

Spannagel, Dorothee; Brülle, Jan

Research Report

Weniger Umverteilung: Warum der Sozialstaat schlechter vor Armut schützt

WSI Report, No. 99

Provided in Cooperation with:

The Institute of Economic and Social Research (WSI), Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Spannagel, Dorothee; Brülle, Jan (2025) : Weniger Umverteilung: Warum der Sozialstaat schlechter vor Armut schützt, WSI Report, No. 99, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/314440>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

WENIGER UMVERTEILUNG

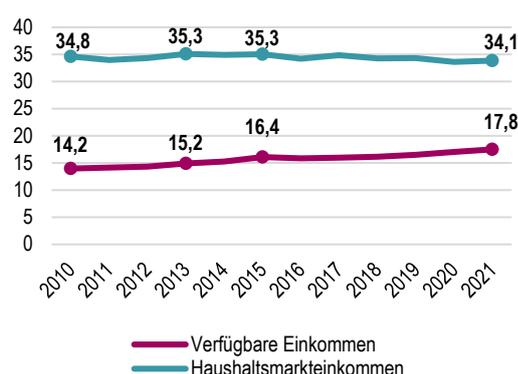
Warum der Sozialstaat schlechter vor Armut schützt

Dorothee Spannagel, Jan Brülle

Die Dekade 2010 bis 2019 war ein Jahrzehnt mit starkem Wirtschaftswachstum: Löhne und Gehälter stiegen deutlich an, Erwerbslosigkeit sank auf ein sehr niedriges Niveau. Gleichzeitig lässt in diesem Zeitraum die Umverteilungskraft des Steuer- und Transfersystems deutlich nach. Die hohe Ungleichheit der auf dem Arbeitsmarkt erzielten Markteinkommen wird zunehmend weniger durch Steuern und Transferzahlungen abgemildert. Zugleich sind staatliche Transfereinkommen, allen voran die Rente, immer weniger in der Lage, Menschen tatsächlich vor Armut zu schützen. Für die Individuen wie auch für die Gesellschaft als Ganzes bleibt das nicht folgenlos.

Entwicklung der Armutsquote vor und nach Steuern und Transfers

Angaben in Prozent



Armutsquote

Anteil der Personen, die in Haushalten mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens leben. Gewichtungsfaktoren für 2021 sind vorläufig

Quelle: SOEP v39, eigene Berechnungen

INHALT

1	Einleitung	3
2	Umverteilung in Deutschland: Ein Überblick	4
3	Daten und Methoden	7
4	Erwartungen und Bewertungen zu Umverteilung	9
5	Entwicklung der Umverteilung seit 2010	10
6	Die Absicherung sozialer Risiken im Lebensverlauf	13
7	Fazit	15

AUTOR*INNEN



Foto: S. Petrat

Dr. Dorothee Spannagel

Referat: Verteilungsanalyse und Verteilungspolitik
dorothee-spannagel@boeckler.de



Foto: S. Petrat

Dr. Jan Brülle

bis Januar 2025 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Referat
Verteilungsanalyse und Verteilungspolitik

Für kritische Kommentare geht unser Dank an Florian Blank.

1 EINLEITUNG

Nach einem wirtschaftlich erfolgreichen Jahrzehnt zwischen 2010 und 2019, waren die vergangenen Jahre durch Krisen geprägt: Corona, der russische Angriffskrieg in der Ukraine, Preissteigerungen und eine anhaltende wirtschaftliche Stagnation. Gleichzeitig haben Einkommensungleichheit und Armut in den vergangenen Jahren Höchststände erreicht. Die multiplen, sich überlagernden Krisen haben nicht nur zu sehr unmittelbaren und realen Einschränkungen für viele Menschen geführt, sie haben auch dazu beigetragen, dass viele Menschen in Bezug auf ihre wirtschaftliche Situation zunehmend verunsichert sind (Spannagel/Brülle 2024). In aktuellen Umfragen geben 40 Prozent das Thema „soziale Gerechtigkeit“ als eines der wichtigsten Themen für ihre Wahlentscheidung bei der Bundestagswahl an, knapp hinter den Themen „Frieden/Sicherheit“ und „Wirtschaft“ (Forschungsgruppe Wahlen 2025).

Sowohl für das Ausmaß an Ungleichheit und Armut als auch für die Absicherung von Risiken in kritischen Lebensphasen und wirtschaftlichen Krisen kommt dem Sozialstaat eine besondere Rolle zu. Gleichzeitig ist der politische Diskurs teilweise von der Vorstellung geprägt, sozialstaatliche Leistungen und Umverteilung hätten überhandgenommen. Vor diesem Hintergrund untersuchen wir im vorliegenden Report, welche Rolle staatliche Umverteilung durch Steuern und Transfers für das Niveau und die Entwicklung der Einkommensungleichheit und der Armut in der letzten Dekade gespielt hat. Wie lässt sich erklären, dass die Einkommen trotz wirtschaftlich positiver Entwicklung und steigenden Löhnen bis 2019 so stark auseinandergedriftet sind? Und wie gut sind Menschen in Deutschland gegen Armut und soziale Risiken tatsächlich abgesichert? Wer profitiert besonders von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und für wen sind sie systematisch unzureichend?

Auch in den Wahlprogrammen der Parteien für die vorgezogene Bundestagswahl zeigt sich, was für eine starke Bedeutung die Themen Umverteilung und soziale Sicherung aktuell haben und wie groß die Bandbreite der Politikangebote zu diesem Thema ist. Die zahlreichen Forderungen zu Bürgergeld, Steuerentlastungen oder Klimageld haben nach Berechnungen des ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung) sehr unterschiedliche Konsequenzen für die Entwicklung von Ungleichheit und Armut (Stichnoth/Hesbaker 2025): Werden vor allem Hochverdienende entlastet (wie etwa von der FDP, Union sowie der AfD gefordert), so trägt dies zu höherer Ungleichheit und Armut bei, während höhere Transferleistungen für Niedrigverdienende oder entsprechende Steuerentlastungen, wie sie bei den Grünen, der Linkspartei und teilweise der SPD im Wahlprogramm stehen, den gegenläufigen Effekt hätten.

Wir werfen im vorliegenden Report einen Blick auf den Status quo und die Entwicklungen, die in Deutschland zwischen 2010 und 2021 stattgefunden haben: Der folgende Abschnitt gibt zunächst einen Überblick über das deutsche Steuer- und Transfersystem und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der vergangenen eineinhalb Jahrzehnte (Abschnitt 2). Danach stellen wir unsere Datenbasis und das methodische Vorgehen dar (3). In den anschließenden Abschnitten zeigen wir Ergebnisse zu den Erwartungen und Einschätzungen der Menschen zu Sozialstaat und sozialer Ungleichheit (4), der realen Entwicklung von Umverteilung und ihrer armutsschützenden Wirkung (5) und der Rolle des Steuer- und Transfersystems bei der Absicherung gegen soziale Risiken im Lebensverlauf (6). Unsere Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen stellen wir abschließend in einem Fazit vor (7).

2 UMVERTEILUNG IN DEUTSCHLAND: EIN ÜBERBLICK

Wie hat sich im letzten Jahrzehnt die staatliche Umverteilung der Einkommen in Deutschland entwickelt? Diese Frage steht an der Schnittstelle zweier Politikfelder: Der Sozialpolitik auf der einen und der Steuerpolitik auf der anderen Seite. Sozialpolitik dient der Umverteilung in unterschiedlichen Dimensionen: „a) zwischen Haushalten unterschiedlich hoher Einkommen, b) zwischen Trägern unterschiedlich hoher Risiken und c) zwischen Haushalten unterschiedlicher Größe“ (Althammer et al. 2021, S.429). Damit umfasst Sozialpolitik weitaus mehr Dimensionen als nur Einkommen, auch Sachleistungen oder Elemente der sozialen Infrastruktur gehören dazu. Im Ergebnis wird immer die reine Marktverteilung der Einkommen durch Umverteilung korrigiert, insbesondere wenn der Ausfall von Einkommen ausgeglichen werden soll (Bäcker et al. 2020, S.76; Boeckh et al. 2017). Allerdings zielen sozialpolitische Maßnahmen im Kern nicht notwendigerweise auf die Umverteilung von Einkommen. Es gehört vielmehr zu den Hauptaufgaben des Sozialstaates, Armut zu bekämpfen und die Folgen sozialer Risiken auszugleichen bzw. ihrem Eintritt vorzubeugen. Zentral für den Sozialstaat sind das System der Sozialversicherung und das der Grundsicherung. Aber auch die Jugendhilfe oder die öffentliche Daseinsvorsorge sind Dimensionen sozialstaatlicher Politik. Diese bleiben in diesem Bericht jedoch ausgeklammert, da wir uns rein auf die Einkommensdimension konzentrieren.

