. Besondere familiäre Belastungen für das Studium können so leichter geschultert werden. Ferner sollten Hochschulen innerhalb ihrer Prozesse und Strukturen ähnlich wie Unternehmen stärker nach Lösungen für solche Probleme ihrer Studierenden suchen.

Berufswahlverhalten verändern

Um die Absolventenzahlen in den MINT-Studiengängen zu steigern, sollte darauf hingewirkt werden, dass mehr Menschen eine Ausbildung in diesem Bereich aufnehmen. Dabei haben die MINT-Berufe die Besonderheit, dass sie zum einen am Arbeitsmarkt stark gefragt sind und zum anderen besondere Aufstiegschancen bieten. Untersuchungen des HIS (2007) zeigen, dass der Anteil der Studierenden aus bildungsfernen Schichten in den Ingenieurwissenschaften höher ist als beispielsweise in Medizin- oder in Sprach- und Kulturwissenschaften (HIS, 2007, 140).

Besonderes Potenzial für die Steigerung der MINT-Absolventenzahlen gibt es bei den Frauen. Obwohl MINT-Berufe hervorragende Perspektiven am Arbeitsmarkt und hohe Lohnpotenziale bieten, scheinen natur- und ingenieurwissenschaftliche Berufe für Frauen wenig attraktiv zu sein. Diese Entwicklung zeichnet sich schon sehr früh ab: So wählen Mädchen an der Schule seltener als Jungen Mathematik und Physik als Leistungsfächer. Junge Frauen sind in der Berufsausbildung in gewerblich-technischen Berufen stark unterrepräsentiert. Zudem präferieren junge Frauen an den Hochschulen eher sozial- und geisteswissenschaftliche Studiengänge. Entscheiden sich Frauen für MINT-Studiengänge, dann wählen sie eher Biologie, Bauingenieurwesen und Architektur – und nicht beispielsweise Elektrotechnik, Maschinenbau, Physik oder Informatik.

Für die Lösung des Nachwuchsproblems in den MINT-Studiengängen spielt die Gewinnung von Frauen daher eine zentrale Rolle. Wenn Frauen stärker für diese Engpass-Berufe gewonnen werden können, lässt sich ein marktlicher Prozess mit einem gleichstellungspolitischen Ziel vereinbaren. Denn in diesen Berufen bestehen für die Beschäftigten günstigere Lohnperspektiven als in vielen anderen Berufen.

Das Interesse von Mädchen und Frauen für MINT-Studiengänge zu erhöhen, ist nicht nur eine Aufgabe für das Bildungssystem, sondern für verschiedene Bereiche der Gesellschaft. Sie betrifft den Bildungssektor, den Arbeitsmarkt und die Familien. Wie mehrere Studien zur Fächer-, Studien- und Berufswahl gezeigt haben, resultiert das Image von Technik als Männerdomäne aus dem Zusammenwirken vielfältiger Faktoren. Eine hervorgehobene und letztlich verursachende Rolle scheinen dabei Geschlechter-Stereotype zu spielen. Im internationalen Vergleich ist dieses Muster in Deutschland stärker ausgeprägt als in den meisten anderen OECD-Ländern. Maßnahmen wie der „Girls’ Day“ können somit einen Baustein für die Überwindung dieser Stereotypen darstellen. In diesem Rahmen sind auch verschiedene Aktionen und Projekte der Wirtschaft (www.mintzukunft.de) und der Politik (www.komm-mach-mint.de) als wichtige Beiträge für ein verändertes Berufswahlverhalten von Frauen zu nennen (Schmidt et al., 2009).

4 Auswirkungen

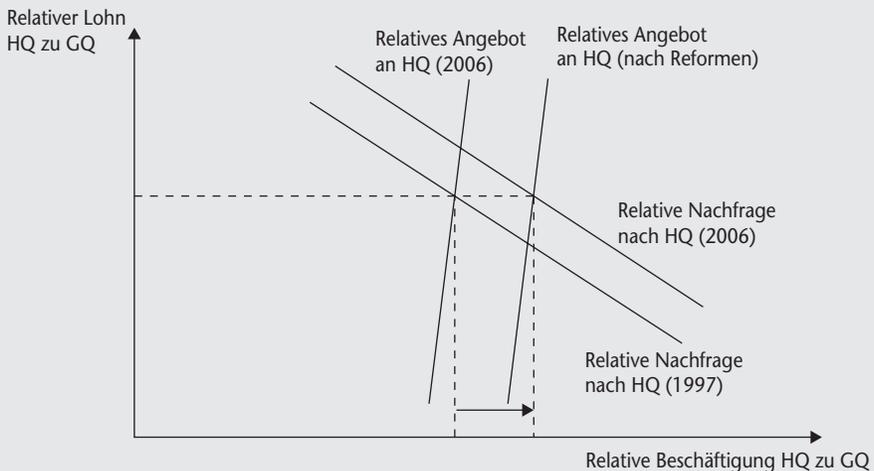
Zusätzliche Investitionen in die Bildungsinfrastruktur und eine größere Effizienz – durch mehr Autonomie und Wettbewerb der Einrichtungen – können auf dem Arbeitsmarkt zu einem steigenden Angebot an Hochqualifizierten und gleichzeitig zu einem sinkenden Angebot an Geringqualifizierten führen. Dadurch würde bei gegebener Nachfrageentwicklung die Differenz der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten der drei Qualifikationsgruppen (Gering-, Mittel- und Hochqualifizierte) reduziert. Insbesondere würde auch der Lohnabstand zwischen gering- und hochqualifizierten Personen kleiner. Abbildung III.1.5 verdeutlicht dies am Arbeitsmarktmodell. Steigt das relative Angebot an Hochqualifizierten deutlich an, so führt die Nachfrageerhöhung nach Hochqualifizierten nicht zu Verwerfungen der Einkommensverteilung – die relativen Löhne bleiben gleich.

Neben einer erhöhten Chancengerechtigkeit in der Gesellschaft können zusätzliche Bildungsinvestitionen auch Effizienzgewinne verursachen. Eine Untersuchung von Diekmann et al. (2008) zeigt, dass das Ausmaß an Bildungsarmut in der Gesellschaft durch Reformmaßnahmen im Bildungsbereich um rund 20 Prozent reduziert werden kann. Dadurch ließen sich allein die Kosten der Integration in die Berufsausbildung von derzeit jährlich rund 5,6 Milliarden Euro (Neumann et al., 2008) um ein Fünftel, also um mehr als 1 Milliarde Euro reduzieren.

Weiterhin kann durch die Reformmaßnahmen das Wirtschaftswachstum einer Volkswirtschaft angeregt werden. Berechnungen des IW Köln zeigen, dass das jährliche Bruttoinlandsprodukt in 15 Jahren gegenüber dem Status-quo-Szenario um rund 28,3 Milliarden Euro steigt, wenn ab sofort jährlich etwa 8 bis 10 Milliarden Euro zusätzlich in die Bildung investiert würden. Langfristig rentieren sich die Investitionen in Bildung in Form von

Der Arbeitsmarkt für Hoch- und Geringqualifizierte nach Bildungsreformen

Abbildung III.1.5



HQ: Hochqualifizierte; GQ: Geringqualifizierte.
Eigene Darstellung

höheren Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen mit einer realen Rendite von circa 8 Prozent. Ausgaben in Bildung sind damit eine langfristig rentierliche Investition. In der kurzen Frist übersteigen jedoch die Ausgaben die Einnahmen (Koppel/Plünnecke, 2009).

Ein ähnlich langfristig positives Ergebnis zeigt sich – bezogen auf das Angebot an hochqualifizierten MINT-Fachkräften – auch auf dem Arbeitsmarkt. Gelingt es durch bildungspolitische Reformmaßnahmen, die Übergangsquote von einer Studienberechtigung auf einen Studienbeginn auf 85 Prozent zu steigern, so nimmt erst in etwa fünf Jahren die Zahl der Studienabsolventen zu. Ebenfalls erst in fünf Jahren würde es sich auf dem Arbeitsmarkt auswirken, wenn der Anteil der MINT-Absolventen an allen Hochschulabsolventen von aktuell 32 Prozent auf 40 Prozent gesteigert werden würde. Die einzige Maßnahme mit einer relativ schnellen Wirkung ist die Reduzierung der Studienabbrecherquote. Insgesamt könnte durch diese Reformmaßnahmen der MINT-Fachkräftemangel im Jahr 2020 von prognostizierten rund 425.700 Fachkräften um etwa 264.400 auf rund 161.300 gesenkt werden (Erdmann et al., 2009).

Zusammenfassung

- Die Verbesserung der Ausstattung der Bevölkerung mit Humankapital ist ein wichtiger Treiber für das Wirtschaftswachstum. In den letzten Jahren konnte der formale Bildungsstand der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter kaum gesteigert werden. Ein Blick auf die technischen, mathematischen und naturwissenschaftlichen Qualifikationen zeigt weiterhin, dass in zurückliegenden Aufschwungsphasen auf dem Arbeitsmarkt erhebliche Engpässe an MINT-Fachkräften bestanden haben. Diese Engpässe werden sich mittelfristig wahrscheinlich verstärken und können so zu einer ernsthaften Begrenzung der langfristigen Wachstumsdynamik in Deutschland führen.
- Der Bildungsstand hat überdies große Auswirkungen auf die Einkommensverteilung, da er die Chance auf einen Arbeitsplatz und die Höhe der Einkommen beeinflusst. Die Chance, einen hohen Bildungsstand zu erlangen, ist jedoch nicht für alle Personen gleich. In Deutschland hängt der Bildungserfolg stark vom sozioökonomischen Hintergrund ab.
- Ein hoher Bildungsstand der Bevölkerung kann damit sowohl das Wirtschaftswachstum als auch die Verteilungsgerechtigkeit vergrößern. Die bildungspolitischen Reformmaßnahmen sollten vor allem bei einer stärkeren Förderung der Bevölkerungsgruppen ansetzen, deren Potenziale gegenwärtig nicht ausreichend genutzt werden. Das sind vor allem bildungsferne Schichten und Migranten.
- Zunächst sollten Maßnahmen ergriffen werden, mit denen sich die Studienberechtigtenquote steigern lässt. Dazu gehört, die frühkindliche Förderung quantitativ und qualitativ zu verbessern und mehr Leistungsanreize an den Schulen zu etablieren. Beides kann dazu führen, dass insbesondere Kinder aus bildungsfernen Schichten und mit Migrationshintergrund höhere Kompetenzen erzielen, die sie wiederum in die Lage versetzen, höhere Schulabschlüsse zu erwerben. Gleichzeitig sollte die Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Bildungsgängen erhöht werden, damit einmal gewählte Bildungsgänge nicht den Zugang zu höheren Bildungsgängen versperren.
- Weiterhin ist sicherzustellen, dass möglichst viele der Studienberechtigten auch tatsächlich ein Studium aufnehmen. Insbesondere bei Jugendlichen aus einkommensschwachen Haushalten können die Dauer und die Kosten des Studiums einer Studienaufnahme entgegenstehen. Es ist deshalb wichtig, dass ausreichend Studienfinanzierungsangebote insbesondere für einkommensschwache Jugendliche bereitgestellt und vermehrt Studiengänge von relativ kurzer Dauer – zum Beispiel Bachelorstudiengänge – angeboten werden.
- Aufgrund des absehbaren MINT-Fachkräftemangels ist es darüber hinaus von besonderer Bedeutung, die Absolventenzahlen in den MINT-Studiengängen zu erhöhen. Dazu sollten die bislang relativ hohen Abbrecherzahlen in diesen Studiengängen reduziert werden. Zudem ist darauf hinzuwirken, dass sich mehr Personen als bisher für eine Ausbildung in einem dieser Studiengänge entscheiden.

Literatur

- Acemoglu**, Daron, 2002, Technical Change, Inequality, and the Labor Market, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 40, No. 1, S. 7–72
- Anger**, Christina, 2007, Deutschlands Ausstattung mit Humankapital – Ergebnisse des IW-Humankapitalindikators, in: *IW-Trends*, 34. Jg., Nr. 3, S. 27–41
- Anger**, Christina / **Plünnecke**, Axel, 2008, Frühkindliche Förderung: Ein Beitrag zu mehr Wachstum und Gerechtigkeit, *IW-Positionen*, Nr. 35, Köln
- Anger**, Christina / **Plünnecke**, Axel / **Seyda**, Susanne, 2006, Bildungsarmut und Humankapital-schwäche in Deutschland, *IW-Analysen*, Nr. 18, Köln
- Anger**, Christina / **Seyda**, Susanne, 2006, Elementarbereich: Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), *Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: Eine bildungsökonomische Reformagenda*, Köln, S. 61–90
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung**, 2008, *Bildung in Deutschland 2008: Ein indikatoren-gestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I*, Bielefeld
- BDA** – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände / **BDI** – Bundesverband der Deutschen Industrie / **IW Köln** – Institut der deutschen Wirtschaft Köln / **Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft**, 2008, *Eckpunkte einer investitionsorientierten Hochschulfinanzierung, Ressourcen – Freiheit – Wettbewerb*, Essen
- Bos**, Wilfried / **Lankes**, Eva-Maria / **Prenzel**, Manfred / **Schwippert**, Knut / **Valentin**, Renate / **Walther**, Gerd (Hrsg.), 2004, *IGLU – Einige Länder der Bundesrepublik Deutschland im nationalen und internationalen Vergleich*, Münster u. a. O.
- Braun**, Anna Katharina / **Stern**, Elisabeth, 2007, Neurowissenschaftliche Aspekte der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kleinkindern, Expertise für die Enquetekommission „Chancen für Kinder“ des Landtags Nordrhein-Westfalen
- Cooper**, Samuel T. / **Cohn**, Elchanan, 1997, Estimation of a Frontier Production Function for the South Carolina Educational Process, in: *Economics of Education Review*, Vol. 16, No. 3, S. 313–327
- Crépon**, Bruno / **Duguet**, Emmanuel / **Mairesse**, Jacques, 1998, Research, Innovation, and Productivity: An Econometric Analysis at the Firm Level, in: NBER Working Paper, No. 6696, Cambridge (Mass.)
- Cunha**, Flavio / **Heckman**, James, 2007, The Technology of Skill Formation, in: *The American Economic Review*, Vol. 97, No. 2, S. 31–47
- Diekmann**, Laura / **Plünnecke**, Axel / **Seyda**, Susanne, 2008, *Sozialbilanz Familie: Eine ökonomische Analyse mit Schlussfolgerungen für die Familienpolitik*, *IW-Analysen*, Nr. 40, Köln
- DJI** – Deutsches Jugendinstitut, 2008, *Zahlenspiegel 2007: Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik*, München/Dortmund
- Entwisle**, Doris R. / **Alexander**, Karl L. / **Olson**, Linda Steffel, 1997, *Children, Schools, and Inequality*, Boulder (Colorado)
- Erdmann**, Vera / **Koppel**, Oliver / **Plünnecke**, Axel, 2009, *MINT-Mangel – Ausmaß, Fortschreibung und Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen Effekte*, Gutachten für Gesamtmetall, Köln

Fritschi, Tobias / **Oesch**, Tom, 2008, Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland: Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, Gutachten für die Bertelsmann Stiftung, Bielefeld

HIS – Hochschul-Informations-System, 2002, Studienabbruchstudie 2002 – Die Studienabbrecherquoten in den Fächergruppen der Universitäten und Fachhochschulen, URL: http://www.bmbf.de/pub/studienabbruchstudie_2002.pdf [Stand: 2008-07-11]

HIS, 2007, Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006, 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Berlin

HIS, 2008a, Bachelor! Was sonst?, HISBUS-Kurzinformation, Nr. 17, Hannover

HIS, 2008b, Die Entwicklung der Studienabbruchquote an den deutschen Hochschulen – Ergebnisse einer Berechnung des Studienabbruchs auf der Basis des Absolventenjahrgangs 2006, URL: <http://www.bmbf.de/pub/his-projektbericht-studienabbruch.pdf> [Stand: 2008-07-11]

Hollmann, Christian / **Neumann**, Michael / **Schmidt**, Jörg / **Werner**, Dirk, 2009, Perspektiven der dualen Berufsbildung: Aktuelle Reformüberlegungen zur Flexibilisierung, Differenzierung und Erhöhung der Durchlässigkeit, Köln, erscheint demnächst

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 2005, Vision Deutschland: Der Wohlstand hat Zukunft, Köln

Klein, Helmut, 2006, Allgemein bildendes Schulsystem: Deregulierung und Qualitätsstandards, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: Eine bildungsökonomische Reformagenda, Köln, S. 91–142

Klein, Helmut / **Stettes**, Oliver, 2009, Reform der Lehrerbesehtigung: Effizienzpotenziale leistungsgerechter Arbeitsbedingungen, IW-Positionen, Nr. 40, Köln

Koppel, Oliver, 2007, Ingenieurmangel in Deutschland – Ausmaß und gesamtwirtschaftliche Konsequenzen, in: IW-Trends, 34. Jg., Nr. 2, S. 41–53

Koppel, Oliver / **Plünnecke**, Axel, 2009, Fachkräftemangel in Deutschland: Bildungsökonomische Analyse, politische Handlungsempfehlungen, Wachstums- und Fiskaleffekte, IW-Analysen, Nr. 46, Köln

Krueger, Alan B. / **Lindahl**, Mikael, 2001, Education for Growth: Why and for Whom?, in: Journal of Economic Literature, Vol. 39, No. 4, S. 1101–1136

Ladd, Helen, 1999, The Dallas school accountability and incentive program: an evaluation of its impacts on student outcomes, in: Economics of Education Review, Vol. 18, No. 3, S. 313–327

Neumann, Michael / **Schmidt**, Jörg / **Werner**, Dirk, 2008, Volkswirtschaftliche Potenziale am Übergang von der Schule in die Arbeitswelt – Eine Studie zu den direkten und indirekten Kosten des Übergangsgeschehens sowie Einspar- und Wertschöpfungspotenzialen bildungspolitischer Reformen, URL: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_90745.htm [Stand: 2009-03-19]

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008, Bildung auf einen Blick, Paris

OECD, verschiedene Jahrgänge, Bildung auf einen Blick, Paris

PISA-Konsortium Deutschland, 2007, PISA 2006: Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie, Münster

- Plünnecke**, Axel, 2003, Bildungsreform in Deutschland: Eine Positionsbestimmung aus bildungsökonomischer Sicht, IW-Positionen, Nr. 4, Köln
- Plünnecke**, Axel / **Werner**, Dirk, 2004, Das duale Ausbildungssystem: Die Bedeutung der Berufsausbildung für Jugendarbeitslosigkeit und Wachstum, IW-Positionen, Nr. 9, Köln
- Reinberg**, Alexander / **Hummel**, Markus, 2003, Bildungspolitik: Steuert Deutschland langfristig auf einen Fachkräftemangel zu?, IAB-Kurzbericht, Nr. 9, Nürnberg
- Restuccia**, Diego / **Urrutia**, Carlos, 2004, Intergenerational Persistence of Earnings: The Role of Early and College Education, in: *The American Economic Review*, Vol. 94, No. 5, S. 1354–1378
- Schmidt**, Jörg / **Diekmann**, Laura-Christin / **Schäfer**, Holger, 2009, Die Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen: Indikatoren, Ursachen und Lösungsansätze, IW-Analysen, Nr. 51, Köln
- Schwarzenberger**, Astrid (Hrsg.), 2008, Public/private funding of higher education: a social balance, HIS: Forum Hochschule, Nr. 5/2008, Hannover
- Siegel**, Donald, 1999, Skill-biased Technological Change, Nottingham
- Spieß**, C. Katharina / **Büchel**, Felix / **Wagner**, Gert, 2003, Children's School Placement in Germany: Does Kindergarten Attendance Matter?, IZA Discussion Paper, No. 722, Bonn

Kapitel III.2

Michael Neumann / Holger Schäfer

Beschäftigungsmobilisierung

Inhalt

1	Geänderte Rahmenbedingungen am deutschen Arbeitsmarkt	224
2	Mobilisierung von Personengruppen mit erhöhtem Armutsrisiko	229
2.1	Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose	229
2.2	Teilzeitbeschäftigte	232
2.3	Haushalte mit Kindern	235
2.4	Personen mit Migrationshintergrund	236
	Zusammenfassung	241
	Literatur	242

steigerung überhaupt möglich ist. Vor der Krise, die von Turbulenzen auf den Finanzmärkten ausgelöst wurde, konnte die Arbeitslosigkeit deutlich zurückgedrängt werden. Im Jahr 2008 gingen erstmals mehr als 40 Millionen Menschen in Deutschland einer Erwerbstätigkeit nach. Doch die Auswirkung der Finanzmarktkrise auf die Realwirtschaft hat zu einem Einbruch der Nachfrage – vor allem der Auslandsnachfrage – nach deutschen Produkten geführt. Die Folgen in vielen Firmen sind Kurzarbeit und erste Entlassungen. Prognosen lassen vermuten, dass die Arbeitslosigkeit im Verlauf des Jahres 2009 erheblich steigen wird. Im Februar 2009 lag die Arbeitslosenquote bereits wieder bei 8,5 Prozent.

Da die mittel- und langfristigen Folgen der konjunkturellen Krise schwer abschätzbar sind, lohnt sich ein Blick in die Arbeitsmarkttheorie. Abbildung III.2.1 stellt den Arbeitsmarkt in der Partialanalyse dar. Arbeit wird als homogener Produktionsfaktor abgebildet, auf die Darstellung qualifikatorischer oder regionaler Unterschiede von Arbeitskräften wird verzichtet. Im Diagramm sind der Reallohn (w/p) und die Menge des Arbeitseinsatzes (L) an den beiden Achsen abgetragen. Das Schaubild enthält eine fallende Arbeitsnachfragekurve (LD_0) und ein reallohnunabhängiges¹ aggregiertes individuelles Arbeitsangebot (LS). Der Schnittpunkt dieser beiden Geraden ergibt eine Entlohnung, bei welcher der Arbeitsmarkt geräumt wäre. Die tatsächlich eingesetzte Arbeitsmenge und damit auch die Höhe der Arbeitslosigkeit (U) werden nun über das Zusammenspiel der Arbeitsnachfragekurve mit der Lohnsetzungskurve (WS) ermittelt.

Die Lohnsetzungskurve (WS) ist ein Konstrukt, mit dem der Zusammenhang eines kollektiv – also zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden – ausgehandelten Lohnsatzes und der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung abgebildet werden kann (Michaelis, 1998, 198; Hardege et al., 2008, 185). Bei der Ermittlung des Marktlohns tritt die Lohnsetzungskurve an die Stelle der aggregierten individuellen Angebotskurve. Die Lohnsetzungskurve hat einen steigenden Verlauf, mit zunehmender Beschäftigungsmenge fällt der vereinbarte Lohnsatz also höher aus. Dabei startet die Kurve an der Ordinate oberhalb eines Reallohns, mit dem sich ein Einkommen erzielen lässt, welches das Existenzminimum sicherstellt. Dieses Einkommen ließe sich bereits allein durch den Rückgriff auf Sozialleistungen des Staates erzielen. Lohnabschlüsse, die zu einem Verdienst unterhalb des Einkommensniveaus führen, das durch staatliche Leistungen erzielt werden kann, werden von den Tarifpartnern in Deutschland nicht vereinbart. Der Ordinatenabschnitt der Lohnsetzungskurve wird daher durch die staatliche Mindestsicherung bestimmt. Die gewerkschaftliche Lohnsetzungsmacht beziehungsweise die Stellung der Tarifpartner determinieren im Zusammenspiel mit der Lage der aggregierten individuellen Angebotskurve und der sozialstaatlichen Absicherung die Lage und Neigung der Lohnsetzungskurve. Je besser die Tarifpartner Außenseiterkonkurrenz auf dem Arbeitsmarkt verhindern können, desto weiter liegt die Lohnsetzungskurve von der aggregierten individuellen Arbeitsangebotskurve entfernt.

Bei gegebenem Verlauf von LD_0 , LS und WS ergibt sich ein gleichgewichtiger Lohn (w/p)₀, der mit einer Unterbeschäftigung von U_0 einhergeht. Hierbei kann es sich um ge-

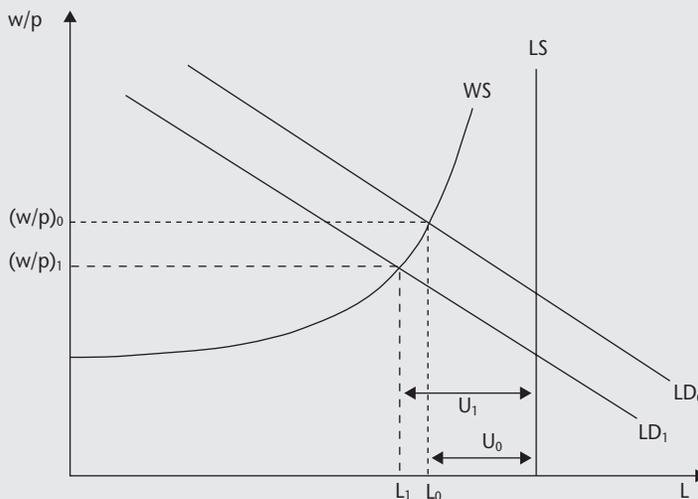
¹ In den meisten partialanalytischen Darstellungen des Arbeitsmarktes wird eine Angebotskurve mit steigendem Verlauf unterstellt. Im Diagramm mit Lohnsetzungskurve wird das Angebot dagegen vereinfacht als konstant angenommen. Diese Annahme eines lohnunabhängigen Arbeitsangebots beeinflusst die Folgerungen der Analyse indes nicht.

meldete Arbeitslosigkeit handeln. Genauso gut ist es möglich, dass Personen in Arbeitsmarktrisikogruppen sich mangels erwarteter Chancen auf einen Job nicht mehr als arbeitslos registrieren lassen und daher als nichterwerbstätig gelten. Mit der künstlichen Verknappung des Arbeitsangebots auf L_0 und der resultierenden Unterbeschäftigung U_0 kann der Lohn der Beschäftigten auf das Niveau $(w/p)_0$ gehoben werden, welches oberhalb des arbeitsmarkträumenden Lohns $(w/p)_{MR}$ liegt. Dadurch lohnt sich für die Beschäftigten die Durchsetzung der kollektiv vereinbarten Löhne.

Die konjunkturelle Krise hat in vielen Betrieben die Arbeitsnachfrage einbrechen lassen. Dies ist in Abbildung III.2.2 durch eine Verschiebung der Arbeitsnachfragekurve LD_0 nach links auf LD_1 abgetragen. Das heißt: Zum jeweilig zu zahlenden Reallohn wird von den Unternehmen weniger Arbeit nachgefragt. Die Konsequenz ist ein Rückgang der Entlohnung auf $(w/p)_1$ und ein Anstieg der Arbeitslosigkeit auf U_1 . Dies sind die Folgen der Krise auf dem Arbeitsmarkt. Je weniger dabei die Löhne kurzfristig nachgeben, desto höher wird der Anstieg der Arbeitslosigkeit ausfallen. Kurzarbeit verbunden mit entsprechendem Lohnverzicht kann die Unternehmen entlasten und Arbeitslosigkeit verhindern. Die Idee einer Beschäftigungsmobilisierung – also einer Steigerung der Erwerbstätigkeit – wirkt vor diesem Hintergrund indes zunächst unrealistisch.

Arbeitsmarktdiagramm: Auswirkungen der Konjunkturkrise

Abbildung III.2.2



Eigene Darstellung

Die wirtschaftliche Krise ist zwar eine konjunkturelle Erscheinung. Sie wird allerdings auch Konsequenzen haben, die über den Konjunkturzyklus hinausreichen. In einigen Branchen sind bereits strukturelle Probleme sichtbar geworden. Mittelfristig ist als Folge der Krise daher mit einem Strukturwandel zu rechnen. Ist auch dieser bewältigt, wird die

Nachfrage nach Arbeitskräften wieder auf ihr altes Niveau ansteigen. Dies kann allerdings – angesichts der für diesen Strukturwandel wenig geeigneten Institutionen – in Deutschland eine Zeit dauern (Blanchard, 2006). An dem konjunkturellen Charakter des aktuellen Nachfrageeinbruchs bestehen derzeit aber keine Zweifel.

Die politisch diskutierten und die bereits durchgeführten Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise sind darauf ausgerichtet, den Einbruch der Arbeitsnachfrage abzufedern. Mit zwei Konjunkturpaketen versucht der Staat, die Wirtschaft anzukurbeln und Entlassungen zu vermeiden. Ganz im keynesianischen Sinne wird fehlende Auslandsnachfrage dabei in erster Linie durch zusätzliche inländische Staatsnachfrage ersetzt.

Insgesamt 6,5 Milliarden Euro gibt der Bund nach diesen Plänen mehr aus für Bildung sowie 3,5 Milliarden Euro mehr für kommunale Infrastruktur. 5 Milliarden Euro stehen zudem als Umweltprämie für die Verschrottung alter Autos, 4 Milliarden Euro für Verkehrsprojekte, Gebäudesanierung und Modernisierung der IT-Infrastruktur sowie 900 Millionen Euro für die Forschung in mittelständischen Unternehmen zusätzlich zur Verfügung. Die Bundesländer stellen 3,3 Milliarden Euro für kommunale Investitionen extra bereit. Insbesondere das Vorziehen geplanter und ohnehin längst überfälliger Investitionen in Bildung und Infrastruktur ist aus konjunkturellen Gesichtspunkten sinnvoll. Zur direkten Verhinderung von Entlassungen hat die Bundesregierung zudem die Bezugsdauer des Kurzarbeitergelds von zwölf auf 18 Monate verlängert. Die Verordnung ist befristet auf ein Jahr. Sie gilt ab dem 1. Januar 2009 und damit für jene Arbeitnehmer, deren Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis zum 31. Dezember 2009 entsteht. Eine weitere Verlängerung auf 24 Monate ist beschlossen. Die Bundesagentur für Arbeit zahlt im Fall von Kurzarbeit 60 Prozent des Nettolohns, der durch die verkürzte Arbeitszeit wegfällt. Eltern erhalten wie beim Arbeitslosengeld 67 Prozent. Mit der Reform der Einkommensteuer soll zudem der Inlandskonsum gestärkt werden.

Die Maßnahmen sind zwar im Angesicht der weltweiten Krise, welche die Gefahr einer kumulativen Destabilisierung in sich birgt, sinnvoll. Ihre Langfristfolgen aber sind bedenklich. Die Unternehmen sind von der derzeitigen Krise nicht einheitlich getroffen. Insbesondere das exportorientierte Produzierende Gewerbe leidet. Deshalb profitiert es auch am meisten von den staatlichen Maßnahmen wie der Ausdehnung des Kurzarbeitergelds. Zudem werden mit einigen Maßnahmen direkt bestimmte Branchen begünstigt, beispielsweise im Fall der sogenannten Umweltprämie die Automobilindustrie. Diese gestützten Branchen befinden sich möglicherweise jedoch nicht nur in einem konjunkturellen Tief, sondern auch in einer Strukturkrise. Gerade an der amerikanischen Automobilindustrie, die auch in den besseren letzten Jahren Verluste gemacht hat, kann man dies deutlich ablesen. Subventioniert man aber eine Branche in einer Strukturkrise, verzögert man damit auch die notwendigen strukturellen Reformen und verlängert so diese Krise. Die Wirkung der eingeleiteten Maßnahmen ist in mittelfristiger Sicht damit als ambivalent einzustufen.

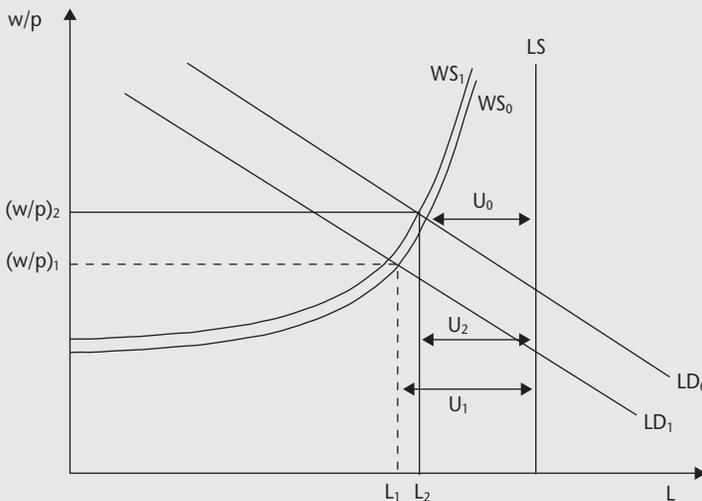
Besonderen Schaden in den von der Krise betroffenen Branchen können in dieser Situation Lohnerhöhungen anrichten. Das Argument einer steigenden Kaufkraft im Inland infolge solcher Lohnerhöhungen trägt nur begrenzt. Die Unternehmen müssen nämlich bei höheren Löhnen und geringerer Arbeitsnachfrage weitere Entlassungen vornehmen, was die Kaufkraft wiederum senkt und die verbliebenen Erwerbstätigen zur Alimentierung der

zusätzlich Entlassenen zwingt. Auch die Diskussion um Mindestlöhne birgt in der aktuellen Situation besondere Gefahr: Mindestlöhne suggerieren auch den Beschäftigten, die oberhalb des Mindestlohns entlohnt werden, entsprechende Ansprüche auf Lohnsteigerungen. Mindestlöhne können damit die Lohnsetzungskurve nach oben verschieben, was in Zeiten der Konjunkturkrise direkt kontraproduktiv wirkt.

Bleiben die aggregierte individuelle Arbeitsangebotskurve und die Lohnsetzungskurve in ihrer Lage und Neigung unverändert, wird am Ende der Krise der Arbeitsmarkt theoretisch wieder zur Ausgangskonstellation zurückkehren. Dies erscheint aber gerade bei der Lohnsetzungskurve unwahrscheinlich. Während die Arbeitnehmer in der Krise zur Rettung ihrer Arbeitsplätze zum Verzicht auf weitere Lohnerhöhungen geneigt sind, werden sie am Ende der Krise dazu kaum noch bereit sein. Die zu diesem Zeitpunkt noch Beschäftigten (in Abbildung III.2.3 die Menge L_1) sehen sich dann einer wieder ansteigenden Arbeitsnachfrage gegenüber (Verschiebung der Kurve zurück nach LD_0) – die Belegschaft wird aufgestockt. Die Möglichkeit, höhere Lohnforderungen durchzusetzen, ist gegeben. Dies gilt insbesondere, da die zuvor in der Krise entlassenen Arbeitskräfte sich jetzt als sogenannte Arbeitsmarkt-Outsider erst wieder einarbeiten müssen. Die Produktivität der verbliebenen Arbeitskräfte ist in der Krise aufgrund der getätigten Entlassungen gestiegen. Damit haben sich auch die Verhandlungsposition und die Marktmacht dieser Arbeitsmarkt-Insider verbessert. Damit droht eine Verschiebung der Lohnsetzungskurve nach links auf WS_1 . In diesem Fall würde es nach der Krise eine höhere Unterbeschäftigung (U_2) geben als vor der Krise (Abbildung III.2.3).

