

13/ 2018

## EUROPAS ARMUT UND UNGLEICHHEIT

Unterschätzt, aber zuletzt leicht gesunken

### AUF EINEN BLICK

**Die offizielle EU-Statistik schönt nicht nur die Ungleichheit, sondern auch das Ausmaß der Armut in der EU. Beide liegen bedenklich hoch. So sind über 140 Millionen Menschen in der EU von Armut bedroht. Zwar haben sich die Verhältnisse von 2015 auf 2016 leicht verbessert, aber ihr weiter bedrohliches Ausmaß gefährdet den sozialen und politischen Zusammenhalt Europas.**

Anlässlich der Regierungserklärung am 22. Februar 2018 im Deutschen Bundestag zur Tagung der Staats- und Regierungschefs der EU-27 wies die Fraktionsvorsitzende der SPD, Andrea Nahles, in ihrem viel beachteten Kommentar auf die dramatische Ungleichheit und Armut in der Europäischen Union (EU) als eine der Ursachen von Migration und Populismus hin. Doch wie stark ist die Armut und wie schief ist die Einkommensverteilung in Europa tatsächlich?

### DIE OFFIZIELLE STATISTIK GIBT EIN GESCHÖNTES BILD

Zur europaweiten Armut und Ungleichheit macht die EU bzw. ihr Statistisches Amt Eurostat seit 2005 offizielle Angaben in Form der Armutsquote und der S80/S20-Quote – letztere für die Ungleichheit. Die Armutsquote gibt an, wie viel Prozent der Bevölkerung weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens erhalten; da es sich dabei nicht um absolute Armut (im Sinne der Weltbankdefinition von weniger als 1,25 US-\$/Tag) handelt, spricht man auch von Armutsrisiko. Die S80/S20-Quote zeigt das Verhältnis des Einkommens des reichsten Fünftels (Quintils) zum ärmsten Quintil der jeweiligen Bevölkerung. Die bei Eurostat angegebenen Werte für die EU als Ganzes ermittelt die EU als mit der Bevölkerungszahl gewichtete Durchschnitt der jeweiligen nationalen Quoten.

Die so berechneten Werte sind aber methodisch falsch konstruiert und unterschätzen massiv das tatsächliche Ausmaß von Armut und Ungleichheit, worauf der führende Verteilungsexperte Anthony B. Atkinson schon 2010 in einer EU-Veröffentlichung hingewiesen hat (Atkinson et al. 2010: 109). Sie vernachlässigen nämlich die gewaltigen Einkommensunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Diese Unterschiede fallen besonders hoch aus, wenn man die Einkommen zu Wechselkursen vergleicht, und deutlich geringer, wenn man die unterschiedliche Kaufkraft der Einkommen (sie ist in ärmeren Ländern höher, da dort das Preisniveau geringer ist) berücksichtigt.

### FAST 142 MILLIONEN EUROPÄER SIND VON ARMUT BEDROHT

Die Autoren haben seit Jahren realistischere Schätzungen der europaweiten Ungleichheit vorgelegt (zuletzt 2017; vgl. z. B. Dauderstädt/Kelttek 2017), die sowohl die innerstaatlichen wie auch die zwischenstaatlichen Einkommensunterschiede berücksichtigen. In der vorliegenden Kurzstudie ergänzen wir diese Analyse durch eine Schätzung der europaweiten Armutsquote, die sich im Kern der gleichen Methode bedient (vgl. dazu den Kasten). Die so berechneten Werte liegen deutlich höher als die offiziellen Angaben. Man könnte einwenden, dass die Einordnung von Menschen, die in ihren Ländern zu den relativ besser Gestellten zählen, in die Gruppe der Armen Europas unangemessen ist. Aber diese nationalzentrierte Sicht, die auch die EU-Statistik prägt, unterschätzt die Europäisierung der sozialen Lagen (Heidenreich 2006) mit ihren Konsequenzen für Migration und sozialen Zusammenhalt.

