

Das Thema Armut bewegt die Republik. Angeheizt wird die Diskussion derzeit durch Zahlen aus dem aktuellen »3. Armuts- und Reichtumsbericht« der Bundesregierung, die teilweise schon lange vor der Publikation des Berichts in die Öffentlichkeit geraten sind. Die dort gemachten Angaben zur Höhe der Einkommensschwelle, unterhalb derer Personen einem Armutsrisiko ausgesetzt sind, und zur Verbreitung der dadurch gemessenen Armutsrisiken sind jedoch alles andere als dazu angetan, über die Entwicklungen von Einkommen und Einkommensverteilung, auf die sich die Besorgnis der Öffentlichkeit richtet, sachgerecht zu informieren.

Die Versuche der empirischen Armutsforschung, Armut messbar zu machen, basieren im Kern auf Verfahren und Indikatoren, die von Experten mangels besserer Maßstäbe gesetzt wurden. Sie haben sich im Grunde erst in den letzten Jahren durch Wiederholung und Übertragung zu einigen einigermaßen stabilen Standards verfestigt. Um die Einkommen verschieden großer Haushalte vergleichbar zu machen, wird das Haushaltseinkommen dabei durch eine nach ihrem vermuteten Bedarf gewichtete Zahl der Haushaltsmitglieder geteilt. Für diese Bedarfsgewichtung gibt es verschiedene »Äquivalenzskalen«. Gängig ist seit geraumer Zeit die so genannte »neuere OECD-Skala« (vgl. Tab. 1, Fußnote b), daneben gibt es jedoch auch eine »ältere OECD-Skala« oder in Deutschland auch die impliziten Äquivalenzskalen des früheren Sozialhilfe- und Wohngeldrechts bzw. der jetzigen Grundsicherung für Arbeitsuchende im SGB II, die allesamt zu anderen Resultaten führen würden. Als »armutsgefährdet« gelten dann in der Regel Personen, deren laufendes, bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen unterhalb von 60% des Median (»Zentralwert«) der gesamten Verteilung bedarfsgewichteter Nettoeinkommen liegt. Als »arm« werden Personen mit Einkommen unterhalb von 40%, gelegentlich auch unterhalb von 50%, des Median bezeichnet. Praktisch alle Elemente dieser Definitionen – der Bezug zu aktuellen (und nicht zu längerfristigen Durchschnitts- oder gar Lebens-)Einkommen, die Bedarfsgewichtung, die genaue Form der Äquivalenzskalen, die relative Armutsmessung und die exakten Einkommensschwelle – sind diskussionswürdig und haben ihre konzeptionellen Probleme und blinden Flecken (vgl. etwa den Beitrag von Sinn 2008).

Selbst wenn man diese Konventionen akzeptiert – und die einschlägigen Angaben in den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung entsprechen ihnen soweit ohne Brüche in der Konzeption – produzieren die dort angegebenen Zahlen gleichwohl, gewollt oder ungewollt, eher Chaos als Klarheit über Begriff und Umfang von Armut in Deutschland. Der Hauptgrund dafür ist die schwankende Datenbasis der Berichte bzw. genau genommen erst des aktuellen, dritten Berichts. Während die ersten beiden Berichte auf Daten der »Einkommens- und Verbrauchsstich-

probe« (EVS) des Statistischen Bundesamtes basierten,¹ werden im aktuellen Bericht gleich zwei weitere Datenquellen ins Spiel gebracht, deren Angaben mit denen der EVS nicht vergleichbar sind und die überdies auch untereinander zu stark abweichenden Ergebnissen führen: eine neue Erhebung »Leben in Europa« (EU-SILC), die das Statistische Bundesamt neuerdings für die amtliche europäische Statistik erhebt, und das »Sozioökonomische Panel« (SOEP), eine zu wissenschaftlichen Zwecken ins Leben gerufene Erhebung, die von TNS Infratest erhoben wird und beim DIW in Berlin angesiedelt ist.

