

Richard Hauser*

Armut in Deutschland – versagt der Sozialstaat?

Empirische Untersuchungen haben nachgewiesen, dass es in Deutschland in einem beträchtlichen Ausmaß Armut gibt. Wie wird Armut definiert? Wie kann man Armut messen? Hat in Deutschland die Ungleichheit der Einkommensverteilung zugenommen? Welche Maßnahmen müssten ergriffen werden, um Armut zu verhindern?

Nach den offiziellen Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung¹ herrscht in Deutschland eine beträchtliche Armut. Kürzlich hat eine neue Erhebung des Statistischen Bundesamtes,² die die Basis für einen europaweiten Vergleich bilden soll, diese Erkenntnis bestätigt. Eine Untersuchung der Friedrich-Ebert-Stiftung identifizierte eine besonders schlecht gestellte Schicht, die als Prekariat bezeichnet wird. Sie umfasst immerhin 8% der Bevölkerung. Mit Blick auf die gesamte Bevölkerung wird eine Drei-Drittel-Gesellschaft diagnostiziert: „Die Menschen im „oberen“ Drittel haben recht gesicherte Chancen und Lebensperspektiven. ...In der „Mitte“ der Gesellschaft ist die Verunsicherung längst angekommen. ...Im „unteren“ Bereich (...) wächst die Unzufriedenheit mit den gesellschaftlichen Realitäten und der Politik sowie das Risiko der sozialen und politischen Abkopplung (...).“³ Damit erhebt sich die Frage, ob der deutsche Sozialstaat versagte, weil er – entgegen seinen proklamierten Zielen – eine zunehmende Spaltung der Bevölkerung in Arm und Reich zugelassen hat.

Die Beantwortung dieser Frage ist schwieriger, als es auf den ersten Blick scheint; denn es kommen darin wertbehaftete Begriffe vor, die in der Politik und auch in der Wissenschaft umstritten sind. Erstens ist umstritten, welche Lebenslagen von Personen man als Armutslagen bezeichnen soll. Dabei geht es in diesem Zusammenhang um die Armut von Personen und nicht etwa um die Armut von Berufsgruppen, von Regionen oder von Stadtvierteln. Auch konstituieren Arme nicht ohne weiteres bereits eine Unterschicht. Diese ist vielmehr durch zusätzliche dauerhafte Deprivationserscheinungen gekennzeichnet. Zweitens herrschen unterschiedliche Vorstellungen darüber, welche Ziele ein Sozialstaat verfolgen soll und welcher Instrumente er sich bedienen darf, da das Sozialstaatsgebot

des Grundgesetzes (Art. 20 und 28 GG) als grundlegende Norm unterschiedlich weit ausgelegt werden kann. Drittens ist es keineswegs offensichtlich, wann man von einem Versagen des Sozialstaates sprechen kann.

Was versteht man unter Armut?

Armut ist in hoch entwickelten Gesellschaften auch im 21. Jahrhundert immer noch ein Problem, und sogar ein zunehmendes Problem. Diese Feststellung hängt allerdings davon ab, was man als Armut bezeichnet. Personen, die nicht einmal über das zum Überleben Notwendige an Grundbedarfsgütern, wie Nahrung, Kleidung, warmes Obdach und elementare Gesundheitsversorgung, verfügen, bezeichnet man als absolut arm. Sie leben noch unter dem absoluten Existenzminimum – ein Leben das auf längere Sicht zum vorzeitigen Tod durch Verhungern, durch Erfrieren oder durch leicht heilbare Krankheit führt. Absolute Armut kommt in hoch entwickelten Ländern nur noch selten vor; aber die wachsende Zahl von Obdachlosen ist ein besorgniserregendes Indiz.⁴ Absolute Armut in Form von Hunger, Wassermangel und fehlender Gesundheitsversorgung ist allerdings weiterhin ein großes Problem in vielen Entwicklungsländern. Wir beschränken uns hier auf hoch entwickelte Länder, insbesondere Deutschland.

* Vortrag gehalten im Rahmen der Tagung der Akademie für politische Bildung Tutzing in Zusammenarbeit mit dem Studienseminar für Berufliche Schulen in Südbayern zum Thema Umbau oder Abbau – wie viel Zukunft hat der deutsche Sozialstaat? vom 18.-20. Dezember 2006 in Tutzing.

¹ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn 2001; und Bundesregierung: Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn 2005.

² Statistisches Bundesamt: Armut und Lebensbedingungen. Ergebnisse aus LEBEN IN EUROPA für Deutschland 2005, Wiesbaden (Presseexemplar) 2006.

³ Friedrich-Ebert-Stiftung: Gesellschaft im Reformprozess, Pressemitteilung im Internet, 2006.

⁴ Vgl. Udo Neumann, Karl Mingot: Menschen in extremer Armut, hrsg. vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bonn 2005.

Prof. Dr. Richard Hauser, 70, ist Emeritus des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Verteilungs- und Sozialpolitik, an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

Personen, die nur über so geringe Mittel verfügen, dass sie den in einem Land als Minimum anerkannten Lebensstandard nicht erreichen, bezeichnet man als relativ arm. Sie müssen unterhalb des in einem Land akzeptierten sozio-kulturellen Existenzminimums leben. Sie sind daher von sozialer Ausschließung bedroht, oder sie sind bereits an den gesellschaftlichen Rand gedrängt, auch wenn sie keinen baldigen Tod fürchten müssen.⁵ Ihre Verwirklichungschancen⁶ sind extrem eingeschränkt. Relative Armut hängt daher von dem in einer Gesellschaft erreichten durchschnittlichen Lebensstandard ab. Die Armutsgrenze, d.h. das sozio-kulturelle Existenzminimum, liegt aber weit unter diesem Durchschnitt.

Armutsmessungen

Grundsätzlich gibt es zwei verschiedene Möglichkeiten, Armut zu messen, d.h. arme Personen zu identifizieren. Erstens eine Messung anhand der Lebenslage von Personen (Lebenslagendefinition) und zweitens eine Messung mit Hilfe des für den Kauf von Gütern und Dienstleistungen verfügbaren Einkommens und Vermögens (Ressourcendefinition). Da es letztlich um die Lebenslage von Personen geht, wäre deren Messung die bessere Möglichkeit. Die Lebenslage wird bedingt durch den Ernährungszustand, die verfügbare Bekleidung, die Wohnung, Wohnungsausstattung und Wohnumwelt, die Verfügbarkeit eines Arbeitsplatzes, den Gesundheitszustand und den Zugang zu Krankenhilfeeinrichtungen, den Bildungsstand und den Zugang zu Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen, den Besitz von Vermögen, den Grad der Absicherung gegen soziale Risiken, die Verkehrs- und Kommunikationsmöglichkeiten, die Möglichkeiten zur gesellschaftlichen und politischen Partizipation, den Schutz vor Kriminalität und den Rechtsschutz.

Für alle diese Dimensionen gibt es statistisch feststellbare soziale Indikatoren. Das Problem liegt in der Festsetzung von Mindeststandards und in der Kombi-

nation der Ergebnisse für verschiedene Dimensionen der Lebenslage bei denselben Personen; denn es ist auch festzulegen, inwieweit das Unterschreiten des Mindeststandards in einer Dimension durch ein Überschreiten in einer anderen Dimension kompensiert werden kann. Da es Unterschiede in den persönlichen Präferenzen gibt, die sich in einer unterschiedlichen Aufteilung des verfügbaren Einkommens und Vermögens auf die verschiedenen Dimensionen äußern, kann das Verfehlen eines Mindeststandards eine freiwillige Entscheidung zu Gunsten einer anderen Dimension der Lebenslage sein und muss daher nicht unbedingt ein Indiz für eine Armutslage darstellen.

