

IAB-Stellungnahme

3/2013

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Lebenslagen in Deutschland

Vierter Armuts- und Reichtumsbericht

Juliane Achatz

Jonas Beste

Kerstin Bruckmeier

Anna Fohrbeck

Jörg Heining

Thomas Kruppe

Peter Kupka

Johannes Ludsteck

Markus Promberger

Helmut Rudolph

Enzo Weber

Claudia Wenzig

Jürgen Wiemers

Sascha Zirra

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für
Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 3. Juni 2013

ISSN 2195-5980

Lebenslagen in Deutschland

Vierter Armuts- und Reichtumsbericht

Juliane Achatz
Jonas Beste
Kerstin Bruckmeier
Anna Fohrbeck
Jörg Heining
Thomas Kruppe
Peter Kupka
Johannes Ludsteck
Markus Promberger
Helmut Rudolph
Enzo Weber
Claudia Wenzig
Jürgen Wiemers
Sascha Zirra

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
1 Allgemeine Würdigung des Berichts	5
2 Kommentare aus Sicht des IAB	5
2.1 Entwicklung am Arbeitsmarkt	6
2.2 Entwicklung der Einkommensungleichheit	7
2.3 Persistenz von Bildungsungleichheit	8
2.4 Entwicklungen in der Grundsicherung.....	9
2.5 Armutslagen und Deprivation	11
2.6 Verdeckte Armut.....	11
2.7 Subjektives Armutsempfinden und Teilhabe junger Menschen	12
2.8 Freiwilliges Engagement von Vermögenden	13
2.9 Aufwärtsmobilität von Kindern Ungelernter	13
2.10 Altersarmutsrisiken – eine wichtige Zukunftsfrage	14
3 Fazit	14
Literatur	17

Zusammenfassung

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 17/12650) muss zwei verschiedenen Anforderungen Rechnung tragen. Zum einen soll er aktuelle Fragestellungen und Befunde zu Armut, Reichtum und sozialer Ungleichheit in Deutschland synoptisch diskutieren. Zum anderen dient er der Berichtslegung, Darstellung und Rechtfertigung des Handelns der Bundesregierung in Bezug auf diese Fragen. Letzteres zu würdigen obliegt dem politischen Prozess und ist nicht Gegenstand der Stellungnahme des IAB.

Hinsichtlich der ersten Anforderung ist festzustellen, dass die Regierung mit dem Vierten Armuts- und Reichtumsbericht ein gut informiertes, wissenschaftlich anspruchsvolles und dem aktuellen Stand der Forschung entsprechendes Dokument vorgelegt hat. Insbesondere ist dem Bericht zuzustimmen, dass die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt grundsätzlich die Voraussetzungen dafür bietet, die Lebenslage vieler Personen zu verbessern und Armut zu reduzieren. Dennoch bieten die sich stärker differenzierenden Arbeitsentgelte und eine Polarisierungstendenz in der Qualität der Beschäftigung Anlass zur Sorge. Verschiedene Forschungsarbeiten des IAB können hier als kritischen Ergänzungen und Anregungen für die künftige Ausgestaltung des Armuts- und Reichtumsberichts herangezogen werden. In der vorliegenden Stellungnahme geht das IAB auf die Stärken wie auch einzelne Entwicklungspotenziale für einen Armuts- und Reichtumsbericht ein.

Abstract

The fourth Report on Poverty and Wealth (Vierter Armuts- und Reichtumsbericht/parliamentary printed document [17/12650](#)) of the German Federal Government must fulfil two different requirements. On the one hand it should discuss current issues and findings relating to poverty, wealth and social inequality in Germany in a synoptic manner. On the other, it serves to report on, present and justify the actions of the Federal Government in respect to these issues. The task of assessing the latter rests in the political sphere and is not the subject of this Statement by IAB.

With regard to the first requirement it may be said that the Government has presented, in its fourth Report on Poverty and Wealth, a well-informed, scientifically discerning document that corresponds to the current status of research. In particular the report is right in stating that, in principle, the positive developments on the labour market provide the prerequisites necessary for improving the circumstances of a great many persons and for reducing poverty. Nonetheless the growing disparities in levels of pay and a polarising tendency in the quality of employment give cause for concern. Here various research reports of IAB can be consulted as critical additions and impulses for the future configuration of the Report on Poverty and Wealth. In the current statement, IAB deals with the strengths of the Report on Poverty and Wealth as well as with points which could potentially be developed further.

1 Allgemeine Würdigung des Berichts

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung muss zwei verschiedenen Anforderungen Rechnung tragen. Zum einen soll er aktuelle Fragestellungen und Befunde zu Armut, Reichtum und sozialer Ungleichheit in Deutschland synoptisch diskutieren. Zum anderen dient er der Berichtslegung, Darstellung und Rechtfertigung des Handelns der Bundesregierung in Bezug auf diese Fragen. Letzteres zu würdigen obliegt dem politischen Prozess und ist nicht Gegenstand der Stellungnahme des IAB.

