

# Wie sollte die Armut in Deutschland bekämpft werden?

*Die Veröffentlichung des 3. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung hat in der Öffentlichkeit Betroffenheit ausgelöst. Wie wird Armut gemessen und wie sollte sie bekämpft werden?*

Richard Hauser

## Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung – Diagnoseinstrument und Basis für Therapievorschläge

Der Deutsche Bundestag hat im Jahr 2001 die Bundesregierung verpflichtet, künftig jeweils in der Mitte der Legislaturperiode einen Armuts- und Reichtumsbericht vorzulegen. Am 19.5.2008 veröffentlichte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den Entwurf des 3. Armuts- und Reichtumsberichts, der aber noch nicht mit den anderen Ressorts abgestimmt war und auch noch nicht die Billigung des Kabinetts gefunden hatte. Der sofort einsetzenden kontroversen Presseberichterstattung lag vermutlich nur die Zusammenfassung des Berichts zugrunde, die notwendiger Weise viele Details aussparen musste. Außerdem sind auch die begleitenden wissenschaftlichen Gutachten, auf denen der Bericht aufbaut, noch nicht veröffentlicht worden. Dies mag zu manchen Missverständnissen in der Öffentlichkeit geführt haben. Allerdings rechtfertigt nichts die Abqualifizierung dieses Berichts als „Bedarfgewichteter Käse“, – eine Formulierung, die sich der Präsident des Ifo-Instituts in München, Prof. Dr. Hans-Werner Sinn, in seinem Beitrag in der Wirtschaftswoche vom 26.5.2008 geleistet hat.

Da die wissenschaftlichen Gutachten im August 2007 vorzulegen waren, reichen die verfügbaren Einzeldaten zum Einkommen und zu anderen Dimensionen der Lebenslage nur bis zum Jahr 2005. Der im Jahr 2006 einsetzende Wirtschaftsaufschwung konnte sich daher noch nicht in allen Ausfüh- rungen widerspiegeln. Inwieweit sich durch die Verringerung der Arbeitslosigkeit die in dem Bericht ausgewiesene Armutsrisikoquote vermindert hat, ist eine offene Frage, die auf empirisch gesicherter Basis erst im Jahr 2009 beantwortet werden kann.

### Grundsätzliche Bemerkungen

Um Missverständnissen vorzubeugen, die in der öffentlichen und auch in der wissenschaftlichen Diskussion immer noch auftauchen, müssen einige grundsätzliche Bemerkungen vorausgeschickt werden. Wenn man präzise über Armut sprechen will, muss man zwischen absoluter und relativer Armut unterscheiden. Absolute Armut (auch physische Armut genannt) liegt vor, wenn ein Mensch nicht einmal das absolute Existenzminimum erreicht, d.h. dass er nicht über das zum Überleben Nötige in Form von

Nahrung, Kleidung, Obdach und gesundheitlicher Grundversorgung verfügt, das in der Gesellschaft, in der er lebt, erforderlich ist. Hält absolute Armut längere Zeit an, so droht vorzeitiger Tod. Absolute Armut ist in hochentwickelten Wohlfahrtsstaaten aber weitestgehend überwunden.

Um relative Armut handelt es sich, wenn die verfügbaren Mittel nicht genügen, in der jeweiligen Gesellschaft ein sozio-kulturelles Existenzminimum zu erreichen. Ein sozio-kulturelles Existenzminimum soll die Teilhabe am Lebensstandard und an den kulturellen und politischen Aktivitäten auf einem bescheidenen Niveau, das in der jeweiligen Gesellschaft noch als annehmbar angesehen wird, ermöglichen.<sup>1</sup> Armut in diesem Sinn ist also in zweifacher Weise relativ. Erstens bezieht sich

<sup>1</sup> Der Rat der Europäischen Gemeinschaften (nunmehr: Europäische Union) hat im Jahr 1984 eine Definition der relativen Armut festgelegt. Hiernach gelten die Personen, Familien und Gruppen als arm, „die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.“ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Schlussbericht des zweiten europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985-1989, Brüssel 1991.

das sozio-kulturelle Existenzminimum jeweils auf eine bestimmte Gesellschaft, und zweitens ist es abhängig vom durchschnittlichen Lebensstandard, der in einem bestimmten Jahr in dieser Gesellschaft herrscht. Dementsprechend nimmt auch das sozio-kulturelle Existenzminimum zu, wenn der allgemeine Lebensstandard ansteigt. Wer in einer Gesellschaft in einem bestimmten Jahr dieses sozio-kulturelle Existenzminimum nicht erreicht, ist relativ arm. Relativ arme Menschen sind zwar nicht absolut arm und vom Tode bedroht, aber sie unterliegen der Gefahr aus der Gesellschaft ausgegrenzt zu werden und ihre Würde und Selbstachtung zu verlieren, insbesondere dann, wenn diese Armutslage viele Jahre anhält. Die Entwicklungschancen der Kinder, die in relativ armen Haushalten aufwachsen, sind schwer beeinträchtigt.

Wenn man eine Einkommensschwelle für das sozio-kulturelle Existenzminimum festlegen will, dann kann man nicht für Haushalte unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung den gleichen Einkommensbetrag ansetzen. Ebenso wenig ist es vertretbar, jedem Haushaltsmitglied den gleichen Betrag zuzubilligen, weil beim gemeinsamen Wirtschaften in einem Haushalt Einsparungen eintreten und jüngere Kinder einen geringeren Bedarf aufweisen als Erwachsene oder ältere Kinder.

In der internationalen wissenschaftlichen Diskussion über Einkommensverteilung und Armut<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Vgl. P. Gottschalk, T. M. Smeeding: Empirical Evidence on Income Inequality in Industrial Countries, in: A. B. Atkinson, F. Bourguignon (Hrsg.): Handbook of Income Distribution, Amsterdam u.a. 2000, S. 261-308; sowie M. Jäntti, S. Danziger: Income Poverty in Advanced Countries, in: A. B. Atkinson, F. Bourguignon (Hrsg.): Handbook of Income Distribution, Amsterdam u.a. 2000, S. 309-378.

wie auch bei der institutionellen Ausgestaltung von Mindestsicherungsregelungen werden Gewichtungsfaktoren für den Bedarf weiterer Haushaltsmitglieder ver-

Die Autoren  
unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Richard Hauser, 71, ist Emeritus des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Verteilungs- und Sozialpolitik, an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt am Main.*

*Prof. Dr. Ronnie Schöb, 46, ist Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Finanzpolitik an der Freien Universität Berlin; Dr. Andreas Knabe, 30, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg.*

*Prof. Dr. Stephan Leibfried, 64, ist Sprecher des Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“ und Ko-Leiter der Abteilung „Institutionen und Geschichte des Wohlfahrtsstaates“ sowie stellvertretender Sprecher des Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen; Dr. Petra Buhr, 48, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für empirische und angewandte Soziologie der Universität Bremen.*

*Prof. Dr. Gert G. Wagner, 55, ist Lehrstuhlinhaber für Volkswirtschaftslehre an der TU Berlin, Leiter der Längsschnittstudie SOEP (Sozio-oekonomisches Panel) am DIW Berlin, und Vorsitzender der Kammer für Soziale Ordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD).*

wendet, um die Vergleichbarkeit von Haushalten unterschiedlicher Größe zu erreichen. Die jeweiligen Gewichte, die in einer Äquivalenzskala zusammengefasst werden, sind wissenschaftlich nicht eindeutig zu bestimmen. Man kann sie aber politisch festlegen oder sich auf in der Wissenschaft anerkannte Konventionen stützen. Dividiert man das Haushaltsnettoeinkommen durch die Summe der Gewichte der Haushaltsmitglieder, so erhält man das sogenannte Nettoäquivalenzeinkommen, das als Wohlstandsindikator jedem Haushaltsmitglied zugeordnet wird und der Messung der Ungleichheit von personellen Einkommensverteilungen und der Berechnung von Armutsquoten zugrunde liegt.<sup>3</sup>

### Armut als Mangel an Chancen

Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht erhebt den Anspruch, Armut nicht nur unter dem Aspekt von Einkommen und Vermögen zu behandeln, sondern die Lage vor dem Hintergrund der von dem Nobelpreisträger Amartya Sen entwickelten Vorstellung von Armut als einen Mangel an Verwirklichungschancen zu analysieren. Reichtum bedeutet in diesem Kontext dann eine nur durch eigene Schranken begrenzte Fülle von Verwirklichungsmöglichkeiten. Auch Reichtum ist also ein

<sup>3</sup> Eine bekannte Äquivalenzskala ist die alte OECD-Skala, die dem ersten Erwachsenen ein Gewicht von 1,0, weiteren Haushaltsmitgliedern über 14 Jahren Gewichte von 0,7 und jüngeren Kindern Gewichte von 0,5 zuordnet. Die von der EU vorgegebene modifizierte OECD-Skala, die allen Berechnungen der sogenannten Laeken-Indikatoren, unter anderem der Armutsrisikoquoten, zugrunde liegt, weist geringere Gewichte von 1,0, 0,5, 0,3 auf. Aus den durchschnittlichen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII) lässt sich die zugrunde liegende Äquivalenzskala von 1,0, 0,56, 0,43 ermitteln; diese Skala gilt auch für das Arbeitslosengeld II. Die in Deutschland politisch entschiedene Skala liegt also zwischen der alten OECD-Skala und der modifizierten OECD-Skala. Vgl. 3. Armuts- und Reichtumsbericht, Anhangtabelle A.II.1.

relatives Konzept. Um den breiten Bereich der Sen'schen Vorstellung abzudecken, gibt es daher in dem Bericht zusätzlich zu den Kapiteln über Einkommen, Vermögen und Überschuldung auch Abschnitte zur Lage bei der Erwerbstätigkeit, dem Bildungsbereich, dem Gesundheitswesen, den Wohnbedingungen und dem bürgerschaftlichen und politischen Engagement. Schließlich wird in einer Zusammenschau die Lebenslage ausgewählter Gruppen (Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit Behinderungen und Menschen in besonders schwierigen Lebenslagen: Wohnungslose, Straßenkinder, Straftatlassene, Suchtkranke und Opfer häuslicher Gewalt) behandelt. Diese vielfältigen Aspekte rechtfertigen den Titel des Berichts „Lebenslagen in Deutschland“. Sie machen viele Politikfelder sichtbar, zu denen auch Ausführungen über ergriffene, beabsichtigte oder wünschenswerte Maßnahmen enthalten sind. Im Folgenden beschränken wir uns aber auf die Darstellung ausgewählter Ergebnisse zur relativen Einkommensarmut und auf die Diskussion einiger Maßnahmen zur deren Bekämpfung. Das auch wegen fehlender Statistiken nur cursorisch behandelte Feld des „Reichtums“ wird nicht weiter kommentiert.

In Deutschland bestimmt das Grundgesetz, dass es dem Staat obliegt, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Hierzu gehört auch die Gewährleistung eines sozio-kulturellen Existenzminimums, dessen genauere Ausgestaltung dem einfachen Gesetzgeber überlassen bleibt.<sup>4</sup> In einem überwiegend marktwirtschaftlich

<sup>4</sup> Vgl. M. Wallerath: Zur Dogmatik eines Rechts auf Sicherung des Existenzminimums. Ein Beitrag zur Schutzdimension der Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG, in: Juristenzeitung, 63. Jg. (2008), S. 157-208.

organisierten Sozialstaat genügt in den meisten Fällen ein ausreichendes Einkommen, um Armut zu vermeiden. Auch die in Deutschland existierenden Mindestsicherungsregelungen<sup>5</sup> gewähren überwiegend monetäre Transfers zur Armutsbekämpfung.<sup>6</sup> Da nicht alle Einwohner die ihnen zustehenden Ansprüche wahrnehmen, besteht aber selbst bei insgesamt flächendeckenden Mindestsicherungssystemen verdeckte Armut.<sup>7</sup> Verdeckte Armut wird in dem Bericht der Bundesregierung allerdings nicht behandelt, obwohl diese Informationen für eine zielgenauere Armutsbekämpfung nötig wären. Hier kann letztlich nur Aufklärung über die zustehenden Ansprüche helfen.

#### Bezieher von Mindestsicherungsleistungen

In objektiver, intersubjektiv nachprüfbarer Weise kann eine Einkommensarmutsgrenze nicht ermittelt

<sup>5</sup> Dies sind: Arbeitslosengeld II für Erwerbsfähige mit dem Sozialgeld für Familienmitglieder (SGB II), die Sozialhilfe mit den Zweigen der Hilfe zum Lebensunterhalt, der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie verschiedene Hilfen in besonderen Lebenslagen (SGB XII) und schließlich Kriegsopferfürsorge, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie die Leistungen zur Ausbildungsförderung.

<sup>6</sup> Die Leistungen bestehen aus Regelsätzen für die Haushaltsmitglieder (347 Euro für den ersten Erwachsenen, 278 Euro für weitere Personen über 14 Jahren und 208 Euro für Kinder unter 15 Jahren) und den Miet- und Heizkosten für eine angemessene Wohnung. Für einige Gruppen gibt es noch Zuschläge bzw. Freibeträge. Außerdem werden die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung und ein geringer Beitrag zur Gesetzlichen Rentenversicherung übernommen. Im Durchschnitt betragen die Leistungen (ohne Sozialversicherungsbeiträge) zum Jahresbeginn 2008 681 Euro für einen Alleinlebenden, 1065 Euro für ein Ehepaar ohne Kinder, 1361 Euro für ein Ehepaar mit einem Kind, 1643 Euro für ein Ehepaar mit zwei Kindern. Alleinerziehende mit einem Kind unter 7 Jahren erhalten 1121 Euro (Vgl. 3. Armuts- und Reichtumsbericht, Anhangtabelle A:II:1.)

