

Raddatz, Guido

**Research Report**

## Armut und Ungleichheit in Deutschland: Empörungsdebatten führen in die Irre

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 162

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Raddatz, Guido (2022) : Armut und Ungleichheit in Deutschland: Empörungsdebatten führen in die Irre, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 162, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/251967>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

# ARMUT UND UNGLEICHHEIT IN DEUTSCHLAND EMPÖRUNGSDEBATTEN FÜHREN IN DIE IRRE

Argumente  
zu Marktwirtschaft  
und Politik

Nr. 162 | April 2022



# ARMUT UND UNGLEICHHEIT IN DEUTSCHLAND EMPÖRUNGSDEBATTEN FÜHREN IN DIE IRRE

Guido Raddatz

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 162

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1** Wachsende Armut und soziale Ungleichheit? Eine zunehmend emotionalisierte Debatte 04
  - 2** Armuts- und Ungleichheitsmessung –  
unterschiedliche Herangehensweisen und mögliche Missverständnisse 07
    - 2.1** Armutskonzepte 08
    - 2.2** Daten und ihre Erfassung 11
    - 2.3** Einkommen und/oder Vermögen? 13
  - 3** Armut und Ungleichheit in Deutschland: ein (empirischer) Überblick 16
    - 3.1** Die Entwicklung im Zeitablauf 16
    - 3.2** Deutschland im internationalen Vergleich 22
  - 4** Aktuelle Entwicklungen 24
    - 4.1** Verteilungspolitische Auswirkungen der Corona-Pandemie 24
    - 4.2** Die Verteilungswirkungen einer expansiven Geldpolitik und niedriger Zinsen 25
  - 5** Wirtschafts- und sozialpolitische Handlungsoptionen 27
- Literatur 29
- Executive Summary 32

© 2022

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)  
Charlottenstraße 60  
10117 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 206057-0  
info@stiftung-marktwirtschaft.de  
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto: © rangizzz (Brille) & Olga Tik (Häuser) – Adobe Stock  
(verändert)



Die Publikation ist auch über den QR-Code  
kostenlos abrufbar.

## Vorwort


Die sozial- und wirtschaftspolitische Diskussion in Deutschland wird immer wieder durch einseitige Verteilungsdebatten geprägt. Ungeachtet der bis zum Ausbruch der globalen Corona-Pandemie guten wirtschaftlichen Rahmendaten, steigender Trends bei Beschäftigung, Löhnen und Renten sowie eines Allzeithochs bei den staatlichen Steuereinnahmen dominiert schon seit längerem allzu oft eine rückwärtsgerichtet verklärende, „verteilungsskeptische“ Sicht. Früher sei es vielen Menschen in Deutschland besser gegangen, die Armut nehme seit den 1990er-Jahren kontinuierlich zu, erfasse inzwischen selbst breite Teile der Mittelschicht und unsere Wirtschaftsordnung könne man nicht mehr guten Gewissens als Soziale Marktwirtschaft bezeichnen, so einige der geäußerten Diagnosen. Mit einer selektiven Faktenauswahl und einseitig zugespitzten Interpretationen statistischer Daten wird versucht, dieses Bild argumentativ zu untermauern und in die gesellschaftspolitische Diskussion zu transportieren – oft auch zum besonderen Nutzen derjenigen, die für andere zu kämpfen vorgeben.

Die politischen Forderungen, die aus den so gewonnenen Befunden abgeleitet werden, können ökonomisch höchst bedenklich sein, wenn man die mit ihnen verbundenen Nebenwirkungen berücksichtigt. Sie laufen häufig darauf hinaus, dass der Staat – im Sinne eines Reparaturbetriebes – in noch stärkerem Maße als bisher Verteilungsgerechtigkeit herstellen solle. Dementsprechend stehen höhere Steuerbelastungen und großzügigere staatliche Ausgaben, insbesondere für Transferzahlungen, ganz oben auf der politischen Agenda der Verteilungskritiker.

Doch was wären die Folgen einer solchen Politik? Die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft könnte leiden, ökonomische Leistungsanreize würden in der Summe geschmälert und Wachstumspotentiale drohen zunichte gemacht zu werden. Übertreibt man es mit der staatlichen Umverteilungspolitik, ist am Ende eine Wohlstandsvernichtende Abwärts Spirale nicht auszuschließen. Ein Weiteres kommt hinzu: Das permanente Skandalisieren der vermeintlich ungerechten Verteilungsergebnisse droht zu einer wachsenden Entfremdung der Bürger von der Sozialen Marktwirtschaft zu führen und populistische Stimmen an den politischen Rändern zu befördern. Natürlich darf nichts schön geredet werden. Aber die politischen Lösungen sollten dauerhaft tragfähig und zukunftsorientiert sein. Bei den zunehmenden Rufen nach mehr staatlichem Schutz, mehr Protektionismus und einem diskretionär agierenden interventionistischen Staat ist das mehr als zweifelhaft. Mit Ordnungspolitik und einer regelgebundenen Sozialen Marktwirtschaft haben solche Forderungen nichts mehr zu tun.

Vor diesem Hintergrund beleuchtet die vorliegende Studie die allzu häufig einseitige und auf einer selektiven Faktenauswahl beruhende Armuts- und Ungleichheitsdiskussion in Deutschland kritisch. Durch ein realistisches Aufzeigen der tatsächlichen, durchaus vielschichtigen Situation wird zugleich der Blick auf die eigentlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen gelenkt, die angegangen werden müssen, um die Soziale Marktwirtschaft zukunftsfähig zu halten. Dazu gehören adäquate wirtschafts- und sozialpolitische Antworten auf den Alterungsprozess der Bevölkerung, die voranschreitende Digitalisierung und Vernetzung der Arbeitswelt sowie die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen, um die Wachstumsdynamik in Deutschland nicht nur zu erhalten, sondern zu befördern. Den Menschen stattdessen einfach immer höhere staatliche Transferleistungen zu versprechen, ist alles andere als zielführend. Ein Sozialausgabenanteil am Bundeshaushalt, der in den letzten beiden Dekaden um 10 Prozentpunkte auf über 50 Prozent angewachsen ist, und eine im langfristigen Trend ebenfalls steigende Sozialleistungsquote, die sich inzwischen auf deutlich über 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beläuft, zeigen vor allem zweierlei: Erstens hat es in Deutschland in den letzten Jahren und Jahrzehnten keineswegs einen immer wieder postulierten sozialen Kahlschlag gegeben. Im Gegenteil, noch nie gaben wir – auch relativ gesehen – so viel für Soziales aus wie heute. Und zweitens wird deutlich, dass die dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt sind, da sich die angesprochenen Quoten nicht beliebig erhöhen lassen – weder mathematisch und schon gar nicht ökonomisch. Macht man sich darüber hinaus bewusst, dass die voranschreitende Bevölkerungsalterung ohnehin mit einem überproportionalen Anstieg der altersabhängigen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege einhergehen wird, haben wir – gemessen an den impliziten Schulden, die sich daraus ergeben – das Ende der Fahnenstange wohl schon erreicht, wenn nicht gar überschritten. Auch das muss eine kluge, zukunftsorientierte Sozialpolitik im Hier und Heute berücksichtigen.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft

## 1 Wachsende Armut und soziale Ungleichheit? Eine zunehmend emotionalisierte Debatte

Breitet sich in Deutschland seit Jahren eine wachsende Armut aus? Führen stagnierende oder gar sinkende Reallöhne sowie eine steigende Zahl prekärer Arbeitsverhältnisse zu einer schrumpfenden Mittelschicht, die sich zudem angesichts weitreichender Strukturveränderungen stärker als früher um ihre wirtschaftliche Zukunft sorgen muss? Werden immer mehr Menschen vom ökonomischen Wohlstandsgewinn ausgeschlossen und profitieren am Ende nur noch einige wenige vom Wirtschaftswachstum, so dass die Schere zwischen Arm und Reich kontinuierlich weiter auseinander geht? Mit anderen Worten: Geht es vielen Menschen inzwischen schlechter als Ende des letzten Jahrhunderts, nehmen die sozialen Unterschiede zu und ist Deutschland somit in den zurückliegenden Jahrzehnten sozial ungerechter geworden?

Dieser Eindruck drängt sich geradezu auf, wenn man auf so manche medialen Schlagzeilen, Verlautbarungen von Interessengruppen und Sozialverbänden, aber auch auf Analysen und Stellungnahmen aus Teilen der Wissenschaft blickt, die die wirtschafts- und sozialpolitische Diskussion der letzten Jahre mit prägen.<sup>1</sup> Nicht nur TV-Beiträge mit Titeln wie „Sozialer Sprengstoff: Wie die Bundesregierung die Kluft zwischen Arm und Reich vergrößert“<sup>2</sup> oder Talkshows zu Themen wie „Billige Arbeit, Abstiegsangst – wer stoppt die Spaltung des Landes?“<sup>3</sup> sind seit Jahren regelmäßig an der Tagesordnung. Auch in Printmedien finden sich immer wieder zugespitzte Schlagzeilen, die sich auf einseitig ausgerichtete Studien beziehen. So titelten etwa die Zeitungen FAZ und Handelsblatt im Oktober 2019 in Anlehnung an eine Publikation des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts

(WSI) der Hans-Böckler-Stiftung<sup>4</sup> „Einkommensungleichheit in Deutschland auf neuem Höchststand“<sup>5</sup> bzw. „Einkommen in Deutschland sind so ungleich verteilt wie nie zuvor“<sup>6</sup>.

Der Paritätische Gesamtverband – in seinem nicht zuletzt auch durch Eigeninteresse geprägten Bemühen, die Lage eher zu problematisieren – spricht in den Pressemitteilungen zu seinen periodisch veröffentlichten „Paritätischen Armutsberichten“ wahlweise davon, dass es einen „Anstieg der Armut auf einen neuen Höchststand“ gebe (2017),<sup>7</sup> dass „Deutschland ein sozial tief zerklüftetes Land“ sei (2019)<sup>8</sup> oder dass sich die „Armut in Deutschland auf Rekordhoch“ befinde (2020).<sup>9</sup> Da dabei zum Teil eher unübliche – die eigene Botschaft unterstützende – statistische Abgrenzungen bei der Armutsdefinition verwendet werden,<sup>10</sup> verstärkt sich der Eindruck, dem Paritätischen Gesamtverband gehe es vor allem darum, mit zugespitzten Botschaften einen fruchtbaren Resonanzboden für seine Forderungen in Presse und Öffentlichkeit zu bereiten.<sup>11</sup>

Die politische Zielsetzung, die mit dieser Strategie verfolgt wird, spiegelt sich besonders gut im Titel seines Armutsberichts<sup>12</sup> aus dem Jahr 2020 wider: „Gegen Armut hilft Geld“. Das mag zwar vordergründig banal klingen, zeichnet sich aber durch eine einfache politische Botschaft aus. Mehr Umverteilung, also höhere Steuern und großzügigere Transfers, sollen das Problem lösen. Solche einseitigen Versuche der politischen Meinungssteuerung sind natürlich legitim, basieren aber auf einer verkürzten Problem(lösungs)analyse – jedenfalls aus gesamtgesellschaftlicher Sicht. Im Grundsatz erinnert dieses Rufen nach mehr staatlichem Geld eher an

1 Bereits im Jahr 2016 diagnostizierten beispielsweise Feld/Schmidt (2016) eine „emotional aufgeheizte Debatte über die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen“, die Deutschland überziehe, und sprachen von einer „regelrechten Skandalisierungskampagne, deren schrille Töne die Medien noch verstärken“. Vgl. ähnlich Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2017) sowie Stelter (2020).

2 So ein Beitrag in der Sendung Monitor vom 04.02.2016, siehe <https://www1.wdr.de/daserste/monitor/sendungen/sozialer-sprengstoff-100.html>.

3 Dies war das Thema der Talkshow von Maybrit Illner am 29.11.2018, siehe <https://www.phoenix.de/sendungen/gespraech/maybrit-illner/billige-arbeit-abstiegsangst--wer-stoppt-die-spaltung-des-landes-a-519255.html>.

4 Siehe Spannagel/Molitor (2019). Der Titel der als WSI-Verteilungsbericht 2019 erschienenen Studie lautete „Einkommen immer ungleicher verteilt“.

5 Siehe <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/arm-und-reich/ungleichheit-in-deutschland-auf-neuem-hoechststand-16420754.html>.

6 Siehe <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/wsi-verteilungsbericht-einkommen-in-deutschland-sind-so-ungleich-verteilt-wie-nie-zuvor/25088432.html>.

7 Vgl. Pressemitteilung des Paritätischen Gesamtverbandes vom 02.03.2017.

8 Vgl. Pressemitteilung des Paritätischen Gesamtverbandes vom 12.12.2019.

9 Siehe Pressemitteilung des Paritätischen Gesamtverbandes vom 20.11.2020, <http://www.der-paritaetische.de/presse/paritaetischer-armutsbericht-2020-armut-in-deutschland-auf-rekordhoch/>.

10 Der Paritätische Gesamtverband spricht bereits bei einem Einkommen, das weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens beträgt, von „Armut“. Üblicherweise wird bei Unterschreitung dieser Grenze allerdings nur von Armutsrisiko oder Armutsgefährdung gesprochen, während (Einkommens-)Armut üblicherweise als ein Einkommen von weniger als 50 Prozent des Medianeinkommens definiert ist, vgl. dazu auch im Folgenden Kapitel 2.

11 So titelte beispielsweise die Welt zum Paritätischen Armutsbericht 2017 „Armutsbericht zeichnet schlimmstes Bild seit 25 Jahren“, siehe: <https://www.welt.de/wirtschaft/article162517428/Armutsbericht-zeichnet-schlimmstes-Bild-seit-25-Jahren.html>. Anlässlich des Anfang 2015 erschienenen Paritätischen Armutsberichts für das Jahr 2014 finden sich beispielsweise Presseberichte, die mit Schlagzeilen wie „Arm und Reich: Die Kluft wird immer schlimmer“ überschrieben sind, siehe: <https://www.merkur.de/wirtschaft/armut-deutschland-immer-groesser-zr-4748346.html>. Die Kritik der „Effekthascherei“ findet sich bereits bei Apolte (2009) in Bezug auf den ersten „regionalen Armutsatlas“ des Paritätischen Gesamtverbandes, wobei vor allem die Verwendung eines bundesdeutschen Mittelwertes für die Armutsschwelle bei einem regionalen Vergleich kritisiert wird.

12 Pieper/Schneider/Schröder (2020).

eine fatalistisch-hilflose Symptomlinderung als an konstruktive Bemühungen, den eigentlichen sozialen Problemen auf den Grund zu gehen und eine wirkungsvolle Bekämpfung der strukturellen Armutsursachen anzustreben. Dass es ausreicht, wenn der Staat im Stil eines notfallmäßig einspringenden Reparaturbetriebes soziale Probleme mit finanziellen Transfers möglichst kräftig übertüncht – am Ende eventuell gar mit einem bedingungslosen Grundeinkommen – darf mit Fug und Recht bezweifelt werden. Bei den immer wieder geforderten bedingungslos gewährten staatlichen Einkommens-transfers drohen jedenfalls stets erhebliche unerwünschte Nebenwirkungen auf Wachstum und Wohlstand. Diese umfassen nicht nur negative gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen über die Finanzierungsseite, sondern betreffen auch die Empfänger der Transferleistungen selbst: Geldzahlungen, die den Charakter einer Stilllegungsprämie annehmen, verringern ihre Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe und einen echten, nachhaltigen Ausweg aus der Armut erheblich.

Würden die exemplarisch angeführten Schlagzeilen und Überschriften ein objektives Bild der sozialen Lage in Deutschland zeichnen, wäre die Situation in der Tat problematisch und würde ein entschiedenes Gegensteuern der Politik nahelegen. Die Realität ist allerdings deutlich vielschichtiger als es manch einseitige Interpretation auf Basis selektiv gewählter Ausschnitte postuliert. Cremer (2018) beklagt angesichts der die öffentliche Meinungsbildung dominierenden Schlagzeilen und Verlautbarungen einen fatalen Niedergangsdiskurs, der weder den sozialen Verhältnissen in Deutschland noch den – durchaus vorhandenen – Reformnotwendigkeiten gerecht werde.

So kommt ein umfassenderer Blick auf die Daten zur Entwicklung von Ungleichheit und Armut seit Mitte der Nullerjahre keineswegs zu so negativen Ergebnissen, wie es manche der apodiktisch anmutenden öffentlich verbreiteten „Horrorbotschaften“ vermuten ließen – nicht zuletzt aufgrund des erfreulichen Beschäftigungsaufbaus. Denn während es weitgehend unbestritten ist, dass die Einkommensungleichheit in Deutschland in den 1990er-Jahren bis etwa ins Jahr 2005 zunahm, ist die Entwicklung seit diesem Zeitpunkt sehr viel weniger eindeutig und wird daher auch kontroverser interpretiert und diskutiert. Hinzu kommt, dass nicht jeder Anstieg der gemessenen Ungleichheit gleichbedeutend mit einem Verlust an sozialer Gerechtigkeit sein muss. Die These, dass Deutsch-

land in den letzten Jahrzehnten sozial ungerechter geworden sei und es vielen Menschen schlechter als früher gehe, ist in ihrer Pauschalität jedenfalls alles andere als selbstevident.<sup>13</sup>

Dabei überrascht es, dass die verteilungspolitische Diskussion in der Öffentlichkeit erst zu einem Zeitpunkt besonders Fahrt aufnahm, als die Arbeitslosigkeit – die in Deutschland seit den 1970er-Jahren über mehr als drei Jahrzehnte einen fast monoton steigenden Trend aufwies – im Zuge der sogenannten Hartz-Reformen erstmals nachhaltig und in erheblichem Ausmaß zu sinken begann und sich Deutschland vom „kranken Mann Europas“ zu einem wirtschaftlich erfolgreichen und prosperierenden Vorbild wandelte. Eine Entwicklung, um die uns viele europäische Nachbarstaaten im zurückliegenden Jahrzehnt durchaus beneidet haben dürften.

Das mag ein Stück weit dadurch erklärbar sein, dass die gestiegene Bedeutung verteilungspolitischer Fragen nicht nur ein deutsches Phänomen ist, wie beispielsweise die international große Resonanz auf Thomas Pikettys Bestseller „Le Capital au XXI<sup>e</sup> siècle“ aus dem Jahr 2013 zeigt.<sup>14</sup> Gleichwohl spricht gerade auf globaler Ebene viel dafür, dass sich die Lage keineswegs zum Schlechteren entwickelt hat. Ganz im Gegenteil: Es gibt überzeugende Indikatoren dafür, dass die extreme Armut in den zurückliegenden Jahrzehnten weltweit deutlich zurückgegangen ist. So ist nach Schätzungen der Weltbank die Zahl der Menschen, die weltweit in extremer Armut leben, seit 1990 von 1,9 Milliarden auf etwa 730 Millionen im Jahr 2015 und auf etwa 680 Millionen im Jahr 2018 gesunken.<sup>15</sup>

Alles in allem scheint die Lage also durchaus vielschichtig und wenig eindeutig zu sein. Daher wird im Weiteren der Versuch unternommen, etwas Klarheit in das Dickicht der Armuts- und Verteilungsstatistiken zu bringen, auf Spielräume für eine selektive Datenauswahl und -interpretation hinzuweisen und ein möglichst unverzerrtes Bild der tatsächlichen Lage zu bieten – insbesondere für Deutschland, aber auch mit einem Seitenblick auf internationale Entwicklungen und Benchmarks. Es steht außer Frage, dass nicht alles zum Besten steht und Armut und Ungleichheit ernstzunehmende Probleme in Deutschland sind. Einseitig zugespitzte „Horror szenarien“ und die aus ihnen abgeleiteten Politikempfehlungen in Richtung einer stärkeren Einkommensumverteilung

13 Vgl. exemplarisch Felbermayr/Battisti/Lehwald (2016), Feld/Schmidt (2016), Niehues (2017), Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2017), SVR (2021), Kapitel 3, und SVR (2017), Kapitel 9, sowie Cremer (2018, 2017).

14 Vgl. Piketty (2013). Die englische Übersetzung „Capital in the Twenty-First Century“ erschien im Frühjahr 2014. Die deutsche Übersetzung „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ folgte im Sommer 2014. Vgl. exemplarisch für weitere Analysen globaler Verteilungsentwicklungen Milanovic (2016).

