

Lebenslage Armut

Zwölf Thesen zu Stand und Perspektiven der Armutsberichterstattung aus der Sicht der Armutsforschung

■ Richard Hauser

Nach Jahrzehnten der Armutsberichterstattung stellen sich für Politik, Forschung und Wohlfahrtsverbände neue Aufgaben, um prekäre Lebenslagen von Menschen zu erfassen und – darauf aufbauend – auf Abhilfe zu sinnen. Besonders sollte darauf geachtet werden, dass die reale Armut nicht in einer allgemeinen Sozialberichterstattung untergeht.

Im Jahr 1964 erklärte der US-Präsident Johnson seinen »War on Poverty«, der mit der Gründung neuer Forschungsinstitute und vielfältiger Armutsstudien verbunden war. (1) Zehn Jahre später beschlossen auch die Regierungschefs der damaligen Europäischen Gemeinschaft das »Erste Programm von Modellvorhaben und Modellstudien zur Bekämpfung der Armut«. (2) Dieses Programm wurde ergänzt durch Nationale Armutsberichte, die von unabhängigen Wissenschaftlern für die damals acht Mitgliedsstaaten erstellt wurden. Unsere Arbeitsgruppe erstellte diesen ersten Nationalen Armutsbericht für Deutschland, der im Jahr 1981 veröffentlicht wurde. (3)

Ein Gesamtbericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat bot den ersten Überblick über diese Problematik in den Mitgliedsländern. Auf Basis einer länderspezifischen Einkommensarmutsgrenze von 50 Prozent des durchschnittlichen gewichteten Nettoeinkommens schätzte man die Größenordnung der Armut auf 11,4 Prozent armer Haushalte, in denen 30 Millionen armer Personen lebten. Dieses Ergebnis führte zu hoher publizistischer Aufmerksamkeit und gab den Sozialwissenschaften einen Anstoß, das lange vernachlässigte Problem der Armut wieder auf ihre Agenda zu setzen. (4) Bereits vorher hatte in Deutschland die 1976 erschienene Studie von Heiner Geißler über die »Neue Soziale Frage« und die damit verbundene »Neue Armut« (5) kontroverse und stark politisch geprägte Diskussionen ausgelöst.

Auch Wohlfahrtsverbände, deren Klienten immer stärker von Armut betroffen wurden, begannen, das Armutsproblem systematisch zu untersuchen. Der Paritätische Wohlfahrtsverband veröffentlichte im Jahr 1989 als erster Wohlfahrtsverband eine eigene Armutsuntersuchung unter dem Titel »... wessen wir uns schämen müssen in einem reichen Land ...« (6) Zwei weitere Armutsberichte folgten. (7) Die Veröffentlichung des ersten Armutsatlases für Regionen in Deutschland im Jahr 2009 stellt eine weitere Pioniertat des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes dar. (8)

Andere Wohlfahrtsverbände folgten dem Vorbild des Paritätischen. Die Caritas veröffentlichte im Jahr 1993 einen Bericht »Arme unter uns«, der sich auf Befragungen von 4.000 Klienten der Beratungsstellen und 2.500 der diese Klienten betreuenden Sozialarbeiter in Westdeutschland stützte. (9) Nach der Wiedervereinigung gaben Caritas und Diakonisches Werk gemeinsam einen ähnlichen Armutsbericht für die neuen Bundesländer in Auftrag, der 1998 unter dem Titel »Menschen im Schatten« erschien. (10) Auch immer mehr Bundesländer (11) und größere Städte begannen in den 1990er Jahren Armutsberichte zu erstellen, die sich allerdings wegen unterschiedlicher Abgrenzungen und Datenquellen schwer zu einem Gesamtbild zusammenfügen lassen. Erst der Armutsatlas des Paritätischen, der sich auf den Mikrozensus stützt, ermöglicht konsistente regionale Vergleiche. Seit 2001 gibt es nunmehr die jeweils zur Mitte der Legislaturperiode vorzulegenden Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung, auf die im Folgenden Bezug genommen wird. (12)

Was soll Armutsberichterstattung leisten? Sie soll

- Ausmaß und Schweregrad der Armut in der Gegenwart und Vergangenheit beschreiben sowie Hinweise auf künftige Entwicklungstendenzen geben;
- Ursachen von Armut herausarbeiten und den jeweiligen Beitrag einzelner Ursachen ermitteln;

Prof. Dr. Richard Hauser war bis zu seiner Emeritierung Hochschullehrer für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Verteilungs- und Sozialpolitik, an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.
E-Mail r.hauser@em.uni-frankfurt.de

- bereits ergriffene Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut beschreiben und ihren Beitrag zur Reduzierung von Armut analysieren;
- Empfehlungen für Maßnahmen zur Armutsbekämpfung geben.

An dieser Aufgabenstellung muss sich Armutsberichterstattung – sei sie amtlich oder wissenschaftsautonom – messen lassen. Beim Lesen mancher Armutsberichte hat man allerdings den Eindruck, dass sich der Fokus bewusst oder unbewusst immer mehr in Richtung einer allgemeinen Sozialberichterstattung verschiebt und dadurch das Armutsproblem an Gewicht verliert. Daher möchte ich eine erste These formulieren:

»Alle Bürger sollten mittels Befragung festlegen, welche Güter und Dienstleistungen zum gesellschaftlichen Mindeststandard gehören«

1. These: Armutsberichterstattung sollte nicht in allgemeiner Sozialberichterstattung untergehen. Armut ist ein essentielles soziales Problem, das jeder Wohlfahrtsstaat bekämpfen muss. Die sozialen Probleme der Mittelschicht oder die Lage der Reichen sind zwar ebenfalls berichtenswert, aber sie dürfen den Fokus nicht verschieben.