Dieses Problem verschwindet, wenn man eine relative Armutsgrenze in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes des Durchschnittseinkommens festlegt, das einer Person zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse durch Güterkäufe am Markt zur Verfügung stehen soll. Herrscht in einer Gesellschaft eine marktwirtschaftlich organisierte Wirtschaftsordnung und werden soziale Risiken durch ein universelles, d.h. die gesamte Wohnsitzbevölkerung einbeziehendes System der sozialen Sicherung abgedeckt, ist der Zugang zu Gesundheits- und Bildungseinrichtungen frei und besteht ausreichender Rechtsschutz und Schutz vor Kriminalität, dann ist eine Ressourcendefinition als Orientierungsmarke für die Sozialpolitik ausreichend. Auf einer solchen Ressourcendefinition beruht auch die Einkommensarmutsgrenze, die im Folgenden verwendet wird.⁷ Bei der konkreten Betreuung von Einzelfällen muss man jedoch immer auf alle Dimensionen der Lebenslage achten; denn es gibt viele Armutsfälle, bei denen allein mit der Gewährung von Geldleistungen nicht ausreichend geholfen werden kann.

Für erwerbsfähige Personen erhebt sich bei beiden Definitionen von Armut die Frage, inwieweit ihnen der Einkommenserwerb durch Arbeit zugemutet werden soll. Dies bezieht sich sowohl auf die Art der Tätigkeit und die monatliche Arbeitszeit als auch auf den Stundenlohn. Anhänger eines unbedingten Grundeinkommens in Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums, das „von der Wiege bis zur Bahre“ gewährt werden soll, muten auch erwerbsfähigen Personen keine Arbeitsleistung zu.⁸ Das andere Extrem bilden Vertreter einer Arbeitspflicht, die eine Vollzeitbeschäftigung mit jeglicher Tätigkeit auch für sehr geringe Stundenlöhne als zumutbar ansehen und bei Verweigerung Sanktionen fordern, die bis hin zu völliger Streichung von Unterstützungszahlungen reichen sollen. Allerdings ist ein staatlicher

⁵ Hans F. Zacher: Grundlange der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; und Bundesarchiv (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Baden-Baden 2001, S. 333-684. Zacher erläutert die Bedeutung von Einschluss und Teilhabe (Inklusion) sowie Ausschluss (Exklusion) aus einer Gesellschaft. Diese Begriffe spielen eine zunehmende Rolle bei der so genannten offenen Methode der Koordinierung, mit der die Europäische Union unter anderem die Fortschritte der Mitgliedsländer bei der Bekämpfung von Armut verfolgt.

⁶ Der Begriff der Verwirklichungschancen wurde von dem Nobelpreisträger Amartya Sen entwickelt und systematisch auf die Diskussion von Armut und Unterversorgung angewendet, vgl. Amartya Sen: Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München 2002. Auch der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung geht von dem Konzept der Verwirklichungschancen aus. Vgl. auch Jürgen Volkert, Günther Klee, Rolf Kleimann, Ulrich Scheurle, Friedrich Schneider: Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung, hrsg. vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bonn 2004.

⁷ Für eine umfassende Ressourcendefinition wäre auch noch eine Vermögenshöchstgrenze festzulegen. Diese Verfeinerung bleibt im Folgenden vereinfachend außer Betracht.

⁸ Richard Hauser: Alternativen einer Grundsicherung – soziale und ökonomische Aspekte, in: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik, 55. Jg., 3. Vierteljahr 2006, S. 331-348.

Arbeitszwang in Deutschland grundgesetzlich verboten (Art. 12 Abs. 2 GG). Auch wäre es grundgesetzwidrig, nicht-arbeitswilligen Menschen das absolute Existenzminimum zu verweigern; dies folgt aus der Staatsaufgabe, die Würde des Menschen zu wahren (Art. 1 GG).

Die Festlegung von Mindeststandards bei einer Lebenslagendefinition oder einer Einkommensarmutsgrenze bei einer Ressourcendefinition der Armut kann durch politische Entscheidungen, durch Experten, die sich über einen zur Sicherung eines sozio-kulturellen Existenzminimums als erforderlich angesehenen Warenkorb einigen, oder auf der Basis von Umfragen geschehen. Für staatliche Sozialleistungen zur Bekämpfung von Einkommensarmut legen die politischen Entscheidungsträger die Grenze fest, wobei sie sich auf Erhebungen über die Konsumgewohnheiten unterer Einkommensschichten und auf den Rat von Experten stützen. Damit definieren sie auch die Höhe des aus ihrer Sicht angemessenen sozio-kulturellen Existenzminimums, auf das jeder Wohnsitzbürger einen Anspruch hat.⁹

Die Europäische Union hat im Rahmen der „offenen Methode der Koordinierung“ eine Armutrisikogrenze von 60% des Medians des äquivalenzgewichteten Nettoeinkommens festgelegt, die sich zunehmend zu einer anerkannten Messlatte für den Vergleich zwischen den Mitgliedsländern entwickelt.¹⁰ Armutslagen sind umso bedrückender für die Betroffenen, je länger sie dauern. Dies gilt nicht nur für Erwachsene, sondern auch für die in armen Haushalten aufwachsenden Kinder. Lang anhaltende oder gar dauerhafte Armut wirkt sich negativ auf die Sozialisation der Kinder, auf ihren Gesundheitszustand, auf ihre Bildungsmöglichkeiten und auf ihre späteren Verwirklichungschancen aus.¹¹ Es kann sogar zu einer „Vererbung“ von Armut kommen. Damit erhebt sich die Frage, mit welchen Instrumenten der deutsche Sozialstaat Armut bekämpft.

⁹ Seit dem 1.7.2006 setzen sich die Leistungen der nachstehend genannten drei Mindestsicherungsregelungen für eine alleinstehende Person aus einem Regelsatz von 345,00 Euro pro Monat und der Übernahme der Wohn- und Heizkosten für eine angemessene Wohnung zusammen. Die wichtigste Leistung, das Arbeitslosengeld II, betrug damit für eine alleinlebende Person ohne weiteres Einkommen durchschnittlich 585,00 Euro pro Monat zuzüglich des Krankenversicherungsbeitrags.

¹⁰ Das nach den Vorschriften der EU ermittelte äquivalenzgewichtete Nettoeinkommen einer Person wird durch Division des Haushaltsnettoeinkommens durch die Summe der Äquivalenzgewichte der Haushaltsmitglieder ermittelt. Dabei erhält die erste Person ein Gewicht von 1,0, weitere Personen über 13 Jahren Gewichte von 0,5 und jüngere Kinder Gewichte von 0,3. Werden alle Personen nach der Höhe ihres Nettoäquivalenzeinkommens in eine Rangfolge gebracht, dann ergibt sich der Median als das Nettoäquivalenzeinkommen der mittleren Person. Der Median teilt also die Bevölkerung in zwei Hälften.

¹¹ Vgl. Gerda Holz, Antje Richter, Werner Wüstendörfer, Dietrich Giering: Zukunftschancen für Kinder. Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit, Endbericht einer Langzeitstudie (1997-2004) im Auftrag des AWO-Bundesverbandes e.V., Berlin 2005.