Im System der Sozialversicherung sind die Renten- und die Arbeitslosenversicherung grundsätzlich auf die Sicherung des Lebensstandards ausgerichtet – wenn auch beim Rentensystem dies nur mehr in Kombination mit privater Vorsorge wie etwa der „Riester-Rente“ gilt. Bei der Grundsicherung steht die Gewährleistung des Existenzminimums im Vordergrund. Die Gewichtung dieser beiden Teilsysteme macht unter anderem den spezifischen Charakter eines Sozialstaats aus. Deutschland ist ein konservativer Wohlfahrtsstaat, der traditionell eng auf die Statussicherung fokussiert und stark erwerbsarbeitszentriert ist (vgl. hierzu u.a. Esping-Andersen 1990; Ullrich 2005, S.50ff.). Institutionell schlägt sich das darin nieder, dass Deutschland ein starkes Sozialversicherungssystem hat, während Elemente der Grundsicherung traditionell eine eher residuale Rolle spielen. Hier hat aber zuletzt eine Entwicklung hin zu mehr Grundsicherung und weniger Lebensstandardsicherung stattgefunden, die sich etwa in der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in der „Hartz IV Reform“ im Jahr 2005 zeigt (vgl. dazu auch Bäcker 2022).

Die sozialpolitischen Ziele des Ausgleichs sozialer Risiken und die Bekämpfung und Vermeidung von Armut lassen sich auch über Steuerpolitik erreichen, sind aber zunächst keine Zieldimensionen des Steuersystems. Der steuerlichen Umverteilung sind Grenzen gesetzt – wer kein Einkommen erzielt, kann keine direkten Steuern darauf zahlen. Für den umfassenden Blick auf Umverteilung ist es daher wichtig, sich das Zusammenspiel von sozial- und steuerpolitischen Maßnahmen näher anzuschauen:

Umverteilung durch Einkommenssteuer

Das System der Einkommenssteuer ist progressiv angelegt; höhere Einkommen werden stärker besteuert als niedrigere; sehr niedrige Einkommen sind steuerfrei. Umverteilung ist hier systematisch verankert. Personen, die mehr Einkommen erzielen, tragen stärker zur Finanzierung des Gemeinwesen bei als Menschen mit weniger Einkommen. Aktuell liegt der Spitzensteuersatz für Einkommen bei 42 Prozent, er greift ab einem Einkommen von 68.430 Euro (vgl. hierzu sowie im Folgendem Bundesfinanzministerium 2025; Sozialpolitik-aktuell 2024). Darüber hinaus gibt es noch die „Reichensteuer“: Wer ein zu versteuerndes Jahreseinkommen von über 277.826 Euro hat, zahlt darauf einen Steuersatz von 45 Prozent. Im Verlauf unseres Untersuchungszeitraums hat sich an diesem System wenig geändert. Anders war es beim Grundfreibetrag, der in der letzten Dekade schrittweise erhöht wurde. Auf diesen Betrag ist grundsätzlich keinerlei Einkommenssteuer zu zahlen. Er entspricht der Höhe des steuerrechtlichen Existenzminimums und ist verfassungsrechtlich geschützt. Seit dem 1.1.2025 liegt der Grundfreibetrag bei 12.084 Euro pro Jahr, 2010 waren es 8.004 Euro. Oberhalb dieser Grenze greift der Eingangssteuersatz von 14 Prozent.

Umverteilung im Sozialversicherungssystem

In sozialstaatlichen Arrangements ist die Umverteilung von Einkommen ein Ergebnis der Absicherung gegen soziale Risiken: Im Fall einer schweren Erkrankung oder bei Pflegebedürftigkeit springt der Sozialstaat mit Transferzahlungen oder durch den Zugang zu sozialen Dienstleistungen ein, um die Folgen dieser Situation abzufedern. In unserem Beispiel heißt das, dass etwa Krankengeld gezahlt wird, Arztrechnungen bezahlt werden oder Pflegegeld ausgezahlt wird. In der Sozialversicherung ist eine solidarische Umverteilung angelegt. Das lässt sich gut am Beispiel des „Umlageverfahrens“ im Rentensystem verdeutlichen: Die Ausgaben für die laufenden Rentenzahlungen werden aus den aktuellen Einnahmen getätigt (also den Beiträgen der Versicherten, den Arbeitnehmerbeiträgen und den Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt). Wer sozial-

versicherungspflichtig beschäftigt ist, zahlt in die Rentenkasse ein, um dann später nach Erreichen der Regelaltersgrenze Leistungen aus dem Rentensystem zu beziehen – eine institutionalisierte Form intergenerationaler Solidarität. Dabei ist Armutsvermeidung kein explizites Ziel der Rentenversicherung (Blank 2024, S.10). Leistungen des Rentensystems wie auch die Leistungen der Arbeitslosenversicherung folgen dem „Äquivalenzprinzip“: Wer mehr in eine Versicherung eingezahlt hat, erhält auch höhere Leistungen und das unabhängig davon, welche finanziellen Rücklagen jemand hat. So liegt etwa das Arbeitslosengeld I für Personen mit Kindern bei 67 Prozent des zuletzt erzielten Nettolohns und wer während seines Erwerbslebens ein hohes Einkommen hat, bezieht grundsätzlich eine höhere Rente als jemand mit niedrigerem Einkommen. Abschließend noch ein paar Stichworte zur Rolle der Sozialversicherungsbeiträge, die Arbeitnehmer*innen auf ihre Bruttoeinkommen zahlen. Diese Beiträge reflektieren das Einkommen, sind aber unabhängig vom individuellen Risiko. Sie können regressiv wirken (also umverteilend von unten nach oben), etwa wegen der Beitragsbemessungsgrenze in der Krankenversicherung, oberhalb derer keine Krankenversicherungsbeiträge mehr erhoben werden, wodurch höhere Einkommen begünstigt werden.

Das System der Grundsicherung

Als letztes soziales Netz werden die Leistungen der Sozialversicherung durch die Grundsicherung ergänzt. Sie dient der Sicherung des Existenzminimums, soweit dieses – dem „Nachrangprinzip“ folgend – nicht durch eigene Erwerbstätigkeit, den Leistungen der Sozialversicherung, dem Wohngeld oder etwa Unterhaltszahlungen von Angehörigen gedeckt werden kann. Kernmerkmal der Grundsicherung ist, dass sie bedürftigkeitsgeprüft ist: Wer Leistungen beziehen will, muss nachweisen, dass er oder sie bedürftig ist, also sein Existenzminimum nicht aus eigener Kraft sichern kann. Die materielle Höhe des Existenzminimums entspricht den Sozialhilfesätzen aus Sozialgesetzbuch XII, aus denen sich auch die Regelbedarfsstufen für das Bürgergeld (bzw. früher für ALG II) ableiten (Spannagel 2017, S.81). Das steuerfinanzierte Grundsicherungssystem soll das Existenzminimum sichern. Deutschland hat ein viergliedriges Grundsicherungssystem: Das Bürgergeld ist das größte System. Es hat im Jahr 2023 das bis dahin bestehende ALG II abgelöst. Außer dem Namen hat sich allerdings in der Praxis wenig an dem ALG II-System geändert (Blank et al. 2023, S.5ff.; Gellermann et al. 2025). Es umfasst grundsätzlich alle erwerbsfähigen Personen (ab 15 Jahren bis zur Regelaltersgrenze) sowie deren Angehörige, die aus eigener Kraft ihr Existenzminimum nicht sichern können. Im Jahr 2023 war nicht mal die Hälfte derer, die Bürgergeld bezogen, im engeren Sinn arbeitssu-

chend (Sozialpolitik-aktuell 2023a). Elf Prozent hatten entweder ein zu geringes Arbeitslosengeld I oder zu geringe Löhne, sodass sie aufstockendes Bürgergeld bezogen, um über das Existenzminimum zu kommen. Bis zu einem Viertel waren nicht erwerbstätig, darunter viele Kinder (Sozialpolitik-aktuell 2023d). Ein weiteres System ist die „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“. Wer dem Arbeitsmarkt nicht (mehr) zur Verfügung steht, weil er oder sie die Altersgrenze der Rente erreicht hat oder aus gesundheitlichen Gründen dauerhaft erwerbsgemindert und bedürftig ist, bezieht Leistungen aus diesem System. Daneben gibt es noch die Sozialhilfe im engeren Sinne, die seit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Zuge der „Hartz IV Reform“ im Jahr 2005 ein nur mehr residuales System ist. Im Jahr 2023 bezogen lediglich 130.000 Personen in Deutschland Sozialhilfe (Sozialpolitik-aktuell 2023b). Das vierte System der Grundsicherung ist das Asylbewerberleistungsgesetz. Dieses greift für Personen, die nach Deutschland kommen, um dort Asyl zu suchen. Alle Zweige der Grundsicherung sind in ihren Leistungen grundsätzlich einheitlich aufgebaut.¹ Ausgangspunkt für die Leistung ist immer das soziokulturelle Existenzminimum. Davon ausgehend, sind die Leistungen nach Alter und Größe der „Bedarfsgemeinschaft“ gestaffelt.² Aktuell beziehen Personen in der Regelbedarfsstufe 1 (erste erwachsene Person einer Bedarfsgemeinschaft) 563 Euro pro Monat, in der Regelbedarfsstufe 6 (Kinder unter fünf Jahren) sind es 357 Euro (Bundesregierung 2025).