15 Vgl. Roser/Ortiz-Ospina (2013/2019). Siehe auch Moatsos (2021) für eine Langzeitanalyse ab dem Jahr 1820.



könnten langfristig aber für alle mehr Schaden anrichten als Nutzen stiften, insbesondere wenn sie dazu führen, dass das Erfolgsmodell Soziale Marktwirtschaft am Ende kaum mehr erkennbar ist, weil der marktwirtschaftliche, wettbewerbsorientierte und auf Eigenverantwortung setzende Kern zugeschüttet wird. Indem ein realistisches Bild der tatsächlichen Situation gezeichnet wird, soll daher zugleich der Blick auf die eigentlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen gelenkt werden, die angegangen werden müssen, um die Soziale Marktwirtschaft zukunftsfähig zu halten. Dazu gehören nicht zuletzt adäquate politische Antworten auf die zunehmende Alterung der Bevölkerung, die beschleunigte Digitalisierung und Vernetzung der Arbeitswelt sowie die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen,

um die Wachstumsdynamik in Deutschland zu erhalten und zu befördern.

In Kapitel 2 werden daher zunächst einige grundsätzliche Fragestellungen thematisiert, die sich bei der Analyse von Armut und Ungleichheit in einer Gesellschaft ergeben, insbesondere auch hinsichtlich der verwendeten Daten und ihrer Interpretation. Kapitel 3 skizziert ausgewählte Befunde für Deutschland im Zeitablauf sowie im internationalen Vergleich, bevor in Kapitel 4 mit der Corona-Pandemie und der geldpolitisch mitverantworteten Niedrigzinsphase zwei aktuelle Entwicklungen aufgegriffen werden, die im Verdacht stehen, erhebliche Verteilungswirkungen nach sich zu ziehen. Im abschließenden Kapitel 5 werden einige grundsätzliche Politikempfehlungen im Sinne von „Dos and Don'ts“ skizziert.

## 2 Armuts- und Ungleichheitsmessung – unterschiedliche Herangehensweisen und mögliche Missverständnisse

Was genau ist Armut eigentlich? Und wie wird sie gemessen? Vermutlich hat jeder Mensch eine eigene Vorstellung davon, was unter Armut zu verstehen ist, wer als arm gilt und wie materielle Einkommens- oder Vermögensunterschiede zwischen den Menschen zu bewerten sind. Angesichts unterschiedlicher Lebensumstände und aufgrund variierender individueller Referenzmaßstäbe für Armut und Reichtum ist das wenig verwunderlich. Schließlich ist das, was wir landläufig unter „arm“ und „reich“ verstehen, nicht nur durch die vergleichsweise stabilen ökonomischen und sozialen Verhältnisse in Deutschland und anderen Industriestaaten geprägt, sondern gerade in Zeiten der Globalisierung auch durch die Situation in anderen Teilen der Welt. Im Vergleich zu den teils katastrophalen Lebensverhältnissen in manchen Entwicklungsländern, wo Armut gleichbedeutend mit Hunger und einem Leben an der Grenze des physischen Existenzminimums ist, leben wir in Deutschland und Europa – nicht zuletzt aufgrund gut ausgebauter sozialer Sicherungsnetze – geradezu auf einer Insel der Glückseligkeit. Armut in solch extremer Form ist bei uns de facto nicht existent. Andererseits würde wohl niemand auf die Idee kommen, zu behaupten, dass es in Deutschland keine Armut gebe. Armut kann – je nach Kontext – also ganz Unterschiedliches bedeuten.<sup>16</sup>

Allerdings wird es dadurch nicht einfacher, eine einheitliche und allgemein akzeptierte Armutsdefinition zu finden und diese dann konsistent auf die Realität anzuwenden. So findet sich auch im aktuellen 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2021 erneut der wichtige Hinweis, dass sich der Begriff Armut aufgrund seiner Vielschichtigkeit einer allgemeingültigen Definition entziehe.<sup>17</sup> Zwar dürften viele Menschen dem Ausspruch von Potter Stewart, einem ehemaligen Richter am Obersten Gerichtshof der USA, zustimmen, der im Jahr 1964 – wenn auch in einem gänzlich anderen Zusammenhang – im Rahmen einer Urteilsbegründung eine schwierige Definitionsfrage in Ermangelung objektiver Kriterien mit dem Satz „I know it when I see it“, umging.<sup>18</sup> Für eine fundierte Armuts- und Ungleichheitsanalyse, aus der am Ende auch gesellschaftspolitische Schlussfolgerungen und politische Entscheidungen erarbeitet werden sollen, kann die-

se Handhabung allerdings höchstens ein Startpunkt, aber keine überzeugende, Konsens schaffende Vorgehensweise sein.

Die Analyse, wie ungleich eine Gesellschaft ist, wie stark Armut und Reichtum verbreitet sind und welche Bevölkerungsteile besonders stark betroffen sind, stellt somit ein schwieriges Unterfangen dar, dessen empirische Umsetzung vielschichtige und komplexe Fragen aufwirft.<sup>19</sup> Diese werden vielleicht nur noch von den Herausforderungen bei der Analyse der die jeweilige Entwicklung treibenden Ursachen sowie der Ableitung überzeugender politischer Handlungs- und Reformempfehlungen übertroffen. Vor allem bei Letzterem tritt außerdem die normative Frage hinzu, welches Verteilungsergebnis bzw. welche Unterschiede in der Einkommens- und Vermögensverteilung als gerecht, angemessen oder zumindest akzeptabel angesehen werden.<sup>20</sup>

Es kommt bei der Messung von Armut und Ungleichheit zum einen entscheidend auf die interessierende Fragestellung an. Steht etwa die Frage im Vordergrund, ob die materiellen Ressourcen für alle zum Leben ausreichen, oder geht es um die Ungleichheit in der Gesellschaft, die auch durch die Situation der Wohlhabenden maßgeblich geprägt wird? Geht es primär nur um die Situation bei den Einkommen oder auch um die Vermögensverteilung? Welcher Personenkreis wird betrachtet: die Gesamtbevölkerung oder nur bestimmte Teilgruppen, beispielsweise die Erwerbstätigen oder bestimmte Altersgruppen? Insbesondere im zweiten Fall können Kompositionseffekte, also Veränderungen in der Größe oder Zusammensetzung der Teilgruppe, eine starke Rolle spielen und die gemessene Ungleichheit – gegebenenfalls auch unerwartet – beeinflussen.<sup>21</sup> Und schließlich: Welcher Einkommensbegriff ist eigentlich gemeint?<sup>22</sup> Das Markteinkommen, das aus eigener wirtschaftlicher Aktivität resultiert und einen direkten Bezug zum Arbeitsmarkt und weiteren ökonomischen Gegebenheiten hat, oder das verfügbare Einkommen nach Steuern, Sozialversicherungsleistungen und staatlichen Transfers, das die tatsächliche Lebenssituation und die Konsummöglichkeiten besser widerspiegelt (vgl. Box 1)?

Zum anderen spielen auch die verwendeten – idealerweise auf die Fragestellungen abgestimmten – Erhebungs-

16 Vgl. dazu auch Cremer (2017), S. 13f.

17 BMAS (2021), S. 476. Vgl. auch Groh-Samberg/Goebel (2007).

18 Das Zitat stammt aus Stewarts Concurring Opinion im Fall *Jacobellis v. Ohio*, 378 U.S. 184 (1964), siehe dazu ausführlich Gewirtz (1996).

19 Vgl. zu den folgenden Überlegungen ähnlich auch Feld/Schmidt (2016), S. 189.

20 Vgl. Feld/Schmidt (2016).

21 Vgl. Peichl/Stöckli (2018), Hufe/Peichl/Stöckli (2018) und Felbermayr/Battisti/Lehwald (2016) mit einem besonderen Fokus auf die Ungleichheit der Arbeitseinkommen unter Berücksichtigung alternativer Gruppenabgrenzungen. Prinzipiell sind auch bei Betrachtung der Gesamtbevölkerung Veränderungen der gemessenen Ungleichheit aufgrund von strukturellen gesellschaftlichen Veränderungen im Zeitablauf möglich, beispielsweise durch Zuwanderung, veränderte Haushaltsgrößen oder den demographischen Wandel.

22 Ähnliche Fragen kann man auch mit Blick auf die Vermögen stellen: Geht es beispielsweise ganz traditionell nur um das Finanz- und Anlagevermögen oder soll auch das Humankapital – als wichtige Voraussetzung für die Einkommenserzielung – berücksichtigt werden? Und wie werden beispielsweise die im Umlagesystem erworbenen Rentenansprüche gewertet, die aus individueller Perspektive zweifelsohne einen vermögensähnlichen Charakter haben?



konzepte und Messverfahren sowie die verfügbaren Datenquellen eine wichtige Rolle. Sollen etwa die unterschiedlichen Konsumstrukturen und -möglichkeiten der Bevölkerung bei wichtigen Gütern und Dienstleistungen abgebildet werden oder stehen monetäre Größen wie Einkommen und Vermögen im Fokus?

Und schließlich stellt sich im Hinblick auf die Interpretation der empirischen Ergebnisse und möglicherweise zu ziehende politische Schlussfolgerungen die Frage nach den Ursachen für eine bestimmte Entwicklung. Sind es beispielsweise primär rein ökonomische Faktoren wie divergierende Lohnentwicklungen, die Veränderungen in der gemessenen Ungleichheit hervorrufen, oder spielen auch darüber hinausgehende gesellschaftliche Veränderungen wie die bereits erwähnten Kompositionseffekte eine Rolle?

Dementsprechend sollten einzelne Ergebnisse der Armuts- bzw. Ungleichheitsmessung keinesfalls als „objektive Wahrheit“, sondern stets nur als das Resultat einer spezifischen Herangehensweise interpretiert werden. Sie sind zwangsläufig abhängig von den zugrundeliegenden Definitionen, der angewandten Methodik sowie den verwendeten Datenquellen.<sup>23</sup> Im Folgenden soll daher ein Überblick über mögliche Herangehensweisen und definitorische Abgrenzungen, aber auch die dabei zu beachtenden interpretatorischen Hürden und Fallstricke sowie mögliche Missverständnisse gegeben werden.

## 2.1 Armutskonzepte

Üblicherweise lassen sich im Rahmen der Armutsmessung drei Armutskonzepte unterscheiden, wobei in allen Fällen der jeweils zugrunde liegende Armutsbegriff und seine empirische Implementierung nicht frei von Problemen sind:<sup>24</sup>

### **Armut als existentielle Notlage: absolute oder primäre Armut**

Der absolute oder primäre Armutsbegriff bezieht sich auf einen Mangel an ausreichenden Mitteln zur Deckung der ab-

soluten Grundbedürfnisse, wie etwa bei Nahrungsmangel, Obdachlosigkeit oder fehlender Gesundheitsversorgung.<sup>25</sup> Historisch handelt es sich dabei wohl um den ältesten Armutsbegriff, da absolute Armut über Jahrhunderte das Leben vieler Menschen prägte. Übliche Indikatoren zur Messung absoluter Armut sind beispielsweise niedrige Schwellenwerte für Tageseinkommen, wie sie insbesondere von der Weltbank immer wieder in ihren Armutsanalysen verwendet werden.<sup>26</sup> Auch Indikatoren zur materiellen Deprivation zielen partiell in diese Richtung. Sie geben an, inwieweit Menschen sich bestimmte, als üblich oder wichtig angesehene Güter nicht oder nur eingeschränkt leisten können.

Während absolute Armutskriterien, die in erster Linie einen Vergleich mit dem physischen Existenzminimum vornehmen, vor allem bei der Analyse von Armut in Entwicklungs- und Schwellenländern eine zentrale Rolle spielen, wird mit Blick auf entwickelte Volkswirtschaften kritisiert, dass ein solcher Armutsbegriff weitgehend irrelevant und viel zu undifferenziert sei. Aufgrund des hohen durchschnittlichen Wohlstandsniveaus und ausgebauter sozialer Sicherungssysteme spiele absolute Armut hier de facto keine Rolle mehr.<sup>27</sup> Gleichwohl hat dieser Armutsbegriff auch in entwickelten Volkswirtschaften im Sinne einer Ergänzung des relativen Armutsbegriffs eine gewisse Relevanz.

### **Relative Armut bzw. Ungleichheit**

Beim relativen Armutsbegriff wird die individuelle Situation eines Menschen mit einem „durchschnittlichen“ Wohlstandsniveau verglichen, wobei in der Regel das Medianeinkommen Ausgangspunkt der Vergleichsrechnungen ist.<sup>28</sup> Als arm gilt, wer über (wesentlich) weniger Ressourcen als die Mitte der Gesellschaft verfügt. Es handelt sich beim relativen Armutsbegriff also eher um einen Indikator für gesellschaftliche Ungleichheit, da die individuelle Situation im Verhältnis zur Gesellschaft bzw. deren Durchschnitt betrachtet wird und erst einmal keine Aussagen darüber möglich sind, ob und inwieweit elementare Grundbedürfnisse gedeckt werden können oder eine Leistungsberechtigung in den Grundsicherungssystemen vorliegt. Vielmehr zielt dieser Armutsbegriff auf einen

23 Vgl. Berthold/Zenzen (2010). Auch im 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung wird anerkannt, dass „hinter jeder Interpretation des Armutsbegriffs und hinter jedem darauf beruhenden Messverfahren [...] Wertüberzeugungen [stehen]“, vgl. BMAS (2021), S. 476.

24 Vgl. für die folgende Dreiteilung BMAS (2021), S. 476. Eine kritische Einordnung der üblicherweise verwendeten Armutsbegriffe findet sich bei Brenke (2018).

25 Vgl. z.B. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016).

26 Als arm gilt beispielsweise, wer weniger als einen bestimmten Dollar-Betrag pro Tag zum Leben zur Verfügung hat, wobei die Weltbank diese Grenze seit 2015 bei 1,90 US-Dollar in Kaufkraftparitäten zieht, vgl. z.B. Roser/Ortiz-Ospina (2013/2019) und Moatsos (2021). Anfänglich lag die Grenze für extreme Armut kaufkraftadjustiert bei 1 US-Dollar. Auch die sogenannten Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 legten einen absoluten Armutsbegriff zugrunde, vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016).

27 Allerdings wird beispielsweise auch die Aussagekraft des sog. „Ein-Dollar-pro-Tag-Armutsansatzes“ der Weltbank für den Armutvergleich zwischen Entwicklungsländern kritisch hinterfragt, vgl. Moatsos (2021), S. 188, und Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016).

28 Das Medianeinkommen ist das Einkommen, das – wenn man alle Menschen nach aufsteigendem Einkommen sortiert – die Bevölkerung in zwei gleich große Hälften unterteilt. Im Vergleich zum arithmetischen Mittel ist es weniger sensibel gegen einzelne Ausreißer.

Vergleich mit dem soziokulturellen Existenzminimum ab, das eine menschenwürdige Teilhabe am gesellschaftlich üblichen Leben beinhaltet, und ist damit lebensstandardbezogen. Dementsprechend kann relative Armut in unterschiedlich wohlhabenden Gesellschaften jeweils anders aussehen.<sup>29</sup>

Der relative Armutsbegriff hat sich bei der Armutsmessung in entwickelten Volkswirtschaften durchgesetzt. Prominente Indikatoren sind beispielsweise der Gini-Koeffizient, die sogenannte Palma-Ratio oder auch die Armutsrisikoquote sowie die Armuts(risiko)lücke.

- Der **Gini-Koeffizient** ist ein statistisches Ungleichverteilungsmaß, das einen Wert zwischen 0 und 1 annimmt. Verfügt jede Person über exakt das gleiche Einkommen, so beträgt sein Wert 0. Erhält hingegen eine einzige Person das gesamte Einkommen, sind die Einkommen also maximal ungleich verteilt, so liegt der Wert des Gini-Koeffizienten bei 1. Je kleiner der Gini-Koeffizient ist, umso gleicher sind die Einkommen (oder Vermögen) verteilt.<sup>30</sup>
- Die **Palma-Ratio** setzt die Einkommenssumme der obersten 10 Prozent der Einkommensverteilung in Relation zur Einkommenssumme der untersten 40 Prozent. Eine Palma-Ratio von 1 beschreibt demnach eine Situation, in der die reichsten 10 Prozent über die gleiche Einkommenssumme wie die ärmsten 40 Prozent verfügen, also im Durchschnitt das vierfache Pro-Kopf-Einkommen haben.<sup>31</sup>
- Die **Armutsrisikoquote** gibt an, wie groß der Anteil der Bevölkerung unterhalb eines bestimmten Punktes in der Einkommensverteilung ist, wobei als Schwellenwert in der Regel 60 Prozent des Medians der (Netto)-Äquivalenzeinkommen festgelegt werden.<sup>32</sup>
- Die **Armuts(risiko)lücke** ist ein Indikator für den mittleren Abstand der Einkommen der armutsgefährdeten Personen zur Armutsrisikoschwelle, misst also die Intensität von Armut. Sie ist definiert als Differenz zwischen

der Armutsrisikogrenze und dem Median der (Netto)-Äquivalenzeinkommen der Personen mit einem Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle. Setzt man die Armuts(lücke) in Relation zur Armutsrisikoschwelle, erhält man die sogenannte relative Armuts(lücke).<sup>33</sup>

Gleichwohl ist auch der relative Armutsbegriff nicht frei von Kritik. Das vielleicht elementarste Problem ist, dass sich eine so gemessene Armut in einer freiheitlichen Gesellschaft niemals vollständig beseitigen lässt. Solange Menschen unterschiedlich sind, werden sich ihre materiellen Verhältnisse mehr oder weniger deutlich unterscheiden. Selbst in einer Welt, in der alle im Überfluss lebten, hätten einige weniger als andere und würden nach dieser Definition als „arm“ gelten. Das folgende, vielfach angeführte Gedankenexperiment verdeutlicht dies: Wenn sich alle individuellen Einkommen real genau verdoppelten, also alle Menschen sich genau die doppelte Menge an Gütern leisten könnten, bliebe die relative Armut unverändert, da sich niemand in seiner relativen Position zum Durchschnitt verändert hätte. Kleimann et al. (2020, S. 52) sprechen treffend von einer „Blindheit der Armutsrisikoquote gegenüber dem Wohlstandsniveau“.

Mit Blick auf die empirische Messung von Armut bzw. Ungleichheit nach dem Konzept des relativen Armutsbegriffs stellen sich, wie weiter oben schon angedeutet, Fragen nach dem verwendeten Einkommenskonzept sowie nach den verfügbaren Datenquellen.

### ***Armut gemessen an politisch-normativen Vorgaben***

Nach diesem Konzept gilt als arm, wer Anspruch auf staatliche, bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen, insbesondere Grundversicherungsleistungen hat.<sup>34</sup> Da mit diesen das soziokulturelle Existenzminimum abgesichert werden soll, liegt auch diesem Armutsbegriff letztlich eine Lebensstandardsicherung in Bezug auf das gesellschaftliche Wohlstandsniveau zugrunde.

<sup>29</sup> Pieper et al. (2021), S. 26f.

<sup>30</sup> Vgl. z.B. Kleimann et al. (2020), S. 50f., und Statistisches Bundesamt (2021), S. 82f. Eine Veränderung des Gini-Koeffizienten lässt allerdings nicht erkennen, in welchem Bereich der Einkommensverteilung Veränderungen stattgefunden haben, vgl. BMAS (2021), S. 439.

<sup>31</sup> Vgl. z.B. Kleimann et al. (2020), S. 49, und BMAS (2021), S. 439. Allerdings berücksichtigt die Palma-Ratio keine Entwicklungen im Einkommensbereich zwischen diesen beiden Grenzen, also zwischen dem vierten und dem neunten Einkommensdezil.

<sup>32</sup> Vgl. BMAS (2021), S. 45 und S. 480, sowie Kleimann et al. (2020), S. 51f. Letztere betonen eine gewisse Willkür hinsichtlich der konkreten Festlegung der Armutsgefährdungsschwelle bei 60 Prozent des Medianeinkommens und diskutieren den Einfluss geringer Variationen des Schwellenwertes auf die Veränderung der Armutsrisikoquote im Zeitverlauf, siehe Kleimann et al. (2020), S. 56f.

<sup>33</sup> Vgl. BMAS (2021), S. 481 und S. 533, sowie Kleimann et al. (2020), S. 54.

