



DV 41/12 AF III
27. November 2012

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung (Stand 21. November 2012)¹

Das BMAS hatte den Berichtsentwurf u.a. an die Mitglieder seines Beraterkreises für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung für eine kurzfristige Stellungnahme versandt. Der Deutsche Verein gehört diesem Gremium an und will mit seinem Beitrag auch Anregungen für die Konzeption des 5. Berichts geben, der in der kommenden Legislaturperiode ansteht.

Angeregt wird, den im Bericht erstmals gewählten methodischen Ansatz einer am Lebenslauf orientierten Berichterstattung zukünftig ergänzend für die Darstellung der Armutsverläufe von ausgewählten Risikogruppen heranzuziehen. Es werden Hinweise für eine weitere Ausgestaltung der Berichterstattung gegeben; u.a. sollten Annäherungen zum Umfang der sog. „verdeckten Armut“ vorgenommen werden. Schließlich werden Vorschläge für eine Verbesserung der Datengrundlagen zu Überschuldung und Wohnungslosigkeit formuliert.

Am 27. Januar 2000 beauftragte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung mit einer regelmäßigen Berichterstattung über Armut und Reichtum in Deutschland. Die Berichterstattung soll u.a. über Umfang und Verteilung sowie Ursachen von Armut und Reichtum aufklären und von einem Beratungsprozess durch Fachinstitutionen begleitet werden.² Der Deutsche Verein ist von Anfang an im sog. „Beraterkreis“ beim BMAS vertreten gewesen. Leider wurde versäumt, den Beraterkreis in einer Weise an der Konzeption und

¹ Verantwortlicher Referent im Deutschen Verein: Andreas Krampe.

² BT-Drucks. 14/999.

Erstellung des Entwurfs zum 4. Bericht zu beteiligen, die einen Beratungsprozess tatsächlich ermöglicht hätte.

Den Mitgliedern des Beraterkreises ist der Berichtsentwurf zum 4. Armuts- und Reichtumsbericht am 21. November 2012 übersandt worden. Frist für die Abgabe einer Stellungnahme ist der 27. November 2012. Aufgrund der kurzen Frist war eine abschließende Beratung und Abstimmung mit den einzelnen Mitgliedsverbänden nicht durchzuführen, sodass eine Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erfolgt. Wir sind uns bewusst, dass diese Stellungnahme keinen Einfluss auf den aktuellen Bericht mehr haben kann, da er bereits in ca. drei Wochen dem Bundeskabinett zur Verabschiedung vorgelegt werden soll. Sie ist deshalb explizit auch ein Beitrag zur Diskussion über die Konzeption des 5. Berichts, der in der kommenden Legislaturperiode ansteht.

Der Berichtsentwurf wird vorrangig unter methodischen Gesichtspunkten kommentiert. Gefragt wird, inwieweit die erstmals gewählte Schwerpunktsetzung der Berichterstattung, soziale Lagen in einer Lebensverlaufsperspektive darzustellen, geeignet ist, über Armutsrisiken und Chancen zu ihrer Überwindung zu informieren. Darüber hinaus werden Hinweise für eine weitere Ausgestaltung von einzelnen Indikatoren gegeben. Dessen ungeachtet ist festzustellen, dass der Entwurf eine Fülle wichtiger und zuverlässiger Daten enthält.

Berichtsteil B: Analysefokus soziale Mobilität

Konzeptionelle Grundlage des vorliegenden Entwurfs ist der sog. „Lebenslagenansatz“. Demnach werden Armut und Reichtum nicht allein nach den verfügbaren finanziellen Ressourcen bestimmt, sondern auch nach dem Maß der sozialen Teilhabe an kollektiven und individuellen Lebenslagen, die als bedeutsam für die Verwirklichung von individuellen Lebenszielen angesehen werden. Die soziale Teilhabe wird als Teilhabeeergebnis operationalisiert (beispielsweise Bildungsniveau, Gesundheitszustand, Erwerbsbeteiligung, Wohnsituation).

