

# Wird „Armutsbekämpfung“ trendy? Paradigmenwandel auf dünnem Eis

KLAUS HEIDEL UND TOBIAS JAKOBI<sup>1</sup>

## Anmerkungen zu Armut und Armutsbekämpfung in Deutschland

Angestoßen vom Weltsozialgipfel in Kopenhagen im Jahre 1995, scheint sich spätestens mit der vielzitierten Millenniumserklärung der Vereinten Nationen vom September 2000, die Zahl der weltweit absolut Armen bis 2015 halbieren zu wollen, ein Paradigmenwandel in den herrschenden Globalisierungsdebatten abzuzeichnen: Wurden diese in den neunziger Jahren dominiert von der Frage, wie nationale „Standorte“ im scharfen Wind der globalisierten Konkurrenz bestehen könnten, so ist es jetzt die Sorge über die global verbreitete Armut, die nicht nur den gesellschaftlich eher peripheren sozial- und entwicklungspolitischen Diskurs, sondern teilweise sogar die Auseinandersetzung der politischen Öffentlichkeit über die Zukunftsfähigkeit der gesellschaftlichen Ordnungen zunehmend zu prägen scheint. Dem entsprechen die Beschlüsse des Europäischen Rates bei seinen Tagungen in Lissabon (März 2000) und Nizza (Dezember 2000), zur Erreichung des ehrgeizigen Zieles, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“, die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung (und damit Armut) zum gemeinsam verabredeten Anliegen zu machen. Zugleich wurde in der Europäischen Sozialagenda von Nizza die „Stärkung der sozialen Dimension der politischen Zusammenarbeit, insbesondere Bekämpfung der Armut“ festgeschrieben.

Eine solche (Wieder-)Besinnung auf die Notwendigkeit von Armutsbekämpfung ist global wie national zu verzeichnen: Mit der Ersetzung marktradikaler Struktur Anpassungsprogramme durch eine Orientierung an Armutsbekämpfungsstrategien folgte der Internationale Währungsfond der Weltbank, die schon etwas früher ihren alten Schwerpunkt Armutsbekämpfung wiederentdeckt hatte. Die Europäische Union will bis 2006 die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung so gesichert haben, dass ein unumkehrbarer Prozess eingeleitet wurde. Die Bundesregierung legte in kurzer Folge und im unmittelbaren Zusammenhänge mit der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen und den Beschlüssen des Europäischen Rates drei einschlägige, wenngleich deutlich unterschiedlich gründliche Berichte und Programme vor:

Den Anfang bildete am 4. April 2001 das „Aktionsprogramm 2015: Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe“, dessen Erarbeitung Bundeskanzler Gerhard Schröder bereits beim sogenannten Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen angekündigt hatte. Am 25. April 2001 beschloss das Bundeskabinett den umfangreichen Armuts- und Reichtumsbericht „Lebenslagen in Deutschland“. Mit diesem Bericht versuchte erstmals eine deutsche Regierung, ein Bild der Verteilung von Armut und Reichtum in Deutschland zu zeichnen. Schließlich folgte am 1. Juni 2001 der „Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“. Zur Vorlage solcher Aktionspläne hatten sich alle EU-Mitgliedsländer im Dezember letzten Jahres in Nizza als Vollzug der Lissaboner Beschlüsse des Europäischen Rates verpflichtet: Mit diesen Berichten und Programmen wurden die „Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Unterversorgungslagen“ zum „wesentlichen Bestandteil“ der sozialpolitischen Gesamtstrategie der Bundesregierung (so der Armuts- und Reichtumsbericht), die globale Armutsbekämpfung zur „überwältigenden Aufgabe“ der Entwicklungspolitik (so das Aktionsprogramm 2015) und zugleich die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut erstmals in der deutschen Geschichte vom Bundeskanzler zur „Chefsache“ erklärt.

Diesen ebenso raschen wie erstaunlichen Paradigmenwandel haben auch jene begriffen, die ansonsten mit dem Verweis auf die Weltmarktkonkurrenz eigene Interessen durchzusetzen versuchten. Sie sehen sich jetzt gezwungen, ihre Interessen in Bezugnahme auf die allenthalben geforderte Armutsbekämpfung zu vertreten. Angesichts der Aussichtslosigkeit, gegen Armutsbekämpfung grundsätzlich zu argumentieren, versuchen sie, die Existenz von Armut und sozialer Ausgrenzung in Deutschland zu bestreiten, das Ausmaß globaler Armut kleinzureden und die Ursachen der sozialen Verwerfungen auf individuelle oder nationale Aspekte einzugrenzen. In einer solchen Perspektive werden dann Faul-

heit zur Selbstverursachung von Armut in den reichen Industrienationen und Missmanagement, politisch verursachte Fehlallokationen und Korruption als endogene Faktoren zu Hauptverantwortlichen für öffentliche und private Armut in Entwicklungsländern.

In eine solche Kerbe hieb der Vizepräsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), Hans-Olaf Henkel, Ende Juli 2001, wenn er die Armutsdiskussion in Deutschland als absurd bezeichnete. Trotz einer absoluten Rekordhöhe der Sozialaufwendungen werde in der Bundesrepublik von mangelnder sozialer Gerechtigkeit gesprochen, kritisierte Henkel. Wer so argumentiere (wie etwa der Armutsbericht der Bundesregierung), gehe von einer falschen Definition von Armut aus. „Jeder, der über weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommens verfügt, gilt hier zu Lande als arm“, sagte der BDI-Vizepräsident. „Wenn man nach diesen Maßstäben jedem Deutschen tausend Mark gibt, ist die Armut beseitigt; wenn man alle Einkommen verdoppeln würde, hätte man weiterhin zwölf Millionen Arme.“ Es sei gefährlich für die Gesellschaft, dass in der Bundesrepublik das Freiheitsbewusstsein zunehmend hinter Gleichheitsforderungen zurücktrete<sup>2</sup>.

Dieser Einwurf verdient vor allem deshalb Beachtung, weil er eine der großen, wenngleich kaum vermeidbaren Schwachstellen der Armutsforschung ausnutzt: Trotz langer Forschungstradition zu Unterversorgung und sozialer Ausgrenzung gibt es keinen einheitlichen, eng abgegrenzten Armutsbegriff. Daher auch ist strittig, welche Kriterien Armut definieren und welche Indikatoren ihre Ausprägung messen könnten. Dennoch hat sich aus pragmatischen Erfordernissen ein sozialpolitischer Konsens eingestellt, ohne dass der erforderliche Methodenstreit zum Gegenstand des politischen Diskurses geworden wäre. Da aber die Auswahl bestimmter Kriterien und statistischer Modelle weitreichende sozialpolitische Folgen zeitigt – am Beispiel der Äquivalenzskalen soll dies unten erörtert werden – und zugleich von normativen (Vor-)Entscheidungen bestimmt ist, müssen diese Methodenfragen zum Gegenstand einer öffentlichen sozialpolitischen Debatte werden: Werturteilsfrei lässt sich nicht bestimmen, was in einem gegebenen sozioökonomischen Kontext konkret als Armut zu gelten hat, der Streit aber über Wertorientierungen einer Gesellschaft muss politisch und vor allem zivilgesellschaftlich geführt und kann nicht sozialwissenschaftlich entschieden werden. Nicht zuletzt kann ohne Beteiligung der von Unterversorgung Betroffenen – und in keinem Falle gegen sie – gesellschaftlich verabredet werden, was mit Unterversorgung, sozialer Ausgrenzung und Armut umschrieben werden soll.

Doch die sozialwissenschaftliche Forschung hat diesen mühsamen Weg der außerwissenschaftlichen Auseinandersetzung über wissenschaftliche Praxis prägende gesellschaftspolitische Grundentscheidungen mehrheitlich nicht beschritten und sich statt dessen und angesichts der noch zu erörternden definitorischen Schwierigkeiten aufs Detail verlegt und nicht selten Zuflucht bei hochkomplexen, aber nur sehr begrenzt empirisch anwendbaren mathematischen Modellen gesucht – wobei gerade die Berufung auf die Komplexität methodischer Modelle einen öffentlichen Diskurs eher verhindert als befördert. Dessen Unterbleiben aber könnte zum Bumerang werden, wird so doch der Versuch möglich, unter Verweis auf die Beliebigkeit sozialwissenschaftlicher Erkenntnis – je nach statistischer Modellkonfiguration leben in Deutschland zwischen 5,7 Prozent und rund 20 Prozent der Bevölkerung in „armen“ Haushalten – den Gegenstand des Erkenntnisinteresses, Armut und soziale Ausgrenzung nämlich, aufzulösen.

Zugleich verführt die Fokussierung aufs Detail die sozialwissenschaftliche Armutsforschung zu einer Isolierung individueller Unterversorgungslagen von ihren gesamtgesellschaftlichen, national- und globalökonomischen und politischen Bedingungen. Die Fragmentierung komplexer Zusammenhänge aber führt zur Entpolitisierung der Armutsforschung. Paradoxe Weise könnte so die von politischen Entscheidungsinstanzen als überwältigende Aufgabe entdeckte Armutsbekämpfung

<sup>1</sup> Klaus Heidel ist Sprecher des deutschen NRO-Forums Weltsozialgipfel; beide sind Mitarbeiter der Werkstatt Ökonomie e.V., Heidelberg

<sup>2</sup> Süddeutsche Zeitung, 31. Juli 2001.

bekämpfung gerade in Zeiten ihrer Entdeckung durch die herrschende Politik aufgrund ihrer entpolitisierten Grundlagen in Bedrängnis geraten.

