

ARMUT – VOM RINGEN UM DEFINITIONEN UND MESSREGELN

Susanne Gerull

Zusammenfassung | Es gibt viele unterschiedliche und einander teilweise widersprechende Definitionen von Armut, deren Messung bisweilen undurchsichtigen und fragwürdigen Methoden unterliegt. Doch nur über transparente Definitionen und Messregeln kann eine integrierte Sozialberichterstattung entwickelt werden, aus der heraus politische und sozialarbeiterische Strategien zur Bekämpfung von Armut erarbeitet und umgesetzt werden können. Der Artikel vermittelt das notwendige Wissen, um sich in diese Diskussion einschalten zu können.

Abstract | There are a lot of different and contradicting definitions of poverty. Its measuring is subject of partially nontransparent and questionable methods. However, only by transparent definitions and measurement methods integrated social reports can be developed as a base for political strategies and those for social work to combat poverty. The article imparts the necessary knowledge to join into this discussion.

Schlüsselwörter ▶ Armut
▶ Definition ▶ Messung ▶ Sozialarbeit
▶ Strategie ▶ Wissen

Einleitung | Wer anfängt, sich mit dem Thema Armut zu beschäftigen, verzweifelt schnell an der Fülle unterschiedlicher, einander teilweise sogar widersprechender Begriffsbestimmungen. Eine universale Definition existiert nicht, und einige Begriffsbildungen wie die absolute Armuts Grenze von zurzeit 1,25 US-Dollar am Tag wollen zu den deutschen und auch europäischen Verhältnissen nicht recht passen. Noch schwieriger wird es, wenn es darum geht, Armut zu messen. Selbst bei der rein monetären Betrachtung von Armut und der sich daraus ableitenden Armutsrisikogrenze reiben sich Zeitungsläserinnen und -leser oft verwundert die Augen, wenn ihnen innerhalb von einigen Wochen der Anteil von Armut betroffener Menschen in Deutschland einmal mit 13 Prozent und einmal mit 18 Prozent präsentiert wird (vgl. www.Armutsblog.de vom 15.9.2008).

Noch unglaublicher werden die Angaben zum Ausmaß von Armut, wenn die Daten nachträglich zerknirscht korrigiert werden müssen wie zuletzt vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), das seine Zahlen zur Kinderarmut im Jahr 2009 von 16,3 Prozent auf einen Anteil von 8,3 Prozent berichtigen musste (DIW 2011). Nichtsdestotrotz ist der vorliegende Artikel als ein Plädoyer für das Ringen um Definitionen und die Versuche zu verstehen, Armut in ihren vielschichtigen Ausprägungen messbar zu machen. Um Armut und ihre Folgen für Mensch und Gesellschaft wirksam bekämpfen zu können, müssen wir uns zunächst darüber verständigen, wovon wir eigentlich reden. Eine integrierte Armuts- und Sozialberichterstattung ist die Grundlage für die Entwicklung politischer und sozialarbeiterischer Strategien, mittels derer Armut wirksam entgegengetreten werden kann. Hierfür benötigen wir jedoch quantitative und qualitative Daten über Ausmaß, Ursachen und Folgen von Armut. Ohne transparente Definitionen und Messregeln ist dies nicht zu leisten.

Dieser Beitrag versucht daher, ein wenig Licht ins Dunkel zu bringen: Was verstehen wir unter Armut? Welche unterschiedlichen Ansätze zur Begriffsklärung existieren und in welchen Kontexten werden sie verwendet? Wie kann Armut gemessen werden und wo fehlen noch geeignete Instrumente hierfür? Und was bedeutet dies alles für die Soziale Arbeit?

Absolute (extreme) Armut | Unter *absoluter Armut* wird das physische Existenzminimum im Sinne einer Überlebensgrenze verstanden. Bereits Anfang des 20. Jahrhunderts unternahm der britische Forscher Rowntree den Versuch, eine solche Grenze zu definieren, indem er die Durchschnittsausgaben für Ernährung, Wohnen, Haushaltsartikel und Ähnliches berechnete (vgl. Dietz 1997, S. 85 f.). Später differenzierten Drewnowski und Scott (1966, nach Townsend 1970, S. 7) die Grundbedürfnisse des Menschen in ihrem *Level of Living Index*. Als *basic physical needs* zum Überleben bezeichneten sie Ernährung, Obdach und Gesundheit, darüber hinaus definierten sie *basic cultural needs* (Bildung, Muße und Erholung, Sicherheit) sowie *higher needs* (überschüssige Einkünfte nach Befriedigung der Basisbedürfnisse). Mittlerweile wird regelmäßig von der Weltbank ein sogenannter *threshold for extreme poverty* berechnet, der zurzeit bei 1,25 US-Dollar am Tag liegt. Nach den letzten Schätzungen leben nach dieser Definition 1,4 Milliar-

den Menschen in Entwicklungsländern in absoluter beziehungsweise extremer Armut (*World Bank* 2008).

