

Herausgegeben von der
Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V., Köln

Armutgefährdungsquote und Mindestsicherungsquote: Zwei Indikatoren zur Messung monetärer Armut

Eva Munz-König

Zusammenfassung

Zur Messung monetärer Armut bietet die amtliche Sozialberichterstattung zwei Indikatoren an: die Armutgefährdungsquote und die Mindestsicherungsquote. Diese beziehen sich auf unterschiedliche Sachverhalte und können durchaus unterschiedliche Entwicklungen aufzeigen. Während der Anteil derer, die Mindestsicherungsleistungen beziehen, von 2007 bis 2011 gesunken ist, weist die Armutgefährdungsquote im selben Zeitraum eine steigende Tendenz aus. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Überschneidungen es zwischen dem Personenkreis der Einkommensarmen und dem Kreis der Personen mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen gibt. Der Mikrozensus ist eine geeignete Datenbasis, um dieser Fragestellung nachzugehen. Dabei zeigt sich, dass immer mehr Personen mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen zugleich von relativer Einkommensarmut betroffen sind.

Abstract: The 'at Risk of Poverty' Rate and the Rate of Recipients of Minimum Social Security Benefits: Two Indicators to Measure Monetary Poverty

German official statistics offer two indicators to measure monetary poverty: the 'at risk of poverty' rate and the rate of recipients of minimum social security benefits. These two indicators reflect different approaches to measuring monetary living conditions and do not necessarily show the same trends. Between 2007 and 2011 the rate of people receiving minimum social security benefits decreased; by contrast, during the same period, the 'at risk of poverty' rate showed an upward trend. Against this backdrop, the question arises to what extent the group of people being at risk of poverty and the group of people receiving minimum social security benefits overlap. The Mikrozensus, an official household survey, is an appropriate dataset to analyse this issue. This paper shows that the number of people to whom both poverty indicators apply – receiving minimum social security benefits and being at risk of poverty – is increasing.

Editorium: Prof. Dr. Werner Sesselmeier, Koblenz-Landau – Prof. Dr. Lothar Funk, Düsseldorf – Dr. Joachim Lange, Loccum – Prof. Dr. Heinz Stapf-Finé, Berlin – Prof. Dr. Cornelia Weins, Bochum.

Beirat aus Wissenschaft und Praxis der Sozialpolitik: Dr. Matthew Allen, Manchester – Prof. Dr. Jörg Althammer, Eichstätt-Ingolstadt – Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Duisburg-Essen – Prof. Dr. Sebastian Brandl, Schwerin – Dr. Andreas Cebulla, Adelaide – Prof. Dr. Jochen Clasen, Edinburgh – Prof. Dr. Eberhard Eichenhofer, Jena – Angelika Engstler, Berlin – Prof. Dr. Dominik H. Enste, Köln – Dr. Alexander Herzog-Stein, Düsseldorf – Prof. Dr. Ute Klammer, Duisburg-Essen – Prof. Dr. Matthias Knuth, Duisburg-Essen – Prof. Dr. Ute Kötter, München – Prof. Dr. Sigrid Leitner, Köln – Prof. Dr. Christian Müller, Münster – Prof. Dr. Renate Neubäumer, Landau – Prof. Dr. Werner Nienhüser, Duisburg-Essen – Prof. Dr. Frank Nullmeier, Bremen – Dr. Robert Paquet, Berlin – Dr. Reinhard Penz, Berlin – Dr. Doris Pfeiffer, Berlin – Prof. Dr. Hermann Ribhegge, Frankfurt (Oder) – Prof. Dr. Josef Schmid, Tübingen – Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, Potsdam – Dr. Bernd Schulte, München – Prof. Dr. Olaf Struck, Bamberg – Dr. Reinhold Thiede, Berlin – Prof. Dr. Bernd Waas, Frankfurt a.M. – Prof. Dr. Hans-Werner Wahl, Heidelberg – Prof. Dr. Jürgen Wasem, Duisburg-Essen – Prof. Dr. Martin Werding, Bochum.

Internet: <http://www.sozialerfortschritt.de>

1. Armutverständnis und Armutmessung

Nach dem Armutverständnis der EU gelten Personen als arm, die über so geringe materielle, kulturelle und soziale Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1991).

Dies macht zum einen deutlich, dass Armut relativ verstanden wird, also mit Bezug zum jeweiligen Lebensstandard der Region. Zum anderen ist der Armutsbegriff nicht auf materielle Aspekte beschränkt, sondern einem umfassenden Verständnis von Armut folgend, sind auch Aspekte der kulturellen und sozialen Verwirklichungs- und Teilhabechancen zu berücksichtigen.

Armut in einem umfassenden Sinn ist also mehr als monetäre Armut. Die verfügbaren monetären Ressourcen haben aber einen wesentlichen Einfluss auf den Zugang zu Lebenschancen und -perspektiven. Monetäre Armut kann damit als ein wichtiger Indikator für Armut in einem umfassenden Sinn betrachtet werden.

Für eine Abschätzung des Armutspotenzials werden auch deshalb häufig Indikatoren zur monetären Armut verwendet, weil das Problem der Operationalisierung eines umfassenden Armutsbegriffs im Sinne eines Mangels an Verwirklichungs- und Teilhabechancen anhand der verfügbaren Daten bislang nicht zufriedenstellend gelöst ist (vgl. Arndt u. a. 2006).

Zur Messung monetärer Armut bietet die amtliche Sozialberichterstattung zwei Indikatoren an: die Armutgefährdungsquote und die Mindestsicherungsquote. Die Indikatoren basieren auf unterschiedlichen Konzepten und Messverfahren und können durchaus unterschiedliche Entwicklungen aufzeigen. Sie weisen jeweils spezifische Stärken und Schwächen auf, die im Folgenden skizziert werden.

2. Indikatoren zur Messung monetärer Armut

2.1 Armutgefährdungsquote

Nach dem Konzept der relativen Einkommensarmut wird Armut bzw. Armutgefährdung in Relation zum mittleren Einkommen in der jeweiligen Region definiert. Dabei wird davon ausgegangen, dass beim Unterschreiten eines bestimmten Prozentsatzes des mittleren Einkommens die finanziellen Mittel so gering sind, dass der Lebensstandard und die Teilhabemöglichkeiten der betroffenen Personen mit hoher Wahrscheinlichkeit das gesellschaftlich akzeptable Minimum unterschreiten.

Die Armutgefährdungsquote misst nach EU-Konvention den Anteil derer, die weniger als 60% des mittleren Einkommens (Median) zur Verfügung haben.

Der Ermittlung der Armutgefährdungsquoten liegt ein gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen, das sogenannte Äquivalenzeinkommen zugrunde. Dieses basiert auf dem Haushaltsnettoeinkommen,

welches anhand einer „Äquivalenzskala“ entsprechend der Größe und Zusammensetzung des Haushalts zu einem äquivalenzgewichteten Pro-Kopf-Einkommen umgerechnet wird. Dadurch sollen Einspareffekte durch das gemeinsame Wirtschaften in Mehrpersonenhaushalten berücksichtigt werden. Nach EU-Konvention wird zur Gewichtung die neue OECD-Skala verwendet.¹

Als Datenquelle können verschiedene Haushaltsbefragungen mit unterschiedlichen Stärken und Schwächen herangezogen werden. Für den EU-Vergleich wird EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) verwendet. Dabei handelt es sich um eine europäische Gemeinschaftsstatistik über das Einkommen und die Lebensbedingungen privater Haushalte. Für den Bund-Länder-Vergleich sowie für die Sozialberichterstattung der Bundesländer ist, allein schon aufgrund des dafür erforderlichen Stichprobenumfangs, die größte der deutschen Haushaltsbefragungen – der Mikrozensus – die erste Wahl.²

Die Armutsgefährdungsquote ist sicherlich der populärste Indikator zur Messung monetärer Armut. Sie reflektiert aber weder die individuelle Bedarfssituation (Vermögensverhältnisse, faktisch anfallende Wohnkosten, Mehrbedarfe etc.), noch liegen ihr konkrete Überlegungen zugrunde, welcher Betrag benötigt wird, um den soziokulturellen Mindestbedarf zu decken. Die Armutsgefährdungsquote ist ein relatives Maß, welches sich aus der jeweils aktuellen Einkommensverteilung ergibt. Die Entwicklung der Armutsgefährdungsquote gibt Hinweise darauf, ob Personen am unteren Rand der Einkommensverteilung in über- oder unterdurchschnittlichem Maß von der Einkommensentwicklung profitieren. Bei der Interpretation ist Folgendes zu beachten:

- (1) Die Armutsgefährdungsquote reflektiert ausschließlich das laufende Einkommen. Der finanzielle Handlungsspielraum einer Person ist aber nicht nur durch das laufende Einkommen, sondern auch durch das verfügbare Vermögen sowie durch fixe Ausgabenbelastungen (wie z. B. Wohnkosten, Tilgung von Schulden, Mehrbedarfe aufgrund von Krankheiten etc.) bestimmt. So kann der finanzielle Spielraum einer Person mit einem Einkommen oberhalb der Armutsrisikoschwelle z. B. aufgrund von Schulden, hohen Wohnkosten oder Mehrbedarfen durchaus geringer sein als der einer Person mit einem niedrigeren Einkommen, die z. B. über finanzielle Mittel aus einem Vermögen verfügt. Diese Faktoren werden aber von der Armutsgefährdungsquote, die sich allein aus der Einkommensverteilung ergibt, nicht reflektiert.
- (2) Die Höhe der Armutsgefährdungsquote ist von einer Reihe methodischer Entscheidungen abhängig: Zum einen von der genutzten Datenquelle, und zum anderen von den Festlegungen zur Bestimmung der Armutsgefährdungsschwelle:
 - Welche Äquivalenzskala wird der Ermittlung der Äquivalenzeinkommen zugrunde gelegt?³
 - Welche Bezugsgröße wird gewählt? Der Median oder das arithmetische Mittel? Wird zur Berechnung von regionalen Armutsgefährdungsquoten der nationale Mittelwert oder der Mittelwert der jeweiligen Region verwendet?⁴
 - Bei welchem Prozentsatz des mittleren Einkommens wird die Armutsgefährdungsschwelle gezogen?

Das sind alles Fragen, die unterschiedlich entschieden werden können. Dabei handelt es sich zum Teil weniger um methodisch begründete Entscheidungen als um Konventionen.⁵ Die Höhe der Armutsgefährdungsquote ist deshalb für sich genommen nur bedingt aussagekräftig und angesichts der verschiedenen sich im Umlauf befindlichen Armutsgefährdungsquoten kann in der Öffentlichkeit leicht der Eindruck der Beliebigkeit entstehen.

Wird aber das Verfahren zur Ermittlung der Armutsindikatoren konstant gehalten, können für Bund und Länder Aussagen über Entwicklung und Struktur relativer Einkommensarmut gemacht werden. Dies ermöglicht z. B. Aussagen darüber, welche Bevölkerungsgruppen in besonderem Maße von relativer Einkommensarmut betroffen sind. Die Haushaltbefragungen umfassen

neben den Einkommensangaben eine Vielzahl an Informationen z. B. zu den Themenfeldern Bildung und Erwerbsbeteiligung. Materielle Armut kann so in Verbindung mit anderen Lebenslagendimensionen betrachtet werden.

- (3) Die Armutsgefährdungsquoten sind gegenüber stichprobenbedingten Schwankungen des Mittelwerts nicht sehr robust. Das bedeutet, dass bereits geringe zufällige Schwankungen des Mittelwerts merkliche Veränderungen der Armutsgefährdungsquote zur Folge haben können. Aus diesem Grund sollten nur deutliche Unterschiede zwischen den Armutsgefährdungsquoten verschiedener Regionen oder Bevölkerungsgruppen bzw. über einen längeren Zeitraum stabile Entwicklungen inhaltlich interpretiert werden.
- (4) Für die kommunale Sozialberichterstattung kann die Armutsgefährdungsquote nicht herangezogen werden, da auch die Fallzahlen des Mikrozensus nicht ausreichen, um kleinräumige Auswertungen zu ermöglichen.

2.2 Mindestsicherungsquote

Mindestsicherungsleistungen sind finanzielle Hilfen des Staates, die zur Sicherung des sozio-ökonomischen Existenzminimums an leistungsberechtigte Personen gezahlt werden. Dazu zählen folgende Leistungen:

- SGB-II-Leistungen: Arbeitslosengeld II/Sozialgeld nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) „Grundsicherung für Arbeitsuchende“,
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) „Sozialhilfe“,
- Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem SGB XII und
- Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).
- In den Mindestsicherungsberichten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder wird zusätzlich die Kriegsopferfürsorge zu den Mindestsicherungsleistungen gezählt.⁶

Die Mindestsicherungsquote ist der prozentuale Anteil der Bevölkerung, der Mindestsicherungsleistungen bezieht, an der Gesamtbevölkerung. Ihr liegen somit die gesetzlich festgelegten Anspruchsvoraussetzungen und der vom Gesetzgeber angenommene soziokulturelle Mindestbedarf zugrunde. Der von der Mindestsicherung zu deckende Bedarf berechnet sich individuell aus

¹ Die neue OECD-Skala unterstellt für die erste Person im Haushalt ein Gewicht von 1, für weitere Personen im Alter von 14 und mehr Jahren ein Gewicht von 0,5 und für Kinder im Alter von unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3.

² Für eine detaillierte Darstellung der Stärken und Schwächen der unterschiedlichen Datenquellen der amtlichen Statistik für Analysen zur Einkommensarmut vgl. Gerhardt/Habenicht/Munz 2009.

³ Zur Bedeutung der Wahl der Äquivalenzskala vgl. Habenicht/Hullmann/Bergmann 2006.

⁴ Die amtliche Sozialberichterstattung stellt z. B. für die Bundesländer beide Varianten zur Verfügung. Den Armutsgefährdungsquoten auf Basis des Bundesmedians liegt eine einheitliche Armutsgefährdungsschwelle zugrunde, die Unterschiede im Einkommensniveau zwischen den Bundesländern werden hier nicht berücksichtigt. Bei den Armutsgefährdungsquoten auf Basis der jeweiligen Landesmediane wird diesen Unterschieden dagegen Rechnung getragen (vgl. www.amtliche-sozialberichterstattung.de/Alarmutsgefahrdungsquoten.html).

⁵ Nach EU-Konvention wird die Armutsgefährdungsschwelle bei 60% des Medians der Äquivalenzeinkommen (ermittelt auf Basis der neuen OECD-Skala) gezogen.

⁶ In der nordrhein-westfälische Sozialberichterstattung (vgl. www.sozialberichte.nrw.de) werden die Bezieher/-innen der Kriegsopferfürsorge bei der Ermittlung der Mindestsicherungsquote nicht berücksichtigt. Die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger dieser Leistung ist seit 1974 stark rückläufig. Die Erhebung findet nur alle zwei Jahre statt. Eine Darstellung auf Kreisebene ist seit 2008 nicht mehr möglich.

den dem Regelsatz entsprechenden Regelleistungen, ggf. den Mehrbedarfzuschlägen sowie den Kosten für Unterkunft und Heizung. Letztere variieren stark mit dem örtlichen Mietpreis.

Als Datenquelle werden die jeweiligen Verwaltungsdaten herangezogen. Die Daten zu den SGB-II-Leistungen werden in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit veröffentlicht. Daten zu den übrigen Leistungen werden von den Statistischen Ämtern bereitgestellt⁷. Die folgenden Punkte sind bei der Interpretation der Mindestsicherungsquote zu berücksichtigen:

- (1) Der Mindestsicherungsquote als Indikator für monetäre Armut liegt ein politisch-normatives Konzept zugrunde. Danach ist von Armut bedroht, wer seinen Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft aufbringen kann und von staatlichen Mindestsicherungsleistungen abhängig ist. Die Definition der von Armut bedrohten Bevölkerung ist nach diesem Konzept von dem System der sozialen Sicherung und den normativen Setzungen, die der Festlegung der Anspruchsberechtigung zugrunde liegen, abhängig. Bei der Prüfung der Anspruchsberechtigung wird – entsprechend der zum jeweiligen Zeitpunkt gültigen Rechtslage – nicht nur das regelmäßige Einkommen der Haushalte bzw. Bedarfsgemeinschaften, sondern auch deren Vermögen berücksichtigt. Der Bezug von Mindestsicherungsleistungen kann somit auch als Indikator dafür betrachtet werden, dass die wirtschaftlichen Reserven eines Haushalts aufgebraucht sind (*Groh-Samberg* 2005, S. 617).
- (2) Da die Mindestsicherungsquote direkt von dem System der sozialen Sicherung abhängt, ist eine internationale Vergleichbarkeit nicht gegeben und Zeitvergleiche sind durch Änderungen im System erschwert⁸, bzw. bei Systemwechseln, wie der Einführung der SGB-II-Leistungen im Januar 2005, nicht mehr sinnvoll möglich.
- (3) Ein weiteres Problem ist, dass die Mindestsicherungsquote nur die Personen berücksichtigt, die ihre Leistungsansprüche auch geltend machen. Studien zur Abschätzung der Inanspruchnahme zeigen aber, dass rund zwei Fünftel der Leistungsberechtigten in der Statistik nicht auftauchen, da sie aus Unkenntnis, Stigmatisierungängsten oder sonstigen Gründen die ihnen zustehenden Leistungen nicht beantragen. Da der Anteil derer, die ihre Ansprüche nicht geltend machen, umso höher ist, je niedriger diese Ansprüche ausfallen, sind insbesondere erwerbstätige Leistungsberechtigte mit einem anrechenbaren Zuverdienst in der Mindestsicherungsstatistik untererfasst (*Becker/Hausser* 2010; *Becker* 2007).
- (4) Ein zentraler Vorteil der Mindestsicherungsquote ist, dass sie auch kleinräumig verfügbar und damit für die kommunale Sozialberichterstattung nutzbar ist. Anhand der Mindestsicherungsquote können auf Ebene der Stadtteile/Quartiere Aussagen zur räumlichen Konzentration von Leistungsempfänger/-innen gemacht werden. Die Beobachtung der sozialen Segregation und der Entwicklung des Armutspotenzials in den verschiedenen Quartieren ist zentraler Bestandteil der kommunalen Sozialberichterstattung und für eine ausgleichende Sozialplanung der Kommunen von großer Bedeutung (*MAIS* 2012, S. 285 ff.).

2.3 Entwicklung der Armutsgefährdungsquote und der Mindestsicherungsquote 2007–2011

Im Folgenden werden die aktuelle Entwicklung der Armutsgefährdungsquote und der Mindestsicherungsquote einander gegenübergestellt und es wird untersucht, welche Überschneidungen zwischen dem Personenkreis der Einkommensarmen und dem Kreis der Personen mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen vorhanden sind (vgl. Kapitel 3.2). Um diesen Fragen nachzugehen, wird der Mikrozensus herangezogen. Dieser ermöglicht nicht nur die Ermittlung von Armutsgefährdungsquoten⁹, sondern auch eine näherungsweise Abbildung der Mindestsicherungsquote. Eine exakte Operationalisierung der Mindestsicherungsquote analog der Definition in der amtlichen Sozialbe-

richterstattung ist auf Basis des Mikrozensus nicht möglich, wohl aber eine Annäherung, die Analysen zur Struktur der Personen mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen ermöglicht.

Im Mikrozensus wird danach gefragt, ob verschiedene öffentliche Leistungen bezogen werden. Seit 2007 werden dabei u. a. folgende Kategorien abgefragt:

- Leistungen nach Hartz IV (ALG II, Sozialgeld);
- laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung u. a. Hilfen in besonderen Lebenslagen (z. B. Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege).

Von einem Bezug von Mindestsicherungsleistungen wird ausgegangen, wenn mindestens eine Person im Haushalt eine dieser beiden Kategorien bejaht.¹⁰

Die anhand des Mikrozensus ermittelte Mindestsicherungsquote bezeichnet also den prozentualen Anteil der Personen aus Haushalten mit Bezug dieser Leistungen an der Bevölkerung. Der Abfrage im Mikrozensus geschuldet, werden – anders als bei der Mindestsicherungsquote der amtlichen Sozialberichterstattung – Hilfen in besonderen Lebenslagen nach dem SGB XII berücksichtigt, Asylbewerberleistungen und Leistungen der Kriegsopferfürsorge bleiben dagegen unberücksichtigt. Weitere Unterschiede liegen darin, dass

- im Mikrozensus Jahresdurchschnittswerte ermittelt werden, in der amtlichen Sozialberichterstattung aber Werte zum Ende des jeweiligen Jahres;
- im Mikrozensus bei der Ermittlung der Mindestsicherungsquote nur die Bevölkerung in Privathaushalten berücksichtigt wird, bei der Quote der amtlichen Sozialberichterstattung aber die Gesamtbevölkerung.

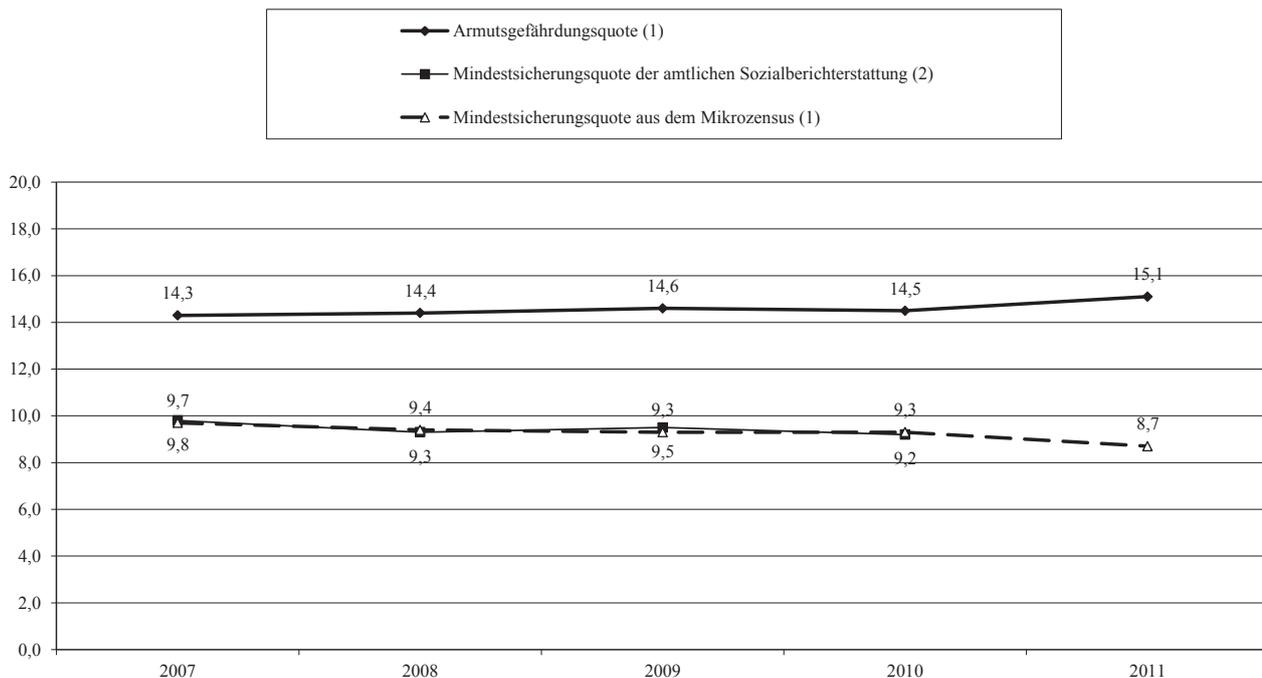
Abbildung 1 zeigt zum einen, dass – bei allen Unterschieden in der Erfassung – die aus dem Mikrozensus ermittelten Mindestsicherungsquoten sowohl im Hinblick auf das Niveau als auch auf die Entwicklung sehr nahe an denen der amtlichen Sozialberichterstattung liegen. Laut amtlicher Sozialberichterstattung ist die Mindestsicherungsquote von 9,8% Ende 2007 auf 9,2% Ende 2010 gesunken. Der Mikrozensus weist einen Rückgang der Mindestsicherungsquote von 9,7% im Jahr 2007 auf 9,3% im Jahr 2010 aus. Im Jahr 2011 ist die Mindestsicherungsquote laut Mikrozensus auf 8,7% gesunken. Aus der amtlichen Sozialberichterstattung lag der entsprechende Wert für das Jahr 2011 zum Zeitpunkt der Endredaktion noch nicht vor. Ein Blick auf die Entwicklung der SGB-II-Quote macht aber deutlich, dass ein solcher Rückgang durchaus plausibel ist. 2010 lag die SGB-II-Quote bei

⁷ Genutzt werden die Asylbewerberleistungsstatistik, die Sozialhilfestatistik, die Statistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Statistik über die Kriegsopferfürsorge.

