

Rainer Ferchland

Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht

Im März 2005 legte die Bundesregierung den Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht vor (Deutscher Bundestag 2005). Sie erfüllte insofern den Auftrag des Deutschen Bundestages vom 27. Januar 2000, „regelmäßig einen Armuts- und Reichtumsbericht zu erstatten“ (11)¹. Denn auch das Verdienst, erstmalig mit einem derartigen Bericht in Deutschland an die Öffentlichkeit getreten zu sein (Deutscher Bundestag 2001), gebührt der rot-grünen Koalitionsregierung.

Man kann ihr eine gewisse Courage nicht absprechen – fiel doch die Veröffentlichung des jüngsten Berichts in eine Zeit mit über 5 Millionen offiziell registrierten Arbeitslosen, in der niemandem verborgen bleiben konnte, dass die reale Entwicklung in Deutschland zu den Zielen, Arbeitslosigkeit und Armut zu reduzieren und Reichtum zu begrenzen, im krassen Widerspruch stehen musste.

Courage paart sich mit Chuzpe. Denn die Bundesregierung mutet den Adressaten des Armuts- und Reichtumsberichts zu, den Gegensatz zwischen den folgenden beiden Aussagen für plausibel zu halten:

- 1) Armut und Reichtum in Deutschland sind gewachsen.
- 2) Die Bundesregierung betreibt eine erfolgreiche Politik, die zu mehr sozialer Gerechtigkeit geführt hat und führt².

Die Argumentationslinie läuft auf Folgendes hinaus: Zum einen haben externe Schocks (11. September 2001, Irakkrieg, IT-Krise, Weltwirtschaftsschwäche, ...) die positiven Wirkungen der Bundespolitik überlagert und dominiert, und zum anderen konnten wichtige Reformschritte der Bundesregierung, namentlich solche der AGENDA 2010, noch nicht voll zur Wirkung gelangen, weil sie erst vor kurzer Zeit in Kraft getreten sind.

Wachstum von Armut und Reichtum in Deutschland – so wird nahegelegt – erfolgten somit trotz des heilsamen und richtigen Wirkens der Bundesregierung; ohne die getroffenen Maßnahmen wären die fatalen Wirkungen der externen Schocks noch gravierender ausgefallen.

Dieses geraffte Resümee des Armuts- und Reichtumsberichts ist natürlich im Weiteren noch zu untersetzen. Es sollte zunächst deutlich werden: Bei diesem Dokument handelt es sich um einen Mix aus solider wissenschaftlich fundierter Analyse einerseits und propagandistisch-apologetischer Darstellung und Verklärung des Regierungshandelns andererseits.

Wie auch beim 1. Bericht konnten die politisch Verantwortlichen der Versuchung nicht widerstehen, das Dokument als eine „Werbefchrift der Bundesregierung“ (Hengsbach 2001, 11) zu instrumentalisieren.

¹ Seitenangaben ohne weitere Zusätze beziehen sich immer auf : Deutscher Bundestag 2005.

² „Die Bundesregierung hat ... eine umfassende Modernisierung der Politik in allen Bereichen eingeleitet und diese sozial gerecht gestaltet. ... Ihren Ausdruck findet die Politik der Bundesregierung in den Reformen der Agenda 2010“ (15).

Hauptaussagen zur Entwicklung von Armut und Reichtum

Bei der folgenden Auswertung des Berichts soll zunächst die sachlich-faktische Darstellung zur Entwicklung von Armut und Reichtum in Deutschland in den Mittelpunkt gestellt werden.

Zuvor einige kurze Bemerkungen zur Struktur des Berichts. Er besteht hauptsächlich aus 2 Teilen. Im „Teil A: Zentrale Trends und Herausforderungen“ werden die Lebenslagen¹ der Menschen in Deutschland in ihren wichtigsten Dimensionen wie Einkommen, Vermögen, Erwerbstätigkeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit etc. auf der Basis objektiver statistischer Daten analysiert. Die subjektive Reflexion der sozialen Lage wird - mit Verweis auf die Befunde des Datenreport (Statistisches Bundesamt 2004) - nicht berücksichtigt.

Während der 2001 erschienene erste Bericht ausschließlich die Zeit bis 1998, also bis unmittelbar vor dem Antritt der rot-grünen Koalitionsregierung analysierte, erstreckt sich der Berichtszeitraum nunmehr auf die Spanne von 1998 bis an den „aktuellen Rand“ (37).

„Teil B: Maßnahmen der Bundesregierung“ soll mit Bezug auf die Analysen und Erklärungen im Teil A „die Politik der Bundesregierung zur Schaffung sozialer Gerechtigkeit“ (145) darstellen.

Dem Bericht vorangestellt ist eine Kurzfassung, in der die Kernaussagen der Teile A und B miteinander verwoben sind. Die Struktur des Berichts stimmt weitgehend mit der des Vorgängers überein. Doch wurde Teil A um 2 Kapitel (extreme Armut und begrenzt selbsthilfefähige Personen sowie politische und gesellschaftliche Partizipation) ergänzt.

