



Pressekonferenz, 14.10.2019, Berlin

Weniger Armut durch mehr Teilhabe

Statement

Prof. Dr. Michael Hüther
Direktor
Institut der deutschen Wirtschaft

Es gilt das gesprochene Wort

Armut ist vielschichtig

Wir haben unserer Studie, die ich Ihnen heute präsentiere, ganz bewusst den Titel Teilhabemonitor und nicht Armutsbericht gegeben. Denn Armut wird in der öffentlichen Debatte oft mit Niedrigeinkommen gleichgesetzt, was der Vielschichtigkeit von Armut aber nicht gerecht wird. Dies zeigt schon die offizielle Armutsdefinition. Hier nach gilt als arm, wer aufgrund von mangelnden Mitteln – gemeint sind hier nicht nur Einkommen und Vermögen, sondern auch kulturelle oder soziale Mittel – von einer als Minimum hinnehmbaren Lebensweise ausgeschlossen ist.

Der für seine Armutsforschung mit dem Wirtschaftsnobelpreis ausgezeichnete Armartya Sen sieht Armut als Mangel von Entfaltungsmöglichkeiten an. Arm ist demnach beispielsweise, wer nicht die Voraussetzungen dafür hat, sich ohne Scham in der Öffentlichkeit zu zeigen, mobil zu sein oder Zugang zu Informationen zu haben. Aus den Dimensionen geringes Einkommen, materielle Entbehrungen, Unterbeschäftigung, niedriger Bildungsstand, Einschränkungen im Bereich Wohnung und Gesundheitsprobleme hat das IW einen multidimensionalen Armutsindex entwickelt (Tabelle 1). Diese Dimensionen werden auch in anderen Armutsanalysen, die den Ansatz von Sen operativ umsetzen, benutzt. Der Index zeigt auf, dass es in Deutschland und in Europa in den letzten zehn Jahren (2017 gegenüber 2008) durchaus nennenswerte Verbesserungen gegeben hat. Der Indexwert ist hierzulande über alle Dimensionen hinweg um 11

Prozent gesunken. Aktuell nimmt Deutschland unter 30 Ländern den siebten Platz ein (Abbildung 1). Besonders deutlich waren die Verbesserungen im Bereich der Unterbeschäftigung und der materiellen Deprivation.

Als materiell depriviert gilt nach konventioneller EU-Definition, wer sich mindestens drei von neun Gütern des alltäglichen Gebrauchs aus finanziellen Gründen nicht leisten kann. Mit Blick auf die abgefragten Ausstattungsgüter Waschmaschine, Farbfernseher und Telefon gab es bereits 2007 in Deutschland praktisch eine Vollausrüstung. Mit Blick auf die Kategorien „beheizte Wohnung“, „finanzielle Rückstände“, „fehlendes Auto“ und „hochwertige Mahlzeit“ leiden im Jahr 2017 noch zwischen 3 und 7 Prozent der Bevölkerung an Entbehrungen (Abbildung 2). Zu den am häufigsten auftretenden Entbehrungen zählen in Deutschland die Unfähigkeit, unerwartete Ausgaben zu tätigen, sowie sich mindestens einmal im Jahr einen einwöchigen Urlaub leisten zu können. Die Einschränkungen treten heute jedoch deutlich seltener auf als noch vor zehn Jahren. Konnten sich 2007 noch ein Viertel der Bundesbürger aus finanziellen Gründen keinen einwöchigen Urlaub leisten, ist dieser Anteil bis zum Jahr 2017 auf 15 Prozent – und damit um mehr als ein Drittel – zurückgegangen.

Waren im Jahr 2007 in Deutschland noch 12 Prozent der Bevölkerung von materieller Deprivation betroffen – konnten sich also drei von neun Gütern nicht leisten –, reduzierte sich die Quote in 2017 um ein Viertel auf 9 Prozent. Eine geringere Quote der materiellen Entbehrung erreichten unter den 28 EU-Staaten nur die skandinavischen Länder, Luxemburg, die Niederlande,

Österreich und Malta. Zu diesem Rückgang hat sicherlich auch die in Deutschland langanhaltend gute wirtschaftliche Entwicklung beigetragen. Diese hat zusammen mit dem technischen Fortschritt auch dazu geführt, dass sich der Ausstattungsgrad mit langlebigen Konsumgütern deutlich verbessert hat. Weiterhin gaben in Deutschland im Jahr 2017 nur 2,1 Prozent der Haushalte an, finanziell nur sehr schwer zurechtzukommen – in keinem anderen EU-Mitgliedsstaat lag der Wert für diese subjektive Einschätzung so niedrig.

