



LIBERALES INSTITUT

---

LI-Studie

# Die Mär von der Armut

Ein Begriff zwischen Politik, Statistik und Wirklichkeit

**Kristian Niemietz**

Mit einem Nachwort von **Beat Kappeler**

September 2015

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>3</b>
<b>Einleitung: Von Manchesterkapitalisten und Regenbogenjägern</b> .....	<b>4</b>
<b>Die Frühgeschichte der Armutsmessung: die Warenkorbmethode</b> .....	<b>10</b>
<b>Die heutige Armutsmessung</b> .....	<b>11</b>
Relative Armut .....	12
Absolute Armut .....	12
Subjektive Armut .....	13
Materielle Entbehrung.....	14
Eine Bewertung von Armutskindikatoren.....	14
Probleme des relativen Armutsmasses.....	15
Probleme des absoluten Armutsmasses .....	16
Probleme des subjektiven Armutsmasses .....	17
Probleme des Masses der materiellen Entbehrung .....	18
Wie Armut gemessen werden sollte.....	19
<b>Ansätze einer liberalen Armutspolitik</b> .....	<b>20</b>
<b>Nachwort</b> von Beat Kappeler.....	<b>24</b>

# Vorwort

**E**s ist selbstverständlich, Menschen in materieller Not helfen zu wollen. Dieses Bedürfnis entspringt unserer natürlichen Empathie gegenüber den Mitmenschen. Wir versetzen uns in ihre Schuhe und leiden daher mit ihnen. Niemand sieht Armut gerne tatenlos zu. In Wohlstandsgesellschaften wie der Schweiz verstösst sie sogar gegen das moralische Rechtsempfinden: Es darf nicht sein, dass Menschen in unserem Land unter einem gewissen Wohlfahrtsniveau leben müssen. Dieses Empfinden begründet ein jahrhundertealtes freiwilliges Engagement für in Not Geratene.

Jenseits der organisierten Gemeinnützigkeit bietet die Armut jedoch auch reichlich Material für dramatisierende Schlagzeilen und eine unbedachte sozialstaatliche Umverteilungspolitik. Medien, Interessengruppen, Politiker und Beamte entdecken laufend immer mehr Armut. Gleichzeitig verfügen „arme“ Haushalte heute über iPhones, überdimensionierte Flat-Screen-Fernseher und Autos. Die öffentliche Debatte entfernt sich immer weiter von den realen Lebensverhältnissen der Bürger.

Ob offen oder verdeckt, die politische Armutsbekämpfung dient immer häufiger einem Kampf gegen materielle Ungleichheit. Armutsstatistiken werden entsprechend verdreht oder fehlinterpretiert. Doch Ungleichheit ist keine Schwäche, sondern eher eine Stärke der Marktwirtschaft: Kapital wird in die Hände derjenigen gelenkt, die den Bedürfnissen der Konsumenten am besten nachkommen. Dies erhöht letztlich die Produktivität – und damit die Löhne – in der ganzen Volkswirtschaft. Von den so steigenden Lebensstandards profitieren alle, wie zahlreiche Analysen wirtschaftlich relativ freier Länder augenscheinlich zeigen.

Umverteilung, ob freiwillig oder durch den Sozialstaat erzwungen, ist letztlich nur ein Mittel vorübergehender Hilfe, keine Lösung. Vor allem dürfen durch Umverteilung die Anreize zu Arbeit und Sparen nicht zerstört werden, sowohl bei den Gebenden wie auch bei den Empfängern. Dabei geht es vor allem um die Würde der Hilfebedürftigen: Es kommt einer Infantilisierung gleich, jemandem zu helfen, der selbständig sein Leben bestreiten könnte. Diese Studie erläutert nüchtern und sachlich, wie Menschen mit niedrigem Einkommen geholfen werden kann, ohne sie aus ideologischen Gründen dauerhaft zu entmündigen.

**Pierre Bessard**  
Direktor, Liberales Institut

# Die Mär von der Armut

Kristian Niemietz \*

## Einleitung: Von Manchesterkapitalisten und Regenbogenjägern

Der Begriff „Manchesterkapitalismus“ ist nur im deutschsprachigen Raum geläufig. Wer etwa in angelsächsischen Ländern ein ähnliches Konzept beschreiben möchte, würde vielleicht von „rampant capitalism“ oder „untrammelled capitalism“, aber sicher nicht von „Manchester capitalism“ sprechen. Und ganz ähnlich wie das Dauer-Modewort „Neoliberalismus“ ist auch „Manchesterkapitalismus“ ein Begriff, der ausschliesslich zur Kategorisierung eines – meist eher diffusen – Gegners, also polemisch verwendet wird. Zur Selbsteinordnung im politischen Spektrum taugen solche Begriffe eher nicht: Kaum jemand würde sich selbst je als „neoliberal“ oder als „Manchesterkapitalisten“ bezeichnen. Wer die eigene liberale Gesinnung mit Attributen versehen will, der wird sich eher solche aussuchen, die heutzutage sozialverträglicher erscheinen („sozialliberal“, „mitfühlender Liberalismus“): Liberal ja, aber auf gar keinen Fall im Sinne des Manchesterkapitalismus.

Warum ist dies eigentlich so? Selbst verbissene Kapitalismuskritiker würden nicht bestreiten, dass das viktorianische Zeitalter – auf welches sich der Begriff des „Manchesterkapitalismus“ in der Regel bezieht – eine zuvor nie dagewesen wirtschaftliche, wissenschaftliche und kulturelle Blütezeit darstellte. Die Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung Grossbritanniens wuchs in diesem Zeitraum um über 130%, die durchschnittliche Lebenserwartung stieg um fast zehn Jahre<sup>1</sup>, und die Bevölkerung verdoppelte sich von ca. 15 auf 30 Millionen.<sup>2</sup> Zum ersten Mal in der Menschheitsgeschichte hatte sich ein Land aus der Malthusianischen Falle befreit. Woran liegt es also, dass dieser Begriff so negativ besetzt ist, dass selbst bekennende Liberale sich zu einer Distanzierung verpflichtet fühlen?

Es liegt an der Vorstellung, dass der Manchesterkapitalismus trotz seiner unbestrittenen wirtschaftlichen Errungenschaften eine erschütternde soziale Bilanz aufzuweisen hatte. Es mag das Zeitalter der Eisenbahn, der Dampfschiffahrt und des Telegraphen gewesen sein, das Zeitalter, in dem ländliche Subsistenzwirtschaft

---

\* Der Autor ist Ökonom und Leiter des Forschungsbereichs Gesundheit und Wohlfahrt am Institute of Economic Affairs in London.

<sup>1</sup> Woods, R. (2000). *The Demography of Victorian England and Wales*, Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>2</sup> Jefferies, J. (2005). The UK population: past, present and future, Kapitel in „*Focus on People and Migration*“, London: Office for National Statistics.

durch industrielle Massenproduktion und weltweiten Handel ersetzt wurde. Aber es war eben auch ein Zeitalter der Kinderarbeit, der Tuberkulose, der Slums und der Arbeitshäuser. Der Kapitalismus mag Wohlstand erzeugt haben, aber, so lautet der Vorwurf, er war nicht in der Lage, diesen gerecht zu verteilen. Vielmehr hätten extremer Reichtum und extreme Armut Seite an Seite existiert. In den Strassen, in denen die Romane von Charles Dickens spielen, sei von all dem galoppierenden Fortschritt dieser Zeit nichts zu spüren gewesen.

Die Bewertung des „Manchesterkapitalismus“ ist kein Sonderfall. Armut ist generell ein Thema, bei dem die Befürworter der Marktwirtschaft jegliche Deutungshoheit verloren zu haben scheinen. Das Thema Armut stellt für Liberale seit langem so etwas wie einen wunden Punkt dar. Auch Kapitalismuskritiker bestreiten in der Regel nicht, dass der freie Markt innovationsfähig, dynamisch und effizienzfördernd wirkt, und dass er bei der Schaffung von Wachstum etatistischen Wirtschaftsmodellen überlegen ist. Sie sind allerdings davon überzeugt, dass wirtschaftlicher Fortschritt im Kapitalismus nur zu einem sehr hohen sozialen Preis, nämlich weit verbreiteter Armut, zu haben sei.

Ein „liberaler Ansatz zur Armutsbekämpfung“ ist in dieser Sicht der Dinge ein Widerspruch in sich. Armut werde durch den ungezügelter Markt gerade erst erzeugt, und könne daher nur durch Eingriffe in den Markt bekämpft werden. Armutsbekämpfung ist demnach gleichbedeutend mit Marktbekämpfung, oder zumindest mit einer Zurückdrängung marktwirtschaftlicher Prinzipien.

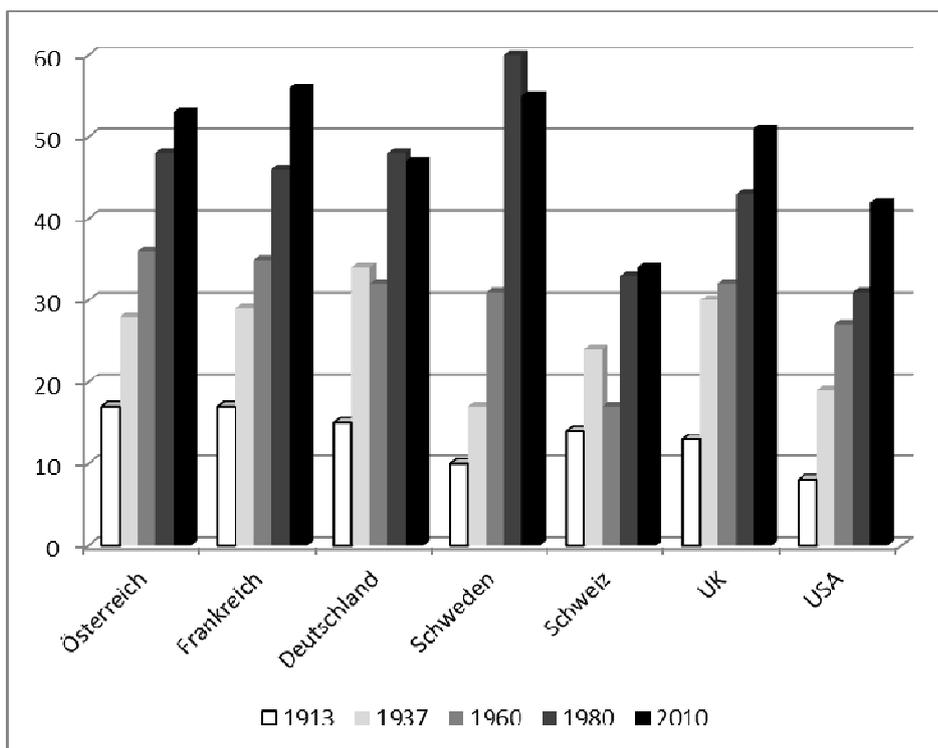
Das ist zumindest die Sicht der Dinge, die in Organisationen vorherrscht, die öffentlichkeitswirksam gegen Armut Stellung beziehen. Globalisierungskritiker, Wohlfahrts- und Sozialverbände, Gewerkschaften, Bewegungen wie „Occupy“ und Initiativen wie „Oxfam“ mögen politisch neutral sein in dem Sinne, dass sie keiner bestimmten Partei nahestehen. Was sie aber vereint, ist eine skeptische bis feindselige Haltung gegenüber der Marktwirtschaft und eine ausgeprägte Staatsgläubigkeit.<sup>3</sup> Die vorgetragenen Lösungsvorschläge laufen fast immer auf eine Ausweitung der Staatstätigkeit hinaus: Eine Erhöhung staatlicher Transferzahlungen (z.B. Sozialhilfe, Kindergeld), eine vermehrte Bereitstellung von Sachleistungen durch den Staat (z.B. Sozialwohnungen, Kinderbetreuung), weitergehende Eingriffe in die Lohn- und Preisfindung (Mindestlöhne, Höchstpreise) und eine stärkere staatliche Wirtschaftslenkung. Wenn es um Armut geht, ist die etatistische Sicht der Dinge bestens vertreten auf dem Marktplatz der Ideen.