Der Armutsbegriff aus der Sicht der Armutsberichterstattung

Zur genauen statistischen Erfassung von Armut, zur Festlegung von politisch zu erreichenden Zielwerten und zur Erfolgskontrolle politischer Maßnahmen bedarf es eines präzisen Armutsbegriffs, so dass man statistisch »Arme« von »Nicht-Armen« eindeutig unterscheiden kann.

Da man in einer überwiegend marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaft mit einem stark ausgebauten sozialen Sicherungssystem die Grundbedarfsgüter mit Geld erwerben kann und viele öffentliche Leistungen der Daseinsvorsorge kostenlos oder verbilligt genutzt werden kön-

nen, genügt ein ausreichend hohes Einkommen, um ein soziokulturelles Existenzminimum zu erreichen: Ein Unterschreiten dieses soziokulturellen Existenzminimums bedeutet Armut.

Ein das soziokulturelle Existenzminimum sicherndes Einkommen kann auch durch staatliche Mindestsicherungssysteme garantiert werden, sofern es gelingt, die Nichtinanspruchnahme dieser Leistungen zu vermeiden. Ausgangspunkt für eine Armutsberichterstattung sollte daher ein Armutsbegriff sein, der auf einen Mangel an materiellen Ressourcen abstellt. (13) Diese Ressourcen bestehen aus dem Nettoeinkommen und dem Nettovermögen der Haushalte. Arbeitsvermö-

gen gehört nur insoweit dazu, als Arbeitsplätze zum Einsatz dieser Ressource verfügbar sind.

Es ist in der neueren Armutsforschung unbestritten, dass das soziokulturelle Existenzminimum in hoch entwickelten Ländern relativ zu den durchschnittlichen Lebensverhältnissen im jeweiligen Land zu sehen ist. Eine im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen festgelegte Armutsgrenze steigt daher bei sich verbessernden durchschnittlichen Lebensverhältnissen ebenfalls an. Gleichzeitig unterscheidet sie sich – in Währungseinheiten gemessen – von Land zu Land entsprechend den Unterschieden in den durchschnittlichen Lebensverhältnissen. Nur die offizielle amerikanische Armutsgrenze folgt nicht dieser Sichtweise. Sie wurde 1965 erstmals festgesetzt und dann nur noch um Preisniveausteigerungen korrigiert; das reale Einkommenswachstum spiegelt sich nicht in dieser Armutsgrenze. Dies bedeutet, dass bei realem Einkommenswachstum, das allen Haushalten gleichmäßig zugutekommt, die gemessene Armut ständig sinken muss. Bleibt die Armut trotzdem gleich oder steigt sie gar an, so muss dies auf der Zunahme der Einkom-

menungleichheit beruhen. In den USA ist dies auch der Fall. (14)

Armutsforschung und Armutsberichterstattung beschränkten sich zunächst überwiegend auf die Analyse von Einkommensarmut: Man nahm jene Personen und Haushalte in den Blick, die unterhalb einer Einkommensarmutsgrenze lagen. Dabei ging es um das auf Personen umgerechnete Haushaltsnettoeinkommen, das alle Markteinkommen und staatlichen Transfers umfasst, aber um die direkten Steuern und Sozialabgaben vermindert ist. (15)

Die in der früheren deutschen Armutsforschung und in den ersten Armutsberichten der Europäischen Kommission verwendete Grenze von 50 Prozent des mit einer Äquivalenzskala (16) gewichteten Nettohaushaltseinkommens beruhte lediglich auf Plausibilitätsüberlegungen. Gleiches gilt für die von der Europäischen Union im Rahmen der Politik der offenen Koordinierung für alle Mitgliedsländer festgelegten Einkommensarmutsgrenzen von 60 Prozent des länderspezifischen Medians. (17)

In Deutschland war bis in die 1980er Jahre ein von Experten festgesetzter Warenkorb die Basis für die Festsetzung der quasi offiziellen Armutsgrenze, an der die Sozialhilfe einsetzte. Das später eingeführte Statistikmodell ist stärker empirisch gestützt, aber immer noch entscheiden Experten, welche Ausgaben des unteren Fünftels der Ein-Personen-Haushalte – aus der Sicht der Regierung – zur Sicherung eines soziokulturellen Existenzminimums erforderlich sind.

Bald häuften sich die Vorschläge, Armut anhand eines Lebenslagenbegriffs abzugrenzen. Hierzu trug auch eine von der Europäischen Union formulierte Armutsdefinition bei: Als arm gelten Personen, Familien und Gruppen, »die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.« (18)

Die neueren Diskussionen in der Armutsforschung über »Armut als Mangel an Verwirklichungschancen« (Sen) (19) und »Armut als soziale Ausgrenzung« (Gallie/Paugam 2000) (20) oder »Armut als unzureichende Teilhabe von Bürgern an der Gesellschaft« (21) lenkten die Aufmerksamkeit vor allem auf die individuellen und gesellschaftlichen Ursachen von Armut.

Auch der Zweite und der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung legen ein Konzept der Teilhabe- und Verwirklichungschancen zugrunde. (22) Hierzu muss man aber feststellen: Die von der neueren Armutsforschung herausgearbeiteten weiteren Aspekte von Armut – beispielsweise Arbeitslosigkeit und Migrationshintergrund, Bildungsdefizite und Bildungschancen, Krankheiten und Behinderung, Familienkonflikte und Vereinsamung, mangelnde Integration in soziale Netzwerke, fehlende Partizipation an kulturellen und politischen Aktivitäten – gehören teils in den Bereich der Ursachen, teils in den der Auswirkungen von materieller Armut, teils liegen sie auf dem Feld akzessorischer Begleiterscheinungen von materieller Armut. Sie konstituieren aber nicht Armut, weil sie keineswegs nur Arme betreffen, sondern in unterschiedlicher Weise viel weiter verbreitet sind und auch nicht generell durch staatliche Politik beseitigt werden können. Diesen Aspekt kann man als zweite These formulieren:

2. These: Nicht alle Arbeitslosen sind arm, aber ihr Anteil unter den Einkommensarmen ist höher als in der Gesamtbevölkerung. Und ebenso: Nicht alle Personen mit großen Bildungsdefiziten sind arm, aber unter den Einkommensarmen liegt ihr Anteil weit höher als in der Bevölkerung. Gleiches gilt für weitere Dimensionen der Lebenslage, wenn auch der genaue Zusammenhang empirisch verifiziert werden muss.