Erstmals wird im 4. Armuts- und Reichtumsbericht ein analytischer Fokus auf eine lebenslauforientierte Betrachtung von Lebenslagen („soziale Mobilität“) gerichtet. Damit sollen die Erfolgs- und Risikofaktoren identifiziert werden, die im Lebensverlauf eines

Menschen die Entstehung bzw. Überwindung von Armut begünstigen. Die Analyse wird von dem normativen Leitbild einer durchlässigen Gesellschaft geleitet, in der es möglichst vielen gelingt, eine armutsvermeidende Position zu erreichen.

Mit der Einführung einer Lebensverlaufsperspektive greift der Berichtsentwurf wichtige Erkenntnisse der Armutsforschung und der Sozialpolitikforschung auf. Armut und soziale Teilhabe bilden demnach keine statischen Größen; sie sind vielmehr veränderbar. Sozialpolitisches Handeln kann durch rechtliche Regelungen dazu beitragen, dass Risiken im Lebensverlauf abgefedert werden (beispielsweise durch Regelungen zum Schutz bei Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter). Aus der daraus resultierenden Erwartungssicherheit erwachsen den Begünstigten individuelle Handlungsressourcen, ihre eigene Situation zu gestalten. Dies gilt zumindest dann, wenn sozialpolitische Regelwerke nicht nur auf die Bilanzierung des bisherigen Lebens, sondern auch auf die prospektive Strukturierung von Lebenschancen im weiteren Lebensverlauf gerichtet sind.³

Gleichwohl wird der Berichtsentwurf dem selbst gesetzten Anspruch, die Dynamik von Armutsrisiken im Lebensverlauf abzubilden, nicht gerecht. Für die Beantwortung der Frage nach der Stabilität bzw. Wandelbarkeit von Armut im Lebensverlauf sind Längsschnittdaten erforderlich, die die entsprechenden Merkmalskomplexe bei einer identischen Gruppe von Personen zu mehreren Zeitpunkten messen. Solche Längsschnittdaten gehen in den Analyseteil des Berichtsentwurfs zur sozialen Mobilität jedoch nicht systematisch ein. Anstatt individuelle Entwicklungsverläufe von Armutsrisiken datengestützt nachzuzeichnen, werden vorrangig Querschnittsdaten zu ausgewählten Merkmalen für unterschiedliche Altersgruppen zusammengestellt. Die im Berichtsentwurf angestrebte dynamische Armutsbetrachtung erschöpft sich darin, die Analyse nach vier aufeinanderfolgenden Lebensphasen zu gliedern und dabei regelmäßig die Lebenslagen in die Betrachtung einzubeziehen, die für die jeweilige Altersgruppe als bedeutsame Einflussfaktoren von Armut angesehen werden. Nur vereinzelt werden Ergebnisse von Längsschnittstudien für die Analysen herangezogen.

Richtig ist, dass sich Armutsrisiken mit dem Lebensalter verändern. Dies geschieht in enger Verknüpfung mit den in der jeweiligen Lebensphase bestimmenden Lebenslagen

³ Allmendinger, J.: Einleitung, in: Allmendinger, J./Ludwig-Mayerhofer, W. (Hrsg.): Soziologie des Sozialstaats, Weinheim/München 2000.

bzw. Handlungskontexten. So thematisiert der Berichtsentwurf die Schwierigkeiten von jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund beim Einstieg in die Berufsausbildung oder die negativen Folgen langer Erwerbsunterbrechungen bei Frauen nach der Familiengründung.⁴ Von ausgesprochenen Problemlagen müssen wir immer dann sprechen, wenn Armut und soziale Ausgrenzung nicht bloß ein vorübergehendes Phänomen an kritischen Übergängen darstellen, sondern wenn sie die Chancen der Betroffenen auf soziale Teilhabe in ihrer weiteren Biografie dauerhaft einschränken. Längsschnittuntersuchungen können ein geeignetes Instrument darstellen, um solche Verfestigungen im Lebensverlauf aufzudecken.

