



## **Einkommensarmut: zur Schutzfunktion des Haushalts und sozialstaatlicher Netze**

*Input von Irene Becker (Arbeitspaket 10)  
zur Diskussionsrunde 4 „Veränderungen der sozialen Absicherung“*

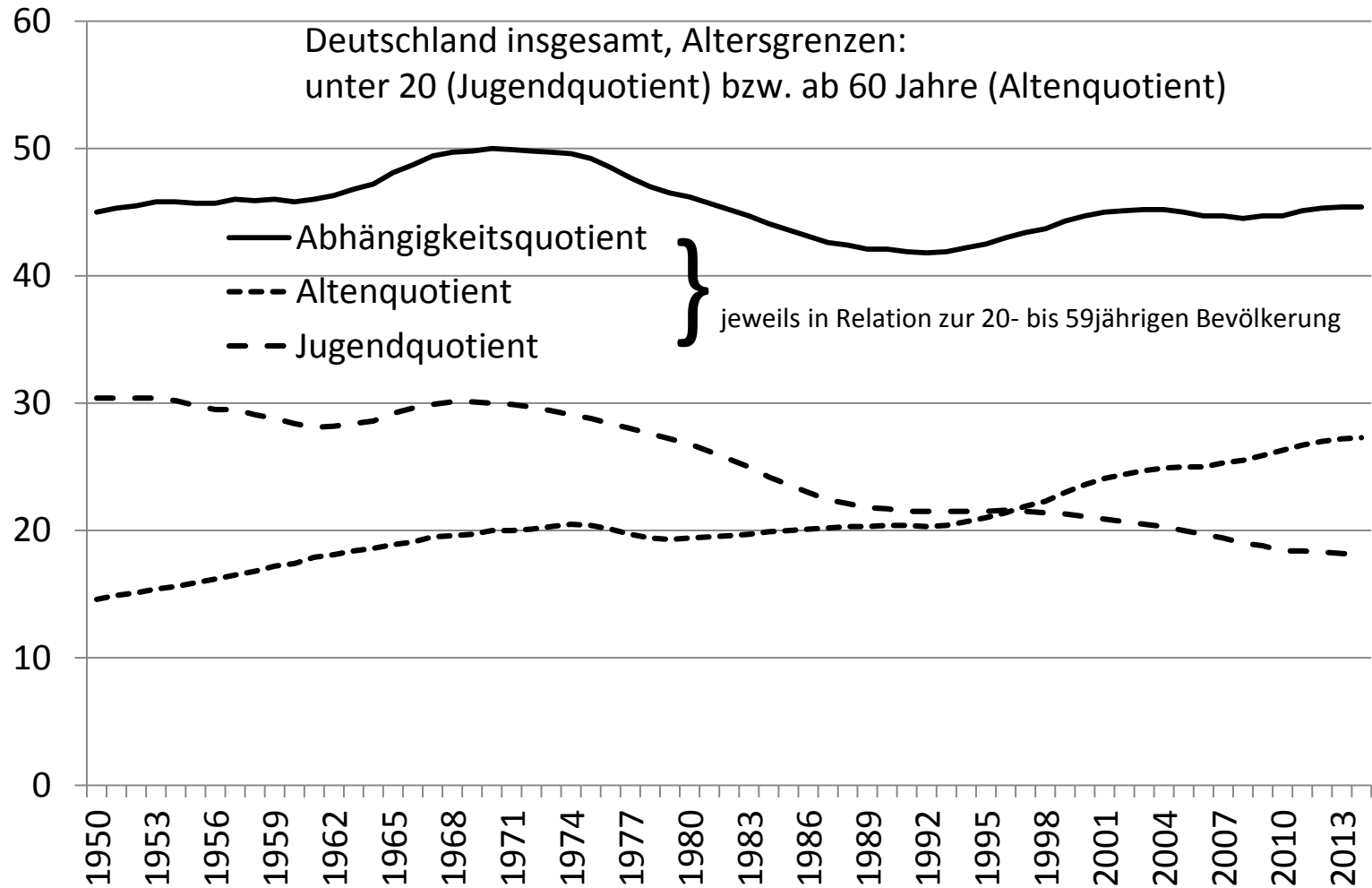
3. soeb-Werkstattgespräch  
„Sozioökonomische Entwicklung in Deutschland:  
Kontinuität, Wandel, Umbruch?“  
am 10./11. Dezember 2015 in Berlin

## Übersicht

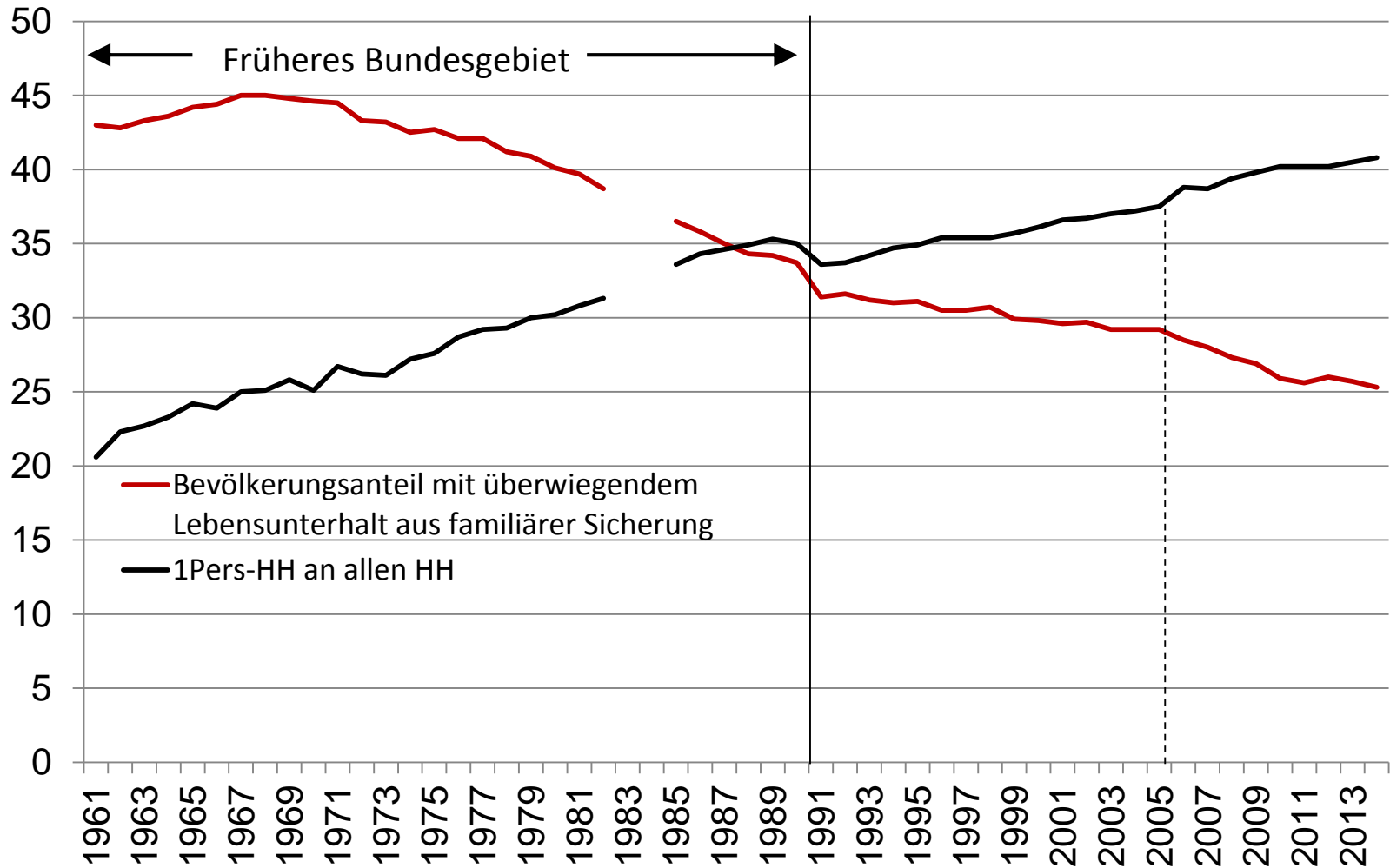
1. Sozialstaatliche Herausforderungen und sozialpolitische Ausrichtung  
– ein kurzer Rückblick
2. Armutsquoten – Entwicklung seit den 1970er Jahren
3. Vorgelagerte Schutzmechanismen: Armutsvermeidung durch soziale Nahbeziehungen und sozialstaatliche Transfers  
– Mehrebenenansatz  
– Ergebnisse: Veränderung zwischen 1999 und 2011 (SOEP v29)
4. Kleines Zeitfenster: (Konsum-)Teilhabe von Betroffenen der Hartz IV-Reform
5. Zusammenfassende Interpretation