Zur notwendigen Politisierung der Armutsforschung gehört dann auch die längst fällige Intensivierung der sozialwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Reichtum, die ohne einen offenen kontroversen Diskurs über normative Grundorientierungen einer Gesellschaft nicht ins Werk gesetzt werden kann. Die Dringlichkeit einer solchen Horizonsweiterung erhellt bereits ein flüchtiger Blick auf den Reichtum eines kleinen Teiles der privaten Haushalte (vgl. unten, Textkasten 1), wobei davon auszugehen ist, dass die Thematisierung von Reichtum mit erheblichen politischen Widerständen zu rechnen haben wird, bereits die Einseitigkeit des Armuts- und Reichtumsberichtes (der viel über Armutslagen und nur wenig über Reichtum zu sagen vermag) deutet darauf<sup>3</sup>.

Ohne Lösung dieser hier nur angedeuteten sozialwissenschaftlichen Probleme wird sich die in Mode gekommene Armutsbekämpfung nicht auf Dauer stellen lassen. Außerdem wird dies nur gelingen, wenn den Erfordernissen einer konsistenten und kohärenten Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung mehr als bisher Rechnung getragen wird: Erforderlich ist national wie global der Ausbau von einschlägigen Instrumenten und Institutionen, denn ohne ausreichende institutionelle Absicherung kann Armutsbekämpfung nicht nachhaltig greifen. Nötig ist zweitens eine hinlängliche Bereitstellung finanzieller Ressourcen – auch in Zeiten knapper öffentlicher Kassen ist Armutsbekämpfung nicht zum Nulltarif zu haben.

Drittens schließlich – und damit schließt sich der Kreis – ist eine Rückbesinnung und -bindung der sozialwissenschaftlichen Forschung und der sozialpolitischen Praxis auf die völkerrechtlich verankerten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte erforderlich: Dass Armutsbekämpfung in die politische Mode gekommen zu sein scheint, hat auch etwas zu tun mit der sich ausbreitenden Ahnung von der Zerbrechlichkeit des nationalen sozialen Konsenses im Zeitalter der Globalisierung und mit der Angst vor den destabilisierenden Konsequenzen einer endgültigen Verelendung eines Teiles der sogenannten Dritten Welt. In diesem Sinne hatte Ralf Dahrendorf bereits im Februar 1998 in einem Aufsatz in der „ZEIT“ vor einer „wilden und erbarmungslosen Globalisierung“ gewarnt, die – nur den Gesetzen der Konkurrenz gehorchend – in vielen Ländern zu einem Ausschluss „einer beträchtlichen Zahl von Menschen“ aus der Gesellschaft führen könnte. Dann aber könnte „eine solche Gesellschaft nicht mehr überzeugend verlangen [...], dass ihre Mitglieder sich an Recht und Ordnung halten“. Die Folgen wären sich verschärfende innergesellschaftliche Konflikte und die Gefährdung des sozialen Zusammenhaltes.

Eine solche im Grunde utilitaristische Begründung für Armutsbekämpfung ist zwar verständlich, nichts desto trotz aber gefährlich, da sie sich den Moden der öffentlichen und veröffentlichten Wahrnehmungen aussetzt. Wenn nämlich die Medien nicht mehr über Aufmerksamkeit heischende Globalisierungsgegner und über Demonstrationen wie in Seattle und Genua berichten, wenn sich im eigenen Winde der Weltmarktkonkurrenz wieder die Wetterfahne in Richtung „shareholder value“ (den kurzfristigen Renditeerwartungen der Aktionärinnen und Aktionäre also) dreht, wenn neue globalpolitische Herausforderungen das Leid der Armen vergessen lassen, dann droht einer bloß utilitaristisch begründeten Politik der Armutsbekämpfung ein Wegbrechen der notwendigen politischen und zivilgesellschaftlichen Unterstützung. Wirksam begegnet werden kann dem nur durch eine unauflösliche Verknüpfung der Armutsbekämpfung mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten („WSK-Rechte“): Erst wenn sie völkerrechtlich verankerte Verpflichtung zur Um- und Durchsetzung der Menschenrechte wird, wird sie nicht länger Moden ausgeliefert sein. Der Bedeutungszuwachs des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag zeigt im Blick auf politische und bürgerliche Menschenrechte, dass eine Stärkung des internationalen Rechtssystems durchaus möglich ist. Dessen Ausweitung auf den Bereich der WSK-Rechte muss daher so aussichtslos nicht sein, wie dies auf den

ersten Blick zu scheinen mag. Allerdings erfordert dies die Wiedereröffnung des verbannten Diskurses über den Begriff sozialer Gerechtigkeit, der sich nach dem Zerfall des real existierenden Sozialismus aufzulösen schien, im Zeitalter der Globalisierung aber der Erneuerung bedarf.

Diese Anmerkungen mögen zur Begründung der Behauptung genügen, dass gerade in Zeiten, in denen Armutsbekämpfung zur politischen Mode aufgestiegen ist, eine sozialpolitische und gesellschaftliche Debatte über Reichtum, Armut und Verteilungsgerechtigkeit unabdingbar ist. Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, diese These ansatzweise auszuführen und zu begründen. Mit diesem Hinweis soll zugleich unterstrichen werden, dass es den folgenden Anmerkungen nicht um eine wie auch immer umfassende Problemskizze geht, sie beschränken sich vielmehr auf die hier angedeuteten Fragestellungen.

### **Wie arm sind Deutschlands Arme und wie reich die Reichen? Statistische, definitorische und konzeptuelle Probleme als sozialpolitische Fallstricke**

Unverzichtbare Voraussetzung für jede problemangemessene Sozialpolitik ist ein möglichst präzises Abbild sozialer Entwicklungen und Strukturen. Dass ein solches aber im Blick auf Reichtum und Armut in Deutschland nur in groben, teilweise höchst unscharfen und mitunter gar uneinheitlichen Umrissen möglich ist, hat der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung in aller Offenheit gezeigt. Dass er dabei auf voreilige Harmonisierungen verzichtete, ist vielleicht sein größter Verdienst. Denn so können die statistischen, definitorischen und konzeptuellen Probleme einer sozialwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Armut und Reichtum öffentlich werden – eine Grundvoraussetzung dafür, dass ein sozialpolitischer und zivilgesellschaftlicher Diskurs über methodische und konzeptuelle Fragen eröffnet wird, bei dem je eigene normative Orientierungen und Interessen offen benannt werden. Aus diesem Grunde wird im Folgenden versucht, anhand ausgewählter Fragestellungen wenigstens ansatzweise statistische, definitorische und konzeptuelle Schwierigkeiten zu skizzieren.

### **Zunehmende Ungleichheit in Deutschland? Statistische Defizite verzerren das Bild**

Deutschland ist im weltweiten Vergleich der Staaten ein sehr reiches Land. Mit einem Brutto sozialprodukt von 3.949 Millionen DM (2000) liegt es nach den USA und Japan auf Platz drei, umgerechnet pro Kopf immerhin noch auf Rang 13<sup>4</sup>. Im Jahr 2000 betrug das Geldvermögen privater Haushalte (unter Einschluss von privaten Organisationen ohne Erwerbszweck) nach Angaben der Deutschen Bundesbank 7.127 Millionen DM, und das gesamte Bruttovermögen der privaten Haushalte belief sich 1999 auf 17.315 Millionen DM. Textkasten 1 zeigt Wachstum und Formen des Privatvermögens.

Über dessen Verteilung gibt es nur ungenügende statistische Hinweise, wie sich überhaupt das mit Reichtum Gemeinte (zu den definitorischen Schwierigkeiten siehe unten) weitgehend der Öffentlichkeit entzieht: Die sozialwissenschaftliche Reichtumsforschung steht in Deutschland erst am Anfang, immerhin dürfte sie durch die Vorlage des Armuts- und Reichtumsberichtes Aufschwung erhalten haben.

Die meisten Informationen liefert die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die in etwa fünfjährlichem Turnus vom Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Statistischen Landesämtern durchgeführt wird. Doch auch die EVS zeichnet nur ein höchst unvollständiges Bild: Einerseits blendet sie bestimmte Personengruppen in den untersten Einkommensbereichen (zum Beispiel Wohnungslose oder Personen in bestimmten Einrichtungen wie etwa Pflegeheimen, Kasernen oder Strafanstalten) aus, andererseits bleiben Haushalte mit sehr hohen Einkommen (seit 1993: über 35.000 DM pro Monat) unberücksich-

<sup>3</sup> Zu den bezeichnendsten Schiefen der sozialpolitischen Debatte ist zu rechnen, dass „Reiche“ selbstredend Werturteile über „Arme“ fällen und „wissenschaftliche“ Einschätzungen ihrer Lage wagen, sich umgekehrt aber entsprechende Versuche als von purem Sozialneid gesteuert verbitten.

<sup>4</sup> World Bank 2001, S. 274 (Table 1).