Arbeitsmarktdiagramm: Langfristige Folgen der Krise bei schneller Lohnanpassung

Abbildung III.2.3



Eigene Darstellung

Um dies zu verhindern und stattdessen eine erfolgreiche Beschäftigungsmobilisierung einzuleiten, muss am Ende der Krise die Position der Outsider am Arbeitsmarkt gestärkt werden. Staatlich alimentierte Kurzarbeit reicht dafür nicht aus – dieses Instrument federt die Wirkung der Konjunkturkrise lediglich ab. Es besteht dadurch sogar die Gefahr, dass die bestehenden Arbeitsverhältnisse zementiert werden und Konkurrenz am Arbeitsmarkt verhindert wird. Das benachteiligt diejenigen, die bereits jetzt keinen Arbeitsplatz finden. Gerade Risikogruppen am Arbeitsmarkt – vor allem Geringqualifizierte, aber auch Teilzeiterwerbstätige, Personen mit Kindern oder mit Migrationshintergrund – leiden unter der fehlenden Möglichkeit, eine ernst zu nehmende Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt darzustellen. Sie finden sich deshalb auch weit häufiger als der Durchschnitt unter den Einkommensarmen wieder.

2 Mobilisierung von Personengruppen mit erhöhtem Armutsrisiko

2.1 Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose

Langzeitarbeitslose und Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind besonders schwer in Beschäftigung zu bringen. Beide Gruppen leiden unter einem Nachteil: Ihre Produktivität ist nur gering. Das für eine höhere Produktivität erforderliche Humankapital haben sie entweder nie erworben oder es ist im Laufe einer langen Arbeitslosigkeit erodiert. Eine geringe individuelle Produktivität führt erstens zu geringeren Arbeitsmarktchancen. Einfache Tätigkeiten, die keine besonderen Anforderungen an das Humankapital stellen, sind vergleichsweise leicht und kostengünstig durch Maschinen ersetzbar, wobei der technische Fortschritt das Verhältnis fortlaufend zuungunsten der menschlichen Arbeit verschiebt. Zweitens müssen geringproduktive Arbeitnehmer mit einer höheren Arbeitsplatzunsicherheit rechnen. Da sie vorwiegend einfache Tätigkeiten ausüben und somit über wenig betriebsspezifisches Humankapital verfügen, verlieren sie im Krisenfall als Erste ihren Arbeitsplatz. Wenn sich nämlich die konjunkturelle Lage wieder besser darstellt, finden Arbeitgeber leicht Ersatz: Sie müssen Geringqualifizierte nicht langwierig suchen und einarbeiten. Drittens reduziert die geringe Produktivität die Verdienstmöglichkeiten der Geringqualifizierten. Im Gleichgewicht stimmen die Arbeitskosten – bei denen der Lohn die wichtigste Rolle spielt – und die Grenzproduktivität des Arbeitnehmers überein. Ein geringer Marktlohn korrespondiert aber nicht unbedingt mit geringen Anspruchslöhnen. Diese werden vor allem durch das System der sozialen Sicherung determiniert und liegen daher oft deutlich über dem Gleichgewichtslohn. Aus den drei genannten Problemfeldern ergeben sich drei wirtschaftspolitische Ansätze, um Personen mit geringer Arbeitsproduktivität in eine Beschäftigung zu bringen und damit aus der durch Erwerbslosigkeit verursachten Armut zu helfen.

Lohnpolitik

Das Problem der niedrigeren Erwerbstätigenquoten und der höheren Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten kann durch eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik gemildert werden. Sofern die geringe Produktivität des Arbeitnehmers mindestens den Arbeitskosten

entspricht, bleibt der Arbeitsplatz rentabel. Da besonders im Bereich der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung die Arbeitslosigkeit sehr hoch ist, müssten in diesem Segment – um Arbeitsplätze zu schaffen – Lohnerhöhungen hinter dem Produktivitätswachstum zurückbleiben. Die Produktivitätsentwicklung des Wirtschaftszweigs oder des Unternehmens ist dabei nur eine bedingt geeignete Richtschnur. Denn in dieser aggregierten Größe kommt auch die sogenannte Entlassungsproduktivität zum Ausdruck: Wenn Unternehmen aufgrund von Lohnsteigerungen oder konjunkturellen Schwankungen (vgl. Abbildung III.2.2) geringproduktive Arbeitnehmer entlassen, steigt die Durchschnittsproduktivität der übrig gebliebenen Arbeitnehmer. Daher ist das Produktivitätswachstum entsprechend zu bereinigen. Während in den Jahren 2005 bis 2007 der lohnpolitische Verteilungsspielraum nicht ausgeschöpft wurde, überstiegen die Lohnsteigerungen im Jahr 2008 das bereinigte Produktivitätswachstum bei weitem (SVR, 2008, 463 ff.).

Von besonderer Bedeutung für geringproduktive Arbeitnehmer ist die Entwicklung des Tarifgefüges. Auch bei Tarifabschlüssen, die insgesamt innerhalb des beschäftigungsneutralen Verteilungsspielraums liegen, kann es für diese Gruppe zu problematischen Entwicklungen kommen. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Tarifabschlüsse getätigt werden, die neben einer relativen Anhebung der Tariflöhne Einmalzahlungen und Sockelbeträge vorsehen. Sockelbeträge heben die Löhne der unteren Tarifgruppen zumeist weit überdurchschnittlich an. Dadurch wird gerade für die Gruppe der Geringproduktiven, deren Arbeitsmarktchancen ohnehin schon schlecht stehen, die Beschäftigungsmobilisierung erschwert. Arbeitsplätze, für die Arbeitnehmer dieser Gruppe infrage kämen, werden abgebaut.

Das gleiche Problem – allerdings mit noch größerer Tragweite – ergibt sich bei der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Aus theoretischen Erwägungen lässt sich ableiten, dass ein Mindestlohn zu einer Gefährdung der Arbeitsplätze aller Arbeitnehmer führt, deren Produktivität unterhalb der aus dem Mindestlohn abzuleitenden Arbeitskosten liegt. Dies gilt nur dann nicht, wenn von der Annahme vollkommener Märkte abgegangen und stattdessen unterstellt wird, dass die Arbeitgeber ein Nachfragemonopson bilden. Diese Konstellation wird in der Literatur für den deutschen Arbeitsmarkt von heute mehrheitlich verneint (Fitzenberger, 2008; Franz, 2007). Auch empirisch ergeben sich überwiegend negative Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns (Neumark/Wascher, 2007), insbesondere für Geringqualifizierte (Börsch-Supan, 2008). Von gesetzlichen Mindestlöhnen ist daher abzusehen.

Kündigungsschutz und Regulierung

Das zweite Problem der Geringqualifizierten – ihre mangelnde Beschäftigungssicherheit – ist eng mit der Regulierung des Arbeitsmarktes verknüpft. Oft wird diese Debatte an der Frage der Einschränkung des Kündigungsschutzes festgemacht. Nun erscheint vor dem Hintergrund der sich entfaltenden Arbeitsmarktkrise eine Strategie, die Kündigungen vereinfacht, zunächst kaum geeignet, um die Beschäftigungsmobilisierung von Geringqualifizierten zu steigern. Tatsächlich ist ein direkter negativer Zusammenhang zwischen Stringenz des Kündigungsschutzes und der Beschäftigungshöhe – oder anders formuliert: ein positiver Zusammenhang zwischen Kündigungsschutz und Arbeitslosigkeit – auch nicht eindeutig nachweisbar. Weitgehend gesichert ist aber der Befund, dass der Kündigungs-

schutz im Besonderen und die Arbeitsmarktregulierung im Allgemeinen bestehende Beschäftigungsverhältnisse zwar effektiv schützen, dies aber auf Kosten der Schaffung neuer Beschäftigungsverhältnisse geht (OECD, 2006, 95 ff.). In einer Befragung im Frühjahr 2008 bestätigten 40 Prozent der Unternehmen, wegen des Kündigungsschutzes auf Kündigungen verzichtet zu haben – gleichzeitig gaben aber auch 37 Prozent an, aus dem gleichen Grund auf Neueinstellungen verzichtet zu haben. Rund zwei Drittel der Unternehmen greifen wegen des Kündigungsschutzes auf befristete Beschäftigung zurück und rund 30 Prozent auf Zeitarbeit (Hardege/Schmitz, 2008, 42 ff.). Somit segmentiert sich der unternehmensinterne Arbeitsmarkt in eine Kern- und eine Randbelegschaft. Da Maßnahmen zur Humankapitalakquisition oft nur Mitgliedern der Kernbelegschaft offenstehen, kann sich die Segmentierung durch Weiterbildungsmaßnahmen noch verstärken. Außenseiterkonkurrenz durch Arbeitslose auf den Arbeitsmärkten wird durch diese Segmentierung für die Kernbelegschaft in starkem Maße unterbunden. Dies ermöglicht es der Kernbelegschaft wiederum, Lohnforderungen durchzusetzen, die nicht vollbeschäftigungskonform sind.

Ein gelockerter Kündigungsschutz kann mithin nicht unmittelbar für eine Verbesserung der Beschäftigungsstabilität sorgen. Er könnte aber dazu beitragen, dass sich die Umschlaggeschwindigkeit auf dem Arbeitsmarkt erhöht. Damit mag zwar das Risiko steigen, arbeitslos zu werden. Es wird aber im Gegenzug das Risiko vermindert, arbeitslos zu bleiben. Diese Maßnahme würde Druck auf die tarifliche Lohnpolitik in den unteren Tarifgruppen ausüben, da die zu diesen Löhnen Beschäftigten zunehmend Konkurrenz durch die Arbeitslosen fürchten müssten. Den Langzeitarbeitslosen, die in Deutschland im Gegensatz zu den meisten anderen OECD-Ländern einen großen Teil der Arbeitslosen ausmachen, wäre damit gezielt geholfen. Eine Verminderung der Dauer der Arbeitslosigkeit würde die Humankapitalverluste verringern, die im Laufe von langen Phasen der Arbeitslosigkeit entstehen. Konkrete Reformschritte sind aber weniger in einzelnen Änderungen des Kündigungsschutzrechts zu sehen, zum Beispiel der Anhebung von Schwellenwerten. Die größten Probleme im geltenden Recht sind vielmehr die Rechtsunsicherheit und die damit verbundene Kostenbelastung. Dies könnte durch obligatorische Abfindungsmodelle gelöst werden (Jahn, 2005, 301; Hardege/Schmitz, 2008, 48 ff.)

Soziale Grundsicherung

Das dritte Problem geringproduktiver Arbeitnehmer besteht in ihren begrenzten Verdienstmöglichkeiten und den adversen Arbeitsanreizen, die vom System der sozialen Sicherung ausgehen. Unstreitig ist, dass ein System der sozialen Grundsicherung nötig ist. Es sollte allerdings so beschaffen sein, dass es die Hilfebedürftigen in die Lage versetzt, künftig – wenn möglich – ohne Hilfe auszukommen. Neben diesem Aspekt des Förderns sollten auch im Sinne einer Reziprozität von Leistungen eigene Bemühungen der Transferempfänger eingefordert werden. Im Grundsatz werden diese Anforderungen durch das Arbeitslosengeld II erfüllt. Dadurch, dass Erwerbseinkommen nicht vollständig, sondern nur zum Teil auf den Transferanspruch angerechnet wird, entsteht ein finanzieller Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Gleichzeitig besteht die Verpflichtung, jedwede angebotene Arbeit anzunehmen.

Dennoch gibt es im Bereich des Sozialgesetzbuchs II (SGB II) – rund um das Arbeitslosengeld II (ALG II) – Verbesserungsbedarf. Dies wird schon allein durch die Dimension des Problems deutlich. Zwar haben drei Jahre Aufschwung am Arbeitsmarkt die Zahl der ALG-II-Empfänger um rund 8 Prozent reduziert. Dennoch waren Ende des Jahres 2008 noch über 4,8 Millionen erwerbsfähige ALG-II-Empfänger registriert, von denen mehr als zwei Millionen arbeitslos waren. Möglichkeiten, das SGB II zur besseren Integration geringproduktiver Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt nachzubessern, ergeben sich auf zwei Gebieten:

Erstens sorgt der sogenannte befristete Zuschlag nach § 24 SGB II dafür, dass Arbeitslose noch im dritten und vierten Jahr der Arbeitslosigkeit eine Lohnersatzleistung beziehen können, die über ihren Bedarf hinausgeht. Den befristeten Zuschlag können ALG-II-Empfänger erhalten, die zuvor Arbeitslosengeld I erhielten. Er beträgt zwei Drittel des Unterschieds beider Leistungen, wird aber in der maximalen Höhe begrenzt. Der Zuschlag widerspricht nicht nur dem Grundprinzip des Arbeitslosengelds II als reiner Fürsorgeleistung, die das soziokulturelle Existenzminimum zu gewährleisten hat, sondern er schafft auch ein Anreizproblem. Anspruchsberechtigt sind Personen, die ALG II beziehen. Wer erwerbstätig ist und ergänzend ALG II bezieht, besitzt diesen Anspruch auch. Sobald aber das Erwerbseinkommen die Grenze überschreitet, bis zu der ergänzend ALG II gezahlt wird, fällt auch der befristete Zuschlag weg. Dieser kann zum Beispiel für eine vierköpfige Familie bis zu 440 Euro im Monat betragen. Im Ergebnis kann eine kleine Gehaltserhöhung zu einer spürbaren Reduktion des verfügbaren Einkommens führen. Transferempfänger werden bemüht sein, die fragliche Gehaltsgrenze nicht durch eine Erhöhung ihrer Arbeitszeit oder qualitative Aufwertung ihrer Tätigkeit zu überschreiten. Sie nutzen damit ihr Erwerbseinkommenspotenzial nicht aus – das ALG II setzt adverse Anreize.

Zweitens ist der Kerngedanke der Hartz-IV-Reform, die Aktivierung der Arbeitslosen, bislang nicht in ausreichendem Maße umgesetzt worden. Teilweise ist dies der schnellen Einführung der Reform Anfang 2005 geschuldet. Noch weit bis in das Jahr 2006 hinein bestand die wesentliche Herausforderung für viele Job-Center darin, die gesetzlich vorgesehenen Leistungen auszuführen. Eine Aktivierung – also ein permanentes Angebot von Arbeit und Hilfen für Transferempfänger – fand zu selten statt (Schäfer, 2008, 21 f.). Abhilfe könnte eine Neugliederung der Zuständigkeiten schaffen. Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von Dezember 2007 ist diese ohnehin erforderlich. Leitschnur einer solchen institutionellen Reform muss die Wahrung des Prinzips der Ausführungskonnextität sein. Die föderale Ebene, die für die Betreuung der ALG-II-Empfänger zuständig ist, muss zwingend auch die finanzielle Verantwortung tragen. Erst wenn die Folgen guter oder schlechter Arbeitsmarktpolitik im eigenen Budget spürbar werden, kann ein echtes Eigeninteresse zur Lösung der Probleme entstehen. Denkbar sind Modelle mit alleiniger finanzieller und funktionaler Zuständigkeit der Kommunen oder des Bundes (Schäfer, 2007).

2.2 Teilzeitbeschäftigte

Teilzeitbeschäftigte weisen hinsichtlich verteilungspolitischer Kennzahlen Nachteile auf, weil sie ihr Erwerbseinkommenspotenzial nicht vollständig ausschöpfen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Eine Teilzeitbeschäftigung anstelle einer Vollzeitbeschäftigung kann

freiwillig oder unfreiwillig aus ökonomischen Gründen sowie aus nicht ökonomischen Gründen eingegangen werden. Die Arbeitsmarktstatistik erlaubt jedoch keine eindeutige Aufschlüsselung dieser Gründe. Laut Mikrozensus arbeiteten im Jahr 2007 22 Prozent der Teilzeitbeschäftigten nicht in Vollzeit, weil sie keine entsprechende Stelle gefunden hatten – das kann als unfreiwillige Teilzeit aus ökonomischen Gründen aufgefasst werden. 17 Prozent gaben explizit an, keine Vollzeitbeschäftigung zu wünschen. Der größte Teil ging wegen persönlicher oder familiärer Verpflichtungen einer Teilzeittätigkeit nach, was sowohl freiwillig wie unfreiwillig geschehen kann (Statistisches Bundesamt, 2008, 76). Mit Blick auf die Beschäftigungsmobilisierung ist zu fragen, welche Faktoren die Ausübung einer Vollzeittätigkeit bei denjenigen verhindern, die unfreiwillig Teilzeit arbeiten. Zu diesen Faktoren gehören einerseits Fehlanreize, die das Transfer- und Abgabensystem setzt. Andererseits besteht Handlungsbedarf in der Familienpolitik.

Das System der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf staatliche Hilfeleistungen im SGB II schafft starke Anreize, maximal einer Teilzeitbeschäftigung nachzugehen und das daraus resultierende Erwerbseinkommen mit ergänzendem ALG II zu kombinieren. Nach § 30 SGB II bleiben die ersten 100 Euro Erwerbseinkommen anrechnungsfrei. Verdienste bis 800 Euro brutto werden zu 80 Prozent auf den ALG-II-Anspruch angerechnet, bis 1.200 Euro (1.500 Euro bei Hilfebedürftigen mit Kindern) zu 90 Prozent und darüber zu 100 Prozent. Die Transferentzugsraten nehmen also mit zunehmendem Einkommen zu, die Hinzuverdienste fallen demnach geringer aus. Dies wirkt besonders auf den Übergang von einer Teilzeit- zu einer Vollzeitbeschäftigung. Zum Beispiel realisiert eine Alleinerziehende mit einem Kind bei 8 Euro Bruttostundenlohn und 400 Euro monatlichem Bruttoerwerbseinkommen einen Nettostundenlohn von 3,20 Euro gegenüber der Alternative, gar nicht zu arbeiten und ausschließlich von ALG II zu leben. Bei einer Vollzeitbeschäftigung und 1.500 Euro Bruttomonatslohn sind es nur noch 1,65 Euro netto pro Stunde. Entscheidet sie sich, von einem Minijob mit 400 Euro brutto auf eine Vollzeitstelle mit 1.500 Euro brutto zu wechseln, bleiben ihr für jede zusätzliche Stunde Arbeit nur 0,80 Euro an zusätzlichem verfügbarem Einkommen. Das ist für viele Teilzeitbeschäftigte kein ausreichender Anreiz. Folgerichtig sind die meisten Personen, die Erwerbseinkommen mit ALG II kombinieren (die sogenannten Aufstocker), nur geringfügig oder teilzeitbeschäftigt. Somit ist eine Reform der Einkommensanrechnung geboten.

Höhere Anreize für Transferempfänger, einer Vollzeitbeschäftigung nachzugehen, können auf drei Wegen erreicht werden. Erstens können die Regelsätze abgesenkt werden. Dadurch steigt der Lohnabstand und es besteht ein größerer Spielraum für eine anreizkonforme Anrechnung von Erwerbseinkommen. Dies dürfte gegenwärtig jedoch politisch kaum durchzusetzen sein. Zweitens könnte der Abgabenkeil verringert werden. Dadurch steigt bei gegebenem Bruttoeinkommen das verfügbare Einkommen. Zusätzliches Erwerbseinkommen wird somit attraktiver. Das Problem hierbei ist, dass der Abgabenkeil im unteren Einkommenssegment nahezu ausschließlich von den Sozialabgaben determiniert wird. Die Beitragshöhe ist aber – zumindest bei der gesetzlichen Renten- und der Arbeitslosenversicherung – mit der Leistungshöhe verknüpft. Wer niedrigere Beiträge anstrebt, muss auch niedrigere Leistungen hinnehmen oder innerhalb der Sozialversicherung eine

weitere Umverteilungskomponente etablieren. Letzteres dürfte aber wiederum negative Beschäftigungswirkungen entfalten. Drittens könnten die Anrechnungssätze von Erwerbseinkommen auf den Transferanspruch verringert oder die Freibeträge erhöht werden. Doch auch diese Maßnahme bringt ein Problem mit sich. Je mehr Erwerbseinkommen nicht auf den Transferanspruch angerechnet wird, desto größer ist der Kreis der Anspruchsberechtigten. Dadurch steigt die fiskalische Belastung und es ergeben sich Überschneidungen zum Steuersystem: Dann hätten Personen einen Transferanspruch, die gleichzeitig Einkommensteuer abführen.² Mithin existiert keine Lösung für das Problem der hohen Grenzbelastungen, das aus der Addition von Abgabenbelastung und Transferentzug entsteht.

Möglich wäre jedoch eine Reform der Anrechnungsregeln, welche die gegenwärtige Bevorzugung von Teilzeitbeschäftigungen beendet. Dafür müsste lediglich die derzeit gestaffelte Anrechnungsregel durch einen linearen Tarif ersetzt werden. Statt der nach Höhe des Bruttoeinkommens abgestuften Anrechnungssätze gäbe es in einem solchen System nur noch einen einzigen, konstanten Anrechnungssatz. Unabhängig davon, ob das Bruttoeinkommen 400 Euro oder 1.500 Euro beträgt, würde immer der gleiche Anteil des Erwerbseinkommens auf den Transferanspruch angerechnet. Zwar führt dies nicht bei allen Betroffenen zur Reduzierung der Grenzbelastung. Dafür wird aber eine Vollzeitbeschäftigung nicht mehr überproportional belastet, sondern in gleichem Maße wie eine Teilzeitbeschäftigung.

Aber auch jenseits des Transfersystems wird Teilzeitarbeit bevorzugt – durch das Abgabensystem. Für geringfügig Beschäftigte muss zwar der Arbeitgeber im Vergleich zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen erhöhten Sozialversicherungsbeitrag von 30 Prozent zahlen, aber dafür fallen keine Beiträge der Arbeitnehmer an. Sie erhalten jedoch auch keine Leistungsansprüche. Die Abgabenbelastung ist in der Summe bei geringfügiger Beschäftigung kleiner als bei Beschäftigungsverhältnissen mit längerer Arbeitszeit. Der entscheidende Vorteil dürfte aber eher im Flexibilitätsgewinn zu suchen sein. Die Anmeldung der geringfügig Beschäftigten über die Minijob-Zentrale ist weniger bürokratielastig als die Anmeldung über den Sozialversicherungsträger. Nach Überschreiten der Minijob-Grenze von 400 Euro Bruttomonatseinkommen sind bis zu einem Bruttoentgelt von 800 Euro die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung reduziert (Midijobs). Im Ergebnis muss ein Vollzeitbeschäftigter nicht nur höhere Abgaben leisten als Midi- und Minijob-Beschäftigte. Er profitiert auch nicht von der Ermäßigung der Sozialversicherungsbeiträge.

Dadurch wird mit dem Abgabensystem ein Anreiz geschaffen, teilzeiterwerbstätig zu bleiben. Eine Abschaffung dieser Regelungen erscheint dennoch nicht als adäquate Problemlösung. Als flexibles Regulativ des Arbeitsmarktes hat die geringfügige Beschäftigung eine wichtige Funktion. Die Midijob-Regelung wiederum dient der Abfederung der andernfalls durch die Minijobs herbeigeführten Sozialstaatsfalle: Gäbe es die Midijobs nicht, würde sich das verfügbare Einkommen nach Überschreiten der Minijob-Einkommensgrenze stark reduzieren. Zu hinterfragen wäre jedoch in diesem Zusammenhang, ob der ent-

² Für einen geringen Teil der ALG-II-Empfänger trifft dies gegenwärtig schon zu.

scheidende Vorteil der geringfügigen Beschäftigung – der Flexibilitätsgewinn – nicht auf andere Beschäftigungsverhältnisse übertragen werden kann.

Teilzeitarbeit aus nicht ökonomischen Gründen erfolgt vorwiegend vor dem Hintergrund persönlicher oder familiärer Verpflichtungen. In erster Linie dürfte es sich dabei um Eltern handeln, die Kinder betreuen. Von den 3,9 Millionen Teilzeitbeschäftigten, die dies wegen persönlicher oder familiärer Verpflichtungen tun, sind 97 Prozent Frauen (Statistisches Bundesamt, 2008, 74 ff.). Eine Beschäftigungsmobilisierung von Frauen, die unfreiwillig wegen der Betreuung von Kindern auf eine Vollzeitwerbstätigkeit verzichten, wäre möglich, wenn die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert würde. Eine naheliegende Maßnahme ist der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur. Dabei gilt es nicht nur, das bestehende Betreuungsangebot für mehr Familien als bisher zur Verfügung zu stellen. Entscheidend im Kontext der Mobilisierung von Vollzeitwerbstätigkeit ist die Verbesserung der Attraktivität und Qualität dieses Angebots. Der zeitliche Umfang des Betreuungsangebots und die zeitliche Flexibilität der Betreuungseinrichtungen spielen hier eine große Rolle (Anger/Seyda, 2008, 279 f.). Ein Betreuungsumfang von acht Stunden am Tag reicht für die Ausübung einer Vollzeitbeschäftigung nicht aus. Hochqualifizierte Frauen in höheren Positionen sind darüber hinaus auf flexible Öffnungszeiten angewiesen. Arbeitgeber können durch die Einführung und den Ausbau flexibler Arbeitszeitmodelle ebenfalls zu einer Verbesserung der Vereinbarkeit von familiären und beruflichen Verpflichtungen beitragen.

2.3 Haushalte mit Kindern

Haushalte mit Kindern erweisen sich in der empirischen Analyse ebenfalls als verteilungspolitische Problemgruppe. Dies ist allerdings nicht unwesentlich der Methode geschuldet, mit der Einkommen gemessen wird. Vergleichsmaßstab ist häufig das Nettoäquivalenzeinkommen, also der Quotient aus Haushaltseinkommen und gewichteter Haushaltsgröße. Kommt ein Kind zum Haushalt hinzu, steigt die gewichtete Haushaltsgröße im Nenner des Nettoäquivalenzeinkommens. Weil sich das Haushaltseinkommen auf mehr Personen verteilt, geht das Nettoäquivalenzeinkommen auch dann zurück, wenn sich an den Erwerbseinkommen des Haushalts nichts ändert. Im Ergebnis landen Haushalte mit Kindern eher in den unteren Bereichen der Einkommensverteilung. 51 Prozent der Alleinerziehenden befinden sich im untersten Quintil der Einkommensverteilung, im Gegensatz zu nur 23 Prozent der Alleinstehenden. 18 Prozent der Paare mit Kindern gehören zum unteren Fünftel der Einkommensbezieher, während es bei Paaren ohne Kinder nur 12 Prozent sind. Auch das Mediannettoäquivalenzeinkommen von Alleinerziehenden und Paaren mit Kindern ist mit 880 Euro beziehungsweise 1.270 Euro niedriger als das von Alleinstehenden (1.300 Euro) oder von Paaren ohne Kinder (1.490 Euro).³ Im Ergebnis sind Haushalte mit Kindern auch häufiger von Abstiegsprozessen betroffen und steigen seltener in der Einkommenshierarchie auf. Es ist weder sinnvoll noch erforderlich, diesen Effekt der Äquivalenzgewichtung mit politischen Maßnahmen zu bekämpfen.

Geringere Nettoäquivalenzeinkommen sind indes nicht allein eine Frage der Äquivalenzgewichte, sondern auch der Haushaltseinkommen. Vor allem Alleinerziehende weisen

³ Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP. Zur Berechnungsmethode vgl. Kapitel II.6 zur Einkommensmobilität.

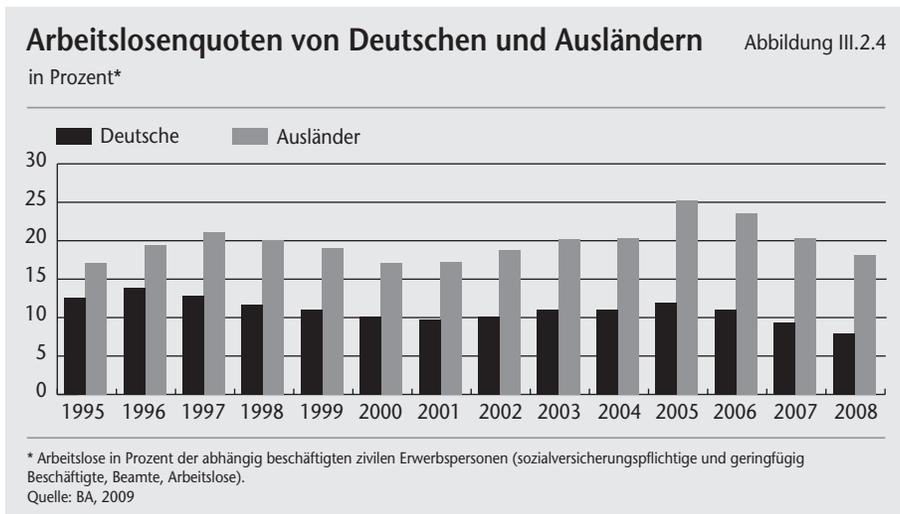
eine geringe Erwerbsbeteiligung auf. Von 100 Alleinerziehenden im erwerbsfähigen Alter sind nur 56 erwerbstätig oder in Ausbildung. Bei den Alleinstehenden sind es 74 von 100 und bei Paaren (mit oder ohne Kinder) jeweils rund 71. Eine geringere Erwerbsbeteiligung heißt, dass in geringerem Maße Erwerbseinkommen anfallen und in stärkerem Maße der Lebensunterhalt durch Transferleistungen bestritten werden muss. Faktoren, die der Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden entgegenstehen, sind analog zu den Teilzeiterwerbstätigen in der mangelnden Vereinbarkeit von Betreuungspflichten und Beruf zu sehen. Abhilfe kann auch in diesem Punkt durch den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur geschaffen werden.

Adverse Anreize gehen aber auch von der sozialen Grundsicherung aus. Alleinerziehende profitieren bei Bezug von ALG II nicht nur wie Familien von den Regelleistungen der Kinder und den anteiligen Kosten der Unterkunft. Sie haben unter bestimmten Voraussetzungen auch Anspruch auf den sogenannten Mehrbedarfzuschlag (§ 21(3) SGB II). Im Ergebnis tragen Alleinerziehende durch den Transferentzug noch bei Bruttomonats-einkommen von bis zu 1.800 Euro Grenzbelastungen nahe 100 Prozent. Bis zu diesem Einkommensbereich lohnt sich insbesondere eine Vollzeitbeschäftigung kaum. Da es sich bei Empfängern des ALG II häufig um Personen mit geringem Verdienstpotezial handelt, dürften sie Schwierigkeiten haben, den bei Vollzeitarbeit für ein Überschreiten dieser Grenze notwendigen Stundenlohn von fast 11 Euro brutto zu erreichen. Würde der Mehrbedarfzuschlag gestrichen, könnte diese kritische Einkommensgrenze auf 1.600 Euro sinken. Unter verteilungspolitischen Aspekten klingt es zwar kontraintuitiv, diesem hilfebedürftigen Teil der Bevölkerung Mittel vorzuenthalten. Diese Kürzung führt aber zu höheren Anreizen bei der Arbeitsaufnahme und damit zu einer besseren Möglichkeit zum sozialen Aufstieg. Allerdings ist klar, dass die Anreize allein nicht weiterhelfen: Die Möglichkeit einer Arbeitsaufnahme im entsprechenden Lohnsegment muss in Haushalten mit Kindern möglich sein – und das beinhaltet die gleichzeitige Umsetzung der oben genannten Empfehlungen im Bereich der Lohnpolitik. Außerdem muss die Betreuung der Kinder während der Arbeitszeit ermöglicht werden.

2.4 Personen mit Migrationshintergrund

Bei Einwanderern und ihren Kindern scheint der Spielraum für Maßnahmen der Beschäftigungsmobilisierung besonders groß zu sein. Die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung in Deutschland fiel mit 18,1 Prozent im Jahr 2008 mehr als doppelt so hoch aus wie jene der Deutschen. Die Entwicklung der Arbeitslosenquoten von Deutschen und Ausländern in Deutschland zeigt, dass der Trend seit 1995 auch keineswegs in Richtung Konvergenz geht – im Gegenteil: Nie war der Unterschied so groß wie im Jahr 2005 (Abbildung III.2.4). Ausländer und andere Personen mit Migrationshintergrund stellen eine typische Risikogruppe am Arbeitsmarkt dar.

Personen mit Migrationshintergrund sind in Deutschland mehrfach darin benachteiligt, ein Einkommen zu erzielen. Zum Ersten sind sie im Durchschnitt geringer qualifiziert (vgl. Kapitel II.7, Tabelle II.7.8). Zum Zweiten sind sie häufiger ohne Arbeit (vgl. Kapitel II.7, Tabelle II.7.9). Zum Dritten lässt sich für Migranten belegen, dass sie auch nach



Kontrolle von Bildungsstand und Erwerbsintensität ein höheres Armutsrisiko und geringere Aufstiegschancen aufweisen als Nicht-Migranten (vgl. Kapitel II.6).

Der Ausbau von Möglichkeiten zur Weiterbildung, Nachqualifizierung und Integration, die so weit wie möglich auf die Gruppe der Migranten abgestimmt sind, sowie die Vermittlung fehlender Sprachkenntnisse dürften die Chancen der Migranten wesentlich verbessern (Klös/Riesen, 2008, 278 ff.). Wichtig ist vor allem, dass die bereits vorhandenen Kompetenzen der Migranten genutzt werden. Häufig bringen sie Fertigkeiten mit, die im Ausland zertifiziert wurden. Ihre Erwerbsintegration scheitert dann allein an der Anerkennung der Zertifikate (Bundesregierung, 2008, 24). Oft sind auch nur die Fertigkeiten, aber keine Zertifikate vorhanden. Kompetenzfeststellungsverfahren, wie sie bereits als Pilotprojekte existieren, können hier zur raschen Anerkennung von beruflichen Fertigkeiten führen (DGB-Bildungswerk, 2007, 45 ff.). Zudem ist sicherzustellen, dass Personen, die sich legal in Deutschland aufhalten, auch das Recht haben, hier ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Sind die rechtlichen Schritte der Einwanderung langwierig (wie in manchem Asylverfahren), so sollte trotzdem die Ressource Arbeitskraft des Einwanderungswilligen so früh wie möglich genutzt werden.

Nicht alle Personen mit Migrationshintergrund weisen ein höheres Armutsrisiko auf als vergleichbar qualifizierte Personen ohne Migrationshintergrund. So fällt in den Gruppen mit geringem Bildungsniveau und geringer Erwerbsbeteiligung das Einkommen pro Kopf in Migrantenfamilien sogar höher aus – dies kann beispielsweise an staatlichen Leistungen, aber auch besserer familiärer Hilfe liegen. In Tabelle III.2.1 sind diese Fälle fett hervorgehoben. Möglicherweise werden Sozialleistungen etwa aufgrund einer höheren Anzahl an Kindern in diesem Personenkreis effektiver genutzt. Zudem kommt es häufiger zu einer Unterstützung durch Angehörige (vgl. Kapitel II.7).

