ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Cremer, Georg

Article

Fallstricke der Armutsdebatte

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Cremer, Georg (2019) : Fallstricke der Armutsdebatte, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 72, Iss. 10, pp. 27-33

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/198760

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

*Georg Cremer**

Fallstricke der Armutsdebatte

Der folgende Beitrag[1] fokussiert auf die Armutsdebatte und damit auf die Kommunikation zu Armut und Armutsrisiko in Deutschland. Von den dominanten Vorstellungen zu Armut hängt ab, wie Maßnahmen zur materiellen Besserstellung armer Personen oder zur Erhöhung ihrer Teilhabechancen bewertet und ob sie als wirksam eingeschätzt werden. Mit der verbreiteten Unkenntnis einiger für eine Transferpolitik relevanter Sachzusammenhänge sind hohe kommunikative Risiken für die politisch Handelnden verbunden; sie erschweren eine zielgerichtete Politik im Interesse armer Menschen.

GRUNDSICHERUNGSBEZUG: EIN HÖCHST PROBLEMATISCHER ARMUTSINDIKATOR

Die Zahl bzw. die Quote der Bezieher von Grundsicherungsleistungen ist neben der Armutsrisikoquote der öffentlich am stärksten präsente Armutsindikator. Hier wird der Umfang eines sozialen Problems anhand der Hilfen gemessen, die der Sozialstaat zu seiner Linderung oder Überwindung bereitstellt. Vor bereits mehr als drei Dekaden hatte Amartya Sen (1983) auf die »Perversität« dieses Armutsmaßes hingewiesen. Hebe die Regierung, um Armut zu bekämpfen, die Grundsicherung an, so wachse zwangsläufig die Zahl ihrer Bezieher. Scheinbar wachse also die Armut, obwohl sie doch besser bekämpft werde. Bei einer Senkung gilt das Umgekehrte.

Eigentlich sollte man meinen, dass dieser Zusammenhang so unmittelbar einleuchtend ist, dass daraus keine politisch folgenschweren Kommunikationsrisiken resultieren. Dem ist jedoch nicht so. Der starke Anstieg der Zahl der Bezieher der Grundsicherung im Alter in den Jahren nach ihrer Einführung 2003 wird einseitig als Beweis für steigende Altersarmut herangezogen, obwohl mit dem 2003 erfolgten faktischen Verzicht auf den Regress des Sozialamts bei den Kindern der Empfänger die Bedingungen für den Transferbezug im Rentenalter massiv verbessert wurden. Die hohe psychische Belastung, mit dem Grundsicherungsbezug den Kindern materiell zur Last zu fallen, entfiel, entsprechend wurde sie – was das Ziel der Reform war – vermehrt beantragt, ohne dass es gelungen wäre, verdeckte Armut im Alter vollständig zu überwinden. Auch bei Sozialverbänden, die diese Änderung lange gefordert hatten, unterbleibt jeglicher differenzierender Hinweis, wenn der Anstieg der Zahl der Empfänger der Grundsicherung im Alter benannt bzw. angeprangert wird. Dies gilt aber beispielsweise auch für Publikationen der Bertelsmann Stiftung (2017, S. 1).

Das kommunikative Problem der Gleichsetzung von Grundsicherungsbezug und Armut ist in Folge der Agenda 2010 größer geworden. Denn es war eine ausdrückliche Zielsetzung, die Aufnahme einer Arbeit aus dem Transferentzug attraktiver zu machen, dazu wurde der Transferentzug moderat gesenkt. Die Nettoeinkommenskurve im unteren Bereich der Einkommen hat dadurch einen etwas weniger flachen Verlauf erhalten. So unbefriedigend die Regelung im SGB II zur Anrechnung von Erwerbseinkommen ist (vgl. Peichl et al. 2017), sie stellt immerhin sicher, dass jeder, der arbeitet, ein (etwas) höheres Nettoeinkommen hat, als wenn er – in der gleichen Haushalts- und Familienkonstellation – nicht arbeiten würde. Der maximal mögliche Zusatzbetrag bei einem Alleinverdiener ist 300 bzw. 330 Euro (bei mindestens einem Kind in der Bedarfsgemeinschaft). Die Zuverdienstregelung hat faktisch das seit Einführung der Sozialhilfe geltende Lohnabstandsgebot abgelöst. Die mathematisch zwingende Folge einer Zuverdienstregelung sind aber Erwerbstätige, die ergänzendes Arbeitslosengeld II erhalten. Die Zahl der Empfänger wird dadurch größer, somit werden scheinbar die Probleme größer.

Zudem: Erwerbstätige Bezieher von Arbeitslosengeld II gelten in der deutschen Debatte als *working poor*. Dies sind derzeit 1,1 Millionen, davon sind etwa 1 Million abhängig beschäftigt, für 900 000 von

* Prof. Dr. Georg Cremer ist ehemaliger Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes e. V.