Blickt man auf das Sozialbudget, also die Summe aller öffentlichen und/oder gesetzlich verpflichtenden Leistungen des Sozialstaats, wie etwa auch das Eltern- oder das Kindergeld, erkennt man, dass das mit Abstand größte System die gesetzliche Rentenversicherung ist (vgl. Bäcker et al. 2020, S.64ff.). Im Jahr 2023 machte das Rentensystem fast 30 Prozent des gesamten Sozialbudgets aus, gefolgt von Leistungen der Krankenversicherung mit etwas mehr als 25 Prozent (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2023). Das Bürgergeld, das oft als so teuer dargestellt wird, hatte gerade mal einen Anteil von 4,2 Prozent. Der Anstieg der Sozialausgaben in Deutschland war dabei im internationalen Vergleich eher gering ausgeprägt, die Vorstellung eines „aufgeblähten“ Sozialstaats lässt sich bei näherer Betrachtung nicht halten (Dullien/Rietzler 2024).

1 Lediglich das Asylbewerberleistungsgesetz weicht von dieser Systematik ab, gerade auch weil die Leistungen deutlich unter dem Sozialhilfeniveau liegen. Im vorliegenden Report wird dies aber nicht weiter betrachtet.

2 Eine „Bedarfsgemeinschaft“ ist ein sozialrechtlicher Begriff, der alle Formen des Zusammenlebens beschreibt, die über eine reine Wohngemeinschaft hinausgehen.

Gesamtwirtschaftliche Eckdaten 2010-2023

Jahr	BIP ¹	Erwerbslosen- quote ²	Bruttolöhne und -gehälter ³	Nettolöhne und -gehälter ³	Reallohn- index ⁴
2010	4,0	6,0	2.455	1.689	1,5
2011	3,8	5,1	2.541	1.734	1,2
2012	0,6	4,7	2.615	1.781	0,6
2013	0,5	4,6	2.676	1.822	-0,1
2014	2,2	4,3	2.758	1.877	1,7
2015	1,4	4,0	2.843	1.932	2,2
2016	2,2	3,6	2.918	1.980	1,8
2017	3,0	3,3	3.001	2.032	1,0
2018	1,1	3,0	3.101	2.099	1,4
2019	1,0	2,8	3.199	2.176	1,1
2020	-4,5	3,3	3.192	2.179	-1,2
2021	3,6	3,3	3.300	2.263	0,0
2022	1,5	2,9	3.445	2.355	-4,0
2023	-0,1	2,8	3.667	2.555	0,1

Anmerkungen: 1) Preis- und kalenderbereinigte Veränderung des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahr; 2) Anteil der Erwerbslosen an allen Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose); 3) Brutto- bzw. Nettolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, monatlicher Durchschnitt in Euro; 4) Entwicklung der Löhne unter Berücksichtigung der Preisentwicklung

Quellen: 1) Destatis 2025a; 2) Destatis 2025c ; 3) Destatis 2025b ; 4) Destatis 2024.

WSI

Unser Untersuchungszeitraum bildet eine wirtschaftlich starke Dekade ab (Tabelle 1): Das BIP stieg in allen Jahren an; die Zuwächse gegenüber dem Vorjahr lagen bei bis zu vier Prozent. Lediglich im Jahr 2020, dem ersten Jahr der Coronapandemie, sank das BIP – ein Jahr später gab es aber schon wieder einen Zuwachs von 3,6 Prozent. Auch der Arbeitsmarkt erwies sich in diesem Zeitraum als sehr robust, die Erwerbslosenquote (also nicht erwerbstätige Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren, die aktiv nach einer Beschäftigung suchen, aber – anders als Arbeitslose – nicht zwangsläufig arbeitssuchend gemeldet sind) sank kontinuierlich von rund sechs Prozent im Jahr 2010 auf 2,8 Prozent am Ende dieser Dekade. Zum Jahr 2020 stieg die Erwerbslosenquote dann deutlich auf 3,3 Prozent an und blieb im Folgejahr stabil.

Die Bruttolöhne und -gehälter spiegeln diese starke wirtschaftliche Lage wider. Hatte ein Arbeitnehmer im Jahr 2010 im Schnitt Brutto 2.455 Euro pro Monat, waren es 2021 dann 3.300 Euro. Auch Netto stiegen die Verdienste deutlich von knapp unter 1.700 Euro (2010) auf 2.263 Euro (2021). Auch der Reallohnindex zeigt fast durchgehend Zuwächse. Lediglich im Jahr 2020 konnten die Lohnsteigerungen die hohe Inflation nicht ausgleichen, der Reallohnindex sank um 1,2 Prozent.

Wie hat sich die tatsächliche Umverteilung der Einkommen, wie die armutsverringende Kraft sozialstaatlicher Leistungen in diesen wirtschaftlich starken Jahren entwickelt? Bevor wir uns der zentralen Frage dieses Reports zuwenden, zunächst ein paar methodische Vorbemerkungen.

3 DATEN UND METHODEN

Wie bewerten Menschen Ungleichheit und das Ausmaß der Umverteilung in Deutschland? Wie stark wird tatsächlich umverteilt und wie gut schützen Transferleistungen vor finanzieller Armut? Diese Fragen möchten wir mit den folgenden Analysen klären. Wir greifen dafür auf zwei Datenquellen zurück: Anhand aktueller Daten der WSI-Erwerbspersonenbefragung zeigen wir, wie die Deutschen den Sozialstaat bewerten und welche Einstellungen sie zu Ungleichheit haben. Für diese Daten wurden Ende 2024 über 7.000 Personen befragt. Sie sind repräsentativ für Erwerbspersonen in Deutschland – also Erwerbstätige und Arbeitslose. Durch den Fokus auf Erwerbspersonen bilden diese Daten die Einstellungen derjenigen ab, die durch ihre Steuern und Abgaben den Sozialstaat überwiegend finanzieren.

Für die Darstellung des tatsächlichen Umfangs der Umverteilung von Einkommen nutzen wir Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP). Dabei handelt es sich um eine jährliche Wiederholungsbefragung, die unter anderem detaillierte Informationen zu den Einkommen von Haushalten beinhaltet (Goebel et al. 2019). Um die Ungleichverteilung der Einkommen nachzuvollziehen, nutzen wir im Folgenden vor allem zwei Maßzahlen sozialer Ungleichheit: Der **Gini-Koeffizient** beschreibt die Ungleichverteilung der Einkommen insgesamt und kann Werte zwischen 0 (vollständige Gleichheit: alle besitzen das gleiche Einkommen) und 1 (maximale Ungleichheit: eine Person besitzt das gesamte Einkommen) annehmen. Darüber hinaus berechnen wir die **Armutsquote**, also den Anteil derjenigen, deren Haushaltseinkommen unterhalb der Schwelle von 60 Prozent des mittleren Einkommens – des „Medians“ – liegt. Im Jahr 2021 lag die Armutsgrenze für einen Einpersonenhaushalt bei einem verfügbaren Einkommen von 1.350 Euro im Monat (Spannagel/Brülle 2024). Gini-Koeffizient und Armutsquote werden üblicherweise für die Verteilung der Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen³ berechnet, also das Einkommen nach Steuern und Transfers unter Berücksichtigung der Haushaltszusammensetzung – wir sprechen dabei auch von den **verfügbaren Einkommen**.

Das Ausmaß der Umverteilung durch das Steuer- und Transfersystem lässt sich nachvollziehen, indem neben dem verfügbaren Einkommen andere Einkommenskonzepte verwendet werden. Das **Markteinkommen** bzw. das Einkommen vor Steuern und Transfers berücksichtigt zunächst nur diejenigen Einkommen, die Menschen auf Märkten oder aufgrund privater Aktivitäten erwirtschaften oder erhalten, also vor allem Löhne, aber auch Kapitaleinkommen oder Einkommen aus der privaten Altersvorsorge (vgl. Schaubild 1). In der vorliegenden Studie berücksichtigen wir dabei auch den geschätzten Vorteil, den Haushalte aus der Nutzung von Wohneigentum gegenüber Personen ohne Wohneigentum haben. Wenn wir dazu Leistungen der Rentenversicherung und weitere Transferleistungen addieren, erhalten wir das **Bruttoeinkommen**. Zuletzt sprechen wir vom **Einkommen nach Steuern** bzw. vom verfügbaren Einkommen, wenn wir die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigen, die Haushalte zahlen. Alle Einkommen beziehen sich auf den gesamten Haushalt der Befragten.

Wenn wir statt der Verteilung der verfügbaren Einkommen, die Verteilung der Markteinkommen betrachten, dann fallen für Haushalte mit höheren Einkommen vor allem die Steuern und Abgaben ins Gewicht: Sie hätten höhere Einkommen, wenn sie diese nicht abziehen müssten. Würden gleichzeitig keine Transferleistungen wie Renten oder Arbeitslosengeld gezahlt, so hätten Haushalte mit geringen Einkommen deutlich weniger Geld.⁴ Deshalb ist die Verteilung der Einkommen ohne Berücksichtigung von Steuern und Transfers sehr viel ungleicher: Die Abstände zwischen den Personengruppen vergrößern sich beträchtlich. Berechnen wir nun den Gini-Koeffizient einmal für die Markteinkommen und einmal für die verfügbaren Einkommen, so erhalten wir mit der Differenz beider Werte ein Maß für die Umverteilung. Das gleiche können wir auch für die Berechnung der Armutsquote durchspielen.