Der vielfältige Anhang, z.B. mit Glossar, tabellarischer Übersicht der Hauptergebnisse, Tabellenanhang und verschiedenen Dokumenten, ist von hohem Informationswert und trägt zur Lesefreundlichkeit bei.

Der analytische Teil des Berichts basiert auf einer Vielzahl von Expertisen namhafter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie wissenschaftlicher Institutionen. Hervorzuheben ist die Transparenz dieser wissenschaftlichen Grundlage: Wie der Armuts- und Reichtumsbericht sind auch die Expertisen und zahlreiche weitere Dokumente des Projekts über das Internet der Öffentlichkeit zugänglich.

Der Titel des Berichts, „Lebenslagen in Deutschland – Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht“ kennzeichnet die konzeptionelle Perspektive. Es geht nicht um die Analyse zweier klar definier- und abgrenzbarer Phänomene „Armut“ und „Reichtum“. Denn es gibt weder ein „bestes“ Messkonzept der Armut² (39) noch des Reichtums, weil die Maßstäbe derartiger Zuordnungen von gesellschaftlichen Wertvorstellungen und sozialpolitischen Normen abhängen. Die Rede ist von relativer Armut² und relativem Reichtum. Die Relativität besteht u.a. im Bezug auf das gesellschaftlich übliche bzw. durchschnittliche materielle und kulturelle Lebensniveau. Bezugsrahmen von Armut und Reichtum sind somit die „Lebenslagen in Deutschland“. In einer sozial ungleichen Gesellschaft sind Armut und Reichtum dann durch die unteren bzw. oberen Extrembereiche gekennzeichnet. Indikatoren der Armuts- bzw. Reichtumsmessung benennen als Kriterien eindeutige Distanzen zu klar definierten mittleren

¹ Lebenslage: „Gesamtheit ungleicher Lebensbedingungen eines Menschen, die durch das Zusammenwirken von Vor- und Nachteilen in unterschiedlichen Dimensionen sozialer Ungleichheit zustande kommen“ (Hradil 2001, 44).

² Absolute Armut kennzeichnet eine Mangelsituation unterhalb des biologisch-physischen Existenzminimums.

Niveaus z.B. des Einkommens¹. Damit werden aber keine starren Armuts- oder Reichtums-
grenzen festgelegt, „es wird vielmehr die Identifizierung von Personengruppen erleichtert
bzw. ermöglicht, die einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind“ (42) oder jene Gruppe
umrissen, innerhalb derer sich Reichtum konzentriert.

Welche Haupttendenzen in der Entwicklung von Armut und Reichtum lassen sich dem Be-
richt entnehmen?

Die (Einkommens-)Armut ist gewachsen. Die Armutsrisikoquote, der Bevölkerungsanteil je-
ner Personen mit einem Einkommensniveau unterhalb der Armutsrisikogrenze, ist von 1998
bis 2003 von 12,1% auf 13,5% gestiegen. Dies ist Ausdruck einer erhöhten Einkommens-
ungleichheit. Sie wird einerseits vor allem auf eine „Zunahme der Teilzeitbeschäftigung ge-
ringeren Umfangs“ (44), vor allem bei Frauen, zurückgeführt. Zum anderen ist „ein Zuwachs
hoher Einkommen feststellbar“ (51).

Analoge Tendenzen lassen sich in Bezug auf die Vermögensentwicklung und -verteilung
erkennen. Die privaten Haushalte in Deutschland verfügten 2003 über ein Vermögen von
5 Billionen Euro. Dem ging seit 1998 eine Nettosteigerung um 17% (preisbereinigt 10%) vor-
aus. Es existiert eine enorme Vermögensungleichheit: Die nach der Höhe des Vermögens
oberen 10% der Haushalte besitzen 47% des Gesamtvermögens. Die unteren 50% der
Haushalte verfügen über weniger als 4% des gesamten Nettovermögens² (55). Auch unab-
hängig vom Nachweis einer verstärkten Ungleichverteilung in den letzten Jahren – der Zu-
wachs des Nettovermögen kommt, wie die Verteilungsrelationen zeigen, in seinem Löwenan-
teil den Reichsten und besser Verdienenden zugute.

Der Reichtum der Reichen ist gewachsen.

Hinzu kommt: In Westdeutschland ist eine „Tendenz zu einer verstärkten Ungleichverteilung
festzustellen“ (57). Dies gilt zwar nicht in Ostdeutschland, fällt aber deshalb in der Gesamtbi-
lanz wenig ins Gewicht, weil zum einen die Vermögensungleichheit hier noch größer ist als
in den alten Bundesländern. Zum anderen besteht ein sehr starkes West-Ost-Gefälle in der
durchschnittlichen Vermögensausstattung (West: 149.000 Euro, Ost: 60.000 Euro) je Haus-
halt (53).

Seit 1998 hat sich die Anzahl der überschuldeten Privathaushalte³ um 13 Prozent erhöht.
Mittlerweile sind davon 8,1% aller Haushalte betroffen (63).