Hinsichtlich der ersten Anforderung ist festzustellen, dass die Regierung mit dem Vierten Armuts- und Reichtumsbericht ein gut informiertes, wissenschaftlich anspruchsvolles und dem aktuellen Stand der Forschung entsprechendes Dokument vorgelegt hat. Positiv hervorzuheben ist etwa die ausführliche Betrachtung von Fragestellungen der Bildungsungleichheit, eine breite Aufnahme ungleichheitsrelevanter Fragestellungen und sozialer Probleme jenseits von bloßen Einkommensbetrachtungen und insbesondere die Übernahme der in den Sozialwissenschaften üblichen lebensverlaufsorientierten Betrachtungsweise. Auch wenn letzteres vorwiegend noch in einer eher lebensphasen- beziehungsweise altersgruppenorientierten und damit statischeren Struktur umgesetzt wurde, als aus wissenschaftlicher Sicht wünschenswert wäre, ist dies eindeutig ein Fortschritt gegenüber früheren Berichten. Ebenfalls interessant und gelungen ist die konzeptionelle Einbeziehung des Problems der (vertikalen) sozialen Mobilität als komplementäre Aussage zu sozialen Ungleichheitsstrukturen. Denn soziale Ungleichheit kann sich insbesondere dort in soziale Spannungen und abnehmende Integration verwandeln, wo nur wenige Aufstiege stattfinden.

Dass bei der Zusammenstellung eines solchen Werkes redaktionelle und sachbezogene Entscheidungen darüber zu treffen waren, welche Fragestellungen in welcher Tiefe behandelt werden und welche nicht, ist angesichts der Komplexität der Thematik nachvollziehbar. An welcher Stelle und in welchem Umfang die getroffenen Selektionsentscheidungen neben redaktionellen und inhaltlichen Logiken auch politische Prioritäten reflektieren, könnte nur mit einer vollständigen Entstehungs- und Versionsgeschichte rekonstruiert werden, die nicht Gegenstand der IAB-Stellungnahme sein kann.

2 Kommentare aus Sicht des IAB

Im Vierten Armuts- und Reichtumsbericht sind aus Sicht des IAB trotz der hohen wissenschaftlichen Qualität der Ausarbeitung gewisse Weiterentwicklungsbedarfe und Unterthematisierungen festzustellen. Sie betreffen insbesondere die Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen Mobilitätsentwicklungen und längerfristigen Arbeitsmarktentwicklungen, die Zukunftsfestigkeit der sozialen Sicherungssysteme sowie Lage und Verhalten von Vermögenden – die Reichtumsseite. Die Stär-

ken wie auch einzelne Entwicklungspotenziale für einen Armuts- und Reichtumsbericht werden im Folgenden diskutiert.

2.1 Entwicklung am Arbeitsmarkt

Die Entwicklungen am Arbeitsmarkt haben in den vergangenen zehn Jahren grundsätzlich die Voraussetzungen dafür geschaffen, Armut in Deutschland zu reduzieren. So ist die Arbeitslosigkeit erheblich zurückgegangen, während die Erwerbsbeteiligung und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nennenswert gestiegen sind. Allerdings sind zugleich die Reallöhne in den vergangenen Jahren im Mittel gesunken und die Zahl der atypisch Beschäftigten hat deutlich zugenommen.

War die Arbeitslosigkeit bis Mitte der 2000er Jahre immer weiter gestiegen, konnte dieser Trend seit dem Jahr 2005 umgekehrt werden. Auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen konnte reduziert werden. Zugleich hat die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zugenommen, und zwar deutlich stärker als auf die vorherrschende Konjunktur zurückzuführen war. Die positiven Auswirkungen der Reformen auf dem Arbeitsmarkt trugen auch dazu bei, dass die scharfe Rezession der Jahre 2008/ 2009 nicht mit hohen Beschäftigungsverlusten verbunden war.

Forschungsergebnisse¹ zeigen, dass sich die Funktionsweise des Arbeitsmarkts strukturell stark verbessert hat. Die Chancen, Arbeitslosigkeit zu beenden, sind gestiegen und das Matching zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen ist effektiver geworden. Auch das Arbeitsvolumen hat deutlich zugenommen, wenn auch etwas weniger als die Erwerbstätigkeit. Dieser hohe Beschäftigungsstand und die verbesserten Jobchancen sind wichtige Voraussetzungen, um Armut zu reduzieren.

Allerdings sind auch bedenkliche Trends zu beobachten. So ist das Reallohniveau in den 2000er Jahren im Mittel gesunken. Dies wirkte sich zwar positiv auf die Nachfrage nach Arbeitskräften aus, belastete aber die Einkommensentwicklung breiter Bevölkerungsschichten. Besonders die geringqualifizierten Arbeitnehmer waren hiervon betroffen.² Die Realverdienste liegen für manche Gruppen unter dem Niveau, das Mitte der 1980er Jahre erreicht wurde. In den letzten drei Jahren war allerdings wieder ein kräftigeres Lohnwachstum zu verzeichnen – auch bei unteren Lohngruppen. Zudem haben atypische Erwerbsformen wie Leiharbeit, Minijobs, Befristungen und Teilzeit stark zugenommen, ebenso wie Nebenjobs. Dies dürfte unter anderem auf die Flexibilisierung im Zuge der Hartz-Reformen zurückzuführen sein, hat aber auch andere Ursachen wie den Strukturwandel oder den Druck der in der Vergangenheit hohen Arbeitslosigkeit. Durch diese Entwicklung dürften einerseits Arbeitsplätze geschaffen, aber auch andere verdrängt worden sein. Ebenso wie die

¹ Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2012): Decomposing Beveridge curve dynamics by correlated unobserved components, IAB-Discussion Paper Nr. 28.

² Möller, Joachim (2011): Qualifikationsbedingte Lohnunterschiede: Wer kriegt wie viel Butter aufs Brot? In: IAB-Forum, Nr. 1, S. 4-13.

bis vor kurzem tendenziell sinkenden Reallöhne setzte sich der Trend bei atypischer Beschäftigung zuletzt nicht fort.

