JOHANN WOLFGANG GOETHE
UNIVERSITÄT
FRANKFURT AM MAIN

Arbeitspapier des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“
Nr. 3 (Oktober 2006)

Irene Becker

Armut in Deutschland:
Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II-Grenze

J.W. Goethe-Universität Frankfurt a.M.
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
Projekt "Soziale Gerechtigkeit"
-gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung-

Armut in Deutschland:
Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II-Grenze

Arbeitspapier Nr. 3 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“,
J. W. Goethe Universität Frankfurt a. M.,
gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung,

von Irene Becker

Oktober 2006

Inhalt

1	Einführung in die Fragestellung	2
2	Armut nach gesetzlicher Lesart – ein institutionell ausgerichtetes Konzept	3
3	Datenquelle und Messkonzept	5
4	Skizzierung des Simulationsmodells	8
4.1	Vorbemerkung	8
4.2	Abgrenzung von Bedarfsgemeinschaften	9
4.3	Berechnung des Bruttobedarfs	12
4.4	Ermittlung des anzurechnenden Einkommens	13
4.5	Nettobedarf und Nettoanspruch	15
5	Gesamtzahl der Bedürftigen bei Inkrafttreten der Hartz IV-Reform	17
6	Struktur der Bedürftigen und gruppenspezifische Armutsquoten	22
6.1	Vorbemerkung zum Darstellungskonzept	22
6.2	Differenzierung zwischen West- und Ostdeutschland	23
6.3	Differenzierung nach dem Umfang der Erwerbsbeteiligung in der Bedarfsgemeinschaft	24
6.4	Differenzierung nach Geschlecht und Umfang der (eigenen) Erwerbsbeteiligung	27
6.5	Differenzierung nach Altersgruppen	30
6.6	Differenzierung nach Typen der Bedarfsgemeinschaft	32
7	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	33
7.1	Fragestellung, methodischer Ansatz und wesentliche Ergebnisse	33
7.2	Schlussfolgerungen	36
Literatur		40

1 Einführung in die Fragestellung

Sozialpolitische Auseinandersetzungen kursieren gegenwärtig verschärft um die Gestaltung der Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums, um eine angebliche „Kostenexplosion“ bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende und um Vermutungen über verbreiteten Leistungsmissbrauch. Der Blick ist also stark auf die staatlicherseits auf Basis des Sozialgesetzbuches (SGB) über Transfers „zu bekämpfende“ und „bekämpfte“ Armut gerichtet. Vor diesem Hintergrund sollen die auf relative Grenzen – 50% des arithmetischen Mittels oder 60% des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen – bezogenen Studien über Armut in Deutschland um eine Armutsanalyse ergänzt werden, die den Einkommensbereich unterhalb des gesetzlichen Existenzminimums in den Fokus nimmt.

In der folgenden Untersuchung geht es nicht nur um die Größe der bedürftigen Bevölkerungsgruppe insgesamt, sondern darüber hinaus um die Bedeutung von Ursachen der Hilfebedürftigkeit – Arbeitslosigkeit, Teilzeiterwerbstätigkeit, niedriges Erwerbseinkommen, Alter –, um geschlechtsspezifische Unterschiede und um die Betroffenheit von Kindern. Hier fehlt es bisher an zeitnahen empirischen Informationen. Daten über die Zahl und Struktur der Empfänger von Grundsicherungsleistungen – also von Arbeitslosengeld II (Alg II) bzw. Sozialgeld, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder Hilfe zum Lebensunterhalt (HLu) der Sozialhilfe – vermitteln nur die „halbe Wahrheit“. Denn nach Erkenntnissen aus früheren Untersuchungen ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der Anspruchsberechtigten die ihnen zustehende Leistung nicht beantragt bzw. nicht erhält.[1] Von der offiziellen Statistik über Leistungsbezieher kann also nicht auf das tatsächliche Ausmaß von Bedürftigkeit bzw. auf das Anspruchspotenzial geschlossen werden. Mit der vorliegenden Kurzstudie soll diese Erkenntnislücke auf der Basis repräsentativer Mikrodaten verkleinert und ein Beitrag zur sachlichen Interpretation der Daten zum faktischen Leistungsbezug geleistet werden.

Im Mittelpunkt der Studie stehen die Bedürftigen mit potenziellem Anspruch auf das mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV-Gesetz) eingeführte Alg II. Denn hierbei handelt es sich seit der Einführung dieser Leistungsart zum 1. Januar 2005, womit die frühere Arbeitslosenhilfe abgelöst bzw. abgeschafft wurde[2], um den wesentlichsten staatlichen Einkommenstransfer zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums. Das Alg II ist zudem wegen der offenbar unterschätzten fiskalischen Belas-

[1] Vgl. Becker/Hauser 2005.
[2] Vgl. Becker/Hauser 2006.

tungen Gegenstand fortwährender politischer Auseinandersetzungen um die konkrete Ausgestaltung und wird entsprechend oft „nachgebessert“ oder „nachjustiert“. Deshalb gilt der erwerbsfähigen Bevölkerung und ihren Familienangehörigen auch im Folgenden besonderes Interesse. Unter Verteilungsaspekten ist freilich auch der Frage nachzugehen, wie viele Menschen insgesamt bedürftig i. S. d. SGB sind. Dabei wird aber nicht nach potenziellen Empfängern von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII, Viertes Kapitel) und Hilfe zum Lebensunterhalt für sonstige nicht erwerbsfähige Bedürftige (SGB XII, Drittes Kapitel) unterschieden – nicht zuletzt wegen der Grenzen des verfügbaren Mikrodatenmaterials. In der Gesamtschau werden also diese beiden Gruppen mit Bedürftigkeit i. S. d. SGB XII mit den potenziellen Alg II-Empfängern (Bedürftige i. S. d. SGB II) zusammengefasst, und die drei Leistungsarten werden verallgemeinernd als Grundsicherungsleistungen bezeichnet.

2 Armut nach gesetzlicher Lesart – ein institutionell ausgerichtetes Konzept

Entsprechend der skizzierten Fragestellung liegt der folgenden Analyse ein Armutsbegriff zugrunde, der von Konzepten in Anlehnung an die EU-Vereinbarungen von Laeken (2001)[3] abweicht: Er ist nicht am relativen Abstand zu einem gesamtgesellschaftlichen Mittelwert, sondern an normativen Setzungen des Gesetzgebers zum soziokulturellen Existenzminimum orientiert. Die im Folgenden zugrunde gelegte Armutsgrenze ergibt sich also aus den Vorschriften im Sozialgesetzbuch (SGB) II bzw. SGB XII zur Bemessung des mit Alg II und Sozialgeld bzw. mit HLu zu sichernden Bedarfs.[4] Der so abgegrenzte Niedrigeinkommensbereich wird im Weiteren auch als Armut nach gesetzlicher Lesart charakterisiert, die aus zwei Perspektiven untersucht werden kann.

- Aus einem engen Blickwinkel können die Haushaltseinkommen einschließlich der staatlichen Grundsicherungsleistungen betrachtet werden, so dass – mit wenigen Ausnahmen[5] – nur Personen, die einen bestehenden Leistungsanspruch nicht wahrnehmen, als arm nach gesetzlicher Lesart gelten. Damit handelt es sich um die so genannte verdeckte Armut.

[3] Die 18 so genannten Laeken-Indikatoren zu sozialer Inklusion wurden in einer Arbeit von Atkinson et al. (2002) entwickelt und vom Europäischen Rat auf seiner Tagung im Dezember 2001 in Laeken verabschiedet. Dem Primärindikator 1, der Armutsrisikoquote, liegt eine Armutsgrenze von 60% des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen (Bezug: neue OECD-Skala) zugrunde. Vgl. in diesem Zusammenhang Krause/Ritz 2006.

[4] Auf die relevanten Regelungen wird in Kapitel 4 im Zusammenhang mit der Darstellung des Mikrosimulationsmodells eingegangen. Vgl. in diesem Zusammenhang auch Becker/Hauser 2006, S. 21-31 und ausführlich Arbeitskammer des Saarlandes 2005.

[5] Bei diesen Ausnahmen kann es sich um Menschen handeln, denen wegen der Ablehnung so genannter zumutbarer Arbeit(sgelegenheiten) die Grundsicherungsleistung gekürzt wurde, oder um Leistungsempfänger, deren Anspruch falsch – nämlich zu niedrig – bemessen wurde.

- Aus einem weiten Blickwinkel werden die Haushaltseinkommen ohne die staatlichen Grundsicherungsleistungen betrachtet und damit alle Anspruchsberechtigten bzw. das gesamte Anspruchspotenzial ermittelt.

Die zweite, weit abgegrenzte Gruppe der Hilfebedürftigen umfasst neben der ersten Gruppe in verdeckter Armut auch die bekämpfte Armut – also Personen in Haushalten mit Bezug der jeweils relevanten Grundsicherungsleistung, die nach Berücksichtigung des staatlichen Transfers nicht mehr arm nach gesetzlicher Lesart sind. Entsprechend der eingangs skizzierten Fragestellung konzentriert sich die folgende Analyse auf den weiten Blickwinkel. Ziel ist die Abschätzung des Bevölkerungsteils, der auf das unterste bzw. subsidiäre staatliche „Auffangnetz" angewiesen ist. Implizit ergeben sich daraus auch erste Hinweise auf die Größe der Teilgruppe in verdeckter Armut, wenn – wie in Kapitel 7 – geschätztes Anspruchspotenzial und faktische Empfängerzahlen vergleichen werden; die Differenz ist als ungefährer Indikator für die Nicht-Inanspruchnahme zustehender Grundsicherungsleistungen zu interpretieren.[6]

Mit dem Konzept der Armut nach gesetzlicher Lesart wird – anders als nach dem gängigen Konzept relativer Einkommensarmut – eine teilweise individualisierte Grenze gesetzt. Denn trotz pauschalierter Regelleistungen nach dem SGB II bzw. XII werden je nach individuellen Wohnkosten und dem Vorliegen gesetzlich anerkannter Mehrbedarfe oder anrechnungsfreier Einkommensarten bzw. -bestandteile unterschiedliche Grenzwerte maßgeblich und Transferzahlungen geleistet. Demgegenüber impliziert das Konzept der relativen Armut für alle Haushalte eines gegebenen Typs den gleichen Grenzwert, da Letzterer lediglich von Haushaltsgröße und Altersstruktur der Mitglieder abhängt. Wegen dieses grundsätzlichen Unterschieds überschneiden sich beide alternativ abgegrenzte Armutsgruppen nur partiell: Zwar liegt in vielen Fällen die nach dem SGB abgeleitete Armutsgrenze unter der relativen Armutsgrenze von beispielsweise 60% des Medians – insoweit ist Armut nach gesetzlicher Lesart als Teilmenge relativer Einkommensarmut zu verstehen; insbesondere in Fällen hoher Wohnkosten ergeben sich aber soziokulturelle Existenzminima oberhalb der auf EU-Ebene definierten relativen Grenze – es gibt also Anspruchsberechtigte, die bei pauschalierten Grenzwerten nicht als relativ arm gelten. Von daher lässt sich von den im Folgenden darge-

[6] Eine genauere Analyse der verdeckten Armut nach der Hartz IV-Reform im Sinne einer Fortführung der „Dunkelzifferstudie" (Becker/Hauser 2005), die sich auf die Zeit vor Einführung des Alg II bezieht, setzt die Verfügbarkeit aktueller Mikrodaten voraus. Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP; vgl. die Ausführungen in Kapitel 3) 2005 erscheint im vorliegenden Zusammenhang als wenig geeignet, da zum Befragungszeitpunkt ein großer Teil der Anträge auf Alg II noch nicht bearbeitet bzw. noch nicht gestellt war. Von daher sind die Daten der Folgewelle – 2006 – abzuwarten.

stellten Zahlen über Größe und Struktur der Armut nach gesetzlicher Lesart nicht ohne Weiteres auf das Ausmaß und die Zusammensetzung relativer Einkommensarmut schließen.

3 Datenquelle und Messkonzept

Die Fragestellung erfordert die Entwicklung eines Mikrosimulationsmodells, das die gesetzlichen Vorschriften zur Bemessung des Existenzminimums und zur Bedürftigkeitsprüfung abbildet, sowie eine repräsentative Haushaltsstichprobe mit detaillierten demografischen, Einkommens- und Vermögensdaten. Da der Differenzierungsgrad der empirischen Basis die mögliche Genauigkeit des Simulationsmodells begrenzt, wird zunächst kurz auf die Datenquelle und den gewählten Ansatz zur Einkommensmessung eingegangen, um dann das Berechnungsmodell zu skizzieren.

Für die Analyse der Armut nach gesetzlicher Lesart wird das Sozio-ökonomische Panel (SOEP)[7] zugrunde gelegt, da bei dieser Erhebung die Vorteile von Aktualität und detaillierten Einkommensfragen zusammentreffen. Basis der folgenden Berechnungen sind die Daten der Panelwelle von 2004 und damit die Bevölkerungsstruktur und Verteilungssituation kurz vor Inkrafttreten der Hartz IV-Reform. Mit der Bezugnahme auf die Ausgangslage ungefähr bei Einführung des neuen Leistungsrechts werden Referenzdaten bereitgestellt, die für Vergleiche mit der faktischen Entwicklung der Zahl der Leistungsempfänger nach Einführung des Alg II und Sozialgeldes geeignet sind.

Das SOEP ist als Stichtagsbefragung angelegt und basiert auf einer mehrfach geschichteten Zufallsstichprobe der Bevölkerung in privaten Haushalten. Es handelt sich um eine Längsschnitt-Erhebung mit seit 1984 alljährlicher Wiederholungsbefragung derselben Personen – sofern ihre Teilnahmebereitschaft aufrechterhalten werden kann. Der Umfang der im Folgenden relevanten Stichprobe ist mit knapp 27.000 Personen[8] für die vorliegende Fragestellung ausreichend. Der exogenen Bevölkerungsdynamik infolge von Zuwanderung wurde durch die Ziehung entsprechender Ergänzungsstichproben Rechnung getragen und somit ein hohes Maß an Repräsentativität auch im Bevölkerungsquerschnitt gewahrt. Die mit zunehmender Laufzeit einer Wiederholungsbefragung bedingten Verzerrungen durch „Panel-Mortalität“ werden mit Hochrechnungsfaktoren, welche die Verbleibewahrscheinlichkeiten berücksichtigen, korrigiert.

---

[7] Vgl. in diesem Zusammenhang Wagner/Krause 2001, S. 19ff.; Rendtel/Wagner/Frick 1995; Wagner 1991.

[8] Nach Ausschluss der nicht in Privathaushalten lebenden, sondern in einer Institution untergebrachten Befragten und einiger Fälle der Zuwandererstichproben ohne Hochrechnungsfaktoren ergibt sich für 2004 eine Fallzahl von 26.790 Personen.