¹ Der Bericht verwendet eine in der EU vereinbarte „Armutsrisikoquote“. Das ist der Bevölkerungsanteil der
Personen, die in Haushalten leben, deren bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60
Prozent des Mittelwertes (Median) aller Personen beträgt. Nettoäquivalenzeinkommen gelten im nationalen
Rahmen, unterscheiden sich also sinnvollerweise zwischen den EU-Mitgliedsländern. Für Deutschland be-
trägt die Armutsrisikogrenze (Datenbasis EVS 2003) 938 Euro (38). Beim Nettoäquivalenzeinkommen wird
die Anzahl der Personen eines Haushalts (nach der neuen OECD-Skala) folgendermaßen gewichtet: Haupt-
einkommensbezieher 1,0, jede weitere Person von 14 Jahren und älter 0,5, Personen unter 14 Jahren 0,3.
Das Haushalts-Nettoeinkommens eines Haushalts mit 2 Erwachsenen und 2 Kindern unter 14 Jahren wird
somit durch das Äquivalenzgewicht 2,1 (1X1,0+1X0,5+2X0,3) dividiert. Ein solcher Haushalt würde somit
als arm gelten, wenn Das Haushalts-Nettoeinkommen weniger als (2,1X938) 1969,80 EUR betragen würde.
Der Armutsbegriff ist jedoch komplexer als relative Einkommensarmut, darauf ist noch einzugehen.

² Damit ist klar, dass die Vermögensverteilung zwar für die statistische Erfassung von Reichtum relevant ist,
als Armutsindikator jedoch nicht in Frage kommt.

³ Überschuldung bedeutet, dass Einkommen und Vermögen über einen längeren Zeitraum nicht zum Aus-
gleich fälliger Forderungen ausreichen.

Zwar ist die Sozialhilfequote¹ 2003 (3,4%) nicht höher als 1998 (3,5%), doch bei Kindern bzw. Jugendlichen unter 18 Jahren ist sie deutlich von 6,8 auf 7,2% gestiegen (69, 264). Nach wie vor besteht die Tendenz, dass die Sozialhilfe der Kinder umso höher ist, je jünger die Kinder sind (69):

Das spezifische Armutsrisiko bestimmter Bevölkerungsgruppen lässt sich anhand des Einkommensniveaus bzw. der Sozialhilfequote nachweisen.

Einkommensarmut ist unter den folgenden Bevölkerungsgruppen besonders verbreitet (Vergleichsmaßstab: Bevölkerung insgesamt 13,5%): Das größte Armutsrisiko tragen die Arbeitslosen (40,9%, 1998 33,1%), die allein Erziehenden (35,4%, 1998 35,4%) und Migranten (24,0%, 1998 19,6%). Auch Einpersonenhaushalte (22,8%, 1998 22,4%) sowie Jugendliche zwischen 16 – 24 Jahren (19,1%, 1998 14,9%) sind überdurchschnittlich von Einkommensarmut betroffen. Fatal ist, dass sich das Armutsrisiko der Arbeitslosen, der Migranten und der Jugendlichen sehr stark seit 1998 erhöht hat.

Auch nach der Sozialhilfequote (Vergleichsmaßstab: Bevölkerung insgesamt 3,4%) erweisen sich die allein Erziehenden (mit Kindern unter 18 Jahren) als Gruppe mit dem höchsten Armutsrisiko (23,7%, 1998 25,4%). Mehr als die Hälfte der Sozialhilfebeziehenden Kinder unter 18 Jahren (55,2%) lebt in Haushalten von allein Erziehenden (75). Allerdings hat sich die Sozialhilfequote der allein Erziehenden seit 1998 leicht verringert. Arbeitslosigkeit ist die Hauptursache des Sozialhilfebezugs. 2003 waren 47,0% der Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger im arbeitsfähigen Alter arbeitslos (1998 40,2%).

Gruppen mit niedrigem Bildungsniveau tragen ein besonders hohes Armutsrisiko. 13,9% der Sozialhilfeempfänger waren 2003 ohne einen Schulabschluss (in der Bevölkerung² 3,1%). Auch das „Risiko des Arbeitsplatzverlustes ist an den Bildungs- und Berufsabschluss gekoppelt. Das weitaus größte Risiko tragen Männer und Frauen ohne beruflichen Ausbildungsabschluss“ (95).

Bildung ist also von zentraler Bedeutung für die Verringerung des Armutsrisikos. Die Entwicklung auf diesem Gebiet kann indes nicht als erfolgreich bezeichnet werden. 14,9% der 20- bis 29-Jährigen waren 2003 ohne abgeschlossene Berufsausbildung (ca. 36% der ausländischen Jugendlichen, Tendenz steigend) (95). Nach wie vor besteht eine Lehrstellenlücke. Die Ausbildungsbeteiligungsquote der Betriebe weist eine sinkende Tendenz auf, auch die Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen ist gesunken (1997 48%, 2003 43%), sie liegt unter dem europäischen Durchschnitt³.

Gewiss ist auch der Hinweis berechtigt, dass Deutschland zu den Ländern mit einem relativ niedrigen Armutsrisiko gehört und nach Schweden (9%) und Dänemark (10%) innerhalb der

¹ Anteil der Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe (%).