Alle diese Ansätze basieren auf dem Verständnis von Armut als materieller Armut, wobei das Existenzminimum auf die Summe Geld reduziert wird, die zum reinen Überleben notwendig ist. Für Deutschland und Europa erscheint dies wenig brauchbar. Zwar gibt es auch in Deutschland Menschen, die gänzlich ohne Einkommen sind wie zum Beispiel viele der auf der Straße lebenden Wohnungslosen. Das niedrigschwellige Hilfesystem vor allem in den Städten bestehend aus Notübernachtungen, Wohnungslosentagesstätten, Suppenküchen etc. ermöglicht jedoch auch diesen Menschen ein physisches Überleben. Stirbt jemand in Deutschland an Hunger oder Erfrierungen, spielen meist psychische Probleme eine Rolle, die es diesen Menschen nicht ermöglichen, Hilfe in Anspruch zu nehmen. Aus diesem Grund wird in Deutschland und Europa meist mit dem Begriff der relativen Einkommensarmut gearbeitet, der nachfolgend erläutert wird.

Relative Einkommensarmut | Werden Daten über das Ausmaß von Armut in Deutschland veröffentlicht, so liegt den Zahlen in der Regel das Konzept der relativen Einkommensarmut zugrunde, das von der Europäischen Union in den 1980er-Jahren entwickelt wurde. Auch die hier zugrunde liegende Definition basiert auf einem ressourcenorientierten und rein monetären Verständnis von Armut. Allerdings hängt die danach definierte Armutsrisikogrenze von den jeweiligen Einkommensgrenzen des nationalen beziehungsweise regionalen Durchschnittseinkommens aller Haushalte ab. Diese Grenze wurde von der EU zunächst bei 50 Prozent angesetzt und später auf 60 Prozent erhöht. Konkret bedeutet dies, dass Menschen als arm beziehungsweise von Armut bedroht gelten, wenn sie weniger als 60 Prozent des nationalen oder regionalen Durchschnittseinkommens zur Verfügung haben.

Um Haushalte mit unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichen zu können, wurde ein Verfahren auf Basis eines sogenannten Äquivalenzeinkommens entwickelt. Hierfür werden alle Einkünfte eines Haushaltes in ein unter Bedarfsgesichtspunkten modifiziertes Pro-Kopf-Einkommen umgerechnet. Aktuell liegen die Bedarfsgewichte nach der neuen OECD-Skala bei 1,0 für den ersten Erwachsenen im Haushalt, bei 0,5 für jede weitere Person ab 15 Jahren

und 0,3 für Kinder unter 15 Jahren (*Statistisches Bundesamt* u.a. 2008, S. 147 ff.). Zwei Erwachsene mit einem Gesamteinkommen von 1 500 Euro würden also mit jeweils 1 000 Euro Äquivalenzeinkommen in die Berechnungen einfließen (1 500:1,5). Mit dieser Staffelung soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass Mehrpersonenhaushalte gegenüber Einzelpersonen Einsparungen erzielen können, da beispielsweise Strom für eine Glühbirne von mehreren Personen gleichzeitig genutzt werden kann oder Lebensmittel in größeren Mengen und damit preisgünstiger eingekauft werden können.

2009 lag die Armutsrisikogrenze deutschlandweit bei 801 Euro, im ärmsten Bundesland Mecklenburg-Vorpommern bei nur 677 Euro. 14,6 Prozent aller Menschen in Deutschland lagen nach den genannten Berechnungsgrundlagen unter der nationalen Armutsrisikogrenze, in Mecklenburg-Vorpommern sind dies sogar 23,1 Prozent (*Statistisches Bundesamt* 2011)¹. Weitere Armuts Grenzen werden in einigen Untersuchungen bei 40 Prozent (strenge Armut) oder 75 Prozent (prekärer Wohlstand) angesetzt.

Wird relative Einkommensarmut nicht mit Armut insgesamt gleichgesetzt, so liefert die Armutsrisikogrenze durchaus brauchbare Vergleichszahlen. Menschen in Deutschland sind in einer Überfluggesellschaft arm und nicht in einer Mangelgesellschaft, so dass die Anlehnung an das jeweilige Durchschnittseinkommen, vor allem wenn es regional betrachtet wird, sinnvoll ist. Auch für den europäischen Vergleich eignet sich das Messverfahren gut, denn unterschiedliche Lebenshaltungskosten und Einkommensniveaus können so berücksichtigt und ins Verhältnis gesetzt werden. Allerdings birgt das vermeintlich transparente Berechnungsverfahren so manche Tücken. Zuerst stellt das Setzen einer fixen Grenze immer ein Problem dar, denn eine Person könnte theoretisch mit einem Cent unter oder über der Armutsrisikogrenze liegen, was sie im ersten Fall als arm beziehungsweise armutsgefährdet definiert, mit zwei Cent mehr dann aber nicht mehr.

¹ Die jeweils aktuellsten Daten zur Sozialberichterstattung in Deutschland können auf der Website des Statistischen Bundesamts eingesehen werden (www.amtlische-sozialberichterstattung.de). Differenziertere, jedoch nicht so aktuelle Daten lassen sich den regelmäßig erscheinenden Statistischen Jahrbüchern sowie Datenreports des Statistischen Bundesamts entnehmen.

