

# ARMUTS- MESSUNG

## 22. Wissenschaftliches Kolloquium

gemeinsam mit der  
Deutschen Statistischen Gesellschaft

21.–22. November 2013  
Wiesbaden

# Programmheft

Statistisches Bundesamt

## Donnerstag, 21. November 2013

- 11<sup>15</sup>** **Begrüßung**  
Roderich Egeler  
*Präsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden*
- 11<sup>30</sup>** **Einführung in das Thema:**  
**Was ist Armut, wie misst man Armut?**  
Prof. Dr. Ralf Münnich (Moderator)  
*Universität Trier*
- 12<sup>00</sup>** **Das europäische Konzept zur Messung von Armut**  
Boyan Genev  
*Eurostat, Luxembourg*
- 12<sup>30</sup>** **Diskussion**
- 13<sup>00</sup>** **Mittagspause**
- 14<sup>30</sup>** **Armut und soziale Teilhabe in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung**  
Herbert Düll  
*Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin*
- 15<sup>00</sup>** **Diskussion**
- 15<sup>15</sup>** **Pflege in der Familie und Armut**  
Prof. Dr. med. Elisabeth Simoes  
*Universitätsklinikum der Eberhard Karls Universität Tübingen*
- 15<sup>45</sup>** **Diskussion**
- 16<sup>00</sup>** **Kaffeepause**
- 16<sup>30</sup>** **Arbeitslosigkeit und Armut**  
Dr. Ulrich Walwei  
*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg*
- 17<sup>00</sup>** **Diskussion**
- 17<sup>15</sup>** **Derzeitige und zukünftige Altersarmut in Deutschland**  
Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.  
*Munich Center for the Economics of Aging (MEA), Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München*
- 17<sup>45</sup>** **Diskussion**

- 18<sup>00</sup>** **Gerhard-Fürst-Preis**  
Laudatio: Prof. Dr. Ullrich Heilemann,  
Vorsitzender des Gutachtergremiums  
Preisverleihung durch Präsident Roderich Egeler
- 18<sup>30</sup>** **Sektempfang / Get together**

## Freitag, 22. November 2013

- 09<sup>00</sup>** **Einkommen und Armut**  
Norbert Schwarz  
*Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*
- 09<sup>30</sup>** **Diskussion**
- 09<sup>45</sup>** **Weiterentwicklung des Systems der Haushaltsstatistiken**  
Thomas Riede  
*Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*
- 10<sup>15</sup>** **Diskussion**
- 10<sup>30</sup>** **Kaffeepause**
- 11<sup>00</sup>** **Regionalisierung von Armutsmessung**  
Prof. Lothar Eichhorn  
Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen, Hannover /  
Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover
- 11<sup>30</sup>** **Diskussion**
- 11<sup>45</sup>** **Internationale Ansätze zur regionalen Armutsmessung**  
Prof. Dr. Ralf Münnich  
*Universität Trier*
- 12<sup>15</sup>** **Diskussion**
- 12<sup>30</sup>** **Ende der Veranstaltung**

## Abstracts / Kurzfassungen der Beiträge Armutsmessung

### Einführung in das Thema:

### Was ist Armut, wie misst man Armut?

**Prof. Dr. Ralf Münnich**

*hat an den Universitäten Heidelberg, Maynooth (Irland) und Tübingen Mathematik und Volkswirtschaftslehre studiert. Nach seiner Habilitation in Statistik 2005 wurde er 2006 zum Universitätsprofessor im Fachbereich IV an der Universität Trier ernannt und ist seitdem Lehrstuhlinhaber des Lehrstuhls für Wirtschafts- und Sozialstatistik. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf der Survey-Statistik, insbesondere auf Stichprobenverfahren, Varianzschätzmethoden und Small Area-Statistik, mit Anwendungen insbesondere in der Armutsforschung, der Business-Statistik und für Indikatoren. Professor Münnich hat einige EU-Forschungsprojekte verantwortlich geleitet, DACSEIS, KEI und AMELI, und ist Partner in BLUE-ETS, eFRAME und InGRID. Vor geraumer Zeit wurde das Zensus-Stichprobenforschungsprojekt beendet, in dem Stichprobenplan und Schätzmethodik für den ersten registergestützten Zensus entwickelt wurden. Ralf Münnich ist Vorstandsmitglied der Deutschen Statistischen Gesellschaft, leitet den Ausschuss für Erhebungstatistik und ist Herausgeber der Zeitschrift AstA: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv.*

Die Armutsmessung wird nach wie vor sehr kontrovers diskutiert. Und schnell stellt sich die Frage, ob wir wirklich messen, was wir messen wollen. Gerade in diesem Punkt gestaltet sich eine Einigung als schwierig. Vielfach sind inhaltlich bedeutsame Ansätze statistisch nur sehr schwer umsetzbar; statistisch orientierte Ansätze lassen indes wichtige Fragen unbeantwortet. Bereits die Konkretisierung einer geeigneten Definition einer Armutsgrenze erweist sich als problematisch. In der EU wird meistens eine relative Armutschranke verwendet, welche als 60% des Medianeinkommens definiert wird. Diese Definition weist einige eklatante Schwächen auf: Werden beispielsweise alle Einkommen eines Landes um 30% gekürzt, so ändert sich die (relative) Armut nicht. Bei einer absoluten Armutsmessung müsste andererseits ein Warenkorb konkretisiert werden, welcher eine adäquate Teilnahme am Leben erlaubt. Diese Definition verlangt einige normative Festlegungen. Ferner entsteht die Frage, inwieweit die Bedürfnisse in der Eifel mit denen in München vergleichbar sind. Neben verschiedenen inhaltlichen Festlegungen interessieren damit auch die Eigenschaften der Maße,

---

die Armut und soziale Ungleichheit quantifizieren sollen. Gleichzeitig sollen diese Messansätze aber auch statistisch umsetzbar sein.

In diesem Einführungsvortrag soll in die Thematik des Kolloquiums eingeleitet werden. Neben der klassischen axiomatischen Armutsmessung soll auch auf aktuelle Probleme der statistischen Armutsmessung, welche auf Survey-Daten basiert, eingegangen werden. Wie quantifizieren wir Gini-Koeffizienten, Armutsgefährdungsquote oder das Verhältnis der Einkommensquintile, wenn die Daten aus komplexen Erhebungen stammen? Gerade im Hinblick auf die Neukonstruktion deutscher Haushaltsstichproben ergibt sich unmittelbar die Frage, welche Daten in welcher Form zur Umsetzung einer Armutsmessung benötigt werden. Darüber hinaus wird auch eine Übersicht über das Programm des Kolloquiums gegeben.

## Das europäische Konzept zur Messung von Armut

**Boyan Genev**

*geb. 1979 in Bulgarien, Fremdsprachengymnasium bis 1998, BWL-Studium an der Universität Leipzig, Spezialisierung in Statistik, Controlling, Finanzanalyse bis 2006, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule Aalen bis 2009, seit November 2009 Beamter bei Eurostat, Abteilung Lebensqualität, verantwortlich für die Berechnung und Veröffentlichung SILC-basierter Indikatoren.*

Die Armutsmessung in Europa konzentriert sich auf die so genannte relative Armut. Diese Ausrichtung ist zurückzuführen auf die Position des Europäischen Rates, derzufolge Personen dann als arm einzustufen sind, wenn ihre Ressourcen so gering sind, dass sie von einer in ihrer Gesellschaft als Minimum angesehenen Lebensweise ausgeschlossen sind. Extreme Armut wird hiermit nicht bestritten: Sie existiert nach wie vor, in Europa ist sie jedoch eher unter nur sehr kleinen Bevölkerungsgruppen zu finden.

Relative Armut ist ein vielseitiges Phänomen, das im Kern die finanziellen Mittel bestimmter Haushalte oder Personengruppen mit den Ressourcen anderer Gesellschaftsmitglieder vergleicht. Dem Adäquationsprinzip folgend war in Europa für lange Zeit die so verstandene Armutsgefährdung von Personen allein vom Ausmaß der Ungleichheit der Einkommensverteilung innerhalb einer Gesellschaft ableitbar. Unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle (als statistische Konvention ist sie auf 60% des nationalen Medianeinkommens fixiert) liegende Einkommen werden nach dieser Methode als zu gering klassifiziert. In der Sozialberichterstattung der EU wird die sich so ergebende Armutsgefährdungsquote (als Prozentsatz

der Personen, die unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle leben) durch weitere Kennzahlen zur Ungleichheit der Einkommensverteilung ergänzt. Zu den prominentesten Beispielen hierfür gehören das Einkommensquintilverhältnis sowie der Gini-Koeffizient.