Augenfällig ist in Tabelle III.2.1 zudem der geringe Lohnabstand zwischen den verschiedenen Erwerbsintensitäten für gering- und mittelqualifizierte Personen mit Migrationshintergrund. In der Gruppe mit mittlerem Bildungsstand (zum Beispiel Alleinstehender

Durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen von Personen ohne und mit Migrationshintergrund

Tabelle III.2.1

nach Bildungs- und Erwerbsintensität*, in Euro

Erwerbsintensität	Geringer Bildungsstand (0)		Mittlerer Bildungsstand (0,5)		Hoher Bildungsstand (1)	
	ohne MH	mit MH	ohne MH	mit MH	ohne MH	mit MH
0 (nicht oder nur geringfügig erwerbstätig)	894	1.039	1.000	1.237	1.015	897
0,5 (Teilzeit)	1.149	1.150	1.386	1.341	2.094	1.367
1 (Vollzeit)	1.614	1.448	1.611	1.578	2.450	2.222

* Für Erläuterungen der Variablen vgl. Übersicht II.7.2 in Kapitel II.7; MH: Migrationshintergrund.
Quelle: SOEP, 2008

mit einer Berufsausbildung) beträgt der Lohnabstand zwischen nichterwerbstätig und voll-erwerbstätig im Durchschnitt nur 341 Euro, während der Unterschied bei Personen ohne Migrationshintergrund 611 Euro beträgt. Noch deutlicher ist die Differenz in der Gruppe mit geringem Bildungsstand (ohne Berufsausbildung), wo sie bei Personen mit Migrationshintergrund 409 Euro, bei Personen ohne Migrationshintergrund hingegen 720 Euro beträgt. Deswegen gehören die oben angesprochenen Hinzuverdienstregeleln hier besonders auf den Prüfstand. Diese stellen gerade für Personen mit Migrationshintergrund einen deutlichen Fehlanreiz bei der Arbeitsaufnahme dar – sei es, dass sie wegen abweichender Haushaltsstruktur im Fall geringer Erwerbstätigkeit mehr Mittel erhalten, oder sei es, dass sie häufiger von familiärer Unterstützung profitieren.

Die Situation von Personen mit Migrationshintergrund lässt sich außerdem durch eine Erhöhung der arbeitsmarktrelevanten Bildung dieser Gruppe verbessern. Frühkindliche Förderung und der Ausbau von Ganztagschulen sind hierfür anzuraten (vgl. Kapitel III.1). Eine schnelle und rein arbeitsmarktbezogene Lösung, die auch die unerklärte und möglicherweise auch auf Diskriminierung zurückgehende Abweichung der Einkommen von Personen aus Haushalten mit Migrationshintergrund, hoher Bildungsintensität und hoher Erwerbsbeteiligung von den Einkommen entsprechender Haushalte ohne Migrationshintergrund beseitigen könnte, existiert hingegen nicht.

Ein Migrationshintergrund wird hierzulande in der Bevölkerung eher als Problem betrachtet denn als wertvolle Ressource (vgl. hierzu die Umfrageergebnisse bei Transatlantic Trends, 2008, 5). Dabei weisen Personen mit Migrationshintergrund üblicherweise das Potenzial zu hoher Mobilität sowie eigenverantwortlichem und selbstständigem Handeln auf. Sie sind es vor ihrem familiären Hintergrund gewohnt, sich zur Steigerung ihres Erwerbseinkommens je nach Notwendigkeit sogar in einem fremden Land und einer fremden Kultur einzubringen. Die Personen stammen zwar teilweise aus bildungsfernen Schichten. Nichtsdestotrotz können ihre hohe Mobilität und ihre vorhandene Erwerbsmotivation, die sie nach Deutschland geführt haben, wertvolle Ressourcen darstellen. Zentrale Voraussetzung hierfür ist, dass diese Mobilität und Erwerbsmotivation dem Arbeitsmarkt in vollem Umfang zugeführt werden – und damit nicht fehlgeleitet werden in die Richtung eines Ausnutzens sozialstaatlicher Einrichtungen.

Die grundlegende Frage für eine langfristige erfolgreiche Integration von Einwanderern und deren Kindern ist, ob und inwieweit Deutschland ein positives Verhältnis zur Migration findet. In Teilen der Bevölkerung herrscht die Befürchtung vor, zuwandernde Arbeitskräfte würden den einheimischen Erwerbspersonen Arbeitsplätze wegnehmen – auch wenn Deutschland hier weniger Skepsis zeigt als die Bevölkerung in den USA und im Vereinigten Königreich (Transatlantic Trends, 2008, 11). Eine solch einseitige Wahrnehmung der Zuwanderungsthematik ist unbegründet: Mit den Kompetenzen der Zuwanderer kann die Produktivität der von den Einheimischen eingesetzten Faktoren langfristig gesteigert werden, sodass die Arbeitsplatzchancen und das Einkommen der Inländer steigen (Borjas, 1995; 2006; Gaston/Nelson, 2002). Die optimale Allokation des Faktors Arbeit wird durch internationale Mobilität gewährleistet. Angesichts des auf Deutschland zukommenden demografischen Wandels wird eine verstärkte Zuwanderung ohnehin notwendig sein (Bomsdorf/Babel, 2005; Zimmermann et al., 2007; Koppel/Plünnecke, 2008).

Wichtig ist allerdings, dass die Produktivität der Einwanderer in vollem Umfang genutzt wird. Hierzu ist entscheidend, dass die Migranten den Anreiz und Wunsch entwickeln, sich mit ihrem Können und ihren Fertigkeiten als Teil der Gesellschaft wahrzunehmen. Dabei ist es durchaus sinnvoll, die eigene kulturelle Identität zu erhalten und weiterzuentwickeln. Kulturell assimilierte Migranten haben zwar besonders gute Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Allerdings stehen sie in direkter Konkurrenz zu den Einheimischen.⁴ Ihr kulturspezifisches Humankapital können sie nicht mehr einbringen – die Möglichkeit zur Anhebung der Produktivität komplementär genutzter einheimischer Arbeitskräfte entfällt (Constant/Zimmermann, 2008, 649). Die deutsche Gesellschaft sollte daher nicht nur versuchen, Ausländer aus anderen Kulturen zu assimilieren, sondern muss den Einwandererfamilien auch die Möglichkeit zur Integration bieten, ohne ihnen ihre kulturelle Identität zu nehmen. Dazu gehört zum Beispiel die Anerkennung der jeweiligen Muttersprache als wertvolle Ressource. Dies hebt nicht nur die Kompetenzen der Betroffenen, es stärkt auch ihr Kulturbewusstsein und ihre soziale Kompetenz. Daraus wiederum dürfte eine höhere Integrationsbereitschaft auch der heute noch nicht so erfolgreich integrierten Personen folgen.

Verantwortung gegenüber der Gesellschaft und das Verstehen von staatsbürgerlichen Pflichten ist für eine Person mit Migrationshintergrund nicht zwingend selbstverständlich. Hier ist Aufklärungsarbeit darüber notwendig, was der Begriff Staat bedeutet und wie staatliche Prozesse in Deutschland funktionieren. Die bestehenden Integrationskurse sind ein guter erster Schritt, Verbesserungspotenzial ist vorhanden (Bundesregierung, 2008, 19). Die Kurse sollten aber weniger auf die Prüfung als Aufnahmehindernis fokussieren. Sie sollten vielmehr für den Einwanderer herausarbeiten, dass erstens ein Integrationserfordernis besteht und es zweitens die Aufgabe des Einwandernden ist, diesen Schritt der Integration selbst zu gehen. Drittens sollten ihm in dem Kurs die für diesen Schritt notwendigen Informationen vermittelt werden.

⁴ Assimilation bedeutet in der Soziologie die Vermischung von zuvor unterscheidbaren soziokulturellen Gruppen zu einer einzigen Gruppe. Im Gegensatz zur Assimilation verlangt die Integration nicht die Aufgabe der eigenen kulturellen Identität.

Nur mit einer gelungenen langfristigen Integration in die Gesellschaft lassen sich die Voraussetzungen und Anreize zu mehr Beschäftigung und damit auch zu einer Verringerung der Armut der Betroffenen steigern. Das setzt sowohl eine Veränderung des Bewusstseins in der deutschen Bevölkerung als auch eine zunehmende Bereitschaft der Migranten zur Integration voraus. Nur so lassen sich auch die hochqualifizierten ausländischen Fachkräfte rekrutieren und dauerhaft in Deutschland halten, die in der Zukunft dringend benötigt werden.

Zusammenfassung

- Als Politikmaßnahme zur Beschäftigungsmobilisierung ist eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik sinnvoll, die nach der weltweiten Wirtschaftskrise die Entlassungsproduktivität besonders berücksichtigt.
- Das Lohngefüge muss stärker an den Qualifikationen ausgerichtet werden. Eine qualifikatorische Lohndifferenzierung verzichtet beispielsweise auf Sockelbeträge in Tarifabschlüssen.
- Von gesetzlichen Mindestlöhnen ist abzusehen.
- Die Rechtssicherheit beim Kündigungsschutz ist zum Beispiel durch Abfindungsmodelle zu stärken.
- Indem ein linearer Tarif bei der Anrechnung von Hinzuverdiensten angewendet wird, verschwindet die Bevorzugung von Teilzeitbeschäftigung durch die Anrechnungsmodalitäten beim Bezug von ALG II.
- Der befristete Zuschlag im ALG II nach § 24 SGB II ist abzuschaffen. Eine Abschaffung oder Senkung empfiehlt sich auch für den Mehrbedarfzuschlag für Alleinerziehende nach § 21(3) SGB II.
- Die Job-Center sind unter Wahrung der Ausführungskonnexität zu reorganisieren.
- Die Angebote zur Kinderbetreuung sind auszubauen – und zwar sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht.
- Die Integrationskurse und Weiterbildungsmöglichkeiten für Migranten sind quantitativ zu erhöhen und qualitativ zu verbessern. Im Ausland erworbene Zertifikate und Kompetenzen sollten leichter als bisher in Deutschland Anerkennung finden, um auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt werden zu können. Staatliche Regelungen zur Einwanderung sind hinsichtlich ihrer Wirkung auf Einheimische und Migranten zu überprüfen und weltoffen zu gestalten.

Literatur

- Anger**, Christina / **Seyda**, Susanne, 2008, Bildung und Familie, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Die Zukunft der Arbeit in Deutschland: Megatrends, Reformbedarf und Handlungsoptionen, Köln, S. 271–291
- BA** – Bundesagentur für Arbeit, 2009, Aktuelle Arbeitsmarktdaten, URL: <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/a.html> [Stand: 2009-03-29]
- Blanchard**, Olivier, 2006, European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas, in: Economic Policy, Vol. 21, No. 45, S. 5–59
- Bomsdorf**, Eckart / **Babel**, Bernhard, 2005, Wie viel Fertilität und Migration braucht Deutschland?, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg., Nr. 6, S. 387–394
- Borjas**, George J., 1995, The Economic Benefit of Immigration, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, No. 2, S. 3–22
- Borjas**, George J., 2006, The Impact of Immigration on the Labour Market, URL: http://www.jvi.org/fileadmin/jvi_files/Warsaw_Conference/Papers_and_Presentations/Borjas_paper.pdf [Stand: 2009-03-29]
- Börsch-Supan**, Axel, 2008, Mindestlöhne vermeiden Armut nicht, in: ifo Schnelldienst, 61. Jg., Nr. 6, S. 37–40
- Bundesregierung**, 2008, Nationaler Integrationsplan, Erster Fortschrittsbericht, URL: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/nationaler-integrationsplan-fortschrittsbericht.property=publicationFile.pdf> [Stand: 2009-03-29]
- Constant**, Amelie / **Zimmermann**, Klaus F., 2008, Integration von Migranten: Ethnische Identität bestimmt ökonomischen Erfolg, in: DIW-Wochenbericht, 73. Jg., Nr. 42, S. 644–650
- DGB-Bildungswerk** (Hrsg.), 2007, Pro-Qualifizierung – Ein Wegweiser zur beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, Schriftenreihe Migration und Arbeitswelt, Düsseldorf
- Fitzenberger**, Bernd, 2008, Anmerkungen zur Mindestlohndebatte: Elastizitäten, Strukturparameter und Topfschlagen, in: ifo Schnelldienst, 61. Jg., Nr. 11, S. 21–27
- Franz**, Wolfgang, 2007, Der trügerische Charme des Mindestlohns, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 40. Jg., Nr. 4, S. 431–438
- Gaston**, Noel / **Nelson**, Doug, 2002, The Employment and Wage Effects of Immigration: Trade and Labour Economics Perspectives, in: Greenaway, David / Upward, Richard / Wakelin, Katharine (Hrsg.), Trade, Investment, Migration and Labour Market Adjustment, Basingstoke/New York, S. 201–235
- Hardege**, Stefan / **Neumann**, Michael / **Stettes**, Oliver, 2008, Auswirkungen der Megatrends auf die Beschäftigung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Die Zukunft der Arbeit in Deutschland: Megatrends, Reformbedarf und Handlungsoptionen, Köln, S. 173–198
- Hardege**, Stefan / **Schmitz**, Edgar, 2008, Die Kosten des Kündigungsschutzes in Deutschland, IW-Analysen, Nr. 41, Köln
- Jahn**, Elke J., 2005, Wie wirkt der Kündigungsschutz?, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 38. Jg., Nr. 2/3, S. 284–304
- Klös**, Hans-Peter / **Riesen**, Ilona, 2008, Migration, Bildung und Arbeitsmarktintegration: Reformpolitische Handlungsfelder in einer bildungsökonomischen Perspektive, in: Migration und Soziale Arbeit, 30. Jg., Nr. 3/4, S. 275–283

- Koppel**, Oliver / **Plünnecke**, Axel, 2008, Braingain – Braindrain: Die Wachstumspotenziale der Zuwanderung, IW-Positionen, Nr. 33, Köln
- Michaelis**, Wolfgang, 1998, Zur Ökonomie von Entlohnungssystemen, Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung, Nr. 78, Tübingen
- Neumark**, David / **Wascher**, William L., 2007, Minimum Wages and Employment, in: Foundations and Trends in Microeconomics, Vol. 3, No. 1/2, S. 1–182
- OECD** – Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2006, Boosting Jobs and Incomes: Employment Outlook 2006, Paris
- Schäfer**, Holger, 2007, Föderale Zuordnungen in der Arbeitsmarktpolitik, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland: Ökonomische Analyse und Reformbedarf, Köln, S. 83–99
- Schäfer**, Holger, 2008, Die soziale Grundsicherung in Deutschland, IW-Positionen, Nr. 37, Köln
- SOEP** – The German Socio-Economic Panel Study, 2008, SOEP Data 1984–2007, DVD, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Berlin
- Statistisches Bundesamt**, 2008, Mikrozensus: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, Band 2: Deutschland, Wiesbaden
- SVR** – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2008, Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/2009, Wiesbaden
- Transatlantic Trends**, 2008, Transatlantic Trends: Immigration, Key Findings, URL: http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/TTI_2008_Final.pdf [Stand: 2009-03-25]
- Zimmermann**, Klaus F. / **Bonin**, Holger / **Fahr**, René / **Hinte**, Holger, 2007, Immigration Policy and the Labor Market, Berlin u. a. O.

Kapitel III.3

Hans-Peter Klös / Rolf Kroker

Haushaltskonsolidierung und Investitionsstimulierung

Inhalt

1	Wachstumstreiber öffentliche Haushalte	246
1.1	Konsolidierung im Aufschwung mit Schönheitsfehlern	246
1.2	Angemessene Reaktion in der Krise	249
1.3	Notwendige Schuldenbegrenzung nach der Krise	252
2	Wachstumstreiber Bildungs- und Forschungsinvestitionen	255
2.1	Öffentliche Bildungsinvestitionen	256
2.2	Private Bildungsinvestitionen	261
2.3	FuE-Investitionen	262
	Zusammenfassung	267
	Literatur	268

1 Wachstumstreiber öffentliche Haushalte

Gesunde öffentliche Haushalte und öffentliche wie private Investitionen gelten als Wachstumstreiber (IW Köln, 2005, 17 ff.; SVR, 2002, 316; vgl. Kapitel I.1 dieser Studie). Öffentliche Haushalte, die ohne Kredite finanziert werden können, lassen der öffentlichen Hand den notwendigen finanzpolitischen Handlungsspielraum, um in Konjunkturkrisen Impulse zu geben und gleichzeitig durch mehr Investitionen für die Zukunft vorzusorgen. Vor allem die demografischen Veränderungen stellen hohe Anforderungen an die zukünftige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Deutschland. Zukunftsorientierte öffentliche Haushalte sollten in konjunkturellen Normalzeiten also Überschüsse erwirtschaften, um für die strukturellen Herausforderungen der Zukunft gewappnet zu sein. Die Verfassung der öffentlichen Haushalte beeinflusst zudem das Verhalten von Unternehmen und Bürgern: Sind sie stark defizitär, erwarten die Marktteilnehmer steigende Steuerbelastungen in der Zukunft. Sind die öffentlichen Haushalte dagegen solide finanziert, steigt aus Sicht der Marktteilnehmer die Wahrscheinlichkeit einer steuerlichen Entlastung. Bei Vorliegen von rationalen Erwartungen werden sie dies schon heute bei ihren Investitions- und Konsumententscheidungen berücksichtigen.

1.1 Konsolidierung im Aufschwung mit Schönheitsfehlern

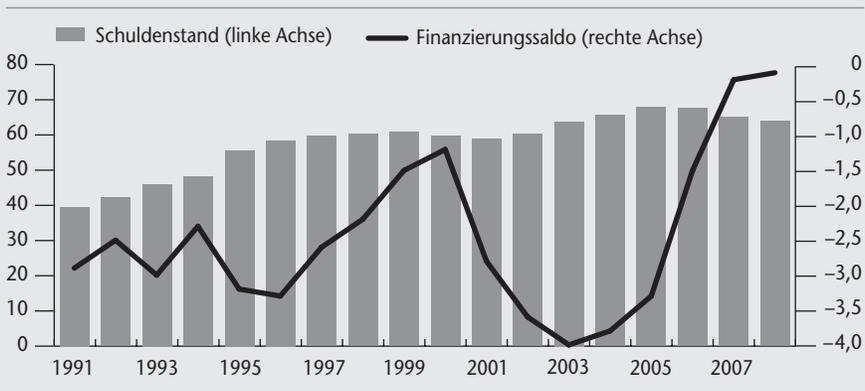
Auf den ersten Blick waren die öffentlichen Haushalte im letzten Aufschwung auf dem richtigen Weg, die Konsolidierung war sehr erfolgreich. Der staatliche Finanzierungssaldo in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wurde von -4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2003 auf nur noch $-0,1$ Prozent im Jahr 2008 zurückgeführt (Abbildung III.3.1).

Fast wäre es gelungen, erstmals seit dem Jahr 1989 wieder einen öffentlichen Gesamthaushalt vorzulegen, der ohne Neuverschuldung auskommt. Wenn das Ziel eines ausge-

Öffentlicher Schuldenstand und Finanzierungssaldo

Abbildung III.3.1

Öffentliche Haushalte insgesamt, in Prozent des BIP



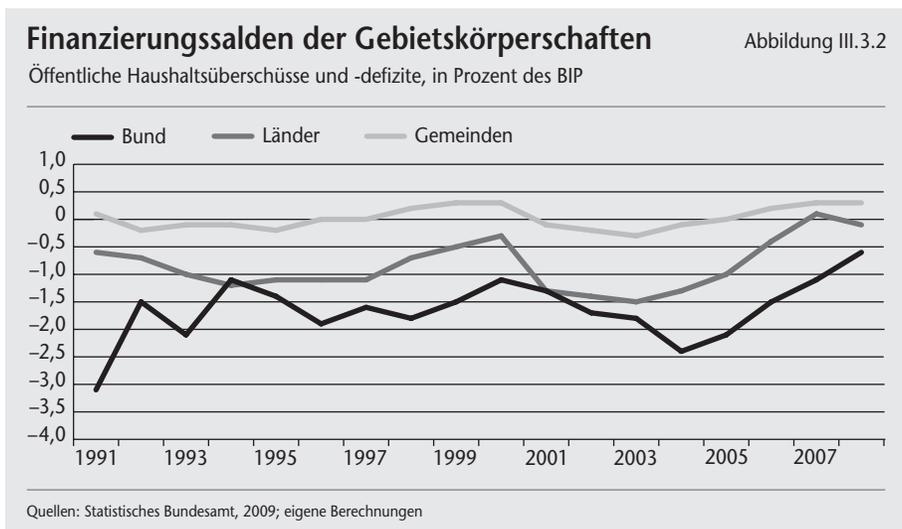
Öffentlicher Finanzierungssaldo: 1995 ohne Übernahme der DDR-Schulden; 2000: ohne UMTS-Erlöse;
Schuldenstandsquote 2008: IW-Schätzung.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2009; eigene Berechnungen

gleichen Haushalts auch knapp verfehlt wurde, so war das Tempo der Konsolidierung doch überraschend hoch. Zu Beginn des Aufschwungs im Jahr 2004 hätte man eine so schnelle Rückführung der staatlichen Defizite nicht für möglich gehalten. Die Dynamik des Aufschwungs, welche die Einnahmen des Staates schneller als erwartet ansteigen ließ, und eine insgesamt moderate Ausgabenentwicklung haben dies möglich gemacht.

Auch die Verschuldungsquote (Staatsschulden in Prozent des BIP) konnte zurückgeführt werden – auch wenn es nicht gelungen ist, sie unter die 60-Prozent-Grenze zu bringen, die der Maastricht-Vertrag vorgegeben hat.

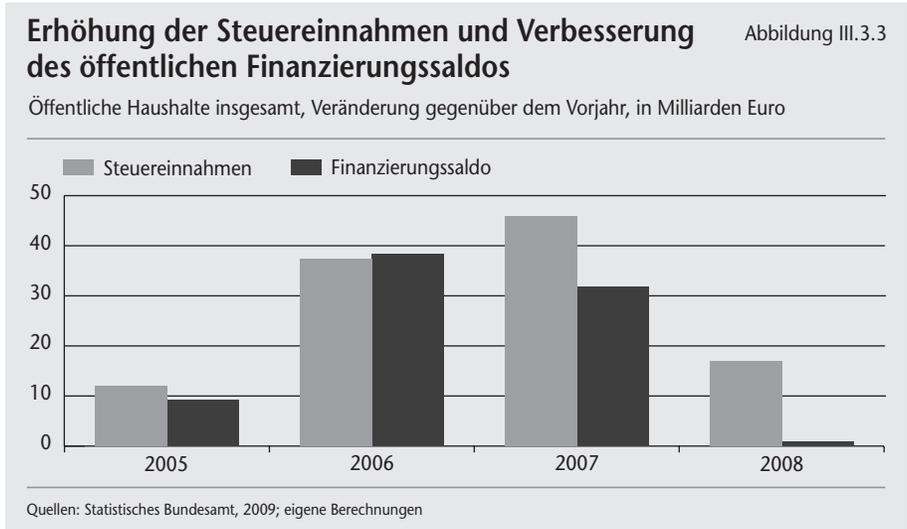
Ein differenzierter Blick auf die Haushalte der Gebietskörperschaften zeigt, dass die Gemeinden seit dem Jahr 2005 Überschüsse erwirtschaften (Abbildung III.3.2). Den Ländern ist dies im Beobachtungszeitraum nur einmal im Jahr 2007 gelungen. Der Bund hat zwar in den letzten Jahren sein Defizit kräftig verringert, konnte die Nulllinie jedoch nicht erreichen. Im Jahr 2008 betrug sein Defizit –0,6 Prozent des BIP.



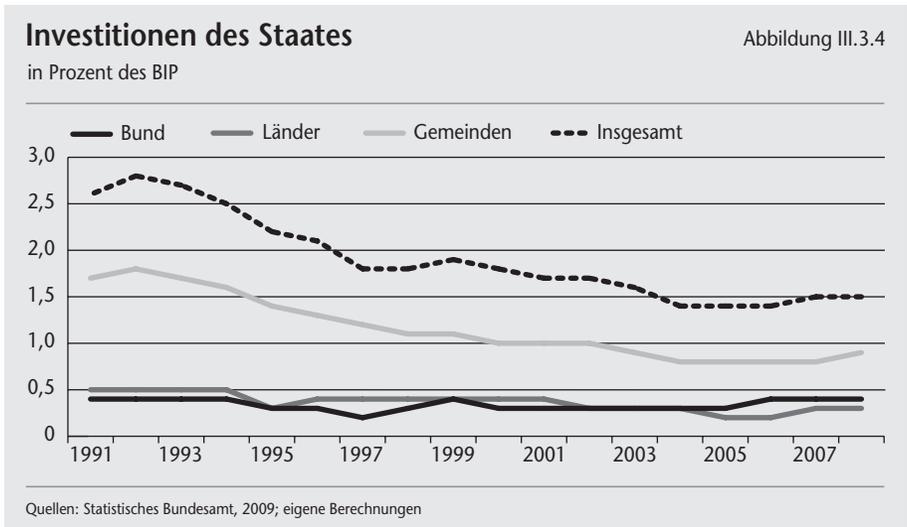
Trotz des insgesamt erfolgreichen Konsolidierungsprozesses gibt es zwei Versäumnisse, die sich jetzt in der Krise und bezüglich der Wachstumsorientierung der öffentlichen Haushalte nach der Krise als Hypothek erweisen:

- (1) Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte hätte erfolgreicher sein können, wenn der Staat die Konsolidierungsspielräume im Aufschwung konsequenter genutzt hätte. Abbildung III.3.3 macht dies deutlich. Die Steuereinnahmen sind in den Jahren 2007 und 2008 absolut in Milliarden Euro deutlich stärker gestiegen, als die Defizite gesunken sind. Vor allem der Bund hat die letzte Konsolidierungskonsequenz vermissen lassen. Schon in der Steuerschätzung vom Mai 2007 wurden dem Bund für das Jahr 2008 ungeplante Steuermehreinnahmen von 20,5 Milliarden Euro prognostiziert. Laut mittelfristiger Finanzplanung hatte der Bund für 2008 eine Nettokreditaufnahme von 21,3 Milliarden Euro vorgesehen. Bei Verwendung der Steuermehreinnahmen zur

Reduzierung des Defizits hätte der Bund 2008 fast ohne neue Schulden auskommen können. Insgesamt hätten die öffentlichen Haushalte es so leicht schaffen können, 2008 mit einem deutlichen Überschuss abzuschließen und so mit einer günstigeren Ausgangsposition in den Abschwung zu gehen.



- (2) Die Konsolidierung ging zulasten der öffentlichen Investitionen (Abbildung III.3.4). Die staatliche Investitionsquote (Anteil der staatlichen Bruttoinvestitionen am BIP) ist seit dem Spitzenwert im Jahr 1992 kontinuierlich gesunken und belief sich 2008 auf nur noch 1,5 Prozent des BIP. Erst wenige Jahre zuvor konnte der langjährige Abwärtstrend gestoppt werden, ohne jedoch wieder an die höheren Investitionsan-



teile Anfang der 1990er Jahre anknüpfen zu können. Der Rückgang der staatlichen Investitionsquote ist im Wesentlichen auf das restriktive Investitionsverhalten der Gemeinden zurückzuführen, die insgesamt für rund 60 Prozent der öffentlichen Investitionen verantwortlich sind. Hatten die Gemeinden 1991 noch 21,1 Prozent ihrer Gesamtausgaben für Investitionen aufgewendet, waren es im Jahr 2008 gerade noch 11,8 Prozent. Hinzu kommt, dass Bund, Länder und Gemeinden ihre Investitionen zeitweise prozyklisch der Konjunkturentwicklung angepasst haben. In den Krisen-jahren nach dem Boomjahr 2000 haben sie die Investitionsanteile reduziert, anstatt sie zu erhöhen, was sowohl konjunkturell als auch wachstumspolitisch geboten gewesen wäre. Die öffentlichen Haushalte haben auf diese Weise die Wachstumsschwäche der deutschen Volkswirtschaft nach dem Jahr 2000 verstärkt.

Als erstes Ergebnis lässt sich somit festhalten:

- Die öffentlichen Haushalte wurden im Aufschwung der Jahre von 2004 bis 2008 erfolgreich konsolidiert.
- Die sehr gute und ungeplante Entwicklung der Steuereinnahmen hätte aber eine noch stärkere Reduzierung des Defizits ermöglicht. Bei konsequenter Nutzung der Konsolidierungsspielräume hätten die öffentlichen Haushalte 2008 mit einem Überschuss abschließen können und wären so mit einem höheren finanzpolitischen Handlungsspielraum in die aktuelle Krise gestartet.
- Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte war verbunden mit einer Senkung der staatlichen Investitionen. Die quantitative Konsolidierung ging zulasten einer wachstumsorientierten Haushaltsstruktur.

1.2 Angemessene Reaktion in der Krise

In den Jahren 2009 und 2010 werden die öffentlichen Defizite rapide ansteigen. In seiner Frühjahrsprognose geht das Institut der deutschen Wirtschaft Köln davon aus, dass der staatliche Finanzierungssaldo im Jahr 2009 auf –3 Prozent des BIP steigt und im Jahr 2010 –5 Prozent erreicht. Während das Maastricht-Kriterium für das Haushaltsdefizit von maximal –3 Prozent des BIP im Jahr 2009 möglicherweise gerade noch eingehalten werden kann, wird es in 2010 eklatant verletzt werden. Allerdings erlaubt der Stabilitäts- und Wachstumspakt für den Fall einer scharfen Rezession ein höheres Defizit als das Maastricht-Kriterium.¹ Selbst die ursprünglich strengere Ausnahmeregelung hätte ein höheres Defizit als 3 Prozent des BIP zugelassen. Seit der Neufassung 2005 und der Aufweichung der Ausnahmeregel ist diese durch die aktuelle Entwicklung gedeckt. Man kann sicher davon ausgehen, dass bei der Formulierung der maßgeblichen Verordnung nicht an reale Rückgänge des BIP in der Höhe gedacht wurde, wie sie zurzeit in Europa und Deutschland zu verzeichnen sind.

¹ In der ursprünglichen Fassung von Artikel 2 der Verordnung 1467/97 des Europäischen Rates wurde ausnahmsweise und vorübergehend ein Überschreiten des 3-Prozent-Kriteriums zugelassen, wenn das reale Bruttoinlandsprodukt innerhalb eines Jahres um mindestens 2 Prozent zurückgegangen ist. In der geänderten Fassung von 2005 wurde diese Grenze aufgeweicht. Seither ist nur noch von einer „negativen jährlichen Wachstumsrate des BIP-Volumens“ die Rede.

Das Defizit steigt aus zwei Gründen: Zum einen wirken die automatischen Stabilisatoren, weil rezessionsbedingt die Einnahmen sinken und die Ausgaben schneller steigen. Darüber hinaus versucht der Staat, durch diskretionäre Maßnahmen Konjunktur und Wachstum zu stimulieren. Über zwei Konjunkturpakete gibt der Staat verteilt auf zwei Jahre einen fiskalischen Impuls von zusammen gut 82 Milliarden Euro – bezogen auf das nominelle BIP der Jahre 2009 und 2010 sind dies mehr als 1,5 Prozent.

An den Konjunkturpaketen wurde vielfach Kritik geäußert. Vor allem aus dem Ausland werden die fiskalpolitischen Impulse als zu halbherzig kritisiert (FAZ, 2009, 33).² Andererseits wird allgemein auf die geringe und im Zeitablauf eher abnehmende Wirkung von staatlichen Konjunkturprogrammen verwiesen.³ Beim deutschen Konjunkturpaket II sei der Multiplikator zwar größer als 0, aber kleiner als 1: Der BIP-Rückgang fällt zwar durch die Maßnahmen etwas geringer aus, aber der Effekt ist insgesamt kleiner als der fiskalische Impuls (Barabas et al., 2009, 132; Dreger et al., 2009, 256).⁴ Zudem wird an die schlechten Erfahrungen mit Konjunkturprogrammen in Deutschland erinnert.

Seit Ende des Zweiten Weltkriegs hat Deutschland fünf Rezessionen erlebt (1967, 1975, 1982, 1993 und 2003). Vielleicht mit Ausnahme von 1967 handelte es sich um Wachstumsschwächen, die durch angebotsseitige Störungen verursacht waren (zwei Ölkrisen, Verlust internationaler Kostenwettbewerbsfähigkeit). Keynesianische Konjunkturprogramme waren eine falsche Antwort auf diese strukturellen Fehlentwicklungen. Angebotsseitige Fehlentwicklungen können wirkungsvoll nicht nachfrageseitig korrigiert werden. Insofern sind die schlechten Erfahrungen mit Konjunkturprogrammen in Deutschland keine Überraschung.

2009 stellt sich die Situation grundlegend anders dar. Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage bricht mit hohem Tempo und einem bislang in Konjunkturkrisen unbekanntem Ausmaß weg. Die angebotsseitige Flexibilität der Volkswirtschaft ist überfordert. Ganz eindeutig weist die aktuelle Rezession keynesianische Krisensymptome auf. Der Hinweis auf die eher enttäuschenden Erfahrungen mit Konjunkturprogrammen seit Mitte der 1970er Jahre greift somit zu kurz. In einer keynesianischen Situation wie der aktuellen Rezession ist eine expansive Fiskalpolitik grundsätzlich eine angemessene, weil ursachenadäquate Reaktion. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hat in seinen Gutachten darauf hingewiesen, dass es gesamtwirtschaftliche Situationen eines kumulierten Nachfragerückgangs geben kann, in der die Fiskalpolitik gefordert ist (SVR, 1981, 144 und 148).

² In einem FAZ-Interview vom 24. April 2009 stimmen die drei Nobelpreisträger Robert F. Engle, Edmund S. Phelps und Eric S. Maskin der Kritik von Paul Krugman uneingeschränkt zu, Europa und Deutschland täten zu wenig gegen die Rezession.

³ Eine Auswertung der Literatur zu den Wirkungen von Fiskalpolitik zeigt, dass die Multiplikatoren im Zeitablauf gesunken und gegenwärtig mit Werten um 1 tendenziell niedrig sind; die automatischen Stabilisatoren haben oftmals eine größere Wirkung. Ausgabensteigerungen können bei rascher Umsetzung kurzfristig eine höhere Wirksamkeit als Steuersenkungen haben. Es besteht aber die Gefahr, dass das Wachstum langfristig einem niedrigeren Trend folgt. Steuersenkungen haben kurzfristig eher geringere Wirkungen als Ausgabensteigerungen. Langfristig können allerdings positive Wachstumswirkungen entstehen. Für einen Überblick siehe zum Beispiel IMF (2008).