Auch grundsätzlich erscheint die normative Festlegung einer Armutsrisikogrenze problematisch, zumal die OECD bis heute noch mit der früheren 50-Prozent-Grenze arbeitet. Auch die Bedarfsgewichte der OECD-Skala für Haushaltsangehörige wurden bereits verändert (0,5/0,3 gegenüber früher 0,7/0,5), woraus sich für viele Menschen in der Theorie eine plötzliche und wundersame Bewältigung ihrer Armutslage ergab, denn der Unterschied im fiktiven Einkommen pro Kopf kann für eine mehrköpfige Familie durchaus mehrere Hundert Euro betragen. Selbst in dem genannten Rechenbeispiel für zwei Erwachsene beträgt der Unterschied bereits knapp 118 Euro (1 500 : 1,7 = 882,35). Hinzu kommt, dass dieses Äquivalenzeinkommen den einzelnen Mitgliedern eines Haushalts nicht tatsächlich zur Verfügung stehen muss und auch innerfamiliäre Ungleichheiten ignoriert werden. Ermöglicht also die Festlegung einer Armutsrisikogrenze durch die Politik überhaupt objektive Aussagen über das Ausmaß von Armut und Benachteiligung?²

Ein weiterer Kritikpunkt am Konzept der relativen Einkommensarmut ist, dass es demzufolge keine Gesellschaft ohne Arme geben kann. Je nach Wohlstandsniveau einer Gesellschaft verfügen die jeweils armen Menschen nur über mehr oder weniger Geld (vgl. Krämer 1997, S. 23). Daten über das Ausmaß von Einkommensarmut können also lediglich etwas über die Verteilung von Armut und Reichtum einer Gesellschaft aussagen, sie sind Indikatoren für soziale Ungleichheit und machen Bewegungen der Armutsquote nach unten oder oben über mehrere Jahre sichtbar. Dies allerdings auch nur, wenn dieselben Datenquellen zugrunde liegen, was zu einer weiteren Kritik am Konzept der Einkommensarmut überleitet. Die Bundesregierung verwendet für den internationalen Vergleich eine andere Datenbasis als die, die beispielsweise dem Sozioökonomischen Panel (SOEP)³ des DIW zugrunde liegt. So zählt die europäische Gemeinschaftsstatistik EU-SILC nicht den Mietwert von selbst genutztem Wohneigentum zum Einkommen, und bestimmte Bevölkerungsgruppen wie Migrantinnen und Migranten fließen nur unterproportional in die Berechnungen ein. Diese und andere Unterschiede machten 2006 immerhin fünf Prozent

aus (vgl. BMAS 2008, S. 17, Helbig; Nikolai 2008, S. 3). Auch Korrekturen bereits erhobener Daten wie zuletzt zur Kinderarmut in Deutschland für das Jahr 2009 (siehe Einleitung) machen deutlich, wie transparent Erhebungs- und Auswertungsmethoden sein müssen, um eine Interpretation von Veröffentlichungen über das Ausmaß von Armut möglich zu machen.

Trotz der hier zusammengefassten Kritik ist das Konzept der relativen Einkommensarmut zurzeit die einzige Möglichkeit, materielle Armut im Längsschnittvergleich zu messen und damit Anstiegs- oder Abwärtstrends sichtbar zu machen. Im internationalen Vergleich können Unterschiede in der Verteilung des Einkommens und damit soziale Ungleichheit deutlich gemacht werden. Auch wird durch den relativen Ansatz deutlich, „dass unterschiedliche Maßstäbe nötig sind, um dem jeweiligen sozioökonomischen Entwicklungsstand angemessen Rechnung zu tragen“ (Butterwege 2009, S. 428).

Soziokulturelles Existenzminimum | Wie anfangs bereits deutlich wurde, kann Armut in einer hoch entwickelten Gesellschaft wie der in Deutschland nicht auf das reine Überleben reduziert werden. Neben der relativen Einkommensarmut wurde in Deutschland daher der Begriff des soziokulturellen Existenzminimums in die Sozialgesetzgebung eingeführt. Bereits im früheren Bundessozialhilfegesetz verankert, sollte auch nach Einführung von SGB II und XII im Rahmen der Hartz-IV-Gesetzgebung neben dem reinen Überleben die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft (und nach den Sozialreformen von 2005 vor allem die Teilhabe am Arbeitsleben) ermöglicht werden. So stellt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im dritten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung fest: „Zu diesem Mindeststandard gehört in Deutschland nicht nur die Erhaltung der physischen Existenz, sondern eine der Würde des Menschen entsprechende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. [...] Erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen erhalten Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes. Ebenso sichert die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) nach wie vor im SGB XII das soziokulturelle Existenzminimum ab“ (BMAS 2008, S. 19).

Seit vielen Jahren ist es allerdings heftig umstritten, ob das durch die Regelbedarfe in SGB II und SGB XII definierte soziokulturelle Existenzminimum tatsäch-

² Zum philosophischen Blick auf Armut, der ökonomische Kategorien im Kontext von Armut ablehnt, siehe Vorläufer 2011 in diesem Heft.