Zur Messung der relativen Armut und der weitergehenden Analyse der Lebenslage der davon betroffenen Personen werden europaweit statistische Erhebungen durchgeführt. Das in Europa am weitesten verbreitete Instrument hierfür ist EU-SILC, eine in der Europäischen Gesetzgebung seit 2003 verankerte Datenerhebung. Die Anerkennung, die EU-SILC in politischen und akademischen Kreisen in 31 Ländern gefunden hat, spricht für die zentrale Rolle der Erhebung bei der Messung von Armut. Sie liefert im Quer- sowie Längsschnitt vergleichbare Statistiken über Einkommen und Lebensbedingungen. Die Informationen zu den Lebensbedingungen umfassen unter anderem Angaben über Gesundheit, Bildung, Kinderbetreuung, Wohnverhältnisse, Teilnahme am Erwerbsleben sowie auch die Beurteilung der finanziellen Kraft des eigenen Haushalts (die so genannte materielle Deprivation).

Die politische Brisanz des Themas Armutsbekämpfung hat in der jüngeren Vergangenheit eine Vielzahl von Analysen und Diskussionen über die Messung von Armut ausgelöst. Die Erkenntnis, dass die Gründe gesellschaftlicher Ausgrenzung nicht nur in der Höhe des verfügbaren Einkommens liegen, hat ein Umdenken hinsichtlich des Messkonzepts befördert. In 2010 hat der Europäische Rat als von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffene jene Personen definiert, die lediglich über ein Einkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle (s.o.) verfügen, unter erheblicher materieller Deprivation leben, oder in Haushalten mit sehr geringer Erwerbstätigkeit leben. Diese Definition stellt eine wesentliche Erweiterung des eingangs skizzierten Konzepts der Armutsgefährdung dar. Unverändert ist jedoch das Prinzip geblieben, Einkommen, materielle Deprivation und Erwerbsintensität auf Haushaltsebene zu erfassen.

Die Berechnung der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen erfolgt europaweit ausschließlich auf der Basis von EU-SILC Daten. Diese ermöglichen die Darstellung des Indikators wie auch seiner Bestandteile in einer Vielzahl von sozioökonomischen Dimensionen, welche es erlauben, bestimmte Personen- und Haushaltsgruppen in den Blick zu nehmen. Als interessantes Beispiel hierfür wäre die diesjährige Veröffentlichung Eurostats über Kinderarmut zu nennen. Darin wird die soziale Lage von Familien mit Kindern unter anderem in Abhängigkeit von Bildungsstand und Migrationshintergrund der Eltern analysiert. Des Weiteren finden sich in der Sozialberichterstattung der Europäischen Kommission

---

regelmäßig weitere EU-SILC-basierte Indikatoren. Einerseits bieten diese einen tieferen Einblick in das Einkommensgefüge privater Haushalte. So bildet etwa die Armutsgefährdungslücke die Intensität der Armutsgefährdung ab, indem das Medianeinkommen der Armutsgefährdeten zur Armutsgefährdungsschwelle in Relation gesetzt wird. Andererseits geben nicht-monetäre Indikatoren wie etwa die wohnungsbezogene Deprivation die Wohnverhältnisse wider, die die Haushalte in der Lage sind sich zu leisten.

Um die Methoden zur Erfassung und Darstellung von Lebensstandards einzelner Personen den sich generell verändernden Umständen in den Gesellschaften anzupassen, bedarf es in bestimmten Zeitintervallen einer Überprüfung bestehender Indikatoren. Im Bereich der Armutsmessung ist dies momentan für den Indikator „erhebliche materielle Deprivation“ der Fall. Für die für das Jahr 2015 vorgesehene Revision hat die Europäische Kommission begonnen, ein neueres Modell auszuarbeiten. Dieses zielt auf eine breitere Liste von wichtigen Gebrauchsgütern ab, zu denen Haushalte und Personen befragt werden.

Den Richtlinien der Canberra Gruppe zur international vergleichbaren Einkommensmessung folgend sollte der Mietwert eigengenutzten Wohnraums bei der Erfassung relativer Einkommensarmut berücksichtigt werden. Die praktische Umsetzung dieses Ziel wirft jedoch konzeptionelle wie auch technische Fragen auf, die in EU-SILC immer noch offen sind. Auch besteht europaweit keine Einigkeit darüber, ob das gegenwärtige Einkommenskonzept im Sinne von verfügbaren Mitteln um den Wert sozialer Sachleistungen zu erweitern ist. Eurostat befasst sich derzeit in einem ersten Schritt mit der Problematik der Zuordnung dieses Geldwertes zu bestimmten Haushaltstypen innerhalb der EU-SILC-Stichprobe.

## Armut und soziale Teilhabe in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung

**Herbert Düll**

*geb. 1962, Studium der Betriebswirtschaftslehre und Soziologie an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg; Tätigkeiten am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und im Deutschen Bundestag, seit 2002 im Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Seit 2009 Leiter des Referats „Vereinbarkeit Beruf und Familie, Chancensicherung für Kinder“, dessen Aufgabengebiete seit Ende 2012 um „Armut- und Reichtumsfragen“ erweitert wurden.*

Seit den Beschlüssen des Deutschen Bundestages aus den Jahren 2000 und 2001 legt die Bundesregierung einmal in der Legislaturperiode einen Armuts- und Reichtumsbericht vor. Von Anfang an lag der Berichterstattung konzeptionell der sogenannte Lebenslagenansatz zugrunde. Sie bezieht daher die Gesamtheit der Zusammenhänge mit ein, in denen Personen ihre materiellen und immateriellen Teilhabechancen nutzen. Neben der Einkommens- und Vermögenssituation sollen weitere Dimensionen des Lebens, wie z. B. Bildung, Erwerbstätigkeit oder Gesundheit, abgebildet werden. Reichtum wird dabei als ein Zustand sehr guter Ausstattung mit materiellen Ressourcen und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verstanden, während Armut als Gegenpol dazu den Zustand mit sehr geringen Ressourcen und sehr eingeschränkten Teilhabechancen beschreibt. Die regelmäßig in der Berichterstattung verwendeten Kernindikatoren tragen diesem erweiterten Ansatz Rechnung, indem neben der Einkommens- und Vermögensverteilung weitere Indikatoren, z. B. zu Bildung, Erwerbstätigkeit, Gesundheitszustand und Wohnsituation dargestellt werden. Darüber hinaus wird im Analyseteil der Blick auf sich verändernde Lebenslagen im Lebensverlauf gerichtet.

Im Vierten Armuts- und Reichtumsbericht wurde der analytische Fokus auf die Mobilität gelegt, d.h. auf Veränderungen der sozialen Position in individuellen Lebensverläufen und im Vergleich zur Elterngeneration. Armut wird damit nicht als statische Größe, sondern in ihrer Dynamik betrachtet. Der Bericht trägt hierfür die Erkenntnisse der Forschung aus mehreren Längsschnittauswertungen zusammen und benennt die wichtigsten Faktoren für eine erfolgreiche Überwindung von Armutsrisikolagen. Für die künftige Berichterstattung werden Längsschnittanalysen immer wichtiger.