[1] Erweiterte Fassung eines Vortrags auf der Tagung »Armut und Armutspolitik« am SOCIUM, Universität Bremen, zum Gedenken an Stephan Leibfried (1944–2018), 1. Februar 2019.

ihnen sind die Strukturmerkmale ihrer Beschäftigung erfasst (Daten vom Januar 2018). 360 000 haben lediglich einen Minijob. Hier wird der Transferbezug in beschränktem Umfang durch Arbeit ergänzt, die Bedingungen dafür sind mit der Agenda 2010 verbessert worden. Weitere 376 000 arbeiten in einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung. Auch ein Teilzeitjob reicht häufig nicht, zumal wenn ein Partner oder Kinder zu versorgen sind. 191 000 arbeiten in Vollzeit, davon sind 60 000 Auszubildende, weitere 80 000 leben in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2018b, S. 24).

Die häufig geforderte Alternative, den Lohnabstand durch eine deutliche Anhebung des Mindestlohns zu gewährleisten, existiert nur scheinbar. Keine Mindestlohnpolitik kann es leisten, dass stets auch eine Teilzeitbeschäftigung zum Leben reicht. Auch Vollzeitarbeit kann dies nicht in allen Familienkonstellationen garantieren. Wollte man allein über einen Mindestlohn sicherstellen, dass beispielsweise der Alleinverdiener einer fünfköpfigen Familie das soziokulturelle Existenzminimum auf heutiger Höhe und den ihm zustehenden Zuverdienst ausschließlich durch sein Erwerbseinkommen (zuzüglich Kindergeld) erwirtschaften kann, wäre ein Mindestlohn von fast 16 Euro erforderlich. Das fordert niemand, der kundig ist. Es wird also weiterhin Erwerbstätige geben, die ergänzendes Arbeitslosengeld II oder Kinderzuschlag (oder vergleichbare Transfers) erhalten, ohne dass man dafür arbeitsmarktpolitische Versäumnisse verantwortlich machen kann.

Viele Beiträge zur Reform der Grundsicherung offenbaren, dass das Zusammenspiel der unterschiedlichen Stellschrauben der Grundsicherungspolitik nicht ausreichend verstanden oder ignoriert wird. Man kann sich mit guten Argumenten sowohl für eine Erhöhung der Regelsätze als auch für eine Senkung der Transferentzugsraten stark machen. Damit wächst jedoch der Kreis der Bezieher deutlich, weil mehr Bezieher geringer Erwerbseinkommen und geringer Renten ergänzende staatliche Unterstützung bekommen. Mehr Menschen mit geringem Erwerbseinkommen erhielten zwangsläufig ergänzendes ALG II, die Zahl der *working poor* nähme scheinbar zu.

Bei einer Transferentzugsrate von durchgängig 60% entstünde ein Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II auch für zahlreiche Bezieher mittlerer Einkommen, wie eine Simulationsrechnung von Peichl et al. (2017, S. 28 f., 50) zeigt. Blieben die sonstigen Regelungen unverändert, würde jeder, der diese Ansprüche geltend machen wollte, ein Kunde des Jobcenter. Wir würden, überspitzt gesagt, zu einem Volk von ergänzenden Hartz-IV-Empfängern und vermutlich in öffentlicher Wahrnehmung kurz darauf zu einem Volk von *working poor*.

Es gibt aktuelle Bemühungen, den Hilfebezug als Armutsindikator noch auszuweiten. Der Kinderschutzbund bezeichnet auch die Kinder als arm, die in Familien leben, die Kinderzuschlag erhalten (oder Anspruch darauf hätten) oder Wohngeld beziehen. So kommt er auf eine Dunkelziffer bei der Kinderarmut von 1,4 Millionen. Diese Zahl ist im Sommer 2018 in nahezu allen Medien aufgegriffen worden, ohne dass die Sinnhaftigkeit der vom Kinderschutzbund vorgenommenen Erweiterung des Armutsbegriffs diskutiert worden wäre. In der Logik des Kinderschutzbundes wird die Kinderarmut als Folge des sog. Starke-Familien-Gesetzes weiter zunehmen. Durch die Reform des Kinderzuschlags werden nach Schätzung des Bundesfamilienministeriums weitere 1,2 Millionen Kinder erreicht. Ihre Eltern werden dann als Folge des sog. Gute-Kita-Gesetzes von Kita-Gebühren befreit, auch der Eigenanteil für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und die Schülerbeförderung wird für sie entfallen. Trotz dieser materiellen Verbesserungen: In der Logik des Kinderschutzbundes wird die Armut dadurch steigen. Das gleiche erfolgte bei einer Erhöhung des Wohngeldes.

Fazit: Die Verwendung der Zahl der Grundsicherungsbezieher als Armutsindikator führt zu einer folgenschweren kommunikativen Falle für verantwortliche Akteure der Sozialpolitik: Durch die Erhöhung von Grundsicherungsleistungen, durch niedrigere Transferentzugsraten, durch einen Ausbau des Kinderzuschlags und Maßnahmen, die eine höhere Inanspruchnahme zustehender Leistungen bewirken, kann die materielle Lage armer Haushalte verbessert werden. Dies führt aber zu einer deutlichen Ausweitung der Zahl der Bezieher und damit zu vermeintlich mehr Armut, was das Scheitern der Bemühungen im Kampf gegen die Armut zu belegen scheint.