Empfohlen wird deshalb, eine lebensphasenorientierte Analyse von Armutsrisiken auch zukünftig in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung einzubinden. Um aussagekräftige Informationen zu gewinnen, sollte dies jedoch in ergänzenden Vertiefungskapiteln zu ausgewählten Risikogruppen erfolgen. So stellt der Berichtsentwurf Langzeitarbeitslosigkeit als eine der gravierendsten Ursachen für Armut in Deutschland heraus.⁵ Folgerichtig wäre es deshalb, Daten über Ein- und Ausstiegsprozesse sowie den Verbleib im SGB II-Leistungsbezug, über die im Berichtsentwurf lediglich in einem Unterabschnitt berichtet wird,⁶ in einer vertiefenden Analyse über SGB II-Verläufe darzustellen. Datengrundlage hierfür können Daten aus den Geschäftsprozessen der Bundesagentur für Arbeit bilden.

Berichtsteil C – Kernindikatoren

Verteilung und Entwicklung der Nettoeinkommen

In marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften wird der Zugang zu Lebenschancen primär über die Verfügbarkeit von Einkommen und Vermögen reguliert. Armut an finanziellen Ressourcen bildet deshalb eine zentrale Risikolage auch in Hinblick auf eine mögliche Unterversorgung in anderen Lebenslagen. Da Vermögen in unteren Einkommensklassen in der Regel nur eine geringe oder kaum eine Rolle spielt, kann Einkommensarmut als zentraler Indikator für eine Armutsgefährdung interpretiert werden.

⁴ Berichtsentwurf, S. 179 f./S. 187 f.

⁵ Berichtsentwurf, S. 371.

⁶ Unterabschnitt „Längerfristige Angewiesenheit auf SGB II-Leistungen“ im Berichtsentwurf, S. 357 f.

In dem Berichtsentwurf wird die Verteilung der Einkommen in der Bevölkerung anhand einer Differenzierung nach Haushaltsgruppen und Einkommensdezilen dargestellt.⁷ Anhand des Indikators der relativen Einkommensarmut wird der Umfang der von Armut bedrohten Bevölkerung im Zeitverlauf bestimmt. Allerdings bieten diese Darstellungen keine Anhaltspunkte für eine Einschätzung der materiellen Konsequenzen niedriger Einkommen im Sinne mangelnder materieller Teilhabe.

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, die Berichterstattung zur Verteilung materieller Ressourcen weiter zu differenzieren. So sollte die Analyse der Nettoeinkommen privater Haushalte, die der Berichtsentwurf auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vornimmt, um eine Darstellung ihrer Ausgaben ergänzt werden.⁸ Daten hierzu stellt ebenfalls die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zur Verfügung. Differenziert man die Daten über Einnahmen und Ausgaben nach Haushaltstypen bzw. nach Haushaltseinkommen, erhält man interpretierbare Informationen darüber, in welchem Maße bei bestimmten Haushaltsgruppen (z.B. Haushalte mit Kindern) Aufwendungen für den Lebensunterhalt verfügbare Einkommen überschreiten bzw. – bei positivem Saldo – Sparpotenziale vorhanden sind. Damit können materielle Teilhabechancen für unterschiedliche Haushaltsgruppen zumindest näherungsweise identifiziert werden.

Mindestsicherung und vorgelagerte Leistungen

Der Bezug von Mindestsicherungsleistungen nach SGB II und SGB XII stellt neben der relativen Einkommensarmut einen zweiten wichtigen Indikator zur Einschätzung der Armutsgefährdung in der Bevölkerung dar. Von Armut bedroht ist demnach, wer seinen Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft bestreiten kann und auf staatliche Mindestleistungen angewiesen ist. Diese Definition von Armut folgt den Festsetzungen zum soziokulturellen Existenzminimum sowie den gesetzlich formulierten Anspruchsvoraussetzungen (Einsatz von Einkommen und Vermögen). Leider wird die Aussagekraft dieses Indikators durch die Eingrenzung auf das „Hellfeld“ der Leistungsberechtigten eingeschränkt. Denn erfasst werden nur diejenigen Personen, die ihren Anspruch auf Mindestsicherungsleistungen tatsächlich realisieren. Leistungsberechtigte Personen hingegen, die diese Leistungen aus unterschiedlichen Gründen, wie Unwissenheit oder Furcht vor

⁷ Berichtsentwurf, S. 325 ff.