Die EVS stellt die in qualitativer Hinsicht weitaus beste Erhebung zur Höhe und Struktur der Einkommen privater Haushalte dar, die in Deutschland geführt wird. Schon die Art der Erhebung trägt dazu bei, dass Auslassungen und allfällige Unterschätzungen des eigenen Einkommens durch die Befragten dort weitgehend vermieden werden. Außerdem können im Rahmen dieser Erhebung z.B. auch fiktive Mietwerte selbstgenutzten Wohneigentums erfasst werden, die dem laufenden Einkommen als besondere Art von Vermögenserträgen klar zuzurechnen sind. Dies erklärt, warum Angaben zum Durchschnittseinkommen und allen davon abgeleiteten Größen auf der Basis der EVS üblicherweise höher – d.h. vollständiger – ausfallen als bei anderen Datenbasen. Leider werden Erhebungen zur EVS, u.a. wegen des hohen Aufwandes, nur alle fünf Jahre gemacht, wobei neue Erhebungen zur EVS 2008 im laufenden Jahr gerade erst wieder stattfinden. Die beiden anderen Datenbasen werden jährlich aktualisiert, allerdings mit kleineren Stichproben, geringerem Aufwand für die Befragten und weniger vollständigen und genauen Resultaten. EU-SILC existiert im Übrigen erst seit 2004, das SOEP hingegen seit 1984. Für Aussagen über längerfristige Entwicklungen ist Letzteres daher immer noch besser geeignet, während der Aspekt der internationalen Vergleichbarkeit, unter dem EU-SILC Vorteile hat, interessant ist, aber letztlich nachrangiger sein sollte.

Angesichts dieser Brüche in der Datenbasis kann man letztlich keine der Angaben zur quantitativen Armutsmessung in Deutschland im aktuellen Armuts- und Reichtumsbericht mit Zahlen aus den früheren Berichten vergleichen (vgl. Tab. 1): Die Schwellenwerte für Armutsrisiken schwanken über die Jahre erratisch, weil sie aus verschiedenen Quellen stammen. Die unterschiedliche Höhe dieser Beträge sagt wenig bis gar nichts über nominale oder reale Entwicklungen der Haushaltseinkommen in den vergangenen Jahren, sondern reflektiert zuallererst nur variierende Erhebungsmodalitäten und einen variierenden Erfassungsgrad von Einkommen. Ob die auf solch unter-

¹ Im 1. Armuts- und Reichtumsbericht wurden überdies verschiedene Äquivalenzskalen und verschiedene Armutsschwellen nebeneinander verwendet, um konzeptionellen Unschärfen jeder einschlägigen Festlegung Rechnung zu tragen und die Aussagen zu validieren.

Tab. 1
Armutsmessung in der offiziellen Berichterstattung

Jahr	Armutsrisikoquote ^{a)} (in %)	Armutsriskoschwelle ^{b)} (in €)	Datenbasis	Quelle
1998	12,1	883 ^{c)}	EVS	1. Armuts- und Reichtumsbericht (2001)
2003	13,5	938 ^{c)}	EVS	2. Armuts- und Reichtumsbericht (2005)
	16	836 ^{d)}	SOEP	3. Armuts- und Reichtumsbericht (2008)
2005	13	781 ^{c)}	EU-SILC	3. Armuts- und Reichtumsbericht (2008)
	18	812 ^{d)}	SOEP	3. Armuts- und Reichtumsbericht (2008)

^{a)} Anteil der Bevölkerung mit einem bedarfsgewichteten Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb der »Armutsriskoschwelle«. –
^{b)} 60% des Median (»Zentralwert«) der Verteilung der bedarfsgewichteten, monatlichen Nettoäquivalenzeinkommen; Bedarfsgewichtung nach der »neuen OECD-Skala« (Gewicht des ersten Haushaltsmitglieds: 1,0; weitere Haushaltsmitglieder über 14 Jahre: 0,5; weitere Haushaltsmitglieder unter 14 Jahren: 0,3). –
^{c)} In laufenden Preisen. –
^{d)} In Preisen des Jahres 2000.

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

schiedlicher Basis gemessenen Armutsrisikoquoten mit denen der früheren Armutsberichte irgendwie vergleichbar sind, steht für EU-SILC dahin, während es für das SOEP offenkundig nicht der Fall ist. Immerhin liefert der aktuelle Bericht am Rande eine längere Zeitreihe für Angaben auf der Basis des SOEP nach, die auf einen gewissen Anstieg dieser Quote seit 2003 hindeutet.

Ähnlich chaotisch ist im Übrigen das Verhältnis der Armutsmessung zu Angaben im selben Bericht zum Thema »Reichtum«: In den darauf bezogenen Abschnitten werden zur Messung weiterhin Daten aus der alten EVS 2003 verwendet, weil bei deren Aufbereitung nun weitere konzeptionelle Fortschritte bei der Einbeziehung von Vermögen erzielt werden konnten. Auch die Schwellenwerte für Reichtum werden etwas anders definiert. Als »reich« gilt, wer ein Einkommen von mehr als 200% des arithmetischen Mittels (»Mittelwert«) der Verteilung bedarfsgewichteter Nettoeinkommen erzielt; die entsprechende Zahl von 3 418 € pro Monat passt also in mehr als einer Hinsicht (Bezugsjahr, Datenbasis, Referenzgröße) nicht zur Messung von Armutsrisiken.