<sup>7</sup> Vgl. I. Becker, R. Hauser: Dunkelziffer der Armut, Berlin 2005.

werden. Jedoch kann der Gesetzgeber im demokratischen Prozess eine Grenze festlegen, wobei er sich in der Regel an den Konsumgewohnheiten unterer Einkommensschichten orientiert. In diesem Sinn kann die Leistungshöhe der Mindestsicherungsregelungen als gesetzlich fixiertes sozio-kulturelles Existenzminimum und damit als Einkommensarmutsgrenze betrachtet werden. Wird die in den drei Mindestsicherungsregelungen eine fast einheitliche Leistungshöhe als angemessen angesehen, so sind die Empfänger von Mindestsicherungsleistungen nicht mehr relativ arm. Trotzdem stellt es ein sozialpolitisches Problem dar, dass in Deutschland 8 216 000 Personen durch eigene Arbeit, durch selbst erworbene Rentenansprüche, durch andere Sozialversicherungsleistungen oder durch Vermögens-einkommen das anerkannte sozio-kulturelle Existenzminimum nicht erreichen.<sup>8</sup> Dies sind 10% der Bevölkerung – eine bedrückend hohe Zahl für einen reichen Sozialstaat. Andererseits muss man es als große Leistung des Sozialstaats ansehen, dass dieser hohe Bevölkerungsanteil wenigstens auf einem Mindestniveau durch steuerfinanzierte Mindestsicherungsleistungen aufgefangen wird.

Die meisten Bezieher von Mindestsicherungsleistungen verlassen diesen untersten Einkommensbereich wieder, während andere absinken. Es herrscht ei-

<sup>8</sup> 7 228 000 Empfänger von Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld (2007), 682 000 Empfänger von Bedarfsorientierter Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, 82 000 Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen und 224 161 Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen (Zahlen für 2006). Vgl. 3. Armuts- und Reichtumsbericht (Entwurf), Bonn 2008, S. 36-44 und S. 173-174; sowie T. Haustein, M. Dorn: Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2006, in: Wirtschaft und Statistik, 2007, H. 12, S. 1245-1260.

### Armutsrisikoquoten auf Basis verschiedener Datenquellen 2005

Armutsrisikoquoten	EU- SILC <sup>1</sup>	SOEP <sup>2</sup>
	(in %)	
Gesamtdeutschland	13	18
Landesteile		
Früheres Bundesgebiet	12	17
Neue Länder (mit Berlin)	15	22
Altersgruppen		
bis 15 Jahre	12	26
16-24 Jahre	15	28
25-49 Jahre	12	17
50-64 Jahre	14	14
65 Jahre und älter	13	12
Familientyp		
Alleinerziehende	24	36
2 Erwachsene mit Kindern	9	19
Erwerbsstatus		
Erwerbstätige über 18 Jahre	6	12
Arbeitslose	43	53

<sup>1</sup> Ohne Mietwert der eigengenutzten Eigentumswohnung/des Eigenheims. <sup>2</sup> Einschließlich Mietwert der eigengenutzten Eigentumswohnung/des Eigenheims.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales: 3. Armuts- und Reichtumsbericht, Bonn 2008, Tab. A.1.

ne beachtliche Fluktuation. Man möchte daher für eine zielgenauere Armutsbekämpfung dringend wissen, wodurch Personen zu Beziehern werden und wodurch und wohin sie wieder aufsteigen. Hierzu macht der 3. Armuts- und Reichtumsbericht keine Angaben, weil bisher derartige, zwischen den beiden Datenproduzenten (Statistisches Bundesamt und Bundesagentur für Arbeit) vereinheitlichte Verlaufsstatistiken fehlen.

Wenn man allerdings das Leistungsniveau dieser drei Mindestsicherungsregelungen als zu niedrig für die Erreichung eines sozio-kulturellen Existenzminimums ansieht – wie es mehrere Wohlfahrtsverbände aufgrund ihrer Erfahrung mit Bedürftigen tun und daher eine Erhöhung fordern<sup>9</sup> – so muss man die Empfänger noch als relativ arm ansehen.

<sup>9</sup> Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband fordert eine Anhebung der Eckregelsätze um fast 20% von 347 Euro auf 420 Euro.

Zur ungefähren Ermittlung des Niveaus von relativer Einkommensarmut in einem Land und ihrer Veränderungen im Zeitablauf genügt eine Einkommensgrenze, auch wenn damit nur die verfügbaren Ressourcen, aber nicht die tatsächlichen Armutserscheinungen bei den Betroffenen erfasst werden können. Auch für internationale Vergleiche muss man sich bisher mit einer relativen Einkommensgrenze bescheiden, die an den jeweiligen Landesmittelwert angelehnt ist; denn die jeweiligen Umstände sind zu verschieden, als dass man sie in vergleichbarer Weise umfassend ermitteln könnte. Man denke nur einmal an die Unterschiede beim Wohnen zwischen südlichen und nördlichen Ländern.

#### Verschiedene Quoten

Hat man die relativ einkommensarmen oder von Einkommensarmut bedrohten Personen erfasst, so kann man weitere Dimensionen ihrer Lebenslage – wie Gesundheitszustand, Bildungsstand, Beschäftigung und Arbeitsumgebung – ermitteln und hieraus weitergehende Schlüsse ziehen. Dies ist die Vorgehensweise der Europäischen Union. Hierfür wurde eine Armutsrisikogrenze von 60% des nationalen Medians der Nettoäquivalenzeinkommen<sup>10</sup> festgelegt, die der Berechnung von Armutsrisikoquoten zugrunde gelegt und durch vielfältige weitere Aufspaltungen und Zusatzinformationen ergänzt wird. Für Vergleiche braucht man auch eine harmonisierte Statistik; dies sind nunmehr die European Union Statistics on Income and

<sup>10</sup> Wenn man alle Personen nach der Höhe ihres Nettoäquivalenzeinkommens anordnet, dann teilt der Median die Bevölkerung in zwei gleich große Hälften. Er kennzeichnet also das mittlere Einkommen. Zum Nettoäquivalenzeinkommen vgl. Fußnote 3.

Living Conditions (EU-SILC),<sup>11</sup> die in allen 27 Mitgliedsländern erhoben und auch im 3. Armuts- und Reichtumsbericht verwendet werden. Die häufig zitierte Armutsrisikoquote von 13,0% für das Jahr 2005 basiert auf dieser Statistik. Da diese Statistik erstmals erhoben und verwendet wurde, ist ein Vergleich mit der im 2. Armuts- und Reichtumsbericht ausgewiesenen Armutsrisikoquote von 13,5% für das Jahr 2003, die auf der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 basiert, nicht zulässig.<sup>12</sup> Zeitvergleiche sind dagegen auf Basis der Angaben im Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) möglich. Hiernach ist die Armutsrisikoquote von 2003 bis 2005 von 16% auf 18% angestiegen.<sup>13</sup> Diese Zahlen liegen höher als die EU-SILC-Ergebnisse, da das SOEP einerseits einen höheren Anteil der unteren Einkommensschicht – insbeson-

<sup>11</sup> Zur Kritik dieser amtlichen Statistik vergleiche R. Hauser: Problems of the German Contribution to EU-SILC – A research perspective, comparing EU-SILC, Microcensus and SOEP, Working Paper Nr. 20 of the Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Berlin 2008. Die Hauptschwächen sind: Eine starke Unterrepräsentation der weniger integrierten Ausländer, eine Überschätzung des Ausbildungsstandes der erwerbstätigen Bevölkerung und eine Unterrepräsentation der Familien mit kleinen Kindern. Dies spiegelt sich auch in einer Unterschätzung der auf dieser Basis berechneten Armutsrisikoquoten.

<sup>12</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales: 2. Armuts- und Reichtumsbericht, Bonn 2005, Tabelle I.2. Eine weitere Differenz ergibt sich dadurch, dass EU-SILC den Wert der Eigennutzung von Wohneigentum nicht erfasst, während die im 2. Armuts- und Reichtumsbericht verwendete Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) diesen Wert zum Einkommen rechnet. Vor allem hieraus resultieren auch die Unterschiede in der Höhe der monatlichen Armutsrisikogrenze: EVS 2003 938,40 Euro; SOEP 2005 880 Euro; EU-SILC 781 Euro. Diese Zahlen ergeben sich aus den jeweiligen Stichproben. Sie sind innerhalb des Kontextes dieser Stichproben zu verstehen, weil auch die Armutsrisikoquoten hieraus errechnet werden. Ein unmittelbarer Vergleich mit institutionell definierten Größen, etwa mit dem durchschnittlichen ALG-II-Anspruch, ist nur eingeschränkt zulässig.

<sup>13</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales: 3. Armuts- und Reichtumsbericht, Anhangtabelle A.1



dere der Ausländer und auch der Haushalte mit kleinen Kindern – erfasst und da andererseits die im SOEP ausgewiesenen Einkommen auch den Wert der Eigennutzung von eigenem Wohneigentum sowie von verbilligt überlassenem Wohnraum enthalten, so dass sich die Armutsrisikogrenze erhöht.

Für einzelne Bevölkerungsgruppen wurden die in der Tabelle aufgeführten Armutsrisikoquoten auf Basis von EU-SILC und SOEP ermittelt. Die Angaben weisen eine große Spannweite auf, die auf den vorgenannten Unterschieden beruht. Generell kann man sagen, dass insbesondere die generelle Armutsrisikoquote sowie die Lage der Kinder und der Alleinerziehenden ungünstiger sein dürften als es die Ergebnisse von EU-SILC ausweisen. Von 2003 bis 2005 zeigt sich ein über die durchschnittliche Erhöhung der generellen Armutsrisikoquote hinausgehender Anstieg bei Kindern und jungen Erwachsenen, bei Familien mit mehreren Kindern und bei Arbeitslosen. Von den Alleinerziehenden-Haushalten unterliegt weiterhin ein gutes Drittel einem Armutsrisiko.

### **Breite Palette von Maßnahmen**

Die armutsgefährdete oder von Armut betroffene Bevölkerungsgruppe ist sehr heterogen. Dementsprechend kann auch nur eine breite Palette von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung genügen. Armutsbekämpfung hat drei Ansatzpunkte: Erstens, das Niveau der Mindestsicherungsleistungen soweit zu erhöhen, dass die Empfänger nicht mehr als arm angesehen werden können; zweitens, das Herauskommen aus der Armutslage durch die Erschließung eigener Einkommensquellen der Betroffenen zu fördern; drittens, zu verhin-

dern, dass Personen unter die Armutsrisikoschwelle fallen. Manche der hierfür in Frage kommenden Maßnahmen wirken sofort, andere nur auf mittlere Sicht und wieder andere nur auf lange Sicht.

Eine sofort wirksame Maßnahme zur Reduzierung der Armutslücke<sup>14</sup> oder zur Beseitigung der Einkommensarmut ist die Erhöhung der Mindestsicherungsleistungen. Dies ist allerdings eine mit hohen Kosten verbundene Maßnahme. Immerhin wird in dem Bericht eine Überprüfung der gegenwärtigen Leistungshöhe zugesagt, da das Preisniveau seit der erstmaligen Fixierung der Regelsätze deutlich angestiegen und nach vielen Berichten die Ernährung der Kinder in ALG-II-Haushalten gefährdet ist. Als weitere auf eine Teilgruppe beschränkte Maßnahme kommt eine Verbesserung des einkommensabhängigen Kinderzuschlags in Frage, der es einem Teil der erwerbstätigen ALG-II-Haushalte erlauben würde, auf den ALG-II-Bezug zu verzichten.<sup>15</sup> Eine derartige Reform, die allerdings über die von der gegenwärtigen Regierung angestrebte Änderung weit hinausginge, würde nur einen begrenzten Aufwand von 4 bis 5 Mrd. Euro erfordern, aber immerhin ca. 3-4 Mio. Kinder begünstigen. Generelle Erhöhungen des Kindergeldes führen dagegen nicht zu einer Verbesserung der Lage von Kindern in Haushalten von Mindestsicherungsempfängern, da das Kindergeld voll auf die Mindestsicherungsleistungen ange-

<sup>14</sup> Mit Armutslücke wird die Differenz zwischen dem Medianeinkommen der Armen und der Armutschwelle bezeichnet. Der von der EU definierte Indikator zur Messung der Armutslücke beläuft sich auf 20% (EU-SILC) bis 25% (SOEP) des Medians.

<sup>15</sup> Vgl. I. Becker, R. Hauser: Vom Kinderzuschlag zum Kindergeldzuschlag: ein Reformvorschlag zur Bekämpfung der Kinderarmut, Arbeitspapier Nr. 5 des Projekts Soziale Gerechtigkeit an der Goethe-Universität Frankfurt, 2007.

rechnet wird. Dies gilt auch für die Regierungspläne zur Einführung eines mit der Kinderzahl steigenden Kindergeldes. Es begünstigt lediglich die Haushalte oberhalb der Mindestsicherungsgrenze, kann allerdings dazu beitragen, dass diese Haushalte bei einer Verminderung ihres Einkommens – z.B. durch kurzfristige Arbeitslosigkeit – nicht so schnell auf das Mindestsicherungslevel absinken.

