

RAINER FERCHLAND

Ein regierungsamtliches Paradoxon

Zum Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

Im März 2005 legte die Bundesregierung den Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht vor (Deutscher Bundestag 2005). Für das wahrscheinlich vorzeitige Ende der rot-grünen Koalition kann dieses Dokument des politischen Scheiterns wichtige Begründungen liefern.

Courage ist der Regierung nicht abzusprechen – fiel doch die Veröffentlichung des jüngsten Berichts in eine Zeit, in der bei über 5 Millionen offiziell registrierten Arbeitslosen 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 Politik, die zu mehr sozialer Gerechtigkeit geführt hat und führt.¹

Die Argumentationslinie läuft auf Folgendes hinaus: Zum einen haben externe Schocks (11. September 2001, Irakkrieg, IT-Krise, Weltwirtschaftsschwäche etc.) 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.

Der Bericht ist ein 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 »Werbeschrift der Bundesregierung« (Hengsbach 2001, 11) zu instrumentalisieren.

Hauptaussagen zur Entwicklung von Armut und Reichtum

Während der 2001 erschienene erste Bericht 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«.

Der Bericht besteht hauptsächlich aus 2 Teilen. Im »Teil A: Zentrale Trends und Herausforderungen« werden die Lebenslagen² der Menschen in Deutschland in ihren wichtigsten Dimensionen wie Einkommen, Vermögen, Erwerbstätigkeit, Bildung, Wohnen, Gesund-

Rainer Ferchland – Jg. 1937; Dr. sc. phil.; Vorsitzender des Instituts für Sozialdatenanalyse – isda e.V. Berlin; Veröffentlichungen zur sozialräumlichen Struktur Berlins, zur Sozialberichterstattung und zur Weiterbildung; Kontakt: rainer.ferchland@t-online.de

1 »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).

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

Mittelpunkt von Analysen der Lebenslagen »stehen letztendlich sozialstrukturelle Tatbestände, die für die einengende oder erweiternde Ausprägung individueller Interessen und für deren Umsetzung von zentraler Bedeutung sind« (Voges, 43).

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

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

5 Der Bericht verwendet eine in der EU vereinbarte »Armutrisikoquote«. 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 sinnvoll zwischen den EU-Mitgliedsländern. Für Deutschland beträgt die Armutrisikogrenze (Datenbasis EVS 2003) 938 Euro (38). Beim Nettoäquivalenzeinkommen wird die Anzahl der Personen eines Haushalts (nach der neuen OECD-Skala) folgendermaßen gewichtet: Haupteinkommensbezieher 1,0, jede weitere Person von 14 Jahren und älter 0,5, Personen unter 14 Jahren 0,3. Der Armutsbegriff ist jedoch komplexer als relative Einkommensarmut.

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

heit etc. auf der Basis objektiver statistischer Daten analysiert. Die subjektive Reflexion der sozialen Lage wird nicht berücksichtigt.

»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)³ darstellen. Dem Bericht vorangestellt ist eine Kurzfassung, in der die Kernaussagen der Teile A und B miteinander verwohen sind.

Der vielfältige Anhang ist von hohem Informationswert. Der analytische Teil des Berichts basiert auf einer Vielzahl von – meist online gestellten – Expertisen namhafter Wissenschaftler/innen.

Der Titel des Berichts, »Lebenslagen in Deutschland – Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht«, kennzeichnet die konzeptionelle Perspektive. Es geht nicht um die Analyse zweier klar definierter und abgrenzbarer Phänomene »Armut« und »Reichtum«, weil die Maßstäbe derartiger Zuordnungen von gesellschaftlichen Wertvorstellungen und sozialpolitischen Normen abhängen. Die Rede ist von relativer Armut⁴ 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 Niveaus, z. B. des Einkommens.⁵ Damit werden aber keine starren Armuts- oder Reichtumsgrenzen festgelegt, »es wird vielmehr die Identifizierung von Personengruppen erleichtert bzw. ermöglicht, die einem erhöhten Armutrisiko ausgesetzt sind« (42), oder jene Gruppe umrissen, innerhalb derer sich Reichtum konzentriert.