Ziele und Instrumente des deutschen Sozialstaats

Der Sozialrechtler Hans Zacher kennzeichnet einen Sozialstaat folgendermaßen: „...ein Staat, der den wirtschaftlichen und wirtschaftlich bedingten Verhältnissen auch in der Gesellschaft wertend, sichernd und verändernd mit dem Ziel gegenübersteht, jedermann ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten, Wohlstandsunterschiede zu verringern und Abhängigkeitsverhältnisse zu beseitigen oder zu kontrollieren.“¹² Diese Umschreibung eines Sozialstaats ist noch sehr allgemein. Man muss die Ziele des Sozialstaats etwas genauer formulieren, wenn man beurteilen will, ob der Sozialstaat versagt hat. Es sind dies¹³ die Verringerung von Startchancenungleichheiten, die Herstellung von Leistungsgerechtigkeit, die Gewährleistung von Bedarfsgerechtigkeit, die Einhaltung von Generationengerechtigkeit, die Gleichstellung von Mann und Frau, die Gewährleistung sozialer Sicherheit und eine Integration aller Gesellschaftsmitglieder.

Diese sozialstaatlichen Ziele stehen im Dienste der Menschenwürde und der unveräußerlichen Menschenrechte, deren Schutz dem deutschen Staat in Art. 1 Abs. 1 und 2 GG vorgeschrieben ist. Hiermit wird auch das in den Art. 20 Abs. 1 und Art 28 Abs. 1 GG statuierte Sozialstaatsgebot, weiter präzisiert. Für die Abgrenzung zwischen dem, was der Sozialstaat leisten soll, und dem was der Tätigkeit und Anstrengung der einzelnen Bürger und der intermediären Organisationen, wie der freien Wohlfahrtspflege, und vielfältigen privaten Vereinen, überlassen bleiben soll, wird das Subsidiaritätsprinzip herangezogen. Dieses Prinzip fordert einerseits, dass übergeordnete (größere) Gemeinschaften und der Staat keine Aufgaben übernehmen sollen, zu deren Erfüllung der Einzelne oder kleinere Gemeinschaften fähig sind; andererseits fordert es aber auch, dass übergeordnete Gemeinschaften und der Staat den Einzelnen und untergeordnete Gemeinschaften unterstützen sollen, so dass sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben befähigt werden.¹⁴

Die dem sozialen Teilbereich des Staates zuzuordnenden Gesetze und staatlichen Verwaltungen greifen in vielfacher Weise in den Lebenslauf von Bürgern ein. Wenn man sich das Leben eines Bürgers als Ablauf auf einer Zeitachse (von oben nach unten) vorstellt, dann werden die Auswirkungen des individuellen Verhaltens (linke Seite) und die Einwirkung der verschiedenen Ele-

¹² Hans F. Zacher: Sozialstaatsprinzip, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, 1977-1983, S. 152 ff.

¹³ Für die Erläuterung des Ziels der Sozialen Gerechtigkeit, die insbesondere die ersten fünf „Teilgerechtigkeiten“ umfasst, vgl. Irene Becker, Richard Hauser: Soziale Gerechtigkeit – eine Standortbestimmung. Zieldimensionen und empirische Befunde, Berlin 2004.

¹⁴ Oswald v. Nell-Breuning: Solidarität versus Subsidiarität im Raum von Sozialpolitik und Sozialreform, in: Erik Boettcher (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 215-226.

EINKOMMENSVERTEILUNG

mente des Sozialstaats (rechte Seite) sichtbar. Manche Instrumente des Sozialstaats, zu dem wir hier – wie international üblich – auch das Bildungssystem rechnen, werden ohne die Erfüllung von Vorbedingungen eingesetzt. Ein Beispiel hierfür ist das kostenlos zu nutzende Pflichtschulsystem. Andere Instrumente erfordern die Erfüllung von Voraussetzungen – sei es der Versichererstatus und der Eintritt eines Risikofalles bei den sozial anerkannten Massenrisiken, sei es fehlendes oder zu geringes Einkommen, sei es Hilfsbedürftigkeit, zu deren Beseitigung oder Milderung soziale Dienstleistungen und Beratung nötig sind.

Die Darstellung zeigt auf der rechten Seite die wichtigsten Elemente der Arbeitsmarktordnung und des Systems der sozialen Sicherung, die den Rahmen für die privaten Aktivitäten eines Bürgers abgeben. Sie ermöglichen eine Lebensplanung, bei der die wichtigsten sozialen Risiken im Falle ihres Eintritts abgesichert sind, allerdings nur auf einem deutlich niedrigeren Niveau als das vorher bezogene Arbeitseinkommen und auch nur für einen sehr großen Teil der Wohnsitzbevölkerung, aber nicht für alle. Um das Bild abzurunden, sind auf der linken Seite der Einfluss der elterlichen und gesellschaftlichen Einwirkungen im Kindesalter und die Auswirkungen individuellen Verhaltens im Erwachsenen- und Ruhestandsalter aufgeführt. Die Gesellschaft erwartet, dass jeder, der arbeitsfähig ist und nicht durch anerkannte Gründe (Ausbildung, Kindererziehung, Pflege von Angehörigen) an einer Arbeitsaufnahme gehindert ist, seinen Lebensunterhalt durch Arbeit verdient. Diese gesellschaftliche und politische Erwartung ist durch die so genannten Hartz-Gesetze nochmals verdeutlicht worden. Andererseits gibt es kein einklagbares Recht auf einen Arbeitsplatz. Das im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft von 1967¹⁵ unter anderem genannte Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes muss durch Einsatz des wirtschafts- und sozialpolitischen Instrumentariums des Staates erreicht werden.

Die Aufwendungen des Sozialstaates, die im Sozialbudget zusammengefasst werden, machten im Jahr 2003 nach der Abgrenzung des Statistischen Amtes der Europäischen Union 29,1% des Bruttoinlandsprodukts aus. Sie lagen damit etwas höher als der mit 26,9% berechnete Durchschnitt aller 15 Mitgliedsländer der Europäischen Union.¹⁶ Nach deutscher Abgrenzung belief sich das Sozialbudget im Jahr 2005

¹⁵ Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1967, Teil I, S. 582.

¹⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Statistisches Taschenbuch 2006, Bonn 2006, Tab. 9.18. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass diese nach der Abgrenzung des Statistischen Amtes der Europäischen Union ermittelten Zahlen für Deutschland niedriger liegen als die nationalen Angaben (vgl. Tab. 7.2), weil einige in Deutschland einbezogene soziale Aufwendungen aus internationaler Sicht nicht zu den Sozialleistungen zu rechnen sind.

Individuelles Verhalten und Einwirkung des Sozialstaats auf den Lebenslauf eines Bürgers

Individuelle, elterliche und gesellschaftliche Einwirkungen		Sozialstaatliche Einwirkungen
<ul style="list-style-type: none"> Elterliche Erziehung und Sozialisation Freie Wohlfahrtspflege Kirchen Empfängener familiärer Unterhalt 	Kindheit und Jugendalter	<ul style="list-style-type: none"> Kinderbetreuung in Krippen und Kindergärten Ausbildungsleistungen von Schulen und Universitäten, Berufsausbildung Jugendhilfe Gesundheitsleistungen Monetäre Familienlastenausgleichleistungen, Ausbildungsförderung
<ul style="list-style-type: none"> Heiratsverhalten Scheidungsverhalten Fertilität Geleisteter familiärer Unterhalt Unterhaltszahlungen Erwerbsverhalten und Arbeitseinkommen Einkommen aus Vermögensbesitz Hausarbeit Häusliche Pflegeleistungen für Verwandte 	Mittleres Lebensalter	<ul style="list-style-type: none"> Arbeitsmarktregelungen und Arbeitsschutzvorschriften Arbeitsmarktpolitik Vollbeschäftigungspolitik Gesundheitsleistungen, Krankengeld Renten bei vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit und Berufsunfall Arbeitslosengeld I Arbeitslosengeld II Lohnfortzahlung im Krankheitsfall Familienleistungsausgleich Sozialhilfe
<ul style="list-style-type: none"> Familiärer Unterhalt und Unterhaltszahlungen Einkommen aus Vermögensbesitz Hausarbeit Häusliche Pflegeleistungen von Verwandten 	Ruhestandsalter	<ul style="list-style-type: none"> Renten der Gesetzlichen Rentenversicherung, Pensionen Betriebsrenten Gesundheitsleistungen Pflegeleistungen Bedarfsorientierte Grundversicherung

