



## Einwendungen gegen das Konzept relativer Armut – berechtigt oder irreführend?

*Input von Irene Becker*

*zum Fachgespräch „Die Politik mit dem Armutsbegriff:  
Armutsquote, Armutsrisikoquote, Ungleichheitsmaß?“*

der Nationalen Armutskonferenz  
am 26. November 2015 in Berlin

# Übersicht

- I. Kontext und Operationalisierungen statistischer Messkonzepte und Indikatoren
- II. Grundsätzliche Kritik am *Konzept* der Armutsmessung in Deutschland – adäquate Perspektiven?
- III. Kritik am *Indikator* (i): Unschärfen bei der Messung relativer Armut – problemgerecht bewertet?
- IV. Kritik am *Indikator* (ii): Fehlinterpretationen von Armutsquoten wegen Verschleierung struktureller Veränderungen?
- V. Schlussfolgerungen

# I. Kontext und Operationalisierungen statistischer Messkonzepte und Indikatoren

## (a) Allgemeine Vorbemerkungen

- Messkonzepte werden nicht abstrakt, sondern zur Bearbeitung konkreter Fragestellungen in einem historischen/räumlichen Kontext entwickelt.
- Ihre Aussagekraft ist also nicht losgelöst vom Untersuchungsziel zu bewerten.
  - Einfaches Beispiel: Durchschnittseinkommen
    - Untersuchungsziel: gesamtgesellschaftliches Wohlstandsniveau in einer hochentwickelten, arbeitsteiligen Geldwirtschaft;
    - Messkonzept: Einkommensaggregat / Bevölkerungszahl; entsprechendes Konzept für Entwicklungsland mit verbreiteter informeller Ökonomie (Eigenproduktion) und Tauschwirtschaft weniger aussagekräftig bzw. nicht vergleichbar.

## I. Kontext und Operationalisierungen statistischer Messkonzepte und Indikatoren

- Umsetzung von Messkonzepten in Indikatoren erfordert Definitionen, häufig strittige Operationalisierungen und notwendige Vereinfachungen.
  - Einfaches Beispiel: Durchschnittseinkommen mit Bezug zu
    - Bruttoinlandsprodukt (BIP, einschl. Produktionssteuern)?
    - Volkseinkommen (Arbeitnehmerentgelt, Unternehmens-, Vermögenseinkommen) ?
    - Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte (Nettogröße)?

### (b) Entsprechendes gilt für komplexe Verteilungsfragen

- Fragestellung: Wohlstandsverteilung, Teilhabe(möglichkeiten);
- Messkonzept: Einkommen oder Konsum oder Einkommen und Vermögen oder .... ? Welche Äquivalenzskala?
- Indikator:
  - Konkreter Einkommensbegriff?
  - Wie sollen Ungleichheiten, die sich auf der Mikroebene zeigen, aggregiert werden? Gini, MLD, Variationskoeffizient?

# I. Kontext und Operationalisierungen statistischer Messkonzepte und Indikatoren

## (c) Armutsmessung in Deutschland und Europa

- Fragestellung ergibt sich aus **Beschluss des Ministerrats** der Europäischen Gemeinschaften 1984: *diejenigen Personen sind als arm anzusehen, „die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“.*
  - Eingrenzung auf Mitgliedsstaaten → historisch/räumlicher Bezug, keine allgemeingültige Definition für die gesamte Welt.
  - Kriterium: Ausschluss, Ausgrenzung → Relativität von Armut.
- Messkonzept: **Einkommen** (zentral, daneben weitere Dimensionen)
  - nicht aus Ignoranz gegenüber Vielschichtigkeit von Teilhabe/Armut
  - sondern ausgehend von der Annahme, dass Einkommen von entscheidendem Einfluss auf Teilhabemöglichkeiten ist.
- Indikator(en): vorrangig Armut(srisiko)quote, -intensität mit Bezug zur **Grenze von 60% der Nettoäquivalenzeinkommen** (neue OECD-Skala).