³ Das SOEP (Sozioökonomisches Panel) ist eine wissenschaftstragende Längsschnittuntersuchung, bei der Personen und Haushalte in Deutschland jährlich wiederholt zu demographischen, sozialen und ökonomischen Belangen direkt befragt werden.

lich eine Teilhabe der Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger ermöglicht. Je nach Miethöhe kann ein Haushalt zudem trotz des Bezugs von Arbeitslosengeld II, Sozialgeld oder Sozialhilfe unter der oben beschriebenen Armutsrisikogrenze liegen. Die durch ein aufsehenerregendes Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Februar 2010 neu entfachte öffentliche Debatte machte neben der Diskussion um die Höhe der Regelbedarfe außerdem deutlich, wie intransparent ihre Berechnungsgrundlagen waren. So stellte das Gericht damals fest, dass die bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Bestimmungen für die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts im SGB II „mit Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz unvereinbar“ seien (BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Urteil Satz 1).

Zugrunde gelegt wurden und werden der Regelbedarfsbemessung die Konsumausgaben der unteren Einkommensgruppen, ermittelt über die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Um die Ausgaben für die Bundesregierung im Rahmen der geforderten Neuberechnung möglichst niedrig zu halten, wurden kurzerhand nicht mehr die untersten 20 Prozent, sondern die untersten 15 Prozent der Einkommensbezieherinnen und Einkommensbezieher Grundlage der Regelbedarfsbemessung. Das heftig umstrittene Ergebnis⁴ sah unter anderem eine Erhöhung um lediglich fünf Euro für einen Haushaltsvorstand vor. Weiterhin wird die Versorgung mit sozialstaatlichen Leistungen wie Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Wohngeld von den politisch Verantwortlichen jedoch als „bekämpfte Armut“ bezeichnet. Das soziokulturelle Existenzminimum gilt damit für aktuell knapp 6,5 Millionen Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger allein im Geltungsbereich des SGB II als erreicht (BA 2011).⁵

Die immaterielle Seite von Armut: Relative Armut, Lebenslagenkonzept und Verwirklichungschancen | 1984 erkannte auch der Rat der Europäischen Union, dass sich Armut nicht nur als Einkommensarmut darstellt, und definierte Armut

wie folgt: „Als verarmt sind jene Einzelpersonen, Familien und Personengruppen anzusehen, 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“ (Rat der Europäischen Union 1985).

Auch dieses Armutsverständnis ist ressourcenbezogen und relativ angelegt, beschränkt sich jedoch nicht auf die materiellen Ressourcen wie bei der rein monetären Armutsrisikogrenze. Um Armut und Ausgrenzung im internationalen Vergleich messbar zu machen, haben die Mitgliedstaaten der EU 2001 insgesamt 18 Armutsindikatoren entwickelt, die sogenannten Laeken-Indikatoren nach dem Verhandlungsort in Belgien. Zehn davon wurden als Primärindikatoren identifiziert (Dennis; Guio 2003, S. 5):

- ▲ Armutsgefährdungsquote (60 Prozent des Median, nach Geschlecht, Alter, häufigster Beschäftigung und Haushaltstyp);
- ▲ Ungleichheit der Einkommensverteilung (S80/S20 Einkommensquintilverhältnis);
- ▲ Quote der dauerhaften Armutsgefährdung;
- ▲ Relative Armutsgefährdungslücke;
- ▲ Regionaler Zusammenhalt (Streuung der regionalen Beschäftigungsquoten);
- ▲ Langzeitarbeitslosenquote;
- ▲ Bevölkerung in erwerbslosen Haushalten;
- ▲ Schulabbrecher, die nicht an einer Bildungs-/Berufsbildungsmaßnahme teilnehmen;
- ▲ Lebenserwartung bei der Geburt nach Geschlecht;
- ▲ Eigene Gesundheitswahrnehmung nach Einkommensniveau.

Bereits der britische Soziologe Peter Townsend hatte in den 1970er-Jahren ein Konzept der *relative deprivation* entwickelt, indem er 60 Indikatoren entwickelte, die neben materiellen auch soziale Mangeln zum Beispiel in den Bereichen Integration und Bildung und damit die tatsächlich erfahrenen Lebensbedingungen erfassten (Townsend 1993, S. 90). Sowohl Townsends Versuch eines ganzheitlichen Blicks auf die Lebensbedingungen der Menschen als auch die Definition der EU gehen damit weit über das Verständnis von Armut als Einkommensarmut hinaus. Nicht nur die vorhandenen monetären Mittel, sondern die realen Unterversorgungen in den verschiedenen Lebensbereichen des Menschen können aus diesem Blickwinkel erfasst werden. Für die Soziale

⁴ Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (BGBI Jahrgang 2011 Teil I Nr. 12, ausgegeben zu Bonn am 29. März 2011).

⁵ Stand Mai 2011. Jeweils aktuelle Daten der Bundesagentur für Arbeit finden sich unter www.statistik.arbeitsagentur.de. Zur Stigmatisierung von SGB-II-Empfängerinnen und -Empfängern siehe Eick in diesem Heft.