² Im Alter von 15 – 64 Jahren)

³ Aktuellen Meldungen zufolge ist die Teilnahme an Weiterbildungskursen unter dem Einfluss der Hartz-IV-Gesetze drastisch gesunken, weil die Agenturen Arbeitssuchende lieber in Ein-Euro-Jobs schicken als in die Weiterbildung. Seit Januar 2005 soll die Zahl der Neuanfänger in Weiterbildungsmaßnahmen um 66% gesunken sein (Tagesspiegel, 7.05.2005, S. 16).

EU-Länder (Durchschnitt EU-15: 15%) die geringste Armutsrisikoquote (11%, jeweils 2001) aufweist¹ (45).

Und natürlich gibt es nicht wenig Beispiele für positive Veränderungen – etwa die gesunkene Einkommensarmut der Älteren (von 13,3% auf 11,4%), die relativ niedrige und verminderte Jugendarbeitslosigkeit, eine verbesserte Versorgung mit Wohnraum, ein starker Rückgang der Wohnungslosigkeit, die gestiegene Vollförderungsquote der Studierenden u.a.m.

Nichtsdestoweniger kann die Gesamtbilanz nicht als erfolgreich bezeichnet werden. Im Gegenteil!

In Deutschland sind soziale Ungleichheit und Armutsrisiken gewachsen, ist die Kluft zwischen Armut und Reichtum tiefer geworden.

Im 1. Armuts- und Reichtumsbericht wurde eine derartige Entwicklung folgendermaßen resümiert:

„Die Bestandsaufnahme und Analyse der Entwicklung in Deutschland bis 1998 macht in fast allen Lebensbereichen deutlich, dass soziale Ausgrenzung zugenommen und Verteilungsgerechtigkeit abgenommen hat“ (Deutscher Bundestag 2001: 10).

Für den Berichtszeitraum des 2. Berichts findet sich eine solche Wertung nicht, sie wäre nichtsdestoweniger ebenso berechtigt wie 2001. Nur geht es eben diesmal nicht um die soziale Bilanz der Kohl-Regierung, sondern um die der rot-grünen Koalition. Die demokratische Kultur, aber auch die Lernfähigkeit von politisch Verantwortlichen zeigt sich nicht zuletzt in ihrem Umgang mit für sie kritischen Befunden einer objektiven Analyse.

Versuchungen eines Regierungsberichts

Die Regierung konnte der Versuchung nicht widerstehen, den Bericht zu ihrem (vermeintlichen) Vorteil zu instrumentalisieren. Sie nutzte dafür die Möglichkeit, selbst als Berichtersteller und Berichtsautor zu fungieren, obwohl dies im 1. Bericht noch als Notlösung deklariert² wurde. Die Selbstevaluation fiel positiv aus, Selbstabsolution konnte – mangels fehlender „Sünden“ – ausbleiben. Die weithin deprimierende Faktenlage wurde natürlich nicht verfälscht. Aber indem die Berichtersteller sich aus den wissenschaftlichen Expertisen wie aus einem Baukasten bedienen konnten und selbst im Teil A – der Analyse und Bestandsaufnahme – Befunde der objektiven sozialen Entwicklung mit Aussagen über die gedeihliche und erfolgreiche Regierungspolitik „angereichert“ wurden, sollte sich eine günstigere Bilanz ergeben.

Die breite Darstellung im Teil B zu den Maßnahmen der Bundesregierung ist eigentlich im Rahmen eines Sozialberichts deplaziert. Denn in der Sozialberichterstattung geht es weniger darum, „Aufwände oder Inputs – wie etwa die Aktivitäten staatlicher Bürokratien – zu messen“, sondern vor allem kommt es darauf an, „Resultate und Erträge von sozialen, ökonomischen und politischen Aktivitäten – bzw. ganz allgemein von gesellschaftlichen Prozessen – zu erfassen und zu beobachten“. „Inputs können allerdings dann von Bedeutung sein, wenn

¹ Ob daraus allerdings abgeleitet werden darf, „dass der deutsche Sozialstaat bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung insgesamt erfolgreich ist“ (15), müsste die (nicht erfolgte) Analyse der Entwicklung seit 1998 im Ländervergleich ergeben.

² „Die Bundesregierung hat für den ersten Bericht bewusst die Realisierung als Regierungsbericht gewählt, da nur so die Vorlage des Berichts im Jahr 2001 zu gewährleisten war.“ (Deutscher Bundestag 2001: 26).

es darum geht, die Effektivität der Bereitstellung derartiger Leistungen zu beurteilen.“ (Noll 1999, 18). Gerade dies geschieht aber nicht. Möglicherweise würde diese Aufgabe den Rahmen und die Möglichkeiten eines Armuts- und Reichtumsberichts sprengen. Denn nach einer Expertise zum Bericht besteht die Schwierigkeit der Evaluation v.a. in der kaum lösba- ren „Herstellung einer notwendigen Vergleichssituation, der sog. ‚kontrafaktischen Situation‘, die eine Realität simuliert, die ohne die zu überprüfenden Maßnahmen bestehen würde“ (42).

