

Reinhard Schüssler

Warum gibt es viel mehr Armutsgefährdete als Bezieher von Grundsicherungsleistungen?

Armut ist ein weiter Begriff. Die Kriterien, wann Armut anfängt, sind durchaus umstritten. So erhalten in Deutschland gut 9% der Bevölkerung Grundsicherungsleistungen, nach den EU-weit einheitlichen Laeken-Indikatoren sind aber über 20% armutsgefährdet. Ein Blick auf die jeweiligen Berechnungsmethoden erklärt die großen Unterschiede. Zur Berechnung der Armutsgefährdeten und als Indikator zur Steuerung der Armutspolitik sollten daher die dem nationalen Grundsicherungssystem impliziten Äquivalenzziffern ergänzend verwendet werden.

In Deutschland beziehen 7,38 Mio. Menschen Grundsicherungsleistungen.¹ Das sind rund 9,1% der Bevölkerung. Demgegenüber werden rund 16,2 Mio. Personen oder 20,3% der Bevölkerung in der Definition der Laeken-Indikatoren als armutsgefährdet bezeichnet.² Mit den Laeken-Indikatoren haben die Mitgliedsländer der EU ein einheitliches Verfahren zur Quantifizierung der armutsgefährdeten nationalen Population vereinbart. Im Zuge der für die Vorbereitung des fünften Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung wieder aufgenommenen Diskussion um den richtigen Armutsbegriff³ mag es von Interesse sein, den Ursachen dafür nachzugehen, warum die Zahl der nach deutschen sozialrechtlichen Maßstäben gemessenen Armen, die zur Vermeidung von Armut Leistungen der Grundsicherung erhalten, also die sogenannte bekämpfte Armut, und die Zahl der nach europäischen

sozialpolitischen Orientierungsmaßstäben gemessenen Armutsgefährdeten sich so stark unterscheiden.⁴ Ist es wirklich so, dass bei etwa der Hälfte der armutsgefährdeten Personen die Armut nicht so ausgeprägt war, dass sie durch Grundsicherungsleistungen behoben werden musste, oder sind die Zusammenhänge subtiler? Die Antwort wird im Folgenden ausgeführt, allerdings nur allgemein. Um die zahlenmäßige Wirkung der einzelnen Faktoren benennen zu können, wäre eine Untersuchung anhand eines gegebenen Datensatzes erforderlich, beispielsweise der aktuellen EU-SILC-Erhebung,⁵ die die empirische Grundlage für die Berechnung der Laeken-Indikatoren bildet, oder der aktuellen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe.

Nach den Laeken-Indikatoren gilt als armutsgefährdet, wer über ein äquivalenzbereinigtes Nettoeinkommen verfügt, das unter einer bestimmten Schwelle liegt. Die Schwelle der Armutsgefährdung ist dabei bestimmt als 60% des Medians der äquivalenzbereinigten, auf die Personen eines Haushalts bezogenen Nettoeinkommen der privaten Haushalte.⁶ Nach den deutschen sozialrechtlichen Vorschriften im SGB II und im SGB XII erhält Grund-

1 Vgl. Statistisches Bundesamt: 7,38 Mill. Empfänger/-innen von sozialer Mindestsicherung am Jahresende 2013, Pressemitteilung vom 1.12.2014.

2 Vgl. Statistisches Bundesamt: 20,3% der Bevölkerung Deutschlands von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen, Pressemitteilung vom 16.12.2014. Zu den Laeken-Indikatoren vgl. S. Deckl: Einkommensungleichheit, Armut und materielle Entbehrung, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Datenreport 2013, Kapitel 6.2.

3 Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Symposium zur Vorbereitung des Armuts- und Reichtumsberichtes, Pressemitteilung vom 30.1.2015.

4 Vgl. auch I. Becker: Die Grundsicherung: Seit 2003 das unterste Auffangnetz im Alter und bei Invalidität, in: Deutsche Rentenversicherung, H. 2/2013, S. 121-123; vgl. mit Schwerpunkt auf Altersarmut J. Geyer: Grundsicherungsbezug und Armutsrisikoquote als Indikatoren von Altersarmut, DIW Roundup, Nr. 62, April 2015. Zu den Publikationen bestehen einige inhaltliche Überschneidungen, spezifisch für den hier verfolgten Ansatz sind die Rolle der Äquivalenzziffern und der Grundsicherungsschwelle.

5 EU-SILC = Statistics on Income and Living Conditions. Die armutsgefährdete Bevölkerung nach der Methode der Laeken-Indikatoren wird in Deutschland auch auf der Grundlage anderer Statistiken ermittelt, wie dem Sozio-ökonomischen Panel oder dem Mikrozensus.

