



Pressekonferenz, 10.12.2020, Köln

Stabil durch die Krise? Verteilungsfolgen der Corona-Pandemie

Statement

Prof. Dr. Michael Hüther
Direktor
Institut der deutschen Wirtschaft

Es gilt das gesprochene Wort

Die Corona-Pandemie hat das Jahr 2020 maßgeblich bestimmt und Gesellschaft wie Wirtschaft belastet. Nicht nur in Deutschland brachten die Pandemie und die von der Politik zur Eindämmung des Virus beschlossenen Maßnahmen das wirtschaftliche Leben im März und April weitestgehend zum Stillstand. Der erste Lockdown gefährdete in zahlreichen Branchen Jobs.

Um einen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kollaps zu vermeiden, beschloss die Bundesregierung Ende März erste umfangreiche Hilfspakete. Neben dem vereinfachten Zugang zur Grundversicherung oder der Stärkung des Kurzarbeitergelds wurden umfangreiche Überbrückungshilfen, Darlehen sowie vergünstigte Kredite für angeschlagene Unternehmen bereitgestellt. So konnten ein rasanter Anstieg der Arbeitslosigkeit und eine Welle von Unternehmensinsolvenzen für das erste vermieden werden. Dabei erreichte die realisierte Kurzarbeit mit etwas weniger als sechs Millionen Beschäftigten einen historischen Höchstwert im April. Im Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 waren es knapp unter 1,6 Millionen.

Trotz der schnellen und umfangreichen Hilfen hat die Corona-Pandemie in vielen Fällen zu Einkommenseinbußen und finanziellen Sorgen geführt: Bei Selbstständigen entweder durch eine unsichere Geschäftslage oder durch fehlende Umsätze aufgrund von (Teil)Schließungen, bei Arbeitnehmern durch ein geringeres Einkommen aufgrund von Kurzarbeit oder Arbeitsplatzverlust.

1. Was sagen die Menschen?

So sehr die Verteilungswirkungen der Corona-Krise ins Interesse der öffentlichen Debatte drängen, so schwer lassen sich die Effekte auf Basis verfügbarer Daten ermitteln. Um einen Einblick zu erhalten, welchen Einfluss die Corona-Pandemie auf die wirtschaftliche Situation der Menschen in Deutschland hatte, hat das IW im August 2020 eine Online-Befragung in Auftrag gegeben, um die Menschen detailliert nach den Auswirkungen der Krise auf ihr Einkommen zu befragen.

Hierzu wurde nach dem Einkommen im Jahr 2019 gefragt und inwiefern es sich durch die Corona-Krise verändert hat. Arbeiter und Angestellte wurden darüber hinaus gefragt, ob und wie viele Monate sie in Kurzarbeit waren und ob sie erwarten, weitere Monate in Kurzarbeit zu sein. Selbstständige beantworteten Fragen nach Gewinnen und Verlusten bei ihrer unternehmerischen Tätigkeit. Wer nicht hauptberuflich erwerbstätig ist, wurde bezüglich Veränderungen bei etwaigen Nebentätigkeiten befragt, um auch Auswirkungen auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zu erfassen, die während der Krise von besonders starken Veränderungen betroffen waren. Weiterhin wurden Einschätzungen bezüglich Gewinn und Verlust bei Kapitalanlagen und Mieteinkommen abgefragt. Zudem wurden auch subjektive Einschätzungen zur Krise erhoben.

Die befürchteten Auswirkungen der Corona-Krise sind erheblich: Insgesamt fürchteten knapp ein Fünftel der Selbstständigen und Arbeitnehmer noch im August um ihren Arbeitsplatz oder ihre

berufliche Existenz. Die Einschätzung aller Befragten, wie viele Erwerbstätige sich aufgrund der Corona-Krise um den Erhalt ihres Arbeitsplatzes oder der beruflichen Existenz fürchten müssen, fällt noch höher aus. Im Durchschnitt glaubten die Befragten, dass bei 37 von 100 Erwerbstätigen der Arbeitsplatz durch die Corona-Krise bedroht ist, der Median der Einschätzungen liegt immerhin bei 34 Prozent. Die Corona-Krise hat bereits zu einer faktischen Erhöhung der Arbeitslosigkeit geführt. Knapp 14 Prozent der Arbeitslosen gaben in der Umfrage (n=138) an, dass sie aufgrund der Corona-Krise arbeitslos geworden sind.