Entgegen der Kritik einzelner Vertreter der Wissenschaft und von Verbänden führt dieser Ansatz nicht dazu, dass strukturelle Ursachen von herkunftsbedingten Benachteiligungen oder Chancenungleichheiten im späteren Lebensverlauf aus dem Blick geraten und statt dessen individuelles Verhalten in den Vordergrund tritt. Im Gegenteil: Die Gliederung des Berichtsteiles zur sozialen Mobilität entlang der Lebensphasen und die Analyse entscheidender Weichenstellungen innerhalb dieser Lebensphasen machen die strukturellen Hemmnisse für eine durchlässige und aufstiegsoffene Gesellschaft sichtbar. Neben Defiziten in der frühkindlichen Betreuungsstruktur wird beispielsweise das nach Bildungsanspruch und -niveau gegliederte Bildungssystem und die mangelnde Ganztagsbeschulung thematisiert. Auch die historisch begründete Zweiteilung der Berufsausbildung in das duale und das vollzeitschulische System mit der Folge schlechterer Verdienst- und Aufstiegsmöglich-



---

keiten in den klassischen Frauenberufen sowie Herausforderungen im Auffangsystem des Übergangsbereichs der Bundesagentur für Arbeit werden kritisch betrachtet. Im Erwachsenenalter werden die geschlechterspezifischen Chancenungleichheiten bei Erwerbsbeteiligung und Entlohnung aufgrund der ungleichen Verteilung der Familienarbeit ebenso behandelt wie der Niedriglohnbereich und ungenügende betriebliche Weiterbildungsmöglichkeiten insbesondere für Geringqualifizierte. Nicht zuletzt werden niedrige Alterseinkünfte z. B. infolge von langjährigem Niedriglohnbezug, (prekärer) Selbständigkeit oder langen Erwerbsunterbrechungen problematisiert.

Wer also unter strukturellen Ursachen für Armut in Deutschland nicht einseitig die ungleiche Verteilung materieller Güter versteht, wird im Vierten Armuts- und Reichtumsbericht nicht erst auf den hinteren Seiten der mit 550 Seiten umfassenden Analyse der sozialen Lage in Deutschland fündig. Die dem Bericht vorangestellte politische Kurzfassung fasst nicht nur wesentliche Analyseergebnisse und Maßnahmen der Bundesregierung zusammen, sondern gibt auch Handlungsempfehlungen, was zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit und der Aufstiegsmobilität weiter getan werden muss - ein Novum in der Berichterstattung. Selbstverständlich wurde innerhalb der Bundesregierung um einzelne Formulierungen zu diesen Themen hart gerungen. Dennoch gibt es einen breiten Konsens darüber, dass das Leitbild einer durchlässigen und aufstiegsoffenen Gesellschaft trägt und strukturelle Hemmnisse beseitigt werden müssen.

## Pflege in der Familie und Armut

**Prof. Dr. med. Elisabeth Simoes**

*geb. 1956 ist stellvertretende Leiterin des Forschungsinstituts für Frauengesundheit an der Universitätsfrauenklinik Tübingen und Leitung der Stabsstelle Sozialmedizin des Universitätsklinikums Tübingen. Vorausgegangen sind eine Tätigkeit am Institut für Arbeitsmedizin, Sozialmedizin und Versorgungsforschung, Universitätsklinikum Tübingen, als Leiterin des Schwerpunkts Sozialmedizin und Health Management und viele Jahre Tätigkeit als Fachärztin für Chirurgie und für Frauenheilkunde, auch als Leitende Ärztin in der Entwicklungszusammenarbeit, mit langjähriger Erfahrung in der Versorgungs- und Systemberatung für die Gesetzliche Krankenversicherung in Deutschland, als ärztliche Sachverständige in Gremien zur Qualitätssicherung auf Landes- und nationaler Ebene und für den Gemeinsamen Bundesausschuss. Frau Simoes habilitierte im Fach Sozialmedizin an der Medizinischen Fakultät der Universität*

*Tübingen zu Versorgungsungleichheiten im deutschen Gesundheitssystem. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören die Inklusions- und Qualitätsforschung, Versorgungs- und Gesundheitssystemforschung, die Europäisierung der Gesundheitsversorgung sowie das Thema Frauengesundheit.*

Pflege als gesamtgesellschaftliche Verpflichtung (§ 8 SGB XI) und Konzeption findet in den bisherigen Strukturen kaum Niederschlag, vielmehr eine ausgeprägte Individualisierung der Pflegeverantwortung im häuslichen Bereich. Ein großer Teil der Hilfe und Pflege für erkrankte, behinderte oder ältere Menschen wird in Deutschland durch Angehörige und aus dem nahen sozialen Umfeld erbracht. Es handelt sich dabei um einen in seinem Umfang letztlich unbekannt, aber sicher überwiegenden Teil.

Mit Blick auf eine zukunftsfähige Pflege in Wertschätzung und Würde für die Gepflegten kommt informell Pflegenden aus dem persönlichen Kontext eine besondere Bedeutung zu. Das informelle Netz pflegt und betreut mit oder ohne Unterstützung durch professionelle Hilfe. Uneinheitlichkeit zeigt sich bei der Zuordnung, wer als pflegerisch tätig gilt. In der öffentlichen Statistik schlägt sich die Pflege durch Angehörige bzw. sonst nahestehende Personen in der Zahl der Pflegegeldempfänger nieder. Wohl die Mehrzahl an Personen, die sich in der informellen Pflege einbringen, findet in diesen Statistiken auf Basis der Erfassung von Pflegestufen keinen Niederschlag. Die Vielfalt informeller Pflege gehört zu den in Deutschland unzureichend abgebildeten Ebenen. Der informellen Pflege kommt somit ein bislang nur in Schätzungen gefasster Anteil an der gesellschaftlichen Gesamtaufgabe zu. Die große gesellschaftliche Bedeutung informeller Pflege setzt sich aus unmittelbar monetären Aspekten und stabilisierenden Faktoren für Lebens- und Arbeitswelt zusammen. Direkte Kostenkomponenten sind ebenso wie indirekte (z. B. entgangene Erwerbsmöglichkeiten der pflegenden Personen) in Rechnung zu stellen.

Aufgrund der demographischen Entwicklung wird mit einer steigenden Zahl der Beziehenden von Leistungen zur Pflege gerechnet. Zusätzlich zu Leistungen aus der Sozialen Pflegeversicherung in Deutschland werden es in Anbetracht zunehmender Armutsgefährdung in der Bevölkerung vermehrt auch soziale Unterstützungszahlungen sein, die anfallen. Hinzu kommen nach deutscher Rechtslage Leistungen von privater Hand, nämlich ergänzende Zahlungen von Angehörigen, wenn das Einkommen der zu Pflegenden für den Pflegeaufwand finanziell nicht ausreicht. Diese Zahlungen bewirken Verschiebungen in der Einkommenssituation von Haushalten und ziehen mittelfristig gesamtwirtschaftliche Folgen nach sich, deren

---

Ausmaß weder mittel- noch langfristig quantifiziert ist, in die jedoch die gesamte Breite des Problemfelds soziale Dislokation, Armut und Gesundheit mit einzubeziehen ist (z. B. Auswirkungen auf Alters- und Zukunftssicherung, Finanzierbarkeit von Ausbildung und Qualifizierung, gesundheitliche Selbstsorge und Chancengleichheit). Die Agenda Advancing the Global Health der Vereinten Nationen betont neben den wirtschaftlichen Komponenten von Gesundheit die gesundheitliche Chancengleichheit als hohen sozialen Wert. Komplexe Wechselwirkungen zwischen der sozialen Unterstützung, Pflegebelastung und Pflegebewältigung entstehen während eines Pflegeweges für alle Beteiligten. In welchem Ausmaß sie sich prägend für den Verlauf auswirken, ist letztlich unbekannt, das Wissen darum jedoch wesentlich für eine Suche nach passgerechten Lösungsstrategien. Demographische, ökonomische und soziale Bedingungen wirken sich durch reaktive Verhaltensänderung auch auf die Verfügbarkeit von informell Hilfeleistenden aus. Es gibt Anhaltspunkte, dass die Selbstverständlichkeit der privaten Pflege in der Gesellschaft zu schwinden beginnt.