⁴ So ermittelte das RWI Essen für das Konjunkturpaket II in einer Modellsimulation mit seinem Konjunkturmodell einen Multiplikator von 0,8. Eine Simulation des DIW Berlin mit zwei unterschiedlichen Modellen (IMM und NiGEM) lieferte eher schwache Wachstumseffekte.

Es kann deshalb erwartet werden, dass die Multiplikatoreffekte der Konjunkturprogramme höher ausfallen als in früheren Krisensituationen. Dafür spricht zudem, dass auch in anderen Ländern Konjunkturprogramme zur Stimulierung der heimischen Wirtschaft aufgelegt werden, die teilweise noch deutlich höhere fiskalische Impulse vorsehen als die Programme in Deutschland (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2009, 11). Den Sickerverlusten durch steigende Importe, die bei isolierter Betrachtung eines Konjunkturprogramms den Multiplikator drücken, stehen zusätzliche Exportimpulse aufgrund der ausländischen Konjunkturprogramme gegenüber. Als großem, stark in die internationale Arbeitsteilung eingebundenen Industrieland war es Deutschland ohnehin nicht möglich, eine Trittbrettfahrer-Position einzunehmen.

Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist eine „konjunkturgerechte Wachstumspolitik“ (BMW, 2009). Das heißt: Die ergriffenen Maßnahmen sollen nicht nur kurzfristig konjunkturelle Impulse geben, sondern zugleich mittelfristig auch das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft erhöhen. Die schon zitierten wissenschaftlichen Studien zeigen, dass Ausgabenerhöhungen kurzfristig höhere Multiplikatoreffekte erzeugen als Steuerentlastungen, die dafür wiederum mittelfristig günstiger abschneiden als Ausgabensteigerungen, bei denen sich das Wirkungsvorzeichen auf längere Sicht sogar umkehren könnte.⁵

Legt man diese Kriterien zugrunde, kann man dem Konjunkturpaket II der Bundesregierung ein durchaus positives Zeugnis ausstellen. Die Stoßrichtung ist mit Steuerentlastungen, Senkungen der Sozialversicherungsbeiträge und der Ausweitung öffentlicher Investitionen prinzipiell richtig. Rund drei Viertel des Konjunkturpakets II entfallen auf diese Kategorien (Tabelle III.3.1). Senkungen von Sozialabgaben erhöhen zwar zunächst das strukturelle Defizit, weil sie dauerhaft angelegt sind. Andererseits stimulieren sie mittelfristig das Wachstumspotenzial (vgl. Kapitel II.2), was mit einmaligen, auf eine kurzfristige Konsumstimulierung ausgerichteten Maßnahmen wie der Abwrackprämie und dem Kinderbonus nicht gelingt. Verstärkt wird der diskretionäre Impuls durch die automatischen Stabilisatoren. Deroose et al. (2008, 12) haben gezeigt, dass die automatischen Sta-

Konjunkturpaket II für die Jahre 2009 und 2010

Tabelle III.3.1

Die wachstumsfördernden Elemente, in Milliarden Euro

Investitionsausgaben	18,7
Steuererleichterungen	9,1
Senkungen von Sozialabgaben	10,0
Wachstumskonforme Haushaltsbelastung insgesamt	37,8
in Prozent des gesamten Konjunkturpakets II	75,6

Eigene Berechnungen

⁵ In seinem Jahresgutachten 2008/2009 weist der SVR darauf hin, dass „... Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen vor allem dann Wachstumseffekte mit sich bringen, wenn sie über eine Senkung solcher staatlicher Ausgaben oder Erhöhungen solcher Steuern gegenfinanziert werden, deren Wachstumswirkungen gering oder gar negativ sind. Konkret bieten sich eine veränderte Ausgabenstruktur mit einer geringeren Gewichtung der staatlichen Konsumausgaben, eine veränderte Einnahmestruktur mit einer stärkeren Gewichtung der indirekten Steuern oder eine Kombination dieser Maßnahmen an“ (SVR, 2008b, 256).

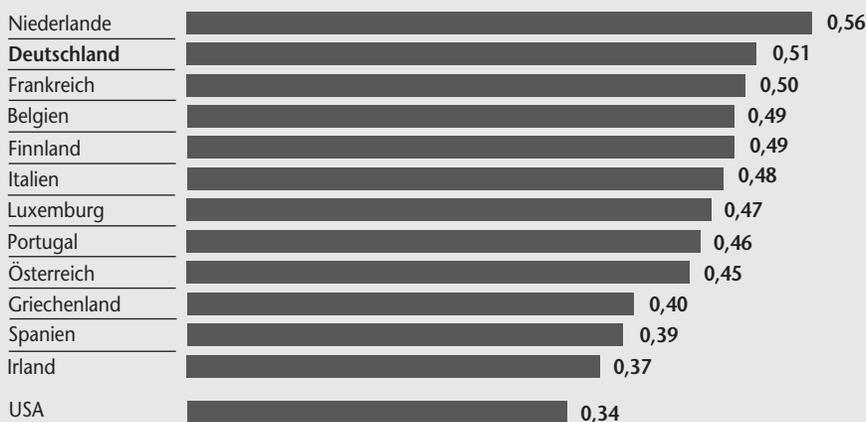
bilisatoren in Deutschland eher stark ausgeprägt sind (Abbildung III.3.5). Sinkt das reale Bruttoinlandsprodukt hierzulande um 1 Prozent, steigt das staatliche Defizit in Prozent des BIP um 0,51 Prozentpunkte. Nur in den Niederlanden ist dieser automatische Effekt noch ausgeprägter als in Deutschland. In den USA beläuft er sich auf lediglich 0,34 Prozent. Dies relativiert die zitierte Kritik von Paul Krugman und anderen amerikanischen Ökonomen. Denn bei gleichem angestrebten BIP-Effekt benötigt Deutschland einen geringeren diskretionären fiskalischen Impuls als die USA.

Als Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass die Bundesregierung mit den beiden Konjunkturprogrammen eine insgesamt angemessene Antwort auf die Konjunkturkrise gegeben hat. Der Umfang lässt eine spürbare Dämpfung des BIP-Rückgangs erwarten. Zudem stärken große Teile des Programms die Wachstumsgrundlagen.

Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren im internationalen Vergleich

Abbildung III.3.5

Sinkt das BIP um 1 Prozent, so steigt das Defizit in den öffentlichen Haushalten um ... Prozent des BIP



Quelle: Deroose et al., 2008

1.3 Notwendige Schuldenbegrenzung nach der Krise

Dauerhaft defizitäre öffentliche Haushalte belasten das Produktionspotenzial einer Volkswirtschaft. Deshalb ist nach der Krise eine baldige Rückkehr zu ausgeglichenen öffentlichen Haushalten wachstumspolitisch geboten. Zudem hängt die Wirksamkeit von Konjunkturprogrammen auch davon ab, wie glaubwürdig kommuniziert wird, nach Überwindung der Krise die Verschuldung wieder zurückzuführen. Deshalb ist es zu begrüßen, dass Bund und Länder sich mittlerweile darauf verständigt haben, eine neue Schuldenbremse in das Grundgesetz und die Landesverfassungen aufzunehmen. Sie wird den bisherigen Artikel 115 GG und die entsprechenden Artikel der Landesverfassungen ersetzen, welche die staatliche Nettokreditaufnahme in normalen konjunkturellen Zeiten auf die staatlichen Ausgaben für Investitionen begrenzen sollten. Bekanntlich ist diese Begren-

zung nicht gelungen, was auch daran liegt, dass die Ausnahmeregel des Artikels 115 GG eine höhere Verschuldung erlaubt, wenn eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ vorliegt. Diese Ausnahmeregel wurde von der Politik immer wieder reklamiert, um sich einer strikten Haushaltsdisziplin zu entziehen.

Die neue Schuldenregel sieht im Grundsatz vor, dass Bund und Länder in normalen konjunkturellen Zeiten ohne Kreditfinanzierung auskommen müssen. Allein dem Bund ist eine auf 0,35 Prozent des BIP begrenzte jährliche Neuverschuldung erlaubt. Sie ist vorgesehen „... für solche Maßnahmen, die nicht nur der dauerhaften Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung dienen, sondern insbesondere künftigen Generationen zugute kommen ...“ (Deutscher Bundestag, 2009). Anders als bisher ist die Neuverschuldung des Bundes nicht an eine bestimmte Ausgabenkategorie gebunden und damit variabel, sondern jetzt fix auf 0,35 Prozent des BIP beschränkt. Ein neu zu gründender Stabilitätsrat fungiert als Frühwarnsystem. Ziele sind das frühzeitige Erkennen einer drohenden Haushaltsnotlage bei Bund und Ländern und die rechtzeitige Einleitung verbindlicher Sanierungsprogramme. Die Beratungsergebnisse des Stabilitätsrats sollen veröffentlicht werden, um die öffentliche Kontrolle und die Verbindlichkeit der Vereinbarungen zu erhöhen.

Auch die neue Schuldengrenze sieht eine Ausnahmeregel vor. Sie ist allerdings enger als bisher gefasst und soll „die Handlungsfähigkeit des Staates im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, ... gewährleisten“ (Deutscher Bundestag, 2009). Zudem muss der Bund bei einer Inanspruchnahme der Ausnahmeregel gleichzeitig einen Tilgungsplan beschließen, was den Druck und die Verbindlichkeit zu einer baldigen Rückkehr zu ausgeglichenen Haushalten erhöht. Wichtig ist auch die beabsichtigte Streichung des alten Artikels 115 Absatz 2 GG, der Ausnahmeregeln für Sondervermögen beinhaltet. Künftig ist es damit nicht mehr möglich, über Sondervermögen mit eigenständiger Kreditemächtigung außerhalb des öffentlichen Haushalts die Grenzen der erlaubten Staatsverschuldung zu verschleiern und zu umgehen.

Auch künftig soll es Bund und Ländern möglich sein, das Budget über den Konjunkturzyklus hinweg atmen zu lassen. Das heißt: Auch die neue Schuldenregel erlaubt das Wirksamwerden von automatischen Stabilisatoren. Dies ist grundsätzlich vernünftig, denn ohne diese Möglichkeit müssten die Haushalte prozyklisch ausgerichtet werden. Im Abschwung müssten Ausgaben gekürzt oder Einnahmen erhöht, im Aufschwung entsprechend Ausgaben gesteigert oder Einnahmen gesenkt werden, um stets einen ausgeglichenen Haushalt zu garantieren. Unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten wäre dies kontraproduktiv. Um die Gefahr einer asymmetrischen Fiskalpolitik – Verschuldung im Abschwung, aber keine vollständige Konsolidierung im Aufschwung – zu reduzieren, sieht die neue Schuldenregel ein Kontrollkonto vor, auf dem die konjunkturellen Defizite festgehalten werden. Im Aufschwung sind entsprechende Überschüsse zu erwirtschaften, um den Kontostand mindestens wieder auszugleichen. Die finanzschwachen Bundesländer Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Berlin und Bremen erhalten in den Jahren 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen von insgesamt 800 Millionen Euro pro Jahr. Dies dürfte ihnen die Zustimmung zum Gesetzentwurf erleichtert haben.

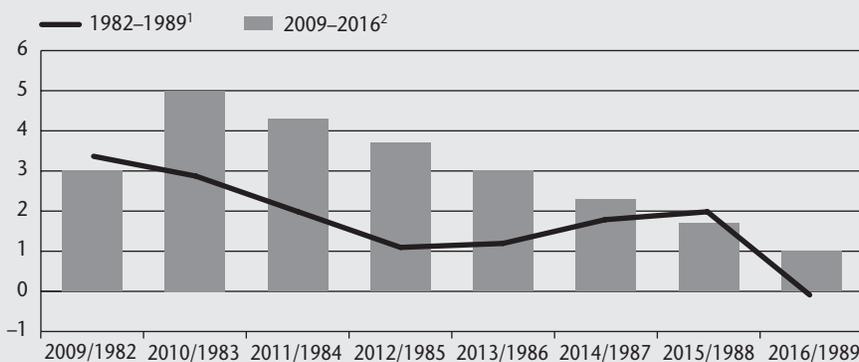
Die neue Schuldengrenze greift nicht sofort, sondern sieht längere Übergangsfristen vor. Der Bund muss gemäß Gesetzentwurf erstmals im Jahr 2016 seine strukturelle Neuverschuldung auf dann maximal 0,35 Prozent reduzieren. Die Länder haben sogar Zeit bis zum Jahr 2020, um zur Finanzierung ihrer Haushalte ganz ohne laufende Kreditaufnahme auszukommen. Diese Übergangsregel wurde als wenig ehrgeizig kritisiert. Ein Vergleich mit der als sehr erfolgreich geltenden Konsolidierungsperiode von 1982 bis 1989 zeigt jedoch, dass diese Übergangsregelung Bund und Ländern angesichts der in den Jahren 2009 und 2010 anstehenden Defizite enorme haushaltspolitische Anstrengungen abverlangen wird, wie folgende Modellrechnung belegt: Laut Frühjahrsprognose des IW Köln erreicht im Jahr 2010 der staatliche Finanzierungssaldo -5 Prozent des BIP (IW Köln, 2009). Gemäß Schuldenbremse muss der Bund sein Defizit bis zum Jahr 2016 auf 0,35 Prozent reduzieren. Beim vorgezeichneten Konsolidierungspfad für die Länder mit Null-Defizit im Jahr 2020 verbleibt für diese im Jahr 2016 ein Defizit von rund 0,8 Prozent. Geht man von einem ausgeglichenen Haushalt der gesetzlichen Sozialversicherungen im Jahr 2016 aus, muss der staatliche Finanzierungssaldo bis zum Jahr 2016 auf gut 1 Prozent des BIP zurückgeführt werden. Im Durchschnitt der Jahre von 2012 bis 2016 muss der Finanzierungssaldo somit jährlich um 0,6 Prozentpunkte sinken. Im Ergebnis wäre das Konsolidierungstempo sogar etwas höher als in den haushaltspolitisch erfolgreichen 1980er Jahren (Abbildung III.3.6).

Die Einhaltung der Übergangsregel wäre somit keinesfalls eine schwache Budgetrestriktion. Dies birgt natürlich auch Gefahren. Die Gebietskörperschaften könnten versucht sein, den strengen Konsolidierungsdruck dadurch zu reduzieren, dass sie doch wieder öffentliche Investitionen kürzen, weil dies gegenüber einem strikten Sparkurs bei konsumtiven Ausgabenpositionen und Transferleistungen politisch einfacher umzusetzen ist. Auch ist nicht völlig von der Hand zu weisen, dass Bund und Länder versuchen werden,

Entwicklung des öffentlichen Finanzierungssaldos

Abbildung III.3.6

Gesamtstaatliches Defizit, in Prozent des BIP



¹ Konsolidierungspfad von 1982 bis 1989;

² 2009 und 2010: Prognose, ab 2011: simulierter Konsolidierungspfad bei Wirksamkeit der Schuldenbremse.

Quellen: IW Köln, 2009; Statistisches Bundesamt, 2008b und 2009; eigene Berechnungen

die Konsolidierung auch über die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte – sprich über Steuer- und Sozialversicherungsbeitragserhöhungen – anzugehen. Beide Maßnahmen wären unter wachstumspolitischen Aspekten kontraproduktiv, denn dadurch würden zentrale Wachstumstreiber geschwächt. Zur dauerhaften Stärkung der Wachstumskräfte muss es gelingen, die Haushalte zu konsolidieren, den Anteil der staatlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt zu erhöhen und die Abgabenquote zu senken – wahrlich keine leichte Aufgabe.

Gelingen kann dies nur durch eine strikte Ausgabendisziplin bei den konsumtiven Staatsausgaben und den Sozialausgaben sowie durch eine klare Prioritätensetzung in der Steuerpolitik. Auf der Ausgabenseite müssen Spielräume geschaffen werden durch eine moderate Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst über viele Jahre, Reformen in den sozialen Sicherungssystemen mit dem Ziel von Abgabensenkungen, eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik und eine Stärkung von Bildung und Forschung. Erste Priorität in der Steuerpolitik hat die Abschaffung der kalten Progression im Einkommensteuertarif. Diese Maßnahme ist nicht nur fiskalisch verkraftbar (Brügelmann, 2008, 31 ff.), es handelt sich dabei auch nicht um Steuerentlastungen. Vielmehr würden damit Steuererhöhungen vermieden, die dem Staat nicht zustehen. Die sukzessive Linearisierung des Einkommensteuertarifs und damit die Beseitigung des sogenannten Mittelstandsbauchs gehört ebenso auf die Prioritätenliste. Beide Maßnahmen verringern den Progressionsgrad (Brügelmann, 2008, 38 ff.), steigern die Leistungsbereitschaft und damit mittelfristig das Wachstumspotenzial unserer Volkswirtschaft.

2 Wachstumstreiber Bildungs- und Forschungsinvestitionen

Am 22. Oktober 2008 haben sich die Regierungschefs von Bund und Ländern darauf verpflichtet, bis zum Jahr 2015 den Anteil der Aufwendungen für Bildung und Forschung auf 10 Prozent des BIP zu steigern. Dabei handelt es sich um eine quantifizierte Zielvorgabe, die politisch gesetzt und insoweit normativ ist. Sie ist zudem anspruchsvoll zumindest insofern, als sie im Grundsatz gegen den demografischen Trend von rückläufigen Teilnehmerzahlen bei den Bildungsangeboten im Elementar-, Primar- und Sekundarbereich läuft. Allein die Zahl der unter 18-Jährigen geht in den Jahren von 2006 bis 2020 von 16,2 auf 13,5 Millionen zurück. Die Ausgaben für allgemeinbildende Schulen, berufliche Schulen und Kindertagesstätten könnten dadurch in diesem Zeitraum demografiebedingt um mehr als 10 Milliarden Euro sinken.

Dennoch ist das Ziel eines steigenden Anteils von Bildungs- und Forschungsausgaben am BIP wachstumstheoretisch und -politisch sehr gut begründbar. Die neue Wachstumstheorie (Romer, 1990) modelliert den Zusammenhang zwischen unternehmerischer Forschung und Entwicklung (FuE), Innovationen und technischem Fortschritt auf der einen sowie gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekten auf der anderen Seite. Demnach entsteht technischer Fortschritt nicht durch exogene Schocks, sondern durch zielgerichtete FuE-Aktivitäten gewinnmaximierender Unternehmen. Ein breiter Strang der wissenschaftlichen Innovationsliteratur zeigt einen signifikanten wachstumsfördernden Effekt von FuE-

Aufwendungen sowohl auf der Ebene von Unternehmen und Branchen als auch von Volkswirtschaften (Koppel, 2006; SVR, 2008b, 251).

Auch der Bildungsstand in einer Volkswirtschaft hat positive Effekte auf deren Wohlstandsniveau. Bildungsinvestitionen kommt mithin eine große Bedeutung für das Wirtschaftswachstum einer Volkswirtschaft zu. Das Bildungsniveau hat einen erheblichen Einfluss auf die Wachstumsdynamik. Barro et al. (1995) betonen zudem, dass bei einem offenen Kapitalmarkt vor allem das Niveau des Humankapitals entscheidend für Realkapitalzu- und -abflüsse ist. Der Wachstumspfad einer Volkswirtschaft kann dadurch verändert werden, dass die Investitionsquoten in Humankapital gesteigert und die Finanzierungsströme in diese Richtung gelenkt werden. Durch vermehrte höhere formale Abschlüsse, die allerdings nicht zulasten der Aussagekraft und Qualität der Abschlüsse gehen dürfen, kann die Entwicklung des Wachstums positiv beeinflusst werden.

2.1 Öffentliche Bildungsinvestitionen

Angesichts der großen Bedeutung, die Bildungs- und Forschungsinvestitionen für den Wachstumspfad der Volkswirtschaft haben, kommt in der bildungspolitischen Diskussion der Frage eine herausgehobene Bedeutung zu, ob die in Deutschland realisierten Investitionsniveaus bei Bildung und Forschung wachstumskompatibel sind. Vielfach wird in der Debatte die These vertreten, dass in Deutschland eine generelle Unterfinanzierung im Bildungsbereich besteht. Diese These stützt sich im Wesentlichen auf einen internationalen Vergleich der BIP-Anteile, die für Bildung ausgegeben werden. Deutschland liegt dabei mit einem BIP-Anteil von 5,1 Prozent deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 5,8 Prozent.

Die auf diesen Rückstand gestützte These einer Unterfinanzierung im Bildungsbereich wird jedoch durch zwei Befunde kritisch hinterfragt: Zum einen ist bei einer Betrachtung der jährlichen Ausgaben je Lernenden im internationalen Vergleich erkennbar, dass die Bildungsausgaben in Deutschland pro Bildungsteilnehmer durchschnittlich um 12 Prozent über dem OECD-Durchschnitt liegen. Vor diesem Hintergrund geht es weniger um ein generelles Unterfinanzierungsproblem im deutschen Bildungswesen. Vielmehr rücken Fragen nach der allokativen Effizienz der öffentlichen Bildungsfinanzierung und der Verteilung der Bildungsinvestitionen auf die einzelnen Bildungsstufen in den Mittelpunkt der Diskussion (vgl. dazu Kapitel III.1).

Zum anderen ist der Finanzierungsanteil von Bildung in Deutschland bei Verwendung einer nationalen Abgrenzung deutlich größer und beträgt etwa 142 Milliarden Euro oder 6,2 Prozent des BIP.⁶ Die deutsche Bildungsfinanzstatistik erfasst anders als die OECD-Abgrenzung zum Beispiel auch Weiterbildungsinvestitionen (allerdings ohne die indirekten Kosten der Weiterbildung), daneben Ausgaben für Horte und Kindergärten, Jugendarbeit sowie Volkshochschulen (Baumann, 2008, 993 ff.). Nach dem nationalen Budget sind

⁶ Zudem gibt es belastbare Hinweise darauf, dass das Bildungsbudget systematisch eine Untererfassung von Bildungsausgaben insoweit vornimmt, als die Zuschlagssätze für die Kalkulation von fiktiven Sozialversicherungsbeiträgen zu niedrig gewählt und die tatsächlichen Versorgungsausgaben unterschätzt werden. Bei adäquater Berechnung würden danach die tatsächlichen Bildungsausgaben pro Kopf in Deutschland um etwa 1.000 US-Dollar höher ausfallen als bei der OECD ausgewiesen (Wixforth, 2008, 615).

die Bildungsausgaben seit dem Jahr 1995 gestiegen, verglichen mit dem öffentlichen Gesamthaushalt sogar überproportional, aber unterproportional zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Daher entfällt auf Bildungsausgaben ein steigender Anteil am öffentlichen Gesamthaushalt (1995: 13,9 Prozent; 2005: 17,4 Prozent).

Bei den FuE-Ausgaben lag Deutschland im Jahr 2006 mit Ausgaben von rund 59 Milliarden Euro oder 2,53 Prozent des BIP international an dritter Position. Zusammen mit den Bildungsausgaben wendete Deutschland im Jahr 2006 rund 197 Milliarden Euro oder 8,5 Prozent des BIP für Bildung und Forschung auf. Dies bedeutet gegenüber 2005 aufgrund des – verglichen mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – unterproportionalen Anstiegs der Bildungsausgaben einen leichten Anteilsrückgang (Tabelle III.3.2). Die Erreichung eines 10-Prozent-Ziels bis zum Jahr 2015 scheint dennoch nicht völlig außer Reichweite zu sein, auch wenn es ein recht ehrgeiziges Ziel ist: Bis zur politischen Zielmarke ergibt sich – bei konstantem BIP – eine rechnerische Finanzierungslücke von etwa 37 Milliarden Euro, die im Rahmen der Selbstverpflichtung der Regierungschefs von Bund und Ländern bis zum Jahr 2015 zu schließen wäre.

Budgetierte Ausgaben für Bildung und Forschung in Deutschland nach Bereichen

Tabelle III.3.2

	Bereich	Ausgaben insgesamt			
		in Milliarden Euro		in Prozent des BIP	
		2005	2006	2005	2006
A	Bildungsbudget in internationaler Abgrenzung gemäß ISCED-Gliederung	127,6	129,2	5,7	5,6
B	Zusätzliche bildungsrelevante Ausgaben in nationaler Abgrenzung	14,0	13,7	0,6	0,6
A + B	Bildungsbudget insgesamt	141,6	142,9	6,3	6,2
C	Forschung und Entwicklung	55,7	58,9	2,5	2,5
D	Sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur	4,1	4,4	0,2	0,2
A + B + C + D	Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft (konsolidiert um Forschung und Entwicklung an Hochschulen)	192,2	196,6	8,6	8,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2008a, 8

Zudem haben die Bildungsausgaben seit dem Jahr 2006 weiter zugenommen. Bund, Länder und Gemeinden haben für das Jahr 2008 steigende Bildungsausgaben veranschlagt. Darüber hinaus setzt auch das Konjunkturpaket II einen starken zusätzlichen investiven Akzent im Bildungssektor: Von insgesamt etwa 14 Milliarden Euro für Zukunftsinvestitionen entfallen rund 10 Milliarden Euro auf ein kommunales Investitionsprogramm und davon wiederum etwa 6,5 Milliarden Euro auf Bildungsinvestitionen (Kindergärten, Schulen, Hochschulen). Zuzüglich der erforderlichen Kofinanzierung von 25 Prozent durch die Länder kann insgesamt von einem Investitionsschub im Bildungssystem von etwa 8,2 Milliarden Euro im Jahr 2009 ausgegangen werden.

Offen ist derzeit noch, wie sich die absehbaren Einnahmehausfälle der öffentlichen Haushalte im Zuge der ausgeprägten Rezession auf die zukünftigen Bildungsausgaben auswirken werden. Hinzu kommt eine verbreitete Unsicherheit über die Bedeutung der von der zweiten Föderalismuskommission empfohlenen Schuldenbremse für die öffentlichen Bildungsinvestitionen. Schon die Vereinbarungen der ersten Föderalismuskommission im Jahr 2006 haben die Bedingungen für allokativ effiziente Bildungsinvestitionen eher verschlechtert: Weder hat der Bund seither die Möglichkeit, durch rechtzeitige Zuweisung von Finanzhilfen für besondere Qualifizierungsaufgaben teure nachlaufende Qualifizierungsschleifen zu vermeiden, noch hat die Neugestaltung des Artikels 91b GG eine Mitwirkung des Bundes in der Schulpolitik erlaubt. Schließlich hat auch die Neufassung von Artikel 104a GG Finanzhilfen des Bundes an die Länder erschwert.

Mit der neu beschlossenen Schuldenbremse deuten sich zwei für die Durchführung zukünftiger Bildungsinvestitionen von Bund und Ländern gegenläufige Entwicklungen an. Zum einen statuiert die Schuldenbremse eine vergleichsweise strikte Begrenzung der Neuverschuldung des Bundes und vor allem der Länder. Verschuldung wird damit bei einer Befolgung dieser Regel dezidiert schwieriger. Dies setzt, will man ausgeglichene Haushalte haben, ohne Bildungsinvestitionen zu beschränken, eine strikte Priorisierung auf der Ausgabenseite öffentlicher Haushalte zugunsten investiver Ausgabenarten voraus. Auch die neu eingefügte Regel für Ausnahmefälle nach Artikel 104b Absatz 1 GG weicht die Budgetrestriktion diesbezüglich nicht wirklich auf.⁷ Allerdings wird in der dadurch geschaffenen Möglichkeit, dass der Bund auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen an die Länder gewähren kann, eine Verstärkung der Mischfinanzierung im Bereich der Bildung gesehen (Battis, 2009). Insoweit kehre man mit der zweiten Föderalismuskommission auch im Bereich der Bildung deutlich zum kooperativen Bundesstaat zurück (Huber, 2009, 2). Dieser ist bei der Finanzierung von Bildungsinvestitionen aber ausdrücklich fiskalföderalistisch legitimierbar (Stettes, 2006).

Während die Schuldenbremse von der Politik ausgabenseitig eine erhöhte Disziplin für den Fall einfordert, dass diese ihr Versprechen eines höheren Ausgabenniveaus bei Bildung und Forschung einhalten will, so kommt der Bildungspolitik eine weitere Neuregelung dezidiert entgegen: Die zulässige Kreditaufnahme würde durch die Ablösung des Artikels 115 GG alter Fassung vom bisherigen, wenig tauglichen haushaltsrechtlichen Investitionsbegriff entkoppelt. Diese Neuregelung wird sowohl die bisherige Formulierung von der „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ als auch die Vorgabe ablösen, dass die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen.

Die beschlossene Neufassung in Verbindung mit der strukturellen Verschuldungsmöglichkeit des Bundes gibt dem Bundesgesetzgeber „mehr inhaltliche Flexibilität bei der Ausgestaltung einer an der dauerhaften Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung orientierten Politik, zum Beispiel in Humanvermögen“ (Deutscher Bundestag, 2009, 10). Damit würde der bislang oft beklagte Sachverhalt beendet, dass der bisherige

⁷ Soweit ersichtlich, sind sich die Verfassungsjuristen darin einig, dass die Interpretation von „Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen“ auf wenige, eng begrenzte und justiziable Fälle beschränkt bleiben wird (Huber, 2009, 7).

Investitionsbegriff als Legitimation für Staatsverschuldung unscharf und unpraktikabel ist. So erfüllen nach Artikel 115 Absatz 1 Satz 3 GG in Verbindung mit § 13 Absatz 3 Nr. 2 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und § 10 Absatz 3 Nr. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz im Wesentlichen nur Baumaßnahmen, der Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen sowie Beteiligungen und Kapitalvermögen die Kriterien für eine Investition (SVR, 2007, 61).

Es ist evident, dass dieser Investitionsbegriff unter Wachstumsgesichtspunkten völlig unzureichend ist. Aus einer ökonomischen Perspektive sind vielmehr jene öffentlichen Investitionen sinnvoll, denen ein mindestens gleich großer zukünftiger Ertragsstrom gegenübersteht. Insbesondere im Bildungsbereich gibt es hinreichend Evidenz dafür, dass sich Bildungsinvestitionen durch eine Rendite auszeichnen können, die über dem Kapitalmarktzins liegt – und insoweit auch eine Wachstumspolitik über ausgabenseitige Maßnahmen möglich ist (SVR, 2008b, 254 ff.). Dies rechtfertigt grundsätzlich auch eine Verschuldung zur Durchführung von Bildungsinvestitionen. Der SVR geht daher auch von einer „Goldenen Regel der Finanzpolitik“ aus, wonach eine durch eine höhere Verschuldung hervorgerufene Belastung für zukünftige Generationen durch die von öffentlichen Investitionen bewirkten Vorteile ausgeglichen werden kann (SVR, 2007, 75). Eine investitionsorientierte oder investive Verschuldung lässt sich demnach ökonomisch durchaus rechtfertigen.

Über die Nettowirkung der beiden gegenläufigen Effekte, die aus der Neufassung des Artikels 115 GG resultieren würde, kann ex ante nichts gesagt werden. Der positive Wachstumsimpuls wird aber ceteris paribus umso größer sein, je stärker die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte investiv wirkt und der Trend zu sinkenden Investitionsquoten der öffentlichen Haushalte wieder umgekehrt wird. Damit diese Maxime aber als operationale Richtschnur für eine Wachstumspolitik dienen kann, ist in mindestens drei Punkten zusätzliches empirisches Steuerungswissen zu erarbeiten. Dieses bietet eine Grundlage für die öffentliche Ausgabenpolitik, mit welcher der Wachstumspfad der deutschen Volkswirtschaft insgesamt nach oben verschoben werden kann:

- Keinesfalls handelt es sich bei jeder Ausgabe für Bildung eo ipso schon um eine Investition im Sinne eines Vermögensaufbaus. Daher rechtfertigt auch nicht jede Bildungsausgabe eine Staatsverschuldung. Der Großteil der Bildungsausgaben sind Personalausgaben und stellen somit Staatsverbrauch dar. Der größte Teil der Bruttoinvestitionen wird durch Abschreibungen aufgezehrt.⁸ Nur in der Größenordnung der Nettoinvestitionen kommt es zu einem Zuwachs des Humankapitalstocks und einem Vermögenszuwachs, aus dem künftige Erträge generiert werden können. Humankapitalstockrechnungen sind bisher sowohl auf volkswirtschaftlicher Ebene (Henke, 2005) als auch auf einzelwirtschaftlicher Ebene (Scholz et al., 2008) erst rudimentär entwickelt und liefern der Politik deshalb kaum Anhaltspunkte für eine am Investitionskalkül orientierte Ausgabenpolitik im Bereich der Bildung.

⁸ Berechnungen von Ewerhart (2003, 2 ff.) beziffern die Abschreibungsraten zwischen den Jahren 1990 und 1999 auf 90 bis 95 Prozent.

- Es fehlt an einer belastbaren Systematik, anhand derer die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte nach dem Investitionsgrad gegliedert werden könnte. Die bisherigen Grundsätze der Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind kameralistisch und für eine zukunftsorientierte Haushaltsgestaltung unbrauchbar. Eine alternative Gliederung der öffentlichen Budgets ist aber durchaus realistisch. So stellt etwa das sogenannte WNA-Budget den Versuch dar, innerhalb der öffentlichen Budgets wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben zu identifizieren und diese gesondert auszuweisen (Thöne, 2004, 73 ff.). Anhand dieser Abgrenzung könnte gleichsam der investive und intertemporal vorteilhafte Anteil der öffentlichen Ausgaben quantifiziert werden, der als Maßgabe für die Ausschöpfung der Verschuldungsspielräume in einem neuen Verschuldungsregime dienen könnte.
- Ferner sind die Bildungs- und Forschungsausgaben systematisch in die Struktur der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu integrieren. Erste Überlegungen für ein Satellitenkonto für Forschung und Entwicklung sind bereits weit fortgeschritten (Oltmanns et al., 2009). Auch die Messung geistigen Eigentums sowie immaterieller Vermögenswerte wird zu einem Thema, das an Bedeutung gewinnt.⁹ Solche Überlegungen sollten deshalb auch für die Bildungsausgaben angestellt werden, um zu einem konsistenten Investitionsbegriff zu gelangen, der Humankapitalinvestitionen mittelfristig den Sachkapitalinvestitionen gleichstellt. Gerade mit Blick auf die Erkenntnisse der neuen Wachstumstheorie ist eine kombinierte Kapitalstockrechnung für Human- und Sachkapital unverzichtbar, um den Wachstumspfad einer Volkswirtschaft positiv beeinflussen zu können.