19 Prozent der Befragten sagten, dass sich ihre finanzielle Situation im Zuge der Corona-Krise etwas verschlechtert hat, weitere fünf Prozent dokumentierten eine starke Verschlechterung. Weniger als fünf Prozent nahmen eine finanzielle Verbesserung durch die Corona-Krise wahr. Die Erwerbstätigen, die mit Verlusten von über 25 Prozent besonders starke Einbußen zu verzeichnen hatten, waren überproportional stark im unteren Bereich der Bruttoerwerbseinkommen beziehungsweise Bruttogewinneinkommen vertreten. Hierbei bleibt aber unberücksichtigt, ob diese Verluste über den Haushalt ausgeglichen werden können – also ob der Partner beispielsweise die Verluste auffangen kann – und wie sich die Erwerbstätigen in die Nettoeinkommensverteilung der Gesamtbevölkerung einsortieren. Tatsächlich ist die Berücksichtigung des Haushaltskontextes und die Einordnung in die Gesamtbevölkerung zentral: Mehr als ein Viertel der Selbstständigen mit erheblichen Verlusten bezogen im Jahr 2019 ein Bruttogewinneinkommen von weniger als 1.300 Euro, rund die Hälfte weniger als 2.000 Euro.

Bei Betrachtung des Haushaltsnettoeinkommens verbleiben etwas mehr als sieben Prozent dieser Selbstständigen in der Gruppe mit einem Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 1.300 Euro. Verluste bei geringfügig Beschäftigten oder Nebenerwerbstätigen zeigen sich vor allem im unteren Bereich der Haushaltsnettoeinkommen.

Was folgt daraus? Zum einen ist für eine Beurteilung von Verteilungswirkungen die Einsortierung in die Gesamtbevölkerung (inklusive Nicht-Erwerbstätiger) und die Berücksichtigung des Haushaltskontexts zentral. Zum anderen sind die Verluste (und auch Gewinne) so heterogen zwischen Erwerbs- und Einkommensgruppen verteilt, dass eine umfassende Analyse erforderlich ist, um Auswirkungen der Corona-Pandemie abschätzen zu können.

Daher war mit der Befragung auch das Ziel verbunden, Einkommensveränderungen verschiedener Bevölkerungsgruppen und Einkommenskomponenten separat zu erfassen, um diese mittels eines statistischen Matching-Verfahrens mit den Daten des Sozio-ökonomischen Panels zu verbinden. Basierend auf diesem vereinigten Datensatz und mithilfe des Mikrosimulationsmodells des IW können Steuern und Abgaben, Transferzahlungen sowie spezifische Corona-Hilfsprogramme im Krisenjahr modelliert werden. Die gesamtheitlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die verfügbaren Einkommen der Haushalte und den darin lebenden Personen können so im Krisenjahr näherungsweise bestimmt werden.

2. Deutliche Verluste beim Markteinkommen

Mit welcher Wucht die Corona-Krise die Einkommen der Haushalte getroffen hat, macht eine Betrachtung der sogenannten Markteinkommen deutlich, also der Einkommen vor Steuern und Abgaben ohne staatliche Transferzahlungen. Gesetzliche Renten zählen ebenso nicht dazu. Im Durchschnitt haben sich die monatlichen Markteinkommen pro Kopf um sechs Prozent gegenüber dem Jahr 2019 verringert [Abbildung 3-5]. Die größten Verluste haben Personen aus der unteren Einkommenshälfte zu beklagen, wobei sich die Position in der Einkommensverteilung bei allen Betrachtungen am bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen im Jahr 2019 – also dem Vergleichseinkommen ohne Krisenauswirkungen – festmacht. Im untersten Einkommensdezil sanken die Markteinkommen pro Kopf im Durchschnitt um zwölf Prozent. Auch die Einkommensmitte wurde hart getroffen und verlor durchschnittlich neun Prozent ihres Markteinkommens durch Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit oder ausbleibende Gewinneinkünfte aus selbstständiger Arbeit oder aus Kapitaleinkommen. Nicht zuletzt haben aber auch Personen aus dem oberen Teil der Einkommensverteilung Verluste erlitten. Diese waren in absoluten Beträgen höher als in der unteren Hälfte, aber anteilig am Gesamteinkommen mit rund vier Prozent im obersten Dezil kleiner als in den anderen Einkommensgruppen. Die Gesamtbetrachtung zeigt somit, dass die Krise alle Bevölkerungsteile betroffen hat, aber unterschiedlich stark.