Bei der teilhabeorientierten Perspektive verringert sich durch mehr Beschäftigung Armut ganz unmittelbar, weil die Beteiligung am Erwerbsleben ein wichtiges Element gesellschaftlicher Teilhabe darstellt und Raum für die Entfaltung der eigenen Fähigkeiten gibt. Gleiches gilt für die ebenfalls verbesserten Bildungsperspektiven und dem rückläufigen Anteil Geringqualifizierter, denn mit einer soliden Bildung wird vieles verständlicher und interessanter.

Erwerbstätigkeit und (geringes) Qualifikationsniveau sind aber auch wichtige Risikofaktoren, wenn man den gängigsten Armutsindikator – nämlich die relative Einkommensarmutsgefährdung – betrachtet. Ich werde daher im Weiteren ausführen, dass sich die Gefahr der Einkommensarmut auf bestimmte Gruppen konzentriert und sich daher auch aus der tieferen Betrachtung relativer Einkommensarmutsgefährdung ähnliche politische Handlungsempfehlungen ableiten lassen, wie aus der Analyse der materiellen Deprivation oder der multidimensionalen Armut.

Lassen sie mich aber zunächst kurz auf die Entwicklung der relativen Einkommensarmutsgefährdung eingehen.

Entwicklung der relativen Einkommensarmutsgefährdung

Als relativ einkommensarm gilt, wer weniger als 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung zur Verfügung hat. Auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zählte ein Alleinstehender im Jahr 2016 mit einem monatlichen Einkommen unterhalb von 1.121 Euro zu der Gruppe der Armutsgefährdeten, eine Familie mit zwei Kindern unter 14 Jahren mit einem Haushaltsnettoeinkommen von rund 2.350 Euro. Bei diesen Werten sind auch unregelmäßige Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Kapitaleinkommen sowie die Nettomietvorteile durch selbstgenutztes Wohneigentum berücksichtigt. Aktuell liegt die relative Armutsgefährdungs- oder treffender „Niedrigeinkommensquote“ bei 16,7 Prozent.

Bei der relativen Armutsgefährdung zeigt sich kein eindeutig sinkender Trend, sondern die Entwicklung lässt sich seit der Wiedervereinigung grob in drei Phasen aufteilen. Bis 1999 zeigen sich zunächst nur kleinere Schwankungen, zwischen 1999 und 2005 steigt das Einkommensarmutsrisiko zeitgleich mit der Ungleichheit an, seither bewegt es sich auf einem einigermaßen stabilen Niveau. Seit etwa 2012 ist gemäß SOEP ein neuerlicher leichter Anstieg der Armutsgefährdungsquote erkennbar, der vor allem mit der Zunahme der Migration im selben Zeitraum zusammenhängt (Abbildung 3).

Anders als bei der multidimensionalen Armut spiegelt sich in der Höhe der Armutsgefährdungsquote weder das allgemeine Wohlstandsniveau noch zwangsläufig die positive wirtschaftliche Entwicklung wider. So ist die reale Armutsgefährdungsschwelle zwischen 2005 und 2016 gemäß SOEP real um knapp 10 Prozent gestiegen, gemäß Mikrozensus bis 2018 sogar um knapp 18 Prozent (Abbildung 4).

Gegenüber den EU-Staaten ist das relative Armutsrisiko in Deutschland bei jeweils national bestimmter Armutsgefährdungsschwelle leicht unterdurchschnittlich. Wird eine kaufkraftbereinigte EU-weite Armutsgefährdungsschwelle zugrunde gelegt, reduziert sich die Quote der Armutsbedrohten in Deutschland auf 8,2 Prozent (gegenüber 22,4 Prozent im EU-Durchschnitt).

Besonders armutsgefährdete Gruppen

Trotz der zuletzt stabilisierten Entwicklung der relativen Einkommensarmutsgefährdung zeigt der Teilhabemonitor aber auch, dass es weiterhin eine Reihe von Personengruppen gibt, die aufgrund schwieriger Lebensumstände und oftmals ohne ihr eigenes Zutun einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind: Zu diesen gefährdeten Gruppen zählen nicht nur alleinerziehende Mütter und Väter, Arbeitslose oder Menschen mit Migrationshintergrund sondern auch Familien mit vielen Kindern. Während die relative Einkommensarmutsgefährdungsquote für die Gesamtbevölkerung nach Berechnungen mithilfe des SOEP im Jahr 2016 bei 16,7 Prozent lag, fiel sie mit 36,8 Prozent für

Alleinerziehende mehr als doppelt so hoch aus. Bei Familien mit drei und mehr Kindern lag die Quote bei 32,3 Prozent, bei Menschen mit Migrationshintergrund bei knapp unter 30 Prozent. Das weitaus größte Risiko tragen mit 64,3 Prozent jedoch die Arbeitslosen.