<sup>34</sup> BMAS (2021), S. 476.

## Wichtige Einkommensbegriffe<sup>35</sup>

Box 1

### **Markteinkommen<sup>36</sup>**

Das Haushaltsmarkteinkommen entspricht der Summe der individuellen Markteinkommen aller Haushaltsmitglieder. Es umfasst die Einkommen aus selbständiger und abhängiger Erwerbstätigkeit sowie aus Vermögen einschließlich privater Transfers. Dabei werden den Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen nicht hinzugerechnet. Beamtengehältern wird ein fiktiver Arbeitnehmeranteil für nicht bezahlte Sozialversicherungsbeiträge zugeschlagen. Die Einkommen aus Vermögen beinhalten Kapitaleinkommen (Zinsen, Dividenden, Mieten und Pachten) sowie – je nach Konvention – den fiktiven Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums.<sup>37</sup> Schließlich werden bei den Kapitaleinkommen auch Einkünfte aus privaten und betrieblichen Renten erfasst. Nicht zu den Markteinkommen zählen hingegen die Einkünfte aus der gesetzlichen Rentenversicherung sowie Beamtenpensionen.

### **Nettoeinkommen und verfügbares Einkommen<sup>38</sup>**

Das Haushaltsnettoeinkommen ergibt sich aus dem Haushaltsmarkteinkommen zuzüglich der Zahlungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung sowie staatlicher Transfers und abzüglich der geleisteten Einkommensteuer und des Arbeitnehmeranteils an den Pflichtbeiträgen zur Sozialversicherung. Aufgrund der Konzeption des öffentlichen Steuer- und Transfersystems kann diese Berechnung nur auf der Haushaltsebene erfolgen. Berücksichtigt man darüber hinaus noch die Aufwendungen für freiwillige Versicherungen und private Altersvorsorge, erhält man das verfügbare Einkommen eines Haushalts.

### **Äquivalenzeinkommen oder bedarfsgewichtetes Einkommen<sup>39</sup>**

Um Struktureffekte der Haushaltszusammensetzung beim Vergleich von Einkommen auszuschließen und so die Einkommenssituation von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichbar zu machen, wird das Haushaltseinkommen in ein sogenanntes „Äquivalenzeinkommen“ umgerechnet. Das ist ein nach Zahl und Alter der Haushaltsmitglieder gewichtetes fiktives Pro-Kopf-Einkommen, das die wirtschaftlichen Einsparpotentiale (Fixkostendegression bzw. Skalenerträge) des Zusammenlebens berücksichtigen soll. Beispielsweise benötigt ein Zweipersonenhaushalt durch das gemeinsame Wirtschaften weniger als das doppelte Einkommen, um gegenüber einem Einpersonenhaushalt einen vergleichbaren Lebensstandard zu erzielen. Würde man das Haushaltseinkommen einfach durch die Zahl der Personen teilen, blieben diese Einsparpotentiale des Zusammenlebens unberücksichtigt. Allerdings unterliegt jede Äquivalenzskala zur Erfassung dieser Einsparpotentiale einer gewissen Willkür.

Nach der normalerweise verwendeten sogenannten neuen OECD-Skala erhält die erste erwachsene Person im Haushalt den Gewichtungsfaktor 1, alle übrigen Haushaltsmitglieder von 14 Jahren und älter den Faktor 0,5 und Personen unter 14 Jahren den Faktor 0,3. Ein Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 erhält also ein Äquivalenzgewicht von 2,1. Das Haushaltseinkommen wird durch die Summe der Äquivalenzgewichte (Bedarfsgewichte) geteilt und der resultierende Betrag jedem Haushaltsmitglied als sein persönliches Äquivalenzeinkommen bzw. Pro-Kopf-Einkommen zugeordnet. Der Vierpersonen-Beispielhaushalt benötigt also nicht das 4-Fache, sondern nur das 2,1-Fache des Einkommens eines Einpersonenhaushalts, um annahmegemäß das gleiche Wohlstandsniveau wie der Einpersonenhaushalt zu erreichen: Verfügt die skizzierte Familie etwa über ein monatliches Haushaltseinkommen von 4.500 Euro, ergibt sich für jedes Haushaltsmitglied ein Äquivalenzeinkommen in Höhe von 2142,86 Euro. Durch diese Äquivalenzgewichtung ist die Einkommenssituation einer Person aus einem Einpersonenhaushalt direkt vergleichbar mit der einer Person aus einem Mehrpersonenhaushalt, so dass die Einkommensverteilung in der Gesamtbevölkerung betrachtet werden kann.

<sup>35</sup> Vgl. zum folgenden insbesondere Kleimann et al. (2020), S. 44-47.

<sup>36</sup> Siehe Kleimann et al. (2020) sowie Feld/Schmidt (2016).

<sup>37</sup> Beim Mikrozensus sowie bei der Erhebung EU-SILC findet – anders als beim SOEP oder der EVS – keine Berücksichtigung von selbstgenutztem Wohneigentum statt, vgl. BMAS (2021) und Kott (2021).

<sup>38</sup> Vgl. Kleimann et al. (2020) sowie Feld/Schmidt (2016).

<sup>39</sup> Siehe u.a. BMAS (2021), Hochgürtel/Sommer (2021), Kleimann et al. (2020) sowie Feld/Schmidt (2016).

Eine an der Inanspruchnahme von bedürftigkeitsgeprüften Sicherungssystemen ansetzende Definition von Armut ist allerdings höchst problematisch, da sie – mehr noch als die anderen Indikatoren – der politischen Manipulierbarkeit Tür und Tor öffnet und zu absurd anmutenden Ergebnissen führen kann.<sup>40</sup> So stiege die gemessene Armut, wenn Grundsicherungsleistungen erhöht und damit zugleich der Kreis der Anspruchsberechtigten ausgeweitet würde. Je großzügiger der Sozialstaat agiert, je engagierter er Armut bekämpft, desto gravierender wird das so gemessene Armutsproblem. Ein solches Ergebnis ist offenkundig widersinnig: Der Indikator würde einen Anstieg der Armut anzeigen, auch wenn es niemandem schlechter ginge, sondern viele ein höheres verfügbares Nettoeinkommen erhielten. Dieses Problem ergäbe sich in Deutschland beispielsweise auch, wenn man die Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II durch eine Absenkung der hohen Transferentzugsrate verbessern würde. Mehr Menschen würden ihr Arbeitseinkommen mit ergänzenden staatlichen Transferleistungen aufstocken können und die Zahl der „working poor“ nähme zu.<sup>41</sup> Demgegenüber ließe sich das Ausmaß der Armut durch staatliche Leistungskürzungen scheinbar senken.

## 2.2 Daten und ihre Erfassung

Berechnungen zur Einkommens- und Vermögensverteilung sowie der daraus abgeleiteten Armuts- und Ungleichheitsindikatoren basieren in Deutschland und Europa in der Regel auf sogenannten Mikrodaten, die durch die Befragung von Personen und Haushalten ermittelt werden.<sup>42</sup> Dabei wird nicht die gesamte Bevölkerung einbezogen, sondern die befragten Personen werden durch Stichprobenverfahren ausgewählt. Box 2 gibt einen kurzen Überblick über einige regelmäßig erhobenen Mikrodatensätze für Deutschland.

Mit diesen Datenquellen liegen zwar einerseits teils sehr detaillierte Informationen über die Lebensverhältnisse vor, die aussagekräftige Ergebnisse und Schlussfolgerungen zulassen. Andererseits gilt es bei der Interpretation der Ergebnisse auch, die Grenzen dieser methodisch anspruchsvollen und

empirisch aufwendigen Verfahren zu beachten. Entscheidend ist, dass es dabei immer nur um eine mehr oder weniger gute Annäherung an die Realität gehen kann. Die folgenden grundlegenden Aspekte sollten daher bei der Verwendung bzw. Interpretation von empirischen Verteilungsanalysen und Armutsindikatoren im Hinterkopf behalten werden:<sup>43</sup>

- Die unterschiedlichen Datenquellen können sich im Hinblick auf Detailgenauigkeit, Abbildungstiefe, Periodizität der Erhebung sowie Stichprobengröße unterscheiden und schon allein deshalb zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.
- Die befragten Personen werden zwar in der Regel mit dem Ziel ausgewählt, eine repräsentative Zufallsstichprobe zu erhalten. Gleichwohl ergeben sich – da die Stichprobengröße aus pragmatischen Gründen notwendigerweise beschränkt ist – stets zufallsbedingte Abweichungen zwischen den unterschiedlichen Datensätzen, vor allem aber auch zwischen der Stichprobe und der Grundgesamtheit, also der Gesamtbevölkerung.<sup>44</sup> Darüber hinaus ist am unteren und oberen Rand der Einkommens- bzw. Vermögensverteilung von einer Untererfassung auszugehen, was die Repräsentativität der Stichproben beeinträchtigen kann. So sind etwa am unteren Rand der Verteilung Personen ohne festen Wohnsitz oder Personen, die sich ohne legale Aufenthaltserlaubnis im Land befinden, von einer Stichprobenziehung de facto ausgeschlossen. Auch am oberen Rand gibt es Hinweise für eine unvollständige Abdeckung sehr hoher Einkommen.<sup>45</sup>
- Da die ermittelten Daten auf Selbstauskünften der befragten Personen und Haushalte basieren, kommt es wesentlich auf deren Bereitschaft und Fähigkeit an, vollständige und korrekte Angaben zu machen. Insbesondere an den Rändern der Verteilung werden dabei Probleme vermutet, da sowohl sehr arme als auch sehr reiche Personen dazu neigen könnten, ihre finanzielle Situation nicht realitätsgetreu anzugeben – sei es aus Scham, Unkenntnis oder Angst vor Neid. Probleme hinsichtlich der Repräsentativität ergeben sich stets dann, wenn die Weigerung, eine oder mehrere Fragen zu beantworten, selektiv bei bestimmten Personengruppen auftritt.<sup>46</sup>

40 Vgl. dazu insbesondere Cremer (2019) sowie Sen (1983), S. 157f.

41 Cremer (2019), S. 27f.

42 Siehe ausführlich Kleimann et al. (2020), Kapitel 1.

43 Die folgenden Aspekte orientieren sich an Kleimann et al. (2020), S. 36-43.

44 Diese allein aus der Zufälligkeit der ermittelten Daten resultierende Unsicherheit kann allerdings mit statischen Verfahren wie Konfidenzintervallen und Signifikanztests quantifiziert und dargestellt werden, vgl. Kleimann et al. (2020), S. 42.

45 Am offensichtlichsten ist das bei der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), da dort Haushalte mit einem monatlichen Einkommen von über 18.000 Euro von vornherein ausgeschlossen werden. Aber auch für andere Umfragedatensätze wie das SOEP oder das EU-SILC deutet ein Vergleich mit administrativen Daten auf eine Untererfassung hin, vgl. Kleimann et al. (2020), S. 42.

46 Vgl. Kleimann et al. (2020), S. 42f., sowie Grabka (2021), S. 309.

## Ausgewählte Datenquellen

## Box 2

### **Sozio-oekonomisches Panel (SOEP)<sup>47</sup>**

Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine repräsentative Längsschnittstudie privater Haushalte in Deutschland. Die jährliche Wiederholungsbefragung von mehreren Tausend Deutschen, Ausländern und Zuwanderern wird seit 1984 im Auftrag des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) durchgeführt. Sie beinhaltet Personen-, Haushalts- und Familiendaten. Schwerpunkte der Erhebung liegen dabei auf den Bereichen Erwerbs- und Familienbiografie, Erwerbsbeteiligung und berufliche Mobilität, Einkommensverläufe, Gesundheit und Lebenszufriedenheit. Das SOEP ist als Panelstudie konzipiert, das heißt, es werden nach Möglichkeit immer dieselben Personen bzw. Haushalte befragt, so dass Entwicklungen auf Personen- bzw. Haushaltsebene nachgezeichnet werden können. Darüber hinaus besteht das Bemühen, durch Stichprobenergänzungen zuvor untererfasste Teilgruppen wie Personen mit Migrationshintergrund oder bestimmte Familienformen repräsentativ abzubilden.

### **Mikrozensus<sup>48</sup>**

Der Mikrozensus ist die amtliche Repräsentativstatistik über die Bevölkerung sowie den Arbeitsmarkt in Deutschland und liefert seit 1957 detaillierte statistische Informationen über die Bevölkerungsstruktur, die wirtschaftliche und soziale Lage der Bevölkerung sowie weitere Lebensbereiche. Er ist die größte jährliche Haushaltsbefragung in Europa. Aufgrund der Stichprobengröße von einem Prozent der Bevölkerung in Deutschland lassen die Daten auch repräsentative Aussagen über relativ kleine Teilgruppen zu. Anders als etwa beim SOEP oder der EVS werden beim Mikrozensus – wie auch bei der EU-SILC – keine Schätzwerte für unterstellte Mieten bei selbst genutztem Wohneigentum zum verfügbaren Haushaltseinkommen hinzugerechnet.

### **EU-SILC – Leben in Europa<sup>49</sup>**

Die Erhebung EU-SILC – Leben in Europa (European Union Statistics on Income and Living Conditions) ist eine amtliche europäische Erhebung mit dem Ziel, international vergleichbare Informationen und Daten zu Einkommensverteilung, Armut und Lebensbedingungen in Europa zu sammeln. Sie wird – in den meisten Ländern seit 2005 – in den Staaten der EU, Norwegen und Island einheitlich durchgeführt. Die Befragungen erfolgen schriftlich in vier aufeinanderfolgenden Jahren. In Deutschland nehmen zwischen 13.000 und 14.000 Privathaushalte mit zuletzt ca. 28.000 Personen teil, wobei jedes Jahr ein Viertel der Stichprobe ersetzt wird (Rotationspanel). Seit 2020 ist diese Erhebung in der amtlichen Mikrozensus-erhebung integriert. Da die deutsche EU-SILC-Erhebung erst seit dem Erhebungsjahr 2008 als reine Zufallsstichprobe erhoben wird, sind die Daten erst ab diesem Zeitpunkt mit denen späterer Jahre vergleichbar.

### **Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)<sup>50</sup>**

Die EVS ist eine Haushaltsbefragung, die seit 1962/63 regelmäßig in fünfjährigem Abstand durch das Statistische Bundesamt bei etwa 0,2 Prozent aller privaten Haushalte in Deutschland durchgeführt wird. Diese werden zu ihren Einnahmen und Ausgaben, zur Wohnsituation, der Ausstattung mit technischen Gebrauchsgütern sowie zu ihrem Vermögen bzw. ihren Schulden befragt. Die EVS ist eine Quotenstichprobe, die auf der Basis des jeweils aktuellen Mikrozensus hochgerechnet wird. Im Gegensatz zum SOEP ist die EVS kein Panel, das bedeutet, dass die befragten Haushalte nur für jeweils eine Befragung kontaktiert werden. Zwar werden die Einkommen und Ausgaben der privaten Haushalte in einem hohen Detaillierungsgrad erhoben, allerdings erfasst die EVS die oberste Einkommensschicht mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 18.000 Euro nicht.<sup>51</sup>

47 Vgl. Kleimann et al. (2020), S. 36f., BMAS (2021) sowie Niehues (2017).

48 Vgl. BMAS (2021) sowie Niehues (2017).

49 Vgl. Kleimann et al. (2020), S. 39f., BMAS (2021) sowie Kott (2021).

50 Vgl. Kleimann et al. (2020), S. 38, und BMAS (2021), Glossar.

51 Kleimann et al. (2020), S. 38, weisen darauf hin, dass auch die SOEP-Daten kaum Fälle mit einem Haushaltsnettoeinkommen oberhalb von 18.000 Euro im Monat enthalten.

- Und schließlich kann sich je nach methodischer Konzeption der Datenquelle die Stichprobenzusammensetzung von Befragung zu Befragung mehr oder weniger stark ändern. Das ist insbesondere bei der Interpretation von Veränderungen statistischer Armuts- und Ungleichheitsindikatoren im Zeitablauf zu berücksichtigen. Gerade kleinere Veränderungen sind oftmals nicht statistisch signifikant und sollten daher nicht überbewertet werden.<sup>52</sup> Abgesehen von rein zufallsbedingten Veränderungen kann sich die Zusammensetzung der beobachteten Stichprobe vor allem aufgrund methodischer Neuerungen verändern und dadurch die Armuts- und Ungleichheitsergebnisse im Zeitablauf beeinflussen. Solche Effekte werden für den Zeitraum ab 2010 insbesondere für das SOEP diskutiert:<sup>53</sup> Werden tendenziell einkommensschwächere, bislang aber eher unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppen – etwa schon länger im Land lebende Migranten – auf einmal durch neue, zusätzliche Teilstichproben besser erfasst, sieht es so aus, als ob die Ungleichheit im Zeitablauf (sprunghaft) zunehme, obwohl sich an den realen Gegebenheiten nichts Grundlegendes verändert hat. Langfristig verbessert sich zwar die Datenqualität, in der Übergangsphase kann es allerdings zu Verzerrungen kommen, da die empirischen Ergebnisse mit denen früherer Jahre nur eingeschränkt vergleichbar sind. Darüber hinaus können natürlich auch echte Veränderungen, wie beispielsweise der starke Anstieg der Fluchtmigration nach Deutschland in den Jahren 2015 und 2016, die Stichprobenzusammensetzung – ähnlich wie die der Gesamtbevölkerung – verändern und die gemessene Armut und Ungleichheit ansteigen lassen. Gleichwohl sollten solche Sondereffekte für eine angemessene Beurteilung der Lage identifiziert und bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden. Schließlich kann aus einer Zunahme der gemessenen Armut aufgrund der Aufnahme von hilfebedürftigen Flüchtlingen nicht automatisch die Schlussfolgerung gezogen werden, dass auch die Armut der bisher schon in Deutschland lebenden Personen gestiegen sei.<sup>54</sup>

All diese Punkte zeigen, dass man kleinere Veränderungen einzelner Armuts- und Ungleichheitsindikatoren nicht überbewerten sollte. Schon gar nicht taugen sie für zuge-spitzte Schlagzeilen. Aber auch bei statistisch signifikanten Veränderungen im Zeitablauf tut man gut daran, zunächst nach möglichen Ursachen zu fragen, bevor man vor einer zunehmenden Entsolidarisierung der Gesellschaft warnt und einseitige wirtschafts- und sozialpolitische Schlüsse zieht. Nicht jeder statistisch gemessene Anstieg von Armut und Ungleichheit ist sozialpolitisch zwingend negativ zu werten. Die Aufnahme zahlreicher Geflüchteter ab 2015 ist das beste Beispiel: Zwar ist dadurch die gemessene Armut in Deutschland – erst einmal – gestiegen. Gleichwohl würde man die Aufnahme hilfebedürftiger Flüchtlinge als Akt gesellschaftlicher Solidarität werten. Vor allem aber resultiert daraus ein wirtschafts- und sozialpolitischer Handlungsbedarf, der weit entfernt von bloßer Umverteilung durch höhere Steuern und Transfers angesiedelt ist.

### 2.3 Einkommen und/oder Vermögen?

Neben der Frage des relevanten Armutskonzepts stellt sich des Weiteren die Frage, ob Armut und Wohlstand lediglich anhand der Einkommenssituation gemessen werden sollen oder ob auch die private Vermögensverteilung in den Blick genommen wird.<sup>55</sup> Für Letzteres sprechen zumindest aus theoretischer Sicht gute Gründe, wenn man ein umfassendes Bild der ökonomischen und sozialen Verhältnisse erhalten möchte. Aus statistischer Sicht weniger relevant ist dabei die Tatsache, dass Vermögen Erträge abwerfen kann – beispielsweise in Form von Zinsen, Dividenden oder Mieten – und somit in der Regel eine Quelle von Einkommen darstellt.<sup>56</sup> Dieser Aspekt wird bereits erfasst, wenn man sich nur auf die Analyse der Einkommensverteilung konzentriert. Wichtiger ist, dass Vermögen darüber hinaus auch als „konservierte ökonomische Leistungsfähigkeit“ und Indikator für den sozialen Status interpretiert werden kann, finanzielle Sicherheit bietet und eine intertemporale Konsumverschiebung bzw.