ARMUTSRISIKOQUOTE – OFT ZU GROB, UM WIRKUNGEN ZU MESSEN

Der neben der Grundsicherungsquote zweite dominante Armutsindikator ist die Armutsrisikoquote, gemessen anhand einer Armutsrisikoschwelle in Höhe von 60% des Medians der bedarfsgewichteten Nettoäquivalenzeinkommen. Die Konvention ist mittlerweile europaweit durchgesetzt; frühere Armutsgrenzen von 40% oder 50% des durchschnittlichen oder mittleren Einkommens, die noch im ersten und zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung von 2001 und 2005 zusätzlich zur 60%-Schwelle referiert wurden, spielen keine Rolle mehr. Da die Europäische Union zwar eine Konvention für das »Armuts*risiko*« bestimmt hat, sich aber nicht festgelegen wollte, was »Armut« bedeutet, waren kommunikative Fallen vorprogrammiert. Hinweise zur Differenzierung bleiben folgenlos. Ein relatives Armutsrisiko wird mit relativer Armut und diese mit Armut gleichgesetzt. Die Konvention der EU rückt

Tab. 1

Vergleich der Armutsrisikoschwellen und der Grundsicherung bei durchschnittlichen Kosten der Unterkunft

			Alleinstehender				
Erhebung	Jahr	*ARS* Euro	Regel-bedarf Euro	KdU Euro	*Grund-sicherung* Euro	Differenz Euro	Differenz in %
Mikro-zensus	2016	*969*	404	325	*729*	240	32,9
SOEP	2015	*1 086*	399	321	*720*	366	50,8
EVS	2013	*1 189*	382	313	*695*	494	71,1

			Alleinerziehende (ein Kind, sechs Jahre, Regelbedarfsstufe 5)						
Erhebung	Jahr	*ARS* Euro	Regel-bedarf Er-wachsener Euro	Mehr-bedarf Euro	RBS 5 Euro	KdU Euro	*Grund-sicherung* Euro	Differenz Euro	Differenz in %
Mikro-zensus	2016	*1 260*	404	145	270	463	*1282*	– 22	– 1,7
SOEP	2015	*1 412*	399	144	267	458	*1268*	144	11,4
EVS	2013	*1 546*	382	138	255	446	*1221*	325	26,7

			Paar mit zwei Kindern (ein Kind unter, ein Kind über 14 Jahre; Regelbedarfsstufen 4 und 5)						
Erhebung	Jahr	*ARS* Euro	Regel-bedarf Eltern Euro	RBS 4 Euro	RBS 5 Euro	KdU Euro	*Grund-sicherung* Euro	Differenz Euro	Differenz in %
Mikro-zensus	2016	*2 229*	728	306	270	657	*1 961*	268	13,7
SOEP	2015	*2 498*	720	302	267	649	*1 938*	560	28,9
EVS	2013	*2 735*	690	289	255	633	*1 867*	868	46,5

Durchschnittliche Kosten der Unterkunft 2017: Alleinstehende: 330 Euro, Alleinerziehende: 470 Euro, Paar mit zwei Kindern: 667 Euro (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2018a, S. 62). Rückrechnung auf die jeweiligen Jahre nach Verbraucherpreisindex für Nettokaltmiete und Nebenkosten.

Quelle: Berechnung des Autors.

in der öffentlichen Wahrnehmung in die Nähe eines absoluten Armutskonzeptes. Gefördert wird dies durch das Faktum, dass die meisten Medienberichte über Armutsrisikodaten mit Bildern von obdachlosen oder Flaschen sammelnden Menschen bebildert sind. Relative Armut in einem reichen Land mit einem ausgebauten Sozialstaat ist häufig nicht so sichtbar, dass sie sich für eine plakative Bebilderung eignen würde.

Auch bei einer einheitlichen Verwendung der 60%-Konvention ergeben sich unterschiedliche Armutsrisikoschwellen je nach den verwandten Einkommenserhebungen und der ihnen zugrunde liegenden Methodik. Die Armutsrisikoschwelle für eine alleinstehende Person beträgt in Euro: 969 (Mikrozensus 2016), 1 086 (SOEP 2015), 1 096 (EU-SILC 2017) und 1 189 (EVS 2013). Tabelle 1 vergleicht die Armutsrisikoschwellen mit dem Grundsicherungsniveau für die jeweiligen Jahre. Dies ist eine Durchschnittsbetrachtung, die Differenzen schwanken regional und im Einzelfall stark aufgrund sehr unterschiedlicher Kosten der Unterkunft.[2] Die Armutsrisikoschwellen für Alleinstehende liegen substanziell oberhalb des Grundsicherungsniveaus einer alleinstehenden Person: beim Mikrozensus 2016 um 33%, beim SOEP 2015 um 51%, bei der EVS 2013 sogar um 71%.