## I. Kontext und Operationalisierungen statistischer Messkonzepte und Indikatoren

### ***Eignung von Messkonzept und Indikator*** für Fragestellung?

- Vielschichtige Realität lässt sich zwar nicht in einer Zahl fassen, Informationsgehalt von Einzelindikatoren begrenzt.
- Dennoch: große Bedeutung des Einkommens für Teilhabemöglichkeiten unbestritten.
- Und: Perspektive kann erweitert werden durch Indikatorenset unter Berücksichtigung
  - verschiedener Grenzwerte und alternativer Äquivalenzskalen; Letztere haben großen Einfluss auf gruppenspezifische Armutsquoten, geringe Bedarfsgewichte der neuen (bzw. modifizierten) OECD-Skala sind für die Situation in Deutschland zweifelhaft;
  - weiterer Teilhabedimensionen (→ Hanesch).

Aktuelle Diskussionen – Anlass der Tagung – sind aber weniger auf konzeptionelle Weiterentwicklung als auf angebliche grundsätzliche Schwächen konzentriert.

## II. Grundsätzliche Kritik am Konzept der Armutsmessung in Deutschland – adäquate Perspektiven?

### (a) Kritik wegen Abstraktion vom Wohlstandsniveau

Da mit steigendem Wohlstand auch die Armut(schwelle) steigt, bleibt das Ausmaß von Armut ceteris paribus davon unberührt.

- Verweis nicht nur auf Situation in Entwicklungsländern, sondern auch auf Nachkriegsjahre in Deutschland, als Existenzgrundlagen zerstört waren;
- letztlich Argumentation mit Vorstellungen über absolute Armut, also *Kritik an der Fragestellung*, die dem Messkonzept zugrunde liegt (EG-Ministerrat 1984) → keine methodische Einwendung;
- und unterschwellige Überzeichnung der Entwicklung der Armutsgrenze in der jüngeren Vergangenheit:
  - 1973 bis 1988 in Westdeutschland Anstieg nominal auf das Doppelte, real um 19% (Hauser/Becker 2001: 114);
  - 1999 bis 2011 in Gesamtdeutschland Anstieg nominal um 21%, real unverändert (SOEP v29, eigene Berechnungen).

## II. Grundsätzliche Kritik am Konzept der Armutsmessung in Deutschland – adäquate Perspektiven?

### (a) Kritik wegen Abstraktion vom Wohlstandsniveau

Ungeachtet dessen neuerdings verstärkte Distanzierung des BMAS vom Konzept der offiziellen Armutsberichterstattung:

Andrea Nahles im Interview mit der SZ (27.03.2015): Mit dem Fokus auf Berechnungen zur relativen Einkommensarmut laufe die Politik und die Gesellschaft Gefahr, den Blick auf *die wirklich Bedürftigen* zu verlieren. „Es gibt zum Beispiel mehr illegale Einwanderer und sehr viele jüngere Erwerbsgeminderte, da haben wir es mit wirklicher Armut zu tun.“

- Vernachlässigung von Gefahren der Ausgrenzung für demokratisches System, der Verhinderung sozialer Mobilität? Oder „nur“ Semantik – relative Armut  $\neq$  Armut, um Skandalisierung zu vermeiden?
- Wer definiert nach welchen Kriterien „wirkliche“ Bedürftigkeit bzw. Armut? Ad hoc-Entscheidung durch PolitikerInnen kein Ersatz für Beobachtungskonzept.
- Maßnahmen zugunsten „wirklich Bedürftiger“ nicht erkennbar.

## II. Grundsätzliche Kritik am Konzept der Armutsmessung in Deutschland – adäquate Perspektiven?

### (b) Fiktionales Narrativ – kein angemessener Argumentationsstrang

Der Prozentsatz der Armen „bleibt der gleiche, auch wenn sich das reale Einkommen aller Bundesbürger verdoppelt. Und wenn es allen schlechter geht, nimmt die so gemessene Armut unter Umständen sogar ab.“

(Walter Krämer, Unstatistik des Monats 02/2014)

- Fiktive Szenarien sollen „Absurdität“ des Konzepts relativer Armut belegen – kein überzeugender methodischer Aspekt:
  - implizit wieder Anknüpfung an Konzept absoluter Armut, also Kritik an Fragestellung, nicht an Methode;
  - Szenario der Einkommensverdoppelung ohne Verteilungsänderung ist unrealistisch (absurd) → Messkonzepte und Indikatoren werden nicht für Gedankenspiele, sondern für konkrete Gesellschaften entwickelt, in denen Wachstum (oder Schrumpfung)
    - allmählich und mit Verteilungsänderungen erfolgt;
    - mit Veränderungen gesellschaftlicher Standards, Anforderungen und ausgrenzendem Einkommensniveau einhergeht.