52 Vgl. Peichl (2020), S. 7.

53 Siehe Peichl (2020), S. 7, Niehues/Stockhausen (2020b), S. 4, Niehues/Stockhausen (2020a), S. 238, sowie Niehues (2017). Peichl (2020) und Niehues/Stockhausen (2020a) gehen darüber hinaus auf die Rolle von rückwirkenden Datenkorrekturen ein, die jährliche Veränderungen oder schwache Trends in eine Richtung im Nachhinein in die andere Richtung umkehren können.

54 Siehe Peichl (2020), S. 8.

55 Vgl. für einen aktuellen Überblick über die Vermögensverteilung in Deutschland BMAS (2021), Teil B, Kapitel I, Kleimann et al. (2020), Schröder et al. (2020) sowie Grabka/Halbmeier (2019).

56 Allerdings sind Einkommensströme aus Vermögenswerten häufig sehr volatil und können auch negativ werden, etwa wenn Unternehmen Verluste erwirtschaften oder es zu Wert- bzw. Kursverlusten kommt, die die laufenden Erträge übersteigen.



Konsumglättung ermöglicht. In der Regel können Vermögenswerte verkauft bzw. aufgelöst werden und somit als finanzieller Puffer für Zeiten ohne (ausreichend hohes) eigenes Periodeneinkommen dienen.<sup>57</sup> Ein typisches Beispiel ist die Verwendung von während der Erwerbsphase angesparter Vermögenswerte zur Lebensstandardsicherung im Alter oder zur Finanzierung eventuell anfallender Pflegekosten. Darüber hinaus erweitert vorhandenes Vermögen auch die Spielräume, selbst ökonomisch aktiv zu werden und neue Einkommenserzielungschancen zu erschließen – beispielsweise da es als Sicherheit für Kredite hinterlegt werden kann und so den Gang in die Selbständigkeit bzw. den Aufbau unternehmerischer Aktivitäten erleichtert.

Allerdings stößt eine verlässliche Analyse der Vermögensverteilung in der Praxis auf nur schwer zu überwindende Hürden, was dazu führt, dass die Qualität der Daten zur Vermögenssituation der Menschen in der Regel deutlich schlechter beurteilt wird als zu ihrer Einkommenssituation. Damit einher geht die Schlussfolgerung, dass die empirischen Ergebnisse zur Vermögensverteilung mit besonderer Vorsicht interpretiert werden sollten.<sup>58</sup>

Da die Vermögensbilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) nur einen aggregierten Überblick über die Vermögenssituation auf der Makroebene gibt,<sup>59</sup> beruhen Analysen zur Vermögensverteilung in der Gesellschaft – ähnlich wie bei der Analyse der Einkommensverteilung – in der Regel auf bevölkerungsrepräsentativen Stichprobenbefragungen wie dem SOEP oder der EVS.<sup>60</sup> Diese sind aber gerade im Bereich der Vermögen nicht frei von besonderen methodischen und statistischen Problemen:<sup>61</sup> Neben einer eingeschränkten Auskunftsbereitschaft der Befragten und einer vergleichsweise niedrigen Repräsentation sehr wohlhabender Haushalte in Befragungen sind es vor allem Bewertungsprobleme, welche die Analyse der Vermögensverteilung und ihrer Veränderungen

im Zeitablauf erschweren.<sup>62</sup> Häufig liegen den Befragten keine aussagekräftigen, aktuellen Marktpreise für ihre Vermögenswerte vor. Das gilt insbesondere für Betriebs- oder Immobilienvermögen, vor allem wenn diese vererbt wurden oder sich schon lange im Besitz der Eigentümer befinden. Darüber hinaus kann auch eine hohe Volatilität der Vermögenspreise die Aussagekraft empirischer Ergebnisse beeinträchtigen.

Hinzu kommt, dass der (private) Vermögensbegriff unterschiedlich weit definiert werden kann. Das gilt – erstens – bereits im engen Definitionsbereich des privaten Geld- und Sachvermögens. Hier unterscheiden sich beispielsweise die Mess- und Erfassungskonzepte der makroökonomischen Vermögensbilanz und die der Haushaltsbefragungen, aber auch die Haushaltsbefragungen untereinander hinsichtlich der einbezogenen Vermögenskomponenten.<sup>63</sup>

Sehr viel wichtiger für die Verteilungsanalyse der Vermögen ist aber – zweitens – die Tatsache, dass bedeutsame vermögensähnliche Positionen in der Regel nicht in die Betrachtung einbezogen werden. Hier sind vor allem die während des Arbeitslebens erworbenen (gesetzlichen und betrieblichen) Renten- sowie Pensionsansprüche zu nennen.<sup>64</sup> Das ist zwar einerseits durchaus nachvollziehbar, da sich diese Ansprüche gegen den Staat bzw. die Versicherungsgemeinschaft von traditionellen Geld-, Finanz- und Sachvermögenswerten unterscheiden, etwa im Hinblick auf die individuelle Zugriffsmöglichkeit und Verfügbarkeit, Marktfähigkeit oder Vererbbarkeit.<sup>65</sup> Ein wichtiger Grund für diese Unterschiede liegt darin, dass aus individueller Perspektive der (abgezinst) Gesamtwert einer Rentenanwartschaft ex ante keineswegs feststeht, sondern von der unbekanntesten restlichen Lebensdauer der Anspruchsberechtigten abhängt.<sup>66</sup> Darüber hinaus kann er von zukünftigen politischen Reformen beeinflusst werden. Letzteres ist auch deshalb relevant, da die Anwartschaften in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung, im

57 Vgl. z.B. Bönke et al. (2019), S. 835.

58 Vgl. SVR (2019), Kapitel 6, oder Feld/Schmidt (2016).

59 Vgl. zur Vermögensbilanz der VGR Kleimann et al. (2020), S. 306f.

60 Darüber hinaus befragt auch die Deutsche Bundesbank im Abstand von drei Jahren mehrere tausend Haushalte zur ihrem Vermögen und ihren Schulden, vgl. Deutsche Bundesbank (2019, 2017).

61 Vgl. beispielsweise Grabka/Halbmeier (2019), S. 737, für eine kurze, überblicksartige Darstellung möglicher Probleme.

62 Es gibt in Deutschland allerdings Bemühungen, die unzureichende Datenlage bei hohen Vermögen zu verbessern, siehe insbesondere Schröder et al. (2020) sowie BMAS (2021), S. 80-86. Eine bessere Datenqualität bzw. eine stärkere Harmonisierung im Rahmen internationaler Vergleichsanalysen ist damit aber nicht gewährleistet.

63 Vgl. für Details Kleimann et al. (2020), S. 205f., und BMAS (2021), S. 74f. Beispielsweise werden im Rahmen der EVS Betriebsvermögen überhaupt nicht erfasst, im SOEP hingegen zumindest partiell, allerdings nicht die Ausrüstungen und die immateriellen Anlagegüter. Zudem wird im SOEP u.a. das Bargeld ausgeblendet, vgl. zum Erfassungskonzept des SOEP auch Schröder et al. (2020), S. 516.

64 So berücksichtigen weder die EVS noch das SOEP Anwartschaften auf Leistungen der Alterssicherungssysteme, vgl. BMAS (2021), S. 75. Vgl. auch Bönke et al. (2019).

65 Ökonomisch betrachtet sind Nettovermögen im engeren Sinne und Rentenanwartschaften keine perfekten Substitute, vgl. Bönke et al. (2019), S. 835.

66 Die aggregierte Gesamtanwartschaft der Versicherungsgemeinschaft lässt sich demgegenüber auf Basis der statistischen ferneren Lebenserwartungen vergleichsweise genau bestimmen.

Sinne eines Generationenvertrages, im Wesentlichen von jungen und zukünftigen Generationen finanziert werden müssen. Die Rentenversicherung oder der Staat haben mithin keinerlei Rückstellungen zur Deckung der Anwartschaften gebildet, so dass – bei einer alternden Bevölkerung – ein Teil der Anwartschaften für den Staat implizite Schulden darstellen.<sup>67</sup>

Andererseits haben solche Anwartschaften aber aufgrund einer weitreichenden Leistungsgarantie durch den Staat aus individueller Sicht durchaus vermögensähnlichen Charakter, da sie die Quelle zukünftiger Einkommensströme bilden. So würde es wenig Sinn machen, Selbständige oder Unternehmer, deren privat aufgebaute Altersvorsorge beispielsweise aus Kapitallebensversicherungen oder Unternehmensanteilen besteht, allein aufgrund der darin angesparten Vermögenswerte als wohlhabender einzuschätzen als abhängig Beschäftigte, die nur über ein geringes Nettokapitalvermögen verfügen, dafür aber durchaus nennenswerte Ansprüche gegen die umlagefinanzierte Rentenversicherung haben. Die Beträge, um die es geht, sind dabei keineswegs zu vernachlässigen. Bönke et al. (2019, 2020) zufolge bewegt sich der Barwert der zukünftigen staatlichen Rentenansprüche privater Haushalte in Deutschland im Durchschnitt auf einem ähnlichen Niveau wie ihr durchschnittliches Nettovermögen, wodurch das so „erweiterte Vermögen“ mehr als doppelt so hoch ausfällt wie das Nettovermögen.<sup>68</sup> Vor allem aber unterscheiden sich die beiden Vermögenskategorien hinsichtlich der interpersonellen Verteilung. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse von Bönke et al. (2020) betonen daher etwa der SVR (2019, 2018) und Peichl/Stöckli (2018) zu Recht, dass die Vermögensungleichheit in Deutschland deutlich geringer ausfällt, wenn man einen um Rentenansprüche erweiterten Vermögensbegriff zugrunde legt.<sup>69</sup>

### **... und was ist mit dem Humankapital?**

Noch einen Schritt weiter geht die Frage, wie im Rahmen von Verteilungsfragen Humankapital zu bewerten ist. Angesichts des durchschnittlich deutlich positiven Zusammenhangs zwischen Bildung und Erwerbs- bzw. Einkommenserzielungschancen wäre es fahrlässig, Humankapital in Verteilungsdiskussionen zu ignorieren. Im Gegenteil: Die Bedeutung von guter Bildung – also der Aufbau von Humankapital – kann für den ökonomischen Erfolg im Erwerbsleben gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.<sup>70</sup> Bildung ist sozusagen die Eintrittskarte, um im Wettbewerbsprozess der Sozialen Marktwirtschaft erfolgreich mitwirken und die eigenen Ziele verfolgen zu können. Es macht für das zu erwartende Lebenseinkommen einen immensen Unterschied, ob der Einstieg in das Berufsleben als Hochschulabsolvent oder als Schulabbrecher ohne Berufsausbildung erfolgt. Der ausschließliche Blick auf das aktuelle Periodeneinkommen ohne zugleich auch eventuell vorhandenes Humankapital zu berücksichtigen, kann daher leicht in die Irre – und schlimmer noch – zu falschen politischen Schlussfolgerungen sowie Maßnahmen führen. Anstatt beispielsweise bei jungen Menschen über höhere Einkommenstransfers nachzudenken, sollte der Fokus darauf gelegt werden, jedem eine gute Ausbildung zu ermöglichen. Trotz der zentralen Bedeutung von Humankapital für die individuellen Einkommens- und Erwerbchancen gilt dieser positive Zusammenhang natürlich nur im statistischen Durchschnitt, schließlich gibt es noch weitere Faktoren, die über das Einkommen und seine Höhe entscheiden. Insofern gibt es auch berechtigte Gründe, die gegen eine Gleichsetzung von Humankapital mit anderen Vermögensformen sprechen.

67 Vgl. zu den impliziten Schulden des Staates und der gesetzlichen Rentenversicherung beispielsweise Raffelhüschen et al. (2021) sowie Raffelhüschen/Seuffert (2020).

68 Das gilt bereits, wenn man sich allein auf die (diskontierten) Rentenansprüche gegen die gesetzliche Rentenversicherung beschränkt. Berücksichtigt man zudem noch betriebliche und private Rentenansprüche, steigt das durchschnittliche „erweiterte Vermögen“ nochmals an, vgl. Bönke et al. (2020) und Peichl/Stöckli (2018).

69 Während der Gini-Koeffizient der Nettovermögen in Deutschland bei 0,755 liegt, fällt er auf nur noch 0,508, wenn auch Rentenansprüche berücksichtigt werden. Demnach verringert sich bei einem so erweiterten Vermögensbegriff die durch den Gini-Koeffizienten gemessene Vermögensungleichheit um rund 33 Prozent, vgl. Bönke et al. (2020). Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommen Hufe/Peichl/Stöckli (2018).

70 Vgl. z.B. Kugler/Wößmann (2019). Empirische Schätzungen für die Einkommenszugewinne über das Erwerbsleben durch höhere Bildungsabschlüsse finden sich in Piopiunik/Kugler/Wößmann (2017). Eine bessere Bildung geht einher mit höheren Monatseinkommen sowie einem niedrigeren Arbeitslosigkeitsrisiko und führt insgesamt zu deutlichen Zuwächsen beim Lebenseinkommen. Details zur Entwicklung qualifikationsspezifischer Arbeitslosenquoten in Deutschland finden sich in Röttger/Weber/Weber (2020). Zur Bedeutung von Bildung für eine chancengerechte und funktionsfähige Soziale Marktwirtschaft siehe beispielsweise Raddatz (2012).

### 3 Armut und Ungleichheit in Deutschland: ein (empirischer) Überblick

#### 3.1 Die Entwicklung im Zeitablauf

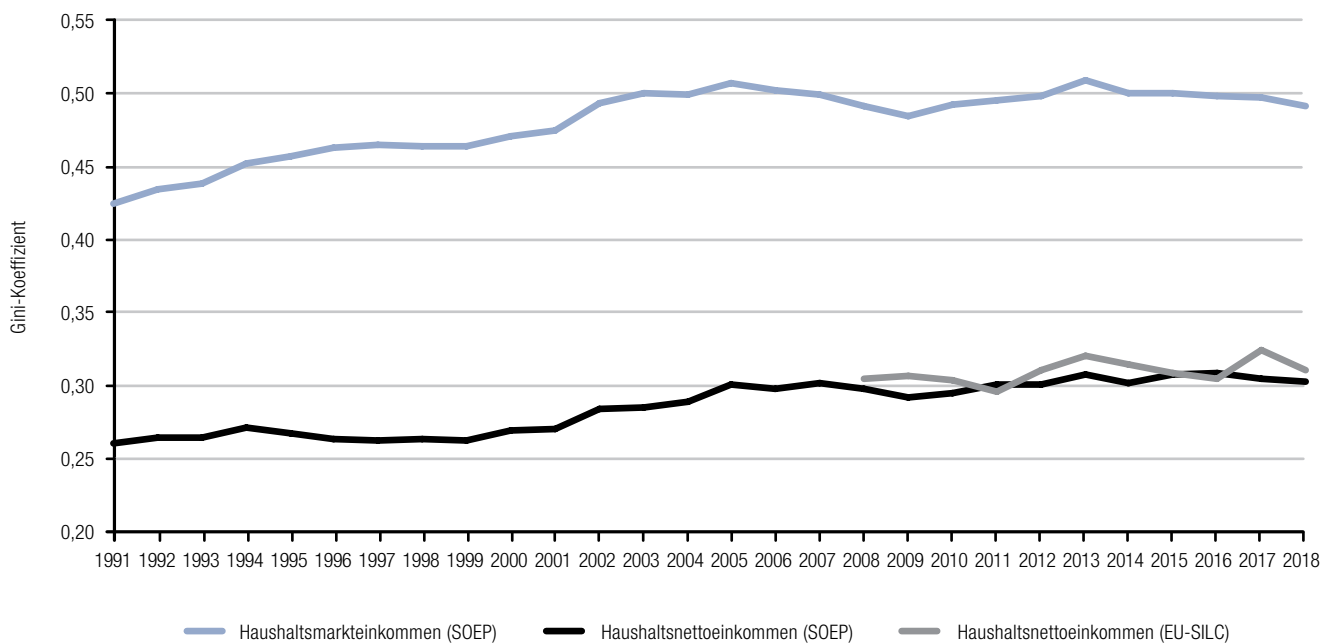
Wie haben sich Armut und Ungleichheit in Deutschland in den letzten Jahren nun tatsächlich entwickelt?

Blickt man zunächst mit Hilfe des häufig verwendeten Gini-Koeffizienten auf die zeitliche Entwicklung der Einkommensungleichheit seit der deutschen Wiedervereinigung, zeigt sich sowohl bei den äquivalenzgewichteten Markt- als auch bei den Nettoeinkommen grosso modo eine zweigeteilte Entwicklung (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1:  
Seit 2005 kein weiterer Anstieg der Ungleichheit in Deutschland  
Gini-Koeffizienten im Zeitverlauf (1991–2018)

Haushaltseinkommen sind äquivalenzgewichtet entsprechend der modifizierten OECD-Skala.

Quelle: SVR, IAW; Datenbasis: SOEP v36 sowie EU-SILC.



Im Zeitraum von 1991 bis etwa 2005 war bei beiden Einkommensgrößen ein Anstieg der Ungleichheit zu beobachten. Der Gini-Koeffizient der Markteinkommen ist in diesem Zeitraum von 0,41 auf 0,49 gestiegen, der der Nettoeinkommen von 0,25 auf 0,29. Seitdem hat sich die Lage jedoch stabilisiert.<sup>71</sup> Zwar hat es seit dem Jahr 2005 von Jahr zu Jahr leichte Veränderungen gegeben, die gemessene Einkommens-

ungleichheit weist aber keinen systematischen Trend auf. So lagen die Gini-Koeffizienten im Jahr 2018 mit 0,48 bei den Markteinkommen und 0,29 bei den Nettoeinkommen auf oder unter den Werten von 2005. Dementsprechend kann die Einkommensverteilung im zurückliegenden Jahrzehnt als weitgehend stabil gewertet werden,<sup>72</sup> vor allem, wenn man die in Kapitel 2.2 angesprochenen statistischen Unwägbar-

71 Als mögliche Ursachen für die zunehmende Ungleichheit bis 2005 werden die seinerzeit stark steigende Arbeitslosigkeit sowie die Absenkung des Spitzensteuersatzes in der Einkommensteuer diskutiert, vgl. zusammenfassend SVR (2021), S. 198, mit weiterführenden Literaturangaben.