3. Automatische Stabilisatoren wirken – verfügbare Einkommen sinken nur geringfügig

An dieser Stelle könnte man zu dem Schluss gelangen, dass die Corona-Krise zwangsläufig zu einer Erhöhung der Einkommensungleichheit führen muss [Abbildung 3-7]. Tatsächlich zeigt sich, dass die Ungleichheit in den Markteinkommen gemessen am Gini-Koeffizienten mit 0,525 im Corona-Jahr höher ausfällt als im Jahr 2019 mit 0,510. Der Gini-Koeffizient ist ein bekanntes Ungleichheitsmaß und kann Werte zwischen null (Gleichverteilung) und eins (maximale Ungleichheit) annehmen. Doch greift die alleinige Betrachtung der Markteinkommen zu kurz, denn man würde die ausgleichende Wirkung des Sozialstaates ignorieren, dessen vorderstes Ziel in der Absicherung unterschiedlicher Lebensrisiken liegt.

Die Corona-Pandemie ist ein solches Risiko. Aufgrund ihrer Schwere hat sich die Politik dazu entschlossen, den sozialstaatlichen Sicherungssystemen flankierende Maßnahmen an die Seite zu stellen, um die Existenz von Wirtschaft und Gesellschaft zu schützen und das Soziale in der sozialen Marktwirtschaft zu stärken. Berücksichtigt man all diese Faktoren und schaut man sich die verfügbaren Haushaltseinkommen in der Krise an, so zeigen sich deutlich geringere Verluste entlang der gesamten Einkommensverteilung [Abbildung 3-5]. Im Durchschnitt verlieren die Haushalte nun nur noch weniger als ein Prozent ihres verfügbaren Haushaltseinkommens pro Kopf (-0,7 Prozent, um genau zu sein). Zur Erinnerung: Die Markteinkommen sind im Schnitt um sechs Prozent zurückgegangen.

Insbesondere aber schafft es die Politik durch ihre Maßnahmen, die Einkommen der Mitte zu stabilisieren. Gleiches gilt für die Einkommen im unteren Bereich. Die nominalen Einkommensveränderungen in der unteren Hälfte der Verteilung fallen deutlich geringer aus und sind für die untersten beiden Einkommensgruppen sogar leicht positiv. Dies lässt sich unter anderem dadurch erklären, dass einerseits die Erwerbstätigenquote in diesem Bereich geringer ausfällt und negative Arbeitsmarkteffekte weniger durchschlagend waren, andererseits spielen Transferzahlungen eine größere Rolle. Das bescheidene durchschnittliche Plus der verfügbaren Haushaltseinkommen dieser Gruppen geht auf Hilfsnahmen wie etwa den Kinderbonus und den vereinfachten Grundsicherungszugang zurück, aber auch darauf, dass das Wohngeld, der Kinderzuschlag und Versicherungsleistungen wie die gesetzlichen Renten im Krisenjahr gestiegen sind. Überinterpretieren sollte man diese nominalen Zuwächse aber nicht. Zudem wurde für die Studie angenommen, dass jeder Berechtigte staatliche Transferzahlungen vollständig in Anspruch genommen hat, was in der Realität aus Unwissenheit über die Anspruchsberechtigung oder aus Scham vor dem Bezug von Sozialleistungen nicht immer der Fall ist.

Bleiben in einer hypothetischen Simulation die Sozialreformen des Jahres 2020 und die Hilfsmaßnahmen wie Kinderbonus, vereinfachter Zugang zur Grundsicherung und Kurzarbeitergeld unberücksichtigt, zeigen sich in allen Einkommensgruppen im Durchschnitt Verluste bei den verfügbaren Einkommen [Abbildung 3-6]. Über alle Gruppen hinweg lägen diese bei einem Rückgang der verfügbaren Einkommen um drei Prozent. Auch in dieser Simulationsvariante fallen die durchschnittlichen prozentualen Verluste beim

Markteinkommen in den unteren Einkommensgruppen am größten aus, bei den verfügbaren Einkommen wiederum in der Mitte und oberen (Einkommens-)Mittelschicht.