auf 30,8% des Bruttoinlandsprodukts, das waren 692,8 Mrd. Euro von 2247,4 Mrd. Euro. Die Hauptausgabenblöcke waren die Sozialleistungen für die Funktionen „Alter und Hinterbliebene“ mit 12,2% (274,2 Mrd. Euro), „Gesundheit“ mit 10,4% (233,7 Mrd. Euro), „Ehe und Familie“ mit 4,3% (96,6 Mrd. Euro), „Beschäftigung“ mit 2,8% (62,9 Mrd. Euro) und „Sonstiges“ mit 1,2% (27,0 Mrd. Euro). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Aufwendungen für Bildung nicht in diesen Zahlen enthalten sind; denn Bildungsausgaben zählen in Deutschland – im Gegensatz zu vielen anderen Ländern – nicht zur Sozialpolitik, obwohl sie für den Lebenslauf jedes Bürgers von besonderer Bedeutung sind.

Die umverteilende und armutsverringende Wirkung des Sozialstaates

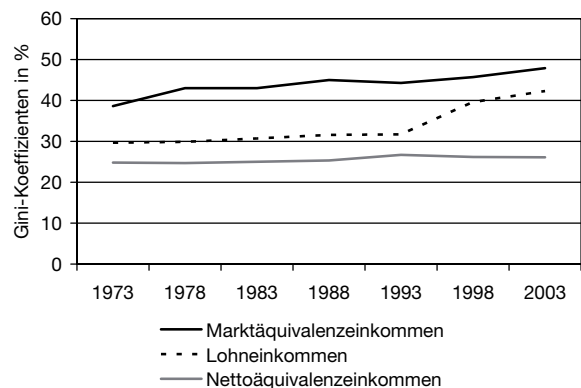
Diese Angaben über die Höhe der für soziale Zwecke eingesetzten Mittel sind eindrucksvoll; aber man kann daraus noch nicht entnehmen, in welchem Ausmaß hiermit die Einkommensverteilung verändert wird. Genauer gesagt: Wie groß ist der durch das Steuer- und Transfersystem bewirkte Unterschied zwischen der Verteilung der Markteinkommen und der Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen und in welchem Ausmaß wird dadurch Einkommensarmut verringert.

Da die wichtigste Einkommensart das Lohn Einkommen der unselbständig Tätigen ist, ermitteln wir zunächst die Verteilung der Bruttolöhne und Gehälter auf die jeweiligen Bezieher. Wenn man als zusammenfassendes Maß für die Ungleichheit einer Verteilung den Gini-Koeffizienten¹⁷ heranzieht, dann ergibt sich das durch die mittlere Linie in dem Schaubild charakterisierte Bild. Sie zeigt für Westdeutschland ein hohes Ausmaß an Ungleichheit und eine starke Zunahme der Ungleichheit von 1973 bis 2003 an, wobei der starke Anstieg von 1993 bis 1998 besonders auffällig ist. Dies kann zum Teil mit den erstmals 1998 einbezogenen Ausländern zusammenhängen, die vor allem in unteren Lohngruppen beschäftigt sind. Wichtig ist auch die seit Mitte der 70er Jahre in Stufen ansteigende Arbeitslosigkeit, mit der auch eine Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse einherging. Schließlich spielt die Zunahme der Halbtagsbeschäftigungen eine Rolle.

In einem nächsten Schritt betrachten wir alle Markteinkommen, die in einem Haushalt zusammenfließen, beziehen also auch Kapitalerträge, Mieteinnahmen und Einkommen von Selbständigen ein. Diese Verteilung der Markteinkommen auf Haushalte wird allerdings im Schaubild nicht ausgewiesen; denn es geht uns um den Einfluss des Sozialstaats auf die Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen, der bei einer solchen Darstellung noch nicht sichtbar würde. Die ungleichheitsverringende Wirkung des Steuer- und Transfersystems wird vielmehr ermittelt, indem man eine fiktive Verteilung aller Markteinkommen vor Abzug von Steuern und Sozialabgaben und vor Hinzukommen aller staatlichen Transferzahlungen (pre government income), aufgeteilt auf alle Haushaltsmitglieder, berechnet, und sie mit der Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen auf Personen, d.h. nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben und unter Hinzunahme aller staatlichen Transfers (post government income) vergleicht. Bei der Aufteilung der Markteinkommen auf alle Haushaltsmitglieder wird die gleiche

¹⁷ Der Gini-Koeffizient ist ein zusammenfassendes Verteilungsmaß, das Werte zwischen Null und Eins annehmen kann. Je höher der Wert des Gini-Koeffizienten liegt, desto ungleichmäßiger ist die Verteilung.

Verteilung der Lohneinkommen sowie der Marktäquivalenz- und Nettoäquivalenzeinkommen



Anmerkungen: Angaben für 1973 bis 1993 nur für Westdeutschland, für 1998 bis 2003 für Gesamtdeutschland. Die in Deutschland lebenden Ausländerhaushalte wurde nur in den Jahren 1998 und 2003 einbezogen; vorher nur deutsche Haushalte.

Quellen: Irene Becker, Richard Hauser: Anatomie der Einkommensverteilung, Berlin 2003, Tab. 5.1a, S. 84, Tab. 5.4a, S. 93 und Tab. 5.5a, S. 97; sowie Richard Hauser, Irene Becker: Verteilung der Einkommen 1999-2003, hrsg. vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bonn 2005, Tab. 3.1.1.1 S. 94, Tab. 3.1.2.1, S. 103, Tab. 3.1.3.1, S. 112. Für die Berechnungen wurde die alte OECD-Skala verwendet.

Äquivalenzskala verwendet wie für die Berechnung der Nettoäquivalenzeinkommen;¹⁸ es handelt sich also um einen Vergleich der Marktäquivalenzeinkommen und der Nettoäquivalenzeinkommen. Die obere Linie in dem Schaubild zeigt die Ungleichheit der Marktäquivalenzeinkommen und deren Zunahme im Zeitablauf. Diese Ungleichheit ist noch größer als die Ungleichheit der Verteilung der Lohneinkommen auf deren Bezieher. Hier spielt die gestiegene Arbeitslosigkeit eine große Rolle, da bei dieser Betrachtung weggefallenes Arbeitseinkommen noch nicht durch Arbeitslosengeld oder andere Transfers ersetzt wurde. Auch Renteneinkommen werden noch nicht einbezogen. Erst die Nettoäquivalenzeinkommen, deren Ungleichheit durch die untere Linie in dem Schaubild gekennzeichnet ist, umfassen auch alle direkten Steuern, Sozialabgaben und Transfers. Bei einem Vergleich der oberen und der unteren Linie erkennt man nun den stark ausgleichenden Effekt des Sozialstaats, der zu einem kleineren Teil durch das progressive Steuersystem und die steuerfinanzierten Transfers, zu einem größeren Teil aber durch das System der sozialen Sicherung mit seinen Sozialabgaben und Sozialleis-

¹⁸ Die Berechnungen für das Schaubild und für die Tabelle 1 beruhen nicht auf der von der Europäischen Union festgelegten Äquivalenzskala, sondern auf der für Deutschland besser geeigneten alten OECD-Skala mit einem Gewicht von 1,0 für den ersten Erwachsenen eines Haushalts, Gewichte von je 0,7 für weitere Haushaltsmitglieder über 14 Jahre und Gewichte von je 0,5 für jüngere Kinder. Vgl. Jürgen Faik: Institutionelle Äquivalenzskalen als Basis von Verteilungsanalysen – Eine Modifizierung der Sozialhilfeskala, in: Irene Becker, Richard Hauser: Einkommensverteilung und Armut, Frankfurt, New York 1997, S. 13-42.

tungen hervorgerufen wird. Die Ungleichheit der Verteilung der Marktäquivalenzeinkommen wird nahezu halbiert und der seit Beginn der Arbeitslosigkeit Mitte der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts zu beobachtende, starke Anstieg der Ungleichheit wird weitgehend kompensiert. Da die Abstände zwischen der unteren und der oberen Linie vom Jahr 1973 – vor dem Beginn der Massenarbeitslosigkeit – bis zum Jahr 2003 größer geworden sind, kann man auch feststellen, dass die ausgleichende Wirkung des Sozialstaats in dieser Periode deutlich zugenommen hat.