### Kasten 1: „Die“ Deutschen werden immer reicher...

Das Geldvermögen privater Haushalte ist von 1993 bis 2000 um etwas über 50% angewachsen (vgl. Schaubild 1). Allerdings sind in diesen Zahlen auch die Vermögen privater Organisationen ohne Erwerbszweck (wie zum Beispiel Kirchen und Verbände) enthalten, die sich 1997 auf 12,4% des gesamten Geldvermögens privater Haushalte (einschließlich dieser Organisationen) beliefen. Diese Verteilung auch für 2000 unterstellt, verblieben als Summe des Vermögens privater Haushalte ohne Kirchen, Verbände und vergleichbare Organisationen 6,2 Billionen DM.

Hinsichtlich der Anlageformen werden Aktien und Investmentzertifikate immer wichtiger: Während 1993 das Vermögen zu 7,1% aus Aktien und zu 5,6% aus Investmentzertifikaten bestand, waren die entsprechenden Anteile bis 2000 auf 11,4% (sowohl für Aktien wie für Investmentzertifikate) angewachsen (und die der bei Banken kurz- und langfristig angelegten Beträge entsprechend zurückgegangen, sie machten 1993 45% des gesamten Geldvermögens aus, 2000 aber nur noch knapp 34%).

Deutlich weniger als die Geldvermögen wuchsen die Sachvermögen der Deutschen. Dies zeigt Tabelle 1 und macht zugleich deutlich, dass trotz der Verschiebungen in der Zusammensetzung des Vermögens noch immer der private Immobilienbesitz mit (1999) 43% des gesamten Bruttovermögens den größten Anteil des Vermögens privater Haushalte stellte, auch wenn dieser Anteil seit 1992 gefallen war. Insgesamt belief sich das Bruttovermögen privater Haushalte (allerdings unter Einschluss privater Organisationen ohne Erwerbszweck) 1999 auf die kaum vorstellbare Summe von 17,3 Billionen DM, als Nettovermögen blieben damals nach Abzug der Verpflichtungen noch 14,6 Billionen DM übrig. Auffällig ist übrigens, dass der Anteil der Wohnungsbaukredite an den Gesamtverpflichtungen stieg – bei gleichzeitigem Fallen der Immobilienanteile am Bruttovermögen.

Mit den Vermögen wuchsen die Unternehmens- und Vermögenseinkommen privater Haushalte (unter Einschluss privater Organisationen ohne

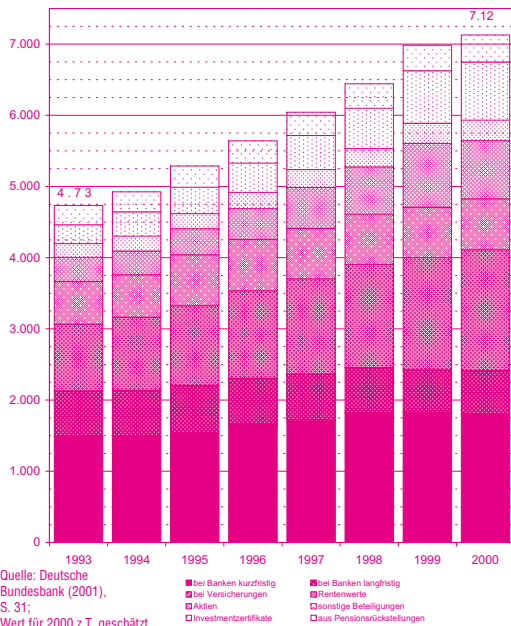
Erwerbszweck), und zwar von 1991 bis 2000 um rund 44% von (brutto) 599 Milliarden auf 866 Milliarden DM. Ihr außerordentliches Niveau verdeutlicht Schaubild 2 und zeigt, dass die entsprechenden Einkommen der Kapitalgesellschaften mit den Vermögenszuwächsen privater Haushalte in keiner Weise Schritt halten konnten: Auch wenn bei den Unternehmenseinkommen privater Haushalte die sogenannten Personenunternehmen (Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit) eingeschlossen sind, deren Einkommen zum Teil betrieblichen Zwecken dient, kann kein Zweifel daran bestehen, dass Reichtum in Deutschland vor allem privater Reichtum ist.

**Tabelle 1: Zusammensetzung des Vermögens privater Haushalte (einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck)**  
absolute Beträge in Milliarden DM

	1992		1999	
	absolut	in % Bruttovermögen	absolut	in % Bruttovermögen
<b>Bruttovermögen</b>				
Sachvermögen				
Wohnungen	5.722	46,2	7.450	43,0
Sonstige Anlagen	1.216	9,8	1.381	8,0
<b>Sachvermögen insges.</b>	<b>6.938</b>	<b>56,0</b>	<b>8.831</b>	<b>51,0</b>
Geldvermögen	4.155	33,6	6.749	39,0
Gebrauchsvermögen	1.327	10,7	1.735	10,0
<b>Bruttovermögen insgesamt</b>	<b>12.380</b>	<b>100,0</b>	<b>17.315</b>	<b>100,0</b>
<b>Verpflichtungen</b>				
Wohnungsbaukredite	1.000	8,1	1.744	10,1
Sonstige Kredite	721	5,8	1.019	5,9
<b>Verpflichtungen insgesamt</b>	<b>1.720</b>	<b>13,9</b>	<b>2.763</b>	<b>16,0</b>
<b>Reinvermögen (netto)</b>	<b>10.659</b>	<b>86,1</b>	<b>14.552</b>	<b>84,0</b>

Quelle: Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Juni 2000, S. 24; aufgrund von Wertberichtigungen sind die Angaben in Tabelle 1 nicht mit denen des Schaubildes 1 vergleichbar, vgl. den Monatsbericht Juni 2001 der Deutschen Bundesbank (S. 31).

**Schaubild 1: Geldvermögen privater Haushalte einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck in Milliarden DM**



**Schaubild 2: Unternehmens- und Vermögenseinkommen von Kapitalgesellschaften und privaten Haushalten**  
Bruttobeträge in Millionen DM



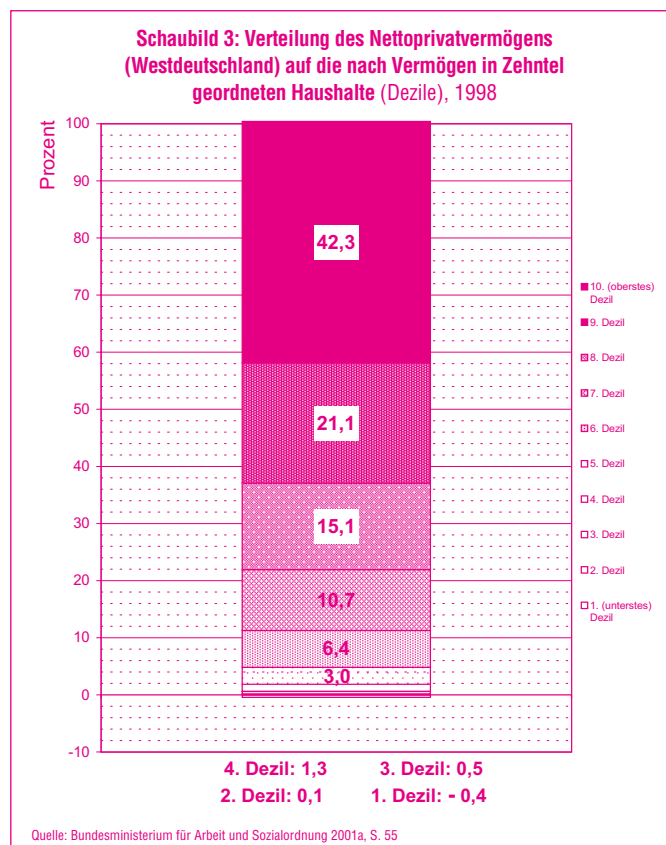
tigt. Deshalb und aufgrund eines anderen Vermögensbegriffes gibt die EVS nur für einen Teil der von der Deutschen Bundesbank angegebenen Vermögensbestände Verteilungsinformationen. So bezifferte sie für 1998 das Nettovermögen privater Haushalte mit 8,2 Billionen DM – nach Angaben der Deutschen Bundesbank aber lag es damals bei knapp 14 Billionen DM, allerdings unter Einschluss der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck. Zieht man deren Nettovermögen ab, ergibt sich ein Nettoprivatvermögen von 12,6 Billionen DM<sup>5</sup>: Die EVS erfasste 1998 also nur rund 65% des Vermögens privater Haushalte – zu einem großen Teil wegen der unterschiedlichen Vermögensdefinition, aber

auch deshalb, weil Haushalte ihre Vermögen zu niedrig angeben. Allein aus dem letzten Grund sollen runde 1,6 Billionen DM nicht berücksichtigt worden sein.

Diese gravierende Unterschätzung des Vermögens privater Haushalte durch die EVS und das Ausblenden der vermögendsten Haushalte führen zu einem Bild, das das wahre Ausmaß der ungleichen Vermögensverteilung in Deutschland verdeckt und somit die Notwendigkeit einer neuen verteilungspolitischen Debatte nur zum Teil sichtbar werden lässt. Demgegenüber deuten vereinzelte nichtamtliche Schätzungen an, wie ungleich die Vermögen in Deutschland in Wirklichkeit verteilt sind: Nach Angaben der Privatbank Merrill Lynch und der Unternehmensberatung Cap Gemini Ernst & Young verfügen 365.000 Personen jeweils über ein privates Geldvermögen von mehr als 1 Million Euro (knapp 2 Millionen DM) und zusammen über 3,9 Billionen DM<sup>6</sup>. Damit hielten 0,5% der erwachsenen Bevölkerung ein gutes Viertel des Vermögens privater Haushalte. Eine Untergruppe von 3.700 „Superreichen“ mit einem privaten Geldvermögen von jeweils mindestens 30 Millionen Euro (knapp 60 Millionen DM) sollte gar 612 Milliarden Euro auf sich vereinen<sup>7</sup>.