Die beschriebenen Einkommensveränderungen führen nicht zu einem Anstieg der Ungleichheit in den verfügbaren Haushaltseinkommen im Krisenjahr. Ähnlich wie in der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008/2009 zeigt sich sogar ein schwacher Rückgang des Gini-Koeffizienten von 0,293 im Jahr 2018 auf 0,289 im Jahr 2020. Die verfügbaren Haushaltseinkommen, hier auch Nettoeinkommen genannt, sind somit nicht nur grundsätzlich gleichverteilt als die Markteinkommen, sie sind in der Krise gemäß unseren Berechnungen auch nicht nachweislich ungleicher geworden. Man mag einwerfen, dass der Gini-Koeffizient nur ein Maß von vielen ist und allein wenig aussagekräftig – daher haben wir uns auch die Veränderungen in anderen Maßen angeschaut. Alle führen jedoch zu demselben Ergebnis und untermauern die ermittelten Verteilungswirkungen. Allerdings gilt für alle Ergebnisse gleichermaßen, dass sie mit statistischer Unsicherheit behaftet sind und auf Annahmen in Bezug auf die Entwicklung der Einkommen im Krisenjahr beruhen, die sich in Zukunft noch anders darstellen könnten.

4. Eine unsichere Zukunft

Insgesamt können wir festhalten, dass die automatischen Stabilisatoren unseres Sozialversicherungssystems in Ergänzung mit temporären Corona-Hilfen in einer der größten ökonomischen Krisen der Nachkriegszeit funktionieren und Einkommensausfällen effektiv entgegenwirken. Ein Anstieg der Ungleichheit in den verfügbaren

Haushaltseinkommen dürfte sich durch die Krise in diesem Jahr nicht zeigen.

Es bleibt zu hoffen, dass die Erfolge bei der Impfstoffentwicklung der Anfang vom Ende der Corona-Pandemie sind und dass das Jahr 2021 im Zeichen der wirtschaftlichen Erholung stehen wird. Denn wenn es gelingen sollte, auf den Wachstumspfad des „goldenen Jahrzehnts“ vor der Corona-Pandemie zurückzukehren, ist eine schnelle Gesundung des Arbeitsmarktes und damit eine Stabilisierung der Einkommen aus abhängiger und selbstständiger Beschäftigung ein erreichbares Ziel. In diesem Fall wäre davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie nur eine ähnliche Delle in der Wohlstands- und Beschäftigungsentwicklung bildet – wie zuvor die Finanz- und Wirtschaftskrise – und sich der Trend einer stabilen Entwicklung der Einkommensverteilung fortsetzt.

Sicher ist, dass die Lasten der Krise und die Defizite in den öffentlichen Haushalten in den kommenden Jahren langsam wieder zurückgeführt werden müssen. Dafür ist es besonders wichtig, schnell wieder auf den Wachstumspfad zu kommen. Krisengebeutelte Unternehmen müssen wieder Vertrauen in die Zukunft erlangen, damit Investitionen getätigt werden und Beschäftigung stabilisiert und aufgebaut wird. Bei dem Weg aus der Krise sind Steuererhöhungsdiskussionen kontraproduktiv. Die Analyse zeigt, dass entlang der Verteilung fast alle von der Krise getroffen wurden. Daher ist es erforderlich, dass alle auch die Möglichkeit haben, nach der Krise durchzuatmen und nicht übermäßig belastet zu werden. Denn in Wachstumsperioden wirken die automatischen Stabilisatoren umgekehrt: Bei hohem Beschäftigungsstand sind weniger

staatliche Transferzahlungen erforderlich, gleichzeitig steigen die Steuereinnahmen. Deutschland hatte bis zu Beginn der Corona-Krise vieles, aber sicherlich kein Einnahmeproblem. Im Gegenteil ist es begrüßenswert, dass zu Beginn des kommenden Jahres zunächst eine große steuerliche Entlastung durch die Teilabschaffung des Solis, eines Ausgleichs der kalten Progression und einer Erhöhung des Kindergelds ansteht. Wie die Kollegen Tobias Hentze und Martin Beznoska kürzlich gezeigt haben, dürfen Familien mit zwei Kindern und einem Durchschnittseinkommen im kommenden Jahr mit einer steuerlichen Entlastung von 4.500 Euro rechnen. Um aus der Krise herauszuwachsen und die Konsumnachfrage zu stärken, ist dies ein Impuls, der zur rechten Zeit kommt und die Bürgerinnen und Bürger in schwierigen Zeiten entlastet.