Diese international gebräuchliche Methode zur Abschätzung der Effekte des Steuer- und Transfersystems auf der Mikroebene überzeichnet allerdings die Auswirkungen, da sie keine Anpassungsreaktionen der Haushalte auf den völligen Wegfall der sozialen Sicherung berücksichtigt. Viele Haushalte würden verstärkt vorsorgen, wenn es keine Sozialleistungen gäbe; sie würden mehr arbeiten und mehr sparen, und sie würden vielleicht auch weniger Kinder bekommen. Vor allem aber wären alle von sozialen Risiken Betroffenen zu ganz starken Einschränkungen ihrer Konsumausgaben gezwungen, wodurch sich auch negative gesamtwirtschaftliche Konsequenzen ergäben.

Veränderungen in den einzelnen Einkommensschichten

Der Gini-Koeffizient fasst die Verteilungsänderungen zusammen. Veränderungen in den einzelnen Einkommensschichten, die durch den Sozialstaat bewirkt werden, bleiben verborgen. Man erhält daher einen zusätzlichen Einblick, wenn man alle Personen entsprechend ihrem Marktäquivalenzeinkommen in relative Einkommensklassen einordnet¹⁹ und dann beobachtet, inwieweit sie durch das Hinzukommen der Transfers und den Abzug von Steuern und Sozialabgaben in der Einkommenshierarchie aufsteigen oder absteigen. Wenn der Sozialstaat eine umverteilende Wirkung von oben nach unten hat, dann müssten Personen, die nach ihrem Marktäquivalenzeinkommen weit unten eingeordnet sind, aufsteigen und Personen, die sich mit ihrem Marktäquivalenzeinkommen weit oben befinden, müssten absteigen. Die Tabelle 1 zeigt das Ergebnis dieser Berechnungen.

Blickt man zunächst auf die drei mittleren Spalten, dann sieht man, dass die erwartete Wirkung in Bezug auf Aufstiege und Abstiege eintritt. Aus den unteren beiden Einkommensschichten steigt die Mehrheit auf, und es finden nur geringe Abstiege statt. Wenn man weiter nach oben geht, dann überwiegen die Abstiege immer mehr die Aufstiege. Hierin kommt zum Ausdruck, dass in den oberen Einkommensklassen direkte

¹⁹ Die Grenzen der relativen Einkommensklassen sind dabei als Bruchteile oder Vielfache des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens definiert.

Steuern und Sozialabgaben die zufließenden Transfers überwiegen.

Vergleicht man den oberen Block (Gesamtdeutschland 1998) mit dem unteren Block (Gesamtdeutschland 2003) dann sieht man, dass sich der Anteil der Abstiege in jeder Einkommensklasse (mit Ausnahme der obersten) leicht verringert hat. Hier werden die steuerlichen Entlastungen sichtbar, die in dieser Periode eingeführt wurden. Bei den Aufstiegen zeigt sich dagegen ein gemischtes Bild, aber die Unterschiede zwischen 1998 und 2003 sind gering. Insgesamt gesehen weist der Sozialstaat also auch auf der individuellen Ebene eine stark ausgleichende Wirkung auf; innerhalb dieser Periode scheint in Deutschland die ausgleichende Wirkung des Sozialstaats aber etwas abgenommen zu haben.

Vergleicht man für die Jahre 1998 und 2003 die ganz linke mit der ganz rechten Spalte, dann erkennt man erneut die bereits in dem Schaubild sichtbar gewordene Verringerung der Ungleichheit beim Übergang von der Verteilung der Marktäquivalenzeinkommen zu den Nettoäquivalenzeinkommen.

Blickt man nun auf die unterste Schicht, dann sieht man, dass sich im Jahr 1998 bei den Marktäquivalenzeinkommen die Besetzungsdichte der untersten Schicht von 27,8% aller Personen auf einen Anteil von 5,6% aller Personen verringerte, weil viele Personen durch Transferzahlungen aufgestiegen sind. Wenn man die Einkommensarmutsgrenze bei 50% des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen ansetzt würde²⁰, dann könnte man daraus unmittelbar die armutsverringende Wirkung des Sozialstaates erkennen. Im Jahr 2003 sah die Lage bei dieser untersten Schicht aber schon etwas ungünstiger aus. Einerseits befand sich bei den Marktäquivalenzeinkommen ein deutlich höherer Anteil in der untersten Schicht (31,3%) und andererseits stieg auch der Anteil der in der untersten Nettoäquivalenzeinkommensklasse verbleibenden Personen von 5,6% auf 6,2% an, und dies trotz eines etwas erhöhten Anteils von Aufsteigern. Dies ist einerseits als eine Verstärkung der ausgleichenden Wirkung des Sozialstaats und andererseits trotzdem als Zunahme der Einkommensarmut zu interpretieren. Dies zeigt also, dass der Sozialstaat Verschlechterungen bei der Verteilung der Markteinkommen, die verschiedene Ursachen haben können, nur teilweise kompensiert.

Armutsrisiko aus der Sicht der Europäischen Union

Wie bereits erwähnt hat die Europäische Union eine Armutsrisikogrenze festgelegt, die von allen

²⁰ In Euro pro Monat gemessen entsprachen im Jahr 1998 50% des gesamtdeutschen Medians einem Nettoeinkommen von 585,00 Euro und im Jahr 2003 665,50 Euro (unter Verwendung der alten OECD-Skala).

EINKOMMENSVERTEILUNG

Tabelle 1
Auf- und Abstiege zwischen relativen Einkommensklassen in Gesamtdeutschland 1998 und 2003
(in %)

Relative Einkommensposition vonbis unter..... des Medians der Nettoäquivalenzeinkommens	Verteilung Marktäquiva- lenzeinkommen	Aufstiege	Gleichbleiben	Abstiege	Verteilung Nettoäquiva- lenzeinkommen
Gesamtdeutschland 1998					
bis 50	27,8	83,2	16,8	-	5,6
50 – 75	8,1	48,2	43,5	8,3	19,9
75 – 100	9,2	21,2	24,6	54,2	24,6
100 – 125	10,7	10,0	13,8	76,2	19,6
125 – 150	9,5	6,0	8,7	85,3	12,6
150 – 200	13,9	2,9	6,7	90,4	11,0
200 – 300	14,1	1,0	7,1	91,9	5,3
300 und mehr	6,7	-	17,4	82,6	1,6
Gesamtdeutschland 2003					
bis 50	31,3	83,5	16,5	-	6,2
50 – 75	8,5	46,7	45,4	7,9	19,9
75 – 100	10,5	21,4	28,9	49,7	23,9
100 – 125	10,0	11,5	16,9	71,6	19,7
125 – 150	8,6	6,5	11,1	82,4	12,6
150 – 200	12,6	2,5	10,6	86,9	11,0
200 – 300	12,3	1,3	8,8	89,9	5,3
300 und mehr	6,2	-	17,3	82,7	1,5