Folgende Haupttendenzen lassen sich dem Bericht entnehmen:

Die (Einkommens-)Armut ist gewachsen. Die Armutrisikoquote, der Bevölkerungsanteil jener Personen mit einem Einkommensniveau unterhalb der Armutrisikogrenze, ist von 1998 bis 2003 von 12,1 % auf 13,5 % gestiegen. 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 %) voraus. 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 Nettovermögens (55).⁶

Der Reichtum der Reichen ist gewachsen.

Hinzu kommt: In Westdeutschland ist eine »Tendenz zu einer verstärkten Ungleichverteilung festzustellen« (57). Nach wie vor besteht ein sehr starkes West-Ost-Gefälle in der durchschnittlichen Vermögensausstattung (West: 149 000 Euro, Ost: 60 000 Euro) je Haushalt (53).

Seit 1998 hat sich die Anzahl der überschuldeten Privathaushalte⁷ um 13 Prozent erhöht. Mittlerweile sind davon 8,1 % aller Haushalte betroffen (63).

Die Sozialhilfequote⁸ ist 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 Sozialhilfeabhängigkeit der Kinder umso höher ist, je jünger die Kinder sind (69).

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 Sozialhilfe beziehenden 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 (3,1 % der 15 – 64-jährigen Bevölkerung). Das weitaus größte Risiko des Arbeitsplatzverlustes haben Personen ohne beruflichen Ausbildungsabschluss (95).

Bildung ist also von zentraler Bedeutung für die Verringerung des Armutsrisikos. Die Entwicklung auf diesem Gebiet war indes nicht erfolgreich. 14,9 % der 20- bis 29-Jährigen hatten 2003 keine 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 Durchschnitt.

Nicht unterschlagen werden darf, dass Deutschland zu den Ländern mit einem relativ niedrigen Armutsrisiko gehört und nach Schweden (9 %) und Dänemark (10 %) innerhalb der EU-Länder (Durchschnitt EU-15: 15 %) die geringste Armutsrisikoquote (11 %, jeweils 2001) aufweist (45).⁹

Beispiele für positive Veränderungen sind 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.

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

7 Überschuldung bedeutet, dass Einkommen und Vermögen über einen längeren Zeitraum nicht zum Ausgleich fälliger Forderungen ausreichen.

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

9 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.

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.

10 »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).

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

12 »Die anhaltende Schwäche der Binnenwirtschaft ist vor allem das Ergebnis einer entwicklungshemmenden Einkommensverteilung und einer kontraproduktiven Wirtschafts- und Sozialpolitik« (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2005, 12).

13 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).

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

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 deklariert¹⁰ wurde. Zwar wurde die weithin deprimierende Faktenlage 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 vermeintlich gedeihliche und erfolgreiche Regierungspolitik »anreicherten«, kam eine geschönte Bilanz zustande.

Die breite Darstellung im Teil B zu den Maßnahmen der Bundesregierung ist eigentlich im Rahmen eines Sozialberichts deplatziert. 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 es darum geht, die Effektivität der Bereitstellung derartiger Leistungen zu beurteilen.« (Noll 1999, 18). Gerade dies geschieht aber nicht.

»Evaluiert« werden 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). Auf diese Weise erscheint z. B. die Zahlung der gesetzlichen Renten und Pensionen als effektives Mittel im Kampf gegen die Armut.¹¹

Die Darstellungen im Teil B sind somit alles andere als eine kritische Analyse der getroffenen Maßnahmen. Die Frage, ob die konstatierten sozialen Fehlentwicklungen wie auch die schwächelnde Binnenwirtschaft¹² nicht wenigstens teilweise auf eine verfehlte Wirtschafts- und Sozialpolitik zurückzuführen sind, wird konsequent ausgeklammert, aber im Kontext verneint.

Im Übrigen müsste – wenn die Bundesregierung ihre Aussagen ernst nähme – im 2. Bericht auch eine Stellungnahme zu den Fehleinschätzungen¹³ des Regierungshandelns aus dem 1. Bericht zu finden sein.

Anmerkungen zu einigen inhaltlichen Aspekten Soziale Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung

Die Autoren des Armuts- und Reichtumsberichts favorisieren Amartya Sens Konzept der Verwirklichungschancen.¹⁴ »Armut ist dann

gleichbedeutend mit einem Mangel an Verwirklichungschancen,¹⁵ 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 erheben sie das »Konzept der Teilhabe- und Verwirklichungschancen ... in Verbindung mit dem Lebenslagenansatz« zur »Grundlage für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung« (40). Damit ist der Bericht allerdings konzeptionell überfordert.