Doch selbst die EVS zeigt für 1998 eine beträchtliche Ungleichverteilung der Vermögen, obgleich sie diese nur zu etwa zwei Dritteln erfasst. Danach hatte das unterste Zehntel der nach Vermögen geordneten westdeutschen Haushalte kein Vermögen, sondern nur Verpflichtungen (Schulden, vgl. Textkasten 2: Überschuldung), und die untere Hälfte der Bevölkerung besaß gerade einmal 4,5% des Nettovermögens privater Haushalte. Das oberste Dezil (Zehntel) der Bevölkerung aber nannte 42,3% des privaten Nettovermögens sein eigen (vgl. Schaubild 3). Deutlich gewachsen zu sein scheint dabei in den letzten Jahrzehnten die Zahl der Vermögensmillionäre, so jedenfalls die Vermutung des Armuts- und Reichtumsberichtes, der unter Bezugnahme auf die EVS 1998 die Zahl der Haushalte mit einem Nettoprivatvermögen ab einer Million DM auf 1,5 Millionen schätzt.

An der sehr ungleichmäßigen Verteilung des Vermögens hat die in den letzten Jahrzehnten zu verzeichnende Vermögensbildung breiter Schichten vermutlich nichts geändert. Laut Armuts- und Reichtumsbericht ist „die Verteilung des Nettogeldvermögens [...] seit 1973 ungleichmäßiger geworden“<sup>8</sup>. Dennoch sei die Verteilung des gesamten Privatvermögens „in Westdeutschland langfristig tendenziell gleichmäßiger geworden“. Für eine solche Vermutung aber liefert die Bundesregierung keine überzeugenden statistischen Hinweise. Denn aus dem vom Armuts- und Reichtumsbericht lediglich angeführten Umstände, dass heute ein deutlich größerer Anteil der Haushalte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und von Nichterwerbstätigen über Sparguthaben, Bausparguthaben, Wertpapiere und vor allem Immobilien verfügt als vor einem Vierteljahrhundert, kann nicht auf die Entwicklung der Vermögensverteilung geschlossen werden, solange nicht die jeweiligen Vermögenswerte Berücksichtigung finden. Dies aber erlaubt die unzulängliche Datengrundlage nicht.



5 Entnommen aus Tabelle 4, Bedau 1999.

6 Merrill Lynch/Cap Gemini Ernst & Young (2001): German Wealth Report, S. 5.

7 So genannte „Ultra High Net Worth Individuals“, Merrill Lynch/Cap Gemini Ernst & Young 2001, 7.

8 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 51.

## Kasten 2: Überschuldung – tendenziell unterschätztes Armutsrisiko

Verschuldung ist eine tendenziell in ihrer Dramatik unterschätzte gesellschaftliche Realität in Deutschland. Zwar haben der Lebenslagenansatz und insbesondere Berichte der Wohlfahrtsverbände die Bedeutung von Schulden mehrfach thematisiert<sup>9</sup>, dennoch aber ist Verschuldung bisher ein eher vernachlässigter Aspekt in der sozialwissenschaftlichen Armutsforschung geblieben. Daher verdient Anerkennung, dass der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung die Verschuldungsproblematik in einem eigenen Kapitel aufgreift:

Die Verpflichtungen der privaten Haushalte summieren sich 1998 auf rund 2,6 Billionen DM<sup>10</sup>. Solange Zahlungsverpflichtungen ein hinreichendes Einkommen und Vermögen gegenüberstehen, weisen diese natürlich nicht generell auf eine Armutslage hin. Problematisch wird Verschuldung, wenn die betroffenen Haushalte nicht mehr in der Lage sind, monatliche Zins- und Tilgungsraten zu leisten, das heißt, wenn sich Verschuldung zu Überschuldung auswächst. Dabei meint der Begriff Überschuldung mehr als nur die finanzielle Dimension: „Unter Überschuldung wird die Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen verstanden, die zu einer wirtschaftlichen und psychosozialen Destabilisierung der Betroffenen führt“<sup>11</sup>.

Im Jahr 1999 gab es rund 2,77 Millionen Überschuldungsfälle in der Bundesrepublik, damit waren über 7% der Privathaushalte überschuldet. Die Mehrheit (63%) der Überschuldungsfälle hatte Schulden von über 20.000 DM angehäuft, 17% gar von über 100.000 DM<sup>12</sup>: Am häufigsten ist Kreditverschuldung (insbesondere bei Kreditinstituten und im Handel), Telefonschulden gewinnen an Bedeutung.

**Tabelle 2: Schuldenhöhe überschuldeter Haushalte 1999<sup>13</sup>**

Schuldenhöhe (in DM)	Anteil der überschuldeten Haushalte
unter 5.000	10%
5.000 bis 10.000	12%
10.000 bis 20.000	15%
20.000 bis 30.000	12%
30.000 bis 40.000	9%
40.000 bis 50.000	9%
50.000 bis 100.000	16%
über 100.000	17%

9 So z.B. Schlomann 1990; einen Zusammenhang zum Reichtum auf der anderen Seite stellt Reich 2000 her.

10 Kurz- und langfristige Verpflichtungen gegenüber Banken, gegenüber Bausparkassen und Versicherungen, Bundesbank 2000, S. 43.

11 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 68. Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung betont erstmals diesen Armutsaspekt explizit.

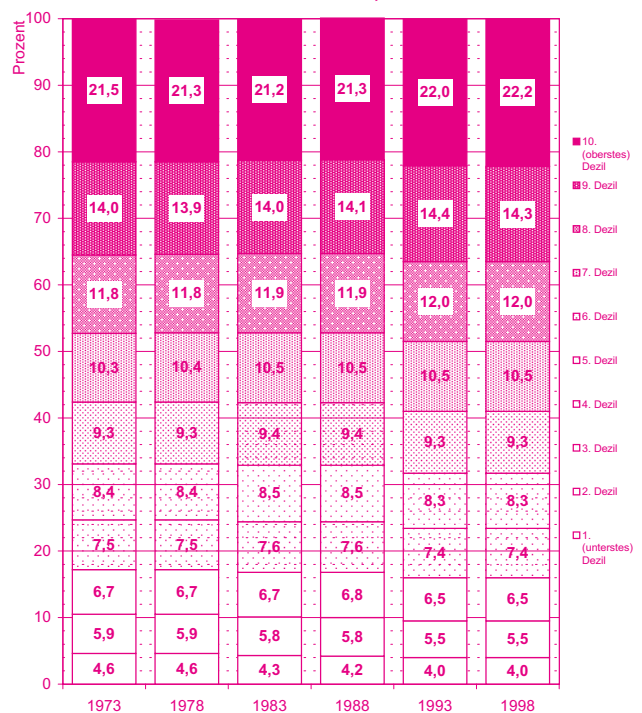
12 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 70.

13 Aufgrund einer Erhebung bei Schuldenberatungsstellen 2000, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001b, S. 115 (Tabelle 1.70).

Einpersonenhaushalte haben Familien als stärkste Gruppe der überschuldeten Haushalte abgelöst. Wesentlichster Auslöser für die Verschuldung waren in den neunziger Jahren Arbeitslosigkeit (und Niedrig-einkommen). Zugleich hat die Überschuldung Erwerbstätiger in Westdeutschland erheblich zugenommen (bei relativem Rückgang der Überschuldung Arbeitsloser<sup>14</sup>). Insgesamt ist Überschuldung als Armutsrisiko im Ausmaß bedeutend und in der Öffentlichkeit sicher unterschätzt. Daher ist es notwendig und wegen der dominanten Position der Kreditverschuldung und des Anwachsens der Telefonschulden naheliegend, einen kritischen Zusammenhang mit der Realität der Konsumgesellschaft, den Interessen sowie der Verantwortung der Banken und der Rolle von Inkassodiensten, die oft die Forderungen von Banken übernehmen<sup>15</sup>, herzustellen.

Vor diesem Hintergrund war die Einführung eines Verbraucherinsolvenzverfahrens im Rahmen der Insolvenzordnung sicher dringlich. Seit dem 1. Januar 1999 eröffnet das gerichtliche Entscheidungsverfahren überschuldeten Personen die Chance auf Entschuldung. Allerdings ist die „Einführung des neuen Instituts des Verbraucherinsolvenzverfahrens [...] mit erheblichen Anlaufschwierigkeiten verbunden“, wie die Bundesregierung im Armuts- und Reichtumsberichtes einräumte<sup>16</sup>.

**Schaubild 4: Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen (Westdeutschland) auf die nach Einkommen in Zehntel geordneten Haushalte 1973 bis 1998, alte OECD-Skala**



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001b, S. 46

14 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 72.

15 Siehe hierzu Reich 2000, S. 123ff.

16 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 232.

