

# Kritik am Konzept relativer Armut – berechtigt oder irreführend?

Das Konzept relativer Einkommensarmut steht in der Kritik. Ein grundsätzlicher Einwand richtet sich gegen die Abstraktion vom Wohlstandsniveau. Diese hat zur Folge, dass beispielsweise bei einer Verdoppelung der realen Einkommen aller Bundesbürger der Prozentsatz der Armen konstant bleibt. Andere Einwendungen beziehen sich auf die Eindimensionalität der Indikatoren. Damit werde der Vielzahl von Faktoren – insbesondere persönliche Potenziale, Vermögen, Infrastruktur –, von denen Armut bzw. Teilhabe abhängt, nicht entsprochen. Mit dem vorliegenden Beitrag wird geprüft, inwieweit die Argumentationsmuster normativ oder methodisch fundiert sind, ob sie ausgewogen oder einseitig ausgerichtet sind und ob kritische Aspekte ausgeblendet werden.

IRENE BECKER

## 1. Vorbemerkungen zu statistischen Messkonzepten

Die EU-weit vereinbarten Indikatoren zur Erfassung relativer Armut werden neuerdings zunehmend kritisiert. Um die dabei angeführten Argumente systematisch auf ihre Stichhaltigkeit überprüfen zu können, werden zunächst einige grundsätzliche Überlegungen vorangestellt. Diese allgemeine Erörterung der Aufgaben und Reichweite statistischer Messkonzepte dient als Basis für die Einordnung der speziellen Aspekte, die gegen Indikatoren der relativen Armut eingewendet werden.

Statistische Messkonzepte der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften werden nicht abstrakt, sondern zur Bearbeitung konkreter Fragestellungen in einem historischen und räumlichen Kontext entwickelt. Damit ist auch vorgegeben, was sie leisten können, wie sie zu interpretieren und welche Vergleiche sinnvoll sind. Ihre Aussagekraft ist also nicht losgelöst vom Untersuchungsziel zu bewerten. Dies gilt nicht nur für komplexe Messansätze, sondern auch für so gängige Indikatoren wie beispielsweise das Durchschnittseinkommen: Inhaltlich geht es dabei um das gesamtgesellschaftliche Wohlstandsniveau in einer arbeitsteiligen Geldwirtschaft bzw. um dessen Entwicklung (Untersuchungsziel). Für diese Ausgangsfrage wird das Einkommensaggregat durch die Bevölkerungszahl dividiert (Messkonzept), wobei selbst dieser einfache Ansatz kontextual ist; denn er ist für ein Entwick-

lungsland mit verbreiteter informeller Ökonomie (Eigenproduktion) und Tauschwirtschaft weniger aussagekräftig, sodass entsprechende Indikatoren von Gesellschaften mit unterschiedlichen Standards nicht vergleichbar sind. Schließlich erfordert die Umsetzung des Messkonzepts in Indikatoren konkrete Definitionen und häufig strittige Operationalisierungen – verbunden mit unvermeidbaren Vereinfachungen. So ist für die Berechnung eines Durchschnittseinkommens zu entscheiden, ob das Bruttoinlandsprodukt (BIP), das Volkseinkommen,<sup>1</sup> das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte – eine Nettogröße – oder ein sonstiges Einkommensaggregat heranzuziehen ist. Wie bei der grundlegenden Festlegung des Messkonzepts ist auch bei der Konkretisierung eines Indikators die jeweilige Fragestellung leitend. Dennoch verbleiben meist verschiedene Möglichkeiten der Operationalisierung, sodass die Einbeziehung mehrerer Indikatoren sinnvoll ist, um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten. So kann dem „Mangel“ der begrenzten Aussagekraft, der jeder einzelnen statistischen Kennziffer anhaftet, begegnet werden.

Messkonzepte und Indikatoren eignen sich also nicht für alle Fragestellungen gleichermaßen. Vielmehr werden sie problembezogen entwickelt, sind in zeit- und raumbezoge-

<sup>1</sup> Im Unterschied zum Volkseinkommen (Brutto-Aggregat aus Arbeitnehmerentgelten, Unternehmens- und Vermögenseinkommen) umfasst das Bruttoinlandsprodukt auch die Produktionssteuern.

ne Fragestellungen und methodische Entscheidungen eingebettet und entsprechend zu interpretieren. Dies ist in der Armutsforschung umso mehr im Auge zu behalten, als die Thematik komplex ist. Im Folgenden werden zunächst das Konzept der relativen Einkommensarmut vor dem Hintergrund wohlfahrtstheoretischer Ansätze vorgestellt und anschließend grundsätzliche und spezifische Einwendungen gegen die darauf basierende Armutsmessung erörtert.

## 2. Armutsmessung in Deutschland und Europa

### 2.1 Wohlfahrtstheoretische Grundlagen

Die vielfältigen Ansätze im breiten Spektrum der Armutsforschung fußen auf unterschiedlichen wohlfahrtstheoretischen Entwürfen. Hier stehen Theorien der Wohlfahrtsproduktion, die auf das Zusammenwirken einzelner Sektoren bei der Umwandlung von Ressourcen in individuelle Wohlfahrt fokussiert sind (Zapf 1983; Glatzer/Zapf 1984), neben Konzepten zur Spezifizierung dessen, was Wohlfahrt ausmacht – Lebensqualität (Noll 2000), Lebensstandard (Andreß 2008), Verwirklichungschancen („capabilities“; Sen 1999) und Teilhabe (Bartelheimer/Kädtler 2012). Insbesondere mit den Chancen- und Teilhabekonzepten wird Wohlfahrt nicht auf die Verfügbarkeit von Gütern und Dienstleistungen reduziert, sondern als vielschichtiges Modell einschließlich immaterieller Dimensionen – z. B. Gesundheit, Bildung, Erwerbsteilhabe – verstanden, wobei die Bedeutung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen und individueller Potenziale betont wird.

Vor dem Hintergrund der verschiedenen wohlfahrtstheoretischen Grundlagen stellt sich auf der konzeptionellen Ebene die Frage, wie Wohlstand und Teilhabe(möglichkeiten) und der Gegenpol der Armut empirisch erfasst werden können

- (a) mit Einkommens- oder eher mit Konsumgrößen, mit einer Kombination von Einkommens- und Vermögenslage,
- (b) mit der Verfügbarkeit langlebiger Güter, mit der Möglichkeit, sich bestimmte Dinge leisten zu können (Lebensstandard-, Deprivationsansatz),
- (c) mit subjektiven Empfindungen (Zufriedenheiten, Sorgen, Ängste) oder aber
- (d) mit ganz anderen Konzepten (gesundheits- und bildungsbedingte individuelle Potenziale)?

Nach Klärung dieser Grundsatzfragen ergeben sich wiederum vielfältige Optionen auf der Indikatorebene, insbesondere hinsichtlich

- (a) der Einkommens-, Ausgaben- und Vermögensbegriffe und ihrer Umrechnung in vergleichbare Werte für verschiedene Haushaltstypen (Frage nach einer adäquaten Äquivalenzskala)<sup>2</sup>,

- (b) der Items bzw.
- (c und d) der (subjektiven) Kategorien.

Und schließlich ist zu entscheiden, wie mikroanalytische Zuweisungen zu einer Maßzahl aggregiert werden.

### 2.2 Relative Einkommensarmut – approximative Erfassung ausgrenzender Mangellagen

Abgesehen von den allgemeinen konzeptionellen Aspekten der Wohlfahrtsforschung bedarf es zur Abgrenzung von Armut der Definition eines Minimums, das an physischen Überlebenschancen oder an einem teilnehmenden Leben in der Gesellschaft orientiert sein kann. Ersteres entspricht einer absoluten (physischen) Armuts Grenze und umfasst den Zugang zu Nahrungsmitteln, Bekleidung, Unterkunft und gesundheitlicher Versorgung nur in dem Maße, dass die körperliche Unversehrtheit gerade aufrechterhalten wird. Demgegenüber wird das weiter gefasste soziokulturelle Minimum – das an Kriterien des capability-Ansatzes und des Teilhabekonzepts anknüpft – als relative Armuts Grenze bezeichnet. Es ist an der Norm eines menschenwürdigen Daseins ausgerichtet, das die Möglichkeiten für ein Mindestmaß gesellschaftlicher Teilhabe voraussetzt. Die Konkretisierung einer Armuts Grenze für empirische Studien ist bei beiden Begriffen schwierig. Denn selbst das absolute Minimum ist zeit- und raumabhängig und normativ offen. Eine Bemessung erfordert nicht nur die Berücksichtigung klimatischer Verhältnisse, der Intensität körperlicher Arbeit und eventueller gesundheitlicher Beeinträchtigungen, sondern auch wertende Entscheidungen über zuzugestehendes Wohlbefinden und anzuerkennende Rechte auf Lebensperspektiven. Ist es hinreichend, dass Menschen satt und vor akuten Erkältungs- bzw. Erfrierungsgefahren geschützt sind, oder sollten sie sich abwechslungsreich nach eigenem Geschmack ernähren, im Winter nicht nur wärmende, vielmehr auch hautfreundliche Bekleidung und eine „wohlig“ Raumtemperatur wählen sowie Vorsorge für ein langes Leben in Gesundheit treffen können? Sollten auch Mobilitätskosten, besonderer Verschleiß der Bekleidung u. ä. im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit berücksichtigt werden, gegebenenfalls wie weit? Das sogenannte absolute Minimum ist also keineswegs einfach oder un- ►

- 2 Ein gegebenes Haushaltseinkommen ist je nach Zahl der davon zu versorgenden Personen mit mehr oder weniger Wohlstand verbunden. Deshalb hat sich in der empirischen Forschung eine Bedarfsgewichtung durchgesetzt: Jedem Haushaltsmitglied wird ein Äquivalenzgewicht zugeordnet, das teilweise Haushaltsgrößenersparnisse, teilweise Bedarfsunterschiede zwischen Erwachsenen und Kindern berücksichtigen soll; das Haushaltseinkommen wird durch die Summe der Bedarfsgewichte dividiert und so in „Single-Äquivalente“ umgerechnet. Dieses Konzept des Nettoäquivalenzeinkommens basiert allerdings auf der durchaus fragwürdigen Annahme der Wohlstandsgleichverteilung innerhalb von Haushalten. Zudem sind die gängigen Äquivalenzskalen umstritten.

strittig zu bestimmen und wird durch Möglichkeiten der Befriedigung von Grundbedürfnissen beim jeweiligen gesellschaftlichen Entwicklungsstand – z. B. im Gesundheitswesen, in der Energieversorgung, beim öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) – beeinflusst. Noch wesentlich mehr normative Setzungen fließen bei der Bestimmung einer relativen oder soziokulturellen Armuts-grenze ein. Sie umfasst neben dem physischen Existenzminimum auch die Deckung von Mobilitäts-, Bildungs-, Informations- und Kommunikationsbedarfen sowie Möglichkeiten der Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und der Nutzung von kulturellen und Freizeitangeboten. Das Minimum, das für ein teilnehmendes Leben erforderlich ist, ist entsprechend stärker als das physische Existenzminimum von gesellschaftlichen Entwicklungen und Standards sowie von der Infrastruktur abhängig und damit besonders relativ.

In weit entwickelten Staaten, in denen mit moderner Industrie- und Dienstleistungswirtschaft ein auskömmlicher Lebensstandard für die Bevölkerung möglich ist und Hungersnot und Obdachlosigkeit weitgehend überwunden sind, ist die Bezugnahme auf eine eng definierte physische Armuts-grenze für die Sozialberichterstattung von nur begrenzter Aussagekraft. Mit einem derartigen Ansatz kann zwar insbesondere das Problem der Wohnungslosigkeit und Wohnungsnotfälle erfasst werden. Als alleiniges Konzept ist es aber nicht hinreichend, für Deutschland bliebe damit das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums außer Acht. Letzteres umfasst nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 09.02.2010 die materiellen Mittel nicht nur für die physische Existenz, sondern für ein soziokulturelles Existenzminimum (1 BvL 1/09, Rn. 133 f.); „denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen“ (ebd., Rn. 135). Auch auf europäischer Ebene wird in der Armutsforschung auf das soziokulturelle Existenzminimum rekurriert, wie aus einem Beschluss des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaften von 1984 deutlich hervorgeht: Demnach sind diejenigen Personen als arm anzusehen, „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“ (zitiert nach Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1991, S. 4). Damit ergibt sich für die Forschung erstens ein klares Untersuchungsziel mit historisch-räumlichem Bezug – die Fragestellung ist auf EU-Mitgliedstaaten begrenzt, dementsprechend ist ein allgemeingültiges Messkonzept für die gesamte Welt nicht erforderlich (was ohnehin nicht vorstellbar ist). Zweitens verweist der zitierte Beschluss auf ein wesentliches Armutskriterium, nämlich auf Ausschluss bzw. soziale Ausgrenzung, sodass die Relativität von Armut implizit anerkannt ist.

Für die so umrissene Fragestellung wurden im Kontext der oben skizzierten wohlfahrtstheoretischen Ansätze (Abschnitt 2.1) mehrere Messkonzepte entwickelt,<sup>3</sup> dem Einkommen kommt aber nach wie vor eine zentrale Bedeutung zu. Dabei erfolgt der analytische Rückgriff auf den Ansatzpunkt der relativen Einkommensarmut keineswegs aus Ignoranz gegenüber der Vielschichtigkeit von Armut bzw. Teilhabe. Vielmehr wird von der Annahme ausgegangen, dass Einkommen zwar nicht von alleinigem, aber doch von entscheidendem Einfluss auf Teilhabemöglichkeiten in nahezu allen Lebensbereichen ist.<sup>4</sup> Diese These ist in geldwirtschaftlich organisierten Gesellschaften zulässig, sollte aber nicht den Blick auf weitere, eher direkte Messkonzepte (Gesundheit, Bildung, Wohnsituation, Konsum) und Rahmenbedingungen (Arbeitsmarktsituation, Infrastruktur, soziales Sicherungssystem) verstellen – was insbesondere bei internationalen Vergleichen wichtig ist. Wegen der weitreichenden Interdependenzen von Teilhabedimensionen und der Zusammenhänge zwischen materiellen Ressourcen einerseits und immateriellen Aspekten wie Gesundheit, Entwicklungs- und Bildungschancen andererseits<sup>5</sup> kann das Konzept der relativen Einkommensarmut aber nicht durch andere Konzepte ersetzt, sondern lediglich ergänzt werden.

Einkommen wird in der Armutsforschung also als indirekter Indikator für Teilhabemöglichkeiten verstanden, sodass zur Konkretisierung von Armut im Sinne von Ausgrenzung ein mittleres Einkommen sowie ein Abstand zu

3 Für einen Überblick vgl. z. B. Huster et al. (2012); Hauser (2012).

4 Neben dem Einkommen ist allerdings auch das Vermögen als materielle Basis von Teilhabe(möglichkeiten) und Verwirklichungschancen zu berücksichtigen. Eine entsprechende Modifizierung des Konzepts relativer Armut wurde von Becker (2016a, Abschnitt 5) umgesetzt.

5 Vgl. z. B. Robert Koch-Institut (2005); BMAS (2013, S. 383); ECCE (1999 zitiert nach Büchner/Spiess 2007, S. 21); Rauschenbach (2007).

6 Die Alternative, das gesetzliche soziokulturelle Existenzminimum zugrunde zu legen, ist insofern ungeeignet, als bei dessen Bemessung wechselnde Verfahren und normative

Setzungen des Gesetzgebers einfließen, sodass Zeitreihen keine vergleichbaren Ergebnisse zum Ausmaß von Armut, also keine Entwicklung wiedergeben. Abgesehen davon ist die derzeitige Ausrichtung des gesetzlichen Existenzminimums an den Lebensverhältnissen in einem untersten Einkommensbereich aus grundsätzlichen Erwägungen für eine relative Einkommensarmutsgrenze nicht adäquat. Denn der Abstand zu einem mittleren Lebensstandard der Gesellschaft, der je nach Verteilungsentwicklung zu- oder abnimmt oder konstant bleibt, liegt im Verborgenen, und Zirkelschlüsse – vom Lebensstandard im Niedrigeinkommensbereich auf ein Minimum, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht, – sind immanent. Zur Bemessung der Grundsicherungsleistungen in Deutschland vgl. z. B. Becker/Schüssler (2014); Becker (2015); dies. (2016c und 2016d).

diesem Referenzpunkt festzulegen sind.<sup>6</sup> Für diese definitionistischen Setzungen sind letztlich Plausibilitätsüberlegungen und normative Vorstellungen entscheidend, und dementsprechend fallen sie in verschiedenen Berichtssystemen und -phasen unterschiedlich aus. Zunächst wurden in der deutschen Armutsforschung sowie in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung die alte OECD-Skala zur Umrechnung von Haushaltsnettoeinkommen in personell zurechenbare Nettoäquivalenzeinkommen, der arithmetische Mittelwert als Referenzpunkt und die Hälfte davon als grenzwertiger Abstand zugrunde gelegt.<sup>7</sup> Mit Einführung der EU-weit vereinbarten Laeken-Indikatoren (Atkinson et al. 2002) wurde aber

- zur neuen (modifizierten) OECD-Skala übergegangen, mit der geringere Bedarfsgewichte für zweite und weitere Haushaltsmitglieder – also größere Haushaltsgrößenersparnisse – als nach der alten OECD-Skala unterstellt werden,<sup>8</sup>
- ein anderer Mittelwert – der Median<sup>9</sup> – als Referenz für den gesellschaftlichen Lebensstandard gewählt,
- der grenzwertige Abstand vom Referenzpunkt auf 40 % beim zentralen Indikator bzw. auf 60, 50 und 30 % bei ergänzenden Indikatoren gesetzt.

Die in der europäischen Forschung dominierende Grenze relativer Einkommensarmut – neuerdings meist als Armutsgefährdungsschwelle bezeichnet – entspricht also 60 % des Median der Nettoäquivalenzeinkommen unter den Annahmen der neuen OECD-Skala. Diese Schwelle liegt den zentralen Querschnittsindikatoren – das sind die Armuts(risiko)quote (Zahl der Personen unter der Armuts-grenze in Relation zur Gesamtgruppe), die relative Armuts-lücke (durchschnittlicher Abstand zur Armuts-grenze in Relation zur Armuts-grenze) und der Foster/Greer/Thorbecke (FGT)-Index (Kombination von Armutsquote und Armuts-lücke)<sup>10</sup> – wie auch Längsschnittindikatoren (Dauer von Armutsphasen, Zu- und Abgänge) zugrunde. Im Folgenden liegt der Fokus zwar meist auf der Armutsquote, da die Kritik auf diesen Indikator konzentriert ist; die Argumentationen gelten aber analog für alle Indikatoren, denen die relative Einkommensarmut zugrunde liegt.

### 3. Grundsätzliche Kritik – adäquate Perspektive?

Die in Diskussionen um Armut in Deutschland häufigsten Einwendungen richten sich gegen die Abstraktion der gängigen Indikatoren vom Wohlstandsniveau. Ähnlich wie bereits im dritten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung wird auch im vierten Bericht kritisch ausgeführt: „Für die ARQ [Armutsrisikoquote; d. Verf.] ergibt sich ein gleich hoher Wert, selbst wenn das Einkommen aller Personen um den gleichen Anteil steigt oder sich sogar vervielfacht. Das Wohlstandsniveau kann jedoch bei der Betrachtung von Aspekten der Armut nicht einfach ausgeblendet werden.“ (BMAS 2013, S. 330). Im Rahmen derartiger Kritik wird regelmäßig auf Armut in Entwicklungsländern, aber auch auf die Situation in den Nachkriegsjahren in Deutschland – als die Existenzgrundlagen weitgehend zerstört waren – verwiesen. Beispielsweise wird auch von wissenschaftlicher Seite ausgeführt: „Beamen Sie sich mal zurück in das Jahr 1948! Da ging es allen gleichermaßen dreckig, aber nach Ihrer Definition (nach der Definition der relativen Einkommensarmut; d. Verf.) war so gut wie niemand arm.“ (Krämer et al. 2015, o. S.) Es wird also mit rück- oder auswärts orientierten Vorstellungen über absolute Armut argumentiert und der Unterschied zum historisch-räumlichen Kontext des Konzepts der relativen Armut übersehen.<sup>11</sup>

Eine andere „Verpackung“ erhielt die Grundsatzkritik in einer Äußerung der derzeitigen Ministerin für Arbeit und Soziales, Andrea Nahles: Mit dem Fokus auf Berechnungen zur relativen Armut laufe die Politik und die Gesellschaft Gefahr, den Blick auf die wirklich Bedürftigen zu verlieren. „Es gibt zum Beispiel mehr illegale Einwanderer und sehr viel jüngere Erwerbsgeminderte, da haben wir es mit wirklicher Armut zu tun.“ (Süddeutsche Zeitung vom 27.03.2015) Bei dem ersten von Nahles genannten Beispiel handelt es sich um eine Gruppe, die wahrscheinlich zum großen Teil als absolut arm bezeichnet werden kann – der Einwand entspricht also dem üblichen Muster. Das Armutskonzept oder Kriterium, das der Nennung der zweiten Gruppe zugrun-

7 Vgl. die Ausführungen in Becker/Hauser (2003, S. 58f., 64f. sowie ebd., S. 175ff.) zu den Effekten alternativer Äquivalenzskalen auf die Ergebnisse der Verteilungs- und Armutsentwicklung.

8 Bedarfsgewichte der neuen (alten) OECD-Skala: 1 (1) für die erste Person, 0,5 (0,7) für weitere Personen ab 14 Jahren, 0,3 (0,5) für Kinder und Jugendliche unter 14 Jahren.

9 Die Hälfte der Bevölkerung hat ein geringeres Einkommen als das Medianeinkommen, die andere Hälfte liegt darüber (= Zentralwert).

10 Vgl. die Darstellung und Diskussion von Armutsindizes in Faik (1995, S. 315ff.).

11 Auch Cremer (2015) verweist darauf, „dass mit der Wohlstandsentwicklung in Deutschland auch die Kaufkraft des Medianeinkommens steigt. Damit steigt auch der Umfang dessen, was Menschen sich mit einem Einkommen auf der sogenannten Armutsrisikoschwelle kaufen können.“ Abgesehen von der impliziten Abwendung vom Konzept relativer Armut bzw. Bezugnahme auf einen absoluten Armutsbegriff greift die Argumentation zu kurz. Denn erstens ist es nicht zwingend, dass das Medianeinkommen entsprechend der allgemeinen Wohlstandssteigerung zunimmt – es kommt auf die Verteilungsentwicklung an. Und zweitens leben die von relativer Armut betroffenen Menschen nicht auf der Armuts-grenze, sondern unterhalb der Schwelle; ob ihre Kaufkraft mit dem Medianeinkommen steigt, ist ungewiss und hängt von der Entwicklung des Abstands zum Grenzwert ab (Armutsintensität).



de liegt, ist unklar, und es stellt sich die Frage, warum erwerbsgeminderte Personen unabhängig vom Haushaltskontext grundsätzlich arm sein sollten, nicht aber beispielsweise die im Niedriglohnsektor teilzeitbeschäftigten Alleinerziehenden und ihre Kinder. Ad hoc-Einstufungen ausgewählter Personengruppen als „wirklich“ arm können jedenfalls ein schlüssiges sozialwissenschaftliches Beobachtungskonzept nicht ersetzen und bergen zudem sozialen Sprengstoff, da die in relativer Armut lebenden Gruppen sich von der Politik vernachlässigt sehen und dies den „wirklich Armen“ anlasten. Die ohnehin bei sozialer Ausgrenzung bestehende Gefahr für die gesellschaftliche Stabilität und das demokratische System wird so verstärkt.

Letztlich liegen der skizzierten Grundsatzkritik keine methodischen Einwendungen zugrunde, sondern die generelle Ablehnung der Fragestellung, die auf den Ausschluss von einem teilnehmenden Leben in der Gesellschaft gerichtet ist und sich aus dem zitierten Beschluss des EG-Ministerrats von 1984 (vgl. Abschnitt 2.2) ergibt. Entsprechende „Streitigkeiten“ über die Relevanz aktueller gesellschaftlicher Probleme sind anderen Disziplinen eher fremd. Beispielsweise wird den neuerdings durchgeführten Messungen von Feinstaubbelastungen in Großstädten nicht entgegengehalten, dass die Belastung der Atemwege in China wesentlich größer ist bzw. in Deutschland für die „Trümmerfrauen“ in der Nachkriegszeit, für viele Arbeiterberufe während der Zeit des „Wirtschaftswunders“ und für die Gesamtbevölkerung vor Einführung von Katalysatoren für Dieselfahrzeuge erheblich stärker war.

Bei der grundsätzlichen Kritik wird aber nicht nur auf reale Verhältnisse zu anderen Zeiten bzw. in anderen Regionen verwiesen. Daneben werden fiktive Szenarien skizziert, mit denen das Konzept relativer Armut ad absurdum geführt werden soll – beispielsweise durch folgende Aussage: Der Prozentsatz der Armen „bleibt der gleiche, auch wenn sich das reale Einkommen aller Bundesbürger verdoppelt. Und wenn es allen schlechter geht, nimmt die so gemessene Armut unter Umständen sogar ab.“ (Krämer et al. 2015). Implizit wird auch hierbei an – nicht näher spezifizierte – Aspekte absoluter Armut angeknüpft und eher die Fragestellung als die Methode kritisiert. Das fiktionale Narrativ ist zudem insofern ohne gesellschaftlichen Bezug, als das Szenario der Einkommensverdoppelung ohne Verteilungsänderung völlig unrealistisch ist.<sup>12</sup> Sozialwissenschaftliche Messkonzepte und Indikatoren werden aber nicht für Gedankenspiele, sondern für konkrete Gesellschaften entwickelt, in denen Wirtschaftswachstum oder -schrumpfung mit prozentualen Raten, nicht mit Vervielfachungen, und mit Verteilungsänderungen erfolgen sowie mit Veränderungen gesellschaftlicher Standards, Anforderungen und ausgrenzendem Einkommensniveau einhergehen. So war der Weg zur sogenannten Wissensgesellschaft, der die Aufrechterhaltung eines hohen gesamtgesellschaftlichen Wohlstands in Deutschland und zeitweilig dessen Mehrung ermöglichte, begleitet von einer Zunahme digitaler Kenntnisse, entsprechender Ausstattungen (auch auf privater Ebene) und Anforderungen sowie von Mobilität,

ohne die eine eigenständige Existenzsicherung in Deutschland und Europa kaum noch möglich ist. Beide Entwicklungen bedingen sich gegenseitig und verliefen kontinuierlich, nicht etwa von heute auf morgen.

Statt konstruierter Szenarien sollten vielmehr faktische Entwicklungen und ergänzende Indikatoren bei der Interpretation von Maßzahlen zur relativen Einkommensarmut berücksichtigt werden:

- (1) Anders als die Argumentation mit einer Vervielfachung aller Individualeinkommen unterschwellig suggerieren könnte, verlief die Entwicklung der Armutsgrenze seit den 1970er Jahren sehr moderat. Von 1973 bis 1988 hat sie sich nominal zwar etwa verdoppelt, damit war aber ein realer Anstieg von nur 19 % innerhalb von 15 Jahren verbunden (Hauser/Becker 2001, S. 114); in der ersten Dekade nach der Jahrtausendwende ist die Armutsgrenze sogar real nahezu unverändert geblieben – die nominale Zunahme um 21 % zwischen 1999 und 2011<sup>13</sup> entspricht der Veränderung der Lebenshaltungskosten.
- (2) Wachstumseffekte bzw. der Einfluss von wirtschaftlichen Einbrüchen – z. B. während der Finanzmarktkrise 2008/2009 – können durch eine real fixierte Armutsgrenze kontrolliert werden.
- (3) Der Median ist von der Verteilungsentwicklung abhängig – damit beeinflusst Letztere auch die Armutsgrenze, was zumindest fragwürdig ist. Im Jahr 2000 lag der Median noch bei 90 % des arithmetischen Mittelwerts, 2011 bei nur noch 87 %, <sup>14</sup> weil die untere Hälfte der Einkommensverteilung hinter den gesamtgesellschaftlichen Zuwächsen zurückgeblieben ist. Beim schnellen Blick auf Veränderungen der Quote relativer Einkommensarmut nach dem gegenwärtig üblichen Verfahren bleiben derartige Zusammenhänge verborgen.
- (4) Mit der axiomatischen Messtheorie der Einkommensarmut (Faik 1995, S. 315) wurde die begrenzte Aussagekraft einzelner Indikatoren herausgearbeitet, die durch ergänzende Berechnungen und Darstellungen erweitert werden kann. Neben der Armutsquote als reiner „head count ratio“ sollte auch die relative Armutsücke bzw. -intensität beobachtet werden. Denn individuelle wie gesellschaftliche Konsequenzen von Armut sind umso gravierender, je weiter die Einkommen der Betroffenen hinter Mindeststandards der Lebensführung zurückbleiben. Für Deutschland zeigt sich beispielsweise für

12 Auch Eggen (2013, S. 308) vermisst einen Bezug der gängigen Kritik an Armutsgrenzen zu realen Einkommenssituationen.

13 Sozio-oekonomisches Panel, SOEP v29; Berechnungen der Autorin.

14 Ebd.

die Zeit von 1999 bis 2011 ein deutlicher Anstieg der Quote relativer Einkommensarmut – von ca. 10 auf fast 14 % – und zudem eine hohe, auf gut 22 % leicht gestiegene Armuts­lücke.<sup>15</sup> Im Durchschnitt liegt das Einkommen der Betroffenen also nicht nur geringfügig unter der Armuts­grenze. In der Gruppe der Personen in Arbeitslosen­haushalten ist die Armutsquote sogar von 36 % auf 64 % gestiegen, und die Armuts­lücke hat von 23 auf 28 % zugenommen.<sup>16</sup>

(5) Schließlich stehen die gängigen Indikatoren relativer Einkommensarmut wegen der impliziten Annahmen der verwendeten Äquivalenzskala unter entsprechendem Vorbehalt. Auch wenn die neue OECD-Skala im Rahmen international vergleichender Analysen eine akzeptable Basis sein mag, ist sie nicht zwangsläufig auch für vertiefende nationale Studien das beste Instrument. Besonderheiten von Preisstrukturen bzw. durchschnittlichen Warenkörben in Deutschland – beispielsweise infolge der Situation auf dem Wohnungsmarkt –, technologische Entwicklungen, Veränderungen gesellschaftlicher Standards und Konsumgewohnheiten könnten zu anderen Bedarfsgewichten für Kinder und Jugendliche und größeren oder kleineren Haushaltsgrößenersparnissen als nach der einfach konstruierten neuen OECD-Skala führen. Darüber hinaus wäre zu prüfen, ob ein einkommensabhängiges Skalensystem angemessener wäre als eine einheitliche Skala für die gesamte Bandbreite der Verteilung.

Die konkrete Umsetzung des Konzepts relativer Einkommensarmut in adäquate Indikatoren ist also keineswegs „sakrosankt“, vielmehr ist eine Weiterentwicklung der bisher wenig hinterfragten „Messlatte“ diskussionswürdig. Die häufigen pauschalen Einwendungen unter Aspekten absoluter Armut – deren Konkretisierung für Deutschland die Kritiker bisher schuldig geblieben sind – verstellen aber den Blick auf möglicherweise erforderliche Ergänzungen oder Korrekturen der derzeitigen Armutsmessung. Sie sind eher normativ als methodisch begründet.

Eng verbunden mit der Kritik am Konzept der relativen Einkommensarmut durch Verweis auf ein nebulöses Konzept absoluter Armut ist die These, dass mit gängigen Armutsindikatoren lediglich die Ungleichheit der Einkommensverteilung gemessen werde. Diese Sichtweise wird in der neueren Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung (BMAS 2013, S. 330) und pointiert von Krämer, Bauer und Gigerenzer vertreten: „Man sollte endlich zur Kenntnis nehmen, dass relative Armutsquoten nur ein (schlechtes) Maß für die Einkommensungleichheit darstellen und mit Armut im herkömmlichen Sinne nichts zu tun haben.“ (Krämer et al. 2015). Abgesehen von der im zweiten Halbsatz wieder immanen Verengung des Armutsbegriffs auf ein unspezifisches physisches Existenzminimum ist die Aussage zum einen nicht nachvollziehbar, da keinerlei Kriterien für „gute“ und „schlechte“ Ungleichheitsmaße genannt werden.<sup>17</sup> Zum anderen ist sie insofern irreführend, als Armut zwar eine Folge von Ungleichheit ist, aber umgekehrt (zu-

oder abnehmende) Ungleichheit nicht zwangsläufig mit (gleichgerichteten Entwicklungen von) Armut verbunden ist. Beispielsweise werden im Vierten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung für den Zeitraum von 2000 bis 2010 als Jahr mit der höchsten Einkommensungleichheit 2005, als Jahr mit der höchsten Quote relativer Einkommensarmut 2009 ausgewiesen (BMAS 2013, S. 325, 462). Der inhaltliche Unterschied zwischen Ungleichheit und Armut folgt aus den jeweiligen Blickwinkeln – einerseits auf das gesamte Spektrum der Verteilung, andererseits auf einen ausgegrenzten oder zumindest gefährdeten Teilbereich. Differenzierung muss keineswegs zulasten der untersten Segmente der Gesamtverteilung gehen, sodass Armutsindikatoren eine besondere Kategorie neben den Ungleichheitsindikatoren bilden.

## 4. Kritik an den Indikatoren – problemgerecht?

### 4.1 Armut versus Armutsrisiko

Neben grundsätzlichen Einwendungen gegen das Konzept relativer Einkommensarmut findet sich zunehmend konkrete Kritik an den gängigen Indikatoren. Da die mit einem geringen Einkommen verbundenen Teilhabemöglichkeiten von einer Vielzahl von weiteren Faktoren – z. B. von persönlichen Potenzialen, Vermögen, Infrastruktur, entgeltfreien Sachleistungen – abhängen, sei das Unterschreiten der relativen Einkommensarmutsgrenze kein hinreichender Indikator für soziale Ausgrenzung (BMAS 2013, S. 330). Auf Basis dieser Argumentation wurde der Armutsbegriff aus den meisten Berichtssystemen verdrängt und durch den Begriff des Armutsrisikos ersetzt. Auch wenn diese Sichtweise bei der Betrachtung von ►

15 Sozio-oekonomisches Panel, SOEP v29; Berechnungen der Autorin, vgl. Becker (2016a).

16 Ebd.

17 In der Literatur wurde eine Vielzahl von Verteilungsmaßen mit sehr unterschiedlichen Implikationen und Eigenschaften entwickelt (für einen knappen Überblick vgl. Becker/Hauser 2003, S. 61ff. und die dort zitierte Literatur). Die jeweiligen Spezifika sind bei der Interpretation von Ergebnissen zu berücksichtigen, führen aber nicht zu einer Einteilung in „gute“ und „schlechte“ Indikatoren. Vielmehr werden Verteilungsmaße hinsichtlich mehrerer Axiome, also mit einem transparenten, allerdings nicht ganz wertneutralen Ansatz, charakterisiert (vgl. z. B. Faik 1995, S. 294ff.). Letztere umfassen beispielsweise das Postulat der Invarianz gegenüber einer multiplikativen Konstante; wenn die Armutsquote ein Ungleichheitsindikator wäre, wäre die viel kritisierte Abstraktion vom Wohlstandsniveau als positiv anzusehen.

Einzelfällen intuitiv einleuchtet, greift sie bei der Beurteilung eines statistischen Indikators zu kurz. Die kritisierte allgemeine Unschärfe des Grenzwerts und der darauf bezogenen Kennzahlen ist bei eindimensionalen Messungen unvermeidbar, sie geht allerdings in zwei Richtungen, womit die Effekte auf das Messergebnis sich tendenziell ausgleichen. Denn analog zu dem Einwand, dass gesellschaftliche Teilhabe trotz eines Einkommens unterhalb der Schwelle möglich sein kann – beispielsweise weil ausreichende Ersparnisse verfügbar sind, Ermäßigungen im Rahmen eines „Sozialtickets“ in Anspruch genommen werden können –, ist zu berücksichtigen, dass ein Einkommen oberhalb der Schwelle nicht in jedem Fall eine gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht. So kann bei Verschuldung die Zins- und Tilgungslast das für die Lebensführung verfügbare Einkommen unter die Armuts(risiko)grenze drücken und zu faktischer Armut führen; in ähnlicher Weise können besondere Lebenshaltungskosten bei Krankheit oder Behinderung (Zuzahlungen zu Medikamenten etc., kostenaufwändige Ernährung) dazu führen, dass von einem Einkommen oberhalb des Grenzwerts nur ein unter der Schwelle liegender Betrag für die „normalen“ Bedarfe verbleibt, ein Minimum sozialer Teilhabe also nicht erreicht wird.

Die Argumentation, die zur Abschwächung des Armutsbegriffs zum Begriff des Armutsrisikos geführt hat, ist also einseitig. Wegen der genannten Unschärfen bei der Messung relativer Einkommensarmut in beide Richtungen ist es zwar nicht möglich, Einzelpersonen als arm bzw. nicht arm genau zu identifizieren. Dies ist aber auch nicht der Sinn der statistischen Armutsberichterstattung, die eine Größenordnung des Ausmaßes und der Struktur relativer Armut erfassen soll unter der Annahme, dass sich Unschärfen nach oben und nach unten ungefähr ausgleichen. Unter diesen Aspekten erscheint die Verwendung des Begriffs der relativen Armut – kurz: Armut – durchaus vertretbar, sofern implizite Grenzen bei der Differenzierung nach Bevölkerungsgruppen beachtet werden. Generell verbieten sich Auswertungen nach Teilgruppen, bei denen einseitige Unschärfen anzunehmen sind. Beispielsweise wäre es nicht haltbar, die Quote relativer Einkommensarmut von Menschen mit Behinderungen nach dem einfachen Ansatz zu berechnen. Denn insofern die o. g. besonderen Lebenshaltungskosten anfallen und das Pflegegeld, das lediglich ein Aufwandsersatz ist, in die Einkommensberechnung einfließt, wird die materielle Situation der Betroffenen überzeichnet und die gruppenspezifische Armutsquote unterschätzt.

## 4.2 Regionale Unterschiede der Lebenshaltungskosten

Eine weitere konkrete Kritik an Indikatoren zu relativer Armut bzw. zum Armutsrisiko verweist auf regionale Preisunterschiede, die bei Bezugnahme auf eine deutschlandweite Einkommensarmutsgrenze ignoriert werden. Bei-

spielsweise könne man in München insbesondere wegen der dort besonders hohen Wohnkosten mit einem Einkommen knapp oberhalb der Armutsgrenze nicht überleben, in einer Kleinstadt in Mecklenburg-Vorpommern mit dem gleichen Betrag aber auskommen – die Armutsgrenze für München müsse also höher, die für die Kleinstadt niedriger als die im Durchschnitt über alle Regionen ermittelte Schwelle ausfallen. Dieser Einwand zielt weniger auf Indikatoren relativer Armut insgesamt, da auf dieser Ebene die Unschärfen sowohl zu Über- als auch zu Unterschätzungen von Armut in Einzelfällen führen, also in beide Richtungen gehen und sich tendenziell ausgleichen. Bei Berechnungen regionaler Armutsquoten wirken Unterschiede der Lebenshaltungskosten aber als begrenzender Faktor, sofern von einseitigen Unschärfen auszugehen ist. Entsprechende Prüfungen könnten durch eine gebietsabhängige Inflationierung bzw. Deflationierung der Einkommen erfolgen,<sup>18</sup> scheitern aber an der mangelhaften Datenlage. Das Statistische Bundesamt hat bisher keine regional differenzierten Preisindizes für Lebenshaltungskosten vorgelegt, selbst die nach der Wiedervereinigung zunächst erfolgte Differenzierung zwischen alten und neuen Bundesländern wurde nach 1999 aufgegeben. Denn die verfügbaren empirischen Grundlagen genügen den methodischen Anforderungen nicht. Es bedarf nämlich der Erfassung nicht nur regionaler Preisunterschiede, sondern auch der jeweiligen repräsentativen Warenkörbe für die Gewichtung der Preise von Gütergruppen (Wägungsschema). Auch Letztere variieren zwischen Regionen in Abhängigkeit der Bedarfsstrukturen und Einkommensniveaus. Beispielsweise ist in ländlichen Regionen von einer vergleichsweise großen Entfernung zwischen Wohnort und Arbeitsplatz auszugehen, sodass ceteris paribus die Preise für Mobilität mit einem größeren Gewicht in den Index der Lebenshaltungskosten eingehen müssten als in der Großstadt. Auch die Preise für Wohnraum wären mit regional unterschiedlichen Gewichten bei der Ermittlung differenzierter Preisindizes zu berücksichtigen. Denn wenn der Einkommensvorsprung einer Metropole gegenüber einer wirtschaftlich „schwächelnden“ Stadt – z. B. München versus Greifswald – größer ist als der Unterschied im Mietenniveau, könnte in der prosperierenden Stadt trotz der hohen Wohnkosten ihr Anteil am Gesamt-

18 Die Alternative, kleinräumige Armuts Grenzen auf der Basis nur der Einkommen der jeweiligen Region zugrunde zu legen, ist methodisch insofern kaum haltbar, als Wohlstandsunterschiede zwischen den Regionen völlig ausgeblendet wären – inwieweit das in Artikel 72 Grundgesetz formulierte Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland erfüllt wird, könnte nicht untersucht werden – und das Konzept der relativen Einkommensarmut teilweise nicht mehr sinnvoll anwendbar wäre. Vgl. dazu Der Paritätische Gesamtverband (2015, S. 3).

budget vergleichsweise gering sein.<sup>19</sup> Wenn aber der Wägungsanteil mit steigendem Preisniveau für Wohnraum sinkt, sind die Effekte auf regionale Preisindizes zumindest schwächer, gehen möglicherweise sogar in die entgegengesetzte Richtung als der alleinige Blick auf das Mieten-niveau suggeriert.

Die skizzierten Probleme sind bisher ungelöst, da es an differenzierten Wägungsschemata zur Berechnung regionaler Preisindizes fehlt und die vereinfachende Unterstellung eines bundeseinheitlichen repräsentativen Warenkorb<sup>20</sup> zu Verzerrungen in den Ergebnissen führt. Somit stehen Armutsquoten, -intensitäten und -dauern für Teilgebiete der Bundesrepublik unter entsprechenden Vorbehalten, die mit zunehmender Gliederungstiefe gewichtiger werden. Dennoch geben regionale Armutsindikatoren mit Bezug zu einer einheitlichen Schwelle (Der Paritätische Gesamtverband 2015) zumindest fundierte Anhaltspunkte zur Einschätzung struktureller Disparitäten in Deutschland. Die ermittelten Abweichungen sind wegen der vernachlässigten Kaufkraftunterschiede zwar tendenziell überzeichnet, in der Richtung dürften sie aber den realen Verhältnissen entsprechen.

### 4.3 Gruppenspezifische Armutsindikatoren

Wie bei der Differenzierung nach Regionen sind auch bei weiteren gruppenspezifischen Armutsindikatoren teilweise vorsichtige Interpretationen erforderlich. Wenn beispielsweise

nach selbstständig und unselbstständig Erwerbstätigen untergliedert wird, sollte die nur eingeschränkte Vergleichbarkeit der Einkommen beider Gruppen beachtet werden – zumindest wenn der Analyse ein formaler Nettoeinkommensbegriff zugrunde liegt. Denn die Einkommenssituation wird bei Selbstständigen insofern überschätzt, als sie nicht in die Sozialversicherung einbezogen sind und ihre Altersvorsorge aus dem Nettoeinkommen finanzieren müssen.<sup>21</sup> Darüber hinaus sind auch strukturelle Entwicklungen im Auge zu behalten, um das statistische Gesamtbild zu verstehen. So verbirgt sich in einer „alternden“ Gesellschaft hinter einer nur leicht steigenden Altersarmutsquote ein deutlicher Anstieg der Zahl der betroffenen Personen,<sup>22</sup> und bei rückläufiger Arbeitslosigkeit kann die Zahl der Arbeitslosen in relativer Armut trotz steigender gruppenspezifischer Armutsquote sinken.<sup>23</sup> Erstere gruppenspezifische Quote beeinflusst entsprechend verstärkt, Letztere abgeschwächt die Gesamtquote relativer Einkommensarmut. Derartige Aspekte werden in Armutsdiskussionen zwar nur selten thematisiert, sind aber zur Vermeidung von Missverständnissen durchaus relevant.

Die größte Aufmerksamkeit gilt regelmäßig den altersspezifischen Armuts(risiko)quoten. Dabei scheinen Indikatoren zu Kinder- und Altersarmut unstrittig zu sein, während entsprechende Zahlen für junge Erwachsene – sie fallen seit Jahren weit überdurchschnittlich aus – regelmäßig als verzerrt bzw. verzerrend eingestuft werden. Unter den 18- bis 24-Jährigen seien zahlreiche Auszubildende und Studierende im ►

19 Die These über derartige Zusammenhänge wird durch die Empirie gestützt. So zeigt sich auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, dass beispielsweise Einpersonenhaushalte der Mittelschicht, d. h. mit guter Einkommens- und Vermögenssituation, für Wohnen das 1,55-Fache des entsprechenden Betrags der Armenhaushalte ausgeben, dass dies aber nur einem Drittel der Konsumausgaben entspricht, während bei den Einpersonenhaushalten in materieller Armut die (vergleichsweise geringen) Wohnkosten 45 % der Konsumausgaben ausmachen (Quellen: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder; EVS 2008 Grundfile 3; Berechnungen der Autorin (kontrollierte Datenfernverarbeitung); vgl. auch Becker (2016b)).

20 Vgl. IW (2014). Die Studie basiert auf nach Kreisen differenzierten Preisen, die das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2009) für etwa 73 % der im Warenkorb des Statistischen Bundesamtes berücksichtigten Güter erhoben hat. Die Preise der einzelnen Gütergruppen wurden in allen Regionen mit den Wägungsanteilen, die das Statistische Bundesamt der Berechnung des bundeseinheitlichen Preisindex der Lebenshaltungskosten zugrunde legt, gewichtet. Mit dem Mikrozensus erhobene Einkommen wurden – nach Äquivalenzgewichtung – mit diesen regionalen Preisindizes multipliziert. Ob damit eine bessere interregionale Vergleichbarkeit der Einkommen erreicht wurde, ist wegen der Vernachlässigung von Unterschieden zwischen regionalen Warenkorbstrukturen zweifelhaft.

21 Analoge Aspekte schränken auch die Vergleichbarkeit der Vermögen ein, vgl. Becker (2016a).

22 Von 1999 bis 2011 hat sich die Zahl der Personen in Haushalten von Ruheständlern unter der Einkommensarmutsgrenze um etwa 1 Mio. auf ca. 3,2 Mio. – also um etwa 45 % – erhöht; die entsprechende gruppenspezifische Armutsquote stieg vergleichsweise moderat von 11,2 auf 13,4 %; Sozio-oekonomisches Panel, SOEP v29; Berechnungen der Autorin.

23 Von 2005 bis 2011 ist die Quote relativer Armut in der Bevölkerung mit arbeitslosem Haushaltsvorstand von 59 auf 64 % gestiegen (ebd.). Die absolute Zahl der Betroffenen ist aber um 1 Mio. auf knapp 3 Mio. Personen – also um etwa ein Viertel – gesunken, da die Arbeitslosigkeit im gleichen Zeitraum deutlich rückläufig war (von 13 auf 7,9 % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen). Einer positiven Wertung des Teilaspekts der verminderten Zahl der Personen in Arbeitslosenhaushalten unter der Armutsquote steht entgegen, dass die von der wirtschaftlichen Erholung nicht profitierenden Gruppen – also die verbleibenden Arbeitslosen – tendenziell noch schlechter gestellt sind als 2005 (erhöhte Armutsquote) und zudem Personen in Arbeitnehmerhaushalten zunehmend unter der Einkommensarmutsgrenze leben (2005: 2,2 Mio. bzw. 5,5 %; 2011: 2,7 Mio. bzw. 6,6 %). Die Problematik der Entwicklung wird auch aus einer längerfristigen Perspektive deutlich: 1999, als die Arbeitslosenquote mit 11,7 % um fast vier Prozentpunkte über der Vergleichszahl von 2011 lag, lebten von den Personen in Arbeitslosenhaushalten nur knapp 1,5 Mio. unter der Einkommensarmutsgrenze (gruppenspezifische Armutsquote: 38 %) – das entspricht etwa der Hälfte der Vergleichszahl von 2011.



eigenen Haushalt, die bei einem Einkommen unter der Armutschwelle nicht als arm eingestuft werden könnten; denn selbst mit diesen geringen Finanzen sei auszukommen, da der Engpass ja nur vorübergehend und unter jungen Menschen verbreitet sei. Somit seien sowohl die gruppenspezifische Armutsquote als auch indirekt die Gesamtquote überzeichnet. Ein Blick in die Empirie zeigt allerdings, dass die hervorgehobene Teilgruppe eine – wenn auch beträchtliche – Minderheit unter den betroffenen Jugendlichen insgesamt darstellt: Von den 1,2 Mio. Jugendlichen unterhalb der Einkommensarmutsgrenze waren zwar vier Fünftel in einer Ausbildung (ca. 865.000 Jugendliche), davon wiederum aber nur knapp 370.000 in einem eigenen Haushalt (31 % der Jugendlichen unter der Einkommensarmutsgrenze).<sup>24</sup>

Abgesehen von den faktischen Strukturen ist die Argumentation für eine besondere (Um-)Deutung der Armutsquote bei Jugendlichen in zweifacher Hinsicht nicht stringent. Erstens vernachlässigt die zugrunde liegende These die Auswirkungen materieller Unterversorgung auf Bildungs- und Entwicklungschancen. So droht bei einem Einkommen unter der Armutsschwelle das Zurückbleiben hinter Lernstandards – wenn beispielsweise die Mittel für die Beschaffung von Software oder für Auslandssemester fehlen –, und falls ein Studium nur durch eigene Erwerbstätigkeit möglich ist, sind Ausbildungserfolge eher gefährdet als bei Kindern „betuchter“ Eltern. Zweitens ist die Kritik – wie so oft (vgl. Abschnitt 4.1) – einseitig, da gegenläufige Unschärfen der Armutsmessung ausgeblendet werden. Denn den jungen Menschen, die mit einem Einkommen unterhalb des Grenzwerts möglicherweise zurechtkommen (können), stehen andere gegenüber, die trotz eines höheren Einkommens faktisch in Armut leben und nicht in die Statistik eingehen – z. B. Auszubildende mit theoretisch hinreichender Ausbildungsvergütung, die wegen ungünstiger ÖPNV-Verbindungen zum Schichtdienst einen Pkw finanzieren müssen mit der Folge einer Bedarfsunterdeckung insgesamt. Zudem müsste die hinsichtlich der Jugendlichen geforderte Einbeziehung perspektivischer Gesichtspunkte (hier: Überwindung der Armut nach Ausbildungsabschluss) konsequent auch bei anderen Gruppen erfolgen. Demzufolge wäre die Armut derjenigen kurz vor der Ruhestandsphase insoweit unterschätzt, als älteren Menschen ohne Vermögen knapp oberhalb der Einkommensarmutsgrenze dauerhafte Altersarmut bevorsteht; diese Unterschätzung würde die potenzielle Überzeichnung der Armut junger Erwachsener kompensieren. Für eine sachgerechte Interpretation von Armutsindikatoren sind also weite Perspektiven statt verengter Blicke auf Einzelaspekte erforderlich.

## 5. Schlussfolgerungen

Im vorliegenden Beitrag wurden verbreitete Einwände gegen das Konzept relativer Einkommensarmut diskutiert und auf ihren begrenzten Gehalt zurückgeführt. Eine grundsätzliche Kritik bezieht sich auf die Abstraktion der gängigen Indikatoren vom Wohlstandsniveau. Sie ist nicht methodisch ausgerichtet, sondern richtet sich letztlich gegen die Fragestellung nach Armut im Sinne von Ausgrenzung und ist somit normativ begründet. Ausgangspunkt sind nebulöse Vorstellungen von absoluter Armut

mit Gefahren für das physische Überleben, Verweise auf Entwicklungsländer oder die Nachkriegszeit in Europa. Statistische Messkonzepte werden aber für Fragestellungen in einem historisch-räumlichen Kontext entwickelt. Das Konzept relativer Einkommensarmut ist ein Ansatz zur Erfassung von Armut in einer entwickelten Gesellschaft, deren Standards, aber auch Anforderungen mit denen vor 50 Jahren oder in Entwicklungs- und Schwellenländern nicht vergleichbar sind; normative Basis ist ein Beschluss des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaften von 1984.

Neben der gänzlichen Ablehnung, relative Armut überhaupt als Armut zu bezeichnen, werden konkrete Einwände gegen die Indikatoren erhoben. Sie beziehen sich meist auf Ungenauigkeiten, die jeder statistischen Maßzahl anhaften und nicht vermeidbar sind. Die damit verbundene Problematik wird aber meist insofern überzeichnet, als die gängige Kritik einseitig ist. Denn Unschärfen gehen meist in zwei Richtungen und kompensieren sich somit zumindest tendenziell. Die unausgewogene Fokussierung auf nur eine Seite ist also irreführend.

Demgegenüber sind die eher seltenen Einwände gegen konkrete Setzungen, die in die gängige Armutsmessung einfließen, durchaus berechtigt. So sind die derzeit zur Bedarfsgewichtung herangezogene neue OECD-Skala sowie die Bezugnahme auf den Median bei der Bestimmung der Einkommensarmutsgrenze fragwürdig. Derartige Aspekte werden aber kaum diskutiert, potenzielle Verzerrungen – z. B. eine Unterschätzung von Familienarmut – übersehen. Auch allzu pauschale Ergebnisinterpretationen können zu Missverständnissen führen, sodass ergänzende (Struktur-)Informationen mit in den Blick genommen, die Kumulation von Problemlagen untersucht und ergänzende Indikatoren herangezogen werden sollten. ■

## LITERATUR

- Andreß, H.-J.** (2008): Lebensstandard und Armut – ein Messmodell, in: Groenemeier, A./Wieseler, S. (Hrsg.): *Soziologie sozialer Probleme und sozialer Kontrolle. Realitäten, Repräsentationen und Politik*, Wiesbaden, S. 473–487
- Atkinson, T./Cantillon, B./Marlier, E./Nolan, B.** (2002): *Social indicators. The EU and social inclusion*, Oxford
- Bartelheimer, P./Kädler, J.** (2012): Produktion und Teilhabe – Konzepte und Profil sozioökonomischer Berichterstattung, in: *Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung* (Hrsg.): *Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland, Teilhabe im Umbruch, Zweiter Bericht*, Wiesbaden, S. 41–88
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung)** im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)(2009): *Regionaler Preisindex. Projektleitung: Rupert Kawka. Berichte Band 30*, Bonn
- Becker, I.** (2015): Regelbedarfsermittlung: Die „verdeckte Armut“ drückt das Ergebnis, in: *Soziale Sicherheit* 64 (4), S. 142–148
- Becker, I.** (2016a): Einkommen und Vermögen – Trend zu mehr Ungleichheit hält an, in: *Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung* (Hrsg.): *Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen. Dritter Bericht*, Bielefeld (im Erscheinen)
- Becker, I.** (2016b): Konsumteilhabe nach Wohlstandsschichten – verbreitete Defizite, in: *Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung* (Hrsg.), a.a.O. (im Erscheinen: März 2017), <https://www.wbv.de/landingpages/soeb-3.htm>
- Becker, I.** (2016c): Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Riedstadt
- Becker, I.** unter Mitarbeit von Verena Tobsch (2016d): Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland. Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Riedstadt
- Becker, I./Hauser, R.** (2003): *Anatomie der Einkommensverteilung. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1969–1998*, Berlin

24 Sozio-oekonomisches Panel, SOEP v29; Berechnungen der Autorin.

**Becker, I./Schüssler, R.** (2014): Das Grundsicherungsniveau: Ergebnis der Verteilungsentwicklung und normativer Setzungen: Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier (298), Düsseldorf

**BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)** (2013): Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Reihe Lebenslagen in Deutschland, Bonn

**Büchner, Ch., Spiess, C. K.** (2007): Die Dauer vorschulischer Betreuungs- und Bildungserfahrungen. Ergebnisse auf der Basis von Paneldaten: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Discussion Papers (687), Berlin

**Cremer, G.** (2015): Deutschland – Die tief zerklüftete Republik. War Armut in Deutschland wirklich noch nie so ausgeprägt wie derzeit? Und die regionale Zerrissenheit noch nie so groß? Warum irreführende Armutspolemik niemanden weiterbringt, <http://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/deutschland-die-tief-zerkluftete-republik-13560353.html>

**Der Paritätische Gesamtverband** (Hrsg.) (2015): Die zerklüftete Republik. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland 2014, Berlin

**ECCE (European Child Care and Education – Study Group)** (1999): European child care and education study. School-age assessment of child development: long-term impact of pre-school experiences on school success, and family-school relationships, final report for work package #2, submitted to European Union DG XII. Science, research and development RTD action: targeted socio-economic research, Berlin

**Eggen, B.** (2013): Anmerkungen zur Messung von Armut, in: Sozialer Fortschritt 62 (12), S. 307–311

**Faik, J.** (1995): Äquivalenzskalen. Theoretische Erörterung, empirische Ermittlung und verteilungsbezogene Anwendung für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin

**Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung** (Hrsg.) (2017): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen. Dritter Bericht, Bielefeld (im Erscheinen)

**Glatzer, W./Zapf, W.** (1984): Lebensqualität in der Bundesrepublik, in: Glatzer, W./Zapf, W. (Hrsg.): Lebensqualität in der Bundesrepublik: objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden, Frankfurt a. M., S. 391–401

**Hauser, R.** (2012): Das Maß der Armut: Armutsgrenzen im sozialstaatlichen Kontext – Der sozialstatistische Diskurs, in: Huster, E.-U./Boeckh, J./Mogge-Grotjahn, H. (Hrsg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, Wiesbaden, S. 122–146

**Hauser, R./Becker, I.** (2001): Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973–1998. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn

**Hauser, R./Cremer-Schäfer, H./Nouvellet, U** (1981): Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven, Frankfurt a.M./New York

**Huster, E.-U./Boeckh, J./Mogge-Grotjahn, H.** (2012): Armut und soziale Ausgrenzung – Ein multidisziplinäres Forschungsfeld, in: Dies. (Hrsg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, Wiesbaden, S. 13–42

**IW (Institut der deutschen Wirtschaft Köln)** (2014): Einkommensarmut in Deutschland aus regionaler Sicht. Pressekonferenz vom 25. August, Materialien, Berlin

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften** (Hrsg.) (1991): Schlussbericht des zweiten europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985–1989, Brüssel

**Krämer, W./Bauer, Th./Gigerenzer, G.** (2015): Deutschland – das Armenhaus Europas? Unstatistik des Monats Februar 2015, Presseinformation des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung vom 24.02., [https://www.mpib-berlin.mpg.de/sites/default/files/press/2015-02-23\\_unstatistik-februar\\_0.pdf](https://www.mpib-berlin.mpg.de/sites/default/files/press/2015-02-23_unstatistik-februar_0.pdf)

**Noll, H.-H.** (2000): Konzepte der Wohlfahrtsentwicklung: Lebensqualität und „neue“ Wohlfahrtskonzepte, Papers der Querschnittsgruppe Arbeit & Ökologie: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, <http://www.econstor.eu/handle/10419/50298>

**Rauschenbach, Th.** (2007): Im Schatten der formalen Bildung. Alltagsbildung als Schlüsselfrage der Zukunft, in: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung 2 (4), S. 439–453

**Robert Koch-Institut** (Hrsg.) (2005): Armut, soziale Ungleichheit und Gesundheit. Expertise zum 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Beitrag zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Berlin

**Sen, A.** (1999): Development as freedom, Oxford

**Zapf, W.** (1983): Zur Theorie der Wohlfahrtsproduktion. Öffentliche und private Aktivitäten in Perspektive, in: Wille, E. (Hrsg.): Konzeptionelle Probleme öffentlicher Planung, Frankfurt a. M. et al., S. 1–19

## AUTORIN

**IRENE BECKER**, Dr. rer. pol., Diplom-Volkswirtin, freiberufliche Wissenschaftlerin: Empirische Verteilungsforschung/Riedstadt. Arbeitsschwerpunkte: Einkommensverteilung, soziale Sicherung, Vermögensverteilung.

@ i-h.becker@t-online.de