Frauen in Pflegeverantwortung kommt eine Bedeutung zu, deren Ausmaß - auch finanziell und wirtschaftlich - weder ausreichend verstanden noch definiert ist. Oft über viele Jahre stellen insbesondere Frauen die Versorgung pflegebedürftiger Angehöriger im häuslichen Kontext sicher. Man diskutiert derzeit eine durchschnittliche Pflegedauer zwischen 2 und 8 Jahre. Gleichzeitig erleiden die Frauen gesellschaftliche Benachteiligungen nicht zuletzt durch entgehende Sozialleistungen, Einbußen an finanziellen Ressourcen und an Erwerbstätigkeit gebundenem Sozialprestige. Erkenntnisse zur Entwicklung von Einpersonenhaushalten und dem Armutsrisiko in der älteren weiblichen Bevölkerung skizzieren eine besondere Form zunehmenden Prekariats für einen größer werdenden Anteil von den Frauen in der deutschen Gesellschaft. Da Frauen in der informellen wie in der professionellen Pflege eindeutig überwiegen und andererseits Frauen mit steigendem Alter den Großteil an Pflegebedürftigen ausmachen, gleichzeitig ihr soziales Umfeld in höherem Alter oft von Vereinsamung und mangelnder persönlicher Finanzkraft gekennzeichnet ist, erfordert dieser Komplex eine Betonung der frauenspezifischen Forschung. Wenn Frauen eine zentrale Säule in der gesellschaftlichen Pflegeverantwortung darstellen, dann muss deren Stabilität und - mit Blick auf die Zukunft - Strömungen und Entwicklungen, die diese Stabilität infrage stellen könnten, interessieren.

Die Summe von Fakten und Offenem bedeutet eine Herausforderung an die Welt der Zahlen und Statistiken, denn diese gelten vielfach als unmittelbares Abbild der Wirklichkeit. Wer in ihr keinen

Niederschlag findet, hat es schwer, Berücksichtigung zu finden. Der gesamte Bereich der informellen Pflege, wenngleich Kernstück der Pflegerealität in unserem Land, gehört dazu. Der Versorgungsforschung im Zusammenwirken von Sozialwissenschaften, Sozialstatistik und Medizin kommt derzeit die Aufgabe zu, Brücken zwischen Lebenswelt und Datenwelt zu schlagen. Das Wenige, was wir bereits wissen, beschreibt die Herausforderung: Dass Pflege in der Familie eine Determinante für Altersarmut und sozialen Abstieg wird, widerspricht den Zielsetzungen der Tallinn-Charta der WHO, die Gesundheitssysteme in der Pflicht für Gesundheit und Wohlstand sieht, ebenso wie §1 des Ersten Sozialgesetzbuchs. Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll u. a. zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit gestaltend beitragen und besondere Belastungen des Lebens abwenden oder ausgleichen.

*Krankheit macht arm* ist eine der ältesten Hypothesen der Sozialmedizin. Als vor über 100 Jahren die Gesetzliche Krankenversicherung eingeführt wurde, glaubte man das mit Krankheit verbundene persönliche und gesellschaftliche Risiko für die Zukunft überwunden. Als die soziale Pflegeversicherung eingerichtet wurde, stand die entsprechende Aufgabe, nämlich dem Risiko *Pflege macht arm* zu begegnen, nicht im Vordergrund. Inzwischen sind wir eines Besseren belehrt. Die Elemente der Konzeption, die einem Armutsrisiko aus dem Umstand Krankheit begegnen sollen und der Bedarf an Entsprechungen auf Seiten der sozialen Pflegeversicherung bedürfen einer prüfenden Zusammenschau - mit Blick auf die jetzt Pflegebedürftigen, die jetzt informell und/oder innerhalb der Bedingungen des SGB XI Pflegenden - aber mindestens genauso dringlich mit Blick auf die Zukunftschancen der kommenden Generationen. Das Szenario, dass die Bereitschaft zur Pflege in der Familie abnimmt, weil man das Armutsrisiko scheut, würde den gesellschaftlichen Zusammenhalt und das gesellschaftliche Wohlergehen in gleichem Maß bedrohen wie die Realisierung des folgenden Risikos: gut ausgebildete, motivierte Bürgerinnen und Bürger (davon insbesondere die Frauen) und ihre Kinder erhöhen den Anteil der Hochrisikogruppe armutsgefährdeter Personen in der Bevölkerung, weil sie sich einer Pflegeverpflichtung gestellt haben. Die gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die Pflege nach §8 SGB XI darstellt, ist nach Umfang und Dimensionen nicht ausreichend definiert. Diese Definition wäre jedoch nötig, um Konzepte zur Bewältigung zeitig auf den Weg bringen zu können.

---

## Arbeitslosigkeit und Armut

### Dr. Ulrich Walwei

*studierte Volkswirtschaftslehre und promovierte an der Universität-Gesamthochschule Paderborn. Von 1986 bis 1988 war er dort als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig. Seit 1988 ist er am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung beschäftigt. Walwei war dort von 1997 bis 2007 Leiter des Forschungsbereichs „Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt“ und ist seit 2002 Vizedirektor des Instituts.*

*Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Institutionenökonomik, zuletzt befasste er sich insbesondere mit dem Wandel der Erwerbsformen. Auf seiner Agenda befinden sich zudem aktuelle Fragen der Arbeitsmarktpolitik. Walwei ist u.a. Mitglied in wissenschaftlichen Beiräten der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) und der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA) sowie Mitglied des sozialpolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik.*

Im Vortrag werden folgende Thesen zur Diskussion gestellt:

- Armut ist nicht eindimensional zu sehen. Relevant sind hier insbesondere niedrige Einkommen und damit zusammenhängende Sozialleistungsrisiken sowie bestimmte Formen der sozialen Exklusion. Individuelle Beschäftigungsprobleme haben zu jeder der genannten Dimensionen einen engen Bezug.
- Arbeitslosigkeit ist hierzulande eine der zentralen Ursachen von relativer Einkommensarmut – etwa wenn Definitionen der EU, der OECD und der ILO mit einem Schwellenwert von 60 Prozent des Medianeinkommens einer Gesellschaft zugrunde gelegt werden. Betroffen von Einkommensarmut sind in erster Linie Personen in Langzeit- oder wiederholter Arbeitslosigkeit, die Grundsicherung in Anspruch nehmen (müssen). Die Leistungen nach dem SGB II, die Haushalten ohne Kinder (Alleinstehende und kinderlose Paare) gewährt werden, liegen dabei empirischen Untersuchungen zufolge am deutlichsten unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle.
- Beschäftigung senkt zwar tendenziell Armutsrisiken, schließt aber Einkommensarmut nicht aus. So erreichen erwerbstätige Personen nicht immer ein - für ihren jeweiligen Haushalt - Existenzsicherndes Einkommen und sind dann auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen (sog. „Aufstocker“). Jedoch besitzen erwerbstätige Leistungsempfänger eine größere Chance, den Grundsicherungsbezug zu beenden als nicht-erwerbstätige

Personen. Zudem ist das Einkommen der „Aufstocker“ durch die nicht vollständige Anrechnung von Erwerbseinkommen höher als bei nicht-erwerbstätigen Personen.

- Die Inanspruchnahme der Grundsicherung unterschätzt den Bevölkerungsanteil, der tatsächlich bedürftig im Sinne des Zweiten Sozialgesetzbuches ist (sog. „verdeckte Armut“). Aktuelle Simulationsrechnungen weisen auf eine Quote der Nicht-Inanspruchnahme (QNI) von etwa einem Drittel bis gut zwei Fünftel der Berechtigten hin. Zwar ist die QNI mit Einführung der Grundsicherung gegenüber der stärker stigmatisierten Sozialhilfe tendenziell gesunken, aber dennoch erheblich. Die individuellen Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen des SGB II lassen sich aus den vorliegenden Analysen jedoch nur bedingt ableiten. Analysen zeigen, dass die Gruppe der sog. „verdeckt Armen“ vielfach nur einen geringen finanziellen Anspruch auf Leistungsbezug geltend machen könnte. Offensichtlich schätzen sie – gleich ob aus Unwissenheit, alltagspraktischen Erwägungen oder rationalem Kalkül – für sich die vielfältigen, auch sozialen Kosten einer Antragstellung höher ein, als den zu erwartenden Nutzen.
- Arbeitslosigkeit, wiederkehrender Sozialleistungsbezug sowie eine niedrige Position auf der Einkommensskala führen auch zu anderen Entbehrungen und weitergehenden Problemen der sozialen Exklusion. Hervorzuheben sind dabei: eingeschränkte Möglichkeiten der gesellschaftlichen und sozialen Teilhabe; der Verzicht auf gewünschte, in weiten Teilen der Gesellschaften zugängliche Konsumgüter; beträchtliche gesundheitliche Risiken und Einschränkungen des psychischen Wohlbefindens.
- Anhaltende Armut und längerfristiger Sozialleistungsbezug können so ihrerseits den Zugang zum Arbeitsmarkt (weiter) erschweren und zur Ursache von Arbeitslosigkeit werden. Anzusprechen sind hier: eine mögliche Stigmatisierung von Leistungsempfängern; die sukzessive Entwertung fachlicher Qualifikationen sowie anderer arbeitsmarktrelevanter Kompetenzen und der oft schleichende Verlust an wertvollen Netzwerken zur Reintegration in den Arbeitsmarkt.
- Sehr unterschiedliche Faktoren, die statistisch betrachtet das Armutsrisiko in all diesen drei Dimensionen erhöhen, interagieren vielfach mit dem Risiko der Arbeitslosigkeit. Dazu zählen auf der individuellen Ebene Bildungsdefizite und Gesundheitsprobleme sowie das Fehlen anderer Einkommensquellen. Geographisch erhöhen regionale Disparitäten das Armuts- wie auch das Arbeitslosigkeitsrisiko, d.h. die individuelle Armutsgefährdung

---

sowie die Erwerbschancen werden statistisch auch von der Region beeinflusst, in der man lebt. Diese Faktoren stellen somit mögliche Ansatzpunkte zur Eindämmung der Armut dar.