>

## ZUR DATENBASIS UND METHODE

Die hier benutzten **Daten** stammen von Eurostat und sind die gleichen, die auch Eurostat benutzt, um seine Werte zu berechnen. Es handelt sich dabei um das mittels Haushaltsbefragungen (EU-SILC) erhobene Nettoäquivalenzeinkommen, das Steuern schon abzieht, empfangene Zahlungen wie Renten einschließt und alles mit der Haushaltsgröße korrigiert. Damit liegen die Werte für die meisten Länder um etwa ein Drittel niedriger als das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Von Eurostat haben wir nur die durchschnittlichen Einkommen pro Einkommensquintil benutzt (nicht die gesamte Stichprobe der Haushaltsbefragung). Damit vernachlässigen wir die Einkommensunterschiede innerhalb der Quintile, was vor allem im reichsten Quintil zu Verzerrungen führt. So zählen etwa auch die reichsten Quintile Bulgariens oder Rumäniens wegen ihres niedrigen Durchschnitts zu den ärmsten Europas, obwohl sich darunter Haushalte befinden, die auch im europäischen Vergleich reich sind.

Als **Methode** benutzen wir bei der Berechnung der Ungleichheit die Konstruktion europäischer Quintile aus nationalen Quintilen, die nach ihrem durchschnittlichen Einkommen geordnet und dann so lange aufsummiert werden, bis sie ca. 100 Millionen Menschen, also ein Fünftel der EU-Bevölkerung, umfassen. Das Verhältnis der Einkommen des so konstruierten reichsten und ärmsten europäischen Quintils liefert dann die europaweite S80/S20-Quote.

Zur Abschätzung der europäischen Armutsquote wird im ersten Schritt das mittlere europäische Einkommen bestimmt, wozu die nationalen Quintile so lange aufsummiert werden, bis das resultierende europäische Bevölkerungsegment die Hälfte der Gesamtbevölkerung ausmacht. Das Grenzeinkommen, bei dem die Hälfte erreicht wird, ist das mittlere Einkommen. Dann werden alle nationalen Quintile ermittelt, deren Durchschnittseinkommen weniger als 60 Prozent dieses mittleren Einkommens beträgt, die Anzahl der darin enthaltenen Personen summiert und ins Verhältnis zur gesamten EU-Bevölkerung gesetzt.

Die nationalen Armutsquoten bewegen sich in der EU zwischen mehr als 25 Prozent in Rumänien und weniger als zehn Prozent in der Tschechischen Republik. Für Deutschland liegt der Wert bei 16,5 Prozent (2016). Der offizielle Wert von Eurostat für die EU als Ganzes ist 17,3 Prozent, womit sich die Armut in der EU nur leicht über dem deutschen Niveau befände. Berechnet man nach der im Kasten erklärten Methode jedoch eine EU-weite Armutsquote, so ergibt sich ein deutlich höherer Wert.

Denn die Armutsrisikoschwelle für die EU als Gesamttraum (60 Prozent des mittleren EU-Einkommens) liegt nach unserer Schätzung bei ca. 9.760,- € zu Wechselkursen bzw. 9.780,- € zu Kaufkraftstärken. Die Masse der im EU-Gesamtvergleich armen Haushalte mit einem Einkommen unter dieser Schwelle befindet sich in den ärmeren Mitgliedstaaten, vor allem Bulgarien und Rumänien, die nicht nur das niedrigste Pro-Kopf-Einkommen in der EU aufweisen, sondern auch die höchsten Armutsquoten. Praktisch alle Haushalte dieser Mitgliedstaaten

gehören zu den EU-Armen, da sie über weniger als 60 Prozent des mittleren EU-Haushaltseinkommens verfügen. In anderen Mitgliedstaaten zählen entsprechend weniger Haushalte dazu. Die skandinavischen Länder fallen z. B. ganz heraus. Die Karte (siehe Abbildung 1) gibt hierzu einen groben Überblick.