Angesichts der sich über Jahrzehnte verschlechternden Arbeitsmarktentwicklung waren Anfang der 2000er Jahre grundlegende Reformen notwendig geworden. Mit den erfolgten Arbeitsmarktreformen konnten in den vergangenen zehn Jahren große Fortschritte erreicht werden. Diese Aussage bedeutet aber nicht, dass das Ergebnis der Entwicklung als zufriedenstellend angesehen werden muss. Es gilt vielmehr die Erfolge weiter auszubauen und Schwächen auszugleichen. So muss es etwa politisches Ziel sein, die Qualität von Beschäftigungsverhältnissen nachhaltig zu verbessern. Handlungsbedarf besteht dabei vor allem im unteren Segment des Arbeitsmarkts. Gerade hier finden sich die Menschen mit den schlechtesten Chancen. So liegt etwa die Arbeitslosenquote von Geringqualifizierten noch immer über 20 Prozent und die Einkommensentwicklung war in den vergangenen Jahren in diesem Segment besonders schwach. Obwohl die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stark gewachsen ist, ergeben sich somit auch Risiken für die soziale Sicherung. Beispielsweise steigt bei unzureichendem Arbeitseinkommen die Gefährdung durch Altersarmut.

Die politische Herausforderung ist es also, sowohl den Umfang der Beschäftigung als auch ihre Qualität zu stärken. Auf diese Weise könnte der größte Beitrag zur Armutsbekämpfung geleistet werden. Die Unterstützung des Aufstiegs im Arbeitsmarkt ist hier ein wesentlicher Ansatzpunkt. Dabei gilt es anzuerkennen, dass es ungeachtet jeglicher Anstrengung Menschen geben wird, die von Chancen nicht profitieren können und Anspruch auf besondere Unterstützung der Gemeinschaft haben.

2.2 Entwicklung der Einkommensungleichheit

Obwohl Erhebung und Auswertung der im Armuts- und Reichtumsbericht verwendeten Daten hohen wissenschaftlichen Standards folgen, unterliegen die Ergebnisse nennenswerten Unsicherheiten. So sind besonders hohe und besonders niedrige Einkommen in Befragungsstudien (und auch im für die Ungleichheitsanalysen verwendeten SOEP) oft unterrepräsentiert. Insbesondere Veränderungen der Ungleichheit im Zeitvergleich werden daher häufig nur ungenau erfasst.

Eigene Untersuchungen des IAB auf Basis der Beschäftigtenstatistik erlauben zwar nur Auswertungen für die abhängig sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten, sie erfassen für diese Gruppe aber alle in Deutschland bezogenen Bruttoarbeitsentgelte vollständig.³ Diese Untersuchungen zeigen, dass die inflationsberei-

³ vgl. Card, David; Heining, Jörg; Kline, Patrick (2013): Workplace heterogeneity and the rise of West German wage inequality. *The Quarterly Journal of Economics*, Online First.
Dustmann, Christian; Ludsteck, Johannes; Schönberg, Uta (2009): Revisiting the German wage structure. In: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 124, No. 2, S. 843-881.

nigten Verdienste Vollzeitbeschäftigter in den Jahren 2005 bis 2010 für die unteren zehn Prozent der Entgeltverteilung um sechs Prozent gesunken sind, während sie für die oberen zehn Prozent der Verteilung um rund ein Prozent zugenommen haben. Der Abstand zwischen den oberen und den unteren Entgeltgruppen ist demnach gestiegen. Diese Ergebnisse unterscheiden sich von den Ergebnissen des Armuts- und Reichtumsberichts, die auf eine Verringerung der Ungleichheit zwischen 2005 und 2010 hindeuten. Es kann hier nicht abgeklärt werden, inwieweit dieser Widerspruch durch die unterschiedliche Einkommensdefinition (Bruttoentgelte), die erfasste Gruppe (nur abhängig Vollzeitbeschäftigte) oder das statistische Messkonzept (Dezil-Vergleiche) erklärt werden kann.

Die starke Diskrepanz zwischen möglichen Schlussfolgerungen legt aber zwei Erweiterungen eines zukünftigen Armuts- und Reichtumsberichts nahe. Erstens könnte die Repräsentativität der verwendeten Datenbasis (SOEP) validiert werden. Dazu müssten die hier vorgestellten Statistiken auf der Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für die Entgelte sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigter reproduziert und mit ihnen verglichen werden. Zweitens erscheint es sinnvoll, zentrale Verteilungsmaße (Gini-Koeffizient, Dezile) zusätzlich für Markteinkommen vor Steuern und Transfers (vor allem Löhne) auszuweisen. Dies würde politisch relevante Rückschlüsse auf die Wirkung staatlicher Transfers und demografischer Entwicklungen auf die Einkommensverteilung erlauben. Denn Unterschiede zwischen den Verteilungen von Markt- und Äquivalenzeinkommen resultieren vor allem aus staatlichen Transfers und demografischen Änderungen – hierauf könnte in einem künftigen im Bericht ausführlicher eingegangen werden.