³ Durch die „Äquivalenzgewichtung“ werden die Einkommen für unterschiedliche Haushaltsgrößen bzw. -zusammensetzungen standardisiert. Der ersten erwachsenen Person im Haushalt wird der Wert 1 zugewiesen, jeder weiteren Person ab 14 Jahren der Wert 0,5 und jedem Kind unter 14 Jahren der Wert 0,3. Das Haushaltseinkommen wird dann durch die Summe dieser Werte geteilt.

⁴ Hier handelt es sich um eine rein kontrafaktische Argumentation. Gäbe es realiter keine Transferzahlungen, würden viele Menschen das ausgleichen, indem sie mehr arbeiten. Worum es uns mit diesem Gedankenspiel geht, ist es zu analysieren, wie der genaue Beitrag der Rentenzahlungen zur Verringerung von Armut und Ungleichheit aussieht.

Stufen der Einkommensverteilung

Erwerbseinkommen Kapitaleinkommen Private Transfers Private Altersvorsorge Imputierter Nutzwert von Wohneigentum	}	Haushaltsmarkteinkommen
+ Renten- und Pensionszahlungen		
+ Weitere staatliche Transferzahlungen	=	Haushaltsbruttoeinkommen
- Einkommenssteuer	=	Haushaltseinkommen nach Steuern
- Sozialversicherungsbeiträge	=	Verfügbares Haushaltseinkommen

Quelle: eigene Darstellung

WSI

Die entsprechenden Werte zeigen an, wie stark die Ungleichverteilung der Einkommen durch Steuern und Transfers abgemildert wird. Anhand der Veränderung der Armutsquote lässt sich ablesen, wie effektiv der Sozialstaat seine Aufgabe der Armutsbekämpfung erfüllt. Dabei gilt, „(...) die Bekämpfung oder doch zumindest deutliche Reduzierung von Armut wird weithin als Minimalziel wohlfahrtsstaatlicher Politik angesehen. Die sozialpolitische Armutsbekämpfung ist insofern der vielleicht wichtigste Gradmesser für die Qualität und den Erfolg von Sozialpolitik“ (Ullrich 2005, S.117). Durch eine weitere Aufschlüsselung der Einkommenskonzepte können wir auch den Beitrag einzelner Elemente des Systems sozialer Umverteilung nachvollziehen, also etwa die Bedeutung von Rentenleistungen oder der Einkommenssteuer.

Das beschriebene Vorgehen kann nicht nur verwendet werden, um das Ausmaß der Umverteilung zu einem bestimmten Zeitpunkt darzustellen, sondern wird auch genutzt um die Entwicklung oder um internationale Unterschiede im Ausmaß der Umverteilung zu analysieren (Fuest et al. 2010). Es muss allerdings bei der Interpretation berücksichtigt werden, dass wir keine Aussagen dazu machen können, ob ein verändertes Ausmaß an Umverteilung (also beispielsweise eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes) auch die Verteilung der Markteinkommen verändern würde (etwa wenn Menschen mit hohen Einkommen dann weniger arbeiten würden) (Bergh 2005).

4 ERWARTUNGEN UND BEWERTUNGEN ZU UMVERTEILUNG

Welche Erwartungen haben Menschen an das System staatlicher Umverteilung und wie bewerten sie das tatsächliche Ausmaß an Umverteilung? Abbildung 1 zeigt zunächst, dass sich Erwerbspersonen mehrheitlich eine wichtige Rolle des Staates für die gleichere Verteilung von Einkommen wünschen. Jeweils etwa knapp 50 Prozent sind der Ansicht, dass Menschen mit geringen Einkommen besser als jetzt unterstützt und die Ungleichverteilung stärker abgemildert werden sollten. Über 60 Prozent stimmen der Aussage teilweise zu bzw. voll und ganz zu, dass der Staat zu wenig dafür tut, soziale Ungleichheiten zu bekämpfen, lediglich 15,2 Prozent lehnen diese Aussage teilweise oder ganz ab. Bei allen drei Aussagen stimmt nur eine Minderheit von (deutlich) weniger aus einem Viertel der Erwerbspersonen ausdrücklich nicht zu.

Menschen in Deutschland wünschen sich also eine starke Rolle des Staates in der Einkommensverteilung. Gleichzeitig haben sie das Gefühl, dass der Sozialstaat nur eine unzureichende Absicherung zur Verfügung stellt: Dies drückt sich sowohl in der Einschätzung dazu aus, ob der Staat allgemein eine ausreichende Absicherung zur Verfügung stellt (30,3 Prozent stimmen ganz oder teilweise zu, 40,8 Prozent stimmen nicht oder teilweise nicht zu), als auch in der Einschätzung dazu, ob man selber persönlich gut abgesichert ist (21,4 Pro-

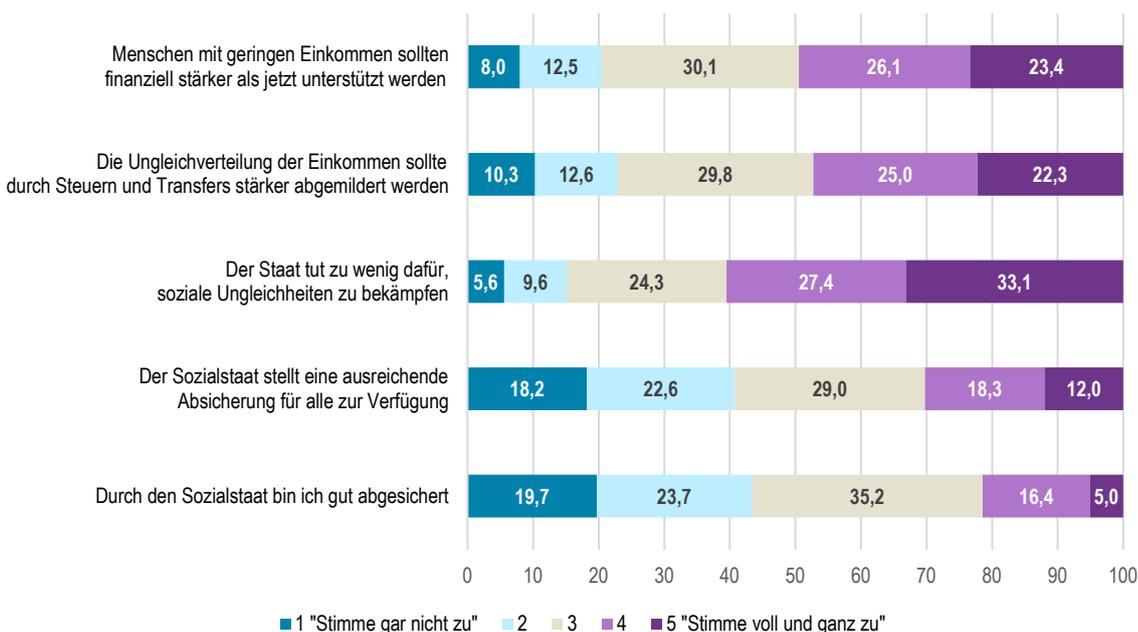
zent stimmen ganz oder teilweise zu, 43,4 Prozent stimmen nicht oder teilweise nicht zu).

Insgesamt wird aus den Einstellungen der Bevölkerung deutlich, dass der Anspruch an das Steuer- und Transfersystem hoch ist, während gleichzeitig die Wahrnehmung besteht, dass der Staat diesem Anspruch nur unzureichend gerecht wird. Eine noch genauere Betrachtung der Daten zeigt aber auch, dass es durchaus Konfliktpotenzial bezüglich der Einstellung zu Umverteilung insgesamt, aber auch bei konkreten politischen Maßnahmen gibt: Die Meinung, der Staat sollte Ungleichheiten stärker bekämpfen, ist bei Erwerbspersonen mit geringen Einkommen besonders stark und nimmt in der Tendenz mit höheren Einkommen ab, wobei die Zustimmung bis in die obere Mitte der Einkommensverteilung überwiegt (Daten nicht dargestellt). In Bezug auf mögliche Finanzierungsoptionen sind die Befragten zwar grundsätzlich eher gegen Erhöhungen von Steuern und Sozialabgaben, stimmen aber mehrheitlich einer Steigerung des Spitzensteuersatzes und einer Vermögenssteuer als Finanzierungsoptionen zu. Gleichzeitig ist die Zustimmung zu Kürzungen im Sozialstaat gering, wobei die Befragten am ehesten noch Kürzungen von Grundsicherungsleistungen befürworten (Daten nicht dargestellt).

