

Stellungnahme

zum Entwurf des 3. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung

Juni 2008

Ansprechpartner:
Abteilung Volkswirtschaft, Finanzen, Steuern

Tel. 030 2033 1950
Abt_11@bda-online.de



Zusammenfassende Bewertung:

„Beschäftigung ist der Schlüssel zur Armutsvermeidung“ lautet die richtige Kernaussage des Entwurfs des 3. Armuts- und Reichtumsberichts. Die Bekämpfung von Armut verlangt daher vor allem, die Rahmenbedingungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu verbessern, die Beschäftigungschancen zu erhöhen und den Einstieg in Arbeit zu erleichtern.

Die in der letzten Legislaturperiode beschlossenen Reformen am Arbeitsmarkt wirken überwiegend in diese Richtung. Sie kamen jedoch zu spät, um in der Datengrundlage des Berichts volle Wirkung erzielen zu können. Mindestlöhne sind dagegen ein untaugliches Instrument zur Armutsvermeidung. Anders als vom Bericht suggeriert, schaden sie den von Armut betroffenen Personengruppen, weil sie ihnen Beschäftigungschancen nehmen.

Der Bericht weist ein hohes Maß an Umverteilung nach. Deutschland zählt zu den Ländern, in denen die Ungleichheit der Markteinkommen mit am stärksten durch Steuern und Sozialleistungen verringert wird. Sozialbudget und Sozialleistungsquote zählen zu den höchsten in der Welt. Nach den sozioökonomischen Strukturdaten zur Einkommensverteilung ist tatsächliche Armut in Deutschland nach wie vor die Ausnahme. Armut und Armutsrisiko dürfen nicht gleichgesetzt werden.

Datengrundlage begrenzt Aussagekraft

Die Ausrichtung an der Entwicklung von Einkommen und Vermögen sowie den zentralen Trends in den Bereichen Erwerbsbeteiligung, Bildung, Familie und Kinder, Gesundheitsversorgung, Wohnen und politische Partizipation ist im Grundsatz verständlich und richtig. Die Fülle von Informationen zur Einkommenssituation der Bevölkerung ist aber bereits jetzt nicht mehr aktuell. Der Bericht stellt fest, dass der Beschäftigungsaufschwung bei allen ankommt. Die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt wird aber aufgrund der nur bis 2005 reichenden Daten nicht abgebildet. Der Schwerpunkt des Entwurfs auf den unteren Einkommensgruppen hat daher eingeschränkte Aussagekraft, Rückschlüsse für die heutige Politik sind nur begrenzt möglich.

In der öffentlichen Wahrnehmung setzt sich zunehmend der Eindruck durch, das Land befinde sich in einer besseren Verfassung als noch vor wenigen Jahren. Unverständlich und unzureichend ist daher die Einordnung der Ergebnisse in den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext. Durch diesen einseitigen Schwerpunkt wird der Bericht zu einem Steinbruch für Argumente der Wohlfahrtsverbände, mehr Sozialleistungen zu fordern. Angesichts von 700 Milliarden Euro, die 2006 für Arbeitslose, Kranke, Rentner, Kinder und weitere soziale Zwecke ausgegeben wurden und einer Sozialleistungsquote von über 30 Prozent, sind diese Forderungen unbegründet. Negative gesellschaftliche Wirkungen der hohen Umverteilung, wie der schleichende Bedeutungsverlust der privaten Daseinsvorsorge und des Subsidiaritätsprinzips, werden vollkommen ausgeblendet.

Niedriglohnsektor hat für mehr Beschäftigung gesorgt

Die Zunahme der Beschäftigung im Niedriglohnbereich ist ein uneingeschränkter Erfolg. Gerade für Langzeitarbeitslose und Menschen mit geringen Qualifikationen sind solche Tätigkeiten oft die einzige Alternative zu Arbeitslosigkeit und Arbeitslosengeldbezug. Die Bundesregierung sollte dies aner-