Der Vortrag wird deutlich machen, dass der Prävention von Armut und damit der Vermeidung von Nachschub in armutsgefährdete Gesellschaftsgruppen höchste Priorität zukommen muss. Neben dem Abbau regionaler Ungleichheiten sowie einer guten gesundheitlichen Versorgung und Vorsorge, kommt dem Zugang zu Bildung und Ausbildung hierbei sicherlich eine Schlüsselrolle zu. Darüber hinaus ist das Vorhandensein niedrighschwelliger Einstiege in den Arbeitsmarkt und eine konsequente Stärkung intra-generationaler Aufwärtsmobilität durch geeignete Qualifizierungsmaßnahmen von zentraler Bedeutung, um der Verfestigung von Arbeitslosigkeit und unerwünschten Drehtüreffekten entgegenzuwirken. Bevor Programme zur Ausbildung und Qualifizierung aber überhaupt angegangen werden können, wird es jedoch in nicht wenigen Fällen zunächst um eine soziale und gesundheitliche Stabilisierung und somit eine Wiederherstellung der Beschäftigungs- und Erwerbsfähigkeit gehen müssen. Für einen harten Kern der Arbeitslosigkeit werden solche Schritte jedoch nicht immer und sofort am ersten Arbeitsmarkt möglich sein.

## Derzeitige und zukünftige Altersarmut in Deutschland

**Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.**

*studierte Mathematik und Volkswirtschaftslehre in München und Bonn und promovierte 1984 am M.I.T. in Cambridge (USA) in Volkswirtschaftslehre. Von 1984 bis 1989 war er Assistant Professor an der J.F. Kennedy School of Government der Harvard University. Börsch-Supan war von 1989 bis 2011 an der Universität Mannheim Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik und seit 2001 Direktor des von ihm gegründeten Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie und Demographischer Wandel (MEA). Seit Juli 2011 ist Börsch-Supan Direktor des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik, das um das nun „Munich Center for the Economics of Aging“ genannte MEA erweitert wurde. Börsch-Supan ist Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften und der Deutschen Nationalakademie Leopoldina, koordiniert den Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE), war von 2004 bis 2008 Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Mitglied des Beraterkreises „Demographischer Wandel“ beim Bundespräsidenten und diverser Enquetekommissionen, leitete die Renten-*

*reformgruppe der Nachhaltigkeits- („Rürup“)-Kommission, ist Mitglied der Expertengruppe „Demographie“ der Bundesregierung und des wissenschaftlichen Beirats der Bundesbank.*

Im Vortrag wird mit den folgenden Thesen zum Thema „Derzeitige und zukünftige Altersarmut in Deutschland“ Stellung genommen:

- Armut ist im Alter im Vergleich zur Gesamtbevölkerung gegenwärtig nicht besonders hoch.

Derzeit sind 2,6 % der über 65-Jährigen auf die Grundsicherung im Alter angewiesen; im Vergleich dazu leben 7,4 % der Gesamtbevölkerung in Bedarfsgemeinschaften, die Grundsicherung für Arbeitssuchende beziehen. Auch im internationalen Vergleich steht Deutschland gut da: In der EU15 sind nur in Frankreich, den Niederlanden und Luxemburg weniger Menschen armutsgefährdet als in Deutschland. Das Armutsproblem Deutschlands liegt bei Alleinerziehenden und Menschen mit Migrationshintergrund.

- Die Ursachen der Altersarmut sind nicht primär in den Rentenreformen der Jahre 2001-2007, sondern in unzureichenden Erwerbsbiographien zu suchen.

Die Rentenreformen 2001-2007 sind ein Paket: Die Absenkung des Nettorentenniveaus vor Steuern erhöht nur dann die Armutsgefährdung, wenn die anderen Teile des Pakets (ein längeres Erwerbsleben u. a. durch die Rente mit 67 und zusätzliche Altersvorsorge u. a. durch eine Riester- und/oder Betriebsrente) nicht realisiert werden.

- Eine bessere Qualifizierung und eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt vor allem junger Migranten sind daher am ehesten geeignet, Altersarmut zu vermeiden.

Diese Maßnahmen packen das Übel an der Wurzel an und reparieren nicht erst, nachdem ein ganzes Erwerbsleben lang durch unzureichende Produktivität (und dementsprechend niedrige Löhne) und Unterbrechungen durch Arbeitslosigkeit zu geringe Rentenansprüche erworben wurden.

- Die meisten der derzeit diskutierten Vorschläge für Zusatzrenten belasten die Beitragszahler und die Steuerzahler, verletzen das Prinzip der Teilhabeäquivalenz und verstärken die negativen Anreizeffekte auf das Arbeitsangebot.

Es ist in der Tat schwer zu akzeptieren, dass Menschen, die lange, aber mit geringem Lohn gearbeitet haben, auf die Grundsicherung im Alter angewiesen sind. Die oben erwähnten vorgeschlagenen „Lösungen“ haben jedoch ein anderes Akzeptanzproblem zur Folge: Es fühlen sich diejenigen Menschen



benachteiligt, deren Einkommen gerade über den entsprechenden Schwellenwerten liegen, so dass sie keine Hilfe mehr erhalten. Die vorgeschlagenen Zusatzrenten verschieben dieses Problem in höhere Einkommensgruppen und verstärken es, weil dort die Anzahl der Betroffenen höher ist. Aus dem gleichem Grund werden die negativen Arbeitsanreizwirkungen verstärkt: Bei einem Anheben der Rente auf 850 Euro lohnt es sich für den typischen Betroffenen nicht mehr wegen der Rente zu arbeiten, sobald 40 Entgeltpunkte erreicht werden.

- Hilfreicher sind daher die Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen und Maßnahmen, die zu einer größeren Akzeptanz der privaten und vor allem der betrieblichen Vorsorge führen.

## Einkommen und Armut

### Norbert Schwarz

*geb. 1962; Studium der Volkswirtschaftslehre; 1989 bis 1992 Beschäftigung im volkswirtschaftlichen Research der BHF Bank; seit 1992 im Statistischen Bundesamt; bisherige Arbeitsgebiete waren Zeitbudgeterhebung, Input-Output-Rechnung, Mikrozensus, Auswirkungen des demografischen Wandels, Einkommensrechnung, Konten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Zurzeit Referatsleiter in der Gruppe D2 Nationaleinkommen, Sektorkonten, Arbeitsmarkt.*

Zentrale Größe bei der Armutsbetrachtung ist im Allgemeinen das Einkommen. Während bei internationalen Vergleichen die absolute Höhe des Einkommens im Vordergrund steht, wird bei Analysen innerhalb eines Landes üblicherweise die relative Einkommensposition betrachtet. In den letzten Jahren hat sich dabei als Armuts-grenze 60% des Nettoäquivalenzeinkommens eines Haushaltes bezogen auf das mittlere Haushaltseinkommen als Schwellenwert etabliert.