72 So auch Grabka (2021), S. 312, und SVR (2021), S. 198.

keiten und Sondereffekte wie Stichprobenergänzungen sowie den in diesen Zeitraum fallenden Zustrom an Geflüchteten im Hinterkopf behält.<sup>73</sup> Tendenziell ähnlich stellt sich die Situation dar, wenn man alternative Indikatoren wie etwa die Palma-Ratio heranziehen würde.<sup>74</sup>

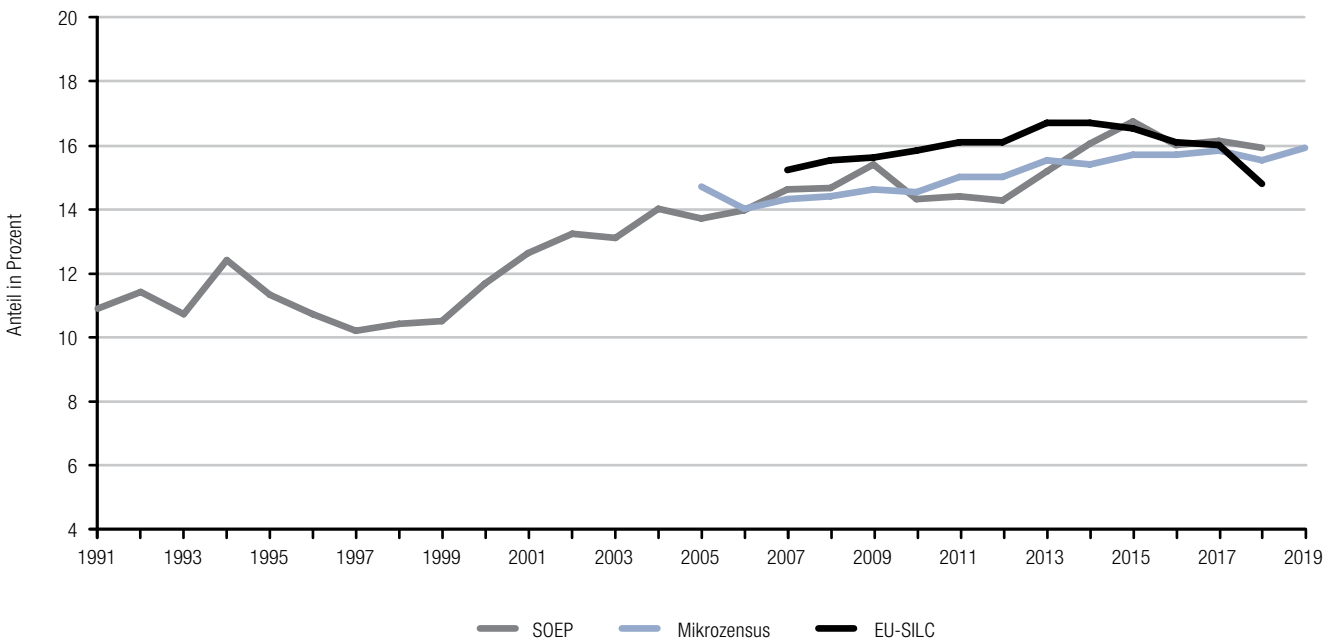
Nicht ganz so positiv fällt die Entwicklung der Armutsrisikoquote in diesem Zeitraum aus, also der Anteil der Personen, denen weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens zur Verfügung stehen (vgl. Abbildung 2). Gemäß SOEP-Daten ist dieser von knapp über 10 Prozent Ende der 1990er-Jahre mehr oder weniger kontinuierlich auf 16,7

Prozent im Jahr 2015 gestiegen und erst seitdem wieder leicht zurückgegangen. Da der Armutsrisikoquote ein relativer Armutsbegriff zugrunde liegt, bedeutet dieser Anstieg allerdings nicht automatisch, dass eine steigende Zahl von Menschen am unteren Ende der Einkommensverteilung Wohlstandsverluste hinnehmen muss. Würde man beispielsweise die Höhe der Armutsrisikoschwelle nicht an das Medianeinkommen koppeln, sondern sich auf einen die Kaufkraft des Jahre 2006 erhaltenden Inflationsausgleich beschränken, hätte sich die Armutsrisikoquote seit dem Jahr 2006 kaum verändert.<sup>75</sup>

Abbildung 2:

Der Anteil der statistisch armutsgefährdeten Personen ist seit 1991 gestiegen: Armutsrisikoquoten im Zeitablauf auf Basis unterschiedlicher Datenquellen

Quelle: IAW, Statistisches Bundesamt, SVR; Datenbasis: SOEP v36, EU-SILC, Mikrozensus.



Zudem gibt es markante Unterschiede zwischen den verschiedenen Datenquellen, was die Entwicklung in den letzten Jahren betrifft.<sup>76</sup> Während die SOEP-Daten zwischen 2013

und 2018 einen Anstieg der Armutsrisikoquote um 0,7 Prozentpunkte von 15,2 Prozent auf 15,9 Prozent zeigen, ist die Armutsrisikoquote gemäß Mikrozensus in beiden betrachteten

<sup>73</sup> Ähnlich auch Peichl (2020).

<sup>74</sup> Vgl. BMAS, Online-Indikatorentableau zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht, Indikator G01 Einkommensverteilung: Auf Basis von SOEP-Daten (v36) liegt die Palma-Ratio für das Jahr 2018 mit 1,052 exakt auf dem Niveau des Jahres 2007 und nur minimal über dem Wert des Jahres 2005 (1,048).

<sup>75</sup> Siehe BMAS (2021), S. 48.

<sup>76</sup> Vgl. auch Niehues/Stockhausen (2020b), S. 4.

Jahren identisch und beträgt 15,5 Prozent. Nach Daten des EU-SILC kam es hingegen zu einem deutlichen Rückgang der Armutsrisikoquote um immerhin 1,9 Prozentpunkte – von 16,7 Prozent auf 14,8 Prozent. Je nach Interessenlage, lässt sich also scheinbar die passende Statistik herausgreifen. Dieses Beispiel zeigt jedenfalls nachdrücklich, dass die statistische Erfassung der Realität nicht immer zu eindeutigen Ergebnissen führen muss. Umso wichtiger ist es, bei der Interpretation statistischer Daten eine gewisse Zurückhaltung zu üben und nicht jede kleine Veränderung als Gewissheit zu nehmen.

Vergleichsweise eindeutig sind hingegen die Ergebnisse, wenn man das relative Armutsrisiko nach Erwerbsstatus und zwischen unterschiedlichen Haushaltstypen vergleicht (vgl.

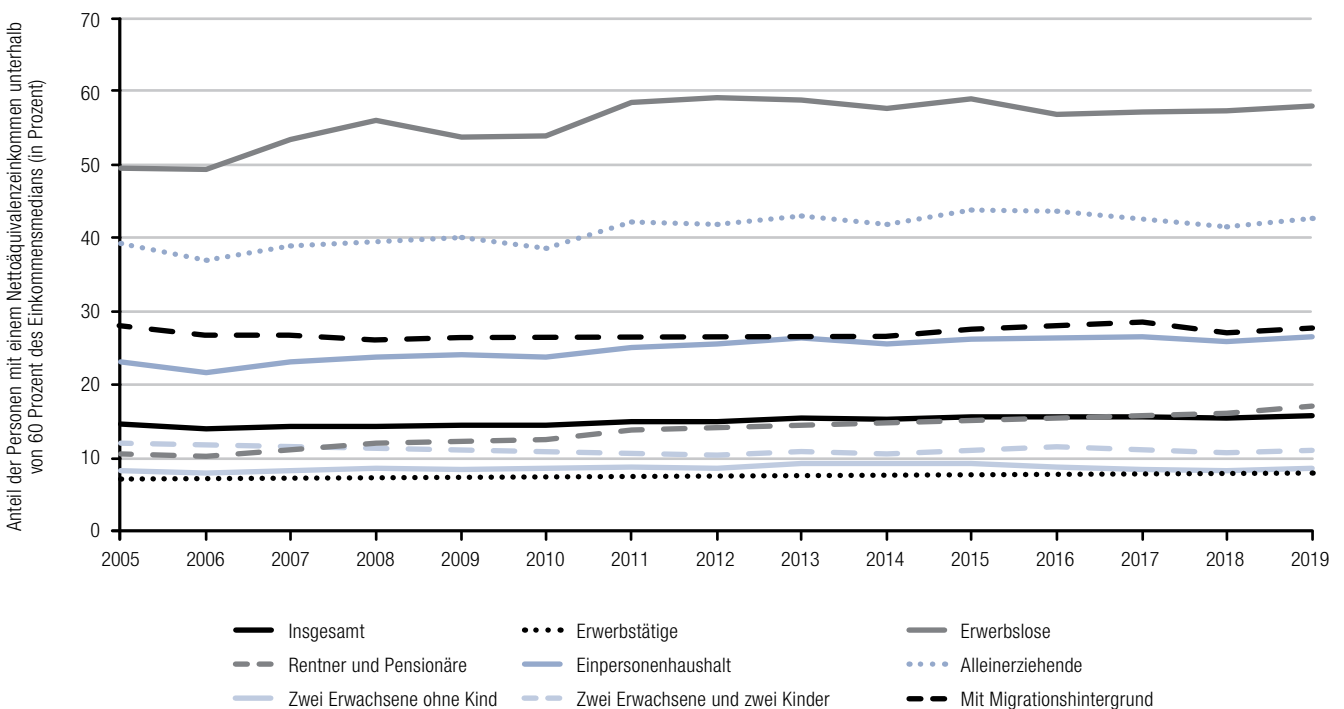
Abbildung 3). Dabei ist weniger die Entwicklung im Zeitablauf auffällig, sondern die Unterschiede zwischen den einzelnen Teilgruppen.

Abbildung 3 zeigt anhand von Daten des Mikrozensus überdeutlich, dass das zentrale Risiko für Armut bzw. Armutsgefährdung in einer fehlenden Erwerbstätigkeit liegt:<sup>77</sup> Erwerbslose weisen mit einer Armutsrisikoquote von deutlich über 50 Prozent die mit Abstand höchste Armutsgefährdung auf.<sup>78</sup> Als weitere Gruppen stechen Alleinerziehende sowie Personen mit Migrationshintergrund heraus, wobei hier ebenfalls die eher schwierigen Beschäftigungsperspektiven beider Gruppen eine wichtige Ursache sein dürften.<sup>79</sup> Eine eingeschränkte Erwerbstätigkeit der Eltern sowie eine hohe

Abbildung 3:

**Erwerbslosigkeit ist das zentrale Armutsrisiko: Armutsrisikoquoten im Zeitverlauf nach Erwerbsstatus und ausgewählten Haushaltstypen (2005–2019)**

Quelle: BMAS, Online-Indikatortableau zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht, Indikator A01; Datenquelle: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus).



77 Würde man hier andere Datenquellen als Grundlage nehmen, würden sich die Ergebnisse qualitativ nicht grundlegend unterscheiden, vgl. BMAS (2021), S. 477ff.

78 Gemäß den Daten des SOEP oder des EU-SILC lag die Armutsrisikoquote Arbeitsloser im Jahr 2018 sogar bei über 70 Prozent.

79 Vgl. SVR (2021), S. 200f. Die Armutsrisikoquote von Menschen ohne Migrationshintergrund ist nicht einmal halb so hoch und liegt seit mehr als 10 Jahren relativ stabil bei rund 12 Prozent. Zumindest ein Teil des oben skizzierten Anstiegs der Armutsrisikoquote für die Gesamtbevölkerung im letzten Jahrzehnt dürfte daher auf die seit 2010 deutlich gestiegene Zuwanderung zurückzuführen sein; vgl. dazu Grabka/Goebel (2020) und BMAS (2021), S. 45.

Zuwanderung in der Vergangenheit werden auch als wichtige Erklärungsfaktoren für die immer wieder beklagte Kinderarmut angeführt.<sup>80</sup>

Wechselt man die Perspektive weg von einem reinen Einkommensvergleich hin zu einer stärker güter- und lebensstandardorientierten Betrachtung, ändern sich die empirischen Befunde zur Entwicklung der Armut in Deutschland merklich. Mit dem Konzept der (erheblichen) materiellen Deprivation soll das Ausmaß von individuellen Mangelsituationen bei der Deckung relevanter Grundbedürfnisse erfasst werden.<sup>81</sup> Anhand von neun als üblich geltenden Gütern und Aktivitäten wird im Rahmen von Haushaltsbefragungen untersucht, inwieweit Personen aus finanziellen Gründen un-

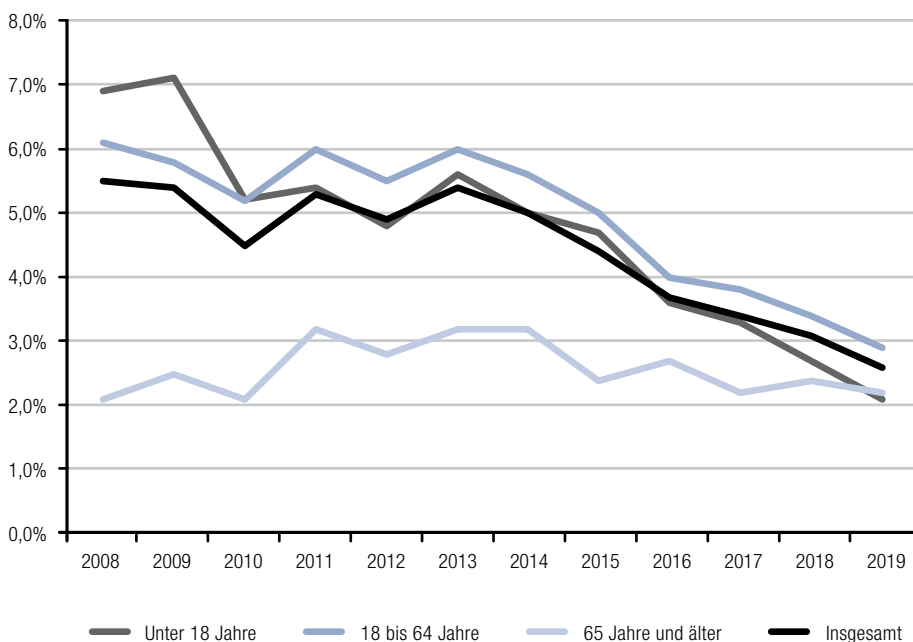
freiwillig Konsumverzicht leisten bzw. Mangel leiden müssen (vgl. Abbildung 4). Berichten die Befragten in mindestens drei Bereichen von finanziellen Problemen, spricht man von „materieller Deprivation“, bei Entbehrungen in mindestens vier der neun Bereiche von „erheblicher materieller Deprivation“.

Die in Abbildung 4 dargestellte Entwicklung seit 2008 zeigt ein vergleichsweise erfreuliches Bild. Der Anteil der Personen, die aufgrund von finanziellen Problemen materielle Entbehrungen auf sich nehmen mussten, ist deutlich gesunken und hat sich im Betrachtungszeitraum in etwa halbiert. Besonders stark war der Rückgang bei den Alleinerziehenden. Waren im Jahr 2008 noch fast 20 Prozent von ihnen von erheblicher materieller Deprivation betroffen, sank

Abbildung 4:

Der Anteil der Personen mit erheblichen materiellen Entbehrungen nimmt ab – materielle Deprivation nach Altersgruppen (2008–2019)

Quelle: BMAS, IAW; Datenbasis: EU-SILC.



Von erheblicher materieller Deprivation bzw. erheblicher materieller Entbehrung spricht man, wenn eine Person in mindestens vier der folgenden neun Bereiche aufgrund fehlender finanzieller Mittel stark eingeschränkt ist bzw. sich die entsprechenden Güter und Aktivitäten nicht leisten kann:

- Miete, Wasser/Strom sowie Verbindlichkeiten;
- angemessene Beheizung der Wohnung;
- unerwartete Ausgaben tätigen können;
- einen einwöchigen Urlaub an einem anderen Ort;
- jeden zweiten Tag eine Mahlzeit mit Fleisch, Fisch oder gleichwertiger Proteinzufuhr;
- ein Auto;
- eine Waschmaschine;
- einen Farbfernseher oder
- ein Telefon.

80 Vgl. SVR (2021), S. 200f. Familien mit Migrationshintergrund sind nicht nur vergleichsweise häufig armutsgefährdet, sondern haben tendenziell auch mehr Kinder. Allerdings differieren die berechneten Armutsgefährdungsquoten von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren je nach Datenquelle stark. Während auf Basis des Mikrozensus wie auch des SOEP die Armutsgefährdungsquote von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren 2018 bei knapp über 20 Prozent lag und damit jeweils deutlich über der Armutsgefährdungsquote insgesamt, ergibt sich auf Basis des EU-SILC ein gegenteiliges Ergebnis: Mit nur 12,1 Prozent bewegte sich die Armutsgefährdung von Personen unter 18 Jahren deutlich unter dem Gesamtdurchschnitt von 14,8 Prozent, vgl. BMAS, Online-Indikatortableau zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht, Indikator A01 Armutsrisikoquote.

81 Vgl. BMAS (2021), S. 496ff., und Grabka (2021), S. 313f.



dieser Wert bis 2019 auf nur noch 6,4 Prozent.<sup>82</sup> Allerdings bestätigt sich auch bei diesem Indikator der starke Einfluss der Beschäftigungssituation: Für das Jahr 2019 geben 23,6 Prozent der Arbeitslosen an, von erheblichen materiellen Entbehrungen betroffen zu sein. Dieser Wert ist nicht nur der höchste unter allen betrachteten Teilgruppen, sondern hat sich im Vergleich zum Jahr 2008 (26,0 Prozent) auch nur geringfügig verbessert.<sup>83</sup>

Gleichwohl gibt der Blick auf eher arbeitsmarktbezogene Indikatoren Anlass zur Hoffnung (vgl. Abbildung 5). So hat

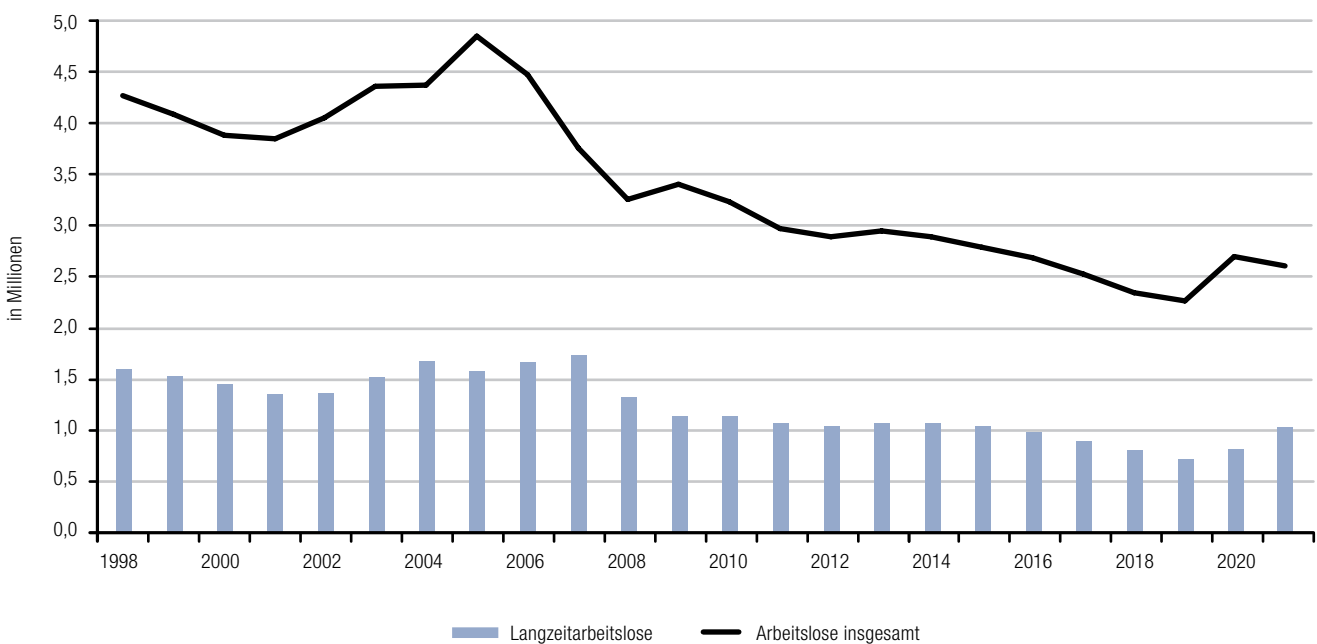
sich seit dem Jahr 2005 im Zuge des Beschäftigungswachstums nicht nur die Zahl der Arbeitslosen deutlich reduziert. Auch die – unter dem Aspekt eines dauerhaften Armutsrisikos – wichtigere Langzeitarbeitslosigkeit hat sich zwischen 2007 und 2019 fast halbiert.

Diese positive Beschäftigungsentwicklung ist mit einer der Gründe für den Rückgang bei der Zahl von Grundsicherungsempfängern (vgl. Abbildung 6). Da es seit 2005 keine fundamentalen Änderungen in der Ausgestaltung der Grundsicherungssysteme in Deutschland gab, dürfte dieser

Abbildung 5:

Seit 2006 sinkt die Arbeitslosigkeit insgesamt, seit 2008 auch die Langzeitarbeitslosigkeit – Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit im Zeitverlauf (1998–2021)

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt.



Langzeitarbeitslose sind Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet sind.

Im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ab Januar 2005 kam es zu statistischen Sondereffekten bei der Zahl der registrierten Arbeitslosen, die die Vergleichbarkeit mit früheren Jahren beeinträchtigen. Die Entwicklung in den Jahren 2020 und 2021 ist stark durch Sondereffekte aufgrund der Corona-Pandemie geprägt.

82 Vgl. BMAS (2021), S. 497, sowie – detaillierter – BMAS, Online-Indikatorentableau zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht, Indikator A09 Materielle Deprivation. In BMAS (2021), S. 498, werden zudem einige der Probleme hinsichtlich der Aussagekraft dieses Armutsindikators diskutiert. Angeführt wird etwa die hohe Zahl an notwendigen normativen Setzungen sowie die Tatsache, dass die Ergebnisse auf einer subjektiven, durch das Fragedesign allerdings beeinflussbaren subjektiven Selbsteinschätzung der Befragten beruhen. Ebenfalls einen Rückgang der materiellen Unterversorgung diagnostizieren Beste/Trappmann (2021) auf Basis des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) des IAB.