Dagegen ist nichts einzuwenden. Allerdings neigt ein wettbewerbsarmer Markt, in dem es sich ein paar wenige Anbieter behaglich eingerichtet haben, zur Sklerose, und das ist am Markt der Ideen nicht anders. Wer in der Armutsdebatte nach mehr Staat ruft, muss nicht mit kritischen Gegenfragen rechnen, sondern kann sich auf zustimmendes Nicken von allen Seiten verlassen. Der Ruf nach mehr Staat wird daher gewohnheitsmässig und unreflektiert vorgetragen. Dabei wäre es durchaus angebracht, näher hinzuschauen und kritisch nachzuhaken. Was Anti-

---

<sup>3</sup> Siehe Niemietz, K. (2012). *Redefining the Poverty Debate*, London: Institute of Economic Affairs, S. 25-30.

Armutsaktivisten nämlich so gut wie nie zugestehen, ist, dass ihre Forderungen im Wesentlichen schon längst erfüllt sind. Obwohl uns ständig eingeredet wird, wir lebten in einem „neoliberalen“ Zeitalter, in dem sich der Staat an allen Fronten auf dem Rückzug befände, haben die Staatsausgaben in Wahrheit praktisch überall einen historischen Höchststand erreicht. In den allermeisten entwickelten Ländern (einschliesslich der Vereinigten Staaten) nimmt der Staat über 40% der Wirtschaftsleistung für sich in Anspruch, in Frankreich geht die Staatsquote gar auf die 60% zu. Die Schweiz stellt hier, gemeinsam mit Australien und, mit Abstrichen, Irland, bereits einen Sonderfall dar, aber auch für die Schweiz gilt: Mehr Staat als heute war nie, zumindest, was das Ausgabenniveau anbelangt.



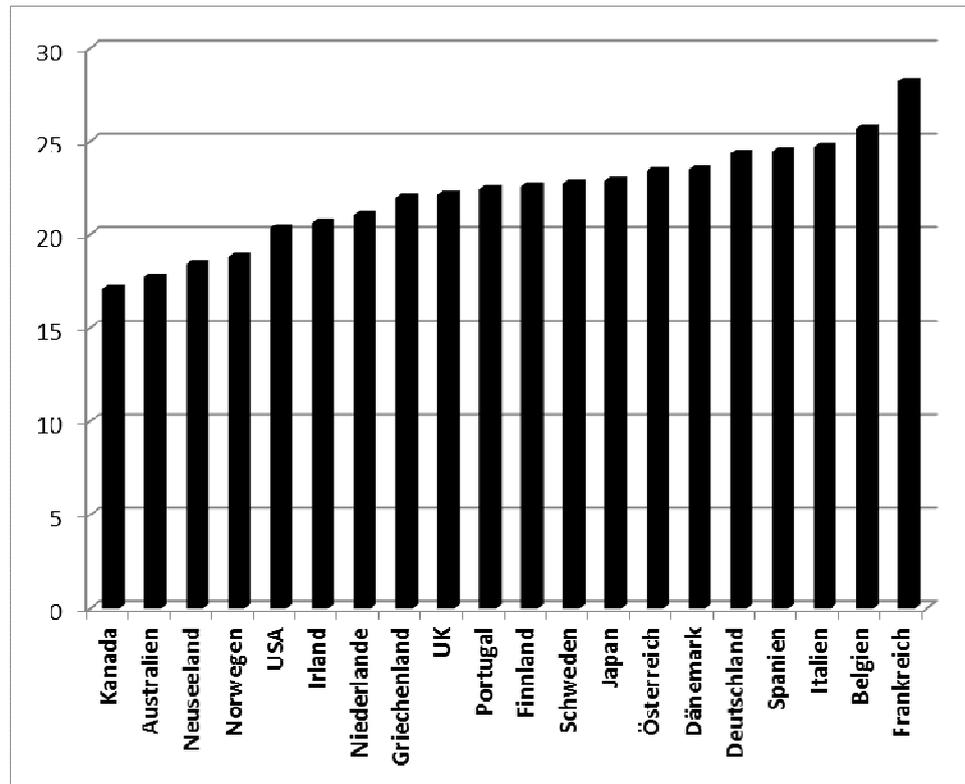
**Grafik 1: Staatsquoten in sieben entwickelten Ländern, 1913-2010<sup>4</sup>**

Den Löwenanteil machen dabei die Sozialausgaben aus. Der Anteil der Nettosozialausgaben<sup>5</sup> liegt in den meisten Ländern zwischen einem Fünftel und einem Viertel des Sozialproduktes. Wem das immer noch nicht genügt, der muss

<sup>4</sup> Smith, D. (2011). The changing economic role of government: Past, present and prospective, Kapitel in Booth, P. (Hrsg.) *Sharper axes, lower taxes. Big steps to a smaller state*, London: Institute of Economic Affairs.

<sup>5</sup> Diese Ziffer beinhaltet sowohl Transferzahlungen als auch die Kosten für Sachleistungen. Nettosozialausgaben sind für internationale Vergleiche geeigneter als Bruttosozialausgaben, da einige Länder Sozialleistungen hoch besteuern, während andere sie steuerfrei stellen. Bei den Nettosozialausgaben werden direkte Steuern auf Transferleistungen sogleich wieder von diesen abgezogen, so dass internationale Unterschiede in der Besteuerung von Sozialleistungen automatisch korrigiert werden. Nehmen wir an, die Sozialhilfe betrage in Land A €1.000, und in Land B €900. In Land A wird die Sozialhilfe allerdings mit einem Durchschnittssteuersatz von 20% besteuert, so dass dem Empfänger nur €800 verbleiben. Bei den Bruttosozialausgaben würde Land A als das „grosszügigere“ erscheinen, bei den Nettosozialausgaben dagegen Land B. Das macht insbesondere für die nordischen Länder einen Unterschied, da diese bei den Bruttosozialausgaben stets weit abgeschlagen an der Spitze liegen, bei den Nettosozialausgaben dagegen in etwa dem westeuropäischen Durchschnitt entsprechen.

die Frage beantworten können, welches Ausgabenniveau denn zufriedenstellend wäre. Können die Staatsausgaben im Allgemeinen, und die Sozialausgaben im Besonderen, jemals ein Niveau erreichen, das Armutsaktivisten als „ausreichend“ betrachten würden? Oder gleicht die Suche nach einem „ausreichend finanzierten“ Sozialstaat eher dem Versuch, einen Regenbogen zu berühren, in dem Sinne, dass das Ziel, obwohl es nie erreicht wird, doch stets verführerisch nah erscheint?



Grafik 2: Nettosozialausgaben in OECD-Ländern in % des BSP, 2011<sup>6</sup>

Aber selbst wenn eine noch weitergehende Ausdehnung des Sozialstaates wünschenswert wäre, sind, wie die gegenwärtigen Staatsschuldenkrisen in der Eurozone zeigen, die meisten Staaten längst am Ende ihrer finanziellen Möglichkeiten angelangt. Das ist heute bereits der Fall, und das wird sich noch deutlich verschärfen, wenn der demographische Wandel voll auf die Finanzen unserer umlagefinanzierten Renten- und Gesundheitssysteme durchschlagen wird.

Kurz gesagt, Armutspolitik, die in erster Linie auf staatliche Umverteilung setzt, hat längst ihre Chance gehabt. Sozialstaatliche Regenbogenjäger, die darauf bestehen, dass das Ende der Armut nur ein paar Steuererhöhungen weit entfernt sei, sollten sich zumindest klar machen, dass ihre geistigen Vorgänger das gleiche schon vor dreissig, fünfzig und hundert Jahren behauptet haben.

<sup>6</sup> OECD Social Expenditure Database (2014), Abrufbar unter <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>

Wer Alternativen zur etatistischen Regenbogenjagd sucht, der kann ausgerechnet bei den vielgeschmähten Manchesterliberalen wertvolle Denkanstösse finden. Die Manchesterliberalen waren in Wahrheit so ziemlich das Gegenteil von dem, was die populäre Mythologie des linken Zeitgeistes aus ihnen gemacht hat: Sie waren die vermutlich erfolgreichste Anti-Armutskampagne ihrer Zeit.<sup>7</sup> Als Königin Victoria den Thron bestieg, war die britische Wirtschaft keinesfalls so frei von Staatseingriffen, wie heute gemeinhin angenommen wird. Der Staat mischte eifrig im Wirtschaftsgeschehen mit, aber in einer Weise, die gerade nicht die Armen, sondern vor allem gut organisierte Interessengruppen begünstigte.

Der Staat erschwerte in vielen Sektoren den Marktzutritt, was den bereits etablierten Produzenten zugutekam, aber gleichzeitig zu Lasten von Konsumenten und potentiellen Neueinsteigern ging. Die Manchesterliberalen setzten sich konsequent für einen Abbau solcher Schranken ein. Zu ihrem Aushängeschild wurde ihre Kampagne gegen die Getreidezölle (Corn Laws), welche den Import von preisgünstigem Getreide, insbesondere aus Nordamerika, erschwerten, und damit Grundnahrungsmittel verteuerten. Nutzniesser – und Verteidiger – der Schutzzollpolitik waren getreideanbauende Grossgrundbesitzer, denen die Politik die ausländische Konkurrenz vom Leibe hielt. Den Manchesterliberalen war die Abschaffung der Getreidezölle so wichtig, dass sie ihr Bündnis danach benannten: die „Anti Corn Law League“.

Diese Schwerpunktsetzung sagt viel aus über das Selbstverständnis dieser Frühliberalen, denen es um weit mehr ging als Wirtschaftswachstum, denn letzteres hätte sich auch leicht mit den Corn Laws erreichen lassen. Die Getreidezölle waren, was ihre gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen anging, nicht allzu bedeutsam. Hohes Wirtschaftswachstum lässt sich auch mit hohen Lebensmittelpreisen erzielen, und die gut situierten Schichten störten sich ohnehin nicht besonders daran. Den Manchesterliberalen aber waren die Getreidezölle deswegen ein Dorn im Auge, weil diese den ärmsten Familien, die einen besonders hohen Anteil ihres Haushaltsbudgets für Grundnahrungsmittel aufwenden mussten, besonders schwer auf der Tasche lagen. Es ging um Armutsbekämpfung – aber nicht durch „Zügelung“ des Marktes, sondern gerade durch seine Entfesselung.