Anmerkungen: Die Berechnungen fanden mit Hilfe der alten OECD-Äquivalenzskala (1,0; 0,7; 0,5) statt. Die beiden Verteilungen in der ersten und letzten Spalte ergänzen sich (senkrecht) zu 100%. Die Quersumme jeder Zeile in den drei mittleren Spalten ergibt ebenfalls jeweils 100%. Lesehilfe am Beispiel der ersten Zeile 2003: Erste Spalte: Bei 31,3% der Bevölkerung lag das Marktäquivalenzeinkommen bei weniger als der Hälfte des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen. Letzte Spalte: Nach Umverteilung durch Steuern, Sozialabgaben und empfangene Transfers lagen nur noch 6,2% der Bevölkerung mit ihrem Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb der Grenze von 50% des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen. Zweite Spalte: 83,5% der Personen, die mit ihren Marktäquivalenzeinkommen unterhalb von 50% des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen lagen, sind durch die Umverteilung aufgestiegen. Dritte Spalte: 16,5% der Personen, die mit ihrem Marktäquivalenzeinkommen im Bereich unterhalb von 50% des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens lagen, sind trotz der Umverteilungsvorgänge nicht aufgestiegen. Vierte Spalte: Da die unterste Einkommensklasse nach unten offen ist, können keine Abstiege vorkommen. Weiter oben in der Einkommenshierarchie werden hier die durch Steuern und Sozialabgaben sowie zufließende Transfers bewirkten Abstiege erfasst. Beispielsweise steigen aus der Marktäquivalenzeinkommensklasse von 75% bis 100% bereits 49,7% der dort eingereihten Personen ab.

Quelle: Irene Becker, Richard Hauser: Verteilung der Einkommen 1999-2003, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.), Bonn 2005.

Mitgliedsstaaten für die Ermittlung von Armutsrisikquoten verwendet werden muss. Sie beläuft sich auf 60% des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen, die mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala berechnet werden. In Euro ausgedrückt belief sich diese Armutsrisikogrenze für Gesamtdeutschland – berechnet auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichproben – auf ein monatliches Nettoeinkommen von 825,00 Euro im Jahr 1998 und 938,40 Euro im Jahr 2003 für einen Alleinstehenden.²¹ Auf Basis dieser Armutsrisikogrenze ergibt sich für Gesamtdeutschland eine Armutsrisikquote von 12,1% (1998) und 13,5% (2003).²² Der einem Armutsrisiko unterliegende Bevölkerungsteil ist also in diesen fünf Jahren deutlich angewachsen. Längere Zeitreihen von 1973 bis 1998 zeigen für Westdeutschland eine Vergrößerung des dem Armutsrisiko unterliegenden Bevölkerungsteils um etwa die Hälfte.²³ Man kann also festhalten, dass es dem deutschen Sozialstaat seit dem Beginn

der Massenarbeitslosigkeit Mitte der 70er Jahre nicht mehr gelungen ist, das dadurch verursachte und immer größere Bevölkerungsteile erfassende Verarmungsrisiko vollständig aufzufangen; es konnte nur begrenzt werden.

Das Armutsrisiko trifft keineswegs alle Altersgruppen und alle Personen mit unterschiedlichem Erwerbsstatus und Geschlecht gleichmäßig; es gibt vielmehr beachtliche Unterschiede, die auch zeigen, dass die Instrumente des Sozialstaats bei der Bekämpfung der Armut unterschiedlich wirksam sind. Die Tabelle 2 gibt einen tieferen Einblick in diese Unterschiede: Blickt man auf die Unterteilung nach dem eigenen Lebensalter, so sieht man dass erwachsene Frauen in allen Altersgruppen stärker betroffen sind als Männer. Außerdem erkennt man bei allen Altersgruppen mit Ausnahme der ältesten Gruppe einen Anstieg von 1998 bis 2003. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Altersgruppen scheinen nicht besonders groß. Dies beruht allerdings auch auf der verwendeten Äquivalenzskala, die den weiteren Haushaltsmitgliedern sehr geringe Gewichte zuweist. Verwendet man die für Deutschland angemessene alte OECD-Skala, dann zeigt sich eine besonders starke Betroffenheit von Kindern und jungen Erwachsenen.

²¹ Irene Becker, Richard Hauser: Verteilung der Einkommen 1999-2003, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.), Bonn 2005, Tab. 3.2.1.1.

²² Ebenda, S. 127, Tab. 3.2.1.2.

²³ Richard Hauser, Irene Becker: Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973-1998, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 2001, S. 115, Tab. 7.1.2.

Bei der Unterteilung nach eigenem beruflichem Status zeigt sich eine besonders starke Betroffenheit von Arbeitslosen und Sonstigen Nichterwerbstätigen, zu denen auch Schüler und Studenten über 16 Jahre zählen. Dies deutet bereits darauf hin, dass Arbeitslosigkeit und Weiterbildung über das Pflichtschulalter hinaus zu den wichtigsten Ursachen für das Bestehen eines Armutsrisikos gehören. Bei den jungen Leuten in schulischer oder universitärer Ausbildung ist allerdings zu berücksichtigen, dass sie gute Chancen haben, nach Abschluss ihrer Ausbildung aus dem Bereich des Armutsrisikos aufzusteigen. Unter den Haushaltstypen sind Alleinerziehende mit Armutsrisikoquoten von über 36% besonders stark betroffen.

Damit erhebt sich die Frage, wie es angesichts der in das System der sozialen Sicherung eingebauten Mindestsicherungsleistungen zu so hohen Armutsrisikoquoten kommen kann.

Mindestsicherungsleistungen in Deutschland

In Deutschland besteht innerhalb des Systems der sozialen Sicherung ein flächendeckendes System von Grundsicherungsregelungen. Seit dem Jahr 2005 sind die drei wichtigsten Regelungen: Erstens das Arbeitslosengeld II für alle erwerbsfähigen Personen, die seit mehr als einem Jahr arbeitslos sind (einschließlich ihrer Familienangehörigen), sowie für Bezieher von Arbeitslosengeld I und für erwerbstätige Personen mit niedrigem Einkommen, wobei die letztgenannten beiden Gruppen lediglich einen Aufstockungsanspruch haben. Zweitens die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung für dauerhaft Erwerbsunfähige und für alte Personen über 65 Jahren. Drittens die Sozialhilfe mit ihren beiden Zweigen der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe in besonderen Lebenslagen. Für Personen in Ausbildung gibt es die Ausbildungsförderung, für Kriegsofopfer die Kriegsofopferfürsorge und für Asylbewerber die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Die Anzahl der Empfänger von Grundsicherungsleistungen aus den drei wichtigsten Systemen belief sich (nach vorläufigen und noch unvollständigen Statistiken) Ende 2005 beim Arbeitslosengeld II (einschließlich Familienangehörige mit Bezug von Sozialgeld) auf ca. 7,1 Mio. Personen²⁴, bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung auf ca. 0,63 Mio. und bei der Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe auf 0,081 Mio. Personen²⁵. Insgesamt gesehen sind dies ca. 7,8 Mio. Empfänger oder 9,5% der Bevölkerung.

²⁴ Bundesagentur für Arbeit, Internetstatistik, Bedarfsgemeinschaften und Leistungsempfänger nach SGB II, Daten Dezember 2005 nach einer Wartezeit von drei Monaten.

²⁵ Statistisches Bundesamt (2007), Auskunftstabellen per Email übersandt.