83 Vgl. BMAS (2021), S. 497.

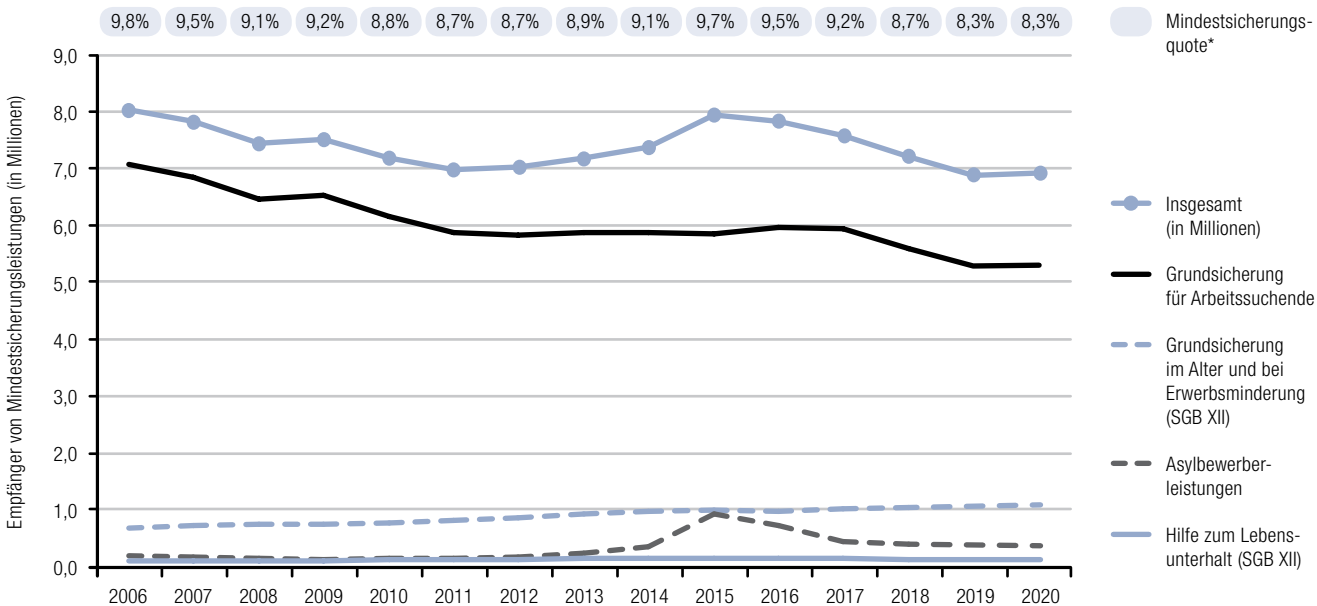
Armutsindikator – trotz seiner in Kapitel 2 skizzierten Probleme – eine gewisse Aussagekraft aufweisen. Insgesamt ist die Zahl der Empfänger von Grundsicherungsleistungen zwischen 2006 und 2020 von gut 8 Millionen auf knapp 7 Millionen zurückgegangen.

Vor allem die Zahl der Personen, die Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende erhalten, hat sich um fast 2 Millionen verringert. Hier spiegelt sich die gute Beschäftigungsentwicklung im zurückliegenden Jahrzehnt wider. Demgegenüber ist der sprunghafte Anstieg der Zahl der Empfänger von Asylbewerberleistungen als Sondereffekt im Zuge der 2014/15 einsetzenden Fluchtmigration nach Deutschland zu werten. Einen steigenden Trend weist die Zahl der Empfänger von Grundsicherungsleistungen im Alter und bei Erwerbsminderung auf. Diese Entwicklung darf allerdings nicht mit einem sich verschärfenden Problem bei der Altersarmut gleichgesetzt werden. Zum einen machen die bedürftigen Älteren nur

etwas mehr als die Hälfte dieser Gruppe von Grundsicherungsempfängern aus. Gleichzeitig sind sie aber für weniger als die Hälfte des beobachteten Anstiegs verantwortlich: Die Zahl der Grundsicherungsempfänger wegen einer Erwerbsminderung hat zwischen 2006 und 2020 mit 223.000 Personen etwas stärker zugenommen als die der Grundsicherungsempfänger im Alter (+ 194.000). Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass im dargestellten Zeitraum auch die ältere Bevölkerung insgesamt deutlich zugenommen hat – die Zahl der über 65-Jährigen stieg um etwa rund 2 Millionen.<sup>84</sup> Nachdem die Quote der Empfänger von Grundsicherungsleistungen im Alter zwischen 2006 und 2015 von 2,3 Prozent auf 3,2 Prozent angestiegen war, verharrt sie seitdem fast konstant auf diesem Wert.<sup>85</sup> Mit Blick auf die Zukunft dürfte auch hier ein gut funktionierender Arbeitsmarkt, der stetige Erwerbsbiographien und ausreichende Vorsorgeaktivitäten ermöglicht, mit die beste Prävention sein.

Abbildung 6:  
Die Zahl der Empfänger von Mindestsicherungsleistungen geht zurück

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Statistische Ämter des Bundes und der Länder.



\* Anteil der Empfänger am Jahresende an der Gesamtbevölkerung (in Prozent).

84 Siehe Statistisches Bundesamt, Datenbank Genesis-Online, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die seit einigen Jahren erfolgende Anhebung der Altersgrenze zum Renteneintritt nach § 41 Abs. 2 SGB XII das Wachstum der älteren Bevölkerungsgruppe, die die Altersvoraussetzung für Grundsicherungsleistungen im Alter erfüllt, dämpft.

85 Vgl. Statistisches Bundesamt, Datenbank Genesis-Online, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Vgl. für eine ausführlichere Darstellung des Problemkomplexes „Altersarmut“ SVR (2020), S. 387-400.

### 3.2 Deutschland im internationalen Vergleich

Der Blick über den nationalen Tellerrand hinaus bestätigt weitgehend die heterogene, aber letztlich in der Gesamtbetrachtung eher positive Lage in Deutschland. Was die durch den Gini-Koeffizienten gemessene Einkommensungleichheit betrifft, liegt Deutschland bei den Markteinkommen mit einem Wert von 0,5 tendenziell im oberen Bereich und damit auf dem Niveau von Ländern wie Japan, den USA, dem Vereinigten Königreich, aber auch Österreich oder Spanien (vgl. Abbildung 7). Eine deutlich gleichere Verteilung der Markteinkommen findet sich demgegenüber in der Schweiz, Kanada, Schweden oder Dänemark. Da aber unter anderem die Ungleichheit der Markteinkommen in Frankreich, Italien oder Finnland noch größer als in Deutschland ist, lässt sich schwerlich von einem

skandalösen Bild sprechen, zumal in den Markteinkommen noch keine sozialpolitischen Umverteilungselemente durch das Steuer- und Transfersystem enthalten sind.

Blickt man demgegenüber auf die Verteilung der verfügbaren Einkommen, so stellt sich die Situation ein Stück weit anders dar. Entscheidend ist, dass Deutschland zu den Ländern gehört, in denen sich die Ungleichheit der Einkommen durch das Steuer- und Transfersystem überdurchschnittlich stark verringert, was durch den korrespondierenden Rückgang des Gini-Koeffizienten deutlich wird. Dementsprechend liegt der Gini-Koeffizient der verfügbaren Einkommen in Deutschland knapp unter 0,3 und damit im internationalen Vergleich auf einem eher niedrigen Niveau.

Dieser Eindruck bestätigt sich bei einem international vergleichenden Blick auf die Armutsrisikoquoten, also den Anteil der Menschen, deren Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb von 60 Prozent des jeweiligen nationalen Medi-

Abbildung 7: Das Steuer- und Transfersystem verringert die Einkommensungleichheit überdurchschnittlich stark – Gini-Koeffizienten der OECD Mitgliedstaaten (2018, wenn nicht anders angegeben)

Quelle: OECD, eigene Berechnungen.

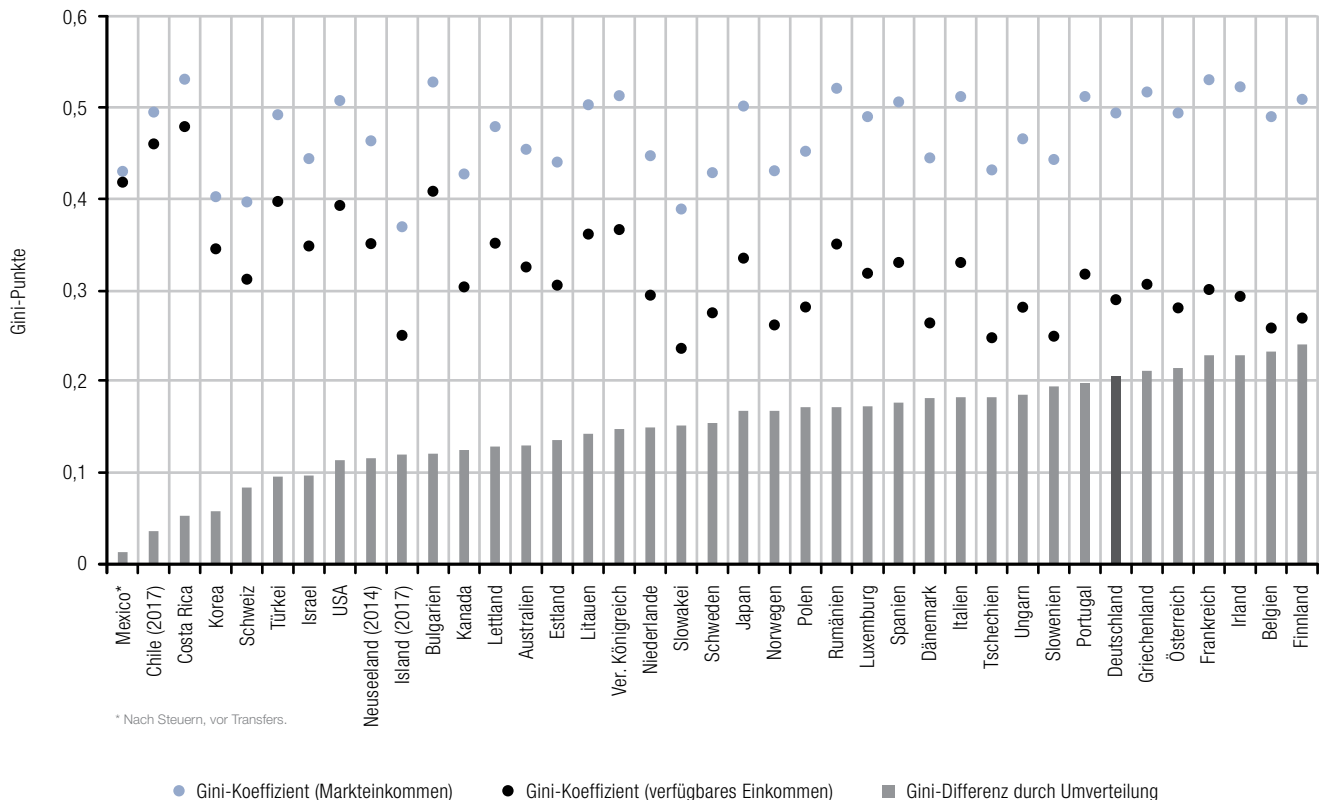
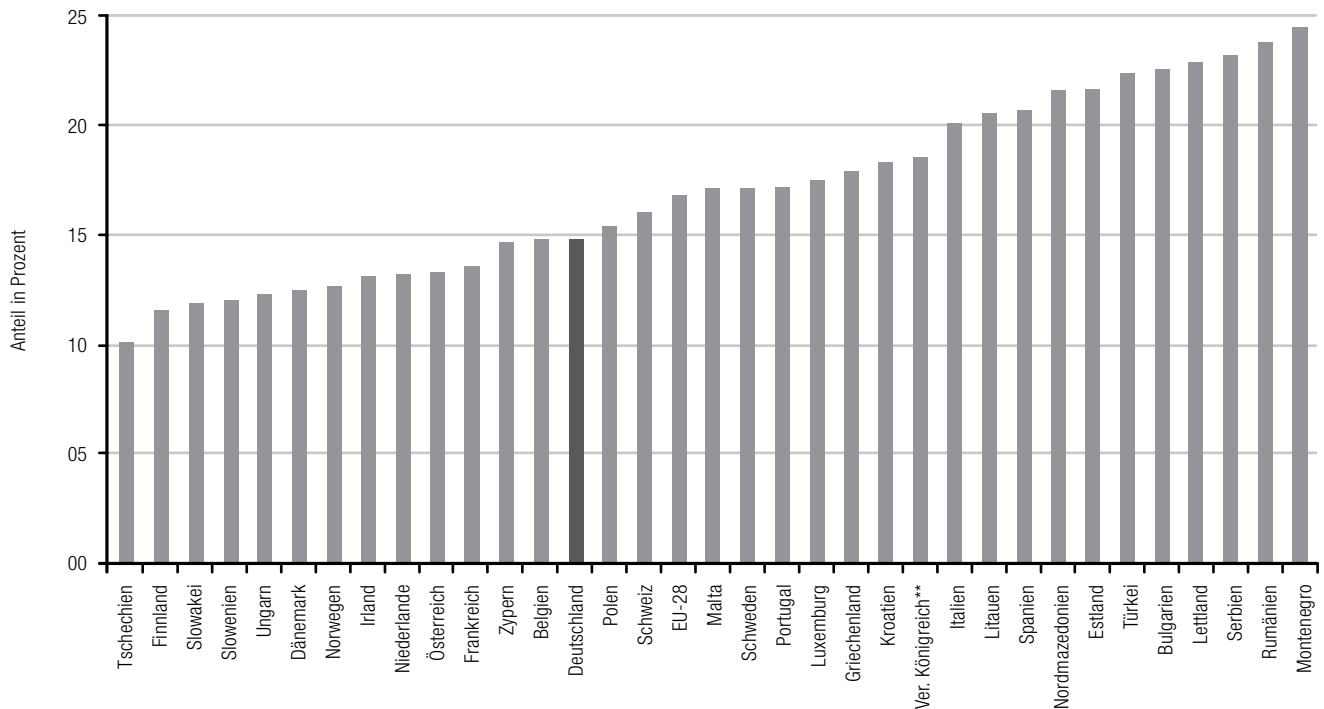


Abbildung 8:  
 Unterdurchschnittliches Armutsrisiko in Deutschland – Armutsrisikoquoten\* (2018) im europäischen Vergleich

Quelle: Eurostat (EU-SILC).



\* Anteil der Personen mit einem Nettoäquivalenzeinkommen, das im Jahr 2018 unterhalb von 60 Prozent des jeweiligen nationalen Medians der Nettoäquivalenzeinkommen liegt.

\*\* Letzter verfügbarer Wert für das Jahr 2017.

aneinkommens liegt (vgl. Abbildung 8). Mit einer Armutsrisikoquote<sup>86</sup> von knapp unter 15 Prozent im Jahr 2018 liegt Deutschland unterhalb des europäischen Durchschnitts und weist eine geringere Armutsrisikoquote auf als beispielsweise Schweden.

Verlässt man den Bereich der relativen Armutsmessung zugunsten von Indikatoren, die zur Messung von absoluter Armut entwickelt wurden, schneidet Deutschland im europäischen Vergleich ebenfalls gut ab. So ist der Anteil der Menschen, die unter erheblichen materiellen Entbehrungen zu leiden haben, in den letzten Jahren nicht nur kontinuierlich

auf 2,6 Prozent im Jahr 2019 gesunken (vgl. Abbildung 4), sondern er ist damit auch nur rund halb so hoch wie im europäischen Durchschnitt (5,5 Prozent).<sup>87</sup>

An dieser Stelle soll keineswegs behauptet werden, dass in Deutschland alles zum Besten stünde. Der international vergleichende Blick zeigt jedoch, dass es keinen Anlass gibt, das Ausmaß der in Deutschland statistisch gemessenen Armut und Ungleichheit pauschal zu skandalisieren. Wichtiger ist vielmehr eine konstruktive, zielorientierte Herangehensweise, um durch überlegte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen die Situation der Menschen weiter zu verbessern.

<sup>86</sup> Um die internationale Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wird an dieser Stelle auf die europäische Erhebung EU-SILC zurückgegriffen.

<sup>87</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2021), S. 10f.

## 4 Aktuelle Entwicklungen

Mit Blick auf aktuelle Entwicklungen werden derzeit vor allem zwei Einflussfaktoren hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Armut und Ungleichheit diskutiert: Zum einen das seit einigen Jahren extrem niedrige Zinsniveau, das zumindest partiell auf eine ausgesprochen expansive Geldpolitik der großen Notenbanken und damit nicht zuletzt der Europäischen Zentralbank als Reaktion auf die weltweite Finanzkrise zurückzuführen ist. Zum anderen werden die gravierenden ökonomischen Auswirkungen der Corona-Pandemie in den Blick genommen, die zu einem weltweiten Konjunkturerinbruch geführt hat und deren längerfristige Folgen noch nicht vollständig abgeschätzt werden können. In beiden Fällen ist die Lage derzeit eher unübersichtlich. An dieser Stelle sollen daher vor allem erste empirische Erkenntnisse sowie einige zentrale Überlegungen, die sich daraus ableiten lassen, skizziert werden.

### 4.1 Verteilungspolitische Auswirkungen der Corona-Pandemie

Es ist weitgehend unstrittig, dass der wirtschaftliche Einbruch aufgrund der Corona-Pandemie mit einem temporären, wenn nicht gar dauerhaften Wohlstandsverlust relativ zu einer Situation ohne Pandemie einhergeht. Insoweit scheint es vordergründig naheliegend zu sein, dass die Corona-Pandemie zu einem Anstieg der Armut führt. Weniger eindeutig stellt sich die Sachlage allerdings dar, wenn man nicht primär den absoluten Einkommens- bzw. Wohlstandsverlust betrachtet, sondern – wie häufig üblich – relative Armutsindikatoren heranzieht, also primär den Einfluss der Corona-Pandemie auf die Ungleichheit in den Blick nimmt. Dann kommt es zum einen auf die relativen Effekte der ökonomischen Krise an, also welche Gruppen besonders stark betroffen sind. Zum anderen ist es angesichts der zahlreichen staatlichen Hilfs-, Unterstützungs- und Rettungsmaßnahmen für Arbeitnehmer, Selbständige und Unternehmen keineswegs ausgemacht, dass sozial schwächere Gruppen unter Berücksichtigung des Steuer- und Transfersystems überproportional negativ betroffen sind und es dadurch zu einem Anstieg der Ungleichheit der Nettoein-

kommen kommt.<sup>88</sup> Simulationsrechnungen von Bruckmeier et al. (2020) auf Basis der Mikrodaten des ifo-Geschäftsklimaindex aus dem Herbst 2020 zeigen, dass aufgrund der Covid-19-Krise in allen Einkommensdezilen<sup>89</sup> mit einem deutlichen Rückgang der Bruttoerwerbseinkommen im Jahr 2020 in Deutschland zu rechnen ist – im Durchschnitt um 3 Prozent.<sup>90</sup> Auffällig dabei ist, dass einerseits das unterste Einkommensdezil mit einem Rückgang von über 4 Prozent am stärksten betroffen ist, andererseits aber auch im achten und neunten Einkommensdezil überdurchschnittliche Einkommensverluste von über 3 Prozent zu erwarten sind. Sowohl niedrig entlohnte Arbeitskräfte als auch die gutverdienende obere Mittelschicht sind demnach besonders vom Rückgang der Bruttoeinkommen betroffen. Insgesamt geht der Rückgang der Bruttoerwerbseinkommen mit einem leichten Anstieg der Ungleichheit einher.<sup>91</sup>

Allerdings ändert sich das Bild, wenn man die Auswirkungen des Steuer- und Transfersystems mitberücksichtigt und die verfügbaren Haushaltsnettoeinkommen betrachtet. Zum einen fällt der errechnete Einkommensrückgang bei den Erwerbstätigen mit nur noch 1,1 Prozent statt 3,0 Prozent deutlich niedriger aus. Berücksichtigt man darüber hinaus noch Sondermaßnahmen für einkommensschwache Haushalte und bezieht auch Haushalte ohne Erwerbstätige mit ein, so sinkt das verfügbare Haushaltsnettoeinkommen laut Bruckmeier et al. (2020) im Durchschnitt nur um 0,1 Prozent. Auffällig ist, dass sich die Effekte auf die Nettoeinkommen in Abhängigkeit vom betrachteten Einkommensdezil deutlich unterscheiden. Für die untersten beiden Einkommensgruppen ist mit positiven Effekten zu rechnen, die vor allem auf den Kinderbonus zurückzuführen sind, der nicht auf andere, bedarfsgeprüfte Transferleistungen angerechnet wird.<sup>92</sup> In den mittleren Einkommensdezilen ist im Durchschnitt mit keiner nennenswerten Veränderung der verfügbaren Einkommen im Jahr 2020 zu rechnen. Die Erwerbseinkommensverluste der besser verdienenden Dezile werden hingegen nicht vollständig kompensiert, so dass ihre verfügbaren Nettoeinkommen sinken. Angesichts dieser Simulationsergebnisse argumentieren Bruckmeier et al. (2020), dass die

88 Hervorzuheben sind insbesondere das ausgeweitete Kurzarbeitergeld, aber auch der einmalige Kinderbonus, die Erhöhung des Einkommensteuerfreibetrages für Alleinerziehende oder der erleichterte Zugang zu Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende. Vor allem letztere Maßnahmen richten sich dezidiert an einkommensschwache Haushalte; vgl. Bruckmeier et al. (2020).