## II. Grundsätzliche Kritik am Konzept der Armutsmessung in Deutschland – adäquate Perspektiven?

### (b) Fiktionales Narrativ – kein angemessener Argumentationsstrang

Statt fiktiver Szenarien sollten faktische Entwicklungen bei der Interpretation der gängigen Armuts(risiko)quote berücksichtigt werden:

- Seit 2000: Armutsgrenze real ungefähr konstant.
- Bezugnahme auf Median fragwürdig; denn dieser ist von der Verteilungsentwicklung abhängig, die dazu geführt hat, dass der Median 2011 nur 87% des arithmetischen Mittels ausmachte gegenüber 90% im Jahr 2000.
- Veränderungen von gesellschaftlichen Standards und Konsumgewohnheiten haben möglicherweise Auswirkungen auf eine national angemessene Äquivalenzskala.

## II. Grundsätzliche Kritik am Konzept der Armutsmessung in Deutschland – adäquate Perspektiven?

### (c) Relative Armut = Ungleichheit?

Verbreitete Sichtweise, so auch Walter Krämer, Unstatistik des Monats 02/2014: „Man sollte endlich zur Kenntnis nehmen, dass relative Armutsquoten ...

- *nur ein (schlechtes) Maß für die Einkommensungleichheit darstellen“* ;
  - nicht nachvollziehbar: Kriterium für gute und schlechte Maße?
  - irreführend: Armut ist zwar eine Folge von Ungleichheit, aber (zu- bzw. abnehmende) Ungleichheit ist nicht zwangsläufig mit (gleichgerichteten Entwicklungen von) Armut verbunden; Bsp. 4. ARB, (S. 325, 462): 2005 höchster Gini, 2009 höchste Armuts(risiko)quote.
- *„... und mit Armut im herkömmlichen Sinne nichts zu tun haben.“* → Wieder grundsätzliche Ablehnung der Fragestellung (nach sozialer Ausgrenzung), da vermutlich gemeint ist: Armut im herkömmlichen Sinne = absolute Armut, physisches Existenzminimum unterschritten (Definition des Letzteren? 1,25 \$?); kein methodisches Argument.

### III. Kritik am Indikator (i): Unschärfen bei der Messung relativer Armut – problemgerecht bewertet?

#### (a) Armut versus Armutsrisiko

Verdrängung des Armutsbegriffs aus den meisten Berichtssystemen, weil die mit einem geringen Einkommen verbundenen **Teilhabemöglichkeiten von einer Vielzahl von Faktoren abhängen** – z. B. von persönlichen Potenzialen, Vermögen, Infrastruktur, entgeltfreien Sachleistungen → geringes Einkommen führt nicht zwangsläufig zu Ausgrenzung. **Aber:**

- Allgemeine Unschärfe des Indikators ist wegen notwendiger Bezugnahme auf Schwellenwert unvermeidbar und geht in zwei Richtungen → Kritik ist einseitig, da analog zu berücksichtigen wäre, dass ein Einkommen oberhalb der Armuts(risiko)grenze nicht unbedingt ein Mindestmaß an Teilhabe ermöglicht, z. B.
  - bei Überschuldung (faktische Armut wegen Zins-/Tilgungslast),
  - bei Krankheit, Behinderung (besondere Lebenshaltungskosten).

### III. Kritik am Indikator (i): Unschärfen bei der Messung relativer Armut – problemgerecht bewertet?

#### (a) Armut versus Armutsrisiko

- Indikator soll Größenordnung der relativen Armut abbilden; Annahme, dass sich Unschärfen in beiden Richtungen ausgleichen (keine exakte Identifizierung von Einzelpersonen als arm/nicht arm).

Das Problem einer kritischen Bandbreite um einen Grenzwert stellt sich analog bei anderen Fragestellungen, z. B. in der Medizin bei Abgrenzungen zwischen

- Übergewicht, Normalgewicht und Untergewicht;
- normalem und zu hohem Blutdruck;
- Gesundheit und Krankheit;

auch hier sind Konventionen und allgemeine Definitionen notwendig, die teilweise strittig sind; sie führen aber nicht zur grundsätzlichen Ablehnung der Messkonzepte.

→ Unter Berücksichtigung der zweiseitigen Unschärfen um die Armuts-  
grenze ist m. E. der Begriff „relative Armut“ – kurz: Armut – vertretbar.

### III. Kritik am Indikator: Unschärfen bei der Messung relativer Armut – problemgerecht bewertet?

#### **(b) Unschärfe wegen regional unterschiedlicher Lebenshaltungskosten**

Kritik: Mit Bezugnahme auf deutschlandweite Armutsgrenze werden regionale Preisunterschiede (z. B. München versus Kleinstadt in Mecklenburg-Vorpommern) ignoriert.

→ *Fehlende Daten*: Das Statistische Bundesamt hat bisher keine entsprechend differenzierten Preisindices für Lebenshaltungskosten vorgelegt.

Dies wäre ein schwieriges Vorhaben, denn es bedarf

- nicht nur der Feststellung regionaler Preisunterschiede,
- sondern auch der jeweiligen repräsentativen Warenkörbe als Basis für die Gewichtung der Preise von Gütergruppen (Wägungsschema).

→ *Studie des IW Köln* (2014, Einkommensarmut in Deutschland aus regionaler Sicht) basiert auf Preisindices, die das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) berechnet hat und die auf Kreisebene vorliegen; Einkommen auf Basis eines auf dem MZ nach Äquivalenzgewichtung werden mit regionalen Preisindices multipliziert.

### III. Kritik am Indikator: Unschärfen bei der Messung relativer Armut – problemgerecht bewertet?

#### (b) Unschärfe wegen regional unterschiedlicher Lebenshaltungskosten

Methodischer Ansatz der IW-Studie (vorgestellt in PK am 25.08.2014)

- *fragwürdig*: die vom BBSR erhobenen regionalen Preisdaten umfassen etwa 73% des Warenkorb des Statistischen Bundesamtes; Effekt der unberücksichtigten Güter auf Indices ungewiss;
- *bzw. unzureichend*: es fehlt an regional differenzierten Wägungsanteilen für die einzelnen Güter(gruppen), die vereinfachende Unterstellung eines bundeseinheitlichen Warenkorb ist unrealistisch.

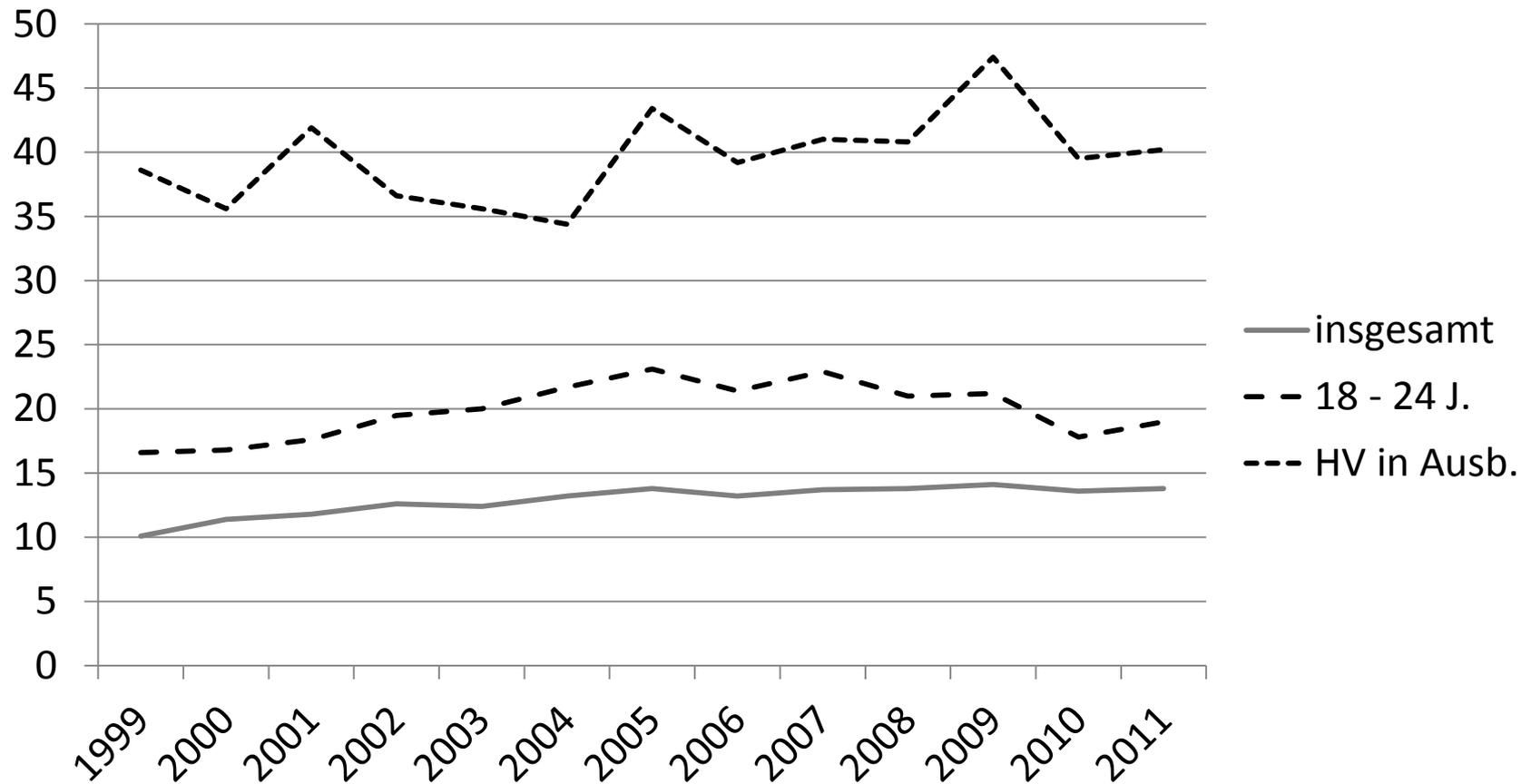
Beispiele für Stadt-Land-Unterschiede in Warenkorbstruktur:

- Wohnkosten in Großstadt vergleichsweise hoch, Einkommensabstand gegenüber Landbevölkerung aber noch größer → Anteil Wohnkosten am Gesamtbudget geringer als weitab der Metropole → Wägungsanteil ↓.
  - Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsplatz in ländlicher Region größer als in Großstadt → Wägungsanteil der Mobilitätskosten ↑.
- Das Problem regionaler Kaufkraftunterschiede ist bisher ungelöst.

### III. Kritik am Indikator: Unschärfen bei der Messung relativer Armut – problemgerecht bewertet?

#### (c) Problematik bei altersspezifischen Armuts(risiko)quoten?

Quelle: SOEP v29, eigenen Berechnungen



### III. Kritik am Indikator: Unschärfen bei der Messung relativer Armut – problemgerecht bewertet?

#### (c) Problematik bei altersspezifischen Armuts(risiko)quoten?

Einwand, **Auszubildende und Studierende** (im eigenen Haushalt) seien nicht arm, da selbst mit geringem Einkommen auszukommen, finanzieller Engpass nur vorübergehend sei (perspektivischer Gesichtspunkt);

- These nicht allgemeingültig; so droht bei Einkommen unterhalb der Armutsschwelle Ausschluss von Lernstandards (evt. kann Software nicht beschafft werden, Mittel für Auslandssemester fehlen) → Bildungs- und Erwerbschancen geringer als im Falle „betuchter“ Eltern;
- zudem: einseitige Kritik, gegenläufige Unschärfen ausgeblendet:
  - Bsp.: Azubi oberhalb der Schwelle muss wegen ungünstiger ÖPNV-Anschlüsse Pkw finanzieren → Unterdeckung von anderen Bedarfen;
  - „Perspektivisches“ impliziert z. B. für die Gruppe kurz vor dem Ruhestand eine Unterschätzung der Armut → Personen marginal über Armutsgrenze, aber ohne Vermögen, droht dauerhafte Altersarmut;
- Fazit: problemadäquate Interpretation von gruppenspezifischen Quoten erforderlich (unterschiedliche Teilhabedimensionen).