Unbestreitbar ungleicher geworden ist in den letzten Jahrzehnten die **Einkommensverteilung** in den alten Bundesländern (vgl. Schaubild 4), auch wenn die im Rahmen der EVS 1998 erhobenen Daten eine geringere Spreizung der Einkommen im Vergleich zu den Vermögen nahe legen. Allerdings gibt es Hinwei-

se darauf, dass amtliche Statistiken höhere Einkommen systematisch untererfassen. So bestehen die Vergütungen von Spitzenmanagern zu einem erheblichen Teil aus Aktienoptionen (mittlerweile ein Sechstel des Gehaltes) und Sonderleistungen, zu denen Prämien ebenso gehören wie Dienstwagen oder

**Kasten 3: Abnehmende Verteilungsgerechtigkeit, zunehmende Polarisierung: Immer mehr Menschen im untersten Bereich der Einkommensverteilung**

Die abnehmende Verteilungsgerechtigkeit zeigt auch ein genauerer Blick auf den unteren Bereich der Einkommensverteilung, der mithilfe von vier Einkommensschwelen strukturiert werden soll (diese Schwellen dienen üblicherweise als alternative Armutsgrenzen<sup>17</sup>): Die niedrigste Schwelle bildet

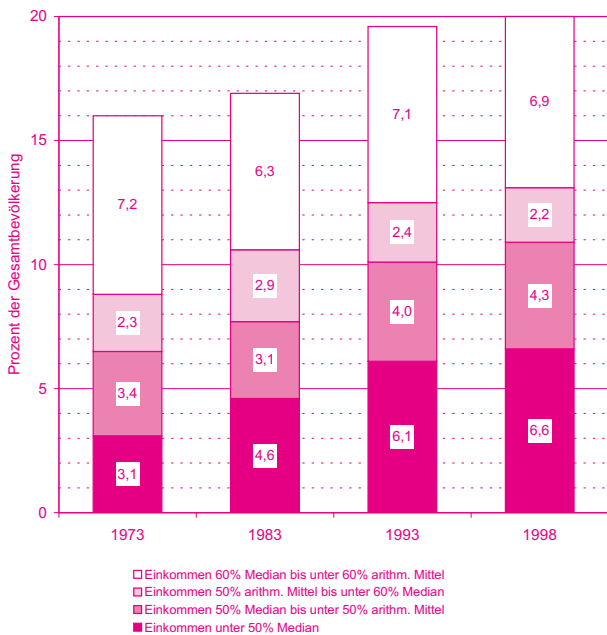
ein Einkommen, das um 50% unter dem Median<sup>18</sup> liegt, das waren für 1998 nach der alten OECD-Skala 1.290 DM. Die nächste Schwelle ist bei 50% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens (arithmetisches Mittel, 1998: 1.462 DM). Es folgen als weitere Grenzen 60% des Median (1998: 1.547 DM) und 60% des Durchschnitts (1998: 1.754 DM): Die oberste Schwelle lag also 1998 um rund 36% über der untersten, die Spreizung der Schwellen ist beträchtlich.

In den westdeutschen Haushalten, die diesen untersten Einkommensbereich bilden, lebten 1973 16% der Bevölkerung<sup>19</sup>, 1998 aber 20% – ein Viertel mehr als 25 Jahre zuvor. Dabei hatte sich der Bevölkerungsanteil in den einkommensschwächsten Haushalten (unter 50% des Median) sogar verdoppelt und war von 3,1% auf 6,6% angewachsen, wie Schaubild 5 zeigt. Im zweituntersten Bereich – gebildet von Haushalten mit einem Nettoäquivalenzeinkommen von über 50% des Median bis unter 50% des arithmetischen Mittels – waren die entsprechenden Bevölkerungsanteile von 3,4% auf 4,3% angestiegen. Vor allem die beiden untersten Bereiche der Einkommensverteilung sind also deutlich breiter geworden, und das heißt: Ein ständig wachsender Anteil der westdeutschen Bevölkerung lebt in Haushalten, deren Nettoäquivalenzeinkommen nicht einmal 50% des arithmetischen Mittels erreicht – ein deutlicher Hinweis auf die Polarisierung der Einkommensverteilung in Deutschland<sup>20</sup>.

Hinzu kommt, dass die Einkommenslücke breiter geworden ist: 1973 lag das durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen (in Preisen von 1995, alte OECD-Skala) der Haushalte im untersten Dezil um 8,7% unter der Grenze „50% des arithmetischen Mittels“, 1998 aber war dieser Abstand auf 20% angewachsen<sup>21</sup> – im untersten Bereich der Einkommensverteilung hatte sich also relative Einkommensarmut verschärft!

Zugleich sanken in den neunziger Jahren die Chancen für einen Aufstieg aus untersten Einkommenspositionen, und das Risiko eines dauerhaften Abstieges nahm zu. Neueste Untersuchungen zum Niedrigeinkommensbereich legen nahe, dass in den alten Bundesländern 85% und in den neuen Ländern 74% der Haushalte seit Untersuchungsbeginn (November 1998) keinen Aufstieg aus dem Niedrigeinkommensbereich geschafft hatten, dies gilt auch für 96% der Haushalte allein Erziehender in Ostdeutschland. Günstiger stellte sich lediglich die Situation von Familien mit Kindern dar, fast ein Viertel der Haushalte mit zwei Kindern schaffte in Ost und West den Aufstieg. Während sich solcherart Armut eher festzusetzen scheint (und seltener eine kurzzeitige Ausnahmeerfahrung für Haushalte darstellt), nimmt andererseits das dauerhafte Erreichen hoher Einkommenspositionen zu – diese abnehmende Einkommensmobilität in den Randbereichen der Einkommensverteilung ist ein Indiz dafür, dass die Polarisierung der Verteilung dauerhafter wird<sup>22</sup>.

**Schaubild 5: Einkommensverteilung im Bereich der Armutsgrenzen 1973, 1983, 1993 und 1998 alte Bundesländer, alte OECD-Skala**



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 26, Tabelle 1.3, eigene Berechnungen

17 Die konkrete Bedeutung dieser Grenzen muss an dieser Stelle nicht interessieren, dienen sie hier doch nur als Hilfsmittel zum besseren Vergleich der Einkommensverteilung in ihrem untersten Bereich.

18 Wert in der Mitte einer Verteilung, zu beiden Seiten des Medians gibt es gleich viele Fälle.

19 Die Nettoäquivalenzeinkommen sind statistische Modellannahmen, die lediglich zum Vergleich der Einkommenspositionen von Haushalten dienen. Die sich auf ihre Verteilung beziehenden Armutsquoten geben an, welche Bevölkerungsanteile in Haushalten mit entsprechenden Einkommenspositionen leben. Daher ist es nicht korrekt, wenn der Armuts- und Reichtumsbericht Armutsquoten auf die Bevölkerung bezieht und zum Beispiel sagt: 1998 lebten „ungefähr 20% der westdeutschen Bevölkerung von weniger als 60% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens“ (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 25), richtig müsste es heißen: ungefähr 20% der westdeutschen Bevölkerung lebte in Haushalten mit einem Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens.

20 Für die neuen Bundesländer sind aufgrund des nur kurzen Beobachtungszeitraumes und wegen umfassender Änderungen im Preisgefüge vergleichbare Angaben kaum möglich. Hinzu kommt, dass sich in diesen Ländern die Situation unterschiedlich darstellt, je nachdem, ob sich die Äquivalenzeinkommen auf ostdeutsche oder gesamtdeutsche Mittelwerte beziehen: Im ersteren Falle ist der Bevölkerungsanteil der Personen in Haushalten mit einem Nettoäquivalenzeinkommen unter 50% des arithmetischen Mittel von 1993 auf 1998 leicht auf 4,4% gewachsen, im zweiten Falle von 19% auf 15% gesunken.

21 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 27 (Tabelle I.4).

22 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 29 - 35 und 2001b, S. 67 (Tabelle I.32).

Dienstwohnungen<sup>23</sup>. Angaben über Art und Höhe dieser statistisch nicht erfassten Gehaltsbestandteile der Spitzenmanager enthalten Vergütungsstudien von Unternehmensberatungen, die aber bisher noch nicht sozialwissenschaftlich ausgewertet wurden. Auch der Armuts- und Reichtumsbericht greift trotz unbefriedigender amtlicher Statistiken nicht auf solche privatwirtschaftlichen Quellen zurück, würden sie ausgewertet, könnte das Ausmaß der Polarisierung der Einkommensverteilung genauer untersucht werden.

Die Ungleichheit der Einkommensverteilung stieg schließlich in den neuen Bundesländern von 1993 auf 1998 beträchtlich an, so dass insgesamt der Feststellung des Armuts- und Reichtumsberichtes zuzustimmen ist, dass in Deutschland die „Verteilungsgerechtigkeit abgenommen“ habe<sup>24</sup>.