⁸ Tabelle C I.1.1 „Struktur des Einkommens privater Haushalte 2008“ im Berichtsentwurf, S. 326.

Stigmatisierung, nicht in Anspruch nehmen (sog. „verdeckte Armut“), bleiben außerhalb der Darstellung.

Eine valide Messung der Armutsgefährdung erfordert aber, dass die Anspruchsberechtigten insgesamt in die Betrachtung einbezogen werden. Es wird daher angeregt, die Analyse des Bezugs von Mindestleistungen durch Darstellungen zur verdeckten Armut zu ergänzen. Für eine qualifizierte Berichterstattung scheint dies unumgänglich, um eine systematische Untererfassung der Bevölkerung an der sozialstaatlich definierten Armutsschwelle zu vermeiden. So beziffert das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung die Quote der Nichtinanspruchnahme bei Mindestsicherungsleistungen nach SGB II und SGB XII auf 39 % aller Leistungsberechtigten.⁹ Weiterhin ist die Darstellung von verdeckter Armut auch aus der Perspektive der Zielstellung des Berichtsentwurfs geboten, realitätsnah über Teilhabechancen und -ergebnisse zu berichten.¹⁰ Informationen über das Ausmaß und die Struktur der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen geben Auskunft über die tatsächliche Verwirklichung von Teilhabechancen im Bereich des sozialen Schutzes. Häuft sich die Nichtinanspruchnahme in der Bevölkerung oder bei bestimmten Teilgruppen (z.B. ältere Menschen oder Niedriglohnbeziehende), dann wäre dies als Lücke in der Verwirklichung von Teilhabechancen zu interpretieren.¹¹

Als methodischer Zugang für die Darstellung der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen wird die Anwendung etablierter Verfahren der Mikrosimulation empfohlen. Dabei wird die Erfüllung der vorgegebenen Anspruchsvoraussetzungen auf Ebene der einzelnen Haushalte für die gesamte Bevölkerung simuliert. Da die Ergebnisse der Mikrosimulation in Abhängigkeit von der genutzten Datenquelle (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe bzw. Sozio-oekonomisches Panel) sowie nach der Methode der Berechnung variieren,¹² sollten die Datenquelle und die Berechnungsmethode in der Berichterstattung ausgewiesen und ggf. vergleichend dargestellt werden.

⁹ Bruckmeier, K./Wiemers, J.: A new targeting – a new take-up? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms. SOEPpapers on multidisciplinary panel data research at DIW, 294, Berlin 2010.

¹⁰ Berichtsentwurf, S. 23 f.

¹¹ Volkert, J. et al.: Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung. Schlussbericht an das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Berlin 2003.

¹² Becker, I./Hauser, R.: Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. WSI-Diskussionspapier, Nr. 180, Düsseldorf 2012.

Überschuldung

Die Datenlage zur Überschuldung in Deutschland ist insgesamt unbefriedigend. Bis zum Jahr 2004 wurde die Anzahl der überschuldeten Haushalte in Deutschland mit Unterstützung des BMFSFJ mit einem Indikatorenmodell wissenschaftlich ermittelt und regelmäßig publiziert.¹³ Heute stehen zwar unterschiedliche Datenquellen zur Verfügung – dies sind Daten der Kreditwirtschaft (Schufa und Creditreform), des Sozio-oekonomischen Panels und der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamts auf Grundlage von Meldungen der Schuldnerberatungsstellen –, doch von keiner der verfügbaren Datenquellen wird das Überschuldungsproblem gänzlich erfasst. Deswegen fallen die Ergebnisse zum Umfang der Überschuldeten unterschiedlich aus.