## 1.1 Sozialstaatliche Herausforderungen (a1) – Demografie:

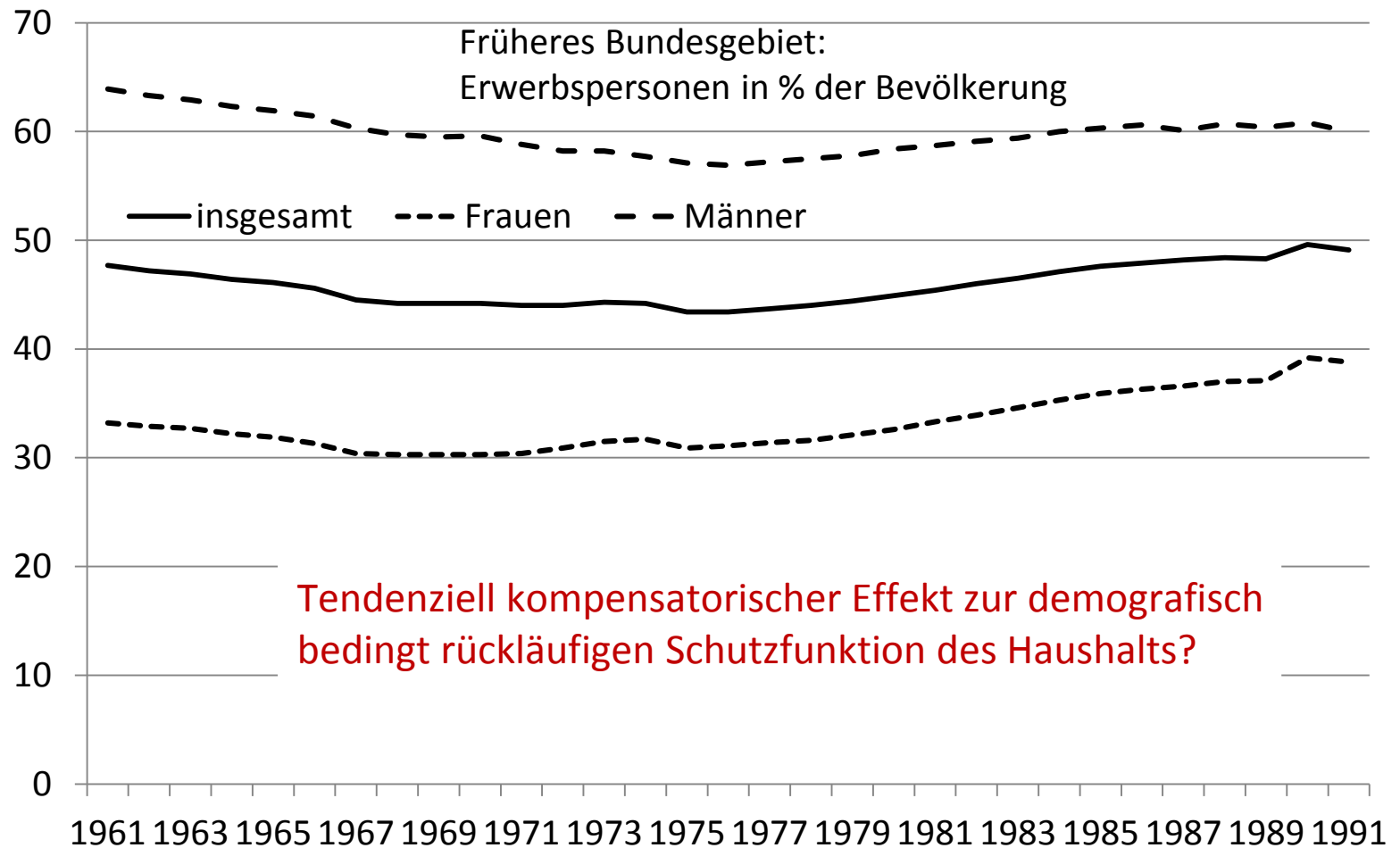
Abhängigkeitsquotienten (Personen u20 + Personen 60+J.) / Personen 20-59 J.



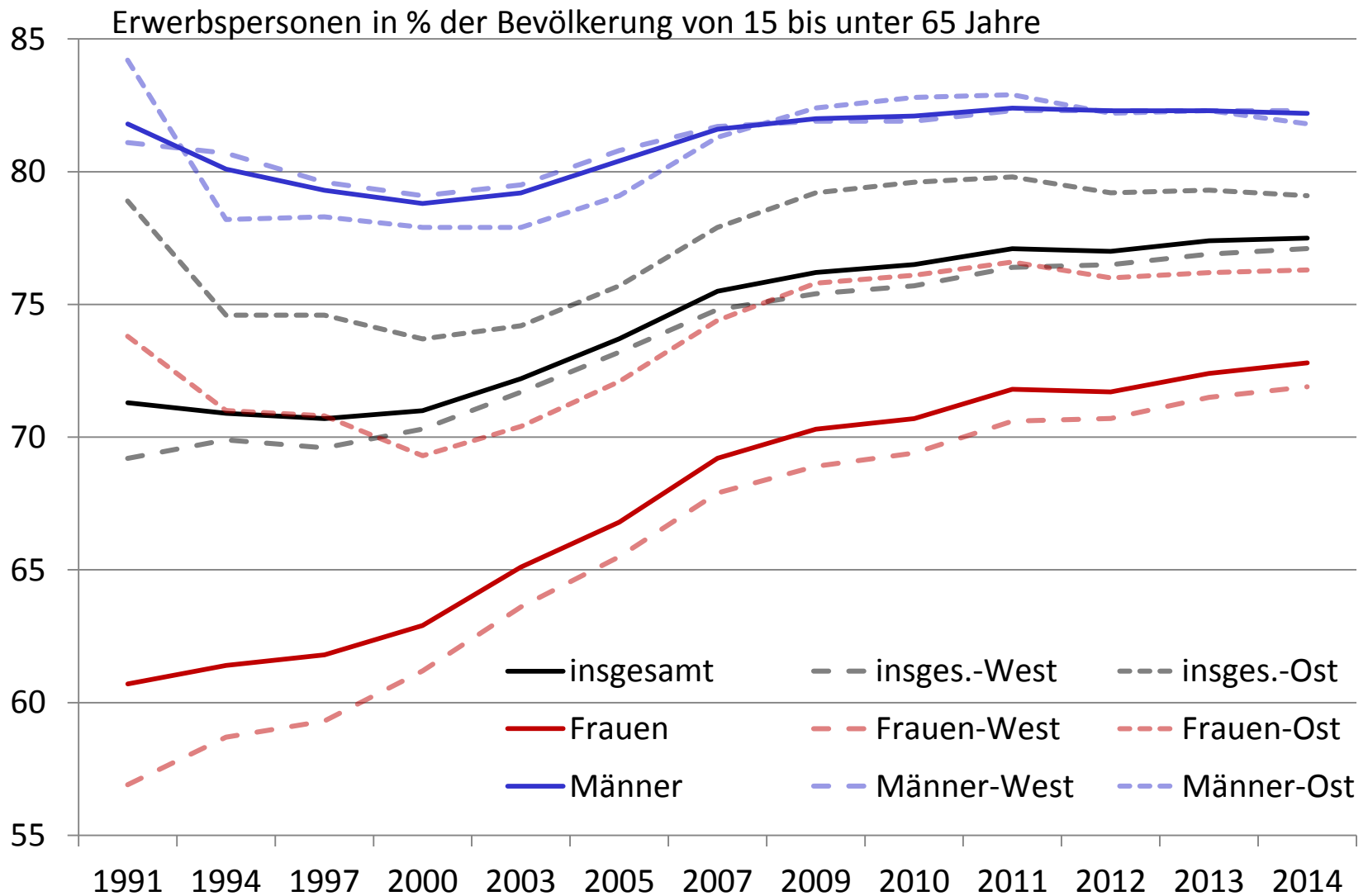
## 1.1 Sozialstaatliche Herausforderungen (a2) – Demografie: potenzielle Schutzfunktion des Haushalts rückläufig



