

## **Schriftliche Stellungnahme**

Dr. Irene Becker, Riedstadt

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Juni 2021 zum

- a) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Martin Sichert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30403
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30388
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken - BT-Drucksache 19/30394

**siehe Anlage**

## Stellungnahme

für den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages  
zur öffentlichen Anhörung am 21. Juni 2021 über drei Anträge (Drs. 19/30403, 19/30388, 19/30394)  
mit Bezug zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

### Vorbemerkung

Mit Schreiben vom 9. Juni 2021 erging die Einladung, als Einzelsachverständige an der öffentlichen Anhörung

- zum Antrag der Fraktion der AfD „Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen“ (19/30403),
- zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen“ (19/30388),
- zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken“ (19/30394)

teilzunehmen. Da sich alle drei Anträge auf den 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung beziehen, fokussiert die folgende Stellungnahme zunächst mit Teil I auf diesen Bericht (Drucksache 19/29815 vom 14.05.2021). Wegen der knappen Bearbeitungszeit ist es mir allerdings nicht möglich, auf alle Elemente des Regierungsberichts einzugehen; vielmehr musste eine Konzentration auf wenige, m. E. wesentliche Aspekte erfolgen. Auf dieser Basis werden anschließend die vorgelegten Anträge kurz erörtert (Teil II).

# I. Anmerkungen zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

## 1. Aufbau des Berichts

Der aktuelle Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) der Bundesregierung ist in vier Hauptteile gegliedert. Er beginnt mit „Einleitung und Rahmenbedingungen“ (Teil A), wird dann fortgesetzt mit den Schwerpunktthemen „Einkommens- und Vermögensverteilung und soziale Mobilität“ (Teil B) sowie „Vertiefende Analysen für einzelne Lebenslagen“ (Teil C) und endet (inhaltlich) mit dem „Indikatortableau zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung“ (Teil D).

Die Einleitung umfasst den Auftrag – Berichterstattung gegenüber dem Deutschen Bundestag –, lässt konkrete Ziele der Bundesregierung aber vermissen. Letztere wurden in den ersten Armuts- und Reichtumsberichten immerhin direkt, wenn auch kurz benannt (vgl. z. B. den 2. ARB, S. 194<sup>1</sup>), sind mittlerweile aber nur noch mittelbar durch den Verweis auf die Agenda für nachhaltige Entwicklung sehr knapp erwähnt (S. 21). Eine ausführlichere Darstellung normativer Leitlinien wäre aber notwendig, um vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Entwicklungen politische Maßnahmen aus Sicht der Regierung als förderlich oder unzureichend erkennen zu können. Zudem ist die Skizzierung von Zusammenhängen zwischen Nachhaltigkeitszielen einseitig. So wird zwar betont, dass Menschen mit niedrigem Einkommen von „Umweltveränderungen oft am stärksten betroffen“ sind und die geringsten Möglichkeiten haben, „sich durch geändertes Verhalten oder Konsum anzupassen“ (S. 21). Mit dieser Bemerkung wird ausgeblendet, dass auch zwischen Reichtum und umweltpolitischen Zielen ein enger Zusammenhang besteht. Gruppen mit hohem materiellem Wohlstand hinterlassen einen größeren ökologischen Fußabdruck als Menschen in Armut oder in prekären Lebenslagen – darauf wird auch im Bericht verwiesen (S. 344 f.). Dementsprechend müssten individueller Reichtum und Wohlhabenheit nicht nur unter Gesichtspunkten des gesellschaftlichen Zusammenhalts und des Beitrags zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben, sondern auch unter Aspekten des Klimawandels und der Suffizienz<sup>2</sup> thematisiert werden. Eine diesbezügliche Problematisierung der Schere zwischen materieller Armut und Reichtum fehlt.

Die dem einleitenden Teil folgenden Berichtsteile basieren – wie in bisherigen Berichten – zum großen Teil auf wissenschaftlichen Expertisen. Mit der Vielzahl von Ergebnissen wird einerseits die Kontinuität der Berichterstattung gewahrt, andererseits werden neue Forschungsansätze (insbesondere eine komprimierende multidimensionale und längsschnittliche Perspektive) bzw. ergänzende Themen (z. B. Daseinsvorsorge und Infrastruktur) eingebunden. Neben die Faktenanalyse werden – entsprechend der Konzeption als *Regierungsbericht* – Interpretationen der Bundesregierung und ihre Sichtweise auf bisherige sowie künftig notwendige Maßnahmen gestellt.

Grundsätzlich ist die Weiterentwicklung des Berichtssystems durch die Aufnahme zusätzlicher Schwerpunkte zu begrüßen. Die Lesbarkeit und das Erkennen von Zusammenhängen und Parallelen

---

<sup>1</sup> „Bezugspunkt sozial gerechter Politik ist für die Bundesregierung die Schaffung sozialer und ökonomischer Teilhabe- und Verwirklichungschancen für alle Mitglieder der Gesellschaft. ... Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist deshalb integraler Bestandteil einer teilhabefördernden Politik, die gleiche Chancen für alle sichert und den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärkt.“

<sup>2</sup> Damit sind nicht Appelle an freiwillige Konsumeinschränkungen insgesamt gemeint, sondern notwendige Debatten über „geschützte Bedürfnisse“ einerseits und Grenzen für das, was ausgelebt werden darf, andererseits (vgl. in diesem Kontext z. B. diesbezügliche Publikationen von Antonietta Di Giulio und Rico Defila, Universität Basel). Letztere Obergrenzen für die Beanspruchung von Ressourcen bzw. Belastung der Umwelt könnten die Grundlage sein für eine Verschärfung der Einkommensteuerprogression im obersten Segment sowie für die Besteuerung von Luxuskonsum, von Vermögen und Vermögensübertragungen.

werden dadurch allerdings erschwert – auch wenn teilweise auf Interaktionen zwischen speziellen Entwicklungen m. E. besser als in früheren Berichten hingewiesen wird. Über eine Straffung der Struktur sollte jedenfalls nachgedacht werden. Gegenüber dem 5. Armuts- und Reichtumsbericht ist bereits eine Änderung des Aufbaus erfolgt (Abkehr von der schwerpunktmäßigen Gliederung im Teil B nach Lebensphasen, die nunmehr in einem Unterkapitel (I.3.3.1) zusammengefasst sind), die sich an den ersten drei Berichten orientiert und m. E. sehr sinnvoll ist. Auch die Einbeziehung von Sonderentwicklungen infolge der Covid-19-Pandemie, soweit sie derzeit eingeschätzt werden können, ist positiv hervorzuheben. Insgesamt bietet der Bericht wieder einen Fundus an relevanten Statistiken und Indikatoren, der eine sehr gute Basis für Debatten in Politik und Gesellschaft ist und wichtige Erkenntnisse und Impulse für die sozialwissenschaftliche Forschung umfasst. Bei der Darstellung und Wertung politischer Maßnahmen bzw. Möglichkeiten zur Umsetzung der Agenda für nachhaltige Entwicklung – z. B. hinsichtlich des Teilziels „Armut in allen ihren Formen und überall beenden“ –, auf die im Bericht explizit hingewiesen wird (S. 21), bleiben aber wesentliche Aspekte ausgeblendet (s. u. Abschnitt 5).