Trotz aller Vorkehrungen für ein hohes Maß an Repräsentativität muss infolge von – nicht zufällig verteilten – Verweigerungen der Beteiligung mit systematischen Verzerrungen gerechnet werden. Dieses grundsätzliche Problem betrifft alle Haushaltsstichproben. Von daher wird eine Hochrechnung anhand mehrerer demografischer Merkmale vorgenommen. Die Umgewichtungen im SOEP sind geeignet, die Struktur der Stichprobenpopulation nach Altersgruppen, Haushaltstypen, sozialen Stellungen u. ä. zu korrigieren; damit kann allerdings ein eventuell vorhandener Mittelstands-Bias allenfalls teilweise (indirekt) ausgeglichen werden. Falls befragungswillige Haushalte in allen soziodemografischen Gruppen überproportional den mittleren Einkommensbereichen angehören, bleibt eine begrenzte Verzerrung trotz Hochrechnung bestehen.

Die Erfassung der Einkommen erfolgt im SOEP nach mehreren Konzepten. Zum Einen wird das am besten informierte Haushaltsmitglied pauschal nach dem Haushaltsnettoeinkommen insgesamt im Erhebungsmonat gefragt („income screener“), wobei von erheblichen Schätzfehlern durch die Befragten, überwiegend von einer Unterschätzung der Einkommen, auszugehen ist. Zum Anderen werden bei allen Personen ab 16 Jahren die wichtigsten Einkommensarten enumerativ erfragt, und zwar für den laufenden Monat und für das vorangegangene Jahr, so dass das relevante Einkommen generiert werden kann. Lohn- bzw. Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge werden allerdings nicht erhoben. Deshalb ist als Ergänzung zu den retrospektiv erhobenen Jahreseinkommen ein Steuer- und Sozialabgabenmodul entwickelt worden, mit dem Haushaltsnettoeinkommen simuliert werden,[9] die allerdings mangels genauer Kenntnisse über alle steuerlichen Absetzungsmöglichkeiten auf individueller Ebene tendenziell zu niedrig ausfallen. Beim enumerativen Monatseinkommenskonzept wird dagegen für die Erwerbseinkommen sowohl nach den Brutto- als auch nach den Nettobeträgen gefragt, so dass die Pflichtabgaben insoweit indirekt erfasst sind. Ansonsten werden lediglich Bruttobeträge erhoben. Für viele Transfereinkommen, die steuerfrei sind, ist die fehlende direkte Erhebung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zwar irrelevant; bei Renten- und Pensionsempfängern führt sie aber zu einer Überschätzung der Einkommen, da diese Transfers zumindest teilweise steuerpflichtig sind und ein großer Teil der Rentenempfänger zudem in der Krankenversicherung der Rentner pflichtversichert ist.

[9] Vgl. Schwarze (1995).

Es stellt sich nun die Frage, welches der skizzierten Konzepte im vorliegenden Zusammenhang am ehesten geeignet ist. Beim so genannten income screener – (angegebenes summarisches Haushaltsnettoeinkommen im Befragungsmonat) bleibt die Zusammensetzung des Einkommens nach der Höhe einzelner Einkommensarten unbestimmt. Somit wäre eine differenzierte Simulation der Bedürftigkeitsprüfung nach dem SGB II bzw. XII nicht möglich. Auch das generierte Jahreseinkommen ist für die notwendigen Berechnungen wenig geeignet, da die zeitlichen Bezüge von demografischen Angaben (Befragungszeitpunkt) und Einkommensvariablen (Vorjahr) nicht übereinstimmen und unterjährige Phasen der Bedürftigkeit tendenziell unterschätzt werden. Somit erscheint ein generiertes Monatseinkommen – Bezugnahme auf die für den Befragungsmonat angegebenen Einkommensarten und Berechnung des Haushaltsnettoeinkommens – für die Analyse des Einkommensbereichs unterhalb des gesetzlichen Existenzminimums als das beste Konzept.

Dabei ist allerdings einschränkend zu berücksichtigen, dass die personenbezogenen Einkommensangaben infolge von item-nonresponse (Verweigerung der Beantwortung einzelner Fragen) teilweise unvollständig sind. Soweit wie möglich wurden zwar von der SOEP-Arbeitsgruppe am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung fehlende Angaben geschätzt. Dennoch verbleiben zahlreiche „missings“; in diesen Fällen führt die Summierung der Einkommenskomponenten zu einer teilweise starken Unterschätzung des tatsächlichen Haushaltsnettoeinkommens. Zur Begrenzung dieses Fehlers wurde ein „bottom coding“ im Falle extremer Abweichungen des generierten Monatseinkommens von der income screener-Variablen vorgenommen: Falls die screener-Angabe mehr als das 1,5-fache des generierten Monatseinkommens beträgt, wird ersterer Wert verwendet.[10] In diesen Fällen kann die Simulation zur Prüfung eines Grundsicherungsanspruchs freilich nur sehr grob erfolgen, da das korrigierte Haushaltsnettoeinkommen weder nach Einkommensarten differenziert noch personell zugerechnet werden kann.

Auch hinsichtlich des im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung zu berücksichtigenden Vermögens ist auf eine datenbedingte Restriktion hinzuweisen. Der Wert des Geld- und Immobilienvermögens wird im SOEP nicht kontinuierlich erfasst – nach 1988 erstmals wieder im Jahr 2002, wobei diesmal auch das Betriebsvermögen erfragt wurde. Für die Simulation müssen also die im Jahr 2002 erhobenen Bestandswerte herangezogen werden; dabei wird

[10] Auch wenn sich aus den Einzelkomponenten ein Wert von null ergibt, wird als Approximation der screener-Wert herangezogen.

durch eine schriftliche Erklärung widerlegt werden, falls keine Unterhaltsverpflichtung besteht. Bei bestehender Unterhaltsverpflichtung – wenn also beispielsweise ein volljähriger Schüler im Haushalt der Eltern lebt – reicht aber ein einfacher schriftlicher Widerspruch gegen die Unterhaltsvermutung nicht aus; vielmehr müssen stichhaltige Begründungen dargelegt werden. Bei gesteigerter Unterhaltspflicht gemäß § 1603 Abs. 2 Satz 2 BGB – wonach diese auch gegenüber volljährigen unverheirateten Kindern bis unter 21 Jahren, die noch in der allgemeinen Schulausbildung sind, besteht[14] – gilt die Unterhaltsvermutung im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Pflichtigen sogar als unwiderlegbar.

Die Bedarfsgemeinschaft ist also die für Berechnung des im SGB II definierten soziokulturellen Existenzminimums die relevante Einheit, während bei der Ermittlung des zu berücksichtigenden Einkommens und Vermögens in Fällen mit Unterhaltspflichten zwischen den BG's auch die Haushaltsgemeinschaft einzubeziehen ist – beispielsweise wenn ein volljähriger Schüler im Haushalt der Eltern lebt und diese zu Unterhaltsleistungen in der Lage sind. Die Abgrenzung von Bedarfsgemeinschaften ist folglich nur ein erster Schritt, dem gegebenenfalls die Systematisierung der Beziehungen und Verpflichtungen zwischen den Bedarfsgemeinschaften innerhalb eines Haushalts folgen muss.[15] Dies erfolgt im Simulationsmodell über Typisierungen von komplexen Haushalten, wobei Bedarfsgemeinschaften mit unterhaltsrechtlichen Beziehungen zu „Veranlagungseinheiten" zusammengefasst werden; in der Ergebnisdarstellung (Kapitel 5 bis 7) werden Letztere vereinfachend den Bedarfsgemeinschaften i. e. S. (BG's) gleichgesetzt. Für folgende Haushaltskonstellationen, die durch die Beziehung der Haushaltsmitglieder zum Haushaltsvorstand (HV) charakterisiert sind[16], werden bestimmte BG-Konstellationen unterstellt.

(1) Sohn/Tochter und Enkel des HV leben im Haushalt des HV: Sie werden – gegebenenfalls mit der Schwiegertochter/dem Schwiegersohn des HV – als eigene BG ohne Unterhaltsansprüche bzw. -pflichten gegenüber der BG des HV angesehen.

(2) Eltern/Schwiegereltern des HV leben im Haushalt des HV: Sie werden als eigene BG ohne Unterhaltsansprüche bzw. -pflichten gegenüber der BG des HV angesehen.

[14] In § 1603 Abs. 2 Satz 2 werden volljährige unverheiratete Kinder bis zur Vollendung des 21. Lebensjahrs, solange sie im Haushalt der Eltern oder eines Elternteils leben und sich in der allgemeinen Schulausbildung befinden, hinsichtlich der elterlichen Leistungspflicht minderjährigen unverheirateten Kindern gleichgestellt.

[15] Letztlich müssten auch vorrangige Unterhaltsverpflichtungen zwischen Haushalten berücksichtigt werden, was im Rahmen dieser Studie aber nicht geleistet werden kann.

[16] Kinder des Lebens- bzw. Ehepartners des HV werden den Kindern des HV gleichgestellt.

(3) Bruder/Schwester und sonstige Verwandte des HV leben im Haushalt des HV: Sie werden (alle zusammen) als eigene BG ohne Unterhaltsansprüche bzw. -pflichten gegenüber der BG des HV angesehen.

(4) Mit dem HV nicht verwandte Personen leben im Haushalt des HV: Sie werden (alle zusammen) als eigene BG ohne Unterhaltsansprüche bzw. -pflichten gegenüber der BG des HV angesehen.

(5) Kinder ab 16 Jahren des HV leben im Haushalt des HV:

a) Erwerbstätige minderjährige Kinder: Falls sie nicht Auszubildende und nicht bedürftig sind, werden sie als jeweils eigene BG angesehen, die keine Unterhaltsansprüche bzw. -pflichten gegenüber der BG des HV hat. Falls sie Auszubildende oder bedürftig sind, werden sie der BG des HV zugeordnet.

b) Erwerbstätige Kinder ab 18 Jahren: Sofern sie nicht Auszubildende sind, werden sie als jeweils eigene BG ohne Unterhaltsansprüche bzw. -pflichten gegenüber der BG des HV angesehen. Sofern sie Auszubildende und unter 25 Jahre alt sind, werden sie der BG des HV zugeordnet. Auszubildende ab 25 Jahren gelten als jeweils eigene BG ohne Unterhaltsansprüche bzw. -pflichten gegenüber der BG des HV.

c) Arbeitslose Kinder: Sofern sie unter 21 Jahre alt sind, gelten sie zwar als jeweils eigene BG, werden aber wegen bestehender Unterhaltspflichten der Eltern bzw. des Elternteils mit der BG des HV gemeinsam veranlagt. Arbeitslose Kinder ab 21 Jahren gelten als jeweils eigene BG ohne Unterhaltsansprüche bzw. -pflichten gegenüber der BG des HV.

d) Aus sonstigen Gründen nichterwerbstätige Kinder, insbesondere Kinder in schulischer Ausbildung: Sofern sie unter 25 Jahre alt sind, gelten sie zwar als jeweils eigene BG, werden aber wegen bestehender Unterhaltspflichten der Eltern bzw. des Elternteils mit der BG des HV gemeinsam veranlagt. Ab 25 Jahren gelten sie aber als jeweils eigene BG ohne Unterhaltsansprüche bzw. -pflichten gegenüber der BG des HV.

Mit dieser Typologie können zwar nicht jedwede komplexen Beziehungen innerhalb von Haushaltsgemeinschaften, die für die Bedürftigkeitsprüfung von Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II maßgeblich sind, exakt berücksichtigt werden. Sie erscheint aber als hinreichend, um Armut nach gesetzlicher Lesart realitätsnäher abschätzen zu können als im Falle einer pauschalen Gleichsetzung von Haushalten mit Bedarfsgemeinschaften.

4.3 Berechnung des Bruttobedarfs

Das soziokulturelle Existenzminimum ergibt sich nach dem SGB II aus Alg II für den erwerbsfähigen Antragsteller („Kopf“ der BG; §§ 19 bis 24 SGB II) und Sozialgeld für die weiteren Angehörigen der BG (§ 28 SGB II) bzw. – vereinfachend im Simulationsmodell – der Veranlagungseinheit. Es umfasst drei Bedarfskomponenten, die im Simulationsmodell weitgehend berücksichtigt werden können.

- Die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts für einen Alleinstehenden – nach dem Sprachgebrauch in der Sozialhilfe der so genannte Eckregelsatz – beträgt 345 Euro. Der Betrag erhöht sich um jeweils 80% für den (Ehe-)Partner und weitere Mitglieder der BG ab 14 Jahren und um 60% für jedes Kind unter 14 Jahren (§ 20 Abs. 2 und 3, § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II). Falls die Veranlagungseinheit aus mehreren BG’s besteht – wenn also volljährige Kinder, die in Ausbildung oder arbeitslos sind, wegen bestehender Unterhaltsansprüche gemeinsam mit der BG der Eltern bzw. des Elternteils veranlagt werden (einige Fälle der Konstellationen 5c und 5d in Abschnitt 4.2) –, wird zusätzlich eine „großzügige“ Alternativrechnung durchgeführt. Diese ist an der Gesetzeslage vor dem 1. Juli 2006 orientiert (vgl. Kapitel 4.1) und dadurch gekennzeichnet, dass dem volljährigen Kind unter 25 Jahren, da es eine eigene BG bildet, der volle Eckregelsatz statt nur 80% davon als Bedarfskomponente zugerechnet wird.
- Leistungen für Mehrbedarfe beim Lebensunterhalt (§ 21 SGB II): Bei Alleinerziehenden wird entsprechend der gesetzlichen Regelung in bestimmten Fällen ein Mehrbedarf berechnet, und zwar in Höhe von 36% der maßgebenden Regelleistung bei einem Kind unter 7 Jahren oder zwei oder drei Kindern unter 16 Jahren; alternativ wird für jedes minderjährige Kind ein Mehrbedarfszuschlag von 12% gewährt, wenn dies für den Hilfebedürftigen günstiger ist,[17] maximal jedoch ein Betrag von 60% der maßgebenden Regelleistung. Die weiteren im Gesetz vorgesehenen Mehrbedarfe – bei Schwangerschaft (nach der 12. Schwangerschaftswoche), im Falle einer aus medizinischen Gründen notwendigen kostenaufwändigen Ernährung und unter bestimmten Voraussetzungen bei einer Behinderung – können wegen fehlender Daten über entsprechende Bedarfslagen nicht berücksichtigt werden.
- Als Kosten der Unterkunft werden grundsätzlich die tatsächlich angegebenen Aufwendungen für Wohnung und Heizung angesetzt und im Falle mehrerer BG’s im Haushalt in

pro Kopf gleicher Höhe jedem Haushaltsmitglied zugerechnet. Es wird also nicht versucht, Ermessensentscheidungen des Leistungsträgers bei Einzelfällen mit „unangemessen“ hohen Wohnkosten zu simulieren.[18] Im Falle von selbst genutztem Wohneigentum werden die Wohnkosten im Modell allerdings nur bis zu Höchstgrenzen, die in Anlehnung an das Wohngeldgesetz definiert wurden[19], als Bedarfskomponente einbezogen. Denn die Annuitäten für Hypotheken und Grundschulden sind im SOEP nicht in Tilgungen und Zinszahlungen aufgeteilt – nur Letztere werden neben Grundsteuer, Versicherungen und üblichen Nebenkosten wie bei Mietwohnungen vom Leistungsträger übernommen; die berücksichtigungsfähigen Wohnkosten der Eigennutzer sind also tendenziell überschätzt.