⁸ So dürfte die Reform des Kinderzuschlags im Oktober 2008, die zu einer stärkeren Verbreitung dieser Leistung geführt hat, zu einer Reduktion der Zahl der SGB-II-Empfänger/-innen beigetragen haben. Kinderzuschlag erhalten gering verdienende Elternpaare und Alleinerziehende, deren Einkommen zwar für sich selbst, nicht aber für ihre Kinder ausreicht. Ziel des Kinderzuschlags ist es, die Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB II für die gesamte Familie zu vermeiden (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012, S. 41).

⁹ Die dafür erforderliche Erfassung der Haushaltsnettoeinkommen erfolgt im Mikrozensus in Einkommensklassen. Dies stellt kein grundsätzliches Problem für Analysen der Einkommensverteilung dar. Dem Informationsverlust, der mit klassierten Daten verbunden ist, muss aber durch die Verwendung eines geeigneten Berechnungsverfahrens begegnet werden. Zur Berechnung von Armutsgefährdungsquoten auf Basis des Mikrozensus vgl. *Stauder/Hüning* 2004 und *Gerhardt/Habenicht/Munz* 2009.

¹⁰ Da die Leistungen zumeist einer Person in der Bedarfsgemeinschaft im Sinne des SGB II bzw. SGB XII ausgezahlt werden, wird im Mikrozensus häufig nur für diese Person der Bezug der entsprechenden Leistung bejaht, obwohl sie für alle Personen der Bedarfsgemeinschaft bezogen wird. Die Bedarfsgemeinschaft lässt sich anhand des Mikrozensus nicht rekonstruieren, deshalb wird hier hilfsweise auf den Haushalt Bezug genommen.



(1) Jahresdurchschnitte bezogen auf die Bevölkerung in Privathaushalten, Ergebnisse des Mikrozensus. – (2) zum Jahresende 2011 bezogen auf die Gesamtbevölkerung.

Quelle: Amtliche Sozialberichterstattung.

Abbildung 1: Armutsgefährdungsquote¹¹ und Mindestsicherungsquote¹² in Deutschland 2007–2011

10,3%, 2011 bei 9,8%¹³. Die Bezieher/-innen von SGB-II-Leistungen stellen mit rund 86% den mit Abstand größten Teil der Bezieher/-innen von Mindestsicherungsleistungen insgesamt.

Deutlich wird zudem, dass die Entwicklung von Armutsgefährdungsquote und Mindestsicherungsquote nicht parallel verläuft. Während der Anteil derer, die Mindestsicherungsleistungen beziehen, von 2007 bis 2011 gesunken ist, weist die Armutsgefährdungsquote im selben Zeitraum eine leicht steigende Tendenz auf.

Der Rückgang der Mindestsicherungsquote ist darauf zurückzuführen, dass durch die – von der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 nur kurzzeitig unterbrochene – Entspannung am Arbeitsmarkt die Zahl der SGB-II-Empfänger/-innen gesunken ist. Wenn Bedarfsgemeinschaften z. B. durch Arbeitsaufnahme oder Ausweitung der Erwerbstätigkeit den Ausstieg aus der Mindestsicherung schaffen, bedeutet dies aber nicht unbedingt, dass sie auch ein Einkommen oberhalb der Armutsgefährdungsquote erzielen.¹⁴

Der Anstieg der Armutsgefährdungsquote veranschaulicht, dass Personen mit einem niedrigen Äquivalenzeinkommen im Beobachtungszeitraum nur in unterdurchschnittlichem Maße von der Einkommensentwicklung profitiert haben.

3. Zum Verhältnis von relativer Einkommensarmut und dem Bezug von Mindestsicherungsleistungen

3.1 Wird die Armutsgefährdungsquote der Bezieher/-innen von Mindestsicherungsleistungen durch den Mikrozensus überschätzt?

Bevor der Frage nachgegangen wird, welche Überschneidungen es zwischen dem Personenkreis der relativ Einkommensarmen und dem Kreis der Personen mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen gibt, muss geklärt werden, ob der Mikrozensus dafür eine geeignete Datenbasis darstellt.

Dass sowohl Niveau als auch Entwicklung der aus dem Mikrozensus ermittelten Mindestsicherungsquoten plausibel sind, konnte bereits gezeigt werden (vgl. Kapitel 2.3).

Verschiedentlich wird aber vermutet, dass die Einkommen der Haushalte mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen im Mikrozensus nicht zufriedenstellend erhoben werden und dadurch

die Armutsgefährdungsquote mindestgesicherter Personen überschätzt wird. Es wird angenommen, dass die Befragten systematisch die Leistungen für Unterkunft und Heizung bei der Angabe zum Haushaltsnettoeinkommen nicht berücksichtigen (Krauß 2011).

Krauß geht davon aus, dass die auf Basis des Mikrozensus ermittelten überdurchschnittlich hohen Armutsgefährdungsquoten von Personen aus Alleinerziehenden-Haushalten¹⁵ nicht die Realität widerspiegeln, sondern auf Erfassungsartefakte des Mikrozensus zurückzuführen sind. Er begründet seine Annahme damit, dass Alleinerziehende eine überdurchschnittliche SGB-II-Quote aufweisen, die Summe der SGB-II-Leistungen aber bei Alleinerziehenden die aus dem Mikrozensus ermittelten Armutsgefährdungsschwellen für Haushalte mit einer/einem Erwachsenen und minderjährigen Kindern fast durchgängig übersteigen. Für diese Gegenüberstellung addiert Krauß für den jeweiligen

¹¹ Zahl der Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60% des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung je 100 Personen der Bevölkerung.

¹² Zahl der Personen mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen je 100 Personen der Bevölkerung.

¹³ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Juli 2012. Die SGB-II-Quote bezieht die Zahl der Bezieher/-innen von SGB-II-Leistungen auf die Bevölkerung im Alter von unter 65 Jahren. Die Mindestsicherungsquote ist auf die Gesamtbevölkerung bezogen.

¹⁴ Zu bedenken ist zudem, dass der Anteil der erwerbstätigen SGB-II-Empfänger/-innen an den erwerbsfähigen Leistungsempfänger/-innen insgesamt im Beobachtungszeitraum gestiegen ist (von 23,3% im Jahr 2007 auf 29,4% im Jahr 2011, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Januar 2010 und Juli 2011). Bei erwerbstätigen Leistungsberechtigten ist von einer deutlich überdurchschnittlichen Dunkelziffer auszugehen, d. h. der Anteil derer, die tatsächlich SGB-II-Leistungen beantragen, an den Leistungsberechtigten insgesamt dürfte stark unterdurchschnittlich sein (Becker/Hauser 2010). Geht man davon aus, dass auch bei den Leistungsberechtigten der Anteil der Erwerbstätigen gestiegen ist, so kann vermutet werden, dass insgesamt der Anteil der Leistungsberechtigten, die durch die Mindestsicherungsstatistik erfasst werden, im Beobachtungszeitraum gesunken ist.

¹⁵ Im Jahr 2011 lag die Armutsgefährdungsquote der Personen aus Haushalten mit einer/einem Erwachsenen und minderjährigen Kindern laut Mikrozensus bei 42,3%.

Bedarfsgemeinschaftstyp (differenziert nach Zahl und Alter der Kinder) zu den SGB-II-Regelsätzen die durchschnittlichen Kosten für Unterkunft und Heizung sowie einen Mehrbedarfszuschlag für Alleinerziehende von 36% des Regelsatzes für Erwachsene. Dass für Personen aus Alleinerziehenden-Haushalten dennoch eine stark überdurchschnittliche Armutsgefährdungsquote ermittelt wird, führt er darauf zurück, dass die Zahlungen für Unterkunft und Heizung von den Befragten mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen durch die pauschale Erfassung der Haushaltsnettoeinkommen im Mikrozensus systematisch nicht berücksichtigt werden (Krauß 2011).