Die Unterschiede zwischen Männern und Frauen fallen bei Betrachtung des bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommens hingegen gering aus und spielen sich im Nachkommabereich ab. Das Risiko Älterer von Armut bedroht zu sein, ist auf Basis des SOEP mit gut 12 Prozent weiterhin unterdurchschnittlich. Auch gehen bei Älteren Entbehrungen seltener auf finanzielle Gründe zurück. Die Verteilung der Armutsrisiken weicht somit deutlich von der Wahrnehmung der Bevölkerung ab: Zwei von drei Befragten vermuten ein besonders hohes Risiko in der Ruhestandsphase. Gleichwohl sind Altersrentner zunehmend in den Blick zu nehmen, da sie trotz ihres unterdurchschnittlichen Armutsrisiko zahlenmäßig bereits jetzt eine bedeutende Rolle für die Zusammensetzung der Armutsgefährdeten spielen.

Erwerbstätige weisen im Gegensatz zu den Arbeitslosen ein Einkommensarmutsrisiko von lediglich 10 Prozent aus, bei Vollzeit-Beschäftigten liegt sie sogar bei unter 5 Prozent. Damit bestätigt sich erneut eine - zugegeben - altbekannte Binsenweisheit: Arbeit schützt vor Armut! Oder etwas weniger scharf formuliert: Erwerbstätigkeit verringert das Risiko der Einkommensarmut erheblich und bleibt das effektivste Mittel zu ihrer Vermeidung (Abbildung 5).

In Ostdeutschland lag das Einkommensarmutsrisiko im Jahr 2016 mit 22,5 Prozent auf SOEP-Basis deutlich über dem Wert von Westdeutschland mit 15,4 Prozent. Es gilt allerdings zu beachten, dass die Differenz im Mikrozensus im Jahr 2016 mit 3,4 Prozentpunkten erkennbar geringer ausfiel und inzwischen auf 2,5 Prozentpunkte gesunken ist. Hinzu kommt, dass im Osten das Preisniveau gut 5 Prozent niedriger ist als im Westen. Berücksichtigt man dies, gibt es zwischen Ost und West auf Basis des Mikrozensus kaum noch Unterschiede in der kaufkraftbereinigten Armutsgefährdungsquote (Tabelle 2). Die Ostdeutschen sind danach per se keine besonders bedrohte Gruppe. Regional zeigt sich nach der Preisbereinigung vielmehr ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle mit besonders hohen Quoten in den Großstädten (Abbildung 6). Diese ergeben sich auch dadurch, dass in den Städten besonders viele Menschen aus den ohnehin im besonderen Maße armutsgefährdeten Gruppen leben. In einigen ländlichen Teilen Ostdeutschlands, etwa in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, verbleiben jedoch auch preisbereinigt Gebiete mit hohen Armutsgefährdungsquoten.

Dauerhaftes Einkommensarmutsrisiko

Bei einem Blick auf die Dauer von ununterbrochenen Phasen der Einkommensarmutsgefährdung identifizieren wir im Teilhabemonitor ähnliche Risikogruppen: Während sich im Bundesdurchschnitt rund die Hälfte aller von Einkommensarmut gefährdeten Menschen bereits im Folgejahr daraus befreien kann, sind es unter den bedrohten Vollzeitbeschäftigten bereits 70

Prozent. Bei den bedrohten Arbeitslosen liegt der gleiche Anteil hingegen bei 45 Prozent (Abbildung 7).

Die Unterschiede zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen werden über längere Zeiträume noch deutlicher: Geraten Vollzeiterwerbstätige in Einkommensarmut, haben 96 Prozent von ihnen spätestens nach den folgenden fünf Jahren wieder ein Einkommen oberhalb der Armutgefährdungsschwelle erreicht. Von den Arbeitslosen, die in Einkommensarmut fallen, bleibt dagegen jeder Vierte auch in den fünf Folgejahren dauerhaft einkommensarm. Auch Alleinerziehende und Menschen mit Migrationshintergrund sind länger von durchgehenden Phasen der Einkommensarmut betroffen. Diese Betrachtung macht sehr deutlich, dass die Überwindung des Einkommensarmutsrisikos Zeit benötigt und manchmal auch nach vielen Jahren nicht gelingt. Arbeitslosigkeit, eine Migrationserfahrung oder die alleinige Verantwortung zur Erziehung eines Kindes sind auch hier die wesentlichen Risikofaktoren.