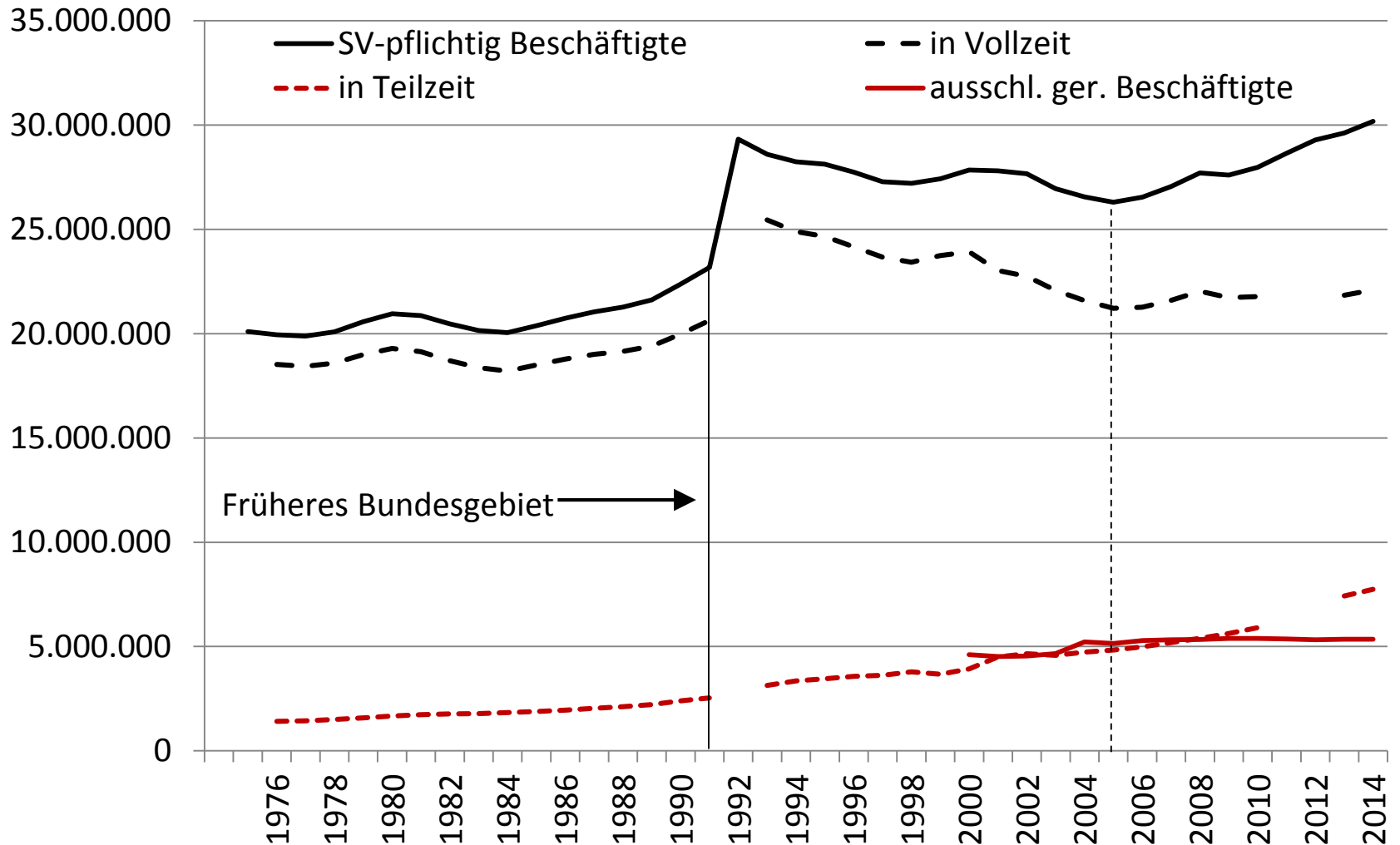
## 1.1 Sozialstaatliche Herausforderungen (b1) – Erwerbsneigung: Entwicklung vor der Wiedervereinigung



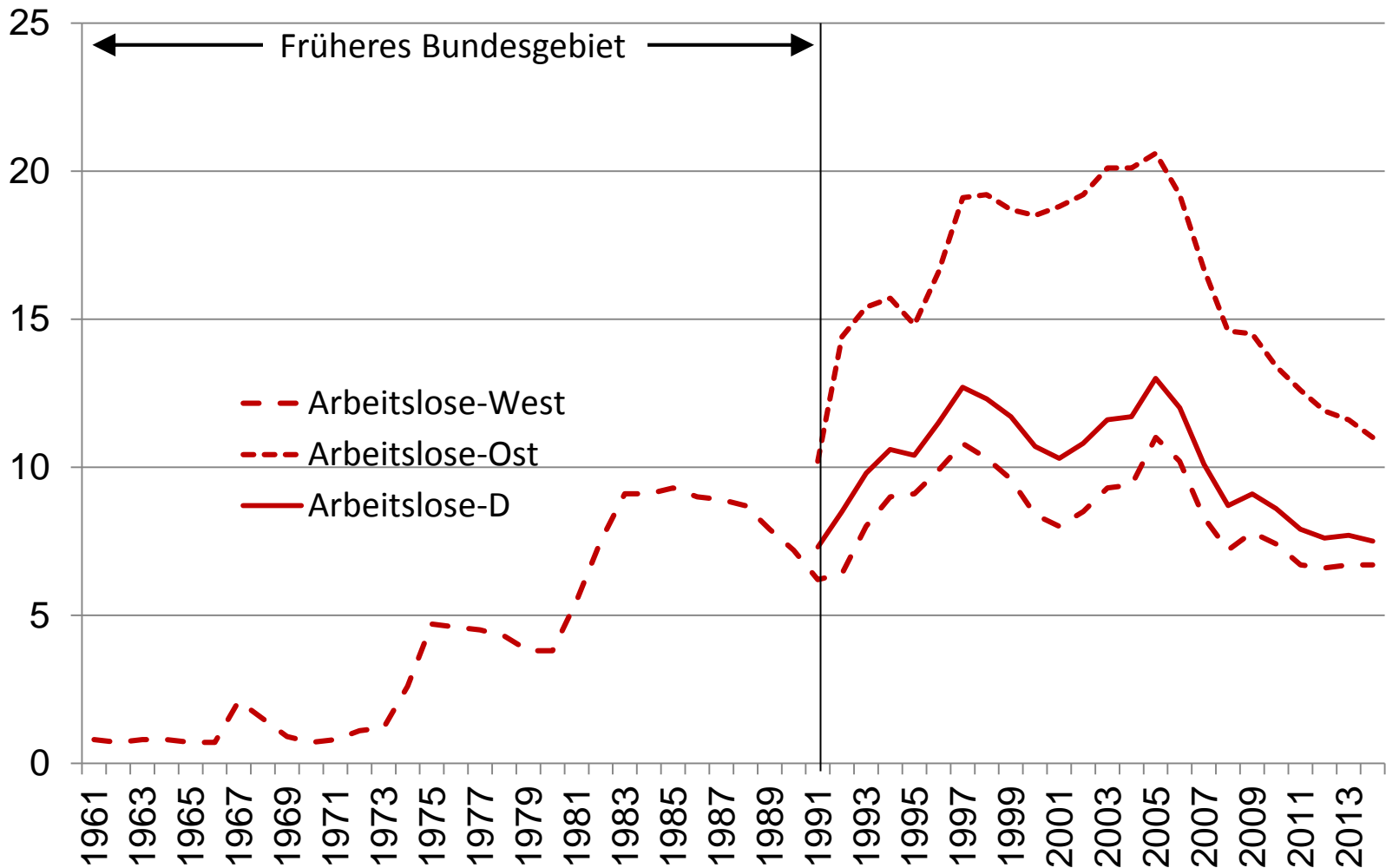
## 1.1 Sozialstaatliche Herausforderungen (b2) – Erwerbsneigung: Entwicklung seit der Wiedervereinigung