Stellungnahme

zum Entwurf des 3. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung

Juni 2008

kennen und nicht der Versuchung erliegen, flexible Beschäftigungsformen wie geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und Zeitarbeit wieder einzuschränken. Die Wirtschaft hat die Möglichkeiten der gesetzlich veränderten Rahmenbedingungen genutzt und Arbeitsplätze in diesem Bereich geschaffen. Allein in der Zeitarbeit sind in den letzten Jahren mehr als ein Viertel aller neuen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse entstanden. Die Erwerbstätigkeit stieg binnen zwei Jahren um 1,4 Millionen, davon alleine in den Dienstleistungsbereichen um 1,1 Millionen. Auch im Produzierenden Gewerbe ohne Baugewerbe und im Baugewerbe wurden in diesem Zeitraum mit +218 000 Personen und +104 000 Personen kräftige Beschäftigungsgewinne erzielt.

Die Erschließung des Niedriglohnsektors hat die Arbeitsmarktperspektiven vieler Menschen verbessert. Die im Berichtsentwurf geäußerte Sorge, Arbeit im Niedriglohnsektor erhöhe das Armutsrisiko der dort Arbeitenden, ist unbegründet. Allein 2007 haben 700.000 Arbeitslosengeld II-Bezieher den Wiedereinstieg in eine ungeforderte Erwerbstätigkeit geschafft. Nur jeder Dritte der 1,3 Millionen „Aufstocker“ ist vollzeitbeschäftigt. Gerade 0,3 Prozent aller Vollzeitbeschäftigten sind Alleinstehende, die zusätzlich zum Arbeitseinkommen Hartz IV beziehen. Auch sind die meisten „Aufstocker“ lediglich vorübergehend auf staatliche Unterstützung angewiesen. Es gibt nur 4.000 alleinstehende Beschäftigte, die trotz Vollzeitbeschäftigung langfristig auf ergänzendes Arbeitslosengeld II angewiesen sind. Um sie besser zu stellen, sollte die Bundesregierung die Transferentzugsraten bei den Hinzuverdienstmöglichkeiten senken.

Anstatt das Niveau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu beklagen, sollte die Bundesregierung den Reformkurs auf dem Arbeitsmarkt fortsetzen. Die im Bericht genannte Ausweitung des Arbeitnehmerentendengesetz sowie die „Modernisierung“ des Mindestarbeitsbedingungsgesetz sind dagegen kontraproduktiv. Die Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre haben den konjunkturellen Aufschwung begünstigt und zum Rückgang der Arbeitslosigkeit erheblich beigetragen. Dies wird besonders beim Blick auf die schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen deutlich, deren Zahl in den letzten zwei Jahren um 700.000 abnahm.

Mehr netto durch niedrigere Steuern und Abgaben

Die Bundesregierung muss die Steuer- und Abgabenlast senken, damit von dem, was die Arbeitgeber zahlen, mehr netto in den Taschen der Arbeitnehmer ankommt. Laut OECD (Taxing Wages 2007) muss ein Arbeitgeber in Deutschland für einen Alleinverdiener mit Durchschnittsverdienst (verheiratet, zwei Kinder) inzwischen zwei Euro aufbringen, damit dieser einen Euro mehr in der Tasche hat. Bei einem Single mit Durchschnittsverdienst (keine Kinder) erhöht sich dieser Wert auf 2,26 Euro. Am höchsten ist er mit 2,50 Euro bei einem gering verdienenden Single ohne Kinder.

Die Senkung der Sozialabgaben hat höchste Priorität. Niedrigere Sozialbeiträge sorgen für geringere Lohnzusatzkosten und mehr netto für die Arbeitnehmer. Das stärkt den Konsum und schafft zusätzliche Beschäftigung. Konkret sollte die Bundesregierung den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung auf 2,8 Prozent senken. Zur Finanzierung muss der Eingliederungsbeitrag gestrichen werden, über den die Beitragszahler den Bundeshaushalt mitfinanzieren. Es ist verfehlt, der Bundesagentur für Arbeit sozialpolitische Aufgaben zu übertragen, die in den Bereich des Staates fallen. Daher müs-



Stellungnahme

zum Entwurf des 3. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung

Juni 2008

sen solche Leistungen aus Steuern finanziert werden und nicht aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Steuererhöhungen sind dazu angesichts rasant steigender Steuereinnahmen des Staates nicht erforderlich.