1846 erreichte die Liga ihr Ziel: Das Parlament beschloss die Abschaffung der Getreidezölle. Es war der Startschuss für eine noch weitergehende Liberalisierung des Handels und des Abbaus von Marktzutrittsbarrieren. Natürlich gab es auch weiterhin Armut. Wie denn auch nicht? Das preisbereinigte Pro-Kopf-Einkommen der Jahrhundertwende stellte zwar für die damalige Zeit ein phänomenales Wohlstandsniveau dar, betrug aber gerade einmal ein Fünftel des heutigen Niveaus. Dank der liberalen Wirtschaftspolitik des viktorianischen Zeitalters war die Armut aber nun nicht mehr der Normalzustand – und nur deswegen wurde

---

<sup>7</sup> Siehe hierzu auch Doering, D. (2004). *Mythos Manchestertum. Ein Versuch über Richard Cobden und die Freihandelsbewegung*, Liberales Institut, Potsdam: Friedrich Naumann Stiftung.

sie überhaupt als Problem wahrgenommen.<sup>8</sup> Die Romane von Charles Dickens hätten in vorindustriellen Zeiten, in denen Hunger, Kälte und Krankheit für die grosse Masse der Bevölkerung nie weit entfernt waren, keinen Anklang gefunden.

Den Manchesterliberalen kann bei der damals erzielten Zurückdrängung der Armut durchaus ein Anteil zugeschrieben werden. So, wie Armut heute als ein „linkes“ Thema gilt, galt es damals – zumindest für kurze Zeit – als ein liberales Thema. Zumindest auf der Höhe ihres Erfolgs hatten die Manchesterliberalen die Deutungshoheit über das Thema errungen. Das ist heute deswegen in Vergessenheit geraten, weil der Denkstil der Manchesterliberalen dem heutigen Zeitgeist so fremd ist. Die heute praktisch universal akzeptierte Vorstellung, der freie Markt nütze nur einer kleinen Elite, während der Staat die Schutzmacht der Armen sei, wäre ihnen völlig absurd erschienen. Es war doch gerade der freie Markt, der die Position der wirtschaftlichen Eliten angreifbar machte. Es war doch gerade die Macht des Staates, mittels derer die Altetablierten ihre Privilegien verteidigten. Befürworter des freien Marktes sahen sich als die natürlichen Verbündeten der Newcomers und der Aussenseiter. Staatliche Eingriffe in den Markt dagegen galten ihnen als in hohem Masse missbrauchsanfällig.

Der Frühliberalismus von Manchester war, aus heutiger Sicht, noch etwas unausgegoren und ad hoc, aber die wissenschaftlichen Erkenntnisse der Public Choice Schule gaben ihnen später im Wesentlichen Recht.<sup>9</sup> Die Corn Laws waren kein Ausnahmefall. Vielmehr ist es fast unvermeidlich, dass staatlicher Interventionismus vor allem den bereits etablierten „Platzhirschen“ zugutekommt, auch, wenn das nicht die Absicht des Gesetzgebers ist. Die Gründe liegen im politischen Anreizsystem, welches sich nicht grundlegend verändern lässt.

Marktverzerrende Staatseingriffe produzieren stets Nutzniesser und Leidtragende. Oft sind die Gewinne aber konkret erkennbar und auf eine kleine Gruppe mit relativ homogenen Interessen konzentriert, während die Kosten dagegen abstrakt und breit gestreut sind. Für die Nutzniesser ist es daher viel lukrativer, und auch wesentlich leichter, sich politisch zu organisieren, und für einen Beibehalt bzw. eine Ausweitung der marktverzerrenden Politik zu kämpfen. Auch für wohlmeinende Politiker ist es daher nicht ratsam, Privilegien von Sonderinteressen in Frage zu stellen. Der politische Preis für eine Auseinandersetzung mit gut organisierten Interessengruppen ist hoch, der politische Gewinn dagegen ist vage und unsicher.

Ein reformwilliger Politiker, der Privilegien abbaut, kann sich des Zorns der betroffenen Produzenten, nicht aber der Dankbarkeit der profitierenden Konsumenten sicher sein. Wahrscheinlicher ist, dass die Konsumenten die Vorzüge einer solchen Politik – fallende Preise, grössere Vielfalt, eventuell steigende Qualität – zwar wahrnehmen, sie aber nicht mit einer bestimmten politischen Entscheidung

<sup>8</sup> Siehe Niemietsz, K. (2012). Armut in der Marktwirtschaft. Empirische Befunde, Kapitel in Altmiks, P. und J. Morlok (Hrsg.): *Noch eine Chance für die soziale Marktwirtschaft? Rückbesinnung auf Ordnungspolitik und Haftung*, München: Olzog Verlag.

<sup>9</sup> Siehe etwa Tullock, G. (1976) *The vote motive*, London: Institute of Economic Affairs.

in Verbindung bringen. So ist beispielsweise allgemein bekannt, dass die Preise für Flugreisen in den letzten zwanzig Jahren deutlich gesunken sind, während die Angebotsvielfalt enorm zugenommen hat. Weit weniger bekannt ist aber, dass dies kein Zufall, sondern das Ergebnis einer bewusst angelegten und langatmigen Liberalisierungspolitik war.<sup>10</sup>

Kurzum, die Sichtweise der Manchesterliberalen, die den Staat gerade nicht als die wohlwollende Schutzmacht der Armen, sondern als den Privilegienhüter der Besitzstandswahrer sahen, ist nach wie vor ausgesprochen relevant. Es empfiehlt sich demnach, auch und vielleicht gerade bei der Armutsbekämpfung nicht allzu sehr auf einen ausufernden Staat zu setzen. Vielmehr sollte eine wirksame Armutspolitik in erster Linie auf die natürliche Tendenz des freien Marktes bauen, einstmalige Luxusgüter in Reichweite des „kleinen Mannes“ zu bringen. Auch heute noch lassen sich in praktisch allen entwickelten Ländern (und erst recht in ärmeren Ländern) zahlreiche preistreibende Eingriffe in die Produktmärkte ausfindig machen, die in erster Linie zu Lasten von Geringverdienern gehen. Das gilt etwa in der Energie-, der Agrar-, der Transport- und der Wohnungsbaupolitik, also in der Produktion von Gütern und Dienstleistungen, für die Geringverdiener einen Grossteil ihres Haushaltsbudgets aufwenden. Solche Interventionen werden von heutigen Armutsaktivisten praktisch nie kritisiert, und eine Kritik daran würde ihnen auch ein grundsätzliches Umdenken abverlangen.<sup>11</sup>

Die Tatsache, dass Armut heute als ein „linkes“ Thema gilt, hat aber auch damit zu tun, dass der Armutsbegriff und die Armutsmessung sich im Laufe der Zeit stark gewandelt haben. Darauf soll im Folgenden eingegangen werden, bevor abschliessend die Grundzüge einer liberalen Alternative zur Armutspolitik dargestellt wird. Zunächst muss nämlich die grundsätzlichere Frage geklärt werden, was „Armut“ eigentlich ist.

## Die Frühgeschichte der Armutsmessung: die Warenkorbmethode

Der Versuch, Armut systematisch zu definieren und zu messen, begann im späten 19. Jahrhundert. Pioniere dieses neuen Forschungszweigs waren Charles Booth in London und Benjamin Rowntree in York. Booth und (wesentlich expliziter) Rowntree erstellten für ihre Forschung zunächst Warenkörbe, die ein Mindestmass an „Notwendigkeiten“ enthielten, also vor allem Lebensmittel, Kleidung, Wohnung und Energie. Was „notwendig“ war und was nicht, lag für sie keinesfalls im Auge des Betrachters, sondern war vielmehr objektiv bestimmbar. In der Erstellung des Lebensmittelkorbes hielten sie sich beispielsweise an die Empfehlungen von Ernährungswissenschaftlern. Nachdem die Körbe für verschiedene Haushaltstypen zusammengestellt waren, führten die Forschungsteams eine lokale

<sup>10</sup> Niemietz, K. (2013). *De-politicising Airport Expansion. Market-oriented responses to the global and local externalities of aviation*, IEA Discussion Paper Nr. 51, London: Institute of Economic Affairs.

<sup>11</sup> Niemietz, K. (2012). *Redefining the Poverty Debate*, London: Institute of Economic Affairs, S. 30-35.

Kaufpreisdatensammlung durch, und errechneten damit die Kosten der Warenkörbe. In diesem Zusammenhang taucht zum ersten Mal der Begriff „line of poverty“ auf, der später zur „poverty line“, der Armutsgrenze, wurde. Die Armutsgrenze war also anfangs nichts anderes als der Gesamtpreis des Warenkorbes, der die so definierten Notwendigkeiten enthielt. „Arm“ war, wessen Einkommen unterhalb dieser Grenze lag, wer sich den Korb also auch mit der sparsamsten Haushaltsführung nicht hätte leisten können. Das war ein Durchbruch: Nun liessen sich zum ersten Mal Armutsquoten errechnen. Es stellte sich heraus, dass Armut weiter verbreitet war, als bis dahin gemeinhin angenommen wurde. Die Forschungsergebnisse von Booth und Rowntree verankerten das Thema Armut im öffentlichen Bewusstsein und auf der politischen Agenda.<sup>12</sup>

Die Booth/Rowntree Methodik, der sogenannte „Budget Standard Approach“ (BSA), wurde in den Folgejahren zum Goldstandard der Armutsforschung. Vor allem in den Zwischenkriegsjahren wurden zahlreiche lokale und regionale Armutsstudien durchgeführt. Zusammengenommen zeigten diese Studien, dass Armut im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert noch weit verbreitet war, in Friedenszeiten allerdings langsam aber sicher abnahm, obwohl die Körbe im Laufe der Zeit etwas grosszügiger wurden. 1950 führte Benjamin Rowntree, inzwischen 80 Jahre alt, zum letzten Mal eine BSA-Studie durch. Laut dieser war die Armut inzwischen fast verschwunden. Die Lebensstandards in der unmittelbaren Nachkriegszeit waren aus heutiger Sicht zwar sehr spartanisch, aber zumindest die Grundbedürfnisse waren nun fast universal gedeckt. Armut im Sinne von Mangelernährung usw. gab es praktisch nicht mehr.

Damit verschwand das Thema Armut zunächst aus der Forschung, aus den politischen Programmen, und aus dem öffentlichen Blickfeld. Armut galt fortan als ein überwundenes Problem der Vergangenheit.

## Die heutige Armutsmessung<sup>13</sup>

In den 1960ern wurde das Thema Armut wieder auf die Agenda gesetzt. Sozialwissenschaftler wie Peter Townsend kritisierten die BSA-Armutsmasse als zu asketisch und wenig realistisch.<sup>14</sup> Armut, argumentierten sie, sei kein statisches, sondern ein relatives Phänomen. „Arm“ ist demnach, wer weit hinter den Lebensstandard zurückfällt, der in einem bestimmten sozialen Kontext als „normal“ gilt. Die Abwesenheit von physischer Entbehrung bedeute noch lange nicht die Abwesenheit von Armut, denn letztere müsse in erster Linie als erschwerte soziale Teilhabe verstanden werden.

<sup>12</sup> Niemietz, K. (2013). *Constructing a new measure of poverty for the UK*, London: King's College London, S. 42-47.

<sup>13</sup> Basiert, wenn nicht anders angegeben, auf Niemietz (2011). *A new understanding of poverty. Poverty measurement and policy implications*, London: Institute of Economic Affairs, S. 40-47.

<sup>14</sup> Niemietz K. (2013). *Constructing a new measure of poverty for the UK*, London: King's College London, S. 48-53.