## 1.1 Sozialstaatliche Herausforderungen (b3) – Erwerbstätigkeit: Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung steigend → geringer Gegenwind zur rückläufigen Schutzfunktion des HH



## 1.1 Sozialstaatliche Herausforderungen (c) – Arbeitslosigkeit: Quoten (in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen) erst ab 2005 sinkend





## 1.2 Sozialpolitische Ausrichtung (a) – früher Paradigmenwechsel trotz (oder wegen???) zunehmender Aufgaben

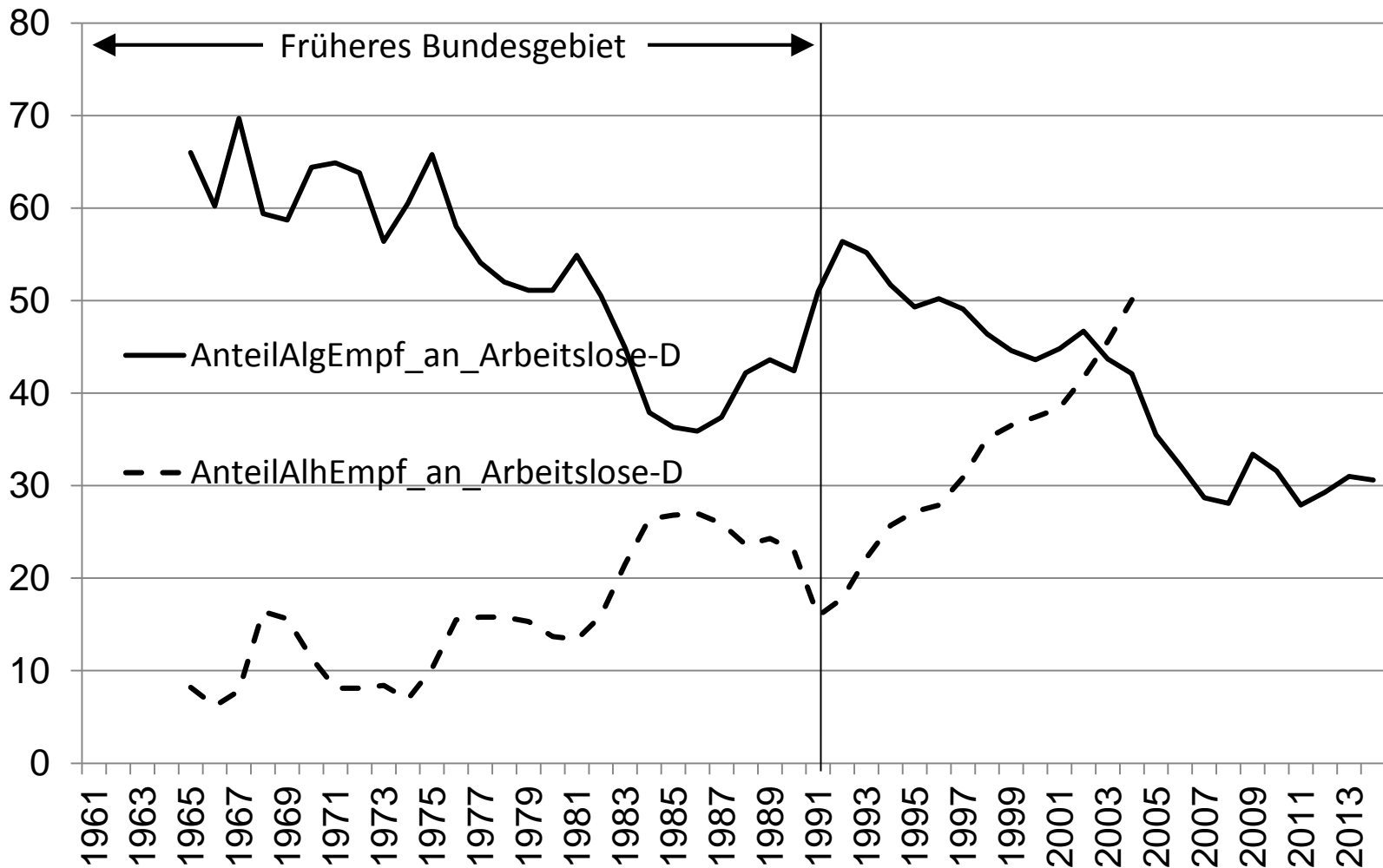
- **1950er bis 1970er Jahre:** Vorrang der Sozialstaatsidee mit schrittweiser Transformation der in der Verfassung zugesicherten formalen Rechte in tatsächlich nutzbare *materielle Rechte und Möglichkeiten*, Befreiung großer Bevölkerungsteile aus wirtschaftlicher Armut, Angst und Not, u. a. auch Ausweitung von Gesundheitsdienstleistungen (Lampert 2001: 104-106).
- **Seit Mitte der 70er Jahre** wurde nicht nur dem teilweise gegebenen Reformbedarf entsprochen, vielmehr hat sich ein wirtschafts- und sozialpolitischer Paradigmenwechsel durchgesetzt (ebd.: 115-122).
  - Wechsel vom keynesianischen Weltbild zu *angebotsorientierter Wirtschaftspolitik*, Betrachtung von Sozialpolitik nur als Kostenfaktor ohne Würdigung einzel-/gesamtwirtschaftlicher Erträge.
  - Umbruch durch *verändertes Menschenbild*: vom zu schützenden Wesen zum Menschen als „Unternehmer seiner Arbeitskraft und Daseinsvorsorge“ und einem zu aktivierenden Wirtschaftssubjekt – realitätsfern, ohne Berücksichtigung von Risiken, Bedürfnissen.

## 1.2 Sozialpolitische Ausrichtung (b1) – schrittweise Umsetzung des Paradigmenwechsels

→ Beitrag von Gerhard Bäcker; Beispiele Geld-/geldwerte Leistungen:

- Arbeitsmarktpolitik
  - 1977: Einführung der geringfügigen Beschäftigung;
  - 2000: Abschaffung der originären Alh (nur noch Anschluss-Alh), Dynamisierung Alg, Üg, Alh nur noch gemäß Preisentwicklung;
  - 2003: Entdynamisierung von Alg, Üg, Alh; stärkere Anrechnung von Partnereinkommen bei Alh;
  - 2005/2006: Abschaffung der Alh, Einführung Alg II; Kürzung der maximalen Bezugsdauer von Alg auf 1 Jahr für Neufälle.
- Alterssicherung (→ Beitrag von Tatjana Mika und Janina Söhn)
  - Seit den 1990er Jahren: allmählicher Abbau der Anrechnungszeiten für Schul-, Fachhochschul- und Hochschulausbildung (von maximal 13 Jahren auf 0);
  - Anhebung von Altersgrenzen, Senkung des Rentenniveaus: Lebensstandardsicherung wurde Beitragssatzstabilität geopfert, Teilprivatisierung der sozialen Sicherung.

## 1.2 Sozialpolitische Ausrichtung (b2) – Absicherung bei Arbeitslosigkeit: Anteil der Empfänger/innen von Alg (I) stark rückläufig



## 1. 2 Sozialpolitische Ausrichtung (b3) – schrittweise Umsetzung des Paradigmenwechsels

- Krankenversicherung
  - 1977: erstes Kostendämpfungsgesetz (z. B. werden „Bagatell-Medikamente“ von der GKV nicht mehr bezahlt);
  - seit den 1980er Jahren: schrittweise Einführung/Erhöhungen von Zuzahlungen, Leistungseinschränkungen z. B. im Zahnbereich (seit 1991 Bonusregelung bei Zahnersatz), 1997 Senkung des Krankengeldes und Abschaffung des Zuschusses für Brillengestelle, 2004 auch der Kostenübernahme für Brillengläser;
  - 1990: Einführung Eigenanteil der Rentner zum Beitrag der KVdR;
  - 2004: Einführung der Praxisgebühr, Zuzahlungserhöhung;
  - 2005: Abschaffung der paritätischen Finanzierung (bezogen auf Krankengeld und Zahnersatz);
  - 2011: Einfrieren des Arbeitgeberanteils am GKV-Beitrag;
  - 2013: Abschaffung der Praxisgebühr (erhoffte Wirkung ausgeblieben, negative Effekte erkannt).

## 1.2 Sozialpolitische Ausrichtung (b4) – schrittweise Umsetzung des Paradigmenwechsels

- Pflege: 1995 (schrittweise) Einführung der PflegV zur Entlastung der Sozialhilfe und Verbesserung der Situation der Betroffenen; letztlich Umfinanzierung eines Teils des Aufwands → nicht bedarfsdeckende Grundsicherung (einkommens-/vermögensunabhängig).
- Steuerrecht:
  - 1996 Verdoppelung des Grundfreibetrags bei der Einkommenssteuerung – verfassungsgerichtlich erzwungen –, aber: Erhöhung Eingangsteuersatz, Abschaffung der unteren Proportionalzone;
  - Steuerreform 2000: schrittweise Einführung von erheblichen Reduzierungen im Einkommensteuertarif und mäßigen Erhöhungen des Grundfreibetrags → Rückführung des vertikalen Ausgleichs, Verminderung der Staatseinnahmen;
  - Zinsabgeltungssteuer 2009 (25%) → Abkehr vom Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit;
  - 1997 Aussetzung der Vermögensteuer (Ausgestaltung nicht verfassungskonform), ab 2009 Reduzierungen der Erbschaftssteuer.

## 1.2 Sozialpolitische Ausrichtung (b5) – schrittweise Umsetzung des Paradigmenwechsels

- Familienlastenausgleich (FLA)
  - Duales System aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen (seit 1983): problematische vertikale Verteilungseffekte, ab Mitte der 1970er Jahre nur geringe Anhebungen, zeitweilig Realwertsenkungen;
  - + – aber: 1996/1997 starke Erhöhung infolge eines BVerfG-Urteils und 2001/2002: Ausweitung der steuerlichen Freibeträge (BEA);
  - + – 1986 Erziehungsgeld (ca. 300 €): Ersatz des Mutterschaftsurlaubsgeldes für zuvor Erwerbstätige; Verlängerung der Bezugszeit auf 2 Jahre, aber keine Dynamisierung; keine Anrechnung bei Sozialhilfe! Kritik: Anknüpfung an das Familienmodell der Versorgung?
  - + – Elterngeld (ersetzt Erziehungsgeld) für Geburten ab 2007: Novum einer steuerfinanzierten Lohnersatzleistung → Unterstützung moderner Partnerschaftsmodelle; Mindestbetrag für Nichterwerbstätige, aber Nachteil wegen kürzerer Bezugsdauer und seit 2011 Anrechnung auf Alg II.

## 1.2 Sozialpolitische Ausrichtung (b6) – schrittweise Umsetzung des Paradigmenwechsels

- Bedarfsabhängige Transfers:
  - Wohngeld und BAFöG-Leistungen sind nicht dynamisiert, werden nur sporadisch erhöht, keine Realwertsicherung (Becker/Hauser 2003: 44-48);
  - Hilfe zum Lebensunterhalt (HLu) nach dem BSHG: Seit Einführung (1962) bis 1974 überwiegend Leistungsverbesserungen, Ausbau des Vermögensschutzes, dann eher restriktive Eingriffe; seit Anfang der 1990er Jahre Deckelung der Anpassungen oder Kopplung an Rentenentwicklung, Realbeträge tendenziell sinkend;
  - Aufspaltung des „letzten Netzes“:
    - 2003: Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung mit weitgehendem Verzicht auf Unterhaltsansprüche gegenüber Kindern (Eltern von Erwerbsunfähigen).
    - 2005: Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit verschärften Mitwirkungspflichten, Zumutbarkeitsregeln, veränderter Bedarfsbemessung (Pauschalierung ausgeweitet).



gleichzeitig  
Einführung  
Kinderzuschlag



## 2.1 Armutsquoten – Fragestellung und Messkonzept

- **Frage:** Welche Auswirkungen hatten Rahmenbedingungen und komplexe Teilhabemechanismen auf Ausmaß von Armut?
- **These:** Paradigmenwechsel (schrittweise Umsetzung) führt nicht zu abrupten Änderungen von Indikatoren, zeigt sich vielmehr im Trend.
- Beschränkung auf **einfaches Konzept relativer Einkommensarmut**
  - nicht aus Ignoranz gegenüber Vielschichtigkeit von Teilhabe/Armut
  - sondern ausgehend von der Annahme, dass Einkommen von entscheidendem Einfluss auf Teilhabemöglichkeiten ist.
- Operationalisierung gemäß **EU-weit vereinbarter Norm und Grenze:**

Beschluss des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaften 1984: *diejenigen Personen sind als arm anzusehen, „die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“; → Relativität von Armut*

  - 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen (Indikatorfunktion), Bedarfsgewichtung mit neuer OECD-Skala (1,0/0,5/0,3).