Abbildung 1

Einstellungen zu Sozialstaat und Umverteilung

Angaben in Prozent



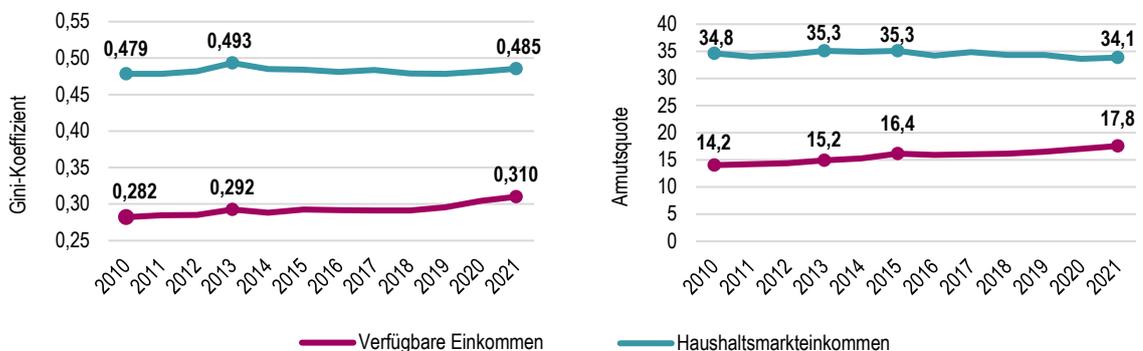
5 ENTWICKLUNG DER UMVERTEILUNG SEIT 2010

Im vorangegangenen Abschnitt wurde deutlich, dass der Anspruch an das Steuer- und Transfersystem hoch ist, während gleichzeitig die Wahrnehmung besteht, dass der Staat diesem Anspruch nur unzureichend gerecht wird. Wie hat sich in den vergangenen Jahrzehnten das Ausmaß der Umverteilung faktisch entwickelt und welche Bedeutung hat Umverteilung für den ansteigenden Trend der Einkommensungleichheit und Armut in diesem Zeitraum? Abbildung 2 zeigt zum einen, dass der Wohlfahrtsstaat und das progressive Steuersystem in Deutschland grundsätzlich wirken. Zum anderen wird aber auch deutlich, dass sich deren Wirkung im Zeitverlauf reduziert hat. Ohne die Berücksichtigung der entsprechenden Einkommen und Abgaben läge der Gini-Koeffizient im Jahr 2021 bei 0,485 statt bei 0,310. Umverteilung reduziert den Gini demnach um 0,18 Gini-Punkte bzw. 36 Prozent. Auch Armut wäre in Deutschland deutlich verbreiteter, wenn soziale Transfers und Abgaben die Ungleichheit der Einkommen nicht verringern würden (Abbildung 2). Im Jahr 2021 hatte mehr als ein Drittel der Bevölkerung ein Markteinkommen unterhalb der entsprechenden Armutsschwelle, während es für die verfügbaren Einkommen 17,8 Prozent waren (eine Verringerung von 16,3 Prozentpunkten, bzw. um fast die Hälfte). Gerade dieser Befund macht anschaulich, wie bedeutsam der Wohlfahrtsstaat für unser Zusammenleben ist.

Wie lässt sich nun aber erklären, dass die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen und die Armut trotz positiver wirtschaftlicher Entwicklung seit 2010 deutlich gestiegen sind (vgl. Tabelle 1 bzw. Spannagel/Brülle 2024)? Abbildung 2 zeigt, dass dies nicht auf eine zunehmende Ungleichverteilung der Markteinkommen zurückgeführt werden kann: Zwar sind der entsprechende Gini-Koeffizient und die Armutsquote der Markteinkommen bis 2013 leicht gestiegen, aber seitdem sind sie tendenziell rückläufig. Vergleicht man das Anfangs- und Endjahr der Zeitreihe, so lag der Gini-Koeffizient der Markteinkommen im Jahr 2021 nur unwesentlich höher als 2010 und die Armutsquote sogar etwas niedriger. Der Anstieg von Einkommensungleichheit und Armut scheint also nicht auf die Entwicklung beispielsweise von Löhnen oder Kapitaleinkommen zurückzuführen zu sein. Stattdessen hat seit 2010 die Umverteilungswirkung von Steuern und Transfers deutlich abgenommen: für den Gini-Koeffizient von 41 Prozent der Ungleichverteilung der Markteinkommen auf 36 Prozent und für die Armutsquote sogar von 59 Prozent auf 48 Prozent.

Abbildung 2

Gini-Koeffizient und Armutsquote vor und nach Umverteilung



Anmerkung:

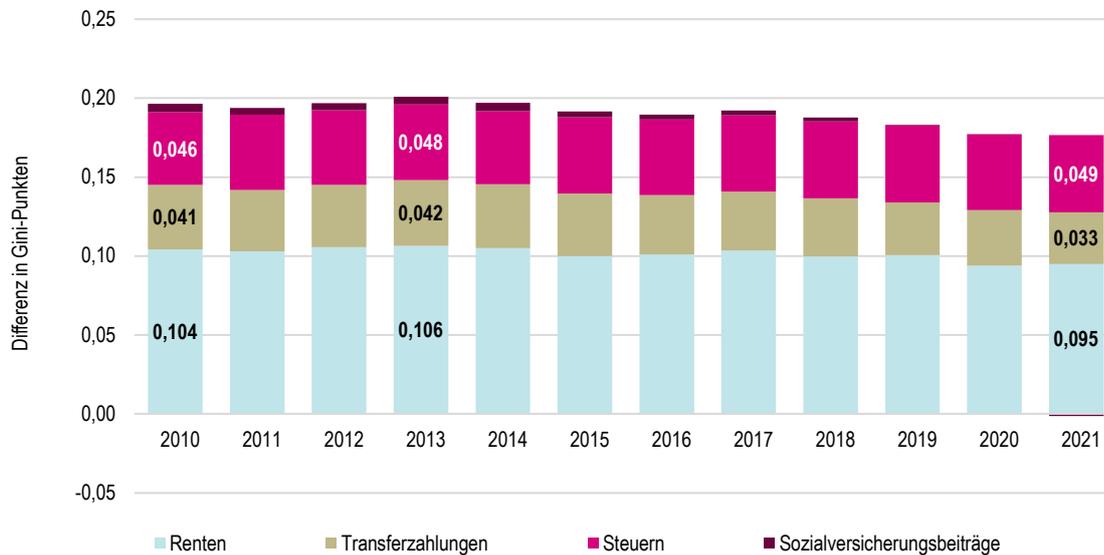
Armutsquote = Anteil der Personen, die in Haushalten mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens leben. Gewichtungsfaktoren für 2021 sind vorläufig.

Quelle: SOEP v39, eigene Berechnungen

WSI

Ungleichheitsreduktion durch unterschiedliche Einkommenskomponenten

Differenz zwischen dem Gini-Koeffizienten vor und nach Berücksichtigung der jeweiligen Einkommenskomponente

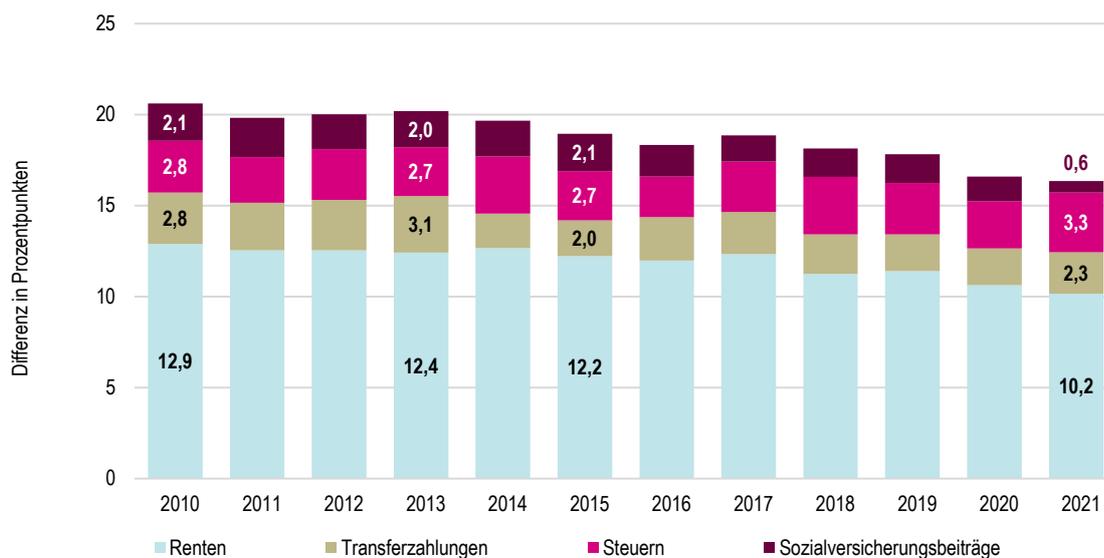


Anmerkung: Gewichtungsfaktoren für 2021 sind vorläufig.

Quelle: SOEP v39, eigene Berechnungen

Armutsreduktion durch unterschiedliche Einkommenskomponenten

Differenz zwischen den Armutsquoten vor und nach Berücksichtigung der jeweiligen Einkommenskomponente



Anmerkung:

Armutsquote = Anteil der Personen, die in Haushalten mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens leben.
Gewichtungsfaktoren für 2021 sind vorläufig.