## **Relative Armut**

Dieses Umdenken führte, über einige Umwege, am Ende zur Einführung eines neuen Armutsindikators, nämlich dem der relativen Armut. Relativ arm ist, wessen (äquivalisiertes) Haushaltseinkommen unter eine Schwelle von 60% des nationalen Medianeinkommens fällt. Statistisch betrachtet ist relative Armut ein Mass für Ungleichheit in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung: Die relative Armut fällt, wenn die Mitte und das untere Ende der Verteilung näher zusammenrücken.

In der Schweiz liegt die relative Armut konstant bei ca. 15%, womit das Land im europäischen Vergleich in etwa im unteren Mittelfeld liegt. Dabei sind allerdings regionale Unterschiede zu betrachten: Im Tessin beträgt die relative Armut über 20%, in Zürich dagegen nur etwa 10%.<sup>15</sup> In Europa hat die Tschechische Republik die niedrigste und die Türkei die höchste relative Armutsrate. Nationale Armutsquoten liegen (auch ausserhalb Europas) fast immer zwischen 10% und 25%. Werte unterhalb oder oberhalb dieses Intervalls sind zwar mathematisch möglich, würden aber eine sehr ungewöhnliche Einkommensverteilung erfordern. Für regionale und lokale Armutsquoten dagegen ist das Intervall, zumindest in grossen Ländern, wesentlich breiter.<sup>16</sup>

Das relative Armutsmass galt lange Zeit als ein relativ obskures akademisches Konzept, entwickelte sich aber im Laufe der Zeit zum internationalen Hauptindikator für Armut. Wenn heute in den Medien von „Armut“ die Rede ist, ist damit fast immer relative Armut gemeint, es sei denn, es wird explizit ein anderes Armutsmass benannt.<sup>17</sup>

## **Absolute Armut**

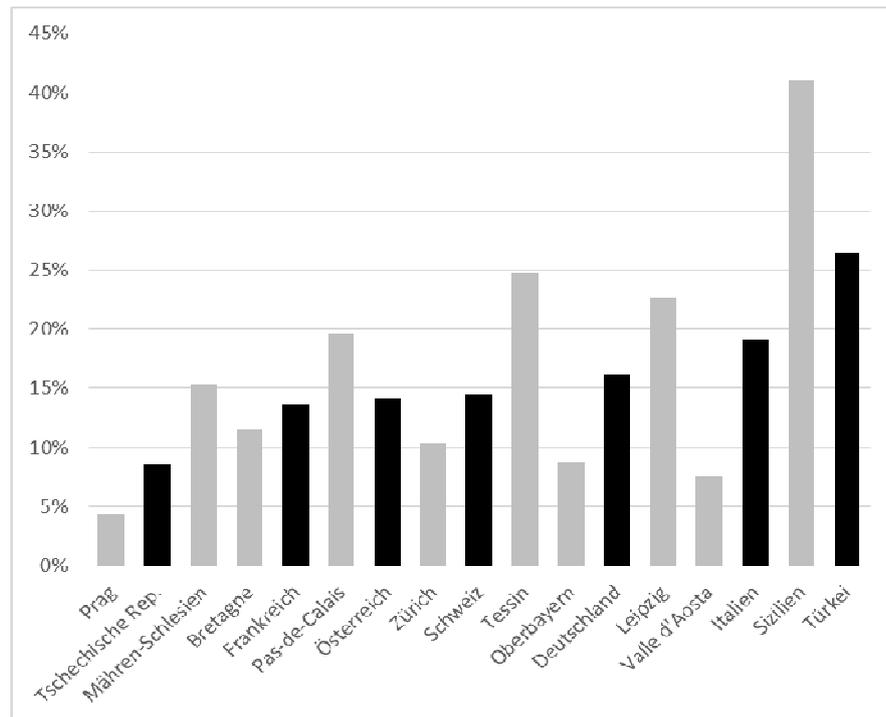
Zuweilen findet man in Armutsstudien auch Indikatoren, die als „absolute Armut“ beschrieben werden, aber diese Bezeichnung ist missverständlich. Solche Masse sind nicht „absolut“ in dem Sinne, dass sie sich auf die Erfüllung von Grundbedürfnissen beziehen. Vielmehr ist eine „absolute“ Armutschwelle schlicht die inflationsbereinigte relative Armutschwelle eines vorangegangenen Jahres. So verwendet etwa die britische Regierung ein Mass, das „absolute Armut“ genannt wird, das aber nur die relative Armutschwelle des Jahres 2010 kurzfristig „einfriert“ und auf die Folgejahre überträgt. Eurostat verwendet ein ähnliches Mass, bei dem

<sup>15</sup> Eurostat (2015). „*At-risk-of-poverty rate by NUTS 2 regions*“, aus der Serie „Income and Living Conditions Data“.

<sup>16</sup> Das liegt daran, dass eine kleine Region in einem grossen Land keinen allzu starken Einfluss auf den nationalen Median und damit die nationale Armutschwelle ausübt. Die nationale Armutschwelle ist somit aus Sicht dieser Region „absolut“, und die Region kann theoretisch aus der Armut herauswachsen. Anders verhält es sich in einem kleinen Land wie etwa Belgien. Würde etwa in Wallonien, wo die relative Armut 19% beträgt, ein Wirtschaftsboom alle Einkommen stark anheben, dann würde auch der belgische Median steigen, denn die Bevölkerung Walloniens ist gross genug (ein Drittel der belgischen Gesamtbevölkerung), um den nationalen Durchschnitt zu beeinflussen. In dem Masse, in dem aber das belgische Medianeinkommen steigt, steigt auch die Armutschwelle, was den Fortschritt (zumindest statistisch) wieder teilweise zunichtemacht. Würde dagegen Bremen einen lokalen Wirtschaftsboom erleben, dann würde die dortige Armut unweigerlich fallen. Da Bremen einfach zu klein ist, um den gesamtdeutschen Durchschnitt (und damit die Armutschwelle) merklich zu beeinflussen, ist die Armutschwelle aus lokaler Sicht „absolut“.

<sup>17</sup> Niemietz, K. (2011) *A new understanding of poverty. Poverty measurement and policy implications*, London: Institute of Economic Affairs, S. 62-71.

die Armutsgrenze als 60% des Medianeinkommens des Jahres 2005 definiert wird.<sup>18</sup> Die Grenze ist nur in dem Sinne absolut, dass sie sich, im Gegensatz zur relativen Grenze, nicht jedes Jahr ändert. Da das Medianeinkommen von Jahr zu Jahr stark fluktuieren kann, fluktuiert die relative Armutsgrenze, die ja per Definition an das Medianeinkommen gekoppelt ist, ständig mit, während die absolute Grenze ein konstantes Kaufkraftniveau repräsentiert. Letztendlich ist dieser Indikator aber nur eine Variation der relativen Armut.



**Grafik 3: Relative Armut in ausgewählten Ländern und Regionen, 2013 oder letztes verfügbares Jahr<sup>19</sup>**

### **Subjektive Armut**

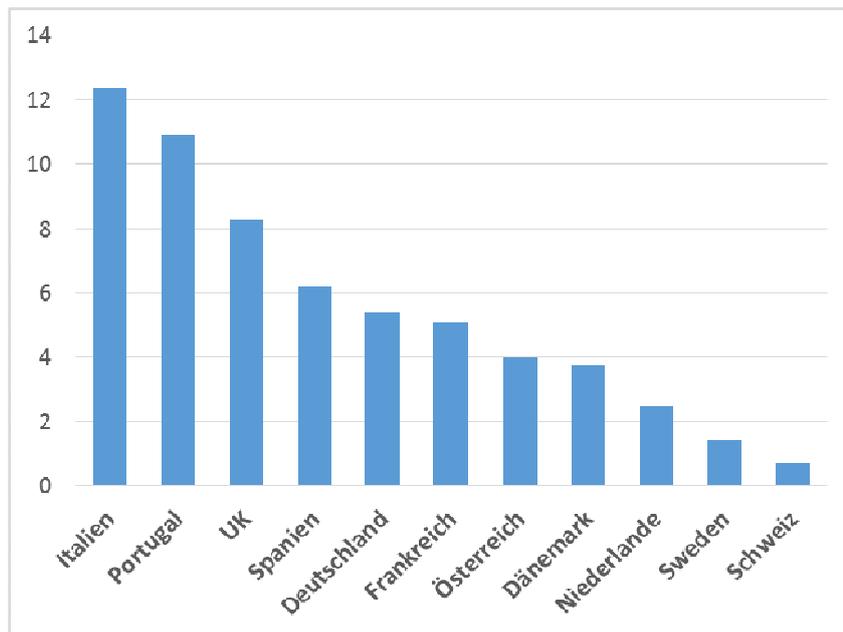
Eine Alternative ist der Indikator der „subjektiven Armut“, der in zwei Varianten auftritt. Die eine, gleichzeitig der mit Abstand einfachste aller Armutsindikatoren, beruht schlicht auf Selbsteinschätzung (in einer repräsentativen Umfrage): arm ist, wer sich arm fühlt. Die zweite Variante basiert auf der Korrelation zwischen der Selbsteinschätzung der Befragten und ihrem Einkommen. Es wird ermittelt, ob es eine Einkommensgrenze gibt, unterhalb derer sich die Mehrheit der Befragten selbst als arm einschätzt. Diese Schwelle wird anschliessend als Armutsgrenze verwendet.

<sup>18</sup> Eurostat (2015). *At-risk-of-poverty rate anchored at a fixed moment in time (2005)*, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node\\_code=tgs00103](http://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=tgs00103)

<sup>19</sup> Eurostat (2015). *At-risk-of-poverty rate by NUTS 2 regions*, aus der Serie *Income and Living Conditions Data*.

## ***Materielle Entbehrung***

Ferner gibt es den Indikator der „materiellen Entbehrung“ (Material Deprivation), bei der den befragten eine Liste von Gütern und Dienstleistungen präsentiert wird. Wer angibt, sich mehr als eine bestimmte Anzahl von Einträgen auf dieser Liste nicht leisten zu können, sich diese aber gerne leisten würde, der wird als arm eingestuft. Dieses Armutsmass ist eher absolut als relativ, es produziert daher in westeuropäischen Ländern deutlich niedrigere, in osteuropäischen Ländern dagegen deutlich höhere Armutsraten als das relative. Die Schweiz schneidet in diesem Vergleich am besten ab: Armut im Sinne von materieller Entbehrung gibt es in der Schweiz fast gar nicht.