Generell gilt, dass Einkommenserhöhungen – sei es durch Arbeitsaufnahme oder durch Erhöhung anderer Transferzahlungen (z.B. Wohngeld, Renten) oder durch Heirat mit einem einkommensstarken Partner – nur dann aus der Armutslage herausführen, wenn der Einkommenszuwachs so groß ist, dass die Mindestsicherungsschwelle für den gesamten Haushalt deutlich überschritten wird und daher keine Aufstockung mehr erforderlich ist. Geringere Einkommenszuwächse mögen zwar aus anderen Gründen erwünscht sein, aber sie reduzieren wegen der in der Regel zu 100% erfolgenden Anrechnung die Abhängigkeit von Mindestsicherungsleistungen nicht. Auch wenn Freibeträge – wie für geringe Arbeitseinkommen – eingeräumt werden, bleibt die Abhängigkeit bestehen.

### **Erforderlicher Mindestlohn**

Selbstverständlich ist die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt mit einem sozialversicherungspflichtigen Vollzeit-Arbeitsverhältnis bei ausreichend hohem Stundenlohn der Königsweg zum Verlassen der Armutslage. Dies gilt aber heutzutage bei einem stetig wachsenden Niedriglohnssektor nicht mehr für jede unselbstständige Vollzeittätigkeit und auch nicht mehr für viele neue Selbstän-

dige.<sup>16</sup> Daher wird die Forderung nach einem Mindestlohn erhoben, der es einem Alleinstehenden bei Vollzeitätigkeit ermöglicht, ein Nettoeinkommen deutlich oberhalb der Mindestsicherungsschwelle zu erzielen. Dem entspräche bei 40 Arbeitsstunden pro Woche und 52 Arbeitswochen ein Jahresarbeitsvolumen von 2080 Arbeitsstunden. Bei einem angestrebten Nettomonatseinkommen von 850 Euro und einer durchschnittlichen Abgabenquote für unterste Einkommen von ca. 25% (Sozialabgaben und Lohnsteuer auf das den Grundfreibetrag übersteigende Arbeitseinkommen) müsste das Bruttomonatseinkommen ca. 1065 Euro betragen. Dies wäre mit einem Bruttostundenlohn von 6,15 Euro zu erreichen. Das Nettomonatseinkommen läge dann um ca. 170 Euro über dem durchschnittlichen ALG-II-Anspruch für einen Alleinstehenden (ohne Berücksichtigung der Freibeträge für erwerbstätige ALG-II-Bezieher).<sup>17</sup> Die Lohnkosten pro Arbeitsstunde lägen für den Arbeitgeber einschließlich des Arbeitgeberanteils an den Sozialabgaben bei etwa 7,40 Euro.

Es spricht vieles dafür, einen derartigen Mindeststundenlohn per Gesetz einzuführen. Kurzfristig könnte es dabei zwar zu Entlassungen kommen, aber in der Regel werden auf längere Sicht Lohnkostensteigerungen, die alle Arbeitgeber gleichmäßig treffen, auf die Preise überwältigt, so dass sich vor allem eine Änderung der relativen

<sup>16</sup> Im 3. Armuts- und Reichtumsbericht (Abschnitt IV.1.3) wird berichtet, dass der Anteil der in Vollzeit Beschäftigten mit Niedriglöhnen 2002 noch 8,8% betrug; 2005 waren es bereits 9,3%; dabei ist der Niedriglohnsektor in Ostdeutschland dreimal so groß wie in Westdeutschland.

<sup>17</sup> Bei einem derartigen Mindestlohn könnte es zwar immer noch zu einem geringen Aufstockungsanspruch nach SGB II kommen, aber es wäre abzuwarten, ob dies wahrgenommen würde.

Preise mit einer nur geringfügigen Erhöhung der Arbeitslosigkeit ergäbe. Dies müsste man im Hinblick auf die Gewährleistung der Würde des (arbeitenden) Menschen hinnehmen; denn hierzu gehört auch, dass man durch eigene Arbeit seinen Lebensunterhalt auf einem bescheidenen Niveau selbst verdienen kann.<sup>18</sup>

### Ausbau der Kinderbetreuung

Allerdings wäre ein Mindestlohn nur einer von mehreren Bausteinen; denn er ist auf den einzelnen Arbeitnehmer bezogen. Für Alleinstehende müsste dies in Verbindung mit einem Anspruch auf Wohngeld genügen. Bei Ehepaaren ohne Kinder ist eine Vollzeitätigkeit beider Partner zum Mindestlohn zumutbar. Auch bei Ehepaaren mit Kindern würde eine Vollzeitätigkeit beider Partner in Kombination mit dem erwähnten einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag die Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen unnötig machen.

Hierfür bedarf es aber zweier Voraussetzungen: Erstens des Ausbaus der Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder ab dem 2. Lebensjahr mit gebührenfreiem Zugang, und zweitens einer weiteren Stärkung der Arbeitsnachfrage; denn eine isolierte Erhöhung des Arbeitsangebots – insbesondere von Frauen – führt nicht automatisch zu höherer Beschäftigung. Diese Kombination verschiedener Maßnahmen kann als mittelfristig zu verfolgende Strategie angesehen werden, die zumindest schrittweise die Abhängigkeit von Mindestsicherungsleistungen reduzieren würde. Nur diese Strategie

<sup>18</sup> In der überwiegenden Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten besteht ein gesetzlicher Mindestlohn, so dass man hieraus auf eine weitverbreitete politische Billigung dieser Sicht schließen kann.

bietet den bisherigen Niedriglohnbezieher, die trotz Vollzeitätigkeit aufstockendes Arbeitslosengeld II in Anspruch nehmen müssen, eine Chance, wieder „auf eigenen Beinen“ zu stehen. Sie verhindert auch eine weitere Ausbreitung des Niedriglohnsektors. Auf längere Sicht sind eine Verstärkung der Bildungsförderung ab dem frühkindlichen Alter und eine verpflichtende Berufsausbildung weitere unabdingbare Voraussetzungen zur Vermeidung von Armut. Angesichts der Tendenzen zu einer Verstärkung der Ungleichheit der Markteinkommen, die von der weiter fortschreitenden Globalisierung hervorgerufen werden, dürfte aber selbst eine solche Strategie nur für Teilgruppen ausreichen, die Armutsrisikogrenze der EU zu überschreiten.

### Armut im Alter

Bei dieser auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gezielten Armutsbekämpfungsstrategie bleibt die Gefahr einer künftig deutlich steigenden Altersarmut noch außerhalb des Blickfelds. Zu deren Reduzierung bieten sich drei Reformmaßnahmen an: Erstens, die Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen für alle ALG-II-Bezieher, bezogen auf die Unterstützungsleistung für einen Alleinstehenden, d.h. etwa 140 Euro pro Monat; zweitens, die dauerhafte Verlängerung der Bestimmungen über die Rente nach Mindesteinkommen und drittens, die Nichtanrechnung der sogenannten Riesterrente und analoger Alterseinkommen bei der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gemäß Sozialgesetzbuch II. Andernfalls lohnt es sich für eine breite untere Schicht nicht mehr, selbst für das Alter vorzusorgen.

Andreas Knabe, Ronnie Schöb

## Durch höhere Löhne weniger Armut? Zum Zusammenspiel von Grundsicherung und Mindestlöhnen

Laut dem 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung vom 19. Mai 2008 waren 2005 rund 13% aller Deutschen armutsgefährdet. So alarmierend diese Zahl auch sein mag, ihre Bedeutung in der öffentlichen Diskussion wird dadurch übersteigert, dass der feine Unterschied zwischen „armutsgefährdet“ und „arm“ gerne übersehen wird. Als „armutsgefährdet“ gilt nach der von der EU akzeptierten Definition, wer ein bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen von weniger als 60% des durchschnittlichen Einkommens (Medianeinkommen) hat. Bei einem Ein-Personen-Haushalt liegt diese Grenze bei 781 Euro/Monat, bei einer vierköpfigen Familie je nach Alter der Kinder zwischen 1640,10 Euro und 1952,50 Euro je Monat. „Arm“ hingegen ist man gemäß dieser Definition nur bei einem bedarfsgewichteten Nettoeinkommen von weniger als 40% des Medianeinkommens. Ein Ein-Personen-Haushalt ist also nur dann als „arm“ anzusehen, wenn sein Nettoeinkommen weniger als 521,67 Euro beträgt. Wenn die Zeitung Bild am Sonntag am 17. Mai 2008 titelt: „Jeder achte Deutsche lebt in Armut!“, dann ist sie einer Begriffsverwirrung aufgesessen.<sup>1</sup>

Hätte Bild am Sonntag Recht, so hätte der deutsche Sozialstaat in der Tat versagt. Doch das be-

stehende Grundsicherungssystem verhindert, dass in Deutschland jemand unter die Armutsgrenze rutschen muss. Wie die Tabelle zeigt, gewähren Grundsicherung und Sozialhilfe als unterste soziale Auffangnetze ein sozio-kulturelles Existenzminimum von deutlich über 50% des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens.<sup>2</sup> Da auf dieses Einkommen in Deutschland, nach Ausschöpfung aller anderen Hilfsmöglichkeiten, jeder Bürger Anspruch hat, verhindert der deutsche Sozialstaat nach wie vor das Abdriften in die Armut.

Davon unbenommen ist, dass eine wachsende Zahl von Menschen weniger als 60% des Durchschnittseinkommens verdient und damit nur in sehr beschränktem Maße am Wohlstand partizipiert. Zwei Hauptursachen werden für dieses individuelle Armutsrisiko immer wieder genannt: mangelndes Bildungsniveau und Arbeitslosigkeit. In diesem Beitrag wollen wir uns mit der zweiten Ursache auseinandersetzen. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht belegt die Bedeutung der Arbeitslosigkeit eindrucksvoll: Während nur 6% aller Erwerbstätigen als armutsgefährdet gelten, sind es 43% aller Arbeitslosen. Die Armutsgefährdung beschränkt sich dabei nicht auf die Arbeitslosen selbst, sondern erstreckt sich auch auf ihre Familien. Während nur 4% aller Familien

mit Kindern, in denen beide Eltern berufstätig sind, armutsgefährdet sind, sind es bei Familien, in denen beide Eltern arbeitslos sind, 48%.

### Mehr Beschäftigung reduziert Armutsgefährdung

Dem Armutsbericht liegen nur Daten bis zum Jahr 2005 zugrunde. Seit dieser Zeit nahm die Zahl der Arbeitslosen um über 1,5 Mio. ab. In zunehmendem Maße profitieren von dieser Entwicklung auch die Langzeitarbeitslosen. So ist die Zahl der Arbeit suchenden ALG-II-Empfänger in den letzten drei Jahren um rund 15% gefallen. Beschreibt der Armutsbericht also nur die „Armut von gestern“, wie die Frankfurter Rundschau am 3. Juni titelte? Bundeswirtschaftsminister Glos scheint dieser Meinung zu sein, wenn er am Armutsbericht kritisiert, dass er die seit 2005 eingetretene, überaus positive Arbeitsmarktentwicklung weitgehend ausblendet.<sup>3</sup> Die Bundesregierung geht noch einen Schritt weiter und zeigt sich optimistisch, dass dieser Trend weiter anhält. So heißt es bereits im Armutsbericht: „Auch für die Jahre 2008 und 2009 erwarten die Bundesregierung und Wirtschaftsforschungsinstitute eine wachsende Wirtschaft und eine weiter rückläufige Arbeitslosigkeit. Dies sind gute Voraussetzungen, um Armutsrisiken weiter zu vermindern und Teilhabechancen zu verbessern.“<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vgl. hierzu den Artikel von Hans-Werner Sinn: Der bedarfsgewichtete Käse und die neue Armut, in: ifo Schnelldienst, Nr. 10/2008, S. 14-16, der sich nicht nur kritisch mit der öffentlichen Begriffsverwirrung, sondern auch mit der willkürlichen Festlegung der sogenannten Äquivalenzeinkommen auseinandersetzt.

<sup>2</sup> Dieses Einkommen liegt sogar noch über der bei 50% festgelegten Grenze, unterhalb der man als „relativ einkommensarm“ gilt, vgl. hierzu Statistisches Bundesamt: Bericht „Armut und Lebensbedingungen – Ergebnisse aus LEBEN IN EUROPA für Deutschland 2005“, Wiesbaden 2006.

<sup>3</sup> Tagesspiegel vom 1. Juni 2008.

<sup>4</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Entwurf vom 19. Mai 2008, S. XVIII.