Wenn man Ursachen von Armut und Verwirklichungschancen im Sinne von Erwartungen über die künftigen Lebenswege in den Armutsbegriff einbezieht, dann verschwimmt der Armutsbegriff in der Mannigfaltigkeit der Erscheinungsformen von sozialer Ungleichheit und von Prozessen sozialer Benachteiligung. (23) Damit entsteht die Gefahr, dass infolge eines entgrenzten Armutsbegriffs die für eine Armutsberichterstattung unerlässliche statistische Erfassung und quantitative Messung des Ausmaßes der Armut und des Armutsgrades nicht mehr möglich ist. Auch das Ausmaß, in dem einzelne Ursachen und sozialpolitische Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung beitragen, ließe sich nicht mehr ermitteln. Aber dies ist gerade eine der Aufgaben der Armutsberichterstattung. Daher lautet meine dritte These:

3. These: Eine vertiefte Analyse der Ursachen von materieller Armut, also von Einkommens- und Vermögensarmut, und eine präzisere Erfolgskontrolle der steuerpolitischen, arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung gehört zu den künftigen Aufgaben einer fundierten Armutsberichterstattung.

Die Armutsforschung hat gezeigt, dass kein stringenter Zusammenhang zwischen den in einem Jahr verfügbaren Ressourcen und der Verfehlung von Mindeststandards in den einzelnen Dimensionen der Lebenslage (24) oder gar mit dem Phänomen der sozialen Ausgrenzung als Negativbild einer vollen gesellschaftlichen Teilhabe besteht. (25) Daher ist es sinnvoll, die Gruppe der als einkommensarm oder ressourcenarm identifizierten Personen dahingehend zu untersuchen, inwieweit bei einzelnen Dimensionen der Lebenslage gleichzeitig exogen gesetzte Mindeststandards verletzt sind. (26) Damit wird auch gezeigt, wie sich der Ressourcenmangel in einer Kumulation von nicht erreichten Mindeststandards in allen Lebenslagendimensionen auswirkt. Dies kann Anhaltspunkte für zusätzliche sozialpolitische Maßnahmen bieten. Bisher ist diese Kumulationsanalyse aber nicht konsequent durchgeführt worden. Hieraus resultiert meine vierte These:

4. These: Eine Analyse der Kumulation von Lebenslagendefiziten bei den von materieller Armut betroffenen Personen gehört zu den künftigen Aufgaben einer fundierten Armutsberichterstattung.

Allerdings entsteht bei dieser Vorgehensweise das Problem, dass für die ausgewählten Lebenslagendimensionen exogen Mindeststandards festgelegt werden müssen und dass geprüft werden muss, ob die Unterschreitung von Mindeststandards aufgrund von Ressourcenmangel oder aber aufgrund einer freiwillig getroffenen Präferenzentscheidung erfolgte.

Die Armutsforschung versucht dieses Problem dadurch zu lösen, dass zusätzlich gefragt wird, ob das Unterschreiten eines Mindeststandards auf fehlendes Einkommen oder auf andere Gründe zurückzuführen ist. (27) Letztlich wird dadurch aber das Verhältnis von Ressourcenstandard und Mindeststandards in ausgewählten Lebenslagendimensionen umgekehrt. Die Ressourcen werden zur abhängigen Variablen. Sie müssen dann

eine solche Höhe aufweisen, dass alle Mindeststandards erreicht werden könnten. In der Beschreibung der Berichtskonzeption der Dritten Armuts- und Reichtumsberichts wird dies auch so gesehen: Um eine Gefährdung des sozialen Friedens zu vermeiden, »bedarf es langfristigen gesellschaftlicher Maßstäbe für relevante Lebensbereiche, die beschreiben, wovon niemand ausgeschlossen sein soll.« (28) Meine fünfte These lautet daher:

5. These: Eine weitere Aufgabe künftiger Armutsberichterstattung besteht darin, Vorschläge für eine Konvention über Mindeststandards in relevanten Bereichen der Lebenslage zu entwickeln und zu begründen. Bei einer Bewertung mit Preisen kann dann auch das zur Erreichung eines auf diese Weise präzierten soziokulturellen Existenzminimums erforderliche Mindesteinkommen ermittelt werden.

Anstelle der Einzelentscheidungen über Mindeststandards in relevanten Lebenslagendimensionen könnte man die Festlegung einer Armutsgrenze mit Hilfe des Lebensstandardansatzes (29) stärker empirisch stützen. Bei diesem Ansatz werden in einer breit angelegten Umfrage zufällig ausgewählte Bürger gefragt, welche Güter und Leistungen sie für ein annehmbares Leben in dem jeweiligen Land für erforderlich halten und ob sie diese Güter und Leistungen selbst besitzen oder sich leisten könnten. Güter und Leistungen, die mehr als 80 oder 90 Prozent der Befragten für unbedingt erforderlich halten, werden dann als Mindeststandards erklärt und hieraus ein erforderliches Mindesteinkommen errechnet. (30)

Dieser Ansatz kann am ehesten als unmittelbar demokratisch bezeichnet werden, weil hierbei alle Bürger als Experten gefragt sind und auf ihr tatsächliches Verhalten rekurriert wird. Dabei ist lediglich zu entscheiden, wie hoch der Prozentsatz der Bevölkerung sein soll, der den Besitz oder die Beschaffung von bestimmten Gütern und Leistungen als unbedingt erforderlich ansieht, wenn ein soziokulturelles Existenzminimum erreicht werden soll. Hieraus kann man dann eine Einkommensarmutsgrenze errechnen.