„Evaluiert“ werden aber nur positive Einflüsse. Das sieht dann z.B. so aus: „Durch Transfers wurde der Anteil der Bevölkerung, der dem Risiko der Einkommensarmut ausgesetzt ist, um zwei Drittel auf 13,5 Prozent reduziert“ (45). So erscheint z.B. die Zahlung der gesetzlichen Renten und Pensionen als effektives Mittel im Kampf gegen die Armut¹.

Die Darstellungen im Teil B sind alles andere als eine kritische Analyse und Evaluierung der getroffenen Maßnahmen. Die propagandistische, unwissenschaftliche und apologetische Funktion dieses Berichtsteils offenbart sich auch in der völlig alternativlosen Begründung von Regierungsentscheidungen. Die Frage, ob nicht die in der Analyse konstatierten sozialen Fehlentwicklungen wenigsten teilweise auf eine verfehlte Wirtschafts- und Sozialpolitik zu- rückzuführen sind, wird konsequent ausgeklammert, aber im Kontext verneint.

Im übrigen müsste – wenn die Bundesregierung ihre Aussagen ernst nimmt – im 2. Bericht auch eine Stellungnahme zu den peinlichen Fehleinschätzungen² des Regierungshandelns aus dem 1. Bericht zu finden sein.

Anmerkungen zu einigen inhaltlichen Aspekten

Soziale Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung

Die Erörterungen der Themen soziale Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung werden in den Kontext der Grenzen verteilungspolitischer Maßnahmen „unter veränderten ökonomischen Bedingungen“ gestellt (13). „Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung erschöpft sich nicht im Ausgleich ökonomischer Ungleichheiten. ... Gerechtigkeit verlangt ... vor allem mehr Gleichheit bei den Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Menschen“ (13).

Zwar reduziert niemand den Begriff der Armut auf eine rein ökonomische, insbesondere fi- nanzielle Unterversorgung, doch könnte man diese Zitate als berechtigte Argumentation ge- gen einen verengten Armutsbegriff werten.

Allerdings gibt es verschiedene Gründe zu befürchten, dass eine derartige Perspektive Not- wendigkeit und Priorität der Umverteilung zugunsten der sozial Benachteiligten relativieren soll. Dies ist schon aus dem behaupteten Zusammenhang zwischen veränderten ökonomi- sche Bedingungen und Grenzen der Verteilung zu folgern. Zu den „veränderten ökonomi- schen Bedingungen“ gehört aber auch die Tatsache eines stark gewachsenen gesellschaftli- chen Reichtums, der im Armuts- und Reichtumsbericht nur partiell, soweit im Besitz von Pri-

¹ Die fiktive Armutsrisikoquote vor öffentlichen Transfers (einschließlich gesetzlicher Renten und Pensionen) betrug 1998 38,5% und 2003 41,3% (45).

² Z.B.: „Die positiven Auswirkungen dieser Politik kristallisieren sich mehr und mehr heraus. Die wirtschaftliche Lage ist stabil, die Zahl der Arbeitsplätze steigt und die Arbeitslosigkeit sinkt. Die Reformen der Bundesregierung haben eine Trendumkehr bewirkt und somit die Voraussetzung für mehr sozialen Zusammenhalt und Gerechtigkeit geschaffen“ (Deutscher Bundestag 2001: 11).

vathaushalten, dargestellt wurde. Hinzu kommt, dass den zitierten schwammigen Formulierungen, die aber doch wohl vom Umverteilungsproblem eher wegführen sollen, keine klärende Erörterung des Themas „Verteilungsgerechtigkeit“ folgt. Bereits am 1. Bericht wurde die Bundesregierung kritisiert, eine Vermeidungsstrategie in Bezug auf die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit zu verfolgen (Heidel/Jacobi 2001 38/39). Schließlich ist auch darauf zu verweisen, dass die vielzitierten Reformmaßnahmen der rot-grünen Koalition, insbesondere die Agenda 2010, mit einer Umverteilung auf Kosten der Bevölkerung in den unteren Einkommensschichten verbunden waren und ihnen erhebliche zusätzliche Lasten und größere Risiken auferlegt haben. Davon wird aber erst der nächste Armuts- und Reichtumsbericht Zeugnis ablegen.

Die Autoren des Armuts- und Reichtumsbericht favorisieren Amartya Sens Konzept der Verwirklichungschancen¹. „Armut ist dann gleichbedeutend mit einem Mangel an Verwirklichungschancen², Reichtum mit einem sehr hohen Maß an Verwirklichungschancen, deren Grenzen nur punktuell oder gar nicht erreicht werden“ (40).

Mit Verweis auf zahlreiche Übereinstimmungen mit dem Lebenslagenansatz wird das „Konzept der Teilhabe- und Verwirklichungschancen ... in Verbindung mit dem Lebenslagenansatz“ zur „Grundlage für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung“ erhoben (40). Dies ist allerdings eine Überforderung.

Zwar lassen sich für dieses Konzept wie auch für den Anspruch, darauf die Armuts- und Reichtumsberichterstattung aufzubauen, viele stichhaltige Gründe vorbringen. Das Problem besteht allerdings darin, dass gegenwärtig noch keine befriedigende Operationalisierung des sehr komplexen Ansatzes der Teilhabe- und Verwirklichungschancen möglich ist (41). Folglich lässt sich auch noch kein Indikatorensystem aufbauen, das diesem Konzept gerecht werden kann. Der Bericht ist somit außerstande, die Verteilung der Verwirklichungschancen zu analysieren und zieht sich – zwangsläufig – u.a. auf traditionelle Einkommens-, Vermögens- und Lebenslagevergleiche zurück (vgl. Tabellenanhang).

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der zentrale und konstituierende Aspekt der finanziellen Unterversorgung als Armutskriterium auch bei diesem Konzept völlig unstrittig ist. Sen will zwar vermeiden, „dass der Begriff der Armut auf ein niedriges Einkommen verengt wird“ (Sen 2000, 115). Aber er hebt auch hervor, dass die beiden Perspektiven – Einkommensarmut und Verwirklichungschancen – „miteinander verkoppelt sind, denn das Einkommen ist schließlich ein wichtiges Mittel für Verwirklichungschancen“ (ebenda, 113/114).

Und der Bericht liefert zahlreiche Belege, dass Einkommensarmut mit sehr hohen Risiken der Ausgrenzung von grundlegenden Teilhabe- und Verwirklichungschancen etwa in Bezug auf Arbeit, Bildung, Gesundheit, politische Partizipation ... einhergeht.

¹ Sen, A.: *Development as Freedom*, Oxford 1999; Sen, A.: *Commodities and Capabilities*, Oxford 1999.

² Verwirklichungschancen – „die Möglichkeiten oder umfassenden Fähigkeiten („capabilities“) von Menschen, ein Leben führen zu können, für das sie sich mit guten Gründen entscheiden konnten und das die Selbstachtung nicht in Frage stellt.“ (40)

- Einerseits ist z.B. das Armutrisiko für Menschen mit niedrigem Bildungs-/Ausbildungsstatus besonders hoch. Umgekehrt sind aber auch bei einem niedrigen sozialen Status die Chancen besonders gering, ein höheres Bildungsniveau zu erlangen¹.
- Erwachsene mit Einkommen unter der Armutrisikogrenze sind stärker von Krankheiten und Gesundheitsstörungen betroffen (118).
- Einkommensschwache Haushalte sind in vergleichsweise geringerem Maße an politischer Partizipation beteiligt. Höhere Einkommens- und Bildungsschichten sind stärker bei der Gestaltung der politischen und gesellschaftlichen Lebensverhältnisse aktiv als „untere Bevölkerungsschichten“ (144).
- Der Zugang zu Eliten wird nicht nur „durch Leistung, sondern auch durch materielle und immaterielle Privilegien gesteuert. Die Zugehörigkeit zur gesellschaftlichen Elite wird durch materielles Vermögen ebenso wie durch kulturelles Kapital, soziales Kapital und symbolisches Kapital (Habitus) begünstigt, während soziale Aufstiegsprozesse nur eingeschränkt gelingen.“ (144)

Einkommensarmut und Sozialhilfequote

Der Bericht enthält den Standpunkt, die Inanspruchnahme von Sozialhilfe sei „nicht mit Armut gleichzusetzen“ (39). Sofern damit auch ausgedrückt sein soll, dass Bezieher von Sozialhilfe nicht zur Armutpopulation gehören, soll dazu argumentiert werden.

Mit der Sozialhilfegesetzgebung wird über den Mindestbedarf eine quasi-offizielle Armutsgrenze politisch fixiert. „Hilfe zum Lebensunterhalt ist dem zu gewähren, der seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem aus seinem Einkommen und Vermögen, beschaffen kann“ (BSHG, § 11 (1)). Konsens besteht darüber, dass die Betroffenen ohne den Sozialhilfebezug arm wären. Diskussion gibt es jedoch um das Argument, dass mittels der Sozialhilfe der notwendige Lebensunterhalt nunmehr gesichert werden könne, die Sozialhilfeempfänger folglich nicht mehr als arm zu bezeichnen seien. Für die Gegenauffassung ist ein anderer Armutsbegriff maßgeblich – das Angewiesensein auf öffentliche Mindestversorgung (Huster 1996, 21). In diesem Sinne wäre also Sozialhilfe nicht die Überwindung, sondern eine Bestätigung des Armseins. Diese Position wird auch durch eine oft zitierte klassische soziologische Definition aus dem Jahre 1908 bekräftigt: „Der Arme als soziologische Kategorie entsteht nicht durch ein bestimmtes Maß von Mangel und Entbehrung, sondern dadurch, dass er Unterstützung erhält oder sie nach sozialen Normen erhalten sollte.“ (Simmel 1922, 551). Darüber hinaus wird jedoch auch bestritten, dass die Sozialhilfeleistungen ein ausreichendes materielles und kulturelles Versorgungsniveau sichern².