Der Berichtsentwurf stützt sich in seinen Analysen auf Daten der Creditreform und der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes. Positiv ist hervorzuheben, dass sich der vorliegende Berichtsentwurf, anders als der 3. Armuts- und Reichtumsbericht, nicht auf die Darstellung der Überschuldungssituation von Haushalten mit Kreditverbindlichkeiten beschränkt, sondern alle Verschuldungsformen (Mietschulden, Schulden bei der öffentlichen Hand, bei Energiekonzernen oder bei Versandhäusern) einbezieht.

Allerdings werden in der Darstellung des Umfangs und der zeitlichen Entwicklung der Überschuldung in der Bevölkerung lediglich Überschuldete mit einer hohen Überschuldungsintensität berücksichtigt. Dies sind Personen, die als Folge ihrer Überschuldung bereits mehrere Negativmerkmale aufweisen, mit einem geschäftsmäßigen Einzug von Forderungen (Inkasso) konfrontiert sind oder durch mehrere Gläubiger bereits mehrfach gemahnt wurden. Für das Jahr 2011 können mit diesem Merkmal lediglich 58 % aller Überschuldeten aus dem Datensatz der Creditreform erfasst werden.¹⁴

Empfohlen wird, die Berichterstattung um eine Darstellung der Gesamtheit der Überschuldeten zu ergänzen. Damit wird eine Unterschätzung des Ausmaßes der Überschuldung vermieden. Darüber hinaus können aus einem Zeitreihenvergleich zwischen der Entwicklung der Gesamtheit der überschuldeten Personen und der Personen mit hoher

¹³ Korczak, D.: Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Schriftenreihe Band 198, Stuttgart/Berlin/Köln 2001; Korczak, D.: Überschuldungssituation in Deutschland im Jahr 2002. Aktualisierung der Daten zur Überschuldung, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Materialien zur Familienpolitik, Nr. 19, Berlin 2004.

¹⁴ Verband der Vereine Creditreform e.V. (Hrsg.): SchuldenAtlas Deutschland 2011, Neuss 2011.

Überschuldungsintensität Hinweise darauf gewonnen werden, in welchem Maße sich strukturelle Überschuldungen in der Gruppe der Überschuldeten verhärten oder auflösen. Da Personen mit intensiver Überschuldung nachhaltige Zahlungsstörungen aufweisen, könnten aus den Gruppenvergleichen Schlussfolgerungen für Veränderungen in der dauerhaften Armutgefährdung unter den Überschuldeten gezogen werden.

Darüber hinausgehend sollte die seit dem Jahr 2004 unterbrochene Überschuldungsforschung wieder aufgenommen werden. Nur auf Grundlage kontinuierlicher wissenschaftlicher Studien können geeignete Instrumente für eine effektive Bekämpfung der Überschuldungsproblematik entwickelt werden.

Die soziale Situation der Überschuldeten wird im Berichtsentwurf auf Grundlage der Überschuldetenstatistik des Statistischen Bundesamtes dargestellt. Die Statistik beruht auf anonymisierten Klientendaten, die die Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen seit dem Jahr 2006 an das Statistische Bundesamt übermitteln. Die Daten sind allerdings bislang nicht für das Bundesgebiet repräsentativ, da die Schuldnerberatungsstellen in den Bundesländern unterschiedlich an der Datenerhebung und -übermittlung teilnehmen. Um die Aussagekraft der Daten zu verbessern, wird empfohlen, die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen für die Datenerhebung zu verbessern. Dies kann insbesondere durch eine inhaltliche Abstimmung von Erhebungsmerkmalen zwischen den Landesstatistiken und der Überschuldungsstatistik des Bundes erreicht werden.

Weiterhin sollte die Darstellung der sozialen Situation der Überschuldeten in der Berichtserstattung erweitert werden. Diese erfolgt im vorliegenden Berichtsentwurf anhand der Merkmale Alter, Geschlecht und Familientyp. Diese Erläuterungen sollten um eine Darstellung der materiellen Situation der Betroffenen (Einkommen, Erwerbsstatus), differenziert nach Familientypen, ergänzt werden. Damit kann die Entwicklung des Armutrisikos für ausgewählte Risikogruppen unter den Überschuldeten (Alleinerziehende, Paare mit Kindern, Erwerbstätige mit ergänzenden SGB II-Leistungen) bestimmt werden.¹⁵

¹⁵ Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Lebenslagen von Familien und Kindern. Überschuldung privater Haushalte. Materialiensammlung zum 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2008.

Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit

Der Berichtsentwurf misst die Teilhabechancen bzw. Teilhabeergebnisse der Lebenslage Erwerbstätigkeit mit den dichotomen Indikatoren der Erwerbstätigenquote und der Arbeitslosen- bzw. Langzeitarbeitslosenquote. Mit der Beschränkung auf diese Indikatoren werden jedoch wesentliche Teilhabeaspekte der Erwerbsbeteiligung, die materielle Sicherung der Existenz, die Gestaltbarkeit der Lebensführung sowie Aufstiegschancen im Beschäftigungssystem ausgeblendet.¹⁶ Um der Zielstellung des Berichtsentwurfs gerecht zu werden, realitätsnah über Teilhabechancen und -ergebnisse zu berichten, wird deshalb eine Ausweitung der Indikatoren zur Lebenslage Erwerbstätigkeit empfohlen.

Zum einen sollte die Darstellung der Erwerbstätigenquote im Zeitverlauf um Entwicklungsdaten zu Normalarbeitsverhältnissen und unterschiedlichen Formen atypischer Beschäftigung erweitert werden. Daten hierzu stellt der Mikrozensus bereit. Erst mit einer solch differenzierten Darstellung kann die Berichterstattung Trends der Erwerbstätigkeit im Hinblick auf Armutsrisiken abbilden. In dem Abschnitt „Niedriglohnbeschäftigung“ skizziert der Berichtsentwurf den Wandel der Erwerbstätigkeit als eine Ausweitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse mit überwiegend geringen Verdienstmöglichkeiten. Von Armut bedroht sind insbesondere Alleinlebende in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, die materielle Teilhaberisiken nicht durch weitere Haushaltseinkommen kompensieren können.¹⁷ Für Frauen, die den größten Teil der atypisch Beschäftigten stellen, bergen atypische Beschäftigungsformen darüber hinaus erhebliche Risiken einer unzureichenden Alterssicherung.¹⁸

Zum anderen sollten bei der Darstellung der Erwerbstätigkeit auch die Erwerbstätigen ausgewiesen werden, die neben ihrer Erwerbstätigkeit Leistungen zur Grundsicherung nach dem SGB II beziehen. Ihre Zahl ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Im Jahr 2011 gingen 29 % aller erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden einer Erwerbstätig-

¹⁶ Fromm, S./Bartelheimer, S.: Erwerbsteilhabe, in: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Teilhabe im Umbruch. Zweiter Bericht, Wiesbaden 2012.

¹⁷ Berichtsentwurf, S. 340 f.

¹⁸ Thiede, R.: Erwerbstätigkeit von Frauen – Chancen und Risiken für die soziale Sicherung, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.): Frauen schaffen Zukunft! Wege für die Chancengleichheit von Frauen und Männern im Erwerbs- und Familienleben. Dokumentation des Fachkongresses am 7. September 2012 in Hannover, <http://www.deutscher-verein.de/pdf/Dokumentation-Foerderung-der-Frauenerwerbstaetigkeit>.

keit nach.¹⁹ Stellt man die Daten erwerbstätiger Leistungsbeziehender differenziert nach Art der Erwerbstätigkeit (sozialversicherungspflichtig/geringfügig Beschäftigte, Vollzeit/Teilzeit) sowie ggf. nach der Dauer des Leistungsbezugs im Zeitverlauf dar, erhält man Auskunft darüber, in welcher Richtung sich das Ausmaß nicht existenzsichernder Erwerbsformen in Deutschland verändert. Datengrundlage hierfür können Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit bilden.