Auch die staatliche Sozialpolitik oder einzelne politisch aktive Gruppen könnten diesen Ansatz heranziehen, um eine Einkommensarmutsgrenze für monetäre Mindestsicherungsleistungen zu fundie-

ren. Mit diesem Ansatz kann man auch die EU-Armutrisikogrenze überprüfen; denn sie gewinnt in der europäischen politischen Diskussion immer größeres Gewicht, und sie wird Auswirkungen auf die innerstaatliche Sozialpolitik haben. Eine mit dem Lebensstandardansatz fundierte Armutsgrenze wäre umso wichtiger, als dies ein neuer Ansatzpunkt für die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung vieler Armer durch die übrige Bevölkerung wäre; denn hierfür ist die Sichtweise der nicht-armen Bevölkerungsmehrheit im täglichen Umgang maßgeblich. Meine sechste These lautet daher:

6. These: Die systematische Erkundung und Auswertung des Lebensstandardansatzes stellt aus der Sicht der Armutsforschung eine Aufgabe künftiger Armutserichterstattung dar.

Der Lebensstandardansatz böte einen neuen Zugang zu der umstrittenen Frage, welche Äquivalenzskala beim Vergleich verschiedener Haushaltstypen anzuwenden ist. Die von der Europäischen Union vorgegebene modifizierte OECD-Skala stimmt nicht mit den in deutschen institutionellen Regelungen enthaltenen Abstufungen nach der Haushaltsgröße überein. Kinder bekommen in Deutschland ein größeres Gewicht. Für die alle zwei Jahre zu erstellenden Nationalen Aktionsberichte über soziale Exklusion (NAPincl) an die EU-Kommission sollte daher ein weiterer Indikator der dritten (nationalen) Ebene entwickelt werden, der den Bedarf von Kindern zutreffend abbildet. Hieraus folgt meine siebte These:

7. These: Es ist eine auf die deutschen Gegebenheiten abgestimmte Äquivalenzskala für Armutserichte zu entwickeln, die mit Hilfe des Lebenslagenansatzes empirisch abzustützen ist.

Die Dauer der Armut ist immer stärker in den Mittelpunkt von Armutsforschung und Armutserichterstattung gerückt, seit es Datengrundlagen in Form von Wiederholungsbefragungen, d. h. von Haushaltspanels, gibt. (32) Letztlich geht es um die Frage, ob die in einem Zeitpunkt ermittelte Armut dadurch zustande kommt, dass laufend bisher nicht arme Personen in Armut absteigen und gleichzeitig bisher arme Personen wieder aus der Armutslage aufsteigen, also die Armutsepisoden vor allem kurzfristiger Natur sind. Oder, ob der ermittelte Bestand an Ar-

men aus dauerhaft Armen besteht, so dass sich eine Unterschicht herausbildet, wobei dann auch deren Kindern das Entkommen aus der Armutslage stark erschwert wird. Die gesellschaftliche Bedeutung dieses Unterschieds wird von Groh-Samberg folgendermaßen formuliert: »Nur als dauerhafte und multiple Benachteiligung und Deprivation entfaltet Armut ihre ausgrenzende und die Gesellschaft spaltenden Effekte, die traditionell mit dem Armutsbegriff assoziiert werden. Kurzzeitige und inkonsistente Armut entfaltet dagegen eher Effekte der allgemeinen *Verunsicherung* und der Prekarisierung.« (Kursiv im Original)

Bisher wurden in der Armutserichterstattung vor allem die kurzfristige Einkommensmobilität und die wiederholten kurzfristigen Armutsepisoden behandelt, während der langfristigen Mobilität nur geringe Aufmerksamkeit geschenkt wurde. (34) Zur Ermittlung der langfristigen Einkommensmobilität müsste man den Durchschnitt der individuellen Nettoäquivalenzeinkommen über mindestens fünf Jahre bilden; also ein permanentes Einkommen anstelle des Jahreseinkommens verwenden. Die Einkommensvariable müsste als gleitender Durchschnitt berechnet und überdies mit dem verfügbaren Vermögen kombiniert werden. (35) Auf diese Weise könnte man die Armen besser als bisher in kurzfristig Arme, mittelfristig Arme und langfristig Arme unterteilen. (36) Ebenso könnte man dann innerhalb der Gruppe der langfristig Armen jene Gruppen herausfinden, die sogar überproportional betroffen sind und den Ursachen dieser langfristigen Betroffenheit nachgehen. Außerdem könnte man auf dieser Basis die Hypothese prüfen, dass einzelne Dimensionen der Lebenslage, die eine starke Unterversorgung indizieren, enger mit dem permanenten Einkommen als mit dem Jahreseinkommen korreliert sind. Das bisher seit 1984 laufende deutsche Haushaltspanel (Sozio-oekonomisches Panel SOEP) würde nunmehr solche Analysen erlauben. (37) Damit würden auch die Gefahr einer Unterschichtbildung und – im Falle von räumlicher Konzentration – der Herausbildung von sozialen Brennpunkten und von Ghettos in den Fokus rücken. Meine achte These besagt daher:

8. These: Der Frage, ob sich bei langfristiger Armut allmählich eine Unter-

schicht bildet und zu einer echten Spaltung der Gesellschaft führt, wird die Armutserichterstattung künftig nicht entkommen. Sie muss sie dringend behandeln und vorbeugende Maßnahmen vorschlagen.