In welchem Ausmaße dies der Fall war, kann nicht nur wegen der mangelhaften Datenlage lediglich grob geschätzt werden. Erschwerend kommt ein weiteres statistisches Problem mit definitorischen Implikationen und beträchtlichen sozialpolitischen Konsequenzen hinzu. Um nämlich die Nettoeinkommen von Haushalten unterschiedlicher Größe miteinander vergleichen zu können, müssen die jeweiligen Gesamteinkommen auf eine Größe pro Person umgerechnet werden. Hierzu ist es nicht sinnvoll, die jeweiligen Haushaltseinkommen einfach durch die Zahl der Haushaltsmitglieder zu teilen, da auf diese Weise deren unterschiedlicher (vor allem: altersspezifischer) Bedarf und der Umstand nicht berücksichtigt würden, dass größere Haushalte relativ günstiger als kleine wirtschaften können (etwa durch gemeinsame Nutzung von Einrichtungen und Haushaltsgegenständen oder im Blick auf die Mietbelastung pro Kopf). Aus diesem Grunde muss eine modellhafte Gewichtung der Haushaltsmitglieder gefunden werden. Diese Gewichte bilden die sogenannte **Äquivalenzskala**, mit deren Hilfe aus den Haushaltsnettoeinkommen Nettoäquivalenzeinkommen berechnet werden können.

Die Wahl einer bestimmten Äquivalenzskala wird in der Regel nicht inhaltlich begründet, sondern folgt Konventionen. In Deutschland sind vor allem die alte und die neue OECD-Skala aufgrund ihrer internationalen Verbreitung üblich. Die alte OECD-Skala gewichtet die Bezugsperson (Haushaltsvorstand) mit 1, jedes weitere Haushaltsmitglied ab 15 Jahre mit 0,7 und Jugendliche unter 15 Jahre mit 0,5. Das Nettoäquivalenzeinkommen eines Haushaltes mit zwei erwachsenen Haushaltsmitgliedern und zwei Kindern unter 15 Jahren wäre somit das durch 2,7 geteilte Haushaltsnettoeinkommen. Die neue OECD-Skala schätzt die Sparmöglichkeiten größerer Haushalte höher und den (statistischen Durchschnitts-)Bedarf weiterer Haushaltsmitglieder geringer ein und verteilt die Gewichte wie folgt: Bezugsperson 1, weitere Haushaltsmitglieder ab 15 Jahre 0,5, jüngere 0,3. Damit stellen sich je nach gewählter Äquivalenzskala die Einkommenspositionen vor allem größerer Haushalte bei jeweils gleichem Haushaltsnettoeinkommen unterschiedlich dar<sup>25</sup>.

Beide OECD-Skalen gehen von einer Einteilung in nur drei Altersgruppen aus, es gibt jedoch gute Gründe für die Annahme, dass eine solche Beschränkung zu starr ist. Daher sind Modellgewichtungen mit mehr als drei Altersgruppen entwickelt worden (die Bedarfsgewichtung der Sozialhilfeskala gehört dazu), die außerdem davon ausgehen, dass der Bedarf nicht linear mit dem Alter steigt, sondern schrittweise bis etwa 18 Jahre zu-, ab da aber wieder abnimmt.

Da mithilfe der Äquivalenzskalen nicht nur Einkommenspositionen von Haushalten miteinander verglichen, sondern zugleich auch bestimmt werden soll, welche Haushalte unter bestimmte Armutsgrenzen fallen – was wiederum

Grundlage für die Berechnung von Armutsquoten ist (vgl. unten) –, kommt der Wahl der Äquivalenzskala beträchtliche sozialpolitische Bedeutung zu: Je nach Skala erscheinen zum Beispiel bestimmte Haushaltstypen als „arm“ oder „nicht arm“ und werden so zu potentiellen Adressaten von (sozialpolitischen und fiskalischen) Maßnahmen zur Einkommensverbesserung – oder eben nicht.

Daher und aufgrund normativer Implikationen (etwa: nach welchen Kriterien werden Bedarfe von Haushaltsmitgliedern gewichtet?) muss die fachwissenschaftliche Auseinandersetzung über problemangemessene Äquivalenzskalen in den öffentlichen sozialpolitischen Diskurs geholt werden. Wie dringlich dies ist, zeigt das Erstaunen der Bundesregierung über die Folgen der Skalenwahl, für sie nämlich sei die „Stärke des Einflusses der Äquivalenzgewichte auf gruppenspezifische Risiken [...] teilweise überraschend“ gewesen<sup>26</sup> (obgleich doch ein solcher Einfluss auch in der zu verzeichnenden Intensität definitionsgemäß zu erwarten war).

Schließlich wird es auf Dauer den sozialpolitischen Erfordernissen nicht genügen, mit unterschiedlichen Skalen zu sich teilweise widersprechenden Abbildern sozialer Wirklichkeit zu kommen, da auf diese Weise rationale sozialpolitische Entscheidungen kaum möglich werden. Zu fordern ist daher mit Faik die Festlegung auf eine konkrete, empirisch begründete Skala, die der sozioökonomischen Situation Deutschlands gerecht und in zeitlichen Abständen revidiert wird<sup>27</sup>.

### Was ist „Armut“, was „Reichtum“? Von begrifflicher Beliebigkeit und definitorischen Grenzen

Einen einheitlichen und eng abgegrenzten Armutsbegriff gibt es nicht, vielmehr versuchen alle vorherrschenden Definitionen, mit einem offenen Begriff der Mehrdimensionalität von Armut gerecht zu werden. In diesem Sinne bezeichnete der Rat der Europäischen Union 1984<sup>28</sup> Personen, Familien und Gruppen als arm, „die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“<sup>29</sup>. Armut wird hier also als Ausschluss vom gesellschaftlichen Lebensstandard und damit als soziale Ausgrenzung (social exclusion) verstanden.

Operationalisierbar wird eine solcherart offene Definition erst durch die Bestimmung geeigneter Kriterien und Indikatoren. Diese aber erfordert normative Grundentscheidungen: Was „Armut“ in einem gegebenen sozioökonomischen und kulturellen Kontext konkret bedeutet, kann nicht „objektiv“ sozialwissenschaftlich festgelegt werden. Damit wird es zur Aufgabe eines offenen sozialpolitischen Diskurses, ein gesellschaftlich tragfähiges Konzept von Armut zu verabreden. Dies ist jedoch bisher unterblieben. Auch der Armuts- und Reichtumsbericht gibt nur vereinzelt Hinweise auf die Notwendigkeit eines solchen Diskurses und nahezu keine zu dessen möglicher Strukturierung; vielmehr beschränkt er sich weitgehend auf die Referierung unterschiedlicher Konzepte. So besteht die Gefahr, dass die in der Sache liegenden definitorischen Grenzen zur begrifflichen Beliebigkeit führen.

Bereits die Bestimmung absoluter Armut sieht sich mit mehr Schwierigkeiten konfrontiert, als die plausible Umschreibung „absolut arm ist, wer nicht genügend Mittel zum physischen Überleben hat“ zunächst erwarten lässt. Denn jenseits extremster, und das heißt im Wortsinne: lebensbedrohender Formen absoluter Armut beginnen definitorische Probleme: Schon die Bestimmung „lebensnotwendiger“ Sets von Grundgütern erfordert normative und damit strittige

23 Vgl. hierzu Boldt u.a 2001

24 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. XV.

25 Dies soll mit folgender Modellrechnung verdeutlicht werden: Ein Haushalt mit zwei erwachsenen Mitgliedern und drei Kindern unter 15 Jahre verfüge über ein Nettoeinkommen von 7.000 DM. Nach der alten OECD-Skala hätte dieser Haushalt ein Nettoäquivalenzeinkommen von 7.000 DM geteilt durch  $(1 + 0,7 + 0,5 + 0,5 + 0,5)$  und somit von 2.187,50, nach der neuen OECD-Skala ergäbe sich ein Nettoäquivalenzeinkommen von 2.916,67 DM, das um ein Drittel über dem nach der alten OECD-Skala errechneten liegt!

26 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 29.

27 Vgl. hierzu Faik 1995, S. 384, dessen gründliche und weiterführende Überlegungen verdienen unbedingt Beachtung.

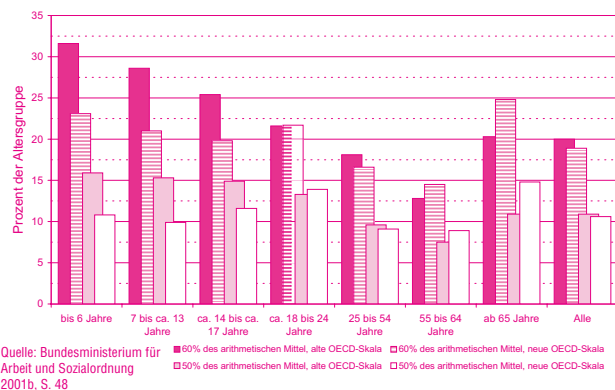
28 Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung macht sich diese Definition zu eigen.

29 Ratsbeschluss der Europäischen Union im Rahmen des 3. Armutsprogramms am 19. Dezember 1984.

#### Kasten 4: Kinder- oder Altersarmut? Vom Einfluss der Äquivalenzskalen

Schaubild 6 zeigt den Einfluss der Äquivalenzskala auf die Darstellung der Einkommenspositionen am Beispiel altersspezifischer Armutsquoten: Während nach der alten OECD-Skala die Armutsquoten für Kinder bis 13 Jahre deutlich überdurchschnittlich hoch sind (und das gilt sowohl für Haushalte mit einem Nettoäquivalenzeinkommen von unter 60% wie von unter 50% des arithmetischen Mittels), stellt sich die relative Einkommensposition dieser Altersgruppe nach der neuen OECD-Skala (erwartungs-, weil definitionsgemäß) günstiger dar. Umgekehrt verhält es sich im Blick auf die über 65-Jährigen: Hier ist laut neuer OECD-Skala die Gruppe der in einkommensschwachen Haushalten lebenden Personen größer als nach alter OECD-Skala. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet dies: Die alte OECD-Skala scheint die These von der „Infantilisierung“<sup>30</sup> von Armut zu stützen, die neue aber erneute Altersarmut zu belegen – die Wahrnehmung sozialer Wirklichkeit wird also eher vom statistischen Modell denn von der Realität bestimmt.