Um das Wachstum durch öffentliche Bildungsinvestitionen stimulieren zu können, ist alles in allem betrachtet dezidiert mehr empirisches Steuerungswissen als bisher erforderlich. Sollen die Bildungsausgaben dem politischen Willensbildungsprozess stärker entzogen und auch eine investive Verschuldung gerechtfertigt werden können, dann sollte mit Einführung der Verschuldungsbremse eine vorsichtige Beweislastumkehr eingeleitet werden. Zusätzlich zu den prozedural recht hohen Anforderungen an den im Gesetz zur Schuldenbremse vorgesehenen Stabilitätsrat und an die Pflicht zum Ausgleich des Kontrollkontos sollte einfachgesetzlich auch eine systematische Entwicklung empirischen Wissens zur Steuerung des Ausgabeverhaltens statuiert werden. Nur durch eine Weiterentwicklung von gesamtwirtschaftlichen Rechenwerken und Kosten-Nutzen-Bilanzen kann eine rationale Aufgabenkritik der öffentlichen Hand erfolgen, die eine Orientierung für einen wachstumsorientierten Einsatz öffentlicher Investitionen im Bereich von Bildung und Forschung erlaubt. Dies würde zusätzliche Argumente dafür liefern, die staatlichen Bildungs- und Forschungsausgaben zu erhöhen.

⁹ In einem Gutachten für das BMWi kommen Blind et al. (2009) zu dem Ergebnis, dass nach einem kostenbasierten Bewertungsansatz der Wert immaterieller Güter auf 7 Prozent des BIP veranschlagt werden kann.

2.2 Private Bildungsinvestitionen

Der private Anteil an den gesamten Bildungsausgaben liegt in Deutschland bei knapp 18 Prozent und damit circa 4 Prozentpunkte über dem internationalen Durchschnitt.¹⁰ Trotz dieses bereits überdurchschnittlichen privaten Finanzierungsanteils ist zu prüfen, wie und auf welchen Bildungsstufen zusätzliche private Ressourcen mobilisiert werden können, um dem Ziel eines größeren Anteils von Bildungsausgaben am BIP näherzukommen. Grundsätzlich ist dabei zu beachten, dass der private Finanzierungsanteil umso höher sein kann, je eher die Bildungsinvestition zu privat aneignungsfähigen Erträgen führt. Umgekehrt ist eine öffentliche Finanzierung stets dann ökonomisch adäquat, wenn es sich um ein überwiegend öffentliches Gut handelt (IW Köln, 2006).

Die Finanzierungsstruktur im Elementarbereich in Deutschland ist im internationalen Vergleich bereits durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil privater Investitionen gekennzeichnet. Dennoch besteht eine ungünstige Versorgungslage im Elementarbereich. Deshalb sollten auch im frühkindlichen Bereich mehr private Mittel generiert werden, indem derzeit bestehende Wettbewerbsverzerrungen vermindert werden und die öffentliche Förderung auf die privat-gewerblichen Träger ausgeweitet wird. Die Eigenschaft eines öffentlichen Gutes bedeutet nämlich nicht, dass alle Einrichtungen, die dieses Gut bereitstellen, einen öffentlichen Träger haben müssen. Staatliche Aufgaben können auch von anderen Trägern übernommen werden. Sie sollten aber alle die gleichen staatlichen Zuschüsse erhalten und den gleichen Regeln unterworfen sein. Der § 74 Absatz 1 Nr. 3 SGB VIII schränkt die staatliche Förderung jedoch bisher auf privat-gemeinnützige Träger ein. Mit Blick auf eine bessere Versorgungsqualität im Elementarbereich sollte dieser Passus revidiert werden.

Im Primar- und Sekundarbereich gibt es eine stark expansive Entwicklung der Privatschulen. Dennoch liegt die Privatschulquote in Deutschland mit etwa 8 Prozent immer noch deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von etwa 15 Prozent. Zentrale Hemmnisse, die zu Anreizverzerrungen führen, sind die hohen Genehmigungshürden (zum Beispiel Zulassungsschranken) und bestehende Finanzierungsrestriktionen (zum Beispiel Bedarfsdeckungs- versus Pauschalverfahren) (Klein, 2007). In den meisten Bundesländern liegen die von der öffentlichen Hand bereitgestellten schulartenspezifischen Förderbeträge je Schüler zum Teil weit unter den Ausgaben je Schüler an einer entsprechenden staatlichen Schule. Die bei den freien Schulträgern verbleibende und somit von diesen zu kompensierende Finanzierungslücke steht im Widerspruch zur verfassungsrechtlich hinnehmbaren Grenze des von den Eltern aufzubringenden Schulgelds. Um mehr privates Engagement im schulischen Bereich zu generieren, sollte der Staat die Schulen in freier Trägerschaft deshalb finanziell in gleicher Weise unterstützen wie staatliche Schulen.

Im Hochschulbereich ist die private Finanzierungslücke in Deutschland am stärksten ausgeprägt, obwohl es sich bei Hochschulbildung in weiten Teilen um ein privates Gut handelt. Das liegt im Kern an der fehlenden Nachfrageorientierung in der Hochschullehre.

¹⁰ Dies ist im Wesentlichen die Folge des beruflichen Bildungssystems, das mit Blick auf die Bildungsfinanzierungsströme eine deutsche Besonderheit insofern darstellt, als eine vollständig qualifizierende Berufsausbildung zu beträchtlichen Teilen durch eine private Investition von Unternehmen finanziert wird, die sich allerdings im Fall einer anschließenden Übernahme des Ausgebildeten auch für den Investor amortisieren kann.

Die Finanzierungsstrukturen im Bereich der Hochschulforschung sind dagegen zu einem großen Teil hochkompetitiv. Hochschulseitig stehen einem größeren privaten Finanzierungsengagement vor allem entgegen: die Unsicherheit über mögliche Kürzungen der Landeszuschüsse, unzureichende Anreize zur Einwerbung privater Mittel, noch inadäquate hochschulinterne Managementstrukturen (sowohl im Fundraising als auch bei der Kooperation mit der Wirtschaft), unflexible haushaltsrechtliche Vorgaben bei der Bewirtschaftung selbst eingeworbener Mittel und eine immer noch nur begrenzte Verfügung über eingenommene Studiengebühren.

Zur Steigerung der privaten Finanzierungsanteile in der Hochschulbildung können Studierende mit Studienbeiträgen, Einzelpersonen als Sponsoren und Spender sowie Unternehmen als Kooperationspartner, Sponsoren und Donatoren beitragen. Daher sind weitere hochschulorganisatorische Veränderungen geboten, die eine stärkere Berücksichtigung erfolgreicher Drittmittelakquisitionen erlauben. Das ist möglich durch Zielvereinbarungen, die Bewirtschaftung selbst eingeworbener Mittel außerhalb der Landeshaushaltsordnungen durch den Verzicht auf das kamerale System, eine explizite hochschulgesetzliche Ermächtigung zur Bildung von Rücklagen und die Zuführung der eingeworbenen respektive erwirtschafteten Mittel zum Körperschafts- oder Stiftungsvermögen der Hochschule. Nur so können die Hochschulen eigenes Vermögen aufbauen. Zudem bedarf es eines gleichberechtigten Wettbewerbs von privaten und staatlichen Hochschulen um staatliche Mittel. Zu diesem Zweck sollten Studiengutscheine und weitere aufgabenbezogene Finanzierungspools eingeführt werden (Konegen-Grenier, 2009).

Um schließlich generell mehr private Finanzierung für Bildungsinvestitionen zu mobilisieren, sollte auch ergebnisoffen geprüft werden, ob steuerliche Anreize im Stiftungssteuerrecht und gesetzliche Regelungen zur Gemeinnützigkeit von Bildungsinvestitionen ein sinnvoller Schritt sein können. Darüber hinaus sollten auch internationale Erfahrungen mit Steuergutschriften (Tax Credits) für Bildung ausgewertet werden. In den USA beispielsweise können mit verschiedenen „Tax Benefits for Education“ Schul- und Studienbeiträge zu Abzügen von der Steuerschuld, Abzügen von der Bemessungsgrundlage oder Zinsvergünstigungen führen (U.S. Department of the Treasury, 2009, 77). Schließlich sollten auch Bildungsgutscheine als Modell einer Bildungsfinanzierung wieder stärker in den Mittelpunkt der Finanzierungsdebatte rücken. Sie verknüpfen die alloкатive Aufgabe mit distributiven Elementen und sind im Bildungssystem grundsätzlich auf allen bildungsbiografischen Stufen einsetzbar.

2.3 FuE-Investitionen

In Deutschland finanziert der Staat FuE-Aktivitäten derzeit mit rund 16,6 Milliarden Euro. Eine Stärke des Forschungsstandorts Deutschland liegt in der engen Verzahnung von Wissenschaft und Wirtschaft. Die anwendungsorientierte Forschungslandschaft mit ihren zahlreichen außeruniversitären Forschungseinrichtungen ist im internationalen Innovationswettbewerb ein großer Vorteil. Im gesamten öffentlichen, hochschulischen und außeruniversitären Forschungsbereich liegt der private FuE-Finanzierungsanteil bei 8,3 Prozent und damit sogar erheblich über dem europäischen Durchschnitt.

Die staatliche Förderung konzentriert sich allerdings mit derzeit rund 14,7 Milliarden Euro auf den Wissenschaftssektor (Hochschulen, außeruniversitäre Forschungsinstitute und bundeseigene Forschungseinrichtungen). Die Forschung und Entwicklung in privaten Unternehmen wird im Wege der direkten Projektförderung mit über 1,9 Milliarden Euro vom Staat unterstützt. Zwischen den Jahren 1981 und 2006 ist der Finanzierungsanteil des Staates an den FuE-Aufwendungen im Wirtschaftssektor drastisch von 16,9 Prozent auf 4,5 Prozent gefallen (Arbeitsgruppe, 2009). Unter anderem deshalb bleibt Deutschland mit einem Anteil der Aufwendungen für Forschung und Entwicklung am BIP von 2,53 Prozent hinter der Zielmarke von 3 Prozent zurück, die der Europäische Rat im Rahmen der Lissabon-Strategie ausgegeben hat.

Die strukturell abnehmende staatliche Förderung ist überdies hochselektiv und mit hohem Bewerbungsaufwand und erheblichen Bürokratiekosten verbunden. Dies schreckt in erster Linie kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) ab. In den letzten fünf Jahren haben sich nur 27 Prozent der KMU mit den Möglichkeiten einer FuE-Förderung beschäftigt, nur knapp die Hälfte davon stellte schließlich einen Förderantrag. Die derzeitige FuE-Förderung ist begrenzt auf bestimmte Technologiefelder, Branchen und Regionen und benachteiligt KMU gegenüber Großunternehmen, die eine um 250 Prozent höhere Förderwahrscheinlichkeit aufweisen. Durch die Konzentration auf einzelne Technologiebereiche besteht auch die Gefahr, innovative Ideen von vornherein von einer Förderung auszuschließen (Elsenbast et al., 2007).

In Deutschland hat deshalb eine intensive Debatte darüber eingesetzt, ob das ökonomisch sinnvolle Ziel von 3 Prozent des BIP für FuE-Investitionen dadurch erreicht werden sollte, dass eine steuerliche Förderung unternehmerischer FuE-Aktivität eingeführt wird. Dies wäre ein eminent wichtiger Schritt zur Steigerung der Anreize zu privater FuE, der vom IW Köln bereits in der „Vision Deutschland“ empfohlen wurde (IW Köln, 2005, 102). Immer dann, wenn die gesamtwirtschaftlichen Grenzerträge die privaten Grenzerträge übersteigen, sind Subventionen oder steuerliche Erleichterungen grundsätzlich adäquate Instrumente zur Korrektur von Marktunvollkommenheiten. Bislang hat Deutschland als eines der letzten Industrieländer auf dieses unbürokratische und wirksame Instrument einer FuE-Förderung verzichtet.

Die Chancen stehen nicht schlecht, dass sich dies in der kommenden Legislaturperiode ändert. Die Blaupause für eine solche Initiative könnte der Vorschlag für eine einfache und transparente steuerliche FuE-Förderung der Arbeitsgruppe der Forschungsunion Wirtschaft – Wissenschaft sein. Dieser wird im Grundsatz von einer ganzen Reihe von anderen Gutachten¹¹ geteilt und sieht folgende Elemente vor (Arbeitsgruppe, 2009):

- Durch eine Steuergutschrift wird ein bestimmter Prozentsatz der qualifizierenden FuE-Aufwendungen von der Steuerschuld abgezogen. Aus Liquiditätsgründen sollte eine Steuergutschrift, welche die Steuerschuld übersteigt, unmittelbar ausgezahlt werden.

¹¹ So schreibt beispielsweise der SVR im Jahresgutachten 2008/2009: „Angesichts der großen Bedeutung von FuE-Aufwendungen für das wirtschaftliche Wachstum gehört eine steuerliche Förderung über Tax Credits in jede Reformagenda mit dem Ziel, die Investitionen in FuE zu erhöhen und die langfristigen Wachstumskräfte zu stärken“ (SVR, 2008b, 253). Vgl. auch Expertenkommission Forschung und Innovation (2009, 7).

- Die Abgrenzung qualifizierender FuE-Aktivitäten und FuE-Aufwendungen sollte entsprechend dem international anerkannten Frascati-Manual der OECD Aufwendungen für Grundlagenforschung, angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung umfassen. Einzubeziehen sind eigene FuE-Aufwendungen und Aufwendungen für FuE-Auftragsforschung.
- Bei FuE-Aktivitäten, die durch Zuwendungen des Bundes, bundesnaher Einrichtungen oder der Länder finanziert werden, sollten zur Vermeidung einer Doppelförderung die erhaltenen Förderbeträge bei der steuerlichen FuE-Förderung der Unternehmen vorab angerechnet werden.
- In den Genuss der Steuergutschrift sollten grundsätzlich alle Unternehmen unabhängig von der Rechtsform kommen. Die Förderung ist also Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen (Einzelunternehmen und Personengesellschaften) zu gewähren.
- Es sollte bei dem Instrument und bei der Höhe der FuE-Förderung weder nach der Größe noch nach dem Technologiegrad der Unternehmen differenziert werden.

Die Arbeitsgruppe hat keine Empfehlungen zur Höhe der zu gewährenden Steuergutschrift ausgesprochen – dies sei eine politische Entscheidung. Um bei der Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung in Deutschland damit verbundene Steuerausfälle zu begrenzen, empfiehlt die Kommission aber, die Förderung allein über den Prozentsatz der Steuergutschrift zu steuern. Andere Mittel einer selektiven Begrenzung – beispielsweise eine ausschließliche Begünstigung von KMU – würden nur zahlreiche Abgrenzungsfragen aufwerfen und zusätzliche Verwaltungskosten sowie Verzerrungen zwischen den unterschiedlichen Akteuren verursachen.

Selbst wenn eine steuerliche FuE-Förderung kommen sollte, sind aber weitere Maßnahmen zur FuE-Stimulierung notwendig. Aghion (2006) zeigt, dass die FuE-Intensität umso höher sein muss, je näher sich ein Land an der sogenannten „technologischen Grenze“ befindet. Für ein technologisch hochentwickeltes Land wie Deutschland folgt daraus ein überproportional steigender Bedarf an FuE-Investitionen. Im Durchschnitt aller OECD-Staaten führt eine Erhöhung der FuE-Aufwendungen der Unternehmen um 1 Prozent zu einer gesamtwirtschaftlichen Steigerung der totalen Faktorproduktivität um 0,13 Prozent. Wegen dieses großen Hebels ist daher – über die Frage der Einführung einer steuerlichen FuE-Subvention hinausgehend – nach weiteren Ansatzpunkten einer systematischen Priorisierung des Innovationssystems auf der Ausgabenseite öffentlicher Haushalte zu suchen.

Eine wichtige Rolle spielt dabei die Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungen. Damit können innovative Unternehmen Finanzierungslücken schließen, die bislang vor allem in der Seed-Phase einer Unternehmensgründung bestehen. Der Bundestag hat am 27. Juni 2008 das Gesetz zur Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungen (MoRaKG) beschlossen. Den Kern des neuen Gesetzes bildet das Wagniskapitalbeteiligungsgesetz (WKBG), das es jungen Unternehmen durch steuerliche Vergünstigungen – zum Beispiel durch die Befreiung von der Gewerbesteuer für Wagniskapitalbeteiligungsgesellschaften in der Rechtsform einer Personengesellschaft – erleichtern soll, Investoren zu gewinnen. Damit werden sich die Rahmenbedingungen für

Unternehmensgründer grundsätzlich verbessern, Risikokapital zu attrahieren. Der Mangel an Risikokapital erweist sich für junge innovative Unternehmen vielfach als zentrale Innovationsbarriere (Veugelers, 2009).

Dennoch gehen die Einschätzungen darüber auseinander, ob das neue WKBG zu einem grundsätzlich besseren Eigenkapitalzugang für innovative Start-up-Unternehmen führt. So werden insbesondere die festgelegte Netto-Eigenkapitalgrenze von maximal 20 Millionen Euro und die Beschränkung auf Kapitalgesellschaften als restriktiv gewertet. Außerdem führe das Gesetz zu einer Unterteilung des Marktes in Wagniskapitalgesellschaften einerseits und Unternehmensbeteiligungsgesellschaften andererseits mit unterschiedlichen Aufsichtsinstitutionen. Zudem würden die Effekte des MoRaKG durch die Abgeltungssteuer seit Januar 2009 konterkariert, weil Veräußerungsgewinne, Dividenden und Zinseinkünfte der Besteuerung unterworfen sind, wodurch sich die Beteiligungsfinanzierung erschwert und die Fremdfinanzierung erleichtert. Schließlich gibt es hinsichtlich der Neutralität der Besteuerung von Eigenkapital und Fremdkapital immer noch Handlungsbedarf (SVR, 2008a, 76 ff.). Alles in allem kommt man dem Ziel eines einheitlichen Wagniskapitalmarktes nicht näher – die Wagniskapitallücke in Deutschland dürfte bestehen bleiben. Deshalb sollte hier nachgebessert werden.

Eine weitere Chance eröffnet sich mit dem geplanten Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG). Durch die Bilanzierbarkeit selbst geschaffener immaterieller Vermögensgegenstände¹² kann auch das Anlagevermögen in Form von Patenten zu einem bilanzierungsrelevanten Posten werden. Dadurch können Unternehmen ihr Eigenkapital ausbauen, um sich am Markt kostengünstiger als bisher Kapital beschaffen zu können. Es ist noch nicht abzusehen, wie sich diese Novellierung beispielsweise auf die Beleihbarkeit geistigen Eigentums auswirken wird. Zumindest theoretisch ist aber zu erwarten, dass der Eigenkapitalengpass von innovativen Unternehmen tendenziell abnehmen wird.

Die Frage nach der Beleihbarkeit geistigen Eigentums ist eng verbunden mit den Möglichkeiten eines effektiven Schutzes intellektueller Eigentumsrechte. Patente sind eine wichtige Kategorie der intellektuellen Eigentumsrechte, zu denen neben den Patenten auch Copyrights, Marken, Geschmacksmuster, Designschutz und Betriebsgeheimnisse gehören. Es ist zu begrüßen, dass insbesondere im Patentbereich Anstrengungen unternommen werden, einen einheitlichen Binnenmarkt auch für Patente zu schaffen und den Nachteil bei den sogenannten Triadepatenten gegenüber den USA und Japan zu vermindern.

Nach allgemeiner Auffassung sind besonders die Triadepatente ein aussagekräftiger Indikator für die relative Innovationsfähigkeit von Volkswirtschaften, weil sie Erfindungen mit besonders hoher technischer und wirtschaftlicher Bedeutung repräsentieren. Sie gelten als Indiz für Expansionsabsichten auf innovativen Märkten. Zwischen den FuE-Ausgaben und der Zahl der Triadepatente je 1.000 Einwohner gibt es einen stark positiven Zusammenhang. Darüber hinaus gibt es einen positiven Zusammenhang zwischen der

¹² Dort heißt es im neu eingefügten § 2a: „Die bei der Entwicklung eines selbst geschaffenen immateriellen Vermögensgegenstands des Anlagevermögens anfallenden Herstellungskosten sind zu aktivieren. Entwicklung ist die Anwendung von Forschungsergebnissen oder von anderem Wissen für die Neuentwicklung von Gütern oder Verfahren oder die Weiterentwicklung von Gütern oder Verfahren mittels wesentlicher Änderungen. Forschung ist die eigenständige und planmäßige Suche nach neuen wissenschaftlichen oder technischen Erkenntnissen oder Erfahrungen allgemeiner Art, über deren technische Verwertbarkeit und wirtschaftliche Erfolgsaussichten grundsätzlich keine Aussagen gemacht werden können.“

Patentierungstätigkeit und der Innovationsperformance eines Landes. Daher ist die Schaffung eines EU-Gemeinschaftspatents für die patentstarke deutsche Volkswirtschaft eine gute Gelegenheit, die Reichweite des Patentschutzes international weiter auszudehnen und damit ihre Wettbewerbsposition zu verbessern. Von deutscher Seite sollten daher die Anstrengungen der EU-Kommission und der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Rates über das Gemeinschaftspatent vom 7. April 2009 nachdrücklich unterstützt werden.

Alles in allem ist das politisch gesetzte Ziel eines steigenden Anteils von Bildungs- und Forschungsinvestitionen am BIP wachstumstheoretisch und -politisch gut begründbar. Erreichbar ist es aber nur bei einer klaren investiven Priorisierung auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte, der Re-Investition der demografiebedingt eigentlich rückläufigen Bildungsausgaben, einem am Nettoprinzip, das heißt an einem effektiven Vermögenszuwachs orientierten und auf rentierliche Bildungsinvestitionen beschränkten Verschuldungsrecht, der Förderung privater Bildungs- und Forschungsausgaben durch steuerliche Anreize und dem Abbau von Schwierigkeiten beim Kapitalzugang von innovativen Unternehmensgründungen, unter anderem durch die bessere Beleihbarkeit und den Schutz geistigen Eigentums.

Zusammenfassung

- Im Aufschwung der Jahre von 2004 bis 2008 wurden die öffentlichen Haushalte erfolgreich konsolidiert. Allerdings ging diese Konsolidierung teilweise zulasten öffentlicher Investitionen. Zudem hat vor allem der Bund seine Konsolidierungsspielräume nicht konsequent genug genutzt.
- Die finanzpolitische Reaktion auf die schwere Rezession ist im Großen und Ganzen angemessen. Das gilt sowohl hinsichtlich des Umfangs als auch der Struktur der Maßnahmen. Rund drei Viertel des Konjunkturpakets II erfüllen das Kriterium einer „konjunkturgerechten Wachstumspolitik“, welche die Bundesregierung zum Ziel erklärt hat.
- Die bisherigen Erfahrungen mit Konjunkturprogrammen dämpfen die Erwartungen an die Wirksamkeit der Konjunkturpakete. Allerdings handelte es sich in früheren Rezessionen um angebotsseitige Störungen. Staatliche Konjunkturprogramme waren darauf nicht die richtige Antwort. Diesmal spricht einiges dafür, dass ihre Wirkung höher ist.
- Die beschlossene Schuldenbremse für Bund und Länder ist ein wichtiger und richtiger Schritt zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung. Der durch die Übergangsregelung vorgezeichnete Weg zur Verminderung der öffentlichen Defizite ist durchaus ehrgeizig. Das Konsolidierungstempo wäre sogar etwas höher als in den Jahren von 1982 bis 1989.
- Wachstumspolitisch von zentraler Bedeutung ist, dass die Verschuldungsregel nicht zulasten öffentlicher Investitionen geht oder zu Steuererhöhungen führt.
- Deutschland gibt für Bildung und Forschung etwa 8,5 Prozent des BIP aus. Die mit der Nationalen Qualifizierungsinitiative von Bund und Ländern vereinbarte Zielmarke von 10 Prozent im Jahr 2015 ist ehrgeizig, aber nicht unerreichbar.
- Die nun beschlossene Verschuldungsbremse im Grundgesetz hat gegenläufige Effekte auf Bildungs- und Forschungsinvestitionen: Die Entkopplung der Staatsverschuldung vom haushaltsrechtlichen Investitionsbegriff wirkt investitionerleichternd, das Verschuldungsverbot der Bundesländer tendenziell erschwerend. Umso wichtiger ist die Priorisierung der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte auf investive Verwendungen.
- Eine investitionsorientierte Verschuldung sollte in – ausdrücklich auch empirisch – eng definierten Grenzen in den Fällen möglich sein, in denen Bildungs- und Forschungsinvestitionen zum Nettoaufbau eines Humankapitalstocks führen und eine belegbare Verzinsung erwirtschaften können.
- Private Bildungsinvestitionen können im Elementarbereich durch die Gleichstellung privat-gewerblicher Träger mit privat-gemeinnützigen Trägern gesteigert werden. Im schulischen Bereich sollten Schulen in freier Trägerschaft die gleiche finanzielle Unterstützung erhalten wie staatliche Schulen. Im Hochschulbereich sind geeignete Anreizstrukturen zum Aufbau eines eigenständigen Hochschulvermögens zu schaffen.
- Ergebnisoffen sollte darüber hinaus geprüft werden, ob steuerliche Anreize im Stiftungsrecht und zur Gemeinnützigkeit von Bildungsinvestitionen zusätzliches privates Kapital für den Bildungssektor mobilisieren können.
- Mehr private und unternehmerische Investitionen im FuE-Bereich können durch eine steuerliche FuE-Förderung, die weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen für Beteiligungs- und Wagniskapital, die substanzielle Bilanzierbarkeit und Beleihbarkeit geistigen Eigentums und immaterieller Vermögensgüter sowie durch die Erhöhung des ökonomischen Werts von Patenten und Schutzrechten als Anreiz für mehr FuE-Investitionen angeregt werden.

Literatur

- Aghion**, Philippe, 2006, A Primer on Innovation and Growth, Bruegel Policy Brief, No. 6, Brüssel
- Arbeitsgruppe** Steuerliche FuE-Förderung der Forschungsunion Wirtschaft – Wissenschaft, 2009, Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland: ökonomische Begründung, Handlungsbedarf und Reformbedarf, Stuttgart
- Barabas**, György / **Döhrn**, Roland / **Gebhardt**, Heinz / **Schmidt**, Torsten, 2009, Was bringt das Konjunkturpaket II?, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg., Nr. 2, S. 128–132
- Barro**, Robert J. / **Mankiw**, N. Gregory / **Sala-i-Martin**, Xavier, 1995, Capital Mobility in Neoclassical Models of Growth, in: American Economic Review, Vol. 85, No. 1, S. 103–115
- Battis**, Ulrich, 2009, Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung „Aspekte der Föderalismusreform II im Bereich Bildung und Forschung“ am 13. Mai 2009, Ausschuss-Drucksache, Nr. 16 (18) 466, Berlin
- Baumann**, Thomas, 2008, Bildungsausgaben in Deutschland: Ziele, Konzepte und Ergebnisse des nationalen Bildungsbudgets im Vergleich zur internationalen Bildungsberichterstattung, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 11, S. 993–1000
- Blind**, Knut / **Cuntz**, Alexander / **Köhler**, Florian / **Radauer**, Alfred, 2009, Die volkswirtschaftliche Bedeutung geistigen Eigentums und dessen Schutzes mit Fokus auf den Mittelstand: Endbericht einer Studie im Auftrag des BMWi, Berlin
- BMWi** – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2009, Konjunkturgerechte Wachstumspolitik, Jahreswirtschaftsbericht 2009, Berlin
- Brügelmann**, Ralph, 2008, Zur Reform der Einkommensteuer – ein IW-Vorschlag, in: IW-Trends, 35. Jg., Nr. 3, S. 31–44
- Deroose**, Gervas / **Larch**, Martin / **Schaechter**, Andrea, 2008, Constricted, lame and pro-cyclical? Fiscal policy in the euro area revisited, European Economy, Economic Papers, No. 353, Brüssel
- Deutscher Bundestag**, 2009, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Drucksache 16/12410 vom 24. März 2009, Berlin
- Dreger**, Christian / **Belke**, Ansgar / **Bernoeth**, Kerstin / **Brenke**, Karl / **Kooths**, Stefan / **Kuzin**, Vladimir / **Weber**, Sebastian / **Zinsmeister**, Florian, 2009, Nach dem Sturm: Schwache und langsame Erholung – Frühjahrgrundlinien 2009, DIW-Wochenbericht, 76. Jg., Nr. 15/16, S. 238–270
- Elsenbast**, Wolfgang / **Lichtblau**, Karl / **Röhl**, Klaus-Heiner, 2007, Forschungsförderung des deutschen Mittelstands, IW-Analysen, Nr. 32, Köln
- Ewerhart**, Georg, 2003, Ausreichende Bildungsinvestitionen in Deutschland? Bildungsinvestitionen und Bildungsvermögen in Deutschland 1992–1999, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 266, Nürnberg
- Expertenkommission Forschung und Innovation**, 2009, Gutachten 2009 zu Forschung, Innovation und Technologischer Leistungsfähigkeit, Berlin
- FAZ** – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2009, Ein Gespräch mit drei Wirtschaftsnobelpreisträgern: Deutschland tut noch nicht genug, Nr. 95, 24. April, S. 33
- Henke**, Christina, 2005, Zur Berechnung des Humankapitalbestands in Deutschland, in: IW-Trends, 32. Jg., Nr. 1, S. 3–16

- Huber**, Peter M., 2009, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Drucksache 16/12410 vom 24. März 2009, München
- IMF** – International Monetary Fund, 2008, Fiscal Policy as a countercyclical tool, in: World Economic Outlook, Washington D. C., S. 159–196
- IW Köln** – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 2005, Vision Deutschland: Der Wohlstand hat Zukunft, Köln
- IW Köln** (Hrsg.), 2006, Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: Eine bildungsökonomische Reformagenda, Köln
- IW Köln**, 2009, In der Tiefebene – IW-Konjunkturprognose Frühjahr 2009, in: IW-Trends, 36. Jg., Nr. 2, S. 15–48
- Klein**, Helmut E., 2007, Privatschulen in Deutschland: Regulierung – Finanzierung – Wettbewerb, IW-Analysen, Nr. 25, Köln
- Konegen-Grenier**, Christiane, 2009, Hochschulen und Wirtschaft: Formen der Kooperation und der Finanzierung, IW-Analysen, Nr. 48, Köln
- Koppel**, Oliver, 2006, Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Innovationen, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Wachstumsfaktor Innovation: Eine Analyse aus betriebs-, regional- und volkswirtschaftlicher Sicht, Köln, S. 29–48
- Oltmanns**, Erich / **Bolleyer**, Rita / **Schulz**, Ingeborg, 2009, Forschung und Entwicklung nach Konzepten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 2, S. 125–136
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose**, 2009, Im Sog der Weltrezession: Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009, Essen
- Romer**, Paul, 1990, Endogenous Technical Change, in: Journal of Political Economy, Vol. 98, No. 5, S. 71–102
- Scholz**, Christian / **Stein**, Volker / **Müller**, Stefanie, 2008, Humankapitalisten und Humankapitalvernichter: Das Humankapital der DAX30-Unternehmen im Vergleich der Jahre 2005 und 2006, Institut für Managementkompetenz (Hrsg.), Saarbrücken
- Statistisches Bundesamt**, 2008a, Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2008b, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung: Lange Reihen ab 1970, Fachserie 18, Reihe 1.5, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2009, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung: Detaillierte Jahresergebnisse, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden
- Stettes**, Oliver, 2006, Die föderale Ordnung im Bildungswesen: Eine Analyse aus bildungsökonomischer Perspektive, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland: Ökonomische Analyse und Reformbedarf, Köln, S. 101–129
- SVR** – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1981, Investieren für mehr Beschäftigung, Jahresgutachten 1981/1982, Wiesbaden
- SVR**, 2002, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/2003, Wiesbaden
- SVR**, 2007, Staatsverschuldung wirksam begrenzen: Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden

SVR, 2008a, Das deutsche Finanzsystem. Effizienz steigern – Stabilität erhöhen: Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden

SVR, 2008b, Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/2009, Wiesbaden

Thöne, Michael, 2004, Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben („WNA“), in: Monatsberichte des Bundesministeriums der Finanzen, Nr. 3, S. 73–79

U.S. Department of the Treasury – Internal Revenue Service, 2009, Tax Benefits for Education, Publication 970, Washington D. C.

Veugelers, Reinhilde, 2009, A Lifeline for Europe’s Young Radical Innovators, Bruegel Policy Brief, No. 1, Brüssel

Wixforth, Jürgen, 2008, Bildungsausgaben höher als angenommen: Zur systematischen Untererfassung der öffentlichen Versorgungsaufwendungen im Bildungsbereich, in: Wirtschaftsdienst, 88. Jg., Nr. 9, S. 609–615

Kapitel III.4

Dominik H. Enste / Manfred Jäger*

Vertrauensstabilisierung als Wachstumsfaktor

Inhalt

1	Einleitung	272
2	Vertrauenskrise als ökonomisches Problem	273
2.1	Vertrauen als Schmiermittel wirtschaftlicher Prozesse	273
2.2	Vertrauen als Teil des Sozialkapitals	274
2.3	Vertrauen in der Ökonomik – Theoretische Überlegungen	275
2.4	Vertrauen in der Wirtschaft – Empirische Befunde	279
2.5	Vertrauen, Sozialkapital und Wirtschaftswachstum	280
2.6	Entstehung von Sozialkapital – Bridging, Bonding, Linking	281
3	Determinanten von Vertrauen	284
3.1	Verlässlicher Rechtsrahmen – Eigentumsrechte und Freiheit	284
3.2	Vertrauen ist gut – Regulierung ist besser?	286
3.3	Integration und soziale Mobilität	287
4	Die Bedeutung von Vertrauen am Beispiel der Finanzmarktkrise	288
5	Fazit	292
	Zusammenfassung	296
	Literatur	297

* Die Autoren danken Rainer Michael Rilke für die im Rahmen eines Praktikums geleistete wertvolle Vorarbeit für dieses Kapitel.

1 Einleitung

Bei seiner vierten Berliner Rede stellte Bundespräsident Horst Köhler (2009) fest: „... Marktwirtschaft lebt vom Wettbewerb und von der Begrenzung wirtschaftlicher Macht. Sie lebt von Verantwortung und persönlicher Haftung für das eigene Tun; sie braucht Transparenz und Rechtstreue. Auf all das müssen die Menschen vertrauen können. Dieses Vertrauen ist jetzt erschüttert.“ Was der Bundespräsident und frühere Chef des Internationalen Währungsfonds betont, ist die entscheidende Bedeutung von Vertrauen bei der Interaktion von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Dieses Vertrauen in die Wirtschaftsordnung hat nicht zuletzt durch die Finanzmarktkrise gelitten.

Neben der Finanzmarktkrise gab es in den letzten 20 Jahren weitere Ereignisse, die das Vertrauen der Bürger in gesellschaftliche Institutionen auf eine harte Probe stellten. Bei allen wirtschaftlichen Erfolgen im Zuge der Wiedervereinigung führte der Zusammenbruch des Sozialismus für die Menschen in Ostdeutschland zu erheblichen neuen Unsicherheiten und Veränderungen der institutionellen Arrangements. In den mittel- und osteuropäischen Staaten, die sich mitten im Umbruchprozess befinden, erschüttert die Weltwirtschaftskrise das fragile Vertrauen in den Kapitalismus als überlegene Wirtschaftsordnung noch stärker als hierzulande.