89 Einkommensdezile unterteilen die nach dem äquivalenzgewichteten Einkommen angeordnete Untersuchungspopulation in zehn gleich große Gruppen. In ihrer Untersuchung ermitteln die Autoren für Haushalte im ersten Dezil ein äquivalenzgewichtetes Bruttoerwerbseinkommen von unter 1.428 Euro, während Haushalte im zehnten Dezil ein äquivalenzgewichtetes Bruttoerwerbseinkommen von mehr als 6.071 Euro monatlich aufweisen; siehe Bruckmeier et al. (2020), S. 2.

90 Die Autoren unterstellen für die Simulationsrechnungen, dass die Erholung der deutschen Wirtschaft einem V folgt und es zu keinen ausgeprägten zweiten oder dritten Infektionswellen kommt.

91 Vgl. Bruckmeier et al. (2020). Auch Beznoska/Niehues/Stockhausen (2021, 2020) kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Markteinkommen breiter Bevölkerungsschichten im Krisenjahr deutlich reduziert haben und – da vor allem Geringverdiener und Selbständige besonders betroffen seien – sich die Ungleichheit der Markteinkommen etwas erhöht haben dürfte.

92 Vgl. Bruckmeier et al. (2020).

Ungleichheit der verfügbaren Einkommen durch die Corona-Pandemie zumindest kurzfristig nahezu unverändert bleibt, aber keinesfalls zunimmt.<sup>93</sup> Das ist zugleich ein Beleg für die Wirksamkeit des deutschen Sozialstaates, der in konjunkturellen Krisen einen wichtigen Beitrag zur Einkommensstabilisierung leistet.<sup>94</sup>

Eine Analyse von Grabka (2021), die erste Auswirkungen des zweiten Lockdowns in der Corona-Pandemie anhand einer Datenerhebung im Januar und Februar 2021 miterfasst, beobachtet ebenfalls einen dämpfenden Effekt der Krise auf die Einkommensverteilung gemessen anhand der monatlichen Nettoeinkommen.<sup>95</sup> Während die Einkommen im unteren und mittleren Bereich der Einkommensverteilung auch Anfang 2021 weiter leicht gestiegen sind, waren sie im oberen Bereich der Verteilung – abgebildet durch das 90. Perzentil – leicht rückläufig. Ursächlich dafür dürften vor allem Einkommensverluste bei den Selbständigen gewesen sein. Bei allen anderen betrachteten Personengruppen stagnierten hingegen die Einkommen (Erwerbslose, Ruheständler und Arbeiter) oder nahmen sogar zu (Beamte und Angestellte).<sup>96</sup>

Was die längerfristigen Perspektiven angeht, wird es vor allem darauf ankommen, ob und wie schnell die negativen ökonomischen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Konjunktur und vor allem die Wachstumsdynamik kompensiert werden können. Davon wird es maßgeblich abhängen, ob sich der Arbeitsmarkt langfristig erholt und die dauerhaft kaum finanzierbaren staatlichen Unterstützungsmaßnahmen wie das Kurzarbeitergeld zurückgefahren werden können. Käme es beispielsweise im Zuge einer Insolvenzwelle zu einem deutlichen Verlust an Arbeitsplätzen und unternehmerischem Know-how, könnte dies die Beschäftigungschancen vieler Arbeitnehmer dauerhaft beeinträchtigen. Dies würde nicht nur die Entwicklung des allgemeinen Wohlstandsniveaus beeinträchtigen, sondern könnte auch – da Arbeitslosigkeit zu den zentralen Risikofaktoren für Armut zählt – zu einem Anstieg der Ungleichheit in der Zukunft führen.<sup>97</sup>

#### 4.2 Die Verteilungswirkungen einer expansiven Geldpolitik und niedriger Zinsen

Schon länger als die Corona-Pandemie wirkt sich die Niedrigzinspolitik der Zentralbanken auf die Wirtschaft aus. Mit Blick auf die Verteilungseffekte wird dabei die Befürchtung geäußert, dass niedrige Zinsen vor allem wohlhabenden Privathaushalten zugutekommen, so dass sich die Ungleichheit tendenziell erhöhen würde.<sup>98</sup> Dies gelte insbesondere, da die Zentralbanken nicht nur eine Absenkung, sondern auch eine Abflachung der Zinsstrukturkurve anstreben und mit ihren unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen, etwa dem Ankauf von Staatsanleihen und Vermögenswerten, auf die längerfristigen Zinsen zielen.

Grundsätzlich lassen sich mindestens drei Wirkungskanäle identifizieren, wie geldpolitische Maßnahmen die Einkommens- und Vermögensverteilung privater Haushalte beeinflussen können.<sup>99</sup> Erstens kann dies über den Kanal der Nettozinseinkommen, also die Höhe der Sparzinsen und Kreditkosten und deren Auswirkungen auf die privaten Einkommen geschehen: Während Nettoschuldner von niedrigen Zinsen profitieren, sinken für Nettosparer die Zinseinkommen. Zweitens übt der Vermögenspreiskanal einen Einfluss aus, der im Grunde die Kehrseite des ersten Kanals darstellt. Indem Zentralbanken Anleihen kaufen, steigt deren Kurs, während die Rendite sinkt. Über Ausweich- und Substitutionseffekte übertragen sich steigende Vermögenspreise auch auf andere Anlageklassen wie beispielsweise Aktien oder Immobilien. Der dritte Kanal wirkt indirekt über die Beeinflussung des Arbeitsmarktes bzw. die geldpolitische Stabilisierung des Konjunkturzyklus. Von dieser profitieren private Haushalte je nach ihrer Beschäftigungselastizität gegenüber konjunkturellen Schwankungen unterschiedlich stark.

In aktuellen Analysen argumentiert die Europäische Zentralbank, dass insgesamt nicht davon ausgegangen werden kann, dass niedrige Zinsen automatisch die Ungleich-

93 Ähnlich auch Beznoska/Niehués/Stockhausen (2021, 2020), die ebenfalls zu dem Ergebnis kommen, dass es aufgrund der stabilisierend wirkenden sozialen Sicherungssysteme nicht zu einem Anstieg der Ungleichheit der verfügbaren Einkommen kommt.

94 So auch Beznoska/Niehués/Stockhausen (2020).

95 Siehe Grabka (2021), S. 314f.

96 Siehe Grabka (2021), S. 314f.

97 Siehe Kapitel 3, Abbildung 6.

98 Beispielsweise führen niedrige (langfristige) Zinsen zu einem Anstieg der Vermögenspreise, von dem vor allem wohlhabende Vermögensbesitzer profitieren, während sich für traditionelle Kleinsparer der Vermögensaufbau durch die niedrigen Zinsen schwieriger darstellt.

99 Vgl. zum Folgenden Dossche/Slačálek/Wolszijk (2021).



heit erhöhen würden.<sup>100</sup> Entscheidend dafür sei vor allem der dritte Wirkungskanal über die Stabilisierung der Konjunktur. So würden vor allem Haushalte mit geringem Einkommen und tendenziell schlechteren Arbeitsmarktperspektiven in Rezessionen von geldpolitischen Lockerungen profitieren, was die wirtschaftliche Ungleichheit tendenziell verringere.<sup>101</sup> Hinsichtlich der ersten beiden – direkten – Wirkungskanäle sind die Ergebnisse allerdings weniger eindeutig. Während ärmere Haushalte von Zinssenkungen eher weniger stark tangiert werden, da sie kaum über nennenswerte Vermögenswerte verfügen, aber tendenziell auch nicht stark ver-

schuldet sind, hängen die Verteilungswirkungen für wohlhabendere Haushalte von ihrer jeweiligen Situation ab – nicht zuletzt der im Lebenszyklus. Während (jüngere und mittelalte) Haushalte der Mittelschicht von niedrigen Zinsen tendenziell profitieren dürften, da sie vielfach aufgrund des Erwerbs von Immobilieneigentum stark verschuldet sind, kommt es bei vermögenden Haushalten zu gegenläufigen Effekten. Während ihre laufenden Zinseinkommen angesichts niedriger oder gar negativer Zinsen erodieren, profitieren sie vom gegenläufigen Vermögenspreiseffekt bei Aktien, Anleihen und Immobilien.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Vgl. Dossche/Slačálek/Wolswijk (2021). Ähnlich auch Deutsche Bundesbank (2016).

<sup>101</sup> Vgl. Dossche/Slačálek/Wolswijk (2021), die argumentieren, dass die geldpolitische Lockerung der Europäischen Zentralbank zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosenquote führt, von dem Bezieher niedriger Einkommen besonders stark profitieren.

<sup>102</sup> Während in Ländern mit einer hohen Wohneigentumsquote sehr viele Haushalte von diesem Vermögenspreiseffekt (bei Immobilien) profitieren, so dass nur ein eher geringer Anstieg der Ungleichheit zu erwarten ist, könnte der Effekte auf die Ungleichheit in Deutschland angesichts der im internationalen Vergleich unterdurchschnittlichen Wohneigentumsquote stärker ausgeprägt sein.

## 5 Wirtschafts- und sozialpolitische Handlungsoptionen

Welche wirtschafts- und sozialpolitischen Schlussfolgerungen können aus der bisherigen Analyse der Armuts- und Verteilungsdiskussion gezogen werden?

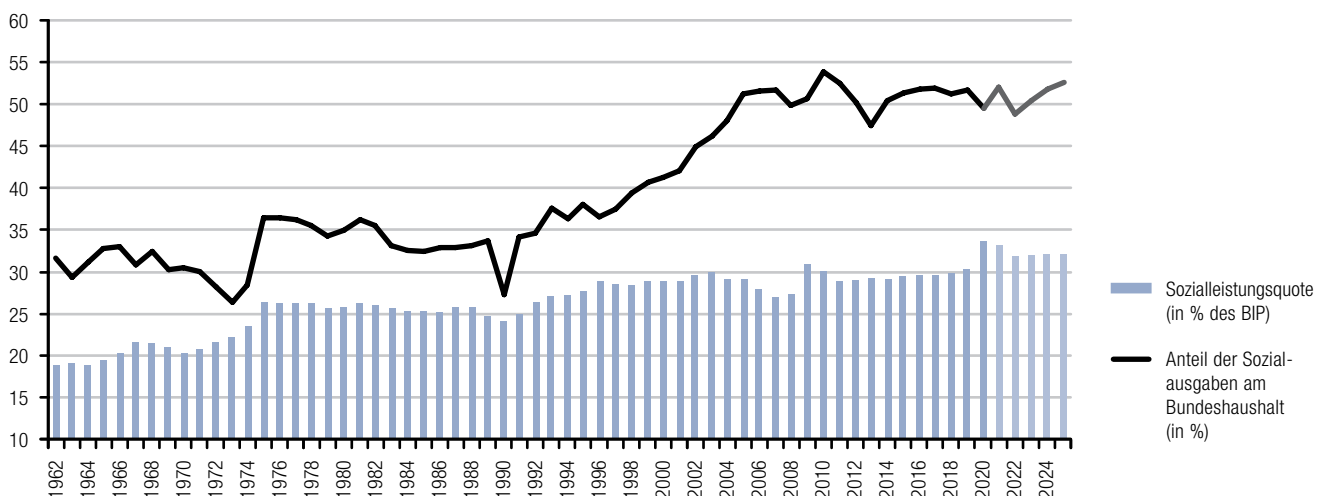
Erstens ist festzuhalten, dass sich die Lage besser darstellt, als in den zurückliegenden Jahren immer wieder behauptet bzw. befürchtet wurde. Die häufig fast schon reflexartig vorgebrachte Forderung nach mehr staatlicher Umverteilung als wichtigste und manchmal auch einzige sozialpolitische Maßnahme im Kampf gegen Armut und (übermäßige) Ungleichheit, springt daher in der Regel zu kurz. Weder ist in den letzten Jahren ein systematischer Anstieg der Armut und Ungleichheit in Deutschland zu beobachten, noch gibt es überzeugende Indizien für die immer wieder vorgebrachte Behauptung, dass es massive Kürzungen sozialpolitischer Leistungen gegeben habe.<sup>103</sup> Der Vorwurf des sozialen Kahlschlags gehört in das Reich der Märchen. Vielmehr ist das Gegenteil richtig: Deutschland verfügt über einen gut ausgebauten Sozialstaat, der das Ziel des sozialen Ausgleichs mit einem erheblichen Umverteilungsvolumen verfolgt. Die Sozialleistungsquote, also die Summe sämtlicher Sozialleistungen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, weist seit Jahrzehnten einen steigenden Trend auf und liegt heute mit über 30 Prozent fast doppelt so hoch wie in den 1960er-Jahren und auch deutlich höher als noch Anfang der 1990er-Jahre nach der

deutschen Wiedervereinigung (vgl. Abbildung 9). Wir geben als Gesellschaft also nicht nur absolut immer mehr Geld für „Soziales“ aus, sondern auch relativ zum erreichten Wohlstandsniveau. Noch markanter fällt der Anstieg des Anteils der Sozialausgaben am Bundeshaushalt aus – von unter 20 Prozent auf inzwischen über 50 Prozent. Dieser Teilindikator ist mit Blick auf das Umverteilungsvolumen aufgrund möglicher Verschiebepathologien zwischen den Sozialversicherungen und dem Bundeshaushalt für sich genommen zwar nur begrenzt aussagekräftig. Er illustriert aber die gestiegene Dominanz sozialpolitischer Ziele und Maßnahmen in der Bundespolitik – und als Kehrseite der Medaille die abnehmenden finanziellen Spielräume für andere wichtige Aufgabenbereiche der Politik, nicht zuletzt öffentliche Investitionen.

Von daher stellt sich derzeit weniger die Frage nach einer weiteren Ausweitung der Umverteilung, sondern eher die nach einer besseren Effizienz des Sozialstaates. Dabei gilt es auch, die nicht mehr aufzuhaltenden Herausforderungen des demographischen Wandels zu berücksichtigen, nicht zuletzt, was die bestenfalls eingeschränkte Zukunftsfähigkeit der umlagefinanzierten Sozialversicherungen im Status quo betrifft. Die Bevölkerungsalterung ist inzwischen so weit vorangeschritten, dass sich selbst mit mutigen Reformschritten weitere Beitragssatzerhöhungen in der Renten-, Kranken-

Abbildung 9: Zunehmende Dominanz der Sozialausgaben – Sozialleistungsquote (in Prozent des BIP) und Anteil der Sozialausgaben am Bundeshaushalt (1962–2025)

Quellen: BMAS (2021), Sozialbericht 2021; BMF (2021), Finanzbericht 2022.



103 Das betont auch Cremer (2018).

und Pflegeversicherung nicht vollständig vermeiden lassen werden.<sup>104</sup> Auch vor diesem Hintergrund erscheinen breit angelegte Steuererhöhungen zur Schaffung weiterer Umverteilungsspielräume angesichts der damit verbundenen zusätzlichen Belastungen für die Bürger eher kontraproduktiv. Zudem wäre eine einseitige Fokussierung auf höhere Transfers nur schwer mit dem Ideal eines aktivierenden und auf Teilhabe ausgerichteten Sozialstaats zu vereinbaren. Davon grundsätzlich zu unterscheiden sind effizienzorientierte Strukturformen im Steuer- und Transfersystem, für die es durchaus gute Gründe gibt.

Zweitens sprechen die empirischen Ergebnisse eine klare Sprache hinsichtlich der Bedeutung eines gut funktionierenden Arbeitsmarktes für den Kampf gegen Armut und soziale Ungleichheit. Ein hoher Beschäftigungsstand ist eine der wirksamsten Faktoren gegen die Gefahr, dauerhaft in Armut leben zu müssen. Trotz vieler Fortschritte in den zurückliegenden Jahren besteht hier weiterhin erheblicher Handlungsbedarf. Dies betrifft nicht nur die nach wie vor nicht ausreichend genutzten Potentiale für eine bessere Vereinbarung von Familie und Beruf. Ein zentrales Hindernis für mehr Beschäftigung ist zudem im vielfach unsystematischen Nebeneinander zahlreicher sozialpolitischer Instrumente und steuerrechtlicher Regelungen zu sehen. Grenzbelastungen bzw. Transferentzugsraten von bis zu 100 Prozent – in einzelnen Konstellationen sogar darüber –, wie sie für viele Haushaltskonstellationen im unteren und mittleren Einkommensbereich zu beobachten sind, machen die Aufnahme bzw. Ausweitung einer Erwerbstätigkeit häufig unattraktiv und lassen es für die Menschen zumindest kurzfristig rational erscheinen, Transferleistungen stärker als notwendig in Anspruch zu nehmen. Dieses Problem ist seit langem bekannt,<sup>105</sup> allerdings nicht ganz einfach zu lösen, insbesondere da dazu erhebliche, ressortübergreifende Reformanstrengungen notwendig wären.

Drittens bedarf es weiterer Verbesserungen im Bildungssystem. In jungen Jahren werden wichtige Weichenstellungen für den weiteren (ökonomischen) Verlauf des Lebens vorgenommen. Versäumnisse in dieser Phase des Lebenszyklus in Form nicht vorhandener oder nicht genutzter Bildungschancen lassen sich im weiteren Verlauf nur noch mit Mühe korrigieren. Gute Bildung ist, neben ihrem individuellen und gesellschaftlichen Wert an sich, unter ökonomischen Gesichtspunkten vor allem die Eintrittskarte in ein erfolgreiches Erwerbsleben. Ein gut ausgebautes Bildungssystem, das allen Kindern und Jugendlichen gleichwertige Bildungschan-

cen bietet, ist daher ein wichtiger Faktor, Armutsrisiken über den Lebenszyklus zu verringern. Die empirischen Erkenntnisse zum starken Einfluss des Bildungsniveaus auf das Lebenseinkommen und das Risiko, arbeitslos zu sein, sprechen eine eindeutige Sprache. Das Versprechen der Sozialen Marktwirtschaft, „Wohlstand für alle“ zu generieren, wird sich in einem rohstoffarmen Land wie Deutschland gerade angesichts der voranschreitenden Globalisierung und Digitalisierung nicht ohne ein hervorragendes Bildungssystem halten lassen.

Nimmt man die Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft ernst, muss es viertens auch immer wieder darum gehen, auf allen Märkten einen ausreichenden Wettbewerb sicherzustellen. Auf den ersten Blick scheint diese Forderung aus sozialpolitischer Perspektive eher ein Nebenschauplatz zu sein. Allerdings sollte die Bedeutung einer wirksamen Wettbewerbspolitik nicht unterschätzt werden – weder für die Wohlstandsentwicklung insgesamt noch für Verteilungsfragen. Offene und kompetitive Märkte fördern nicht nur Innovationen und wirtschaftliches Wachstum, sie begrenzen vor allem auch die Möglichkeiten alteingesessener Marktteilnehmer, leistungslos hohe Renditen zu erzielen. Darüber hinaus sind sie eine wichtige Voraussetzung dafür, dass sich neue Marktteilnehmer etablieren können.<sup>106</sup>

Gelingt es durch die skizzierten Maßnahmen, Armutsrisiken während der Erwerbsphase zu senken, wird sich als Konsequenz auch das immer wieder befürchtete Problem einer zukünftig zunehmenden Altersarmut besser eingrenzen lassen. Angesichts der eingeschränkten Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rente aufgrund des demographischen Wandels erscheint es darüber hinaus allerdings unabdingbar, auf stärkere Altersvorsorgeaktivitäten der Menschen zu dringen. Die staatliche Rente allein wird den erreichten Lebensstandard im Alter nicht dauerhaft sichern können.