Arbeit ist diese Sichtweise bedeutsam, weil hiermit erstmalig die Hilfe Suchenden mit ihren individuellen Verwendungsentscheidungen in den Vordergrund treten. So werden vielleicht Unterversorgungen in einem Bereich durch den Verzicht auf andere Bedürfnisse kompensiert oder primäre Verpflichtungen vernachlässigt, um andere Wünsche zu erfüllen. Ob dies aus Sicht der Sozialen Arbeit ein konstruktives Verhalten wie im ersten Fall ist oder eine bedrohliche Situation wie beispielsweise bei der Nichtzahlung der Miete entsteht, steht auf einem anderen Blatt. In jedem Fall werden die Betroffenen aber bei dieser Sichtweise aus ihrer Objektrolle herausgelöst.

Auch das auf *Otto Neurath* und *Georg Weisser* zurückgehende Lebenslagenkonzept richtet den Blick auf die Mehrdimensionalität unterschiedlicher Lebensbereiche in ihrer Wechselwirkung. So definierte *Weisser* Lebenslage als „Spielraum, den einem Menschen (einer Gruppe von Menschen) die äußeren Umstände nachhaltig für die Befriedigung der Interessen bieten, die den Sinn seines Lebens bestimmen“ (*Weisser* 1989, S. 986). Damit trat neben das Einkommen als objektiverer Kategorie die subjektive Dimension im Sinne einer Interessenerfüllung.

Obwohl Einkommensarmut weiterhin als „Schlüsselmerkmal“ von Armut gilt (*Hauser; Hübing* 1993, S. 71), das alle anderen Lebensbereiche beeinflusst, rücken mit dem Konzept der Lebenslagen die Spielräume des Einzelnen in den Vordergrund (*Krieger; Schläfke* 1987, S. 98):

- ▲ Versorgungs- und Einkommensspielraum (Versorgung mit Gütern und Diensten);
- ▲ Kontakt- und Kooperationsspielraum (Kommunikation und Interaktion);
- ▲ Lern- und Erfahrungsspielraum (Interessenentfaltung und -realisierung);
- ▲ Muße- und Regenerationsspielraum (Ausgleich psychophysischer Belastungen);
- ▲ Dispositions- und Partizipationsspielraum (Teilnahme und Mitbestimmung).

Auch im Kontext der an Bedeutung gewinnenden qualitativen Forschungsmethoden wird das Lebenslagenkonzept heute zum Teil als theoretischer Bezugsrahmen genutzt, da es verfügbare Ressourcen mit subjektiven Handlungsspielräumen verbindet. *Dietz* schlägt in Zusammenführung der unterschiedlichen Armutsbegriffe und -konzepte vor, Armut als Kumu-

lation sozialer Benachteiligung zu verstehen: „Ein solches Konzept sähe in Armut demnach ‚einen Zustand individuell und sozial wirksamen Nichtverfügens über objektiv und subjektiv essentielle materielle und nichtmaterielle Lebensgrundlagen und Lebenschancen, der das gesamte Netz der zur Lebensqualität gehörenden Bereiche des Daseins berührt‘“ (*Dietz* 1997, S. 111). Sein Fokus liegt dabei auf dem Wirkungszusammenhang zwischen den einzelnen Armutsfaktoren. Er unterscheidet sowohl zwischen einer physisch-materiellen und einer psychosozialen Ebene als auch zwischen einer subjektiv-deskriptiven und einer objektiv-normativen Ebene und konzentriert sich dabei auf die subjektiv empfundene Benachteiligung.

Als neuestes Konzept in der Armutsforschung gilt der Ansatz der „Verwirklichungschancen“ (capabilities) des Ökonomie-Nobelpreisträgers *Amartya Sen*, die er in Rahmenbedingungen und Ressourcen (capacities) sowie Fähigkeiten und Kompetenzen (abilities) unterscheidet. Unter Verwirklichungschancen versteht er die Möglichkeit der Menschen, „bestimmte Dinge zu tun und über die Freiheit zu verfügen, ein von ihnen mit Gründen für erstrebenswert gehaltenes Leben zu führen“ (*Sen* 2002, S. 108). Neben den individuellen Potenzialen eines Menschen beschreibt *Sen* deren gesellschaftlich bedingte Chancen (instrumentelle Freiheiten) wie politische Freiheiten, ökonomische Einrichtungen und soziale Chancen. Demzufolge entscheidet der Einfluss der Gesellschaft darüber, ob individuelle Potenziale in Verwirklichungschancen umgewandelt werden können (vgl. *IAW* 2006, S. VII). Auch dem Konzept der Verwirklichungschancen liegt der zentrale Gedanke zugrunde, dass sich die unterschiedlichen Potenziale gegenseitig bedingen und beeinflussen: Der Bildungsstand beeinflusst beispielsweise den Zugang zur Arbeit, dieser wiederum das Vorhandensein eines den Lebensstandard sichernden Einkommens.