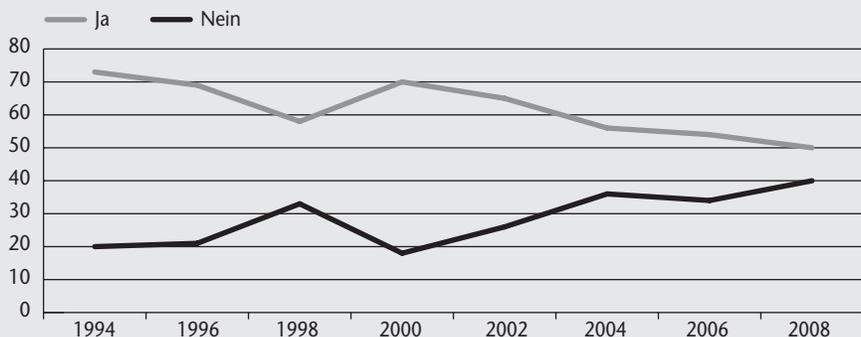
Gleichzeitig ist auch das Vertrauen in Politiker gering. Sie schneiden bei der Frage nach dem Berufsprestige (IfD, 2008) sogar noch schlechter ab als Manager und Unternehmer. Den großen Unternehmen vertraute bereits vor der Finanzmarktkrise nur jeder zehnte Deutsche. Jeder zweite Befragte hielt damals schon Manager für korrupt, nicht zuletzt aufgrund der Bilanzskandale der Firmen Enron und WorldCom (Stiglitz, 2003).

Außerdem ist auch das Vertrauen in zentrale gesellschaftliche Institutionen wie die Soziale Marktwirtschaft in den letzten Jahren deutlich gesunken (Abbildung III.4.1). Die Akzeptanz unserer Wirtschaftsordnung ist inzwischen viel geringer als noch Mitte der 1990er Jahre: Im Jahr 2008 waren doppelt so viele Menschen (40 Prozent) wie noch im

Vertrauen in die Soziale Marktwirtschaft

Abbildung III.4.1

Antworten auf die Frage: „Hat sich unsere Wirtschaftsordnung, die Soziale Marktwirtschaft, bislang bewährt?“, in Prozent



Quelle: Bankenverband, 2008

Jahr 1994 unzufrieden mit der sozialen Marktwirtschaft und meinten, die Wirtschaftsordnung habe sich nicht bewährt (Bankenverband, 2008).

Parallel dazu gibt es Anzeichen dafür, dass sich mit der Modernisierung auch in den hochentwickelten Gesellschaften der „traditionelle Kitt“ der Gesellschaft (Gehmacher, 2004) schneller auflöst, als dass neuer Kitt entsteht. Familie und Nachbarschaft, Berufs- und Standesvereinigungen, religiöse und politische Verbände sowie Sportvereine verlieren ihre Bindungskraft. So sank beispielsweise die Zahl der Eheschließungen pro 1.000 Einwohner von 9,5 im Jahr 1960 auf 4,5 im Jahr 2007. Gleichzeitig stieg der Anteil der Singlehaushalte von 20,6 auf 38,7 Prozent aller Haushalte (IW Köln, 2005; Statistisches Bundesamt, 2009). Ob alternative Formen des Zusammenhalts wie Wohngemeinschaften, Lebensabschnittspartnerschaften oder Internetgemeinschaften (SchülerVZ, StudiVZ und Ähnliches) als vertrauensschaffende Institutionen wirken können, ist noch unklar.

Das Vertrauen der Menschen in der modernisierten Welt und deren veränderten Strukturen wird stets aufs Neue herausgefordert. Globalisierung, Strukturwandel und Individualisierung sind Megatrends, die maßgeblich zur Veränderung der bestehenden Lebensverhältnisse beitragen (Hüther, 2006; IW Köln, 2008). Vor dem Hintergrund des technologischen Fortschritts, der steigenden Informatisierung und der zunehmenden Komplexität der Produktionsprozesse in einer stark arbeitsteiligen Welt dürfte das Vertrauen auch zukünftig großen Belastungsproben ausgesetzt sein. Davon sind auch die Arbeitsbeziehungen betroffen: Die Bedeutung von atypischen, modernen Arbeitsverhältnissen steigt infolge der Megatrends. Ein Arbeitsverhältnis wird als atypisch bezeichnet, wenn es die Bedingungen eines Normalarbeitsverhältnisses wie fehlende Befristung, Vollzeitarbeit, Sozialversicherungspflicht und tarifliche Absicherung nicht erfüllt.

Die Megatrends haben direkte Wirkungen auf das institutionelle Gefüge einer Gesellschaft. Sie führen zu Unsicherheit, durch die Engagement und Vertrauen leiden, was wiederum den Erfolg von Wirtschaft und Gesellschaft unter bestimmten Bedingungen gefährden kann. In diesem Kapitel sollen nach der Herleitung der Bedeutung von Vertrauen für menschliche Interaktionen die Bedingungen analysiert werden, unter denen Vertrauen auf die wirtschaftliche Entwicklung einer Gesellschaft elementaren Einfluss hat. Darauf aufbauend werden Politikkonzepte entwickelt, die Vertrauen stabilisieren und Wachstum fördern können.

2 Vertrauenskrise als ökonomisches Problem

2.1 Vertrauen als Schmiermittel wirtschaftlicher Prozesse

„Trust is the expectation that arises within a community of regular, honest, and cooperative behaviour, based on commonly shared norms, on the part of other members of that community“ (Fukuyama, 1995, 26). Damit ist Vertrauen eine wesentliche Basis jeder wirtschaftlichen Interaktion, ob in der Beziehung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber, zwischen Geschäftspartnern oder zwischen Staaten. Es kann als Schmiermittel Inter- und Transaktionen ermöglichen, erleichtern und beschleunigen.

Der World Values Survey – die umfangreichste und weiträumigste Umfrage zu menschlichen Werten, die jemals durchgeführt wurde – erhob 1981 erstmals Werte über das Vertrauen der Menschen in ihre Umgebung. Ein besonderes Ergebnis dieser Studien ist, dass sich die Bereitschaft, seinen Mitmenschen zu vertrauen, zwischen Ländern und auch Regionen erheblich unterscheidet. Mittlerweile erforschen auch Ökonomen intensiver die Bedeutung von Vertrauen in einer Gesellschaft, da sich Zusammenhänge zwischen Vertrauen und unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen zeigen. Vertrauen wird dabei als wesentlicher Bestandteil des Sozialkapitals¹ angesehen (siehe Abschnitt 2.2), das die Fähigkeit von sozialen Organisationen beschreibt, kollektiv zu interagieren (Putnam, 2000). Aufgrund der zentralen Bedeutung von Transaktionen für die Ökonomie, die wiederum wesentlich auf Vertrauen basieren, kommt Vertrauen eine zentrale Rolle für den wirtschaftlichen Erfolg einer Gemeinschaft zu, wenngleich sich diese Bedeutung gerade erst beim Fehlen von Vertrauen bemerkbar macht, wie beispielsweise jetzt in der Finanzmarktkrise. Ökonomisch betrachtet erleichtert die Existenz von Vertrauensstrukturen durch die Senkung von Transaktionskosten die Vertragsanbahnung (Williamson, 1993; Arrow, 1972) und damit die Effizienz des Wirtschaftssystems (siehe Abschnitt 2.2). Spiegelbildlich verstärkt die Erosion von Vertrauen eine wirtschaftliche Stagnation oder trägt – wie in der aktuellen Wirtschaftskrise – maßgeblich zur Schwere der Rezession bei.

An der aktuellen Krise des Finanzsystems wurde deutlich, wie auf die Erosion des Vertrauens der Banken untereinander eine tendenziell rigidere Kreditvergabe gefolgt ist. Nur durch massive Intervention der Zentralbanken, denen die Akteure offensichtlich noch vertrauen, und durch Schutzschirme der Staaten konnte die Liquidität auf den Finanzmärkten noch erhalten bleiben. Nur dadurch und durch die drastischen Zinssenkungen konnten die Finanzierungskosten der Unternehmen gering gehalten werden – ohne dass dadurch eine Rezession, die auch durch negative Zukunftserwartungen bedingt ist, ganz vermieden werden konnte. Aber auch auf der Unternehmensebene oder bei zwischenmenschlichen Beziehungen wirkt sich ein Verlust an Vertrauen auf den wirtschaftlichen Erfolg beziehungsweise das Zusammenleben aus. Zunehmende Kontrolle und die sogenannte Incentivierung der Arbeitswelt – wie zum Beispiel ein verstärkter Einsatz von Bonuszahlungen – können als Misstrauenssignale verstanden werden und die Motivation von Arbeitnehmern unterminieren, was wiederum direkt die Performance der Organisation negativ beeinflusst (Falk/Koesfeld, 2006; Fehr/Rockenbach, 2003).

2.2 Vertrauen als Teil des Sozialkapitals

Das Konzept des Sozialkapitals unterscheidet sich insofern von dem des Human- und Sachkapitals, als es nicht Eigentum des Individuums ist und auch nicht direkt durch einen Einzelnen hervorgebracht, sondern nur von mehreren Individuen entwickelt werden kann. Auch wenn es in der Soziologie keine einheitliche Definition des Begriffs gibt, lässt sich festhalten, dass man den Begriff mit Putnam (1993) beschreiben kann als: Trust, Ties and Norms. Vertrauen, Bindungen und Werte/Normen bilden zusammen das Sozialkapital einer Gesellschaft.

¹ Den Begriff des sozialen Kapitals verwendete erstmalig Lyda Judson Hanifan (1916).

Mit dem Begriff Bindungen ist die Anzahl und Tiefe der sozialen Beziehungen zwischen Individuen und Organisationen gemeint. Soziale Normen gelten als selbstverständliche Gewohnheiten, konkretisierte Werte und nicht kontrahierbare Regeln. Vertrauen aktiviert und belebt dabei Bindungen und stärkt die Normen. Es bildet das Schmiermittel der Kooperation. Die Putnam'sche Definition ist im Hinblick auf die vorliegende Fragestellung nicht unproblematisch (Sabatini, 2009). Denn es ist möglich, dass Netzwerke, Normen und Vertrauen nicht in dieselbe (positive) Richtung bezüglich der Wohlstands- und Wachstumssteigerung wirken. So mag es Netzwerke – zum Beispiel mafiose Strukturen – geben, die eine effiziente Mittelverwendung gerade verhindern und möglicherweise Vertrauen anderer Akteure zerstören.

Eine einheitliche Definition von Vertrauen gibt es zwar nicht, aber für die Analyse lässt sich allgemein festhalten: Vertrauen ist keine fertig vorhandene Entität. Vertrauen muss vielmehr im Rahmen eines vorbewussten Prozesses entwickelt werden (Kegan/Rubenstein, 1973). Die Bedeutung von Vertrauen wird häufig erst nach dessen Missbrauch wahrgenommen. Ähnlich wie bei der Freiheit wird erst durch das Fehlen oder den Verlust von Vertrauen dessen wahre Bedeutung offenkundig. Vertrauen lässt sich leicht zerstören, kann aber nur langsam – zum Beispiel durch Reputation in wiederholten Interaktionen – wieder aufgebaut werden. Vertrauen ist die korrekte Erwartung bezüglich der Handlungen anderer Menschen, welches sich auf Basis allgemeingültiger Normen bildet (Fukuyama, 1995; Dasgupta/Serageldin, 1988). Vertrauen kann somit zum einen das Resultat institutioneller Gegebenheiten und persönlicher Erfahrungen sein und zum anderen die Voraussetzung für Verhandlungsergebnisse bilden, wenn auf Kontrolle verzichtet werden soll. Vertrauen kann auf drei Ebenen wirken:

- auf der individuellen, einzelwirtschaftlichen Ebene, wenn beispielsweise auf die Kontrolle des Transaktionspartners verzichtet wird;
- auf der Unternehmensebene, zum Beispiel wenn das Unternehmen auf eine Vertrauenskultur setzt;
- auf der gesamtwirtschaftlichen und politischen Ebene, zum Beispiel wenn allgemein akzeptierte Wertvorstellungen für Zielkongruenz zwischen Politikern und Wählern und innerhalb der Gruppen sorgen.

2.3 Vertrauen in der Ökonomik – Theoretische Überlegungen

„Virtually every commercial transaction has within itself an element of trust, certainly any transaction conducted over a period of time. It can be plausibly argued that much of the economic backwardness in the world can be explained by the lack of mutual confidence“ (Arrow, 1972, 357). Ausgehend von diesem Zitat sollen hier einige Grundüberlegungen angeführt werden, welche die Bedeutung von Vertrauen in der ökonomischen Theorie unterstreichen.

Die Bedeutung von Transaktionen für die Ökonomie wurde oben bereits angedeutet. Den Transaktionen ist gemein, dass immer mindestens zwei Personen beteiligt sind und der Leistung des einen eine Gegenleistung des anderen gegenübersteht. Grundvoraussetzung

einer erfolgreichen Transaktion ist dabei die Erwartung der Interaktionspartner, dass jeweils die verabredete Gegenleistung erbracht wird. Ökonomen schlagen üblicherweise Sanktionsmechanismen (Anreize) zur Sicherung der Erwartungserfüllung vor. Der sogenannte Homo oeconomicus erwartet nur dann eine Gegenleistung, wenn der Empfänger des Vertrauens adäquate Anreize hat, das Vertrauen nicht zu missbrauchen. Es wird dabei zwischen intrinsischen und extrinsischen Anreizen unterschieden. Intrinsische Motivationen entstehen im Zuge der Persönlichkeitsentwicklung und Sozialisation und werden durch persönliche Werte – beeinflusst durch kulturelle Faktoren (Erziehung, Umfeld) – wie Ehrlichkeit und Schamgefühl geprägt. Im ökonomischen Modell spielen diese Faktoren (häufig unter dem Begriff Präferenzen zusammengefasst) jedoch keine Rolle. Hier wird nur das Verhalten untersucht, das bei einer Veränderung von externen Anreizen zu beobachten ist. Ein rationaler Transaktionspartner wird daher nur vertrauen, wenn die Kosten aus dem Vertrauensbruch niedriger sind als die Erträge aus dem Akt des Vertrauens.

Dies sei an einem kleinen Beispiel verdeutlicht (Coleman, 1991, 99). A sei das Individuum, das B vertraut, p die Wahrscheinlichkeit (subjektive Beurteilung), dass B die Handlung x ausführt. Mit y wird die opportunistische Aktion von B bezeichnet. $G(x)$ ist der Ertrag von A aus der Handlung x , während $L(y)$ den Schaden von A aus der opportunistischen Handlung y angibt.

Für A lohnt es sich nur zu vertrauen, wenn der erwartete Erfolg die Bedingung

$$p \cdot G(x) - (1-p) \cdot L(y) > 0$$

erfüllt. Es wird deutlich, dass die Entscheidung des vertrauenden A sowohl von den subjektiven Wahrscheinlichkeiten abhängt als auch von dem resultierenden Nutzen beziehungsweise Schaden beeinflusst wird. Das Individuum formt seine Vertrauenswahrscheinlichkeit auf Basis der ihm zur Verfügung stehenden Informationen über Sanktionsmöglichkeiten für ein Vergehen von B und Misstrauensfälle aus seinem persönlichen Umfeld. Hier zeigt sich, dass Vertrauen Teil eines subjektiven Prozesses ist, welcher einerseits auf Reputation und Erfahrungen beruht und andererseits das Ergebnis institutioneller Gegebenheiten sein kann. Deshalb erfordert in diesem Fall individuelles Vertrauen ebenfalls das Vertrauen in das System, in dem beide Akteure interagieren.

Neben dem interpersonellen Vertrauen gibt es demnach das Systemvertrauen. Kommunikation in der modernen Großgesellschaft verläuft oft nur noch anonym, was die Bedeutung des Systemvertrauens unterstreicht. Es ist notwendig, nicht mehr nur bestimmten Personen zu vertrauen, sondern es muss vielmehr eine „Gemeinsamkeit des Vertrauens“ (Luhmann, 1989) ins System unterstellt werden. Die Vertrauenswürdigkeit hängt dabei maßgeblich von der Funktionalität und Leistungsfähigkeit des jeweiligen Systems ab.

Wird das Vertrauen gebrochen, entstehen neben den aus dem Geschäftsakt nicht erwirtschafteten Erträgen weitere Kosten auf individueller und gesellschaftlicher Ebene. Dabei bestehen unterschiedliche Möglichkeiten zur Reaktion auf einen Vertrauensbruch, die sich durch die Höhe der Transaktionskosten unterscheiden. Auf einen Vertrauensbruch kann mit individueller Gewaltanwendung reagiert werden, um die subjektive Gerechtigkeit wiederherzustellen (Rache, Selbstjustiz). Dabei fallen für das Individuum hohe Trans-

aktionskosten an, die bei einem bloßen Abbruch der Vertragsbeziehung nicht entstehen (wobei diese Reaktion nur bei wiederholten Spielen wirksam ist). Auf gesellschaftlicher Ebene kann ein Missbrauch von Vertrauen beispielsweise durch die Inanspruchnahme des staatlichen Gewaltmonopols bestraft werden, was ebenfalls mit hohen Transaktionskosten verbunden sein kann. Das Publimachen eines Vertrauensbruchs verursacht in vielen Fällen hingegen geringere Transaktionskosten und kann unter Umständen wirksamer sein, zum Beispiel wenn dieses Vorgehen zu einem Reputationsverlust für eine etablierte Marke oder einer hochrangigen Person des öffentlichen Lebens führt.

Neben den genannten Wirkungen kann Vertrauen weiteren Einfluss haben. Ein hohes Niveau an Vertrauen erleichtert die Lösung kollektiver Probleme, wie zum Beispiel die Behandlung von negativen externen² Effekten oder die Behebung von Informationsasymmetrien. Das ökonomische Problem der externen Effekte (oft sind damit Kosten gemeint, die von der Allgemeinheit getragen werden müssen) besteht darin, dass die Verursacher diese Kosten nicht in ihrem individuellen wirtschaftlichen Kalkül beachten. Liegen allerdings bei Individuen starke soziale Bindungen vor, tritt dieses Problem möglicherweise nicht auf.

Externe Effekte werden oftmals als Argument für staatliche Interventionen angeführt. Gibt es jedoch in einer Gemeinschaft viel Sozialkapital, können auch ohne staatliche Intervention die Transaktionskosten verringert und marktliche Lösungen gefunden werden. Die Transaktionskosten werden unter anderem durch die Unsicherheit und die Häufigkeit der Transaktion beeinflusst. Es ist offensichtlich, dass Vertrauen die Unsicherheit mildert und dass bestehende soziale Netzwerke die Kosten der Vertragsanbahnung verringern können und somit zur Steigerung der ökonomischen Effizienz beitragen.

Ökonomen argumentieren häufig, dass bei Prinzipal-Agenten-Beziehungen unter der Annahme vollständiger Rationalität die Individuen jedweden Spielraum (zum Beispiel von Informationsvorsprüngen) opportunistisch nutzen. Dies hat zur Folge, dass Prinzipale – wie etwa Aktionäre – Wege finden müssen, um den Handlungsspielraum des Agenten, zum Beispiel des Managers, so mit Anreizen zu gestalten, dass dieser opportunistische Spielraum klein wird.

Vertrauen ist also insbesondere bei sogenannten Prinzipal-Agenten-Konstellationen gefordert. Solche Konstellationen sind durch eine Informationsasymmetrie zugunsten des Agenten gekennzeichnet. Das klassische Beispiel geht auf Akerlof (1970) zurück: Der Verkäufer eines Gebrauchtwagens kennt die Qualität des Wagens besser als der Käufer. Der Käufer richtet seine Zahlungsbereitschaft an der durchschnittlichen Qualität aus. Die Verkäufer guter Qualitäten werden dadurch benachteiligt, da ihr überdurchschnittliches Auto nur zum durchschnittlichen Preis gekauft wird. Die Anbieter sehr hoher Qualitäten werden deshalb unter Umständen davon Abstand nehmen, ihren Wagen zu verkaufen. Das verschlechtert den Pool der angebotenen Wagen und die Zahlungsbereitschaft sinkt, da die Käufer diesen Selektionsprozess antizipieren können. Im Extremfall kann eine solche Konstellation zu einem vollständigen Zusammenbruch des Marktes führen.

² Extern heißt dabei, dass die Effekte (Nebenwirkungen) eines Verhaltens nicht (ausreichend) im Markt berücksichtigt werden. Ein Geschädigter erhält keine Entschädigung und ein Nutznießer muss keine Gegenleistung entrichten, ohne sich zwangsläufig dessen bewusst sein zu müssen.

Diese Logik steckt voller Misstrauen: Wenn ein Verkäufer ein Gut anbietet, so das Kalkül des Käufers, dann muss es einen Makel haben, denn andernfalls würde er es nicht verkaufen. Es versteht sich von selbst, dass ein Mechanismus, der diesen sich selbst verstärkenden Prozess des Misstrauens aufhalten kann, das Potenzial hat, erhebliche ökonomische Gewinne zu heben. Vertrauen kann in solchen Konstellationen insbesondere entstehen, wenn (1) die Agenten wiederholt aufeinandertreffen und wenn (2) Agenten sich intrinsisch nicht opportunistisch, sondern vertrauenswürdig verhalten.

Vertrauen kann somit als Institution aufgefasst werden, die Agenten in strategischen Situationen mit (teilweise) antagonistischen Interessen zu einem kooperativen Verhalten veranlasst. Ökonomen haben dabei (mindestens) zwei Perspektiven auf den Wirkungskanal entwickelt (La Porta et al., 1997, 313):

- (1) Die erste Sichtweise nutzt die Theorie wiederholter Spiele, bei der Agenten mehrfach miteinander strategisch interagieren. Vertrauen ist dann eine Ex-ante-Wahrscheinlichkeit zugunsten kooperativen statt voll-rationalen (opportunistischen) Verhaltens seitens des Gegenspielers. Wenn ein Agent bei seiner Entscheidung über das eigene kooperative versus opportunistische Verhalten beim Gegenspieler eine relativ hohe Wahrscheinlichkeit beispielsweise für die Strategie Tit-for-Tat unterstellt, dann ist es für ihn vernünftig, sich kooperativ zu verhalten. Das kooperative Verhalten lohnt sich, weil die kollektiv rationale Lösung umgesetzt wird und Reputation entsteht. Umgekehrt riskiert der Agent eine Sanktion in der nächsten Periode und einen Reputationsverlust, wenn er sich unkooperativ verhält. Gemäß dieser Sichtweise hilft die durch die Wiederholung erzeugte Sanktionsmöglichkeit dem Vertrauen auf die Sprünge.
- (2) Die zweite Perspektive beruft sich auf die Beobachtung, dass Spieler selbst bei Spielen ohne Wiederholung von der sogenannten voll-rationalen Strategie (damit sind beispielsweise Strategien aus teilspielperfekten Lösungen gemeint) abweichen.

Beide Theorien kommen zu dem Ergebnis, dass in Gemeinschaften mit einer hohen Ausprägung von Vertrauen kooperatives Verhalten verbreiteter ist. Technisch formuliert heißt das, dass sich in Gefangenendilemma-Spielen das kollektivrationale Ergebnis ergibt. Ebenfalls beide Theorien implizieren, dass es des Vertrauens insbesondere dann bedarf, wenn die Kontrahenten in keiner dauerhaften Interaktion aneinander gebunden sind: Bei einer dauerhaften Interaktion haben die Spieler eine bessere Sanktionsmöglichkeit. Die kooperative Lösung ist in diesem Fall nicht auf vorbehaltloses Vertrauen angewiesen.

Mit dem Prinzipal-Agenten-Problem verwandt ist das sogenannte Hold-up-Problem. In diesen Situationen müssen Agenten zunächst in sogenanntes beziehungsspezifisches Kapital investieren. Sie riskieren jedoch, dass sie ex post opportunistisch ausgebeutet werden. Wenn sie nicht darauf vertrauen können, dass die opportunistische Ausbeutung unterbleibt, dann müssen sie ersatzweise komplexe Verträge verfassen. Dadurch werden Ressourcen gebunden und unter Umständen kommt überhaupt kein Handel zustande, wenn es sich als zu komplex erweist, einen sachgerechten Vertrag zu schreiben. Implizite Verträge und Vertrauen können in diesen Situationen Transaktionen ermöglichen, die andernfalls unterbleiben würden. Die Investitionsentscheidungen von Unternehmen werden typischer-

weise mindestens zum Teil beziehungsspezifisch sein, sodass sich Vertrauen insbesondere für das Wachstum als ein wichtiger positiver Faktor erweisen kann.

Vertrauen erzeugt zudem eine Multiplikatorwirkung beziehungsweise eine positive Rückkopplung. Normalerweise verwenden Ökonomen das Konzept des Multiplikators, um die unter Umständen große Wirkung staatlicher Ausgaben zu quantifizieren: Ein zunächst kleiner Impuls wird durch einen Multiplikatorprozess verstärkt. Die zusätzliche Nachfrage durch die staatlichen Ausgaben in Höhe x generieren Einkommen beim Produzenten der vom Staat erworbenen Güter. Dieses Einkommen wird teilweise nachfragewirksam und erzeugt an anderer Stelle wieder Einkommen, und so weiter. Gemäß dieser Logik ist die Effektivität staatlicher Ausgaben viel höher als x , nämlich $k_G \cdot x$ ($k_G > 1$), wobei k_G den Multiplikator darstellt. Akerlof/Shiller (2009) haben darauf hingewiesen, dass Zuversicht (Confidence) ebenfalls einen Multiplikatoreffekt erzeugt und meinen, dass Ökonomen nicht davor zurückschrecken sollten, diesen zu beachten, obwohl Zuversicht nur indirekt quantifiziert werden kann (weniger tangibel ist).

Mutatis mutandis kann man die Überlegungen von Akerlof/Shiller (2009) zum Faktor Zuversicht auf Vertrauen anwenden. Zunächst ist Folgendes plausibel: Agenten, die Vertrauen aufbringen und deren Vertrauen nicht missbraucht wird, erzielen einen wirtschaftlichen Vorteil. Da ihr Vertrauen nicht missbraucht wurde, werden sie diesen wirtschaftlichen Vorteil in Form von Ressourcen wieder in vertrauenssensitives Engagement einbringen. Wenn sich dies ohne Missbrauch wiederholt, werden zunehmend Aktivitäten in vertrauenssensitiven Bereichen stattfinden. Vertrauen verschafft der Gruppe, deren Mitglieder sich vertrauen, einen wirtschaftlichen Vorteil. Gleichzeitig lässt sich herleiten, dass Menschen tendenziell einander zu wenig vertrauen. Denn zum einen ist ein Vertrauensmissbrauch schmerzhafter und wird länger und intensiver erinnert. Zum anderen wird Misstrauen tendenziell häufiger belohnt oder bestätigt oder nicht widerlegt: Man kann nicht überprüfen, wenn man misstraut, ob man nicht doch besser vertraut hätte, da man auf diese Interaktion verzichtet hat. Auf Misstrauen kann in einer Vier-Felder-Matrix nie die Reaktion Vertrauen folgen, da die Interaktion nicht stattfand. Auf Vertrauen kann hingegen sowohl Misstrauen (wegen Defektieren) als auch Vertrauen (wegen Interaktion) folgen. Damit besteht die Gefahr, dass zu häufig misstraut wird.

2.4 Vertrauen in der Wirtschaft – Empirische Befunde

Die ökonomische Prinzipal-Agenten-Theorie geht davon aus, dass stärkere Kontrolle den Output eines Mitarbeiters erhöht, da ihm dadurch sein opportunistischer Spielraum, den Arbeitgeber auszunutzen, genommen wird. Solange die Kosten für die Kontrolle gering sind, wird der Prinzipal nach dieser Theorie seinen Mitarbeiter kontrollieren (Holmstrom, 1979). Frey (1993) liefert jedoch eine Weiterentwicklung, die zeigt, dass zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein implizites Vertrauensverhältnis herrscht, das durch die Einführung eines Sanktionsmechanismus zerstört werden kann.³

Der Einfluss von Vertrauen ist nicht zuletzt auch ein großer Forschungsbereich in der experimentellen Wirtschaftsforschung, die sich zum Ziel gesetzt hat, die Motivation von

³ Für einen Überblick über diese Interaktionseffekte siehe auch Frey/Jegen (2001).

Individuen zu ergünden. Bei einem Experiment treffen Menschen in einer kontrollierten Umgebung Entscheidungen, die für sie ökonomisch relevant sind. Zwar ist die externe Validität von Experimenten oft angezweifelt worden. Dennoch sind sie zu einem anerkannten Instrument geworden, um ökonomische Theorien zu überprüfen und menschliche Motivation unter ökonomischen Anreizen zu erforschen.⁴

Es lassen sich damit Konsequenzen für die Bedeutung von Vertrauen auf zwischenmenschlicher Ebene ableiten: Falk/Koesfeld (2006) setzen bei Freys Theorie an und versuchen, für die Schlussfolgerungen in einem Experiment empirische Evidenz zu finden. Sie zeigen unter anderem, dass bei geringer Effizienz von Kontrollmechanismen Arbeitnehmer die Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit durch den Arbeitgeber als Misstrauenssignal aufnehmen können und dies mit Leistungszurückhaltung bestrafen. Ähnliches belegen Untersuchungen von Fehr/Gächter (2009), welche die Wirkung von Anreizverträgen auf die Arbeitsleistung erforschen. Dabei stellen sie fest, dass die Wirkung von expliziten Verträgen auf die Arbeitsleistung negativ ist, da sie die freiwillige, auf Vertrauen basierende Kooperationsbereitschaft unterminieren und somit zum ineffizienten Ergebnis führen. Eine Misstrauenskultur ist einer Vertrauenskultur demnach langfristig ökonomisch unterlegen.

Ein kooperatives Arbeitsklima innerhalb des Unternehmens, welches Vertrauen aufbaut, kann grundsätzlich als eines der Schlüsselemente der modernen Unternehmensführung betrachtet werden, wie verschiedene Studien zeigen (zum Beispiel Salamon/Robinson, 2008). In einem US-amerikanischen Großunternehmen wurde gemessen, inwieweit das kollektive Vertrauensgefühl – also das Gefühl, ob Vorgesetzte eher vertrauen als kontrollieren – Auswirkungen auf den Erfolg der Unternehmung hat. Ergebnis: Das kollektive Vertrauensgefühl erhöht die empfundene Verantwortung des Einzelnen für den Unternehmenserfolg, was sich wiederum in einem besseren Unternehmensergebnis widerspiegelt.

Zhang et al. (2008) können in einer Studie mit 550 chinesischen Managern Ähnliches zeigen: Unterstützende Verhaltensweisen und Kooperation zwischen Managern und Angestellten erhöhen das Vertrauen der Belegschaft in die Organisation, mit positiven Effekten für Arbeitsanstrengung und Produktivität. Dabei stützen diese Studien ihre Überlegungen auf die Theorie des Appropriateness Framework. Demnach verhalten sich Menschen so, wie sie ihre Umwelt wahrnehmen. Sie gehen dabei folgendermaßen vor: Vertrauen meine Vorgesetzten mir, kann ich meinen Vorgesetzten vertrauen, aber auch meinen Mitarbeitern. Das führt zu einem allgemeinen Effizienzgewinn.

2.5 Vertrauen, Sozialkapital und Wirtschaftswachstum

Die Wirkung von Vertrauen auf die wirtschaftliche Entwicklung (Wachstum und Wohlstand) wurde erstmals von Putnam (1993) für Italien untersucht. Er argumentierte, dass im Süden Italiens in erster Linie nicht aufgrund mangelnden physischen Kapitals das Wirtschaftswachstum geringer als im Norden war, sondern dass ein Mangel an Vertrauen in staatliche Institutionen und in Unbekannte sowie eine große Abhängigkeit von Familie und engstem Freundeskreis für die Stagnation verantwortlich war. Dieser Zusammen-

⁴ Eine Diskussion zur Wirksamkeit der Methode führen unter anderem Falk/Fehr (2003).

hang zwischen Vertrauen und wirtschaftlichem Wachstum wurde in weiteren Studien bestätigt (Bowles/Gintis, 2002; Dasgupta/Serageldin, 1988; Knack/Keefer, 1997). In der Folge wurde danach gesucht, welche institutionellen Arrangements Vertrauen besonders stärken (vgl. etwa Beugelsdijk/Smulders, 2004). Zak/Knack (2001) zeigen einen Zusammenhang von Vertrauen und Wirtschaftswachstum für die Jahre von 1970 bis 1992, der sich vor allem im Hinblick auf die Existenz von Institutionen – zum Beispiel das Vorhandensein von Eigentumsrechten, die Prävalenz von Korruption im öffentlichen Raum und die Rechte von ausländischen Investoren – erklären lässt. Der effiziente Einsatz von Ressourcen und damit das Wirtschaftswachstum hängen positiv mit dem vorhandenen Vertrauen zusammen. Die Daten zeigen allerdings auch, dass die soziale Distanz (gemessen als Einkommensungleichheit, wirtschaftliche Diskriminierung oder ethnologische Zersplitterung) einen negativen Einfluss auf das Vertrauen hat.

Auf die Bedeutung von Vertrauen für private Investitionen weist auch die Untersuchung von Bohnet et al. (2008) hin. Diese Analyse dokumentiert zunächst die in den Ländern am Persischen Golf relativ zu westlichen Ländern geringere private Investitionsneigung. Vertrauen kann – wenn es keinen materiellen institutionellen Schutz der Investitionsinteressen gibt – die Investitionsneigung erhöhen. Die Autoren führten anschließend Experimente durch, um den Einfluss von Vertrauen zu isolieren. Dabei erhielten sie das Ergebnis, dass Bürger der Golfstaaten mehr zu zahlen bereit sind, um nicht auf Vertrauen angewiesen zu sein. Das heißt: Sie misstrauen der Effektivität des Vertrauens.

Zu den Quellen des Wachstums gehört neben den Investitionen der Außenhandel. Dementsprechend untergraben Handelsbarrieren im weitesten Sinne Wachstumschancen. Guiso et al. (2008) zeigen, dass Länder, die sich bilateral vertrauen, engere Handelsbeziehungen aufweisen als Länder, die sich bilateral misstrauen. Letztere weisen zudem geringere bilaterale Portfolioinvestitionen sowie geringere Direktinvestitionen auf.