2.3 Persistenz von Bildungsungleichheit

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht betont zu Recht die zentrale Bedeutung, die Bildung und Bildungszertifikate sowie – nach frühkindlicher und schulischer Bildung – der Übergang aus der Schule in Ausbildung für den weiteren Erwerbsverlauf haben. Die Chance, insbesondere schwächer qualifizierte Erwerbspersonen zu einem höheren Qualifikationsniveau zu führen, wird bisher allerdings nicht optimal genutzt. So sollen modulare Qualifizierungsbausteine die Chancen von benachteiligten Jugendlichen am Ausbildungs- beziehungsweise Arbeitsmarkt verbessern. Der Anspruch, durch einen schrittweisen Erwerb beruflicher Qualifikationen Schwierigkeiten innerhalb der Ausbildung selbst und beim Übergang zu verringern, wird aber nicht eingelöst. Für die Absolventen und Absolventinnen solcher Qualifizierungsbausteine konnte kein „Klebeffekt“ nachwiesen werden. Folge ist die Persistenz von Bildungsungleichheit und ein erhöhtes Risiko von Arbeitslosigkeit.

Für die bereits beim Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt bestehenden sozialen Ungleichheiten sollen spätere Bildungsinterventionen durch öffentlich geförderte berufliche Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik einen Ausgleich schaffen, der sowohl dem Individuum als auch dem Arbeitsmarkt zu Gute kommt. Dass dies ein wichtiger Baustein für Erwerbschancen auf dem Arbeitsmarkt ist, konnte in

verschiedenen Analysen⁴ für unterschiedliche Gruppen am Arbeitsmarkt gezeigt werden: Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen steigt tatsächlich durch die Teilnahme an Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung. Gerade im stark segmentierten deutschen Arbeitsmarkt mit der bedeutenden Rolle von Zertifizierungen, insbesondere aber der dualen Ausbildung als Zugangsbarriere zu vielen Berufsfeldern, spielt dabei der Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf eine wichtige Rolle. Dies wird dadurch bestätigt, dass in der geförderten beruflichen Weiterbildung gerade die Maßnahmen, die zu solchen Abschlüssen führen, besonders wirksam sind, das heißt, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten der Teilnehmenden besonders stark steigen und längerfristig erhalten bleiben.⁵

Durch Veränderungen in den politischen Vorgaben und deren Umsetzung hat aber gerade die Förderung dieser langfristigen Maßnahmen in den vergangenen Jahren stark abgenommen. Gleichzeitig ist der Zugang zu geförderter Weiterbildung insgesamt deutlich selektiv.⁶ Ansätze wie beispielsweise das Sonderprogramm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen“ (WeGebAU) und die „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“ (IFlaS) sind hierfür erste Schritte. Erste Untersuchungen zu IFlaS zeigen allerdings, dass aus der Zielgruppe der Geringqualifizierten eher die „Besseren unter den Förderfähigen“ in die Maßnahmen gelangen.

2.4 Entwicklungen in der Grundsicherung

Es wurde bereits betont, dass die im Bericht gewählte lebenslauforientierte Betrachtungsweise dem Stand der Wissenschaften entspricht und grundsätzlich begrüßenswert erscheint. Auch kann die Gliederung des Berichts anhand von Lebensphasen für die Formulierung von Zielgruppen und Problemlagen bezogenen Politikansätzen von Vorteil sein. Dieses Vorgehen parzelliert jedoch die Entwicklung von Armuts- und Reichtumsphänomenen und erschwert so die Betrachtung eines Gesamtbilds. Dies gilt insbesondere für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Sozialgesetzbuch II) als dem wichtigsten und umstrittensten Teilsystem der sozialstaatlichen Armutsbekämpfung in Deutschland. Auch als Folge dieser lebensphasenorientierten Betrachtungsweise bleiben die Probleme und Fragestellungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie mehrere damit einhergehende Aspekte unterthematziert.

So weist der Bericht beispielsweise auf die moderat positive Entwicklung in der Grundsicherung mit rückläufigen Zahlen leistungsberechtigter Personen und Be-

⁴ Für einen Überblick vgl. zum Beispiel Bernhard et al. (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB-Forschungsbericht Nr. 2.

⁵ Lechner, Michael; Miquel, Ruth; Wunsch, Conny (2007): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Unification, *German Economic Review* 8, S. 468-509.

⁶ Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 58, H. 1, S. 9-19.

darfsgemeinschaften hin. Eine Thematisierung von Hilfequoten für die betrachteten Familien- und Personengruppen hätte allerdings einen Vergleich der gruppenspezifischen Betroffenheit von Bedürftigkeit und die Sichtbarkeit einiger durch den Gesamttrend verdeckter Entwicklungen erleichtert. So erwähnt der Bericht die rückläufige Hilfebedürftigkeit von Kindern und verweist auf die Wirkung der Verbesserungen bei Kinderzuschlag und Wohngeld (2008/2009) für diese Entwicklung.

Unerwähnt bleibt allerdings ein Einfluss der Anrechnung des Erziehungsgelds seit dem Jahr 2011, wie es die stark rückläufigen Hilfequoten für die Kinder im ersten und zweiten Lebensjahr nahelegen. Auch betont der Bericht die positive Entwicklung bei der Erwerbsbeteiligung von 55- bis unter 65-Jährigen. Zugleich ist aber, auch infolge der angehobenen Altersgrenze für einen Rentenanspruch, die Hilfebedürftigkeit für Personen im Alter zwischen 60 und 65 Jahren um circa 65 Prozent gestiegen. Schließlich hätte eine Differenzierung der Hilfequoten nach der Staatsangehörigkeit gezeigt, dass die Hilfequoten bei ausländischer Staatsangehörigkeit etwa 2,5-mal so hoch sind wie bei Deutschen. Zudem ist im Gegensatz zu deutschen Kindern die Bedürftigkeit bei Kindern und Jugendlichen ausländischer Nationalität nicht zurückgegangen.

Der Bericht erwähnt die zunehmende Anspannung auf den Wohnungsmärkten insbesondere in den Ballungszentren mit ihren problematischen Auswirkungen für Haushalte mit geringen Einkommen sowie den Auswirkungen für die kommunalen Träger der Kosten der Unterkunft. Zum Abstimmungsbedarf zwischen Wohngeld und Kosten der Unterkunft nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II äußert sich der Bericht allerdings nicht. Der Anteil der Bedarfsgemeinschaften, die in der Grundsicherung nur Leistungen für Unterkunft und Heizung erhalten, ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Es gibt nicht wenige kommunale Träger, die höhere Wohnkosten als angemessen anerkennen müssen als die Mietenstufe des Wohngelds örtlich vorsieht.

Auch zwei weitere, im Zusammenhang mit der Grundsicherung in der Öffentlichkeit häufig diskutierte Themenkomplexe werden im Bericht allenfalls gestreift. Dies betrifft zum einen die Problematik erwerbstätiger Arbeitslosengeld-II-Empfänger („Aufstocker“). Zum anderen wird auch der Bezug von Arbeitslosengeld I im Bericht nicht thematisiert, obwohl bei 90.000 Arbeitslosengeld-I-Empfängern die Versicherungsleistungen nicht ausreichen, um den Lebensunterhalt des Haushalts zu decken und die daher ergänzend Arbeitslosengeld II bezogen haben. Gerade angesichts der hohen öffentlichen Relevanz dieser Themen wäre hier eine explizite Auseinandersetzung mit diesen Fragestellungen sicher wünschenswert gewesen.

2.5 Armutslagen und Deprivation

Das IAB hat gemeinsam mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung im Rahmen eines Gutachtens zum Vierten Armuts- und Reichtumsbericht die soziale Mobilität und ihre Ursachen untersucht.⁷ Die zentralen Ergebnisse dieses Gutachtens wurden in den Bericht übernommen. Dies gilt insbesondere für die Ergebnisse zum Lebensstandard und für die Beschreibung der materiellen Deprivation und der Bedingungen, unter denen ein Aufstieg aus einem niedrigen Lebensstandard trotz schlechter Chancen gelingen kann.

Gerade die zentrale Rolle von Bildung, guter Gesundheit und Erwerbsaufnahmen für erfolgreiche Aufstiege, werden im Armuts- und Reichtumsbericht ausführlich behandelt. Dies ist sehr begrüßenswert. Zwei Facetten hätten das gezeigte Bild vollends abrunden können. So zeigt das IAB-Gutachten, dass selbst die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit des Partners sich bei Frauen in Paarhaushalten positiv auswirkt, was die Bedeutung der Erwerbsaufnahme im Haushaltskontext zur Überwindung von materieller Deprivation noch einmal unterstreicht. Zum anderen macht das Wechselspiel von Bildung und Erwerbsaufnahme deutlich, dass bei Geringqualifizierten eine Erwerbsaufnahme nicht per se zum Verlassen des Hilfebezugs führt.

2.6 Verdeckte Armut

Sowohl die Fraktion der SPD (Bundestagsdrucksache 17/13102) als auch die Fraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 17/12709) kritisieren in ihren Anträgen, dass der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht keine Aussagen zum Ausmaß verdeckter Armut treffe, obwohl wissenschaftliche Studien darauf hindeuten würden, dass verdeckte Armut in erheblichem Umfang existiere. Als verdeckt arm gelten allgemein Haushalte, die über einen Anspruch auf eine bedarfsgeprüfte Sozialleistung verfügen, diesen jedoch nicht einlösen. Gründe der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen können beispielsweise eine geringe Höhe des Anspruchs, eine kurze erwartete Dauer der Bedürftigkeit, Informationsdefizite oder eine befürchtete Stigmatisierung sein. Oft kann auch von einer Kombination dieser Faktoren ausgegangen werden.

Da verdeckt arme Haushalte – naturgemäß – nicht direkt beobachtbar sind, wird in Studien zum Ausmaß der Nichtinanspruchnahme einer bedarfsgeprüften Sozialleistung für jeden Haushalt eine „virtuelle Anspruchsprüfung“ auf Basis der jeweils verwendeten Daten durchgeführt. Es ist zu beachten, dass eine faktische Anspruchsprüfung durch ein Jobcenter nicht notwendig zum gleichen Ergebnis führen würde wie die fiktive Anspruchsprüfung im Simulationsmodell. Aufgrund von Messfehlern in der Datenbasis, fehlenden Informationen und den daraus folgenden notwendigen

⁷ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2013): Soziale Mobilität, Ursachen für Auf- und Abstiege, Studie des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung/Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, im Auftrag des BMAS (Hg.), Bonn.

Setzungen im Modell kann ein in Wahrheit bedürftiger Haushalt fälschlich als nicht bedürftig simuliert werden und umgekehrt. Simulationsfehler in beide Richtungen können nicht vollständig verhindert werden.

Das IAB hat in einer Simulationsstudie das Ausmaß der verdeckten Armut für die Jahre 2005 bis 2007 untersucht.⁸ Ermittelt wurden die Quoten der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB II und SGB XII basierend auf den Daten des Sozio-ökonomischen Panels. Es wurden Quoten der Nicht-Inanspruchnahme von 58 Prozent (2005), 48 Prozent (2006) und 46 Prozent (2007) der potentiell anspruchsberechtigten Haushalte ermittelt.

2.7 Subjektives Armutsempfinden und Teilhabe junger Menschen

Der Armuts- und Reichtumsbericht betont zu Recht die Wichtigkeit, Armut nicht nur mittels objektiver Indikatoren abzubilden, sondern auch die subjektive Sicht von Betroffenen zu erfassen. Der Bericht zeigt anhand der Verteilung von „gefühlter Armut“ (basierend auf Befragungsdaten), dass sich in der Armutspopulation 18- bis unter 35-Jährige deutlich seltener als arm empfinden als ältere Gruppen. Daraus wird gefolgert, dass das Armutsrisiko für junge Erwachsene vor allem in Zusammenhang mit einer fehlenden Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu sehen ist. Befunde des IAB bestätigen dies.⁹ Dabei mindert die Integration ins Bildungs- oder Ausbildungssystem, aber auch das Zusammenleben mit der Herkunftsfamilie und die Einbindung in soziale Netzwerke das Exklusionsempfinden, multiple Deprivation hingegen verstärkt sie.

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung thematisiert zudem die Teilhabeprobleme bei Kindern und Jugendlichen mit Blick auf das organisierte Freizeitverhalten und das Engagement in der Schule. Der Bericht weist darauf hin, dass das organisierte Freizeitverhalten von Kindern und Jugendlichen und auch das Engagement in der Schule wesentlich durch den sozialen Status der Herkunftsfamilie und durch die finanzielle Lage im Elternhaus beeinflusst werden. Je niedriger die soziale Herkunftsschicht und je knapper die finanziellen Ressourcen, desto weniger partizipieren Kinder und Jugendliche an organisierten sportlichen oder kulturell-musischen Aktivitäten. Auch dies bestätigen vorliegende Befunde des IAB:¹⁰ Vor allem die Teilhabechancen junger Erwachsener, die ihre Schullaufbahn bereits beendet haben, sind durch geringe finanzielle Ressourcen (Bezug von Arbeitslosengeld II, fehlende Ersparnisse) eingeschränkt. Dies könnte darauf hinweisen, dass

⁸ Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2012): A new targeting – a new take-up? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms. In: *Empirical Economics*, Vol. 43, No. 2, S. 565-580.

⁹ Popp, Sandra; Schels, Brigitte (2008): Do you feel excluded? The subjective experience of young state benefit recipients in Germany. In: *Journal of Youth Studies*, Vol. 11, No. 2, S. 165-191.

¹⁰ Fehr, Sonja (2012): Ohne Moos nichts los. Zugang junger Menschen zu Freizeitaktivitäten. In: *Sozialer Fortschritt* 11-12.

Differenzen im kulturellen Kapital, aus denen Teilhabedefizite resultieren, im Lebensverlauf von jungen Erwachsenen, die Arbeitslosengeld II beziehen, eher vertieft als abgeschwächt werden.

2.8 Freiwilliges Engagement von Vermögenden

Freiwilliges (in der Regel monetäres) Engagement von Vermögenden kann durchaus eine Ergänzung wohlfahrtsstaatlicher Sozialpolitik darstellen, doch seine Wechselwirkungen mit der öffentlichen Sozialpolitik werden in der Wissenschaft kontrovers diskutiert, vor allem im angelsächsischen Sprachraum. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht trifft hier in seiner Zusammenfassung eine programmatische Aussage und diskutiert deskriptive Befunde, etwa zur subjektiven Wahrnehmung von Reichtum, zu Engagement und Spendenaufkommen, ohne die dahinter stehenden wissenschaftlichen Kontroversen zu erwähnen.

Wichtige, zumindest in Ansätzen bereits erforschte Themen wären hierbei beispielsweise die soziale und inhaltliche Selektivität des Spendenverhaltens, das Engagement von Unternehmen, bei dem neben philanthropischen Motiven auch das Eigeninteresse der Spender vom Anerkennungs- und Reputationsgewinn bis hin zur Förderung von Unternehmenszwecken diskutiert werden. Auch die unzureichend erforschte Frage, in welchem Maße das Engagement tatsächlich schlecht gestellten Bevölkerungsgruppen oder den kulturellen, religiösen und politischen Interessen privilegierter Gruppen zugutekommt, sollte aufgeworfen werden. Zudem fehlt eine Diskussion kontraproduktiver Nebenfolgen, etwa durch die Verringerung des Steueraufkommens und damit von Umverteilungsspielräumen.

2.9 Aufwärtsmobilität von Kindern Ungelernter

Der Armuts- und Reichtumsbericht argumentiert bei der Darstellung und Analyse der Aufstiegsmobilität von Kindern ungelerner Väter vor allem mit Bezug auf die Fähigkeiten des Bildungssystems und der sozialen Sicherungssysteme, derartige Aufstiege zu ermöglichen. Er vernachlässigt dabei jedoch die damit verzahnten, ebenfalls relevanten wirtschafts- und arbeitsmarktbezogenen Ursachen. So werden beispielsweise kaum wirtschaftliche und arbeitsmarktbezogene Ursachen für die Differenzen in der Aufwärtsmobilität der verschiedenen Geburtskohorten von Kindern Un- und Angelernter diskutiert. Dazu gehören die großen Jahrgangsstärken und damit ungünstigen Rahmenbedingungen der Geburtskohorten 1960 bis 1969 sowie die besonderen Arbeitsmarktrisiken gering qualifizierter Personen, die ab den 1980er Jahren verstärkt mit den Folgen des Strukturwandels (Globalisierung, Tertiärisierung) sowie dem qualifikationsverzerrten technischen Fortschritt (skill biased technical change) konfrontiert waren.

Entsprechende Ausführungen finden sich zwar auch im Armuts- und Reichtumsbericht, allerdings an anderer Stelle, bei der Diskussion um die Entwicklung des Niedriglohnsektors. Hier wäre eine systematischere Einarbeitung von

Querbezügen wünschenswert, um ein adäquates Verstehen der Aufstiegsmobilität Geringqualifizierter zu ermöglichen.

2.10 Altersarmutsrisiken – eine wichtige Zukunftsfrage

In der Einleitung des Armuts- und Reichtumsberichts wird ausgeführt, dass der Bericht keine Trendaussagen treffen, sondern sich auf gegenwärtige Lagen und Befunde beschränken werde. Dieser Schritt mindert zwar die Risiken, die sich mit der Diskussion von Prognosen ergeben, doch er birgt das Risiko, Probleme der Zukunftsfestigkeit der sozialen Sicherung zu vernachlässigen. Insbesondere ist hier auf Fragen kommender Altersarmut hinzuweisen: So deuten verschiedene Studien darauf hin, dass aus der schrittweisen Absenkung des Niveaus der gesetzlichen Rentenversicherung auf 43 Prozent bis zum Jahr 2030 (Standardrente netto vor Steuern), aus der Zunahme atypischer oder gering entlohnter Beschäftigung mit geringeren Sozialversicherungsbeiträgen und -anrechten, aus dem mangelnden Zugang zu und dem Rückbau der betrieblichen Altersvorsorge, sowie aus der bei Geringverdienern stark eingeschränkten privaten Vorsorge ein erhöhtes Risiko von Altersarmut folgt, vor allem bei Geringverdienern.¹¹ „Im wesentlichen bleibt der soziale Status erhalten“ stellt der Armuts- und Reichtumsbericht für die Gegenwart fest (S. 210). Welche Justierungen an den institutionellen Rahmungen der Alterssicherung heute vorzunehmen sind, um bereits jetzt beobachtbare kritische Entwicklungen aufzufangen, sollte in zukünftigen Armuts- und Reichtumsberichten unbedingt diskutiert werden.

3 Fazit

Insgesamt kann festgehalten werden, dass der Armuts- und Reichtumsbericht wissenschaftlichen Standards und dem Stand der akademischen Debatte entspricht. Insbesondere ist dem Bericht zuzustimmen, dass die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt grundsätzlich die Voraussetzungen dafür bietet, die Lebenslage vieler Personen zu verbessern und Armut zu reduzieren. Dennoch bieten die sich stärker differenzierenden Arbeitsentgelte und eine Polarisierungstendenz in der Qualität der Beschäftigung Anlass zur Sorge. Verschiedene Forschungsarbeiten des IAB können hier als kritischen Ergänzungen und Anregungen für die zukünftige Ausgestaltung des Armuts- und Reichtumsberichts herangezogen werden.

Die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt ging bis vor kurzem einher mit einem sinkenden Reallohniveau und einer Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Und ungeachtet der positiven Tendenz sind weiterhin zu viele Menschen arbeitslos und auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen. Gerade für gering Qualifizierte zeigen sich trotz sozialstaatlicher Interventionen häufig nur un-

¹¹ Promberger, Markus; Wübbeke, Christina; Zylowski, Anika (2012): Arbeitslosengeld-II-Empfänger: Private Altersvorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist. IAB-Kurzbericht Nr. 15.

befriedigende Arbeitsmarktperspektiven und geringe Aufstiegsperspektiven am Arbeitsmarkt.

Um aktuelle Entwicklungen von Ungleichheiten besser erfassen zu können, schlägt das IAB vor, die Vorteile von Befragungserhebungen wie dem SOEP mit administrativen Datenquellen zu verknüpfen. So könnte beispielsweise eine stärkere Berücksichtigung der Verdienste der sozialversicherungspflichtig in Vollzeit Beschäftigten zu anderen Ergebnissen hinsichtlich des Trends der Einkommensungleichheit führen.

Zudem sollte darauf geachtet werden, Längsschnittansätze auf der Mikroebene – wie den Lebensverlaufsansatz – mit Analysen von Strukturentwicklungen auf Makroebene zu rahmen. Dies gilt insbesondere im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende. So hätte etwa eine stärkere zeitreihenbasierte Thematisierung von Hilfequoten verschiedener Personengruppen den Blick für die gruppenspezifische Betroffenheit und die sozialstrukturell geprägte Chancenverteilung in der Gesellschaft schärfen und die Lebensverlaufsperspektive ergänzen können.

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht betont zu Recht die große Bedeutung, die Bildung bei der Herstellung von Chancengerechtigkeit zukommt. So verweisen auch Ergebnisse aus dem IAB-Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) auf Bildung als eine der zentralen Ressourcen zur Überwindung von Bedürftigkeit. Allerdings hätte der Bericht auf die weiter bestehenden Bildungsungleichheiten bei Jugendlichen als auch im Bereich der beruflichen Weiterbildung noch stärker eingehen können. Denn selbst bei Angeboten, die explizit für gering Qualifizierte entwickelt wurden, profitieren Personen am oberen Ende der Zielgruppe am meisten. Kritisch zu sehen ist auch, dass langfristige Bildungsmaßnahmen mit hohen Beschäftigungserfolgen besonders stark von Sparmaßnahmen betroffen sind.

Neben manifesten Armutslagen hat das IAB auch das Vorkommen verdeckter Armut untersucht, die im Bericht nicht thematisiert wird. Die Ergebnisse bestätigen erneut einen nennenswerten Umfang der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen. Hierbei kann es sich zu einem großen Teil um geringe oder kurzfristige Ansprüche handeln, aber auch Informationsdefizite oder Angst vor Stigmatisierung kommen als Gründe in Frage.

Unterthematziert erscheint im Armuts- und Reichtumsbericht weiterhin das Risiko zukünftiger Altersarmut. Hinter die Aussage, dass der soziale Status erhalten bleibt, scheinen für die Zukunft Fragezeichen angebracht. Auch die Reichtumsseite – Lage und soziales Engagement der Vermögenden – könnte in der Zukunft eine ausführlichere Würdigung im Bericht erfahren, insbesondere im Hinblick auf Selektivität, differenzielle Wirkung und Nebeneffekte privaten sozialen Engagements. In Zukunft sollten auch die kritischen Aspekte stärker gewürdigt und die internationale Literatur zur Kenntnis genommen bzw. auf Deutschland bezogene Forschung initiiert werden.

Trotz der insgesamt hohen Qualität des Berichts finden sich damit wesentliche Ansatzpunkte für eine zukünftige Weiterentwicklung, die das im Armuts- und Reichtumsbericht gezeichnete Bild der deutschen Gesellschaft noch schärfen könnten. Eine genaue Diagnose ist die Voraussetzung dafür, Armut und Ungleichheit zu bekämpfen und die Chancen aller Mitglieder der Gesellschaft zu verbessern.

Literatur

Bernhard, Sarah; Hohmeyer, Katrin; Jozwiak, Eva; Koch, Susanne; Kruppe, Thomas; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB-Forschungsbericht Nr. 2.

Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2012): A new targeting - a new take-up? * non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms. In: *Empirical Economics*, Vol. 43, No. 2, S. 565-580.

Card, David; Heining, Jörg; Kline, Patrick (2013): Workplace heterogeneity and the rise of West German wage inequality. *The Quarterly Journal of Economics*, Online First.

Dustmann, Christian; Ludsteck, Johannes; Schönberg, Uta (2009): Revisiting the German wage structure. In: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 124, No. 2, S. 843-881.

Fehr, Sonja (2012): Ohne Moos nichts los. Zugang junger Menschen zu Freizeitaktivitäten. In: *Sozialer Fortschritt* 11-12.

Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2012): Decomposing Beveridge curve dynamics by correlated unobserved components, IAB-Discussion Paper Nr. 28.

Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 58, H. 1, S. 9-19.

Lechner, Michael; Miquel, Ruth; Wunsch, Conny (2007): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Unification, *German Economic Review* 8, S. 468-509.

Möller, Joachim (2011): Qualifikationsbedingte Lohnunterschiede: Wer kriegt wie viel Butter aufs Brot? In: *IAB-Forum* Nr. 1, S. 4-13.

Popp, Sandra; Schels, Brigitte (2008): Do you feel excluded? The subjective experience of young state benefit recipients in Germany. In: *Journal of Youth Studies*, Vol. 11, No. 2, S. 165-191.

Promberger, Markus; Wübbecke, Christina; Zylowski, Anika (2012): Arbeitslosengeld-II-Empfänger: Private Altersvorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist. IAB-Kurzbericht Nr. 15.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2013): Soziale Mobilität, Ursachen für Auf- und Abstiege. Studie im Auftrag des BMAS (Hrsg.).

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
10/2011	Müller, A. Rebien, M. Stops, M.	Einschaltungspotenzial für den Arbeitgeber-Service der Bundesagentur für Arbeit Ergebnisse aus der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots	10/11
1/2012	Brunow, S. Garloff, A. Wapler, R. Zika, G.	Wie wird sich der Arbeitsmarkt langfristig entwickeln? Methoden und Validitäten von Prognosen zur Vorhersage von Fachkräfteangebot und -bedarf	1/12
2/2012	König, M. Möller, J. Stops, M. Walwei, U.	Zur Einführung von gesetzlichen oder branchenspezifischen Mindestlöhnen Lohnuntergrenzen und ihre Wirkungen	3/12
3/2012	Kupka, P. Ramos Lobato, P.	Zentralisierung versus Kommunalisierung? Die Reform der Trägerschaft im SGB II	3/12
4/2012	Dietz, M. Jahn, E. Kupka, P. Lehmer, F. Ramos Lobato, P. Sowa, F. Stephan, G. Werner, D.	Reformvorschläge der Bundestagsparteien zum Zugang zur Arbeitslosenversicherung	4/12
5/2012	Fuchs, M. König, M. Kropp, P. Möller, J.	Zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im öffentlichen Dienst in Thüringen	5/12
6/2012	Möller, J. Stops, M.	Zur Mindestlohn-Initiative aus Mecklenburg-Vorpommern: Lohn- und Beschäftigungswirkungen von allgemeinverbindlichen Lohnuntergrenzen	10/12
1/2013	Brunow, S. Brücker, H. Fuchs, J. Kubis, A. Mendolicchio, C. Weber, E.	Fachkräftebedarf in Deutschland. Zur kurz- und langfristigen Entwicklung von Fachkräfteangebot und -nachfrage, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung	4/13
2/2013	Kupka, Peter Wolff, Joachim	Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen - Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors	5/13

Stand: 11. Juni 2013

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>

Impressum

IAB-Stellungnahme 3/2013

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Erika Popp

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2013/sn0313.pdf>

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Ausschussdrucksache 17(11)1173 vom 31.5.2013,
enthalten in Ausschussdrucksache 17(11)1178
vom 28.5.2013, S. 5-11.