Gegenwärtig ist noch keine befriedigende Operationalisierung des sehr komplexen Ansatzes der Teilhabe- und Verwirklichungschancen möglich¹⁶ (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.

Verschiedene Formulierungen des Berichts (z. B. 13) lassen befürchten, dass die vorrangige Bedeutung der solidarischen Umverteilung zugunsten der Förderung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen relativiert werden soll.¹⁷ Eine klärende Erörterung des Themas »Verteilungsgerechtigkeit« erfolgt nicht. Die schon am 1. Bericht kritisierte Vermeidungsstrategie der Bundesregierung in Bezug auf dieses Thema setzt sich fort (Heidel/Jacobi 2001 38/39). Tatsächlich waren die Reformmaßnahmen der rot-grünen Koalition, insbesondere die Agenda 2010, mit einer Umverteilung auf Kosten der Bevölkerung in den unteren Einkommensschichten verbunden.

Im Übrigen ist der zentrale und konstituierende Aspekt der finanziellen Unterversorgung als Armutskriterium auch bei Sens Konzept völlig unstrittig. Sen will 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). Nicht anders das Lebenslagenkonzept, auf das sich der Titel des Berichts beruft: Das »Haushaltseinkommen ... bleibt trotz der Multidimensionalität das zentrale Merkmal der Lebenslage, da es den Zugang zur Befriedigung zahlreicher Bedürfnisse gewährt« (Voges 2004, 43). Mit anderen Worten – aus der unbestreitbaren Bedeutung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen als Kriterien sozialer Gerechtigkeit lässt sich keine Herabstufung der Präferenz materieller Umverteilung zugunsten der sozial Benachteiligten ableiten.

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, kulturelle und politische Partizipation ... einhergeht.

– Einerseits ist z. B. das Armutsrisiko 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 erlangen.¹⁸

– Erwachsene mit Einkommen unter der Armutsrisikogrenze sind stärker von Krankheiten und Gesundheitsstörungen betroffen (118).

15 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)

16 Ähnliche Schwierigkeiten treten bei der Umsetzung des ebenfalls sehr vielschichtigen Lebenslagenansatzes in empirische Sozialforschung auf (Voges, 56).

17 Es »besteht weitgehend Konsens darüber, dass soziale Gerechtigkeit sich heute nicht in erster Linie nur an materiellen Verteilungsaspekten orientieren kann« (14). Geschickt formuliert. Denn niemand reduziert soziale Gerechtigkeit »nur« auf materielle Verteilung. Dass es aber »in erster Linie« um eine Verbesserung der materiellen Lebensbedingungen durch Umverteilung geht, sei schon hervorgehoben, weil ohne diese notwendige Bedingung sich auch die Teilhabe- und Verwirklichungschancen nicht nachhaltig verbessern können.

18 »Der Zugang zu höherwertigen Schul-, Ausbildungs- und Berufsausschlüssen 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)

19 Einkommensarmut wird nach 2 Jahren (48), Sozialhilfeabhängigkeit nach 2,5 Jahren (72) von zwei Dritteln mehrheitlich überwunden/unterbrochen.

20 So melden die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und die Nationale Armutskonferenz in einer gemeinsamen Stellungnahme zum Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht Zweifel an, »ob der Regelsatz derzeit tatsächlich noch vor Armut schützt«. Und sie fordert die Überprüfung des Regelsatzes durch eine unabhängige Sachverständigenkommission (Bundesarbeitsgemeinschaft, 2005, 2). Zur Berechnungsmethode des zum 1. 1. 2005 aktualisierten Eckregelsatzes werden schwerwiegende Kritikpunkte vorgetragen, z. B. fehlende Öffentlichkeit und Transparenz der Berechnungsgrundlagen, Scheinobjektivität und willkürliche Manipulationen in Bezug auf das Statistikmodell zur Berechnung des Regelsatzes, Leistungseinbußen für Kinder ab dem 8. und Jugendliche ab dem 15. Lebensjahr, Nichtberücksichtigung bzw. unangemessene Beachtung wesentlicher Ausgabepositionen, Benachteiligung des Ostens, zu niedrige Veranschlagung des Eckregelsatzes um 19 Prozent bzw. 67 Euro unter dem Existenzminimum (Der Paritätische Wohlfahrtsverband 2004).