#### IV. Kritik am Indikator (ii): Fehlinterpretationen von Armutsquoten wegen „Verschleierung“ struktureller Veränderungen?

Ursachen von Änderungen der Armuts(risiko)quote insgesamt:

- Erhöhungen/Verminderungen gruppenspezifischer Quoten
- und/oder Strukturänderungen – z. B. zunehmender Anteil von Alleinerziehenden, Zu- oder Abnahme der Erwerbstätigkeit;

Letztere bleiben bei alleiniger Betrachtung gruppenspezifischer Armuts(risiko)quoten verborgen.

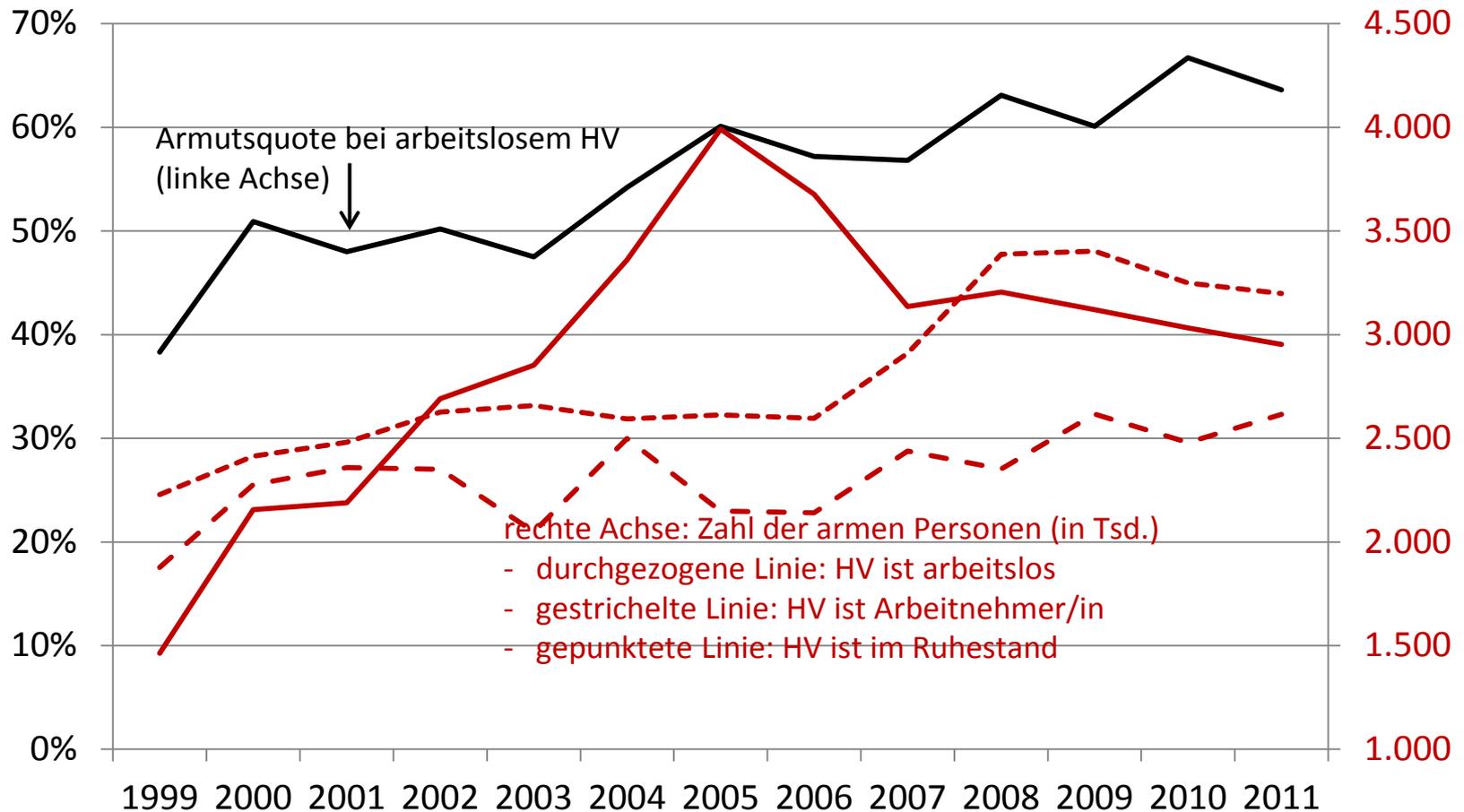
→ Kritik betrifft nicht die Indikatoren, sondern gegebenenfalls eine Darstellung ohne Hintergrundinformationen bzw. Ursachenanalyse.

Beispiel Armutsrisikoquote von **Arbeitslosen**: Verbesserung der Beschäftigungschancen kommt insbesondere „arbeitsmarktnahen“ Personen zugute, die während des Alg I-Bezugs nicht einkommensarm waren

- Zahl der Personen in Arbeitslosenhaushalten nimmt vergleichsweise stark ab,
- auch Zahl der armen Personen in Arbeitslosenhaushalten nimmt ab,
- dennoch: Anstieg der gruppenspezifischen Armutsquote.

## IV. Kritik am Indikator (ii): Fehlinterpretationen von Armutsquoten wegen „Verschleierung“ struktureller Veränderungen?

Quelle: SOEP v29, eigene Berechnungen.



## IV. Kritik am Indikator (ii): Fehlinterpretationen von Armutsquoten wegen „Verschleierung“ struktureller Veränderungen?

Fazit: Indikator auch bei Strukturveränderungen aussagekräftig; zur Beschreibung gesellschaftlicher Entwicklungen ...

- sind Ergänzungen von Armutsquoten durch weitere Indikatoren sinnvoll – im Beispiel zeigt sich,
  - dass parallel zur seit 2005 erfolgten Abnahme der Zahl der armen Personen in Arbeitslosenhaushalten die Zahl der Betroffenen in Arbeitnehmer- und Rentnerhaushalten gestiegen ist;
  - dass trotz des Abbaus registrierter Arbeitslosigkeit in neuerer Zeit die Zahl der armen Personen in Arbeitslosenhaushalten sich seit 1999 etwa verdoppelt hat, während die gruppenspezifische Armuts(risiko)quote „nur“ um etwa 50% gestiegen ist;
- ist die Entwicklung der Quoten aber auch bei teils struktureller Bedingtheit politisch relevant – im Beispiel werden die unterschiedlichen Wirkungen der im SGB II und im SGB III verankerten Sicherungssysteme sichtbar.

## V. Schlussfolgerungen

- Die verbreitete Kritik, Quoten relativer Einkommensarmut blieben unverändert bei einer Verdoppelung des Wohlstands, ist kein methodischer sondern ein normativ begründeter Einwand auf Basis eines nebulösen Konzepts absoluter Armut, das nicht konkretisiert wird.
- Statistische Messkonzepte werden aber für Fragestellungen in einem historisch-räumlichen Kontext entwickelt. *„Ein realistischer Armutsbegriff hat zu berücksichtigen, in welcher Gesellschaft ein Mensch lebt beziehungsweise wie groß der ihn umgebende Wohlstand ist“* (Butterwegge in der FR vom 16.11.2015, S, 10).
- Konkrete Einwendungen gegen den Indikator beziehen sich meist auf Unschärfen, die aber jeder statistischen Maßzahl anhaften, in zwei Richtungen gehen und sich tendenziell kompensieren.
- Mit der Einbeziehung ergänzender Informationen kann berechtigten Einwendungen begegnet werden; Pauschalkritik durch Ablehnung der Relativität von Armut in entwickelten Gesellschaften und einseitige Fokussierungen auf Unschärfen sind aber irreführend.