Grafik 4: Materielle Entbehrung (% der Bevölkerung), 2014 oder letztes verfügbares Jahr

## ***Eine Bewertung von Armutsindikatoren***<sup>20</sup>

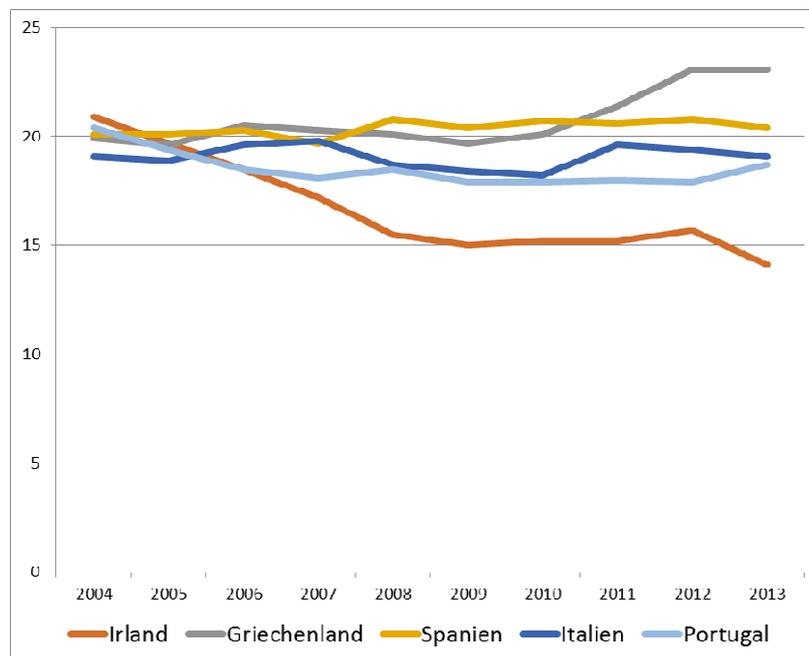
Die BSA-Methode der Armutsmessung wurde in den 1950ern nicht ohne Grund verworfen. Booths und Rowntrees Studien waren für ihre Zeit herausragende Pionierarbeit, die zum ersten Mal eine faktenbasierte, wissenschaftliche Armutsdebatte ermöglichte. Sie hatte aber auch einige Schwächen, die Kritiker in den 1950ern zu Recht aufgriffen. Die BSA-Warenkörbe waren zu asketisch und erforderten ein unrealistisch hohes Mass an Ausgabeneffizienz. Sie hatten keinen Bezug zum tatsächlichen Konsumverhalten armer Leute, sondern spiegelten ein von Experten erdachtes, idealisiertes Konsumverhalten wider. Peter Townsend hatte Recht, als er ironisch anmerkte, diese Warenkörbe seien zugeschnitten auf

<sup>20</sup> Sofern nicht anderes angegeben basiert dieses Unterkapitel auf Niemietz, K. (2011). *A new understanding of poverty. Poverty measurement and policy implications*, London: Institute of Economic Affairs, S. 91-152.

„qualifizierte Ernährungswissenschaftler mit einem ausgeprägten Hang zum Puritanismus“.<sup>21</sup>

### Probleme des relativen Armutsmasses

Und doch können die neueren Masse, die die BSA-Methode seither ersetzt haben, nicht als Verbesserungen betrachtet werden. Eine Hauptschwäche von relativen Armutsmassen ist, dass sie keinerlei Bezug zum Lebensstandard der Betroffenen haben. Der Abstand zwischen Geringverdienern und Durchschnittsverdienern mag nicht irrelevant sein, aber ein Armutsmass, das sich allein auf diesen Abstand konzentriert, kann nicht wirklich als Armutsmass bezeichnet werden. Relative Armutsmasse bestehen den „Common Sense Test“ nicht. Grafik 5 zeigt beispielsweise, wie sich die Eurokrise in den am stärksten betroffenen Ländern auf die relative Armut ausgewirkt hat. In Griechenland, das insgesamt etwa ein Drittel (!) seiner Wirtschaftsleistung eingebüsst hat, ist die relative Armut in diesem Zeitraum gerade einmal um drei Prozentpunkte gestiegen. In den Armutsdaten von Spanien, Portugal und Italien zeigt sich die Eurokrise überhaupt nicht, in Irland hat die Krise die Armut sogar um vier bis fünf Prozentpunkte gesenkt. Das ist nicht weiter verwunderlich, da die Krise die Medianeinkommen, und damit die Armutsgrenze, gesenkt hat.



Grafik 5: Relative Armut in den Euro-Krisenländern, 2005-2013

<sup>21</sup> “It would be unrealistic to expect them [the poor], as in effect many social investigators have expected them, to be skilled dieticians with marked tendencies towards Puritanism.”

Townsend, P. (1954). Measuring poverty, *British Journal of Sociology*, 5(2): 130-37

## **Probleme des absoluten Armutsmasses**

Das absolute Armutsmass, welches die (vormals relative) Armutsgrenze für ein paar Jahre einfriert, kann zumindest solche offensichtlich absurden Ergebnisse vermeiden, aber auch dieses Mass hat wenig Bezug zu den Lebensstandards der Betroffenen. Einkommensdaten, die sich auf das untere Ende der Verteilung beziehen, sind mit äusserster Vorsicht zu geniessen: Sie sind in der Regel, aus verschiedenen Gründen, kein verlässliches Mass für den Lebensstandard.

Zum einen sind Einkommen immer nur Momentaufnahmen, die über Einkommensmobilität nichts aussagen. Das gilt für alle Punkte der Einkommensverteilung, aber für das untere Ende im Besonderen. Das untere Einkommensdezil könnte man als eine Strasse beschreiben, in der es sowohl Eigentumswohnungen als auch Ferienwohnungen und Stundenhotels gibt. Es gibt also Menschen, die dort permanent anzutreffen sind, Menschen, die sich dort (eventuell periodisch) für einen begrenzten Zeitraum aufhalten, und Menschen, die dort nur auf der Durchreise sind. Letztere könnten etwa Selbständige oder Freiberufler sein, die im entsprechenden Zeitraum eine vorübergehende Auftragsflaute verzeichnen, oder Personen, die eine (freiwillige oder unfreiwillige) Auszeit von ihrer Erwerbstätigkeit nehmen. Ihr Einkommen mag im entsprechenden Zeitraum gering sein, ihr Lebensstandard dagegen nicht unbedingt, da sie womöglich Zugriff auf Ersparnisse und/oder Vermögen haben. Studien, die das Einkommen zu anderen Indikatoren für den Lebensstandard ins Verhältnis setzen, zeigen, dass dieser Zusammenhang am unteren Ende der Einkommensverteilung besonders schwach ist.<sup>22</sup>

Zum anderen spielen staatliche Transferleistungen in der Zusammensetzung niedriger Einkommen eine grössere Rolle als in der Zusammensetzung mittlerer oder höherer Einkommen. Transferleistungen sind schwieriger zu erfassen als Markteinkommen, da sie in Einkommensumfragen oft nicht vollständig deklariert werden. Hierzu ein Beispiel: Summiert man die Lohnzusatzleistungen, die in britischen Einkommensumfragen deklariert werden, so kommt man für das Jahr 2008 auf einen Gesamtbetrag von etwas über 9 Mrd. Pfund. Laut Angaben des Finanzministeriums wurden im gleichen Jahr aber 29 Mrd. Pfund als Lohnzusatzleistungen ausgezahlt.<sup>23</sup> Die übrigen 20 Mrd. tauchen nicht in den Einkommensstatistiken auf, da ihre Empfänger sie schlicht nicht angeben.<sup>24</sup> Eine Lücke von 20 Mrd. Pfund ist zwar ein Extrembeispiel, aber auch bei vielen anderen Transferarten lässt sich das gleiche Grundphänomen beobachten.

Hinzu kommt, dass Einkommensdaten nur Geldeinkommen, nicht aber Sachleistungen berücksichtigen. Das mag für Durchschnittsverdiener keinen

<sup>22</sup> Brewer, M., C. O’Dea, G. Paull und L. Sibieta (2009a). *The living standards of families with children reporting low incomes*, Research Report Nr. 577, London: Institute for Fiscal Studies, for the Department of Work and Pensions. Siehe auch Brewer, M., A. Goodman und A. Leicester (2006a). *Household spending in Britain: what can it teach us about poverty?*, London: Joseph Rowntree Foundation.

<sup>23</sup> Niemietz, K. (2013). *Constructing a new measure of poverty for the UK*, London: King’s College London, S. 98-105.

<sup>24</sup> Das muss nicht unbedingt beabsichtigt sein. Vielmehr sind die genannten Lohnersatzleistungen (genannt “Working Tax Credit” und “Child Tax Credit”) administrativ komplex, und die Beträge ändern sich häufig.

grossen Unterschied machen, durchaus aber für einen Haushalt, der z.B. beitragsfrei krankenversichert ist und/oder in einer mietvergünstigten Wohnung lebt.<sup>25</sup> Zu Rowntrees Zeiten, als der Staat kaum Sachleistungen zur Verfügung stellte, war das noch kein Problem, aber in der heutigen Zeit stellt es sich völlig anders dar.

Nicht minder problematisch ist die Tatsache, dass die absolute Armutsgrenze keine Informationen über die spezifischen Lebenshaltungskosten von Geringverdienern enthält. Sie ist stattdessen an den Konsumentenpreisindex gekoppelt, welchem ein Warenkorb zugrunde liegt, der auf Durchschnittsverdiener zugeschnitten ist. Die relative Preisstruktur kann sich zugunsten oder zuungunsten von Geringverdienern entwickeln, ohne dass der Konsumentenpreisindex dies erfassen könnte. In Grossbritannien zum Beispiel sind seit Mitte der 2000er die Lebensmittel- und Energiepreise sowie die Kosten der Kinderbetreuung stark angestiegen. In der Inflationsrate schlug sich diese Entwicklung nur gedämpft nieder, da sie durch Preissenkungen für andere Güter wieder ausgeglichen wurde. Das aber nützt einem Geringverdienerhaushalt wenig, der einen grossen Teil des Haushaltsbudgets für die genannten Ausgabenposten reservieren muss.

Nicht zuletzt hat Armutsmessung auch die Funktion, eine informiertere Debatte zum Thema zu ermöglichen. Auch hierfür ist das Mass der absoluten Armut nicht wirklich geeignet, da die Armutsgrenze willkürlich gewählt ist, und für sich genommen keine Bedeutung hat. Es ist nicht automatisch ersichtlich, was „absolute Armut“ konkret bedeutet. Wie hat man sich ein Leben an der Armutsgrenze vorzustellen? Was genau fehlt diesen Leuten? Das war beim alten BSA-Armutsmass, bei dem die Armutsgrenze an einen konkreten Warenkorb gekoppelt war, sehr klar erkennbar, aber „60% des Medianeinkommens des Jahres 2005 (oder 2010)“ ermöglicht keine vergleichbare Interpretation.<sup>26</sup>

Kurzum, die Probleme von relativen Armutsmassen lassen sich nicht durch ein blosses Einfrieren der Armutsgrenze, also ein Umwandeln in eine absolute Grenze, lösen. Vielmehr sind einkommensbasierte Armutssindikatoren und willkürlich gesetzte Armutsgrenzen generell problematisch, seien sie nun relativ oder absolut.

### ***Probleme des subjektiven Armutsmasses***

Subjektive Armutsmasse sagen mehr über soziale Einstellungen zum Thema Armut aus, als über die Armut selbst. Eine der traditionellen Trennlinien in der

<sup>25</sup> Das bedeutet auch, dass die Zusammensetzung von Sozialleistungen einen zu grossen Einfluss auf Armutstatistiken hat. Nehmen wir an, in einer Stadt liege die Monatsmiete bei €700, und Geringverdiener können einen Mietzuschuss von €200 beantragen. Eine ansonsten identische Stadt unterhält eigene Sozialwohnungen, die Einkommensschwache für €500 mieten können. Das Ergebnis ist zwar das gleiche, aber die erste Stadt wird statistisch weniger Armut aufweisen. Der Mietzuschuss, eine Geldleistung, wird dem Einkommen zugeschlagen, die Mietvergünstigung, eine Sachleistung, dagegen nicht.