Der Argumentation von Krauß sind vor allem zwei Punkte entgegenzuhalten:

- Die Annahme, die hohen Armutsgefährdungsquoten der Alleinerziehenden seien auf ein Erfassungsartefakt des Mikrozensus zurückzuführen, ist schon allein deshalb nicht plausibel, da auch auf Basis anderer Haushaltsbefragungen (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, EU-SILC), in denen das Einkommen sehr detailliert erfasst und nach den Leistungen für Unterkunft und Heizung explizit gefragt wird, ähnlich hohe bzw. noch höhere Armutsgefährdungsquoten bei Alleinerziehenden ermittelt werden.¹⁶
- Bei der Gegenüberstellung der Angaben aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zu den SGB-II-Leistungen und der Armutsgefährdungsschwelle ist zu bedenken, dass ein direkter Vergleich nicht möglich ist, weil diese auf unterschiedlichen Datenquellen beruhen, die sich in der Erfassung der Einkommen erheblich unterscheiden. Die Angaben zu den SGB-II-Leistungen entstammen den Verwaltungsdaten der Bundesagentur für Arbeit, die Armutsgefährdungsschwelle einer Haushaltsbefragung – hier dem Mikrozensus. Zu beachten ist zudem, dass es sich bei den Angaben der Bundesagentur für Arbeit zu den Zahlungen für Unterkunft und Heizung um Durchschnittswerte handelt, um die die individuell erhaltenen Zahlungen stark schwanken. Zudem ist die Höhe der Mehrbedarfszuschläge für Alleinerziehende abhängig von Anzahl und Alter der Kinder.¹⁷

Dennoch soll im Folgenden die Plausibilität der durch den Mikrozensus erfassten Haushaltsnettoeinkommen von Personen mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen abgeschätzt werden.

Im Mikrozensus werden die Befragten sowohl nach ihrem persönlichen Nettoeinkommen als auch nach dem Haushaltsnettoeinkommen gefragt, dabei wird nicht nach verschiedenen Einkommensarten differenziert, sondern das Einkommen wird pauschal in 24 Einkommensklassen erhoben.

Durch die pauschale Einkommenserfassung im Mikrozensus werden die Haushaltsnettoeinkommen über alle Einkommensklassen hinweg tendenziell untererfasst, da Einkünfte, die den Befragten wenig präsent sind (wie z. B. kleine und/oder unregelmäßige Einkünfte) häufig vergessen werden. Dadurch wird das Niveau der Haushaltsnettoeinkommen und damit auch der Äquivalenzeinkommen unterschätzt. Dies ist bei der Interpretation der Armutsgefährdungsschwelle und bei einer Gegenüberstellung mit Einkommensangaben aus anderen Datenquellen zu beachten. Die Untererfassung stellt jedoch für Analysen der Einkommensverteilung kein grundsätzliches Problem dar¹⁸ (Stauder/Hüning 2004; Gerhardt/Habenicht/Munz 2009).

Im Mikrozensus-Fragebogen wird in einem Info-Kasten beispielhaft erläutert, welche Einkommensbestandteile zum Nettoeinkommen gehören. Dabei werden bis zum Befragungsjahr 2010 (und wieder ab dem Befragungsjahr 2013) die Leistungen für Unterkunft und Heizung explizit aufgeführt.

Zudem werden die Interviewer in den Interviewerschulungen darauf hingewiesen, dass bei dem Bezug von SGB-II-Leistungen auch die Zahlungen für Unterkunft und Heizung zum Nettoeinkommen dazuzurechnen sind. Im Interviewerhandbuch wird zudem aufgeführt, welche Einkommensklassen bei Hartz-IV-Bedarfsgemeinschaften in Abhängigkeit der Kosten für Unterkunft

und Heizung plausibel sind. Interviewer/-innen berichten jedoch immer wieder, dass die Befragten häufig an die Berücksichtigung dieser Zahlungen erinnert werden müssen.

Die Schwierigkeiten einer adäquaten Erfassung der Zahlungen für Unterkunft und Heizung sind also bekannt und werden bei der Erhebung berücksichtigt. Ob die getroffenen Maßnahmen aber tatsächlich zum Erfolg führen und die Einkommen von Personen mit Mindestsicherungsbezug hinreichend erfasst werden, ist damit noch nicht geklärt. Dies soll im Folgenden anhand der Angaben zum Haushaltsnettoeinkommen der Personen aus Haushalten mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen abgeschätzt werden.

Tabelle 1 zeigt die Angaben zum Haushaltsnettoeinkommen von Personen aus Haushalten mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen für das Jahr 2011 und die in diesem Jahr geltenden Regelsätze und Mehrbedarfszuschläge für Alleinerziehende. Würden die Zahlungen für Unterkunft und Heizung systematisch vergessen, so wäre von einer starken Häufung der Angaben in dem Einkommensbereich auszugehen, in dem die Regelsätze (+ ggf. Mehrbedarfszuschläge) des jeweiligen Haushaltstyps liegen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Je nach Haushaltstyp liegt der Anteil derer, die ein Einkommen angeben, das über der Summe aus Regelsätzen (+ ggf. Mehrbedarfszuschläge) liegt, bei zwischen 66,3% und 93,3%. Es ist somit davon auszugehen, dass mehrheitlich weitere Einkommensbestandteile wie die Zahlungen für Unterkunft und Heizung und ggf. vorhandene anrechnungsfreie Zuverdienste berücksichtigt worden sind.

Aber auch wenn die Einkommensklasse angegeben wurde, in die auch die Regelsätze fallen, bedeutet dies nicht zwingend, dass Zahlungen für Unterkunft und Heizung vergessen wurden. So ist z. B. bei Zahlungen für Unterkunft und Heizung von bis zu 136 Euro für einen Ein-Personen-Haushalt die Kategorie 300–500 Euro plausibel ($136 + 364 = 500$). Auch können die faktisch ausgezahlten SGB-II-Leistungen im Einzelfall z. B. infolge von Sanktionen niedriger ausfallen als die Regelsätze.

Für die Plausibilität der Einkommensangaben im Mikrozensus spricht zudem, dass das durch die Bundesagentur für Arbeit ermittelte durchschnittliche Haushaltsbudget der SGB-II-Haushalte¹⁹ (vgl. Tabelle 2) bei den meisten Haushaltstypen in die Einkommensklasse fällt, die nach dem Mikrozensus die stärksten Häufungen aufweist. Ausreißer, die unplausibel erscheinen, im Einzelfall aber dem tatsächlichen Einkommen im jeweiligen Berichtsmonat entsprechen können, gibt es sowohl nach oben als auch nach unten.

Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass in einer Reihe von Fällen tatsächlich die Zahlungen für Unterkunft und Heizung nicht angemessen berücksichtigt werden. Von einem systematischen Fehler, der die Eignung des Mikrozensus für Analysen zur Einkommensarmut in Frage stellen würde, ist jedoch nicht auszugehen.

¹⁶ So lag laut Einkommens- und Verbrauchsstichprobe die Armutsgefährdungsquote von Personen aus Alleinerziehenden-Haushalten im Jahr 2008 bei 51,9% (Statistisches Bundesamt 2012a) und laut EU-SILC im Jahr 2009 bei 43,0% (Statistisches Bundesamt 2012b).

¹⁷ So liegt der Mehrbedarfszuschlag bei einem Kind im Alter von mehr als sechs Jahren nicht bei 36% des Regelsatzes eines Erwachsenen, sondern nur bei 12%.

¹⁸ Stauder und Hüning zeigen anhand eines umfassenden Vergleichs der auf Basis des Mikrozensus und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ermittelten Einkommensverteilung, dass die unterschiedlichen Erfassungskonzepte (pauschale Einkommenserfassung im Mikrozensus versus sehr detaillierte Einkommenserfassung in der EVS) zwar zu Unterschieden im Niveau der ermittelten Einkommen führen, die Maße der relativen Einkommensverteilung sich aber nicht nennenswert unterscheiden (Stauder/Hüning 2004).

¹⁹ Dieses umfasst sämtliche laufende Nettogeldleistungen (inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung) sowie das verfügbare (nicht angerechnete) Einkommen.