Nehmen nicht existenzsichernde Erwerbsformen im Zeitverlauf zu, müssen wir dies als ein Anzeichen für die Herausbildung eines sekundären Arbeitsmarktes und eines segmentierten Beschäftigungssystems mit nicht existenzsichernden Einkommen im unteren Bereich bewerten. In dieser Konstellation nimmt das Hilfesystem des SGB II Konturen einer Erwerbsfürsorge an, die prekäre Erwerbsformen stützt. Ein Rückgang nicht existenzsichernder Erwerbsformen könnte dagegen als ein Anzeichen für eine zunehmende Durchlässigkeit von Arbeitsmarkt und Beschäftigungssystem mit auskömmlichen Einkommen auch im unteren Segment interpretiert werden. Die Chancen für eine gelingende aktive Arbeitsmarktpolitik würden bei einer solchen günstigen Konstellation steigen.

Wohnungslosigkeit

Für die Darstellung der Entwicklung der Wohnungslosigkeit im Bundesgebiet nutzt der Berichtsentwurf Schätzdaten der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. Diese Datengrundlage ist für Zwecke einer präzisen Berichterstattung unzureichend. Die Schätzdaten stellen Fortschreibungen einer Studie aus dem Jahr 1992 dar, in deren Rahmen auf Grundlage einer empirischen Untersuchung in ausgewählten Kommunen Nordrhein-Westfalens sowie in Schleswig-Holstein zum ersten Mal Zahlen zur Wohnungslosigkeit für das gesamte Gebiet von Westdeutschland (altes Bundesgebiet) hochgerechnet wurden.²⁰ Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe nimmt seitdem die Daten der Studie als Grundlage für ihre jährlichen Schätzungen zur Zahl der Wohnungslosen in Deutschland. Die Basisdaten des Jahres 1992 werden anhand eines Schätzmodells jährlich fortgeschrieben. Kern des Schätzmodells ist die Beobachtung der Veränderungen des Wohnungs- und Arbeitsmarktes, der Zuwanderung, der Sozialhilfebedürftigkeit sowie regionaler und lokaler Wohnungslosenstatistiken. Ergebnis ist jeweils eine jährliche globale Änderungsrate, auf deren Basis die Vorjahreszahl fortgeschrieben

¹⁹ Berichtsentwurf, S. 358.

wird. Bis heute beruht also der Berichtsteil der Armut- und Reichtumsberichterstattung zur Wohnungslosigkeit auf abgeleiteten Ergebnissen einer empirischen Untersuchung aus dem Jahr 1992.

Empfohlen wird, die Berichterstattung zur Wohnungslosigkeit zukünftig auf die verlässliche Grundlage einer bundesweit einheitlichen amtlichen Datenerhebung zu stellen. Eine solche Statistik ist erforderlich, um valide und vergleichbare Informationen über Ausmaß und Entwicklung von Wohnungslosigkeit in Deutschland zu erhalten. Eine Machbarkeitsstudie des Statistischen Bundesamtes sowie eine anschließende Testerhebung nach § 7 Abs. 1 BStatG in Nordrhein-Westfalen haben gezeigt, dass eine valide statistische Erfassung von ordnungsrechtlich und sozialhilferechtlich untergebrachten Wohnungslosen möglich ist.²¹ In den Studien wurde jedoch deutlich, dass Festlegungen auf gesetzlicher Grundlage erforderlich sind, die gewährleisten, dass die zu erhebenden Personen, Haushalte und Merkmale einheitlich definiert sind. Kurzzeitig oder mehrfach untergebrachte Personen müssen in gültiger Weise erfasst werden.²² Angeregt wird deshalb, den Aufbau einer bundesweiten Statistik über Wohnungslose auf Grundlage der Ergebnisse der durchgeführten Machbarkeitsstudie und Testerhebung in enger Kooperation von Bund und Ländern durchzuführen und durch gesetzliche Regelungen abzusichern.

²⁰ Ruhstrat, E./Busch-Geertsema, V.: Wohnungsnotfälle. Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Haushalte, Bonn 1994.

²¹ Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Machbarkeitsstudie zur statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit, Wiesbaden 1998.

²² Götz, K./Goritz, B.: Testerhebung 2000: Statistische Erfassung von Wohnungslosigkeit. Erfahrungsbericht. Statistische Analysen und Studien NRW 2/2002, S. 3–21.