Zunächst ist die Frage zu klären, was zum Einkommen zählt. Neben den Einkommensbestandteilen, die den Haushalten monetär zur Verfügung stehen, gibt es weitere Größen, die in hohem Maße Einkommenscharakter haben. An erster Stelle sind hier unterstellte Einkommen aus der Nutzung einer eigenen Immobilie zu nennen. Dies verdeutlicht der folgende Vergleich: Wenn ein Haushalt seine Ersparnisse in Wertpapiere anlegt und dafür Erträge erhält, wird dies unstrittig als Einkommen betrachtet. Nimmt er den gleichen Betrag zum Kauf einer Immobilie und wohnt danach mietfrei, sollte ihm konsequenterweise ein unterstelltes Einkommen aus eigen-genutzter Wohnimmobilie zugerechnet werden. Zu fragen wäre

beispielsweise auch, ob die anfallenden Erträge kapitalbildender Lebens- oder Rentenversicherungen laufend dem Einkommen der Haushalte zugerechnet werden sollen. In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen geschieht dies auf Makroebene.

Noch komplexer wird das Bild, wenn unentgeltliche Leistungen des Staats oder der Sozialversicherungen einbezogen werden. Am Beispiel der gesetzlichen Krankenversicherung wird die Problematik deutlich: Auch eine Senkung des Beitrages, die mit einer Leistungsenkung einhergeht, erhöht das monetäre Einkommen der Haushalte. Wenn die nicht mehr von den Krankenkassen übernommene Leistung dann vom Haushalt direkt zu bezahlen ist, folgt daraus ceteris paribus eine überproportionale Ausgabe, da die Haushalte im Durchschnitt die Ausgaben in Höhe des abgesenkten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrages übernehmen müssen.

Aus statistischer Sicht ist neben diesen methodischen Fragen vor allem die Qualität der Datengrundlagen entscheidend. Für Analysen zur Armut und zur Einkommensverteilung werden in Deutschland üblicherweise die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, die europäische Haushaltsbefragung zu Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC), das Sozioökonomische Panel und der Mikrozensus herangezogen. Je nach Datenquelle sind durchaus divergierende Schlussfolgerungen möglich. Ein generelles Problem bei Haushaltsbefragungen ist die vollständige Erfassung aller Einkommensarten. Insbesondere Einkommen aus unternehmerischer Tätigkeit und Vermögen sind häufig untererfasst, so dass gerade im oberen Einkommensbereich der Aussagegehalt bei Haushaltsbefragungen eingeschränkt ist. Inwieweit davon auch die untere Einkommenshälfte – und damit der Median – betroffen ist, ist schwieriger zu beurteilen. Damit stellt sich die Frage, ob eine am Medianeinkommen gemessene Armutsbetrachtung mittels Haushaltsbefragungen zu besseren Ergebnissen führt als eine Betrachtung des gesamten Verteilungsspektrums wie dies beispielsweise mittels Gini Koeffizient oder Dezil-Vergleichen geschieht.

Andererseits stellt sich die Frage, wie die statistischen Datengrundlagen verbessert werden können. In der amtlichen Statistik in Europa und im Statistischen Bundesamt gibt es Bestrebungen zu deren Verbesserung. Entscheidend dabei ist, inwieweit repräsentative Angaben zu allen Einkommensarten und Haushaltstypen erhoben werden können und ob diese Daten in zeitlicher Nähe zur Verfügung stehen.

---

# Weiterentwicklung des Systems der Haushaltsstatistiken

**Thomas Riede**

*geb. 1958; Studium der Soziologie (Dipl.-Soz., Universität Mannheim). Seit 1990 im Statistischen Bundesamt; bisherige Arbeitsgebiete: Haushaltserhebungen, Arbeitsmarktstatistik, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Seit Ende 2011 Gesamtprojektleiter des Projektes „Weiterentwicklung des Systems der Haushaltsstatistiken“.*

Die amtlichen Haushaltsstatistiken – die Erhebungen bei den privaten Haushalten – ermöglichen in vielen Fällen eine bedarfsgerechte Bereitstellung fachlich und regional tief gegliederter Informationen, die von zahlreichen Nutzergruppen der Gesellschaft seit langen Jahren genutzt und geschätzt werden. Hierbei dienen die amtlichen Haushaltsstatistiken auch als eine wesentliche Quelle zur Messung von Armut.

Von europäischer als auch von nationaler Seite kommen auf diesen Schlüsselbereich der amtlichen Statistik neue Anforderungen zu, die einen erheblichen Mehraufwand für die Statistischen Ämter wie auch eine größere Belastung für die Befragten mit sich bringen werden. Auch im Zusammenhang mit den Diskussionen um den im September 2009 vorgelegten Bericht der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission und den damit verbundenen Fragen zur Messung von Wohlstand und sozialem Fortschritt, ist ein zusätzlicher Bedarf nach amtlichen Sozialdaten zu erwarten.

Um weiterhin flexibel auf neue Anforderungen reagieren zu können und so eine bedarfsgerechte Datenproduktion auch künftig zu ermöglichen, ist eine Weiterentwicklung der haushaltsstatistischen Erhebungen notwendig. Hierzu hat das Statistische Bundesamt 2012 das Projekt zur Weiterentwicklung des Systems der Haushaltsstatistiken initiiert und gemeinsam mit den Statistischen Landesämtern begonnen. Ziel des Projektes ist die Etablierung eines kohärenten und zukunftsfähigen Systems der Haushaltsbefragungen der amtlichen Statistik, welches gleichermaßen den sich ändernden Anforderungen an die Datenproduktion und dem sich verändernden Datenbedarf gerecht wird.

Der zentrale Gedanke bei der Neuausrichtung der Haushaltsstatistiken ist die Etablierung eines Gesamtsystems, in dem die bisher weitgehend unabhängig voneinander durchgeführten Haushaltsstatistiken als eine Erhebung realisiert werden.

Gemeinsame Basis soll eine Zufallsstichprobe sein, die analog zur derzeitigen Mikrozensus-Stichprobe als Flächenstichprobe

(Grundstichprobe) mit einem Auswahlatz von 1 % gezogen wird. Die Haushaltsstatistiken Mikrozensus (inklusive des Labour Force Surveys der EU), Leben in Europa (EU-SILC) und Informations- und Kommunikationstechnologien in privaten Haushalten (IKT) werden als Module in das Gesamtsystem integriert. Für jedes Modul wird eine disjunkte Substichprobe aus der 1-Prozent-Stichprobe gezogen. Die Haushalte dieser Substichproben beantworten neben dem Kernprogramm zusätzlich die Fragen des jeweiligen Moduls.

Alle Haushalte der Grundstichprobe sollen, wie bisher im Mikrozensus, bis zu viermal mit Auskunftspflicht zu einem einheitlichen Kernprogramm befragt werden. Dieses Kernprogramm soll mit Blick auf die angestrebte Verringerung der Befragtenbelastung etwa die Hälfte des derzeitigen Frageprogramms zu Mikrozensus/ EU-Arbeitskräfteerhebung umfassen. Den Kern sollen dabei die Merkmale bilden, für die – dem langjährigen Nutzerbedarf folgend – zu Auswertungszwecken in fachlicher und regionaler Hinsicht weiterhin ein sehr großer Stichprobenumfang erforderlich ist. Merkmale der bisherigen Einzelerhebungen, die nicht über das Kernprogramm abgedeckt sind, sollen als Module nur noch jeweils bei einem Teil der ausgewählten Haushalte erfragt werden.

Durch das gemeinsame Kernprogramm sind die bisherigen Einzelerhebungen als Module eines Gesamtsystems zu verstehen. In diesem System sind die Befragungsinstrumente, das Erhebungsmanagement sowie die Auswertungs- und Analyseverfahren eng miteinander verzahnt. Die als Zufallsstichprobe gestaltete Gesamtstichprobe bietet im Hinblick auf das Analysepotenzial eines zukünftigen Gesamtsystems Vorteile gegenüber dem Status quo. Das in allen Haushalten der gemeinsamen Grundstichprobe erfragte Kernprogramm, das auch inhaltlich die Module verbindet, verbessert die Möglichkeiten für den Einsatz moderner Schätz- und Analyseverfahren, wie etwa Statistical Matching und Small Area Verfahren.

Zudem soll das neue System, je nach erzielten Ausschöpfungsquoten für die mit freiwilliger Auskunftserteilung erhobenen Module der zweiten Teilstichprobe, Raum bieten für die Aufnahme von neuen beziehungsweise ad hoc-Erhebungen zu aktuellen Fragestellungen.