Tabelle 1

**Haushaltsnettoeinkommen von Personen aus Haushalten mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen*
nach ausgewählten Haushaltstypen in Deutschland 2011****

Haushaltsnettoeinkommen	ausgewählte Haushaltstypen					
	Ein- personen- haushalte	Zwei Erwachsene, keine Kinder ^{a)}	Ein(e) Erwachsene(r) und ein Kind ^{a)}	Ein(e) Erwachsene(r) und zwei Kinder ^{a)}	Zwei Erwachsene und ein Kind ^{a)}	Zwei Erwachsene und zwei Kinder ^{a)}
	in %					
unter 150 EURO	0,5		0,0		0,1	
150 bis unter 300 EURO	1,9	0,1	0,3	0,1		
300 bis unter 500 EURO	20,3	0,7	2,7	0,9	0,2	0,3
500 bis unter 700 EURO	37,5	6,0	10,7	2,0	1,5	1,5
700 bis unter 900 EURO	32,1	14,2	19,9	8,5	6,7	2,3
900 bis unter 1 100 EURO	5,8	28,5	32,0	16,1	14,4	6,9
1 100 bis unter 1 300 EURO	1,2	25,1	25,5	25,3	24,6	12,8
1 300 bis unter 1 500 EURO	0,4	12,2	6,5	25,0	21,7	17,5
1 500 bis unter 1 700 EURO	0,2	4,8	1,5	13,7	14,8	21,1
1 700 bis unter 2 000 EURO	0,1	3,8	0,5	6,1	8,8	22,2
2000 und mehr EURO	0,1	4,7	0,3	2,4	7,2	15,4
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
nachrichtlich:	in Euro					
a) Regelsätze SGB II ^{b)}	364	656	579–651	794–938	871–943	1086–1230
b) Mehrbedarfszuschläge für Alleinerziehende SGB II ^{c)}	x	x	0–131	0–131	x	x
Summe aus a und b ^{c)}	364	656	579–782	794–1069	871–943	1086–1230

* Dazu zählen Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld) und nach dem SGB XII (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung u. a. Hilfen in besonderen Lebenslagen). ** Bevölkerung in Privathaushalten, Ergebnisse des Mikrozensus. – a) Zu den Kindern zählen Personen im Alter von unter 18 Jahren ohne Lebenspartner/-in und eigene Kinder im Haushalt. – b) in Haushalten mit Kindern je nach Alter der Kinder zwischen ... und ... Euro. – c) Je nach Betreuungssituation und Alter der Kinder zwischen ... und ... Euro.

Tabelle 2

Haushaltsbudget der Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von SGB-II-Leistungen und Armutsgefährdungsschwelle nach ausgewählten Bedarfsgemeinschafts- bzw. Haushaltstypen in Deutschland

Typ der BG/ des Haushalts	Haushaltsbudget der Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von SGB-II-Leistungen im Juni 2011 ^{a)}	Armutsgefährdungsschwelle 2011 ^{b)}
	in Euro	
<i>Singles/ Einpersonenhaushalt</i>	690	848
<i>Alleinerziehende</i>		zwischen ... und ... Euro ^{c)}
mit einem Kind	1100	1102–1272
mit zwei Kindern	1374	1357–1696
mit drei Kindern	1615	1611–2120
<i>Paare ohne Kinder</i>	1102	1272
<i>Paare mit Kindern</i>		zwischen ... und ... Euro ^{c)}
mit einem Kind	1543	1526–1696
mit zwei Kindern	1855	1781–2120
mit drei Kindern	2144	2035–2544

a) Laufende Nettogeldleistungen + verfügbares Einkommen. Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Oktober 2011. – b) bezogen auf das Haushaltsnettoeinkommen = 60% des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung (848 Euro) multipliziert mit dem Bedarfsgewicht des Haushalts nach neuer OECD-Skala, Ergebnisse des Mikrozensus. – c) je nach Alter der Kinder.

Bei der Gegenüberstellung der Armutsgefährdungsschwellen und den Haushaltsbudgets der Haushalte mit Bezug von SGB-II-Leistungen ist – wie oben bereits ausgeführt – zu beachten, dass

ein direkter Vergleich aufgrund der Unterschiede in der jeweiligen Datengenerierung nicht möglich ist. Dennoch veranschaulicht die Gegenüberstellung, dass die beiden Werte auf einem ähnlichen Niveau liegen. Bei den Singles und den Paaren ohne Kinder fällt die Armutsrisikoschwelle höher aus als das durchschnittliche Haushaltsbudget der Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von SGB-II-Leistungen.

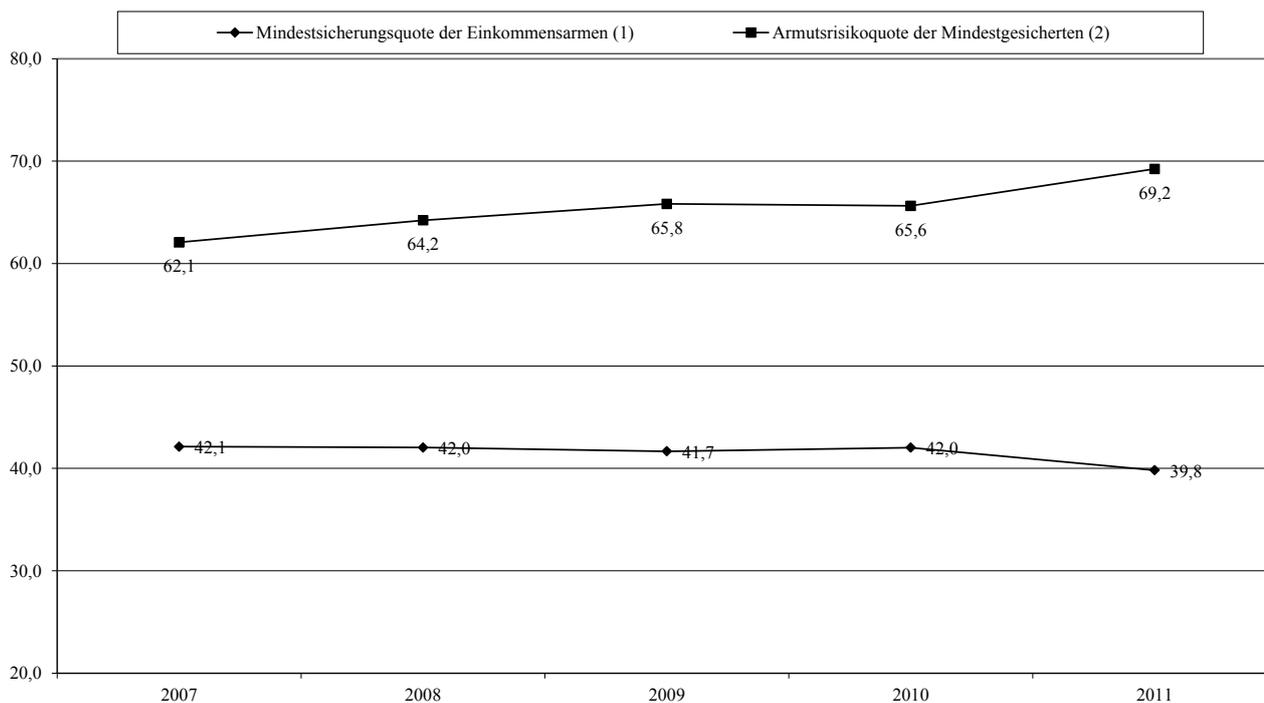
Während die Armutsgefährdungsschwelle sich aus der jeweils aktuellen Einkommensverteilung ergibt und für alle Personen aus Haushalten eines Haushaltstyps identisch ist, variiert das Einkommen der mindestgesicherten Personen nach den individuellen Kosten für Unterkunft und Heizung, ggf. Mehrbedarfszuschlägen und ggf. anrechnungsfreien Zuverdiensten. Deshalb ist zu erwarten, dass die Einkommen der Haushalte mit Bezug von SGB-II-Leistungen zum Teil unter und zum Teil über der Armutsgefährdungsschwelle liegen.

3.2 Entwicklung und Struktur monetärer Armut

Zwischen dem Personenkreis der Einkommensarmen und dem Kreis der Personen aus Haushalten mit Mindestsicherungsbezug gibt es zwar große Überschneidungen, sie sind aber bei Weitem nicht deckungsgleich. Ein Blick auf die Armutsgefährdungsquote der Personen aus Haushalten mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen macht deutlich, dass deren Einkommen mehrheitlich unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle liegen.

Abbildung 2 zeigt zudem, dass immer mehr Mindestgesicherte zugleich von Einkommensarmut betroffen sind. Im Jahr 2011 waren mit 69,2% mehr als zwei Drittel der Mindestgesicherten auch von relativer Einkommensarmut betroffen. Im Jahr 2007 lag die Armutsgefährdungsquote der Personen mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen mit 62,1% noch deutlich niedriger.