Quelle: SOEP v39, eigene Berechnungen

Wie lässt sich der Rückgang der Umverteilung erklären und welche Bedeutung haben einzelne Elemente des Steuer- und Transfersystems?⁵ Um diese Frage zu beantworten, gehen wir im Folgenden noch einen Schritt weiter und untersuchen, wie stark sich Ungleichheit und Armut reduziert haben, wenn wir zunächst Rentenzahlungen und Pensionen, dann weitere Transferleistungen, Steuern und zum Schluss Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigten. Die Ergebnisse sind in den Abbildungen 3 und 4 dargestellt, wobei die Höhe der Balken das Ausmaß der Ungleichheits- und Armutsreduktion insgesamt anzeigt.

Als erstes fällt dabei auf, dass die Renten- und Pensionsleistungen nicht nur einen großen Teil des Sozialbudgets ausmachen (vgl. Abschnitt 2), sondern auch für Umverteilung und Armutsbekämpfung von zentraler Bedeutung sind: 0,09 Gini-Punkte bzw. 10,2 Prozentpunkte der Armutsreduktion gehen im Jahr 2021 allein auf das Konto der Rentenleistungen. Dieser starke Effekt ist insofern nicht verwunderlich, als Personen oberhalb der Regelaltersgrenze üblicherweise nur sehr geringe Markteinkommen haben, gleichzeitig aber fast immer auf Leistungen des Sozialstaates zurückgreifen können. Neben den Renten tragen auch weitere Transferleistungen wie die Arbeitslosenversicherung oder das Kindergeld zu einer Reduktion von Ungleichheit und Armut bei, ebenso wie die Einkommenssteuer.

Die Sozialversicherungsbeiträge spielen für den Gini-Koeffizienten quasi keine Rolle, leisten für die Armutsreduktion dagegen einen größeren Beitrag. Dies mag zunächst überraschen, weil für Personen in Armut Abgaben weniger relevant erscheinen. Der Befund lässt sich jedoch dadurch erklären, dass die Abgaben an die Sozialversicherung in der Mitte der Einkommensverteilung den Median senken und damit zu einer niedrigeren Armutsschwelle beitragen.

Welche Komponenten haben sich nun im Zeitverlauf am stärksten verändert? Abbildungen 3 und 4 zeigen, dass sich vor allem der Beitrag der Rentenleistungen, aber auch weiterer Transferzahlungen für die Ungleichheits- und Armutsreduktion im Zeitverlauf verringert haben. Der Einfluss des progressiven Steuersystems ist dagegen weitestgehend konstant geblieben, während die Sozialversicherungsbeiträge ebenfalls einen leicht sinkenden Effekt auf die Armutsbekämpfung aufweisen.

⁵ Die verringerte Umverteilungswirkung des Steuer- und Sozialsystems lässt sich nicht allein auf eine veränderte Zusammensetzung der Bevölkerung zurückführen. Wird die Stichprobe in späteren Jahren in Bezug auf die Merkmale Erwerbsstatus, Haushaltszusammensetzung und Migrationshintergrund so gewichtet, dass sie der Komposition der Bevölkerung im Jahr 2010 entspricht, so zeigt sich ebenfalls ein Rückgang der Umverteilungswirkung für beide Indikatoren. Allerdings ist der Rückgang in Bezug auf den Gini-Koeffizienten schwächer ausgeprägt als bei veränderter Komposition (Ergebnisse nicht dargestellt).

6 DIE ABSICHERUNG SOZIALER RISIKEN IM LEBENSVERLAUF

Die herausragende Bedeutung staatlicher Umverteilung für die Abmilderung sozialer Ungleichheit und Armut ist im vorhergehenden Abschnitt deutlich geworden, ebenso der Befund, dass sich dieser Effekt seit 2010 verringert hat. Dabei haben wir zuvor erläutert, dass viele sozialstaatliche Leistungen gar nicht das Ziel haben, Unterschiede zwischen strukturell besser und schlechter gestellten Personen zu reduzieren, sondern vielmehr soziale Risiken, die im Lebensverlauf auftreten können, abmildern sollen.

Diese Logik lässt sich veranschaulichen, indem man die Zusammensetzung des Haushaltseinkommens im Lebensverlauf betrachtet (Abbildung 5). Besonders im mittleren Alter zwischen etwa 30 und 55 Jahren leben Menschen in Haushalten, die relativ selten bzw. geringe Transferleistungen beziehen und gleichzeitig hohe Abgaben in Form von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zahlen. Ab einem Alter von 65 Jahren leben Haushalte dagegen überwiegend von Leistungen des staatlichen Rentensystems. Bei Kindern machen Transferleistungen im Durchschnitt bis zu 22 Prozent des Haushaltseinkommens aus. Es sind also häufig die gleichen Personen, die an einer Stelle im Lebensverlauf staatliche Leistungen durch ihre

Sozialversicherungsbeiträge und Steuern finanzieren, von denen sie zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt profitieren.

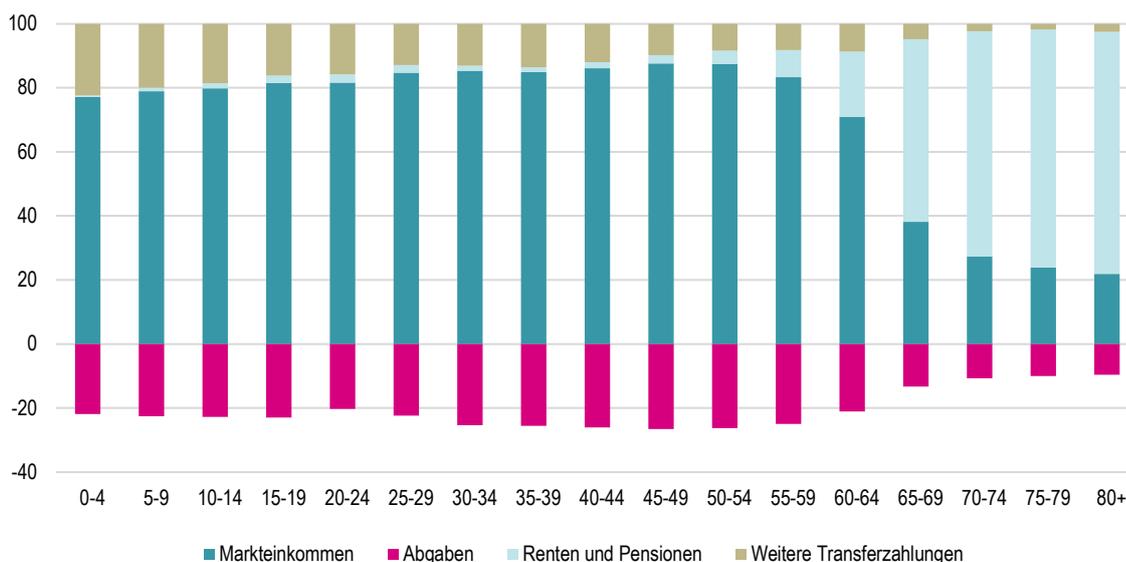
Wie gut funktioniert diese staatliche Absicherung? Und wie unterscheidet sich ihr Effekt für Personen mit unterschiedlichen Einkommen? Dies wollen wir im Folgenden betrachten, indem wir uns die Rolle der Umverteilung für Menschen anschauen, die sich zwei „sozialen Risiken“ gegenübersehen: dem Verlust des eigenen Jobs und dem Eintritt ins Rentensystem.

Betrachten wir zunächst die Ergebnisse für die Gesamtbevölkerung: Nach dem Verlust des Arbeitsplatzes wären über 52 Prozent der Betroffenen arm, wenn wir nur die Verteilung der Markteinkommen betrachten (Daten nicht dargestellt). Diese Quote wird durch Umverteilung um etwa 23 Prozent gesenkt (Abbildung 6). Das Rentensystem vermeidet Armut dagegen noch deutlich effektiver, die Armutsbetroffenheit reduziert sich hier um 77 Prozent. Das heißt, fast drei Viertel derjenigen, die nach dem Renteneintritt auf Basis ihrer Markteinkommen arm wären, werden durch die Rentenleistungen vor Armut geschützt.

Abbildung 5

Bedeutung staatlicher Transferleistungen im Lebensverlauf

Anteil der Einkommenskomponenten am Bruttoeinkommen nach Altersgruppe, Angaben in Prozent



Anmerkung: Gewichtungsfaktoren für 2021 sind vorläufig.

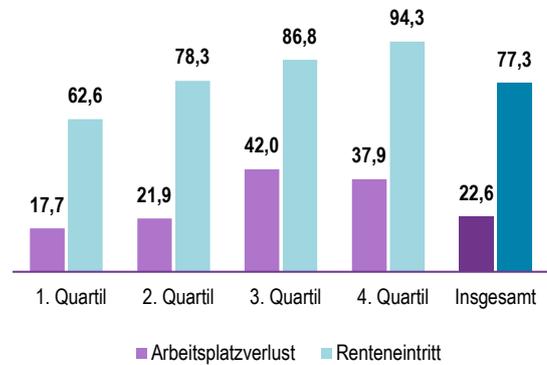
Quelle: SOEP v39, Einkommensjahre 2010–2021, eigene Berechnungen

Die Effektivität der sozialen Absicherung unterscheidet sich jedoch nicht nur nach der Art des Risikos, sondern auch nach dem vorherigen Einkommen der Betroffenen (Abbildung 6): Die Armutsreduktion liegt für das unterste Quartil bei fast 18 Prozent gegenüber 22 Prozent im zweiten Quartil, 42 Prozent im dritten und 38 Prozent im vierten Quartil. Für den Renteneintritt steigt das Ausmaß der Armutsreduktion über die Quartile hinweg von knapp 63 auf über 94 Prozent. In der Summe zeigt sich, dass diejenigen mit hohem Einkommen, die einen größeren Beitrag zur Finanzierung des Sozialstaates leisten, auch besser gegen Armut geschützt sind, wenn sie von sozialen Risiken betroffen sind. Im Rahmen der Sozialversicherung profitieren sie vom Äquivalenzprinzip (Brülle 2021).