<sup>26</sup> Das Jahr, auf das sich absolute Armutsgrenzen beziehen, hat oft eine politische Bedeutung, aber keine, die für die Betroffenen sonderlich relevant ist. So verwendete die britische Regierung eine Zeitlang ein absolutes Armutsmass, bei dem die Armutsgrenze als 60% des Medianeinkommens des Jahres 1998 definiert war. Der Grund war ganz einfach der, dass 1998 das erste vollständige Jahr der neuen Labour-Regierung war. Ebenso ist 2010, das Jahr, aus dem die gegenwärtige absolute Armutsgrenze stammt, das erste Jahr der konservativ-liberalen Regierung.

Armutsdebatte ist die Frage, ob Armut eher ein individuelles oder eher ein strukturelles Phänomen ist. Liegen die Ursachen der Armut in erster Linie im Verhalten bzw. den Lebensgewohnheiten der Betroffenen (z.B. Arbeitsunwilligkeit, Kurzsichtigkeit, Impulsivität)? Oder sind es die ökonomischen Rahmenbedingungen, die einige Menschen zu Armut verdammen, ohne dass diese dagegen etwas ausrichten könnten (z.B. Arbeitslosigkeit, niedrige Löhne, mangelnde Bildungschancen)?<sup>27</sup> Das ist nicht nur eine akademische Debatte. Auch die öffentliche Meinung tendiert in manchen Ländern mehr in die eine, in anderen Ländern mehr in die andere Richtung.<sup>28</sup>

In einer Gesellschaft, in der Armut von vielen als individuelles Versagen verstanden wird, wird die Bereitschaft, sich in einer Umfrage selbst als „arm“ zu bezeichnen, wahrscheinlich sehr viel geringer sein, als in einer Gesellschaft, in der Armut vor allem als Folge sozialer Ungerechtigkeit gesehen wird. Dieser Mechanismus ist Meinungsforschern als „social desirability bias“ wohlbekannt: Befragte geben nicht unbedingt wieder, was sie tatsächlich denken, sondern was als sozial wünschenswert gilt.<sup>29</sup> Es wäre verwunderlich, wenn ausgerechnet das Thema Armut davon ausgenommen wäre. Das würde aber heissen, dass Befragungen zur subjektiven Armut z.B. im „alternativen“ Berlin eine ganz andere Bedeutung haben als im „konservativen“ München.

### ***Probleme des Masses der materiellen Entbehrung***

Das Mass der materiellen Entbehrung ist wohl mit Abstand das nützlichste unter den gängigen Armutsmassen. Die oben beschriebenen Probleme der Einkommensmessung werden elegant umgangen: Gemessen wird nur, ob ein Haushalt einen bestimmten Lebensstandard erzielt, nicht wie. Ob dieser Lebensstandard vorrangig aus laufenden Einkommen finanziert wird oder aus Ersparnissen, ob diese Einkommen vorrangig aus Löhnen oder Sozialleistungen bestehen, ob die Sozialleistungen vorrangig aus Geld- oder Sachleistungen bestehen – all das spielt keine Rolle. Auch ist die „Armutsgrenze“ leicht

<sup>27</sup> Die beiden Ansätze schliessen einander natürlich nicht aus. Strukturelle Armut und verhaltensbedingte Armut können nebeneinander existieren; wirtschaftliche Strukturprobleme können individuelle Tendenzen verfestigen. Trotzdem kann die Unterscheidung durchaus als Trennlinie zwischen verfeindeten Lagern verstanden werden. Das liegt vermutlich schlicht daran, dass Armut ein emotionales Thema ist, und dass die Empfehlungen des anderen Lagers schädlich erscheinen müssen, wenn die Annahmen des eigenen Lagers die richtigen sind. Wenn Armut tatsächlich ein reines Strukturproblem ist, dann wäre es nicht nur wirkungslos, sondern sogar zynisch, die Schuld bei den betroffenen Individuen zu suchen. Wenn Armut dagegen tatsächlich das Ergebnis eines selbstschädigenden Lebensstils ist, dann wäre es nicht minder zynisch, diesen Lebensstil durch finanzielle Subventionen noch zu ermutigen, und die Betroffenen vor Kritik abzuschirmen.

<sup>28</sup> Für Umfrageergebnisse zu diesem Thema, siehe J. Hills, T. Sefton und K. Stewart (Hrsg.). *Towards a More Equal Society? Poverty, inequality and policy since 1997*, Bristol: Policy Press, S. 237–42.

<sup>29</sup> Gerard Bökenkamp erklärt anhand dieses Mechanismus das scheinbare Paradox, dass laut Meinungsumfragen die überwältigende Mehrheit der deutschen Bevölkerung linke Positionen unterstützt, dass sich diese Neigung aber nicht automatisch in den Wahlergebnissen linker Parteien niederschlägt. Die Erklärung ist einfach die, dass das linke Lager in Deutschland die kulturell dominante, tonangebende Kraft ist, und dass linke Meinungen als sozial wünschenswert gelten. Wer deswegen in Meinungsumfragen weit nach links neigt, der sagt zwar in der Regel die Unwahrheit, ist aber nicht unbedingt mit Herz und Seele bei der Sache. Siehe Bökenkamp, G. (2013). *Wer in Deutschland Kanzler wird und warum*, Blog des Liberalen Instituts der Friedrich Naumann Stiftung.

<https://liberalesinstitut.wordpress.com/2013/05/31/wer-in-deutschland-kanzler-wird-und-warum/>

interpretierbar, was diesem Armutsmaß eine gewisse Transparenz verleiht. Zwar ist sie nicht, wie es beim alten BSA-Maß der Fall war, an einen konkreten Warenkorb gekoppelt, aber immerhin an eine (wenn auch recht allgemein formulierte) Liste von Gütern und Dienstleistungen. Man muss daher kein Armutsforscher sein, um sich in etwa vorstellen zu können, wie ein Leben an der Armutsgrenze aussieht.

Trotzdem hat das Maß auch ein paar gewichtige Nachteile. Zum einen ist auch diese Liste eher willkürlich zusammengestellt, ohne konkreten Bezug zu den tatsächlichen Konsumgewohnheiten von Geringverdienern, und ohne konkreten Bezug dazu, was diese – oder der Rest der Bevölkerung – als „Notwendigkeiten“ ansehen. Das wäre nicht weiter schlimm, wenn es möglich wäre, einige der aufgelisteten Güter durch andere zu ersetzen, was aber gerade nicht der Fall ist. Wer sich die aufgelisteten Güter leisten könnte, aber einfach andere Prioritäten hat, der wird eventuell fälschlich als „arm“ eingestuft. Dem Indikator fehlt es also an Flexibilität; abweichende Präferenzen können nicht berücksichtigt werden.

Auch tauchen bei den Ergebnissen ein paar Ungereimtheiten auf. Vergleiche zwischen verschiedenen Versionen des Indikators zeigen, dass die Zahl derer, die angeben, sich ein bestimmtes Gut nicht leisten zu können, umso höher ist, je allgemeiner die Formulierung ist. In einer Version werden die Teilnehmer beispielsweise gefragt, ob sie sich jeden zweiten Tag (oder öfter) Mahlzeiten mit Fleisch, Fisch, Geflügel oder einem vegetarischen Äquivalent leisten können. In Westeuropa wird diese Frage von fast allen Befragten bejaht. In einer anderen Version dagegen wird die Frage gestellt, ob sich die Teilnehmer die Lebensmittel, die die Familie „braucht“, leisten können – also eine ähnliche Frage, lediglich allgemeiner formuliert. Diese Frage aber wird kurioserweise von vielen verneint.<sup>30</sup> Woran das genau liegt, ist nicht klar; eine plausible Antwort ist aber, dass Fragen, die viel Interpretationsspielraum lassen, von den Befragten auch tatsächlich sehr unterschiedlich interpretiert werden. Dieses Problem liesse sich zwar lösen, indem die Fragen präziser formuliert werden – das aber würde das oben genannte Problem der mangelnden Flexibilität noch verstärken.

### ***Wie Armut gemessen werden sollte***

Wie oben gezeigt wurde, sind die derzeit gebräuchlichen Armutsmaße alle mit erheblichen Problemen behaftet. So gesehen erscheint die alte BSA-Methode im Rückblick relativ positiv. Da die Armutsgrenze an einen konkreten Warenkorb gekoppelt ist, ist sie klar interpretierbar. Preisbewegungen, die Geringverdiener besonders betreffen, werden erfasst, da die Armutsgrenze die entsprechenden Marktpreise enthält. Gleichzeitig ist Flexibilität gewährleistet: gemessen wird, wer sich den Korb leisten könnte, unabhängig von den tatsächlich getroffenen Kaufentscheidungen.

<sup>30</sup> Niemietz, K. (2013). *Constructing a new measure of poverty for the UK*, London: King's College London, S. 188-191.

Die Armutsforschung sollte der Warenkorbmethode daher eine zweite Chance geben. Das sollte allerdings nicht durch eine bloße Wiederbelebung der alten Booth/Rowntree-Methode geschehen. Vielmehr sollte ein neues Armutsmass die genannten Stärken der Warenkorbmethode nutzen, ansonsten aber explizit darauf ausgerichtet sein, dessen Mängel zu überwinden. Die berechtigte Kritik, die in den 1950ern zur Abwendung von der Warenkorbmethode führte, sollte akzeptiert und in ein reformiertes BSA-Mass eingearbeitet werden. Der Warenkorb muss realistisch und sozial relevant sein, er darf nicht, wie es beim alten BSA-Korb der Fall war, auf „Ernährungswissenschaftler mit Hang zum Puritanismus“ zugeschnitten sein.

Daher sollte der Korb nicht, wie damals, von Armutsforschern zusammengestellt werden. Umfragen zum Thema zeigen, dass die meisten Bürger durchaus eine recht klare Vorstellung davon haben, welche Güter und Dienstleistungen sie für „notwendig“ erachten und welche nicht. In diesen Umfragen fällt auch auf, dass dabei ein überraschend hohes Mass an Übereinstimmung herrscht. Es gibt zwar ein paar Grenzfälle, aber insgesamt kann durchaus von einem näherungsweise gesellschaftlichen Konsens gesprochen werden. Ein sinnvolles Armutsmass sollte auf diesem Konsens aufbauen. Die genannten Befragungen sollten in einen Warenkorb überführt werden, und die Gesamtkosten dieses Warenkorbes sollten, mit regionaler Differenzierung, als Armutsgrenze dienen.

Einkommensdaten sollten gleichzeitig durch Konsumdaten ersetzt werden. Haushaltsausgaben fluktuieren weit weniger als Haushaltseinkommen, weswegen sie bei Haushalten, deren momentanes Einkommen nicht ihrer typischen Einkommenssituation entspricht, ein realistischeres Mass für den Lebensstandard sind. Auch bieten sie die Möglichkeit, die oben beschriebenen Probleme bei der Erfassung niedriger Einkommen zu umgehen.

## Ansätze einer liberalen Armutspolitik

Armutsmessung ist kein Selbstzweck; sie muss nicht völlig exakt sein, aber sie sollte die richtigen Signale für eine sinnvolle Armutspolitik senden. Würde Armut mit der hier vorgeschlagenen Methode gemessen, so hätte dies völlig andere politische Implikationen als die relative Armutsmessung. Relative Armut kann letztendlich nur durch eine egalitäre Umverteilungspolitik gesenkt werden. Die Warenkorbmethode dagegen ist versatiler, sie schreibt nicht zwingend eine bestimmte politische Agenda vor.

Ein möglicher (und vermutlich der kosteneffektivste) Ansatz wäre es, wettbewerbshemmende Markteingriffe, die die im Warenkorb enthaltenen Güter und Dienstleistungen verteuern, abzubauen. Das würde zu einer Senkung der Armutsgrenze führen, und damit (idealerweise kombiniert mit wachsenden Einkommen) zu weniger Armut. Wie so eine Politik konkret ausgestaltet sein müsste,

ist natürlich von Land zu Land (und eventuell von Region zu Region) verschieden, aber es lassen sich ein paar Leitthemen identifizieren, die fast überall eine Rolle spielen dürften.

Da wäre zum einen die Agrarpolitik, welche in den meisten entwickelten Ländern nach wie vor darauf ausgerichtet ist, die Lebensmittelproduktion von der marktwirtschaftlichen Grundordnung auszuklammern. Dieses Problem ist in der Schweiz besonders ausgeprägt, da die Schweizer Agrarpolitik sogar noch protektionistischer ist, als die Gemeinsame Agrarpolitik der EU. Die Folge ist, dass die Lebensmittelpreise in der Schweiz um mindestens ein Drittel über dem Weltmarktniveau liegen.<sup>31</sup> Für Agrarprotektionismus gibt es keine sinnvolle volkswirtschaftliche Rechtfertigung; es ist eine Politik, die ausschliesslich dem Druck von Interessenverbänden geschuldet ist.

Es gibt Alternativen. In Australien und Neuseeland ist die Landwirtschaft ein Wirtschaftszweig wie jeder andere, und Landwirte müssen genauso mit Preiswettbewerb und ausländischer Konkurrenz zurechtkommen, wie Anbieter in jedem anderen Sektor auch. Von ein paar wenigen Ausnahmen abgesehen sind die Lebensmittelpreise in den beiden Ländern nahezu identisch mit den Preisen am Weltmarkt. Trotzdem (oder vielleicht gerade deswegen?) sind beide Länder weltweit führende Agrarproduzenten.<sup>32</sup> An diesen Ländern gilt es sich ein Beispiel zu nehmen, was insbesondere in agrarprotektionistischen Ländern wie der Schweiz zu einer deutlichen Senkung der Lebensmittelpreise führen würde. Auf die relative Armut hätte das keinen Einfluss; auf die nach der Warenkorbmethode ermittelte Armut dagegen schon.

Auch der Energiesektor ist unter dem Deckmantel der Klimapolitik zu einem Tummelplatz für allerlei fehlgeleitete, preistreibende Interventionen geworden. Gegen eine aufkommensneutrale CO<sub>2</sub>-Steuer wäre wohl nicht allzu viel einzuwenden: Irgendetwas muss der Staat besteuern, und wenn im Gegenzug andere Steuern gesenkt würden, dann wäre CO<sub>2</sub> keinesfalls die schlechteste Steuerquelle. Ein Emissionshandelssystem, wie es sowohl die EU als auch die Schweiz betreiben, wirkt dabei ähnlich wie eine CO<sub>2</sub>-Steuer, oder würde zumindest ähnlich wirken, wenn die Emissionszertifikate durch einen Marktmechanismus – also durch Auktionen – zugeteilt würden. Dieses System bietet Firmen und Haushalten Anreize, CO<sub>2</sub>-Einsparungen dort vorzunehmen, wo das für sie relativ schmerzfrei möglich ist. Der Staat nimmt keinen Einfluss darauf, wer diese Einsparungen vornimmt und wie.

Wenn aber der Staat Energieproduzenten (und damit letztendlich Konsumenten) direkt oder indirekt einen bestimmten Energiemix vorschreibt, dann ist das ein weitgehender Eingriff in den Markt. Genau so funktioniert die Förderung erneuerbarer Energien. Mit dem Ziel der CO<sub>2</sub>-Einsparung kann diese Förderung nicht begründet werden: Der CO<sub>2</sub>-Ausstoss ist durch das Emissionshandelssystem bereits gekappt. Wird eine konventionelle durch eine regenerative Energiequelle

<sup>31</sup> Siehe OECD.StatExtracts (2015). *Agricultural Policy Indicators, Producer Support Estimate by country*.

<sup>32</sup> Niemietz, K. (2012). *Redefining the poverty debate*, London: Institute of Economic Affairs, S. 102-116.

ersetzt, dann ist das zwar für sich genommen CO<sub>2</sub>-einsparend, führt aber gleichzeitig zur Freisetzung von Emissionszertifikaten, die sogleich an einen anderen Sektor transferiert werden. Die Netto-Einsparung ist also Null, es handelt sich um einen reinen Verschiebeparkplatz.<sup>33</sup> Was die volkswirtschaftlichen Kosten anbelangt, ist diese Verschiebung aber alles andere als ein Nullsummenspiel. Sie führt vielmehr dazu, dass relativ günstige CO<sub>2</sub>-Einsparmassnahmen durch relativ teure ersetzt werden (von den Verwaltungskosten zu schweigen).

Das wurde im Falle des deutschen Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) empirisch nachgewiesen<sup>34</sup>, ist aber schon a priori offensichtlich. Wäre das Ersetzen von konventionellen Energieträgern durch erneuerbare die effizienteste Methode der CO<sub>2</sub>-Einsparung, dann hätten die betroffenen Firmen diesen Weg ohnehin gewählt. Die Subventionierung von erneuerbaren Energien ist also nichts Weiteres als eine staatliche Industriepolitik, bei der politische Günstlinge gefördert werden. Die resultierenden Kosten werden auf die Strom- und Gasrechnungen umgelegt, und damit dem Endverbraucher aufgebürdet. Eine Abschaffung solcher Massnahmen kann, je nach Land, zu beträchtlichen Senkungen der Strom- und Gaspreise führen, was wiederum armutsmindernd wirkt, zumindest, wenn Armut auf die hier vorgeschlagene Art gemessen wird.

Die Wohnkosten variieren enorm von Land zu Land, und teilweise innerhalb eines Landes. Das liegt zum Teil einfach an Unterschieden in der Popularität und dem Einkommensniveau verschiedener Städte und Regionen, aber die ökonomische Literatur ist sich weitgehend einig, dass die Raumplanungspolitik eine zentrale Rolle spielt. Diese ist in einigen Ländern recht freizügig in der Erteilung von Baugenehmigungen, in anderen dagegen sehr restriktiv. Zu den – zumindest in dieser Hinsicht – relativ liberalen Ländern gehört etwa Deutschland, wo die inflationsbereinigten Hauspreise sich, zumindest im nationalen Durchschnitt, seit 1970 nicht wesentlich geändert haben.<sup>35</sup> Am anderen Ende dieses Spektrums liegt Grossbritannien, wo die Städteplanungspolitik im Laufe der Zeit immer restriktiver wurde, und seit einiger Zeit so extrem geworden ist, dass inzwischen fast gar kein Wohnungsneubau mehr stattfindet. Die Hauspreise haben sich daher seit Mitte der 1980er in etwa verdreifacht, was eine Vielzahl von sozialen Problemen schafft. Die

<sup>33</sup> Die Einschränkung "fast" wurde beigefügt, weil man sich *theoretisch* ein Szenario vorstellen kann, in dem Subventionen für erneuerbare Energien auch innerhalb eines Emissionshandelssystems zu Nettoeinsparungen führen. Nehmen wir an, der unregulierte CO<sub>2</sub>-Ausstoss in einer Volkswirtschaft betrage 100.000 Kilotonnen. Nun wird ein Emissionshandelssystem eingeführt, bei dem jedes Zertifikat zum Ausstoss von einer Kilotonne berechtigt, und insgesamt 99.000 Zertifikate ausgegeben werden. Gleichzeitig werden erneuerbare Energien gefördert, was im Energiesektor zu einer Einsparung von 6.000 Kilotonnen führt, und somit 6.000 Zertifikate freisetzt. Von diesen können allerdings nur 1.000 veräussert werden, da der Rest der Volkswirtschaft keinen Bedarf an weiteren Zertifikaten hat: nach dem Kauf dieser 1.000 Zertifikate würden die übrigen Sektoren der Volkswirtschaft zusammengenommen wieder genau so viel CO<sub>2</sub> ausstossen wie vor der Einführung des Emissionshandels. In diesem Falle hätte die Förderung erneuerbarer Energien zu einer Nettoeinsparung von 5.000 Kilotonnen geführt. Aber selbst dieses bewusst unrealistisch gewählte Beispiel bietet kein Argument für die Subventionierung erneuerbarer Energien. Sinnvoller wäre es gewesen, erneuerbare Energien nicht zu subventionieren, sondern einfach die Zahl der Zertifikate auf 95.000 zu begrenzen.

<sup>34</sup> Frondel, M., N. Ritter, C. Schmidt und C. Vance (2009). *Economic impacts from the promotion of renewable energy. The German experience*, Ruhr Economic Papers no. 156, Department of Economics, Ruhr Universität Bochum

<sup>35</sup> Niemietz, K. (2015). Government should reduce the demand for welfare, Kapitel in Meakin, R. (2015), *The spending plan*, London: Taxpayers' Alliance, S. 28-50.

Schweiz steht, in dieser Hinsicht, im internationalen Vergleich relativ gut da. Aber auch in der Schweiz sind übermässige Raumplanungsrestriktionen und steigende Immobilienpreise ein Thema: Seit 2000 sind die Hauspreise im Durchschnitt inflationsbereinigt um etwa 40% gestiegen.

Auch bei den Kosten der Kinderbetreuung gibt es sehr grosse Unterschiede zwischen ansonsten vergleichbaren Ländern, auch, wenn Unterschiede in der staatlichen Bezuschussung berücksichtigt werden. Woran das liegt, ist nicht völlig klar, da es wenig systematische Studien gibt. Aber es gibt Hinweise darauf, dass eine übertriebene Formalisierung und staatliche Normierung kostentreibend wirkt.<sup>36</sup> Auch in diesem Sektor gibt es also Spielräume für Liberalisierung.

Natürlich kommt den altbewährten liberalen Rezepten zur Schaffung von Wachstum, Beschäftigung, Bildungschancen und Produktivitätsfortschritten, die im öffentlichen und auch im Fachdiskurs bekannt sind, nach wie vor eine Schlüsselrolle zu. Sie sollten aber ergänzt werden um eine Liberalisierungspolitik, die sich insbesondere auf die Branchen konzentriert, die für den Lebensstandard von Geringverdienern massgeblich sind. So betrachtet ist der Denkansatz der Manchesterliberalen heute mindestens so relevant, wie er es damals war.

Keine dieser Politikempfehlungen ist neu. Das liberale Repertoire ist seit jeher voll von Ideen, die den ärmsten am meisten zugutekämen. Der Liberalismus war immer eine Philosophie, der das Wohlergehen der „Underdogs“ am Herzen lag. Daher besteht auch keine Notwendigkeit, das Rad neu zu erfinden. Es genügt, Armut wieder so zu messen, dass sie die tatsächliche Lebenssituation der Einkommensschwächsten abbildet. Dann würde wieder ersichtlich, was Liberale längst wissen: Es sind die Armen, die am meisten von einer offenen und freien Marktwirtschaft profitieren.

---

<sup>36</sup> Siehe z.B. Shackleton, L. (2011). Education, training and childcare, Kapitel in Booth, P. (Hrsg.), *Sharper Axes, Lower Taxes: Big Steps to a Smaller State*, London: Institute of Economic Affairs, S. 113-116.