Das Einkommen der Personen aus Haushalten mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen ist also nicht im selben Maße ge-



(1) Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60% des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung. – (2) Personen aus Haushalten mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen.

Abbildung 2: Mindestsicherungsquote²⁰ der Einkommensarmen und Armutsgefährdungsquote²¹ der Mindestgesicherten in Deutschland 2007–2011²²

stiegen wie das mittlere Einkommen der Gesamtbevölkerung bzw. die Armutsgefährdungsschwelle.

Umgekehrt beziehen nur rund zwei Fünftel der Einkommensarmen Mindestsicherungsleistungen. Dieser Anteil ist von 42,0% im Jahr 2010 auf 39,8% im Jahr 2011 gesunken.

Insgesamt zählen knapp 18 Prozent der Bevölkerung in Privathaushalten zum Armutspotenzial: Im Jahr 2011 waren 17,8% einkommensarm und/oder Empfänger/-innen von Mindestsicherungsleistungen. Dieser Anteil hat sich seit 2007 kaum verändert (2007: 18,0%) und variiert stark nach soziodemografischen Merkmalen (vgl. *Tabelle 3*). Überdurchschnittlich hoch ist das Armutspotenzial bei Kindern und Jugendlichen im Alter von unter 18 Jahren (22,8%) und bei jungen Erwachsenen (26,4%). Mehr als ein Viertel der Alleinlebenden (27,0%) und der Personen aus Paarhaushalten mit drei oder mehr Kindern (26,7%) zählen zum Armutspotenzial. Personen aus Alleinerziehenden-Haushalten sind zu mehr als der Hälfte (53,4%) von relativer Einkommensarmut betroffen oder beziehen Mindestsicherungsleistungen. Bei den Erwerbslosen²³ trifft dies auf mehr als zwei Drittel zu (70,4%) und bei den sonstigen Nichterwerbspersonen²⁴ auf rund zwei Fünftel (40,1%).

Rund ein Drittel der Personen, die zum Armutspotenzial zählen, sind sowohl einkommensarm als auch mindestgesichert (33,8%), d. h. ihr Einkommen liegt trotz des Bezugs von Mindestsicherungsleistungen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle.

Gut die Hälfte des Armutspotenzials war im Jahr 2011 einkommensarm, bezog aber keine Mindestsicherungsleistungen (51,1%). Bei relativer Einkommensarmut ohne Bezug von Mindestsicherungsleistungen liegt entweder trotz niedrigen Einkommens keine Anspruchsberechtigung vor, oder es besteht zwar Anspruch auf Mindestsicherungsleistungen, diese werden aber faktisch aufgrund mangelnder Information, Angst vor Stigmatisierung oder anderer Gründe nicht in Anspruch genommen.

Die Höhe des individuellen Nettobedarfs, der, wenn er nicht durch das eigene Einkommen gedeckt werden kann, eine Anspruchsberechtigung auf Mindestsicherungsleistungen auslöst, variiert mit der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft, den

Kosten für Unterkunft und Heizung sowie ggf. der Höhe des anerkannten Mehrbedarfs. Für alle Haushaltstypen gilt, dass bei vergleichsweise günstiger Miete und einem Einkommen knapp unter der Armutsgefährdungsschwelle eine Anspruchsberechtigung auf Mindestsicherungsleistungen häufig nicht vorliegt.

Bei alleinlebenden Personen und bei Personen aus Haushalten mit zwei Erwachsenen ohne Kinder liegt das durchschnittliche Haushaltsbudget der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften deutlich unter der Armutsgefährdungsschwelle (vgl. *Tabelle 2*). Dies lässt darauf schließen, dass zwischen der Armutsgefährdungsschwelle und dem durchschnittlichen anerkannten Nettobedarf der Mindestgesicherten eine Lücke besteht, die dazu führt, dass bei einem Einkommen knapp unter der Armutsgefährdungsschwelle überdurchschnittlich häufig keine Anspruchsberechtigung besteht. Dementsprechend ist sowohl bei Alleinlebenden als auch bei Personen aus Haushalten mit zwei Erwachsenen ohne Kinder der Anteil der Einkommensarmen ohne Bezug von Mindestsicherungsleistungen am Armutspotenzial überdurchschnittlich hoch (60,0% bzw. 64,1%). Am niedrigsten ist der Anteil der Einkommensarmen ohne Bezug von Mindestsicherungsleistungen bei den Personen aus Alleinerziehenden-Haushalten (31,6%). Diese sind überdurchschnittlich häufig mindestgesichert.

Zudem ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der Anspruchsberechtigten ihren Anspruch auf Mindestsicherungsleistungen nicht geltend macht. Für den Bereich der SGB-II-Leistungen liegen Studien vor, nach denen dies für rund zwei Fünftel der Anspruchsberechtigten zutrifft. Bei den erwerbstätigen Leistungs-

²⁰ Zahl der Personen aus Haushalten mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen je 100 Personen der Bevölkerung. Zu den Mindestsicherungsleistungen zählen Leistungen nach dem SGB II und nach dem SGB XII.

²¹ Zahl der Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60% des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung je 100 Personen der Bevölkerung.

²² Bevölkerung in Privathaushalten, Ergebnisse des Mikrozensus.

²³ Nach dem „Labour-Force-Konzept“ der International Labour Organization (ILO).

²⁴ Sonstige Nichterwerbspersonen sind volljährige Nichterwerbspersonen ohne Rentner/-innen und Pensionäre/Pensionärinnen.

berechtigten ist die Quote der Nicht-Inanspruchnahme deutlich überdurchschnittlich (zwischen 54% und 63%), bei arbeitslosen Leistungsberechtigten dagegen deutlich unterdurchschnittlich (zwischen 16% und 17%; Becker/Hausser 2010). Dies dürfte ein

Grund dafür sein, dass bei den Erwerbstätigen der Anteil der Einkommensarmen ohne Mindestsicherung am Armutspotenzial mit 57,7% überdurchschnittlich und bei Erwerbslosen mit 17,5% deutlich unterdurchschnittlich ist (Tabelle 3).

Tabelle 3

Armutspotenzial* nach Alter, ausgewählten Haushaltstypen und Erwerbsstatus in Deutschland 2011**

	mindestgesichert und einkommensarm	mindestgesichert, nicht einkommensarm	einkommensarm, nicht mindestgesichert	Armutspotenzial insgesamt	Anteil des Armutspotenzials ^{a)}
	in %				
<i>Insgesamt</i>	33,8	15,0	51,1	100	17,8
<i>Altersgruppe</i>					
unter 18	39,6	17,1	43,3	100	22,8
18 bis unter 25	25,8	11,5	62,7	100	26,4
25 bis unter 50	39,4	17,1	43,5	100	16,5
50 bis unter 65	41,6	18,0	40,4	100	15,6
65 und älter	13,1	7,7	79,2	100	14,4
<i>Haushaltstyp</i>					
Einpersonenhaushalt	33,6	6,4	60,0	100	27,0
Zwei Erwachsene, keine Kinder	25,5	10,4	64,1	100	10,0
Ein(e) Erwachsene(r) und ein oder mehrere Kind(er)	47,6	20,8	31,6	100	53,4
Zwei Erwachsene und ein Kind	40,2	14,5	45,3	100	11,7
Zwei Erwachsene und zwei Kinder	32,7	13,0	54,2	100	12,9
Zwei Erwachsene und drei oder mehr Kinder	35,0	13,9	51,1	100	26,7
<i>Erwerbsstatus</i>					
Erwerbstätige	23,2	19,1	57,7	100	9,7
Erwerbslose	65,8	16,7	17,5	100	70,5
Rentner/-innen und Pensionär/-innen	14,0	8,8	77,2	100	15,2
Minderjährige Nichterwerbspersonen	39,7	17,1	43,2	100	23,1
Sonstige Nichterwerbspersonen	41,0	12,6	46,4	100	40,1

* Zum Armutspotenzial zählen alle Personen, die entweder einkommensarm sind oder Mindestsicherungsleistungen beziehen. Einkommensarm sind Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60% des Äquivalenzeinkommens der Bevölkerung, zu den Mindestsicherungsleistungen zählen Leistungen nach dem SGB II und nach dem SGB XII. – ** Bevölkerung in Privathaushalten, Ergebnisse des Mikrozensus. – a) an der Bevölkerung in Privathaushalten.