4.4 Ermittlung des anzurechnenden Einkommens

Im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung geht es zunächst um die Ermittlung des zu berücksichtigenden Einkommens, das nahezu alle Einkommensarten umfasst, anders als bei der früheren Arbeitslosenhilfe auch Wohngeld und Kindergeld. Die wesentlichsten Ausnahmen sind das Erziehungsgeld und das Pflegegeld, seit Oktober 2005 wird auch die Eigenheimzulage ausgenommen. Für die Simulation wird im Wesentlichen auf die Angaben der Befragten zu ihren monatlichen Einkommen (vgl. die diesbezüglichen Ausführungen in Kapitel 3) rekurriert. Hinsichtlich des Ausschlusses des Erziehungsgeldes vom zu berücksichtigenden Einkommen ist allerdings eine erste Ungenauigkeit der Modellrechnung hinzunehmen, da im SOEP das Erziehungsgeld mit dem Mutterschaftsgeld in einer Variable zusammengefasst ist und folglich in der Simulation der Gesamtbetrag anrechnungsfrei bleibt. Für die Kapitaleinkünfte wird ein fiktiver Wert gesetzt, da entsprechende Angaben mit dem SOEP nur für das Vorjahr erhoben werden; wir haben stark vereinfachend ein Zwölftel dieser Vorjahreseinkommen für den Befragungsmonat angenommen.[20] Geringfügige Kapitaleinkünfte unterhalb der Freigrenze für

---

[17] Dies ist der Fall bei mehr als drei Kindern unter 16 Jahren und im Falle von minderjährigen Kindern ab 16 Jahren.

[18] Laut Gesetz werden Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II) zunächst grundsätzlich in ihrer tatsächlichen Höhe erbracht, falls sie „den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang“ übersteigen, aber nur für eine begrenzte Zeit (normalerweise maximal für ein halbes Jahr). Zur Begründung des Verzichts auf Restriktionen bei der Berücksichtigung von Wohnkosten im Simulationsmodell vgl. Becker/Hauser 2005, S. 61.

[19] Dabei wurden die Höchstbeträge für Miete/Belastung nach dem Wohngeldgesetz in der Fassung von 2002 für Wohnraum in Gemeinden der Mietenstufe II, der zwischen Anfang 1966 und Ende 1991 fertig gestellt wurde und mit Sammelheizung etc. ausgestattet ist, zugrunde gelegt; der jeweilige Betrag (z. B. für einen Einpersonenhaushalt 230 Euro) wurde um eine 25%ige Heizkostenpauschale erhöht. Der Ansatz orientiert sich an der Vorgehensweise in Becker/Hauser 2005, S. 56-58 und Tabelle 2, S. 59.

[20] Falls die Befragten den genauen Betrag der Zinsen, Dividenden u. ä. des Vorjahres nicht nennen konnten oder wollten, konnten sie eine von 6 vorgegebenen Größenklasse für diese Einnahmen angeben; in diesen Fällen haben wir die jeweilige Klassenmitte als Jahreswert gesetzt.

einmalige Einnahmen und Einnahmen, die in größeren als monatlichen Abständen anfallen[21], bleiben allerdings in Anlehnung an die entsprechende Vorschrift anrechnungsfrei. Weitere unregelmäßige Einnahmen können nicht berücksichtigt werden, da sie mit dem SOEP nicht erfragt werden.

Auch bei den möglichen Absetzungen vom zu berücksichtigenden Einkommen – Steuern, Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung, gesetzlich vorgeschriebene bzw. angemessene Versicherungsbeiträge und Werbungskosten bzw. Freibetrag bei Erwerbstätigkeit sowie ein monatlicher Pauschbetrag von 30 Euro pro volljährigem Mitglied der BG für private Versicherungen – müssen im Simulationsmodell einige Ungenauigkeiten hingenommen werden. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge werden mit dem SOEP nur von den Erwerbstätigen erhoben und in der angegebenen Höhe abgesetzt, Die anzurechnenden Einkommen von Rentnern und Pensionären sind demgegenüber wegen der Vernachlässigung eventuell anfallender Steuern und Krankenversicherungsbeiträge tendenziell überschätzt, was im Niedrigeinkommensbereich aber kaum relevant sein dürfte. Bei der Bemessung des besonderen Freibetrags bei Erwerbstätigkeit orientieren wir uns an der seit Oktober 2005 vergleichsweise günstigen Regelung (§ 11 Abs. 2 Ziffer 6 und § 30 SGB II) und vernachlässigen die Einschränkung, dass diese nur für Neuanträge nach der Gesetzesänderung gilt.[22] Demnach wird im Simulationsmodell bei jedem Erwerbstätigen ein Freibetrag von 100 Euro monatlich angesetzt, der sich bei höherem Erwerbseinkommen in einem begrenztem Bereich degressiv erhöht: für den zwischen 100 Euro und 800 Euro liegenden Teil des monatlichen Bruttoerwerbseinkommens um 20%, für den zwischen 800 Euro und 1.200 Euro (bzw. bei mindestens einem minderjährigen Kind. 1.500 Euro) liegenden Teil des monatlichen Bruttoerwerbseinkommens um 10%. Damit beläuft sich der maximale Freibetrag bei Erwerbstätigkeit auf 280 Euro bzw. 310 Euro bei mindestens einem minderjährigen Kind. Schließlich wird das zu berücksichtigende Einkommen entsprechend dem üblichen Verfahren um 30 Euro pro Monat für jedes volljährige Mitglied der Bedarfsgemeinschaft für angemessene private Versicherungen gemindert (Arbeitskammer des Saarlandes 2005, S. 93).

Eine Besonderheit ist für gemeinsam veranlagte BG's, in denen Unterhaltspflichten gegenüber volljährigen Kindern anzunehmen sind (einige Fälle der BG-Konstellationen 5c und 5d in Kapitel 4.2), zu beachten. Die Höhe der Leistungen, die von Verwandten – in unserer

[21] Diese ergibt sich aus 50 Euro p. a. für jedes Mitglied der Bedarfsgemeinschaft; vgl. Arbeitskammer des Saarlandes 2005, S. 91.

[22] Zur komplizierten und eher restriktiven Bemessung des Freibetrags bei Erwerbstätigkeit vor dem 1. Oktober 2005 vgl. Becker/Hauser, S. 26 und Winkel 2004.

Typologie also von den Eltern(teilen) an volljährige Kinder unter 25 bzw. 21 Jahren, die in einer Ausbildung oder arbeitslos sind, – erwartet werden können, „hängt von der Höhe des Eigenbedarfs (Freibetrag) ab, der ihm und seinen unterhaltsberechtigten Angehörigen zusteht“ (Arbeitskammer des Saarlandes 2005, S. 118). Die Bemessung dieses Eigenbedarfs orientiert sich meist wiederum an der Bedarfsberechnung nach dem SGB II, allerdings mit der Möglichkeit erhöhter Ansätze. In der praktischen Umsetzung wird für den Unterhaltspflichtigen der doppelte Eckregelsatz berücksichtigt, und das den Gesamtfreibetrag übersteigende Einkommen der unterhaltspflichtigen BG wird lediglich zur Hälfte auf den Nettobedarf der unterhaltsberechtigten BG angerechnet. Diese Verfahrensweise wird allerdings lediglich in einer Simulationsvariante berücksichtigt, um die Sensitivität des Ergebnisses zu eruieren. Wegen der datenbedingten Restriktionen bei der Erfassung unterhaltsrechtlicher Verpflichtungen wird in den meisten Auswertungen (Kapitel 6) im Sinne einer vorsichtigen Schätzung von den besonderen Freibeträgen abgesehen.

4.5 Nettobedarf und Nettoanspruch

Falls aus der Differenz zwischen Bruttoanspruch und anzurechnendem Einkommen der BG ein positiver Nettobedarf resultiert, ist damit nicht zwangsläufig auch ein Nettoanspruch gegeben. Denn dieser folgt nur im Falle von fehlenden oder geringen Vermögenswerten unterhalb der gesetzlichen Freibeträge bzw. bei Vermögensgütern, die als „Schonvermögen“ gelten (§ 12 SGB II):

- Grundsätzlich bleiben 200 Euro (520 Euro für Ältere, die vor dem 1. Januar 1948 geboren sind) je vollendetem Lebensjahr des Arbeitslosen und dessen (Ehe-) Partner, mindestens aber 4.100 Euro und maximal 13.000 Euro (33.800 Euro für Ältere) pro Partner, unberücksichtigt.
- Der Grundfreibetrag erhöht sich um 4.100 Euro für jedes minderjährige Kind. Zusätzlich wird für Vermögen, das der Altersvorsorge dient, ein weiterer Freibetrag – wiederum in Höhe von 200 Euro je vollendetem Lebensjahr bis maximal 13.000 Euro pro Partner – eingeräumt.[23]
- Schließlich werden 750 Euro pro Mitglied der BG für notwendige Anschaffungen freigestellt.

[23] Sofern das Altersvorsorgevermögen den jeweiligen altersabhängigen Grenzwert übersteigt und der (nicht zweckgebundene) Grundfreibetrag nicht durch andere Vermögenswerte ausgeschöpft ist, wird Letzterer auch zur Verschonung des übersteigenden Vorsorgevermögens eingesetzt.

- Neben den Freibeträgen werden einige „privilegierte“ Vermögensarten grundsätzlich vom Verwertungszwang ausgenommen – ein angemessenes selbst genutztes Hausgrundstück, Vermögen aus der „Riester“-Altersvorsorge, ein angemessenes Kfz für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen[24].

Die Regeln zur Ermittlung des zu berücksichtigenden Vermögens können im Simulationsmodell nur rudimentär einbezogen werden – nicht nur wegen der fehlenden Daten für 2004, so dass auf die Vermögensangaben von 2002 zurückgegriffen werden muss, sondern auch infolge zu ungenauer Spezifizierungen der Vermögensarten.

Als grundsätzlicher Ausschlussgrund gilt im Modell der Besitz von Immobilienvermögen, sofern es nicht zu eigenen Wohnzwecken genutzt wird. Die Freibeträge der einzelnen BG-Mitglieder werden je Vermögensart – Vorsorgevermögen und sonstiges Geldvermögen – addiert und mit der Haushaltssumme der jeweiligen Vermögensart verglichen. Für alle angegebenen Lebens- und privaten Rentenversicherungen wird unterstellt, dass es sich um geldwerte Ansprüche handelt, die der Altersvorsorge dienen und auf Grund einer vertraglichen Vereinbarung vom Inhaber vor dem Eintritt in den Ruhestand nicht verwertet werden können (Anwartschaften i. S. d. § 12 Abs. 2 Nr. 3 SGB II). Da für Vorsorgeformen ohne die einschränkende Verwertungsklausel nicht der besondere Freibetrag gilt, führt die pauschale „großzügige“ Annahme zu einer leichten Überschätzung der Alg II-Berechtigten. Diesem Effekt steht freilich die tendenziell gegenläufige Wirkung der Vernachlässigung der völligen Freistellung der Riester-Rentenanwartschaften (§ 12 Abs. 2 Nr. 2 SGB II), die im Datensatz nicht isoliert werden können, gegenüber. Die Fehler durch die unvermeidbaren Vereinfachungen dürften sich also in Grenzen halten. Falls das Altersvorsorgevermögen den haushaltsspezifischen Freibetrag übersteigt, wird der Grundfreibetrag für das nicht besonders privilegierte Vermögen (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 und 1a SGB II) herangezogen, insoweit er nicht durch andere Ersparnisse bereits ausgeschöpft ist.

Sofern sich aus der Simulationsrechnung ein Nettobedarf infolge zu geringen Einkommens und ein Vermögen unterhalb der Freigrenzen bzw. außerhalb des Verwertungszwangs ergibt, gilt die BG bzw. Veranlagungseinheit als anspruchsberechtigt und ihr potenzieller Nettoanspruch wird mit dem errechneten Nettobedarf gleichgesetzt. Auf eine Prüfung, ob der Hilfebedürftige Anspruch auf einen (auf zwei Jahre) befristeten Zuschlag nach Auslaufen des

[24] Da bei der Bemessung der Regelleistung des Alg II aber keine laufenden Kfz-Kosten für Unterhalt und Kraftstoffe berücksichtigt wurden, sind vermutlich in vielen Fällen Bedürftige ohne Nebeneinkünfte faktisch doch zur Veräußerung ihres Fahrzeugs gezwungen.

Bezugs von Arbeitslosengeld I hat, wird verzichtet. Denn dieser Zuschlag wird nicht als Bestandteil des soziokulturellen Existenzminimums angesehen, vielmehr als Überbrückungsmaßnahme, welche die Einkommensverluste durch Langzeitarbeitslosigkeit abfedern soll.

5 Gesamtzahl der Bedürftigen bei Inkrafttreten der Hartz IV-Reform

Tabelle 1 gibt zusammenfassende Simulationsergebnisse für in mehrfacher Hinsicht alternative Abgrenzungen der Untersuchungspopulation bzw. Varianten der Messung von Bedürftigkeit wieder. Bevor in Kapitel 6 eine genaue Betrachtung der Bedürftigen nach gesetzlicher Lesart auf der Basis des letztlich präferierten und im Vorhergehenden beschriebenen Simulationskonzepts erfolgt, wird zunächst eine Auswahl unterschiedlicher Konzepte in den Blick genommen. Damit soll ein Eindruck über die Sensitivität des Gesamtergebnisses gewonnen werden. Bei allen Varianten wurde das Vermögen wie in Kapitel 4.5 skizziert berücksichtigt, worauf im Folgenden nicht wiederholt hingewiesen wird.