Bei einem Paar mit zwei Kindern (eines unter 14, eines über 14 Jahre) sind diese Prozentwerte niedriger als bei Alleinstehenden, beim Mikrozensus 2016 14%, beim SOEP 2015 29% und bei der EVS 2013 46%. Bei Alleinerziehendenhaushalten dagegen liegt die Armutsrisikoschwelle des Mikrozensus knapp unterhalb des Grundsicherungsniveaus. Hier wirkt einerseits der Alleinerziehendenzuschlag, und zudem ist die Armutsrisikoschwelle niedrig, da Kinder bis 14 Jahre nur mit einer Äquivalenzziffer von 0,3 berücksichtigt werden[3]. Beim SOEP liegt die Armutsrisikoschwelle 11%, bei der EVS 27% über dem Grundsicherungsniveau.

Um nicht missverstanden zu werden: Die Quintessenz des Vergleichs von Grundsicherungsniveau und Armutsrisikoschwelle ist nicht, dass die Armutsrisikoschwellen »zu hoch« wären; die 60%-Schwelle ist eine politische Setzung, die nicht aufgrund eines Vergleiches mit dem Grundsicherungsniveau bestätigt oder verworfen werden kann. Aber aus den dargelegten Differenzen resultiert eine weitere kommunikative Problematik. Veränderungen beim Einkommen, sei es durch höheres Wohngeld oder durch die Aufnahme oder Ausweitung der Beschäftigung, einen niedrigeren Transferentzug oder durch den Zugang zu besser bezahlter Arbeit, haben keinen Einfluss auf die gemessene Armutsrisikoquote, solange die Armutsrisikoschwelle nicht übersprungen wird.

[2] Zu den Kosten der Unterkunft vgl. auch Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017, S. 61). Bei dieser Quelle würden sich etwas niedrigere Werte für die Kosten der Unterkunft ergeben als in der Tabelle.

[3] Zur Kritik der starren, einkommensunabhängigen Äquivalenzziffern vgl. Garbuszus et al. (2018).

Die Veränderungen erscheinen als armutspolitisch irrelevant.

UNGEEIGNETE INDIKATOREN FÜR INTERNATIONALE AGENDEN

Da die Armutsrisikoquote vom Wohlfahrtsniveau einer Gesellschaft abstrahiert, ergeben sich Interpretationsprobleme, wenn sie für internationale Zielumschreibungen genutzt wird. Der Anteil der Armen verändert sich – unabhängig vom Wohlstand einer Gesellschaft – nicht, solange die relative Verteilung der Einkommen unverändert bleibt. Die Armutsrisikoquote ist somit ein Maß der Verteilung mit Fokus auf untere Einkommensgruppen.

Die Europäische Union hat mit der Strategie 2020 als Indikator die Zahl der von Armut und Ausgrenzung betroffenen Menschen (*risk of poverty or social exclusion*) eingeführt. Dies ist ein Mischindikator, der drei unterschiedliche, sich stark überlappende Gruppen kombiniert:

- die Bevölkerung mit einem äquivalenzgewichteten Einkommen unterhalb der 60%-Schwelle (Armutsrisiko),
- diejenigen, die in Befragungen zu ihrer Lage vier oder mehr von neun Indikatoren materieller Deprivation bestätigen (erhebliche materielle Deprivation),
- sowie Personen in Haushalten ohne oder mit einer sehr geringen Erwerbsbeteiligung, die unterhalb von 20% des Vollzeiterwerbspotenzials der Haushaltsmitglieder liegt.

Als Problemindikator auf EU-Ebene ist die Quote der von Armut und Ausgrenzung betroffenen Personen ungeeignet. Quantitativ dominiert wird sie von der Armutsrisikoquote. Diese summiert Armutslagen auf sehr unterschiedlichen Niveaus. Sie ist auch unsensibel gegenüber großen Wohlfahrtsverlusten, solange die relative Einkommensverteilung in der Krise einigermaßen konstant bleibt, wie das Beispiel Griechenland zeigt. Die dortige Armutsrisikoquote hatte sich in der massiven Wirtschaftskrise nur geringfügig erhöht. Ob die Disparitäten zwischen den Mitgliedsländern der EU zu- oder abnehmen, ist der Quote der von Armut und Ausgrenzung betroffenen Personen nicht zu entnehmen. Die Disparitäten könnten massiv zunehmen; solange die Armutsrisikoquoten innerhalb der Mitgliedsländer konstant bleiben, zeigt der EU-Indikator keine Veränderung an. Eine deutliche Senkung des Indikators wäre nur möglich, wenn die nationalen Armutsrisikoquoten deutlich zurückgingen. Da die Armutsrisikoquote ein Maß der Ungleichheit mit einem besonderen Fokus auf untere Einkommensgruppen ist, müssten die Einkommensverteilungen in den Mitgliedsländern deutlich gleicher werden. Darauf deutet nichts hin. Das somit völlig sichere Verfehlen des Ziels, die Zahl der von Armut und Ausgrenzung betroffenen Personen um 20 Millionen. zu senken, wird 2020 ebenso wortreich wie folgenlos beklagt werden.

Vollends abgekoppelt von realen Bezügen der politischen Umsetzung ist das Unterziel 1.2. der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen. Es setzt den Anspruch, »bis 2030 den Anteil der Männer, Frauen und Kinder jeden Alters, die in Armut in all ihren Dimensionen nach der jeweiligen nationalen Definition leben, mindestens um die Hälfte [zu] senken.« (UN Generalversammlung 2015) Auf Deutschland bezogen wird man dies wohl an der 60%-Schwelle messen. Die Armutsrisikoquote müsste bis 2030 von etwa 16% auf 8% sinken. Sie wäre damit niedriger als in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, aber auch niedriger als in Deutschland Mitte der 1980er Jahre, als die Verteilung der Erwerbseinkommen und der verfügbaren und Einkommen deutlich gleicher war als heute.