– 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).

Hinsichtlich der Armutsmobilität wird herausgestellt, dass sowohl Einkommensarmut als auch Sozialhilfebezug vornehmlich relativ kurzzeitige Verbleibsphasen aufweisen.¹⁹ Diese notwendige Ergänzung der Befunde entdramatisiert das Armutproblem allerdings weniger als es im Bericht erscheint. Die »Rückfallquote« ist sehr hoch. So besteht die Gruppe der Einkommensarmen zu zwei Dritteln aus dauerhaft Einkommensarmen (ca. 50 %) bzw. nur kurzzeitigen Aufsteigern (ca. 20 %) (Becker/Hauser 224).

Einkommensarmut und Sozialhilfequote

Im Bericht wird der Standpunkt formuliert, die Inanspruchnahme von Sozialhilfe sei »nicht mit Armut gleichzusetzen« (39). Natürlich geht es nicht um Gleichsetzung beider Kategorien, wohl aber um die Frage, ob Bezieher von Sozialhilfe zur Armutspopulation gehören oder nicht.

Die Sozialhilfegesetzgebung fixiert mit dem Mindestbedarf eine quasi-offizielle Armutsgrenze. 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).

Eine andere Frage ist, ob die Sozialhilfeeinstellungen ein ausreichendes materielles und kulturelles Versorgungsniveau sichern, ob also die Sozialhilfe ihrer Aufgabe gerecht wird, »den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht« (SGB XII, § 1). Viele bezweifeln dies.²⁰ Zahlreiche Befunde des Armuts- und Reichtumsberichts stützen solche Zweifel. Nimmt man die in der EU vereinbarte Armutsriskogrenze (60 % des mittleren Nettoäquivalenzeinkommens) zum Maßstab, wird die Diskrepanz zwischen Einkommensarmut und Sozialhilfeanspruch offenkundig (Armutsrisikoquote 13,5 %, Sozialhilfequote 3,4 %). Auch ist zwar die Einkommensarmut seit 1998 deutlich ge-

wachsen, nicht aber die Sozialhilfequote. Besonders deutlich wird dieser Kontrast bei den Personen mit Migrationshintergrund: Ihr (Einkommens-) Armutsrisiko stieg von 19,6 % auf 24 % (131), gleichzeitig sank aber die Sozialhilfequote 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 gegenüber.²¹ »Das soziokulturelle Existenzminimum wird im Sozialhilferecht definiert und abgesichert« (39) – behauptet der Bericht. Tatsächlich besteht diesbezüglich jedoch ein dringender Nachholebedarf, wie das starke Gefälle zwischen Einkommensarmut und Sozialhilfequote zeigt.

Der Bericht gibt auch Hinweise auf den Umfang der so genannten »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.

Soziale Ungleichheit – das Problem?

Nicht soziale Ungleichheiten schlechthin, sondern ihr Ausmaß, Trends zur Vertiefung, soziale Polarisierungen sind das Problem.

Prekäre Entwicklungen werden im Bericht aus der Allmacht ungünstiger Rahmenbedingungen erklärt. Insbesondere »entwickelte sich das Armutsrisiko analog zu den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen« (16). Dies erscheint plausibel. Indes sind die außerordentlich hohen Armutsquoten von Kindern, Menschen mit Migrationshintergrund, allein Erziehenden etc. damit nicht zu erklären. Vielmehr sind die strukturellen Benachteiligungen dieser Gruppen aufzuhellen. Die unzureichende Erklärungskraft der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Entwicklungstendenzen der sozialen Ungleichheit zeigt auch die folgende Tatsache. »Wirtschaftliche Stagnation oder Wachstumseinbrüche gehen zwar meist mit einer Zunahme der Ungleichheit einher, dies wird in Erholungsphasen aber nicht revidiert, so dass sich die Ungleichheitsindikatoren ähnlich wie die Arbeitslosenquote über die Zyklen hinweg allmählich nach oben bewegt haben« (Becker/Hauser 2004, 179). Diese fatale Tendenz zur Irreversibilität wachsender sozialer Ungleichheit – eine sozialökonomische Konsequenz des Neoliberalismus – relativiert alle Versprechen und Hoffnungen, aus einem wirtschaftlichen Aufschwung könnten auch gerechtere Proportionen der Verteilung erwachsen. Die entscheidende Bedingung für mehr soziale Gerechtigkeit und eine Entschärfung des sich vertiefenden Gegensatzes von Armut und Reichtum in Deutschland besteht gerade darin, diesen Grunddefekt der gesellschaftlichen Konstruktion zu beheben. Es