Tabelle 2
Gruppenspezifische Armutsrisikoquoten in
Gesamtdeutschland 1998 und 2003

(in % der jeweiligen Bevölkerung)

Bevölkerungsgruppe	1998		2003	
	männlich	weiblich	männlich	weiblich
bis 15 Jahre	13,5	14,0	15,6	14,4
16-24 Jahre	12,7	17,3	15,7	22,3
25-49 Jahre	10,4	12,4	12,7	14,2
50-64 Jahre	8,5	10,6	11,3	11,6
65 Jahre und mehr	9,8	15,8	8,2	13,7
Selbständiger	10,5	-	9,1	9,9
Arbeitnehmer(in)	4,7	6,8	6,4	7,8
Arbeitslose	34,3	32,0	43,2	38,8
Rentner(in)/Pensionär(in)	9,7	14,2	9,8	13,5
Sonstige				
Nichterwerbstätige	21,9	17,2	24,9	19,6
Gesamte Armutsquote	12,1		13,5	

Quelle: Irene Becker, Richard Hauser: Verteilung der Einkommen 1999-2003, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.), Bonn 2005, Tab. 3.2.2.6, S. 149.

Trotz dieser in ihrer Kombination im Prinzip die gesamte Wohnbevölkerung erfassenden Mindestsicherungsregelungen gibt es viele Personen, die diese ihnen zustehenden Sozialleistungen aus verschiedenen Gründen nicht in Anspruch nehmen; denn sie haben falsche Informationen, sie schämen sich der Inanspruchnahme dieses untersten Auffangnetzes, sie wollen geringe Ersparnisse nicht verbrauchen oder sie fürchten eine Rückzahlungsverpflichtung, die Angehörigen auferlegt wird. Diese Personen leben noch unterhalb des staatlich definierten sozio-kulturellen Existenzminimums; sie befinden sich in verdeckter Armut. Man spricht auch von der Dunkelziffer der Armut.²⁶ Im Jahr 2003 trafen auf drei Sozialhilfebezieher mindestens zwei weitere Personen (ca. 2 Mio. Personen), die einen bestehenden Anspruch nicht geltend machten. Durch die Überführung aller erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger und ihrer Familien in das Arbeitslosengeld II ist sicherlich ein Teil der verdeckten Armut aufgedeckt worden. Trotzdem zeigte eine Simulationsstudie, dass verdeckte Armut, insbesondere unter der Niedrigeinkommensbezieher, weiterhin besteht; denn auch Erwerbstätige haben einen Anspruch auf eine Aufstockungsleistung durch das Arbeitslosengeld II, sofern ihr Erwerbseinkommen zu niedrig ist. Eigentlich sollte ein Sozialstaat dieser Nicht-Inanspruchnahme durch breite Aufklärung begegnen, aber die bei Erfolg zu erwartenden höheren Ausgaben für eine Mindestsicherung halten offenbar die zuständigen staatlichen Stellen davon ab.²⁷

Gegenüber der Anzahl der Bezieher von Mindestleistungen liegt die Personenzahl, die im Jahr 2003

²⁶ Vgl. Irene Becker, Richard Hauser: Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Berlin 2005.

vom Armutsrisiko gemäß EU-Definition betroffen war, (13,5% von ca. 82,5 Mio. Einwohnern, d.h. 11,1 Mio. Personen) noch deutlich höher. Nimmt man aber die geschätzte Zahl der in verdeckter Armut lebenden Personen hinzu, dann nähern sich die beiden Größen an. Man kann also zusammenfassend feststellen, dass in der Bundesrepublik mindestens 9-11 Mio. Personen auf oder unter dem vom Gesetzgeber festgesetzten sozio-kulturellen Existenzminimum, d.h. mit minimaler Teilhabe am Wohlstand der Gesellschaft, leben müssen.

Hauptursachen von Armut

Will man den Hauptursachen von Einkommensarmut nachgehen, dann muss man sich vergegenwärtigen, dass Einkommensarmut in einem Sozialstaat nur dann zustande kommt, wenn drei Bedingungen erfüllt sind: Erstens ein zu geringes Markteinkommen des Haushalts, zweitens keine ausreichenden Sozialleistungen, um das sozio-kulturelle Existenzminimum zu erreichen oder gar zu überschreiten, und drittens unterlassene Inanspruchnahme von Mindestleistungen durch die Berechtigten. Auf dieser untersten Ebene der Mindestleistungen werden alle Mängel der Marktwirtschaft, insbesondere eine lange anhaltende Arbeitslosigkeit, und alle Lücken des Systems der sozialen Sicherung sichtbar.

Auf der Ebene der Markteinkommen sind vor allem Arbeitslosigkeit und zu geringes Erwerbseinkommen von unselbständig Beschäftigten und Selbständigen ein erster ursächlicher Faktor. Neben der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktlage und der Qualifikationsstruktur der nachgefragten Arbeitskräfte sind es individuelle Faktoren, die das Arbeitslosigkeitsrisiko bedingen. An erster Stelle steht hier der Bildungs- und Ausbildungsstand. Das Arbeitslosigkeitsrisiko ist umso höher je geringer das Qualifikationsniveau ist; hierzu gehören sowohl die üblichen Kulturtechniken als auch der berufliche Kenntnisstand und die Fähigkeit zur Anwendung dieser Kenntnisse. Infolge des raschen technischen Fortschritts und des Strukturwandels der Wirtschaft, der durch den verstärkten Wettbewerb in der Europäischen Union und in der Weltwirtschaft hervorgerufen wird, veralten berufliche Kenntnisse viel schneller als früher; wer sich nicht umstellt, unterliegt einem erhöhten Arbeitslosigkeits-

risiko. Da sich infolge von Rationalisierung der Anteil der Arbeitsplätze für gering qualifizierte Personen stark verringert hat, ist deren Arbeitslosigkeitsrisiko besonders hoch. Auch das Risiko vieler so genannter kleiner Selbständiger – auch der neuen Ich-AGs²⁸ – dass ihr Einkommen stark schwankt oder ganz versiegt, ist nicht zu unterschätzen. Schließlich nimmt der Anteil der Arbeitnehmer zu, die trotz Arbeit kein das sozio-kulturelle Existenzminimum übersteigende Einkommen erzielen können.²⁹ Es braucht kaum erwähnt zu werden, dass Einkommen aus Vermögensbesitz nur für eine kleine obere Schicht ausreicht, um ohne Arbeit das Existenzminimum zu überschreiten. Diesen individuellen Arbeitsmarktproblemen vorgelagert ist die Bildung und Förderung, die jeder in seiner Kindheit und Jugend erfahren hat. Die PISA-Studien haben gezeigt, dass hier starke schichtspezifische Diskrepanzen bestehen, die auch vom Schulsystem nicht ausgeglichen werden.

Das deutsche System der sozialen Sicherung kennt keine Mindesthöhen von Sozialleistungen, die in die fünf Sozialversicherungen integriert wären. Daher können Altersrenten, Erwerbsunfähigkeitsrenten, Hinterbliebenenrenten, Krankengeld und Arbeitslosengeld I je nach dem früheren Einkommen und den daraus gezahlten Sozialabgaben niedriger als das sozio-kulturelle Existenzminimum sein; in diesen Fällen bleibt nur die zusätzliche Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen, die dann die genannten Transferzahlungen aufstocken.

Das deutsche System der sozialen Sicherung ist auch nicht universell ausgestaltet, d.h., dass es nicht alle Wohnsitzbürger im Risikofall absichert. Deutliche Lücken bestehen bei der Absicherung von Selbständigen im Hinblick auf die Alterssicherung sowie bei der Absicherung gegen Einkommensausfall bei Krankheit und Berufsunfähigkeit.