**Tabelle 1**  
**Armutsdefinitionen und soziale Grundsicherung**  
 (in Euro)

	Arm	Hartz IV (in % des Durchschnittseinkommens)	Armuts- gefährdet
Ein-Personen-Haushalt	520,67	681 (52,3%)	781
Alleinerziehend mit einem Kind unter 7 Jahren	677,00	1121 (66,2%)	1015,50
Ehepaar ohne Kind	781,00	1065 (54,5%)	1171,50
Ehepaar mit einem Kind unter 14 Jahren	937,20	1361 (58,1%)	1405,80
Ehepaar mit zwei Kindern (eines unter 14 Jahren)	1197,53	1643 (54,9%)	1796,30

In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gelten Personen als armutsgefährdet, deren Äquivalenzeinkommen weniger als 60% des mittleren Äquivalenzeinkommens des jeweiligen Mitgliedstaats beträgt. Personen mit einem Einkommen unter der 40%-Grenze gelten als arm. Nach der sogenannten modifizierten OECD-Skala erhält die erste erwachsene Person im Haushalt stets ein Äquivalenzeinkommen mit dem Gewicht 1. Jede weitere Person im Haushalt über 14 Jahren erhält das Gewicht 0,5. Kinder unter 14 Jahren erhalten das Gewicht 0,3, vgl. Statistisches Bundesamt: Bericht „Armut und Lebensbedingungen – Ergebnisse aus LEBEN IN EUROPA für Deutschland 2005“, Wiesbaden 2006.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales: 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Entwurf vom 19. Mai 2008, eigene Berechnungen.

Nachdem die Hartz-Gesetze die notwendigen Strukturreformen auf den Weg gebracht haben, so das Credo vieler Wirtschaftspolitiker, kann die sich nun entfaltende Wirtschaftsdynamik den Weg zurück zur Vollbeschäftigung einleiten und damit auch das Problem der Armutsgefährdung in Deutschland weitgehend entschärfen. Noch liegen keine verlässlichen Zahlen vor, die die Auswirkungen verbesserter Beschäftigungsmöglichkeiten auf die relative Einkommensposition erlauben. Die folgenden Beispiele belegen jedoch, dass die verbesserten Arbeitsmarktchancen den Betroffenen nur wenig helfen, die Armutsgefährdungsschwelle zu überspringen, und dass stattdessen vor allem andere, weniger bedürftige Gruppen vom wirtschaftlichen Aufschwung profitieren.

Betrachten wir einen alleinstehenden Arbeitslosen, der bisher ALG II in Höhe von 681 Euro bekommen hat und nun eine gering entlohnte Arbeit zu einem Bruttoarbeitsentgelt von monatlich 800 Euro findet. Von den 635,20 Euro Nettolohn, den er daraus bezieht, darf er, entsprechend den Rege-

lungen des SGB II, genau 240 Euro als Hinzuverdienst behalten. Die restlichen 395,20 Euro werden auf seinen ALG-II-Anspruch angerechnet. Mit einem Nettoeinkommen von dann 921 Euro liegt er nun bei etwa 70% des durchschnittlichen Nettoeinkommens und damit weit jenseits der Armutsgefährdungsgrenze. Der hohe Transferentzug bedeutet allerdings, dass er von der Wertschöpfung von etwa 1140 Euro, die er in einem Unternehmen erwirtschaften muss, damit es ihn einstellt, gerade einmal 21% behalten kann.<sup>5</sup> Nimmt der Familienvater einer vierköpfigen Bedarfsgemeinschaft die Stelle an, so steigt das Familieneinkommen ebenfalls um 240 Euro auf 1883 Euro im Monat. Damit würde auch diese Familie ein Einkommen über der Armutsgefährdungsgrenze erzielen – sofern eines der Kinder unter 14 Jahren ist.

Bei gering entlohnten Beschäftigungen verringert Arbeit das Armutsrisiko, selbst wenn der Nettolohn aus diesen Tätigkeiten für sich

<sup>5</sup> Bei einem monatlichen Bruttolohneinkommen von 1000 Euro wäre sein Anteil an der Wertschöpfung gerade einmal 15,4%.

genommen noch nicht existenzsichernd ist. Der Grund dafür liegt darin, dass der Staat die Arbeitseinkommen durch ergänzende Transferzahlungen aufstockt. Sowohl der Alleinstehende als auch der Familienvater aus unserem Beispiel sind zwar nicht mehr arbeitslos, sie bleiben aber Leistungsempfänger und gehören damit zur wachsenden Zahl derer, deren Einkommen sich aus ALG II und Arbeitseinkommen zusammensetzt. Das ALG II wirkt hier wie ein Kombilohn. Das erklärt zum Teil, warum sich die Gesamtzahl aller Leistungsempfänger (ALG I, ALG II und Sozialgeld) in den letzten drei Jahren mit knapp über 8 Mio. Menschen kaum verändert hat, obwohl die Zahl der registrierten Arbeitslosen im gleichen Zeitraum um 1,5 Mio. gefallen ist. Zwischen September 2005 und September 2007 ist dafür die Zahl der erwerbstätigen ALG-II-Empfänger von 951 000 auf 1,28 Mio. angestiegen.

Das ist ein Erfolg, den viele Kritiker den Hartz-Reformen gar nicht zugetraut haben. Anstatt Arbeitslosigkeit zu alimentieren, ist man dazu übergegangen, die Eigenverantwortung des Einzelnen stärker zu fordern und ihn im Gegenzug durch großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten zu fördern. Die Anreize für den Einzelnen, auch gering entlohnte Arbeit anzunehmen, sind offensichtlich nach Einführung der Hartz-Gesetze gestiegen.<sup>6</sup> Der Sozialstaat wird damit nach wie vor seiner Aufgabe gerecht, den Einzelnen vor Armutsrisiken zu

<sup>6</sup> So berichten zum Beispiel Unternehmen, dass nach der Einführung von Hartz IV die Konzessionsbereitschaft arbeitsloser Bewerber in Hinblick auf die Lohnhöhe, die Arbeitsbedingungen und das Qualifikationsniveau der Stelle gestiegen ist. Den Betrieben ist es dadurch leichter gefallen, passende Mitarbeiter für schwer besetzbare Stellen zu finden und neue Stellen für Geringqualifizierte zu schaffen. Siehe hierzu Anja Kettner, Martina Rebien: Impulse für den Arbeitsmarkt, IAB-Kurzbericht Nr. 19, 2007.



bewahren. Ihm gelingt es sogar in größerem Maße als zuvor, da er jetzt staatliche Unterstützung an die Eigenleistung des Hilfebedürftigen koppelt.

### Das Sozialstaatsdilemma vermeiden

Trotz aller Reformen bleibt der Sozialstaat aber in einem grundsätzlichen Dilemma gefangen. Wenn er Armut bei den Bedürftigen durch staatliche Alimentierung reduziert, muss er diejenigen, die ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften decken können, stärker belasten. Damit erweist sich gerade das, was der Armutsbericht so lobend hervorhebt, nämlich die Tatsache, dass der Sozialstaat das Armutsrisiko aufgrund der Umverteilung halbiert, als Hemmschuh für diejenigen, die durch Arbeitsaufnahme versuchen, aus der Armutgefährdung herauszukommen. In dem Maße, wie sich jemand seine Existenz selber sichern kann, zieht sich der Staat aus der Versorgungspflicht zurück. Die hohen Transferenzugsraten des gegenwärtigen Systems sind dabei die Kehrseite einer großzügigen Grundsicherung.

Es ist daher ermutigend zu sehen, dass es mit den Hartz-Reformen gelungen zu sein scheint, trotz der weiterhin hohen Transferenzugsraten positive Erwerbsanreize zu setzen. Der Staat kann seine Mittel jetzt, statt wie bisher damit die Arbeitslosigkeit zu alimentieren, dafür einsetzen, Menschen wieder in Arbeit zu bringen. Irritierend ist, dass das Bundesarbeitsministerium diesen Einstieg in eine „Hilfe zur Arbeit“ als Fehlentwicklung einstuft: „Im August 2007 gab es insgesamt rund 1 263 000 ALG-II-Bezieher, die gleichzeitig über ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit verfügten. Davon gingen etwa 55%

(691 000 Personen) einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach. Der Staat zahlt damit dauerhaft einen Teil der Löhne. Diese Fehlentwicklung führt bereits heute dazu, dass aus dem Bundeshaushalt jährlich rund 1,5 Mrd. Euro für berufstätige Bürgerinnen und Bürger bereit gestellt werden müssen.“<sup>7</sup>

Um dieser Fehlentwicklung entgegen zu treten, so die Schlussfolgerung des Ministeriums, bedarf es eines Mindestlohns, denn Mindestlöhne verhindern, „dass der Staat dauerhaft als Lohnzahler in Anspruch genommen wird.“<sup>8</sup> Dieser Mindestlohn soll existenzsichernd und so hoch bemessen sein, dass Beschäftigte, die einer Vollzeitarbeit nachgehen, von ihrem Verdienst leben können – und dies, wenn möglich, über der Armutsrisikogrenze und ohne staatliche Unterstützung.

### Unbequeme Mindestlohn-Arithmetik

Ohne radikale Abkehr vom derzeitigen Grundsicherungssystem, das wegen der Hinzuverdienstmöglichkeiten den Staat als Kombilohnzahler in die Pflicht nimmt, kann ein Mindestlohn diese Ziele jedoch nicht erreichen. Dies zeigt sich an unserem Beispiel von oben. Sofern der alleinstehende Arbeitnehmer Vollzeit arbeitet, entspricht sein Bruttolohn von monatlich 800 Euro einem Bruttostundenlohn von 5 Euro. Nach der jetzigen Rechtslage hat er Anspruch auf ergänzendes ALG II, das sein Nettoeinkommen auf 921 Euro aufstockt. Wird sein Stundenlohn durch Einführung eines Mindestlohns auf 7,50 Euro angehoben – das ist der von den

Gewerkschaften geforderte Mindestlohn – so steigt sein Bruttolohn auf 1200 Euro an. Auch bei diesem Einkommen besteht noch Anspruch auf ergänzendes ALG II. Deswegen erhöht sich sein Nettoeinkommen aufgrund der in diesem Bereich geltenden Transferenzugsrate von 90% um gerade einmal 40 Euro auf 961 Euro monatlich. Die Erhöhung des Bruttolohns um 50% führt zu einem Einkommenszuwachs von gerade einmal 4,3%!

Der Sozialstaat hat durch seinen Kombilohn bereits das Arbeitseinkommen von 5 Euro „existenzsichernd“ ausgestaltet, gerade weil er sich als Lohnzahler mit in die Pflicht nehmen lässt. Für das Ziel der Existenzsicherung braucht es also keinen Mindestlohn. So bleibt nur mehr das fiskalische Ziel, die Last der Existenzsicherung vom Staat auf den Arbeitgeber zu überwälzen. Sofern der Betroffene weiterhin seinen Arbeitsplatz behält, gelingt das auch. Der staatliche Zuschuss verringert sich von monatlich 277 Euro auf 56 Euro.

Doch wie sicher ist der Arbeitsplatz, wenn die Arbeitskosten um 50% steigen? Da dem Anstieg der Arbeitskosten von 50% nur ein Anstieg des Nettoeinkommens von 4,3% gegenübersteht, ist der Mindestlohn de facto nichts anderes als eine Strafsteuer auf Arbeit im Niedriglohnbereich. Die Einführung eines Mindestlohns steht damit der von Politikern aller Parteien immer wieder beschworenen Entlastung der Arbeitseinkommen von Abgaben und Steuern diametral entgegen! Studien von Ragnitz und Thum und vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung RWI<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Die 10 wichtigsten Fragen und Antworten zum Mindestlohn, 2008, <http://194.145.122.101/sites/generator/25932/property=pdf/faq.pdf>.

<sup>8</sup> Vgl. ebenda.

<sup>9</sup> Joachim Ragnitz, Marcel Thum: Empirische Relevanz des Niedriglohnbereichs, in: ifo Schnelldienst 10/2007, S. 33-35; Ronald Bachmann et al.: Mindestlöhne in Deutschland. Beschäftigungswirkung und fiskalische Effekte, RWI-Materialien, 2008, H. 43.

kommen zu dem Ergebnis, dass eine Einführung eines Mindestlohns von 7,50 Euro zu einem Verlust von mehr als einer Million Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich führen würde. Durch diese starken Beschäftigungsverluste ist weder zu erwarten, dass der Mindestlohn zu einer Entlastung des Staatshaushalts führt, noch wird er die verfügbaren Einkommen im Niedriglohnbereich erhöhen.<sup>10</sup> Dies sei wiederum an unserem Beispiel erläutert.

Den Arbeitnehmern, denen aufgrund der hohen Transferentzugsraten nur ein kleiner Einkommenszuwachs entsteht, steht eine große Anzahl von Arbeitnehmern gegenüber, die mit ihrem Arbeitsplatzverlust auch deutliche Einkommensverluste in Kauf nehmen müssen. Bei der von Ragnitz und Thum unterstellten Arbeitsnachfrageelastizität von -0,75 würden bei einer Anhebung des Stundenlohns von 5 Euro auf einen Mindestlohn von 7,50 Euro von 100 Arbeitnehmern in dieser Lohngruppe 26 ihre Arbeit verlieren. Wenn alle Arbeitnehmer in diesem Bereich bisher ergänzendes ALG II bezogen haben, dann fällt deren Nettoeinkommen vom ursprünglichen Niveau von 921 Euro auf das ALG-II-Niveau von 681 Euro zurück. Dem stehen 74 Arbeitnehmer gegenüber, die über jeweils 40 Euro mehr an Einkommen verfügen. In der Summe verringert sich das verfügbare Einkommen aller Arbeitnehmer dieser Lohngruppe um 3,6%. Das Argument einer durch höhere Einkommen im Niedriglohnbereich gestiegenen Binnennachfrage ist für sich genommen schon fragwürdig, da in dem Maße, in dem die Einkommen im Niedriglohnbereich steigen, andere Einkommensgruppen verlie-

<sup>10</sup> Das, so argumentieren ja die Befürworter eines Mindestlohns, hätte positive Beschäftigungseffekte, weil es zu einem Anstieg der Binnennachfrage führen würde.

ren.<sup>11</sup> Unsere Rechnung zeigt aber darüber hinaus, dass wir bei der Einführung eines Mindestlohns und Beibehaltung des jetzigen Grundsicherungsniveaus noch nicht einmal davon ausgehen können, dass es überhaupt zu Einkommenszuwachsen in der Gruppe der bisherigen Niedriglohnbezieher kommt.