Mit dem Gesamtsystem wird die Basis für ein zukunftsfähiges System der Haushaltsstatistiken ab 2017 geschaffen.

---

## Regionalisierung von Armutsmessung

**Prof. Lothar Eichhorn**

*geb. 1953, hat Literatur- und Sozialwissenschaften studiert. Er ist als Fachbereichsleiter im Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen zuständig für die amtlichen Bevölkerungs- und Umweltstatistiken sowie übergreifenden Analysen. Er lehrt als Honorarprofessor am Institut für Politische Wissenschaft der Leibniz Universität Hannover und leitet den Ausschuss Regionalstatistik der Deutschen Statistischen Gesellschaft. Einer seiner Arbeitsschwerpunkte ist die Konzeption und Fortentwicklung der Armuts- und Sozialberichterstattung für Niedersachsen und seine Regionen, die seit 1998 laufend durchgeführt wird. Er arbeitet mit im Bund-Länder-Arbeitskreis „Amtliche Sozialberichterstattung“.*

2009 erschien unter dem Titel „Unter unseren Verhältnissen...“ der erste Armutsatlas für Regionen in Deutschland. Der Atlas, verfasst vom Paritätischen Wohlfahrtsverband, basierte auf Mikrozensusgestützten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes für Länder und Raumordnungsregionen. Dieser Atlas löste eine vielfältige politische und fachliche Diskussion aus. Es zeigte sich, dass es einen großen Bedarf an regionalisierten Daten über Armut und Armutsgefährdung gibt: Denn die Akteure der Armutsbekämpfung agieren in aller Regel regional bzw. lokal. Ihnen reicht die Information einer bundesweiten Armutsquote von etwa 15 % nicht aus. Sie wollen wissen, wie dies in ihrer Stadt aussieht und wie sich diese Quote nach Lebenslagen und sozialen Gruppen differenziert. Die Armutsquote ist eine „politische“ Quote: mit ihr und ihrer Veränderung im Zeitablauf werden politisch Verantwortliche konfrontiert und auch gemessen.

Seitens der amtlichen Statistik werden für die Regionalisierung von Armutsmessung vor allem zwei Datenquellen bereitgestellt: Daten über die Empfänger von Mindestsicherungsleistungen („bekämpfte Armut“) und Daten über Armutsgefährdungsquoten, die - basierend auf dem Konzept der „relativen Armut“ - Armut anhand der Ungleichverteilung von Einkommen messen. Im Bund-Länder-Arbeitskreis „Amtliche Sozialberichterstattung“ werden von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder gemeinsam abgestimmte Ergebnisse über die Mindestsicherung und die Armutsgefährdungsquoten publiziert ([www.amtliche-sozialberichterstattung.de](http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de)). Die Verwaltungsdaten über die Mindestsicherung haben den großen Vorzug, dass sie fast problemlos regionalisierbar sind bis unterhalb der Gemeindeebene. Sie haben aber den Nachteil, den Verwaltungsdaten fast immer haben: jede Rechtsänderung beeinflusst die Daten, und der zeitliche Vergleich wird damit beeinträchtigt.

Datenbasis der regionalisierten Armutsgefährdungsquoten ist der Mikrozensus und hier vor allem die Angaben über das Haushaltsnettoeinkommen. Die Entscheidung für den Mikrozensus als Datenquelle ist, wenn für Länder und deren Regionen Daten erzeugt werden sollen, derzeit alternativlos, weil anderen Datenquellen (EU-SILC, EVS, SOEP) nicht den erforderlichen Stichprobenumfang haben. Es wird nur die Einkommensverteilung untersucht; Daten über die Vermögensverteilung liegen nur rudimentär und kaum regionalisiert vor. Die Berechnung der Armutsgefährdungsquoten erfolgt, indem mit Hilfe der neuen OECD-Skala Äquivalenzeinkommen ermittelt werden. Die Armutsgefährdungsschwelle liegt bei 60% des Medians. Sie wird für Deutschland und die Länder auch für soziale Gruppen und Lebenslagen ausgewiesen.

Die amtliche Sozialberichterstattung berechnet bundesweit Daten für Länder, Regierungsbezirke bzw. Statistische Regionen (NUTS II) sowie Raumordnungsregionen (ROR) bzw. in Niedersachsen und Bremen, wo die ROR nicht länderscharf abgrenzbar sind, für regionale Anpassungsschichten des Mikrozensus. Eine tiefere Regionalisierung ist dringend erwünscht und erforderlich, wurde zum Teil auch schon durchgeführt, stößt aber auf mathematisch-statistische Grenzen – insbesondere im Zeitvergleich. Als ein Weg zu einer tieferen Regionalisierung wurde die Zusammenfassung mehrerer Berichtsjahre erprobt.

Gravierender noch als die statistische Problemlage ist die Fragestellung, was der Referenzmaßstab für regionale Armut ist: Das nationale oder das regionale Durchschnittseinkommen? Die amtliche Sozialberichterstattung ermittelt beide Kennwerte, die jeweils ihre Berechtigung haben:

Aufgrund der großen interregionalen (horizontalen) Einkommensdisparitäten in Deutschland differieren auch die Armutsquoten, die in erster Linie innerregionale (vertikale) Disparitäten messen. Für das nationale Durchschnittseinkommen als Referenzmaßstab (Nationalkonzept) auch regionaler Quoten sprechen die einfache Vergleichbarkeit und auch die höhere Stabilität des Indikators. Für das jeweilige regionale Durchschnittseinkommen als Referenzmaßstab sprechen zunächst zwei Erwägungen:

- die regional unterschiedliche Kaufkraft des Euro, die die nominalen regionalen Einkommensdisparitäten real abbildert;
- die Wohnkostenzuschüsse der BA für Arbeit für SGB II-Empfänger, die regional stark differieren und daher gerade in prosperierenden Großstädten zahlreiche Bedarfsgemeinschaften über die nationale Armutsschwelle heben.

---

Schon dies führt dazu, dass das Nationalkonzept die Armut in den Großstädten tendenziell unterschätzt und dafür die Armut in ländlichen Räumen überschätzt. Relevanter noch ist eine grundlegende Überlegung, die eigentlich nicht statistischer Natur ist: Ziel der Armutsbekämpfung ist die Vermeidung von Exklusion und die Ermöglichung gleichberechtigter Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Diese Teilhabe ist – besonders für die Armutspopulation – stark lokal und regional bezogen auf die Nachbarschaft, das Quartier oder das Dorf. Dies wird mit dem Regionalkonzept, das stark auf die vertikalen innerregionalen Disparitäten abstellt, besser abgebildet als mit dem Nationalkonzept.

## Internationale Ansätze zur regionalen Armutsmessung

**Prof. Dr. Ralf Münnich**

*hat an den Universitäten Heidelberg, Maynooth (Irland) und Tübingen Mathematik und Volkswirtschaftslehre studiert. Nach seiner Habilitation in Statistik 2005 wurde er 2006 zum Universitätsprofessor im Fachbereich IV an der Universität Trier ernannt und ist seitdem Lehrstuhlinhaber des Lehrstuhls für Wirtschafts- und Sozialstatistik. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf der Survey-Statistik, insbesondere auf Stichprobenverfahren, Varianzschätzmethoden und Small Area-Statistik, mit Anwendungen insbesondere in der Armutsforschung, der Business-Statistik und für Indikatoren. Professor Münnich hat einige EU-Forschungsprojekte verantwortlich geleitet, DACSEIS, KEI und AMELI, und ist Partner in BLUE-ETS, eFRAME und InGRID. Vor geraumer Zeit wurde das Zensus-Stichprobenforschungsprojekt beendet, in dem Stichprobenplan und Schätzmethodik für den ersten Register-gestützten Zensus entwickelt wurden. Ralf Münnich ist Vorstandsmitglied der Deutschen Statistischen Gesellschaft, leitet den Ausschuss für Erhebungsstatistik und ist Herausgeber der Zeitschrift AStA: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv.*

In Europa werden zur Messung von Armut und sozialer Ausgrenzung eine Reihe von Indikatoren verwendet, welche früher auch Laeken-Indikatoren genannt wurden. Mit ihrer Hilfe soll überprüft werden, inwieweit EU-Ziele, etwa Europa 2020, erreicht werden. Als Datengrundlage wurde der Survey Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) gewählt, welcher Informationen für diese EU-Indikatoren auf nationalem Level liefern soll. Neben den globalen EU-Indikatoren interessieren aber auch Indikatorwerte für unterschiedliche Teilgruppen, die etwa auf Basis soziodemographischer Gruppen gebildet werden. Bei der Betrachtung solcher Teilgruppen

können schnell statistische-methodische Probleme auftreten, wenn das Stichprobendesign nicht adäquat gewählt wurde. Dies resultiert insbesondere auch aus der Notwendigkeit, neben klassischen Schätzwerten für die zuvor genannten Indikatoren auch Werte von Qualitätsmaßen anzugeben, welche oft durch Varianzschätzungen quantifiziert werden. Vor allem bei mehrstufigen Stichprobendesigns, die bei Haushaltsstichproben üblich sind, können besondere Verteilungseigenschaften der interessierenden Variablen zu unerwarteten Problemen führen, welche bei entsprechenden Subpopulationen unplausible Ergebnisse resultieren lassen.