Von höheren Nettoeinkommen profitieren alle Arbeitnehmer, insbesondere die Leistungsträger aus der Mittelschicht. Gerade sie werden vom Staat immer stärker zur Kasse gebeten. So hat er in der Zeit von 2004 bis 2007 91 Milliarden Euro mehr an Steuern eingenommen. Im gleichen Zeitraum hatten die Arbeitnehmer – trotz deutlicher Lohnzuwächse – am Ende netto nur ein Plus von gut 18 Milliarden Euro. Die im Berichtsentwurf vielfach hervorgehobene Bedeutung von „angemessen entlohnter Arbeit“ und von Mindestlöhnen für die Verbesserung der Einkommenssituation lenkt von dem eigentlichen Problem der zu hohen Belastung des Faktors Arbeit durch Steuern und Abgaben ab. So beträgt der Grenzabgabensatz, das heißt der Grenzsteuersatz und der Grenzbeitragssatz zur Finanzierung der Sozialversicherungen, 50 Prozent für verheiratete Durchschnittsverdiener und 57 Prozent für Alleinverdiener.

Spielraum für Steuersenkungen ist vorhanden. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wird durch die Entlastung der Arbeitnehmer nicht gefährdet. Laut jüngster Steuerschätzung werden im Zeitraum 2008 bis 2012 weitere Mehreinnahmen von 107 Milliarden Euro in die öffentlichen Kassen fließen.

Armut ist in Deutschland niedriger als in vergleichbaren Ländern

Relative Armut ist in Deutschland niedriger als in anderen Industrieländern. So unterstreicht der Berichtsentwurf selbst, dass auf Grund der Umverteilungswirkungen von Steuer- und Transfersystem die Einkommensarmut 2005 in Deutschland mit 13 Prozent unter dem europäischen Durchschnitt von 16 Prozent lag. Selbst in Luxemburg war das Risiko mit 14 Prozent höher. Gleichauf mit Frankreich, Österreich und Finnland zählte Deutschland zu den Ländern mit einer großen Wirkung des Sozialtransfers auf die Armutsrisikquote. Die Halbierung des Anteils der von Armut betroffenen Personen durch den Sozialstaat belegt die Funktionsfähigkeit des deutschen Umverteilungssystems. Im OECD-Vergleich reduziert Deutschland die Ungleichheit der Markteinkommen durch Steuern und Sozialleistungen mit am stärksten.

Im Berichtsentwurf wird die progressiv ausgestaltete Einkommensteuererhebung als wirksames Instrument zur Dämpfung der Ungleichheit von Markteinkommen bezeichnet. Die der Öffentlichkeit so implizit vermittelte Botschaft, mit zunehmender Progression würde Armut verringert bzw. Teilhabechancen verbessert, ist ein Trugschluss. Bereits jetzt zahlen die 10 Prozent der Einkommensteuerpflichtigen mit den höchsten Einkommen über 52 Prozent des gesamten Einkommensteueraufkommens. Eine noch höhere Belastung der Bürger würde Leistungsanreize weiter schmälern und zur Erosion der Finanzierungsgrundlage des Sozialstaats führen.

Zwar können staatliche Transfers Armut vielfach verhindern, andererseits wird in anderen Fällen Armut durch Abgaben überhaupt erst hervorgerufen. So bewegt sich ein Alleinstehender mit einem Bruttoeinkommen von 900 Euro monatlich eigentlich jenseits der Armutsrisikoschwelle von 781 Euro. Erst durch Zahlung von 185 Euro Sozialversicherungsbeiträgen rutscht er darunter.