Die im Prinzip flächendeckenden staatlichen Mindestsicherungsregelungen in Form des Arbeitslosengeldes II, der Sozialhilfe, der Kriegsopferfürsorge, der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, der Ausbildungsförderung sowie der Asylbewerberleistungen tragen alle zur Verminderung des Armutgrades oder zur völligen Vermeidung von Einkommensarmut bei. Aber die Inanspruchnahme dieser Leistungen hängt von Verhalten der Anspruchsberechtigten ab. Armutserichterstattung sollte daher verstärkt einen Fokus auf die Gruppen in verdeckter Armut richten und zu eruieren versuchen, welche Ursachen einer Nichtinanspruchnahme zugrunde liegen; denn diese Gruppen müssen mit einem Einkommen auskommen, das noch unter der offiziellen Grundsicherungsgrenze liegt.

9. These: Dem Problem der verdeckten materiellen Armut muss mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, weil sie von einem Versagen des Sozialstaats zeugt, selbst wenn er nur an seinen eigenen Maßstäben gemessen wird.

Armutserichterstattung für besondere Bevölkerungsgruppen

Armutserichterstattung, die bei der Identifizierung von Armen auf einen Mangel an Ressourcen abstellt, kann Personen und Haushalte mit besonderen Bedarfslagen nicht angemessen einbeziehen. Derartige besondere Bedarfslagen können beispielsweise sein: Überschuldung, Behinderung, Suchtgefährdung, Obdachlosigkeit, Hilfsbedürftigkeit nach einer Gefängnisstrafe, mangelnde Integrationsfähigkeit von Zuwanderern oder illegaler Aufenthalt und schließlich das Leben in Einrichtungen, wie in Alters- und Pflegeheimen.

Die meisten dieser Personen mit besonderen Bedarfslagen werden von einem Zweig der Sozialhilfe betreut. Auch wenn es Forschungen zu Randgruppen gibt, so sind die Kenntnisse über diese Personen-

gruppen und über die Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen sehr beschränkt. Teilweise fehlen auch statistische Grundlagen, da die meisten dieser Personen bei Befragungen der privaten Haushalte nicht einmal zur Grundgesamtheit gehören oder wegen ihrer besonderen Lage nicht an Befragungen teilnehmen. Die Armutsberichterstattung über diese Gruppen ist daher sehr lückenhaft und wenig gesichert. Hier liegen ungelöste Aufgaben der amtlichen Statistik. Die Armutsberichte der Wohlfahrtsverbände haben gezeigt, dass sie den besten Zugang zu diesen Problemgruppen haben. Sie könnten daher weitere spezielle Studien anstoßen und begleiten. Hier liegt noch ein weites Feld einer gruppenspezifisch ausgerichteten Armutsforschung und Armutsberichterstattung. Meine zehnte These lautet daher:

10. These: Die Armutsberichterstattung über Personengruppen mit besonderen Bedarfslagen und deren statistische Erfassung sollte in Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden wesentlich vertieft werden.

Selbstverständlich enthalten die Armutsberichte vielfältige Ursachenanalysen. Aber diese Ursachenanalysen, teilweise vermischt mit schon ergriffenen oder noch zu ergreifenden sozialpolitischen Maßnahmen sind vor allem auf die gesamte Bevölkerung und nicht nur auf die Armen gezielt. Dies gilt für die Erörterung der Bildungschancen, der Erwerbstätigkeit, der gesundheitlichen Situation und der Pflegebedürftigkeit, der Wohnsituation und der politischen und gesellschaftlichen Partizipation. Lediglich bei vier besonders ausgewählten Gruppen wird die Ursachenanalyse im 3. Armuts- und Reichtumsbericht stärker fokussiert: bei Familien, bei den Menschen mit Migrationshintergrund, bei den Menschen mit Behinderung und bei den Menschen in besonders schwierigen Lebenslagen.

An diesem Punkt begegnen wir einem nicht allgemein lösbaren Problem der Armutsforschung und Armutsbekämpfung: Soll man die schlechtere Bildung, die höhere Arbeitslosigkeit, die schlechtere gesundheitliche Situation, die ungünstigere Wohnsituation und die geringere politische und gesellschaftliche Partizipation der Armen besser durch allgemeine Maßnahmen für die gesamte Bevölkerung oder durch spezielle Maßnahmen, die nur auf

die Einkommensarmen und auf die untere Einkommensschicht zielen, bekämpfen? Einerseits sind allgemeine Maßnahmen nicht-diskriminierend und nicht-stigmatisierend, andererseits sind sie aber in der Regel meist weit teurer als gezielte Maßnahmen. Allgemeine Maßnahmen erhalten in der Regel auch größere politische Unterstützung als gezielte Maßnahmen für die Armen. Aber durch das »Gießkannenprinzip«, auf das sie angewiesen sind, müssen sie auf niedrigem Niveau liegen, so dass zu wenig bei den Armen ankommt. Ein gutes Beispiel ist die allgemeine Erhöhung des Kindergeldes anstatt einer großzügigen Erhöhung des Kindergeldzuschlags für untere Einkommensschichten oder gar nur für die Hartz-IV-Empfänger.

Die Politik steht damit vor einer Gratwanderung. Wenn man die drei bisher erschienenen offiziellen Armutsberichte vergleicht, dann kann man erkennen, dass zunehmend mehr Ausführungen auf jene Ursachen gerichtet sind, unter denen Arme besonders leiden, und dass die Palette der auf Arme gezielten Maßnahmen deutlich zugenommen hat. Insbesondere die Gruppe der Langzeitarbeitslosen wird gezielt gefördert, und die jeweiligen Maßnahmen werden einer Erfolgskontrolle unterzogen. Aber ist das schon genug? Zu dieser hier nur skizzenhaft angesprochenen Überlegung möchte ich daher meine elfte These formulieren:

11. These: Wirksamkeitsanalysen für speziell auf Arme gezielte Maßnahmen im Vergleich zu allgemeineren Maßnahmen und darauf bezogene Erfolgskontrollen sind verstärkt anzustellen. Als Handlungsfelder kommen insbesondere infrage:

- einkommensarme Familien mit Kindern, insbesondere Alleinerziehende;
- überschuldete Personen und Haushalte;
- Schüler, die ohne Abschluss das allgemeinbildende Schulwesen zu verlassen drohen;
- Berufsanfänger ohne Lehrstellen und Auszubildende ohne Aussicht auf Übernahme;
- Wohnungslose und illegal anwesende Personen und deren Kinder in Bezug auf ihre Gesundheitsversorgung und die Möglichkeit, Bildungsmaßnahmen und Integrationsmaßnahmen in Anspruch zu nehmen;
- Personen und Haushalte in sozialen Brennpunkten.