Die gleiche Überlegung entkräftet das Argument, dass Mindestlöhne den Staatshaushalt entlasten würden. Bundesarbeitsminister Scholz gelingt es mit dem Mindestlohn zwar, die Ausgaben, die für „berufstätige Bürgerinnen und Bürger bereit gestellt werden müssen“, zu senken. Entsprechend muss er aber die Mehrausgaben für die durch diese Maßnahme induzierte Zunahme an Arbeitslosigkeit finanzieren. Bei dem prognostizierten Rückgang der Beschäftigung übersteigen die Ausgaben für die zusätzlichen Arbeitslosen die Einsparung bei den weiterhin Beschäftigten bei weitem.<sup>12</sup>

Statt auf die Mehrausgaben für diejenigen, die Arbeit gefunden haben, sollte man auf die Entwicklung der Gesamtausgaben für die Grundsicherung achten. Hier zeigt sich ein vollständig anderes Bild. Die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit sind von 2005 bis 2007 um rund 16 Mrd. Euro im Jahr gefallen.<sup>13</sup> Dies nutzte die Bundesregierung, um in zwei Stufen eine Senkung des Beitragssatzes der Arbeitslosenversicherung um insgesamt 3,2 Prozentpunkte vorzunehmen. Von dieser Senkung kam

<sup>11</sup> Siehe hierzu Ronnie Schöb, Joachim Weimann: Arbeit ist machbar. Die Magdeburger Alternative: Eine sanfte Therapie für Deutschland, 5. Aufl., 2006, S. 33-35.

<sup>12</sup> Das RWI rechnet mit Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte von jährlich 9 Mrd. Euro, vgl. Ronald Bachmann et al., a.a.O.

<sup>13</sup> Die jährlichen Ausgaben des Bundes für ALG II und Sozialgeld haben sich zwischen 2005 und 2007 ebenfalls um 2,5 Mrd. Euro reduziert.

bei den früheren Arbeitslosen, die jetzt wieder im Niedriglohnbereich Arbeit gefunden haben, jedoch kaum etwas an. So hat die Erhöhung des Nettoeinkommens keine Rückwirkungen auf den anrechenbaren Freibetrag beim ALG II. Insofern die Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge die Arbeitskosten der Unternehmen senkt, erhöht sich allerdings die Arbeitsnachfrage, so dass die Arbeitslosen darüber im geringen Umfang profitieren. Wer hingegen einen durchschnittlichen Bruttolohn in Höhe von ca. 2000 Euro pro Monat erhält, profitiert von der Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge durch ein um 32 Euro gestiegenes Nettoeinkommen. Dies, so die unbarmherzige Logik der Statistik, erhöht die Armutsgefährdungsgrenze um 19,20 Euro.<sup>14</sup>

### Schlussfolgerungen

Der deutsche Sozialstaat stellt bereits heute existenzsichernde Einkommen für Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich sicher, da er niedrige Arbeitseinkommen durch ergänzende Transferleistungen aufstockt. Die Einführung eines Mindestlohns führt deswegen nur dazu, dass die Aufgabe der Existenzsicherung vom Staat auf die Unternehmer überwältigt wird. Diese können und werden sich dieser zusätzlichen Last entledigen und in großer Zahl Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich abbauen. Die Einführung des Mindestlohns in das bestehende System der sozialen Grundsicherung ist damit nicht nur arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv, sondern verschärft auch

<sup>14</sup> Die gleiche Logik ergibt sich auch im Hinblick auf Forderungen zu weiteren Senkungen der Lohnnebenkosten bzw. der Steuern. So argumentieren etwa die Freidemokraten, dass eine seriöse Armutsbekämpfung mit einer deutlichen steuerlichen Entlastung der kleineren und mittleren Einkommen in Deutschland beginne, obwohl durch diese Maßnahme nur Einkommen oberhalb der Armutsgefährdungsgrenze entlastet würden.

das Problem der Armutsgefährdung.

Was aber sind die Alternativen? Zum einen bietet sich der weitere Ausbau des Systems der Grundversicherung in Richtung eines umfassenderen Kombilohnmodells an, wie dies bei der Aktivierenden Sozialhilfe des Ifo-Instituts oder dem Vorschlag des Sachverständigenrats geschehen würde.<sup>15</sup> Im Gegensatz zu den bisherigen Regelungen sehen sie geringere Transferenzugsraten vor, verbunden mit schärferen Zumutbarkeitskriterien beim Leistungsbezug von Arbeitslosen. Beides erhöht die Arbeitsanreize, insbesondere auch im Hinblick auf die Annahme einer Vollzeittätigkeit. Der Aufschwung der vergangenen Jahre gibt Hinweise darauf, dass das erhöhte Ar-

beitsangebot auch auf eine höhere Arbeitsnachfrage gestoßen ist, weil mit verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten auch die Bereitschaft zunimmt, bereits vorhandene geringer entlohnte Arbeitsplätze anzunehmen. Dieser Effekt verpufft jedoch vollkommen, wenn gleichzeitig ein Mindestlohn eingeführt wird.

Zum anderen bietet sich die Möglichkeit, den Mindestlohn mit einem Kombilohn zu verbinden. Eine solche Verknüpfung kann jedoch nur dann positive Beschäftigungseffekte entfalten und damit einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten, wenn der Kombilohn von einer arbeitnehmerseitigen Förderung auf eine arbeitgeberseitige Förderung umgestellt wird. In diesem Falle können durch den Mindestlohn existenzsichernde Löhne sichergestellt werden. Der Kombilohn sorgt im Gegenzug dafür, dass nicht die Unternehmen, sondern wie bisher der Staat für die Existenzsicherung verantwortlich bleibt. Während er diese Ver-

antwortung im jetzigen System durch direkte Zuschüsse wahrnimmt, würde er bei arbeitgeberseitigen Kombilöhnen die Unternehmen gleichsam als Zahlmeister in die Pflicht nehmen und sie für die anfallenden Auszahlungen entschädigen. Mit der Magdeburger Alternative liegt ein Vorschlag vor, der diese Verknüpfung zwischen Mindestlohn und Kombilohn herzustellen vermag.<sup>16</sup>

Der beste Schutz gegen Armut ist und bleibt Bildung. Mehr Beschäftigung erhöht aber auch die Effizienz von Bildungsangeboten, denn nichts steigert die Bildungsnachfrage mehr als die Aussicht, mit einer erfolgreichen Ausbildung ein anständiges Einkommen zu erzielen und die Möglichkeit zu erlangen, weiter aufzusteigen. In dieser Hinsicht hilft mehr Beschäftigung der Armutsbekämpfung nicht nur unmittelbar, sondern auch langfristig.

<sup>15</sup> Hans-Werner Sinn et al.: Aktivierende Sozialhilfe 2006 – das Kombilohn-Modell des Ifo Instituts, in: Ifo-Schnelldienst 2/2006, S. 49-51; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Wiesbaden 2006.

<sup>16</sup> Ronnie Schöb, Joachim Weimann, a.a.O.

Petra Buhr, Stephan Leibfried

## Armut filtern: Wie wirkt sich die Armutsdefinition auf die Armutspolitik aus?

Eine eindeutige, richtige oder falsche Definition von Armut gibt es nicht. Armut ist ein Phänomen, das sich dem „einfachen“ Messen entzieht. Bei der Definition und Messung von Armut müssen immer eine Reihe von (Wert-) Entscheidungen getroffen werden, insbesondere zur Armutsgrenze, zu den verwendeten Dimensionen

und zum Zeithorizont. War früher die Grenze von 50% des Durchschnittseinkommen weithin als Grenze akzeptiert, gilt heute als einkommensarm, wer über weniger als 60% dieses Einkommens bzw. des gewichteten Pro-Kopf-Einkommens („Äquivalenzeinkommen“) verfügt. Auch ist festzulegen, ob die Armutsgrenze bezogen auf

den Mittelwert oder den Median des Einkommens bestimmt werden soll.<sup>1</sup> Zu entscheiden ist darüber hi-

<sup>1</sup> Der Median teilt eine Stichprobe in zwei Hälften (d.h. 50% befinden sich unterhalb und 50% oberhalb dieses Wertes). Der Median ist robuster gegenüber Extremwerten als der Mittelwert: Während „Ausreißer“, z.B. ein Bill Gates und ein Waren Buffet, den Durchschnitt und damit auch die Armutsgrenze stark nach oben treiben können, obwohl sich „unten“ nichts ändert, spielt dies für den Median keine besondere Rolle.

naus, wie das Äquivalenzeinkommen berechnet werden soll: Hierbei „konkurrieren“ die ältere und die neuere OECD-Skala. Bei der älteren OECD-Skala wird die erste Person im Haushalt mit dem Faktor 1 gewichtet, weitere Personen ab 15 Jahre mit 0,7 und alle anderen mit 0,5. Die modifizierte, neue Skala gewichtet Personen ab dem Alter von 15 Jahren mit 0,5 und Personen unter 15 Jahre mit 0,3 – ist also „sparsamer“ und senkt die soziale Reichweite des Armutsmaßes jenseits der Einpersonenhaushalte.

Wenn neben dem Einkommen noch weitere Dimensionen einbezogen werden, also etwa Wohnen oder Gesundheit oder auch subjektive Aspekte, wird es noch schwerer, die Grenze zwischen Armut und Nicht-Armut scharf zu ziehen. Abgesehen davon, dass in jeder Dimension eine Armutsgrenze gefunden werden muss, ist beispielsweise zu klären, ob in einer oder mehreren Dimensionen Unterversorgung vorhanden sein muss, damit Armut vorliegt, ob alle Dimensionen gleich gewichtet werden sollen, ob Unterversorgung in einem Bereich durch „Über“-versorgung in einem anderen ausgeglichen werden kann.

Betrachtet man dann noch die Dauer von Armutslagen, wird die Grenzziehung noch schwieriger. Sind Personen, die nur wenige Monate arm und/oder auf Sozialtransfers angewiesen sind – weil sie sich beispielsweise im Übergang zu einer neuen Ausbildung oder einer neuen Arbeitsstelle befinden – überhaupt arm? Was ist, wenn Personen zwar immer nur kurz, aber wiederkehrend arm sind? Sind nicht Langzeitarme die Gruppe, die besondere Aufmerksamkeit verdient? Wo ist aber die Grenze zu Langzeitarbeit zu ziehen? Kann man frühzeitig erkennen, wer zur

Risikogruppe der Langzeitarbeit gehört bzw. gehören wird (Prognose)? Und wie kann man dann verhindern, dass Personen langzeitarbeit werden?

Dies wäre alles ein geringeres Problem, wenn es sich um eine rein akademische Diskussion handelte. Je nach Armutsdefinition, Art der Messung sowie der Datengrundlage – dazu später mehr – er-



Paul Klee, Angelus Novus, 1920 – schwarz-weiß

geben sich aber unterschiedliche Schwellenwerte, unterhalb derer von Armut gesprochen wird, und damit auch ganz unterschiedliche allgemeine bzw. gruppenspezifische Armutsquoten. Die Armutsquote wiederum wird als Erfolgsindikator für die Politik einer Regierung herangezogen. Denn Armut gilt als der jedenfalls „illegitime“ Teil der sozialen Ungleichheit, der möglichst klein gehalten werden soll oder der zum Verschwinden zu bringen ist. Hohe Armutsquoten bedeuten schlechte Noten für die Armutspolitik einer Regierung. Mit niedrigen bzw. fallenden Armutsquoten stellt sich eine Regierung dagegen ein besseres Zeugnis

aus. Damit sind „Manipulationen der Maße“ – und der Masse – in gewisser Weise Tür und Tor geöffnet. Bestimmte Armutsgruppen können in den Fokus rücken oder auf der politischen Agenda als weniger relevant eingestuft und damit aus der Sicht genommen werden.

So führt die Anwendung der älteren OECD-Skala zu deutlich höheren Einkommensarmutsquoten von Familien als das bei der neuen OECD-Skala der Fall ist. Im zweiten Armuts- und Reichtumsbericht waren nach der neuen OECD-Skala 2003 11,6% der Paare mit Kindern arm, nach der alten waren es 14,6%.<sup>2</sup> Im neuen Armuts- und Reichtumsbericht wird durchgängig die neue OECD-Skala verwendet, also Armut anders und kleiner proportioniert.

