

*Wie misst man Armut?*

## **ZUR WAHL DER ARMUTSGRENZE: POLITISCHE VERSUS WISSENSCHAFTLICHE ARMUTSGRENZEN**

Martina Kargl

*Armutsgrenzen markieren (zumeist) monetäre Einkommensniveaus, die die Bevölkerung in zwei Gruppen – Arme und Nicht-Arme – teilen. Als arm bzw. gelten Personen bzw. Haushalte dann, wenn sie diese Grenze unterschreiten.*

Grundsätzlich lassen sich zwei Typen von Armutsgrenzen unterscheiden: wissenschaftliche und politische. Weder die politischen noch die wissenschaftlichen Armutsgrenzen orientieren sich am individuellen Bedarf. D.h., dass sich bei einer subjektiven Bewertung ihrer Lebenslage Personen finden werden, die als armutsgefährdet bzw. akut arm eingestuft werden, diese Einschätzung selbst aber nicht teilen – ebenso, wie ein Teil der Personen, die die jeweiligen Grenzen überschreiten, sich subjektiv als arm wahrnehmen wird.

### **1. Politische Armutsgrenzen**

Politische Armutsgrenzen leiten sich aus dem Niveau bestimmter sozialer Transferleistungen ab und sind damit ausschließlich monetäre Armutsgrenzen (vgl. Piachaud 1992:83). Als *die* politische Armutsgrenze gilt in Österreich der Ausgleichszulagenrichtsatz in der Pensionsversicherung (vgl. Tálos/Wörister 1994:63). Daneben sind im österreichischen Rechtssystem noch diverse andere Mindeststandardregelungen zu finden, die den Charakter von politischen Armutsgrenzen haben, ohne immer explizit als solche benannt zu werden. Derartige Mindeststandardregelungen finden sich beispielsweise im Unterhalts- und Exekutionsrecht und bei diversen Beihilfen (vgl. Badelt/Österle 1998:219).

Vor allem in empirischen Armutsstudien in Deutschland, wo es ebenso wie in Österreich keine vom Gesetzgeber explizit als solche festgelegte Armutsgrenze gibt, wurde in der Vergangenheit die Sozialhilfeschwelle als solche herangezogen (vgl. dazu z.B. Hauser/Neumann 1992:247; Leisering et al. 1992:272). In Konsequenz das Ausmaß der von Armut betroffenen Bevölkerung mit der Zahl der SozialhilfebezieherInnen gleichzusetzen, wäre aber aus mehreren Gründen verfehlt: Abgesehen von dem Umstand, dass die diesbezügliche Datenlage in Österreich grobe Mängel aufweist, wäre dies vor allem deshalb unangebracht, weil sich das Sozialhilfesystem durch ein hohes Maß an Nicht-Inanspruchnahme „auszeichnet“ – weshalb in den deutschen Studien die Zahl der SozialhilfebezieherInnen richtigerweise mit dem Ausmaß der „bekämpften“ Armut gleichgesetzt wurde. Im Übrigen stößt die politische Armutsgrenze

„Sozialhilfebedürftigkeit“ in Österreich auch insofern an methodische Grenzen, als es in Österreich anders als in Deutschland kein bundeseinheitliches Sozialhilfegesetz, sondern neun verschiedene Sozialhilfegesetze und damit neun verschiedene Richtsatzsysteme und Vollzugsbestimmungen gibt. Hinzu kommt, dass aufgrund der großen Ermessensspielräume im Vollzug die Zugangsbedingungen zur Sozialhilfe auch innerhalb eines Bundeslandes sehr unterschiedlich geartet sind, womit Sozialhilfebedürftigkeit auch einen ungeeigneten Indikator für regionale Armutsstudien abgibt. Im Übrigen mag als Indiz dafür, dass das Kriterium „Sozialhilfebedürftigkeit“ weniger zum Ausdruck bringt, was Menschen brauchen, als vielmehr, was ihnen die Gesellschaft zuzugestehen bereit ist, eine Untersuchung über die abgewiesenen Sozialhilfe-AntragstellerInnen am Linzer Sozialamt für Ende der 90er-Jahre herangezogen werden. Diese hat ergeben, dass die Ablehnung in 48% der Fälle damit begründet wurde, dass das Einkommen der Antragstellenden über dem Richtsatz lag (vgl. Höpfl 2000:119).

## 2. Wissenschaftliche Armutsgrenzen: Armutsgefährdung versus akute Armut

Der Umstand, dass an Lebenslagenkonzepten bzw. Konzepten sozialer Ausgrenzung orientierte Armutsdefinitionen beträchtliche Probleme in Hinblick auf ihre empirische Umsetzbarkeit aufwerfen, hat zur Folge, dass sich auch wissenschaftliche Armutsgrenzen primär am Einkommen orientieren. Allerdings ist es mit dem ECHP möglich geworden, im Rahmen von Haushaltsbefragungen neben monetären auch nicht-monetäre Indikatoren zu erheben. Die auf das ECHP gestützte empirische Armutsforschung operiert folglich mit zwei Armutsschwellen:

- Von **Armutsgefährdung**<sup>1</sup> ist entsprechend den Empfehlungen von EUROSTAT dann die Rede, wenn das gewichtete Pro-Kopf-Haushaltseinkommen den Schwellenwert von 60% des Medians<sup>2</sup> des Pro-Kopf-Einkommens unterschreitet. Je nach zugrunde gelegter Äquivalenzskala ergeben sich für verschiedene Haushaltstypen jeweils andere Einkommenshöhen (vgl. *Tabelle 1*).

---

<sup>1</sup> Der Terminus Armutsgefährdung wird in der Literatur nicht einheitlich verwendet, vgl. z.B. die Definition von Hauser und Voges: „Von Armutsgefährdung einer Person kann man sprechen, wenn eine große Wahrscheinlichkeit besteht, daß sie beim Auftreten von ‚kritischen‘ Lebensereignissen wie z.B. Krankheit, Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit, Erreichen des Rentenalters, Scheidung unter die Armutsgrenze absinkt. Welche Auswirkungen Armut für die davon Betroffenen haben kann, hängt nicht zuletzt davon ab, wie lange sie ausschließlich unabhängig von sozialstaatlicher Unterstützung ihren Lebensunterhalt bestreiten können. Armutsgefährdung bezieht sich also nicht nur auf das Risiko, in Armut zu gelangen, sondern auch darauf, mittel- oder langfristig in Armut zu verbleiben.“ (Hauser/Voges 1998:90f.).

<sup>2</sup> Dass bei der Wahl des angemessenen Mittelwerts die Entscheidung der internationalen ExpertInnengruppe der EU-Kommission auf den Median und nicht auf das arithmetische Mittel gefallen ist, ist nicht unumstritten. BefürworterInnen sehen im Median den geeigneten Mittelwert, weil er „Extremwerte“ unberücksichtigt lässt (Tentschert 2001:7). Dem hält beispielsweise Claus Schäfer entgegen, dass für den Median ausschließlich pragmatische Gründe sprechen: Er lässt sich aufgrund von Mängeln bei der statistischen Erfassung hoher Arbeitseinkommen leichter ermitteln als das arithmetische Mittel. Für Schäfer ist aber „das *arithmetische* Mittel der für die Armutsmessung *angemessene* Mittelwert, weil in ihm – im Gegensatz zum Median – die Schiefe der Einkommensverteilung und das Spannungsverhältnis zwischen unteren und oberen Einkommen zum Ausdruck kommt“ (Schäfer 1996:68, Hervorhebung im Original; vgl. auch Loccumer Initiative kritischer WissenschaftlerInnen und Wissenschaftler 2002:50).

- **Akute Armut** hingegen liegt vor, wenn neben dem Umstand der „Armutgefährdung“ auch spürbare Einschränkungen bei der Abdeckung grundlegender Lebensbedürfnisse bestehen. Diese werden angenommen, wenn zumindest eine der folgenden fünf Einschränkungen vorliegt: Substandardwohnung – Rückstände bei periodischen Zahlungen (Mieten, Kredite etc.) – Probleme beim Beheizen der Wohnung – Unmöglichkeit, abgenutzte Kleidung durch neue zu ersetzen – finanziell bedingte Unmöglichkeit, zumindest einmal im Monat nach Hause zum Essen einzuladen (vgl. z.B. Förster 2001:198; Till/Steiner 2000:100; Till/Tentschert 2000:25ff.).

**Tabelle 1: Armutgefährdungsschwellen für unterschiedliche Haushaltstypen**

Nettojahreswerte, Armutsschwelle = 60% des Medianeinkommens, Daten für 1997

	<b>OECD-Skala (1 - 0,7 - 0,5)</b>		<b>modifizierte OECD-Skala (1-0,5 -0,3)</b>	
	<b>Jahreswerte</b>	<b>Monatswerte (Jahreszwölftel)</b>	<b>Jahreswerte</b>	<b>Monatswerte (Jahreszwölftel)</b>
<b>Einpersonenhaushalt</b>	öS 99.000 (EUR 7194,61)	öS 8.250 (EUR 599,55)	öS 120.000 (EUR 8.720,74)	öS 10.000 (EUR 726,73)
<b>1 Erwachsene/r und 1 Kind</b>	öS 148.500 (EUR 10.791,92)	öS 12.375 (EUR 899,33)	öS 156.000 (EUR 11.336,96)	öS 13.000 (EUR 944,75 )
<b>2 Erwachsene</b>	öS 168.300 (EUR 12.230,84)	öS 14.025 (EUR 1019,24)	öS 180.000 (EUR 13.081,11)	öS 15.000 (EUR 1.090,09)
<b>2 Erwachsene und 1 Kind</b>	öS 217.800 (EUR 15.828,14)	öS 18.150 (EUR 1319,01)	öS 216.000 (EUR 15.697,33)	öS 18.000 (EUR 1.308,11)
<b>2 Erwachsene und 2 Kinder</b>	öS 267.300 (EUR 19.425,45)	öS 22.275 (EUR 1618,79)	öS 252.000 (EUR 18.313,55)	öS 21.000 (EUR 1.526,13)
<b>2 Erwachsene und 3 Kinder</b>	öS 316.800 (EUR 23.022,75)	öS 26.400 (EUR 1918,56)	öS 288.000 (EUR 20.929,77)	öS 24.000 (EUR 1744,15)

Quelle: Till/Tentschert 2000:29, Tabelle 3.3.

Abschließend sei festgehalten, dass ebenso wie die Wahl der richtigen Äquivalenzskala auch jene einer Armutsgrenze letztlich willkürlich ist, dabei aber mehr politischen Sprengstoff enthält: Denn je höher die Armutsgrenze angesetzt ist, desto mehr Menschen unterschreiten sie auch. D.h., dass mit dem Anheben von Armutsgrenzen auch das statistische Ausmaß der Armut erhöht wird, womit der Problemlösungsdruck auf die Politik steigt: „Offensichtlich sähen es die Politiker nicht gern, mehr für die Armen zu tun und dadurch zugleich die gemessene Armut zu vermehren“ (Piachaud 1992:83).

Im Falle von politischen Armutsgrenzen steigt auch die Zahl der Anspruchsberechtigten, wodurch sich auch die Kosten sozialstaatlicher Armutsbekämpfung erhöhen.

*Mag<sup>a</sup>. Martina Kargl ist Mitarbeiterin der Grundlagenabteilung der Caritas der Erzdiözese Wien.*

## Literatur

**Badelt, Christoph / Österle, August** (1998): Grundzüge der Sozialpolitik. Spezieller Teil. Sozialpolitik in Österreich, Wien (Manz)

**Förster, Michael F.** (2001): Armutsgefährdete und arme Personen, in: Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen (BMSG) (Hg.): Bericht über die soziale Lage 1999, Wien (BMSG), S. 197-215

**Hauser, Richard / Neumann, Udo** (1992): Armut in der Bundesrepublik Deutschland. Die sozialwissenschaftliche Thematisierung nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Leibfried, Stephan / Voges, Wolfgang (Hg.): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 32/1992, Opladen (Westdeutscher Verlag), S. 237-271

**Hauser, Richard / Voges, Wolfgang** (1998): Armut und Armutspolitik in Deutschland, in: Voges, Wolfgang / Kazepov, Yuri (Hg.): Armut in Europa. Schriften der Sektion Sozialpolitik der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, Band 2, Wiesbaden (Chmielorz), S. 86-116

**Höpfel, Thomas** (2000): Politische Ursachen und spezielle Ausprägungen der Armutssituation, in: WISO, 2/2000, S. 99-123

**Leisering, Lutz / Buhr, Petra / Leibfried, Stephan / Ludwig, Monika / Voges, Wolfgang** (1992): Der Sozialstaat als Problemerzeuger und Selbstbeobachter, in: Leibfried, Stephan / Leisering, Lutz (Hg.): Zeit der Armut, Frankfurt am Main (Suhrkamp), S. 268-290

**Loccumer Initiative kritischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler** (2002): Armut als Bedrohung. Der soziale Zusammenhalt zerbricht. Ein Memorandum, Hannover (Offizin Verlag)

**Piachaud, David** (1992): Wie mißt man Armut? In Zusammenarbeit mit Donald Forester, in: Leibfried, Stephan / Voges, Wolfgang: Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, in: Leibfried, Stephan / Voges, Wolfgang (Hg.): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 32/1992, Opladen (Westdeutscher Verlag), S. 63-87

**Schäfer, Claus** (1996): Armut trotz Arbeit. „Ungerechte“ Niedriglöhne in Deutschland und Europa, in: Pohl, Gerd / Schäfer, Claus (Hg.): Niedriglöhne. Die unbekannteste Realität: Armut trotz Arbeit. Hamburg (VSA) S. 57-77

**Tálos, Emmerich / Wörister, Karl** (1994): Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Entwicklung – Herausforderungen – Strukturen. Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft)

**Tentschert, Ursula** (2001): Europäisches Haushaltspanel, 5. Welle 1999 (Zahlen für 1998), Querschnittsbericht, Wien (Interdisziplinäres Forschungszentrum Sozialwissenschaften), pdf-Dokument, [www.iccr-international.org/echp](http://www.iccr-international.org/echp)

**Till, Matthias / Steiner, Hans** (2000): Zur sozialen Lage in Österreich – Ergebnisse des Europäischen Haushaltspanels, in: Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hg.): Bericht über die soziale Lage, Wien (BMAGS), S. 87-105

**Till, Matthias / Tentschert, Ursula** (2000): Europäisches Haushaltspanel, 4. Welle 1998 (Zahlen für 1997), Endbericht, Wien (Interdisziplinäres Forschungszentrum Sozialwissenschaften), [www.iccr-international.org/echp](http://www.iccr-international.org/echp)