In einigen großen Ländern, wie etwa Deutschland, interessieren zunehmend auch Indikatorwerte für kleinere Gebiete, etwa Kreise (NUTS 3) oder darunter. Neben einer inhaltlichen Untergliederung werden also auch räumliche Disaggregationen der nationalen Kennwerte betrachtet. Hierbei wird der Gesamtstichprobenumfang letztendlich auf möglicherweise viele kleinere Regionen aufgeteilt. Bei der SILC-Erhebung sind die Stichprobenumfänge jedoch so gering, dass Schätzungen auf NUTS 3-Ebene kaum reliable Informationen im Sinne einer Design-basierten Methodik liefern würden. Es handelt sich hierbei um die in der amtlichen Statistik übliche Inferenz, welche auf Basis der Stichprobenziehung resultiert. Die Varianz der Schätzung ist im Allgemeinen umgekehrt proportional zum Stichprobenumfang, woraus bei geringen Stichprobenumfängen in kleineren Regionen sehr schlechte Schätzungen resultieren können. Auch hier beeinflussen mehrstufige Stichprobendesigns die Qualität der Schätzung meist noch negativ.

Um auch für kleinere Regionen verbesserte Schätzungen erhalten zu können, wurden in letzter Zeit verschiedene EU-Projekte lanciert, um Möglichkeiten der Verwendung Modell-basierter Methoden, hier der Small Area-Schätzung, zu erforschen. Mit solchen Verfahren sollen valide Schätzungen der EU-Indikatoren auf sub-nationalem Level ermöglicht werden. Das Ziel dieser Methoden ist es, mit Hilfe von Modellen auf der gesamten Population, welche dennoch regionale Unterschiede berücksichtigen, die Stärke der übergeordneten Information gewinnbringend zu nutzen – man spricht in diesem Zusammenhang von borrowing strength (siehe Rao, 2003, oder Münnich et al., 2013a).

Im Rahmen des Vortrages werden verschiedene Methoden zur regionalen Armuts- und Disparitätsmessung vorgestellt. Zwei inzwischen weit verbreitete und sehr stark diskutierte Methoden sind die Weltbankmethode (siehe Elbers et al., 2003) sowie die Methode von Molina und Rao (2010). In beiden Ansätzen wird die Einkom-



---

mensverteilung mit Hilfe von Modellen zunächst geschätzt. Die resultierende Verteilung, welche auf Basis der Grundgesamtheit als Prädiktionen verwendet wird, wird anschließend in die Maße eingesetzt. Eine derartige Vorgehensweise eignet sich insbesondere bei additiven Armuts- und Disparitätsmaßen. Gleichwohl spielt auch bei diesen Ansätzen das Stichprobendesign eine prominente Rolle.

Am Beispiel von Deutschland und dem neuen Haushaltsstichprobenkonzept soll untersucht werden, inwieweit und unter welchen Bedingungen akkurate Schätzungen der EU-Indikatoren möglich sein könnten (vgl. auch Münnich et al., 2013b). Dabei soll mit Hilfe von Monte-Carlo-Simulationen gezeigt werden, wie genau die Schätzungen sein können und wie bei diesen Modell-basierten Verfahren eine Schätzung der Varianz beziehungsweise des mittleren quadratischen Fehlers aussehen kann. Im Fokus der Untersuchungen steht die Frage, ob und unter welchen Bedingungen sich mit Small Area-Methoden Schätzungen von Armutsmaßen auf Kreisen oder sogar kleineren Einheiten durchführen lassen. Dabei wird erörtert, wie sich ein Paradigmenwechsel bezüglich der Verwendung Modell-basierter Verfahren auf die Konzeption von Haushaltsstichproben auswirken kann und welche Voraussetzungen für die Umsetzung erfüllt sein müssen.

#### Literatur:

Elbers, C., Lanjouw, J. O., und Lanjouw, P. (2003). Micro-level estimation of poverty and inequality. *Econometrica*, 71, 355-364.

Molina, I, und Rao, J.N.K. (2010). Small area estimation of poverty indicators. *Canadian Journal of Statistics*, 38(3), 369-385.

Münnich, R., Burgard, J. P., und Vogt, M. (2013a). Small Area-Statistik: Methoden und Anwendungen. *AStA: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv*, 6, 149-191.

Münnich, R., Burgard, J. P., und Zimmermann, T. (2013b). Wie genau sind die Kreisergebnisse des Mikrozensus – Einsatzmöglichkeiten von Small Area-Verfahren. S. 101-111. In: Riede, T., Bechtold, S., und Ott, N. (Hrsg.) (2013): *Weiterentwicklung der amtlichen Haushaltsstatistiken*. Berlin: SciVero.

---

## Organisation

- > *Marco Schwickerath*  
Statistisches Bundesamt  
Institut für Forschung und Entwicklung  
in der Bundesstatistik  
65180 Wiesbaden  
Telefon: +49 (0) 611 / 75-38 89  
E-Mail: marco.schwickerath@destatis.de  
[www.destatis.de](http://www.destatis.de) -> **Methoden** -> **Kolloquien**

## Tagungsleitung:

- > *Christian König*  
Statistisches Bundesamt  
Institut für Forschung und Entwicklung  
in der Bundesstatistik  
65180 Wiesbaden  
Telefon: +49 (0) 611 / 75-20 77  
E-Mail: christian.koenig@destatis.de
- > *Prof. Dr. Ralf Münnich*  
Universität Trier  
Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialstatistik  
Universitätsring 15  
54296 Trier  
Telefon: +49 (0) 651 / 201-26 51  
E-Mail: muennich@uni-trier.de

## Moderation:

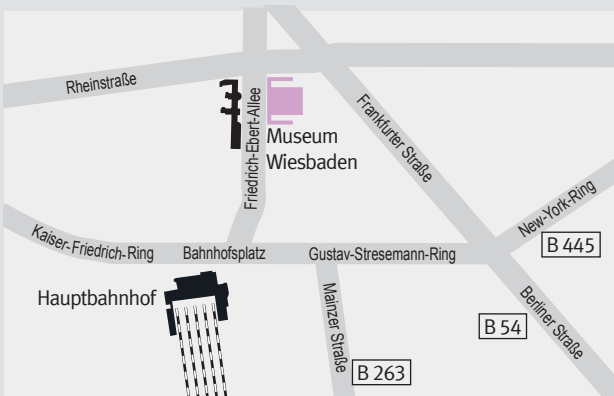
- > *Prof. Dr. Ralf Münnich*  
Universität Trier

## Allgemeine Informationen

- > über das Statistische Bundesamt und sein Datenangebot erhalten Sie im Internet unter [www.destatis.de](http://www.destatis.de)
- > über die Deutsche Statistische Gesellschaft finden Sie im Internet unter [www.dstatg.de](http://www.dstatg.de)
- > über das Jahr der Statistik 2013 finden Sie im Internet unter [www.statistik2013.de](http://www.statistik2013.de)

## Tagungsort

**Museum Wiesbaden**  
Friedrich-Ebert-Allee 2  
65185 Wiesbaden



Erschienen im November 2013  
Fotorechte: © Statistisches Bundesamt

**Bestellnummer: 0000152-13900-1**  
© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2013  
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise,  
mit Quellenangabe gestattet.

Statistisches Bundesamt, Armutsmessung, 2013