Ausgangspunkt ist ein stark vereinfachender Ansatz H0, der sich auf Haushalte – nicht auf Bedarfsgemeinschaften – bezieht, bei dem sämtliche Einkommen auf den Bruttobedarf angerechnet werden und der eingeschränkte (z. B. zwischen dem HV und volljährigen erwerbstätigen Kindern um Haushalt) oder fehlende Unterhaltspflichten (z. B. zwischen dem HV und Haushaltsmitgliedern, die mit ihm nicht verwandt sind) nicht berücksichtigt. Das dem gesetzlichen Rahmen etwas stärker angenäherte Konzept H1 unterscheidet sich von H0 durch die Berücksichtigung von anrechnungsfreien Einkommen(sbestandteilen), insbesondere des Erziehungsgeldes und des Freibetrags bei Erwerbstätigkeit. Mit dem nächsten Konzept B1 wird der Übergang zur Ebene der Bedarfsgemeinschaften vollzogen: Bruttobedarfskomponenten und anzurechnende Einkommen (nach Abzug der anrechnungsfreien Einkommen(sbestandteile)) sowie zu berücksichtigende Vermögen werden nicht mehr für den Haushalt insgesamt, sondern im Falle mehrerer BG's für diese jeweils gesondert berechnet. Bei angenommenen Unterhaltspflichten zwischen BG's werden diese aber wiederum zusammen veranlagt; die Zusammenveranlagung erfolgt, wenn volljährige, unter 25- bzw. unter 21jährige Kinder des HV in Ausbildung oder arbeitslos sind und im Haushalt des HV leben (vgl. Kapitel 4.2, BG-Konstellationen 5c und 5d). Die vierte Variante B2 schließlich unterscheidet sich von B1 durch die Berücksichtigung von eingeschränkten Unterhaltspflichten bei im Modell zusammen veranlagten BG's. Konkret werden beim Unterhaltsberechtigten der volle Eckregelsatz statt 80% des Wertes (Regelung vor dem 1. Juli 2006; vgl. Kapitel 4.1) und beim Unterhaltspflichtigen ein Eigenbedarf mit erhöhten Freibeträgen (vgl. Kapitel 4.4, letzter

Absatz) angesetzt. Diese „großzügige“ Simulation B2 erfolgt aus bereits dargelegten Gründen (Kapitel 4.4) lediglich ergänzend, den differenzierten Berechnungen liegt die („vorsichtige“) Variante B1 zugrunde.

Der linke Teil der Tabelle 1 bezieht sich auf Personen, bei denen das Einkommen ausschließlich der Arbeitslosenhilfe (Alh) und der „alten“ HLu[25] (vor Inkrafttreten des Hartz IV-Gesetzes) im Jahr 2004 unterhalb des „neuen“ (nach Hartz IV gültigen) soziokulturellen Existenzminimums liegt. Es handelt sich also um potenziell Bedürftige etwa zum Zeitpunkt der Hartz IV-Reform. Die erste Ergebnisspalte gibt die entsprechenden Zahlen für die Gesamtbe-

Tab. 1: Bevölkerung unter der Alg II-Grenze nach verschiedenen Konzepten der Abgrenzung von Bedürftigkeit

– Kriterium: Einkommen unter Berücksichtigung von Vermögen –

	Bezugnahme auf Einkommen			
	ohne Alh und HLu		**einschl. Alh und HLu**	
	Gesamt-bevölkerung	**SGB II-Zielgruppe**	**Gesamt-bevölkerung**	**SGB II-Zielgruppe**
	H0: Haushaltskonzept ohne Berücksichtigung von anrechnungsfreien Einkommens(bestandteilen) und eingeschränkten Unterhaltspflichten			
Mio. Personen	7,995	6,201	6,238	4,583
% der jew. Gesamtgruppe	9,8	10,9	7,6	8,1
	H1: Haushaltskonzept unter Berücksichtigung von anrechnungsfreien Einkommens(bestandteilen) ohne Berücksichtigung von eingeschränkten Unterhaltspflichten			
Mio. Personen	12,967	10,310	11,671	9,215
% der jew. Gesamtgruppe	15,9	18,2	14,3	16,2
	B1: Konzept der Bedarfsgemeinschaften unter Berücksichtigung von anrechnungsfreien Einkommens(bestandteilen) ohne Berücksichtigung von eingeschränkten Unterhaltspflichten			
Mio. Personen	13,311	11,037	12,131	9,947
% der jew. Gesamtgruppe	16,3	17,7	14,8	15,9
	B2: Konzept der Bedarfsgemeinschaften unter Berücksichtigung von anrechnungsfreien Einkommens(bestandteilen) und eingeschränkten Unterhaltspflichten			
Mio. Personen	14,279	11,911	13,177	10,893
% der jew. Gesamtgruppe	17,5	19,1	16,1	17,5

Datenquelle: SOEP 2004.

[25] Im SOEP 2004 wurde nicht zwischen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und HLu unterschieden. Entsprechend differenzierte Fragen enthält erst der Fragebogen von 2005.

völkerung wieder, also alle Personen mit laut jeweiliger Simulation bestehendem Anspruch auf Alg II, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder HLu. Beim stark vereinfachenden Haushaltskonzept H0 ergibt sich ein Anteil der Bedürftigen von etwa 10%, das entspricht knapp 8 Mio. Personen. Die Absetzung anrechnungsfreier Einkommen – im Wesentlichen des Erziehungsgeldes und des Freibetrags bei Erwerbstätigkeit – im Simulationsmodell führt zu einem sprunghaften Anstieg der gemessenen Bedürftigkeit um etwa 60%: nach dem Konzept H1 haben fast 13 Mio. Menschen oder knapp 16% der Bevölkerung in Privathaushalten einen Hilfeanspruch. Demgegenüber ist der Einfluss des Übergangs vom Haushaltsansatz zum Konzept der Bedarfsgemeinschaften (mit Zusammenveranlagung von BG's in Sonderfällen) im Simulationsmodell moderat. Durch die Beschränkung der Zusammenveranlagung bei der Bedürftigkeitsprüfung auf Kernfamilien – damit wird die unterstellte Umverteilung innerhalb von Haushalten mit mehreren Kernfamilien bzw. mit nicht oder nur entfernt verwandten Personen begrenzt – steigt die ermittelte Bedürftigkeit nur um etwa 350.000 Personen auf 13,3 Mio. bzw. 16,3% der Gesamtbevölkerung. Der Effekt der Bezugnahme auf BG's statt auf Haushalte fällt freilich deutlicher aus, wenn eingeschränkte Unterhaltspflichten in den Sonderfällen der zusammen veranlagten BG's – wie oben skizziert – berücksichtigt werden. Wenn für den Unterhaltsberechtigten der volle Eckregelsatz und für den Unterhaltsverpflichteten ein Selbstbehalt oberhalb des eigenen Existenzminimums angesetzt werden, resultieren aus dem Simulationsmodell etwa 14,3 Mio. Bedürftige, was 17,5% der Gesamtbevölkerung entspricht.

Wenn die Betrachtung auf die Zielgruppe des SGB II beschränkt wird – dies erfolgte approximativ durch Ausschluss der Personen ab 65 Jahren, der Menschen mit einem Behinderungsgrad ab 80% sowie der Studierenden –, resultieren deutlich verminderte Betroffenenzahlen, aber noch höhere Bedürftigkeitsquoten. Wie aus der zweiten Ergebnisspalte von Tabelle 1 hervorgeht, ergibt sich nach dem rudimentären Haushaltskonzept H0 für 6,2 Mio. Personen ein potenzieller Alg II- bzw. Sozialgeld-Anspruch, unter Berücksichtigung von anrechnungsfreien Einkommen(sbestandteilen) sind es aber 10,3 Mio. Betroffene bzw. etwa 18% der SGB II-Zielgruppe (Konzept H1). Beim Übergang zum Konzept der BG's (B1) erhöht sich die aus der Simulation folgende Zahl der Bedürftigen nochmals um etwa 700.000 Personen[26], durch

[26] Dennoch fällt die Bedürftigkeitsquote etwas geringer als beim Konzept H1 aus, da die Abgrenzung der SGB II-Zielgruppe unterschiedlich erfolgt: beim Haushaltsansatz werden alle Haushalte mit Personen ab 65 Jahren bzw. mit Schwerbehinderten bzw. mit Studierenden aus der Untersuchungspopulation ausgeschlossen, nach dem Konzept der BG's werden nur die jeweiligen Personen ausgeklammert.

die weitere Berücksichtigung eingeschränkter Unterhaltspflichten (B2) um weitere knapp 900.000.

Die Ergebnisse im rechten Teil der Tabelle 1 geben ergänzend das Ausmaß von Bedürftigkeit im Sinne des SGB II bzw. SGB XII wieder, das bei Bezugnahme auf das Einkommen einschließlich der Grundsicherungsleistungen kurz vor Inkrafttreten der Hartz IV-Reform – Arbeitslosenhilfe und/oder Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe – resultiert. Hierbei handelt es sich nur teilweise um verdeckte Armut, d. h. um Personen, die bestehende Grundsicherungsansprüche nicht wahrgenommen haben. In nicht unerheblichem Maße sind hier auch Bevölkerungsgruppen erfasst, die trotz HLu-Bezugs als bedürftig gelten oder die nach altem Recht (vor der Hartz IV-Reform) nicht anspruchsberechtigt waren. In diesen Fällen ergibt sich die Zuordnung zur Gruppe der Bedürftigen aus der neuen Rechtslage: insbesondere die Pauschalisierung der früheren einmaligen Leistungen, die zu einer formalen Erhöhung des Eckregelsatzes um etwa 17% geführt hat, die Angleichung der Regelsätze in den neuen Ländern auf westdeutsches Niveau und die höheren Freibeträge bei Erwerbstätigkeit führen zu einer Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten gegenüber der Situation vor der Hartz IV-Reform. Vor diesem Hintergrund erklären sich die hohen Bedürftigkeitsquoten, die sich bei einem Einkommensbegriff einschließlich der Grundsicherungsleistungen von 2004 ergeben. Sie liegen für die SGB II-Zielgruppe um nur 1,6 (Konzept B2) bis 2,8 (Konzept H0) Prozentpunkte unter den Quoten, die sich beim Einkommenskonzept ohne Grundsicherungsleistungen von 2004 ergeben haben. Bei dem in dieser Studie präferierten Konzept B1 liegt trotz Einbeziehung von Alh und HLu die Zahl der Bedürftigen bei insgesamt 12,1 Mio.; darunter befinden sich etwa 1,5 Mio. (knapp 13%) HLu-Empfänger.

Die weiteren Darstellungen konzentrieren sich wieder auf die Messung des Anspruchspotenzials bei Inkrafttreten des Hartz IV-Gesetzes durch die Bezugnahme auf das Einkommen ohne die vor der Reform bezogenen Grundsicherungsleistungen. Ausgangspunkt sind also die im linken Teil der Tabelle 1 präsentierten Zahlen. Dabei hatte sich eine besondere Sensitivität des Ergebnisses hinsichtlich der anrechnungsfreien Einkommen(sbestandteile) gezeigt. Die Zunahme der gemessenen Bedürftigkeit durch ihre Einbeziehung ist insbesondere auf die Freibeträge bei Erwerbstätigkeit zurückzuführen, wie aus Tabelle 2 zu schließen ist. Dort sind die Strukturen der potenziell Alg II-anspruchsberechtigten Haushalte bzw. BG’s nach dem Erwerbsstatus für die verschiedenen Messkonzepte ausgewiesen. Beim rudimentären Konzept H0 machen die Erwerbstätigenhaushalte weniger als ein Drittel, die Arbeitslosenhaushalte da-

Tab. 2: Haushalte bzw. Bedarfsgemeinschaften der SGB II-Zielgruppe unterhalb der Alg II-Grenze nach dem Erwerbsstatus für verschiedene Konzepte der Abgrenzung von Bedürftigkeit

– Kriterium: Einkommen ohne Alh und HLu unter Berücksichtigung von Vermögen –

	Erwerbsstatus des HHV bzw. des Kopfes der BG		
	erwerbstätig	**arbeitslos**	**nichterwerbstätig**
	H0: Haushaltskonzept ohne Berücksichtigung von anrechnungsfreien Einkommens(bestandteilen) und eingeschränkten Unterhaltspflichten		
Mio. Haushalte[1]	0,906	1,358	0,546
% der jew. Gesamtgruppe	32,2	48,3	19,5
	H1: Haushaltskonzept unter Berücksichtigung von anrechnungsfreien Einkommens(bestandteilen) ohne Berücksichtigung von eingeschränkten Unterhaltspflichten		
Mio. Haushalte[2]	2,136	1,489	0,750
% der jew. Gesamtgruppe	48,8	34,0	17,1
	B1: Konzept der Bedarfsgemeinschaften unter Berücksichtigung von anrechnungsfreien Einkommens(bestandteilen) ohne Berücksichtigung von eingeschränkten Unterhaltspflichten		
Mio. BG's[3]	2,498	1,845	0,861
% der jew. Gesamtgruppe	48,0	35,4	16,5
	B2: Konzept der Bedarfsgemeinschaften unter Berücksichtigung von anrechnungsfreien Einkommens(bestandteilen) und eingeschränkten Unterhaltspflichten		
Mio. BG's[4]	2,726	1,876	0,890
% der jew. Gesamtgruppe	49,6	34,2	16,2

[1] 2,811 Mio. Haushalte insgesamt.
[2] 4,376 Mio. Haushalte insgesamt.
[3] 5,207 Mio. BG's insgesamt.
[4] 5,494 Mio. BG's insgesamt.

Datenquelle: SOEP 2004.

gegen fast die Hälfte aus, nach genauer Ermittlung des anzurechnenden Einkommens beim Konzept H1 fallen die Relationen aber nahezu umgekehrt aus: Bei fast der Hälfte handelt es sich um Erwerbstätigenhaushalte, bei etwa einem Drittel um Arbeitslosenhaushalte. Diese Struktur wird durch den Übergang zum Konzept der BG's nicht nennenswert verändert. Offenbar wird in etwa 1 Mio. Erwerbstätigenhaushalten ein Einkommen nur knapp oberhalb des aus Regelsätzen und Wohnkosten resultierenden Existenzminimums erreicht, so dass sich erst nach Berücksichtigung des Freibetrags bei Erwerbstätigkeit eine Anspruchsberechtigung im Sinne des SGB II ergibt. Die somit große Dichte der Verteilung der Erwerbstätigenhaushalte in einem engen Bereich um das soziokulturelle Existenzminimum steht in auffallendem Kon-

trast zu verbreiteten Thesen über negative Anreizmechanismen von (bedingten) Transfers zur Deckung des Grundbedarfs. Demnach würden Erwerbsfähige, die wegen geringer Qualifikation oder wegen einer – z. B. familien- oder arbeitsmarktbedingten Beschränkung auf eine Teilzeitbeschäftigung – nur geringe Erwerbseinkommen erzielen können, den Transferbezug einer Erwerbstätigkeit vorziehen. Das dieser Argumentation zugrunde liegende Modell des „rational“ handelnden „homo oeconomicus“ ist aber offenbar weit von der gesellschaftlichen Realität entfernt. Denn einige Millionen Erwerbstätige arbeiten, obwohl sie damit nur ein Einkommen unterhalb oder nur wenig oberhalb des haushaltsspezifischen, staatlich garantierten Existenzminimums erreichen. Das Bedürfnis nach Eigenständigkeit, der gesellschaftliche Wert der Arbeit, die zu Anerkennung und zwischenmenschlichen Kontakten führt, sowie mittel- und langfristige Lebensplanungen scheinen in breiten Schichten gegenüber dem skizzierten engen, kurzfristigen Kalkül zu dominieren; diese Einschätzung wird auch durch weitere Ergebnisse in den Kapiteln 6.3 und 6.4 gestützt.