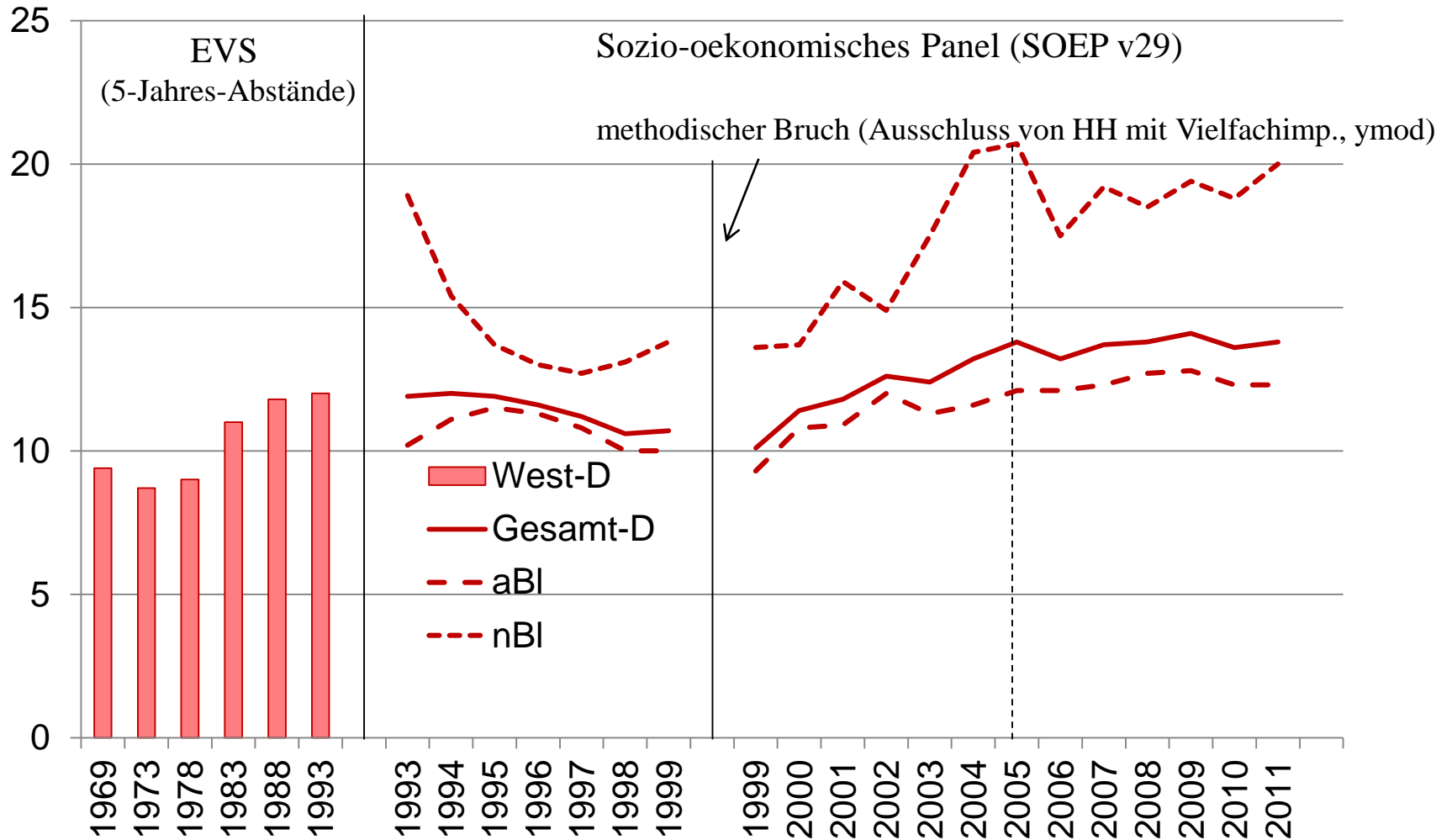


## 2.1 Armutsquoten – Messkonzept und methodische Brüche

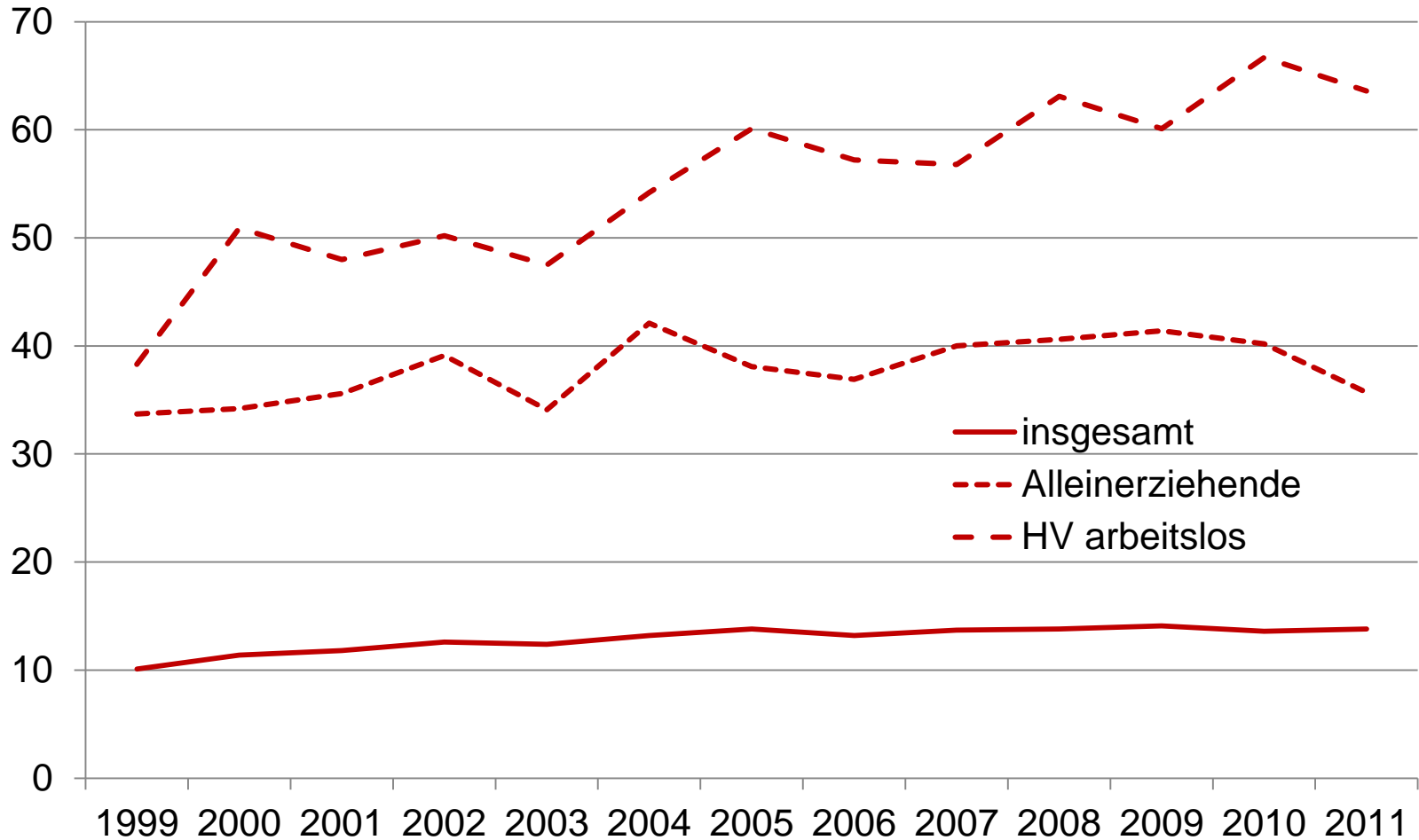
- Alternative Operationalisierungen denkbar bezüglich
  - Mittelwert (mean statt Median?) und Abstand (50% statt 60%?);
  - Äquivalenzskala, da Bedarfsgewichte insbes. im unteren Einkommensbereich in Deutschland vermutlich höher (Einfluss auf gruppenspezifische Armutsquoten, weniger auf Gesamtquote);aber: bei Konzentration auf *Entwicklung* der Indikatoren sind Effekte der definitorischen Spezifika eher gering.
- **Empirische Probleme:** für Analysen, die auch die Zeit vor dem Paradigmenwechsel umfassen, fehlen (methodisch vergleichbare) Daten  
→ im Folgenden mehrere Bruchstellen
  - EVS 1969 bis 1993 (West-D): konventioneller Einkommensbegriff, ohne HH mit ausländischer Bezugsperson;
  - SOEP 1993 bis 1999: konventioneller Einkommensbegriff;
  - SOEP 1999 bis 2011: modifizierter Einkommensbegriff, „vorsichtiges“ Auswertungskonzept.

gesamt-  
deutsche  
Grenze!