Für *Sens* Ansatz liegt bereits ein mehrstufiges Indikatorensystem des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (*IAW*) vor, das das SOEP auf die benötigten Informationen hin untersuchte (*IAW* 2006). Dies ist einer der vielen Versuche, qualitative Dimensionen durch die Entwicklung geeigneter Indikatoren, das heißt durch Operationalisierung objektivierbar und damit messbar zu machen. Bereits der Deprivationsindex von *Townsend* aus den 1960er-Jahren zeigt je-

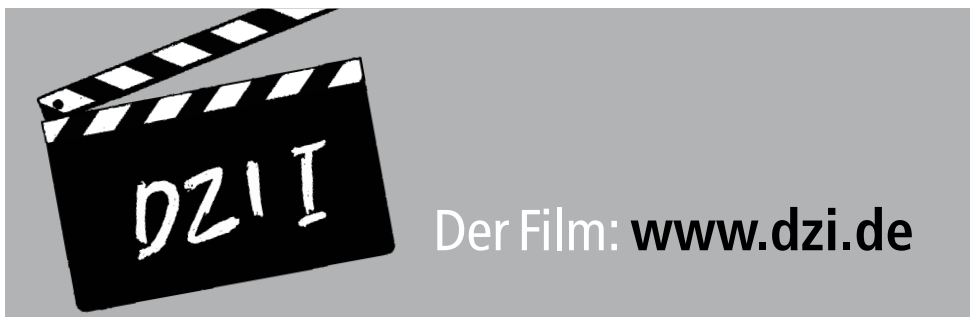
doch, wie schwierig es ist, die immateriellen Dimensionen von Armut zu erfassen und vergleichbar zu machen. So galt für ihn vor 30 Jahren noch ein warmes Frühstück oder der Sonntagsbraten als Zeichen von Wohlstand. Umgekehrt muss sein Indikator „gebrauchte Kleidung“ heute, je nach Szene- und Milieuzugehörigkeit, noch lange keine Mangellage anzeigen. Auch ein nach der Armutsrisikogrenze als materiell wohlhabend definierter Mensch könnte sich subjektiv als arm und eingeschränkt empfinden, während ein nach vermeintlich objektiven Maßstäben armer Mensch vielleicht keinerlei Unterversorgung und Benachteiligung empfindet. Es scheint also kein ganz einfacher Weg zu sein, die immateriellen Dimensionen von Armut an objektivierbaren Schwellenwerten festzumachen oder, wie Dietz es formuliert, eine „Einschaltung von Lebenslagen mittels lebensstilspezifischer Minima, kurz: Grenzwertbildung von Menschenwürde“ vorzunehmen (Dietz 1997, S. 113).

Fazit: Das eine tun, ohne das andere zu lassen! | In den 1980er-Jahren wurde die Entwicklung einer Armutsberichterstattung durch die damalige Bundesregierung noch mit dem Argument abgelehnt, es gebe keine allgemeingültige Definition von Armut. Wie Ulrich Schneider vom Paritätischen Wohlfahrtsverband, der als Konsequenz den ersten Armutsbericht 1989 vorlegte, zutreffend bemerkt, führte dies zu einem fatalen Teufelskreis, denn „[d]ie Verweigerung des Armutsberichtes [...] entthob die Bundesregierung der Pflicht, Armut überhaupt zu definieren“ (Schneider 2010, S. 48). Auch mehr als zwei Jahrzehnte später können sich weder die Politik noch die Wissenschaft auf eine universale Definition von Armut einigen – und in der vorstehenden Auflistung von Definitionen und Konzepten fehlt mangels Platz an dieser Stelle noch die Auseinandersetzung mit Begriffen wie *soziale Ausgrenzung* oder *prekäre Le-*

bensverhältnisse, zu denen es umfangreiche Fachliteratur und politische Statements zu sichten gäbe!

Anstatt an dieser Stelle erschöpft oder entnervt aufzugeben, plädiere ich allerdings dafür, das eine zu tun, ohne das andere zu lassen. Für eine Armuts- und Sozialberichterstattung benötigen wir zunächst valide und über die Jahre vergleichbare Daten, die sich allerdings nicht auf die Messung von Einkommensarmut beschränken dürfen. Am Beispiel Berlin lässt sich aufzeigen, dass es längst Unmengen von Daten aus unterschiedlichen armutsrelevanten Lebensbereichen gibt, die zurzeit allerdings noch in Spezialberichten aus den verschiedenen Ressorts der politisch Verantwortlichen versickern, ohne dass sie zu einer integrierten Berichterstattung zusammengefasst und zueinander ins Verhältnis gesetzt würden. So forderte die im Dezember 2009 gegründete Landesarmutskonferenz Berlin in ihrer ersten Resolution „eine fundierte und zwischen den Bezirken und Senatsverwaltungen mit- und aufeinander abgestimmte Sozialplanung und eine daraus entwickelte gesamtstädtische Strategie zur Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung in Berlin“ (lak 2010, S. 1).