# Nachwort

Beat Kappeler \*

**D**as Bundesamt für Statistik hat im vergangenen Sommer mit einem alarmierenden Titel behauptet: „Jede 13. Person in der Schweiz war 2012 von Einkommensarmut betroffen“. Die kurze Statistik, die dahinter stand, zeigt schon für sich allein, wie prekär nicht die Armen leben, sondern wie prekär solche Statistik-gestützten Titel sind.

Der Haupteinwand kann schon von der Wortwahl ausgehen – nicht jede Person, die wenig Einkommen bezieht, ist arm. Das sagte die Studie in der Folge auch selbst, denn Pensionierte mit Minimalrente der AHV können geerbt haben, können Selbständige gewesen sein mit Vermögen, das in wenigen Jahren und daher nicht rentenbildend, erworben wurde. Sodann gibt das geringe Einkommen nicht immer auch eine prekäre Lebenslage an, etwa bei Studenten, die tatsächlich wenig Geld haben, aber doch ihre künftige Berufslaufbahn freiwillig und bestens vorbereiten.

Sodann, und damit berührt man etwas sehr Grundsätzliches, sind solche Statistiken immer von der Armutsdefinition abhängig.

Es gibt absolute und relative Definitionen, wer arm ist. Die absolute Definition gibt eine Schwelle des Einkommens in Franken, Euro, Dollar an. Das System der Ergänzungsleistungen zu AHV und IV kennt solche absolute Schwellen, die Richtlinien der SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe), das betriebsrechtliche Minimum praktizieren andere solche Grenzen der Armut. Die erwähnte statistische Studie (Bundesamt für Statistik, Medienmitteilung vom 15.7.2014) nimmt ungefähr die SKOS-Grenzen, nämlich 2.200 Franken pro Monat für Alleinstehende und 4.050 Franken für ein Paar mit zwei Kindern. Zur Problematik der Höhe dieser Grenzen der SKOS später mehr. Die Armutsdefinition der USA dagegen wurde nach dem Weltkrieg auf striktem Mindestniveau festgelegt und seither nur um die Inflationsraten aufgewertet.

Diese absoluten Grenzen umfassen aber je nach Höhe enorme Anteile der Bevölkerung. Experten des Bundesamtes für Statistik wiesen im Jahr 2000 nach, dass es bei einer Armutsschwelle eines Monatseinkommens von 2.283 Franken in der Schweiz 54.900 working poor gäbe, bei 3.045 Franken schon 262.900, und bei

---

\* Beat Kappeler, Dr. h.c., ist Ökonom und Autor.

nur wenig mehr, nämlich bei 3.196 Franken, zählt die Schweiz 342.000 working poor (Ruth Schweizer/Didier Froideveaux).

Auch die unterstellte Ausgabenstruktur kann natürlich nie für alle Träger solcher Einkommensmerkmale gelten – günstige Altwohnungen, regionale Preisunterschiede, Naturaleinkommen und direkte Stützungen durch Familien und Verwandte verwischen diese absoluten Definitionen in den konkreten Lebenslagen. Zu beachten sind natürlich immer auch die Hinweise in solchen Statistiken, ob sie vor oder nach der Umverteilung des Sozialstaates erhoben wurden.

Relative Armutsdefinitionen sind beispielsweise an das Medianeinkommen gekoppelt, wobei das halbe Medianeinkommen oft als Massstab dient. Der Median zeigt jenes Einkommen, das von je einer Hälfte der Bevölkerung über- und unterschritten wird. Ebenso sind Dezile, Quintile, Prozentanteile solche relative Grenzen, also Armut als Zugehörigkeit zu den untersten 10% oder 20% der Einkommensträger.

Aus diesen Prozentgruppen können sodann integrierte Masszahlen der Einkommens- oder Vermögenskonzentration gebildet werden. Die „Lorenz-Kurve“ lässt darstellen, wie viel des gesamten Einkommens/Vermögens des Landes die untersten 10% / 20% haben, oder wie viel daraus dem obersten Dezil zukommt. Der Gini-Index seinerseits konzentriert diese Verteilungen durch statistische Technik auf eine einzige Zahl zwischen 0 und 1, indem der Wert Null die völlige Gleichverteilung und Eins die totale Konzentration von Einkommen oder Vermögen anzeigt.

So wie die absoluten Armutsdefinitionen enorme Schwankungsbreiten der Unterstellten erbringen, so kommt es auch bei der relativen Definition auf die gewählten Grenzen an.

Während der halbe Medianwert bei den Einkommen oft als Armutsschwelle gilt, so gehen manche Soziologen und Interessengruppen von 60% dieses Medians aus, wodurch die Zahl der Betroffenen sprunghaft zunimmt. Beschönigend wird dann manchmal nicht von Armut, sondern von „Armutgefährdung“ geschrieben. Doch armutsgefährdet sind eigentlich alle Bürger, wenn sie in Scheidung fallen, wenn sie die Stelle verlieren, wenn sie als Millionäre flotte Börsenrisiken eingehen. Diese Bemerkung lenkt uns zu den Ursachen von Armut.

Nimmt man die Armutsquoten und geht sie je nach Lebenslage durch, dann kann man die Risiken, nicht unbedingt die unausweichlich-schicksalshaften Determinanten von Armut erkennen. „Haushalte ohne Erwerbstätige“ zeigen in der erwähnten Darstellung des Bundesamtes den höchsten Anteil an Armen, was nicht gerade erstaunt, was aber oft auch mit anderweitigen Mitteln aus Vermögen kompensiert werden kann. Bei den Armutsschwellen der SKOS oder der Ergänzungsleistungen zählt richtigerweise auch ein spürbarer Verzehr von Vermögen (15%-25%) jährlich zum anrechenbaren Einkommen. Die nächstgrösste Armutsgefahr betrifft Alleinerziehende, allerdings mit grosser Schwankungsbreite innerhalb dieser Gruppe. Die anderen, überdurchschnittlichen Risiken weisen Leute

auf, die alleine leben, die alt sind, die nur die obligatorische Schulbildung oder viele Kinder haben.

Man sieht, dass nicht einfach tiefe Löhne, wie oft unterstellt, zu den häufigsten Ursachen der Armut zählen. Eine Erklärung dafür ist die Tatsache, dass in Haushalten meistens, nicht ausnahmsweise, verschiedene Einkommen und Einkommensquellen einfließen. Sondern es sind stärker die „zivilstandsbedingten“ Ursachen, die ins Auge fallen. Scheidungen machen auch in der Mittelschicht meist beide Partner arm, schlechte oder keine Ausbildung bietet einen schlechten Start ins Erwerbsleben, die Art, wie man lebt, allein oder zur Kostenminderung mit mehreren, schlägt sich stark nieder. Denn allein schon statistisch wiederum wird das notwendige, verfügbare „Äquivalenzeinkommen“ für das älteste Haushaltsmitglied mit 1 festgelegt, jeder weiteren Person über 14 Jahren noch 0,5 und jedem Kind 0,3. Eine Vierpersonenfamilie hätte demnach ein Einzeleinkommen multipliziert mit dem Faktor 2,1 aufzuweisen, um nicht arm zu sein. Auch diese Grenzen sind künstlich definiert und treffen nie auf den Einzelfall zu.

Eine wichtige Erkenntnis aus der Betrachtung der Armutsursachen ist, dass viele zivilstandsbedingte Lebenslagen vorübergehend sind – Alleinerziehende, Kinderreiche wachsen aus diesem Zustand biologisch bedingt hinaus, Studenten steigen ins Erwerbsleben ein, Tieflohnbezüger steigen gemäss Studien der OECD nachweislich meistens nach einigen Jahren auf, Alleinelebende schliessen sich zusammen, Immigranten finden Tritt in der Gesellschaft. Das aber heisst, dass es für die meisten, in einem bestimmten Moment Armen, keine Elendsfalle gibt, sondern dass sie sich fortbewegen – dass aber immer wieder andere in einen vorübergehenden Zustand knapper Mittel fallen. Der Schluss für die Sozialtätigkeit lautet daher, dass diese Gruppen begleitet werden müssen mit „qualitativer Sozialhilfe“, mit Massnahmen und Offerten zur Arbeitsmarktintegration.

Entgegen dem kritisierten Titel der Armutsstatistik des Bundesamtes kommt sein erläuternder Text dann zu sozusagen beruhigenden Aussagen: „Die Armut ist zwischen 2007 und 2012 zurückgegangen“, „Die Armutsgefährdung ist in der Schweiz geringer als in der EU“. „Im Hinblick auf die materielle Versorgung, die durch die Quote der erheblichen materiellen Entbehrung gemessen wird, weist die Schweiz mit 0,8 Prozent sogar die geringste Quote aller Länder auf (EU-Durchschnitt 9,9%)“. Zu einem ebensolchen Resultat kommt der internationale Vergleich der Gini-Koeffizienten des Westens oder die umfassende Analyse Christoph A. Schalteggers (Universität Luzern) zum intertemporalen Vergleich.

Diese Resultate sind offen für Interpretation. Jedenfalls zeigt sich eine hohe Gleichverteilung schon vor der Umverteilung durch „Sozialtechnik“ und Steuern, und dass es demnach in der Schweiz wenig davon braucht. Sodann dürfte die hohe Arbeitsmarktintegration wesentlich zur hohen Gleichheit der Einkommen beitragen, denn mit 82,7% aller im erwerbsfähigen Alter stehenden Einwohner (auch Immigranten) hat die Schweiz mit Island die weltweit höchste Arbeitsmarktbeteiligung. In Italien beträgt diese nur ca. 63%, in den USA nach der Krise ebenfalls. Dies heisst, dass innerhalb der erwerbsfähigen Bevölkerung (16-64

Jahre) in der Schweiz fünf Aktive eine inaktive Person mit privaten oder öffentlichen Mitteln durchtragen müssen, in Italien oder in den USA hingegen zwei Aktive eine inaktive Person – das sind Welten an Unterschieden. Ein flexibler, offener Arbeitsmarkt dürfte also diesen Unterschied bewirken. Auch eine gute Quote an Selbständigen kann dazu beitragen, sowie natürlich die hervorragende Spezialisierung der Exportwirtschaft im internationalen Wettbewerb (Pharma, Feinmechanik, Finanzdienste, Tourismus).

Nicht messbar als Grund der Armutsvermeidung, aber einleuchtend dürfte auch der höhere Grad an Tätigkeiten in der zivilen Gesellschaft und in Selbstverantwortung sein, der die Schweiz als liberale Gesellschaft immer noch auszeichnet.



## Impressum

Liberales Institut  
Rennweg 42  
8001 Zürich, Schweiz  
Tel.: +41 (0)44 364 16 66  
Fax: +41 (0)44 364 16 69  
libinst@libinst.ch

Alle Publikationen des Liberalen Instituts finden Sie im Internet unter [www.libinst.ch](http://www.libinst.ch).

Diese Studie wurde durch die Unterstützung der Stiftung Liberale Aktion ermöglicht.



## Disclaimer

Das Liberale Institut vertritt keine Institutspositionen. Alle Veröffentlichungen und Verlautbarungen des Instituts sind Beiträge zu Aufklärung und Diskussion. Sie widerspiegeln die Meinungen der Autoren und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen des Stiftungsrates, des Akademischen Beirates oder der Institutsleitung.

Die Publikation darf mit Quellenangabe zitiert werden.  
Copyright 2015, Liberales Institut.