Es sind keinerlei Entwicklungen absehbar, die dahin führen könnten. Selbst substanzielle transferpolitische Reformen erreichen die im UN-Ziel geforderte Dimension bei weitem nicht. Das soll an zwei Beispielen der jüngeren Reformdebatte erläutert werden. So schätzen Blömer, Bonin und Stichnoth (2016) in einem Gutachten für Bündnis 90/Die Grünen die Wirkungen unterschiedlicher Optionen für eine verbesserte materielle Absicherung von Kindern. Die von ihnen berechnete Option mit der höchsten fiskalischen Belastung (15 Mrd. Euro) ist die Abschaffung der Kinderfreibeträge verbunden mit einem für alle Kinder einheitlichen und deutlich erhöhten Kindergeld (306 Euro[4]). Die Armutsrisikoquote (bei konstant gehaltener Armutsrisikoschwelle!) sänke bei Paaren mit Kindern um 2 Prozentpunkte, bei Alleinerziehenden um 4 Prozentpunkte und bei der Gesamtbevölkerung um 1,1 Prozentpunkte. Von der Kindergelderhöhung würden auch Familien mit mittlerem Einkommen profitieren. Berücksichtigt man die simulierte Steigerung des Medianeinkommens und damit die erhöhte Armutsrisikoschwelle, die bei der Armutsmessung nach der Reform zugrunde gelegt würde, fällt der Rückgang der Armutsrisikoquote nochmal deutlich bescheidener aus: 1,4 Prozentpunkte bei Paaren mit Kindern, 1,7 Prozentpunkte bei Alleinerziehenden und 0,2 Prozentpunkte bei der Gesamtbevölkerung (vgl. Blömer, Bonin und Stichnoth 2016, S. 22, 36–40, 102, 109).

Zu einem höheren, aber insgesamt doch begrenzten Rückgang der Armutsrisikoquote würde ein bedingungsloses, einkommensabhängiges Garantieeinkommen führen, das Robert Habeck in die Diskussion gebracht hat. Verschiedene Varianten haben Blömer und Peichl (2018) für Bündnis 90/Die Grünen abgeschätzt. Die umfangreichste Variante sieht eine Erhöhung des Regelbedarfs bei Erwachsenen um 100 Euro und bei Kindern um 80 Euro so-

[4] Variante A2Ai; es wird ein Kindergeld in Höhe der Regelbedarfsstufe für Kinder im Alter von 14–17 Jahre des Jahres 2016 angesetzt.

wie eine Senkung des Transferentzugs auf durchgängig 70% vor. Eine Vermögensprüfung soll entfallen. Nicht berücksichtigt ist die von Habeck (2018) als Langfristperspektive genannte Individualisierung der Leistungsansprüche und damit die Nichtberücksichtigung des Haushaltskontextes. Der fiskalische Mehrbedarf wird in einer Morning-after-Schätzung (d.h. statische Sofortwirkungen ohne Verhaltenseffekte) mit ca. 55 Mrd. Euro beziffert.[5] Bei Berücksichtigung von Effekten auf dem Arbeitsmarkt wären die Kosten höher. Die Senkung der Transferentzugsrate auf 70% wird zwar moderate positive Effekte auf das Arbeitsangebot haben.[6] Jedoch ist zu erwarten, dass die Suchdauer in der Arbeitslosigkeit steigen wird, wenn ein Rückgriff auf Vermögen faktisch nicht mehr erforderlich ist und die Leistung zudem bedingungslos ist. Zudem wäre es nicht konsequent, das Garantieeinkommen im Falle der Aufnahme eines Studiums zu verweigern, somit würde die Lebensunterhaltssicherung aller Studierenden in öffentliche Verantwortung übergehen. Damit wären sehr grob überschlagen weitere Kosten in Höhe von ca. 20 Mrd. Euro verbunden.[7] Trotz einer solchen sehr teuren Megareform ginge die Armutsrisikoquote bei konstant gehaltener Armutsrisikoschwelle um 5,6 Prozentpunkte und bei dynamisierter Schwelle um lediglich um 4,3 Prozentpunkte zurück (vgl. Blömer und Peichl 2018, S. 51). Das wäre zweifelsohne eine substanzielle Reduktion, mit der der Anstieg der Armutsrisikoquote zwischen 1998 und 2005 rückgängig gemacht würde; das UN-Ziel würde dennoch weit verfehlt. Das Ziel ist utopisch. Das gilt auch dann, wenn es breite Mehrheiten gäbe, die Umverteilung in Deutschland deutlich auszubauen und die Mitte auch bereit wäre, die damit verbundenen höheren Steuern und Abgaben zu zahlen.