Grundsicherungsleistungen sollen all diejenigen ausreichende Leistungen garantieren, die anderweitig ihr soziokulturelles Existenzminimum nicht sichern können. Sie sollten demnach ihrem Anspruch nach Armut unter den Betroffenen lindern. Abbildung 7 zeigt, dass sie diesen Anspruch nur unzureichend und in immer geringerem Maße erfüllen. Für Bezieher*innen des ALG II galt 2010, dass etwa 13,9 Prozent derjenigen, die auf Basis ihrer Markteinkommen arm waren, dies nach Berücksichtigung von Steuern und Transfers nicht mehr sind. Dieser Anteil schwankt im Zeitverlauf, ist bis 2020 jedoch auf 6,4 Prozent gesunken und dann im ersten Jahr der Pandemie wieder auf 11,8 Prozent gestiegen. Der Trend einer zurückgehenden armutsverringendernden Kraft der ALG II Leistungen könnte damit zusammenhängen, dass Mitte bis Ende der 2010er Jahre die Löhne und mit ihnen der Einkommensmedian, an dem sich die Armutsgrenze bemisst, stark gestiegen sind, und die Regelbedarfe bei diesem Anstieg nicht mitgehalten haben (vgl. Schmitz-Kießler 2024).

Abbildung 6

Armutserschützende Wirkung von Umverteilung nach kritischen Lebensereignissen nach Einkommensgruppe vor dem Ereignis
 Armutsreduktion der Markteinkommensarmut der jeweiligen Gruppe, Angaben in Prozent



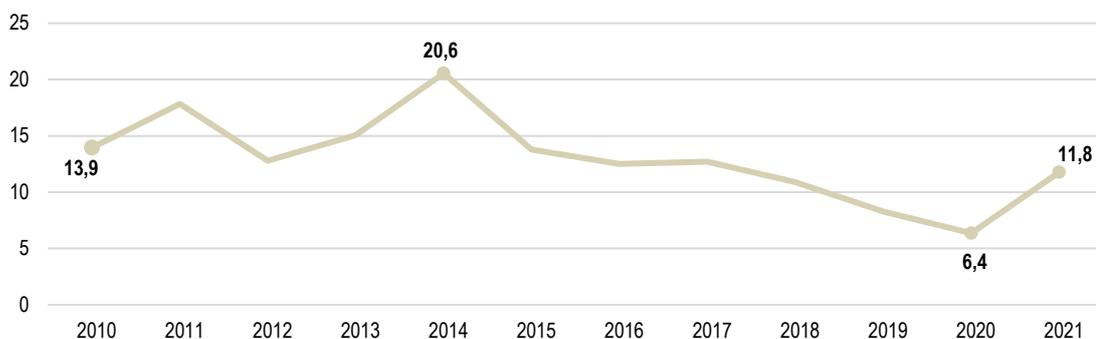
Anmerkungen: 1. Quartil = Personen, die im Einkommensjahr vor dem Ereignis zu den 25 Prozent mit den geringsten Markteinkommen gehört haben. Ereignisse sind definiert als entsprechende Veränderung des Erwerbsstatus zwischen dem vorletzten und dem letzten Befragungszeitpunkt.

Quelle: SOEP v39, Einkommensjahre 2010-2021, eigene Berechnungen



Abbildung 7

Armutsreduktion für Personen im Grundsicherungsbezug
 Armutsreduktion der Markteinkommensarmut, Angaben in Prozent



Anmerkung: Nur Personen, die im Einkommensjahr mehr als die Hälfte ihres verfügbaren Einkommens aus Leistungen des ALG II bezogen haben.

Quelle: SOEP v39, eigene Berechnungen



7 FAZIT

Das Steuer- und Transfersystem leistet einen wichtigen und wirksamen Beitrag zur Reduzierung von Armut und Ungleichheit. Das ist in den vorangegangenen Analysen deutlich geworden. Gleichzeitig lässt sich aber auch festhalten, dass dieser Beitrag im Zeitverlauf geringer geworden ist. In unserem Untersuchungszeitraum, also zwischen den Jahren 2010 und 2021 sind Armut und die Ungleichverteilung der verfügbaren Einkommen angestiegen – und das trotz einer guten wirtschaftlichen Lage. Dieser Anstieg, das zeigt dieser Bericht deutlich, lässt sich nicht aus einer Veränderung der Markteinkommen erklären. Nicht etwa ein Anstieg erwerbsloser Haushalte oder eine sinkende Arbeitsmoral waren ausschlaggebend für diese Entwicklung, sondern die Tatsache, dass das Steuersystem und der Sozialstaat 2021 weniger effektiv Ungleichheit und Armut bekämpft haben, als das noch 2010 der Fall war. Ein genauerer Blick auf die Daten zeigt, dass vor allem wohlfahrtsstaatliche Leistungen in ihrer armutsschützenden und ungleichheitsreduzierenden Wirkung nachgelassen haben. Wie lässt sich dies erklären, wo doch größere Reformen mit unmittelbarer Wirkung ausgeblieben sind? Ein wichtiger Punkt ist, dass die wirtschaftlichen Wohlstandszuwächse, die sich etwa in sinkender Arbeitslosigkeit und steigenden Löhnen niedergeschlagen haben, im Rahmen wohlfahrtsstaatlicher Leistungen nur unzureichend weitergegeben wurden. So ist beispielsweise die Entwicklung der ALG II-Regelsätze im Untersuchungszeitraum deutlich hinter der Lohnentwicklung zurückgeblieben (Sozialpolitik-aktuell 2023c) und lag durchgehend auf einem Niveau, welches sich unterhalb der Armutsschwelle befindet.⁶ Ganz eindeutig belegen unsere Daten auch, dass sich die armuts- und ungleichheitsverringende Wirkung des Rentensystems seit 2010 deutlich abgeschwächt hat. Hier spiegeln sich brüchige Erwerbsbiografien, Arbeitsmarktsunsicherheiten und Niedriglöhne vermehrt in unzureichenden Ansprüchen an das Rentensystem wider. In Kombination mit einem sinkenden Rentenniveau (Blank 2024; Sozialpolitik-aktuell 2025) und einer fehlenden Mindestsicherung im Rahmen der Alterssicherung führt dies offenbar dazu, dass sich die Bedeutung des Rentensystems für die Ungleichheits- und vor allem die Armutsbekämpfung zunehmend verringert.

Mit Blick auf das Ziel, die Konzentration der Einkommen zu reduzieren und Armut zu bekämpfen, muss der Zeitraum zwischen 2010 und 2019 bei wirtschaftlich guten Voraussetzungen deshalb insgesamt als verlorenes Jahrzehnt gelten.

Gleichzeitig zeigen Befragungsdaten eindrücklich, dass Menschen in Deutschland eine geringere Ungleichheit und mehr staatliche Umverteilung klar präferieren. Wunsch und Wirklichkeit klaffen demnach immer weiter auseinander. Dass sich viele Menschen nur unzureichend abgesichert fühlen, verweist auf die Bedeutung, die der Sozialstaat für die Umverteilung im Lebensverlauf hat. Fast alle Menschen sind in ihrem Leben auf den Sozialstaat angewiesen, spätestens nach dem Eintritt in die Rente. Dabei sind auch in dieser Lebensphase diejenigen besonders gut vor Armut geschützt, die vorher höhere Steuern und Sozialabgaben gezahlt haben. Für diejenigen, die auf Grundsicherungsleistungen wie das ALG II angewiesen sind, gelingt es dagegen nur selten, Armut zu vermeiden. Für die zunehmende Anzahl der Menschen, die nicht auf ausreichende Leistungen vor allem aus der Renten-, aber auch der Arbeitslosenversicherung zurückgreifen können – sei es aufgrund von niedrigen Löhnen oder brüchigen Erwerbskarrieren –, sind die bestehenden Grundsicherungsleistungen systematisch zu niedrig, um Armut zu verhindern. Das letzte soziale Netz in Deutschland schützt nur sehr unzureichend vor Armut.