Auch bundesweit wurde trotz bereits dreier Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierungen (zuletzt BMAS 2008) noch keine Verknüpfung der dort dargelegten Daten vorgenommen. Ohne aber beispielsweise den Mietenmarkt und regionale Gentrifizierungsprozesse zu betrachten, kann keine Strategie zur Prävention von Wohnungsverlusten entwickelt werden; ohne eine Analyse der institutionellen Kinderbetreuungsmöglichkeiten können keine Maßnahmen zur Integration von Alleinerziehenden in den Arbeitsmarkt geschaffen werden. Mit den vielen Einschränkungen, die mit einer Quantifizierung der notwendigen Daten einhergehen, sollte man meines



Erachtens leben (können). Dies erfordert jedoch auf der anderen Seite das Vorantreiben einer qualitativen Erfassung von Armutslagen durch die Wissenschaft und die Praxis Sozialer Arbeit, die die Armuts- und Sozialberichterstattung gleichberechtigt ergänzt. So versuchten *Ingrid Krieger* und *Bernd Schläfke* bereits vor mehr als 20 Jahren, mittels Lebenslageninterviews die individuellen Handlungsspielräume der so Befragten zu erfassen. Dies ermöglichte ihnen statt der Erkenntnis über Schwellenwerte oder objektivierbare Daten den „Zugriff auf die Eigeninterpretation von Lebenslagen“ (*Krieger; Schläfke* 1987, S. 100).

Eine Voraussetzung für das Neben- und Miteinander unterschiedlicher Wege der Sichtbarmachung von Armut ist die Akzeptanz der Tatsache, dass sich Armutsdefinitionen je nach Blickwinkel und Zielsetzung auch unterscheiden dürfen. So plädiere ich dafür, der praktischen Sozialen Arbeit eine eher weiche (und damit schwer zu operationalisierende) Definition von Armut zugrunde zu legen: „Unter Armut ist die Kumulation von Unterversorgungslagen und sozialen Benachteiligungen zu verstehen, wobei diese weder vollständig objektivierbar sind noch ausschließlich anhand des subjektiven Erlebens definiert und operationalisiert werden können. Armut in Deutschland ist dabei immer relativ zu betrachten und dem Lebensstandard der Gesamtbevölkerung gegenüberzustellen. So definierte Armut ist durch die massive Einschränkung von Handlungsspielräumen gekennzeichnet, sodass ein Leben in Menschenwürde gefährdet und im Extremfall unmöglich gemacht wird. Sie wird individuell erfahren, basiert auf sozialer Ungleichheit und kann Ausgrenzungserfahrungen nach sich ziehen“ (*Gerull* 2011, S. 28 f.).

Mit diesem umfassenden Verständnis von Armut, das mehrere der vorab vorgestellten unterschiedlichen Ansätze integriert, wird ein ganzheitlicher Blick auf die Lebenssituation von Menschen ermöglicht. Die harten Fakten zur Armutsbetroffenheit anhand der Armutsrisikogrenze, zum Anteil der Langzeitarbeitslosen in der Bevölkerung oder zu der (bisher nicht amtlich erfassten) Zahl wohnungsloser Menschen werden damit nicht hinfällig, sondern unterstreichen die Notwendigkeit der Entwicklung geeigneter Maßnahmen zur Überwindung von Armutslagen.⁶

⁶ Zur erforderlichen Repolitisierung der Sozialen Arbeit und ihrer Einmischung in das sozialpolitische Geschehen siehe *Butterwegge* in diesem Heft.

Der Beitrag basiert teilweise auf den ersten beiden Kapiteln eines im Herbst 2011 erscheinenden Lehrbuchs zum Thema Armut und Ausgrenzung (*Gerull* 2011).

Prof. Dr. Susanne Gerull, Dipl.-Sozialarbeiterin und Dipl.-Sozialpädagogin (FH), lehrt Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit mit den Schwerpunkten Armut, Arbeitslosigkeit, Wohnungslosigkeit und niedrigschwellige Sozialarbeit an der Alice Salomon Hochschule Berlin, Alice-Salomon-Platz 5, 12627 Berlin, E-Mail: mail@susannegerull.de

Literatur

- BA** – Bundesagentur für Arbeit: Zeitreihe zur Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und Leistungsempfänger nach SGB II - Deutschland mit Ländern. Exceltabelle 2. In: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iiiia7/zr-laender-bedarf-rev/zr-laender-bedarf-rev-d-0.xls> (Abruf am 18.7.2011)
- BMAS** – Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Lebenslagen in Deutschland. Dritter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 16/9915. Berlin 2008
- Butterwegge**, Christoph: Jammern auf hohem Niveau? Armut in einem reichen Land. In: *Neue Praxis* 4/2009, S. 427-431
- Dennis**, Ian; Guio, Anne-Catherine: Armut und soziale Ausgrenzung in der EU nach Laeken Teil 1. In: *Statistik kurz gefasst* 8/2003. Luxemburg 2003
- Dietz**, Berthold: Soziologie der Armut: Eine Einführung. Frankfurt am Main/New York 1997
- DIW** – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: DIW Berlin: Unsere Zahlen wurden durch die neuen Methoden besser. Pressemitteilung vom 6.5.2011. In: http://www.diw.de/de/diw_01.c.372305.de/themen_nachrichten/diw_berlin_unsere_zahlen_wurden_durch_die_neuen_methoden_besser.html (Abruf am 4.7.2011)
- Gerull**, Susanne: Armut und Ausgrenzung im Kontext Sozialer Arbeit. Weinheim 2011 (im Druck)
- Hauser**, Richard; Hübinger, Werner: Arme unter uns. Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung. Freiburg im Breisgau 1993
- Helbig**, Marcel; Nikolai, Rita: Wenn Zahlen lügen. Vom ungerechtesten zum gerechtesten Bildungssystem in fünf Jahren. In: *WZBrief Bildung* 03 vom November 2008
- IAW** – Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.: Das Konzept der Verwirklichungschancen (A. Sen) – Empirische Operationalisierung im Rahmen der Armuts- und Reichtumsmessung – Machbarkeitsstudie. Tübingen 2006
- Krämer**, Walter: Statistische Probleme bei der Armutsmessung: Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit. Schriftenreihe des Bundesministers für Gesundheit, Band 94. Baden-Baden 1997
- Krieger**, Ingrid; Schläfke, Bernd: Bestimmung von Lebenslagen. In: *Lompe*, Klaus (Hrsg.): *Die Realität der neuen Ar-*