6 Struktur der Bedürftigen und gruppenspezifische Armutsquoten

6.1 Vorbemerkung zum Darstellungskonzept

Mit den folgenden Analysen wird Armut nach gesetzlicher Lesart nach sozioökonomischen Merkmalen differenziert, wobei generell das Konzept B1 zugrunde gelegt wird. Die Abgrenzung von Bedürftigkeit erfolgt also für Bedarfsgemeinschaften unter Berücksichtigung von Unterhaltspflichten zwischen verschiedenen BG’s innerhalb eines Haushalts, und der derzeit maßgebliche gesetzliche Freibetrag bei Erwerbstätigkeit sowie das Erziehungsgeld werden vom anzurechnenden Einkommen abgezogen. Im Gegensatz zum Konzept B2 werden die gegenseitigen Unterhaltspflichten zwischen mehreren BG’s in einem Haushalt in einer maximalen Höhe zugrunde gelegt: beim Unterhaltsberechtigten einer eigenständigen BG im Haushalt werden nicht der volle Eckregelsatz, sondern nur 80% des Wertes (Regelung seit dem 1. Juli 2006; vgl. Kapitel 4.1) und beim Unterhaltspflichtigen kein besonderer Eigenbedarf mit erhöhten Freibeträgen (vgl. Kapitel 4.4, letzter Absatz) sondern nur der normale Regelbetrag angesetzt. Somit handelt es sich um eine – mit Blick auf die Schwierigkeiten bei der Abschätzung unterhaltsrechtlicher Beziehungen – eher vorsichtige Schätzvariante. Im Hinblick auf einige Unzulänglichkeiten des Datenmaterials – insbesondere infolge von item-nonresponse (vgl. Kapitel 3) – werden zudem im Weiteren als unplausibel erachtete Fälle, bei denen das berechnete Haushaltsnettoeinkommen ein Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 50 Euro ergibt, aus der Analyse ausgeschlossen. Schließlich werden auch BG’s mit einem Nettobedarf

von weniger als 5% des Bruttobedarfs aus den gruppenspezifischen Analysen ausgeklammert, um die Schätzungen des Alg II-Anspruchspotenzials von Minimalansprüchen – die sich allein aus kleinen Ungenauigkeiten der Einkommensangaben ergeben können – zu bereinigen.[27] Danach verbleiben 11,697 Mio. Bedürftige insgesamt (88% der Bruttozahl in Tabelle 1) bzw. 10,144 Mio. Bedürftige in der SGB II-Zielgruppe (92% der Bruttozahl in Tabelle 1).

Die Ausführungen in diesem Kapitel konzentrieren sich auf gruppenspezifische Armutsquoten nach gesetzlicher Lesart, also auf die Anteile der Bedürftigen unter der Alg II-Grenze an allen Personen der jeweiligen Teilgruppe – sie werden kurz als Armuts- oder Bedürftigkeitsquoten bezeichnet. Ergänzend werden auch die entsprechenden Bevölkerungsstrukturen ausgewiesen, um einen Eindruck über die Größe der betroffenen Gruppen zu gewinnen.

6.2 Differenzierung zwischen West- und Ostdeutschland

Aus dem linken Teil der Tabelle 3 geht hervor, dass bei Inkrafttreten der Hartz IV-Reform gut 14% der Gesamtbevölkerung mit ihrem Einkommen (ohne Alh und HLu) unterhalb der derzeitigen Alg II-Grenze lagen und auch über kein vorrangig einzusetzendes Vermögen verfügten. Als potenzielles Anspruchsvolumen ergeben sich etwa 30 Mrd. Euro (ohne Sozialversi-

Tab. 3: Bevölkerungsstruktur und Bedürftigkeitsquoten insgesamt sowie für die SGB II-Zielgruppe nach West- und Ostdeutschland

– Armutskriterium: Einkommen[1] < Alg II-Grenze[2], Berücksichtigung von Vermögen –

	Gesamtbevölkerung		SGB II-Zielgruppe		
	Struktur in %	**Bedürftigkeitsquote in %**	**Struktur in %**	**Bedürftigkeitsquote in %**	**Struktur der Armut in %**
Westdeutschland	82,1	13,5	82,6	14,8	75,4
Ostdeutschland	17,9	18,7	17,4	23,0	24,6
Gesamtdeutschland	100,0	14,4	100,0	16,3	100,0

[1] Einkommen 2004 ohne Alh und HLu.
[2] Konzept B1 (vgl. Tabelle 1), Fälle mit einem Nettobedarf von weniger als 5% des Bruttobedarfs werden als nicht bedürftig eingestuft.

Datenquelle: SOEP 2004.

[27] In der SGB II-Zielgruppe ergibt sich für etwa 385.000 BG's mit fast 900.000 Personen ein Nettoanspruch von weniger als 5% des Bruttobedarfs. Im Durchschnitt dieser Gruppe beläuft sich der Nettoanspruch auf nur 36 Euro, der Median liegt bei 21 Euro.

cherungsbeiträge) im Jahr 2004. Hinsichtlich der regionalen Struktur zeigt sich ein ähnliches Muster wie bei den aus vorliegenden Studien bekannten Armutsrisikoquoten[28]: die Betroffenheit ist in Ostdeutschland wesentlich größer als in Westdeutschland. Dies zeigt sich noch stärker in der auf die SGB II-Zielgruppe beschränkten Betrachtung[29]. Mit 23% liegt die Bedürftigkeitsquote in den neuen Ländern um etwa acht Prozentpunkte bzw. um gut 50% über der Quote in den alten Ländern und um knapp sieben Prozentpunkte bzw. um gut 40% über der gesamtdeutschen Quote. Dass die für Gesamtdeutschland ermittelte Bedürftigkeitsquote in der SGB II-Zielgruppe mit 16,3% wiederum um zwei Prozentpunkte höher ausfällt als in der Gesamtbevölkerung, ist ein Indikator für die vergleichsweise niedrige Armutsquote der Altenbevölkerung.

Der erhebliche regionale Unterschied hinsichtlich der Bedürftigkeitsquote schlägt sich in der Struktur der Armutsbevölkerung nieder (rechte Spalte in Tabelle 3). Mit etwa einem Viertel der Bedürftigen der SGB II-Zielgruppe sind die neuen Länder überproportional vertreten; denn in der SGB II-Zielgruppe insgesamt machen die Ostdeutschen nur gut ein Sechstel aus (3. Ergebnisspalte der Tabelle 3).

6.3 Differenzierung nach dem Umfang der Erwerbsbeteiligung in der Bedarfsgemeinschaft

Inwieweit die große Verbreitung von Bedürftigkeit auf fehlende oder nur in Teilzeit ausgeübte Erwerbstätigkeit zurückzuführen ist, geht aus Tabelle 4 hervor. Dabei wird hier zunächst nach dem Umfang der Erwerbstätigkeit innerhalb der Bedarfsgemeinschaft differenziert, wobei beispielsweise die Gruppe der Vollerwerbs-Bedarfsgemeinschaften sowohl BG`s mit einem oder mehreren Vollzeiterwerbstätigen als auch BG’s mit mindestens zwei in Teilzeit (mehr als geringfügig) Beschäftigten umfasst. Die Vollerwerbs- wie auch die Teilerwerbs-Bedarfsgemeinschaften (Letztere sind definiert als BG“s ohne Vollzeiterwerbstätige) sind zusätzlich danach differenziert, ob mindestens ein(e) Arbeitslose(r) in der BG lebt, da davon ausgegangen wird, dass Arbeitslosigkeit auch in Erwerbshaushalten häufig zu finanziellen Engpässen führt.

[28] Vgl. Hauser/Becker 2005, S. 127 (Tab. 3.2.1.2).
[29] Ausschluss der Personen ab 65 Jahren, der Personen mit einer Behinderung von 80% oder mehr sowie der Studierenden.

Tab. 4: Bevölkerungsstruktur und Bedürftigkeitsquoten insgesamt sowie für die SGB II-Zielgruppe nach dem Umfang der Erwerbsbeteiligung in der Bedarfsgemeinschaft[1]

– Armutskriterium: Einkommen[2] < Alg II-Grenze[3], Berücksichtigung von Vermögen –

	Gesamtbevölkerung		SGB II-Zielgruppe		
	Struktur in %	Bedürftig-keitsquote in %	Struktur in %	Bedürftig-keitsquote in %	Struktur der Armut in %
Vollz-Ew	54,7	6,9	68,8	6,9	29,3
Teilz-Ew	5,3	24,9	5,9	27,3	9,9
GfB-Ew	2,8	36,6	2,4	46,8	7,0
Vollz-E+Al	4,1	19,5	5,3	19,7	6,4
Teilz-Ew+Al	0,8	47,9	1,0	48,3	2,9
Al	6,5	65,3	7,9	66,6	32,2
Newt	25,8	11,3	8,8	22,7	12,3
insgesamt	100,0	14,4	100,0	16,3	100,0

[1] Legende:
Vollz-Ew = Vollerwerbs-Bedarfsgemeinschaft: mindestens ein Vollzeiterwerbstätiger oder mindestens zwei Teilzeiterwerbstätige, kein Arbeitsloser
Teilz-Ew = Teilerwerbs-Bedarfsgemeinschaft: :kein Vollzeiterwerbstätiger, ein Teilzeiterwerbstätiger, kein Arbeitsloser
GfB-Ew = nur geringfügig Beschäftigte, kein Vollzeiterwerbstätiger, kein Teilzeiterwerbstätige, kein Arbeitsloser
Vollz-Ew + Al = Vollerwerbs-Bedarfsgemeinschaft mit mindestens einem Arbeitslosen
Teilz-Ew + Al = Teilerwerbs-Bedarfsgemeinschaft oder nur geringfügig Beschäftigte, zudem mindestens ein Arbeitsloser
Al = Arbeitslosen-Bedarfsgemeinschaft: mindestens ein Arbeitsloser, kein Erwerbstätiger
Newt = Nichterwerbstätigen-Bedarfsgemeinschaft: nur sonstige Nichterwerbstätige
[2] Einkommen 2004 ohne Alh und HLu.
[3] Konzept B1 (vgl. Tabelle 1), Fälle mit einem Nettobedarf von weniger als 5% des Bruttobedarfs werden als nicht bedürftig eingestuft.

Datenquelle: SOEP 2004.

Die Simulationsergebnisse bestätigen die These, dass Bedürftigkeit insbesondere bei fehlendem oder wegen begrenztem Erwerbsumfang geringem Arbeitseinkommen auftritt. Allerdings schützt Vollzeiterwerbstätigkeit nicht generell vor Armut nach gesetzlicher Lesart. Wenn zunächst die Gesamtbevölkerung betrachtet wird, so ergibt sich für Vollerwerbs-Bedarfsgemeinschaften (in denen kein Arbeitsloser lebt) eine um die Hälfte unter dem Gesamtdurchschnitt liegende Bedürftigkeitsquote, die aber mit knapp 7% dennoch erheblich ist. Bei Teilerwerbs-Bedarfsgemeinschaften (ohne arbeitslose Personen) freilich beläuft sich der Anteil der Bedürftigen mit etwa einem Viertel auf mehr als das Dreifache, bei BG's mit ausschließlich geringfügig Beschäftigten mit gut einem Drittel auf etwa das Fünffache. Auffallend ist, dass in den Erwerbs-Bedarfsgemeinschaften , in denen auch ein(e) Arbeitslose(r) lebt, die Bedürftigkeitsquote noch wesentlich höher ausfällt: etwa ein Fünftel der von Arbeits-

losigkeit betroffenen Vollerwerbs-BG's und fast die Hälfte der entsprechenden Teilerwerbs-BG's sind anspruchsberechtigt im Sinne des SGB II. Hier dürfte es sich hauptsächlich um Familien überdurchschnittlicher Größe handeln, in denen der (die) vormalige Haupternährer(in) infolge von Arbeitslosigkeit einen erheblichen Einkommensausfall erfahren hat und nur ein Erwerbseinkommen für die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums nicht ausreicht. Die größte Bedürftigkeitsquote ergibt sich freilich erwartungsgemäß für Arbeitslosen-Bedarfsgemeinschaften, in denen kein Erwerbstätiger lebt. Zwei Drittel der Personen dieser Teilgruppe haben einen potenziellen Anspruch auf Alg II. Demgegenüber tritt Armut nach gesetzlicher Lesart bei lediglich 11,3% der Personen in sonstigen Nichterwerbstätigen-BG's auf. Hier spiegelt sich wieder die vergleichsweise niedrige Bedürftigkeitsquote der Altenbevölkerung, für die gegebenenfalls die im SGB XII geregelte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung einsetzt.

Entsprechend der letzten Feststellung verdoppelt sich die Bedürftigkeitsquote der Bevölkerung in sonstigen Nichterwerbstätigen-BG's auf fast 23%, wenn die Betrachtung auf die Zielgruppe des SGB II beschränkt, die Gruppe der über 65jährigen also ausgeklammert wird (rechter Teil der Tabelle 4).[30] Darüber hinaus zeigen sich sehr ähnliche Bedürftigkeitsquoten wie in der Gesamtanalyse mit einer Ausnahme. Für Bedarfsgemeinschaften mit geringfügig Beschäftigten, in denen keine Person in stärkerem Umfang erwerbstätig ist, ergibt sich mit etwa 47% eine um zehn Prozentpunkte höhere Bedürftigkeitsquote als in der Gesamtbetrachtung. Offensichtlich ist geringfügige Beschäftigung im Kontext eines Altenhaushalts wesentlich seltener mit Armut nach gesetzlicher Lesart verbunden – das geringfügige Arbeitseinkommen wird meist zusätzlich zu einer Alterssicherungsleistung bezogen – als in der entsprechenden Gruppe im Erwerbsalter.