**Schaubild 6: Gruppenspezifische Armutsquoten nach dem eigenen Alter 1998, Westdeutschland**  
alte und neue OECD-Skala, 50%- und 60%-Grenze, arithmetisches Mittel



30 Allerdings beschreibt „Infantilisierung“ als dynamischer (und nicht statischer) Begriff eine Entwicklung (und keinen Zustand). Daher kann von „Infantilisierung“ nur gesprochen werden, wenn der Anteil von Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich an allen Kindern und Jugendlichen im Zeitverlauf stärker zugenommen hat als der (durchschnittliche) Anteil für alle Altersgruppen. Doch genau dies ist der Fall: Nach alter OECD-Skala lebten 1973 8,0% aller Kinder bis zu 6 Jahren in Haushalten mit einem Nettoäquivalenzeinkommen von unter 50% des arithmetischen Mittels, und damit lag dieser Anteil um rund 23% über dem entsprechenden Anteil aller Altersgruppen. 1993 fanden sich in diesen Haushalten im untersten Einkommensbereich 17% aller Kinder bis zu 6 Jahren, dieser Anteil überstieg den entsprechenden durchschnittlichen Anteil für alle Altersgruppen um gute 68%. 1998 betrug die Quote für die Kinder 15,9% und war runde 46% höher als der entsprechende Durchschnittswert für alle Altersgruppen: Da die Entwicklung der Quoten für Kinder und Jugendliche von 7 bis 17 Jahre ähnlich verlief, ist der Begriff „Infantilisierung“ durchaus als modellhaftes Abbild von Wirklichkeit angemessen. Zwar zeigt auch die neue OECD-Skala ein deutliches Anwachsen der relativen Betroffenheit der Kinder und Jugendlichen, doch die entsprechenden Quoten bleiben unbeschadet ihres Anstieges entweder unter den Durchschnittsquoten für alle Altersgruppen oder übersteigen diese nur mäßig: Daher entsprach die Zunahme der Anteile der Kinder und Jugendlichen in Haushalten des unteren Einkommensbereiches der durchschnittlichen Zunahme. Diese Beobachtung zeigt, dass alte und neue OECD-Skala den Trend einer Entwicklung übereinstimmend angeben, nicht aber deren Intensität.

Entscheidungen. Immerhin gibt es im bundesdeutschen Kontext einen gewissen Konsens darüber, dass die schätzungsweise 680.000 Wohnungslose (1998)<sup>31</sup>, die zu dieser Gruppe zählenden rund 35.000 Obdachlosen<sup>32</sup> und die etwa 7.000 Straßenkinder<sup>33</sup> als absolut arm zu bezeichnen sind.

Erheblichen definitorischen Schwierigkeiten steht auch der Begriff relativer Armut gegenüber, denn was „als Minimum annehmbar ist“ (im Sinne der Definition des Rates der EU), kann nur relativ zum jeweiligen Standard einer Gesellschaft von dieser verabredet werden. Daher auch beschränkt sich der sozialwissenschaftliche und -politische Konsens auf die Überzeugung, dass Armut mehr als bloße Einkommensarmut ist und als Geflecht mehrdimensionaler Unterversorgungslagen begriffen werden muss, für die Kriterien wie die Dauer von Armut, die Wohnverhältnisse, der Zugang zu sozialen Diensten und Rechten, aber auch Kriminalität und soziokulturell geprägte Morbiditätsraten gehören.

Die Verabredung solcher Kriterien (und der ihnen zuzuweisenden Indikatoren) erfordert nicht nur beträchtliche konzeptuelle, sondern auch politisch-gesellschaftliche Anstrengungen. Daher liegt die Versuchung nahe, sich diesen Mühen durch eine Konzentration auf statistische Modelle zu entziehen. Auch der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung widersteht dieser Versuchung nur teilweise und legt einen deutlichen Schwerpunkt auf die Ordnung und Deutung des statistischen Materials zur Einkommens- und Vermögensverteilung mithilfe der einschlägigen statistischen Maße. Ihnen gemeinsam ist die Vorstellung, dass in relativer Armut lebt, wer nur über ein deutlich unterdurchschnittliches Einkommen verfügt. Hierbei dient als Bezugsgröße entweder das arithmetische Mittel der Nettoäquivalenzeinkommen oder der Median der Einkommensverteilung. Vorherrschend ist dabei die sogenannte 50%-Grenze, also jener Wert, der bei der Hälfte des arithmetischen Mittels oder des Medians liegt. Mitunter wird die „40%-Grenze“ zur Beschreibung strenger Armut und die „60%-Grenze“ als weiter Armutsbegriff verwendet.

Werner Hübinger hat aufgrund der Untersuchung von Unterversorgungslagen die „75%- bis 80%-Grenze“ als „Wohstandsschwelle“ eingeführt, da erst oberhalb dieser Schwelle Unterversorgungslagen kaum noch anzutreffen sind, und dem Bereich der Einkommensverteilung zwischen „Wohstandsschwelle“ und „50%-Grenze“ den Begriff „prekärer Wohlstand“ zugewiesen. Denn Haushalte in diesem Bereich zeichnen sich nicht regelmäßig durch Unterversorgungslagen aus, sind aber beständig in Gefahr, von diesen – etwa aufgrund besonderer Belastungen (zum Beispiel lange Krankheit, Arbeitslosigkeit, Scheidung) – betroffen zu werden: Ihr Aufstieg in gesicherte Einkommensverhältnisse ist selten, ihr Abstieg in Armut häufig.

„Für die Armen ist Armut keine Definitionsfrage, sondern harte Alltagswirklichkeit.“

Godfried Engbersen, *Le Monde diplomatique*, September 1999

Durchgesetzt haben sich diese statistischen Maße meist eher zufällig, begründet werden sie unterschiedlich und sicher haben sie alle ihre Berechtigung. Allerdings muss ihr konkreter Aussagegehalt mit dia- und synchronen Schnitten empirisch stets aufs neue überprüft werden, da nur so tautologischen Schlüssen zu entgehen ist<sup>34</sup>. Dies gilt auch hinsichtlich der Frage, welches Maß der zentralen Tendenz (arithmetische Mittel und/oder Median) was zu umschreiben in der Lage ist. Eine solche Überprüfung der statistischen Maße aber ist bisher aus Zurückhaltung vor normativen Setzungen nur selten erfolgt. (So

31 So die Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 171 und 2001b, S. 205.

32 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 182.

33 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 116.

34 Andernfalls wird das zu Messende als Maß definiert: Arm wäre etwa, wessen Nettoeinkommen unter der „50%-Grenze“ liegen würde und mit diesem Maß würde dann das Ausmaß von Armut gemessen.



zeigten empirische Untersuchungen, dass in der Tat zwischen etwa 30% und einem Drittel der Personen im Einkommensbereich des „prekären Wohlstandes“ Armutserfahrungen hatte<sup>35</sup>.)

Auch der Armuts- und Reichtumsbericht vermeidet mit guten Gründen Festlegungen. Immerhin verweist er zumindest in einer Fußnote auf die eigentlich erforderlichen definitorischen Anstrengungen, um sich zugleich und ohne weitere Begründungen von ihnen zu verabschieden: „Um die normativen Entscheidungen bei der Bestimmung von Einkommensgrenzen und auch von Äquivalenzskalen abzusichern, wurde in den Niederlanden der Ansatz der subjektiven Armutsforschung entwickelt. Im Rahmen von Umfragen wurde ermittelt, welches das für ein menschenwürdiges Leben unbedingt benötigte Haushaltseinkommen ist. Ein Ansatz, der hier nicht aufgegriffen wird“<sup>36</sup>.

Und so vermag zwar der Armuts- und Reichtumsbericht ein sehr präzises, detailliertes und ausdifferenziertes Bild einer mithilfe der „50%- und 60%-Grenzen“ strukturierten Einkommenslandschaft zu zeichnen – und kommt dabei im Detail durchaus zu neuen Einsichten –, die möglichen konkreten sozialpolitischen Bedeutungen dieser Grenzen werden aber nur sehr ansatzweise erhellt: Es entsteht ein vielschichtiges Bild, dass durchaus von interessierter Seite – siehe den eingangs zitierten Einwurf Hans-Olaf Henkels – mit dem Vorwurf sozialwissenschaftlicher Beliebigkeit missbraucht werden kann. Wie leicht ein solcher Missbrauch bei dem vorherrschenden Vorgehen gemacht wird, zeigt Tabelle 4, lagen doch zum Beispiel die möglichen „Armutsgrenzen“ für ein Ehepaar mit drei Kin-

dern 1998 in den alten Bundesländern zwischen 4.128 DM und 5.613 DM (entsprechende Nettoäquivalenzeinkommen hätte dieser Haushalt haben müssen, um die jeweiligen Armutsgrenzen zu erreichen). Hierbei hätte die Vielfalt der Grenzen noch dadurch vergrößert werden können, dass nicht nur die jeweiligen Mittelwerte für die alten und neuen Bundesländer, sondern alternativ auch die gesamtdeutschen Mittelwerte herangezogen worden wären.