Durchlässigkeit der Gesellschaft im Lebensverlauf

Gleichzeitig können wir zeigen, dass sich die Aufstiegschancen im Lebensverlauf – was die Wissenschaft als intragenerationale Mobilität bezeichnet – zuletzt verbessert haben. So ist die Aufstiegsmobilität aus dem untersten Einkommensviertel zum ersten Mal seit der Wiedervereinigung wieder gestiegen und übertrifft die Werte aus der Nachwendezeit. Verblieben zwischen 1991 und 1995 noch 56 Prozent der Menschen im untersten Einkommensviertel, reduzierte sich dieser Anteil im Zeitraum von

2011 bis 2015 auf 48 Prozent. Für den Zeitraum von 2006 bis 2010 lag derselbe Anteil noch bei 60 Prozent (Tabelle 3). Die günstige konjunkturelle Entwicklung, steigende Beschäftigung und Reallohnzuwächse haben zu dieser Entwicklung beigetragen. Gleichzeitig hat sich die Durchlässigkeit im oberen Einkommensviertel jedoch verringert. Hielten sich Anfang der 90er Jahre noch 65 Prozent der Personen im oberen Einkommensbereich, so waren es Anfang der 2010er Jahre 78 Prozent (Tabelle 3).

Allerdings ist bei derlei relativen Maßen, die die Positionsveränderungen von Menschen in der Einkommensverteilung über die Zeit messen, stets zu beachten, dass der Aufstieg einer Person mit dem Abstieg einer anderen Person verbunden ist. Mit der größeren Zahl von Aufstiegen ging somit gleichzeitig ein höheres Abstiegsrisiko aus der unteren Mitte einher. Allerdings greift eine alleinige Betrachtung der relativen Einkommensmobilität zu kurz, da sie absolute Wohlstandsgewinne nicht abzubilden vermag. Auch wenn sich manche Menschen relativ gesehen verschlechtert haben, so können sie sich gegenüber vorherigen Jahren oder auch Generationen bessergestellt haben.

Zudem offenbart ein Blick auf den lang gefassten Zeitraum von 1991 bis 2015, dass es um die Durchlässigkeit der deutschen Gesellschaft insgesamt besser gestellt ist, als es der Blick auf die üblichen Fünf-Jahreszeiträume vermuten lässt: Über diesen langen Zeitraum ergibt sich ein sehr viel positiveres Bild, demnach deutlich mehr Menschen ihre relative Einkommensposition

verbessern konnten. So gelang über drei Viertel der Menschen aus dem untersten Einkommensviertel der Aufstieg in eine höhere Einkommensgruppe und auch die Durchlässigkeit im oberen Einkommensviertel fällt größer aus als bei der vorherigen Betrachtung. Daraus ergibt sich, dass sozialer Aufstieg häufig Zeit benötigt und zu kurz gewählte Betrachtungszeiträume das tatsächliche Ausmaß der gesellschaftlichen Aufstiegsmöglichkeiten nur unzureichend abbilden können (Tabelle 4).

Aufstiegsmöglichkeiten zwischen den Generationen

Auch zwischen den Generationen zeichnet sich ein Grad von relativer Einkommensmobilität ab, der so oftmals nicht vermutet wird. Im internationalen Vergleich stellt sich Deutschland weder als ein Land mit sehr großen Aufstiegsmöglichkeiten von einer Generation zur anderen dar noch mit sehr geringen. So lassen sich in Deutschland rund 32 Prozent der Einkommensunterschiede in der heutigen Generation durch die Einkommensposition in der Elterngeneration erklären. In Italien, Großbritannien und den Vereinigten Staaten liegt der Erklärungsanteil bei fast 50 Prozent. Allerdings zeigen Dänemark, Finnland oder Norwegen am anderen Ende des Spektrums auch, dass der elterliche Einfluss auch deutlich geringer ausfallen kann. Dort liegt derselbe Anteil unter 20 Prozent. Auch wenn Spielraum für Verbesserungen besteht, macht der Vergleich deutlich, dass Aufstiegschancen zwischen den Generationen vorhanden sind und dass diese nur zu einem gewissen Teil mit den Einkommen der Elterngeneration zusammenhängen (Abbildung 8).

Schlussfolgerungen

Die Analysen des Teilhabemonitors haben gezeigt, dass Armut ein vielschichtiges Phänomen ist. Sieht man Armut als Mangel an Entfaltungsmöglichkeiten, wirkt sich ein verbesserter Zugang zu Erwerbstätigkeit und Bildung unmittelbar auf die Armutsquote aus. Aber auch die Analyse von Einkommensarmut und Einkommensmobilität führt zu diesem Schluss. Denn die betroffenen Gruppen – Arbeitslose, Alleinerziehende, Personen mit Migrationshintergrund, Niedrigqualifizierte und zum Teil auch Familien mit vielen Kindern – haben als Gemeinsamkeit einen erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Ansatzpunkte für eine Politik der Armutsbekämpfung liegen daher vor allen in den Bereichen Bildung und Arbeitsmarkt.