## 2.2 Armutsquoten – (a) Entwicklung seit den 1970er Jahren



## 2.2 Armutsquoten – (b) besondere Betroffenheit der Personen in Alleinerziehenden- und Arbeitslosenhaushalten (SOEP v29)



### 3. 1 Vorgelagerte Schutzmechanismen: Armutsvermeidung durch soziale Nahbeziehungen und sozialstaatliche Transfers (a)

**Mehrebenenansatz:** vom individuellen Erwerbseinkommen zur Einkommenssituation im Haushaltskontext

- Übertragung eines methodischen Ansatzes von Mobilitätsanalysen auf Querschnittsbetrachtung: Ausweis der Häufigkeit von Auf- und Abstiegen infolge zentraler Teilhabemechanismen;
- Beschränkung auf „Bewegungen“ über und unter die **Armutsgrenze**;

- **4 Ebenen**

Brutto-  
armuts-  
grenze!

- individuelles Erwerbseinkommen (Ausgangspunkt),
- weitere individuelle Einkommen, insbesondere Lohnersatzleistungen der Sozialversicherung (= Quasi-Transfers) → Aufstiege,

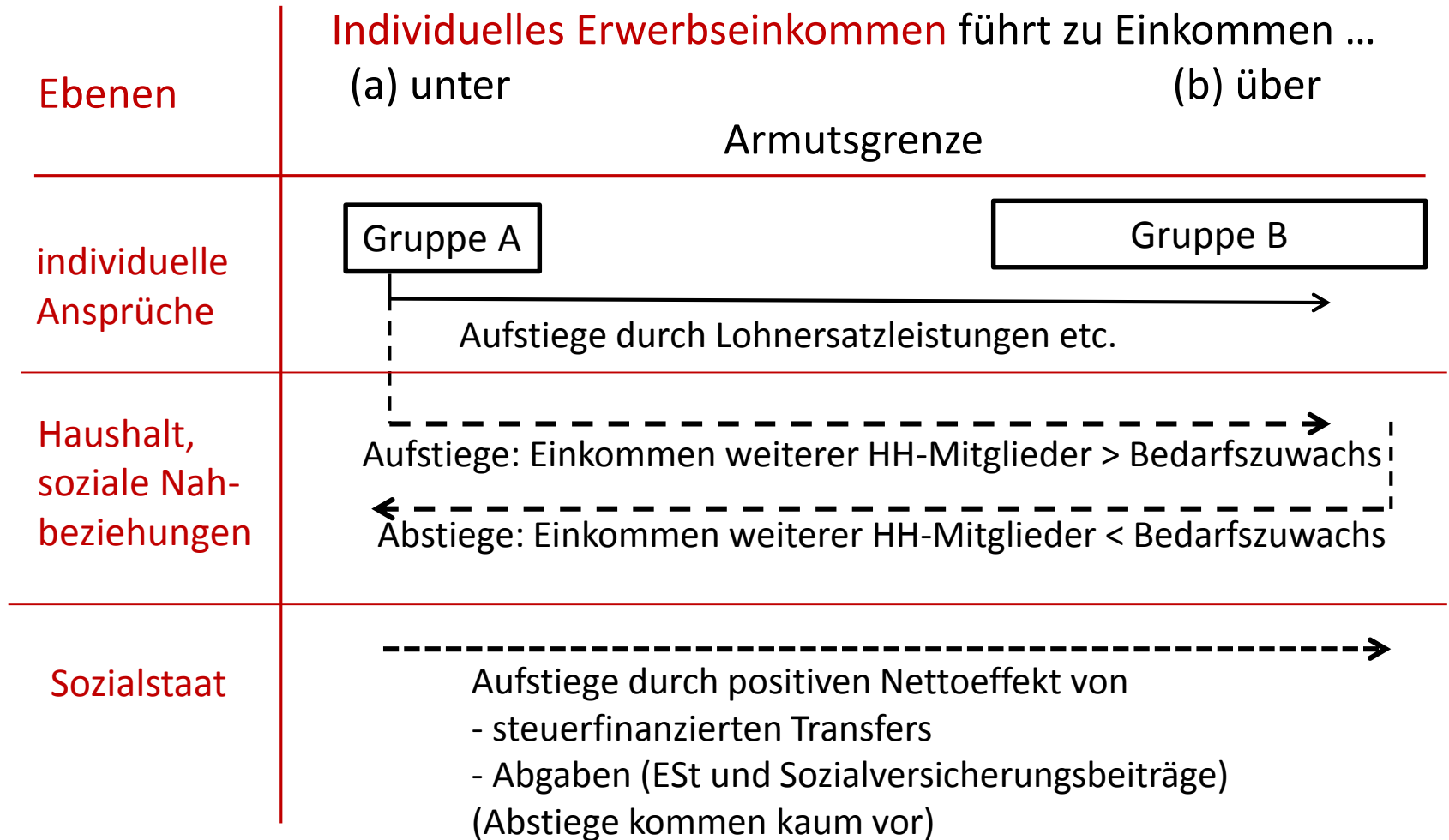
Äquivalenz-  
gewichtung

- soziale Nahbeziehungen im Haushalt (Individualeinkommen und Bedarfe weiterer Haushaltsmitglieder) → Auf- und Abstiege,

Netto-  
armuts-  
grenze!

- Sozialstaat (Transfereinkommen ohne Quasi-Transfers und Abgaben) → Auf- und Abstiege (Letztere kommen kaum vor).

### 3. 1 Vorgelagerte Schutzmechanismen: Armutsvermeidung durch soziale Nahbeziehungen und sozialstaatliche Transfers (b)



### 3.2. Ergebnisse – (a1) Bevölkerung ohne Kinder und ohne Jugendliche unter 25 J., die kein eigenes Einkommen haben (SOEP v29) –

	1999	2011
1. individuelles Erwerbseinkommen < Bruttoarmutsgrenze	53,5%	56,8%
Auf-/Abstiege jeweils in Relation zur Personenzahl unter Armutsgrenze auf der vorherigen Ebene		
2. weitere Individualeinkommen: Aufstiege	33,1%	31,1%
3. Haushaltskontext		
– Aufstiege	64,8%	55,2%
– Abstiege	4,3%	3,9%
4. Sozialstaat (ohne Transfers der Sozialversicherung)		
– Aufstiege	37,9%	34,2%
– Abstiege	0,4%	0,4%
Armutquote	9,9%	13,4%

### 3.2 Ergebnisse – (a2) dto., aber ohne Alleinlebende und ohne Allein- erziehende (SOEP v29) –

	1999	2011
1. individuelles Erwerbseinkommen < Bruttoarmutsgrenze	50,6%	53,9%
Auf-/Abstiege jeweils in Relation zur Personenzahl unter Armutsgrenze auf der vorherigen Ebene		
2. weitere Individualeinkommen: Aufstiege	26,8%	26,0%
3. Haushaltskontext		
– Aufstiege	78,6%	71,0%
– Abstiege	5,2%	5,0%
4. Sozialstaat (ohne Transfers der Sozialversicherung)		
– Aufstiege	50,8%	43,8%
– Abstiege	0,2%	0,2%
Armutquote	5,7%	8,3%

### 3.2 Ergebnisse – (b1) Arbeitslose (im Vorjahr überwiegend arbeitslos gemeldet; SOEP v29) –

	1999	2011
1. individuelles Erwerbseinkommen < Bruttoarmutsgrenze	93,9%	96,8%
Auf-/Abstiege jeweils in Relation zur Personenzahl unter Armutsgrenze auf der vorherigen Ebene		
2. weitere Individualeinkommen: Aufstiege	23,4%	5,8%
3. Haushaltskontext		
– Aufstiege	42,9%	14,8%
– Abstiege	12,5%	14,7%
4. Sozialstaat (ohne Transfers der Sozialversicherung)		
– Aufstiege	29,5%	21,6%
– Abstiege	1,2%	0,3%
Armutquote	32,1%	61,9%