Aus der letzten Spalte der Tabelle 4 geht schließlich hervor, dass die Arbeitslosen-BG's mit etwa einem Drittel zwar die größte Teilgruppe unterhalb der Alg II-Grenze sind, dass aber die Vollerwerbs-BG's (ohne arbeitslose Personen in der BG) trotz der vergleichsweise geringen Bedürftigkeitsquote mit knapp 30% eine fast ebenso große Gruppe darstellen. Wenn alle Bedarfsgemeinschaften mit mindestens einer erwerbstätigen Person, in denen kein(e) Arbeitslose(r) lebt, zusammengefasst werden, ergibt sich ein Anteil an allen potenziellen Alg II-Anspruchsberechtigten von etwa 46%. Hier zeigt sich wieder der bereits in Kapitel 5 ange-

[30] Bei den bedürftigen Nichterwerbstätigen-BG's in der SGB II-Zielgruppe dürfte es sich zum großen Teil um Alleinerziehende handeln sowie um Fälle, die nach der Hartz IV-Reform der Gruppe der Arbeitslosen zuzurechnen wären.

sprochene Arbeitswillen der Erwerbsfähigen, auch wenn mit dem erzielbaren Einkommen das soziokulturelle Existenzminimum nicht oder nur knapp erreicht werden kann.

6.4 Differenzierung nach Geschlecht und Umfang der (eigenen) Erwerbsbeteiligung

Eine weitere Perspektive auf den Zusammenhang zwischen Umfang der Erwerbstätigkeit und Bedürftigkeit wird mit Tabelle 5 ermöglicht, wo auf den individuellen Erwerbsstatus ohne Berücksichtigung der Arbeitsmarktintegration von weiteren Mitgliedern der BG abgestellt wird. Mit dieser Darstellungsweise werden finanzielle Ausgleichsprozesse innerhalb der Bedarfsgemeinschaften[31] deutlicher als im vorhergehenden Abschnitt, und zudem wird eine geschlechtsspezifische Differenzierung (zweiter und dritter Block in Tabelle 5) sowie eine Abschätzung der Bedürftigkeit von Kindern ermöglicht.

Erwartungsgemäß unterscheidet sich die Bedürftigkeitsquote der Vollzeiterwerbstätigen nur wenig von der aller Personen in Vollerwerbs-BG's; dass sie mit ca. 6% – und zwar bei Männern und Frauen – etwas geringer als die entsprechende Zahl in Tabelle 4 (knapp 7%) ausfällt, ist plausibel, da unter die Vollerwerbs-BG's auch Fälle mit zwei Teilzeitbeschäftigten und vergleichsweise geringem Erwerbseinkommen fallen. Für die in Teilzeit und geringfügig Beschäftigten ergibt sich hingegen insgesamt eine wesentlich niedrigere Bedürftigkeitsquote als für entsprechend abgegrenzte BG's. Hier spiegelt sich die im Haushaltskontext oft nur ergänzende Funktion der nicht ganztätigen Erwerbstätigkeiten, also das häufige Zusammentreffen mit einem Vollzeiterwerbseinkommen. Dennoch ist die Bedürftigkeitsquote mit etwa 13% (Teilzeiterwerbstätige) bzw. gut einem Viertel (geringfügig Beschäftigte) nahe bzw. weit über dem Durchschnitt. Dabei zeigen sich starke geschlechtsspezifische – für die männliche Teilgruppe nachteilige – Unterschiede. Wenn nur die SGB II-Zielgruppe betrachtet wird (rechter Teil von Tabelle 5), liegt die Bedürftigkeitsquote der teilzeitbeschäftigten Männer mit gut einem Fünftel um zehn Prozentpunkte über der der Frauen; die Bedürftigkeitsquote der geringfügig beschäftigten Männer liegt mit knapp 45% sogar um zwanzig Prozentpunkte über der entsprechenden Quote der Frauen. Dies ist insofern wenig überraschend, als Frauen viel häufiger als Männern die „Zuverdienerrolle" zukommt – teilzeitbeschäftigte Männer leben vergleichsweise selten mit einer in Vollzeit erwerbstätigen Partnerin zusammen.

[31] Dabei wird hier und im Folgenden vereinfachend eine Gleichverteilung aller verfügbaren Ressourcen innerhalb der Bedarfsgemeinschaften unterstellt. Bei unterschiedlichen Beiträgen einzelner Personen zum Gesamtbudget der BG trifft diese Annahme aber vermutlich nicht immer zu. So könnte das Haushaltsmitglied mit dem höchsten Gehalt – in Paarhaushalten meist der Mann – ein „Vorbehaltseinkommen" für sich beanspruchen, die familieninterne „Umverteilung" also begrenzt ausfallen.

Tab. 5: Bevölkerungsstruktur und Bedürftigkeitsquoten insgesamt sowie für die SGB II-Zielgruppe nach dem Umfang der eigenen Erwerbsbeteiligung[1]

– Armutskriterium: Einkommen[2] < Alg II-Grenze[3], Berücksichtigung von Vermögen –

	Gesamtbevölkerung		SGB II-Zielgruppe		
	Struktur in %	Bedürftig-keitsquote in %	Struktur in %	Bedürftig-keitsquote in %	Struktur der Armut in %
Vollz-Ew	30,8	6,2	39,4	6,1	14,8
Teilz-Ew	7,5	13,2	9,2	12,8	7,3
GfB-Ew	3,6	25,3	3,5	27,3	5,9
Al	5,8	50,6	7,2	50,5	22,4
Azubi	2,4	23,8	2,8	22,1	3,8
Kind, Schüler	20,5	22,3	24,6	22,2	33,6
Newt	29,4	8,7	13,3	14,9	12,2
insgesamt	100,0	14,4	100,0	16,3	100,0
Männer					
Vollz-Ew	42,8	6,3	52,8	6,2	21,1
Teilz-Ew	1,8	23,0	1,7	21,6	2,4
GfB-Ew	1,9	34,8	1,3	43,6	3,7
Al	6,3	52,6	7,7	52,7	26,2
Azubi	2,4	24,1	2,7	21,4	3,7
Kind, Schüler	22,6	22,2	26,3	21,9	37,2
Newt	22,1	6,5	7,5	11,6	5,6
insgesamt	100,0	14,1	100,0	15,5	100,0
Frauen					
Vollz-Ew	20,0	5,9	26,4	6,0	9,3
Teilz-Ew	12,6	11,9	16,4	11,9	11,5
GfB-Ew	5,0	22,0	5,6	23,7	7,8
Al	5,2	48,3	6,8	48,1	19,1
Azubi	2,4	23,5	2,9	22,7	3,8
Kind, Schüler	18,7	22,3	23,0	22,6	30,5
Newt	36,0	10,0	19,0	16,2	18,0
insgesamt	100,0	14,7	100,0	17,0	100,0

[1] Legende:
Vollz-Ew = Vollzeiterwerbstätige
Teilz-Ew = Teilzeiterwerbstätiger
GfB-Ew = geringfügig Beschäftigter
Al = Arbeitsloser
Azubi = Auszubildender
Kind, Schüler = nichterwerbstätige Kinder in der Bedarfsgemeinschaft mit Unterhaltsanspruch
Newt = sonstiger Nichterwerbstätiger

[2] Einkommen 2004 ohne Alh und HLu.

[3] Konzept B1 (vgl. Tabelle 1), Fälle mit einem Nettobedarf von weniger als 5% des Bruttobedarfs werden als nicht bedürftig eingestuft.

Datenquelle: SOEP 2004.

Auch in der Gruppe der Arbeitslosen zeigt sich ein geschlechtsspezifischer Unterschied der Bedürftigkeitsquote, was wieder den bei Frauen günstigeren Ausgleichsprozessen innerhalb von BG's zuzuschreiben ist. Der Abstand fällt allerdings mit 4,5 Prozentpunkten, um die die Quote der männlichen Arbeitslosen (52,7%) höher als die der weiblichen Arbeitslosen (48,1%) ausfällt, wesentlich geringer aus als in der Gruppe der in Teilzeit oder geringfügig Beschäftigten. Insgesamt lebt etwa die Hälfte der Arbeitslosen unter der Alg II-Grenze (Bezugnahme auf Einkommen 2004 ohne Alh und HLu), ist also arm bzw. hilfebedürftig nach gesetzlicher Lesart. Dabei sind familieninterne Umverteilungsprozesse in BG's mit arbeitslosen und erwerbstätigen Personen bereits berücksichtigt; in Fällen ohne derartige Ausgleichsmechanismen – wenn also kein Mitglied der BG erwerbstätig ist – liegt die Bedürftigkeitsquote mit zwei Dritteln (vgl. Tabelle 4) nochmals deutlich höher.

Bedürftigkeit im Sinne des SGB II tritt vergleichsweise häufig in Familien auf, wenn ein Niedriglohn oder das Arbeitslosengeld (I) zur Versorgung von mehreren Angehörigen nicht ausreicht oder aber die familiären Pflichten nur mit einem begrenzten Umfang der Erwerbstätigkeit vereinbar sind. Somit erklären sich die überdurchschnittlichen Bedürftigkeitsquoten von Kindern, Schüler(inne)n[32] und Auszubildenden (im Haushalt der Eltern). Mehr als jeder Fünfte dieser jungen Menschen ist anspruchsberechtigt nach dem SGB II, was auf Defizite im Familienlastenausgleich hinweist.

Hinsichtlich der Gruppe der sonstigen (erwachsenen) Nichterwerbstätigen zeigt sich der bereits im Zusammenhang mit Tabelle 4 erörterte Unterschied zwischen der Gesamtbetrachtung (linker Tabellenteil) und der auf die SGB II –Zielgruppe beschränkten Darstellung. Wegen des (zur Zeit noch) vergleichsweise niedrigen Armutsrisikos der Altenbevölkerung fällt die Bedürftigkeitsquote aller sonstigen Nichterwerbstätigen mit etwa 9% weit unterdurchschnittlich aus – bei den Frauen (10,0%) allerdings wesentlich höher als bei den Männern (6,5%). Bei den sonstigen Nichterwerbstätigen der SGB II-Zielgruppe liegt die Bedürftigkeitsquote dagegen näher am Gesamtdurchschnitt. Dies gilt insbesondere für nichterwerbstätige Frauen, von denen nahezu jede Sechste anspruchsberechtigt nach dem SGB II ist; dabei dürfte es sich zum großen Teil um Alleinerziehende handeln. Generell fallen die Bedürftigkeitsquoten der sonstigen Nichterwerbstätigen aber geringer als in Nichterwerbstätigen-BG's (Tabelle 4) aus, da ein Teil der Ersteren mit einem (einer) Erwerbstätigen zusammenlebt (familieninterne Umverteilung).

[32] Kinder unter 16 Jahren, Schüler(innen) an allgemein bildenden Schulen (einschließlich der Fachoberschulen).

Aus den skizzierten Bedürftigkeitsquoten und der Größe der jeweiligen SGB II-Zielgruppe ergibt sich schließlich die in der letzten Tabellenspalte ausgewiesene Struktur der Armut nach gesetzlicher Lesart bzw. der Alg II-Anspruchsberechtigten. Bei etwa einem Drittel handelt es sich um Kinder bzw. Schüler(innen), sie sind damit überproportional vertreten[33]. Das hohe Armutsrisiko der Arbeitslosen, die nur etwa 7% der Erwerbsfähigen und ihrer Familienangehörigen (SGB II-Zielgruppe) ausmachen, spiegelt sich in einem Anteil von gut einem Fünftel aller Bedürftigen. Auch geringfügig Beschäftigte sind unterhalb der Alg II-Grenze mit etwa 6% überproportional vertreten – im Gegensatz zu Teilzeit- und insbesondere Vollzeitbeschäftigten. Aber trotz der unterdurchschnittlichen Bedürftigkeitsquoten dieser Erwerbstätigen machen sie mehr als ein Fünftel – allein die Vollzeitbeschäftigten 15% – aller Anspruchsberechtigten aus. Dahinter verbergen sich erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede. Wie bereits ausgeführt, ist die Bedürftigkeitsquote von in Teilzeit und geringfügig beschäftigten Männern besonders hoch; wegen der unter Männern geringen Bedeutung dieser Erwerbsform ist die Zahl der Betroffenen dennoch mit etwa 6% in der männlichen SGB II-Zielgruppe gering gegenüber einer entsprechenden Quote von fast 20% in der weiblichen Vergleichsgruppe. Umgekehrt ist der Anteil der Vollzeitbeschäftigten unter den bedürftigen Männern mit einem Fünftel – wegen der bei Männern vergleichsweise großen Bedeutung dieser Erwerbsform und wegen der vergleichsweise häufigen Rolle als Haupternährer der Familie – mehr als doppelt so hoch wie unter den bedürftigen Frauen (9,3%).

6.5 Differenzierung nach Altersgruppen

Die im Vorhergehenden bereits festgestellte überdurchschnittliche Bedürftigkeit von Kindern und Schüler(inne)n zeigt sich auch in der nach Altersgruppen differenzierenden Tabelle 6. Für Kleinkinder bis zu zwei Jahren ergibt sich mit 30% die höchste Bedürftigkeitsquote. Hier spiegelt sich vermutlich die weitgehend fehlende Erwerbsmöglichkeit der Mütter. Mit steigendem Alter der Kinder sinkt die Bedürftigkeitsquote allmählich auf knapp 20% in der Gruppe knapp unterhalb der Volljährigkeitsgrenze (15 bis 17 Jahre), was der mit dem Kindesalter zunehmenden Frauenerwerbsbeteiligung zuzuschreiben sein dürfte. Für die 18- bis 24jährigen zeigt sich allerdings eine wiederum höhere Bedürftigkeitsquote; nach Ausschluss von BAföG-Empfängern und Schwerbehinderten (Beschränkung auf die SGB II-Zielgruppe)

[33] Ihr Anteil an der SGB II-Zielgruppe liegt bei nur einem Viertel (dritte Ergebnisspalte in Tabelle 5).

Tab. 6: Bevölkerungsstruktur und Bedürftigkeitsquoten insgesamt sowie für die SGB II-Zielgruppe nach Altersgruppen

– Armutskriterium: Einkommen[1] < Alg II-Grenze[2], Berücksichtigung von Vermögen –

Alter von ... bis ...	Gesamtbevölkerung		SGB II-Zielgruppe		
	Struktur in %	Bedürftigkeitsquote in %	Struktur in %	Bedürftigkeitsquote in %	Struktur der Armut in %
– 2 J.	1,8	30,9	2,3	29,9	4,2
3 – 5 J.	3,9	24,0	5,1	24,1	7,5
5 – 10 J.	4,5	21,7	5,8	21,9	7,8
11 – 14 J.	4,4	22,8	5,8	22,8	8,1
15 – 17 J	3,7	19,3	4,7	19,3	5,6
18 – 24 J.	7,9	22,8	8,1	24,0	11,9
25 – 30 J.	6,4	21,4	6,7	18,5	7,7
31 – 40 J.	15,3	16,6	19,4	16,2	19,2
41 – 50 J.	15,4	12,0	19,7	12,0	14,6
51 – 60 J.	12,5	10,9	15,7	11,1	10,7
61 – 65 J.	7,0	5,7	6,8	6,5	2,7
66 - 70 J.	6,3	4,1	/	/	/
71 J. u. m.	10,9	5,8	/	/	/
insgesamt	100,0	14,4	100,0	16,3	100,0

[1] Einkommen 2004 ohne Alh und HLu.
[2] Konzept B1 (vgl. Tabelle 1), Fälle mit einem Nettobedarf von weniger als 5% des Bruttobedarfs werden als nicht bedürftig eingestuft.

Datenquelle: SOEP 2004.

ist fast ein Viertel dieser Altersgruppe anspruchsberechtigt im Sinne des SGB II. Dies ist mit den „Startschwierigkeiten“ der jungen Menschen – Lehrstellen- oder Arbeitsplatzsuche, geringes Arbeitsentgelt beim beruflichen Einstieg – zu erklären. In den Gruppen oberhalb der Grenze von 24 Jahren sinkt aber die Bedürftigkeitsquote kontinuierlich – bezogen auf die SGB II-Zielgruppe (also nach Ausschluss von Schwerbehinderten und über 65jährigen) bis auf nur 6,5% bei den 61- bis 65jährigen. Dies war wegen der überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten der älteren Erwerbsfähigen (etwa ab 55 Jahren) nicht unbedingt zu erwarten. Die vergleichsweise schlechte Arbeitsmarktsituation der Älteren wird aber vermutlich teilweise kompensiert durch rückläufige Unterhaltspflichten – die Kinder werden finanziell unabhängig von den Eltern – sowie durch das im Lebensverlauf akkumulierte Vermögen, das häufig oberhalb der gesetzlichen Freigrenzen liegen dürfte. Hinzu kommt die bisher noch längere mögliche Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (I), also der Versicherungsleistung; künftig werden

ältere Arbeitslose wahrscheinlich schneller bedürftig, da die maximale Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld einheitlich auf nur ein Jahr begrenzt wurde[34].

Die altersspezifischen Bedürftigkeitsquoten spiegeln sich im Zusammenspiel mit den jeweiligen Gruppengrößen in der Altersstruktur der Bevölkerung – beschränkt auf die SGB II-Zielgruppe – unterhalb der Alg II-Grenze (letzte Spalte in Tabelle 6). Ein Drittel der Bedürftigen ist unter 18 Jahre alt; dies einspricht dem in Tabelle 5 ausgewiesenen Anteil der Kinder und Schüler(innen) und zeigt die weit überproportionale Betroffenheit dieser jungen Bevölkerung, die nämlich innerhalb der SGB II-Zielgruppe insgesamt weniger als ein Viertel ausmacht. Auf der anderen Seite ist die Bevölkerung ab 41 Jahren zwar unterproportional unterhalb der Alg II-Grenze zu finden, stellt mit 28% dennoch einen erheblichen Anteil an den Bedürftigen.

6.6 Differenzierung nach Typen der Bedarfsgemeinschaft

Die bisher skizzierten Einflüsse des Erwerbsstatus, Geschlechts und Alters auf das Risiko der Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II schlagen sich letztlich in der Betroffenheit verschiedener Typen der Bedarfsgemeinschaft – vereinfachend ausgedrückt verschiedener Haushaltstypen – nieder. Aus Tabelle 7 geht für die SGB II-Zielgruppe hervor, dass die Bedürftigkeitsquote von Alleinstehenden knapp überdurchschnittlich ausfällt – und zwar ohne nennenswerte geschlechtsspezifische Unterschiede –, und die der Paare ohne Kinder mit 7% am geringsten ist. Letzteres ist insofern plausibel, als bei reinen Paarhaushalten – ebenso wie bei Alleinstehenden – begrenzte Unterhaltspflichten und keine Betreuungs- und Erziehungsaufgaben, welche die Erwerbsmöglichkeiten einschränken können, anfallen und zudem – im Gegensatz zu Alleinstehenden – eine interne Umverteilung greifen kann. Bei bis zu zwei Kindern zeigt sich bereits eine nahezu Verdoppelung der Bedürftigkeitsquote, die allerdings mit 13% noch merklich unter dem Durchschnitt von 16,3% liegt. Bei kinderreichen Paarhaushalten – drei oder mehr Kinder – ist die Betroffenheit mit mehr als einem Viertel aber weit überdurchschnittlich. Die mit Abstand höchste Bedürftigkeitsquote ergibt sich freilich bei Alleinerziehenden und ihren Kindern; etwa die Hälfte von ihnen ist anspruchsberechtigt im Sinne des SGB II. Die aus den Tabellen 5 und 6 bekannte hohe Betroffenheit von Kindern ist also auf die prekären finanziellen Verhältnisse insbesondere in kinderreichen Paar-Familien und in Haushalten von Alleinerziehenden zurückzuführen.

[34] Inkrafttreten dieser Regelung: 01.02.2006.

Tab. 7: Bevölkerungsstruktur und Bedürftigkeitsquoten insgesamt sowie für die SGB II-Zielgruppe nach Typen der Bedarfsgemeinschaft

– Armutskriterium: Einkommen[1] < Alg II-Grenze[2], Berücksichtigung von Vermögen –

	Gesamtbevölkerung		SGB II-Zielgruppe		
	Struktur in %	Bedürftig-keitsquote in %	Struktur in %	Bedürftig-keitsquote in %	Struktur der Armut in %
alleinst. Mann	9,7	17,3	9,6	17,2	10,2
alleinst. Frau	12,8	12,7	7,6	16,8	7,8
Alleinerzieh.	5,8	48,6	7,3	50,1	22,4
Paar ohne K.	30,7	6,1	24,3	7,0	10,5
Paar, 1 o. 2 K.	33,0	13,2	41,0	13,0	32,8
Paar, 3+ K.	7,8	26,2	10,0	26,5	16,3
insgesamt	100,0	14,4	100,0	16,3	100,0

[1] Einkommen 2004 ohne Alh und HLu.
[2] Konzept B1 (vgl. Tabelle 1), Fälle mit einem Nettobedarf von weniger als 5% des Bruttobedarfs werden als nicht bedürftig eingestuft.

Datenquelle: SOEP 2004.

Die besondere Bedürftigkeit einzelner Familientypen spiegelt sich in der Struktur der Armut nach gesetzlicher Lesart (letzte Spalte in Tabelle 7). Ein Sechstel der SGB II-Anspruchsberechtigten lebt in Paarfamilien mit drei oder mehr Kindern, während nur ein Zehntel der Gesamtgruppe in kinderreichen Paarfamilien lebt. Und mehr als ein Fünftel (22,4%) der Bedürftigen gegenüber nur einem Drittel dessen (7,3%) in der Gesamtgruppe lebt in BG's von Alleinerziehenden.

7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

7.1 Fragestellung, methodischer Ansatz und wesentliche Ergebnisse

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende kommt auch eineinhalb Jahre nach ihrer Einführung nicht aus den – meist negativen – Schlagzeilen. Gegenwärtig dominieren Thesen über eine angebliche Kostenexplosion und Vermutungen über verbreiteten Leistungsmissbrauch. Dabei wird allerdings übersehen, dass die gegenwärtige Zahl der Alg II- und Sozialgeldempfänger(innen) von gut 7 Mio. allein aus der mit der Hartz IV-Reform vollzogenen Ersetzung der Arbeitslosenhilfe und der HLu für Erwerbsfähige sowie einem mäßigen Rückgang der ver-

deckten Armut resultiert.[35] Vor dem Hintergrund der früheren Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfestatistik ist die aktuelle Entwicklung also nicht überraschend. Dieser einfache Zahlenvergleich ist freilich unzureichend. Denn dabei werden Effekte insbesondere der seit 2005 pauschalen Integration von Bedarfskomponenten, die früher nur auf Antrag und als „einmalige Leistungen" gewährt wurden, in die Regelleistung[36] und der heraufgesetzten Freibeträge bei Erwerbstätigkeit nicht beachtet. Es fehlt also bisher an zeitnahen Informationen über Größe und Struktur der Bevölkerung unterhalb der mit dem SGB II neu definierten Armutsgrenze – der Armut nach gesetzlicher Lesart. Um diese Lücke zu verkleinern, werden mit der vorliegenden Arbeit die auf relative Grenzen – 50% des arithmetischen Mittels oder 60% des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen – bezogenen Studien über Armut in Deutschland um eine Armutsanalyse ergänzt, die den Einkommensbereich unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums in den Fokus nimmt.

Zur Abschätzung des Ausmaßes von Armut nach gesetzlicher Lesart wurde ein Mikrosimulationsmodell entwickelt, das die Vorschriften zur Bemessung des Existenzminimums und zur Bedürftigkeitsprüfung von Bedarfsgemeinschaften abbildet. Für die Durchführung der Simulationen wurde das SOEP 2004 herangezogen – eine Datenquelle mit hoher Repräsentativität für die Bevölkerung in privaten Haushalten in Deutschland und ein Beobachtungszeitpunkt kurz vor Inkrafttreten der Hartz IV-Reform. Mit der Bezugnahme auf die Ausgangslage ungefähr bei Einführung des neuen Leistungsrechts werden Referenzdaten bereitgestellt, die für Vergleiche mit der faktischen Entwicklung der Zahl der Leistungsempfänger nach Einführung des Alg II und Sozialgeldes geeignet sind. Wegen des begrenzten Differenzierungsgrades der empirischen Basis und der Notwendigkeit, Ermessensentscheidungen u. ä. pauschal zu berücksichtigen, sind die Ergebnisse freilich nur als ungefähre Schätzwerte zu interpretieren.

Wenn die Betrachtung auf die Zielgruppe des SGB II beschränkt wird – dies erfolgte approximativ durch Ausschluss der Personen ab 65 Jahren, der Menschen mit einem Behinderungsgrad ab 80% sowie der Studierenden –, erweisen sich etwa 10 Mio. Personen als bedürftig: das anzurechnende Einkommen[37] der BG's, in denen sie leben, bleibt hinter der Summe

[35] Vgl. Becker 2006b. Ende 2004 belief sich die Zahl der erwerbsfähigen HLu-Beziehenden auf etwa 2,8 Mio. und die Zahl der Alh-Beziehenden auf 2,26 Mio. bzw. schätzungsweise 5,5 Mio., wenn die Angehörigen mit einbezogen werden. Unter Berücksichtigung von früheren Alh-Beziehenden, die laut SGB II nicht bedürftig sind, und einer vorsichtig geschätzten Bevölkerungsgruppe in verdeckter Armut, die 2004 bestehende HLu-Ansprüche nicht wahrgenommen hat, ergibt sich eine Gesamtzahl der Anspruchsberechtigten von 7,6 Mio..

[36] Dies hat zu einer Erhöhung des Eckregelsatzes um etwa 16% geführt.

[37] Zur Beantwortung der Frage, ob eine BG bedürftig im Sinne des SGB II ist oder nicht, wird das Einkommen ohne Arbeitslosenhilfe und HLu – diese Transfers werden für Erwerbsfähige und ihre Angehörigen durch das

aus Regelsätzen, Wohnkosten und gegebenenfalls Mehrbedarfszuschlag, das Vermögen hinter den Freibeträgen zurück. Daraus ergibt sich eine Bedürftigkeitsquote von etwa 16%, die freilich regional stark differiert. In den neuen Ländern liegt das Einkommen (ohne Alh und HLu) bei 23%, in den alten Ländern lediglich bei 15% der SGB II-Zielgruppe unterhalb der gesetzlichen Armutsgrenze. Eine Sensitivitätsanalyse hat gezeigt, dass der Bemessung der Freibeträge bei Erwerbstätigkeit große Bedeutung für die Gesamtzahl der Anspruchsberechtigten zukommt. Hier spiegelt sich die hohe Dichte der Verteilung im Bereich niedriger Erwerbseinkommen. Wenn auf die Gesamtbevölkerung Bezug genommen wird, also Personen ab 65 Jahren, Schwerbehinderte (Zielgruppe der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) und Studierende einbezogen werden, liegt die Zahl der Bedürftigen bei 11,7 Mio., die Bedürftigkeitsquote aber „nur“ bei gut 14% – eine Folge des zur Zeit vergleichsweise geringen Armutsrisikos der Altenbevölkerung.

Um einen Eindruck über die Bedeutung von Ursachen der Hilfebedürftigkeit – Arbeitslosigkeit, Teilzeiterwerbstätigkeit, niedriges Erwerbseinkommen, Alter –, über geschlechtsspezifische Unterschiede und über die Betroffenheit von Kindern zu gewinnen, wurden gruppenspezifische Bedürftigkeitsquoten berechnet. Dabei hat sich neben einem dominanten Einfluss des Umfangs der Erwerbsbeteiligung erwartungsgemäß die Familienkonstellation als sehr bedeutsam erwiesen, wobei beide Faktoren häufig nicht unabhängig voneinander sind. Für die SGB II-Zielgruppe zeigt sich,

- dass nur etwa 7% der Personen in Vollerwerbs-Bedarfsgemeinschaften bedürftig sind, diese Gruppe aber dennoch etwa drei Zehntel der Alg II-Anspruchsberechtigten ausmacht bzw. 3 Mio. Personen umfasst;
- dass zwei Drittel der Personen in Arbeitslosen-Bedarfsgemeinschaften (in denen kein Erwerbstätiger lebt) anspruchsberechtigt sind, das sind knapp 3,3 Mio. Personen;
- dass die Bedürftigkeitsquoten von vollzeitbeschäftigten Männern und Frauen etwa gleich sind, in Teilzeit oder geringfügig beschäftigte Männer aber relativ häufiger anspruchsberechtigt sind als Frauen in diesen Erwerbsformen;
- dass etwa 3,4 Mio. bzw. mehr als ein Fünftel der Kinder und Schüler(innen) in Bedarfsgemeinschaften mit Einkommen (ohne Alh und HLu) unter der gesetzlichen Armutsgrenze leben;

Alg II ersetzt – zugrunde gelegt. Als anrechnungsfreie Elemente werden im Simulationsmodell insbesondere das Erziehungsgeld und der Freibetrag bei Erwerbstätigkeit berücksichtigt.

- und dass die überdurchschnittliche Betroffenheit von Kindern auf die prekären finanziellen Verhältnisse insbesondere in kinderreichen Paar-Familien (drei oder mehr Kinder, Bedürftigkeitsquote: 26,5%) und in Haushalten von Alleinerziehenden (Bedürftigkeitsquote: 50%) zurückzuführen ist.