Viele Menschen, das haben wir im Bericht gesehen, wünschen sich weniger Ungleichheit und mehr soziale Sicherheit. Für beides braucht man einen starken Sozialstaat und ein progressives, auf Umverteilung ausgerichtetes Steuersystem. Ein solches System staatlicher Umverteilung ist dabei kein Nullsummenspiel, von dem einige profitieren, während die anderen nur einzahlen. Die Bedeutung des Sozialstaats geht weit über die Absicherung sozialer Risiken hinaus: Gesundheitsdienstleistungen, Weiterbildungsangebote für Arbeitslose und nicht zuletzt die Vermeidung von Armut – gerade bei Kindern – leisten einen essenziellen Beitrag dafür, dass die Gesellschaft und die Wirtschaft auch in den kommenden Jahrzehnten funktionieren. Darüber hinaus stehen den Steuern weitere Leistungen gegenüber, die sich in der hier gewählten Betrachtung monetärer Umverteilung gar nicht widerspiegeln: So basale Dinge wie Straßen und Schwimmbäder werden aus Steuereinnahmen finanziert, ebenso wie das staatliche Bildungssystem. Gerade für das zuletzt genannte Beispiel gilt, dass besonders diejenigen mit hohen Einkommen auch am meisten davon profitieren.

⁶ In noch stärkerem Maße gilt dies für Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetz, die nochmals unterhalb der Bezüge im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende lagen.

Eine funktionierende sozialstaatliche Absicherung und eine zielgerichtete Umverteilung über Steuern und Transfers sind entscheidende Bausteine für eine funktionierende Gesellschaft, für ein starkes soziales Miteinander. Seit den Krisen der letzten Jahre hat sich bis in die Mitte der Gesellschaft eine Verunsicherung ausgebreitet, die von Zukunftssorgen und der Angst, den eigenen Status nicht halten zu können, geprägt ist (Spannagel/Brülle 2024). Solche Ängste können das demokratische Miteinander in unserer Gesellschaft gefährden, wenn sie von populistischen Kräften aufgegriffen werden. Eine solide funktionierende soziale Absicherung, durch das System der Sozialversicherung wie auch durch ein tragfähiges letztes soziales Netz der Grundsicherung sind hier entscheidende Bausteine – Grundlage dafür ist mehr, nicht weniger Umverteilung von den starken Schultern auf die Armen und Schwachen unserer Gesellschaft.

All das benötigt eine solide finanzielle Grundlage. Steuererhöhungen, die gezielt die Menschen mit den höchsten Einkommen treffen, also etwa eine Anhebung des Spitzensteuersatzes oder eine Eingliederung der Steuern auf Kapitaleinkommen in den Einkommenssteuertarif (statt sie wie bislang pauschal mit 25 Prozent zu besteuern) sind ein Element. Gleichzeitig müssen Transferleistungen wie etwa das Bürgergeld so weit angehoben werden, dass davon eine auskömmliche gesellschaftliche Teilhabe, also ein Leben ohne Armut möglich ist. Im Rentensystem müssen auch unterbrochene Erwerbsbiografien und prekäre Erwerbsverläufe solide und verlässlich abgesichert sein und ein stabiles Rentenniveau gewährleistet werden. In der letzten Dekade wurde dies trotz einer brummenden Wirtschaft versäumt. Jetzt, wo die vielfältigen Krisen sich im Leben der Menschen niederschlagen, die Wirtschaft dämpfen und populistische Kräfte zunehmend an Stärke gewinnen, sind solche Reformen wichtiger denn je.

- Althammer, J./Lampert, H. (2014):** Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin/Heidelberg
- Bäcker, G. (2022):** Sozialversicherung und Grundsicherung im Spannungsverhältnis. Umbrüche und Perspektiven des Systems der sozialen Sicherung, in: Blank, F./Schäfer, C./Spannagel, D. (Hrsg.): Grundsicherung weiterdenken, Bielefeld, S. 37–59
- Bäcker, G./Naegele, G./Bispinck, R. (2020):** Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Ein Handbuch, Band 1, Wiesbaden
- Bergh, A. (2005):** On the Counterfactual Problem of Welfare State Research: How Can We Measure Redistribution?, in: European Sociological Review 21 (4), S. 345–357
- Blank, F. (2024):** Rentenpolitik und das Rentenpaket II. Fakten und Argumente. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Policy Brief Nr. 84, September 2024, Düsseldorf
- Blank, F./Schäfer, C./Spannagel, D. (2023):** Signal-Störung der Ampel bei der Grundsicherung? Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Report Nr. 91, November 2023, Düsseldorf
- Boeckh, J./Huster, E.-U./Benz, B./Schütte, J. D. (2017):** Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung, Wiesbaden
- Brülle, J. (2021):** Dualisation versus Targeting? Public Transfers and Poverty Risks among the Unemployed in Germany and Great Britain, in: Acta Sociologica 64 (4), S. 420–436
- Bundesfinanzministerium (2025):** Die wichtigsten steuerlichen Änderungen 2025, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/das-aendert-sich-2025.html>
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023):** Sozialbudget 2023, Berlin
- Bundesregierung (2025):** Nullrunde für Regelsätze im Jahr 2025, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/nullrunde-buergergeld-2309118>
- Destatis (2024):** Reallohnindex, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Realloehne-Nettoverdienste/Tabellen/liste-reallohnindex.html#134650>
- Destatis (2025a):** Bruttoinlandsprodukt, <https://service.destatis.de/DE/vgr-monitor-deutschland/bip.html>
- Destatis (2025b):** Brutto- bzw. Nettolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, <https://service.destatis.de/DE/vgr-monitor-deutschland/beschaeftigung.html>
- Destatis (2025c):** Erwerbstätige, Erwerbslose und Erwerbslosenquote, <https://service.destatis.de/DE/vgr-monitor-deutschland/beschaeftigung.html>
- Dullien, S./Rietzler, K. (2024):** Die Mär vom ungebremst wachsenden deutschen Sozialstaat. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung: IMK Kommentar Nr.11, Februar 2024, Düsseldorf
- Esping-Andersen, G. (1990):** The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge
- Forschungsgruppe Wahlen (2025):** Politbarometer Januar III. <https://www.forschungsgruppe.de/Aktuelles/Politbarometer/>
- Fuest, C./Niehues, J./Peichl, A. (2010):** The Redistributive Effects of Tax Benefit Systems in the Enlarged EU, in: Public Finance Review 38 (4), S. 473–500
- Gellermann, J./Penz, R./Ramos Lobato, P. (2025):** Wo steht die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach der Bürgergeld-Reform?, in: Wirtschaftsdienst 105 (1), S. 54–58
- Goebel, J./Grabka, M. M./Liebig, S./Kroh, M./Richter, D./Schroder, C./Schupp, J. (2019):** The German Socio-Economic Panel (SOEP), in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 239 (2), S. 345–360
- Schmitz-Kießler, J. (2024):** Hartnäckig aber falsch: Die Kritik an der Bürgergeldhöhung. Work on Progress: WSI-Blog „Mythen der Sozialpolitik“, Teil 7, 30.08.2024, Düsseldorf
- Sozialpolitik-aktuell (2023a):** Arbeitslose und nicht Arbeitslose unter den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II 2023, https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abIII157.pdf
- Sozialpolitik-aktuell (2023b):** Empfänger*innen von Leistungen der Grundsicherungssysteme 2006–2023, https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abIII106.pdf
- Sozialpolitik-aktuell (2023c):** Entwicklung der Regelbedarfe der Grundsicherung, der Löhne und der Preise 2005–2023, https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abIII144.pdf
- Sozialpolitik-aktuell (2023d):** Leistungsberechtigte im SGB II 2005–2023, https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abIII156.pdf
- Sozialpolitik-aktuell (2024):** Einkommensteuertarif, Grenz- und Durchschnittssteuersätze 2025, https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Finanzierung/Datensammlung/PDF-Dateien/abIII121a.pdf
- Sozialpolitik-aktuell (2025):** Entwicklung des Netto-Rentenniveaus vor Steuern 1990–2023/2036, https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abVIII37.pdf
- Spannagel, D. (2017):** Menschen mit niedrigem sozioökonomischen Status - Armut und Teilhabe, in: Diehl, E. (Hrsg.): Teilhabe für alle?! Lebensrealitäten zwischen Diskriminierung und Partizipation, Bonn, S. 77–102
- Spannagel, D./Brülle, J. (2024):** Ungleiche Teilhabe: Marginalisierte Arme – Verunsicherte Mitte. WSI-Verteilungsbericht 2024. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Report Nr. 98, November 2024, Düsseldorf, https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008981/p_wsi_report_98_2024.pdf
- Stichnoth, H./Hebsaker, M. (2025):** Reformvorschläge der Parteien zur Bundestagswahl 2025: Finanzielle Auswirkungen, Mannheim, https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/Bundestagswahlprogramme_ZEW_2025.pdf
- Ulrich, C. G. (2005):** Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Eine Einführung, Frankfurt/New York

IMPRESSUM

Ausgabe

WSI Report Nr. 99, Februar 2025
Weniger Umverteilung

ISSN 2366-7079

Herausgeber

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)
der Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf
Telefon +49 (211) 77 78-18 7

<http://www.wsi.de>

Pressekontakt

Rainer Jung, +49 (211) 77 78-15 0
rainer-jung@boeckler.de

Satz: Daniela Groß

Kontakt

Dr. Dorothee Spannagel
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)
der Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf
Telefon +49 (211) 77 78-205

dorothee-spannagel@boeckler.de
www.wsi.de

Dieses Werk ist lizenziert unter der
Creative Commons Lizenz CC BY 4.0 International
(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>)