Damit liegt die EU-weite Armutsquote nach unserer Schätzung zu Wechselkursen bei 28,2 Prozent (das sind ca. 142 Millionen von insgesamt ca. 500 Millionen Einwohner\_innen), ist also höher als in jedem Mitgliedstaat. Zu Kaufkraftstärken sinkt der Wert auf 23,2 Prozent (das sind ca. 117 Millionen Einwohner\_innen), ist also höher als das Niveau Bulgariens. Der offizielle Eurostat-Wert mit einer Quote von 17,3 Prozent liefert eine Anzahl von knapp 87 Millionen armutsgefährdeten Menschen in der EU. Er unterschlägt also – je nach Messung zu Wechselkursen oder zu Kaufkraftstärken – 30 bzw. 55 Millionen Armutsgefährdete.

Im Vergleich zu 2015 ist die Armutsquote leicht zurückgegangen. Die Zahl der von Armut bedrohten Menschen in der EU sank um ca. vier Millionen. Die Quote nahm um knapp einen Prozentpunkt ab. Dieser deutliche Fortschritt dürfte dem relativ guten Wachstum, vor allem in den ärmeren Ländern, zu verdanken sein.

## DIE EU-WEITE UNGLEICHHEIT IST LEICHT ZURÜCKGEGANGEN

Wie in Abbildung 2 ersichtlich, ist die europaweite Ungleichheit (zur Definition und Berechnung siehe den Kasten oben) bis 2009 rasch gesunken, um nach einem Anstieg 2010 nur noch langsam zurückzugehen. Die Erweiterung der EU im Jahr 2007 um Bulgarien und Rumänien, also um zwei relativ bevölkerungsstarke und arme Länder, bewirkte, dass die Ungleichheit in der EU-27 deutlich über der Ungleichheit in der EU-25 liegt. Der Beitritt Kroatiens mit seiner relativ kleinen Bevölkerung und seinem mittleren Einkommensniveau erhöhte die Ungleichheit für die EU-28 im Vergleich zur EU-27 nur marginal. Ein Austritt Großbritanniens dürfte die Ungleichheit nur wenig verringern, da es vor allem im reichsten EU-Quintil eine – allerdings geringfügige – Einkommensreduktion bewirken würde.