Stellungnahme

zum Entwurf des 3. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung

Juni 2008

Konzept der relativen Armutsmessung ist wenig aussagekräftig

Die Armutsmessung sollte um absolute Messzahlen erweitert werden. Der relative Armutsbegriff hat unmittelbar nichts mit materieller Armut zu tun. Er beschreibt ausschließlich die relative Einkommensposition gegenüber anderen. Eine niedrige Armutsrisikoquote ist damit nicht automatisch ein Beleg für hohen Wohlstand einer Gesellschaft. Bei niedrigen Durchschnittseinkommen hat dieser Indikator nur eine geringe Aussagekraft. So bliebe bei einer Verdoppelung oder Halbierung sämtlicher Einkommen die Armutsquote unverändert. Nach diesem Konzept kann Armut also gar nicht beseitigt werden. Der Umfang des Armutsrisikos hängt ausschließlich von der Einkommensverteilung ab, nicht aber von der Höhe des mittleren oder des durchschnittlichen Einkommens.

Das Konzept der relativen Armutsmessung birgt die Gefahr als Begründung für eine gut gemeinte aber letztlich falsche Ausweitung der staatlichen Transfers erhalten zu müssen. Kosten- und Effizienzaspekte dürfen aber nicht ausgeblendet werden. Zwar kann durch massive Umverteilung die Armutsquote spürbar verringert werden, aber nur auf Kosten des Wohlstandsniveaus der gesamten Gesellschaft.

Mindestlöhne sorgen für mehr und nicht für weniger Armut

Anders als im Entwurf behauptet, sind gesetzlich verordnete Mindestlöhne als Maßnahme zur Einkommensverbesserung ungeeignet. Dies käme der Vermischung der Aufgaben von Staat und Wirtschaft gleich. Für sozialpolitische Ziele ist aber der Staat verantwortlich. Jeder Eingriff in die Lohngestaltung beeinträchtigt die Tarifautonomie. Die Höhe eines gesetzlichen Mindestlohnes wird zudem zum Spielball politischer Debatten. Gegen die im Berichtsentwurf genannten Ursachen von Armut – Langzeitarbeitslosigkeit, die Lebenssituation Alleinerziehender, fehlende Schulabschlüsse – können Mindestlöhne nichts ausrichten. Sehr wohl kann der Verzicht auf Mindestlöhne die Perspektiven der Betroffenen verbessern, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

Mindestlöhne verhindern den Einstieg in Arbeit und wirken trotz gut gemeinter Absicht unsozial. Personen, die seit Jahren arbeitslos oder nur gering qualifiziert sind, verlieren durch gesetzliche Mindestlöhne jegliche berufliche Perspektive. Mindestlöhne verhindern eine leistungsorientierte Entlohnung einfacher Tätigkeiten und führen dazu, dass Arbeitsplätze abgebaut oder verlagert werden oder gar nicht erst entstehen können. Beschäftigungschancen gerade für gering Qualifizierte werden so vernichtet. Ein Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro in allen Branchen, wie er gerade diskutiert wird, würde nach Angaben des ifo-Instituts (ifo Schnelldienst 1/2008) 1,1 Millionen Arbeitsplätze, nach Angaben des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI: Materialien, 43/2008) 1,2 Millionen Arbeitsplätze vernichten.

Von einem Mindestlohn, den man nicht bekommt, weil es den Job nicht gibt, kann niemand leben. Dringend benötigt werden neue Arbeitsplätze, keine gesetzlich verordneten Mindestlöhne. Diejenigen, die heute keine Arbeit haben, müssen neue und echte Einstiegschancen auf dem Arbeitsmarkt bekommen. Jeder berufliche Aufstieg setzt einen gelungenen Einstieg voraus. Wer gesetzliche Mindestlöhne verlangt, vertritt nicht die Interessen der rund 3,3 Millionen Arbeitslosen, die es in Deutschland immer noch gibt. Der Ar-



Stellungnahme

zum Entwurf des 3. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung

Juni 2008

muts- und Reichtumsbericht darf daher nicht dazu missbraucht werden, ein untaugliches Instrument aus ideologischen Gründen zu propagieren.

Wachstumsschwäche fördert Einkommensspreizung

Für den Zeitraum von 2002 bis 2005 weisen die realen, d. h. preisbereinigten Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit eine leichte Tendenz zur Spreizung auf. Gleichzeitig nimmt das arithmetische Mittel von 24.873 Euro auf 23.684 Euro ab und der Anteil der Niedriglöhne steigt von 35,5 Prozent auf 36,4 Prozent.