Die genannten Studien fassen jedoch den Begriff des Sozialkapitals sehr weit: Wenn Sozialkapital und Vertrauen alles ist, was Agenten zu besserer Kooperation verhilft oder Märkte besser funktionieren lässt, so ist der positive Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Sozialkapital fast trivial (Sabatini, 2009). Gleichzeitig zeigten Untersuchungen bei einer anderen Operationalisierung teilweise keinen Einfluss von Vertrauen. Zur besseren Bestimmung der Wirkungen von Sozialkapital ist deshalb eine weitere Differenzierung des Begriffs erforderlich, die bereits Fukuyama (1995) forderte: „... the strength of the family bond implies a certain weakness in ties between individuals not related to one another“. Er erkennt dabei, dass die Art der sozialen Bindungen – ob familiär oder außerfamiliär – mit unterschiedlichen Wirkungen verbunden ist.

2.6 Entstehung von Sozialkapital – Bridging, Bonding, Linking

Die Differenzierung des Sozialkapitalbegriffs basiert vor allem auf der Überlegung, dass die Effekte von sozialen Netzwerken nicht eindeutig sind und je nach Betrachtungsebene differieren können. Einerseits können bestehende soziale Netzwerke Transaktionskosten reduzieren: Durch wiederholte Interaktion steigt die Reputation der Netzwerkteilnehmer, was die allgemeine Unsicherheit verringert. Andererseits können Netzwerke auch

in die entgegengesetzte Richtung wirken. Mitglieder einer bestimmten Interessengruppe können ihre Netzwerke nämlich dafür nutzen, andere Interessengruppen von Transaktionen auszuschließen.

Die Unterscheidung in Bridging, Bonding und Linking (Putnam, 2000) beschreibt die unterschiedlichen Arten von Vertrauen und Sozialkapital und spiegelt die unterschiedliche Wirkung von sozialen Netzen auf die wirtschaftliche Effizienz wider:

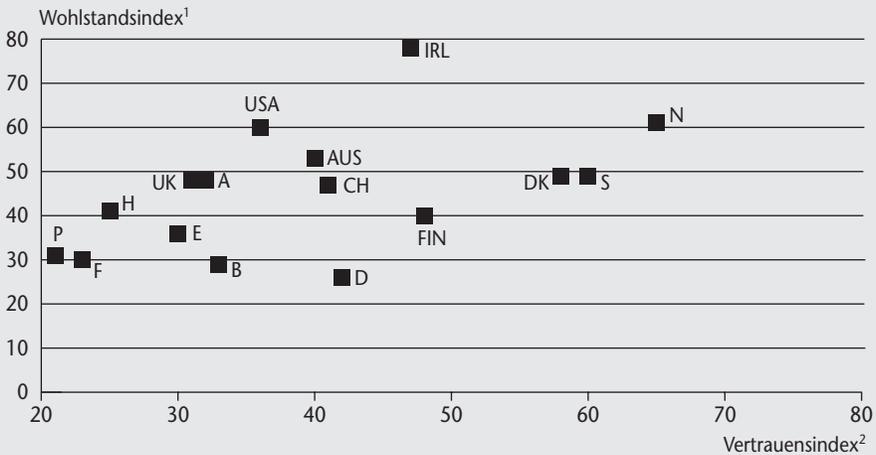
- Das durch **Bonding** gebildete Sozialkapital ist eher nach innen gerichtet und verstärkt die Homogenität ausgewählter Gruppen. Beispiele dafür sind die Familie, der Freundeskreis oder ethnische Organisationen.
- **Bridging** beschreibt die Entstehung von Verbindungen zwischen heterogenen Gruppen von Menschen. Der Begriff umfasst dabei auch die Fähigkeit einer solchen Gruppe, Brücken zu anderen Sektoren der Gesellschaft zu errichten, die ohne diese Gruppe niemals miteinander in Kontakt gekommen wären. Institutionen, die Bridging ermöglichen, können unter anderem Volksparteien sein.
- **Linking** bezeichnet das Sozialkapital, das die Verbindungen zwischen Individuen oder Gruppen zu Menschen in Positionen mit politischem oder finanziellem Einfluss erfasst (Sabatini, 2009). Gemeint ist zum Beispiel die Art und Weise, wie Bürger eines Staates mit dessen Institutionen in Kontakt treten, um ihre Interessen zu formulieren. Diese Facette des Sozialkapitals wird als der stärkste Indikator für gesellschaftlichen Zusammenhalt betrachtet. Sabatini (2009) versucht zum Beispiel anhand des Grads der individuellen Beteiligung in Freiwilligenorganisationen den Umfang von Linking in einer Gesellschaft zu messen.

Die wachstumsfördernde Funktion des Sozialkapitals ergibt sich maßgeblich durch Bridging und Linking. Bridging – also das Vertrauen, das Menschen unbekanntem Menschen entgegenbringen – ist der eigentliche Treiber eines weltweiten, grenzübergreifenden Wirtschaftswachstums.

Das Sozialkapital in Form von Bridging hat in ausgewählten OECD-Ländern tatsächlich einen positiven Effekt auf den Wohlstand (Abbildung III.4.2). Die zugrunde liegende Untersuchung hat Bridging anhand der Zustimmung zu der Aussage gemessen: „Den meisten Menschen kann man vertrauen“. Der Wohlstand wurde dabei für die Jahre von 2000 bis 2005 als Index aus folgenden Wachstums- und Beschäftigungsvariablen ermittelt: Der Indikator Wachstum beinhaltet neben der prozentualen jährlichen Veränderung des BIP auch das BIP pro Kopf, um unterschiedlichen Ausgangszuständen Rechnung zu tragen. Außerdem geht noch die Änderungsrate der Arbeitsproduktivität ein. Mit dem Indikator Potenzialwachstum lassen sich kurzfristige Konjunkturschwankungen ausblenden und ein längerfristiger Entwicklungstrend dokumentieren (Weber/Hofmann, 2006, 7). Im Indikator Beschäftigung wird zusätzlich zur standardisierten Arbeitslosenquote die Erwerbstätigenquote aufgenommen, die Auskunft darüber gibt, welcher Anteil der erwerbsfähigen Einwohner tatsächlich erwerbstätig ist. Des Weiteren werden die prozentuale jährliche Veränderung der Beschäftigung und der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen erfasst, um ein breiteres Bild über die Beschäftigungssituation zu erlangen. Diese einfache

Vertrauen und Wohlstand in ausgewählten OECD-Ländern

Abbildung III.4.2



¹ Wohlstandsindex: Index aus Wachstums- und Beschäftigungskennziffern (auf einer Skala von 0 = geringster Wert bis 100 = höchster Wert der betrachteten Staaten); ² Vertrauensindex: So viel Prozent der Befragten stimmten der Aussage zu: „Den meisten Menschen kann man vertrauen“.

Quellen: World Values Survey, 2009; Enste/Hardege, 2008

Regressionsanalyse zeigt, dass es einen Zusammenhang zwischen Vertrauen und Wohlstand gibt, ohne dass damit eine Kausalbeziehung unterstellt werden kann.

Beugelsdijk/Smulders (2004) haben den unterschiedlichen Einfluss der Arten des Sozialkapitals genauer untersucht und konnten für 54 Regionen in Europa zeigen, dass Regionen, in denen Familie und das engste soziale Umfeld besonders wichtig waren, weniger stark und schnell wachsen. Ökonomisch lässt sich dies folgendermaßen deuten: Innerhalb des engsten Kreises herrscht Vertrauen und kein opportunistisches Verhalten. Das opportunistische Verhalten auf gesamtwirtschaftlicher Ebene bleibt davon allerdings unberührt, da dort in der Regel mit Fremden interagiert wird, die man zugunsten der eigenen Gruppe schädigen darf. Hintergrund ist weiterhin, dass Freihandel und Weltoffenheit, welche Wohlstand fördern, häufig mit veränderten Familienstrukturen einhergehen, die nicht mehr so sehr tradierten Mustern entsprechen. Außerdem sind Forschung und Innovation in modernen Gesellschaften viel leichter umzusetzen als in vor-modernen Strukturen.

Ökonomisch spricht ein weiterer Grund für die dysfunktionalen Effekte von Sozialkapital, das aus Bonding hervorgeht: Je mehr Zeit im Kreis der Familie verbracht wird, desto weniger Zeit bleibt für die Teilnahme an offenen Netzwerken. Da diese Netzwerke aber maßgeblich für den wirtschaftlichen Erfolg verantwortlich sind, wirkt sich Bonding tendenziell negativ auf die Arbeitsteilung und damit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung aus. Diesem Trend wirken aber andere Faktoren entgegen. Denn ein tiefes Grundvertrauen, welches entscheidend im Elternhaus und in der Familie geprägt wird, fördert wiederum das Vertrauen in unbekannte Menschen und schafft die Basis für Weltoffenheit.

Insofern bedarf es weiterer Forschungen, um die Bedeutung dieser Differenzierung genauer zu untersuchen und die Zusammenhänge klarer zu ermitteln.

Zentral ist die Frage, wie insbesondere Bridging und Linking vonseiten der Politik gefördert und gestaltet werden können, um das politische Ziel der Wohlstandsmehrung der Bevölkerung zu erreichen. Was ist hilfreich, damit Menschen unbekanntem Personen vertrauen? Welche Voraussetzungen sind erforderlich und welche Determinanten stärken gerade dieses Vertrauen, das in anonymen Großgesellschaften für Wachstum und Wohlstand unerlässlich ist?

3 Determinanten von Vertrauen

3.1 Verlässlicher Rechtsrahmen – Eigentumsrechte und Freiheit

Das Vertrauen in Unbekannte kann die wirtschaftliche Entwicklung von Staaten und Organisationen fördern. Aber wie lässt sich dieses Vertrauen schaffen? Ganz wesentlich für die Entstehung von Vertrauen ist – vor allem in Hinblick auf die Entwicklungs- und Schwellenländer – die Absicherung von Eigentumsrechten und Vertragsfreiheit durch staatliche Instanzen (Keefer/Knack, 2000; Zak/Knack, 2001; Berggren/Jordahl, 2006). Herrscht Unsicherheit über die Konsequenzen aus einem Vergehen eines möglichen Vertragspartners, so sind die Akteure weniger bereit, Unbekanntem Vertrauen entgegenzubringen. Es ist eine Rechtsordnung nötig, welche die Verfügungsrechte des Einzelnen nach den allgemeinen Grundsätzen des Privateigentums garantiert, aber auch deren Übertragung ermöglicht. Die Einschränkung dieser Vertragsfreiheit ist staatlicherseits nur unter bestimmten Bedingungen erlaubt, zum Beispiel um Koalitionen zu verhindern, die dem Zweck individueller Ausgrenzung dienen. Bleiben diese Grundsätze der Wirtschaftspolitik (Eucken, 1990) durch eine entsprechend ordnungspolitisch gestaltete Wettbewerbs-, Bildungs- und Sozialpolitik gewahrt, so kann Vertrauen geschaffen und stabilisiert werden.

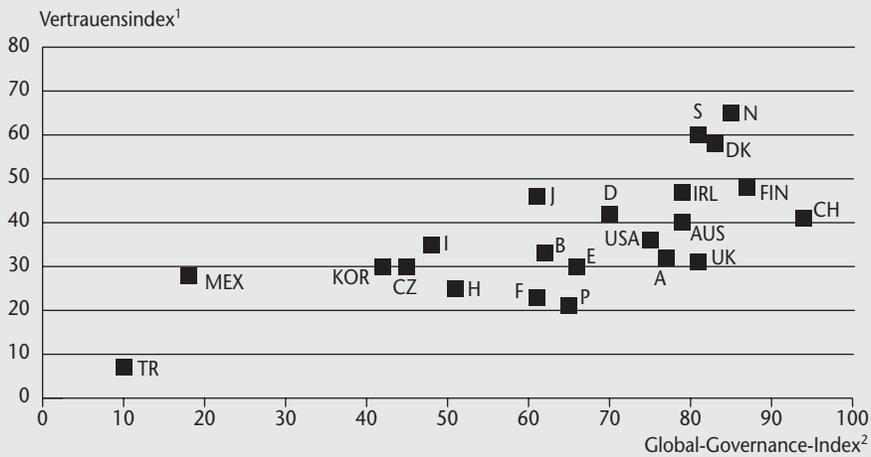
Für moderne Industriestaaten mag eine Grundkonstanz der vertragsfreiheitlichen Rahmenbedingungen gegeben sein. Doch die aktuelle Finanzmarktkrise wirft auch hier Fragen auf. Einige Regierungen planen weitreichende institutionelle Änderungen bis hin zu Enteignungen. Die damit verbundene Unsicherheit über mögliche Rechtsfolgen durch gesetzgeberische Ad-hoc-Maßnahmen kann – neben den Erschütterungen des Vertrauensfundaments durch das Ausnutzen der Informationsasymmetrie durch einige Marktakteure – zusätzlich das Systemvertrauen gefährden. Gerade auch in der Krise besteht der richtige, vertrauensbildende Weg in verlässlichen, langfristigen und zukunftsorientierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen, zum Beispiel in der Aufstockung der Investitionen ins Bildungssystem oder in die Infrastruktur (etwa in die Verkehrswege oder die Kanalisation vieler Kommunen). Auch die stärkere steuerliche Förderung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben der Unternehmen zählt dazu.

Zak/Knack (2001) zeigen die Bedeutung der institutionellen Rahmenbedingungen auch empirisch. Eigentumsrechte und der Schutz ausländischer Investoren sind wesentliche Determinanten von Vertrauen. Den positiven Zusammenhang zwischen guten institutionellen Rahmenbedingungen und Vertrauen zeigt Abbildung III.4.3. Vertrauen wurde

wiederum gemessen über die Zustimmung zu der Aussage: „Den meisten Menschen kann man vertrauen“. Die Qualität staatlicher Institutionen wurde ermittelt aus dem Teilindex des IW-Regulierungsindex „Good Governance“. Dabei wird basierend auf unterschiedlichen Befragungen von Weltbank, IMF, OECD und weiteren Institutionen ein Index gebildet, der unter anderem Aussagen zur „Rule of Law“, Korruptionsbekämpfung und politischen Stabilität erfasst.

Qualität staatlicher Institutionen und Vertrauen in ausgewählten OECD-Ländern

Abbildung III.4.3



¹ Vertrauensindex: So viel Prozent der Befragten stimmten der Aussage zu: „Den meisten Menschen kann man vertrauen“;

² Global-Governance-Index: Qualität staatlicher Institutionen, gemessen anhand von Umfragewerten zur Korruption, politischen Stabilität, Zuverlässigkeit der Gerichtsbarkeit etc. (auf einer Skala von 0 = geringster Wert bis 100 = höchster Wert der betrachteten Staaten).

Quellen: World Values Survey, 2009; Enste/Hardege, 2006

Das erwähnte Appropriateness Framework (Salamon/Robinson, 2008) soll zeigen, welche Wirkung die wahrgenommenen Rahmenbedingungen auf das Verhalten von Individuen haben. Dies lässt den Schluss zu, dass die Art und Weise, wie Regierende mit den Wählern umgehen, auch einen Einfluss auf das Vertrauen und dann das Verhalten hat. Das Misstrauen in Politiker, das politische System und die Wirtschaftsordnung – ausgelöst durch individuelles Fehlverhalten und fehlerhafte Regulierungen – kann somit auch Verstärker weitergehenden gesellschaftlichen Misstrauens sein. Kirchler (2007) fasst diese Interaktionseffekte zwischen staatlichem Handeln und Vertrauen mit Blick auf die Steuermoral und Steuerhinterziehung zusammen. Dabei zeigt sich, dass Steuerzahler das Verhalten des Staates ihnen gegenüber sehr stark beim Steuerverhalten berücksichtigen und der Staat sich im Prinzip zwischen einem Integrity-Ansatz (Vertrauenskultur) und einem Compliance-Ansatz (Misstrauenskultur) bei der Behandlung der Bürger und Steuerzahler entscheiden muss.

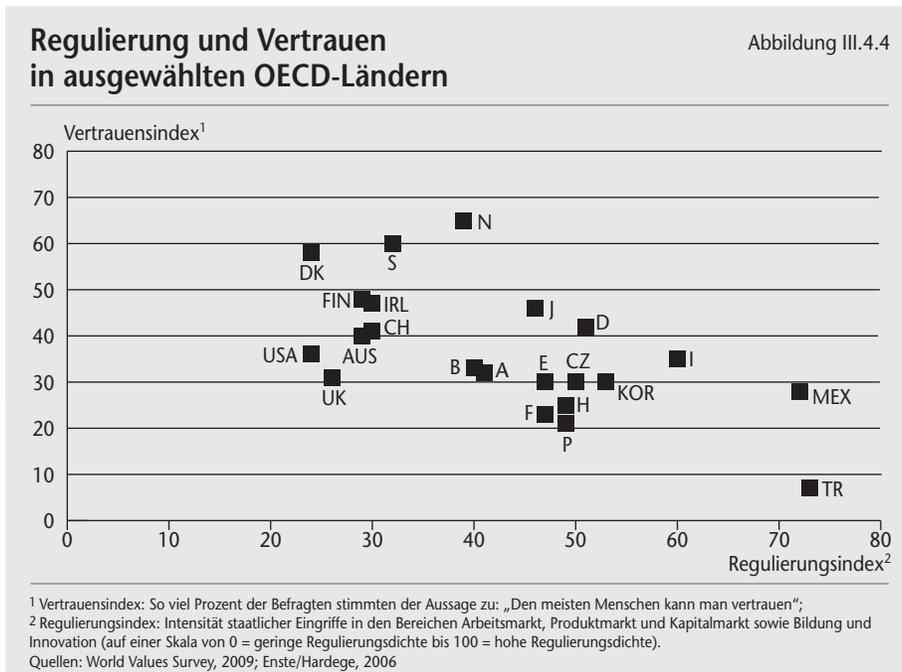
Feld/Frey (2002) zeigen einen Zusammenhang zwischen demokratischen Partizipationsrechten in einem Schweizer Kanton und der Verfolgung von vermeintlichen Steuer-

sündern. Wo Bürger direkter an Entscheidungsprozessen der Regierung beteiligt sind, wird ein kleines Steuerdelikt kaum bestraft, während die strafrechtlichen Konsequenzen aus einem vorsätzlichen Steuerbetrug überdurchschnittlich hart sind. Weiter zeigt sich, dass in genau diesen Kantonen insgesamt weniger Steuerdelikte begangen werden als in Kantonen mit einer strengen Strafverfolgung, womit die Überlegungen von Kirchler (2007) bestätigt werden. Voraussetzung für Systemvertrauen ist wiederum, dass die staatlichen Instanzen auch den Bürgern Vertrauen entgegenbringen, was den reputativen Charakter von Vertrauen verdeutlicht.

Uslaner (2002) ermittelt darüber hinaus einen positiven Zusammenhang sowohl zwischen der Offenheit einer Volkswirtschaft und Vertrauen als auch zwischen dem Grad der Globalisierung und Vertrauen. Dabei bleibt offen, welche Variable welche bedingt. Treten Staaten für eine Liberalisierung der Märkte ein, weil sie mehr vertrauen? Oder ist das Vertrauen eine Folge der Vorteile und Errungenschaften offener Märkte? Gleichwohl fördern sowohl Globalisierung als auch Vertrauen den Wohlstand der Länder, sodass beide Faktoren im Blickpunkt staatlicher Politikmaßnahmen stehen sollten. Protektionismus würde somit doppelt negativ wirken – sowohl auf den Wohlstand als auch auf das Vertrauen.

3.2 Vertrauen ist gut – Regulierung ist besser?

Anhand eigener Berechnungen aus dem IW-Regulierungsindex (Enste/Hardege, 2006) und Daten des World Values Survey aus dem Jahr 2005 (World Values Survey, 2009) wird ein weiterer interessanter Zusammenhang deutlich. Wie Abbildung III.4.4 zeigt, ist der Regulierungsindex in den Ländern besonders hoch, in denen die Menschen



auf die Aussage „Den meisten Menschen kann man vertrauen“ keine positive Antwort geben. Auch hier bleibt zwar unklar, welche Variable welche beeinflusst. Viel Regulierung geht aber jedenfalls mit wenig Vertrauen einher – und viel Regulierung impliziert weniger Wirtschaftswachstum und Wohlstand (Enste/Hardege, 2008).

Einen weiteren Baustein zur Erklärung des Zusammenhangs zwischen Vertrauen und Wachstum zeigen Akcomak/Ter Weel (2006). Sie untersuchen den Zusammenhang von Vertrauen und Innovation anhand der Zahl von Patentanmeldungen. Den positiven Zusammenhang zwischen Vertrauen und Patentanmeldungen deuten sie dahingehend, dass Vertrauen ein indirekter Wachstumstreiber sei. Denn Vertrauen kann ein Indikator für die Innovationsfähigkeit (Vertrauen in die Zukunft) einer Gesellschaft sein, die wiederum eng mit wirtschaftlichem Wachstum verbunden ist.

3.3 Integration und soziale Mobilität

Wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen können die Sicherheit der Akteure erhöhen und damit eine Basis für vertrauensvolles Handeln sein (Kumlin/Rothstein, 2005). Fehlerhafte Anreize in den Sozialsystemen können Individuen aber an der Teilhabe an der Gesellschaft hindern und so das Systemvertrauen unterminieren (Enste et al., 2008). Politische Maßnahmen zur sozialen Sicherung sollten daher auf die Integration der Bürger in die Gesellschaft und in den Arbeitsprozess abzielen. Diese Integration ist auch deshalb erforderlich, weil der Vertrauensradius eines Menschen für das empfundene Vertrauen entscheidend ist (Fukuyama, 1995). Menschen vertrauen demnach umso mehr, je ähnlicher die Personen einem selber sind. Menschen sind eher bereit, anderen zu vertrauen, wenn diese aus der gleichen „moral community“ (Uslaner, 2002) stammen. Falk/Zehnder (2007) können in einer Studie über die Stadt Zürich zeigen, dass sich die Einwohner im Vertrauen zu den Mitmenschen in anderen Stadtvierteln stark unterscheiden: Sie vertrauen vor allem Einwohnern ihres eigenen Stadtteils.

Wenn Menschen einander ähnlich sind, lassen sich deren Handlungen leichter vorher sagen und eher nachvollziehen. Die Chancen zur Fehlinterpretation der Handlungen anderer steigen, wenn die handelnden Personen nicht den gleichen Status in der Gesellschaft oder zum Beispiel eine andere ethnische Herkunft haben.

Auf Fukuyamas Argumentation fußend, umfasst das Problem der sozialen Zersplitterung auch die unterschiedlichen ethnischen Gruppen. Bjørnskov (2005) zeigt, dass in Gesellschaften mit hoher ethnischer Diversität starker politischer Wettbewerb herrscht, der die Konstanz und Qualität der Institutionen und somit indirekt das Systemvertrauen negativ beeinflusst. Soziale und ökonomische Integration stabilisiert das Vertrauensniveau. Politische Maßnahmen sollten deshalb darauf ausgerichtet sein, Migranten schneller in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Eine ungleiche Einkommensverteilung und eine starke Zersplitterung der Gesellschaft können ebenfalls zu weniger Vertrauen führen. Eine stärkere Einkommensgleichverteilung durch staatliche Umverteilungsmaßnahmen löst das Problem aber nicht zwangsläufig. Das höhere Misstrauen in einer ungleicheren Gesellschaft kann nämlich aus zwei Kanälen gespeist werden: Einerseits aus einer statistisch messbaren Ungleichverteilung des Wohl-

stands, andererseits aber auch aus einer wahrgenommenen Ungleichheit, die in Zahlen schwer zu messen und deshalb auch mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen nur schwer zu bekämpfen ist.

Deshalb ist wichtiger, wie die Chancen auf Wohlstand und Einkommen verteilt sind. Wenn das Einkommen aufgrund von Leistung erzielt wird und jeder die Chance auf sozialen Aufstieg und höheres Einkommen hat beziehungsweise hatte, wird die Ungleichheit sehr viel leichter akzeptiert, als wenn die Einkommensunterschiede vererbt werden (Klöß/Enste, 2008). Allerdings dürfen diese Unterschiede die Grenze dessen, was in der Regel gesellschaftlich als noch gerecht empfunden wird, nicht überschreiten. Die Ungleichheit kann dann in Misstrauen gegenüber dem Wirtschaftssystem münden. Eine Politik, die das Vertrauen in die Mitmenschen fördern will, muss daher nicht dafür sorgen, dass soziale Gräben zugeschüttet werden, sondern dass diese überbrückbar sind. Das Gegenteil erleben die Bundesbürger derzeit infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Privatisierung der Gewinne und die Sozialisierung der Verluste, die Rettung durch den Staat bei den Landesbanken und einigen Privatbanken sowie das Versagen der Wirtschaftswissenschaft, die Krise vorzusehen oder gar abzuwenden, haben angesichts der immer schnelleren Abfolge von krisenhaften Entwicklungen das Vertrauen in das marktwirtschaftliche System und vor allem in dessen Gerechtigkeit unterminiert. Was sind die Ursachen und was sind die Lehren, die aus der Krise gezogen werden können? Wie kann verlorenes Vertrauen zurückgewonnen werden?

4 Die Bedeutung von Vertrauen am Beispiel der Finanzmarktkrise

Anhand der aktuellen Wirtschaftskrise und deren Beginn lassen sich die Bedeutung und die Auswirkungen eines Vertrauensverlusts gut erläutern. Der Auslöser für die Finanzmarktkrise ist bekannt: In den USA kollabierten die Immobilienpreise. Dadurch wurde die Unsolidität der zweitrangigen Kredite offensichtlich. Diese Kredite waren nicht – wie es dem traditionellen Geschäftsmodell von Banken entsprochen hätte – in den Bilanzen der Banken verblieben, sondern mittels alchimistischer Kunstfertigkeit verbrieft worden. Sie wurden als Wertpapiere gehandelt – jedenfalls bis dieser Markt einfror. So ein Risikotransfer erzeugt die Gefahr des opportunistischen Fehlverhaltens: Die abgegebenen Risiken können höher als ausgewiesen sein. Die Partei, die Risiko abgibt, könnte eine Negativauswahl weiterreichen. Zudem kann die Überwachung (das Monitoring) der eigentlichen Kreditbeziehung nachlässig sein. Wie in Abschnitt 2.3 beschrieben, könnte man den Interessenkonflikt durch vertragliche Vorkehrungen lindern. Kontrahenten werden aber auch darauf vertrauen, dass sie nicht übervorteilt werden. Dabei verlassen sie sich insbesondere auf staatliche Institutionen, zu deren Auftrag die Beaufsichtigung des Finanzsektors gehört.

Die Verbriefungstechnologie ist im Grundsatz eine segensreiche Idee. Sie wurde jedoch vor der Finanzmarktkrise missbraucht, um verschleierte Risiken auf renditesuchende Investoren zu verteilen, die ihrerseits nur nachlässig versuchten, durch das Dickicht der Vertragskonstruktion auf die eigentlichen Kredite zu schauen. Der plötzliche Zusammenbruch in der ersten Hälfte des Jahres 2007 war das erste Merkmal der Krise: Für den Zu-

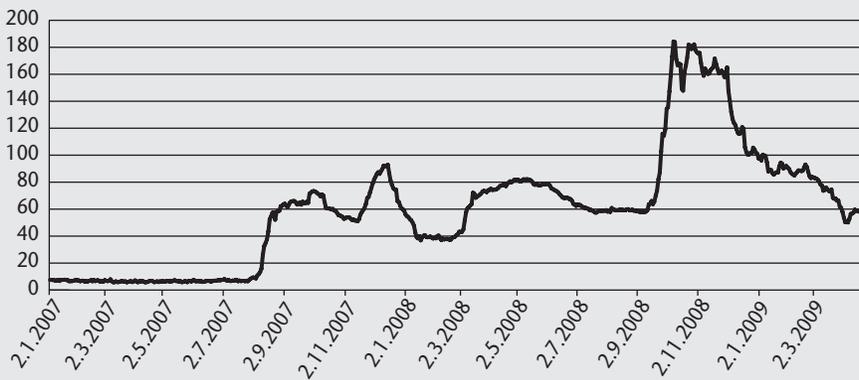
sammenbruch war ausschlaggebend, dass Anleger davon ausgingen, dass auch alle anderen den Wertpapieren misstrauten. Die Krise begann also als eine Vertrauenskrise im Markt für verbrieft zweitrangige Kredite. Die zu Beginn handelbaren, sprich liquiden Wertpapiere wurden wegen des Misstrauens illiquide.

Misstrauen herrschte insbesondere unter, innerhalb und bezüglich der Banken. Während sich Banken vor der Krise nahezu reibungslos untereinander Geld ohne Sicherheiten liehen, herrschte in diesem Markt nahezu plötzlich Eiszeit. Das kann man gut an der schlagartigen Erhöhung der Interbankenzinsen erkennen (Abbildung III.4.5). Die Differenz zwischen dem Zinssatz für unbesicherte und besicherte Kredite mit einer Laufzeit von drei Monaten lag vor der Finanzmarktkrise typischerweise bei unter 10 Basispunkten und schnellte im August 2007 binnen weniger Tage auf deutlich über 60 Basispunkte. Das durch diese Spanne beschriebene Misstrauen hatte mehrere Facetten: (1) Banken misstrauten anderen Banken, das heißt sie befürchteten Zahlungsschwierigkeiten bei anderen Banken. (2) Banken befürchteten, in Zukunft selbst keinen Interbankencredit mehr zu bekommen und horteten dementsprechend Mittel, anstatt sie wie sonst üblich zinsbringend zu verleihen. (3) Banken sahen die Gefahr, dass sich Gerüchte über Illiquiditätsprobleme entwickeln würden, wenn sie gezwungen wären, überraschend hohe Summen am Geldmarkt aufzunehmen, und hielten auch aus diesem Grund Liquidität zurück, während sie sich früher auf den reputationsunschädlichen Zugang zum Geldmarkt verlassen hatten.

Vertrauenskrise am Interbankenmarkt

Abbildung III.4.5

Differenz zwischen dem 3-Monats-Euribor und dem 3-Monats-Eurepo, in Basispunkten



Quellen: Deutsche Bundesbank, 2009; FBE et al., 2009; eigene Berechnungen

Das Misstrauen im Bankensektor kann man auch an der Nutzung des Einlagenfensters der Banken bei der Europäischen Zentralbank (EZB) festmachen. An Abbildung III.4.6 erkennt man den enormen zusätzlichen Vertrauensverlust, der durch die Pleite der Investmentbank Lehman Brothers verursacht wurde. Während vor der Krise dieses EZB-Konto so gut wie nicht genutzt wurde, da die Einlagen dort geringer verzinst werden als am Interbankenmarkt, explodierten die Einlagen im September 2008.

Die Zahlungsschwierigkeiten in einem großen, aber keineswegs riesigen Segment des Finanzmarktes (zweitrangige Immobilienkredite) hätten eigentlich keine globale Finanzmarktkrise auslösen dürfen. Das Ausmaß der Finanzmarktkrise kann man nur nachvollziehen, wenn man die Verstärker versteht: Fristentransformation und Hebel.

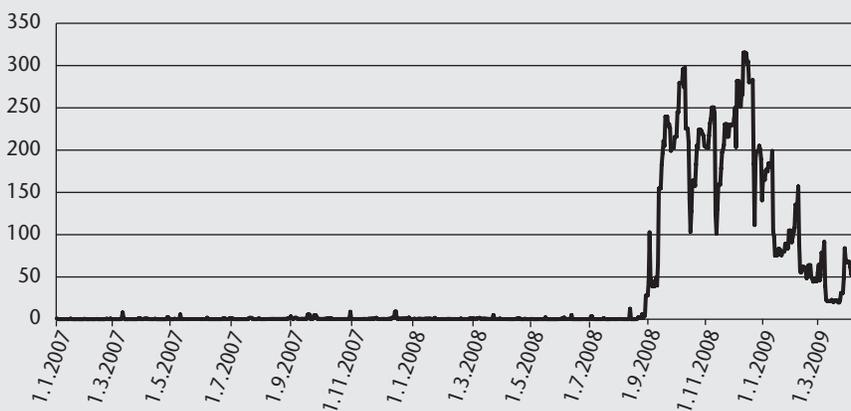
Die Fristentransformation gehört zu den originären Aufgaben der Finanzbranche und auch zu den Merkmalen von vielen Finanzmarktkrisen. In einer Krise wirkt sie wie ein Brandbeschleuniger: Wenn bei einem Intermediär Schwierigkeiten sichtbar werden, dann haben Kreditgeber den Anreiz, ihre Mittel abzuziehen. Das gelingt naturgemäß nur denen, die Forderungen mit kurzen Fristigkeiten haben. Das trifft auf die Einleger von Banken zu. In der Geschichte stürmten sie in dieser Situation die Bankschalter. Da die Bürger heute aber den Einlagensicherungssystemen trauen – der Fall Northern Rock ist die unrühmliche Ausnahme –, standen sie diesmal nicht vorne in der Reihe, um ihre Mittel abzuheben. Vielmehr funktionierte die bis dahin reibungslos gewährte Weiterfinanzierung am Geldmarkt nicht mehr. Da viele Finanzhäuser sich in den letzten Jahren gerade dort refinanziert hatten, gerieten viele Akteure in Refinanzierungsprobleme. Gleichzeitig horteten Finanzhäuser, die noch über freie Mittel verfügten, diese in ihren Bilanzen, um für eigene Refinanzierungsnotwendigkeiten gewappnet zu sein. Der Geldkreislauf blieb stehen.

Die Krise ist auch deshalb so stark, weil Banken einen erheblichen Hebel einsetzen: Ihre Bilanz ist um ein Vielfaches länger als die Höhe ihrer Eigenmittel. Dieser Hebel provoziert eine große Multiplikatorwirkung. Wenn eine Bank 1.000 Milliarden Euro Fremdkapital auf 100 Milliarden Euro Eigenkapital einsetzt und eine Wertberichtigung von 20 Milliarden erfolgen muss, so muss sie wegen dieses Hebels ihre Bilanz um 200 Milliarden verkürzen oder eine substantielle Verschlechterung ihrer Bilanzrelationen akzeptieren. Dieser Alternative kann sie nur entgehen, wenn sie neues Eigenkapital aufnehmen kann. Wenn dies wegen des flächendeckenden Misstrauens nicht gelingt, dann wird die

Einlagefazilität bei der Europäischen Zentralbank

Abbildung III.4.6

in Milliarden Euro



Quelle: EZB, 2009

Bank Wertpapiere verkaufen müssen, um Fremdkapital abzulösen. Oder sie wird Finanzierungszusagen gegenüber anderen nicht verlängern und damit die Refinanzierungsbedingungen anderer Häuser verschärfen.