EIN KAUM LÖSBARES DILEMMA FÜR DIE SOZIALE ARBEIT | Armut ist zwar ein Skandal, aber funktional

Christoph Butterwegge

Zusammenfassung | Der Beitrag beleuchtet den Begriff der Armut und untersucht die politische Dimension ihrer unterschiedlichen Erscheinungsformen in der bundesrepublikanischen Gesellschaft. Der Autor belegt die Systemimmanenz von Armut und zeigt dadurch die Notwendigkeit einer (Re-)Politisierung Sozialer Arbeit.

Abstract | The article illuminates the concept of poverty and examines the political dimension of its variable manifestations in the German society. The author proves poverty to be a system-immanent problem and thus shows the necessity of a (re)politicization of Social Work.

Schlüsselwörter ► Soziale Arbeit ► Armut
► Gesellschaft ► Macht ► Sozialstaat

Einleitung | Wie die Sozialgeschichte zeigt, unterlag Armut einem ständigen Wandel hinsichtlich ihrer Erscheinungsformen, aber auch des Umgangs mit ihr. Was man darunter verstand, war primär vom erreichten Wohlstandsniveau, von der Produktivkraftentwicklung, den Einkommens- und Vermögensverhältnissen sowie den hierauf basierenden Normen und Werten, ihrer Widerspiegelung im Alltagsbewusstsein und von kulturellen Traditionen abhängig. Genauso vielfältig wie die Erscheinungsformen der Armut selbst waren offenbar die Reaktionen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft darauf. Hierzulande hat man die Armut lange als ein Tabuthema behandelt und totgeschwiegen. Seit geraumer Zeit ist sie zwar fast zu einem Topthema in den Talkshows über die (Neufestsetzung der) Hartz-IV-Regelsätze, den Zerfall der Mittelschicht oder die Folgen der Weltfinanzkrise geworden, wird allerdings immer noch eher schöngeredet, verharmlost und verdrängt (vgl. hierzu *Butterwegge* 2011).

Begriffsdefinition und Erscheinungsformen der Armut | „Armut“ ist ein politisch-normativer Begriff, der sich nicht ein für alle Mal definieren lässt, weil kein Grundkonsens darüber existiert, was man hierunter subsumieren kann, je nach sozialer Stel-

mut. Analysen der Beziehungen zwischen Arbeitslosigkeit und Armut. Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Band 4. Regensburg 1987, S. 97-118

lak – Landesarmutskonferenz Berlin: 1. Resolution der Landesarmutskonferenz Berlin, verabschiedet auf der Mitgliederversammlung am 17. Juni 2010. In: <http://www.landesarmutskonferenz-berlin.de/dokumente/ResolutionProzent20LAK.pdf> (Abruf am 15.7.2011)

Rat der Europäischen Union: Beschluss 85/8/EWG des Rates vom 19. Dezember 1984 über gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf Gemeinschaftsebene. In: Amtsblatt Nr. L 002 vom 3.1.1985, S. 24

Schneider, Ulrich: Armut muss berühren. Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der Armutsberichterstattung aus der Sicht eines Wohlfahrtsverbandes. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 2/2010, S. 47-50

Sen, Amartya: Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München 2002

Statistisches Bundesamt: Armutsgefährdungsquote nach Bundesländern (gemessen am Bundesmedian). In: <http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/Tabellen/tabelleA11.html> (Abruf am 18.7.2011)

Statistisches Bundesamt; GESIS-ZUMA; WZB (Hrsg.): Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2008

Townsend, Peter: Measures and Explanations of Poverty in High Income and Low Income Countries: The Problems of Operationalizing the Concepts of Development, Class and Poverty. In: Townsend, Peter (ed.): The Concept of Poverty. Working Papers on Methods of Investigation and Life-Styles of the Poor in Different Countries. London 1970, pp. 1-45

Townsend, Peter: The International Analysis of Poverty. Hertfordshire 1993

Weisser, Gerhard: Wirtschaft. Nachdruck des 1956 erschienenen Beitrags mit einer Einführung von Prof. Dr. Theo Thiemeyer. Göttingen 1989

World Bank: Poverty Indicators 2008. Frequently Asked Questions (FAQs). In: http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/pov_ind_afr_faq_0808.pdf (Abruf am 13.7.2011)

371