Da die Armutsrisikomessung vom Wohlfahrtsniveau abstrahiert, haben Veränderungen im Steuer- und Transfersystem, die neben den Haushalten im Armutsrisiko auch die Mitte besserstellen, den Effekt, dass der statistisch ausgewiesene Rückgang der Armutsrisikoquote aufgrund des Anstiegs der Armutsrisikoschwelle deutlich niedriger ausfällt als bei einer fixierten Armutsrisikoschwelle. Auch das erzeugt den Eindruck fehlender Wirksamkeit armutspolitischer Maßnahmen. Dieser Effekt kann auch eintreten, wenn eine Besserstellung der Mitte nicht intendiert ist, aber über den Transferentzugsmechanismus faktisch erfolgt.

60%-GRENZE: STATISTISCHE KONVENTION ODER SOZIALPOLITISCHE NORM?

Wenn Armutsrisiko und Armut gleichgesetzt werden, dann ist es naheliegend zu fordern, dass Transfersysteme immer so ausgestaltet werden müssen, dass ein Einkommen auf der Höhe oder oberhalb der Armutsrisikoschelle gesichert ist. Die statistische Konvention der Armutsrisikoschwelle würde zu einer sozialpolitischen Norm. Dies hieße, eine politisch verantwortete Bedarfsfestsetzung aufzugeben. Damit es in keiner der verfügbaren Erhebungen zum Ausweis einer Armutsrisikopopulation kommt, müssten sich die Transfersysteme an der höchsten Armutsschwelle, derzeit der EVS (2013: 1 189 Euro), orientieren.

Eine Kostenabschätzung müsste nicht allein die Anhebung der Transfers für die heutigen Transferempfänger berücksichtigen; abhängig von der Höhe des Transferentzugs würden zahlreiche Haushalte in der Mitte Ansprüche auf ergänzende Transferleistungen erhalten; die fiskalischen Kosten lägen deutlich über der oben referierten Abschätzung zu einer Variante des Garantieeinkommens von Habeck, da der dort angenommene Anstieg der Grundsicherung bei Alleinstehenden und Paaren mit Kindern die Differenz zwischen Grundsicherungsniveau und Armutsrisikoschwelle nicht ausgleicht. Es entstünden neue Fragen. In der politischen Debatte zur Umsetzung würde sicherlich die Unterscheidung zwischen Armutsrisiko und Armut eine Rolle spielen. Angesichts hoher fiskalischer Belastungen würde man öffentlich darüber streiten, ob es wirklich angemessen ist, Ausbildungsvergütungen so deutlich aufzustocken. Eine Reform der Ausbildungsförderung wäre zielgenauer und günstiger.

Zudem: Die Armutsmessung erfolgt mit Hilfe bundesweit einheitlicher Armutsrisikoschwellen. Es wäre höchst fragwürdig, die ergänzende staatliche Unterstützung an einem bundesweiten Durchschnitt zu orientieren, der für die Lebenssituation in städtischen Ballungsräumen mit hohen Mieten unangemessen ist. Also müsste ein Transfersystem weiterhin den örtlichen Mietspiegel berücksichtigen und die Unterstützungsleistung regional differenzieren. Auch wenn dies in pauschalierender Weise erfolgte, wäre die erreichbare Einzelfallgerechtigkeit geringer als im jetzigen Grundsicherungssystem, das individuell für jeden Hilfeberechtigten die angemessenen Kosten für die Unterkunft und Heizung übernimmt. Auch wird ein staatliches Unterstützungssystem, das politische Akzeptanz finden soll, nicht umhinkommen, die Vermögensverhältnisse der zu unterstützenden Personen individuell zu erfassen.

Die Überlegungen zeigen: Eine statistische Konvention eignet sich nicht ohne weiteres als sozialpolitische Norm. Ein bedarfsgeprüftes Grundsicherungs-

[5] Fiskalische Wirkungen der Variante 2: 52,42 Mrd. Euro pro Jahr zuzüglich Kosten der 100%-Inanspruchnahme im Status quo, die mit 3 – 6,5 Mrd. Euro pro Jahr veranschlagt werden. Blömer und Peichl (2018, S. 52).

[6] Peichl et al. (2017, S. 35) schätzen die Beschäftigungseffekte einer durchgängigen Transferentzugsrate von 70% auf 66 700 Vollzeitäquivalente.

[7] 2,87 Millionen Studierende im Wintersemester 2018/2019 (Statistisches Bundesamt); bei 800 Euro pro Monat (somit ohne Berücksichtigung der von Habeck geforderten Erhöhung gegenüber den jetzigen Transferleistungen) jährliche Garantieleistung von 9.600 Euro pro Studierender, somit ergibt sich ein Betrag von 27,5 Mrd. Euro. Gegenzurechnen sind die Aufwendungen für BaföG für Studierende (Ansatz im Bundeshalthalt 2018, Titel 632 51-142: 1,5 Mrd. Euro) und wegfallendes Kindergeld bzw. Steuernachlässe für die Eltern von Studierenden bis 25 Jahre.

system ist zielgenauer. Wo es Defizite aufweist, muss es weiterentwickelt werden. Die Höhe der Grundsicherungsleistungen ist politisch auszuhandeln.

DEBATTE ZU GEEIGNETEN INDIKATOREN NOTWENDIG

Zielindikatoren, die auch substanzielle Fortschritte nicht messen, unerreichbar sind oder irrelevant, sind für einen rationalen politischen Diskurs ungeeignet. Je nach politischer Einstellung laden sie dazu ein, Probleme von Armut und Ausgrenzung zu ignorieren oder für aufgeblasen zu halten oder auf der anderen Seite völlig unabhängig von allen Bemühungen staatlicher Sozialpolitik das immer gleiche Elend zu konstatieren. Ein rationaler Diskurs über Armut und Ausgrenzung ist auf geeignete Indikatoren und zudem ein angemessenes Verständnis dieser Indikatoren durch die Öffentlichkeit angewiesen. Somit steht an, erneut über geeignete Indikatoren zu sprechen.

Die Armutsrisikoquote ist ein grobes Verteilungsmaß mit dem Fokus auf untere Einkommensgruppen. Für einen genaueren Blick wäre es sinnvoll, die Erfassung unterer Einkommen zu differenzieren und unterschiedliche Quoten ausweisen. Ob es gelingt, unterschiedliche Quoten mit kommunizierbaren Begriffen zu belegen, ist eine offene Frage. Man könnte ein Einkommen unter 40% des mittleren Einkommens als »starke (relative) Armut«, unter 50% als »(relative) Armut« und unter 60% als »Armutsrisiko« bezeichnen. Auch Personen mit einem Einkommen unterhalb von 70% des mittleren Einkommens verdienten einen differenzierteren Blick. Sie sind zwar nicht von Armut bedroht, leben aber in einem Wohlstand, den man als prekär bezeichnen kann.[8] Ein besonderes Ereignis – wie eine Scheidung, eine längerfristige Erkrankung oder Arbeitslosigkeit – kann rasch dazu führen, dass diese Personen in das (relative) Armutsrisiko absteigen. Auch die vorgeschlagenen Schwellenwerte wären statistische Konventionen; die so ermittelten Quoten wären weiterhin unsensibel gegenüber dem Wohlstandsniveau, aber sie würden in ihrer Zusammenschau erlauben, differenzierter über Armut, Armutsrisiko und Ungleichheit in Deutschland zu sprechen.

Ob es allerdings für die Politik attraktiv ist, einen solchen Vorschlag (etwa im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung) aufzugreifen, ist fraglich. Obwohl weiterhin – so der Vorschlag – die Quote gemessen an der 60%-Grenze berichtet wird, dürfte allein schon der Versuch, eine Unterscheidung zwischen Armutsrisiko und Armut zu ziehen, auf vehemente Vorwürfe stoßen, Armut verstecken oder »kleinraspeln« zu wollen. Der ergänzende Ausweis einer Quote, die sich auf die 70%-Schwelle bezieht – als Verteilungs- und nicht als Armutsindikator – würde das Risiko bergen, dass diese schleichend zum neuen faktischen Armutsindikator würde.

Der ergänzende Bericht einer deutlich niedrigeren Schwelle (z.B. 40%-Schwelle) hätte einen wesentlichen Vorteil: Eine so gemessene starke (relative) Armut kann man mit einem Grundsicherungssystem oder anderen verteilungspolitischen Maßnahmen unterbinden. Olaf Groh-Samberg hat als sozialpolitisches Kriterium für die Definition von Armut die »Abschaffbarkeit von Armut« vorgeschlagen. »Eine Armutsberichterstattung, die nicht vorschnell vor ihrem Gegenstand kapitulieren will, muss dieses Ziel im Auge behalten. Der Begriff der Armut zielt eben nicht – zumindest nicht primär – auf soziale Strukturen und Mechanismen, die soziale Ungleichheiten hervorbringen, sondern auf eine extreme Symptomatik dieser Strukturen: auf individuelle Notlagen, die unmittelbar der Abhilfe bedürfen. Insofern sollte bereits bei der Definition von Armut … das Ziel der Abschaffbarkeit von Armut zum Ausdruck kommen.« (Groh-Samberg 2009, S. 117) Das Armutsrisiko gemessen an der 60%-Schwelle kann immer nur mehr oder weniger stark gemildert werden. Wenn man den Anspruch aufrechterhalten will, dass es in einem sozialstaatlich verfassten und zugleich reichen Land keine Armut geben soll, dann ist es notwendig, sich auf eine Definition von Armut zu verständigen, bei der staatliche Sozialpolitik diesen Anspruch auch erfüllen kann.

Als weiterer Ansatz der Differenzierung könnte man ergänzend Armutsrisikoquoten bei fixierter Armutsrisikoschwelle ausweisen, die das Kaufkraftniveau eines Basisjahres festhält. Im Falle Griechenlands wäre die massive Verschlechterung der sozialen Lage so unmittelbar offensichtlich geworden.

Der EU-Indikator der erheblichen materiellen Deprivation kann die Armutsrisikomessung sinnvoll ergänzen, verliert aber für Deutschland und andere Länder mit hohem Einkommen mehr und mehr seine Relevanz, weil drei[9] der neun Items für die Unterscheidung der Lebenslagen der Haushalte heute bedeutungslos sind. Somit müssen de facto vier von sechs Mangelindikatoren bejaht werden, um eine erhebliche materielle Deprivation zu attestieren. Hilfreich wäre ein auf die Verhältnisse in Deutschland abgestimmter Indikator materieller Deprivation. So könnte z.B. aufgenommen werden, ob ein Haushalt aus finanziellen Gründen auf einen Internetzugang verzichtet. Was aufzunehmen sinnvoll ist, müsste ausführlich diskutiert werden.

Ein massives politisches Problem für eine zielgerichtete Politik der Armutsbekämpfung wird bleiben: die im politischen Diskurs tief verankerte Diskreditierung einer bedarfsgeprüften Grundsicherung. So überlegenswert es ist, einzelne Gruppen durch die Stärkung anderer Sicherungssysteme außerhalb der Grundsicherung zu unterstützen: solange die Dis-

[8] Der Begriff des prekären Wohlstands wurde von Hübinger (1996) in die deutsche Armutsdebatte eingeführt.

[9] Verzicht auf Waschmaschine, Farbfernseher und Telefon aus finanziellen Gründen.

kreditierung der Grundsicherung nicht überwunden wird, verstärkt dies die Herabwürdigung derjenigen, die weiterhin im Grundsicherungsbezug verbleiben. Die Diskreditierung erschwert eine kluge Kombination von Grundsicherung und Rente (etwa durch eine Freibetragsregelung bei der Berechnung der Ansprüche für die ergänzende Grundsicherung im Alter), da dies ja dann, so der Vorwurf, auch nichts anderes sei als eine »Sozialhilfe Plus«. Mit der Aufgabe der Bedarfsprüfung ergäben sich neue fiskalische Belastungen, da Ansprüche bei Personen entstehen, die kein Armutsrisiko haben, ggf. auch der gut situierten Mitte angehören. Das zeigt etwa der Vorschlag von Habeck eines Garantieeinkommens, bei dem auf eine Vermögensprüfung bis zu einem Vermögen von 100 000 Euro pro Person verzichtet wird. Es zeigt sich auch bei der aktuellen Diskussion, vom Teilleistungssystem der Pflegeversicherung abzurücken; er wird ebenfalls damit begründet, die Beantragung von Hilfe zur Pflege als Teil der Sozialhilfe sei pflegebedürften Menschen nicht zuzumuten. Entlastet würden die Haushalte in und oberhalb Mitte, während bei armen Pflegebedürftigen allein die Kosten vom Sozialhilfeträger zur Pflegeversicherung verschoben werden. Beitrags- und Steuererhöhungen wären die unvermeidlichen Begleiter eines Vollleistungssystems der Pflege. Wenn die Umverteilung in der gesellschaftlichen Mitte erhöht wird, besteht die Gefahr, dass der fiskalische Spielraum einer zielgerichteten Politik der Armutsbekämpfung dadurch enger wird. Es bleibt also die Aufgabe, die bedarfsgeprüfte Grundsicherung gegen pauschale Angriffe zu verteidigen. Wo Klagen bezüglich eines würdelosen Umfangs zu Recht erhoben werden, sind Regeln und die administrative Praxis zu ändern.

LITERATUR

Bertelsmann Stiftung (2017), *Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politikszenarien*, Policy Brief Zukunft Soziale Marktwirtschaft 2017/02, Gütersloh.

Blömer, M., H. Bonin und H. Stichnoth (2016), *Evaluation von Reformoptionen für eine verbesserte materielle Absicherung von Kindern*, Gutachten, Endbericht, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Blömer, M. und A. Peichl (2018), *Ein »Garantieeinkommen für Alle«*, ifo Forschungsbericht 97, ifo Institut, München.

Bundesagentur für Arbeit (2018a), *Grundsicherung für Arbeitsuchende (Monatszahlen). Deutschland*, Februar 2018, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2018b), *Grundsicherung für Arbeitsuchende (Monatszahlen). Deutschland*, August 2018, Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), *Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)*, verfügbar unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb-478-niedrige-aufloesung.pdf?__blob=publicationFile&v=4, aufgerufen am 15. April 2019.

Garbuszus, J. M., N. Ott, S. Pehle und M. Werding (2018), *Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein neues Messkonzept*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Einkommenssituation_von_Familien_2018.pdf, aufgerufen am 15. April 2019.

Groh-Samberg, O. (2009), *Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven*, VS-Verlag/Springer, Wiesbaden.

Habeck, R. (2018), *Anreiz statt Sanktionen, bedarfsgerecht und bedingungslos*, verfügbar unter: https://www.gruene.de/artikel/anreiz-statt-sanktionen-bedarfsgerecht-und-bedingungslos, aufgerufen am 15. April 2019.

Hübinger, W. (1996), *Prekärer Wohlstand. Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit*, Lambertus, Freiburg.

Peichl, A., F. Buhlmann, M. Löffler, unter Mitarbeit von M. Blömer und H. Stichnoth (2017), *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum*, erstellt vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Mannheim.

Sen, A. (1983), »Poor, Relatively Speaking«, *Oxford Economic Papers* 35, 153–169.

UN Generalversammlung (2015), *Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.* Resolution 70/1 der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015.