Die Wirkungen dieser beiden systemischen Zusammenhänge wurden jedoch weithin unterschätzt, sodass die nötigen Puffer fehlten, um eine solche Phase des sogenannten Deleveraging und der Illiquidität zu überstehen. Die Intermediäre wurden auch von den Aufsehern keineswegs dazu angehalten, diese Vorsorge zu betreiben. Im Gegenteil, die vermeintlichen Finanzinnovationen und das marktnahe Geschäft wurden aufsichtlich sogar noch begünstigt. Diese Art der Regulierung hat die Entwicklung zu einem nennenswerten Teil provoziert.

Bezogen auf das Stichwort Vertrauen liefert die Finanzmarktkrise eine Fallstudie für dessen Rolle in einer Volkswirtschaft:

- Vertrauen ermöglicht Transaktionen. Naives Vertrauen ermöglicht Transaktionen, die nicht nachhaltig sind. Der institutionelle Rahmen beeinflusst die relative Vorteilhaftigkeit. Wenn der Regulierungsrahmen unzureichend ist, dann entsteht der Anreiz, Vertrauen systematisch zu missbrauchen.
- Wenn Schocks Vertrauen untergraben, dann kann sich Misstrauen panikartig ausbreiten. Das kann zu weiteren Übertreibungen führen, weil Agenten kollektiv zu misstrauisch werden. Es ist dann individuell rational, misstrauisch zu sein, also Liquidität zu horten und Finanzierungen zu verweigern. Kollektiv wäre es besser, wenn alle weniger misstrauisch wären. Die Krise untergräbt Vertrauen und zerstört die koordinierende Wirkung von Vertrauen.
- Wenn die institutionellen Arrangements unzureichend sind, dann führt Misstrauen zu Panik. Umgekehrt kann ein gutes Design der Institutionen Panik trotz Vertrauensverlust verhindern. In den klassischen Finanzmarktkrisen stürmten dagegen Einleger die Banken (Bank Run). Dies zwang die Banken (beispielsweise in der Krise von 1907 oder in der Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er Jahre) in die Knie, weil entweder die Liquidität dem Bankensektor entzogen wurde oder Banken mit Liquidität diese horteten.⁵ Ein gemeinsames Merkmal der damaligen Krisen mit der aktuellen Krise ist die ungleichmäßige Regulierung bestimmter Institutionen, in deren am wenigsten regulierten Bereichen sich dann Risiken konzentrierten (Bruner/Carr, 2007). Wegen des Vertrauens in die Einlagensicherungssysteme und der von der Politik ausgesprochenen Zusicherungen sind Bank Runs in der aktuellen Finanzmarktkrise unterblieben, abgesehen von der hier bereits erwähnten Ausnahme der britischen Bank Northern Rock.

⁵ Solche Bank Runs – also durch den Ansturm der Einleger getriebene Banken Krisen – sind keine Seltenheit gewesen. Im Herbst 1907 beispielsweise kam es in den USA zu einer Bankenkrise, die durch eine kollabierende Spekulation ausgelöst wurde. Auch bei dieser Krise verbreitete sich Misstrauen in Form von Illiquidität schlagartig und das Vertrauen konnte nur durch das entschlossene Handeln – unter anderem von dem Bankier J. P. Morgan – zurückgebracht werden.

5 Fazit

Naturgemäß ist es besonders wichtig, dass die Bürger dem eigenen Wirtschaftssystem und insbesondere der Wirtschaftspolitik vertrauen, da diese den weitreichend wirkenden Ordnungsrahmen festlegt. Der Ordnungsrahmen enthält implizit und explizit Orientierungen für normgerechtes Verhalten und beeinflusst deshalb die Erwartungen an vertrauensvolles Handeln. Der Herausforderung, einen sachgerechten Ordnungsrahmen festzulegen, war und ist die Politik jedoch nicht immer gewachsen; die institutionellen Lösungen waren und sind nicht immer adäquat.

Die Wirtschaftspolitik kann die Verbreitung von Vertrauen fördern, indem sie opportunistisches Verhalten sanktioniert. Wenn sie derlei Verhalten vollkommen effizient bestrafen könnte, dann wäre man auf Vertrauen gar nicht mehr angewiesen. Allerdings kann zu viel Incentivierung intrinsische Motivation verdrängen (vgl. Abschnitt 2.4). Dass die Regierung durch ihre Sanktionen diese effiziente Lösung in der Praxis nicht herbeiführen kann, bedeutet jedoch nicht, dass ihre Politik wirkungslos ist. Sie kann den Vorteil opportunistischen Handelns begrenzen und Geschädigte eines Vertrauensbruchs unterstützen (versichern). Dies bewirkt, dass Akteure auf opportunistisches Handeln verzichten, weil ihr potenzieller Gewinn daraus geringer ausfällt. Ferner begünstigt eine solche Politik Vertrauen, weil sie einen Versicherungsschutz gegen Vertrauensmissbrauch gewährt. Allerdings ist der Versicherungsschutz auch eine Einladung zum moralischen Risiko.

Die Wirtschaftspolitik hat jedoch im Vorfeld der Finanzmarktkrise Vertrauen insbesondere dadurch untergraben, dass sie Segmente des Wirtschaftssystems relativ vernachlässigt hat, die auf Vertrauen angewiesen sind. Die Regulierung der Banken – national wie international – hat marktnahe Formen der Intermediation regulativ begünstigt, zum Beispiel durch relativ zu geringe Eigenkapitalanforderungen bestimmter marktnaher Formen der Risikoübernahme. Damit wurden die Wettbewerbsbedingungen zulasten des beziehungsbasierten traditionellen Bankgeschäfts verzerrt. Diese Fehler wurden jedoch nicht mutwillig oder fahrlässig begangen. Die diskutierten Vorschläge zu einer neuen Finanzarchitektur – vor allem bezüglich der Behandlung marktnaher Formen der Finanzierung (Handelsbuch), des Risikotransfers und des systemischen Risikos – belegen grundsätzlich die Lernbereitschaft.

Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln hat zu dem speziellen Thema der Bankenaufsicht und Bankenregulierung eigene Vorschläge unterbreitet. Diese zielen darauf ab, die Fehlsteuerung abzustellen oder zumindest zu begrenzen und dadurch das Misstrauen gegenüber dem Bankensektor zu verringern (IW Köln, 2009). Dazu gehört insbesondere der kritischere Umgang mit dem Prinzip der Methodenfreiheit. Die Regulierung der Banken lässt den Banken bei der Ermittlung der Risiken einen erheblichen Spielraum (Methodenfreiheit). Da die Banken gemäß dem ermittelten Risiko regulatives Eigenkapital vorweisen müssen, beeinflusst die Methodenfreiheit die regulativen Vorgaben an ihrer wichtigsten Stelle (Solvabilität). Offensichtlich besteht die Gefahr, dass Banken die ihnen eingeräumte Freiheit dazu nutzen, um regulative Arbitrage vorzunehmen, also Eigenkapital zu minimieren. Solche Banken verschaffen sich einen Wettbewerbsvorteil. Alle Banken mussten vermuten, dass ihre Konkurrenten entsprechende Strategien verfolgen und hatten

dann ihrerseits zusätzliche Anreize, entsprechend vorzugehen. In einer Krise verbreitet sich dann sehr schnell Misstrauen bezüglich der Solidität des Bankensektors. Auch wegen des opportunistisch ausgenutzten Spielraums wurden den US-amerikanischen Banken in Reaktion auf die Finanzmarktkrise relativ detaillierte Vorgaben für ihre sogenannten Stresstests gemacht. Die Bankenaufsicht in Deutschland – also die Deutsche Bundesbank und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) – sollte für jede große Bank ein eigenes Risikomodell entwickeln. Die Banken dürften demnach zwar weiterhin mit ihrem eigenen Modell Risiken ermitteln und steuern können. Aber sie sollten dazu verpflichtet sein, Unterschiede bezüglich der ermittelten Risiken im Vergleich zu den Befunden der Aufsicht zu erläutern (Prinzip: Comply or Explain). Ferner wird empfohlen, dass die Bankenaufsicht bisher vernachlässigte Risiken erfasst und regulativ adressiert. Das betrifft das Geschäftsmodell (insbesondere bei Änderungen des Geschäftsmodells), bankinterne Berichts- und Kontrollprozesse im Umgang mit der Wahl der Geschäftsstrategie oder dem Wechsel der Geschäftsstrategie sowie systemische Risiken.

Ein Bereich, dem – jedenfalls bis zum Beginn der Finanzmarktkrise – weithin vertraut wurde, ist die Geldpolitik. Aus diesem Tatbestand kann man etwas über die Voraussetzungen lernen, unter denen sich Vertrauen entwickelt und sozusagen produziert werden kann. Ein Vertrauensproblem entsteht für die Geldpolitik besonders durch die Zeitinkonsistenzproblematik: Die Geldpolitik könnte der Wirtschaft mit einer zu expansiven Geldpolitik mehr Schwung verleihen. Wenn die Bürger die expansive Geldpolitik jedoch antizipieren können, wirkt sie nicht wachstumsfördernd, sondern beschleunigt lediglich die Inflation. Nur in Form einer Überraschung kann expansive Geldpolitik vorübergehend schnelleres Wachstum (und höhere Inflation) erzeugen – aber die Agenten werden sich nicht systematisch überraschen lassen. Es besteht die Gefahr, dass die Bürger den Entscheidungsträgern nicht trauen und eine relativ hohe Inflation befürchten, da die Ankündigung einer restriktiven Geldpolitik ex post nicht anreizkompatibel ist, zumindest nicht kurzfristig. Es ist als eine große Errungenschaft der Geldpolitik anzusehen, dass die Bürger den Zentralbanken zunehmend zutrauen, eine niedrige Inflationsrate zu implementieren. Um dieses Vertrauen zu schaffen, haben die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger den Zentralbanken eine weitreichende Unabhängigkeit zugestanden und die Aufgabe der Geldpolitik an diesen Sachwalter delegiert. In einigen Ländern wird den Zentralbanken zudem ein explizites Inflationsziel (Kriterium der Zielerreichung) gegeben. Die Europäische Zentralbank hat dabei ein so eng umrissenes Mandat, dass sie – jedenfalls vom Standpunkt der praktischen Politik aus betrachtet – nahezu ein konkretes Inflationsziel hat.

Das relativ hohe Vertrauen in die Geldpolitik der Zentralbanken resultiert aus dem klaren Mandat, der Transparenz, der Unabhängigkeit und der eindeutigen Verantwortungszuweisung. Ferner muss es als Sozialkapital angesehen werden, dass die Politik – jedenfalls in Deutschland – diese Unabhängigkeit auch anerkennt und nicht leichtfertig zurücknimmt. Das Vertrauen in die Geldpolitik wurde jedoch durch die Finanzmarktkrise erschüttert. Viele Kommentatoren sehen einen Teil der Verantwortung für die Krise in der zu laxen Zinspolitik der US-amerikanischen Notenbank Fed, die nach der letzten Rezession die Zinsen nicht schnell genug erhöhte. Trotzdem hat das Vertrauen nicht massiv gelitten, was man an den noch immer moderaten Inflationserwartungen in den USA und in Europa

ablesen kann. Das liegt auch daran, dass die Defizite der Zinsanpassung, die zu zögerlich war, von den Zentralbanken transparent diskutiert werden. Diese Diskussion findet vergleichsweise offen und sachlich statt. Die Charakteristika der geldpolitischen Institutionen – klares Mandat, Unabhängigkeit, Transparenz und eindeutige Verantwortungszuweisung – kann man dementsprechend als Merkmale einer effektiven Vertrauensproduktion und des Vertrauenserhalts postulieren.

Dieses aus dem Design der Zentralbanken abgeleitete Modell zur Vertrauensproduktion sollte unseres Erachtens Pate für vertrauensbildende Schritte der Wirtschaftspolitik stehen. Das IW Köln (2009) hat entsprechende Reformen der Bankenaufsicht vorgeschlagen, die darauf hinauslaufen, die Bankenaufsicht transparenter und auch unabhängiger zu machen. Dazu gehört zum Beispiel die Etablierung einer unabhängigen wissenschaftlichen Kommission – unabhängig von der Bankenaufsicht, der Politik und der Wirtschaft. Diese Kommission sollte die Aufgabe haben, die Arbeit der Bankenaufsicht wissenschaftlich zu beobachten und öffentlich zu kommentieren.

Wegen der Finanzmarktkrise sind marktwirtschaftliche Vorstellungen in Misskredit geraten. Viele Bürger misstrauen dem Markt als Institution der Ressourcenallokation. Dieses Misstrauen ist nicht in Gänze ungerechtfertigt. Allerdings ist eine sorgfältige Differenzierung geboten:

- (1) Marktversagen haben wir vor allem in einem Segment des Wirtschaftssystems beobachtet, nämlich im Finanzsystem, und dort vor allem in weniger regulierten Teilbereichen. Es ist unzulässig, diese Beobachtung ungeprüft auf andere Bereiche zu übertragen.
- (2) Der Finanzmarkt hat insbesondere deshalb versagt, weil der Ordnungsrahmen fehlerhaft war. Für diesen Ordnungsrahmen ist die Politik verantwortlich. Der Finanzmarkt ist schon vor der Finanzmarktkrise umfangreich, aber falsch reguliert gewesen. Die regulativen Instrumente waren unzureichend und haben Fehlverhalten provoziert. Die unzureichende Regulierung hat es Banken erschwert – nicht jedoch unmöglich gemacht –, bestimmten Trends auszuweichen, die jetzt als schädlich enttarnt sind. Die Politik hat die Banken in eine Gefangenendilemma-Situation gedrängt und nur sehr wenige Banken haben sich diesem Trend verweigert. Man muss deshalb auch der Politik oder dem Staat und nicht nur dem Markt Versagen vorwerfen. Diese Kritik gilt auch der Ökonomik, deren Vertreter die Größenordnung der Fehlentwicklung am Finanzmarkt nicht erahnt haben.

Die Zuordnung der Verantwortung ist facettenreich: In der Krise hat die Politik einerseits (teilweise) entschlossen gehandelt und dadurch Vertrauen produziert – schließlich war das Vertrauen in den Marktmechanismus untergraben und waren einige Finanzmärkte eingefroren. Andererseits ist die Politik für den falschen Ordnungsrahmen verantwortlich. Das ließe eigentlich einen substanziellen Vertrauensverlust erwarten. Die Tatsache, dass die Politik in der Krise entschlossen gehandelt hat, kann dazu führen, dass dem staatlichen Zugriff auch nach der Krise vertraut wird, obwohl die Vorgeschichte dies nicht rechtfertigen würde. Die Wirtschaftspolitik ist gut beraten, mit diesem Dilemma transparent

umzugehen und die Debatte über die neue Finanzarchitektur im Speziellen und über die Wirtschaftsordnung im Allgemeinen ehrlich zu führen. Denn andernfalls werden weder Vertrauen noch Dynamik in die Finanzmärkte zurückkehren. Dies wäre eine dauerhafte Hypothek für den zukünftigen Wachstumspfad der deutschen Volkswirtschaft.

Zusammenfassung

- Vertrauen ist ein zentraler Wachstumstreiber, da es Transaktionskosten senkt und somit Interaktionen erleichtert. Vertrauen, Bindungen und Werte/Normen bilden zusammen das Sozialkapital einer Gesellschaft. Vor dem Hintergrund des technologischen Fortschritts, der zunehmenden Informatisierung und der größeren Komplexität der Produktionsprozesse in einer stark arbeitsteiligen Welt werden Vertrauen und Sozialkapital einerseits in Großgesellschaften immer wichtiger und sind andererseits immer größeren Belastungsproben ausgesetzt.
- Vertrauen kann auf drei Ebenen wirken:
 - auf der individuellen Ebene, zum Beispiel wenn auf die Kontrolle des Transaktionspartners verzichtet wird;
 - auf der Unternehmensebene, zum Beispiel wenn das Unternehmen eine Vertrauenskultur entwickelt;
 - auf der gesamtwirtschaftlichen und politischen Ebene, zum Beispiel wenn allgemein akzeptierte Wertvorstellungen für Zielkongruenz zwischen Politikern und Wählern und innerhalb der Gruppen sorgen.
- Vertrauen hängt eng mit dem Wohlstand eines Landes zusammen: Wenn Menschen den meisten anderen Menschen vertrauen, leben sie in größerem Wohlstand.
- Vertrauen lässt sich von staatlicher Seite durch eine gute Ordnungspolitik fördern, indem die Eigentums- und Verfügungsrechte gesichert werden, der Staat verlässliche Rahmenbedingungen vorgibt und für transparente und nachvollziehbare Regelungen sorgt. Zu weitreichende Regulierungen vertragen sich wiederum nicht mit einer Wirtschaftskultur des Vertrauens.
- Die Finanzmarkt- und damit die aktuelle Vertrauenskrise sind auch dadurch entstanden, dass der Regelungsrahmen lückenhaft und verzerrt war und opportunistisches Verhalten gefördert hat. Bessere Regulierungen sind in folgenden Bereichen notwendig:
 - Es sollte eine stärker am Risiko orientierte Würdigung der Geschäftsstrategie erfolgen. Allerdings darf dadurch die Gewerbefreiheit nicht zu sehr eingegrenzt werden.
 - Die Bankenaufsicht sollte bei der Beurteilung der Risikotragfähigkeit mit der Methodenfreiheit anders umgehen als bisher. Sinnvoll ist ein Modell der Aufsicht mit Comply-or-Explain-Klausel.
 - Systemische Risiken sollten erfasst und aufsichtlich adressiert werden.
 - Das Personalmanagement der Institutionen, die mit der Bankenaufsicht betraut sind, sollte gestärkt werden. Insbesondere die BaFin sollte sich auf mehr und sich stets weiterqualifizierende Fachkräfte verlassen können. Dem ausgesprochen hohen Komplexitätsgrad der Finanzmärkte würde die Aufsicht sonst nicht gerecht.
- Das Modell der unabhängigen Zentralbanken kann als Pate für Reformen der Finanzaufsicht dienen. In Deutschland bedeutet dies insbesondere eine unabhängige und transparentere Bankenaufsicht. Diese Aufsicht sollte ihrerseits durch eine wissenschaftliche Kommission, die unabhängig von der Bankenaufsicht, der Politik und der Wirtschaft arbeitet, beobachtet und öffentlich kommentiert werden.

Literatur

- Akcomak**, Semih / **Ter Weel**, Bas, 2006, Social Capital, Innovation and Growth: Evidence from Europe, UNU-MERIT Working Paper Series, No. 40, United Nations University, Maastricht
- Akerlof**, George, 1970, The Market for „Lemons“, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, No. 3, S. 488–500
- Akerlof**, George / **Shiller**, Robert, 2009, Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism, Princeton
- Arrow**, Kenneth J., 1972, Gifts and Exchanges, in: Philosophy and Public Affairs, Vol. 1, No. 4, S. 343–362
- Bankenverband**, 2008, Wohin steuert die Republik? – Ergebnisse repräsentativer Meinungsumfragen im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Banken, Berlin
- Berggren**, Niclas / **Jordahl**, Henrik, 2006, Free to Trust? Economic Freedom and Social Capital, in: Kyklos, Vol. 59, No. 2, S. 141–169
- Beugelsdijk**, Sjoerd / **Smulders**, Sjak, 2004, Social Capital and Economic Growth, Discussion Paper, University Tilburg, Tilburg
- Bjørnskov**, Christian, 2005, Determinants of Trust, Working Paper, Aarhus School of Business, Aarhus
- Bohnet**, Iris / **Herrmann**, Benedikt / **Zeckhauser**, Richard, 2008, The Requirements for Trust in Gulf and Western Countries, Working Paper, erscheint demnächst in: Quarterly Journal of Economics
- Bowles**, Samuel / **Gintis**, Herbert, 2002, Social Capital and community governance, in: Economic Journal, Vol. 112, No. 483, S. 419–436
- Bruner**, Robert F. / **Carr**, Sean D., 2007, The Panic of 1907, Hoboken
- Coleman**, James S., 1991, Foundations of Social Theory, Cambridge (Mass.)
- Dasgupta**, Partha / **Serageldin**, Ismail, 1988, Social Capital: A Multifaceted Perspective, Washington D. C.
- Deutsche Bundesbank**, 2009, Online Datenbank, URL: http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?lang=de&open=zinsen&func=list&tr=www_s11b_gmt [Stand: 2009-05-09]
- Enste**, Dominik H. / **Fetchenhauer**, Detlef / **Riesen**, Ilona, 2008, Sozialstaatsfallen, Erwerbsanreize und soziale Mobilität: Eine ökonomische, soziologische und sozialpsychologische Analyse, IW-Analysen, Nr. 42, Köln
- Enste**, Dominik H. / **Hardege**, Stefan, 2006, IW-Regulierungsindex: Methoden, Analysen und Ergebnisse eines internationalen Vergleichs, IW-Analysen, Nr. 16, Köln
- Enste**, Dominik H. / **Hardege**, Stefan, 2008, Regulierung, Wohlstand und Beschäftigung – Eine empirische Wirkungsanalyse für 22 OECD-Länder, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 55. Jg., Nr. 4, S. 819–838
- Eucken**, Walter, 1990, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen
- EZB** – Europäische Zentralbank, 2009, Online-Datenbank, URL: <http://www.ecb.int/stats/monetary/res/html/index.en.html> [Stand: 2009-05-11]
- Falk**, Armin / **Fehr**, Ernst, 2003, Why labour market experiments?, in: Labour Economics, Vol. 10, No. 4, S. 399–406
- Falk**, Armin / **Koesfeld**, Michael, 2006, The Hidden Costs of Control, in: American Economic Review, Vol. 96, No. 5, S. 1611–1630

- Falk**, Armin / **Zehnder**, Christian, 2007, Discrimination and In-group Favoritism in a Citywide Trust Experiment, IZA Discussion Paper, No. 2765, Bonn
- FBE** – European Banking Federation / **ERC** – European Repo Council / **Euribor ACI**, 2009, Historical Data, Online-Datenbank, URL: <http://www.eurepo.org/eurepo/historical.html> [Stand: 2009-05-08]
- Fehr**, Ernst / **Gächter**, Simon, 2009, Do Incentive Contracts Crowd out Voluntary Cooperation?, IEER Working Paper, No. 34, Zürich
- Fehr**, Ernst / **Rockenbach**, Bettina, 2003, Detrimental effects of sanctions on human altruism, in: *Nature*, Vol. 422, No. 6928, S. 137–140
- Feld**, Lars P. / **Frey**, Bruno S., 2002, Trust breeds trust: How taxpayers are treated, in: *Economics of Governance*, Vol. 3, No. 2, S. 87–99
- Frey**, Bruno S., 1993, Does Monitoring Increase Work Effort? The Rivalry with Trust and Loyalty, in: *Economic Inquiry*, Vol. 31, No. 4, S. 663–670
- Frey**, Bruno S. / **Jegen**, Reto, 2001, Motivational Crowding Theory, in: *Journal of Economic Surveys*, Vol. 15, No. 5, S. 589–611
- Fukuyama**, Francis, 1995, *Trust: The Social Virtues and Creation of Prosperity*, New York
- Gehmacher**, Ernst, 2004, *Sozialkapital – Basisinformationen*, September 2004, URL: http://www.socialcap.at/download/Sozialkapital_Basisinformationen.pdf [Stand: 2009-04-11]
- Guiso**, Luigi / **Sapienza**, Paola / **Zingales**, Luigi, 2008, Cultural Biases in Economic Exchange, Working Paper, erscheint demnächst in: *Quarterly Journal of Economics*
- Hanifan**, Lyda Judson, 1916, The rural school community center, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 67, S. 130–138
- Holmstrom**, Bengt, 1979, Moral Hazard and Observability, in: *The Bell Journal of Economics*, Vol. 10, No. 1, S. 74–91
- Hüther**, Michael, 2006, Vertrauen als Wachstumsfaktor: Einführende Überlegungen, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), *Wachstumsfaktor Vertrauen: Wissenschaftliches Symposium am 2. Februar 2005 in Berlin*, Köln, S. 8–12
- IfD** – Institut für Demoskopie Allensbach, 2008, *Allensbacher Berichte*, Nr. 2, Allensbach
- IW Köln** – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 2005, *Demographie*, IW-Dossier, Nr. 28, Köln
- IW Köln** (Hrsg.), 2008, *Die Zukunft der Arbeit in Deutschland: Megatrends, Reformbedarf und Handlungsoptionen*, Köln
- IW Köln** (Hrsg.), 2009, *Arbeitsweise der Bankenaufsicht, Forschungsvorhaben für das Bundesfinanzministerium (fe 22/08)*, Köln, URL: http://www.iwkoeln.de/Portals/0/pdf/dokumente_andere/2009/Gutachten%20Bankenaufsicht.pdf [Stand: 2009-05-28]
- Keefer**, Philipp / **Knack**, Stephen, 2000, Polarization, Politics and Property Rights – Links between Inequality and Growth, *The World Bank Policy Research Working Paper*, No. 2418, Washington D. C.
- Kegan**, Daniel L. / **Rubenstein**, Albert H., 1973, Trust, Effectiveness, and Organizational Development: A Field Study in R & D, in: *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 9, No. 4, S. 498–513
- Kirchler**, Erich, 2007, *The Economic Psychology of Tax Behavior*, Cambridge
- Klös**, Hans-Peter / **Enste**, Dominik H., 2008, Aufstiegs- und Generationenmobilität – Wege in die gesellschaftliche Mitte, in: *Herbert-Quandt-Stiftung (Hrsg.), Wege zur gesellschaftlichen Mitte: Chancen, Leistung und Verantwortung*, Sinclair-Haus-Gespräche 28, Bad Homburg S. 32–48

- Knack**, Stephen / **Keefer**, Philipp, 1997, Does Social Capital have an economic payoff? A cross-country investigation, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, No. 4, S. 1251–1288
- Köhler**, Horst, 2009, Die Glaubwürdigkeit der Freiheit, Berliner Rede 2009 von Bundespräsident Horst Köhler, 24. März 2009, Berlin
- Kumlin**, Staffan / **Rothstein**, Bo, 2005, Making and Breaking Social Capital – The Impact of Welfare-State Institutions, in: Comparative Political Studies, Vol. 38, No. 4, S. 339–365
- La Porta**, Rafael / **Lopez-De-Salanes**, Florencio / **Shleifer**, Andrei / **Vishny**, Robert W., 1997, Trust in Large Organisations, in: American Economic Review – Proceedings, Vol. 87, No. 2, S. 310–321
- Luhmann**, Niklas, 1989, Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, Stuttgart
- Putnam**, Robert D., 1993, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton
- Putnam**, Robert D., 2000, Bowling alone: The Collapse and Revival of America's Civic Community, New York
- Sabatini**, Fabio, 2009, Does social capital create trust? Evidence from a community of entrepreneurs, Working Paper University Siena, No. 552, Siena
- Salamon**, Sabrina Deutsch / **Robinson**, Sandra L., 2008, Trust that binds: The impact of collective felt trust on organizational performance, in: Journal of Applied Psychology, Vol. 93, No. 3, S. 593–601
- Statistisches Bundesamt**, 2009, Bevölkerung, Online-Datenbank, URL: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung/Bevoelkerung.psm1> [Stand: 2009-05-28]
- Stiglitz**, Joseph E., 2003, The Roaring Nineties, New York
- Uslaner**, Eric M., 2002, The Moral Foundations of Trust, Cambridge
- Weber**, Manfred / **Hofmann**, Volker, 2006, Potenzialwachstum in Deutschland: Bestandsaufnahme und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen, Köln
- Williamson**, Oliver E., 1993, Opportunism and its critics, in: Managerial and Decision Economics, Vol. 14, No. 2, S. 97–107
- World Values Survey**, 2009, Official Data File, Befragungswellen 1999, 2000 und 2005, URL: <http://www.worldvaluessurvey.org> [Stand: 2009-05-14]
- Zak**, Paul J. / **Knack**, Stephen, 2001, Trust and Growth, in: Economic Journal, Vol. 111, No. 470, S. 295–321
- Zhang**, Ann Yan / **Tsui**, Anne S. / **Song**, Lynda Jiwen / **Li**, Chaoping / **Jia**, Liangding, 2008, How do I trust thee? The employee-organization relationship, supervisory support, and middle manager trust in the organization, in: Human Resource Management, Vol. 47, No. 1, S. 111–132

Die Autoren

Dr. rer. pol. **Christina Anger**, geboren 1974 in Hildesheim; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Trier; seit 2004 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referentin für „Beschäftigung und Qualifikation“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Dr. rer. pol. **Dominik H. Enste**, geboren 1967 in Arnsberg; Ausbildung zum Bankkaufmann; Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Köln, Dublin und Fairfax (Virginia); wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln; Vorstandsassistent im Gerling Konzern (2001–2003); seit 2003 Referent und Projektleiter im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich „Rechts- und Institutionenökonomik/Wirtschaftsethik“ sowie „Zukunft der Arbeit“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik; seit 2007 Lehrbeauftragter für Makroökonomik an der Universität zu Köln und seit 2008 Lehrbeauftragter für Unternehmensethik an der Fachhochschule Köln.

Prof. Dr. rer. pol. **Michael Grömling**, geboren 1965 in Würzburg; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Würzburg; seit 1996 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referent für „Makroökonomische Grundsatzfragen“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik sowie Redakteur der Zeitschrift „IW-Trends“; seit 2006 zudem Professor für Volkswirtschaftslehre an der Internationalen Fachhochschule in Bad Honnef/Bonn.

Dipl.-Volkswirtin **Nicole Horschel**, geboren 1979 in Bonn; Studium der Volkswirtschaftslehre in Bonn; wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Gießen; seit 2007 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referentin im Projekt „Wettbewerb der Sozialstandards in einer globalisierten Wirtschaft“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik.

Dr. rer. pol. **Nicola Hülskamp**, geboren 1974 in Celle; Studium der Volkswirtschaftslehre und der Rhetorik in Tübingen und Granada sowie Promotion in Köln; Redakteurin der Frankfurter Allgemeinen Zeitung; seit 2002 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referentin für Bevölkerungsökonomie im Projekt „Zukunft der Arbeit“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

PD Dr. habil. rer. pol. **Manfred Jäger**, geboren 1968 in Bad Wildungen; Studium der Mathematik in Paderborn; von 1993 bis 2005 wissenschaftlicher Mitarbeiter/Assistent am Lehrstuhl für Wachstum und Konjunktur der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; seit Juni 2005 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Finanzmärkte; seit 2009 Leiter der Forschergruppe „Markt und Staat“; seit 2005 außerdem Privatdozent an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg mit Lehrveranstaltungen in Makroökonomik sowie Theorie und Empirie der Konjunktur; seit 2008 zudem Dozent an der European Business School in Oestrich-Winkel.

Dr. rer. pol. **Hans-Peter Klös**, geboren 1959 in Mornshausen/Hessen; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Marburg; seit 1988 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln; seit 2001 Geschäftsführer und Leiter des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Dr. rer. pol. **Rolf Kroker**, geboren 1952 in Bramsche/Niedersachsen; Studium der Volkswirtschaftslehre in Münster; von 1977 bis 1981 wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; seit 1981 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln; seit Juli 1992 Geschäftsführer und Leiter des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik.

Dr. rer. pol. **Michael Neumann**, geboren 1973 in Köln; Studium der Volkswirtschaftslehre und Betriebswirtschaftslehre in Köln und Promotion in Würzburg; seit 2007 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referent für „Berufliche Bildung“ sowie für „Zukunft der Arbeit“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Dr. rer. pol. **Jochen Pimpertz**, geboren 1965 in Krefeld; Studium der Betriebswirtschaftslehre und der Wirtschafts- und Sozialpädagogik an der Universität zu Köln; von 1995 bis 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter am wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln; Promotion im Fach Volkswirtschaftslehre; seit September 2001 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich „Nationale und internationale Sozialpolitik“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik; seit 2008 außerdem Lehrbeauftragter an der Fachhochschule der Wirtschaft (FHDW) in Bergisch Gladbach.

Dr. rer. pol. **Axel Plünnecke**, geboren 1971 in Salzgitter; Studium der Volkswirtschaftslehre in Göttingen und Promotion in Braunschweig; seit 2003 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referent für „Bildungsökonomie“; seit 2005 stellvertretender Leiter des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Dipl.-Ökonom **Holger Schäfer**, geboren 1969 in Bremen; Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Bremen; wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule Harz; Senior Researcher bei ProRegio Consult GmbH; seit 2000 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich „Arbeitsmarktökonomie“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Dr. rer. pol. **Benjamin Scharnagel**, geboren 1971 in Düsseldorf; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und an der Università Commerciale L. Bocconi in Mailand; von 1997 bis 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Staatswissenschaftlichen Seminar der Universität zu Köln und gleichzeitig bis 2002 wissenschaftlicher Referent beim Deutschen Bundestag; seit 2003 Referent im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich „Allgemeine Wirtschaftspolitik“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik; 2004 und 2005 Dozent für Mikroökonomik an der Kölner Journalistenschule.

Dr. rer. pol. **Jörg Schmidt**, geboren 1975 in Kassel; Studium der Volkswirtschaftslehre in Göttingen und Promotion in Münster; seit 2007 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referent im Arbeitsbereich „Beschäftigung und Qualifikation“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik, seit 2008 im IW-Hauptstadtbüro Berlin.

Dipl.-Statistiker **Christoph Schröder**, geboren 1961 in Düsseldorf; Studium der Statistik an den Universitäten Dortmund und Sheffield; seit Oktober 1989 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereiche „Internationale Arbeitskosten und Arbeitszeiten“ und „Personelle Einkommensverteilung“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik.

In der Reihe IW-Studien – Schriften zur Wirtschaftspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln sind erschienen:

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.)

Vision Deutschland

Der Wohlstand hat Zukunft

2005, 296 Seiten, 34,- €

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.)

Wachstumsfaktor Innovation

Eine Analyse aus betriebs-, regional- und volkswirtschaftlicher Sicht

2006, 156 Seiten, 32,- €

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.)

Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland

Eine bildungsökonomische Reformagenda

2006, 320 Seiten, 48,- €

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.)

Föderalismus in Deutschland

Ökonomische Analyse und Reformbedarf

2007, 240 Seiten, 42,- €

Bernd Meier / Christoph Schröder

Altern in der modernen Gesellschaft

Leistungspotenziale und Sozialprofile der Generation 50-Plus

2007, 332 Seiten, 56,- €

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.)

Die Zukunft der Arbeit in Deutschland

Megatrends, Reformbedarf und Handlungsoptionen

2008, 344 Seiten, 56,- €

Michael Hüther / Randolf Rodenstock / Burkhard Schwenker / Jürgen Thumann (Hrsg.)

Systemkopf Deutschland Plus

Die Zukunft der Wertschöpfung am Standort Deutschland

2008, 168 Seiten, 38,- €

Karl Lichtblau / Adriana Neligan (Hrsg.)

Das IW-Zukunftspanel

Ziele, Methoden, Themen und Ergebnisse

2009, 224 Seiten, 49,- €

ISBN 978-3-602-14839-4