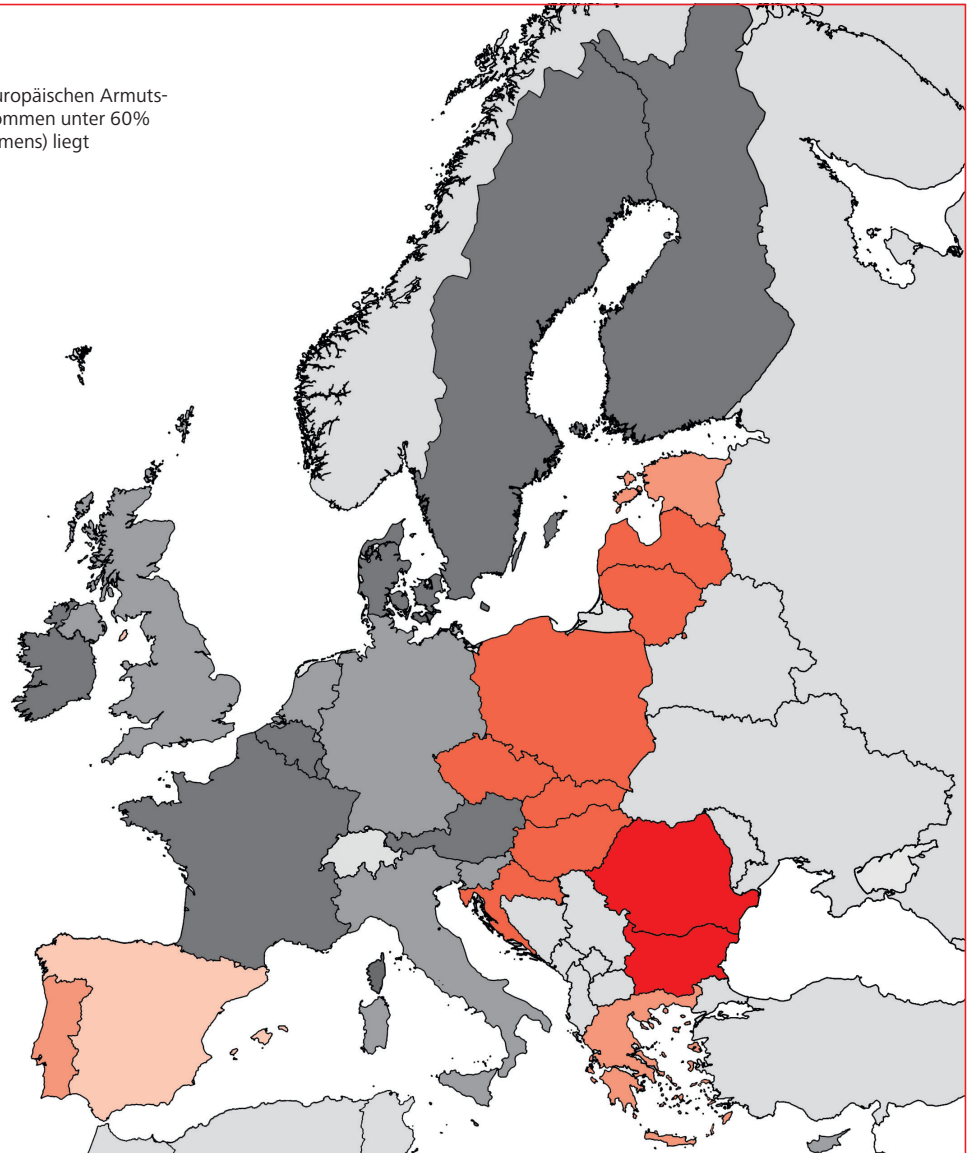
Hervorzuheben ist dagegen die Bedeutung der Kaufkraft. Gemessen in Kaufkraftstärken (KKS) ist die Ungleichheit deutlich schwächer ausgeprägt, da die realen Einkommen in den ärmeren Ländern mit ihrem niedrigeren Preisniveau erheblich höher sind. Der methodisch falsch konzipierte offizielle Wert von Eurostat für die S80/S20-Quote oszilliert weiter um den Wert 5, ist aber ebenfalls etwas (um 0,1) gesunken.

So erfreulich die leichte Abschwächung der Ungleichheit von 2015 auf 2016 ist, so ist dieser Rückgang doch immer noch viel langsamer als zwischen 2005 und 2009. Er stellt praktisch nur eine Verlängerung der seit 2011 zu beobachtenden Stagnation (vor allem gemessen zu Wechselkursen) dar. Die Ursachen liegen zum einen in einem leichten Rückgang der durchschnittlichen innerstaatlichen Ungleichheit (sichtbar in der Entwicklung des offiziellen Eurostat-Wertes), zum anderen in der weiter erfolgreichen Beta-Konvergenz<sup>1</sup> zwischen den Mitgliedstaaten der EU.