## 2. Einkommens- / Vermögensverteilung, gängige Armuts- und Reichtumsindikatoren

Die Ausführungen zu den klassischen Indikatoren sind recht knapp und deuten auf einen anhaltenden Trend zu steigender Ungleichheit hin, wie z. B. mit folgenden Sätzen zu **Einkommensverteilung** (S. 53):

*„Über den Beobachtungszeitraum 2006 bis 2016 entwickelten sich Nettoäquivalenzeinkommen deutlich aufwärts, das mittlere Einkommen (Medianeinkommen) stieg real um 1.709 Euro bzw. um mehr als acht Prozent auf 22.455 Euro an. .... Die Einkommenszuwächse kamen insbesondere dem mittleren und oberen Einkommensbereich zugute. ... In der Zusammenschau führt dies dazu, dass die geringen Einkommen im Jahr 2016 weiter von den mittleren und oberen Einkommen entfernt liegen als 2006.“*

Zudem wird darauf verwiesen, dass der Bevölkerungsanteil mit dauerhaft niedrigem Einkommen steigt. Wenig überraschend zeigt sich weiterhin ein unterdurchschnittliches Niveau der Nettoäquivalenzeinkommen in Ostdeutschland, bei Personen mit niedrigem Bildungsniveau, geringer Erwerbsbeteiligung und/oder mit Migrationshintergrund (S. 56).

Hinsichtlich der zwischen 2006 und 2016 verschlechterten Einkommenssituation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund am unteren Verteilungsrand wird im Bericht auf mangelnde Sprachkenntnisse und geringes Bildungsniveau von Zugewanderten verwiesen; da aber erst 2015 die Zahl der Geflüchteten rapide anstieg und die Neuankömmlinge zunächst überwiegend in Sammelunterkünften, also nicht in privaten Haushalten – nur diese werden mit den zugrunde liegenden Daten erfasst – lebten, muss von anderen Ursachen der beobachteten Entwicklung ausgegangen werden.

Auch die Entwicklung der **Vermögen**, die ohnehin wesentlich ungleicher verteilt sind, zeigt keine Richtungsänderung. Die Ungleichheitsindikatoren haben bis 2010 zugenommen, seitdem zeigt sich eine ungefähre Stagnation bzw. leichte Verringerung – möglicherweise eine Folge der Finanzmarktkrise 2008/2009 – auf extrem hohem Niveau (S. 49):

*„Haushalte in der oberen Hälfte der Verteilung besaßen etwa 97,5 Prozent, Personen in der oberen Hälfte der Verteilung etwa 99,5 Prozent des Gesamtvermögens. Die 10 Prozent der Bevölkerung mit den geringsten Vermögen hatten ein negatives Vermögen, also mehr Schulden als Vermögensbestände, weitere Teile der Bevölkerung hatten kein Vermögen, aber auch keine Schulden.“*

Durch die Verknüpfung verschiedener Datenquellen erweisen sich bisherige Befunde sogar eher als Unterschätzung der Diskrepanzen – die Ausführungen dazu im Bericht sind allerdings schwer verständlich (S. 90-92).

Leider umfasst der Bericht keine Ergebnisse zur Entwicklung der zweidimensionalen Verteilung nach Einkommen und Vermögen. Eine derartige integrierte Verteilungsanalyse ist in frühere Berichte eingeflossen und insbesondere hinsichtlich der Frage nach materiellem **Reichtum** sinnvoll. Denn Reichtum ist unter qualitativen Gesichtspunkten und mit Blick auf einzelne Lebensphasen als das Zusammentreffen von hohem Einkommen und hohem Vermögen zu verstehen.<sup>3</sup> Von daher sind die knappen Hinweise auf Einkommensreichtum einerseits und Vermögensreichtum andererseits (S. 52 f.) m. E. der Thematik nicht angemessen.<sup>4</sup> Die mit dem vorliegenden Bericht erstmals aufgenommene multidimensionale Analyse der Verteilung nach sozialen Lagen kann die bisherige integrierte Verteilungsanalyse nicht ersetzen, da sie das Vermögen nur indirekt – über Vermögenseinkommen – und in geringer Differenzierung berücksichtigt (vgl. Abschnitt 3).

Die **Quote relativer Einkommensarmut** – meist als Armutsrisikoquote bezeichnet – verharrt (seit 2014 laut SOEP, seit 2008 laut EVS) auf hohem Niveau von 15% bis 16% und liegt damit um 5 Prozentpunkte bzw. fast 50% über der Quote im Jahr 1995 (SOEP; S. 491). Das Problemausmaß hat sich also trotz der bis 2019 guten wirtschaftlichen Situation nicht vermindert. Dies kann nicht durch den Verweis auf Zuwanderung relativiert werden. Die Quote relativer Einkommensarmut liegt bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund zwar auf einem wesentlich geringeren Niveau als die Quote in der Gruppe mit Migrationshintergrund (2017: ca. 12% versus ca. 28% laut SOEP), das aber ebenfalls ungefähr konstant ist, also keine Erfolge bei der Armutsbekämpfung andeutet. Auch weitere Differenzierungen nach sozioökonomischen Merkmalen weisen auf Problemkonstellationen hin, die sich seit den letzten Berichten der Bundesregierung kaum verändert haben – sei es das Ost/West-Gefälle oder z. B. die nach wie vor offenbar überdurchschnittliche Betroffenheit von Kindern, was insbesondere auf die verbreiteten materiellen Probleme von Alleinerziehenden und von Familien mit drei oder mehr Kindern zurückzuführen ist. Allerdings ergeben sich für die Gruppe der Kinder und Jugendlichen laut EU-SILC und EVS (seit 2013, wobei die EVS-Ergebnisse aus nicht ersichtlichem Grund sich nur auf die Gruppe bis unter 16 Jahren beziehen) anderslautende Ergebnisse, die schwer erklärlich sind. Möglicherweise sind beide Datenquellen mit einem vergleichsweise starken Mittelstands-Bias behaftet – zumindest für das EU-SILC ergab sich dies aus einer Begleitstudie zum 3. ARB durch Vergleiche der Bevölkerungsstrukturen nach Bildungsabschlüssen, Migrationsstatus und weiteren Merkmalen mit dem Mikrozensus.<sup>5</sup> Derartigen Problemen sollte mit der Berichterstattung der Bundesregierung weiter nachgegangen werden.

Die Tabellen im Anhang des 6. ARB umfassen vielfältige weitere Differenzierungen der Quote relativer Einkommensarmut nach sozioökonomischen Merkmalen, die im Textteil des Berichts leider nicht aufgegriffen werden.<sup>6</sup> Dies gilt beispielsweise für die Betroffenheit von **Arbeitslosen**, die von 1995 bis zum aktuellen Rand extrem gestiegen ist – laut SOEP von 33% (1995) auf 70% (2017) (S. 491). In dieser Entwicklung spiegeln sich zum einen Änderungen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, insbesondere die Einschränkungen des Zugangs zur Versicherungsleistung Arbeitslosengeld (ALG I)<sup>7</sup>, die

---

<sup>3</sup> So ist es zweifelhaft, junge und gut ausgebildete Erwerbstätige mit Einkommen von mehr als dem Doppelten des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen als reich zu bezeichnen – die Situation kann sich nach Familiengründung erheblich verändern. Vgl. auch Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 32, die zu folgendem Schluss kommen: „Die Nicht-Berücksichtigung von Vermögen kann damit als einer der gravierendsten Einschränkungen und Schwächen von Maßen relativer Einkommensarmut bzw. relativen Einkommensreichtums gelten.“

<sup>4</sup> In Kapitel I.4 werden zwar einige Grenzen der Aussagefähigkeit isolierter Indikatoren der Vermögensverteilung in zutreffender Weise angesprochen – z. B. die nur eingeschränkte Vergleichbarkeit der erfassten Vermögen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einerseits und selbständig Erwerbstätigen andererseits. Leider fließen derartige Überlegungen aber nicht in die empirischen Analysen ein.

<sup>5</sup> Vgl. DIW et al. 2008, Kapitel III.6, S. 156-183.

<sup>6</sup> Die Vernachlässigung von für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wesentlichen Differenzierungen der „Kernindikatoren“ ist möglicherweise der kontinuierlichen Ausweitung der einbezogenen Themenkomplexe geschuldet und sollte m. E. überdacht werden (vgl. Abschnitt I.1 dieser Stellungnahme).

<sup>7</sup> Vgl. Becker 2016, Abschnitt 1.2.

Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bei Festsetzung eines Niveaus von Regelleistungen, das weit unterhalb des Lebensstandards der untersten Einkommensgruppen liegt (Becker/Tobsch 2020, S. 18-22), der Lebenswirklichkeit in Deutschland also nicht entspricht. Zum anderen ist die mittlerweile sehr hohe Quote relativer Einkommensarmut auch auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit (verringerte Betroffenenzahlen) und damit verbundene strukturelle Veränderungen in der verbliebenen Gruppe der (Langzeit-)Arbeitslosen zurückzuführen (Abgang der vergleichsweise „guten Risiken“ in Erwerbstätigkeit bzw. zumindest Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit). Letzterer Effekt wird sollte aber nicht zur Relativierung des Armutproblems von Arbeitslosen angeführt werden. Vielmehr wird durch die Strukturänderung – höherer Anteil der Arbeitslosen ohne Anspruch auf ALG I – die gesellschaftliche Problematik der derzeitigen Berechnung des gesetzlichen Existenzminimums „wie durch ein Brennglas“ deutlicher. Dennoch wird dies im 6. ARB nicht thematisiert.

Neben der „Armutrisikoquote“ wird zum Themenkomplex „Einkommens- und Vermögensverteilung“ im Teil B die so genannte „(erhebliche) materielle **Deprivation**“ auf Basis des EU-SILC (S. 52) aufgegriffen. Unter Deprivation wird das Fehlen bestimmter Güter bzw. Aktivitäten aus finanziellen Gründen verstanden, wobei den Befragten eine Liste von 9 Items vorgegeben wird. Es handelt sich also um einen gegenüber der Einkommensarmut eher direkten Indikator des materiellen Lebensstandards, der allerdings nicht eindeutig unter Aspekten relativer Armut interpretiert werden kann: Infolge der Konstanz der Item-Liste, deren Zusammenstellung ohnehin diskussionswürdig ist<sup>8</sup>, über mehrere Jahre werden insoweit gesellschaftliche Entwicklungen nicht berücksichtigt – das Ergebnis tendiert zu einem Indikator absoluter Armut. Wenn unter den Items, die mit dem im 6. ARB berichteten Deprivationsindex erfasst sind, das Fehlen eines Farbfernsehers, einer Waschmaschine, eines Telefons aufgelistet sind und derartige Ausstattungen zunehmend allgemeiner Standard sind, so ist der berichtete Rückgang der materiellen Deprivation m. E. kein Indiz für verbesserte Teilhabemöglichkeiten in den untersten Segmenten der Verteilung materieller Ressourcen und sollte nicht zur „Verharmlosung“ anderer Armutsindikatoren führen. Auf die begrenzte Aussagekraft des Indikators wird zwar im Anhang (S. 510) hingewiesen, nicht aber im Hauptteil des Berichts, auf den sich die meisten Interessierten konzentrieren.

Schließlich ist auch das Kapitel „Reichweite und Wirkungen der **bedürftigkeitsorientierten Sozialleistungen**“ (Kapitel I.6 des Berichts, S. 95-105) im Kontext der Beobachtung von Armut und Ausgrenzungsgefahren einzubeziehen. Mindestsicherungsquoten sind zwar nicht sui generis als Armutsindikatoren zu interpretieren, da sie ja eigentlich materielle Armut verhindern sollen und eher auf Grenzen der vorgelagerten Systeme hinweisen – also z. B. auf Unterstützungsbedarf trotz verbesserter Arbeitsmarktsituation und trotz gesteigener Erwerbsbeteiligung von Frauen, die sich positiv auf Familieneinkommen sowie Altersrenten auswirken müsste. Angesichts des geringen Regelleistungsniveaus – sowohl im Vergleich mit der Grenze relativer Einkommensarmut<sup>9</sup> als auch gegenüber untersten Quantilen der Einkommensverteilung<sup>10</sup> – sind Gruppen mit Grundsicherungs- bzw. Sozialhilfebezugs derzeit aber als Teile der Armutpopulation einzuordnen. Der Bericht weist eine von 2015 bis 2019 (von 9,7% auf 8,3%) gesunkene Mindestsicherungsquote insgesamt und auch verringerte Zahlen von Leistungsbeziehenden nach dem SGB II (Grundsicherungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA)) nach. Dies wird als sehr günstige Entwicklung interpretiert (S. 97). Unerwähnt bleibt allerdings die Nichtinanspruchnahme zustehender Transfers bei einem großen Teil der Anspruchsberechtigten – die so genannte verdeckte Armut –, die nach zahlreichen vorliegenden Untersuchungen auf etwa zwei Fünftel der Berechtigten insgesamt geschätzt wird. Insofern wird der Begriff „Leistungsberichtigte“ im Bericht nicht korrekt verwendet, da mit der BA-Statistik nur ein Teil der Berechtigten erfasst, verdeckte Armut ausgeklammert ist. Die insoweit begrenzte Aussagefähigkeit der

---

<sup>8</sup> Eine wichtige, bisher nicht thematisierte Frage wäre m. E. z. B.: „Können Sie sich eine Wohnungsgröße leisten, die Ihrer derzeitigen Haushaltsgröße bzw. Ihrer Familienplanung entspricht?“

<sup>9</sup> DIW et al. 2008, S. 46-50; Becker 2019, S. 68.

<sup>10</sup> Becker/Tobsch 2020, S. 18-22.

Grundsicherungsstatistik sollte in einem „Armuts- ...Bericht“ zumindest erwähnt werden, auch wenn der Effekt von Veränderungen der Nichtinanspruchnahme auf das Bild der Entwicklung der Zahl der Leistungsbeziehenden bisher nicht untersucht wurde. Ein weiterer Einfluss auf letzteres Bild ist bei der Interpretation zu berücksichtigen – die Setzung des Regelleistungsniveaus. Hierbei handelt es sich um eine politische Armutsgrenze, so dass sich normative Entscheidungen und spezielle Fortschreibungsregeln auf die Zahl der Leistungsberechtigten und auf die Zahl der Leistungsbeziehenden unmittelbar auswirken.

### 3. Verteilung nach sozialen Lagen

Eine wesentliche Neuerung gegenüber der bisherigen Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung ist die Einbeziehung des Konzepts von Olaf Groh-Samberg, welches er in Grundzügen bereits vor mehr als zehn Jahren publiziert (Groh-Samberg 2009) und seitdem weiterentwickelt und aktualisiert hat (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020). Ausgangspunkt war eine nahezu vernichtende Bewertung des Indikators „Einkommen“:

*„Das Konzept der relativen Einkommensarmut kann weder das Ziel einer möglichst validen Messung von Armut erreichen, geschweige denn als ungleichheitssoziologisch durchdachtes Konzept von Armut gelten. Es ist ein statistischer, weitgehend bürokratischer Indikator der Ungleichverteilung von Einkommen im unteren Bereich, mit vielen Messfehlern behaftet und mit noch mehr „Ermessensspielräumen“ ausgestattet, die mit einer gewissen inneren Zwangsläufigkeit den statistischen Ämtern die Deutungshoheit (welche Äquivalenzskala? Median oder Mean? welche Schwelle?) überlassen. Die in der Armutforschung einhellig und beständig vorgebrachte Kritik an der alleinigen Verwendung einkommensbasierter Armutsmaße ist durchschlagend und braucht an dieser Stelle nicht nochmals wiederholt zu werden.“ (Groh-Samberg 2009, S. 272)*

Vor dem Hintergrund dieser verbreiteten Kritik, die m. E. teilweise auf einem überzogenen Anspruch an die empirische Armutforschung beruht (Becker 2017) und zudem analog auch andere Indikatoren betrifft, hat Groh-Samberg einen multidimensionalen und längsschnittlichen Ansatz erarbeitet, der in der folgenden Übersicht skizziert ist. Das Konzept verfolgt mit der Berücksichtigung von Einkommen und Lebenslagen einen zunächst zweidimensional strukturierten Ansatz (Indikatorebenen I und II), wobei die zweite Dimension allerdings ein aus drei (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020) Teilindikatoren zusammengesetzter Index ist (in der Arbeit von 2009 wurden noch 4 Teilindikatoren einbezogen). Bei der Kategorisierung von sozialen Lagen bzw. Ableitung von Schichtgrenzen wird zweistufig vorgegangen. Zunächst werden für jede der beiden Dimensionen Schwellen gesetzt zwischen Armut, Prekarität und Wohlstand (vgl. die Fußnoten 1 bis 4 unter der Übersicht) – wobei beim Nettoäquivalenzeinkommen die heftig kritisierte relative Einkommensarmutsgrenze von 60% des Medians übernommen wird (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 36). Aus der Kombination der entsprechenden zweidimensionalen Zuordnungen von Individuen in fünf Panelwellen (ebd., S. 57) und teilweise unter Berücksichtigung auch der mittleren Einkommens- und Lebenslagen (ebd., S. 59) sowie von zeitlichen Verlaufstypen (ebd., S. 60 f.) werden schließlich sechs Typen von Armuts- bzw. Wohlstandslagen definiert bzw. „kondensiert“ (Grob-Typologie)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> (verfestigte) Armut, Prekarität, untere Mitte, Mitte, Wohlstand, Wohlhabenheit (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 62).

## Übersicht: Entwicklung einer Typologie sozialer Lagen (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020)

<b>Inhaltliche und methodische Ausrichtung</b>	
<b>Zielsetzung</b>	Typologie sozialer Lagen – zusammenfassende Beschreibung der Gesamtgestalt <i>materieller</i> Lebensbedingungen – als <i>ergänzendes</i> Element der Sozialberichterstattung (S. 34); Ziel einer Typologie sozialer Lagen ist nicht die Analyse von Mechanismen, sondern im Gegenteil die möglichst umfassende und summarische Beschreibung ihrer Effekte (S. 33).
<b>Konzept, Perspektive</b>	Multidimensionale und längsschnittliche Perspektive; zweistufige Architektur der Multidimensionalität (S. 31 f.); komplexer Ansatz, Überführung der Dimensionen in die Typologie erfolgt letztlich aber freihändig.
<b>Dimensionen, Indikatoren und ihre Verknüpfungen</b>	
<b>Indikatorebene I</b>	Stufe 1, eindimensional (finanzielle Ressourcen): Nettoäquivalenzeinkommen (in Relation zum Median); Zusammenfassung zu 5 Einkommensklassen <sup>1</sup>
<b>Indikatorebene II</b>	Stufe 2, dreidimensional: Lebenslagen, operationalisiert als Index, der sich zusammensetzt aus Teilindikatoren zu folgenden Bereichen: – Vermögen <sup>2</sup> (absolutes Maß) – Wohnen <sup>3</sup> (relatives Maß) – Erwerbsintegration <sup>4</sup> (absolutes Maß); Den jeweils 5 Ausprägungen werden Werte von -2 über 0 bis + 2 zugeordnet (Annahme, dass es sich um metrische Variable handelt). Die Summe der Ausprägungen der drei Teilindikatoren führt zum Lebenslagen-Score (S. 47) und umfasst einen Wertebereich von -6 bis +6. Es erfolgt also eine Reduzierung von drei Dimensionen zu einem <i>eindimensionalen Index</i> , der letztlich auf <i>materielle Teilhabe</i> fokussiert ist. Die 13 Ausprägungen werden zu 5 Ausprägungen des Lebenslagen-Index zusammengefasst (S. 50, Abbildung 3.10, Spaltenüberschriften) von depriviert bis privilegiert.
<b>Verknüpfung der Ebenen I und II</b>	Kreuztabellierung der 5 Einkommensgruppen und der 5 Ausprägungen des zusammengefassten Lebenslagen-Indikators (S. 50).
<b>Zeitlichkeit</b>	Für sukzessive Fünfjahresperioden werden Durchschnittslagen gebildet sowie zeitliche Schwankungen bzw. Stabilitäten und stabile Inkonsistenzen identifiziert (S. 56-60); Letztere werden zu 6 Verlaufstypen zusammengefasst (S. 59) <sup>5</sup> .
<b>Ableitung von Grenzen</b>	Auf Basis der Matrix, die sich aus der Verknüpfung der Ebenen I und II ergibt erfolgt – zunächst freihändige Grenzziehung zwischen 6 multidimensionalen Lagen von Armut bis Wohlhabenheit neben einer „inkonsistenten Lage“ (S. 50), – anschließend für dieses querschnittliche Modell von Lagen eine komplexe Verbindung mit Durchschnittslagen und Verlaufstypen (S. 60 f., Grob-, Fein- und Standardtypologie), woraus letztlich 6 soziale Lagen freihändig gebildet werden (S.62).

<sup>1</sup> Einkommensarmut <60%, prekäre Einkommen 60-80%, mittlere Einkommen 80-120%, gehobene Einkommen 120-200%, Einkommens-Wohlhabenheit >200%.

<sup>2</sup> Bildung einer Proxy-Variablen aus zwei Indikatoren:

- Vermögenseinkommen (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 37, 4 Klassen)
- und Besitz von Betriebsvermögen, Wertpapieren, privaten Lebensversicherungen und/oder Bausparverträgen (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 38, dichotom);

Berücksichtigung von Verschuldung ist nicht möglich (S.32); die Untergrenze der obersten Vermögenseinkommensklasse ist mit 5.000 € gering; Darstellung der Ausprägungen der Teilindikatoren in einer Matrix, Grenzziehungen für 5 Ausprägungen des zusammengefassten Indikators; unterste Kategorie (kein Vermögen): keine Einkünfte aus Vermögen, keine Wertanlagen; oberste Kategorie (sehr hohes Vermögen): Vermögenseinkommen > 5.000 € und Besitz von Wertanlagen; Vergleich der Proxy-Variablen mit den Vermögensangaben der Jahre



2002, 2007, 2012 zeigt erhebliche Diskrepanzen insbesondere bei den unteren Ausprägungen der Proxy-Variablen (kein oder geringes Vermögen; Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 38 f.).

<sup>3</sup> Ausgangspunkte sind zwei Teilindikatoren.

- Wohnfläche / Median der Wohnfläche der jeweiligen Haushaltsgröße (Ein-, Zwei-, Dreipersonenhaushalte, Haushalte mit 4 und mehr Personen; Berücksichtigung der Personenzahl bei letzterer Gruppe unklar), differenziert nach 4 Gemeindegrößenklassen (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 40 f.); Referenzwerte werden wegen teils geringer Fallzahlen mit Median-Regression berechnet, dann werden – analog zu den Einkommensklassen – fünf Gruppen gebildet;
  - Anzahl der Räume (ab 6 qm, ohne Küche und ohne Bad) in Abhängigkeit der Haushaltsgröße, Reduzierung zu 5 Ausprägungen von Anzahl der Räume < Personenzahl bis Anzahl der Räume > Personenzahl + 2;
- Darstellung der Ausprägungen der Teilindikatoren in einer Matrix, Grenzziehungen für 5 Ausprägungen des zusammengefassten Indikators; unterste Kategorie (sehr beengt): Wohnfläche < 66% des Medians und Anzahl der Räume höchstens Personenzahl + 1; oberste Ausprägung (sehr geräumig): Wohnfläche > 166% des Median und Anzahl der Räume mindestens gleich Personenzahl (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 41 f.).

<sup>4</sup> Leitendes Kriterium ist die finanzielle Unabhängigkeit durch Erwerbsarbeit; eine erwerbsfähige Person gilt als finanziell unabhängig, wenn ihr jährliches Bruttoerwerbseinkommen oberhalb der Armutsrisikogrenze für einen Single-Haushalt liegt (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 43). Um eine Klassifikation der Erwerbsintegration eines Haushalts vornehmen zu können, müssen Konstellationen von Erwerbsformen einzelner Haushaltsmitglieder berücksichtigt werden. Die Vorgehensweise ist komplex (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 43 f. und Anhang I, S. 177) und führt zu 5 Ausprägungen von erwerbsarm (erwerbslos oder bei Erwerbstätigkeit finanziell nicht unabhängig, bei Paarhaushalten gilt dies für beide Partner\*innen) bis erwerbsreich (finanziell unabhängig und unbefristet beschäftigt, bei Paarhaushalten gilt dies für beide Partner\*innen), ergänzt um die Ausprägung als regulärer Nichterwerbstätigen-Status (Ausbildung, Studium oder Rente).

<sup>5</sup> Stabilität, Fluktuation, Abstieg, Aufstieg, Schwankung, Inkonsistenz.

Mit dem anspruchsvollen und ausgereiften Konzept von Groh-Samberg, Büchler und Gerlitz wird Forderungen entsprochen, die seit Jahrzehnten an die Armuts- bzw. Verteilungsforschung gerichtet werden. Dies betrifft sowohl die Berücksichtigung von mehreren Dimensionen materieller Teilhabe als auch die Einbindung von zeitlichen Verläufen in einen Indikator. Die Ergebnisse sind hochinteressant und alarmierend. So wird im 6. Armuts- und Reichtumsbericht festgestellt, dass „es einen langfristigen Trend der Stärkung der Ränder gab“ (S. 138), dass sowohl „die unterste soziale Lage „Armut“ als auch die oberste Lage „Wohlhabenheit“ ... von Anteilswerten von jeweils 4 Prozent auf 11 bzw. 9,1 Prozent gestiegen“ sind (S. 139) und dass der „langfristige Anstieg der Ränder der Verteilung ... zu Lasten der breiten Lage der „Mitte“ ging (Verminderung des Anteils von 49 Prozent auf 37 Prozent; ebd.). Von besonderer gesellschaftspolitischer Brisanz sind auch die Ergebnisse zur sozialen Mobilität (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 150):

*„In Deutschland kommt es über die letzten 34 Jahre zu einem signifikanten Rückgang von Aufstiegsmobilität. Er ist besonders stark für die Lage der Armut, aber auch für Prekarität, Armut-Mitte und auch noch für die untere Mitte ausgeprägt. Aus diesen unteren Lagen in höhere Lagen aufzusteigen wird im Beobachtungszeitraum sukzessive schwieriger. Für Lagen oberhalb der Mitte gilt dieser Trend allerdings nicht oder bestenfalls nur noch ganz schwach.“*

Zudem zeigt sich generell eine sehr geringe Aufstiegsmobilität bei Kindern, die in Armut aufgewachsen sind: Von den 12- bis 16-Jährigen in einer Armutslage gelangen bis zum Alter von 27 bis 31 Jahren nur 8% in eine mittlere Lage, alle anderen verbleiben darunter, 40% leben auch als junge Erwachsene in Armut (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 154 f.).

Die zentralen Ergebnisse der Studie von Groh-Samberg, Büchler und Gerlitz gehen mit der vorgelegten Spezifizierung bzw. Differenzierung über bisherige Arbeiten hinaus; sie sind hinsichtlich der Tendenzen von Verteilungsentwicklung und Mobilität allerdings nicht grundsätzlich neu. Bereits in früheren Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung bzw. in den zugrunde liegenden Expertisen wurde beispielsweise eine Verfestigung von Armut festgestellt; dieser Trend ergibt sich auch aus der Quote der dauerhaften Armut<sup>12</sup> auf Basis der relativen Einkommensarmutsgrenze im aktuellen

---

<sup>12</sup> Die Person lebt aktuell und in zwei der drei Vorjahre unterhalb der relativen Einkommensarmutsgrenze.

Bericht – sie hat sich von 5% im Jahr 1995 auf 10% im Jahr 2017 verdoppelt (S. 501; SOEP-Ergebnis). Die aus dem einfachen Indikator häufig abgeleiteten Schlüsse werden also mit den Ergebnissen auf Basis der Typologie sozialer Lagen tendenziell bestätigt. Ähnliches gilt für die Empirie zur Mehrdimensionalität (Kumulation von Einkommensarmut mit weiteren Unterversorgungslagen) sowie zur sozialen Mobilität in früheren Forschungsarbeiten und Armuts- und Reichtumsberichten.

Die mit der obigen Übersicht skizzierte Herleitung der Typologie sozialer Lagen zeigt aber auch, dass das komplexe Konstrukt mit der Gefahr intransparenter Ergebnisse verbunden ist und der Einfluss der vielfältigen normativen bzw. pragmatischen Setzungen – Auswahl der (Teil-)Indikatoren der Ebenen I und II und deren Ausprägungen, Definition von Grenzwerten (vgl. die Übersicht) – verborgen bleibt. Zu letzterem Aspekt hat Groh-Samberg in seiner früheren Arbeit selbst eingeräumt, dass „ein gewisser Spielraum der Willkür bleibt“ (Groh-Samberg 2009, S. 167). Beispielhaft für dieses Problem ist das mit 11% vergleichsweise geringe Niveau der aus der neuen Typologie folgenden Armutsquote (Groh-Samberg/Büchler/Gerlitz 2020, S. 64.); demgegenüber ergab sich aus der Präsentation beim ersten Workshop zur Vorbereitung des 6. ARB (2019) auf der Basis etwas anderer Grenzziehungen beim Lebenslagen-Index eine höhere Quote (14%). Auch aus einem alternativen, methodisch ganz anderen Verfahren der Grenzfindung – der latenten Klassenanalyse<sup>13</sup> – folgt eine höhere Armutsquote (16,4%; ebd., S. 52 ff.).

Mit dem multidimensionalen und längsschnittlichen Ansatz wird also keineswegs allen Einwendungen gegen die „klassischen“ Indikatoren der Armuts- und Reichtumsforschung begegnet.

- Auswahl und Gewichtung der Teilindikatoren kann unterschiedlich erfolgen, sie sind nicht logisch ableitbar – auch hier resultiert also letztlich ein „Problem der Beliebigkeit“, welches der traditionellen Armutsforschung angelastet wird. Da die relative Einkommensarmut als Teilindikator in das Konzept einfließt, bleibt auch das diesbezügliche „Problem der Beliebigkeit“ virulent.
- Wenn jeder der Teilindikatoren Messfehlern und Unschärfen unterliegt, bleibt offen, ob sich insgesamt Kompensations- oder Kumulationseffekte ergeben.

Insoweit ist der konzeptionelle Ansatz zwar vielversprechend, die Konkretisierung aber zumindest diskussionswürdig – hier sollte „das letzte Wort“ noch nicht gesprochen sein.

#### **4. Daseinsvorsorge und Infrastruktur**

Als neue Thematik wurde mit dem 6. ARB die „Gesellschaftliche und regionale Bedeutung der Daseinsvorsorge und der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur“ (Kapitel IV) aufgegriffen. Was damit unter dem Aspekt der Bedeutung für „Lebensqualität und Entwicklungsmöglichkeiten der Menschen“ gemeint ist, wird einleitend aufgezählt (S. 166 f.) und für die empirisch ausgerichtete Analyse pragmatisch eingeschränkt auf Bereiche, „deren Nutzung auf individueller Ebene quantifiziert werden konnte“ (S. 168): „Schul- und Hochschulbesuche, die Inanspruchnahme von Betreuungsleistungen und Kulturangeboten, sozialer Wohnungsbau sowie das Vorhandensein eines weitgehend solidarisch finanzierten Gesundheitssystems“. Die entsprechenden „Realtransfers“ wurden monetarisiert, also „als geldwerte Vorteile behandelt und dem Nettoeinkommen zugerechnet“ (ebd.), und zwar durch Verteilung der „Gesamtausgaben für diese Angebote ... auf die Haushalte ..., die sie nutzen“ (ebd.). Die Problematik dieses einfach operationalisierten Ansatzes einer partiellen Budgetinzi- denz offenbart sich mit der Interpretation der Ergebnisse – sie würden anzeigen, „inwieweit auch mit dem Vorhandensein oder der Inanspruchnahme von Daseinsvorsorge Verteilungswirkungen

---

<sup>13</sup> Dabei handelt es sich hinsichtlich der Aggregation von Teilindikatoren um ein rein statistisches Verfahren der Clusterung. Dieses ist wiederum unter einem anderen Gesichtspunkt problematisch: Armut und Reichtum sind theoretisch-normative Konstrukte und von daher nicht scheinbar objektiv mit deskriptiver Statistik abzugrenzen. Die Fragwürdigkeit der vorgelagerten Entscheidungen über einbezogene Dimensionen materieller Teilhabe und der entsprechenden Merkmalsausprägungen betrifft aber auch die latente Klassenanalyse.

verbunden sind“ (ebd.). Dieses Verständnis der Berechnungen greift mindestens in zweifacher Hinsicht zu kurz:

- Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen umfassen wesentlich mehr Elemente als im ARB bzw. in der zugrunde liegenden Studie berücksichtigt werden konnten. Die ausgeklammerten Bereiche – z. B. die öffentliche Sicherheit, das Rechtssystem, Verkehrswege insgesamt – könnten nach einer schichtspezifischen Vorteilsberechnung anderen Gruppen zugerechnet werden als die im ARB einbezogenen Teile der „Daseinsvorsorge“.
- Die Zurechnung der speziellen öffentlichen Ausgaben (für Investitionen und laufende Nutzungskosten) auf Individuen vernachlässigt den meritorischen Charakter der entsprechenden Güter, mit denen Bedarfe gedeckt werden, die im individuellen *und* im öffentlichen Interesse sind. Weil Angebot und Nachfrage bei privater Finanzierung nicht hinreichend wären, insoweit also ein „Marktversagen“ die gesellschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten ausbremsen würde, ist die Finanzierung über den Staatshaushalt ökonomisch sinnvoll. Damit ist aber auch die vorgenommene Individualisierung der „Kosten“ nicht angebracht. Beispielhaft sei die Differenzierung der zugerechneten Leistungen des Gesundheitssystems erwähnt: Demnach „profitieren“ Frauen im gebärfähigen Alter vergleichsweise stark („Versicherungsprinzip“; S. 168) – obwohl die Männer der entsprechenden Altersgruppe gleichermaßen durch die gesetzliche Krankenversicherung entlastet werden (sie müssten im fiktiven Referenzsystem der privatwirtschaftlich organisierten Versicherung die Beiträge zumindest teilweise mittragen). Letztlich betrifft aber die natürliche Reproduktion das gesamtgesellschaftliche Fundament, was mit der Vorteilsberechnung im ARB vernachlässigt wird. Ähnliches gilt z. B. auch für Realtransfers des Bildungswesens, da sie für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und somit nicht nur für die das Schul- und Hochschulsystem nutzenden Individuen, sondern für die Gesellschaft insgesamt bedeutsam sind.

Abgesehen von diesen grundsätzlichen Einwendungen gegen das eng und partiell ausgerichtete Analysekonzept bleibt die konkrete Vorgehensweise unklar. Sie wird dahingehend skizziert, dass aus der Summe der geldwerten Vorteile des Haushalts und dem Nettoäquivalenzeinkommen ein erweitertes Haushaltseinkommen berechnet wird, das „die Bewertungsgrundlage der Umverteilung erweitert“ (S. 169). Wie können eine Einkommenskomponente, der der Haushalt als Bezugseinheit zugrunde liegt, und eine personenbezogene Größe – also Größen mit verschiedenen Bezugseinheiten – summiert werden? Die Darstellungen der Durchschnittsbeträge nach Einkommensdezilen (S. 171)<sup>14</sup> und der Quoten der Inanspruchnahme des Hochschulsystems nach sozialen Lagen (S. 172) beziehen sich offensichtlich auf Haushaltgruppen, aber wie die Verteilungskennziffern für das erweiterte Haushaltseinkommen berechnet werden (Ausführung auf S. 171 unten), ist nicht verständlich.

Trotz der methodischen Kritikpunkte sind einige Ergebnisse, insbesondere die des Kapitels „Realtransfers und Einkommen im Lebensverlauf“ sowie die regionalen Cluster der Anbindung an öffentlichen Nahverkehr (S. 177 f.), sehr interessant. Ihre Interpretation im Sinne einer Umverteilung ist allerdings nicht nur wegen der oben bereits genannten Kritikpunkte äußerst zweifelhaft: Ohne die untersuchten Realtransfer würden wir in einer völlig anderen Welt leben – insbesondere auf einem anderen Wohlstandsniveau mit anderer Verteilung der Primäreinkommen –, den Darstellungen liegt aber eine weitestgehende *ceteris paribus*-Annahme zugrunde. Damit ist die implizit verwendete Referenzsituation fern jeglichen Realitätsbezugs. Auch wenn die Unterstellung eines Null-Budgets für den jeweils untersuchten Bereich der öffentlichen Haushalte die gängige Praxis in Umverteilungsanalysen ist, sind daran anknüpfende weitreichende Interpretationen m. E. nicht sinnvoll. Statt die Daten zur Inanspruchnahme von öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur in die Umverteilungsdebatte einzuführen, wäre eine Erweiterung um Aspekte der Unterversorgungsdebatte interessant, also ein Überblick über beispielsweise Schwimmbadschließungen, fehlende Sport- und Freizeitangebote, Einrichtungen des Gesundheitssystems.

---

<sup>14</sup> Ob sich die Dezilverteilung auf das Nettoäquivalenzeinkommen oder auf das – wie auch immer berechnete – erweiterte Haushaltseinkommen bezieht, ist unklar.

## 5. „Wirkungsanalysen“, Darstellung und Bewertung politischer Maßnahmen bzw. Möglichkeiten durch die Bundesregierung

Nicht nur die Realtransfers, sondern auch monetäre Transfers werden im Bericht an mehreren Stellen als Umverteilung bzw. im Kontext von Wirkungsanalysen interpretiert, z. B. bei der Analyse relativer Einkommensarmut (S. 51):

*„Bei der Berechnung der Armutsrisikoquote sind Sozialtransfers bereits berücksichtigt. Diese reduzieren die Armutsrisikoquote mitunter erheblich, insgesamt bis zum Jahr 2017 um rund ein Drittel.<sup>29</sup> Besonders profitieren Kinder, deren Quote je nach Datenquelle um mehr als die Hälfte niedriger lag als in einer hypothetischen Situation ohne Sozialtransfers, in der die Armutsrisikoquote von Haushalten mit Kindern in den meisten Konstellationen überdurchschnittlich hoch gewesen wäre.“*

Dieser Sichtweise stehen die im vorhergehenden Abschnitt erläuterten Einwendungen analog. Die fiktive Gesellschaft ohne monetäre Sozialtransfers hätte eine andere Bevölkerungsstruktur, wegen der verringerten Binnennachfrage ein stark reduziertes BIP mit anderer Verteilung der Primäreinkommen, einige Menschen wären verhungert oder erfroren ... Die Ausführungen im Bericht zur Reduzierung des Armutsrisikos durch Sozialtransfers beruhen also auf einem Vergleich mit einer realitätsfernen Referenzsituation. Nach dem für Umverteilungsanalysen entwickelten Konzept der differentiellen Budgetinzidenz müsste zunächst ein konkretes Referenzsystem – z. B. mit einem minimalistischen Transfersystem<sup>15</sup> – entworfen werden, um auf dieser Basis die Effekte des faktischen Staatsbudgets ermitteln zu können.

Auf die begrenzte Aussagekraft der im Bericht vorgestellten Wirkungsanalysen – die einem durchaus verbreiteten Ansatz folgen – sollte zumindest bei der Interpretation hingewiesen werden. Unter Berücksichtigung der konzeptionellen Fiktion der „Armutsrisikoquote ohne Sozialtransfers“ sind insbesondere die Veränderungen über die Zeit aufschlussreich. Wie aus dem Tabellenanhang ersichtlich, ist die „Reduktion des Armutsrisikos durch Sozialtransfers“ rückläufig. Nach Ergebnissen des SOEP wurde die Quote im Jahr 2000 um 40%, im Jahr 2017 nur um 29% verringert (S. 497). Nur für die Gruppe der Alleinerziehenden zeigt sich ein gegenläufiger Trend. Demgegenüber hat sich die dargestellte Reduktion der Quote relativer Armut durch monetäre Transfers bei den Arbeitslosen von 40% (2000) auf 20% (2017) halbiert. Darauf wird im Bericht nicht eingegangen. Ursachen für diese Entwicklung wurden bereits in Abschnitt 2 dieser Stellungnahme erörtert.

Unter den im Bericht aufgeführten Maßnahmen der Bundesregierung finden sich auch jüngste Neuermittlung der Regelbedarfe (S. 110) und die Erhöhungen des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags im Einkommensteuerrecht (S. 112). Damit werden allerdings lediglich verfassungsrechtliche Vorgaben erfüllt, so dass es sich insoweit nicht um eine politische Gestaltung handelt. Demgegenüber werden tatsächliche Gestaltungsoptionen nicht erwähnt. Dies betrifft insbesondere das derzeit diskutierte Konzept der Kindergrundsicherung und eine Regelleistungsbemessung, die nicht auf die verfassungsrechtlich noch geduldete Minimallösung beschränkt ist. Trotz des im Bericht aufgezeigten Ausmaßes von Armut einerseits und Reichtum andererseits werden also keine grundlegenden Reformen angedacht. Dies ist vermutlich auch eine Folge der Dominanz fiskalpolitischer Grundsatzentscheidungen, nach denen zusätzliche Steuern (z. B. die Wiedereinsetzung der Vermögenssteuer) oder moderate Steuererhöhungen (z. B. Anhebung des Spitzensteuersatzes und progressive Gestaltung der oberen Tarifzone der Einkommensteuer) zur Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben abgelehnt

---

<sup>15</sup> Auch eine derartige Umverteilungsanalyse würde auf weit reichenden ceteris paribus-Annahmen basieren, die mit dem Referenzsystem verbundenen mikro- und makroökonomischen Konstellationen also vernachlässigen (müssen). Die Annahmen wären aber nicht so „heroisch“ wie bei Bezugnahme auf ein System ohne jegliche Transfers.

werden. Dahingehend lässt sich jedenfalls der Hinweis auf die „gegebenen verfügbaren Mittel“ in Fußnote 1 auf S. 20 interpretieren. Letztlich setzt die Bundesregierung insbesondere auf (Weiter-)Bildung und „auskömmliche Beschäftigung“ (S. 21) als wirksamste Mittel gegen Armut und große Ungleichheit. Die Bedeutung von entsprechenden Maßnahmen ist unstrittig. Ein derart fokussiertes Konzept ist allerdings nicht hinreichend. Beispielsweise können nicht alle Menschen gleichermaßen die auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten Fähigkeiten entwickeln. Zudem ist in manchen Lebenssituationen eine temporäre Reduzierung der Erwerbstätigkeit notwendig (z. B. im Interesse eines Kindes), und schließlich sind besondere Betroffenheiten von wirtschaftlichem Strukturwandel, konjunkturellen Einbrüchen und Sonderentwicklungen – auch infolge einer Pandemie – mit monetären Transfers abzufedern. Bei der derzeitigen Pandemie hat sich das Kurzarbeitergeld, also eine klassische arbeitsmarktpolitische Maßnahme, als sehr erfolgreich erwiesen; für diejenigen ohne entsprechende Ansprüche oder mit zu geringem Anspruch sollte aber ein realistisch ermitteltes Grundsicherungsniveau als letztes Auffangnetz wirken.

## II. Anmerkungen zu den Anträgen

Angesichts der in Teil I skizzierten Ergebnisse des 6. ARB umfasst der **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** (Drucksache 19/30394) eine Vielzahl von zielführenden Maßnahmen. Wie mit dem Titel „Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken“ angedeutet, zieht die Fraktion aus dem 6. ARB die Konsequenz, dass ein „Weiter so“ die Probleme nicht beheben kann. Positiv hervorzuheben ist, dass der Antrag nicht einseitig auf nur eine Strategie ausgerichtet ist. Vielmehr werden die komplementären Beziehungen zwischen verschiedenen Teilhabe- bzw. Maßnahmenbereichen berücksichtigt, indem Reformen auf verschiedenen Ebenen gefordert werden.

- Zunächst werden ein neues Konzept für die Regelbedarfsermittlung und der Umsetzung des Grundsicherungsziels sowie die Einführung einer Kindergrundsicherung vorgeschlagen.
- Weitere Forderungen beziehen sich auf die Absicherung von Lebensrisiken im Rahmen der Sozialversicherung, die auch zu einer Verringerung von Ansprüchen an das letzte Netz der Grundsicherung bzw. Sozialhilfe führen würden.
- Daneben sieht der Antrag zahlreiche arbeitsmarktpolitische Initiativen vor, die z. B. Tariflöhne, den Mindestlohn, prekäre Beschäftigungsverhältnisse, die Gleichstellung von Frauen, Qualifikationsansprüche, die Arbeitsvermittlung, sowie Möglichkeiten der Erwerbsteilhabe von Menschen mit Behinderungen betreffen. Parallel dazu soll die Unterstützung von Ausbildung, Bildung und Weiterbildung verbessert werden, sowohl durch monetäre Transfers als auch durch Rechtsansprüche und Infrastruktur.
- Auch das große Problem der Wohnungsnot wird aufgegriffen, zu dessen Eindämmung neben einer Stärkung des sozialen Wohnungsbaus und Weiterentwicklung der Mietpreisbremse Reformen des Wohngeldes und der Grundsicherung sowie ein gemeinsames Vorgehen der Gebietskörperschaften gegen Wohnungs- und Obdachlosigkeit gefordert werden.
- Hinsichtlich der Mobilitätsanfordernisse sieht der Antrag insbesondere Handlungsbedarf beim öffentlichen Nahverkehr und beim Ausbau von Rad- und Fußwegen.

Für die andere Seite des Staatshaushalts – die Einnahmenseite – werden ebenfalls Reformen vorgeschlagen. Mit der skizzierten Änderung des Einkommensteuertarifs, der Wiedereinbindung von Kapitaleinkommen in die progressive Besteuerung (Abschaffung der Abgeltungssteuer), der Finanztransaktions- und Vermögenssteuer würden sowohl die Ungleichheiten der Einkommens- und Vermögensverteilung vermindert als auch Finanzierungsquellen für die anstehenden Aufgaben erschlossen – die Antragstellenden beschränken sich also nicht auf die im Status quo „gegebenen verfügbaren Mittel“,

die von der Bundesregierung vorab als begrenzendes Element für jegliche Maßnahmen angeführt werden (6. ARB, S. 20, Fußnote 1).

Die Fraktion hat mit ihrem Antrag zu einem breit angelegten Programm aufgefordert, das den mit dem 6. ARB aufgezeigten gesellschaftlichen Herausforderungen gut entspricht. Es würde an dieser Stelle zu weit führen, alle einzelnen Punkte zu kommentieren; dies wäre auch wenig sinnvoll, da die Forderungen zwar die Richtung der als notwendig erachteten Reformen aufzeigen, aber nur wenige konkrete Details umfassen. Deshalb werden hier lediglich beispielhaft einige offene Punkte genannt.

- Hinsichtlich der Grundsicherung ist nicht offenkundig, was mit der angeregten schrittweisen Anhebung auf ein existenzsicherndes Niveau gemeint ist und wie weit die Hinzuverdienstmöglichkeiten verbessert werden sollen.
- Wie die Grundsicherung für Studierende und Auszubildende ausgestaltet werden sollte, bleibt unklar.
- Wie die Mietpreisbremse effektiver gestaltet werden und wie weit die Verbesserung des Wohngeldes gehen sollte, muss spezifiziert und diskutiert werden. Ergänzend sollte die Fraktion m. E. auch die Bodenpolitik und die Eindämmung der Bodenspekulation einbeziehen.
- Die Einbeziehung aller Selbständigen in die Arbeitslosenversicherung, die m. E. grundsätzlich sinnvoll wäre, ist mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, insbesondere bei Selbständigen mit stark schwankender Arbeitsauslastung bzw. unsteten Einkommen. Dazu muss ein konkretes Konzept entwickelt werden.
- Ob der geforderte Rechtsanspruch auf Weiterbildung ein gangbarer Weg ist, hängt m. E. davon ab, ob eine angemessene Ausarbeitung von Bedingungen gelingt, die die Belange aller Arbeitsmarktbeteiligten – auch der Kleinbetriebe – berücksichtigt.

Bereits mit diesen wenigen Anmerkungen wird deutlich, dass dem Forderungskatalog zunächst vertiefende Arbeiten zur Operationalisierung folgen müssten, die dann im Detail zu diskutieren wären. Das vorgelegte Papier ist m. E. aber richtungweisend. Denn die skizzierten Handlungsfelder sind geeignet, Armut und Ausgrenzung zu vermindern und dem Auseinanderdriften der Pole der Verteilung entgegenzuwirken.

Der **Antrag der Fraktion DIE LINKE** (Drucksache 19/30388) ist anders ausgerichtet, indem zunächst einige Punkte der Vorgehensweise im 6. ARB kritisiert, danach „besorgniserregende Entwicklungen“ angesprochen und schließlich einige Forderungen gestellt werden. Dazu können im gegebenen Rahmen nur wenige Anmerkungen erfolgen.

- Mit der Kritik an der Typologie sozialer Lagen wird zurecht auf die zweifelhaften normativen Setzungen hingewiesen, die auch in dieser Stellungnahme unter I.3 thematisiert sind.
- Auch die von der Fraktion kritisierte Vernachlässigung der verdeckten Armut im 6. ARB entspricht entsprechenden Passagen in dieser Stellungnahme (s. o. unter I.2).
- Darüber hinaus wird auf eine weitere „Leerstelle“ verwiesen, nämlich auf die fehlende Analyse des Zusammengangs von Armut und Migrationsgeschichte, sowie die Beteiligung armutsbetroffener Menschen gefordert – Letzteres wird auch im Antrag der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen angemahnt.
- Für die Mindestsicherung wird ein konkretes Niveau von 1.200 € – vermutlich einschließlich der Kosten der Unterkunft – gefordert. M. E. sollten aber zunächst Kriterien für die Ableitung des soziokulturellen Existenzminimums erörtert und die Gefahren infolge einer Pauschalierung von Wohn- und Heizkosten berücksichtigt werden.
- Die arbeitsmarktpolitischen Forderungen ähneln Teilen der diesbezüglichen Vorschläge der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen und sind m. E. zielführend (Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns, Eindämmung prekärer Beschäftigungsverhältnisse, Stärkung der Tarifbindung).
- Auch in der sehr allgemein formulierten Forderung nach einer steuerlichen Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen und einer stärkeren Besteuerung von hohen Einkommen und

Vermögen sind Schnittstellen mit Vorstellungen der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen erkennbar. M. E. sind derartige Reformen angebracht.

Der **Antrag der Fraktion der AfD** (Drucksache 19/30403) bemängelt in Teil I zunächst die erst zum Ende der Legislaturperiode erfolgte Vorlage des 6. ARB und kritisiert im Weiteren die Bundesregierung mit Verweis auf Zahlen, die nicht immer nachvollziehbar sind oder in undurchsichtiger Weise interpretiert werden. Beispielsweise wird der im 6. ARB aufgezeigte Anstieg der realen Nettoäquivalenzeinkommen um 8% als „Uminterpretation“ von Daten bezeichnet, weil der Reallohnindex kaum gestiegen sei; dieser Vorwurf ist jedoch unsachlich, weil hier „Äpfel mit Birnen verglichen“ werden. Die im Teil II des Antrags enthaltenen Forderungen sind m. E. z. gr. T. nicht zielgerecht („Steuer- und Abgabenbremse“), zu allgemein gehalten („Ermöglichung des Vermögensaufbaus“) und beruhen sogar auf kontrafaktischen Behauptungen („konsequente Streichungen von ideologischen Politikmaßnahmen, beispielsweise in der Migrations-, Klima- und EU-Politik“). Insofern erübrigt sich eine weitere Kommentierung.

Riedstadt, den 16. Juni 2021

## Literatur

Becker, Irene (2016): Einkommen und Vermögen: Trend zu mehr Ungleichheit hält an, in: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.), Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen, Dritter Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland, Bertelsmann Verlag, <https://www.wbv.de/soeb>.

Becker, Irene (2017): Kritik am Konzept relativer Armut – berechtigt oder irreführend? WSI-Mitteilungen, Heft 2/2017, S. 98-107.

Becker, Irene (2019): Existenzsicherung und Armut(sforschung). In: Berlit, Uwe-Dietmar, Wolfgang Conrads, Andreas Kurt Pattar (Hrsg.), Existenzsicherungsrecht, Handbuch, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 58-73.

Becker, Irene, Verena Tobsch (2020): Ermittlung der „Grünen Garantiesicherungs-Regelbedarfe“. Bericht zum Gutachtensauftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Empirische Verteilungsforschung und INES Berlin: Riedstadt und Berlin, mimeo.

DIW Berlin, ZEW, Richard Hauser, Irene Becker (2008): Integrierte Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung. Abschlussbericht zur Studie für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn.

Groh-Samberg, Olaf (2009): Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven. VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.

Groh-Samberg, Olaf, Theresa Büchler, Jean-Yves Gerlitz (2020): Soziale Lagen in multidimensionaler Längsschnittbetrachtung. Lebenslagen in Deutschland, Begleitforschung zum sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, socium, Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Universität Bremen.