Den höchsten Anteil der Einkommensarmen ohne Bezug von Mindestsicherungsleistungen am Armutspotenzial weisen jedoch Personen im Alter von 65 und mehr Jahren bzw. Rentner/-innen und Pensionäre/Pensionärinnen auf (79,2% bzw. 77,2%). Dies lässt vermuten, dass bei den Älteren „verdeckte Armut“ nach wie vor ein großes Problem darstellt. Einer aktuellen Studie zufolge hatten 2007 nur 32% der leistungsberechtigten Personen im Alter von 65 und mehr Jahren Grundsicherung im Alter beantragt. Die Quote der Nicht-Inanspruchnahme ist danach bei den älteren Menschen mit 68% überdurchschnittlich hoch (Becker 2012). Zudem dürfte bei den älteren Einkommensarmen vergleichsweise häufig, z. B. aufgrund mietfreien Wohnens in einem abbezahlten Eigenheim, trotz niedrigen laufenden Einkommens keine Anspruchsberechtigung auf Grundsicherung im Alter vorliegen.

Nur 15,0% der Personen, die zum Armutspotenzial zählen, waren 2011 mindestgesichert und erzielten ein Einkommen über der Armutgefährdungsschwelle. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn die Zahlungen für Unterkunft und Heizung z. B. aufgrund des örtlichen Mietspiegels überdurchschnittlich hoch liegen. Auch Zuverdienste oder Mehrbedarfszuschläge (z. B. für Alleinerziehende) können bei Haushalten mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen zu einem Einkommen über der Armutgefährdungsschwelle führen. Dementsprechend ist der Anteil der nicht einkommensarmen Mindestgesicherten am Armutspotenzial bei den Erwerbstätigen (19,1%) und bei den Personen aus Alleinerziehenden-Haushalten (20,8%) überdurchschnittlich hoch (vgl. Tabelle 3).

Mit der Mindestsicherungsquote und der Armutgefährdungsquote werden also – bei bestehenden Überschneidungen – unterschiedliche Teile des Armutspotenzials erfasst. In Tabelle 4 wird die Struktur der Personen aus Haushalten mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen und der einkommensarmen Personen differenziert nach Alter und Erwerbsstatus dargestellt.

Tabelle 4

Mindestgesicherte* und einkommensarme Personen nach Alter und Erwerbsstatus*****

	mindestgesicherte Personen	einkommensarme Personen
	in %	
<i>Altersgruppe</i>		
unter 18	23,9	20,1
18 bis unter 25	9,3	12,7
25 bis unter 50	37,8	31,9
50 bis unter 65	22,0	17,4
65 und älter	7,0	17,9
Insgesamt	100	100
<i>Erwerbsstatus^{a)}</i>		
Erwerbstätige	23,3	25,6
Erwerbslose	20,9	12,1
Rentner/-innen und Pensionäre/Pensionärinnen ^{b)}	9,0	20,7
Minderjährige Nichterwerbspersonen	23,5	19,7
Sonstige Nichterwerbspersonen	23,4	21,9
Insgesamt	100	100

* Personen aus Haushalten mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen. Dazu zählen Leistungen nach dem SGB II und nach dem SGB XII. – ** Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60% des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung. – *** Bevölkerung in Privathaushalten, Ergebnisse des Mikrozensus. – a) nach dem „Labour-Force-Konzept“ der International Labour Organization (ILO). – b) Nichterwerbspersonen mit Bezug einer eigenen (Versicherten-)Rente, Pension und Nichterwerbspersonen im Alter von 65 Jahren und älter mit Bezug einer Hinterbliebenenrente, -pension.

Dabei wird deutlich, dass bei einer Abschätzung von Umfang und Struktur monetärer Armut über die Mindestsicherungsquote Kinder und Jugendliche, Personen mittleren Alters und Erwerbslose stärker in den Fokus rücken. Wird monetäre Armut hingegen anhand der Armutsgefährdungsquote beschrieben, so sind junge Erwachsene und ältere Menschen sowie Erwerbstätige und insbesondere Rentner/-innen und Pensionäre/Pensionärinnen stärker im Blickpunkt.

4. Fazit

Mit der Armutsgefährdungsquote und der Mindestsicherungsquote liegen zwei unterschiedliche Indikatoren zur Messung monetärer Armut vor, die auf unterschiedliche Sachverhalte verweisen und sich sowohl hinsichtlich des Niveaus als auch der Entwicklung unterscheiden. Zwischen dem Personenkreis der Einkommensarmen und dem Kreis der Personen mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen gibt es zwar große Überschneidungen – aber sie sind bei weitem nicht deckungsgleich.

Der Mikrozensus ist eine geeignete Datenbasis, um die Struktur des Armutspotenzials bzw. das Verhältnis von relativer Einkommensarmut und dem Bezug von Mindestsicherungsleistungen näher zu beleuchten. Ein zentraler Befund ist, dass die Armutsgefährdungsquote der Mindestgesicherten in den vergangenen Jahren gestiegen ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Personen mit Bezug von Mindestsicherungsleistungen nur in unterdurchschnittlichem Maße von der Einkommensentwicklung profitiert haben.

Armutsgefährdungsquote und Mindestsicherungsquote weisen jeweils spezifische Stärken und Schwächen auf und liefern sich ergänzende Informationen. Je nach Untersuchungszweck ist die eine oder die andere Quote besser geeignet Umfang und Struktur monetärer Armut abzuschätzen und darzustellen.

So ist die Mindestsicherungsquote für die kommunale Sozialberichterstattung ein wichtiger Indikator und z. B. für kleinräumige Analysen zur sozialen Segregation nutzbar. Die Armutsgefährdungsquote wird dagegen auf Bundes- und Landesebene z. B. für Analysen zur soziodemografischen Struktur monetärer Armut eingesetzt und ermöglicht Aussagen darüber, in welchem Maße Niedrigeinkommensbezieher/-innen von der Einkommensentwicklung profitieren.

Literatur

- Arndt, C. u. a. (2006): Das Konzept der Verwirklichungschancen (A. Sen). Empirische Operationalisierung im Rahmen der Armuts- und Reichtumsmessung. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a357-konzept-der-verwirklichungschancen.pdf?jsessionid=2B85420AD661783FC34A3F0F239F3A1D?__blob=publicationFile. Zugriff 29. 9. 2012.
- Becker, I. (2007): Verdeckte Armut in Deutschland. Ausmaß und Ursachen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Fachforum Analysen & Kommentare 2/2007, Berlin.
- (2012): Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter, in: Zeitschrift für Sozialreform, 2/2012, S. 123–148.
- Becker, I./Hauser, R. (2010): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, Abschlussbericht, Riedstadt/Frankfurt a. M.
- Gerhard, A./Habenicht, K./Munz, E. (2009): Analysen zur Einkommensarmut mit Datenquellen der amtlichen Statistik, in: Information und Technik Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen, Band 58, Düsseldorf.
- Groh-Samberg, O. (2005): Die Aktualität der sozialen Frage – Trendanalysen sozialer Ausgrenzung 1984–2004, in: WSI-Mitteilungen 11/2005, S. 616–623.
- Habenicht, K./Hullmann, A./Bergmann, Y. (2006): Einkommensverteilung und Armutsrisikoquoten im Bund-Länder-Vergleich. Analysen mit dem Mikrozensus 2003, in: Landesamt

für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen, Band 35, Düsseldorf, S. 11–20.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991): Schlussbericht des Zweiten Europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985–1989, Brüssel.
- Kraußer, A. (2011): Grundsicherung und Armutsgefährdung – ein Vergleich, in: Sozialer Fortschritt 9/2011, S. 210–213.
- MAIS (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hrsg.) (2012): Sozialbericht NRW 2012. Armuts- und Reichtumsbericht, Düsseldorf.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2010, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2012a): Wirtschaftsrechnungen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe Einkommensverteilung in Deutschland, Fachserie 15 Heft 6, EVS 2008, Wiesbaden.
- (2012b): Wirtschaftsrechnungen, Leben in Europa (EU-SILC). Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland und der Europäischen Union, Fachserie 15 Reihe 3, EU-SILC 2010, Wiesbaden.
- Stauder, J./Hüning, W. (2004): Die Messung von Äquivalenzeinkommen und Armutsquoten auf der Basis des Mikrozensus, in: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen, Band 13, Düsseldorf, S. 9–13.