Hierin schlägt sich die Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft im Zeitraum 2002 bis 2005 nieder. Das reale Bruttoinlandsprodukt nahm in dieser Zeit lediglich um insgesamt 1,7 Prozent zu. Gleichzeitig stieg die Arbeitslosigkeit von 4,1 auf 4,9 Millionen. Die Einkommensspreizung wird durch die Globalisierung verstärkt: Während die Nachfrage nach höher entlohnten Tätigkeiten, wie Managementleistungen, zunahm, sank sie für einfache Tätigkeiten. Unternehmen, die weltweit im Wettbewerb um die besten Köpfe stehen und ihre Produkte zu marktfähigen Preisen anbieten müssen, tragen dieser Entwicklung durch Anpassung ihrer Entlohnungssysteme Rechnung.

Die tatsächlich von den Arbeitgebern gezahlten Effektivverdienste weisen in den letzten Jahren insbesondere für innovative und exportstarke Branchen wie die Chemieindustrie und die Metall- und Elektroindustrie ein Plus auf. Dank früherer Lohnzurückhaltung, Produktinnovationen und der Reorganisation der Produktionsstrukturen sind sie wieder international konkurrenzfähig geworden. So fielen etwa im Verarbeitenden Gewerbe die Arbeitsentgelte 2007 18 Prozent höher aus als im Jahr 2000. Im Kreditgewerbe wurde im gleichen Zeitraum im Schnitt 22 Prozent mehr verdient, im Großhandel sogar um 27 Prozent mehr. Gerade in der Industrie gab es zuletzt deutliche Reallohnzuwächse.

Leistung muss wieder höheren gesellschaftlichen Stellenwert erhalten

Bei den Reformen im Bildungssystem müssen Chancengleichheit und Leistungsorientierung Hand in Hand gehen und dem Leistungsprinzip bei der Gestaltung des Steuer- und Transfersystems erkennbar Rechnung tragen. Das gilt für die Grenzbelastung der Einkommen ebenso wie für die Anrechnungsregeln des Arbeitseinkommens auf den Sozialtransfer, z. B. beim Arbeitslosengeld II.

Die Akzeptanz von Reichtum scheint in Deutschland eher gering, wie der Berichtsentwurf aus einer Befragung folgert, in der die Hälfte der Befragten Reichtum auf unehrliches Verhalten und das Wirtschaftssystem zurückführen und etwa 80 Prozent mit ungleich verteilten Chancen in Zusammenhang bringen. Dagegen nehmen große Teile der Bevölkerung keinen oder nur einen geringen Zusammenhang zwischen Reichtum und persönlicher Leistung wahr. Dieser Befund ist bedenklich, aber im Grunde wenig überraschend. Er überträgt zum einen Erkenntnisse der PISA-Studien über unser Schul- und Bildungssystem über den Zusammenhang von Herkunft und Erfolg auf andere gesellschaftliche Bereiche wie die Rekrutierung von Führungspersonal im Wirtschaftsleben; die Schule ist eben Teil der Gesellschaft. Zum anderen erschweren hohe Steuern und Abgaben, die zur Finanzierung der Sozialtransfers erforderlich sind, die Bildung von privatem Vermögen und mindern die Arbeitsanreize.



Stellungnahme

zum Entwurf des 3. Armut- und Reichtumsberichts der Bundesregierung

Juni 2008

Private und betriebliche Altersvorsorge beugt Altersarmut vor

Der Entwurf belegt, dass Altersarmut in Deutschland wenig verbreitet ist. Mit der weiteren Verbreitung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge bestehen gute Chancen, dass dies auch in Zukunft der Fall sein wird. Trotz schwieriger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen haben in den vergangenen Jahren erfreulicherweise immer mehr Bürger die Angebote zur zusätzlichen Altersvorsorge genutzt. Umso mehr gilt es, auch künftig attraktive Bedingungen für die private und betriebliche Altersvorsorge zu gewährleisten bzw. – soweit erforderlich – sie noch zu verbessern.



Stellungnahme

zum Entwurf des 3. Ar-
muts- und Reichtumsbe-
richt der Bundesregierung

Juni 2008