¹ „Der Zugang zu höherwertigen Schul-, Ausbildungs- und Berufsabschlüssen wie auch der Zugang zum Studium wird nach wie vor durch Herkunft, Bildungsstand und berufliche Stellung der Eltern bestimmt. Die Chancen eines Kindes aus einem Elternhaus mit hohem sozialen Status, eine Gymnasialempfehlung zu bekommen, sind rund 2,7-mal so hoch wie die eines Facharbeiters. Die Chance, ein Studium aufzunehmen, ist sogar 7,4-fach größer als die eines Kindes aus einem Elternhaus mit niedrigem sozialen Status.“ (95)

² So weist übrigens die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und die Nationale Armutskonferenz in einer gemeinsamen Stellungnahme zum Zweiten Armut- und Reichtumsbericht auf Zweifel hin, „ob der Regelsatz derzeit tatsächlich noch vor Arbeit schützt“. Und sie fordert die Überprüfung des Regelsatzes durch eine unabhängige Sachverständigenkommission (Bundesarbeitsgemeinschaft ... 2005, 2).

Auch der Armuts- und Reichtumsbericht enthält zahlreiche Hinweise darauf, dass dieser Aspekt überprüft werden sollte. So ist zwar die Einkommensarmut seit 1998 deutlich gewachsen, nicht aber die Sozialhilfequote. Sehr deutlich wird diese Diskrepanz bei den Personen mit Migrationshintergrund: Das (Einkommens-)Armutsrisiko stieg von 19,6% auf 24% (131), aber die Sozialhilfequote sank von 9,1% auf 8,4% (127). Einem starken Ost-West-Gefälle (Ost 19,3%, West 12,2%) hinsichtlich der Einkommensarmut (45) steht bekanntlich ein West-Ost-Gefälle beim Sozialhilfeniveau gegenüber¹.

Der Bericht gibt auch Hinweise auf den Umfang der sogenannten „verdeckten“ Armut, also auf jene Bevölkerungsgruppe, die trotz vorhandener Bedürftigkeit keinen Anspruch auf Sozialhilfe erhebt. Simulationsberechnungen ergaben, „dass auf drei Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt zwischen 1,5 und 2 weitere Berechtigte kommen. Daraus folgt ein nicht in Anspruch genommenes Viertel bis zwei Fünftel der tatsächlichen Zahlungen für Hilfe zum Lebensunterhalt“ (72). Vorschläge zur Minderung der verdeckten Armut werden allerdings nicht unterbreitet. Im Jahr 2002 wurden für Hilfe zum Lebensunterhalt 8,8 Milliarden Euro ausgegeben (Anhangtabelle II.11, S. 287). Das heißt aber auch: Der auf Grund der verdeckten Armut nicht eingelöste Anspruch auf Sozialhilfe (HLU) belief sich 2002 auf annähernd 2,1 bis 3,5 Milliarden Euro.

Reichtumsbericht?

Man kann gewiss davon ausgehen, dass zum einen über die verdeckte Armut mehr bekannt ist als über verdeckten Reichtum. Zum anderen dürfte die Dunkelziffer des Reichtums die der Armut weit übersteigen.

Die spärlichen Angaben und Aussagen des Berichts zum Umfang und zur Entwicklung des Reichtums in Deutschland werden mit einem unterentwickelten Forschungsstand und der unbefriedigenden Datenlage erklärt (41). Plausibel ist der Hinweis, dass eine Übertragung der Fragestellungen der Armutsberichterstattung auf Reichtumsberichterstattung nicht ohne weiteres möglich sei, „da von einer begrifflichen Symmetrie der Gegenpole Armut und Reichtum nicht auszugehen ist“ (41). Dies wird schon daran deutlich, dass – spiegelbildlich zur „Armutsgrenze“ – eine Reichtumsgrenze, die etwa beim doppelten mittleren Äquivalenzeinkommen ansetzt, zwar ein hohes Wohlstandsniveau kennzeichnet, aber noch weit entfernt ist vom Einkommens- und Vermögensniveau der „oberen Zehntausend“.

Wenngleich festzustellen ist, dass über den oberen Pol der sozialen Ungleichheit weniger bekannt ist, als über Armut, konnte der Bericht dennoch eine annähernde Vorstellung über das Ausmaß der Ungleichverteilung des Vermögens und des Einkommens vermitteln. Die Frage, wie das eine, die Armut, mit dem anderen, dem Reichtum, zusammenhängt, blieb ebenso ungestellt wie unbeantwortet. Das gilt auch für das Problem, ob Armut überhaupt wirksam zu bekämpfen sei, ohne Begrenzung des Reichtums und ohne Umverteilung von oben nach unten.

¹ Der Bericht weist allerdings wegen der unklaren Zuordnung Berlins keine West-Ost-Differenzierung der Sozialhilfequoten aus. Im Durchschnitt der jeweiligen Bundesländer (ohne Berlin) betrug die Sozialhilfequote 2002: West 4,1%, Ost 3,0. Bezogen auf die Gesamtheit der jeweiligen Bevölkerungsgruppen in den Bundesländern ergibt sich eine Quote von 3,2% (West) bzw. 3,0% (Ost) für 2002 (Berechnet nach Statistik regional 2004).