Und schließlich täten Teile der Politik und der meinungsbildenden Interessengruppen gut daran, die soziale Lage in Deutschland nicht permanent zu skandalisieren und „kaputt zu reden“, um daraus eigene Vorteile zu ziehen. Weder existiert ein eindimensionales Armutsproblem, noch können einfache, auf mehr Umverteilung zielende Konzepte überzeugen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass in der Bevölkerung Erwartungen geweckt werden, die am Ende des Tages nicht erfüllt werden können. So steigt lediglich die Politikverdrossenheit. Zudem lenken ideologisch angehauchte Scheindiskussionen von den eigentlichen Problemen und Missständen ab.

104 Ein vollständiger Umbau der umlagefinanzierten Sozialversicherungen hin zu kapitalgedeckten Systemen ist weder notwendig noch aufgrund von Pfadabhängigkeiten sinnvoll möglich.

105 Vgl. exemplarisch Schöb (2020), Buhlmann/Löffler/Peichl (2018) oder Meister (2009).

106 So bezeichnete bereits Franz Böhm, einer der ordoliberalen Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft, den Wettbewerb als „das großartigste und genialste Entmachtungsinstrument der Geschichte“, vgl. Böhm (1961), S. 22.

## Literatur

- Apolte, Thomas** (2009), Armutsatlas: Effekthascherei ist der Sache nicht dienlich, *Wirtschaftliche Freiheit – Das ordnungspolitische Journal* vom 21.05.2009.
- Berthold, Norbert und Jupp Zenzen** (2010), Armutsatlas – Armutszeugnis der sozialpolitischen Kartographie, *Wirtschaftsdienst*, Heft 1/2010, S. 48-53.
- Beste, Jonas und Mark Trappmann** (2021), Die materielle Versorgung von Hartz-IV-Haushalten hat sich in den letzten Jahren etwas verbessert, deren relative Einkommenssituation nicht, *IAB-Forum* 17. Februar 2021, <https://www.iab-forum.de/die-materielle-versorgung-von-hartz-iv-haushalten-hat-sich-in-den-letzten-jahren-verbessert-deren-relative-einkommenssituation-nicht/>, abgerufen am 24.01.2022.
- Beznoska, Martin; Niehues, Judith und Maximilian Stockhausen** (2021), Verteilungsfolgen der Corona-Pandemie: Staatliche Sicherungssysteme und Hilfsmaßnahmen stabilisieren soziales Gefüge, *Wirtschaftsdienst*, Heft 1/2021, S. 17-21.
- Beznoska, Martin; Niehues, Judith und Maximilian Stockhausen** (2020), Stabil durch die Krise? Verteilungsfolgen der Corona-Pandemie – eine Mikrosimulationsanalyse, *IW-Report* 65/2020, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2021), Lebenslagen in Deutschland – Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Böhm, Franz** (1961), Demokratie und ökonomische Macht, in: Institut für ausländisches und internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Frankfurt (Hrsg.), *Kartelle und Monopole im modernen Recht. Beiträge zum übernationalen und nationalen europäischen und amerikanischen Recht*, erstattet für die internationale Kartellrechts-Konferenz in Frankfurt am Main im Juni 1960, Karlsruhe, S. 1-24.
- Bönke, Timm; Grabka, Markus M.; Schröder, Carsten und Edward N. Wolff** (2020), A Head-to-Head Comparison of Augmented Wealth in Germany and the United States, *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 122(3), S. 1140-1180.
- Bönke, Timm; Grabka, Markus M.; Schröder, Carsten; Wolff, Edward N. und Lennard Zyska** (2019), The Joint Distribution of Net Worth and Pension Wealth in Germany, *Review of Income and Wealth*, Vol. 65(4), S. 834-871.
- Brenke, Karl** (2018), Armut: vom Elend eines Begriffs, *Wirtschaftsdienst*, 98. Heft 4/2018, S. 260-266.
- Bruckmeier, Kerstin; Peichl, Andreas; Popp, Martin; Wiemers, Jürgen und Timo Wollmershäuser** (2020), Covid-19-Krise: Für das Jahr 2020 ist mit keinem Anstieg der Einkommensungleichheit in Deutschland zu rechnen, *ifo-Schnelldienst digital* 16/2020, vom 10. Dezember 2020.
- Calderón, Mariano; Niehues, Judith und Maximilian Stockhausen** (2020), Wie verteilt sich der Wohlstand in Deutschland? Eine kombinierte Betrachtung von Einkommen und Vermögen, *IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung*, Jg. 47, Heft 3/2020, S. 39-60, <http://dx.doi.org/10.2373/1864-810X.20-03-03>.
- Cremer, Georg** (2019), Fallstricke der Armutsdebatte, *ifo-Schnelldienst*, 72. Jg., Heft 10/2019, S. 27-33.
- Cremer, Georg** (2018), Deutschland ist gerechter, als wir meinen. Eine Bestandsaufnahme, München.
- Cremer, Georg** (2017), Armut in Deutschland – Wer ist arm? Was läuft schief? Wie können wir handeln?, 2. Aufl., München.
- Deutsche Bundesbank** (2019), Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2017, *Monatsbericht* 4/2019, S. 13-44.
- Deutsche Bundesbank** (2017), Die Studie zur wirtschaftlichen Lage privater Haushalte (PHF), Frankfurt.
- Deutsche Bundesbank** (2016), Verteilungseffekte der Geldpolitik, *Monatsbericht* 9/2016, S. 15-38.
- Dossche, Maarten; Slačálek, Jiří und Guido Wolswijk** (2021), Geldpolitik und Ungleichheit, *EZB Wirtschaftsbericht* 2/2021, Frankfurt, S. 100-125.
- Felbermayr, Gabriel; Battisti, Michele und Sybille Lehwald** (2016), Einkommensungleichheit in Deutschland, Teil 1: Gibt es eine Trendumkehr?, *ifo-Schnelldienst*, 69. Jg., Heft 13/2016, S. 28-37.
- Feld, Lars P. und Christoph M. Schmidt** (2016), Jenseits der schrillen Töne: Elemente für eine rationale Diskussion über die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen in Deutschland, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 17, Heft 2, S. 188-205.
- Gewirtz, Paul** (1996), On „I Know It When I See It“, *Yale Law Journal*, Vol. 105(4), S. 1023-1047.
- Goebel, Jan und Peter Krause** (2021), Einkommensentwicklung

– Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik, in: Statistisches Bundesamt (Destatis); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BfB) (Hrsg.), Datenreport 2021 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 229-244.

**Grabka, Markus M.** (2021), Einkommensungleichheit stagniert langfristig, sinkt aber während der Corona-Pandemie leicht, DIW-Wochenbericht, 88. Jg., Heft 18/2021, S. 308-316.

**Grabka, Markus M. und Christoph Halbmeier** (2019), Vermögensungleichheit in Deutschland bleibt trotz deutlich steigender Nettovermögen anhaltend hoch, DIW-Wochenbericht, 86. Jg., Heft 40/2019, S. 735-745.

**Groh-Samberg, Olaf und Jan Goebel** (2007), Armutsmessung im Zeitverlauf: Indirekte und direkte Armutsindikatoren im Vergleich, Wirtschaftsdienst, Heft 6/2007, S. 397-403.

**Hochgürtel, Tim und Bettina Sommer** (2021), Lebensformen in der Bevölkerung und Kinder, in: Statistisches Bundesamt (Destatis); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BfB) (Hrsg.), Datenreport 2021 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 51-64.

**Hufe, Paul; Peichl, Andreas und Marc Stöckli** (2018), Ökonomische Ungleichheit in Deutschland – ein Überblick, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 19, Heft 3, S. 185-199.

**Kleimann, Rolf; Biewen, Martin; Sturm, Miriam; Peichl, Andreas; Späth, Jochen; Laub, Natalie et al.** (2020): Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland, Begleitforschungsbericht zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

**Kott, Kristina** (2021), Armutsgefährdung und materielle Entbehrung, in: Statistisches Bundesamt (Destatis); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BfB) (Hrsg.), Datenreport 2021 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 222-228.

**Kugler, Franziska und Ludger Wößmann** (2019), Bildungserträge, in: Köller, Olaf; Hasselhorn, Marcus; Hesse, Friedrich W.; Maaz, Kai; Schrader, Josef; Solga, Heike; Spieß, C. Katharina und Karin Zimmer (Hrsg.), Das Bildungswesen in Deutschland: Bestand und Potenziale, Bad Heilbrunn, S. 231-261.

**Meister, Wolfgang** (2009), Neuer Kinderzuschlag, Wohngeldreform, höhere Hartz-IV-Regelsätze: Insbesondere für Familien deutliche Einkommenssteigerungen, ifo-Schnelldienst, 62. Jg., Heft 16/2009, S. 19-31.

**Milanovic, Branko** (2016), Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization, Cambridge, Mass.

**Niehues, Judith** (2017), Einkommensentwicklung, Ungleichheit und Armut: Ergebnisse unterschiedlicher Datensätze, IW-Trends, 44. Jg., Heft 3, S. 117-135.

**Niehues, Judith und Maximilian Stockhausen** (2020a), Steigende Einkommen, sinkende Sorgen – die Zeit vor Corona, Wirtschaftsdienst, Heft 4/2020, S. 237-241.

**Niehues, Judith und Maximilian Stockhausen** (2020b), Ungleichheit(en), ein bekanntes Phänomen?, ifo-Schnelldienst, 73. Jg., Heft 2/2020, S. 3-6.

**Moatsos, Michail** (2021), Global Extreme Poverty: Present and Past Since 1820, in: OECD (2021), How Was Life? Volume II: New Perspectives on Well-being and Global Inequality Since 1820, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3d96efc5-en>, abgerufen am 24.01.2022.

**Peichl, Andreas** (2020), Die Macht der Zahlen: Ein kritischer Blick auf die Quantifizierung von Ungleichheit, ifo-Schnelldienst, 73. Jg., Heft 2/2020, S. 6-9.

**Peichl, Andreas und Marc Stöckli** (2018), Ungleichheit und Umverteilung in Deutschland: Trends und Handlungsoptionen, ifo-Schnelldienst, 71. Jg., Heft 15/2018, S. 18-22.

**Peichl, Andreas; Buhlmann, Florian und Max Löffler** (2017), Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem: Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

**Pieper, Jonas; Rock, Joachim; Schneider, Ulrich und Wiebke Schröder** (2021), Armut in der Pandemie – Der Paritätische Armutsbericht 2021, herausgegeben vom Paritätischen Gesamtverband, Berlin.

**Pieper, Jonas; Schneider, Ulrich und Wiebke Schröder** (2020), Gegen Armut hilft Geld – Der Paritätische Armutsbericht 2020, herausgegeben vom Paritätischen Gesamtverband, Berlin.

**Piopiunik, Marc; Kugler, Franziska und Ludger Wößmann**

(2017), Einkommenserträge von Bildungsabschlüssen im Lebensverlauf: Aktuelle Berechnungen für Deutschland, ifo-Schnelldienst, 70. Jg., Heft 7/2017, S. 19-30.

**Piketty, Thomas** (2013), *Le Capital au XXIe siècle*, Paris.

**Raddatz, Guido** (2012), Chancengerechtigkeit, Bildung und Soziale Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 118, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

**Raffelhüsch, Bernd; Bahnsen, Lewe; Kohlstruck, Tobias; Seuffert, Stefan und Florian Wimmesberger** (2021), Was kann sich der ehrbare Staat noch leisten? Corona, Schulden – und noch eine Pflegereform?, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 154, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

**Raffelhüsch, Bernd und Stefan Seuffert** (2020), Ehrbarer Staat? Wege und Irrwege der Rentenpolitik im Lichte der Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 148, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

**Roser, Max und Esteban Ortiz-Ospina** (2013/2019), Global Extreme Poverty, veröffentlicht online auf OurWorldInData.org, <https://ourworldindata.org/extreme-poverty>, abgerufen am 24.01.2022.

**Röttger, Christof; Weber, Brigitte und Enzo Weber** (2020), Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten, 3.9.2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, [http://doku.iab.de/arbeitsmarkt/Qualo\\_2020.pdf](http://doku.iab.de/arbeitsmarkt/Qualo_2020.pdf).

**Schöb, Ronnie** (2020), Eine neue solidarische Grundsicherung, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 21, Heft 2, S. 162-184.

**Schröder, Carsten; Bartels, Charlotte; Göbler, Konstantin; Grabka, Markus M. und Johannes König** (2020), MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohem Vermögen geschlossen – Konzentration höher als bisher ausgewiesen, DIW-Wochenberichte, 87. Jg., Heft 29/2020, S. 511-521.

**Sen, Amartya** (1983), Poor, Relatively Speaking, Oxford Economic Papers, Vol. 35, Nr. 2, S. 153-169.

**Statistisches Bundesamt** (2021), Nachhaltige Entwicklung in Deutschland: Indikatorenbericht 2021, Wiesbaden.

**Stelter, Daniel** (2020), Ungerechtes Deutschland? – Ein tieferer Blick auf die Daten, Blog-Beitrag vom 14.03.2020, <https://think-beyondtheobvious.com/ungerechtes-deutschland-ein-tieferer-blick-auf-die-daten/>, abgerufen am 24.01.2022.

**SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2021), Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/22, Wiesbaden.

**SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/21, Wiesbaden.

**SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2019), Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden.

**SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2018), Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/19, Wiesbaden.

**SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2017), Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2017/18, Wiesbaden.

**Spannagel, Dorothee und Katharina Molitor** (2019), Einkommen immer ungleicher verteilt, WSI-Verteilungsbericht 2019, WSI Report Nr. 53, Oktober 2019, Hans-Böckler-Stiftung.

**Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages** (2016), Die Verwendung des relativen und absoluten Armutsbegriffs, Sachstand WD 6 – 3000 – 131/16, Berlin.

**Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen** (2017), Einkommensungleichheit und soziale Mobilität, herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen, Februar 2017, Berlin.



## Executive Summary

Die Diskussion über **Armut und soziale Ungleichheit** in Deutschland hat in den zurückliegenden Jahren markant **an Intensität gewonnen**. Ungeachtet der bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie guten wirtschaftlichen Rahmendaten, einer zunehmenden Beschäftigung und steigender Einkommen hat sich in weiten Teilen der Öffentlichkeit das einseitige Narrativ verfestigt, dass die Armut in Deutschland stetig zunehme, immer mehr Menschen von Wohlstandsgewinnen ausgeschlossen würden und der Staat diese Entwicklung mit seiner Politik mindestens verstärkt, wenn nicht gar mit ausgelöst habe. Doch geben die vorgebrachten und nicht selten durch **mediale Zuspitzung dramatisierten Befunde** über vermeintliche Gerechtigkeitsdefizite tatsächlich ein zutreffendes Bild der Realität? Und wie sind die daraus von einschlägigen Interessengruppen, aber auch Teilen der Politik abgeleiteten sozialpolitischen Forderungen zu bewerten, dass der **Staat als Reparaturbetrieb** einspringen und mit **höheren Steuern** und **großzügigeren Sozialtransfers** mehr Verteilungsgerechtigkeit herstellen sollte?

Versucht man, das Ausmaß von Armut und sozialer Ungleichheit empirisch zu erfassen, wird schnell klar, dass es den einen Königsweg nicht gibt. Vielmehr gilt es, zahlreiche **Probleme** zu lösen und **Fallstricke** zu umgehen. Schon die Frage, wie Armut am sinnvollsten definiert werden kann, ist alles andere als eindeutig. Betrachtet man beispielsweise nur die Einkommen oder auch die Vermögen? Und was ist mit dem für den wirtschaftlichen Erfolg zentralen Humankapital? Je nach gewähltem **Armutskonzept** resultieren zudem gänzlich unterschiedliche Befunde. Der in entwickelten Ländern zumeist verwendete **relative Armutsbegriff** definiert Armut im Verhältnis zum mittleren Einkommen und zielt damit primär auf die gesellschaftliche Ungleichheit ab. Die Frage, ob Menschen ihre elementaren Grundbedürfnisse decken können, bleibt bei dieser Betrachtung weitgehend unbeantwortet. Dieser Aspekt steht stärker im Fokus des **absoluten Armutsbegriffs**, der vor allem für Entwicklungs- und Schwellenländer Anwendung findet, in Industrieländern die gemessene Armut aber de facto verschwinden ließe. Zum willkürlichen Spielball der Politik kann das empirisch ermittelte Ausmaß von Armut werden, wenn man es anhand politischer Vorgaben misst und etwa die – über das Transferriveau politisch steuerbare – Empfängerzahl staatlicher Grundsicherungsleistungen als Indikator heranzieht. Aber auch im Rahmen der beiden ersten Armutskonzepte bestehen einige **Spielräume, die Ergebnisse im gewünschten Licht erscheinen zu lassen**: Dies gilt vor allem für die verwendeten **Armutskennzahlen**, aber auch hinsichtlich der Abgrenzung, Erfassung und Aggregation der **Daten**.

Verschafft man sich einen umfassenderen Eindruck von der Armuts- und Ungleichheitsentwicklung in Deutschland und berücksichtigt bei der Interpretation der Daten auch strukturelle Veränderungen, exogene Schocks und temporäre Sondereffekte wie beispielsweise die stark gestiegene (Flucht)Migration nach Deutschland, zeigt sich ein Bild, das nur wenig mit dem vielfach postulierten massiven Auseinanderdriften der Gesellschaft und wachsender Armut zu tun hat. Vor allem das letzte Jahrzehnt ist überwiegend durch eine **positive Entwicklung** charakterisiert: Einerseits haben sich **Ungleichheitsindikatoren und Armutsrisikoquoten kaum verändert**, andererseits gab es aber einen eindeutigen **Rückgang bei der Zahl der von materieller Deprivation Betroffenen** sowie eine **sinkende Zahl von Grundsicherungsempfängern**. Ersten Erkenntnissen zufolge haben auch die einschneidenden ökonomischen Folgen der Corona-Pandemie im Durchschnitt nicht zu einem Anstieg der Ungleichheit in Deutschland geführt – nicht zuletzt dank gut ausgebauter sozialer Sicherungssysteme. Der Blick über den nationalen Tellerrand hinaus bestätigt nicht nur das positive Gesamtbild, sondern auch das hohe deutsche Umverteilungsniveau.

Von daher besteht aktuell kein Handlungsbedarf, diskretionär durch höhere Steuern zusätzliche sozialpolitische Verteilungsspielräume zu schaffen und das Umverteilungsvolumen insgesamt weiter zu erhöhen. Ohnehin wird die unaufhaltsam voranschreitende **Bevölkerungsalterung** die Sozialausgaben in den kommenden Jahren überproportional steigen lassen und zu höheren finanziellen Belastungen für die Arbeitnehmer führen. Auch vor diesem Hintergrund sollte der Fokus darauf liegen, den **Sozialstaat effizienter zu machen**, staatliche Hilfen wirkungsvoller und zielgerichteter auszugestalten und vor allem schädliche Nebenwirkungen und Fehlanreize, gerade auch im Hinblick auf die immer wieder mit hohen Transferentzugsraten einhergehende Schwächung von Arbeitsanreizen, abzumildern. Neben einem gut **funktio-nierenden Arbeitsmarkt** – Arbeitslosigkeit ist mit das größte Armutsrisiko – kommt dem **Bildungssystem eine entscheidende Rolle im Kampf gegen Armut** zu. Gute Bildung ist die Eintrittskarte in ein erfolgreiches Erwerbsleben. Gleichwertige Bildungschancen für alle Kinder und Jugendlichen sind daher ein wichtiges Element, Armutsrisiken über den Lebenszyklus zu verringern. Die empirischen Daten zum starken Einfluss des Bildungsniveaus auf das Lebensinkommen und das Risiko, arbeitslos zu sein, sprechen eine eindeutige Sprache. Die **beste Sozialpolitik ist diejenige, die Armut erst gar nicht entstehen lässt**.