Abbildung 1  
Verteilung der europaweiten Armut

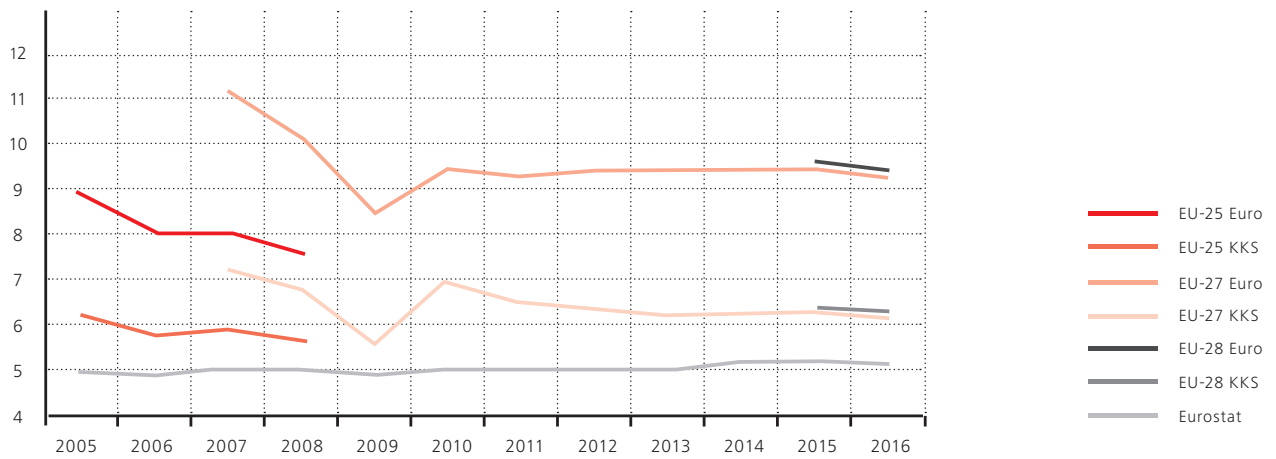
Anzahl der nationalen Quintile, die Teil der europäischen Armutsbevölkerung sind, weil ihr Durchschnittseinkommen unter 60% des europäischen Medians (mittleren Einkommens) liegt

- kein Quintil
- 1 Quintil
- 2 Quintile
- 3 Quintile
- 4 Quintile
- 5 Quintile



Quelle: Eurostat, eigene Berechnung.

Abbildung 2  
Europaweite Ungleichheit (S80/S20-Quote), 2005-2016



Quelle: Eurostat, eigene Berechnung.

## DEN ABBAU VON ARMUT UND UNGLEICHHEIT BESCHLEUNIGEN

Wie eingangs schon bemerkt, ist Ungleichheit einer der wichtigsten Faktoren, die Migration und dadurch auch Gefährdungängste und Populismus auslösen. Migration war ein zentrales Motiv für den Brexit und ist Leitthema vieler populistischer Parteien von Skandinavien über Frankreich, die Niederlande, Deutschland, Italien bis nach Mitteleuropa. Hohe Einkommensunterschiede zwischen Ländern mit engen Wirtschaftsbeziehungen tragen auch zur Verlagerung arbeitsintensiver Produktionsschritte bei, die ihrerseits Löhne und Beschäftigung an den bis dahin besser gestellten Standorten gefährdet. All dies sind Gründe, der Verringerung von Ungleichheit mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

Um die EU-weite Ungleichheit und Armut abzubauen, bieten sich zwei Ansätze an: die Verringerung a) der innerstaatlichen und b) der zwischenstaatlichen Ungleichheit.