Von der Ursachenanalyse zur Identifizierung von Entwicklungstrends

Inländische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse verursachen innerhalb der gegebenen Wirtschafts- und Sozialordnung materielle Armut. Konjunkturelle Schwankungen und wirtschaftliche Strukturänderungen befördern Arbeitslosigkeit und damit in vielen Fällen Langzeitarbeitslosigkeit und Armut. Änderungen der Wertvorstellungen in der Gesellschaft führen an einigen Stellen zur Vergrößerung des Armutsproblems. Vom Ausland können die Armut verstärkende oder sie mindernde Einflüsse ausgehen. Die Zuwanderung von Armen aus anderen Ländern vergrößert beispielsweise das Armutsproblem im Inland. Mit wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen und Regelungen wird Armut zwar bekämpft, aber sie haben sie offenbar nicht beseitigt, sondern allenfalls vermindert. Auch kann Armut selbstverstärkend wirken, wenn sie zur Erschöpfung der eigenen Antriebe und zu mangelnder Erziehung und Ausbildung der Kinder führt.

Diese in der Vergangenheit wirksam gewordenen Ursachen können nicht vollständig durch eine an den Ursachen ansetzende Therapie beseitigt werden. Eine kompensierende Politik kann aber mit Hilfe von Einkommenstransfers materielle Armut soweit reduzieren, dass politische Mindeststandards gewahrt bleiben. Damit stellt sich für die Armutsberichterstattung die Aufgabe, die künftigen Entwicklungstrends von materieller Armut und den Transferbedarf zur Einhaltung von Mindeststandards abzuschätzen. Hieraus folgt meine zwölfte These:

12. These: Armutsberichterstattung sollte eine Prognose über die auf mittlere Sicht zu erwartende materielle Armut erstellen, die sich bei unveränderter Politik ergeben würde (Status-quo-Prognose). Eine solche Prognose kann dann Grundlage für den Entwurf und die Implementierung weiterer Armutsbekämpfungsmaßnahmen sein, so dass die künftige Entwicklung günstiger verläuft als prognostiziert.

Anmerkungen

- (1) Vgl. den 30 Jahre später erschienenen Band von Danziger/Sandefur/Weinberg (1994), in dem die Erfolge und Misserfolge dieses sozialpolitischen Programms resümiert werden.
- (2) Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1981/1983).
- (3) Hauser/Cremer-Schäfer/Nouvertné (1981).
- (4) Vgl. Hauser/Neumann (1982).
- (5) Geißler (1976).
- (6) Paritätischer Wohlfahrtsverband (1989).
- (7) Hanesch (1994) und Hanesch/Krause/Bäcker (2000).
- (8) Paritätischer Wohlfahrtsverband (2009).
- (9) Hauser/Hübinger (1993); Hübinger/Hauser (1996); Hübinger (1996).
- (10) Hübinger/Neumann (1998).
- (11) Als neuere Berichte seien genannt: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2007), Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (2009).
- (12) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001); Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2005); Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008).
- (13) Vgl. auch Groh-Samberg 2009, S. 115.
- (14) Vgl. Danziger/Weinberg (1994).
- (15) Das Vermögen wurde ursprünglich noch nicht als Ressource einbezogen. Auch war der Einkommensbegriff noch lückenhaft, weil man sich auf die vorhandenen Statistiken stützen musste. Nunmehr orientiert man sich national und international weitgehend an den Vorschlägen der sogenannten Canberra-Group (Expert Group 2001).
- (16) Ursprünglich wurde die alte OECD-Skala verwendet, die dem ersten Erwachsenen im Haushalt ein Gewicht von 1,0, weiteren Personen über 13 oder 14 Jahren Gewichte von 0,7