6 Vgl. z.B. C. Funke, R. Schüssler unter Mitarbeit von R. Hauser: Armut unter der älteren Bevölkerung in der Europäischen Union. Eine Untersuchung auf der Basis von Daten der EU-SILC für das Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung Bund, in: FNA-Journal, H. 2-2012.

Dr. Reinhard Schüssler war bis zu seiner Pensionierung Mitarbeiter im Bereich Wirtschaft, Gesellschaft, Staat der Prognos AG.

sicherungsleistungen, wer mit dem erarbeiteten Erwerbseinkommen und den ihm aus anderen Quellen zustehenden Sozialleistungen (Kindergeld, Rente, Arbeitslosengeld etc.) unter einem bestimmten Einkommensniveau bleibt. Er kann damit für sich und die anderen Mitglieder seiner Bedarfsgemeinschaft aus eigener Kraft nur einen so geringen Lebensstandard realisieren, dass ihnen die Aufrechterhaltung ihrer physischen Existenz und eines Mindestmaßes an Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben nicht möglich ist. Das dafür gesetzlich definierte, mindestens erforderliche und durch Grundsicherungsleistungen gewährleistete Einkommensniveau setzt sich aus bestimmten Bedarfen zusammen, die im Wesentlichen die nach dem Alter der Bezieher und ihrer Position in der Bedarfsgemeinschaft unterschiedenen Regelbedarfe umfassen, darüber hinaus Mehrbedarfe für bestimmte Personengruppen (z.B. Alleinerziehende) sowie die Kosten der Unterkunft.⁷ Die These, dass sich der Unterschied in den beiden Personenzahlen – armutsgefährdete Personen einerseits und Bezieher von Grundsicherungsleistungen andererseits – im Wesentlichen auf sechs Aspekte zurückführen lässt, wird im Folgenden diskutiert.

Die sogenannte verdeckte Armut

Dabei handelt es sich um Personen, die an sich Anspruch auf Grundsicherungsleistungen haben, diesen aber – aus den unterschiedlichsten Gründen – nicht realisieren. Der Umfang der verdeckten Armut lässt sich in empirisch reichhaltigen Daten wie der EU-SILC-Erhebung oder der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe modellmäßig bestimmen. Solche in den Daten einer Statistik als potenzielle Bezieher von Grundsicherungsleistungen identifizierte Haushalte/Personen, die jedoch – gemäß Datenlage – keine Grundsicherungsleistungen beziehen, gehören vermutlich weitgehend zu den Armutsgefährdeten gemäß Laeken-Indikatoren. Aktuelle Ergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 zeigen, dass bei den Haushalten von Alleinstehenden nur etwa 60% der nach dem Schätzmodell

Leistungsberechtigten tatsächlich Leistungen beziehen.⁸ Entsprechend erhöht sich, wenn die verdeckt Armen berücksichtigt werden, ausgehend von der Zahl der Bezieher von Grundsicherungsleistungen (entspricht den rund 60% aller potenziell Leistungsberechtigten) die Zahl der Armutsgefährdeten um die 40% der verdeckt Armen. Der Anteil der (tatsächlichen und potenziellen) Empfänger von Grundsicherungsleistungen an der Bevölkerung würde sich – in einer Art Gedankenexperiment – dann von den eingangs genannten 9,1% (entspricht 60% aller Berechtigten) auf rund 15% (entspricht 100% der Berechtigten) der Bevölkerung erhöhen, wenn man sehr vereinfachend annimmt, dass die Ergebnisse des IAB gleichermaßen für die anderen Haushaltstypen gelten. Damit wäre ein wesentlicher Teil des Unterschiedes zwischen den beiden Personenzahlen erklärt.⁹

Unterschiede in den Äquivalenzziffern zwischen den beiden Ansätzen

Bei den Laeken-Indikatoren wird der Übergang vom Netto-Haushaltseinkommen zum äquivalenzbereinigten Personeneinkommen anhand der Äquivalenzziffern¹⁰ der sogenannten modifizierten OECD-Skala vorgenommen (Personengewichte für die erste erwachsene Person im Haushalt 1,0, für jede weitere (erwachsene) Person über 13 Jahren 0,5 und für jedes Kind unter 13 Jahren 0,3). Mit den Personengewichten wird versucht, den zusätzlichen Bedarf zu bestimmen, der entsteht, wenn zu einem Haushalt eine weitere Person hinzutritt, und der Haushalt dabei auf seinem vorherigen Wohlstandsniveau verbleiben soll. Die Personengewichte für weitere, hinzutretende Personen werden in der Regel mit Werten angesetzt, die kleiner als Eins sind, weil sich durch den Hinzutritt der weiteren Person gewisse Haushaltersparnisse realisieren lassen. Die Personengewichte, die in der modifizierten (oder auch neuen) OECD-Skala verwendet werden, sind aus einer Mischung aus empirischer Begründung und normativer Voluntarität gesetzt und beruhen auf bestimmten Annahmen über die Stärke der Haushaltersparnisse.¹¹

7 Detaillierte Darstellungen und Berechnungen finden sich z.B. bei I. Becker, R. Schüssler: Das Grundsicherungsniveau: Ergebnis der Verteilungsentwicklung und normativer Setzungen, Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 298, Düsseldorf 2014. Es wird nicht behauptet, dass das gesetzlich vorgegebene Niveau der Bedarfe hinreichend oder fair ist. Vgl. auch R. Schüssler: Sozialrechtliche Regelbedarfsleistungen – Kritik und Reformbedarf, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), H. 1, S. 63-67.

8 K. Bruckmeier et al: Mikroanalytische Untersuchungen zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Endbericht, Nürnberg 2013; Anteil der verdeckt Armen unter den Alleinstehenden zwischen 34% und 43%.

9 Vgl. K. Bruckmeier, J. Wiemers: A New Targeting – A New Take-up? Non-take-up of social assistance after social policy reforms, IAB Diskussionspapier, Nr. 10/2011, in den Schätzungen des Ausmaßes von Non-Take-Up sind die „dummies on family status (singles, single parents, families) ... insignificant in both (probit and IV probit) specifications“.

10 Vgl. OECD: What are Equivalence Scales?, OECD Project on Income Distribution and Poverty, www.oecd.org/social/inequality.htm.

11 Empfehlung zur Verwendung der sogenannten modifizierten OECD-Skala vgl. A. J. M. Hagenaars, K. de Vos, M. A. Zaidi: Poverty Statistics in the Late 1980s: Research Based on Micro-Data, Eurostat 1994.

Tabelle 1
Bedarfe der Grundsicherung für unterschiedliche Haushaltstypen

Dezember 2014

	Single-BG ^a	Alleinerziehenden-BG		Partner-BG		
		mit einem Kind	mit zwei Kindern	ohne Kind	mit einem Kind	mit zwei Kindern
Implizite Äquivalenzskala						
Netto-Bedarfe ^b in Euro pro Monat	702	1147	1476	1042	1481	1809
Relation der Netto-Bedarfe zum Bedarf der Single-BG = Summe der Äquivalenzziffern je BG	1,00	1,63	2,10	1,48	2,11	2,58
Äquivalenzziffern für einzelne Personen						
Erste erwachsene Person	1,00					
Zweite erwachsene Person				0,48		
Erstes Kind		0,63			0,63	
Zweites Kind			0,47			0,47
Modifizierte Äquivalenzskala						
Relation der Netto-Bedarfe zum Bedarf der Single-BG = Summe der Äquivalenzziffern je BG	1,00	1,30	1,60	1,50	1,80	2,10
Äquivalenzziffern für einzelne Personen						
Erste erwachsene Person	1,00					
Zweite erwachsene Person				0,50		
Erstes Kind		0,30			0,30	
Zweites Kind			0,30			0,30
Differenz zwischen impliziter und modifizierter Äquivalenzskala						
Relation der Netto-Bedarfe zum Bedarf der Single-BG = Summe der Äquivalenzziffern je BG	0	0,33	0,50	-0,02	0,31	0,48

^a BG = Bedarfsgemeinschaft. ^b Regelleistungen, Mehrbedarfe und anerkannte Kosten der Unterkunft und Heizung werden zum Bedarf zusammengefasst. Der Nettobedarf ergibt sich aus dem Gesamtbedarf abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge und der Einmalleistungen. Die Daten beziehen sich auf den Monat Dezember 2014. Für den vorliegenden Zweck wurde die Gliederung der Bedarfsgemeinschafts-Typen erweitert. Die Daten beziehen sich nur auf Empfänger von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II. Sie stehen hier stellvertretend auch für die Empfänger aus anderen Rechtskreisen, wie z.B. dem SGB XII.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Bedarfe, Leistungen, Einkommen, Nürnberg, Dezember 2014; eigene Berechnungen.

Der Bemessung der Grundsicherungsleistungen liegen bezüglich des Regelbedarfes mit den Regelbedarfsstufen ebenfalls explizite Äquivalenzziffern zugrunde, maßgeblich ist jedoch der Gesamtbedarf, der auch die Kosten der Unterkunft und die Mehrbedarfe mit umfasst. Die impliziten Äquivalenzziffern im deutschen Sozialrecht werden im Folgenden grob ermittelt, indem die Bedarfe der Grundsicherung für unterschiedliche Haushaltstypen miteinander verglichen werden (vgl. Tabelle 1).¹² Wie die Tabelle deutlich zeigt, wird der einer Bedarfsgemeinschaft zu-

sätzlich für ein Kind entstehende Bedarf in den deutschen Grundsicherungsleistungen mit dem 0,63-fachen eines Erwachsenen für das erste Kind und dem 0,47-fachen eines Erwachsenen für das zweite Kind deutlich höher eingeschätzt als nach den Maßstäben der modifizierten OECD-Skala.¹³ Dort wird sein zusätzlicher Bedarf nur mit dem 0,3-fachen des ersten Erwachsenen bewertet. Bei den Verhältnissen zwischen Erwachsenen gehen beide Ansätze von einem annähernd ähnlichen Wert aus: 0,5 gemäß der neuen OECD-Skala und 0,48 gemäß impliziter

¹² Bei einer empirischen Untersuchung wäre die Ermittlung der impliziten Äquivalenzziffern auf breiterer Basis zu wiederholen, etwa indem die Durchschnitte sich auf ein Jahr und nicht auf einen Monat beziehen.

¹³ Entsprechend der OECD-Abgrenzung der Bedarfsgemeinschafts-Typen ist das Alter und die Zahl der Kinder kein Unterscheidungskriterium.

Leistungsbemessung der deutschen Grundsicherungsleistungen.¹⁴

Für die Fragestellung sind die unterschiedlichen Äquivalenzziffern interessant, weil diese bei der Berechnung der Zahl der Armutsgefährdeten zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Grundsätzlich besteht der Zusammenhang: Je höher die Äquivalenzziffern für die weiteren Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft (neben der ersten Person) sind, desto höher ist der Divisor, durch den das gemeinsame Nettoeinkommen bei der Berechnung des äquivalenzbereinigten Einkommens geteilt wird, desto niedriger ist in der Folge – außer für die Single-Bedarfsgemeinschaften (BG), deren äquivalenzbereinigtes Einkommen sich nicht ändert – das individuelle äquivalenzbereinigte Einkommen. Das führt dazu, dass (bei gleicher Population) der Median-Wert der individuellen äquivalenzbereinigten Einkommen und entsprechend auch die Armutsgefährdungsschwelle (60% des Medians) absolut kleiner werden.

Ob – im Vergleich zwischen verschiedenen Äquivalenzskalen – der Anteil der armutsgefährdeten Population sinkt oder steigt, hängt einerseits davon ab, welche Personengewichte die jeweilige Skala den durch sie definierten Teilen der Population zuordnet, und andererseits von den Anteilen der entsprechenden Teil-Populationen an der Bevölkerung, und zwar im Wesentlichen im unteren Teil der Verteilung der äquivalenzbereinigten Nettoeinkommen, und dort speziell in dem Bereich um die Armutsgefährdungsschwelle.

In diesem Bereich finden je nach Ausgestaltung der Skalen beim Übergang von einer zur anderen Skala Aufstiege oder Abstiege von Personen über oder unter die jeweilige Armutsschwelle statt. Wenn die Zahl der Aufstiege dominiert, sinkt die Armutsquote, bei häufigeren Abstiegen steigt sie. Im vorliegenden Fall mit annähernd gleichen Äquivalenzziffern für die zweite erwachsene Person und deutlich höheren nationalen Äquivalenzziffern für Kinder werden bei einer Vergleichsrechnung mit einem Übergang von der modifizierten OECD-Skala zu den nationalen Äquivalenzziffern die Single-Bedarfsgemeinschaften und die Paar-Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder tendenziell aufsteigen, während die Bedarfsgemeinschaften mit Kindern bei gleichem Nettoeinkommen und höheren Äquivalenzziffern (Bedarfen) tendenziell ärmer werden und absteigen.

¹⁴ Zur Angemessenheit der im Regelbedarfsermittlungsgesetz für die Regelbedarfe vorgegebenen Stufen vgl. C. Dudel, M. Garbuszus, N. Ott, M. Werding: Überprüfung der Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der EVS 2008, Ruhr-Universität Bochum, Bd. 5, 2013.

Würden also bei der Berechnung der Armutsgefährdung gemäß den Laeken-Indikatoren statt der Äquivalenzziffern der neuen OECD-Skala die impliziten Äquivalenzziffern der deutschen Grundsicherungsleistungen verwendet, dann wäre – bei gegebener Zusammensetzung der Bevölkerung – der Anteil der Armutsgefährdeten möglicherweise noch höher als er ohnehin ist; der Abstand zwischen den beiden Personenzahlen – Grundsicherungsempfänger und Armutsgefährdete – wäre noch größer als bisher. Über die Richtung und das Ausmaß der Veränderung der Zahl der Armutsgefährdeten kann angesichts dieses subtilen Zusammenhanges nur eine empirische Untersuchung Auskunft geben.¹⁵ Der Effekt wird voraussichtlich zahlenmäßig nicht stark ausfallen. Er legt jedoch die Grundlage für die Quantifizierung des folgenden Einflussfaktors.

Lage der Armuts(-gefährdungs-)schwelle

Bei den Laeken-Indikatoren wird der Schwellenwert für die Armutsgefährdung als absoluter Betrag auf den Wert von 60% des Medians der personenbezogenen äquivalenzbereinigten Haushaltsnettoeinkommen gesetzt. Ein gleichbedeutender Wert lässt sich auch für das deutsche Grundsicherungssystem bestimmen. Dazu müssen in der Berechnungsweise der Laeken-Indikatoren die Äquivalenzziffern der modifizierten OECD-Skala durch die impliziten Äquivalenzziffern des deutschen Grundsicherungssystems ersetzt werden.

Daraus ergibt sich zunächst ein anderer Median-Wert der personenbezogenen äquivalenzbereinigten Nettoeinkommen für alle Haushalte. Es gibt dann zwei Arten von „Armen“, die Empfänger von Grundsicherungsleistungen und die Armutsgefährdeten (mit einem äquivalenzbereinigten Nettoeinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle von 60% des Gesamt-Medians). Für beide Gruppen ergibt sich weiterhin ein – jetzt auf sie bezogener – Median-Wert. Für die Gruppe der Armutsgefährdeten ist das Verhältnis zwischen ihrem Median und der Armutsgefährdungsschwelle als prozentuale „Armutslücke“ bekannt. Für die Gruppe der Empfänger von Grundsicherungsleistungen ergibt sich eine der Armutsgefährdungsschwelle

¹⁵ Bei A. J. M. Hagenaars, K. de Vos, M. A. Zaidi, a.a.O.; führt der Übergang von der modifizierten zur originalen (alten) OECD-Skala in allen zwölf untersuchten Ländern zu einem Anstieg der personenbezogenen Armutsquoten. Bei C. Funke, R. Schüssler, a.a.O.; führt derselbe Vergleich bei elf Ländern zu einer verminderten und bei 15 zu einer erhöhten Quote (Tabelle 3.5-3). Bei J. Faik: Äquivalenzskalen. Theoretische Erörterung, empirische Herleitung und verteilungsbezogene Anwendung für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1995; führt die feinstufige Variation der Äquivalenzskalen in Abhängigkeit von der Haushaltgröße (nicht vom Alter der Personen) zu einem schwach ausgeprägten u-förmigen Verlauf der Armutsquote.

verwandte Größe, wenn ihr Median hilfsweise mit dem Kehrwert der Armutslücke multipliziert wird.

Das als Prozentsatz ausgedrückte Verhältnis zwischen diesem „erhöhten“ Grundsicherungs-Median und dem Gesamt-Median ist das Äquivalent zu dem 60%-Wert der Laeken-Indikatoren. Wo der Prozentsatz und der entsprechende Betrag liegen, ist eine empirische Frage. Ebenso ist es eine empirische Frage, wie stark die personenbezogenen äquivalenzbereinigten Nettoeinkommen (der Netto-Bedarf)¹⁶ der Empfänger von Grundsicherungsleistungen um ihren Median streuen und wie breit demnach das Band der Armutgefährdung in dieser Rechnung gegenüber der scharf gezogenen Grenze in der Berechnungsweise der Laeken-Indikatoren ausfällt. Das Ausmaß der Streuung hängt vermutlich im Wesentlichen von den Kosten der Unterkunft ab, bei denen die Bedarfe nicht pauschaliert sind, sondern in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt werden, soweit diese angemessen sind.

Es kann vermutet werden, dass die so ermittelte implizite Armutsschwelle des deutschen Grundsicherungssystems niedriger liegt als nach dem (exogen vorgegebenen) Maßstab der Laeken-Indikatoren (also z.B. bei 55% des mit den nationalen Äquivalenzziffern berechneten Median statt bei 60%). Grund für die Vermutung ist die explizite Orientierung ihres Niveaus bei der Bemessung der Regelsätze am unteren und nicht am mittleren Bereich der Verteilung der Nettoeinkommen von Einpersonenhaushalten. Eine niedrigere Armutsschwelle ist für sich genommen gleichbedeutend mit einer geringeren Zahl von Armutgefährdeten. Eine Berechnung der Armutsschwelle nach dem hier skizzierten Verfahren würde mithin die Zahl der armutgefährdeten Personen gegenüber dem Standardverfahren vermutlich reduzieren und damit die beiden Personenzahlen einander annähern.

Vermögensverzehr

In den deutschen Grundsicherungssystemen ist bei dem Haushalt vorhandenes Vermögen zunächst bis auf Schonbeträge zu verzehren. Es kann also vorkommen, dass ein Haushalt mit seinen laufenden Einkommen so arm ist, dass er in der Berechnungsweise der Laeken-Indikatoren unter der Armutgefährdungsschwelle liegt, während er andererseits wegen seines Vermögens im Sinne des deutschen Grundsicherungssystems als nicht bedürftig gilt und keine Leistungen bezieht. Auch diese Fälle erklären einen Teil des Unterschieds zwischen den bei-

den Personenzahlen, den Empfängern von Grundsicherungsleistungen einerseits und den Armutgefährdeten andererseits.

Nicht als armutgefährdet geltende Leistungsbezieher

Einige Daten weisen darauf hin, dass es möglicherweise nicht nur einzelne, sondern eine namhafte Zahl von Haushalten/Personen gibt, die mit ihren Bedarfen über der Armutgefährdungsschwelle entsprechend den Laeken-Indikatoren liegen. Das gilt wohl insbesondere für die Alleinerziehenden, bei denen nach zwei Datenquellen die Summe der ihnen zustehenden Bedarfe sogar im Durchschnitt etwas höher ist als es der Qualifizierung als armutgefährdet im Sinne der Laeken-Indikatoren entspricht.¹⁷

Mit anderen Worten ist nach diesen Daten in der Zahl der Leistungsbezieher eine unbestimmte, aber nicht unerhebliche Zahl von Personen (vorwiegend Alleinerziehende und Kinder) enthalten,¹⁸ die nicht als armutgefährdet bezeichnet werden. Nach anderen Daten¹⁹ liegt die Armutgefährdungsgrenze für alle Haushalts-/Familientypen über dem (durchschnittlichen) Grundsicherungsniveau, so dass es sich allenfalls um Einzelfälle mit höheren Grundsicherungsniveau handeln kann. Um eine Vergleichbarkeit der beiden Zahlen – Leistungsbezieher und Armutgefährdete – herzustellen, ist die Zahl der Leistungsbezieher entsprechend zu vermindern oder die Zahl der Armutgefährdeten zu erhöhen.

Asylbewerber und Leistungsbezieher in Einrichtungen

Zu den Beziehern von Grundsicherungsleistungen gehören im Wesentlichen die Empfänger nach dem SGB II, also die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Alter zwischen 15 und 65 Jahren mit den anderen Mitgliedern ihrer Bedarfsgemeinschaft (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld). Hinzu kommen die Leistungsbezieher nach dem SGB XII, im Wesentlichen die Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die Bezieher von lau-

¹⁶ Nicht auf die Grundsicherungsleistung angerechnete Einkommen der Leistungsempfänger bleiben hier unberücksichtigt.

¹⁷ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen, IAB-Stellungnahme 2/2015, Tabelle 1; sowie Autorengemeinschaft: Integrierte Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung, Abschlussbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Dezember 2007, Tabelle 8.

¹⁸ Wenn der Durchschnitt der Bedarfe über der Armutsschwelle liegt, wird es sich um etwa die Hälfte der betreffenden Personen handeln. Genauere Schätzungen sind mit den vorliegenden Zahlen nicht möglich.

¹⁹ I. Becker, a.a.O., dort Tabelle 2.

fender Hilfe zum Lebensunterhalt sowie die Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Bei den zu Beginn genannten Personenzahlen handelt es sich um Ergebnisse einer Statistik, die auf einem administrativen Prozess beruht, nämlich den bewilligten Leistungen. Ganz anders geartet ist dagegen die Datenquelle der Erhebungen EU-SILC oder EVS. Bei ihnen handelt es sich um stichprobenweise Befragungsergebnisse von privaten Haushalten auf freiwilliger Grundlage. Dabei ist insbesondere wichtig, dass die prozessproduzierten Daten auch Leistungsbezieher einschließen, die nicht in privaten Haushalten leben, sondern in Einrichtungen oder die als Asylbewerber gelten. Sie sind grundsätzlich – mit einem gewissen Graubereich – nicht in den Erhebungsbereich der Statistiken einbezogen, die sich auf private Haushalte richten. Dabei handelt es sich 2013 zusammengefasst um rund 430 000 Personen (225 000 Asylbewerber und 205 000 Bezieher der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Einrichtungen; die Bezieher von Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt in Einrichtungen sind von vornherein nicht einbezogen), um die sich die Zahl der Empfänger von Grundsicherungsleistungen vermindert, um sie mit den auf private Haushalte bezogenen Daten der Armutsgefährdeten vergleichbar zu machen.

Zusammenfassung

Auf der Grundlage einer einheitlichen Datenbasis wie z.B. der EU-SILC-Erhebung oder der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe lässt sich der Übergang von der einen zur anderen Personenzahl weitgehend nachvollziehen. Ausgehend von der amtlichen Zahl der Empfänger von Grundsicherungsleistungen wird sich deren Zahl

- durch die nicht in den Daten von EU-SILC bzw. der EVS nachgewiesenen Leistungsbezieher in Einrichtungen und um die Asylbewerber vermindern;
- um die Personen mit nicht armutsgefährdenden nationalen Bedarfen vermindern;
- der in den Daten nachgewiesenen Leistungsbezieher durch Einbeziehung der verdeckten Armut erhöhen;
- bei Verwendung der Äquivalenzziffern der neuen OECD-Skala vermindern oder erhöhen;
- durch Einbeziehung der Einkommensarmen, aber Vermögensreichen erhöhen;

- durch Verwendung der Armutsgefährdungsschwelle gemäß Laeken-Indikatoren von 60% des Medians erhöhen.

Umgekehrt wird sich ausgehend von den (in den Daten nachgewiesenen) armutsgefährdeten Personen deren Zahl

- erhöhen, wenn die Einkommensarmen, aber Vermögensreichen hinzugenommen werden;
- erhöhen, wenn die Personen mit nicht armutsgefährdenden Bedarfen berücksichtigt werden;
- erhöhen oder vermindern, wenn die Äquivalenzziffern verwendet werden, die dem deutschen Grundsicherungssystem implizit sind;
- vermindern, wenn die Armutsschwelle des deutschen Grundsicherungssystems angewendet wird;
- vermindern, wenn die Personen in verdeckter Armut ausgeschlossen werden;
- durch die nicht in den Daten nachgewiesenen Bezieher in Einrichtungen und die Asylbewerber erhöhen.

Bei einem Forschungsvorhaben, in dem die vorgeschlagenen Alternativrechnungen durchgeführt werden, wird sich sicherlich eine Relativierung der hier nur allgemein getroffenen Aussagen ergeben, und vielleicht werden Punkte deutlich, die bei einem Vergleich zusätzlich zu berücksichtigen sind. Insbesondere ist dabei davon auszugehen, dass in Erhebungsdaten wie den EU-SILC oder der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe die Zahl der Bezieher von Grundsicherungsleistungen auch unter Berücksichtigung der oben genannten Umstände nicht mit dem Ergebnis der Administrativdaten der Leistungsverwaltung übereinstimmen werden. Das ist dem Stichprobencharakter der genannten Erhebungen geschuldet und trifft auch auf die nur näherungsweise Übereinstimmung mit anderen bekannten Teilpopulationen zu, wie etwa die Zahl der Arbeitslosen oder die Zahl der gesetzlich Krankenversicherten. Im Wesentlichen sollten die genannten Aspekte die Unterschiede erklären können.

Für die politische Diskussion über das Ausmaß der Armut in Deutschland und angemessene Wege zur Armuts-Behhebung wäre es nützlich, wenn die inhaltlichen und konzeptionellen Unterschiede zwischen der Armutsgefährdung und der behobenen Armut deutlicher und die Begriffe damit schärfer würden. Die beiden Indikatoren sollten nicht wie bisher unverbunden nebeneinander stehen, sondern vergleichbar gemacht werden. Dafür sollte ins-

besondere der Laeken-Indikator der von Armut bedrohten Bevölkerung mittels der nationalen Äquivalenzziffern berechnet werden. Das ergibt ein aus nationaler Sicht realistischeres Bild des Umfangs der armutsbedrohten Population, wobei nicht gesagt ist, dass die nationalen impliziten Äquivalenzziffern richtiger sind als die gemäß europäischen Vorgaben verwendete neue OECD-Skala. In diesem Zusammenhang können die Äquivalenzziffern stärker auf die nationalen Differenzierungen zugeschnitten werden (z.B. Differenzierung der Kinder nach dem Alter).

Für EU-weite Vergleiche und die Steuerung der EU-Politik gegen Armut ist dagegen ein einheitliches, harmonisiertes Berechnungssystem notwendig. Dem dienen die Laeken-Indikatoren. Für nationale Zwecke und insbesondere zur Beurteilung der Zielerreichung der nationalen Politik sind dagegen die nationalen Äquivalenzziffern angemessen. Damit würde zugleich eine nationale Armutsschwelle definiert werden, die auf nationalen Bewertungen der Bedarfe und der Zusatzbedarfe für einzelne Personengruppen der Empfänger von Grundsicherungsleistungen aufbaut. Sie trägt in sich die folgende Aussage: Niemand soll – von gesetzlich begründeten Einzelfällen abgesehen – über ein äquivalenzbereinigtes Nettoeinkommen verfügen, das niedriger ist als das durch die Armutsschwelle definierte.

Für Personen mit geringerem äquivalenzbereinigtem Nettoeinkommen wird die Differenz durch Leistungen der Grundsicherung aufgefüllt. Dabei ist vorausgesetzt, dass sich bei Betrachtung der Verteilung der äquivalenzbereinigten Nettoeinkommen tatsächlich viele Personen dicht um den Wert der Armutsschwelle gruppieren, und sich nur verhältnismäßig wenige darunter (etwa mit extrem niedrigen Kosten der Unterkunft) oder darüber befinden. Bei zu großer Streuung um die Grundsicherungsschwelle verliert diese ihre Aussagekraft.

Es könnte ein Ziel der Politik sein, nicht nur die Zahl der Leistungsbezieher durch verstärkte Integration in Arbeit zu vermindern, wie dies bisher im Rahmen des SGB II

der Fall ist, sondern auch die nationale Armutsschwelle – die Grundsicherungsschwelle – anzuheben, um damit den Menschen, die in miserablen Verhältnissen zurecht kommen müssen, das Leben zu erleichtern. Das gilt insbesondere für Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit. Leistungsverbesserungen der nationalen Grundsicherung würden sich in einem absoluten Anstieg der (nationalen) Armutsschwelle niederschlagen. Wenn gleichzeitig die Zahl der Leistungsempfänger zunimmt, ist deutlicher, dass die Zunahme jedenfalls teilweise auf eine verbesserte Förderung zurückzuführen ist. Gegenwärtig besteht für die Politik das Dilemma, dass eine Verbesserung der Grundsicherungsleistungen tendenziell zu mehr Empfängern dieser Leistungen führt, damit die an diesem Maßstab gemessene Armut zunimmt und eher ein Versagen als einen Erfolg der Politik signalisiert.²⁰

Auch die nach wie vor sehr hohe Zahl der verdeckt Armen würde stärker in den Vordergrund rücken. Bisher ist sehr wenig über die tatsächlichen Umstände und Motive dieser doch großen Gruppe bekannt. Jüngste Untersuchungen legen die Vermutung nahe, dass es sich weniger um Unkenntnis und Scham handelt als vielmehr um das gezielte Vermeiden der Betroffenen eines Übergangs (Abrutschens) in das Grundsicherungssystem mit den mit ihm verbundenen Zumutungen (Sanktionen).²¹ Sollte dies zutreffen, würde das für die Ausgestaltung eines geschmeidigeren Übergangs zwischen Grundsicherung und Selbsthilfe sprechen. In diesem Zusammenhang wären beispielsweise das Hin und Her zwischen Wohngeld und Kosten der Unterkunft im Rahmen der Grundsicherung, die vollständige Anrechnung der Altersrenten und die Ausgestaltung des Kinderzuschlags zu thematisieren.²²

20 Vgl. dazu G. Cremer: Die tief zerklüftete Republik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.4.2015.

21 Vgl. K. Bruckmeier, J. Wiemers, a.a.O.

22 Vgl. etwa J. Kirchner, H. Cischinsky, M. Rodenfels: Transferleistungen zur Sicherung angemessenen Wohnens, in: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR), 60. Jg. (2014), H. 4, S. 379-412.

Title: *Why Are There Many More People at Risk of Poverty Than Recipients of Basic Social Benefits in Germany?*

Abstract: *Poverty is a broad term. The criteria that define poverty are a contentious issue. Just over nine per cent of the population in Germany receives basic social benefits; however, according to the Laeken indicators used across Europe, over 20 per cent of the population are at risk of poverty. A glance at the different methods of calculation explains this large discrepancy. It is recommended that the implicit equivalence figures from the national basic social system be included in calculations to determine the number of people at risk of poverty, and to use this figure for managing poverty reduction policies.*

JEL Classification: I30, I31, I38