Der aktuelle Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung weist an anderer Stelle durchaus vielversprechende Ansätze auf, etwa wenn er – angelehnt an Arbeiten des Ökonomie-Nobelpreisträgers von 1998, Amartya Sen (1985) – versucht, der Vieldimensionalität der Phänomene Armut und Reichtum durch die Einführung vieler weiterer Kennziffern aus den Bereichen Bildung, Erwerbstätigkeit, Gesundheit, Wohnsituation und politische Partizipation Rechnung zu tragen. Im Bereich der Armutsmessung auf der Basis von Einkommensdaten versagt der Bericht jedoch in krasser Weise.

Die eingangs geschilderten Verfahren und Standards der empirischen Armutsforschung ergeben im Grunde überhaupt nur dann einen Sinn, wenn sie bei unveränderter, möglichst verlässlicher Datenbasis einen stabilen Bezugsrahmen für die Beobachtung von zeitlichen Veränderungen der Einkommensverteilung schaffen. Auch dann muss man immer noch sehr genau aufpassen, was etwaige Verschiebungen von deren Struktur im Zeitablauf eigentlich treibt – ob es nicht

zum Beispiel Änderungen der Haushaltsstruktur sind, die sich über die Modalitäten der Bedarfsgewichtung über Gebühr nach vorne schieben.² Der jetzige, 3. Armutsbericht der Bundesregierung gibt diese mögliche Legitimation solcher Angaben jedoch weitgehend preis und verhindert, dass die offizielle Armutsberichterstattung eine längere Zeitreihe von in diesem Sinne aussagekräftigen Ergebnissen produziert, bevor der Einstieg in eine solche kontinuierliche Berichterstattung wirklich vollzogen ist. Besser wäre es wohl gewesen, zunächst noch in weitere konzeptionelle Verbesserungen zu investieren, die Berichterstattung auf einen Fünfjahresrhythmus umzustellen und mit dem nächsten Bericht die Ergebnisse der laufenden EVS-Erhebung abzuwarten, die nun mal erst für 2009/2010 zu erwarten sind.

M.W.

Literatur

Grabka, M.M. und J.R. Frick (2008), »Schrumpfende Mittelschicht: Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?«, *DIW-Wochenbericht* (10), 101–108.
 Sen, A. (1985), *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam.
 Sinn, H.-W. (2008), »Der bedarfsgewichtete Käse und die neue Armut«, *ifo Schnelldienst*, 61(10), 14–16.

² Diese Vermutung drängt sich z.B. angesichts der Ergebnisse einer jüngst ebenfalls viel diskutierten Arbeit des DIW zur »Schrumpfenden Mittelschicht« auf (vgl. Grabka und Frick 2008). Sie basiert wie die »Zweitangaben« im aktuellen Armutsbericht zur Höhe der Armutsrisikoquote auf Daten des SOEP. Die dort nachgezeichnete Ausdünnung des Bereichs um den Median der Verteilung bedarfsgewichteter Nettoeinkommen während der letzten Jahre könnte wegen des zeitgleich erfolgten Rückgangs der Zahl größerer Haushalte und des Anstiegs der Zahl der Ein-Personen-Haushalte überzeichnet sein. Bei der auch an dieser Stelle verwendeten »neuen OECD-Skala« für die Bedarfsgewichtung des Haushaltseinkommens könnte der erste Trend nämlich eine rechnerische Abwanderung aus der Mitte nach oben, der zweite Trend eine Abwanderung nach unten bewirken. Beide Trends könnten im Übrigen durch eine weitere Eigenart dieser Datenquelle, nämlich die wiederholte Befragung möglichst stets derselben Haushalte, verstärkt werden. Ein Nachteil dieses in mancherlei Hinsicht sehr sinnvollen Ansatzes ist, dass dabei regelmäßig Kinder aus bestehenden Haushalten auswandern und andere Haushalte durch Trennung oder Tod schrumpfen, ohne dass dies in vollem Maße repräsentativ für die Dynamik aller Haushalte in der Bevölkerung sein muss. In jedem Fall müssten die Schlussfolgerungen der Arbeit durch Verwendung alternativer Gewichtungsschemata abgesichert werden.