Literatur

- Andreß, Hans-Jürgen/Lipsmeier, Gero (2001): Armut und Lebensstandard, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- Andreß, Hans-Jürgen/Krüger, Anne/Sedlacek, Bronia Katharina (2005): Armut und Lebensstandard. Zur Entwicklung des notwendigen Lebensstandards der Bevölkerung 1996-2003, hg. v. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bonn.
- Arndt, Christian/Dann, Sabine/Kleimann, Rolf/Strotmann, Harald/Volkert, Jürgen (2006): Das Konzept der Verwirklichungschancen (A. Sen) – Empirische Operationalisierung im Rahmen der Armuts- und Reichtumsmessung – Machbarkeitsstudie, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn.
- Bartelheimer, Peter (2007): Politik der Teilhabe – Ein soziologischer Beipackzettel, in: Fachforum Analysen und Kommentare, H. 1, hg. v. d. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (2009): Zweiter Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern, München.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2005): Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008), Der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn.
- Butterwegge, Christoph (2009): Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird, Frankfurt am Main/New York.
- Danziger, Sheldon H./Sandefur, Gary D./Weinberg, Daniel H. (eds.) (1994): Confronting Poverty. Prescriptions for Change, Cambridge/Mass.
- Danziger, Sheldon H./Weinberg Daniel H. (1994): The Historical Record: Trends in Family Income, Inequality, and Poverty, in: Danziger/Sandefur/Weinberg (eds.) (1994), pp. 18-50.
- Duncan, Greg J. (1984): Years of Poverty, Years of Plenty, Ann Arbor.
- Expert Group on Household Income Statistics (Canberra Group) (2001): Final Report and Recommendations, Ottawa.
- Gallie, Duncan/Paugam, Serge (eds.) (2000): Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe, Oxford.
- Geißler, Heiner (1976): Die Neue Soziale Frage. Freiburg im Breisgau.
- Glatzer, Wolfgang/Hübinger, Werner (1990): Lebenslagen und Armut, in: Döring, Dieter/Hanesch, Walter/Huster, Ernst-Ulrich (Hg.): Armut im Wohlstand, Frankfurt am Main, S. 31-55.
- Groh-Samberg, Olaf (2009): Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven, Wiesbaden.
- Hanesch, Walter u. a. (1994): Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek.
- Hanesch, Walter/Krause, Peter/Bäcker, Gerhard (2000): Armut und Ungleichheit in Deutschland in Deutschland. Der neue Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek.
- Hauser, Richard (1997): Armutsberichterstattung, in: H.-H. Noll (Hg.), Sozialberichterstattung in Deutschland, Konzepte, Methoden und Ergebnisse für Lebensbereiche und Bevölkerungsgruppen, Weinheim und München, S. 19-45.
- Hauser, Richard (1997): Armut, Armutsgefährdung und Armutsbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216, H. 4/5, S. 524-548.
- Hauser, Richard (1998): Armutsberichterstattung - Pro und Contra, in: Sozialer Fortschritt, 47. Jg., H. 7 (1998), S. 159-173.
- Hauser, Richard (1999): Tendenzen zur Herausbildung einer Unterklasse? Ein Problemaufriss aus ökonomischer Sicht, in: Glatzer, Wolfgang/Ostner, Ilona (Hg.): Deutschland im Wandel, Sozialstrukturelle Analysen, Opladen, S. 133-145.

- und jüngeren Kindern Gewichte von 0,5 verleiht. Das Nettoäquivalenzeinkommen einer Person wird dadurch ermittelt, dass man das Haushaltsnettoeinkommen durch die Summe der Äquivalenzgewichte der Haushaltsmitglieder dividiert.
- (17) Der Median liegt genau in der Mitte einer Einkommensverteilung. Er teilt die nach der Höhe ihres Nettoäquivalenzeinkommens geordneten Personen in zwei gleich große Hälften der Bevölkerung. Die Europäische Union hat nunmehr die sogenannte modifizierte OECD-Äquivalenzskala vorgegeben, die dem ersten Erwachsenen ein Gewicht von 1,0, weiteren Personen über 13 Jahre Ge-
- wichte von 0,5 und jüngeren Kindern Gewichte von 0,3 zuordnet.
- (18) Zitiert nach Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001), S. 7.
- (19) Sen (2005); vgl. auch Arndt/Dann/Kleimann/Strotmann/Volkert für den Versuch einer Operationalisierung (2006).
- (20) Der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung wird umfassend diskutiert in Gallie/Paugam (2000). Vgl. auch die verschiedenen Beiträge in Huster/Boeckh/Mogge-Grotjahn (2008).
- (21) Für einen Überblick vgl. Bartelheimer (2007).
- (22) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2005) und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008).
- (23) Groh-Samberg (2009), S. 115.
- (24) Der Begriff der Lebenslage wurde von Weisser (1971) in die deutsche Diskussion eingeführt; vgl. auch Glatzer/Hübinger (1990) sowie Voges/Jürgens/Mauer/Meyer (2005).
- (25) Groh-Samberg (2009), S. 240 ff.; Hübinger (1996), Kap. 5.
- (26) Vgl. Schott-Winterer (1990).
- (27) Vgl. Andreß et al. (2005).
- (28) Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008, S. 2.
- (29) Andreß et al. (2005).

Literatur

Hauser, Richard/Cremer-Schäfer, Helga/Nouvertné, Udo (1982): Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven, Frankfurt am Main/New York

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

Hauser, Richard/Hübinger, Werner (1993): Arme unter uns, Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung, hg. vom Deutschen Caritasverband e.V., Freiburg im Breisgau.

Hübinger, Werner/Hauser, Richard (Hg.) (1995): Die Caritas Armutsuntersuchung. Eine Bilanz, Freiburg im Breisgau.

Hübinger, Werner (1996): Prekärer Wohlstand. Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit, Freiburg im Breisgau.

Hübinger, Werner/Neumann, Udo (1998): Menschen im Schatten. Lebenslagen in den neuen Bundesländern, hg. Von Diakonischen Werk der EKD e.V. und vom Deutschen Caritasverband e.V., Freiburg im Breisgau.

Huster, Ernst-Ulrich/Boeckh, Jürgen/Mogge-Grotjahn, Hildgard (Hg.) (2008): Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung, Wiesbaden.

Jäntti, Markus/Danziger, Sheldon (2000): Income Poverty in Advanced Countries, in: Atkinson, Anthony B./Bourguignon, François, Handbook of Income Distribution, Vol. 1, Amsterdam et al., pp. 309-378.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1981/1983): Schlussbericht der Kommission an den Rat über das erste Programm von Modellvorhaben und Modellstudien zur Bekämpfung der Armut, Brüssel, KOM(81) 769 endg./2.

Leibfried, Stephan/Leisering, Lutz u. a. (1995): Zeit der Armut, Frankfurt am Main.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2007): Sozialbericht NRW 2007, Armuts- und Reichtumsbericht, Düsseldorf.

Neumann, Udo/Mingot, Karl (2005): Menschen in extremer Armut, hg. v. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bonn.

Nolan, Brian/Marx, Ive (2009): Economic Inequality, Poverty, and Social Exclusion, in: Salverda, Wiemer/Nolan, Brian/Smeeding, Timothy M.: The Oxford Handbook of Economic Inequality, Oxford, pp.315-341.

Paritätischer Wohlfahrtsverband (1989): »... wessen wir uns schämen müssen in einem reichen Land ...«, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 136, H.11/12.