21 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).

geht um Voraussetzungen, Tendenzen der sozialen Polarisierung nicht nur vermeiden, sondern auch umkehren zu können.

Reichtumsbericht?

Die spärlichen Angaben und Aussagen des Berichts zum Umfang und zur Entwicklung des Reichtums in Deutschland werden mit einem unterentwickelten Forschungsstand und der unbefriedigenden Datenlage²² erklärt (41). Reichtum lässt sich in Deutschland empirisch sehr viel schlechter erfassen als Armut. 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«.

Die dürftige Analyse des Reichtums ist keineswegs allein der mangelhaften empirischen Erfassung geschuldet. Wichtige Fragen werden nicht einmal gestellt: Wie kommt Reichtum und seine wundersame Mehrung zustande? Wie ist der Gegensatz zwischen einer in der Bundesrepublik nie gekannten Reichtumsanhäufung einerseits und der desolaten Lage der öffentlichen Haushalte²³ andererseits zu erklären und zu bewerten? Gibt es eine »Grenze zwischen gesellschaftlich verträglichem und zu begrüßendem Wohlstand und gesellschaftlich schädlichem, exklusivem Reichtum«, und wo ist sie zu ziehen (Hengsbach 2004, 37)? Wie hängt das eine, die Armut, mit dem anderen, dem Reichtum, zusammen? Ist Armut überhaupt wirksam zu bekämpfen, ohne Begrenzung des Reichtums und ohne Umverteilung von oben nach unten?

Mit Aussagen zur Lastenverteilung im Lohn- und Einkommenssteueraufkommen sollte offenbar derartigen Fragen vorgebeugt werden. »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 stößt auf Kritik (Schäfer 2004). So wird auf Ungeheimheiten 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 (Ebenda 593). 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)!

»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 und getragen von einer Steuerungerechtigkeit auf Kosten der unteren Einkommen.

22 »Im oberen Einkommenssegment werden Gruppen mit besonders hohem Einkommen etwa in die Einkommens- und Verbraucherstichprobe entweder gar nicht einbezogen oder es besteht eine eingeschränkte Auskunftsbereitschaft insbesondere bei den Fragen nach Einkommen und Vermögen« (42). Abschnitt 1.2.6 über hohe Einkommen bezieht sich z. B. ausschließlich auf Daten bis 1998 (49-51).

23 Der Armuts- und Reichtumsbericht NRW 2004 unterscheidet folgerichtig zwischen privater und öffentlicher Armut. Letztere wird definiert als »Unterversorgung mit realen öffentlichen Leistungen« (Ministerium für Gesundheit, 2004, 34).

Der Bericht basiert ausschließlich auf objektiven Daten. Dies ist u. a. mit dem Nachteil verbunden, dass subjektive Konsequenzen der Armut (Hoffnungen, Sorgen, Zufriedenheit, Zukunftserwartungen, Lebensstrategien, Wertvorstellungen, Gesellschaftsbilder ...) unberücksichtigt bleiben. Der Verzicht auf die Darstellung subjektiver Aspekte und Konsequenzen von Armut und Reichtum widerspricht auch dem mit dem Titel versprochenen Lebenslagenansatz.²⁴ Die gesellschaftliche Brisanz der empirischen Befunde des Berichts wird nicht herausgearbeitet. Andere Untersuchungen zeigen, die »objektiven und subjektiv wahrgenommenen sozialen Unterschiede haben in der Auffassung der Deutschen eine ›hohe Sprengwirkung‹« (Mansel/Heitmeyer 2005, 54). Arbeitslosigkeit und Verarmung zeitigen nicht nur für die Betroffenen fatale Auswirkungen, sondern vermittelt durch steigende Zukunftsängste ergeben sich daraus Desintegrationstendenzen, die die ganze Gesellschaft destabilisieren.

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 notwendig.

Möglicherweise wird für den nächsten Armuts- und Reichtumsbericht eine anders gefärbte Regierungskoalition verantwortlich sein. Wie würden sich z. B. CDU und CSU dieser Aufgabe stellen? Zwischen Verdrängung und Dramatisierung (Leisering) – diese Extreme der Reflexion des Armutsproblems lassen sich auch bei den Unionsparteien beobachten. Verdrängung: Die Kohl-Regierung legte nie einen Armutsbericht vor. Aus der Regierungsposition heraus wurde z. B. noch 1998 der Befund einer wachsenden Kinderarmut schlicht als »unzutreffend« gewertet (Stellungnahme der Bundesregierung zum Zehnten Kinder- und Jugendbericht). Dramatisierung: Als Opposition zeigt man sich hingegen – in unausgesprochener Anerkennung gängiger Armutskriterien – von Daten zur Kinderarmut in Deutschland »erschüttert«²⁵ und reagiert auf den 2. Armuts- und Reichtumsbericht mit der Schlussfolgerung: »Rot-Grün macht arm!«²⁶

Die eventuelle Rückkehr in die Regierungsverantwortung mit einem Salto rückwärts in die Verdrängungsperspektive zu verbinden, dürfte allerdings schwierig sein. Denn auch die bisherigen beiden Armuts- und Reichtumsberichte haben dazu beigetragen, dass die wachsende Ungerechtigkeit in der Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums von einer breiten Öffentlichkeit sensibel und kritisch beobachtet und bewertet wird.

24 Zusammenhänge zwischen objektiven Lebensbedingungen und subjektivem Wohlbefinden aufzudecken, ist »eine wichtige Aufgabe einer auf die Lebenslage bezogenen Armuts- und Reichtumsberichterstattung« (Voges u. a. 2003, 49).

25 Website der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 1.3.2005: Wachsende Kinderarmut in Deutschland ist erschütternd.

26 Website der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 2. 3. 2005.

Literatur:

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2005): Memorandum 2005. Sozialstaat statt Konzern-Gesellschaft, Köln: PapyRossa.
- Becker, Irene; Richard Hauser u. a. (2004): Verteilung der Einkommen 1999 – 2003. Bericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, Frankfurt a. M.
- 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, S. 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, S. 20-40.
- Hengsbach, Friedhelm (2004): Reichtum in Nordrhein-Westfalen – eine sozioethische Reflexion, in: Ministerium für Gesundheit ..., S. 27-44.
- Hengsbach, Friedhelm (2001): Armut und Reichtum aus Regierungssicht, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001, S. 647-650.
- Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.) (2005): Deutsche Zustände. Folge 3, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hradil, Stefan (2001): Soziale Ungleichheit in Deutschland, Opladen: Leske + Budrich.
- Huster, Ernst-Ulrich (1996): Armut in Europa, Opladen: Leske + Budrich.
- Mansel, Jürgen; Wilhelm Heitmeyer (2005): Spaltung der Gesellschaft. Die negativen Auswirkungen auf das Zusammenleben, in: Heitmeyer 2005, S. 39-72.
- 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, S. 13-28.
- Der Paritätische Wohlfahrtsverband (Hrsg.) (2004): Die ab Januar 2005 gültige Regelsatzverordnung (RSV) und der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße. Expertise von Rudolf Martens, Berlin.
- Schäfer, Claus (2004): Mehr soziale Ungleichheit – weniger ökonomischer Erfolg: Zur Verteilungsentwicklung in 2003 und den Vorjahren, in: WSI-Mitteilungen 11/2004, S. 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: Duncker & Humblot 1922.
- Stellungnahme der Bundesregierung zum Zehnten Kinder- und Jugendbericht, in: Deutscher Bundestag – 13. Wahlperiode, DS 13/11368.
- Voges, Wolfgang; Olaf Jürgens; Andreas Mauer; Eike Meyer (2003): Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes. Endbericht, Bremen.