### 3.2 Ergebnisse – (b2) dto. (Arbeitslose), aber ohne Alleinlebende und ohne Alleinerziehende (SOEP v29) –

	1999	2011
1. individuelles Erwerbseinkommen < Bruttoarmutsgrenze	94,4%	96,2%
Auf-/Abstiege jeweils in Relation zur Personenzahl unter Armutsgrenze auf der vorherigen Ebene		
2. weitere Individualeinkommen: Aufstiege	24,0%	9,2%
3. Haushaltskontext		
– Aufstiege	59,1%	27,8%
– Abstiege	14,9%	19,2%
4. Sozialstaat (ohne Transfers der Sozialversicherung)		
– Aufstiege	34,8%	24,4%
– Abstiege	1,0%	0,3%
Armutquote	22,5%	49,7%

## 4. Kleines Zeitfenster: (Konsum-)Teilhabe von Betroffenen der Hartz IV-Reform – (a) Fragestellung und Methode

Besonderer Aspekt von relativer Armut: **Sozialstaatliche Transfers der Mindestsicherung – welche Teilhabe wird ermöglicht?**

- Fokus liegt
  - nicht auf Betroffenenzahlen bzw. -quoten über langen Zeitraum
  - sondern auf einem eher direkten Teilhabeindikator, den Konsumausgaben der Leistungsbeziehenden, und einer kurzen Periode, in die die besonders umstrittene Hartz IV-Reform fällt mit
    - Abschaffung Arbeitslosenhilfe (Alh) und Einführung Alg II
      - Abkehr vom Ziel einer begrenzten Lebensstandardsicherung für Langzeitarbeitslose,
    - neuem Bedarfsbemessungssystem (stärkere Pauschalierung).
- Datenbasis: EVS 2003 und 2008 (kontr. Datenfernverarbeitung).
- Konzentration auf 2 Haushaltstypen, da andernfalls Strukturveränderungen das Ergebnis beeinflussen und weil Äquivalenzskalen für einzelne Ausgabenarten fehlen bzw. strittig sind.
- Alh wird als vorrangige Mindestsicherungsleistung interpretiert.

#### 4. Kleines Zeitfenster: (Konsum-)Teilhabe von Betroffenen der Hartz IV-Reform – (d) Mittel und Ausgaben von Haushalten mit Mindestsicherungsleistungen in Relation zu den Ausgaben der Gesamtgruppe

	Alleinlebende		Paare, 1 Kind	
	2003	2008	2003	2008
Haushaltsnettoeinkommen (€ p. M.)	0,43	0,40	0,63	0,45
Konsumausgaben insgesamt (€ p. M.)	0,53	0,50	0,68	0,60
darunter Ausgaben für ... (€ p. M.)				
– Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke	0,87	0,81	0,88	0,80
– Bekleidung/Schuhe	0,30	0,33	0,62	0,46
– Wohnen	0,69	0,69	0,74	0,73
– Gesundheitspflege	0,14	0,25	0,52	0,34
– sonstiges = soziale/kulturelle Teilhabe	0,38	0,30	0,60	0,50
Bruttogeldvermögen (€)	0,10	0,04	0,21	0,06
Nettogeldvermögen (€)	0,05	/	0,17	/

Anmerkung: Alleinlebende Leistungsbeziehende ohne Aufstocker.

## 4. Lesehilfe zur Tabelle

- Die Ausgaben für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke der alleinlebenden Leistungsbeziehenden (ohne Leistungsbeziehende mit Erwerbseinkommen) beliefen sich 2003 auf 87% der entsprechenden Ausgaben der Gesamtgruppe der Alleinlebenden, 2008 auf nur noch 81%.
- Die Ausgaben für Bekleidung und Schuhe der leistungsbeziehenden Paare mit einem Kind unter 18 Jahren beliefen sich 2003 auf 62% der entsprechenden Ausgaben der Gesamtgruppe der Paare mit einem Kind, 2008 auf nur noch 46%.
- Die Zunahme der relativen Ausgaben für Gesundheitspflege bei den alleinlebenden Leistungsbeziehenden zwischen 2003 und 2008 ist wahrscheinlich auf die Einführung der (mittlerweile wieder abgeschafften) Praxisgebühr zurückzuführen.

### Definition „Leistungsbeziehende“

- 2003: Haushalte mit Bezug von Arbeitslosenhilfe und/oder Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz oder Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung;
- 2008: Haushalte mit Bezug von Arbeitslosengeld II/Sozialgeld nach dem SGB II und/oder Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII oder Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII.

Ausführliche Darstellungen finden sich in Becker 2015.

#### 4. Kleines Zeitfenster: (Konsum-)Teilhabe von Betroffenen der Hartz IV-Reform – (e) Ausgaben für Freizeit/Unterhaltung/Kultur von Haushalten mit Mindestsicherungsleistungen in Relation zu den Ausgaben der jeweiligen Gesamtgruppe

	2003	2008
Alleinlebende ohne Erwerbseinkommen	0,32	0,24
Paare mit 1 Kind unter 18 Jahren	0,65	0,36
darunter Ausgaben für ...		
– Datenverarbeitungsgeräte, Software	0,67	0,28
– Spielwaren, Sportartikel	0,77	0,52
– Außerschulischer Unterricht etc.	0,65	0,22
– Bücher etc., Schreibwaren etc.	0,78	0,49
– Besuch von Veranstaltungen, Einrichtungen	0,62	0,28

## 5. Zusammenfassende Interpretation

- Sozialstaatliche Herausforderungen: Entwicklungen von Demografie und Erwerbstätigkeit können teilweise kompensatorische Effekte haben, dennoch ist von gestiegenem Bedarf an staatlichen Sozialschutzleistungen auszugehen.
- Sozialpolitische Ausrichtung: Paradigmenwechsel in den 1970er und 1980er Jahren – vom Vorrang der Sozialstaatsidee zum Mantra der Eigenverantwortlichkeit.
- Umsetzung des Paradigmenwechsel und dessen Wirkung erstreckt sich über Jahr(zehnt)e, so dass Armutsindikatoren keine abrupten Sprünge sondern einen allmählich steigenden Trend aufweisen.
- Dabei zeigt sich, dass die Schutzfunktion sowohl des Haushaltskontextes als auch sozialstaatlicher Netze vor relativer Einkommensarmut seit der Jahrtausendwende abgenommen hat.
- Wie stark Sozialpolitik auf Teilhabemöglichkeiten wirkt, wird am Beispiel der Hartz IV-Reform deutlich: Infolge der Abschaffung der Alh ist das Konsumniveau – insbesondere hinsichtlich der sozialen/kulturellen Teilhabe – stark zurückgegangen.

## Literatur

- Lampert, Heinz (2001): Die europäische Sozialstaatskultur am Scheideweg. In: Becker, Irene, Notburga Ott, Gabriele Rolf (Hrsg.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag, Frankfurt/New York: Campus Verlag, S. 102-129.
- Becker, Irene (2012): Personelle Einkommensverteilung. In: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.), Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland, Teilhabe im Umbruch, Zweiter Bericht, Wiesbaden: VS Verlag, S. 597-632.
- Becker, Irene (2015): Konsumteilhabe bei staatlicher Mindestsicherung vor und nach Hartz IV. soeb-Working-Paper 2015-3, Göttingen.

## Datenquellen

- EVS 2003 und 2008: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichproben 2003 und 2008, jeweils Grundfile 3; eigene Berechnungen (kontrollierte Datenfernverarbeitung).
- SOEP v29: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Daten für die Jahre 1984-2011, Version 29, SOEP 2012, doi: 10.5684/soep.v29; eigene Berechnungen.

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**