#### Armutsquoten im neuen Armutsbericht

Glaubt man dem ganz neuen, dritten Armuts- und Reichtumsbericht ist die Armut in Deutschland zurückgegangen: Im zweiten Armuts- und Reichtumsbericht aus dem Jahre 2005 wurde festgestellt, dass die Armutsquote – bei einem Maßstab von 60% des äquivalenzgewichteten Median-Nettoeinkommens – zwischen 1998 und 2003 von 12,1% auf 13,5% angestiegen war. Im neuen Bericht wird für das Jahr 2005 eine Armutsquote von 13% ausgewiesen. Das heißt aber nicht, dass es weniger Arme in Deutschland gibt. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass im neuen Armutsbericht die Armutsberechnung auf einer anderen Datengrundlage erfolgte als im ersten und zweiten Armutsbericht. Nun wurde die europäische Gemeinschaftsstatistik über Ein-

<sup>2</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn 2005, Tabelle I.3, S. 21.



kommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) benutzt.

In den früheren Berichten wurden die Armutsquoten aufgrund der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) berechnet. Die EVS wird aber nur alle fünf Jahre erhoben. Da die letzte EVS 2003 durchgeführt wurde, hätten für den Armuts- und Reichtumsbericht keine neuen Daten zur Verfügung gestanden. Die neue EVS wird erst 2008 erhoben. Auf Basis der EU-SILC ergibt sich aber mit 781 Euro eine deutlich niedrigere Armutsschwelle als im zweiten Armuts- und Reichtumsbericht auf der Grundlage der EVS mit 938 Euro.<sup>3</sup> Ein Grund für die unterschiedlichen Summen ist, dass bei der EU-SILC der Mietwert der selbstgenutzten Wohnung im Gegensatz zur EVS nicht als Einkommen berücksichtigt wird. Die Armutsquoten von EVS und EU-SILC sind somit nicht vergleichbar und eignen sich nicht für Zeitreihenvergleiche. Als Hauptgrund für die Verwendung der EU-SILC-Daten wird angegeben, dass sie eine „europäisch vergleichbare Messung“ erlauben. Eine historisch vergleichbare Messung in Deutschland erlauben sie aber nicht. Die Wichtigkeit des Blicks zurück wird somit als gering veranschlagt.

#### **Armutsquoten nach dem SOEP**

Es gibt noch eine weitere Datenquelle in Deutschland, mit der die Entwicklung von Armut hätte betrachtet werden können, das Sozio-ökonomische Panel (SOEP). Berechnungen anhand des SOEP führen zu deutlich höheren Armutsquoten als Analysen mit der

EU-SILC oder auch mit der EVS. Im Berichtsjahr 2005 lag die Armutsquote laut SOEP mit 18% immerhin fünf Prozentpunkte höher als bei der EU-SILC und sie ist seit 2003 um zwei Prozentpunkte gestiegen.<sup>4</sup>

Auch hinsichtlich der gruppenspezifischen Armutsquoten kommen EU-SILC und SOEP zu zum Teil grundlegend anderen Ergebnissen. Legt man die EU-SILC zu Grunde, ist die Einkommensarmut bei Älteren über 65 Jahre mit 13% einen Prozentpunkt höher als die Armut von unter 15-Jährigen. Nach dem SOEP ist die Armutsquote der Kinder mit 26% dagegen mehr als doppelt so hoch wie die der Älteren und ebenfalls mehr als doppelt so hoch wie nach den EU-SILC-Daten.<sup>5</sup>

Im Vergleich zum Berichtsentwurf werden die unterschiedlich hohen Armutsquoten nach EU-SILC oder SOEP in der Endfassung des Berichts zwar an prominenterer Stelle hervorgehoben. Die Bundesregierung, das zeigt sich auch in den offiziellen Verlautbarungen der Ergebnisse, bevorzugt aber deutlich die EU-SILC-Daten. Denn diese erlaubten eine „europäisch vergleichbare Messung“, während die Daten des SOEP „nicht international vergleichbar“ seien.<sup>6</sup> Hier stellt sich natürlich die Frage, ob das für das SOEP wirklich zutrifft und dann, ob europäische Vergleichbarkeit tatsächlich das einzige bzw. entscheidende Kriterium für die Bewertung einer Datenbasis und die Einschätzung der Armutssituation in Deutschland sein sollte.

#### **Positive Entwicklung?**

Im Bericht finden sich noch zwei weitere Strategien, mit denen sich die Regierung selbst das Gegenteil eines „Armutszeugnisses“ ausstellt: Erstens wird, vor allem in der öffentlichen Darstellung des Berichts, betont, dass es sich eigentlich um schon „veraltete“ Daten handelt. Denn der Bericht ist vom Stand 2005. Die Folgen des konjunkturellen Aufschwungs und die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt hätten also nicht erfasst werden können. Der Bericht zeichne mithin ein viel zu pessimistisches Bild der Armut in Deutschland. Ob diese Annahme, dass der Aufschwung alles richte, stimmt, muss der nächste Bericht zeigen. Über eine Million „working poor“, also Personen, die trotz Erwerbstätigkeit zusätzliche Leistungen gemäß dem SGB II beziehen, stimmen nicht allzu optimistisch.

Zweitens wird bei der öffentlichen Darstellung vor allem die armutsverringende Funktion des Sozialstaates hervorgehoben. So heißt es auf der Homepage des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: „Die Kernaussage des Berichtes: Der deutsche Sozialstaat wirkt. Transferleistungen wie das Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte, aber auch das Wohngeld sowie familienpolitische Leistungen wie das Kindergeld, der Kinderzuschlag oder das frühere Erziehungsgeld haben die Armutsrisikoquote im Jahr 2005 nach EU-SILC von 26 Prozent auf 13 Prozent halbiert.“<sup>7</sup> Dass sozialstaatliche Transfers Armut reduzieren, ist zu erwarten: Das ist doch wohl das Mindeste,

<sup>3</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn 2008, S. 24.

<sup>4</sup> Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Anhang-Tabelle A.1, S. 306.

<sup>5</sup> Ebenda, Anhang-Tabelle A.1, S. 305 f.

<sup>6</sup> Ebenda, S. 21, S. 22.

<sup>7</sup> Vgl. [http://www.bmas.de/coremedia/generator/26744/2008\\_06\\_25\\_armuts\\_und\\_reichtumsbericht.html](http://www.bmas.de/coremedia/generator/26744/2008_06_25_armuts_und_reichtumsbericht.html).

sonst hätten wir auch in Deutschland ein „loosing-ground“-Syndrom in der Art wie es Charles Murray seinerzeit für die USA behauptete. Im Bericht wird als Vergleichsmaßstab wiederum Europa gewählt, wobei Deutschland vergleichsweise gut abschneidet. Um die Wirksamkeit der Politik der Bundesregierung zu beurteilen, ist aber auch der Zeitvergleich interessant. Ist die armutsvermeidende Wirkung der Sozialpolitik denn heute höher als früher? Oder hat sie gar nachgelassen?<sup>8</sup> Unter anderem wegen des Wechsels der Datengrundlage ist dieser Blick zurück versperrt.

Der neue Armuts- und Reichtumsbericht ist insoweit ein Beleg dafür, wie schwer sich Regierungen im Umgang mit Armut tun. Unter der christdemokratisch-liberalen Regierung unter Helmut Kohl gab es eine Tendenz, Armut in toto zu verdrängen, was sich etwa in der Ablehnung einer nationalen Armutsberichterstattung zeigte.<sup>9</sup> Man sah lieber gar nicht hin. Mit der rot-grünen Regierung ab 1998 wurde die Existenz von Armut und Ausgrenzung erstmals regierungsamtlich anerkannt und die nationale Armutsberichterstattung institutionalisiert. Unter der großen Koalition wird die Armutsberichterstattung zwar fortgeführt, ein Teil der Armut aber wegdefiniert oder optisch ausgefiltert, indem man sich eine neu gestylte Brille aufsetzt: Neue OECD-Skala

statt alter OECD-Skala; EU-SILC statt SOEP und EVS; Abwertung der Berichtsergebnisse als „veraltet“; und Heranziehen der armutsvermindernden Wirkung von Sozialtransfers – bei der passenden Datengrundlage – als neuer Erfolgsindikator.

#### Andere Armutsdefinitionen

Aufgrund der hohen – öffentlichkeitswirksamen – Bedeutung der Einkommensarmuts-Quote wird meist übersehen, dass die Armutsberichterstattung der Bundesregierung nicht nur auf monetäre Armut konzentriert ist, sondern von einem erweiterten Armutsverständnis ausgeht, welches Armut mit Ausgrenzung in Verbindung bringt. Armut wird nicht vornehmlich als Mangel an finanziellen Mitteln verstanden, sondern – in Anlehnung an Amartya Sen – als Mangel an Verwirklichungschancen angesehen. Hierzu hieß es im zweiten Armuts- und Reichtumsbericht: „Armut lässt sich so auch als ‚Ausgrenzung von gesellschaftlich bedingten Chancen‘ interpretieren. Armut im Sinne sozialer Ausgrenzung und nicht mehr gewährleisteter Teilhabe liegt dann vor, wenn die Handlungsspielräume von Personen in gravierender Weise eingeschränkt und gleichberechtigte Teilhabechancen an den Aktivitäten und Lebensbedingungen der Gesellschaft ausgeschlossen sind“.<sup>10</sup>

Was unterscheidet denn nun Ausgrenzung von Einkommensarmut?<sup>11</sup>

- Ausgrenzung ist mehrdimensional und durch eine Kumulation von Benachteiligungen gekennzeichnet. Neben wirtschaftlich-monetärer Ausgrenzung sind vor allem Ausgrenzung am Arbeitsmarkt, kulturelle Ausgrenzung, soziale Ausgrenzung, räumliche Ausgrenzung und institutionelle Ausgrenzung zu berücksichtigen.

- Von Ausgrenzung kann sinnvollerweise nur gesprochen werden, wenn die Grenzen nicht sehr durchlässig sind und ein recht dauerhafter Ausschluss von gesellschaftlicher Teilhabe vorliegt.

- Ausgrenzung verweist auf gesellschaftliche Instanzen und institutionelle Mechanismen, die zu Ausgrenzung führen bzw. den Zugang zu bestimmten gesellschaftlichen Bereichen oder sozialen Rechten erschweren oder verwehren, so etwa zum Arbeitsmarkt, zum Wohnungsmarkt und zur sozialen Sicherung.

- Daneben sind aber auch die subjektiven Perspektiven der Betroffenen („gefühlte Armut“) und ihre Bewältigungsstrategien zu betrachten und beachten, wenn man feststellen will, ob bzw. wann Armut in Ausgrenzung umschlägt.

#### Finanzielle Maßnahmen

Definiert man Armut im Sinne von Ausgrenzung ergeben sich mindestens zwei Schlussfolgerungen dafür, wie man Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zu gestalten hat:

- Erstens können Ausgrenzung und die Kumulation von Benachteiligungen nur durch eine Kombination von mehreren Maßnahmen bekämpft werden. Geld ist zwar ein wichtiges, ein notwendiges „Inklusionsmedium“, ohne

<sup>8</sup> Anhangtabelle Q.7 (S. 328) zeigt auf Grund der EU-SILC Daten eine leichte Verbesserung seit 2004. Für die Jahre davor liegen keine EU-SILC Daten vor. Auf Basis des SOEP hat sich die armutsvermeidende Wirkung der Sozialtransfers allerdings massiv verringert: Im Jahre 2000 wurde die Armutsquote durch Transfers um 41% vermindert, 2005 nur noch um 28%.

<sup>9</sup> Petra Buhr: Wege aus der Armut durch Wege in eine neue Armutspolitik, in: Antonia Gohr, Martin Seeleib-Kaiser (Hrsg.): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden 2003.

<sup>10</sup> Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 9.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu: Petra Buhr, Stephan Leibfried: Ist die Armutsbevölkerung in Deutschland exkludiert?, in: Rudolf Stichweh, Paul Windolf (Hrsg.): Inklusion und Exklusion. Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit, Frankfurt a.M. 2008 (im Erscheinen).

das in unserer Gesellschaft so gut wie nichts geht. Die Bereitstellung von finanziellen Mitteln alleine reicht aber nicht aus, zumindest nicht für alle Gruppen von Armen. Es bedarf also zusätzlicher Gewährleistungen.

- Zweitens müssen die Maßnahmen zur Armutsbekämpfung auf die Zukunft gerichtet und geeignet sein zu verhindern, dass sich Armut im Lebenslauf oder sogar über Generationen hinweg verfestigt.

Im Armuts- und Reichtumsbericht werden einerseits verschiedene finanzielle Maßnahmen genannt, um materielle Armut zu verhindern oder zu verringern. Hierzu gehören z.B. Mindestlöhne,<sup>12</sup> die Erhöhung des Wohngeldes, die Weiterentwicklung des Kinderzuschlages sowie Anpassung der Regelsätze der Sozialhilfe.

Die statistisch ermittelte relative Einkommensarmutsschwelle von 781 Euro laut EU-SILC darf dabei nicht mit dem politisch festgesetzten sozio-kulturellen Existenzminimum verwechselt werden, welches die Grundlage für die Höhe der Sozialhilfe- bzw. Grundsicherungsleistungen ist.<sup>13</sup> „Die Inanspruchnahme dieser Mindestleistungen zeigt das Ausmaß, in dem Teile der Bevölkerung einen zugesicherten Mindeststandard nur mit Unterstützung des Systems der sozialen Sicherung erreichen.“<sup>14</sup>

So fällt etwa die Armut von Älteren deutlich geringer aus, wenn man als Armutsindikator – egal

<sup>12</sup> Die Ausführungen zur Einführung von Mindestlöhnen wurden gegenüber dem Entwurf vom 19. Mai auf Intervention des Wirtschaftsministeriums abgeschwächt.

<sup>13</sup> Zur Festlegung von Minima vgl. John Veit-Wilson: Setting Adequacy Standards: How Governments Define Minimum Incomes, Bristol 1998.

<sup>14</sup> Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 20.

ob auf der Grundlage von SOEP oder EU-SILC – statt relativer Einkommensarmut den Anteil der Empfänger der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung heranzieht. Dies waren Ende 2006 nur 2,3% der über 65-Jährigen.<sup>15</sup> Nicht diskutiert wird, ob alle Anspruchsberechtigten die ihnen zustehende Leistung auch in Anspruch nehmen („Dunkelziffer“), ob also eines der Ziele der Grundsicherung im Alter, die „verdeckte Armut“ im Alter zu bekämpfen, tatsächlich erreicht wurde. Wieviele alte Menschen in Zukunft auf Grundsicherung angewiesen sein werden, lässt sich laut Bundesregierung nicht zuverlässig voraussagen. Dass Altersarmut zunehmen wird, wissen wir aber nicht nur aus den vielen Hinweisen von Winfried Schmähl.<sup>16</sup>

Ob die Regelsätze, die aufgrund des Verbrauchsverhaltens der unteren 20% der Haushalte auf Basis der EVS berechnet werden, bedarfsgerecht sind, wird vor allem von den Wohlfahrtsverbänden seit längerem in Frage gestellt. Diese Kritik wird von der Bundesregierung insoweit aufgegriffen, als sie die Anpassungsmechanismen an die Preisentwicklung und die Höhe der Regelsätze für Kinder im Zuge der Auswertung der neuen EVS 2008 überprüfen will.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 35.

<sup>16</sup> Zuletzt: Winfried Schmähl: Die Gefahr steigender Altersarmut in Deutschland – Gründe und Vorschläge zur Armutsvermeidung, in: Antje Richter, Iris Buzendahl, Thomas Altgeld (Hrsg.): Dünne Rente – dicke Probleme, Frankfurt a.M. 2008, S. 37-58.

<sup>17</sup> Zwischen 1993 und 2004 sind die Regelsätze in Deutschland preisbereinigt gesunken (2. Armuts- und Reichtumsbericht, Anhang Tabelle II.3, S. 107). Sie sind auch von der Lohnentwicklung, also von der Entwicklung des gesellschaftlichen Reichtums, entkoppelt worden, so dass sich hier eine Menschenwürde-Schere geöffnet hat.

Eine – neue – Maßnahme, mit der die Kinderarmut über Nacht verschwinden würde und die über die Weiterentwicklung des Kinderzuschlages für erwerbstätige Eltern hinausgeht, bestünde darin, ein bedarfsdeckendes Kindergeld für alle Kinder einzuführen. Dieses sollte mindestens auf der Höhe des heutigen Kinderregelsatzes<sup>18</sup> liegen. Das ist aber nicht gerade eine obwaltende regierungspolitische Zielstellung und wird deshalb auch in dem Bericht nicht angesprochen.

### Infrastrukturelle Maßnahmen

Neben monetären Leistungen werden im Armuts- und Reichtumsbericht auch infrastrukturelle Maßnahmen, wie der Ausbau der Kinderbetreuung oder die Entwicklung benachteiligter Stadtteile (Programm „Soziale Stadt“), Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt, besondere Programme zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund sowie auch kompetenzfördernde „Maßnahmen zur finanziellen Allgemeinbildung“<sup>19</sup> aufgeführt.

In Hinblick auf die Sicherstellung zukünftiger Teilhabechancen kommt der Bildungspolitik ein hoher Stellenwert zu. Personen mit niedrigen (formalen) Bildungs- und Berufsabschlüssen haben ein besonders hohes Armutsrisiko. Außerdem gibt es, wie die PISA-Studie immer wieder seit 2001 gezeigt hat, vor allem in Deutschland einen engen Zusammenhang zwischen sozialer Schicht und Bildungsbeteiligung und -erfolg. Da eine gute (Aus-)Bildung die Voraussetzung für zukünftige Be-

<sup>18</sup> Bei den Regelsätzen gibt es zwei Altersstufen: Kinder unter 14 Jahren erhalten 60% des Eckregelsatzes von 347 Euro, Kinder ab 14 Jahre 80%.

<sup>19</sup> Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 178.

rufs- und Einkommenschancen ist, wird in diesem Zusammenhang auch die Gefahr einer Weitergabe von Armut von Generation zu Generation gesehen.<sup>20</sup> Dies sieht auch die Bundesregierung so: Im Armuts- und Reichtumsbericht wird „Bildung als Schlüssel für Teilhabe und Integration“ bezeichnet und es werden verschiedenste Maßnahmen von Frühförderung im Kindergarten, über Förderung benachteiligter Jugendlicher bis hin zum lebenslangen Lernen aufgeführt.<sup>21</sup>

Bei der Bildungspolitik ist viel Kreativität gefragt, um ein frühes, günstiges Lernklima zu schaffen. Dabei kann auch der Blick ins Ausland hilfreich sein. Dies fängt bei alters- und sozial gemischten Gruppen im Kindergarten und in der Grundschule an, wodurch jüngere und schwächere Schüler „mitgezogen“ werden und endet damit, dass die Gabelung im Schulsystem nach dem vierten Schuljahr in Deutschland viel zu früh stattfindet und möglichst weit hinausgeschoben werden muss.

Die Erfolge neuer Maßnahmen in der Bildungspolitik werden allerdings erst in vielen Jahren zu erkennen sein. Eine schnelle Senkung der Armutsquote ist nicht zu erwarten. Aber die Misserfolge begegnen uns heute jedes Jahr, wenn wir beachten, dass von jeder Kohorte ca. 10% gar keinen Abschluss machen. Das türmt sich Jahr für Jahr in einer „Zertifikati-

<sup>20</sup> Prozesse der Weitergabe von Armut („Teufelskreis“) sind in qualitativen Fallstudien oftmals beschrieben worden. Systematische Untersuchungen auf der Grundlage von Längsschnittdaten gibt es für Deutschland jedoch bisher nicht. Auch das genaue Ausmaß des Phänomens ist nicht bekannt. Allerdings gibt es viel Spekulation über dieses Thema („Sozialhilfedynastien“, „the culture of poverty“, usf.), vor allem in der Presse.

<sup>21</sup> Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 187 ff.

onsgesellschaft“ auf, in der man ohne Abschluss kaum Chancen hat, was eine stetige Erhöhung der Armutsquote durchaus verständlich machte.

Neben präventiven, auf die Zukunft gerichteten Maßnahmen ist es aber auch wichtig, Auswege aus der aktuellen Situation von Armut und Ausgrenzung zu bieten. Hier spielen Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle. Ob die aktivierende Arbeitsmarktpolitik erfolgreich war bzw. ist und welche erwünschten und unerwünschten Folgen die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe hat, das wird erst später – 2008 erstmals vernünftig – diskutierbar sein, wenn die ersten Ergebnisse der verschiedenen Evaluationsprojekte dazu vorgelegt und bewertet worden sind. Bleibt zu hoffen, dass hieraus dann auch Konsequenzen gezogen werden. Nur, auch hier wissen wir schon jetzt, dass es an der historischen Vergleichbarkeit der Zeiten vor und nach Hartz fehlt.<sup>22</sup> Obwohl es dafür Chancen gab, interessierte der vergleichende Blick zurück nicht weiter. Er wird eher ängstlich vermieden.

#### Blick zurück erforderlich!

Unsere Sozialpolitik scheint noch immer etwas in einem gewollten Blindflug zu erfolgen. Bei Walter Benjamin schaut 1940 der „neue Engel“ der Geschichte von Paul Klee immer nur zurück: Auf all das, was sich dort vor ihm zu einem Riesenscherbenhaufen anhäuft. Der Post-Hartz'sche, der

<sup>22</sup> Eine am Zentrum für Sozialpolitik für die amtliche Armutsberichterstattung durchgeführte empirische Studie über „Ausstiege“ aus der Sozialhilfe vor den Hartz-Reformen ist bislang vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung nicht für die Veröffentlichung freigegeben worden.

modernisierte Engel der Geschichte, scheint zu versuchen, den Blick zur Seite zu wenden und weicht dem Blick zurück gern systematisch aus: Er schaut auf all das, was die europäischen Nachbarn machen. Blindflug als Formationsflug? Der Engel merkt dann nicht (rechtzeitig) was sich da „vor ihm“ immer höher auftürmt, was

Walter Benjamin: „Es gibt ein Bild von Klee, das Angelus Novus heißt. Ein Engel ist darauf dargestellt, der aussieht, als wäre er im Begriff, sich von etwas zu entfernen, worauf er starrt. Seine Augen sind aufgerissen, sein Mund steht offen und seine Flügel sind ausgespannt. Der Engel der Geschichte muss so aussehen. Er hat das Antlitz der Vergangenheit zugewendet. Wo eine Kette von Begebenheiten vor *uns* erscheint, da sieht *er* eine einzige Katastrophe, die unablässig Trümmer auf Trümmer häuft und sie ihm vor die Füße schleudert. Er möchte wohl verweilen, die Toten wecken und das Zer Schlagene zusammenfügen. Aber ein Sturm weht vom Paradiese her, der sich in seinen Flügeln verfangen hat und so stark ist, dass der Engel sie nicht mehr schließen kann. Dieser Sturm treibt ihn unaufhaltsam in die Zukunft, der er den Rücken kehrt, während der Trümmerhaufen vor ihm zum Himmel wächst. Das, was wir den Fortschritt nennen, ist dieser Sturm.“<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Walter Benjamin: Über den Begriff der Geschichte, 1940, in: Rolf Tiedemann, Hermann Schwepenhäuser (Hrsg): Walter Benjamin – Gesammelte Schriften I, Frankfurt a.M. 1974, S. 697 f., Hervorhebung im Original.



ihn zu begraben droht. Sein Blick ist durchaus zeitgemäß, ist er aber auch sachgemäß, hilft er uns in schwierigen Zeiten weiter? Der Sozialstaat insgesamt geht schweren Zeiten entgegen als je seit seinem „goldenen Zeitalter“, der Ära, die von Ende der 1950er bis in die Mitte der 1970er Jahre reicht, dem Zeitalter also, aus dem die meisten seiner Einrichtungen weiterhin

stammen.<sup>23</sup> Damit wächst sich Armut wieder deutlicher zur stillbildenden politischen und sozialen Landschaft überhaupt aus. Wir können uns den Blindflug nun aber nicht mehr leisten, wenn wir es denn je konnten. Wir werben also

<sup>23</sup> Vgl. als umfassende Bilanz, im Blick zurück, nach vorn und zur Seite Stephan Leibfried, Steffen Mau (Hrsg.): *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*, Cheltenham 2008.

hier auch für einen klaren, langen Blick zurück, damit wir solchen „Trümmerhaufen“ klarsehend vorbeugen können. Blicken wir weiter vornehmlich zur Seite, so könnte es sein, dass wir ganz unauffällig schlicht der Spur der Lemminge folgen – auch sie schauen nicht zurück, in ihrem unaufhaltsamen, parallelen Weg dorthin, was für sie für Vorne halten.

---

Gert G. Wagner

## Langfristige und kurzfristige Armutsbekämpfung

---

Der Streit um die Zahlen des Armuts- und Reichtumsberichtes lohnt nicht wirklich. Denn wie hoch die Armutsquote in Deutschland tatsächlich ist, kann man aufgrund von Stichprobenergebnissen schon allein deswegen nicht hundertprozentig genau sagen, weil jede Stichprobe einem Zufallsfehler unterliegt. Aber zu Stichproben gibt es – weltweit – keine vernünftige Alternative, denn auch Vollerhebungen – etwa auf Basis der Steuerstatistiken – bieten kein vollständiges Bild von Armut und Reichtum in einer Gesellschaft – selbst nicht in den skandinavischen Ländern mit ihren „Superregistern“ – und in Deutschland erst recht nicht, da viele Bürgerinnen und Bürger keine Steuern zahlen. Alle Statistiken – seien es Stichproben oder Verwaltungs-Daten – erfassen zum Beispiel Wohnungslose und Illegale nicht! Und der Unterschied zwischen Armutsquoten auf Basis von Monatseinkommen, die weniger stark streuen als Jahreseinkommen (weil unregelmäßig anfallende Sonderzahlungen und Kapitaleinkommen eher in obere Einkommensschichten fließen) ist

enorm. Aber welche Quote die soziale Wirklichkeit besser beschreibt ist offen!