Die folgenden Aussagen zur Lastenverteilung im Lohn- und Einkommenssteueraufkommen sollten derartigen Fragen vorbeugen. „Die 10 Prozent der Lohn- und Einkommenssteuerpflichtigen mit den höchsten Einkommen tragen zu fast 53 Prozent des Gesamtaufkommens bei, die unteren 30 Prozent zu lediglich 0,7 Prozent“ (17). Diese Darstellung wird in verschiedener Hinsicht kritisiert (Schäfer 2004). So wird auf Ungereimtheiten in der tatsächlichen Erfassung der Personen mit höchsten Einkommen verwiesen sowie auf Hinweise, dass der Personenkreis mit höchsten Einkommen in Wirklichkeit eher zu wenig Steuern bezahlt (E-benda 593). Die an anderer Stelle zitierten Relationen der Vermögensverteilung stützen im Übrigen die Annahme, dass Einkommensungleichheit nicht so sehr von den Lastenverteilung im Steueraufkommen abweicht. Im Reichtumsbericht von Nordrhein-Westfalen wird nachgewiesen, dass den oberen 1.000 Einkommensbezieher/-innen nach der Steuer nicht nur selbstverständlich absolut das höchste Einkommen verbleibt, sondern (trotz der Steuerprogression) auch prozentual (Hengsbach 2004, 31)!

„Wegen der seit vielen Jahren eingeschlagenen und von Rot-Grün nur wenig modifizierten Verteilungspolitik zulasten der Masseneinkommen und zugunsten von Gewinn- und Vermögenseinkommen sind nicht nur viele ökonomische Probleme erst entstanden; sie wurden im Zeitverlauf auch über die zunehmende Schwächung der privaten wie der öffentlichen Binnennachfrage verschärft. Das vermeintliche Problemlösungskonzept – die Umverteilung zugunsten von Unternehmen und ‚leistungstragenden‘ hohen Einkommen und Vermögen – ist selbst der Problemauslöser“ (Schäfer 2004, 594).

Hier liegt die Verantwortung der Bundesregierung: Das Wachstum des Reichtums wird begleitet von einer Steuerungerechtigkeit auf Kosten der unteren Einkommen.

* * *

Die wichtigste Schlussfolgerung für die Vorbereitung des Dritten Armuts- und Reichtumsberichts sollte darin bestehen, den Einfluss der Bundesregierung auf die inhaltliche und interpretatorische Gestaltung des Berichts auf ein Minimum zu reduzieren. Dazu ist eine klare Trennung zwischen dem von einem relativ autonomen Gremium zu erstellenden Bericht einerseits und einer möglichen politischen Stellungnahme der Regierung andererseits zu gewährleisten.

Der Bericht basiert ausschließlich auf objektiven Daten. Dies ist z.B. mit dem Nachteil verbunden, dass z.B. subjektive Konsequenzen der Armut (Hoffnungen, Sorgen, Zufriedenheit, Zukunftserwartungen, Lebensstrategien, Wertvorstellungen, Gesellschaftsbilder ...) unberücksichtigt bleiben. Der Verweis auf die Umfrageergebnisse des Datenreports ist dabei nur bedingt hilfreich. Es geht darum, den Vorzug einer sozialwissenschaftlichen Erhebung z.B. innerhalb der Armutspopulation für einen Armuts- und Reichtumsbericht zur Geltung zu bringen.

Literaturverzeichnis

Deutscher Bundestag 2005, 15. Wahlperiode: Lebenslagen in Deutschland – Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht. Drucksache 15/5015

- Deutscher Bundestag 2001, 14. Wahlperiode: Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht. Drucksache 14/5990
- Flora, Peter 1999: Die Perspektive einer europäischen Sozialstaatsbeobachtung. In: Flora/Noll 1999, 29 – 37.
- Flora, Peter/Heinz-Herbert Noll (HG.) 1999: Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung. Individuelle Wohlfahrt und wohlfahrtsstaatliche Institutionen im Spiegel empirischer Analysen. Frankfurt/New York: Campus.
- Heidel, Klaus/Tobias Jakobi 2001: Wird „Armutsbekämpfung“ trendy? Paradigmenwechsel auf dünnem Eis. In: Social Watch Report Deutschland, 20 – 40.
- Hengsbach, Friedhelm 2004: Reichtum in Nordrhein-Westfalen – eine sozialetische Reflexion. In: Ministerium für Gesundheit ..., 27 – 44.
- Hengsbach, Friedhelm 2001: Armut und Reichtum aus Regierungssicht. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001, 647 – 650.
- Hradil, Stefan 2001: Soziale Ungleichheit in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
- Huster, Ernst-Ulrich (1996). Armut in Europa, Opladen: Leske+Budrich.
- Ministerium für Gesundheit, Soziales Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen 2004 (Hrsg.): Sozialbericht NRW 2004. Armuts- und Reichtumsbericht
- Noll, Heinz-Herbert 1999: Die Perspektive der Sozialberichterstattung. In: Flora/Noll 1999, 13 – 28.
- Schäfer, Claus 2004: Mehr soziale Ungleichheit – weniger ökonomischer Erfolg: Zur Verteilungsentwicklung in 2003 und den Vorjahren. In: WSI-Mitteilungen 11/2004, 583 – 595
- Sen, Amartya 2000: Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München, Wien: Carl Hanser
- Simmel, Georg 1922: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. München/Leipzig: Duncke&Humblot 1922.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2004: Datenreport 2004. Daten und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.