7.2 Schlussfolgerungen

Die Mikrosimulation hat ein Potenzial von etwa 10 Mio. Bürger(innen) mit Anspruch auf Alg II bzw. Sozialgeld ergeben. Als Fazit kann also festgehalten werden, dass die derzeit heftig diskutierte, von vielen Seiten als zu hoch empfundene Zahl der Leistungsempfänger(innen) im Wesentlichen aus der personellen Einkommensverteilung folgt. Zur Erläuterung dieses Sachverhalts sind in Tabelle 8 Simulationsergebnisse über die Zahl der Bedürftigen im Jahr 2004, die nach derzeitigem Recht anspruchsberechtigt gewesen wären, und Ergebnisse der amtlichen Statistik über die tatsächlichen Empfänger(innen) von Alg II bzw. Sozialgeld gegenübergestellt. Der obere Tabellenteil bezieht sich auf – anspruchsberechtigte bzw. die Leistung in Anspruch nehmende – Bedarfsgemeinschaften, wobei über die Darstellungen in den Kapiteln 5 und 6 hinaus die Simulationsauswertung nochmals weiter an das Konzept der Bedarfsgemeinschaften angenähert wurde[38]. Der untere Tabellenteil bezieht sich auf die Personen in den jeweiligen Bedarfsgemeinschaften.

Die Zahl der bedürftigen BG's übersteigt die Zahl der BG's mit tatsächlichem Leistungsbezug erheblich – bei Bezugnahme auf 2005 um 1,2 Mio., bei Bezugnahme auf 2006 um 0,9 Mio. Einheiten. Hier deutet sich eine erhebliche Dunkelziffer der Armut – also der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Leistungen – an. Dies scheint Alleinstehende kaum zu betreffen; hier entspricht die aus der Simulation ermittelte Anzahl der Bedürftigen etwa der Zahl der Alg II-Empfänger, wobei Erstere wegen der Schwierigkeiten bei der Identifizierung mehrerer BG's in einem Haushalt etwas unterschätzt sein dürfte. Bei Alleinerziehenden ergibt sich dagegen eine gegenüber denjenigen mit faktischem Alg II-Bezug etwa doppelt so hohe Zahl der bedürftigen BG's. Dies ist zunächst insofern überraschend, als aus einer früheren Studie zur Dunkelziffer der Armut gerade für Alleinerziehende eine vergleichsweise hohe Inanspruchnahmequote – bezogen auf die Sozialhilfe – festgestellt wurde.[39]

---

[38] Bisher wurden die BG's von unterhaltsberechtigten Kindern im Haushalt unterhalb bestimmter Altersgrenzen (vgl. Kapitel 4.2, BG-Konstellatiionen 5c bis 5d) nicht gesondert gezählt sondern mit der elterlichen BG zu einer Veranlagungseinheit zusammengefasst. In Tabelle 8 werden aber auch diese BG's gesondert gezählt.

[39] Becker/Hauser 2005, S. 163.

Tab. 8: Bedürftige im Sinne des SGB II (potenzielle Anspruchsberechtigte 2004) und tatsächliche Empfänger(innen) von Alg II und Sozialgeld 2005/2006

	Bedürftige 2004	Leistungsempfänger(innen)	
		2005[4]	2006[5]
Bedarfsgemeinschaften darunter:	5,01 Mio.[1]	3,79 Mio.	4,13 Mio.
– Alleinstehende	2,05 Mio.[2] (40,8%)	2,16 Mio. (57,1%)	2,39 Mio. (57,9%)
– Alleinerziehende	0,93 Mio.[3] (18,5%)	0,47 Mio. (12,5%)	0,57 Mio. (13,8%)
Personen darunter:	10,14 Mio.	6,86 Mio.	7,44 Mio.
– Arbeitslose	2,27 Mio. (22,4%)	2,87 Mio. (41,8%)	/
– Erwerbstätige	2,84 Mio.[6] (28,0%)	0,90 Mio. (13,2%)	/
– Kinder bis 15 Jahren	2,80 Mio. (27,6%)	1,74 Mio. (25,3%)	1,89 Mio. (25,4%)
– Personen von 16 bis 49 Jahren[7]	5,98 Mio. (59,0%)	4,10 Mio. (61,4%)	4,45 Mio. (59,8%)
– Personen ab 50 Jahren[7]	1,36 Mio. (13,4%)	1,02 Mio. (14,8%)	1,10 Mio. (14,8%)

[1] 4,82 Mio. Veranlagungseinheiten, wenn die BG's von unterhaltsberechtigten Kindern im Haushalt unterhalb bestimmter Altersgrenzen (vgl. Kapitel 4.2, BG-Konstellatiionen 5a bis 5d) nicht gesondert gezählt werden.
[2] 1,83 Mio. Veranlagungseinheiten (37,9%), wenn die BG's von unterhaltsberechtigten Kindern im Haushalt unterhalb bestimmter Altersgrenzen (vgl. Kapitel 4.2, BG-Konstellatiionen 5a bis 5d) nicht gesondert gezählt werden.
[3] 0,96 Mio. Veranlagungseinheiten (19,9%), wenn die BG's von unterhaltsberechtigten Kindern im Haushalt unterhalb bestimmter Altersgrenzen (vgl. Kapitel 4.2, BG-Konstellatiionen 5a bis 5d) nicht gesondert gezählt werden. Falls nur Kinder unter 16 Jahren berücksichtigt werden, reduziert sich die Zahl der BG's von Alleinerziehenden auf 0,67 Mio..
[4] Stand: Juli 2005; bis zum September 2005 hatte sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften auf 3,87 Mio. erhöht. Die ausgewiesene Zahl der erwerbstätigen Hilfeempfänger(innen) bezieht sich auf September 2005.
[5] Stand: Mai 2006; bis zum August 2006 hatte sich nach vorläufigen Ergebnissen die Zahl der Bedarfsgemeinschaften auf 3,80 Mio., die der Leistungsempfänger auf 7,04 Mio. vermindert.
[6] 1,50 Mio. Vollzeitbeschäftigte, 0,74 Mio. Teilzeitbeschäftigte und 0,60 Mio. geringfügig Beschäftigte.
[7] einschließlich der Arbeitslosen und Erwerbstätigen.

Datenquellen: SOEP 2004 (erste Ergebnisspalte) sowie Bundesagentur für Arbeit 2005 und 2006.

Auch beim Wechsel zur Personenebene wird der Eindruck vermittelt, dass die Zahlen über Empfänger(innen) von Alg II und Sozialgeld das Ausmaß von Bedürftigkeit insgesamt nur unzureichend wiedergeben. Die aus der Simulation resultierende Anzahl der Bedürftigen übersteigt die Anzahl der Leistungsempfänger(innen) 2005 um etwa 3,2 Mio., die des Jahres 2006 um 2,7 Mio.. Das Problem der verdeckten Armut betrifft insbesondere Erwerbstätige; die Zahl der Bedürftigen (etwa 2,8 Mo.) beläuft sich hier auf etwa das Dreifache der Zahl der

so genannten „Aufstocker“ (0,9 Mio.). Demgegenüber decken sich die Zahlen der bedürftigen Arbeitslosen und der die Grundsicherung in Anspruch nehmenden Arbeitslosen weitgehend, was aus der „Logik“ des neuen Gesetzes folgt. Dass die aus der Simulation ermittelte Zahl der bedürftigen Arbeitslosen sogar (um 0,6 Mio.) niedriger als die Zahl der Arbeitslosen mit Alg II-Bezug ausfällt, kann darauf zurückgeführt werden, dass das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit von 2004 bis 2005 gestiegen ist und dass sich seit 2005 auch Personen der „stillen Reserve“ vermehrt arbeitslos melden.

Wenn schließlich nach dem Alter differenziert wird, zeigen sich insbesondere für Kinder unter 15 Jahren und für die darüber liegende Altersgruppe bis unter 50 Jahren starke Abweichungen zwischen geschätzter Zahl der Bedürftigen und faktischer Zahl der Leistungsempfänger. Bei den Kindern beträgt die Differenz etwa 1 Mio., bei den 16- bis 49jährigen etwa 1,5 Mio. (Bezugnahme auf die Leistungsempfänger(innen) 2006). Dabei handelt es sich – wie gezeigt – im Wesentlichen nicht um Personen in Arbeitslosen-Bedarfsgemeinschaften, sondern insbesondere um Betroffene in Erwerbstätigen-Bedarfsgemeinschaften. Die offenbar verbreitete Nicht-Inanspruchnahme zustehender Leistungen der Erwerbstätigen – also der „working poor“ – könnte auch eine Erklärung für die im Vergleich zu den Empfängern hohe Zahl der bedürftigen Alleinerziehenden sein; möglicherweise ist die Differenz auf Teilzeit- oder geringfügig Beschäftigte zurückzuführen, die ihren – teilweise erst neuerdings bestehenden[40] – Anspruch auf ergänzende Leistungen nach dem SGB II nicht kennen.

Aus den vorliegenden Simulationsergebnissen ist also zu folgern, dass die amtlichen Zahlen über Grundsicherungsempfänger(innen) lediglich die Größe und Struktur des Niedrigeinkommensbereichs in Deutschland teilweise spiegeln und nicht als Indiz für ungerechtfertigte oder gar missbräuchliche Leistungsinanspruchnahme gewertet werden können. Dieser Eindruck bleibt auch unter Berücksichtigung eines gewissen, aber begrenzten Fehlerspielraums – infolge bei item-nonresponse unterschätzter Einkommen und Unzulänglichkeiten des Simulationsmodells – bestehen. Letztlich vermitteln die Ergebnisse zur Verteilungsdichte im Niedrigeinkommenssegment, das sich zu mehr als der Hälfte aus Bedarfsgemeinschaften mit mindestens einem (einer) Erwerbstätigen zusammensetzt[41],

[40] Vor der Hartz IV-Reform bestand teilweise wegen der formal geringeren Regelsätze (Bemessung ohne pauschalisierte Einmalleistungen) sowie wegen geringerer Hinzuverdienstmöglichkeiten kein Anspruch auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe.

[41] Vgl. Tabelle 4, letzte Spalte; die Personen in Bedarfsgemeinschaften, in denen mindestens ein(e) in Vollzeit, in Teilzeit oder geringfügig Beschäftigte(r) lebt (teilweise zusammen mit Arbeitslosen), machen 55,5% aller Bedürftigen (in Sinne des SGB II) aus.

- auch eine Vorstellung über potenzielle Kosten von alternativen Kombilohnmodellen, die – anders als das Alg II – ohne den integralen Bestandteil einer Bedürftigkeitsprüfung gestaltet sind[42];
- ein Bild über die faktisch verbreitete Bereitschaft von Erwerbsfähigen, gering entlohnte Erwerbstätigkeiten aufzunehmen[43].

[42] Sofern ein Kombilohn als Aufstockung von minimalen Stundenlöhnen angelegt ist, dürfte sich nur teilweise eine ergänzende Grundsicherungsleistung erübrigen; in zahlreichen Fällen fließen derartige – vollständig individualisierte – Transfers aber an Personen, die im Kontext der Bedarfsgemeinschaft nicht als bedürftig gelten.
[43] Vgl. in diesem Zusammenhang auch Becker 2006a.

Literatur

Arbeitskammer des Saarlandes (2005): Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Sozialhilfe. Bearbeitung: Friedrich Marburger und Heinz Schnur. Saarbrücken.

Atkinson, Anthony B., B. Cantillon, E. Marlier, Brian Nolan (202): Social Indicators: the EU and Social Inclusion. Oxford, Oxford University Press.

Becker, Irene (2006a): Effektive Bruttostundenlöhne in Deutschland. Eine Verteilungsanalyse unter Aspekten der Leistungsgerechtigkeit unter besonderer Berücksichtigung des Niedriglohnsegments. Arbeitspapier Nr. 2 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung. Frankfurt am Main.

Becker, Irene (2006b): Arbeitslosengeld II und Sozialgeld: Empfängerzahlen und fiskalische Kosten spiegeln Ausmaß von Bedürftigkeit. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V (NDV), 86. Jg., Heft 7/2006, S. 356-357.

Becker, Irene, Richard Hauser (2005) unter Mitarbeit von Klaus Kortmann, Tatjana Mika und Wolfgang Strengmann-Kuhn: Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 64. Berlin.

Becker, Irene, Richard Hauser (2006): Verteilungseffekte der Hartz IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 69. Berlin.

Bundesagentur für Arbeit (2005): Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Grundsicherung für Arbeitsuchende – Entwicklung bis Juli 2005. Nürnberg im Dezember 2005.

Bundesagentur für Arbeit (2006): Statistik der Bundesagentur für Arbeit, www.iab.de, Tabelle gs_asu_sgbii_revd.xls. Nürnberg.

Hauser, Richard, Irene Becker (2005) unter Mitarbeit von Peter Krause, Markus Grabka, Birgit Mattil und Klaus Kortmann): Verteilung der Einkommen 1999 – 2003. Studie zum Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. Bonn.

Krause, Peter, Daniel Ritz (2006): EU-Indikatoren zur sozialen Inklusion in Deutschland. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 75, Heft 1, Armut und Reichtum, Berlin, S. 152-173.

Rendtel, Ulrich, Gert Wagner, Joachim Frick (1995): Eine Strategie zur Kontrolle von Längsschnittgewichtungen in Panelerhebungen – Das Beispiel des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) – In: Allgemeines Statistisches Archiv, Jg. 79, Heft 3, S. 252-277.

Schupp, Jürgen, Tobias Gramlich, Bettina Isengard, Rainer Pischner, Gert G. Wagner, Bernhard von Rosenbladt (2003): Repräsentative Analyse der Lebenslagen einkommensstarker Haushalte. Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Fachlicher Endbericht des Forschungsauftrags für das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Berlin.

Schwarze, Johannes (1995): Simulating German Income and Social Security Tax Payments Using the GSOEP. Cross-National Studies on Aging. Syracuse University Program Project Paper No. 19, Syracuse University, New York.

Wagner, Gert (1991): Die Erhebung von Einkommensdaten im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP). In: Rendtel, Ulrich, Gert Wagner (Hrsg.), Lebenslagen im Wandel: Zur Einkommensdynamik in Deutschland seit 1984, Frankfurt a. M.

Wagner, Gert G., Peter Krause (2001): Einkommensverteilung und Einkommensmobilität. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Reihe „Lebenslagen in Deutschland“, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (jetzt: Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Bonn.

Winkel, Rolf (2004): Das Märchen der verbesserten Arbeitsanreize: Für ALG-II-Bezieher bleibt vom (Neben-)Verdienst kaum etwas übrig. Ein Vergleich der Einkommens-Freibeträge bei ALG II, Arbeitslosen- und Sozialhilfe. In: Soziale Sicherheit 7/2004, S. 218-224.

Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main
Prof. Dr. Richard Hauser / Dr. Irene Becker
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
Ehemalige Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Verteilungs- und Sozialpolitik
Projekt „Soziale Gerechtigkeit“
Mertonstr. 17, 60325 Frankfurt
Tel.: 069/798-22462
Fax: 069/798-28287
http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/Professoren/hauser/
r.hauser@em.uni-frankfurt.de / I-H.Becker@t-online.de

Gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böcler-Straße 39
40476 Düsseldorf