Wenn man nicht nur die alleinstehende Person betrachtet, sondern den bei den meisten Bürgern vorhandenen Familienzusammenhang einbezieht, dann werden auch die Lücken beim Familienlastenausgleich sichtbar. Bei niedrigen Einkommen können die nicht durch das Kindergeld gedeckten Unterhaltslasten für Kinder ein Absinken unter das sozio-kulturelle Existenzminimum bewirken. Bei Unterhaltsausfall infolge von Scheidung oder Trennung kann das Gleiche ein-

²⁷ Wegen der Systemänderung lässt sich die Dunkelziffer zur Zeit nicht genauer abschätzen. Die unzutreffende Bezeichnung der neuen Leistung als Arbeitslosengeld II, die aber auch von Erwerbstätigen mit einem zu niedrigen Einkommen in Anspruch genommen werden kann, dürfte auch weiterhin wenig informierte Personen von einer Inanspruchnahme abhalten. Becker schätzt den Anteil der Bedürftigen, die durch eine der genannten Mindestsicherungsregelungen eine Unterstützung erhalten müssten, auf 11,7 Mio. Personen, also etwa 13,9% der Bevölkerung, vgl. Irene Becker: Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II-Grenze, Arbeitspapier Nr. 3 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“ am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Frankfurt am Main, 2006, S. 35.

²⁸ Die Ich-AGs wurden in ihrer ursprünglichen Form kürzlich wieder abgeschafft. Die bereits gegründeten Ich-AGs unterliegen aber weiterhin einem besonders großen Risiko des Scheiterns.

²⁹ Jene Haushalte in denen mindestens ein Haushaltsmitglied in Vollzeit tätig ist, ohne dass der Haushalt das sozio-kulturelle Existenzminimum erreicht, werden als „Arme trotz Erwerbstätigkeit“ (working poor) bezeichnet. Vgl. Wolfgang Strengmann-Kuhn: Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen, Frankfurt, New York 2003.

treten. Die zeitlich befristeten Leistungen der Unterhaltsvorschusskasse reichen nicht aus.

Wenn Markteinkommen und Sozialleistungen der vorgelagerten Sicherungssysteme nicht ausreichen, dann springen die in ihrer Kombination universellen Mindestsicherungsregelungen ein, bei denen das Einkommen und Vermögen der gesamten Bedarfsgemeinschaft mit geringen Ausnahmen angerechnet wird. Damit wird deren Höhe entscheidend für die Armutsbekämpfung. Die freien Wohlfahrtsverbände fordern eine deutliche Anhebung des Leistungsniveaus, weil die Anpassungen im Zeitablauf hinter der Entwicklung der Durchschnittseinkommen zurückgeblieben sind.

Die dritte Bedingung, die zur Armutsvermeidung erfüllt sein muss, ist die Inanspruchnahme zustehender Sozialleistungen, insbesondere der Mindestleistungen. Wie erwähnt besteht hier eine beachtliche Dunkelziffer, die für einen Sozialstaat nicht akzeptabel ist.

Sozialpolitische Strategien zur Bekämpfung von Armut und Armutsrisiko

Ein Sozialstaat versagt dann, wenn machbare Strategien der Armutsbekämpfung nicht ins Werk gesetzt werden. Diese Strategien können auf verschiedenen Ebenen ansetzen; sie haben auch verschiedene Wirkungsverzögerungen, die von einem Jahr bis zu Jahrzehnten reichen können.

Auf der Ebene der Markteinkommen steht die Förderung von Beschäftigung an erster Stelle. Ihr Erfolg ist jedoch von mehreren Bedingungen abhängig, die ebenfalls durch die Wirtschafts- und Sozialpolitik beeinflusst werden können. Hierzu gehört eine auf die Gesamtwirtschaft ausgerichtete Vollbeschäftigungspolitik, die allerdings bisher nur geringe Erfolge erzielte und die angesichts des internationalen Wettbewerbs auch weiterhin mit großen Schwierigkeiten zu kämpfen haben wird. Vermutlich werden hierbei nur auf längere Sicht Erfolge erzielt werden können, sobald sich infolge der demographischen Entwicklung das Arbeitsangebot verknappen wird. Auch bei einem verknappten Arbeitsangebot werden sich die Arbeitsmarktchancen für gering qualifizierte Personen nicht wesentlich verbessern. Nur mit verstärkten Bildungsanstrengungen und Weiterbildung im mittleren und höheren Lebensalter wird man hier eine Verbesserung erzielen. Aber es ist eine Illusion, zu glauben, dass über den Arbeitsmarkt allein das Armutsproblem auch nur mittel- oder langfristig gelöst werden könnte. Hier zeigen sich die Grenzen eines eng mit der Weltwirtschaft verflochtenen Sozialstaates.

Auf der zweiten Ebene könnten Reformen des Systems der sozialen Sicherung (oberhalb der Mindestregelungen) zur Armutsbekämpfung beitragen. Erstens eine universelle Ausgestaltung der Sozialver-

sicherungen, d.h. sie zu Volksversicherungen mit einer Versicherungspflicht für alle Wohnsitzbürger zu erweitern. Zweitens die Sozialversicherungen armutsfest zu machen, d.h. Mindestleistungen in die jeweiligen Systeme einzubauen, die bei Erfüllung reduzierter Anforderungen gewährt werden. Drittens könnte der steuerfinanzierte Familienlastenausgleich deutlich verbessert werden. Als Maßnahme käme eine Aufstockung des Kindergeldes auf die Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums von Kindern in Frage; dies würde wesentlich dazu beitragen, dass Familienlasten nicht zu Einkommensarmut führen.

Die dritte Ebene bezieht sich auf die Mindestregelungen selbst. Wenn man den Berichten der Wohlfahrtsverbände über die kaum ausreichenden Leistungen folgt, müsste hier eine begrenzte Aufstockung erfolgen. Noch wichtiger scheint aber eine konsequente Politik zur Förderung der Inanspruchnahme zustehender Mindestleistungen; denn Einsparungen zu Lasten dieser ärmsten Gruppe sind eines Sozialstaates unwürdig.

Schlussfolgerungen – versagt der Sozialstaat?

Die Leitfrage dieses Aufsatzes lautete: Versagt der Sozialstaat? Beim Versuch einer Antwort muss man zunächst zwischen einem totalen Versagen und einem partiellen Versagen unterscheiden. Ein totales Versagen kann man sich nur nach einem zerstörerischen Krieg oder einer ganz großen Katastrophe vorstellen. Diese Situation ist nicht gegeben und in der näheren Zukunft auch nicht absehbar. Es sollte vielmehr deutlich geworden sein, wie stark die ausgleichende Wirkung der sozialstaatlichen Einrichtungen ist und wie gut sie für die große Mehrheit der Bevölkerung Risiken abdecken und soziale Sicherheit gewährleisten. Trotzdem gibt es eine Minderheit, die zunehmend ausgegrenzt wird und die überdies größer wird. Damit wird eines der sozialstaatlichen Ziele – die Integration aller Gesellschaftsmitglieder – verfehlt. In diesem Fall kann man ein partielles Versagen konstatieren. Allerdings ist Einkommensarmut das Resultat des Zusammenwirkens vielfältiger Rahmenbedingungen und individueller Verhaltensweisen, so dass nur ein Bündel von Maßnahmen helfen könnte. Solche Maßnahmen kosten Geld, das durch erhöhte Besteuerung aufgebracht werden müsste. Dies ist eine Frage der Bereitschaft der Bevölkerung und der Unternehmen, solche erhöhten Lasten zu tragen. Hinzukommen muss auch eine veränderte Sichtweise der Politiker, der Meinungsführer und der breiten Bevölkerung: Es ist anzuerkennen, dass die große Zahl der Betroffenen keine „Sozialschmarotzer“ sind, sondern dass sie durch die Umstände hilfsbedürftig geworden sind. In dieser Hinsicht zu wenig Aufklärung geleistet zu haben, kann auch als ein Versagen des Sozialstaats angesehen werden.