- a) Die innerstaatliche Ungleichheit wird durch den staatlichen Abbau von Sozialschutz und Arbeitsmarktregulierungen, den technologischen Wandel und die außenwirtschaftliche Integration (Globalisierung) verstärkt. Alle drei Ursachen lassen sich politisch beeinflussen. So hat in Deutschland u. a. die Einführung eines Mindestlohns den seit 1995 beobachtbaren Anstieg der Ungleichheit gebremst. In der EU könnte eine striktere Entsenderichtlinie die Lohnkonkurrenz einschränken. Atkinson hat in seinem letzten Buch (Atkinson 2015) zahlreiche Vorschläge gemacht, um die innerstaatliche Ungleichheit abzubauen, die an allen drei Ursachenkomplexen ansetzen. Leider hat die EU im Rahmen ihrer wirtschaftspolitischen Ratschläge oder Auflagen (bei verschuldeten Ländern) eher die Ungleichheit gefördert.
- b) Die zwischenstaatliche Ungleichheit rührt aus komplexen historischen Ursachen mit gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Dimensionen her. Aber einer Reihe von Ländern ist es gelungen, Prozesse aufholenden Wachstums zu organisieren. In der EU ist dabei besonders Irland zu erwähnen, das vom Armenhaus der EU-15 zum zweitreichsten Land aufstieg – allerdings teilweise mit problematischen und nicht leicht zu verallgemeinernden Methoden (Steuerkonkurrenz, Profitattraktion durch Manipulation von konzerninternen Verrechnungspreisen). Aber auch Südeuropa und Mitteleuropa haben über längere Zeiträume höhere Wachstumsraten als das reiche Zentrum der EU aufgewiesen. Die EU hat dieses Wachstum zwar durch ihre Regionalpolitik unterstützt, aber auch durch eine verfehlte Reaktion auf die Staatsschuldenpanik (Austeritätspolitik) wieder untergraben (Dauderstädt 2014). Die EU sollte im Rahmen der kommenden neuen mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2021 bis 2027 der Förderung von Wachstum, Beschäftigung und sozialer Sicherung in ihrer armen Peripherie eine hohe Priorität einräumen und mittels geeigneter finanzpolitischer Maßnahmen (z.B. Eurozonenhaushalt und Eurozonenfinanzminister) die Investitionstätigkeit unterstützen, Banken in allen Ländern durch einen EU-weiten Einlagenschutz stabilisieren und Staatsschulden vor Marktpanik schützen.

Die jüngste Entwicklung der Armut und Ungleichheit in Europa hebt sich positiv von der Stagnation der letzten Jahre ab, ist aber angesichts der gewaltigen und offiziell unterschätzten Dimension des Problems nur ein viel zu kleiner Schritt in die richtige Richtung, dem stärkere Fortschritte und entschiedeneren Maßnahmen folgen müssen, wenn man Europa vor dem Zerfall bewahren will.

### Autoren

**Dr. Michael Dauderstädt** ist freiberuflicher Berater und Publizist und war bis 2013 Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Cem Keltek** ist Volkswirt und ehemaliger Stipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung.

### Anmerkung

1 – Beta-Konvergenz liegt vor, wenn die ärmeren Länder rascher wachsen als die reicheren. Sie führt aber nicht automatisch und schnell zu einer Sigma-Konvergenz, also zu einem Absinken der Streuung, da die absoluten Abstände noch länger zunehmen können. Vgl. dazu Dauderstädt/Keltek (2017).

### Literaturverzeichnis

Atkinson, Anthony B. 2015: *Inequality: What Can Be Done?*, London.

Atkinson, Anthony B.; Marlier, Eric; Montaigne, Fabienne; Reinstadler, Anne 2010: *Income Poverty and Income Inequality*, S. 101–131, in: Atkinson, Anthony B.; Marlier, Eric (eds): *Income and Living Conditions in Europe*, Eurostat, Statistical Books, Luxembourg.

Dauderstädt, Michael 2014: *Konvergenz in der Krise. Europas gefährdete Integration*, Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10941.pdf> (20.6.2018).

Dauderstädt, Michael; Keltek, Cem 2017: *Europas Ungleichheit: relativ stabil, absolut beunruhigend*, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Heidenreich, Martin (Hrsg.) 2006: *Die Europäisierung sozialer Ungleichheit. Zur transnationalen Klassen- und Sozialstrukturanalyse*, Frankfurt/New York.

### Impressum

© 2018

#### Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn  
Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229, [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:  
Markus Schreyer, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
Bestellungen/Kontakt: [wiso-news@fes.de](mailto:wiso-news@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-162-4