Paritätischer Wohlfahrtsverband (2009): »Unter unseren Verhältnissen ...« Der erste Armutsatlas für Regionen in Deutschland, Berlin.

Schott-Winterer, Andrea (1990): Wohlfahrtsdefizite und Unterversorgung, in: Döring, Dieter/Hanesch, Walter/Huster, Ernst-Ulrich (Hg.): Armut im Wohlstand, Frankfurt am Main, S. 36-78.

Sen, Amartya (2005): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, 3. Aufl., München.

Townsend, Peter (1979): Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living, Berkeley/Los Angeles.

Townsend, Peter (1987): Deprivation, in: Journal of Social Policy, 16, pp. 125-146.

Voges, Wolfgang/Jürgens, Olaf/Mauer, Andreas/Meyer, Eike (2005): Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes, hg. v. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bonn.

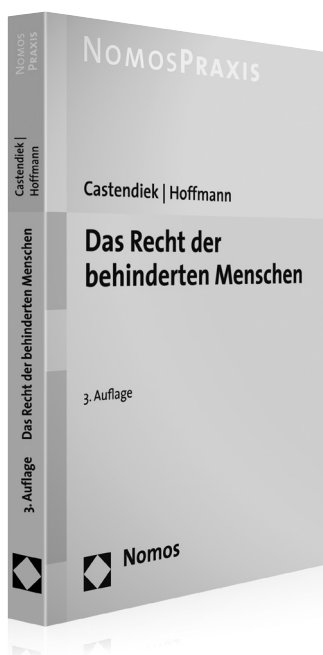
Wagner, Gert G./Krause, Peter (2001): Einkommensverteilung und Einkommensmobilität, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.

Weisser, Gerhard (1971): Grundsätze der Verteilungspolitik, in: Külp, Bernhard/Schreiber, Wilfried (Hg.): Soziale Sicherheit, Köln/Berlin, S. 110-135.

- (30) Vgl. Andreß/Lipsmeier (2001) sowie Andreß/Krüger/Sedlacek (2005).
- (31) Auch in seiner bahnbrechenden Studie versuchte Townsend (1979) die Bestimmung einer Einkommensarmutsgrenze empirisch zu lösen. Aber er setzte dabei selbst die zu erfüllenden Mindeststandards fest. Sie waren in den etwa 60 Fragen seiner Umfrage enthalten, mit denen er ermitteln wollte, ob die Befragten ein Minimum an gesellschaftlicher Teilhabe erreichen oder ob sie depriviert sind. Townsend setzt allerdings Deprivation in einzelnen Aspekten nicht mit Armut gleich. Vielmehr muss eine Einkommensschwelle unterschritten werden, ab der sich die Deprivationserscheinungen stark häufen.
- (32) Die erste amerikanische Studie stammt von Duncan (1984).
- (33) Groh-Samberg (2009), S. 145.
- (34) Vgl. Leibfried/Leisering u. a. (1995) sowie Wagner/Krause (2001) und neuerdings Groh-Samberg (2009), Kap. 6 und 7.
- (35) Bei Verwendung des permanenten Einkommens anstelle des Jahreseinkommens konnten auch viele Phänomene erklärt werden, die den Ökonomen bei der Verwendung des Jahreseinkommens zunächst Rätsel aufgaben oder widersprüchlich schienen. Ein weiterer Teil der Diskrepanzen zwischen Lebenslagenarmut im Sinne des Unterschreitens von mehreren Mindeststandards und von Einkommensarmut (auf Jahresbasis) beruht auf einer unzureichenden Definition oder lückenhaften Erhebung des relevanten Einkommens. Sobald die neueren Standardisierungsvorschläge bei Erhebungen berücksichtigt werden, wird sich dieses Problem reduzieren. Vgl. Expert Group on Household Income Statistics (Canberra Group) (2001).
- (36) In der Bremer Sozialhilfestudie wurden Typen von Sozialhilfeempfängern anhand der Episodenlänge des Sozialhilfebezugs herausgearbeitet (Leibfried/Leisering u. a. 1995). Jedoch ist dies nicht gleichzusetzen mit der Verwendung des permanenten Einkommens für die Analyse.
- (37) Groh-Samberg (2009), Kap. 8, behandelt mit Hilfe eines komplexeren Armutsindikators ebenfalls die Frage nach der Entwicklung von langfristiger Armut im Zeitablauf. Zur Bildung des Indikators sind jedoch mehrere schwer durchschaubare Annahmen erforderlich, während das permanente Einkommen als Durchschnitt der Jahreseinkommen leicht verständlich ist und in den Wirtschaftswissenschaften eine ausgearbeitete theoretische Basis besitzt.
- (38) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008). ♦

»eine wichtige Hilfe«

Dr. Burkhard Küstermann, NDV 9/09



Das Recht der behinderten Menschen

Von RiSG Dr. Jan Castendiek und RAuN Günther Hoffmann, FAErBR
3. Auflage 2009, 319 S., brosch., 38,- €, ISBN 978-3-8329-3611-2

Das Konzept des „Castendiek/Hoffmann“, das in unterschiedlichste Gesetze verstreute „Behindertenrecht“ systematisch und ausgerichtet am Lebenszyklus – von der Geburt bis hin zum Lebensende – darzustellen, hat die Fachwelt überzeugt. Die Neuauflage berücksichtigt zahlreiche Gesetzesänderungen im Bereich Sozialhilfe, Grundsicherung, Verfahrensrecht, Pflegesozialrecht und speziell im Behindertenrecht, wie das

- Gesetz zur Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinie
- GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz
- Gesetz zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften des Sozialen Entschädigungsrechts.

Die 3. Auflage bietet zahlreiche neue Beispielfälle aus der Praxis. Die aktuelle Darstellung enthält einen eigenen Teil Verfahrensrecht und Formulierungshinweise.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos