

## Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2011

- a) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

"Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtums-berichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode - Armuts- und Reichtumsbe-richterstattung weiterentwickeln" BT-Drucksache 17/4552

- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der DIE LINKE.

"Armuts- und Reichtumsbericht zum Aus-gangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen"  
BT-Drucksache 17/6389

## Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung .....	1
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen .....	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand .....	4
Prof. Dr. Hans Bertram.....	8
Dr. Dietrich Engels .....	18
Prof. Dr. Notburga Ott .....	20
Christoph Schröder. ....	23
Anette Stuckemeier.....	25
Prof. Dr. Martin Werding .....	27
Dr. Irene Becker .....	31
Dr. Markus M. Grabka.....	35
Dr. Rudolf Martens .....	37
Dr. Stefan Bach.....	43
Dipl.-Soz. Jan Paul Heisig.....	47
D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Diakonie Bundesverband .....	49

**Deutscher Bundestag**  
**17. Wahlperiode**  
 Ausschuss für Arbeit und Soziales  
 (11. Ausschuss)

**7. Dezember 2011**  
 Sekretariat des Ausschusses: ☎32487  
 Fax: 36030  
 Sitzungssaal: ☎31487  
 Fax: 30487

## Mitteilung

### Tagesordnung

**82. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am Montag, dem 12. Dezember 2011, 14:00 bis 15:00 Uhr 10557 Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Sitzungssaal 3.101**

Vorsitz: Abg. Max Straubinger

Aufgrund der Baumaßnahmen am Marie-Elisabeth-Lüders-Haus erreichen aus Richtung des S-Bahnhofs Friedrichstraße kommende Fußgänger den Eingang nur über den Schiffbauerdamm entlang des Spreeufers. Vom Hauptbahnhof kommend kann der Eingang wie gewohnt erreicht werden.

#### **Einzigster Punkt der Tagesordnung**

*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

a) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

**Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode - Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiterentwickeln**

(BT-Drucksache 17/4552)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17(11)726, 17(11)727, 17(11)728, 17(11)732, 17(11)733, 17(11)734, 17(11)735, 17(11)736

b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausgangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen**

(BT-Drucksache 17/6389)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17(11)726, 17(11)727, 17(11)728, 17(11)732, 17(11)733, 17(11)734, 17(11)735, 17(11)736

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*  
*Innenausschuss*  
*Finanzausschuss*  
*Haushaltsausschuss*  
*Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*  
*Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*  
*Ausschuss für Gesundheit*  
*Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung*

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*  
*Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

**Max Straubinger**  
 amtierender Vorsitzender

Anlage: Sachverständigenliste

**Sachverständigenliste**

Deutscher Gewerkschaftsbund

Jan Paul Heisig, Berlin

Professor Dr. Hans Bertram, Berlin

Dr. Dietrich Engels, Köln

Professor Dr. Notburga Ott, Bochum

Christoph Schröder, Köln

Anette Stuckemeier, Wiesbaden

Professor Dr. Martin Werding, Bochum

Dr. Irene Becker, Riedstadt

Dr. Markus M. Grabka, Berlin

Dr. Rudolf Martens, Berlin

Dr. Stefan Bach, Berlin

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)733**

1. Dezember 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2011

- a) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

"Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode - Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiterentwickeln" BT-Drucksache 17/4552

- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der DIE LINKE.

"Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausgangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen" BT-Drucksache 17/6389

**Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand****I. Allgemeine Bewertung**

Der DGB begrüßt die Entscheidung der Bundesregierung, die Armuts- und Reichtumsberichterstattung fortzuführen. Nur auf Grundlage einer über längere Zeiträume fortgesetzten Bestandsaufnahme der Verteilung der Lebenslagen in Deutschland lassen sich verantwortliche politische Entscheidungen zur Armutsvermeidung und zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse treffen.

Der Armuts- und Reichtumsbericht ist ein wesentlicher Bestandteil der verteilungs- und sozialpolitischen Bilanz der jeweiligen Regierung. Die politisch gefärbte Bewertung der Entwicklung in den einzelnen Politikfeldern sollte von der Bestandsaufnahme klar getrennt werden. Bei letzterer kommt es entscheidend auf **Auswahl und Qualität der verwendeten Datenquellen** an, damit der Bericht als wertvolle Quelle nutzbar wird. Ziel sollte dabei sein, ein möglichst objektives Bild der Verteilung von Lebenslagen über längere Zeiträume zu ermöglichen.

Armut und Reichtum sind zwei Seiten derselben Verteilungsmedaille. Während die Armutslagen relativ gut erforscht sind, trifft dies bei **Reichtum und seinen Entstehungsfaktoren** wesentlich weniger zu. Diese Erkenntnis der vorangegangenen Armuts- und Reichtumsberichte muss im Hinblick auf den kommenden Bericht angegangen werden. Dabei sollte es auch um die Abbildung vererbter und ver-

schenkter Vermögen gehen sowie um die Verknüpfung mit aus Vermögen resultierenden Aufstiegschancen, etwa über besseren Zugang zu Bildungsangeboten.

Die Armutsberichterstattung im Bund kann bereits auf eine gewisse Tradition zurückblicken. Auch auf Ebene der Länder und teils der Kommunen haben sich Armuts- bzw. Sozialberichte verbreitet. Es fehlt jedoch ein zwischen den handelnden staatlichen Ebenen und anderen Akteuren abgestimmtes Vorgehen über Konsequenzen aus der Armutsberichterstattung. Bisher dominiert ein eher taktischer Umgang mit den Armutsberichten dergestalt, dass die jeweilige Regierungspolitik als Beitrag zur Armutsvermeidung eingeordnet wird, ohne dass eine Strategie der Armutsbekämpfung erkennbar wird. Der DGB regt deshalb an, nach Vorlage des neuen Armuts- und Reichtumsberichts eine gemeinsame **Initiative von Bund, Ländern und Kommunen gegen Armut** zu starten. Dabei sollte es insbesondere darum gehen, die Kinderarmut zu bekämpfen, also den Nachwuchs an Menschen mit unzureichenden Teilhabemöglichkeiten möglichst von Anfang an „abzuschneiden“. Die dafür notwendigen Schritte müssen auf allen staatlichen Ebenen sowie in der Zivilgesellschaft ansetzen. Deshalb ist ein abgestimmtes Vorgehen sinnvoll. Relevante Akteure der Zivilgesellschaft wie Kirchen, Sozialpartner und Wohlfahrtsverbände sollten beteiligt werden. Im Rahmen

der gemeinsamen Initiative sollten möglichst verbindlich Ziele und Zeitplanung verabredet werden.

## II. Zu Einzelaspekten

Zu den Datenbasen weist der DGB darauf hin, dass die durch die Bundesregierung geplante lebenslauforientierte Betrachtung von Armutslagen auch entsprechende Datengrundlagen in Form von **Längsschnittstudien** erfordert. Hier ist zu prüfen, ob vorhandene Untersuchungen ausreichen oder ob ggf. ein neues Einkommenspanel (etwa eine Wiederaufnahme des Niedrigeinkommenspanels NIEP) sinnvoll wäre. Die von der Bundesregierung ebenfalls vorgesehene Erweiterung des Untersuchungsdesigns um subjektive Befindlichkeiten durch Befragungen wird nur insoweit als sinnvoll angesehen, als dadurch die bisherige Erfassung der objektiven Armutslagen nicht geschwächt wird. Es muss um einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn gehen. Die subjektiven, „weichen“ Ergebnisse sind deshalb im Bericht klar zu trennen von den objektiven Indikatoren.

Die **EU-SILC Statistik** ist hinsichtlich der Datenqualität mit Zweifeln behaftet. Auf Grund der Ermöglichung internationaler Vergleiche wird sie jedoch weiterhin herangezogen werden (müssen). Die über den Mikrozensus und das SOEP gewonnenen Statistiken sind aus Sicht des DGB für die nationale Armut- und Reichtumsberichterstattung vorzuziehen. Dies sollte in der Gliederung des Berichts auch berücksichtigt werden.

Bei den langen Zeitreihen zur Einkommensarmut sollte klargestellt werden, inwieweit die **Armutsriskoschwelle beim Einkommen** im Zeitablauf schwankt. So war sie im Vergleich vom 2. bis zum 3. Armutsbericht erheblich gesunken, was bereits auf die Zunahme der Armutproblematik hinweist.

Ein möglicher **Indikator Langzeitarbeitslosigkeit** wird als wenig aussagefähig angesehen, da die Langzeitarbeitslosigkeit oft nur statistisch beendet wird (z.B. aufgrund von Erkrankungen oder kurzen Eingliederungsmaßnahmen). Aussagekräftigere Indikatoren sind die letzte zurückliegende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei Arbeitslosen sowie der über die Bundesagentur für Arbeit verfügbare Indikator der faktischen Dauer der Arbeitslosigkeit, der kurze statistische Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit ausklammert.

Eine wesentliche Armutursache der vergangenen Jahre ist die Ausbreitung des Niedriglohnssektors. Dieser Umstand sollte einen breiten Raum in der Darstellung finden und dabei der Frage nachgegangen werden, inwieweit der **Niedriglohnsektor ein „Sprungbrett“ ist oder doch eher eine „Falle“**. Dies entspräche auch dem Untersuchungsdesign der Bundesregierung, das auf eine Analyse sozialer Mobilität in Lebenslaufperspektive abstellt. Eine Untersuchung des IAB aus dem Jahr 2008 auf der Basis von Vollzeitbeschäftigten ergab, dass über einen Zeitraum von sechs Jahren nur jeder achte Niedriglohneinkommensempfänger es schaffte, aus dem Niedriglohnsektor aufzusteigen. Einiges spricht dafür, dass sich die Aufstiegschancen für Geringverdiener noch verschlechtert haben und auch im internationalen Vergleich gering sind. Die Frage des Verbleibs im Niedriglohnsektor ist nicht zuletzt mit Blick auf die zu-

nehmende Altersarmut eine gesellschaftliche Schlüsselfrage.

Neben dem Niedriglohnsektor sind auch die **arbeitenden Armen** (Working poor) besonders in den Blick zu nehmen, da bei ihnen am deutlichsten wird, dass Erwerbstätigkeit alleine noch keinen ausreichenden Schutz vor Armut darstellt. Die Entwicklung der so genannten Aufstockerzahlen im Hartz IV-System ist hier aufschlussreich. Selbst Vollzeitarbeit bietet in vielen Fällen noch keinen ausreichenden Schutz vor Einkommensarmut.

Generell sollte im kommenden Armut- und Reichtumsbericht die Verhärtung von Armutslagen im besonderen Fokus stehen und Aufstiegsmöglichkeiten analysiert werden. Der Begriff der **Aufwärtsmobilität** und der sie ermöglichenden Voraussetzungen sollte ein Schlüsselbegriff werden.

Der kommende Armut- und Reichtumsbericht wird der Frage nachgehen müssen, inwieweit sich die Schere zwischen Arm und Reich weiter geöffnet hat und damit die **Spaltung der Gesellschaft** vorangeschritten ist. Das von Vielen empfundene Gefühl der Bedrohung durch einen sozialen Abstiegs die sog. Erosion der Mittelschicht, wird sich voraussichtlich auch in den neuen Daten als real spiegeln. Auch hier ist es sinnvoll, dies in einen größeren zeitlichen Zusammenhang zu setzen und dabei zwischen **Primär- und Sekundärverteilung** zu unterscheiden. Die Entwicklung der Lohnquote im Vergleich zu den Kapitaleinkommen sollte analysiert werden (siehe Anlage).

Die in den letzten zehn Jahren gesunkenen realen Bruttolöhne sind nicht zuletzt auf eine unzureichende Primärverteilung zurückzuführen. Davon zu trennen sind die staatlichen Eingriffe durch Steuer- und Sozialpolitik, die aber an Wirkung verlieren. Bereits beim letzten Armut- und Reichtumsbericht war dies deutlich festzustellen. Überschriften war er mit dem Slogan *Der Sozialstaat wirkt*. Tatsächlich wirkt der Sozialstaat beim Abbau sozialer Ungleichheit, aber diese Wirkung hat nachgelassen. Die Spreizung zwischen hohen und niedrigen **Markteinkommen** hatte zwischen 1998 und 2005 um 10 Prozent zugenommen. Die Spreizung nach staatlicher Umverteilung über Steuern, Abgaben und Transfers ist jedoch im gleichen Zeitraum sogar um 17 Prozent gestiegen. Der aktuelle Datenreport 2011 tiert<sup>1</sup>: „Die langjährig zu beobachtende Zunahme an Ungleichheit ging zunächst in erster Linie auf eine zunehmende Spreizung der Markteinkommen zurück; ab 2005 allerdings wirken sich darüber hinaus offenbar auch die Reformprozesse im Bereich der sozialstaatlichen Sicherung aus.“ D.h. die Eingriffe im Rahmen der so genannten Agenda 2010 haben auch zur Zunahme der sozialen Spreizung beigetragen. Und sie tragen zu einer Vergrößerung der Unterschiede bei den Markteinkommen bei, indem die Ausweitung des Niedriglohnsektors durch Zwang bzw. falsche Anreize forciert wurde.

<sup>1</sup> Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Herausgegeben vom Statistischen Bundesamt und Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Seite 164.

Bei der Erforschung von Reichtumslagen sollte nicht nur die **Umverteilungswirkung über Steuerpolitik** herausgestellt werden, sondern auch die Bedeutung der faktischen Steuerhinterziehung. Inwieweit ließe sich durch eine durchgreifende Besteuerung zu den

nominellen Sätzen das soziale Gefälle vermindern? Was könnte eine Reduzierung von Steuerverkürzung und Steuerhinterziehung beim Abbau sozialer Ungleichheiten leisten?

### Anlage

aus DGB-Verteilungsbericht 2011:

#### Entwicklung von Volkseinkommen, Lohnquoten und Profitquote seit 1991

Jahr	Volkseinkommen	Lohnquote <sup>1</sup>	Profitquote <sup>2</sup>	Bruttolohnquote <sup>3</sup>	Nettolohnquote <sup>4</sup>
	in Mrd. Euro	in Prozent am Volkseinkommen			
1991	1.217,2	70,8	29,2	58,1	40,7
1992	1.298,4	71,9	28,1	59,0	40,7
1993	1.316,8	72,5	27,5	59,7	41,3
1994	1.370,5	71,4	28,6	58,2	39,6
1995	1.423,9	71,1	28,9	57,7	38,3
1996	1.444,7	70,7	29,3	57,4	38,2
1997	1.465,7	69,9	30,1	56,4	37,0
1998	1.492,2	70,0	30,0	56,5	37,1
1999	1.507,6	71,1	28,9	57,5	38,0
2000	1.540,9	72,1	27,9	58,1	38,7
2001	1.577,1	71,8	28,2	57,9	39,1
2002	1.591,4	71,6	28,4	57,8	39,0
2003	1.608,5	71,0	29,0	57,2	38,3
2004	1.686,8	67,9	32,1	54,8	37,2
2005	1.713,7	66,4	33,6	53,8	36,5
2006	1.808,7	63,9	36,1	51,7	34,7
2007	1.877,3	63,2	36,8	51,5	34,4
2008	1.894,2	64,9	35,1	52,9	35,1
2009	1.806,2	68,2	31,8	55,4	36,6
2010	1.897,8	66,5	33,5	54,1	36,3
1. Hj. 2011	945,0	66,7	33,3	54,2	35,8

<sup>1</sup> äquivalent zu Arbeitskostenquote = Arbeitnehmerentgelt (einschließlich Sozialbeiträge der Arbeitgeber)

<sup>2</sup> Unternehmens- und Vermögenseinkommen

<sup>3</sup> Bruttolöhne und -gehälter in Prozent vom Volkseinkommen

<sup>4</sup> Nettolöhne und -gehälter in Prozent vom Volkseinkommen

Quelle: StBA-VGR 2.Vierteljahresergebnisse 2011; eigene Berechnungen.

**Entwicklung der monatlichen Brutto-, Netto- und Realeinkommen je abhängig Beschäftigten**

Jahr	Nominale Bruttolöhne und -gehälter <sup>1</sup>		Nominale Nettolöhne und -gehälter <sup>1</sup>		Preisentwicklung <sup>2</sup>	Zuwachs (%-Bruttolohnentwicklung - Preisentwicklung)	Zuwachs (%-Nettolohnentwicklung - Preisentwicklung)	Reale Bruttolöhne und -gehälter <sup>3</sup>		Reale Nettolöhne und -gehälter <sup>3</sup>	
	Euro	% gg. Vorjahr	Euro	% gg. Vorjahr				Euro	% gg. Vorjahr	Euro	% gg. Vorjahr
1991	1.675		1.174					1.953		1.371	
1992	1.846	10,2	1.274	8,5	4,3	5,9	4,2	2.068	5,9	1.429	4,2
1993	1.925	4,3	1.332	4,6	3,6	0,6	0,9	2.081	0,6	1.441	0,9
1994	1.961	1,9	1.334	0,2	2,5	-0,7	-2,4	2.068	-0,7	1.407	-2,4
1995	2.018	2,9	1.341	0,5	1,4	1,5	-0,9	2.099	1,5	1.395	-0,9
1996	2.042	1,2	1.359	1,3	0,9	0,2	0,4	2.104	0,2	1.400	0,4
1997	2.043	0,0	1.342	-1,3	1,3	-1,2	-2,5	2.078	-1,2	1.365	-2,5
1998	2.060	0,8	1.354	0,9	0,5	0,3	0,4	2.084	0,3	1.370	0,4
1999	2.086	1,3	1.377	1,7	0,4	0,9	1,3	2.102	0,9	1.388	1,3
2000	2.114	1,3	1.411	2,5	0,8	0,5	1,7	2.114	0,5	1.411	1,7
2001	2.156	2,0	1.456	3,2	1,9	0,1	1,3	2.117	0,1	1.430	1,3
2002	2.187	1,4	1.475	1,3	1,2	0,3	0,1	2.122	0,3	1.432	0,1
2003	2.211	1,1	1.479	0,3	1,6	-0,5	-1,4	2.111	-0,5	1.412	-1,4
2004	2.223	0,5	1.510	2,1	1,2	-0,6	0,9	2.098	-0,6	1.425	0,9
2005	2.230	0,3	1.513	0,2	1,7	-1,4	-1,5	2.070	-1,4	1.405	-1,5
2006	2.248	0,8	1.509	-0,3	1,0	-0,2	-1,3	2.066	-0,2	1.387	-1,3
2007	2.281	1,5	1.526	1,1	1,5	0,0	-0,4	2.066	0,0	1.382	-0,4
2008	2.332	2,2	1.545	1,2	1,7	0,6	-0,4	2.077	0,6	1.376	-0,4
2009	2.325	-0,3	1.538	-0,5	0,1	-0,4	-0,5	2.070	-0,4	1.369	-0,5
2010	2.375	2,2	1.593	3,6	1,9	0,2	1,7	2.074	0,2	1.392	1,7
1.Hj. 2011	2.448 <sup>5</sup>	3,6 <sup>6</sup>	1.634 <sup>5</sup>	2,9 <sup>6</sup>	2,3	1,3	0,6	2.101	1,3	1.400	0,6
1991-2010 <sup>4</sup>		1,9		1,6	1,5	0,3	0,1		0,3		0,1

<sup>1</sup> Inländerkonzept<sup>2</sup> Deflationiert mit Preisentwicklung der privaten Konsumausgaben<sup>3</sup> Basisjahr 2000 = 100<sup>4</sup> jahresdurchschnittliche Erhöhung, geometrisches Mittel<sup>5</sup> Berechnungen auf Basis von saisonbereinigten Daten nach Census X-12-Arima. Mittel aus den beiden ersten Vierteljah-  
ren.<sup>6</sup> Vergleich zum Vorjahr 2010 beziehen sich ebenfalls auf saisonbereinigte Daten.**Quelle:** StBA-VGR 2. Vierteljahresergebnisse 2011; eigene Berechnungen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)736**

5. Dezember 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2011

- a) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

"Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode - Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiterentwickeln"  
BT-Drucksache 17/4552

- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der DIE LINKE.

"Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausgangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen" BT-Drucksache 17/6389

**Prof. Dr. Hans Bertram, Berlin**

**1. Vorbemerkung**

Die Armutsberichterstattung ist ein wichtiges Teilelement der Sozialberichterstattung der Bundesregierung, die nicht nur für politische Entscheidungsprozesse von Bedeutung ist, sondern auch eine wichtige Orientierungsfunktion für viele gesellschaftliche Bereiche übernimmt. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Aussagen und Indikatoren und die benutzten Daten dieses Berichts besonders intensiv und sorgfältig zu Kenntnis genommen werden. Einer der Indikatoren, der in der Öffentlichkeit immer wieder eine besondere Beachtung findet, ist die „relative Armutsquote“, die die OECD mit 50 % des Median-Pro-Kopf-Einkommens und die Europäische Union mit 60 % des Median-Pro-Kopf-Einkommens angibt.

Dieser Indikator führt auf der Basis der EU-Definition in Deutschland zu rund 15 % Kindern unter 18 Jahren in relativer Armut. Unter einer ökonomischen Perspektive ist dieser Indikator sicherlich ein vorzügliches Instrument, um Fragen der Einkommensverteilung in der Gesellschaft oder auch generelle Fragen zur Verteilungsgerechtigkeit zu diskutieren. Die Darstellung und Analyse genereller Armutsquoten für Kinder bis zu 18 Jahren kann in einer solchen Diskussion dann an Bedeutung gewinnen, wenn es etwa um die Verteilung ökonomischer Ressourcen zwischen den Generationen geht.

Für die Beurteilung der Entwicklungschancen von Kindern insgesamt oder spezifischer Gruppen von Kindern in der Gesellschaft sind sie jedoch weniger geeignet. Die Dynamik der kindlichen Entwicklung und die Beeinflussung der kindlichen Entwicklungschancen können nur angemessen in einer Lebenslaufbetrachtung des Kindes erfolgen, weil ökonomisch schwierige Lebenssituationen für Kinder nicht alle Altersgruppen in gleicher Weise betreffen und weil auch die Wirkungen auf die kindliche Entwicklung keinesfalls in jedem Lebensalter gleich interpretiert werden können. Die kindliche Entwicklung vollzieht sich nämlich nicht abstrakt in der Bundesrepublik Deutschland, sondern konkret in bestimmten Kommunen und Gemeinden, oder wie es die Amerikanische Akademie der Wissenschaft (Shonkoff et al. 2000) formuliert, in dem sozial-ökologischen Lebenskontext, in dem sich ein Kind aufhält. Die gesamtgesellschaftlichen Bedingungen eines Staates beeinflussen diese Bedingungen in der Regel aber nicht direkt, sondern nur indirekt. Mindestens ebenso wichtig ist allerdings die Tatsache, dass in keiner demokratischen Gesellschaft die Bedingungen des Aufwachsens für Kinder überall gleich sind oder auch nur gleich sein können.

Wegen dieser Komplexität der kindlichen Entwicklungsbedingungen und ihrer angemessenen Beschreibung im Rahmen der Sozialberichterstattung hat UNICEF das Konzept des kindlichen Wohlbefin-

dens entwickelt, das aus den Kinderrechten abgeleitet ist (2003/2005). Damit versucht UNICEF, die materiellen Existenzbedingungen von Kindern, ihre gesundheitlichen Bedingungen, ihre Lebensrisiken, ihre Bildungschancen, ihre Umgangsmöglichkeiten mit ihren Freunden und ihren Eltern und ihre subjektive Selbsteinschätzung als Basis des Vergleichs der Teilhabechancen von Kindern in verschiedenen Ländern in ein einheitliches und damit vergleichbares Analysekonzept zu übersetzen.

Die OECD hat bis 2010 die kindlichen Entwicklungsbedingungen stark aus der Perspektive der Bildungschancen und der Teilhabe am Bildungssystem interpretiert. Inzwischen hat sie sich diesem Konzept von UNICEF angenähert (OECD 2010), weil auch hier die Einsicht gewachsen ist, dass die Teilhabechancen eines Kindes eben nicht nur von der Teilhabe am Bildungssystem abhängen. Die EU hatte bisher im Wesentlichen nur die Armutsquoten der verschiedenen Länder in Bezug auf Kinder aufbereitet; auch sie hat inzwischen diesen eher engen Ansatz um ein Modell des kindlichen Wohlbefindens erweitert (EU 2011).

Im Folgenden werden wir zeigen, dass auch für die materiellen Lebensbedingungen von Kindern in Deutschland die lebenslauftheoretische Perspektive eine wichtige Grundvoraussetzung für eine angemessene Analyse der kindlichen Armut darstellt. Es wird verdeutlicht, dass der Kontext, in dem Kinder aufwachsen, selbst wenn er nur auf der Basis der materiellen Existenzbedingungen von Kindern analysiert wird, allein durch Armutsquoten nicht angemessen abgebildet wird. Wir werden abschließend aufzeigen, warum internationale Organisationen hinsichtlich der kindlichen Entwicklung inzwischen Konzepte vertreten, die die kindliche Entwicklung eben nicht nur auf eine Dimension reduzieren, nämlich die materiellen Existenzbedingungen, sondern im wesentlichen in Anlehnung an die UN Kinderrechts-Konvention die verschiedenen Entwicklungsdimensionen von Kindern in ein ganzheitliches Konzept zu integrieren versuchen.

## 2. Zeitreihen und internationale Vergleiche

Will man die materiellen Existenzbedingung von Kindern „methodisch präzise und konsistent erfassen, um durch ihre klar definierte Erkenntnisfunktion und Vergleichbarkeit auch innerhalb langer Zeitreihen nachprüfbar Ziele formulieren zu können“ (Teil der Formulierung der Anfrage der SPD), so zeigen Rainwater und Smeeding (2003) in einem Ländervergleich ab 1983, wie sich auf der Basis der Luxemburg Income Study die Entwicklung von relativer Armut auch auf internationaler Ebene sowohl in Abhängigkeit vom Lebensalter der Kinder wie auch unter einer durchschnittlichen Perspektive so aufbereiten lässt, dass die Verweildauer der Kinder in relativer Armut auf der Basis sowohl des OECD-Konzeptes wie des EU-Konzeptes im internationalen Vergleich dargestellt werden kann.

UNICEF (2005, 2007, 2010) hat diese Vergleiche fortgesetzt. Für Deutschland ist festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland, gemessen an der Einkommensverteilung, in fast allen Vergleichen im Mittelfeld liegt, weil auf der einen Seite Nationen,

wie die Niederlande, Dänemark, Schweden und Finnland, geringere Armutsraten aufweisen, während andere Länder, etwa die USA oder Großbritannien, viel schlechter dastehen.

Diese Ländervergleiche sind allerdings schwer zu interpretieren. Denn auf der einen Seite variieren in den Ländern die Einkommensverteilungen. Länder mit einer egalitären Einkommensverteilung weisen notwendigerweise ein geringeres Maß an relativer Armut aus als Länder mit einer gespreizten Einkommensverteilung. Daher sind diese Maße eben ein wichtiger Indikator zur Diskussion von ungleichen Einkommensverteilungen innerhalb von Ländern, aber wenig geeignet zur Bestimmung der materiellen Konsequenzen ökonomischer Benachteiligung im Ländervergleich. Hinzu kommt das Argument, dass in wohlhabenden Ländern mit einem insgesamt hohen Einkommensniveau die relative Armutsposition möglicherweise im Vergleich zu anderen Ländern ganz andere ökonomische Teilhabechancen ermöglicht. Das gilt besonders in Vergleichen auf der Basis der Europäischen Haushaltsstatistik, weil die europäischen Länder hinsichtlich ihrer ökonomischen Entwicklung sehr unterschiedlich ausdifferenziert sind.

Rainwater und Smeeding versuchen dieses Problem dadurch zu lösen, dass sie die jeweiligen Konsumausgaben heranziehen und die relativen Armutsquoten damit gewichten. Es ist sicherlich bedenkenswert, ob man nicht in Zukunft auf der europäischen Ebene beim europäischen Haushaltspanel überprüft, inwieweit hier diesem Vorschlag zu folgen ist, sofern das nicht schon längst realisiert wurde.

Zudem sind die Armutsquoten auch das Ergebnis von Annahmen über die Skalenvorteile im Haushalt. So wird für das Pro-Kopf-Einkommen angenommen, dass in einer Familie mit zwei Eltern und zwei kleinen Kindern die erste Person mit 1, die zweite Person mit 0,5 und die Kinder mit jeweils 0,3 gewichtet werden. Dahinter steht die Annahme, dass die Ausgaben in Abhängigkeit vom gemeinsamen Wirtschaften und dem Lebensalter der Beteiligten relativ sinken, was eine plausible und überzeugende Annahme ist. Jedoch stellt sich die Frage, ob das so ermittelte Pro-Kopf-Einkommen tatsächlich die materielle Situation einer Familie darstellt, weil diese schematische Kalkulation der Skalenvorteile praktisch nie überprüft worden ist. Und bei den internationalen Vergleichen wird nicht die Frage aufgeworfen, ob die Haushaltsführung von Familien in allen Ländern so ähnlich ist, dass die angenommenen Skalenvorteile überall identisch sind. So spielt etwa in Deutschland die gemeinsame Mahlzeit Zuhause immer noch eine große Rolle, anders als etwa in den angelsächsischen Ländern. Solche kulturellen Muster haben ebenso einen Einfluss auf die Skalenvorteile wie der unterschiedliche Anteil von Gütern, die im Haushalt hergestellt werden. So zeigen Rainwater und Smeeding, dass die Skalenvorteile, zumindest für die USA, bei großen Familien mit drei und mehr Kindern höher sind, als die OECD-Skala dies ausweist.

Aus diesen wenigen Überlegungen ist nur abzuleiten, dass internationale Vergleiche zur relativen Kinderarmut auf der Basis der Berechnung der rela-

tiven Armutsquoten zwar sinnvoll sind, um Fragen der Verteilungsgerechtigkeit zu diskutieren. Sie lassen sich aber nicht ohne weiteres heranziehen, um auf dieser Basis die Teilhabechancen von Kindern, soweit sie materiell bestimmt sind, international zu vergleichen. Denn diese Kennziffern lassen keine Schlussfolgerungen auf die nationalen Einkommensverteilungen zu und basieren auf der Annahme, die Berechnung des Pro-Kopf-Einkommens auf der Basis identischer Gewichte sei ohne empirische Prüfung gerechtfertigt.

Von einem Armutsbericht, der bis Mitte 2012 vorliegen soll, ist nicht zu erwarten, dass er die nationalen und internationalen Defizite im Bereich der Forschung und der amtlichen Statistik auszugleichen vermag. Es wäre aber sicherlich schon viel erreicht, wenn ein solcher Armutsbericht die Begrenzungen, die in solch einfachen Vergleichen liegen, verdeutlichen würde und gleichzeitig konstruktive Perspektiven eröffnete, um die nationale und internationale Forschung anzuregen. Ähnlich wie es Rainwater und Smeeding mit der Luxemburger Einkommensstudie getan haben, ließen sich unsere Kenntnisse so verbessern, dass die Vergleiche verschiedener Jahre tatsächlich die Möglichkeit eröffnen, das materielle Wohlbefinden von Kindern international so zu vergleichen, um valide Aussagen zu den materiellen Teilhabechancen von Kindern zu ermöglichen.

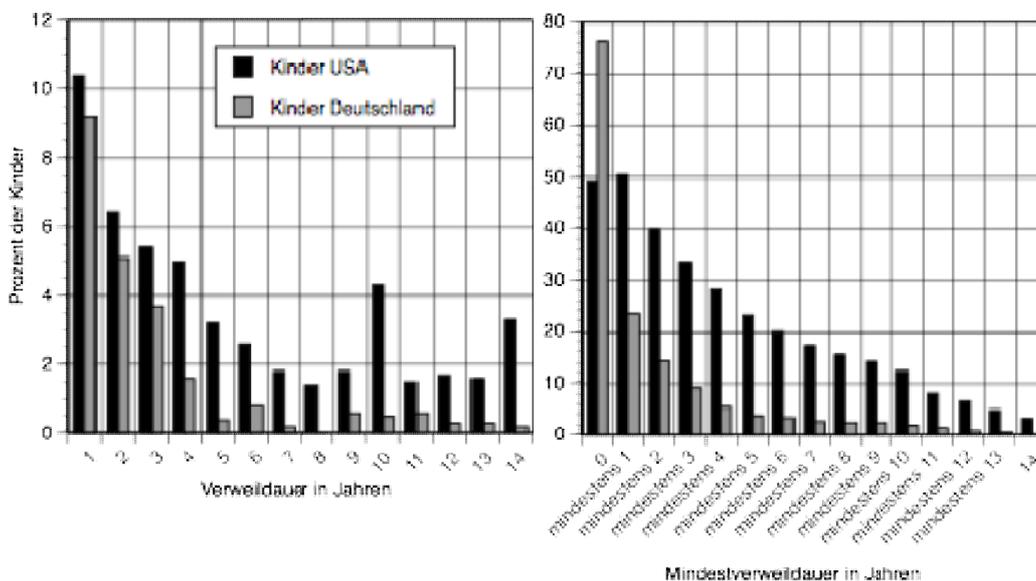
Das macht keine neuen Datenerhebungen erforderlich, weil mit der Europäischen Haushaltsstichprobe,

der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, dem Sozio-ökonomischen Panel und dem Familienbeziehungs-Panel repräsentative, aussagekräftige und vergleichbare Daten vorliegen. Allerdings sind die relativen Armutsquoten für Kinder in der vorliegenden Form allein nicht geeignet, um daraus unmittelbare Schlussfolgerungen abzuleiten. Hier ist allerdings festzustellen, dass dies eher eine Aufforderung an die Wissenschaft und die verschiedenen Statistischen Ämter ist, die für den internationalen Vergleich von Quoten erforderlichen Ausdifferenzierungen zu berücksichtigen und kritisch zu prüfen, ob die vorliegenden und ohne weitere Prüfung immer wiederholten Skalenvorteile bei der Berechnung des Pro-Kopf-Einkommens sowohl im internationalen wie im nationalen Vergleich angemessen sind. Wir werden darauf noch zurückkommen.

**3. Zur Dynamik der kindlichen Entwicklung**

Auf der Basis einer amerikanischen Längsschnittstudie (PISD) und dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) zeigen Rainwater und Smeeding die Verweildauer von Kindern in relativer Armut in den USA und in Deutschland. Im Unterschied zu den USA ist die Verweildauer für Kinder in relativer Armut in Deutschland für einen Großteil der Kinder eher kurz.

Verweildauer von Kindern in Armut nach der Anzahl der Jahre, 1983 bis 1997: Deutschland und USA.



Quelle: Rainwater/Smeeding 2003: S.58; Berechnungsgrundlage bildet die Luxembourg Income Study; eigene Weiterberechnung und Darstellung;  
 Anmerkungen: Kinder waren kontinuierlich präsent in den einzelnen Panels und 1997 unter 18 Jahre; Für das amerikanische Sample ist der Zeitraum 1983 bis 1996; die deutsche Periode beginnt und endet ein Jahr später.

In den Achtziger und Neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts verbrachten rund 9 % aller Kinder unter 18 Jahren etwa 1 Jahr in relativer Armut; 3 Jahre waren es noch für 4 % und 5 Jahre für weniger als 1 Prozent. Von den Kindern in relativer Armut verweilten etwa 70 % mindestens 1 Jahr in relativer Armut; bei 3 Jahren waren es weniger als 10 %. Demgegenüber zeigt sich in den USA, dass ein signifikanter Prozentsatz von 4 % der Kinder 9 Jahre in relativer Armut lebt und dass die Kontinuität der fortdauernden Armut in den USA viel ausgeprägter ist als in Deutschland.

Corak, Ferti und Tamm (2005, 2007) haben diese Analysen fortgeführt, allerdings auf der Basis der unkorrigierten Daten des Sozio-ökonomischen Panels, so dass nicht sicher ist, ob ihre Ergebnisse tatsächlich richtig sind. Das DIW hat inzwischen eine Datenkorrektur für das Sozio-ökonomische Panel vorgenommen, so dass es außerordentlich begrüßenswert wäre, wenn die Analysen der Verweildauer von Kindern in relativer Armut sowohl national auf der Basis des SOEP wie international auf der Basis des Europäischen Haushaltspanels durchgeführt würden. Denn ohne Zweifel verbergen sich hinter den verschiedenen Zeitspannen, die Kinder in relativer Armut verbringen, ganz unterschiedliche soziale Problemlagen. Für solche Analysen sind die Daten des SOEP oder auch von PAIRFAM (Familienbeziehungspanel) gut geeignet und ermöglichen vermutlich eine Fülle von Hinweisen auf die Gruppen, die einer besonderen Unterstützung bedürfen.

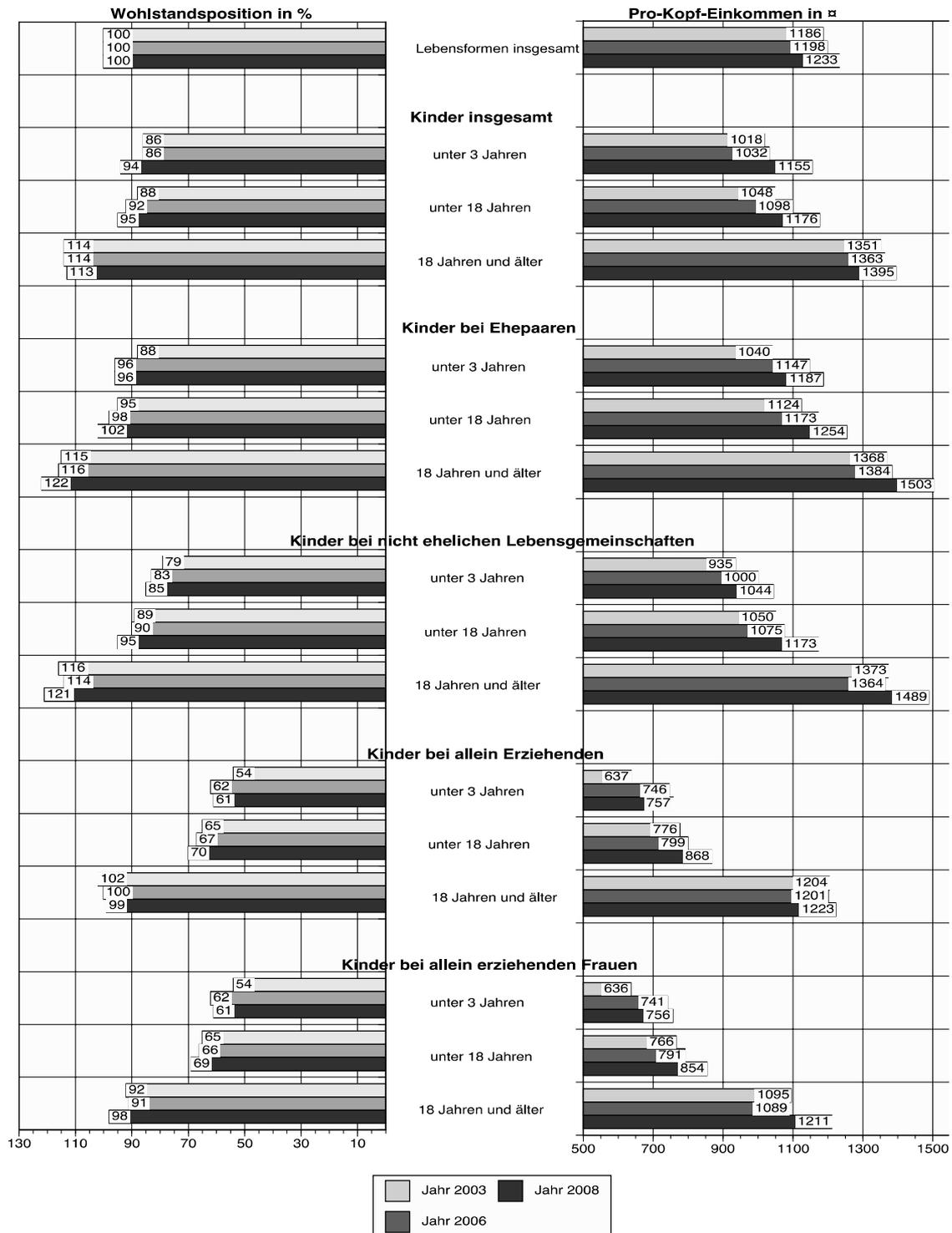
Die Dynamik des kindlichen materiellen Wohlbefindens einschließlich der relativen Armut ist in seiner

Entwicklung allerdings auch gut auf der Basis des Mikrozensus abzubilden. Denn als Replikativer Survey eröffnet der Mikrozensus auf breiter repräsentativer Basis die Möglichkeit, den Wandel und die Entwicklung von relativen Armutsquoten wie auch von Wohlstandspositionen in der Gesellschaft in einer feinen Justierung wiederzugeben sowohl hinsichtlich des Lebensalters wie auch der verschiedenen Lebensformen, in denen Kinder aufwachsen.

Mit dem Replikativen Survey lassen sich zwar keine Aussagen darüber machen, wie lange Kinder beispielsweise in relativer Armut verweilen. Sehr wohl lassen sich aber der Wandel und die Entwicklung armutsspezifischer Gruppen sowohl hinsichtlich Alter sowie Lebensform und Region ausdifferenzieren, weil die Größenordnung dieser Datenbasis solche Differenzierungen eher zulässt als die doch eher kleinen Stichproben von SOEP und PAIRFAM. Allerdings ist auch festzustellen, dass sich diese unterschiedlichen Datenquellen so gut ergänzen, dass man sich wünscht, dass individuelle Verläufe und Entwicklungen auf Dauer auf der Basis von Längsschnittdaten bearbeitet und die strukturellen Veränderung in der Gesellschaft in diesen Gruppen auf der Basis des Mikrozensus beschrieben werden.

Für den Siebten Familienbericht der Bundesregierung (2006) wurden die Daten des Mikrozensus in Bezug auf Lebensalter und Lebensform der Kinder aufbereitet; bei der Fortschreibung dieser Daten gewinnt man auf einer sehr breiten und repräsentativen Basis einen guten Einblick und Überblick in die Entwicklung der ökonomischen Situation von Kindern und Familien in Deutschland.

**Abb. Wohlstandspositionen bzw. Pro-Kopf-Einkommen und familiäre Lebensformen in Deutschland 2003, 2006 und 2008**

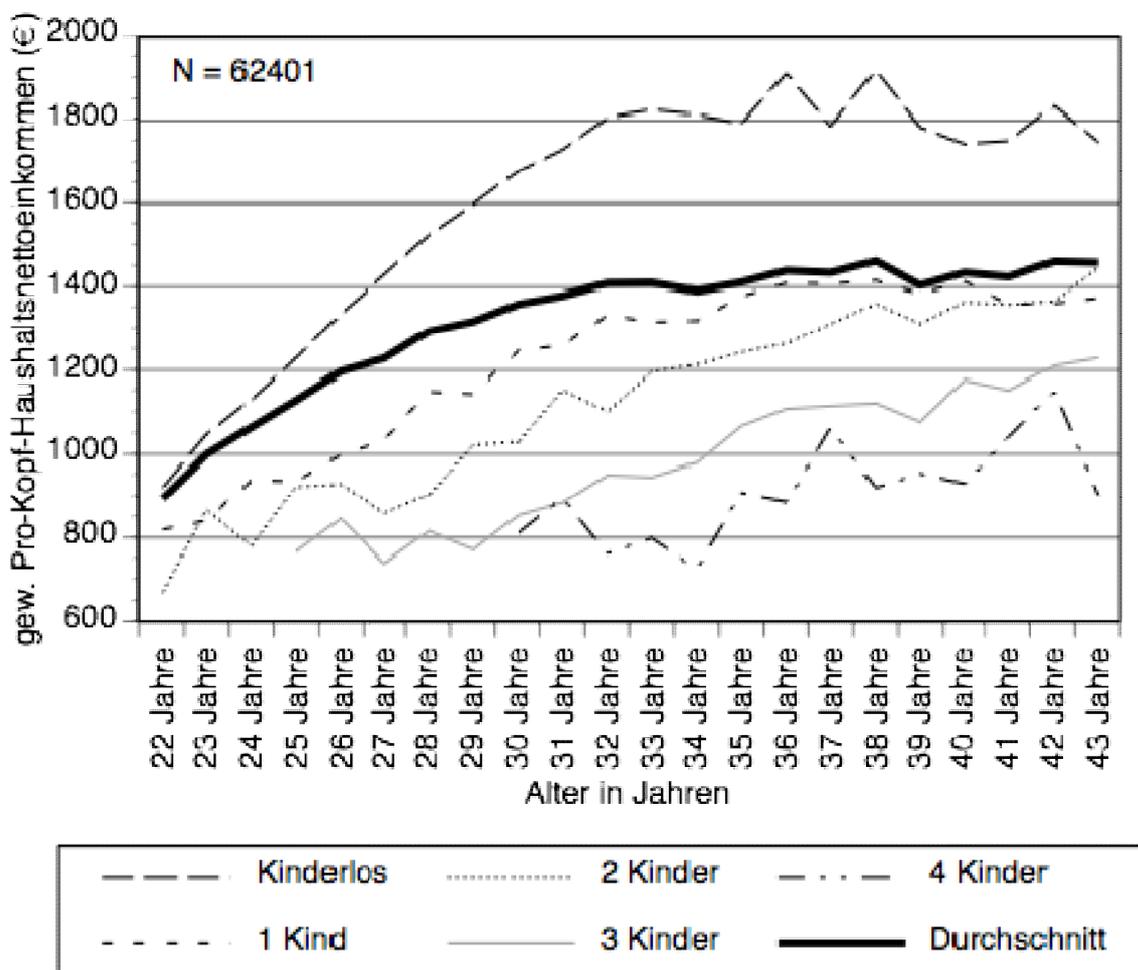


Diese Daten wurden ebenso wie im Siebten Familienbericht von der Familienforschungsstelle des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg aufbereitet; sie zeigen, wie relativ einfach sich die Entwicklungen für Lebensformen und Lebensalter von Kindern im Zeitverlauf auf der Basis eines Replikativen Surveys darstellen lassen. Auffällig bei diesen Daten ist der deutliche Sprung beim Pro-Kopf-Einkommen der Kinder unter 3 Jahren zwischen 2006 und 2008 von 1032 Euro auf 1156 Euro und - wenn das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen familiärer Lebensformen mit 100 gesetzt wird - der Sprung in der Wohlstandsposition von 88 auf 95. Daraus ist jedenfalls auf keinen Fall abzuleiten, dass Kinder ein besonderes Armutsrisiko dar-

stellen. Das gilt auch für die darüber liegenden Altersgruppen, wo das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen auch bei etwa 95 % der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen liegt.

Trotz aller sozialpolitischen Reformen liegen die Risiken für relative Armut am deutlichsten bei den Kindern alleinerziehender Mütter, die trotz einer Verbesserung bei den unter dreijährigen Kindern 2008 einen Einkommensabstand gegenüber den Ehepaaren von 550 Euro Pro-Kopf-Einkommen haben. Mit dem Mikrozensus lassen sich auch die Pro-Kopf-Einkommen im Altersverlauf darstellen, und diese Analyse zeigt deutlich, dass in besonderem Maße junge Eltern armutsgefährdet sind.

Abbildung 1: Das gewichtete\* Pro-Kopf-Haushaltsnettoeinkommen im Altersverlauf von Frauen, die zwischen 1961 und 1981 geboren sind, differenziert nach der Zahl der im Haushalt lebenden Kinder\*\*, 2004



Quelle: Mikrozensus (SUF) 2004; eigene Berechnungen

\*Gewichtet nach der neuen OECD-Skala: Die 1. Person hat ein Bedarfsgewicht von 1, weitere Personen über 15 Jahre ein Gewicht von 0,5 und Personen unter 15 Jahren ein Gewicht von 0,3. Das monatliche Haushaltsnettoeinkommen beinhaltet sowohl staatliche Transferleistungen als auch private Unterstützung durch Verwandte.

\*\*Die Kinderzahl umfasst ohne Altersbeschränkung alle im Haushalt lebenden Kinder der 1961 bis 1981 geborenen Frauen.

Da die Grafik zudem die Kinderzahl ausweist, ist gut nachzuvollziehen, warum in Deutschland so häufig über Kinder als relatives Armutsrisiko gesprochen wird. Denn die Personen, die ohne Kinder leben, haben ab dem 30. Lebensjahr kontinuierlich einen Einkommensvorsprung von etwa 400 Euro, berechnet auf der Basis des Pro-Kopf-Einkommens, können aber natürlich nicht als Maßstab für alle Pro-Kopf-Einkommen dieser Gesellschaft gelten. Familien mit einem und zwei Kindern liegen im Altersverlauf immer knapp unter dem durchschnittlichen Einkommen, während das Pro-Kopf-Einkommen ab dem dritten Kind deutlich absinkt.

Hier muss auch hervorgehoben werden, dass der Alterseffekt ebenso ausgeprägt ist wie der Effekt der Kinderzahl. Dabei ist zu betonen, dass dieser Alterseffekt historisch ein junger Trend und als Ergebnis der Entwicklung der neuen Berufsstrukturen zu interpretieren ist. In den Siebziger Jahren lagen die Einkommen der Altersgruppen zwischen 23 und 35 Jahren ebenso hoch wie die Einkommen der 55- bis 65-Jährigen, die heute durchschnittlich die höchsten Einkommen erzielen. Das hängt damit zusammen, das damals etwa 50 % der Erwerbstätigen in der Industrie beschäftigt waren und der Industriearbeiter im Alter zwischen 25 und 35 Jahren die größte Erfahrung sowie die größte körperliche Kraft und Geschicklichkeit im Arbeitsprozess einsetzen konnte; das gibt es in der heutigen Dienstleistungsgesellschaft nur noch selten.

Diese tief greifenden historischen Veränderungen lassen sich hier nicht weiter ausführen. Grundsätzlich führen sie aber schon zu der Frage, ob eine Gesellschaft akzeptiert, dass solche historisch-ökonomischen Veränderungen von der nachwachsenden Generation schlicht hinzunehmen sind oder aber hier politisch über andere Mechanismen der Verteilung nachgedacht werden muss. Die obige Grafik erklärt sich in diesem Punkte fast von selbst.

Ohne Zweifel stellt der Mikrozensus in Bezug auf familiäre Lebensformen eine hinreichend große, präzise und repräsentative Datenquelle dar, die es ermöglicht, die relative Armut einzelner Gruppen im Detail zu beschreiben. Bei der weiteren Nutzung des Mikrozensus als Replikativen Survey sind die meisten Fragen aus den Anfragen der beiden Fraktionen zu beantworten.

#### **4. Nationale, regionale oder kommunale Ebene?**

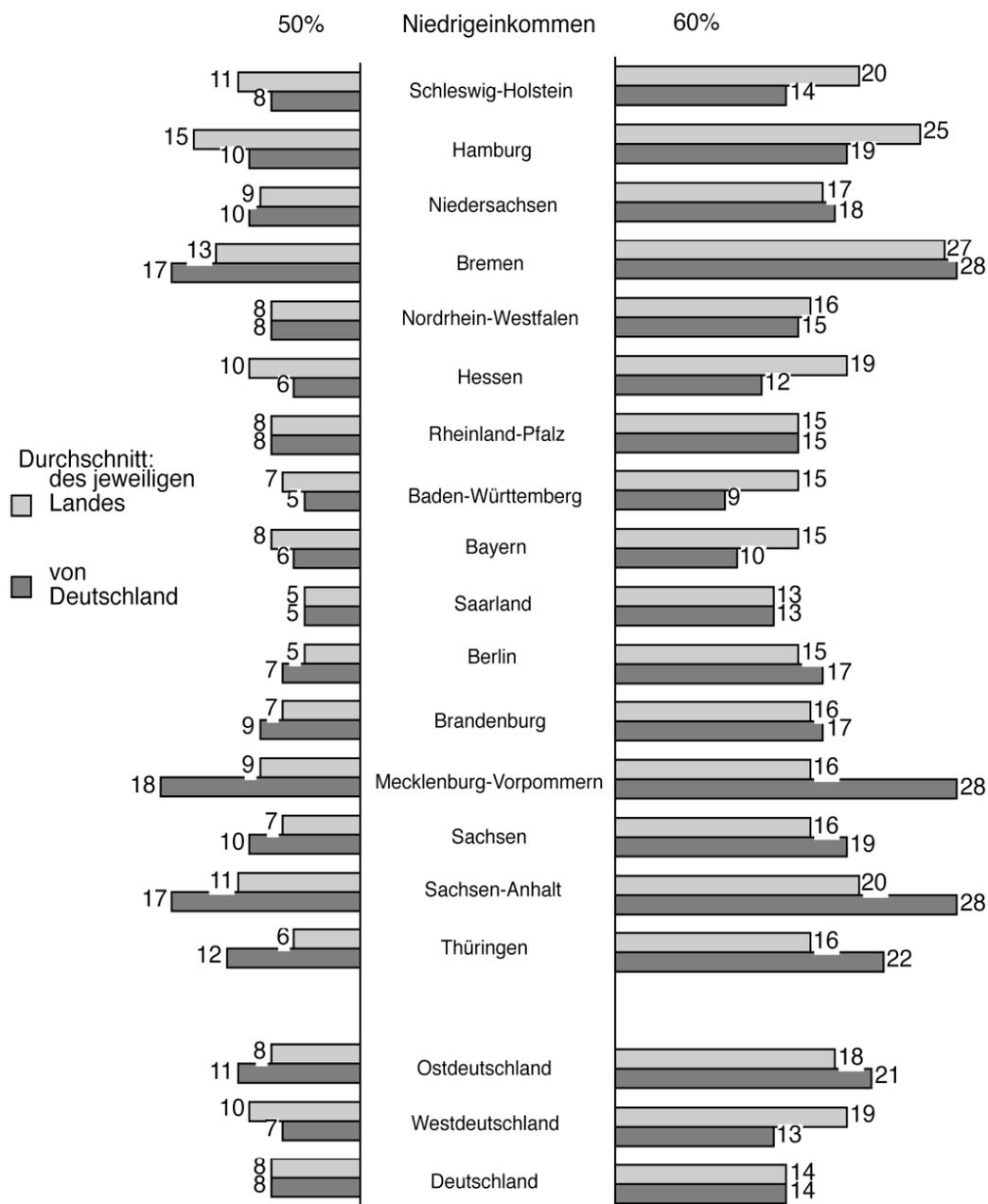
Die kindliche Entwicklung und die Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen hängen in ihren Rahmenbedingungen (auch) von bundesstaatlichen Entscheidungen ab. Die Infrastruktur für Kinder, wie Kindergarten, Krippen oder Schulen, hängt ebenso wie die ökonomische Situation der Familie, etwa geprägt durch die Arbeitslosigkeit der Eltern, bis hin selbst zu der Zeit, die Kinder mit ihren Eltern verbringen, in vielen Punkten von der konkreten Nachbarschaft, Gemeinde oder auch dem jeweiligen Bundesland ab. Wenn beispielsweise in Baden Württemberg gut 80 % aller Kinder mit beiden Eltern zusammenleben gegenüber 60 % der Kinder in Berlin oder wenn der Anteil der Eltern mit staatlichen Transfer-Leistungen zur Unterstützung in Berlin fast

30 % beträgt gegenüber etwa 5 % in Baden-Württemberg, so hat dies erhebliche Effekte auf die Teilhabechancen von Kindern und sogar auf ihre Bildungserfolge. Solche Entwicklungen kann die Politik des Bundes nur peripher beeinflussen. Denn die Entscheidungen für die private Lebensführung sind auch Ergebnis kultureller Veränderungen, die sich regional ebenso unterschiedlich darstellen können wie die Differenzen in der wirtschaftliche Entwicklung, die sich häufig auch nur historisch erklären lassen.

Auch wenn hier die bundesstaatliche Ebene überhaupt nur in Kooperation mit den Ebenen der Länder und der Gemeinden Einfluss nehmen kann, führt das nicht unbedingt zu dem Schluss, dass die unterschiedlichen ökonomischen Existenzbedingungen von Kindern und Jugendlichen in den verschiedenen Regionen nicht auch Gegenstand einer Analyse des materiellen Wohlbefindens von Kindern sein können. Denn die Kenntnis über solche regionalen Variationen eröffnet auch die Möglichkeit, im Interesse der Kinder und Jugendlichen gemeinsam mit anderen staatlichen Gebietskörperschaften zu prüfen, wie besondere Probleme in bestimmten Kontexten oder Regionen konstruktiv und dabei möglicherweise durchaus regional unterschiedlich gelöst werden können.

Der Vergleich nur der relativen Armut von Kindern und Jugendlichen in den einzelnen Bundesländern auf der Basis des Mikrozensus zeigt unmittelbar, dass die Kritik von Rainwater und Smeeding an der nationalen Betrachtungsweise von relativer Armut berechtigt ist. Auf der Basis der Luxemburger Einkommensstudie haben sie die regionalen Variationen relativer Armut in Spanien und Italien untersucht und weisen nach, dass eine einheitliche Betrachtungsweise auf Nationenebene der differenzierten Situation innerhalb dieser Länder nicht gerecht wird. Überträgt man diesen Ansatz auf Deutschland, so ergeben sich drei Probleme, die Rainwater und Smeeding bereits in ihrem internationalen Vergleich deutlich benannt haben, ohne dass das in der Literatur bisher ausführlich gewürdigt wurde.

Abb. Niedrigeinkommen (50 %- bzw. 60 %-Kriterium) in den deutschen Bundesländern



\* Niedrigeinkommen 50% und 60% des Medians vom durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen

Ergebnisse des Mikrozensus

Angaben in Prozent

FaFo Familienwissenschaftliche Forschungsstelle im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg

Diese Grafik weist für 2008 auf der Basis des 60 %-Kriteriums der EU 14 % relative Armut von Kindern bis zu 18 Jahren aus und auf der Basis des 50 %-Kriteriums der OECD 8 % relative Armut.

Nimmt man das bundesdurchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen nach der OECD-Skala als Ausgangspunkt der Analyse für relative Armut, so erreichen

Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt gemeinsam mit Bremen mit 28 % relativer Kinderarmut die höchsten Werte, während Baden-Württemberg und Bayern mit 9 % und 10 % unverhältnismäßig viel besser gestellt sind. Zunächst bestätigt das klar die Kritik von Rainwater und Smeeding (2003) an nationalen Durchschnittswerten, denn Anteile von 28 % und 9 % sind tatsäch-

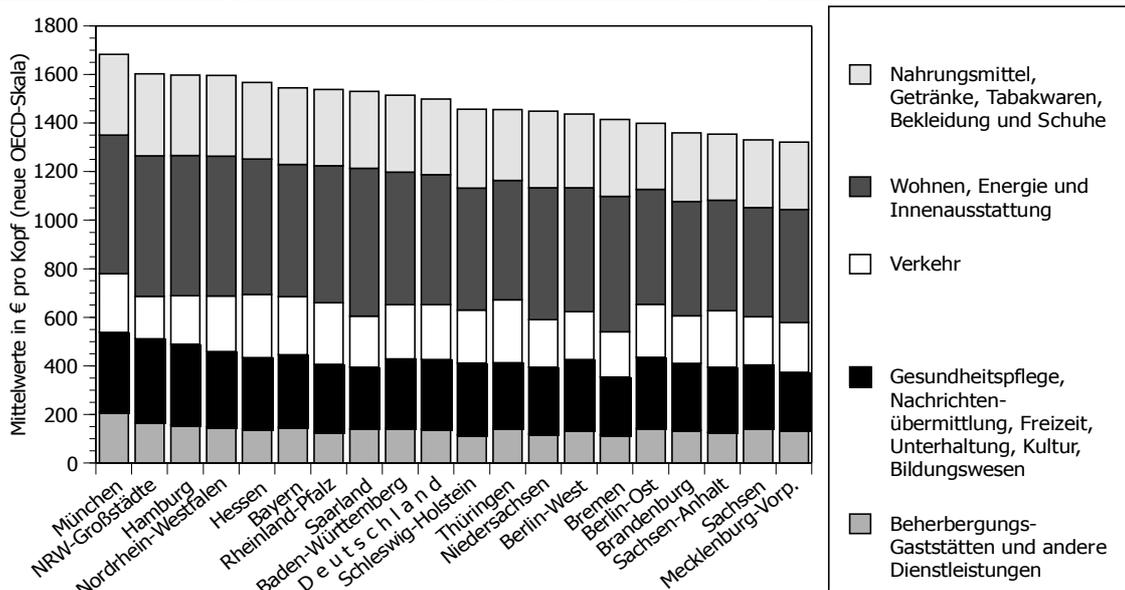
lich nicht vergleichbar.

Doch verkennt die Berechnung nationaler Werte darüber hinaus die Tatsache, dass auch in den jeweiligen Regionen erhebliche Einkommensdifferenzen bestehen. Legt man jeweils das regionale Einkommen zu Grunde, so steigt die relative Armut in Bayern und Baden-Württemberg auf 15 %, während sie in Mecklenburg-Vorpommern auf 16 % sinkt. In Bremen bleibt sie dagegen mit 27 % auf dem nationalen Niveau und steigt in Hamburg und Schleswig-Holstein sogar. Die relative Benachteiligung von

Kindern, gemessen am Einkommen des jeweiligen Bundeslandes, ist also in Hamburg und Bremen viel ausgeprägter als in Mecklenburg-Vorpommern.

Gegen diese Betrachtungsweise könnte der Einwand kommen, die Lebenshaltungskosten in Deutschland seien so ähnlich, dass eine bundesdurchschnittliche Betrachtungsweise angemessen ist. Die nächste Grafik zeigt die Konsumausgaben eines durchschnittlichen Haushalts mit Kindern in den einzelnen Bundesländern und einiger großer Städte als sehr unterschiedlich.

Haushalte mit Kindern unter 18 Jahren:  
Konsumzusammensetzung (Mittelwerte in Euro pro Kopf) nach Bundesland plus ausgewählte Großstädte



Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe Scientific Use File 2008, eigene Berechnungen und Darstellung  
Anmerkungen: Bremen N: 97, München: 102, Berlin-West 126, Berlin-Ost: 150, Saarland: 151, Hamburg: 160, alle anderen N > 200. Mittelwerte der Ausgaben, pro Kopf gewichtet: Nach der neuen OECD Skala geht der Hauptbezieher des Einkommens mit dem Faktor 1,0 in die Gewichtung ein, alle anderen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft im Alter von 14 und mehr Jahren mit 0,5 und alle jüngeren mit 0,3.

In München gibt ein durchschnittlicher Haushalt knapp 1700 Euro aus, in Mecklenburg-Vorpommern etwa 1400 Euro, in Hamburg 1600 Euro, wobei der Durchschnittswert in Deutschland bei rund 1500 Euro liegt. Dabei sind es nicht nur die höheren Mietkosten, sondern auch die höheren Kosten für Nahrungsmittel, Dienstleistungen und Verkehr.

Das zeigt zunächst deutlich, dass die alleinige Betrachtung der relativen Armut, ohne die Ausgabenstruktur und die Kaufkraft der jeweiligen Region genauer zu untersuchen, nur wenig darüber aussagt, inwieweit die materiellen Lebensbedingungen von Kindern tatsächlich beeinträchtigt sind. Wichtiger aber erscheint noch die Tatsache, dass erst diese differenzierte regionale Betrachtungsweise deutlich macht, dass die konkreten Lebensbedingungen und Lebensumstände in den einzelnen Regionen das materielle Wohlbefinden von Kindern erheblich beeinflussen.

Diese regionale Betrachtungsweise ermöglicht es also, viel zielgenauer auch darüber zu diskutieren,

ob und inwieweit bestimmte arbeitsmarktpolitische Instrumente eingesetzt werden können, um die Eltern zu stärken und damit indirekt die Kinder zu unterstützen. Denn durch die Stärkung der Eltern etwa über ihre Präsenz im Arbeitsmarkt sind erhebliche positive Effekte für die kindliche Entwicklung, gemessen an ihren Bildungsleistungen, nachzuweisen. Darüber hinaus sollte auch nicht verkannt werden, dass erst eine regionale Betrachtung die Möglichkeit eröffnet, die konkreten Entwicklungschancen von Kindern auch so zu analysieren, um daraus bestimmte konkrete Handlungsanweisungen ableiten zu können. Auf diese Weise ließe sich beispielsweise auch die Effizienz bundespolitischer Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktförderung oder auch der Bildungsgutscheine, um nur einige Beispiele zu nennen, gut sichtbar machen.

##### 5. Relative Armut und kindliches Wohlbefinden

Die starke Betonung der relativen Armut, die notwendigerweise diesen Anfragen zugrunde liegt, ist

für viele politische Fragestellungen von zentraler Bedeutung. Fragen der gesellschaftlichen Gerechtigkeit sind untrennbar mit solchen Verteilungsfragen und damit auch mit der Frage nach relativer Armut verbunden. In Bezug auf die kindliche Entwicklung scheint es aber sinnvoller zu sein, die Verwirklichungschancen von Kindern in der Gesellschaft zum Ausgangspunkt jeder Analyse zu machen. Diese Verwirklichungschancen von Kindern hängen durchaus auch von den materiellen Lebensumständen der Eltern ab. Aber ohne eine ausdifferenzierte und gut ausgebaute Infrastruktur zur Förderung der kindlichen Entwicklung, ohne einen Kontext, in dem sich Kinder sicher und gut aufgehoben bewegen können, ohne die Möglichkeit von Kindern, mit anderen Kindern, ihren Eltern und anderen Erwachsenen gut umgehen zu können, haben ökonomisch orientierte Maßnahmen nur einen sehr begrenzten Effekt.

Aus dieser Perspektive ist der Schluss abzuleiten, dass die Entwicklungschancen von Kindern eben nicht nur von den materiellen Begrenzungen oder Ressourcen ihrer Eltern beeinflusst sind. Vielmehr sind die anderen Dimensionen der kindlichen Entwicklung, nämlich ihre gesundheitliche Entwicklung, ihre Bildung, ihre Lebensrisiken, ihre Verhaltensrisiken, ihre Beziehungen zu ihren Eltern und Freunden und ihre subjektive Selbsteinschätzung, mindestens ebenso wichtige Faktoren wie die materiellen Voraussetzungen.

Unter dieser Perspektive ist die Frage einer eigenständigen Berichterstattung über Kinder im Rahmen

der Armutsberichterstattung dahingehend zu beantworten, dass die relativen Armutspositionen nach Lebensformen, nach Lebensalter, nach Regionen, nach Partizipation der Eltern am Arbeitsmarkt und dem Wandel dieser Position in einer zeitlichen Perspektive wichtige Aspekte zur Diskussion der Position von Kindern in unserer Gesellschaft darstellen. Insbesondere ermöglichen es die regionale Vergleiche auch zu prüfen, inwieweit spezifische Programme und Maßnahmen auch des Bundes in unterschiedlichen Kontexten spezifische Wirkungen entfalten. All diese Dinge gehören selbstverständlich in die Analyse von relativer Armut in der Gesellschaft.

Darüber hinaus wurden in Anlehnung an die Arbeiten von Rainwater und Smeeding einige Aspekte thematisiert, wie sich das Konzept der relativen Armut präzisieren und genauer analysieren lässt. Wir sehen momentan in Deutschland weniger ein Datenproblem als viel stärker ein Analyseproblem, weil auch in der Wissenschaft die Fragen etwa nach den Skalenvorteilen von Haushalten oder der Bedeutung des regionalen Kontexts für die ökonomischen Teilhabechancen von Familien bisher keine zentrale Rolle spielen.

Trotz der Bedeutung all dieser Faktoren sind wir abschließend jedoch der Meinung, dass die Konzentration der Diskussion auf die relative Armut bei der kindlichen Entwicklung die Kinder in ihren Teilhabechancen nicht angemessen erfassen kann, weil andere zentrale Faktoren, die hier genannt wurden, eine ganz erhebliche Rolle in diesem Prozess spielen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)735**

5. Dezember 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2011

- a) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

"Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode - Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiterentwickeln"  
BT-Drucksache 17/4552

- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der DIE LINKE.

"Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausgangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen" BT-Drucksache 17/6389

**Dr. Dietrich Engels, Köln**

1. *Der Lebenslagen-Ansatz als Paradigma der Armuts- und Reichtumsberichterstattung*

Die seit dem Jahr 2001 bestehende Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung orientiert sich unter anderem an dem Lebenslagen-Ansatz (Gerhard Weißer 1956), dem zufolge „Armut“ nicht nur als materielle Belastung, sondern auch als nicht-monetäre Einschränkung in mehreren Bereichen der Lebenslage verstanden wird. Komplexe Armutslagen können nach diesem Verständnis durch das Zusammenwirken materieller Armut mit Einschränkungen und Belastungen in den Bereichen der Erwerbstätigkeit (Arbeitslosigkeit), mit niedriger Bildung und Qualifikation oder auch mit gesundheitlichen Einschränkungen entstehen. Dieser Ansatz weist enge Berührungspunkte zu dem Capability-Ansatz von Amartya Sen (2000) auf, der Ergebnisse gesellschaftlicher Partizipation als Resultat des Zusammenwirkens von individuellen Fähigkeiten und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen beschreibt und der ebenfalls mehrdimensional angelegt ist.

2. *Veränderte Lebenslagen im Lebensverlauf*

Die Konzeption des 4. Armuts- und Reichtumsberichts führt die lebenslagenorientierte Armuts- und Reichtumsberichterstattung fort, strukturiert sie aber nun nach unterschiedlichen Lebensphasen (Kindheit und Jugend, mittleres Lebensalter und Seniorenal-

ter). Dieses Gliederungsprinzip lässt sich mit dem Lebenslagen-Ansatz so verknüpfen, dass für jede Lebensphase überprüft wird, in welchem Maße eine Teilhabe an Bildung, Erwerbstätigkeit, politischer Interessenvertretung, Wohnqualität etc. gelingt. Die Konstellation dieser Lebensbereiche und ihr jeweiliges Gewicht unterscheiden sich je nach Lebensphase: In der Kindheit und Jugend stehen vor allem familiärer Rückhalt und Bildung im Vordergrund, im mittleren Erwachsenenalter die Teilhabe an Erwerbstätigkeit und im Seniorenalter Gesundheit und soziale Unterstützungsnetze. Mit dieser zeitlichen Perspektive können Verlauf und Dynamik von Armutsprozessen besser berücksichtigt werden. Damit greift die Armuts- und Reichtumsberichterstattung die Tradition der dynamischen Armutforschung auf, wie sie z.B. in den 1990er Jahren an der Universität Bremen im Hinblick auf den Bezug von Sozialhilfe ausgearbeitet wurde (Leibfried; Leisering et al. 1995).

3. *Zugangsschwellen und soziale Mobilität*

In jeder Lebensphase müssen bestimmte Übergänge für bessere Teilhabemöglichkeiten für die Zukunft bewältigt werden, die bestimmte Ressourcen erfordern und Zugänge zu zentralen Lebensbereichen erschließen oder verstellen. So bedeuten etwa der Qualifikationserwerb und der Übergang von Schule in Erwerbstätigkeit eine zentrale Herausforderung in der Jugend, während der Aufbau einer tragfähigen Alterssicherung eine wichtige Zugangsvoraussetzung

für einen ausreichenden Lebensstandard im Alter darstellt. Die erfolgreiche Bewältigung dieser Übergänge bzw. Zugangsschwellen eröffnet Chancen für einen sozialen Aufstieg, das Scheitern daran ist dagegen mit Risiken eines sozialen Abstiegs in belastete Lebenslagen verbunden. An diesen Übergängen kann politisches Handeln ansetzen, um bei der Bewältigung von Zugangsschwellen zu unterstützen.

#### *4. Empfehlung für den 4. Armuts- und Reichtumsbericht*

Die Berücksichtigung der Perspektive des Lebensverlaufs stellt eine Bereicherung des Berichtskonzeptes dar: Armutsrisiken erscheinen weniger als statische Lagen, ihre Genese und die damit verbundenen Einflussfaktoren treten stärker als bisher ins Blickfeld. Dies stellt allerdings spezifische Anforderungen

an die Datenbasis der Berichterstattung, die für Verlaufsanalysen geeignet sein muss.

Die Berichterstattung sollte in dieser Hinsicht handlungsorientiert erfolgen, indem Handlungsmöglichkeiten von Politik und gesellschaftlichen Institutionen herausgearbeitet werden, die eine erfolgreiche Bewältigung von biografisch relevanten Übergängen unterstützen.

Neben der Verfolgung dieses neuen Schwerpunkts einer dynamischen Armutsberichterstattung sollte jedoch auch auf die Kontinuität des Berichtsprozesses geachtet werden. Die Analysen der ersten drei Armuts- und Reichtumsberichte sowie die Indikatoren, auf die diese sich stützen, sollten auch im 4. Armuts- und Reichtumsbericht fortgeführt werden, um langfristige Entwicklungen bewerten zu können.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)739**

8. Dezember 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2011

- a) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

"Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode - Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiterentwickeln"  
BT-Drucksache 17/4552

- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der DIE LINKE.

"Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausgangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen" BT-Drucksache 17/6389

**Prof. Dr. Notburga Ott, Bochum**

In beiden Anträgen wird Kritik am 3. Armuts- und Reichtumsbericht geübt und vor diesem Hintergrund für den 4. Armuts- und Reichtumsbericht Verbesserungen der Datengrundlagen und ihrer Darstellung als auch inhaltliche Ergänzungen gefordert. Auf diese Forderungen soll im Folgenden in zusammenfassender Weise eingegangen werden.

**1. Datenbasis und Darstellung der empirischen Fakten**

- Die Datenbasis EU-SILC weist, wie zu Recht bemängelt wird, einige Probleme auf, die sowohl auf der Stichprobenziehung als auch der Art der Befragung beruhen. Wie Hauser (2008)<sup>2</sup> zeigt, sind die Daten in relevanten Bereichen nicht repräsentativ und zeigen Verzerrungen bei der ausländischen Bevölkerung, bei Familien mit kleinen Kindern, bei Personen mit niedrigem Bildungsabschluss und bei working poor. Inwieweit dies mittlerweile durch die Hochrechnungsfaktoren ausgeglichen wird, ist unklar. Die mit diesem Datensatz berechneten Indikatoren sind allerdings sowohl für den zeitli-

chen als auch den Internationalen vergleich unabdingbar. Soweit dies möglich ist, sollten die Ergebnisse aber auch mit anderen Datensätzen überprüft werden.

- In beiden Anträgen wird die Datenlage zur Reichtumsberichterstattung bemängelt. Hierzu liegt mittlerweile ein Forschungsbericht über die „Möglichkeiten und Grenzen der Reichtumsberichterstattung“ vor, der vom Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) im Auftrag des BMAS erstellt wurde. In diesem werden alle Forschungsergebnisse aus aktuellen Studien zusammengetragen. Zugleich weist der Bericht die momentanen Forschungslücken hin. Insbesondere fehlen Daten über die gemeinsame Verteilung von Einkommen und Vermögen. Forschungsdefizite werden im Bereich von Erbschaften, der Persistenz von Reichtum und dem Zusammenhang von Reichtum und anderen sozio-ökonomischen Merkmalen gesehen.
- Auch die Datenlage zur Überschuldung ist momentan unbefriedigend. Zwar findet seit 2006 regelmäßig eine freiwillige Befragung bei Schuldnerberatungsstellen durch das Statistische Bundesamt statt und es gibt es eine Reihe unterschiedliche Studien und Berichte zur Überschuldung (Creditreform,

<sup>2</sup> Vgl. Hauser, Richard: Problems of the German Contribution to EU-SILC - A research perspective, comparing EU-SILC, Microcensus and SOEP, RatSWD Working Papers No 20/2008

Institut für Finanzdienstleistungen), die aber allesamt nur sehr begrenzte Aussagen zulassen. Das vor kurzem im Bundestag beschlossene „Gesetz über die Statistik der Überschuldung privater Personen“ wird hoffentlich dieses Informationsdefizit schließen.

- Analysen zum Ausmaß und zu Ursachen verdeckter Armut werden m.W. zur Zeit im Rahmen eines Forschungsprojektes im Auftrag des BMAS durchgeführt.
- Die Forderung nach Vergleichbarkeit über längere Zeiträume und zeitnahe Daten ist unbedingt zu unterstützen. Dies scheint aus meiner Sicht aber gewährleistet. Die Konzeption für den 4. Armuts- und Reichtumsbericht sieht eine Fortschreibung und Kommentierung der Kernindikatoren vor. Auch das wissenschaftliche Gutachtergremium hat der Kontinuität des Indikatortableaus einen hohen Stellenwert beigemessen.
- Die Forderung nach einer größeren Differenzierung insbesondere im oberen Einkommen- und Vermögensbereich ist verständlich, und sie wäre wünschenswert. Allerdings haben die in Frage kommenden Datensätze überwiegend eine Stichprobengröße, die eine weitere Differenzierung überwiegend nicht zulassen wird.
- Die Verfügbarkeit der mit öffentlichen Mitteln finanzierten Datensätze für Reanalysen ist überwiegend gewährleistet. Mit den vom Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten initiierten Forschungsdatenzentren bei den Statistischen Ämtern und anderen öffentlichen und wissenschaftlichen steht mittlerweile eine Dateninfrastruktur bereit, die einen einfachen Zugang zu nahezu allen entsprechenden Datensätzen für die wissenschaftliche Forschung ermöglichen.

## 2. Inhaltliche Erweiterungen

- In beiden Anträgen werden eine Reihe von Themen benannt mit der Forderung, diese zusätzlich in den Armuts- und Reichtumsbericht aufzunehmen. Dies sollte man nur sehr begrenzt tun. Die Zielsetzung der Armuts- und Reichtumsberichte ist eine regelmäßige Bestandsaufnahme der sozialen Lage in Deutschland als Basis für eine fundierte Politik zur Stärkung der sozialen Gerechtigkeit und zur Verbesserung gesellschaftlicher Teilhabe. Der Armuts- und Reichtumsbericht hat damit vor allem eine deskriptive berichtende Aufgabe. Er soll die Fakten und die Ergebnisse wissenschaftlicher Analysen darstellen und der Öffentlichkeit in systematischer Weise und unter politischen Gesichtspunkten kommentiert präsentieren, aber selbst keine wissenschaftliche Expertise sein. Der Bericht sollte sich m.E. sowohl inhaltlich wie auch methodisch auf dieses primäre Ziel beziehen.

- Inhaltlich sollten daher nur Themen aufgegriffen werden, die direkt die soziale Lage der Menschen in Deutschland beschreiben, was insbesondere auch die Dynamik, d.h. die Chancen und Risiken im Lebensverlauf umfasst. Daten über gesellschaftliche Phänomene, die diese soziale Lage mit begründen, sollten aber nur in dem Umfang enthalten sein, wie sie zur Erklärung der Zusammenhänge notwendig sind. Die Analyse der Erklärungszusammenhänge selbst wie auch die umfangreiche Darstellung dieser erklärenden Faktoren sollte aber an anderer Stelle, vor allem in den wissenschaftlichen Expertisen erfolgen, wo hinreichend Raum für die kritische, wissenschaftliche Diskussion der Fakten wie der möglichen Erklärungszusammenhänge ist. Insofern stehe ich einer Aufnahme von Fragen der Steuerhinterziehung/Steuerflucht, der Konzentration der Betriebsvermögen, der funktionale Verteilung und anderer Makrogrößen skeptisch gegenüber. Statt all diese Fragen direkt im Armuts- und Reichtumsbericht auszuführen, sollte ein stärkerer Bezug nehmen auf andere Berichte genommen werden.
- Ebenfalls scheint es auch nicht sinnvoll, zu viele weitere Indikatoren aufzunehmen. Zugunsten der Übersichtlichkeit nur Indikatoren und Tabellen im Bericht veröffentlicht werden, die auch interpretiert und kommentiert werden. Die meisten Daten sind in Tabellenform jederzeit und aktuell beim Statistischen Bundesamt und anderen berichtenden Institutionen abrufbar. Soweit dies nicht der Fall ist, sollten die Datenbanken dieser Berichtssysteme erweitert werden.
- Wissenschaftlich teilweise kontrovers diskutierte Ansätze (Eliteforschung, Ungleichheitsforschung von Pickett/Wilkinson) sollten nicht als Grundlage der Berichterstattung gewählt werden. Sie sollten zwar in den der Berichterstattung zugrunde liegenden Expertisen wissenschaftlich umfassend diskutiert werden und die Quintessenz dann auch im Bericht dokumentiert werden, im Bericht sollte aber der Eindruck vermieden werden, dass es sich hierbei um objektive Fakten handelt.
- Informationen der Länder und Kommunen einzubeziehen, wäre äußerst wünschenswert, da eine koordinierte Berichterstattung eine notwendige Voraussetzung für koordiniertes Handeln ist. Allerdings erscheint mir dies kurzfristig kaum leistbar, sollte aber mittelfristig angestrebt werden.

Einige Forderungen der beiden Anträge werden in der Neukonzeption des 4. Armuts- und Reichtumsberichts, soweit sie mir bekannt ist, bereits berücksichtigt. Da für diesen Bericht die Lebenslaufperspektive leitend sein soll, werden Lebensphasen wie Kinder und Jugendliche, Betroffendensdauer sowie Aufstiegschancen und Abstiegsrisiken explizit in den Blick genommen. Sicher können im

nächsten Bericht nicht alle wünschenswerten Themen behandelt werden, da hierzu entsprechende | aufwendige Längsschnittanalysen notwendig sind.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)740**

9. Dezember 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2011

- a) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

"Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode - Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiterentwickeln"  
BT-Drucksache 17/4552

- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der DIE LINKE.

"Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausgangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen" BT-Drucksache 17/6389

**Christoph Schröder, Köln**

Die Konzeption des 4. Armuts- und Reichtumsberichts (ARB) sieht vor, schwerpunktmäßig die soziale Mobilität zu betrachten und hierzu die Erfolgs- und Risikofaktoren für sehr eingeschränkte und sehr gute Teilhabe in den einzelnen Lebensphasen zu untersuchen. Dieser Ansatz erscheint sehr sinnvoll, da die Schaffung von (mehr) Chancengerechtigkeit in einem freiheitlich und demokratisch konstituierten Staat von höchster Wichtigkeit ist.

Sinnvoll ist es sicherlich, die Daten in konsistenten, möglichst langen Zeitreihen darzustellen und die Ergebnisse mehrerer Erhebungen gegenüberzustellen, da sich nur so ein möglichst realistisches Bild der Entwicklung von Armuts- und Verteilungsindikatoren zeichnen lässt. Allerdings sind auch bei konsistenter Messung Interpretationsschwierigkeiten möglich. So ist der Einkommensschwellenwert von 60 Prozent des Medians (Wert in der Mitte der Einkommensrangliste) zur Bestimmung eines Armutsrisikos willkürlich gewählt und seine Relevanz kann sich im Zeitablauf ändern. Aus einer konstanten Quote von Personen mit einem Einkommen unterhalb dieses Schwellenwerts kann also nicht zweifelsfrei geschlossen werden, dass das Armutsrisiko auch tatsächlich gleich geblieben ist. Ergänzend wäre deshalb auch die Berechnung eines kombinierten Armutsindikators, der sowohl relative Einkommensarmut als auch Deprivationsarmut berücksichtigt, überlegenswert. Ein solcher Indikator ist bei-

spielsweise zur amtlichen Messung der Armut in Irland entwickelt worden. In diesem Zusammenhang ist es für den intertemporalen und internationalen Vergleich sicherlich auch sinnvoll, das Ausmaß und die Verteilungswirkungen der sozialen Sachleistungen des Staates zu ermitteln. Dieser Punkt ist besonders relevant, wenn beispielsweise ein Land seine Sozialleistungen überwiegend durch Sachleistungen gewährt (Beispiel: freier Kindergartenbesuch) ein anderes aber überwiegend Transferzahlungen leistet oder wenn im Zeitablauf Gebühren eingeführt oder abgeschafft werden (Beispiel: Einführung von Studiengebühren und deren Rücknahme in einigen deutschen Bundesländern; vgl. OECD, 2011, Divided We Stand).

Sinnvoll ist auch die Berechnung von Armutsrisikquoten auf Grundlage von Einkommensbegriffen, die dem Lebenseinkommen näher kommen, beispielsweise der Konsum oder ein disponibles Einkommen das beispielsweise Ansparungen für die Altersvorsorge und zur Bildung von Wohneigentum aber auch regelmäßige Vermögensauflösungen (beispielsweise private Renten) berücksichtigt.

Die genaue Erfassung des Vermögens speziell für Reiche dürfte technisch sehr schwierig sein. Dies liegt zum einen daran, dass es schwierig wird, eine hinreichend große repräsentative Stichprobe von Wohlhabenden zu gewinnen, die detailliert über ihr Vermögen Auskunft geben wollen. Zum anderen ist

es schwierig für die verschiedenen Vermögensformen einen möglichst genauen Verkehrswert zu bestimmen. Dies würde auch die Erhebung einer Vermögenssteuer sehr aufwendig machen. Unter den EU-15-Staaten wird eine Vermögenssteuer nur noch in Frankreich erhoben. Die Aufteilung des Vermögens auf Makroebene nach Sektoren beziehungsweise Letzteigentümern liefert bereits jetzt zumindest ansatzweise die Deutsche Bundesbank und das Statistische Bundesamt (Aufteilung des Geldvermögens nach Sektoren und Berechnung der Vermögensbilanz mit dem Ausland durch die Deutsche Bundesbank, Aufteilung des Bruttoanlagevermögens nach Unternehmen und Staat durch das Statistische Bundesamt).

Die Lohnquote – also der Anteil des Arbeitseinkommens am Volkseinkommen – ist als Verteilungsindikator sehr problematisch. Dies fängt schon bei der Erfassung an: Einkommen aus Vermögen und Unternehmertätigkeit wird als Restgröße erfasst.

Inhaltlich zu bedenken ist, dass einerseits auch Arbeitnehmer Vermögenseinkommen erhalten, andererseits das (rechnerische) Arbeitseinkommen der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen aber nicht erfasst wird – dieser letzte Punkt lässt sich allerdings statistisch näherungsweise korrigieren, indem man unterstellt, dass die Selbständigen genauso hoch wie die Arbeitnehmer entlohnt werden. Die Lohnquote ist zudem stark konjunkturabhängig und steigt beispielsweise in der Rezession, wenn die Unternehmensgewinne einbrechen. Einen Zusammenhang gibt es jedoch auch zwischen Wachstum und Lohnquote. Technischer Wandel und technischer Fortschritt, befeuert durch die Globalisierung, führt zu einem höheren Kapitaleinsatz. Wird die Produktion kapitalintensiver sinkt aber die Lohnquote auch dann, wenn sich an der relativen Entlohnung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital (je Einheit) nichts ändert.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)728**

30. November 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2011

- a) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD "Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode - Armuts- und Reichtumsbericht-erstattung weiterentwickeln" BT-Drucksache 17/4552
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der DIE LINKE. "Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausgangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen" BT-Drucksache 17/6389

**Anette Stuckemeier, Wiesbaden**

Die amtliche europäische Statistik zu Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) hat sich in den letzten Jahren zu einer der wichtigsten Haushaltsstichproben der nationalen und europäischen Sozialberichterstattung sowie der europäisch vergleichenden Sozialforschung entwickelt. Es gibt derzeit keine andere Haushaltserhebung in Europa, in der ein derart hoher Anspruch an die Datenqualität und Erhebungsdokumentation gestellt wird wie dies bei EU-SILC der Fall ist. Entsprechend transparent ist auch der Umgang mit den Schwächen und Stärken der Erhebung.

Die deutsche Stichprobe von EU-SILC umfasst ca. 14.000 Haushalte. Die methodischen Rahmenbedingungen basieren auf Vorgaben, die in europäischen Verordnungen festgelegt sind. Aus diesem Grund besteht z.B. die deutsche Stichprobe von EU-SILC aus vier repräsentativen Teilpopulationen, von denen jährlich eine ausgetauscht wird (Rotationspanel). Dadurch werden die mit zunehmender Paneldauer zwangsläufig auftretenden methodischen Probleme wie Gewöhnungseffekte oder selektive Ausfälle von einzelnen Personen oder Haushalten so weit wie möglich ausgeschlossen. Ähnlich wie beim Mikrozensus, stellt das Rotationsprinzip bei EU-SILC sicher, dass die Stichprobe jährlich aufgefrischt wird.

In 2005 startete die deutsche EU-SILC-Stichprobe mit einem Mix aus Quoten- und Zufallshaushalten. Durch das eben erläuterte Rotationsprinzip wurden in den Folgejahren die Quotenhaushalte nach und

nach durch Zufallshaushalte ersetzt. Seit 2008 setzt sich die deutsche Stichprobe von EU-SILC ausschließlich aus Zufallshaushalten zusammen.

Die Erhebung erfolgt schriftlich in Form eines Haushaltsfragebogens und eines Personenfragebogens für jedes Haushaltsmitglied ab 16 Jahren. Die Teilnahme ist freiwillig. Jeder Haushalt nimmt maximal 4 Jahre an der Erhebung teil. Ausziehende Personen verbleiben in der Stichprobe und werden weiter befragt. Die Wiederbefragungsbereitschaft der Haushalte und Personen in den Folgejahren ist sehr hoch und liegt bei über 80 Prozent. Dies schlägt sich auch in der hohen Qualität der Angaben der Befragten nieder. So ist z.B. der Anteil von notwendigen Einkommenschätzungen aufgrund fehlender Personenfragebogen von einzelnen Haushaltsmitgliedern in den befragten Haushalten außerordentlich gering.

Die Haushalte haben im jeweiligen Erhebungsjahr von April bis November Zeit, die in deutscher Sprache verfassten Erhebungsunterlagen auszufüllen und an die Statistischen Landesämter zurück zu senden. Dort erfolgen umfangreiche Prüfungen der zurückgesandten Unterlagen; gegebenenfalls werden telefonisch oder schriftlich bei den Haushalten Rückfragen gestellt. Anschließend beginnt die Erfassung der Unterlagen, wobei sich viele maschinelle Plausibilitätsprüfungen an den langjährigen methodischen Erfahrungen aus dem Einkommensbereich der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe orientieren. Aktuell durchgeführte Pretests zeigen, dass die Fragen in den Erhebungsunterlagen verständlich sowie

die Erläuterungen zu den einzelnen Fragen hilfreich sind und dass die Haushalte die für die Beantwortung vieler Fragen notwendigen Unterlagen (wie z.B. Verdienstabrechnungen, Bescheide von den Sozialämtern, Mietverträge oder Kontoauszüge) heranziehen.

Wie alle freiwilligen Haushaltserhebungen leiden auch die EU-SILC-Erhebungen der Mitgliedstaaten unter einem gewissen Maß an Selektivität bei der Teilnahmebereitschaft. Die daraus resultierenden Verzerrungen der Ergebnisse werden durch geeignete Hochrechnungsmethoden minimiert. Bezüglich der Personengruppe der Migrantinnen und Migranten besteht kein Zweifel, dass diese Personengruppe in freiwilligen Haushaltserhebungen und damit auch in den EU-SILC-Erhebungen der Mitgliedstaaten nur schwer zu erreichen ist. Zum einen spielen Sprachbarrieren eine Rolle, zum anderen aber auch fehlende Kenntnisse über das nationale soziale Sicherungssystem. Dies führt wiederum zu inhaltlichen Verständnisproblemen bei Migrantinnen und Migranten, weil viele Begriffe aus dem nationalen Sozialsicherungssystem nicht direkt in die entsprechende Fremdsprache übersetzt werden können. Damit würde der äußerst aufwändige und kostenintensive Einsatz fremdsprachlicher Fragebogen nur bedingt zur besseren Erreichbarkeit dieser Personengruppe führen.

EU-SILC löste das Europäische Haushaltspanel (ECHP) ab und ist seit 2004 die zentrale Grundlage für die Veröffentlichung von Sozialindikatoren über Einkommen, Armut und Lebensbedingungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Das von Eurostat entwickelte Armutsmesskonzept folgt den in der Wissenschaft aktuell üblichen Standards und ist entsprechend dokumentiert. Die EU-SILC-Daten sind folglich gut mit den Mikrodaten anderer nationaler Erhebungen vergleichbar.

In jährlich zu erstellenden Qualitätsberichten legen die Mitgliedstaaten ausführlich die erreichte Datenqualität dar. Die Berichte enthalten u.a. detaillierte Ergebnistabellen zu den Teilnahmequoten, zu den Ausfällen bei einzelnen Einkommenskomponenten sowie zu den verwendeten Schätzmethode. Aus Sicht von Eurostat liefern alle Mitgliedsstaaten EU-SILC-Mikrodaten in guter Datenqualität. EU-SILC wird demzufolge auch in den folgenden Jahren die zentrale Datenbasis für die Abbildung der Einkommensverteilung und Lebensbedingungen in europäischen Gesellschaften sein. Zudem spielt EU-SILC unter den verfügbaren Haushaltsstichproben die wichtigste Rolle bei der Erweiterung des National-einkommenskonzepts um Verteilungsaspekte (vgl. J. Stiglitz/A. Sen/J.-P.Fitoussi (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris).

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)732**

1. Dezember 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2011

- a) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD "Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode - Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiterentwickeln" BT-Drucksache 17/4552
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der DIE LINKE. "Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausgangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen" BT-Drucksache 17/6389

**Prof. Dr. Matin Werding, Bochum**

1. Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung wurde aufgenommen, um „ein differenziertes Bild über die soziale Lage in Deutschland zu geben“ und „die Diskussion über ‚Armut‘ und ‚Reichtum‘ zu versachlichen“ (Erster Armuts- und Reichtumsbericht, BT-Drs. 14/5990, S. 10). Alle drei bisher vorgelegten Berichte sind an prominenter Stelle mit Hinweisen dazu versehen, dass sich insbesondere das Phänomen „Armut“ einer allgemeingültigen Definition entzieht und im streng wissenschaftlichen Sinne nicht messbar ist. Alle drei Berichte gehen daher – mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen bei tendenzieller Ausdehnung der Berichtsthemen – den Weg einer mehrdimensionalen, nicht allein auf finanzielle Größen abstellenden Betrachtung von „Lebenslagen“ (Gerhard Weisser) bzw. „Verwirklichungschancen“ (Amartya Sen) von Individuen, insbesondere solchen in einer Situation „gesellschaftlicher Schwäche“ bzw. fehlender Chancen. Dasselbe Bestreben schlägt sich international in der Aufstellung der „Laeken-Indikatoren“ nieder. Eine laufende Weiterentwicklung dieser Ausrichtung entspricht aktuellen Forschungsstandards. Sofern repräsentative und aktuelle Daten für die im Einzelnen untersuchten Themenfelder vorliegen, verspricht diese Perspektive überdies aussagekräftige Resultate mit denkbar starkem Praxisbezug (vgl. dazu allerdings Ziffer 9).
2. Vor diesem Hintergrund erscheint es aus wissenschaftlicher Sicht als irritierend, wenn aus der Berichterstattung oder aus Untersuchungen mit gleichartiger Thematik in der Öffentlichkeit und auch in der Politik oft sehr selektiv eine einzelne Größe wie die sog. „Armutsrisikoquote“ (verkürzend oft: „Armutquote“) herausgehoben und als zentrales Ergebnis sowie als Anlass und mögliche Zielgröße für politisches Handeln verstanden wird. Die Definition dieser Größe schließt – als Berechnungskonventionen – einige Setzungen ein, die teils als willkürlich (Schwellenwert 60% o. ä.), teils sogar als potenziell verzerrend (Äquivalenzgewichtung von Haushaltseinkommen mit der „neuen OECD-Skala“) erscheinen.<sup>3</sup> Die Armutsrisikoquote stellt eher ein (vergleichsweise grobes) Verteilungsmaß für Einkommen dar, als dass sie zur Identifikation von „(Einkommens-)Armut“ in einem inhaltlich gefüllten Sinn dienen könnte. Einen Erkenntniswert hat ihre Berechnung v.a. dann, wenn auf der Basis vergleichbarer Daten längere Zeitreihen zu ihrer Entwicklung bestimmt werden können, die Trends der Einkommensverteilung erkennbar werden lassen.
3. Klare Befunde einer „schrumpfenden Mittelschicht“ oder einer „wachsenden Spaltung der Gesellschaft in Arm und Reich“ lassen sich –

<sup>3</sup> Im Ersten Armuts- und Reichtumsbericht wurde daher mit alternativen Schwellenwerten und Gewichtungen gearbeitet (BT-Drs. 14/5990, S. 37–40).

zumindest im Hinblick auf die Einkommensverteilung – aus den für entsprechende Analysen verfügbaren Daten nicht ableiten. Folgt man den von den Autoren im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) gewählten Operationalisierungen,<sup>4</sup> zeigt sich z.B., dass sich der Anteil von Haushalten unterhalb und oberhalb der (rein einkommensbezogen definierten) „Mittelschicht“ in Deutschland seit etwa 1990, bei gewissen zwischenzeitlichen Schwankungen, kaum verändert hat. Betrachtet werden dabei jeweils die Anteile der Haushalte, deren bedarfsgewichtetes, verfügbares „Äquivalenzeinkommen“ unter 70% oder über 150% des entsprechenden Medianeinkommens liegt. Zuletzt (2009) lagen diese Anteile bei gut 20% bzw. gut 15%, während rund 65% der Haushalte über ein „mittleres“ Einkommen verfügten. Fast dieselben Anteile ergeben sich für alle drei Einkommensgruppen in den Jahren 1993 oder 1986, bis zu denen sich die Entwicklungen jeweils zurückverfolgen lassen.

Als fraglich erscheint im Übrigen, ob die Mittelschicht der deutschen Gesellschaft inhaltlich gehaltvoll allein über Positionen in der Einkommensverteilung bestimmt werden kann. Hierzu sind im Sinne eines umfassenderen Lebenslagen-Konzepts statistisch teilweise nur eingeschränkt messbare Merkmale und Einstellungen in weiteren Bereichen (Bildung, Erwerbsneigung u.v.m.) heranzuziehen.

4. Die Anforderungen, dass sich die offizielle Berichterstattung zu Armut und Reichtum generell möglichst auf konstante Datenbasen und auf längere Beobachtungszeiträume stützen sollte, kann aus wissenschaftlicher Sicht prinzipiell nur unterstützt werden. Bei solchen Zeitreihen-Vergleichen sind allerdings u. U. weitere Einflussfaktoren zu beachten, die bei der öffentlichen Rezeption oft nicht berücksichtigt werden. Selbst wenn man das gemeinhin verwendete Schema von Bedarfsgewichten zur Äquivalenzgewichtung aus Praktikabilitätsgründen akzeptiert, können Änderungen der Einkommensverteilung, die dabei sichtbar werden, stärker durch Änderungen der Haushaltsstruktur beeinflusst sein als durch Änderungen der Verteilung ungewichteter Brutto- oder Nettoeinkommen.<sup>5</sup> Auch die Auswirkungen konjunktureller Schwankungen auf Verläufe der Armutsrisikoquote wurden bislang nicht untersucht.
5. Im Grundsatz zu begrüßen ist das Bestreben, Lücken in der Dateninfrastruktur zu schließen, die zur deskriptiven Erfassung sozio-ökonomischer Gegebenheiten sowie für die einschlägige Forschung verfügbar ist. Zu berücksichtigen

ist dabei allerdings, dass einer lückenlosen Erfassung relevanter Phänomene objektive und praktische Grenzen gesetzt sind.

- a) Die Einrichtung neuer Datenbasen oder Ergänzungen des Frageprogramms existierender Erhebungen erfordern Zeit, und sie generieren nicht sofort Zeitreihen, sondern zunächst nur einzelne oder wenige Querschnittsdaten. Noch schwieriger ist es, („Panel“-)Datenbasen mit echtem Längsschnittcharakter (zum Verfolgen individueller Verläufe über die Zeit) zu schaffen. Solche Verbesserungen der Datengrundlage sind kein Projekt für einen einzelnen Armuts- und Reichtumsbericht, speziell wenn dieser bereits in naher Zukunft vorgelegt werden soll. Im Grunde hätte mit gezielten Anstrengungen zur Verbesserung der Datenbasis schon im Vorfeld des ersten Berichts, d.h. vor knapp 12 Jahren, begonnen werden können.
- b) Es herrscht ein *Trade-off* zwischen dem Wunsch nach möglichst umfassenden und detaillierten Erhebungen und den Kosten der Datenerhebung – sowohl im Sinne administrativer Kosten als auch der damit verbundenen Beanspruchung von Befragten, mit gewissen Rückwirkungen auf deren Response-Verhalten. Aus diesem Grund werden für besonders aufwändige Befragungen, etwa die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes, längere Rhythmen der Erhebung gewählt (5 Jahre). Da solche Datensätze zugleich oft eine längere Zeit für die Datenaufbereitung erfordern, entstehen die Risiken, tendenziell oft bereits veraltete Daten verwenden zu müssen oder potenziell interessante Befragungszeitpunkte zu verpassen. Ob die derzeitige Praxis eine optimale Balance zwischen diesen widerstreitenden Aspekten darstellt, lässt sich seitens der Wissenschaft schwer beurteilen.
- c) Repräsentative Erhebungen zu speziellen Lebenslagen sind oft nur eingeschränkt möglich. Dieser Aspekt ist bedeutsam für die statistische Erfassung von Reichtum, sicher bei den obersten 1% der Reichen. Für solche kleinen Gruppen gibt es im Grunde schon keine geeignete Basis zur Ziehung einer repräsentativen Stichprobe. Zudem ergeben sich bei Erhebungen, die auf Minderheiten mit extremen Merkmalen zielen, Probleme im Hinblick auf den Datenschutz, mit möglichen Rückwirkungen für die Vollständigkeit und Qualität der Angaben Befragter.
- d) Bei der Erfassung von Vermögensreichtum treten nennenswerte Messprobleme hinzu. Die Frage, wie Grund- und Immobilienvermögen, Unternehmensanteile, Gebrauchsvermögen, Eigentumsrechte an Ressourcen und Patenten, Sozialvermögen oder „Privilegien“ etc. mit einem einheitlichen Maßstab (in Geldeinheiten) zu bewerten sind,

<sup>4</sup> Vgl. Markus M. Grabka und Joachim R. Frick (2008), „Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?“, *DIW-Wochenbericht* Nr. 10/2008, S. 101–108; Jan Goebel, Martin Gornig und Hartmut Häußermann (2010), „Polarisierung der Einkommen – die Mittelschicht verliert“, *DIW-Wochenbericht* Nr. 24/2010, S. 2–8.

<sup>5</sup> Vgl. dazu etwa Andreas Peichl, Nico Pestel und Hilmar Schneider (2010), „Does Size Matter? The Impact of Changes in Household Structure on Income Distribution in Germany“, *CESifo Working Paper* Nr. 3219.

kann für journalistische Zwecke („Forbes-Liste“) möglicherweise gelöst werden, aber nicht ohne weiteres für (administrative, etwa steuerliche) oder wissenschaftliche Zwecke.

- e) Phänomene wie Steuervermeidung und v.a. Steuerhinterziehung entziehen sich – auch für Zwecke unabhängiger Forschung – einer direkten Beobachtung und Messung. Theorie- und modellgestützte Schätzungen zum Umfang der Schattenwirtschaft sind zwar möglich, aber über die Verteilung solcher Aktivitäten lassen sich keine belastbaren Aussagen treffen. Die Aussagekraft jeder Art von Ergebnissen zu solchen Fragen entspricht keinesfalls der von vielen anderen Informationen in den bisherigen Armuts- und Reichtumsberichten.
6. Eine mehrdimensionale Betrachtung von Armut und Reichtum erscheint als wünschenswert (vgl. Ziffer 1). Eine Kombination von Daten aus unterschiedlichen Quellen ist dabei kaum vermeidbar (vgl. Ziffer 5b). Trotzdem sollten Indikatoren, die in den Armuts- und Reichtumsberichten regelmäßig enthalten sind, möglichst kein Daten- und Indikatoren-Patchwork darstellen. Verschiedene Quellen, eine verschiedene große Verlässlichkeit der Angaben, ja sogar ein unterschiedlicher Status der jeweils (mit Hilfe administrativer Totalerhebungen, repräsentativer Befragungen oder annahmen- und modellgestützter Abschätzungen) gewonnenen Angaben, verbieten u.U. nicht nur, verschiedene Angaben aus einem Themenfeld (etwa zu verschiedenen Formen von Vermögen und dessen Verteilung) zusammenzufassen, sondern führen fallweise sogar dazu, dass Einzelangaben nur sehr eingeschränkt zusammen interpretiert werden sollten.
- Vorsicht sollte speziell beim Heranziehen von Makrogrößen und einer ungeprüften Vermischung mit aus Mikrodaten gewonnenen Informationen walten. Veränderungen von Makrogrößen (z.B. der aggregierten Lohnquote) können durch diverse Verschiebungen auf der Meso- und Mikroebene hervorgerufen werden (z.B. durch einen sektoralen Strukturwandel: weg von Branchen mit hoher Lohnquote, hin zu Branchen mit niedrigerer Lohnquote,<sup>6</sup> so dass sie nicht direkt auf Änderungen in der Balance der Verhandlungsmacht von Arbeit und Kapital in einzelnen Sektoren deuten). Bei Versuchen, die Entwicklungen auf der Makroebene zu interpretieren, werden solche Zusammenhänge oft in unzulässiger Weise vernachlässigt.
7. Nicht klar ist, was mit Begriffen wie „öffentlicher Reichtum“ oder „Reichtum der Gesellschaft“ gemeint ist, die in den Armuts- und Reichtumsberichten ebenfalls beleuchtet werden

sollten. Soweit sie allein mit Rücksicht auf den Zusammenhang zwischen Einsatz öffentlicher Mittel und Entwicklung von Armut und Reichtum (bei Privaten) von Interesse sind, muss darauf hingewiesen werden, dass Untersuchungen zur formalen Inzidenz des Staatshaushalts (Verteilung von Zahlungsverpflichtungen) komplex sind, Untersuchungen zur materiellen Inzidenz (Verteilung von ökonomischen Lasten und Vorteilen unter Berücksichtigung aller Überwälzungsvorgänge durch Änderungen von Verhalten und Preisen) schlechterdings unmöglich. Entscheidender Grund ist – jenseits des Datenbedarfs und vieler Operationalisierungs- und Messprobleme –, dass die erforderliche Referenzsituation (Verteilung von Einkommen etc. ohne alle staatliche Aktivität) weder beobachtbar noch theoretisch oder empirisch rekonstruierbar ist.

8. Eine Vernetzung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung mit anderen Formen der Berichterstattung der Bundesregierung erschiene nur bedingt als nützlich. Zu unterscheiden ist im Hinblick darauf zwischen Berichten der Bundesregierung, die – in verschiedener Weise unterstützt durch WissenschaftlerInnen – innerhalb des federführenden Ressorts erarbeitet werden, und Berichten, die im Auftrag der Bundesregierung von Expertenkommissionen erstellt werden. Im letzteren Fall stellt die Möglichkeit zur eigenen Themenwahl und zu innovativen Akzentsetzung durch die ExpertInnen einen nicht unwichtigen Aspekt der wissenschaftlichen Politikberatung dar, auf den bei ausgeprägten inhaltlichen Vorgaben u.U. verzichtet werden müsste. Unabhängig davon ist zu beachten, dass Berichte zu anderen Fachthemen mit Rücksicht auf den aktuellen Wissens- und Diskussionsstand sicherlich auch andere Fragen behandeln können und müssen als den jeweiligen Zusammenhang mit der (Einkommens-)Verteilung. Eine Vernetzung aller Berichtssysteme allein unter diesem Aspekt könnte die Fachberichterstattung zu anderen Themen daher einengen oder überfrachten. Mit Rücksicht darauf erscheint die derzeitige Lösung, bei der die Armuts- und Reichtumsberichterstattung die Verbindung zu anderen Fachthemen auf der Basis eines breiten Lebenslagen-Konzepts (vgl. Ziffer 1) einbezieht, während sich andere Berichte anderen Schwerpunkten widmen (können), keinesfalls als problematisch oder gar unsinnig.
9. Mit Blick auf einen sinnvollen Praxis- und v.a. Politikbezug von (Armut- und Reichtums-)Berichten der Bundesregierung erscheint der Wunsch, dabei nachprüfbar Ziele zu definieren und operational zu machen sowie konkrete Handlungsanleitungen und Handlungskonzepte zu entwickeln im Kern als verständlich. Zu beachten ist dabei allerdings, dass aus wissenschaftlicher Sicht „kausale“ Zusammenhänge zwischen Zielvariablen und Instrumenten der Politik oftmals unklar oder strittig sind. Solche Zusammenhänge im Einzelfall nachzuweisen und zu quantifizieren, stellt eine enorme

<sup>6</sup> Für deutsche Daten wird dieser Zusammenhang seit den 1970-ern immer wieder belegt; für eine aktuelle, internationale Untersuchung vgl. Francisco Rodriguez und Arjun Jayadev (2010), „The Declining Share of Labor Income“, *United Nations Human Development Research Paper* Nr. 2010/36.

Herausforderung für die wissenschaftliche Wirkungsforschung dar und gelingt fallweise wegen Daten- und/oder Methodenproblemen nicht oder nur unvollkommen. Ein rein deskriptiver Vergleich von Mitteleinsatz und (Änderungen der) Zielvariablen belegt ggfs. allein ein „post hoc“, niemals ein „propter hoc“. Systematische Wirkungsanalysen auf dem aktuellen Stand der einschlägigen Forschung wurden in Deutschland erst für wenige Politikbereiche angestellt. Dies gilt namentlich für die Arbeitsmarktpolitik,<sup>7</sup> deren Ziele insgesamt besser definiert und operationalisierbar sind als die einer allgemeinen Beeinflussung (der Verteilung) individueller Lebenslagen. Untersuchungen zur zuletzt genannten Frage stellen ein umfangreiches und methodisch anspruchsvolles Forschungsprogramm dar, das wohl nur von einer größeren Zahl von Forschungsgruppen mit einem mehrjährigen Zeithorizont untersucht werden könnte. Insgesamt sollte die Rolle politischer Eingriffe für die sozio-ökonomische Dynamik und somit die „Machbarkeit“ bestimmter Zielzustände in diesem Feld nicht überschätzt werden.

10. Einen interessanten Aspekt, dessen Behandlung im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung sich mit aktuellen Trends in der Themenwahl wissenschaftlicher Untersuchungen zur sozialen Dynamik in Deutschland deckt, stellen Chancen zum sozialen Aufstieg und ihre Determinanten dar.

---

<sup>7</sup> Vgl. die Berichte der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BT-Drs. 16/3982) und zur Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II (BT-Drs. 16/11488).

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)726**

30. November 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2011

- a) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD "Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode - Armuts- und Reichtumsbericht-erstattung weiterentwickeln" BT-Drucksache 17/4552
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der DIE LINKE. "Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausgangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen" BT-Drucksache 17/6389

**Dr. Irene Becker, Riedstadt**

**I Vorbemerkung**

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (4. ARB) wird voraussichtlich im Sommer nächsten Jahres vorgelegt, die meisten der im Vorfeld vergebenen Aufträge zur Erstellung wissenschaftlicher Gutachten sind bereits erfüllt und der erste Berichtsentwurf wird nach bisheriger Planung Ende des Jahres den einzelnen Fachressorts zur Abstimmung zugehen. Auch haben Sitzungen des Wissenschaftlichen Gutachtergremiums sowie des Beraterkreises, auf denen die (veränderte) Konzeption des neuen Berichts erörtert wurde, schon Ende September d. J. stattgefunden. Die Berichterstellung ist mittlerweile also so weit vorangeschritten, dass potenzielle Empfehlungen von Sachverständigen, vom Ausschuss für Arbeit und Soziales und vom Bundestag, soweit sie über die derzeit im Ministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) erarbeiteten Aspekte hinausgehen, kaum noch berücksichtigt werden können. Da der Antrag von Abgeordneten und der Fraktion der SPD bereits am 26.01.2011 vorgelegt wurde, hätte eine frühere Beratung im Ausschuss erfolgen müssen, um für die aktuelle Berichterstellung überhaupt noch relevant zu sein. Die jetzigen Stellungnahmen und Beratungen können also nur mit Blick auf künftige Armuts- und Reichtumsberichte erfolgen. Die weiteren Ausführungen sind dementsprechend zukunftsorientiert. Da die Berichte frühzeitig konzipiert und vorbereitet werden sollten – Datenproduktion, -aufbereitung und -auswertung sind sehr zeitintensiv –, ist eine Erörterung künftig zu berücksichtigender Anforderungen und Schwerpunkte bereits zum jetzigen Zeitpunkt durchaus sinnvoll.

**II Zum Antrag „Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode – Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiterentwickeln“, BT-Drs. 17/4552**

In dem von Abgeordneten und der Fraktion der SPD eingebrachten Antrag werden zunächst eine Verbesserung der Datenlage und die Erstellung von Zeitreihen auf der Basis vergleichbarer Daten gefordert. Darüber hinaus werden die Berücksichtigung zusätzlicher Indikatoren, eine Evaluierung politischer Maßnahmen und die Einbeziehung weiterer inhaltlicher Aspekte von Armut und Reichtum als notwendig erachtet. Die vielfältigen, sehr zielgerechten Anregungen können nur umgesetzt werden, wenn – wie ebenfalls im Antrag gefordert – alle verfügbaren empirischen Grundlagen herangezogen und neue Quellen erschlossen werden. Dabei könnte bei manchen Themenbereichen durchaus auch auf bereits vorliegende Studien rekurriert werden – es muss nicht zu jeder Frage neu gerechnet werden, dementsprechend wird im SPD-Antrag zur Begründung von Forderungen teilweise auf schon veröffentlichte Ergebnisse verwiesen. Die Einbeziehung mehrerer Datenbasen auch zu einem Thema wird zwar häufig mit dem Verweis zurückgewiesen, dass die Lesbarkeit des Berichts darunter leiden würde und ein Ergebnisspektrum in der Öffentlichkeit nicht zu vermitteln sei. Dies sollte aber für einen fachlichen

Bericht, der normalerweise nicht auf die Vermittlung „einfacher Wahrheiten“ angelegt ist, nicht ausschlaggebend sein.

Den Forderungen nach einer **besseren empirischen Fundierung** des Armuts- und Reichtumsberichts mit konsistenten Zeitreihen, welche auch die Formulierung nachprüfbarer Ziele ermöglichen, wird grundsätzlich zugestimmt.

- Hintergrund des vorliegenden Antrags ist zum Einen eine Kritik an der Fokussierung des dritten Armuts- und Reichtumsberichts (3. ARB) auf Ergebnisse des EU-SILC, die nicht repräsentativ und mit früheren Ergebnissen nicht kompatibel seien. Die Vorbehalte gegenüber dem deutschen Beitrag zum EU-SILC sind berechtigt; sie basieren auf einer wissenschaftlichen Überprüfung der Repräsentativität, die in einer zentralen Studie im Vorfeld des 3. ARB vorgenommen wurde und zu einer negativen Quintessenz gekommen ist<sup>8</sup>. Angesichts der damals festgestellten Unzulänglichkeiten und der mittlerweile beim deutschen Teil des EU-SILC umgesetzten konzeptionellen Änderungen ist eine kontinuierliche Ergebniskontrolle mit dem vorliegenden Prüfansatz unbedingt erforderlich, eine Ergänzung um weitere Indikatoren der Repräsentativität wird empfohlen. Es ist zu hoffen, dass das für den Bericht federführende BMAS eine Fortsetzung oder gar Ausweitung der Überprüfungen veranlasst hat und die Schlussfolgerungen – ausdrücklicher als im 3. ARB – im Bericht dokumentiert. Darüber hinaus sollte aber auch für die anderen zentralen Datenquellen – EVS und SOEP – routinemäßig eine Repräsentativitätskontrolle erfolgen. Dies ist in der erwähnten Studie zur Vorbereitung des 3. ARB zumindest ansatzweise vorgenommen worden. Die Ergebnisse über die Qualität der verwendeten Haushaltsstichproben sollten explizit in den Regierungsbericht aufgenommen werden; denn ohne derartige Hintergrundinformationen ist eine fundierte Interpretation der alternativ ermittelten Verteilungs-, Armuts- und Reichtumsindikatoren, die in den 3. ARB eingegangen sind und auch in den 4. ARB einfließen sollten, nicht möglich.
- Zum Anderen wird explizit die Darstellung des Überschuldungsproblems im 3. ARB als unzureichend kritisiert. Die zeitliche Entwicklung wurde erstmals auf der Basis des SOEP ermittelt mit dem Ergebnis einer Verminderung der Zahl überschuldeter Haushalte von 2002 bis 2006. Die Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes kommt auf der Basis der Insolvenzstatistik und der Angaben der Schuldnerberatungsstellen zum gegenteiligen Ergebnis, was im 3. ARB nur sehr knapp erwähnt wird – ob-

wohl diese Daten vermutlich die besonders gravierenden Überschuldungsfälle dokumentieren und im Übrigen im 3. ARB zur Untersuchung der Überschuldungsauslöser herangezogen werden. Die den früheren Armuts- und Reichtumsberichten zugrunde gelegten Daten wurden überhaupt nicht mehr einbezogen. Aus fachlicher Sicht ist aber die Berücksichtigung aller Erhebungen zur zumindest ungefähren Abbildung der Realität dringend geboten, zumal keine der verfügbaren Quellen das Überschuldungsproblem gänzlich erfasst. Mit dem SOEP werden nur die Verbindlichkeiten aus Konsumentenkrediten, nicht aber Schulden gegenüber dem Vermieter, Energiekonzernen, Versandhäusern und der öffentlichen Hand erhoben. Die Insolvenzstatistik und die bei den Schuldnerberatungsstellen anfallenden Daten sind in dieser Hinsicht zwar umfassender, andererseits aber vom Verhalten der verschuldeten Haushalte abhängig – also davon, inwieweit Beratungsangebote und die Möglichkeit der Privatinsolvenz überhaupt genutzt werden; offenbar zählt nur ein Teil der laut SOEP überschuldeten Haushalte dazu. Es wird sich zeigen, ob der im 3. ARB (S. 50) festgestellte Forschungsbedarf mit dem vierten Bericht angegangen wurde.

- Schließlich wird im Antrag die mangelnde Aktualität der im 3. ARB verwendeten Daten zur Vermögensverteilung moniert. Eine Verbesserung der Datenlage in dieser Hinsicht erfordert allerdings tief greifende Maßnahmen – z. B. eine Änderung der gesetzlichen Grundlage der EVS und eine Erhöhung der dafür vorgesehenen Mittel, so dass eine Verkürzung des zeitlichen Intervalls zwischen den Erhebungen (derzeit: fünf Jahre) und eine schnellere Datenaufbereitung möglich werden. Ob eine routinemäßige Erfragung des Vermögens mit dem SOEP sinnvoll ist, müsste mit dem DIW diskutiert werden. Das SOEP wird zwar jährlich durchgeführt, das Vermögen allerdings nur in mehrjährigem Abstand erhoben (zuletzt: 2002 und 2007) – auch um die Befragten in dieser Mehrthemenbefragung mit wechselnden Schwerpunkten nicht zu überfordern. Kurzfristig wird die unbefriedigende Basis für die Beobachtung der Vermögensverteilung kaum wesentlich zu verbessern sein. Somit ist zu erwägen, zumindest die Entwicklung der Vermögenseinkommen als Bestandteil der Haushaltseinkommen explizit zu analysieren.<sup>9</sup> Zudem sollten vorliegende Zahlen der Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuerstatistik einbezogen werden, auch wenn eine Interpretation entsprechender Zeitreihen wegen Änderungen der zugrunde liegenden Steuergesetze problematisch und nur unter Vorbehalten möglich ist. Neben derartigen Schritten sollte allerdings – entsprechend dem SPD-Antrag – mit Nachdruck

<sup>8</sup> Berechnungen von Wolfgang Strengmann-Kuhn, die in die Studie „Integrierte Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung“ (von DIW, ZEW, Hauser und Becker, 2008) eingeflossen sind. Auch Joachim R. Frick und Kristina Krell (2009, Einkommensmessungen in Haushaltspanelstudien für Deutschland: ein Vergleich von EU-SILC und SOEP, SOEP Paper Nr. 237, DIW, Berlin) haben Probleme des deutschen Teils von EU-SILC aufgedeckt.

<sup>9</sup> V gl. z. B. Becker, Irene (2011), Personelle Einkommensverteilung, in: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.), Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland, Teilhabe im Umbruch, Zweiter Bericht, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 597-632, hier: S. 614-618.

auf eine Verbesserung der Datensituation hingewirkt werden.

Die im Antrag darüber hinaus geforderte Einbeziehung **weiterer Indikatoren** insbesondere zu **Reichtum** wird unterstützt. Dabei kann teilweise auf die den Regierungsberichten zugrunde liegenden Gutachten zurückgegriffen werden, die – zumindest bisher – auch einige Daten der Makroebene, beispielsweise die Entwicklung von Lohn- und Gewinnquote, umfassen. Die Möglichkeiten auf der Mikroebene sind letztlich aber von der bereits erörterten Datenlage abhängig. Der derzeit somit begrenzte Rahmen lässt dennoch weiter gehende Analysen zu als aus dem 3. ARB ersichtlich. So kann schichtspezifischer Konsum und damit auch „Konsumreichtum“ sowie die Ausstattung mit langlebigen Konsumgütern mit den EVS, neuerdings auch mit dem SOEP untersucht werden. Daneben hat die Verknüpfung von SOEP-Daten mit denen der Einkommensteuerstatistik interessante Ergebnisse zum Einkommensreichtum erbracht. Die Bildung integrierter Mikrodatenfiles ist grundsätzlich viel versprechend; die Einkommensteuerstatistik wird dabei künftig allerdings weniger geeignet sein, da seit Einführung der Abgeltungsteuer ein großer Teil der Vermögenseinkommen nicht mehr erfasst wird. Ohne eine Weiterentwicklung der Haushaltsbefragungen werden also kaum Verbesserungen bei der Beobachtung von Reichtum möglich sein.

Auch die Forderung nach **Evaluationsstudien**, mit denen die Wirkungen staatlicher Maßnahmen auf Armut und Reichtum untersucht werden (vgl. Punkt 6 „Einbeziehung des öffentlichen Reichtums“ im Antrag), ist berechtigt. Die im Rahmen des 2. ARB erarbeiteten Ansätze von Wirkungsanalysen – sie bezogen sich auf die erste Stufe der Steuerreform 2000 und auf eine Kindergelderhöhung – wurden für den 3. ARB nicht weiterentwickelt. Da die Armuts- und Reichtumsberichterstattung eine Basis für politisches Handeln sein sollte, wäre aber eine Kontrolle der Verteilungseffekte bisheriger Politik von besonderer Relevanz; damit könnte auch die Beziehung zwischen „öffentlicher Armut“ und hohem privaten Reichtum analysiert werden. Erste Erkenntnisse würde bereits eine Darstellung der effektiven Einkommensteuerbelastungen nach Einkommensgrößenklassen – nicht nur nach Einkommensdezilen – über einen längeren Zeitraum erbringen.

Eine **Ausweitung** der Armuts- und Reichtumsberichterstattung **auf weitere Themen**, die der Antrag auflistet, wäre inhaltlich zunächst nahe liegend, da damit den komplexen Zusammenhängen gesellschaftlicher Entwicklungen Rechnung getragen würde. Dies gilt für die Elitelforschung, die Hinweise auf den Grad der Durchlässigkeit der Gesellschaft und damit auf (ungleich verteilte) Teilhabechancen geben kann, ebenso wie für Analysen der Unternehmenskonzentration. Unter „Praktikabilitätsgesichtspunkten“ zeigen sich hinsichtlich einiger Ambitionen allerdings Grenzen und die Notwendigkeit einer neu ausgerichteten Grundlagenforschung, so dass eine Auslagerung in entsprechende Spezialberichts-systeme empfohlen wird. Diese sollten aber – ebenso wie im Antrag hinsichtlich anderer, bereits etablierter Berichte gefordert – mit der Armuts- und Reich-

tumsberichterstattung eng verzahnt sein, damit deren spezielle Fragestellungen nicht aus dem Blick geraten.

### III Zum Antrag „Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausgangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen“, BT-Drs. 17/6389

Der von Abgeordneten und der Fraktion Die Linke eingebrachte Antrag enthält Forderungen zur Verbesserung der **Datenlage** – insofern wird auf die Anmerkungen unter II verwiesen – sowie zur Aufnahme von bisher eher vernachlässigten oder allenfalls in einem früheren Bericht berücksichtigten **Themen**. Dazu gehören die Nichtinanspruchnahme zustehender Grundsicherungs-, Kinderzuschlags- und Wohngeldleistungen sowie die Kinder- und Jugendarmut. Damit sind zweifellos zentrale Problembereiche benannt, die in die künftige Berichterstattung aufgenommen werden sollten. Auch der Aufforderung zur Vergabe von **Evaluationsstudien** wird – wie bereits ausgeführt – grundsätzlich zugestimmt. Der Antrag benennt konkrete Reformen der jüngeren Vergangenheit, deren Effekte geprüft werden sollten – die Steuerreformen, die Agenda 2010, die Riester-Reform sowie die Haushaltsbegleitgesetze 2010 und 2011. Entsprechende Untersuchungen wären sehr wertvoll, stoßen teilweise allerdings an methodische Grenzen – abgesehen von den auch hier wieder die Möglichkeiten einschränkenden Lücken in den empirischen Grundlagen. Die Erfassung der Effekte „großer“ Reformen bzw. Reformpakete ist wesentlich schwieriger als die der Wirkungen von begrenzten Maßnahmen. Denn die den meisten Evaluationsansätzen zugrunde liegende „ceteris paribus-Annahme“ ist vergleichsweise unrealistisch, und für die notwendige Berücksichtigung von Kreislaufzusammenhängen wäre ein Makro-Mikro-Modell erforderlich, das vielfältige Einflussfaktoren und Verhaltensannahmen berücksichtigt – wobei Letztere immer strittig sind, die Ergebnisse aber stark beeinflussen. Die methodischen und empirischen Grundlagen einer Evaluation von Maßnahmenbündeln müssten also zunächst ausgelotet werden, um dann konkrete Aufträge abzugrenzen. Unter den hier kurz skizzierten Aspekten dürfte eine Analyse der Steuerreformwirkungen eher „machbar“ sein als eine Abschätzung des Effekts aller „Hartz-Gesetze“.

Im Übrigen geht der Antrag der Fraktion Die Linke wesentlich stärker von bereits vorliegenden Ergebnissen der Verteilungs- und Armutforschung aus als der SPD-Antrag. Die Aufgaben des 4. ARB werden weniger in einer Bestandsaufnahme der Verteilungssituation – hierzu wird eine zunehmende Spaltung festgestellt – gesehen als vielmehr in einer Analyse der sozialen Folgekosten und in der Entwicklung eines politischen Programms mit Gegenmaßnahmen. Da die Berichterstattung eine Grundlage künftiger Politik sein sollte, ist die Formulierung eines Maßnahmenkatalogs der nächste Schritt, der durchaus schon mit dem Bericht vollzogen werden könnte. Die im Antrag teilweise sehr konkret, teilweise eher vage formulierten politischen Forderungen können im vorliegenden Kontext allerdings nicht kommentiert werden. Jede der vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen müsste für sich und im Zusammenwirken

mit allen weiteren Forderungen diskutiert werden, was den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen würde.

#### **IV Zusammenfassung**

Mit beiden vorliegenden Anträgen werden die Einbeziehung aller verfügbarer empirischer Grundlagen, Verbesserungen der Datenlage, ein Ausbau insbesondere der Reichtumsberichterstattung und Untersuchungen der Verteilungswirkungen politischer Maßnahmen gefordert. Diese Anliegen sind gerechtfertigt und sollten aufgegriffen werden. Einigen Anregungen kann zwar kurzfristig nicht entsprochen

werden, da Datenproduktion und -aufbereitung sehr zeitintensiv sind. Umso wichtiger ist aber die sofortige Einbeziehung auch perspektivischer Aspekte in die Konzipierung bzw. Weiterentwicklung des Berichtssystems. Hinsichtlich der geforderten Evaluationsforschung sind methodische Schwierigkeiten und entsprechende Grenzen zu berücksichtigen, so dass eher Einzelmaßnahmen als gesamte Maßnahmenbündel untersucht werden sollten. Eine Ausweitung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung im engen Sinne auf angrenzende Themen kann inhaltlich sinnvoll sein, sollte aber nicht zu einer Überfrachtung des Berichts führen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)727**

30. November 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2011

- a) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD "Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode - Armuts- und Reichtumsbericht-erstattung weiterentwickeln" BT-Drucksache 17/4552
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der DIE LINKE. "Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausgangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen" BT-Drucksache 17/6389

**Dr. Markus M. Grabka, Berlin**

Der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung soll eine zentrale Basis darstellen, um quantitativ und qualitativ fundierte Aussagen zu Armut, sozialer Ausgrenzung, Reichtum und sozialer Teilhabe in Deutschland zu treffen. Im Folgenden werden Anregungen und Kommentare zur Konzeption des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung präsentiert.

Bei dem vom BMAS vorgelegten Konzept zum 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung soll Armut nicht mehr als statische und rein statistische Größe betrachtet werden, sondern als beeinflussbarer Prozess im Lebenslauf. Hierbei besteht aber die Gefahr der Überbetonung individueller Chancen und die Vernachlässigung von gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen und struktureller Ursachen, die den Austritt aus relativer Einkommensarmut erschweren. So kann beispielsweise durch den stark gewachsenen Niedriglohnsektor – bei gleichzeitig fehlendem gesetzlich festgelegten Mindestlohn – selbst die erfolgreiche Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht in jedem Falle Einkommensarmut verhindern. Auch die Ausgestaltung der sozialen Sicherung in Deutschland ist nicht generell armutsvermeidend, da es weiterhin verdeckte Armut und Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen gibt (siehe auch BT17/6389). Es ist daher notwendig auch das Ausmaß und die Gründe für verdeckte Armut und Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen zu analysieren, um individuelle Chancen und Risiken der Armutsvermeidung besser zu verstehen. Zudem birgt die Fokussierung auf Armutser-

fahrungen bei bestimmten Lebensphasen die Gefahr, dass arme Lebenslagen in ihrer Komplexität – auch vor dem Hintergrund einer zunehmenden Individualisierung der Gesellschaft – nicht ausreichend beschrieben werden können.

Nach Angaben der BT 17/2749 ist es für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung nicht geplant eigene Datenerhebungen vorzunehmen, sondern lediglich Datenauswertungen bereits vorhandener und laufender Datenerhebungen zu beauftragen. Vor dem Hintergrund bestehender Defizite insbesondere im Hinblick auf die „Reichtumsberichterstattung“ ist dies nicht ausreichend, da weiterhin in Deutschland kein fundiertes Wissen über die Top-1% der Einkommens- bzw. Vermögensverteilung vorliegt (siehe auch BT 17/4552). Auf der anderen Seite der Einkommensspektrums reichen auch die vorliegenden Statistiken zur Zahl der von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen in Deutschland nicht aus, um diesen spezifischen Aspekt ausreichend zu beleuchten.

In einer Anfrage (BT 17/2505) wurde auf eine ausreichende Qualitätssicherung und Aktualität der Armuts- und Reichtumsberichterstattung hingewiesen. Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise ist die Aktualität der Armuts- und Reichtumsbericht-erstattung von besonderer Relevanz. Aus dem vorliegenden Konzept und den bisher bearbeiteten Gutachten geht aber nicht hervor, wie der Aspekt der Aktualität ausreichend gewürdigt wird.

Im Hinblick auf die Gewährleistung hoher Datenqualität für den gesamten Berichtszeitraum stellt sich die Frage, wie mit den Informationen des deutschen Teils von EU-SILC umgegangen wird, da zwar u.a. eine Revision der Gewichtung der Stichprobe ab dem Erhebungsjahr 2006 durchgeführt (Horneffer und Kuchler 2008), diese aber nicht einheitlich auf alle Erhebungswellen angewendet wurde. Zeitreihen auf Basis von EU-SILC sind daher verzerrt. Weiterhin liegen Hinweise auf Probleme mit der Datenqualität des deutschen Teils von EU-SILC auch nach der Revision der Gewichtung vor (Frick und Krell 2009, Frick und Krell 2010). Die Probleme die das SOEP mit fehlenden Antwortangaben hatte (siehe BT 17/4332, Frick, Grabka und Groh-Samberg 2010) zeigen, wie wichtig differenzierte Methoden und deren Dokumentation ist.

Im Hinblick auf die Qualitätssicherung ist bei Vermögensanalysen auf das Problem des Fehlens einer relevanten Vermögenskomponente hinzuweisen. Wie Frick, Grabka und Hauser (2010) beschreiben, macht das Alterssicherungsvermögen rund 2/3 des gesamten Nettovermögens der privaten Haushalte in Deutschland aus (siehe auch BT 17/4552). Des Weiteren sollte das Konzept der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung stärker regionalisierte Analysen vornehmen, da sich Armut und Reichtum zu einem erheblichen Teil auf Länder- und kommunaler Ebene abzeichnet und diese in den Bereichen von Bildung, der Gesundheitsvorsorge, der Fürsorge und Daseinsvorsorge zuständigkeitshalber die Verantwortung oder Mitverantwortung in der Ausführung von Gesetzgebung tragen (siehe BT 17/4552).

Es liegt weiterhin ein ungenügender Wissensstand zum Vermögen der verschiedenen Sektoren auf der Makroebene (Privathaushalte, private Organisationen ohne Erwerbszweck, öffentliche Hand, Unternehmenssektor, Ausland) vor (siehe auch BT 17/4552). Hierzu gehört auch die Heranziehung der Erkenntnisse der Monopolkommission zur Konzentration von Betriebsvermögen und Unternehmen.

Im vorliegenden Konzept zum 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung wird erfreulicherweise dem Aspekt der sozialen Mobilität hohe Aufmerksamkeit geschenkt. Es ist jedoch bislang unklar, ob auch eine ausführliche Analyse der Einkommens- und Vermögensmobilität unter diesem Stichwort verstanden wird, denn diese Analysen waren in der vorliegenden Berichterstattung vernachlässigt worden.

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung analysiert bislang kaum die sozialen Kosten und Verwer-

fungen, die durch Armut und soziale Ungleichheit produziert werden (siehe BT 17/6389). In diesem Zusammenhang sollten auch Analysen der Zielgenauigkeit und Effizienz vorhandener Grundsicherungsleistungen und neuerer Transfers wie z.B. dem „Betreuungsgeld“ durchgeführt werden, um dessen Wirkungen auf Armut zu untersuchen. Hierzu gehört auch nachprüfbar Ziele in die Berichterstattung aufzunehmen und diese mit jedem neuen Bericht zu überprüfen (siehe auch BT 17/4552).

Aus sozialpolitischer Sicht sollte der kommende 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung nicht nur eine Beschreibung von Armut und Reichtum in der Vergangenheit vornehmen, sondern viel stärker zukunftsorientiert sein. Unabhängig von der Problematik der Qualität von Prognosen sollten Szenarien vorgestellt werden, wie sich Armut und Reichtum in Deutschland weiterentwickelt, insbesondere bei Problemgruppen wie Alte und Erwerbsunfähige. In diesem Zusammenhang ist auch zu fragen, wie sich Erbschaften und Schenkungen vor dem Hintergrund einer zunehmenden Bedeutung dieses Aspektes auf Einkommens- und Vermögensverteilung auswirken (siehe auch BT 17/4552). Drittens kann dies auch Abschätzungen zur Bewältigung der aktuellen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise und dessen beschlossenen Sparmassnahmen auf die Entwicklung der Armut umfassen.

#### Literatur:

Frick, Joachim R. und Kristina Krell (2009): Einkommensmessungen in Haushaltspanelstudien für Deutschland: ein Vergleich von EU-SILC und SOEP. SOEPpaper Nr. 237, DIW Berlin.

Frick, Joachim R. und Kristina Krell (2010): Measuring Income in Household Panel Surveys for Germany: A Comparison of EU-SILC and SOEP. SOEPpaper Nr. 265, DIW Berlin.

Frick, Joachim, R., Markus M. Grabka und Richard Hauser (2010): Die Verteilung der Vermögen in Deutschland. Empirische Analysen für Personen und Haushalte. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 118, Berlin, Edition Sigma

Frick, Joachim R., Markus M. Grabka and Olaf Groh-Samberg (2010): Dealing with Incomplete Household Panel Data in Inequality Research. SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research at DIW Berlin, No. 290, Berlin.

Horneffer Birgit und Birgit Kuchler (2008): Drei Jahre Panelerhebung EU-SILC. Erfahrungen und methodische Weiterentwicklungen. In: Wirtschaft und Statistik 8/2011, S. 650-661.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)737**

2. Dezember 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2011

- a) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

"Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode - Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiterentwickeln"  
BT-Drucksache 17/4552

- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der DIE LINKE.

"Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausgangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen" BT-Drucksache 17/6389

**Dr. Rudolf Martens, Berlin**

**1. Ein Armutsbericht kann nur das leisten, was die verantwortliche Politik bereit ist zu tun**

Die Armutsberichterstattung ist ein Instrument zur Beschreibung von Armut und sozialer Ausgrenzung anhand von Indikatoren und Statistiken. Neben der Ermittlung von Umfang, Anteilen und Strukturen der Armutsbevölkerung anhand des statistischen Datenmaterials kommen noch Methoden der qualitativen Sozialforschung infrage, um ein möglichst anschauliches Bild von Armut und sozialer Ausgrenzung zu zeichnen. Ziel dabei ist, die sozialstaatliche Politik zu überprüfen, Probleme und Problemgruppen zu erkennen und sozial adäquate Lösungsmöglichkeiten als Aufgabe der Politik herauszuarbeiten. Ein Armutsbericht gewinnt seine Bedeutung erst aus den politischen Konsequenzen, die daraus gezogen werden. Kurz: Ein Armutsbericht kann aber nur das leisten, was die verantwortliche Politik bereit ist zu tun.<sup>10</sup>

**2. Es blieb weitgehend illusionär, die politischen Akteure zu einem zielgerichteten sozialpolitischen Handeln der Armutsvermeidung zu bringen**

Die bisherigen Armutsberichte folgten den unausgesprochenen kommunikationspolitischen Kalkül, durch Darstellung von Armut eine öffentliche Skandalisierung zu erreichen und so politischen Druck zu erzeugen. Dieses Kalkül ist letztlich nicht aufgegangen. Es blieb weitgehend illusionär, dass die vorgebrachten Befunde die politischen Akteure zu einem Einsehen bringen und anschließend zu einem besseren sozialpolitischen Handeln bzw. zu einem zielgerichteten Handeln der Armutsvermeidung beitragen.

**3. Gegenüber der Situation der 80er Jahre haben wir heute eine umfassende Armutsberichterstattung**

Was wir nicht haben, ist ein erkennbarer Einfluss dieser Berichterstattung auf das politische Handeln. Das politische Handeln richtet sich nach wie vor zuerst an anderen Interessen aus. Bei den Planungen zu den Hartz IV-Gesetzen spielten armutspolitische Überlegungen eine untergeordnete Rolle, was sich an der ungenügenden Höhe des Regelsatzes ablesen lässt. Die vielfach bezeugte Armut in Deutschland teilt das Schicksal vieler Themen. Armut wird hingenommen wie das Waldsterben oder der Anstieg des Meeresspiegels.

**4. Armutsberichte anstelle von Armutspolitik**

Die bisherigen Armutsberichte haben eine Menge an Faktenwissen und Expertisen erbracht. Dazu gehö-

<sup>10</sup> s. Martens, Rudolf (2010): Der Armutsbericht ist tot – es lebe die Armutsrechnung! Armut als Folge der Wirtschaftspolitik. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 2/2010, S. 63-67

ren auch viele Verfeinerungen der Untersuchungsmethoden und Forschungsansätze. Die Begleitexperten zu den bisherigen drei Amtlichen Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung sind dafür ein eindrucksvolles Beispiel. Die amtlichen Berichte haben insgesamt eine erhebliche Verbesserung der Datenlage und der Kontinuität der Forschung erbracht.

Was bleibt ist das grundsätzliche Problem der Armutsberichterstattung: Der politische Entscheidungsprozess verläuft nach eigenen Regeln, Politik wartet zuletzt auf die Fakten in Armutsberichten. Vielmehr besteht eher die Gefahr, dass Einzelergebnisse, die politisch ins Konzept „passen“, legitimatorisch herausgepickt werden.

### 5. Wie können Armutsberichte politikfähig werden?

Müssen wir zum Thema Armut alles noch genauer wissen oder wissen wir schon genug? Neue wissenschaftliche Forschungsinstrumente, Erklärungsansätze und Ergebnisse sind und bleiben bedeutsam. Aber „eigentlich“ wissen wir genug, um politisch handeln zu können, wenn es gewollt wäre. Die Frage stellt sich: Wie können Armutsberichte politikfähig werden?

Notwendig wäre es, Erscheinungsformen von Armut und sozialer Ausgrenzung im Kontext der gegenwärtigen Form des Wirtschaftens bzw. des Wirtschaftsmodells Deutschland darzustellen und als Satellitenkonto innerhalb der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aufzuführen. Anders ausgedrückt hieße das, Armut und soziale Ausgrenzung vor dem Hintergrund einer bestimmten Wirtschaftspolitik zu erfassen und zu berechnen.

### 6. Armut und soziale Ausgrenzung als Wirtschaftskosten

Sollen Armut und soziale Ausgrenzung als Kosten bestimmt werden, müssen alle Formen relativer Armut im Sozialstaat berücksichtigt werden. Dies umfasst neben dem Einkommen auch noch die Bereiche Arbeit, Wohnen, Bildung und Ausbildung, soziale Integration und Gesundheit. Solche Kosten lassen sich keineswegs immer beziffern, geeignete statistische Unterlagen und Untersuchungen sind nicht in allen Bereichen vorhanden. Die folgenden Überlegungen können daher nicht vollständig sein, sie sollen vielmehr die Arbeitsfelder dafür abstecken, was künftig zu tun ist. Grundsätzlich sind drei Formen von Kosten von Armut und sozialer Ausgrenzung zu unterscheiden:

*Fiskalische und parafiskalische Kosten:* Belastung der öffentlichen Haushalte in Form von direkten Transferausgaben und durch verringerte Einnahmen bei Steuern und Sozialabgaben. Betroffen sind alle drei staatlichen Ebenen Bund, Länder und Gemeinden sowie alle Sozialversicherungszweige.

*Gesamtwirtschaftliche Kosten:* Sogenannte Opportunitätskosten entstehen, da – aus einer streng volkswirtschaftlichen Sichtweise betrachtet – die wirtschaftlichen Potenziale von armen bzw. sozial ausgegrenzten Menschen nicht genutzt werden. Wachstums- und Konsumverluste entstehen, die wiederum Steuern- und Sozialabgaben negativ beeinflussen und damit auf die öffentlichen Haushalte wirken. Aller-

dings stabilisieren die zur Armutsbekämpfung notwendigen Transferausgaben wiederum das Wirtschaftsgeschehen.

*Individuelle und soziale Kosten:* Neben den unmittelbaren persönlichen Einkommensverlusten ergeben sich noch weitere Kosten. Diese Kosten entstehen z. B. durch Verlust beruflicher Kompetenzen, Verlust von sozialem Ansehen, Verlust von Autonomie in den eigenen Angelegenheiten, psycho-soziale Belastungen und sozial bedingte Krankheiten. Hierzu gehört aber auch Verlust an sozialer Gerechtigkeit und Destabilisierung des Systems der sozialen Sicherung und schließlich Verlust an gesellschaftlichem Engagement und Akzeptanz.

Einen Anhaltspunkt für die Kosten der öffentlichen Haushalte und die wirtschaftlichen Kosten von Armut geben uns die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung berechnet hat. Demnach betragen für 2007 die gesamtfiskalischen Kosten 68 Milliarden Euro, entsprechend 3,1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Etwa die Hälfte der Kosten entfiel auf direkte Transferzahlungen und die andere Hälfte auf Mindereinnahmen des Staates und der Sozialversicherungen. Anzumerken ist, dass die Transferzahlungen bei Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit auf das Wirtschaftsgeschehen stabilisierend wirken und nicht nur als bloße Kosten zu verbuchen sind.

Eine nachdrückliche Einbringung der Armutsmessung bzw. der Armut als Satellitenkonto der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in den Datenkranz der Wirtschaftsbeurteilung macht diese erst wirklich zu einer *Gesamt*-Wirtschaftsbeurteilung. Bei dieser Betrachtung werden die sozialen und finanziellen Folgen sichtbar, die aus politischen Entscheidungen und rechtlichen Normierungen folgen. Erst so können die sozialen Kosten des Wirtschaftens einschließlich der langfristigen menschlichen Potenzialvernutzung bilanziert werden. Und erst so können nachhaltige Krisenrezepte gefunden werden, die Deutschland nicht weiter sozial spalten.

### 7. Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung: Armut als personale Folgephänomene der eigentlichen Ursachen

Bislang ist zum 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung nur eine Kurzgliederung mit Stand September 2011 bekannt geworden. Bis zum Teil C („Entwicklungen im Querschnitt der Bevölkerung“) folgt die Gliederung im Wesentlichen den bisherigen konventionellen Bahnen der Armutsberichterstattung.

Neu ist hingegen Teil D („Soziale Mobilität: Analyse von Erfolgs- und Risikofaktoren für sehr eingeschränkte bzw. sehr gute Teilhabe in den entscheidenden Lebensphasen“), in dem die einzelnen Dimensionen der Lebenslagen („Familie, Gesundheit, materielle Ressourcen usw.“) altersspezifisch betrachtet werden sollen. In einer Anhörung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales am 29. September 2011 wurde auf diesen Abschnitt besonders hingewiesen. Insbesondere solle Armut nicht allein als „statische und statistische Größe“ betrachtet werden, vielmehr komme es darauf an, „Armut

als Prozess zu betrachten, der beeinflussbar ist und der in den verschiedenen Altersstufen eines Menschen unterschiedlich verläuft“. Dabei sollte besondere Beachtung finden „Erfolgs- und Risikofaktoren“ der Überwindung von Armut. „Welche positiven Daten, Tendenzen beeinflussen Armut?“ sei dabei eine wichtige Leitfrage.

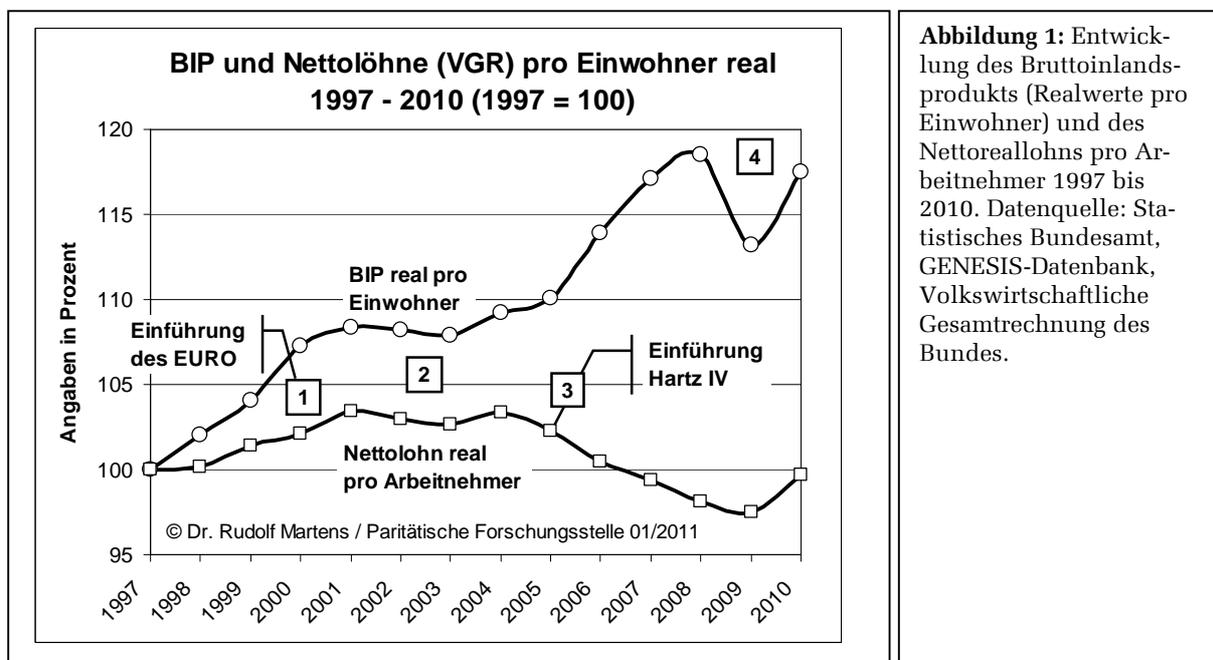
Die bekannt gewordenen Dokumente und Äußerungen stellen auf eine „Individualisierung“ des Themas Armut ab. Eine solche Perspektive verstellt den Blick auf die Ursachen der Armutsentwicklung in Deutschland. Wie unten gezeigt wird, liegen wichtige Ursachen im gegenwärtigen Wirtschaften, da – selbst in Phasen des Wachstums – Einkommensarmut nicht mehr absinkt. Der Gestaltwandel des Arbeitsmarktes hin zu atypischer Beschäftigung und Niedrigeinkommen erhöht die Anzahl einkommensarmer Erwerbstätiger. Ohne eine Ursachenanalyse der Armutsentwicklung auf der Ebene des Sozial- und Wirtschaftssystems ist eine wirksame Armutsbekämpfung nicht möglich. Eine Armutsberichterstattung, die Armut „individualisiert“, reduziert Armut auf personale Folgephänomene der eigentlichen Ursachen.

#### Armut im gegenwärtigen Wirtschaftsmodell Deutschlands

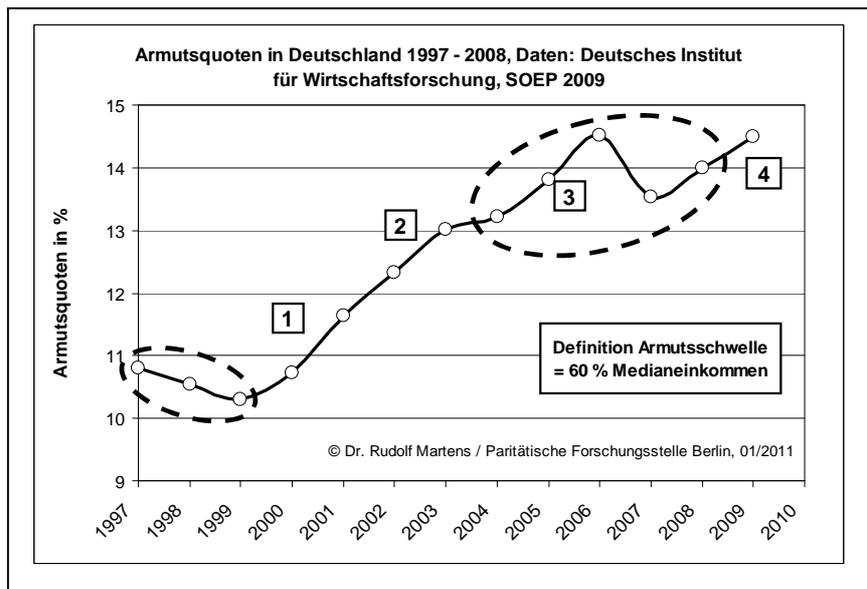
Das erzielte Erwerbseinkommen ist der entscheidende Faktor für die Armutsentwicklung in den letzten Jahren. In den folgenden Abbildungen werden wichtige Aspekte des Wirtschaftens in Deutschland erläutert, um dann anschließend zeigen zu können, warum sich die Armutsverhältnisse in Deutschland in spezifischer Weise entwickelt haben.

In Abbildung 1 ist der Verlauf des Bruttoinlandsprodukts und der Nettolöhne zwischen 2007 bis 2010 relativ zur Basis 1997 dargestellt (in Prozenten). Beide Größen sind deflationiert bzw. als Realwerte aufgetragen. Den Verlauf der Kurven kann man in vier Zeiträume oder Phasen unterteilen, die durch Zahlen in quadratischen Rahmen bezeichnet sind (= „Phase“). Phase 1 ist gekennzeichnet durch die Einführung des Euro. 1999 begann die Wirtschafts- und Währungsunion und im Januar 2001 wurde der Euro auch als neue Währung eingeführt. Nach diesem Zeitraum konnten die Währungen zwischen den wichtigsten Handelspartnern Deutschlands in der Europäischen Union nicht mehr schwanken. Ab 1997 bis zur Vollendung der Währungsunion 2001 war ein wachsendes Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu verzeichnen sowie eine zunehmende Anzahl von Arbeitnehmern auf dem Arbeitsmarkt. Allerdings wuchs das Nettoeinkommen bezogen auf die Arbeitnehmer nicht im gleichen Maße wie das Bruttoinlandsprodukt. Diese „Lohnzurückhaltung“ war politisch gewollt und entsprach dem damaligen „Bündnis für Arbeit“.

Zwischen 2001 und 2005 stagnierte das Bruttoinlandsprodukt bzw. es wuchs nur geringfügig (Abbildung 1, Phase 2). Im selben Zeitraum stagnierten die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer und zeigten erste Tendenzen nach unten; zugleich sank die Zahl der Arbeitnehmer. In dieser Zeit nach der Währungsunion war die Deutsche Wirtschaft vom Wechselkursrisiko bzw. Aufwertungsdruck der DM befreit und dies – zusammen mit der Stagnation der Nettoeinkommen – befeuerte den deutschen Export, der sich zusätzlich immer mehr steigerte.



**Abbildung 1:** Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (Realwerte pro Einwohner) und des Nettoeinkommens pro Arbeitnehmer 1997 bis 2010. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, GENESIS-Datenbank, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes.



**Abbildung 2:** Entwicklung der Armutsquoten in Deutschland zwischen 1997 und 2009. Datenquelle: Sozio-ökonomisches Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Grabka und Frick (2010)<sup>2</sup>.

Im Januar 2005 wurde die Grundsicherung für Arbeit eingeführt (Phase 3). Eines der Hauptmerkmale der neuen Gesetze im Sozialgesetzbuch II war, dass ein Langzeitarbeitsloser gezwungen war, jegliche Arbeit anzunehmen unabhängig von seiner Qualifikation. Dies erhöhte den Druck auf die Langzeitarbeitslosen enorm und hatte darüber hinaus den Effekt, den Niedrigeinkommensbereich bzw. die atypische Beschäftigung weiter auszuweiten. Dieser politisch gewollte Effekt ist in deutlicher Weise an der Entwicklung der Nettoeallöhne in Abbildung 1 abzulesen: Ab 2005 sinken die Nettoeallöhne pro Arbeitnehmer deutlich – obwohl die Wirtschaft kräftig wächst, was an einem starken Anstieg des Bruttoinlandsprodukts und der Anzahl der Arbeitnehmer abzulesen ist.

Vergleicht man die Armutsentwicklung in der Phase 1. und in der 3. Phase miteinander, so zeigen die Armutsquoten völlig unterschiedliche Tendenzen (Abbildung 2, gestrichelt umrandete Daten). In der Zeit bis zur Währungs- und Wirtschaftsunion wuchsen Bruttoinlandsprodukt, der Nettolohn der Arbeitnehmer und die Anzahl der Arbeitnehmer; im gleichen Zeitraum war ein Absinken der Armutsquoten in Deutschland zu verzeichnen, was den „bisherigen“ Erwartungen auch entsprach. Diese „bisherige“ Entwicklung bricht mit dem Jahr 2000 ab und nimmt einen anderen Verlauf. Ab dem Jahr 2004 steigt das Bruttoinlandsprodukt kräftig, die Anzahl der Arbeitnehmer steigt deutlich – in ähnlicher Weise wie vor der Währungs- und Wirtschaftsunion – und die Entwicklung des Exportüberschusses hält an. Im gleichen Zeitraum sinkt aber der reale Nettolohn pro Arbeitnehmer und zwar in deutlicher Weise. Die Armutsquoten in Deutschland reagieren darauf: Sie sinken nicht, wie zu erwarten gewesen wäre, sondern sie steigen zum Teil deutlich an! Wenn die Wirtschaft wächst und die Zahl der Arbeitnehmer zunimmt wäre „normalerweise“ eine sinkende Armut zu erwarten gewesen, wie das in der Zeit zwischen 1997 und 1999 auch der Fall war.

Dieser Widerspruch lässt sich auflösen, wenn man auf die Entwicklung der Niedriglöhne und der atypischen Beschäftigung im Bereich des Arbeitsmarktes schaut und zugleich nach dem damit verbundenen Armutspotenzial fragt (Tabelle 1).

<sup>2)</sup> Grabka, Markus M. und Frick, Joachim (2010): Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen. In: Wochenbericht des DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), Heft 7/2010, S. 2-11.

**Tabelle 1:** Armutsgefährdete Erwerbstätige nach der Erwerbsform im 10-Jahres-Vergleich. Datenquelle: Statistisches Bundesamt (Sonderauswertung Mikrozensus 1998 und 2008) nach Wingerter (2009), a.a.O.

Form der Erwerbstätigkeit	1998		2008	
	in 1.000	%	in 1.000	%
Erwerbstätige insgesamt <sup>1)</sup>	1.260	4,6	1.990	6,2
Abhängig Beschäftigte	1.080	4,4	1.720	6,0
Normalarbeitnehmer/-innen	630	3,1	690	3,2
Atypische Beschäftigte insgesamt	450	9,8	1.030	14,3
- befristet Beschäftigte	180	10,8	420	16,5
- Teilzeitbeschäftigte <sup>2)</sup>	300	9,9	690	15,3
- geringfügig Beschäftigte	170	13,0	550	23,2
- Leiharbeit	k.A.	k.A.	50	8,5
Selbstständige insgesamt	160	6,7	240	7,7
- Solo-Selbstständige	110	9,3	180	10,3

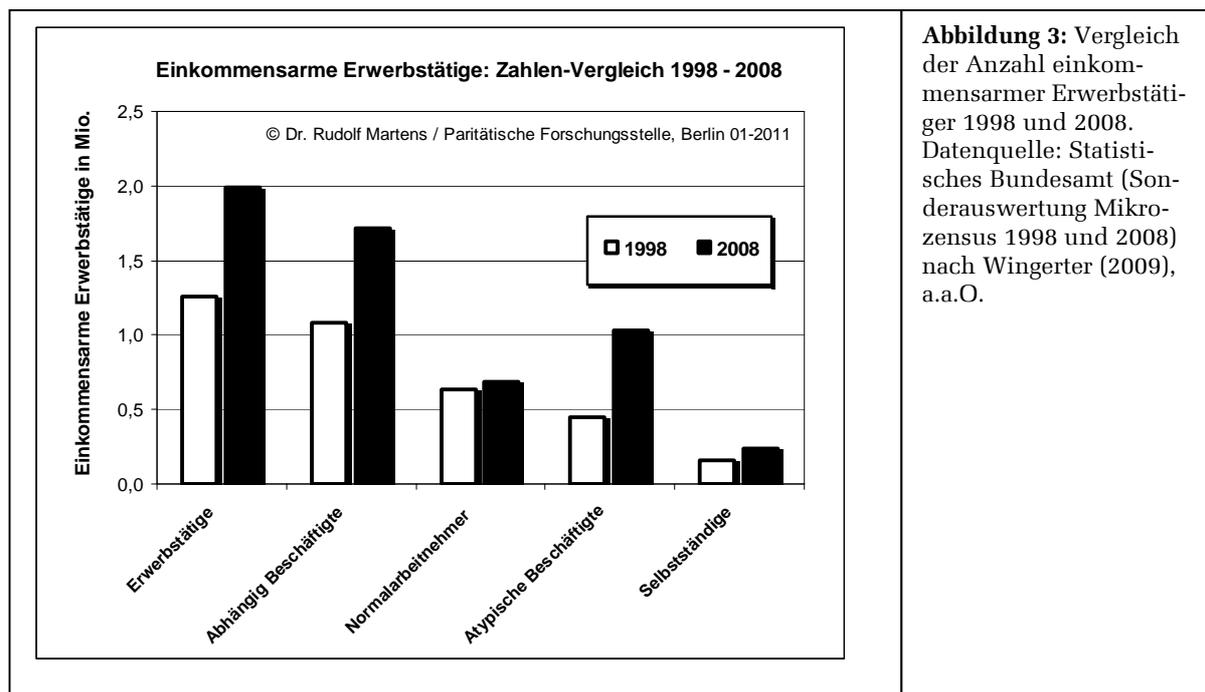
<sup>1)</sup> Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren, die nicht in Bildung oder Ausbildung waren

<sup>2)</sup> mit weniger als 21 Wochenstunden

Seit Mitte der 90er Jahre hat sich der deutsche Arbeitsmarkt sehr stark gewandelt. „Traditionell“ war (und in gewisser Weise gilt das auch noch aktuell) der Arbeitsmarkt in Deutschland von einem „Normalarbeitsverhältnis“ geprägt, verstanden als eine unbefristete und in Vollzeit ausgeübte Beschäftigung. In einem 10-Jahres-Vergleich von 1998 und 2008 werden die Veränderungen deutlich: Der Anteil der Personen in Normalarbeitsverhältnissen ist von 72,6 Prozent auf 66,0 Prozent gefallen, ein Rückgang von 6,6 Prozent-Punkten. Der Anteil der atypisch Beschäftigten ist im gleichen Zeitraum von 16,2 Prozent auf 22,2 Prozent gestiegen, des Weiteren der Anteil der Solo-Selbständigen von 5,0 auf 6,1 Prozent (Tabelle 1)<sup>3)</sup>. Unter atypischer Beschäftigung versteht man aus der Sicht des Statistischen Bundesamtes Teilzeitbeschäftigung (unter 21 Wochenstunden), geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung und Leiharbeit (= Zeitarbeit).

Im genannten Zeitraum ist die Anzahl der Erwerbstätigen um 2,1 Mio. angewachsen, die Anzahl der atypisch Beschäftigten ist um 2,4 Mio. ebenfalls gestiegen sowie die Anzahl der Selbständigen (460.000). Die Zahl der Personen in Normalarbeitsverhältnissen ging dagegen um 780.000 zurück. Mit anderen Worten, der Zuwachs der Arbeitsverhältnisse fand zwischen 1998 und 2008 im Bereich der atypischen Beschäftigung statt und im Bereich der Selbständigen.

<sup>3)</sup> Wingerter, Christian (2009): Der Wandel der Erwerbsformen und seine Bedeutung für die Einkommenssituation Erwerbstätiger. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 11/2009, S. 1080-1098.



**Abbildung 3:** Vergleich der Anzahl einkommensarmer Erwerbstätiger 1998 und 2008. Datenquelle: Statistisches Bundesamt (Sonderauswertung Mikrozensus 1998 und 2008) nach Wingerter (2009), a.a.O.

Gegenüber Normalarbeitnehmern verdienen atypische Beschäftigte ca. ein Drittel weniger, was sich darin ausdrückt, dass sich etwa die Hälfte der atypisch Beschäftigten mit einem Niedriglohn bescheiden mussten (unter Niedriglohn versteht man einen Verdienst unterhalb von  $\frac{2}{3}$  des medialen Stundenverdienstes, bezogen auf Abbildung 3 bzw. das Jahr 2008 waren dies 9,85 Euro). Dies hat aber unmittelbare Folgen: Schaut man auf das Armutsrisiko von Normalarbeitsverhältnissen und atypisch Beschäftigten so unterscheiden sich diese erwartungsgemäß in deutlicher Weise. Die Verhältnisse sind in Abbildung 3 dargestellt. Der 10-Jahres-Vergleich 1998 zu 2008 zeigt eine deutliche Zunahme von einkommensarmen Erwerbstätigen insgesamt. Besonders ragen dabei die atypisch Beschäftigten heraus. Durch den Anstieg der atypischen Beschäftigung steigt zugleich die Anzahl einkommensarmer atypisch Beschäftigter an (s. Tabelle 1).

Diese Verhältnisse haben auch eine regionalwirtschaftliche Bedeutung. Durch die unterschiedliche Verteilung der Exportbranchen, Unternehmen und Betriebsstätten in den Regionen ergeben sich (Wachstums-)Regionen, in denen der Exportbereich für wachsende Erwerbseinkommen mindestens bei einem Teil der Erwerbstätigen sorgt. Anders in den eher binnenwirtschaftlich ausgerichteten Regionen: Sie bleiben im Wesentlichen auf den Wachstumsverlusten durch Lohnzurückhaltung sitzen. Anders ausgedrückt, diese Regionen „bezahlen“ für den Exporterfolg, der in den anderen Regionen stattfindet<sup>4</sup>.

<sup>4)</sup> vgl. Martens, Rudolf (2009): Unter unseren Verhältnissen ... Der erste Armutsatlas für Regionen in Deutschland.- Paritätischer Gesamtverband, Berlin; Martens, Rudolf (2010): Unter unseren Verhältnissen II ... Atlas der Sozi-

alkürzungen der Bundesregierung 2011-2014.- Paritätische Forschungsstelle, Berlin

Es waren wohl die politisch stets präsentierten Exporterfolge und deren verschwiegene Kosten, die eine konsequente Politik der Armutsbekämpfung entbehrlich erscheinen ließen. In Folge davon hat auch die Politik zur Bekämpfung von Armut kaum Fortschritte gemacht. Im Zeitraum zwischen 2005 und 2010 hat sich die Armutsquote trotz wachsender Wirtschaft nur unwesentlich verändert<sup>5</sup>.

<sup>5)</sup> s. Ergebnisse des Mikrozensus in: <http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de>

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)734**

2. Dezember 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2011

- a) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

"Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode - Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiterentwickeln"  
BT-Drucksache 17/4552

- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der DIE LINKE.

"Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausgangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen" BT-Drucksache 17/6389

**Dr. Stefan Bach, Berlin**

**Zusammenfassung:** *Es gibt viele Hinweise darauf, dass die Einkommens- und Vermögenskonzentration beim reichsten 1 Prozent der Bevölkerung in den letzten Jahren spürbar zugenommen hat. Allerdings gibt es dafür zu wenig belastbare Informationen. Hierzu sollten Informationen aus den Steuerstatistiken zeitnah aufbereitet werden. Dies betrifft neben der Einkommensteuerstatistik auch Informationen zu den Unternehmensteuern und zur steuerlichen Gewinnermittlung. Ferner sollten die Verteilungswirkungen des gesamten Steuersystems in Deutschland genauer erforscht werden, einschließlich der Unternehmen- und Kapitaleinkommensteuern sowie der indirekten Steuern.*

Die Abteilung Staat im DIW Berlin betreibt empirische mikrodatenbasierte Forschung und Beratung zur Steuer- und Sozialpolitik.<sup>11</sup> Insbesondere entwickeln wir Mikrosimulationsmodelle zur Einkommens-, Unternehmens- und Vermögensbesteuerung.<sup>12</sup> Dabei beschäftigen wir uns häufig mit Fragen der Einkommens- und Vermögensverteilung in den

oberen und obersten Bereichen der Verteilung, die besonders aufkommensrelevant für die direkten Steuern sind.

Im Folgenden wird Stellung genommen zu den Möglichkeiten einer Weiterentwicklung der Reichtumsberichterstattung in diesen Bereichen. Dies betrifft die Punkte I. 3., 5. sowie II. 2., 4., 5., 6., 7. im Antrag SPD und die Punkte II. 1. c), g) im Antrag LINKE.

*Stagnierende Masseneinkommen, steigende Unternehmens- und Vermögenseinkommen*

Die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) sind die maßgebliche Quelle für die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen funktionalen Einkommensverteilung. Daher sollte dieses Informationssystem für die Reichtumsberichterstattung stärker erschlossen werden (vgl. Antrag SPD, I. 5.). Für das letzte Jahrzehnt zeigt sich eine bemerkenswerte Umverteilung von den Arbeitseinkommen zu den Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Die „unbereinigte“ Lohnquote, also der Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Volkseinkommen, die in den 90er Jahren zwischen 70 und 72 Prozent schwankte, ist seitdem in Trend um etwa 5 Prozentpunkte gesunken. Dies entspricht 100 Mrd. Euro im Jahr oder 4 Prozent des BIP. Detaillierte Analysen zeigen, dass die allgemeine Lohnentwicklung recht schwach war, die Bruttostundenlöhne inflationsbereinigt sogar leicht zurückgingen und diese Entwicklung auch die Bezie-

<sup>11</sup> [http://www.diw.de/de/diw\\_02.c.101870.de/ueber\\_uns/forschungsabteilungen/staat/die\\_abteilung/die\\_abteilung.html](http://www.diw.de/de/diw_02.c.101870.de/ueber_uns/forschungsabteilungen/staat/die_abteilung/die_abteilung.html)

<sup>12</sup> Zur Unternehmens- und Einkommensbesteuerung vgl.: [http://www.diw.de/de/diw\\_02.c.101874.de/ueber\\_uns/forschungsabteilungen/staat/forschungsprojekte/forschungsprojekte.html?id=diw\\_02.c.298564.de](http://www.diw.de/de/diw_02.c.101874.de/ueber_uns/forschungsabteilungen/staat/forschungsprojekte/forschungsprojekte.html?id=diw_02.c.298564.de), zur Vermögensbesteuerung vgl.: [http://www.diw.de/de/diw\\_02.c.101874.de/ueber\\_uns/forschungsabteilungen/staat/forschungsprojekte/forschungsprojekte.html?id=diw\\_02.c.299125.de](http://www.diw.de/de/diw_02.c.101874.de/ueber_uns/forschungsabteilungen/staat/forschungsprojekte/forschungsprojekte.html?id=diw_02.c.299125.de)

her mittlerer und höherer Entgelte betroffen hat (Brenke und Grabka, 2011).

D.h., das Wirtschaftswachstum der letzten Dekade ist großteils bei den Unternehmens- und Vermögenseinkommen gelandet. Diese Einkommen sind weitgehend auf die oberen Dezile und Perzentile konzentriert. Somit ist ein großer Teil des Wirtschaftswachstums der letzten 10 Jahre bei den reichsten 10 Prozent der Bevölkerung angefallen und davon vermutlich wiederum ein beachtlicher Teil bei den reichsten 1 Prozent. Genauer ermitteln lassen sich diese Zusammenhänge aber nicht, da es zur Verteilung der Einkommen und Vermögen auf die obersten 1 Prozent keine genauen Informationen gibt.

Hilfreich wäre es, wenn bei Einkommensverteilungsrechnung der VGR die Unternehmenseinkommen detaillierter aufbereitet werden könnten, etwa nach Wirtschaftsbereichen oder Rechtsformen der Unternehmen, und bei den Selbständigeneinkommen der privaten Haushalte die Wohnungsvermietung (einschließlich selbstgenutztem Wohneigentum) separat ausgewiesen würde. Ferner wäre es hilfreich, wenn genauere Informationen zu den Schätzunsicherheiten angegeben werden könnten, die durch die nur residuale Ermittlung der Unternehmensgewinne der nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften und privaten Haushalte entstehen (vgl. auch unten).

*Das oberste 1 Prozent der Einkommens- und Vermögensverteilung ist kaum bekannt*

„Wir sind die 99 Prozent“ lautet das Motto der „Occupy“-Bewegung. Über die Einkommen und Vermögen der „unteren“ 99 Prozent der Bevölkerung liefern die einschlägigen Haushaltserhebungen ein recht genaues Bild. Die zuverlässigste Datengrundlage zur Einkommens- und Vermögensverteilung im oberen Bereich ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP). Dank einer Hocheinkommensstichprobe dürfte die Einkommens- und Vermögensverteilung bis zum reichsten 1 Prozent der Bevölkerung zuverlässig abgebildet sein.<sup>13</sup> Allerdings können die sehr reichen Personen und Familien mit Vermögen ab zweistelligen Millionenbeträgen in kleineren Haushaltssurveys mit freiwilliger Beteiligung der Befragten nicht hinreichend erfasst werden. Auf diese Gruppe entfällt aber ein nennenswerter Teil des Gesamteinkommens und -vermögens.

Um die Einkommens- und Vermögensverhältnisse im Top-Perzentil näher zu beleuchten, sollten ergänzende Datenquellen stärker genutzt werden (vgl. Antrag SPD, I. 3.; Antrag LINKE, II. 1. c)). Eine wichtige Informationsbasis zu Struktur und Verteilung der Top-Einkommen ist die Einkommensteuerstatistik (vgl. Bach, Corneo und Steiner, 2008, 2009, sowie IAW, 2010). Diese wird mittlerweile jährlich erhoben, die verfügbaren Jahreswellen liegen allerdings relativ weit zurück (zurzeit 2007). Die Aufbereitung der jährlichen Wellen zu einem Taxpayer-Panel erlaubt auch Analysen zur Einkommensmobilität im Top-Einkommensbereich oder zu den Ver-

haltenswirkungen und möglichen Anpassungswirkungen in Reaktion auf Steuerreformen.

Aber auch die Einkommensteuerstatistik dürfte die tatsächlichen Einkommen der sehr reichen Haushalte nur teilweise erfassen. Privatpersonen mit Millionenvermögen, insbesondere mit wesentlichen Beteiligungen an mittelständischen oder größeren Unternehmen, halten ihre Portfolios häufig über gesonderte Vermögensanlagegesellschaften, Stiftungen oder Holdingkonstruktionen. In den Einkommensteuerstatistiken bis 2008 tauchen dann lediglich die laufenden Ausschüttungen auf, während die thesaurierten Gewinne auf Unternehmensebene erfasst werden. Ab 2009 gilt die Abgeltungsteuer, so dass die Kapitaleinkommen der wohlhabenden Haushalte einschließlich der Gewinn- und Dividendenausschüttungen an die Superreichen nicht mehr in der Einkommensteuerstatistik erfasst werden.

Um diese Informationslücken auf Grundlage der bestehenden statistischen Informationssysteme kurzfristig zumindest näherungsweise zu schließen, können Schätzverfahren zur Top-Einkommens- und Vermögenskonzentration weiterentwickelt werden, bei denen verfügbare Informationen zu den sehr wohlhabenden Personen und Haushalten verwendet werden. So haben wir im Rahmen einer Studie zu den potentiellen Besteuerungsgrundlagen einer Vermögensabgabe die letzte verfügbare Vermögenswelle des SOEP aus dem Jahr 2007 um eine Zuschätzung für die reichsten 0,3 Prozent der Bevölkerung ergänzt. Dazu haben wir Informationen zu den 300 reichsten Deutschen (manager magazin, 2007) in das SOEP integriert und unter Verwendung der Pareto-Verteilung das Vermögen und die Vermögensverteilung der Personen mit Nettovermögen über 2 Millionen Euro geschätzt (vgl. Bach, Beznoska und Steiner, 2010, 2011). Durch die entsprechende Aufstockung der Vermögensverteilung im obersten Bereich werden die gesamtwirtschaftlichen Vermögensaggregate für private Haushalte erreicht. Ergänzend könnten Bilanzdatenbanken ausgewertet werden, die Informationen zu den Beteiligungsverhältnissen von privaten Anteilseignern an deutschen Unternehmen enthalten. Für eine Schätzung der Top-Einkommensverteilung einschließlich der auf Unternehmensebene thesaurierten Gewinne könnten ähnliche Methoden eingesetzt werden.

Um die Schätzrisiken solcher Analysen zu verringern, müsste die Informationsbasis zu den sehr hohen Einkommen und Vermögen verbessert werden (vgl. IAW, 2010). Haushaltssurveys mit freiwilliger Beteiligung helfen hier nur begrenzt weiter. Sondererhebungen der amtlichen Statistik mit Teilnahmepflicht dürften kaum realistisch sein. Im Rahmen der Besteuerungsverfahren werden aber interessante Informationen generiert, die im Rahmen der Steuerstatistik erschlossen und auch für die wissenschaftliche Forschung zur Verfügung gestellt werden sollten.

*Verbesserung der steuerstatistischen und bilanzstatistischen Informationssysteme*

Die steuerstatistischen Informationssysteme sollten sämtliche einkommens- und vermögensbezogenen Informationen möglichst zeitnah aufbereiten, die im

<sup>13</sup> Das Top-Prozent beginnt im SOEP bei einem persönlichen Primäreinkommen von etwa 125 000 Euro oder bei einem persönlichen Nettovermögen (nach Abzug von Schulden) in Höhe von etwa 800 000 Euro.

Rahmen der Besteuerungsverfahren generiert werden. Dies betrifft neben der Einkommensteuerstatistik vor allem Informationen zu den Unternehmensteuern, die im Rahmen der Veranlagung von Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer sowie bei der gesonderten Festsetzung der Besteuerungsgrundlagen von Personengesellschaften/-gemeinschaften entstehen (Bach u.a., 2008: S. 12 ff.). Diese Statistiken sollten zeitnäher bereitgestellt werden. Zurzeit bezieht sich die aktuellste Einkommensteuerstatistik auf das Veranlagungsjahr 2007, die Körperschaftsteuerstatistik auf 2006 und die Gewerbesteuerstatistik auf 2004.

Wünschenswert wäre es vor allem, die Informationen zur steuerlichen Gewinnermittlung (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung, Einnahmen-/Überschussrechnung) im Rahmen der Steuerstatistik aufzubereiten und auch für wissenschaftliche Forschung zur Verfügung zu stellen. Dadurch wäre es möglich, die Ableitung der steuerpflichtigen Gewinne aus den finanziellen Abschlüssen der Unternehmen nachzuvollziehen. Dies würde auch die Möglichkeiten der Gesetzesfolgenabschätzung bei Unternehmensteuerreformen deutlich verbessern.

Große Perspektiven bietet hierzu die elektronische Übermittlung der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen für Besteuerungszwecke an die Finanzbehörden nach § 5b EStG (E-Bilanz, vgl. dazu BMF, 2011a), die ab 2012 beginnen soll. Diese Informationen sollten umgehend für die Steuerstatistik erschlossen werden. Durch die Kombination mit Bilanzdatenbanken zu den publizitätspflichtigen handelsrechtlichen Jahresabschlüssen und weiteren Unternehmensinformationen, die auch Informationen zu den Anteilseignern und Beteiligungen der Unternehmen enthalten, könnten die Verflechtungen zwischen den Unternehmen berücksichtigt werden und hohe Gewinn- und Unternehmenseinkommen auf der personellen Ebene besser ermittelt werden. Ferner würden damit erstmalig auch Informationen zu den Betriebsvermögen und Gewinnen von Personengesellschaften und Einzelunternehmen bereitgestellt werden, die in den öffentlich zugänglichen Bilanzdatenbanken mangels Publizitätspflicht der Unternehmen dieser Rechtsformen fehlen.

Dies würde auch die Informationsbasis für eine direkte Berechnung der Unternehmensgewinne in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) sowie für die Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Geldvermögensbestände und Vermögensbilanzen deutlich verbessern. Ferner könnten die effektiven Unternehmensteuerbelastungen genauer bestimmt werden. Vergleicht man etwa die steuerlich erfassten Unternehmensgewinne mit den Gewinnaggregaten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), so ergeben sich erhebliche Untererfassungen (Bach und Dwenger, 2007). Auch die steuerlichen Verluste und Verlustvorträge lagen in Deutschland in den letzten Jahrzehnten bemerkenswert hoch, ohne dass man genau erklären kann, woher diese hohen Verluste kommen (BMF, 2011b).

Ferner wäre es wünschenswert, wenn Informationen aus den Verwaltungsverfahren zur Besteuerung (Steuerrückstände, Ergebnisse der Betriebsprüfungen) oder Informationen zu den Verwaltungs- und

Befolgungskosten des Besteuerungsverfahrens bereitgestellt würden. Interessant wären auch entsprechende Informationen zu Steuerhinterziehung und Steuerverkürzung (vgl. Antrag SPD, I. 3.). Diese sollten nach einschlägigen Merkmalen der Steuerpflichtigen aufbereitet werden, etwa nach der Höhe der steuerpflichtigen Einkommen oder nach Branchen, Einkunftsarten, etc. Auswertungen nach Bundesländern würden Analysen im Hinblick auf die häufig vermuteten Anreizwirkungen der Finanzausgleichssysteme zur Vernachlässigung des Steuervollzugs bei komplexeren Veranlagungen ermöglichen.

Die Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik wird mittlerweile jährlich erhoben. Sie ist die einzige Informationsquelle über Vermögenstransfers von Haushalten mit hohen und sehr hohen Vermögen. Durch die Einführung verkehrswertnaher Bewertungsverfahren für Immobilien und Unternehmensvermögen ab 2009 dürften die ausgewiesenen Vermögenstransfers zunehmend sachgerechter und umfassender erfasst werden. Ferner können die erheblichen Begünstigungen für Betriebsvermögen genauer untersucht werden, die dazu führen können, dass sehr hohe Vermögen deutlich steuerbegünstigt oder sogar steuerfrei übertragen werden. Daher sollten alle im Rahmen des Besteuerungsverfahrens entstehenden Informationen in die Steuerstatistik übernommen werden und für Zwecke der Reichtumsberichterstattung ausgewertet werden (vgl. Antrag SPD, I. 3.).

#### *Umfassendere Analysen zur Steuerlastverteilung sinnvoll*

Wenig erforscht sind bisher in Deutschland die Verteilungswirkungen des *gesamten* Steuersystems, also einschließlich der Unternehmen- und Kapitaleinkommensteuern, die bei den wohlhabenden Haushalten eine große Rolle spielen, sowie einschließlich der indirekten Steuern, die stärker ärmere Haushalte belasten (vgl. Antrag SPD, I. 3.; Antrag LINKE, II. 1. g); vgl. dazu auch die Studien von RWI Essen und FiFo Köln, 2007, 2009). Hierzu könnten bestehende Mikrosimulationsansätze konsistent zusammengeführt und mit den gesamtwirtschaftlichen Aggregaten abgestimmt werden. Auf dieser Grundlage könnten deskriptive Analysen zur Einkommensverteilung, zur Steuer- und Abgabenbelastung und deren Entwicklung sowie Verteilungsanalysen zu vergangenen oder aktuellen Steuer- und Transferreformen durchgeführt werden.

Dabei stellen sich allerdings teilweise schwierige Fragen der Steuerinzidenz, also zu den effektiven Verteilungswirkungen der einzelnen Steuern oder auch von Sozialtransfers nach wirtschaftlichen Anpassungsreaktionen. Dies gilt vor allem für Unternehmensteuern, Grundsteuern oder indirekten Steuern, aber auch für Lohnersatzleistungen oder die Grundsicherung. Betrachtet man die wesentlichen Steuer- und Sozialreformen der letzten Dekade, so dürften der Trend zur indirekten Besteuerung (Mehrwertsteuer, Ökosteuer), die Senkung der Einkommen-Spitzensteuersätze und der Unternehmen- und Kapitaleinkommensteuersätze oder die Hartz-Reformen zunächst die Einkommensungleichheit erhöht haben. Soweit diese Reformen aber mittel- bis längerfristig „Zusatzlasten“ der Besteuerung verrin-

gert und positiv auf Wachstum und Beschäftigung gewirkt haben, können die tatsächlichen Verteilungs- und Wohlfahrtswirkungen anders aussehen. Hierzu könnten alternative Wirkungs- und Belastungshypothesen simuliert werden, die soweit wie möglich auf empirische Schätzungen für Deutschland gestützt werden, die in der Literatur verfügbar sind.

#### Literatur

Bach, Stefan, Martin Beznoska, Viktor Steiner (2010): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Grünen Vermögensabgabe. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 59. [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.366543.de/diwkompakt\\_2010-059.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.366543.de/diwkompakt_2010-059.pdf)

Bach, Stefan, Martin Beznoska and Viktor Steiner (2011): A Wealth Tax on the Rich to Bring Down Public Debt? Revenue and Distributional Effects of a Capital Levy. DIW Berlin Discussion Paper 1137. [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.376053.de/dp1137.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.376053.de/dp1137.pdf)

Bach, Stefan, Giacomo Corneo, Viktor Steiner (2008): Effective Taxation of Top Incomes in Germany, 1992-2002. DIW Berlin Discussion Papers 767. [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.79344.de/dp767.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.79344.de/dp767.pdf)

Bach, Stefan, Giacomo Corneo, Viktor Steiner (2009): From Bottom to Top: The Entire Income Distribution in Germany, 1992-2003. Review of Income and Wealth 55, 331-359.

Bach, Stefan, Hermann Buslei, Nadja Dwenger, Frank Fossen, Viktor Steiner (2008): Verbesserung der steuerstatistischen Informationssysteme zur Folgenabschätzung und Evaluierung steuerpolitischer Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 43. [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.83602.de/diwkompakt\\_2008-043.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.83602.de/diwkompakt_2008-043.pdf)

Bach, Stefan, Nadja Dwenger (2007): Unternehmensbesteuerung: Trotz hoher Steuersätze mäßiges Aufkommen. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 5/2007. [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.55734.de/07-5-1.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.55734.de/07-5-1.pdf)

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2011a): E-Bilanz. Informationen zur Einführung des elektroni-

schen Jahresabschlusses nach § 5b EStG. Monatsbericht November 2011. [http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF\\_Startseite/Publikationen/Monatsbericht\\_des\\_BMF/2011/11/analysen-und-berichte/b03-E-Bilanz/E-Bilanz.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF_Startseite/Publikationen/Monatsbericht_des_BMF/2011/11/analysen-und-berichte/b03-E-Bilanz/E-Bilanz.html)

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2011b): Bericht der Facharbeitsgruppe „Verlustverrechnung und Gruppenbesteuerung“. 15. September 2011. [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_3380/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Steuern/Veroeffentlichungen\\_zu\\_Steuerarten/Koerperschaftssteuer\\_\\_Umwandlungssteuerrecht/001.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_3380/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Steuern/Veroeffentlichungen_zu_Steuerarten/Koerperschaftssteuer__Umwandlungssteuerrecht/001.html?__nnn=true)

Brenke, Karl, Markus M. Grabka (2011): Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt. DIW Wochenbericht Nr. 45.2011. [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.388565.de/11-45.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.388565.de/11-45.pdf)

IAW – Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen (2010): Möglichkeiten und Grenzen der Reichtumsberichterstattung. Bericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. <http://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Armut-Reichtum/forschungsprojekt-a404.html>

manager magazin (2007): Die 300 reichsten Deutschen. manager magazin spezial Oktober 2007. Vgl. dazu auch [http://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_reichsten\\_Deutschen](http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_reichsten_Deutschen) sowie <http://www.meudalismus.dr-wo.de/html/stundenloehne2007.htm>

RWI Essen und FiFo Köln (2007) – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Der Zusammenhang zwischen Steuerlast- und Einkommensverteilung. Forschungsprojekt für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. RWI Projektberichte. [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a367-forschungsprojekt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a367-forschungsprojekt.pdf?__blob=publicationFile)

RWI Essen und FiFo Köln (2009) – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Wer trägt den Staat? Die aktuelle Verteilung von Steuer- und Beitragslasten auf die Bevölkerung in Deutschland. Forschungsprojekt für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. RWI Projektberichte. [http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB\\_Wer-traegt-den-Staat.pdf](http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Wer-traegt-den-Staat.pdf)

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)741**

9. Dezember 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2011

- a) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

"Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode - Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiterentwickeln"  
BT-Drucksache 17/4552

- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der DIE LINKE.

"Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausgangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen" BT-Drucksache 17/6389

**Dipl.-Soz. Jan Paul Heisig, Berlin**

Ich möchte im Folgenden zu fünf Punkten Anmerkungen machen. Zum Teil werden die Punkte auch in den Vorlagen angesprochen, an einigen Stellen gehen meine Anmerkungen über diese hinaus.

**1. Vergleichbarkeit**

Beide Vorlagen betonen, dass stärker auf die Vergleichbarkeit der im ARB veröffentlichten Indikatoren über die Zeit geachtet werden sollte (vgl. u.a. Punkt II.1.a und Punkt II.1.c in der Drucksache 17/4552). Dieser Forderung ist uneingeschränkt zuzustimmen. Wichtig ist, dass das Ziel der Vergleichbarkeit soweit möglich schon beim Fragebogendesign und der Datenerhebung berücksichtigt wird. Dabei sollte beachtet werden, dass neben der Vergleichbarkeit mit anderen, älteren deutschen Datenquellen (Zeitreihen) bei international angelegten Befragungen wie dem EU-SILC auch die internationale Vergleichbarkeit der Daten gewährleistet sein muss. Im Einzelfall könnte es deshalb sinnvoll sein, zeitliche und internationale Vergleichbarkeit ggf. durch die Berücksichtigung von Zusatzfragen herzustellen. Bereits im Vergabeverfahren sollten potentielle Auftragnehmer aufgefordert werden, die Vergleichbarkeit mit anderen Datenquellen explizit zu thematisieren und eine etwaige Präferenz für Erhebungsmethoden oder Befragungsinstrumente, die mit früheren Daten nicht oder nur bedingt vergleichbar sind, inhaltlich zu begründen.

**2. Eliteforschung**

In der Drucksache 17/4552 wird unter Punkt I.4 eine stärkere Einbeziehung der Eliteforschung gefordert. Weil diese – naturgemäß kleine – Personengruppe in allgemeinen Bevölkerungsbefragungen kaum repräsentiert ist, wissen wir bisher tatsächlich nur sehr wenig über die Rekrutierung von Eliten, über das Ausmaß in dem ökonomischer Reichtum und politischer Einfluss kumulieren oder über Verflechtungen zwischen wirtschaftlichen (Reichtum), politischen (Macht) und kulturellen Eliten (Meinungsmacht). In diesem Zusammenhang möchte ich auf die Studie „Entscheidungsträger in Deutschland: Werte und Einstellungen“ verweisen, die momentan vom WZB in Kooperation mit Michael Hartmann von der TU Darmstadt durchgeführt wird.

**3. Ausbau der Längsschnittperspektive**

Eine stärkere Berücksichtigung der Längsschnittperspektive bzw. von Armutsdynamiken wird zum Beispiel unter Punkt II.1.f in Drucksache 17/4552 eingefordert. Eine Stärkung längsschnittlicher Elemente, wie sie im Vierten ARB auch teilweise erfolgen wird, ist aus mindestens zwei Gründen wünschenswert. Erstens ist die Dauer von Armutserfahrungen entscheidend für deren Auswirkungen auf die materielle Lage und Teilhabechancen der Betroffenen. Zwar finden sich auch in den bisherigen ARB einzelne Analysen z.B. zur Armutsdynamik. Es soll-

te meines Erachtens aber angestrebt werden, auch die querschnittbezogene Kernindikatorik des ARB um längsschnittliche Elemente zu ergänzen, wie sie zum Teil bereits in anderen Reihen (z.B. Datenreport) enthalten sind. Damit auch mittel- und längerfristige Trends erkennbar werden, sollten auch diese Indikatoren kontinuierlich und in vergleichbarer Weise ermittelt werden.

Zu denken wäre hier zunächst einen allgemeine Mobilitäts- bzw. Persistenzmaße (Länge von Armuts-episoden, Mobilitätsmatrizen, Fields-Ok-Index, Bevölkerungsanteile, dessen Einkommen in einem bestimmten Zeitraum unter die Armutsrisikoschwelle fällt). Ergänzend sollte angestrebt werden, die Folgen einschlägiger Ereignisse (Arbeitsplatzverlust, Trennung) für das Armutsrisiko in konsistenter Weise zu erfassen.

Ein zweiter Vorteil von Längsschnittdesigns ist, dass sie zu einem besseren Verständnis von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen beitragen. Zumindest einige der Probleme, die Schlussfolgerungen auf kausale Zusammenhänge im Querschnittkontext erschweren, lassen sich durch Längsschnittdesigns kontrollieren.

#### **4. Wirkungsanalyse durch experimentelle Forschungsdesigns**

Zusätzlich zum Ausbau längsschnittlicher Elemente ist meines Erachtens zu überlegen, ob die Wirkungsanalyse sozialpolitischer Maßnahmen und anderer Interventionen nicht stärker als bisher auf der Grundlage geeigneter experimenteller Studien erfolgen sollte. Entscheidendes Merkmal experimenteller Designs ist die zufällige Zuweisung der Teilnahme an der in Frage stehenden Intervention (in der englischsprachigen Literatur werden solche Designs als „randomized controlled trials (RCT)“ bezeichnet. Natürlich sind nicht alle interessierenden Maßnahmen einer solchen Analyse zugänglich. Für viele Interventionen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, aber zum Beispiel auch der Schulpolitik oder der Nachbarschafts-/Quartiersentwicklung wären derartige Designs aber grundsätzlich vorstellbar. RCT sollten dabei möglichst nicht als Alternative, son-

dern eher als Ergänzung zu anderen Formen der begleitenden Evaluation wie z.B. sogenannter Implementationsstudien begriffen werden, da eine genaues Verständnis der Wirkungsweise einer Intervention u.a. erforderlich ist, um die Übertragbarkeit auf andere Kontexte beurteilen oder effektivere Intervention entwerfen zu können.

#### **5. Berücksichtigung von Lebenszufriedenheit**

Nicht aufgegriffen wird in den beiden Anträgen die Frage einer Ergänzung der ARB-Indikatorik um Kennzahlen zur subjektiven Lebenszufriedenheit und zu weiteren Indikatoren des psychischen Wohlbefindens, obwohl diesen in der sozialwissenschaftlichen und auch in der politischen Diskussion wachsende Aufmerksamkeit zuteil wird (was unter anderem zur Einrichtung der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität“ geführt hat). In diesem Zusammenhang wäre meines Erachtens auch zu überlegen, inwieweit die Zeitbudgeterhebung des Statistischen Bundesamtes genutzt bzw. ausgebaut werden könnte, um Daten mit Hilfe der sogenannten „Day Reconstruction Method“ (DRM) zu erheben (Daniel Kahneman et al. 2004. „A Survey Method for Characterizing Daily Life Experience: The Day Reconstruction Method“. *Science* 306(5702):1776 -1780.). Im Grunde besteht die DRM in einer Erweiterung der in der Zeitbudgeterhebung ohnehin verwendeten Tagebuchmethode, durch die die Zeitverwendung der Befragten am Befragungsbzw. Befragungsvortag detailliert erfasst wird (Beginn und Ende verschiedener Aktivitäten, gleichzeitige weitere Aktivitäten, Anwesenheit anderer Personen). Die DRM erweitert die erhobenen Informationen um die subjektive, emotionale Qualität der verschiedenen Aktivitäten, d.h. die Befragten werden gefragt, wie sie sich während einer gegebenen Aktivität bzw. Episode (Arbeit, Gespräch mit Vorgesetztem, Spielen mit Kindern etc.) gefühlt haben. Dabei wird die subjektive Qualität der einzelnen Episoden in der Regel mit Hilfe einer mehrdimensionalen Fragebatterie erhoben, d.h. es werden verschiedene positive (z.B. Zufriedenheit, Glück, „einer Aufgabe gewachsen sein“) und negative (Anspannung, Traurigkeit etc.) Emotionen erfasst.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)738**

8. Dezember 2011

**Information für den Ausschuss**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2011

- a) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis, Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

"Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode - Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiterentwickeln"  
BT-Drucksache 17/4552

- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der DIE LINKE.

"Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausgangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen" BT-Drucksache 17/6389

**Diakonie Bundesverband**

Die Diakonie betrachtet die Armuts- und Reichtumsberichterstattung als eine wichtige Basis, um quantitativ und qualitativ unterlegte Aussagen zu Armut und sozialer Ausgrenzung, zum sozialen Zusammenhalt in unserer Gesellschaft zu treffen. Politische und gesetzgeberische Maßnahmen können auf dieser Grundlage zielgenauer geplant und umgesetzt werden. Die Mitwirkung im Beraterkreis wird die Diakonie nutzen, um ihre sozialpolitische Expertise und ihre vielfältigen Erfahrungen mit von Armut und Ausgrenzung Betroffenen einzubringen. Der Prozess der Erarbeitung des Berichtes sollte so gestaltet sein, dass eine Beteiligung auch tatsächlich möglich ist.

Insbesondere die gesundheits- und sozialpolitischen Problemanzeigen, die die Freie Wohlfahrtspflege im Rahmen des Sozialmonitorings gegenüber der Bundesregierung thematisiert, sollten bei der Erstellung des Berichtes Berücksichtigung finden.

Die geplante engere Verzahnung von Analyse und Maßnahmen kann gewinnbringend sein. Es ist dabei allerdings darauf zu achten, dass die Verknüpfung nicht zu einer vermischten Darstellung von Analyse und politischen Maßnahmen bzw. Erfolgsdarstellungen/Wertungen führt. Desweiteren sollte – soweit möglich – eine engere Verbindung von Untersuchung und Maßnahmen eine Wirkungsanalyse der politischen Maßnahmen einschließen.

Der Diakonie Bundesverband begrüßt, dass die Datenlage und die Kenntnisse über die oberen Einkommen und die Vermögensstruktur verbessert werden sollen. Studien belegen, dass die Ungleichheit in Deutschland zunimmt und die Polarisierung zwischen Arm und Reich weiter wächst. Dieser wachsenden Ungleichheit, die die gesellschaftliche Stabilität gefährdet, muss entschieden mit politischen Maßnahmen begegnet werden. Das soziale Engagement von Einkommens- und Vermögensreichen löst – bei aller Wertschätzung - diese Probleme nicht.

Zu einzelnen Aspekten der Konzeption des 4. Armuts- und Reichtumsberichts:

**1. Lebenslagen und Lebensphasen**

Der nächste Armuts- und Reichtumsbericht soll nach der vorliegenden Konzeption stärker die Armutsdynamik in den Blick nehmen, indem "Armut als beeinflussbarer Prozess im Lebensverlauf" analysiert wird. Das bisherige Lebenslagenkonzept tritt dahinter zurück. Der Bericht soll anhand der "Lebensphasen" gegliedert werden und unter dem Stichwort "soziale Mobilität" die "kritischen Passagen zur Überwindung defizitärer Lebenslagen" fokussieren. Damit treten die biographischen Phasen im Lebensverlauf und ihre – teilweise kritischen – Übergänge in den Vordergrund.

Der Fokus auf die Überwindungspotenziale kritischer Lebenslagen darf nicht dazu führen, dass Umfang und Anteil der Bevölkerung, die dem Armutsrisiko unterliegen, nicht mehr deutlich erhoben und benannt werden. Immerhin hat das Statistische Bundesamt jüngst bekannt gegeben, dass 2009 fast 16 Prozent der Bevölkerung armutsgefährdet waren, d.h. mit weniger als 929 Euro im Monat auskommen mussten. Der Sozialbericht für Deutschland zeigt weiterhin auf, dass die soziale Mobilität in den letzten Jahrzehnten gesunken ist: Es gelingt immer weniger Menschen, sich aus einkommensarmen Situationen zu befreien. Insofern kann der Blick auf die Faktoren, die die Überwindung defizitärer Lebenslagen unterstützen, hilfreich sein, er darf den Blickwinkel aber nicht auf individuelle Bewältigungsmöglichkeiten von Armut verengen. Gleiches gilt für die Einbeziehung subjektiver Einschätzungen von prekären Lebenslagen in die Berichterstattung: Chancenarmut und gesellschaftliche Ausgrenzung sind objektiv erfassbare Phänomene, die durchaus um individuelle Beurteilungen der eigenen Lebenslage ergänzt werden können, sie dürfen aber nicht an die Stelle messbarer Benachteiligung treten.

Die Diakonie gibt zu bedenken, dass die zunehmende Individualisierung von Lebensläufen und Lebenslagen zu einer rasanten Pluralisierung der Lebenssituationen geführt hat. Die Übergänge zwischen den Phasen sind weniger standardisiert als früher, verwischen und lassen sich kaum nur am Alter festmachen. Unter dem Gesichtspunkt beruflicher Ausbildung und Tätigkeit stellen sie sich anders dar als etwa mit Blick auf die Entwicklung von Partnerschaft und Familienverantwortung. Insofern kommt es sehr darauf an, alle wesentlichen Ereignisse und Übergänge im Lebensverlauf zu berücksichtigen, die Armutsrisiken bergen, und nicht nur das Kriterium des Alters als Begrenzung von Lebensphasen zu sehen. Die „kritischen Passagen zur Überwindung defizitärer Lebenslagen im Lebensverlauf“ wären daher mit weiteren „kritischen“ Lebensereignissen zu unterfüttern: Schulabbruch, Schwangerschaft, Trennung und Scheidung, Gewalterfahrungen, fehlende Berufsausbildung, prekäre Beschäftigung (Teilzeit, sozialversicherungsfreie Tätigkeiten und Praktika), Pflegeverantwortung für nahe Angehörige u.a.m.

Die Zusammenhänge zwischen Armut und Gewalt sollen Eingang in den 4. NARB nehmen. Dies ist sehr zu begrüßen. Wenn der Punkt diskutiert wird, sollte er folgende „Überschrift“ haben: „Gewalt als Risikofaktor für Armut“ oder „Gewalt an Frauen als Armutsrisiko“.

Zum vorliegenden Passagentableau ist darüber hinaus anzumerken, dass die Lebenslage „Behinderung“ keineswegs erst im späteren Lebensalter auftreten muss. Das gleiche gilt für die gesundheitliche Verfassung – diese ist gerade bei Kindern und Jugendlichen aus von Armut bedrohten oder betroffenen Familien ein wichtiger Indikator. Anhand dieser Beispiele für armutsverursachende Risikofaktoren in allen Lebensphasen zeigen sich die Schwierigkeiten des Lebensphasen-Konzepts im Vergleich zum Lebenslagen-Konzept.

## 2. Soziale Mobilität

Besonders kritisch sieht der Diakonie Bundesverband die Tendenz, dass der Armuts- und Reichtumsbericht sich bei Analyse und Maßnahmen zu sehr auf die dem Individuum innewohnenden Kräfte und Motivationen zur Armutsvermeidung und -überwindung konzentriert. Die Identifizierung von „Personengruppen, die trotz Benachteiligung die Übergänge meistern“ sollte nicht dazu führen, dass weniger unternommen wird, um Benachteiligungen und Hürden beim Zugang zu gesellschaftlichen Systemen wie Bildung oder Arbeit abzubauen. Ähnliches gilt für die stärkere Berücksichtigung subjektiver Einschätzungen gegenüber objektiv messbaren Lebenslagen. Ein Gefühl der Ohnmacht und Perspektivlosigkeit kann sich bei Menschen entwickeln, wenn sie sich aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation gesellschaftlich ausgegrenzt oder diskriminiert fühlen, wenn sie sich nicht als integralen Bestandteil der Gesellschaft erleben und wenig Chancen sehen, ihre soziale Lage zu verändern. Schlüssel, um Menschen zu befähigen, Armut auch subjektiv zu überwinden, sind zum einen Bildung, Ausbildung und Weiterbildung. Das Bildungsniveau steht jedoch – objektiv messbar – in einem viel zu engen Zusammenhang zur sozialen Herkunft. Diese Chancengleichheit gilt es mit politischen Maßnahmen zu überwinden. Zum anderen stellt nach wie vor die Erwerbsarbeit den wichtigsten gesellschaftlichen Integrationsfaktor dar. Die durch Arbeitslosigkeit verursachte Armut ist objektiv messbar und wird subjektiv nicht anders empfunden. Teilhabe am Erwerbsleben und die Überwindung von Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt bleiben daher zentrale Voraussetzung für die Stärkung sozialer Mobilität.

## 3. Armuts- und Reichtumsdimensionen – Indikatoren

Generell ist zu begrüßen, dass die Methoden der Datenerhebung an den letzten Armuts- und Reichtumsbericht anschließen sollen. So ist die Fortschreibung der Indikatoren zu begrüßen, um eine Vergleichbarkeit im Längsschnitt zu ermöglichen. Auch die Ergänzung der Indikatorensatz um die europäischen Armutsindikatoren ist sinnvoll.

Zu einzelnen Indikatoren:

### R.1 Einkommensreichtum und Q.1 Vermögensverteilung

Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht sollte dafür genutzt werden, die Einkommens- und Vermögensverteilung differenzierter als bisher darzustellen. Der Indikator R.1 sollte daher auf jeden Fall um die Anzahl der Personen mit > 300 % des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens ergänzt werden. Weitergehende Differenzierungen beider Indikatoren wären wünschenswert, um das Wissen über die Reichtumsverteilung zu erhöhen.

### A.6. Ohne Berufsbildungsabschluss

Bildung ist ein Schlüssel zu gesellschaftlicher Teilhabe, daher sollte, wie vorgesehen, durch eine Verbesserung der Datenlage nach Alterskohorten dazu beigetragen werden, dass möglichst zielgenaue Maßnahmen gegen Bildungsarmut entwickelt werden können.

**A.9 In Work Poverty**

Der Indikator A.9 erfasst „Armut trotz Arbeit“ sehr grob. Im 3. Armuts- und Reichtumsbericht wird lediglich angegeben, wie viel Prozent der Erwerbstätigen „Working Poor“ sind. Die Datenlage zu Erwerbstätigkeit und Armut muss dringend verbessert werden. Es spricht insofern nichts dagegen, wenn A.9 im Indikator A.1 „Einkommensarmutsrisiko“ aufgeht. Dieser Indikator muss dann allerdings dringend weiter qualifiziert werden; neben einer diffe-

renzierteren Aufschlüsselung von In Work Poverty sollte etwa auch der Bezug von Grundsicherungs- und anderen Sozialleistungen neben Erwerbseinkommen dargestellt werden.

**A.11 Langzeitarbeitslos**

Der Indikator deckt die Thematik des Indikators A.10 nicht ab: neben Angaben zur absoluten Zahl der Langzeitarbeitslosen (A.10) ist es notwendig, auch deren Anteil an allen Erwerbslosen auszuweisen (A.11).