Wichtiger als die absolute Armutsquote ist die zeitliche Entwicklung dieser Maßzahl. Und darüber gibt es in Deutschland keinen Streit: seit dem Jahr 2000 ist bis zum Jahr 2005 die Armutsgefährdung und das Sozialhilferisiko gestiegen. Mit dem Wirtschaftsaufschwung gibt es seit 2006 einen Rückgang der Armutsrisikoquote. Darauf deuten plausible Überlegungen und ebenso vorläufige Ergebnisse der vom DIW Berlin in Zusammenarbeit mit Infratest Sozialforschung erhobenen Längsschnittstudie Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) hin. Und keinen Streit gibt es auch über den strukturellen Befund, dass Alleinerziehende und – im Durchschnitt – die Bevölkerung mit Migrations-Hintergrund hoch armutsgefährdet ist. Klar ist auch, dass es in Deutschland einen bemerkenswert großen Sektor mit niedrigen Löhnen gibt; freilich sind die meisten der davon Betroffenen keine Vollzeit-Beschäftigte und viele Niedrig-Löhner sind Neben-

erwerbstätige (z.B. Studenten und Rentner). Die wenigsten Niedrig-Löhner sind einkommensarm, da sie in Familien mit einem ausreichenden Einkommen leben.

Über das langfristige Armuts-Potential wird im Moment kaum diskutiert. Dabei ist es erschreckend. Denn wir schicken seit einigen Jahren etwa ein Fünftel der Schulabgänger ohne einen vernünftigen Abschluss auf einen ganz schwierigen Lebensweg. Denn wir wissen, wer am Anfang den Einstieg ins Arbeitsleben nicht oder nicht qualifiziert schafft, der wird sein Leben lang schwerste Probleme haben. Niedrigqualifizierte haben es in einem Hochlohnland immer schwerer. Und die alt-bürgerliche Lösung, ein Heer von schlecht bezahlten Dienstleistern zu haben, wird nie mehr funktionieren, denn auch für einfache Dienstleistungen werden heutzutage Qualifikationen, z.B. Kommunikationsfähigkeit, verlangt. Darüber hinaus wollen wir eine derartig gespaltene Gesellschaft wie um die Wende von 19. zum 20. Jahrhundert herum in Deutschland nicht mehr erleben.

### Was sollte getan werden?

Bei der Beurteilung politischer Maßnahmen muss man zwischen kurz- und langfristigen Problemen und Politiken unterscheiden. Am einfachsten sind die langfristig notwendigen Maßnahmen zu beurteilen. Ob sie deswegen funktionieren, ist freilich eine andere Frage.

Das langfristige Armutsrisiko hängt in Deutschland – wie in allen industrialisierten Gesellschaften – schlicht und einfach vom Bildungsniveau der erwachsenen und der nachwachsenden Bevölkerung ab. Zwar schützt auch ein hohes Bildungsniveau den Einzelnen keineswegs hundertprozentig vor Arbeitslosigkeit und fehlendem Erwerbseinkommen, aber es gibt trotzdem keinen besseren individuellen Schutz vor Arbeitslosigkeit und Einkommensarmut. Hinzu kommt, dass ein hohes Bildungsniveau auch Aktivitäten außerhalb des Erwerbslebens begünstigt. Die Teilhabe an der Gesellschaft fällt mit zunehmender Bildung leichter. Und den Kindern von Gebildeten werden allein aufgrund der Bildung ihrer Eltern – unabhängig von deren Einkommen – bessere Lebenschancen mitgegeben als dies bei (extrem) bildungsfernen Eltern und deren Kindern der Fall ist.

### Bildungspolitik

Wie man das Bildungsniveau der nachwachsenden Generationen in Deutschland rasch verbessern kann, ist in erster Linie weder eine arbeitsmarkt- noch eine sozialpolitische Fragestellung. Deswegen soll hier nicht viel dazu gesagt werden, da die Verbesserung der Bildungschancen ein bildungs- und erziehungswissenschaftliches Problem ist. Vieles deutet darauf hin, dass vor allem auch die Vorschulzeit nicht nur in erster Linie als sozial- und familienpolitisches Problem und entsprechender Ge-

staltungsraum zu sehen ist, sondern vor allem als bildungspolitisches Problem und entsprechende Gestaltungsnotwendigkeit.

Dennoch sei ein grundsätzliches, ordnungspolitisches Wort zur Bildungspolitik erlaubt. Es ist im Moment bei Kritikern der Bildungspolitik – seien es akademische Experten oder gestresste Eltern – äußerst populär, auf die föderale Kleinstaaterei zu schimpfen und eine zentrale Bildungspolitik zu fordern. Dadurch würde nicht nur der Wechsel von Eltern und Schülern von einem Bundesland zu einem anderen erleichtert, sondern es könnten auch zentrale Qualitätsstandards etabliert, kontrolliert und durchgesetzt werden.

Ersteres wäre mit Sicherheit zu begrüßen. Aber ob das zweite Ziel – zentrale Standards – auch nützlich wäre, ist eine offene Frage. Denn im Moment weiß niemand, was die besten Standards sind und vor allem: niemand weiß, wie man bestimmte Qualitätsziele am besten erreicht! Solange eine derartige Uneinigkeit herrscht, ist föderaler Wettbewerb nützlich.

Man stelle sich vor, was passiert wäre, wenn in den siebziger Jahren Bildungspolitiker, deren Konzepte sich als wenig zielführend herausgestellt haben, eine Chance gehabt hätten, ihre Vorstellungen bundesweit durchzusetzen. PISA zeigt ja auch, dass im Ausland viele verschiedene Wege zu einem besseren Abschneiden als dem deutscher Schülerinnen und Schüler führen. Zudem ist die Frage ziemlich offen, ob diejenigen mit den besten PISA-Testergebnissen später auch die insgesamt erfolgreichsten Lebenswege – im Sinne einer optimalen Work-Life-Balance – hinter sich bringen.

Angesicht vieler offener Fragen zur optimalen Gestaltung eines Bildungswesens, das am Ende

viel weniger Schulabbrecher hat als Deutschland gegenwärtig, und das alle Absolventen mit einem im (Arbeits-)Leben verwertbaren Abschluss auf den langen Lebensweg schickt, sollten wir über föderale Kleinstaaterei, d.h. über ein halbwegs offenes Experimentierfeld, froh sein. Zentralistische Bildungspolitik wäre nur dann sinnvoll, wenn man den einzigen richtigen Weg kennen würde. Den kennen aber bloß Ideologen. Sicherlich würden sich Eltern weniger Experimente wünschen. Aber angesichts der Bildungsmisere ist das ein naiver Wunsch.

### Kurzfristige Arbeitsmarkt- und Armutspolitik

Um Einkommensarmut kurzfristig deutlich zu senken, spielt Kinderbetreuung – unabhängig von ihrer pädagogischen Ausgestaltung – eine zentrale Rolle. Alleinerziehende, meistens sind es Mütter (und keine Väter), haben die allerhöchsten Armutsrisikoquoten. Da viele dieser Mütter durchaus einen guten, oft sogar überdurchschnittlichen Bildungshintergrund haben, sind sie auch in der Lage Jobs zu finden, wenn sie ihre Kinder gut betreut wissen. Der Ausbau der Kinderbetreuung bei guten, zumindest akzeptablen pädagogischen Standards muss bei der Bekämpfung von Einkommensarmut höchste Priorität genießen – und zwar für Kinder vom ersten Lebensjahr an.<sup>1</sup>

Da wo Einkommensarmut durch Arbeitslosigkeit oder niedrige Entlohnung verursacht wird – das ist bei Zuwanderern und nicht-qualifizierten Autochthonen der Fall –, ist die Schaffung guter Arbeitsplätze nach wie vor die beste Politik zur Armutsbekämpfung. An dieser ein-

<sup>1</sup> Da die Vorschulerziehung – nach allem was wir wissen – extrem wichtig für spätere Bildungserfolge ist, wäre es gut, wenn zumindest einzelne Bundesländer sich entschließen mit einer Pflicht-Kindergartenzeit zu experimentieren.

fachen Erkenntnis hat sich schon seit Jahrzehnten nichts verändert. Warum auch? Mit Sozialtransfers kann der Staat zwar Menschen aus der offiziellen Armut „herausheben“, da z.B. in Deutschland der Bezieher von Sozialgeld oder Arbeitslosengeld II definitionsgemäß, d.h. sozialrechtlich, nicht mehr als arm gilt. Aber der bedarfsgeprüfte Sozialtransfer reicht in der Regel – weltweit – nicht aus, um den Betroffenen über die von internationalen Statistikern definierte „Armutsschwelle“ von 60% des bedarfsgewichteten Median-Nettoeinkommen zu heben. Das, was als Einkommen nötig ist, um voll an der Gesellschaft teilhaben zu können (und mit der 60%-Medianschwelle approximiert wird), ist – soweit dem Autor bekannt ist – in allen Gesellschaften höher als das bedarfsabhängige Sozialgeld (social assistance), das Gesellschaften ihren Mitbürgern zugestehen, die auf ein derartiges Sozialeinkommen angewiesen sind. Über die 60%-Armutsschwelle kommt man in der Regel nur mit eigenem Erwerbseinkommen.

Nun stellt sich die Frage, was geschehen soll, wenn das eigene Einkommen trotz Erwerbstätigkeit nicht ausreicht, um die 60%-Armutsschwelle zu überspringen? Bei der Antwort ist zuerst einmal zu sagen, dass es schwierig ist zu begründen, dass eine in diesem Sinne eigenständige Lebensführung auch bei alleiniger Teilzeittätigkeit möglich sein soll. Wer als Alleinlebender teilzeitbeschäftigt ist, dem kann man durchaus mit guten Gründen zumuten zu prüfen, ob er seine Arbeitszeit nicht ausweiten könnte. Für Kindererziehende ist dies natürlich nur zumutbar, wenn die Kinderbetreuung wirklich zur Verfügung steht und qualitativ stimmt.

Nun gibt es aber durchaus auch Vollzeitbeschäftigte, deren Netto-

einkommen nicht ausreicht, um die niedrige ALG-II-Schwelle und erst recht nicht die 60%-Armutsschwelle zu überspringen. In Deutschland sind es auf jeden Fall einige hunderttausend Menschen.

Die Antwort von Ökonomen auf das Problem unzureichender Erwerbseinkommen ist – weltweit – dieselbe und ganz einfach: wer trotz Erwerbstätigkeit die bedarfsabhängige Mindest-Einkommensschwelle (in Deutschland der ALG-II-Anspruch) nicht überspringt, dem sollte ein „Kombi-Lohn“ gezahlt werden, also ein Sozialtransfer gegeben werden, der das Einkommen über diese Schwelle hebt. Dies sollte möglichst mit einem Anreiz verbunden sein viel zu arbeiten, um sich auf diese Weise so aus dem Kombi-Lohn-Bereich herausarbeiten zu können.

In Deutschland ist diese Lösung implementiert: die Bezieher niedriger Haushaltseinkommen bekommen – auf Antrag – einen „Aufstockungsbetrag“ ausgezahlt. Freilich wird diese Aufstockung von den meisten als diskriminierend empfunden. Und dies kann man auch als (theoretischer) Ökonom nicht bestreiten.

Viele Nicht-Ökonomen sehen in einem Mindestlohn eine Lösung. Allerdings trügt hier der Schein. Viele „Aufstocker“ erziehen Kinder und bräuchten Mindestlöhne von deutlich über 10 Euro die Stunde (bis hin zu 14 oder 15 Euro). Dies sind Mindestlöhne, die von niemanden gefordert werden, da sie mit großer Sicherheit die entsprechenden Arbeitsplätze (völlig) unrentabel machen würden. Sie würden wegfallen und niemandem wäre effektiv geholfen. Mindestlöhne zwischen 5 und 7,50 Euro, wie sie faktisch in der Diskussion sind, würden kindererziehenden „Aufstockern“ aber nicht helfen.

Sachlich betrachtet muss man sagen, dass es für die Betroffenen hilfreich wäre, wenn das „Aufstocken“ sein schlechtes Image verlieren würde. Da dies aber ein naiver Wunsch ist, muss man überlegen wie man das faktische Aufstocken von Kindererziehenden mit einem anderen Etikett versieht. Und für Nicht-Kindererziehende sollte das Aufstocken finanziell attraktiver gemacht werden. Genau diese Maßnahmen werden gegenwärtig auch in der Politik diskutiert und sollten zu einem konstruktiven Ende geführt werden.

Mindestlöhne würden Armut nicht verhindern. Sie können trotzdem eine völlig andere wichtige Funktion haben. Da man nicht bestreiten kann, dass zumindest vereinzelt „unanständig“ niedrige Löhne gezahlt werden, diskreditiert dies unsere gesamte Wirtschaftsordnung. Deswegen könnten moderate Mindestlöhne, die so bemessen sind, dass sie keine Arbeitsplätze vernichten, einen großen Beitrag zur Akzeptanz der (sozialen) Marktwirtschaft leisten. Sie würden zwar nur in wenigen Fällen in Hinblick auf Armutsbekämpfung überhaupt wirksam werden, sind deswegen aber nicht überflüssig. Genauso wie der Vorwurf des „Sozialmissbrauchs“ eine Wirtschaftsordnung unterhöhlt, auch wenn es nur Einzelfälle sind, demontieren auch Niedrigst-Löhne die Akzeptanz einer Wirtschaftsordnung. Ebenso wie es mit „Fördern und Fordern“ (Hartz IV) versucht wird, die Einzelfälle des Sozialmissbrauchs zu bekämpfen, könnten auch mit einem klug festgesetzten Mindestlohn, der in Einzelfällen unsittlich niedrige Löhne verhindert, die Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft gestärkt werden. Mit Armutsbekämpfung hätte das nichts zu tun; gesellschaftspolitisch sinnvoll wäre es trotzdem.