Je nach Wahl der Armutsgrenzen hätten 1998 in den alten Bundesländern zwischen 5,3% der Bevölkerung oder 3,5 Millionen Menschen (50% des Median, alte OECD-Skala, westdeutscher Mittelwert) und 20% oder 13,3 Millionen Menschen (60% des arithmetischen Mittels, alte OECD-Skala, westdeutscher Mittelwert) in als „arm“ zu bezeichnenden Haushalten gelebt. In den neuen Bundesländern wäre die Spanne noch breiter gewesen und hätte von 2,8% oder 0,4 Millionen Menschen (50% des Median, alte OECD-Skala, ostdeutscher Mittelwert) bis 29,6% oder 4,5 Millionen Menschen (60% des arithmetischen Mittels, alte OECD-Skala, gesamtdeutscher Mittelwert) gereicht. Am häufigsten Bezug genommen wird in der sozialwissenschaftlichen und -politischen Diskussion auf die Grenze „50% des arithmetischen Mittels“ in Kombination mit dem gesamtdeutschen Mittelwert, wobei dann alte und neue OECD-Skala zu nahezu gleichen Armutsquoten führen: für die alten Bundesländer 9,1% (6,1 Millionen Menschen) und für die neuen Länder 14,7% (2,3 Millionen Menschen): So unterschiedlich diese Zahlen im einzelnen auch sind und bewertet werden müssen, sie legen immerhin die Vermutung nahe, dass Armut in Deutschland kein Randproblem ist!

### Kasten 5: Welche Haushaltstypen sind überdurchschnittlich oft von Armut betroffen?

Sozialpolitisch von besonderer Bedeutung ist die Frage, ob bestimmte Haushaltstypen häufiger als andere von Armut betroffen sind. Dies ist unbestritten und oft dokumentiert für allein Erziehende der Fall, Tabelle 3 bestätigt diesen Befund: Je nach Modellannahme mussten 1998 43,7% (alte OECD-Skala) oder 34,5% (neue OECD-Skala) (vgl. Spalte 3, Zeilen 15 und 16) der allein Erziehenden mit zwei Kindern mit einem Nettoäquivalenzeinkommen von unter 50% des arithmetischen Mittels auskommen und damit – folgen wir einmal der weitverbreiteten sozialwissenschaftlichen Konvention – in relativer Armut leben. Etwas mehr als die Hälfte dieser Haushalte erreichte die „60%-Grenze“ (arithmetisches Mittel, alte OECD-Skala) nicht. Auch die Situation von rund 30% der allein Erziehenden mit einem Kind war 1998 dramatisch, auch sie lebten (obige Modellannahmen unterstellt) in relativer Armut, knapp die Hälfte dieser Haushalte blieb unter der „60%-Grenze“.

Kein klares Bild ergibt sich jedoch im Blick auf Familien mit Kindern. Zwar zeigt Tabelle 3 beeindruckend, dass die Zahl der einkommensarmen Familien von 1973 bis 1998 dramatisch zugenommen hat (vgl. Zeilen 07 bis 12), doch die neue OECD-Skala stellt diesen Haushaltstyp als unterdurchschnittlich oft von Armut befallen dar, und auch nach der alten OECD-Skala sind Familien mit bis zu zwei Kindern nicht überdurchschnittlich oft von Armut betroffen (für Familien mit drei und mehr Kindern – vgl. Spalte 3, Zeile 11 – ist dies anders). Dieser Befund scheint der vorherrschenden Meinung von der „Risikogruppe Familie“ deutlich zu widersprechen!

Im Gegensatz zu Familien tragen Alleinstehende häufiger Armutsrisiken, das jedenfalls legt Tabelle 3 (Zeilen 01 bis 04) nahe. Dass hierbei die neue OECD-Skala für diesen Haushaltstyp eine Armutsquote von 22% angibt – etwa das Zweifache der durchschnittlichen Armutsquote aller Haushalte – und damit die Situation wesentlich dramatischer zeichnet als die neue OECD-Ska-

la, zeigt einmal mehr, welche sozialpolitische Brisanz in der Wahl statistischer Modelle liegt!

**Tabelle 3: Gruppenspezifische Armutsquoten nach Haushaltstypen 1973, 1993 und 1998 in Prozent des jeweiligen Haushaltstyps**  
50%-Grenze, arithmetisches Mittel, alte und neue OECD-Skala

		1973 Bundesrepublik Deutschland	1993 West, west- deutsche Mittel- werte	1998 West, west- deutsche Mittel- werte	1998 West, gesamt- deutsche Mittel- werte	1998 Ost, gesamt- deutsche Mittel- werte	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
(01)	ledige Allein- stehende	alte OECD-Skala	11,5	16,6	14,5	12,9	19,5
(02)		neue OECD-Skala	20,7	23,8	22,1	14,0	22,6
(03)	geschiedene Alleinstehende	alte OECD-Skala	18,1	13,5	14,8	11,4	29,6
(04)		neue OECD-Skala	26,1	21,7	22,4	20,8	46,1
(05)	Ehepaare ohne Kinder	alte OECD-Skala	6,3	4,8	6,3	5,2	6,2
(06)		neue OECD-Skala	8,4	5,5	7,0	5,8	7,7
(07)	Ehepaare mit einem Kind	alte OECD-Skala	1,7	5,8	11,3	10,3	*)
(08)		neue OECD-Skala	1,6	*)	9,7	9,3	*)
(09)	Ehepaare mit zwei Kindern	alte OECD-Skala	4,8	10,5	10,4	8,7	21,9
(10)		neue OECD-Skala	3,0	6,9	6,8	5,6	13,1
(11)	Ehepaare m. drei u. m. Kindern	alte OECD-Skala	11,7	22,2	15,9	11,5	*)
(12)		neue OECD-Skala	5,6	*)	7,1	*)	*)
(13)	allein Erziehende mit einem Kind	alte OECD-Skala	*)	*)	29,0	23,6	alle al- lein Er- ziehende
(14)		neue OECD-Skala	*)	*)	29,8	24,8	
(15)	allein Erziehende mit zwei Kindern	alte OECD-Skala	*)	50,6	43,7	39,1	
(16)		neue OECD-Skala	*)	*)	34,5	*)	
(17)	Alle	alte OECD-Skala	6,5	10,1	10,9	9,0	15,0
(18)		neue OECD-Skala	6,3	9,7	10,6	9,1	14,7

\*) zu geringe Fallzahl (Stichprobe mit Fallzahl von unter 100)  
Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001b, S. 56 - 59

35 Hanesch u.a. 2000, S. 110 f (Tabelle 2-25).

36 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 8 (Anmerkung 14).

**Tabelle 4: Alternative Armutsgrenzen in DM pro Monat 1998 nach Haushaltstypen**

jeweilige Mittelwerte alte bzw. neue Bundesländer

	Ein-Personen-Haushalt	Ehepaar ohne Kinder	Ehepaar mit einem Kind	Ehepaar mit zwei Kindern	Ehepaar mit drei Kindern
<b>alte Bundesländer</b>					
<b>alte OECD-Skala</b>					
50% Median	1.290	2.193	2.838	3.483	4.128
50% arithm. Mittel	1.462	2.485	3.216	3.947	4.678
60% Median	1.547	2.630	3.403	4.177	4.950
60% arithm. Mittel	1.754	2.982	3.859	4.736	5.613
<b>neue OECD-Skala</b>					
50% Median	1.519	2.279	2.734	3.190	3.646
50% arithm. Mittel	1.707	2.561	3.073	3.585	4.097
60% Median	1.822	2.733	3.280	3.826	4.373
60% arithm. Mittel	2.048	3.072	3.686	4.301	4.915
<b>neue Bundesländer</b>					
<b>alte OECD-Skala</b>					
50% Median	1.021	1.736	2.246	2.757	3.267
50% arithm. Mittel	1.106	1.880	2.433	2.986	3.539
60% Median	1.225	2.083	2.695	3.308	3.920
60% arithm. Mittel	1.327	2.256	2.919	3.583	4.246
<b>neue OECD-Skala</b>					
50% Median	1.196	1.794	2.153	2.512	2.870
50% arithm. Mittel	1.295	1.943	2.331	2.720	3.108
60% Median	1.435	2.153	2.583	3.014	3.444
60% arithm. Mittel	1.553	2.330	2.795	3.261	3.727

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 20 u. 25, eigene Berechnungen

Zugleich belegen sie eindrücklich die Notwendigkeit, „Armut“ begrifflich präziser zu fassen.

Dies ist aber nur möglich, wenn die Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilungen und die Wahl der hierfür erforderlichen statistischen Modelle (wie Äquivalenzskalen und Maße der zentralen Tendenz) systematisch verbunden werden mit einer möglichst umfassenden Untersuchung der verschiedenen Aspekte von Unterversorgungslagen. Dies unternimmt aber der Armuts- und Reichtumsbericht nur ansatzweise, so dass sich seine Befunde zu einzelnen Dimensionen der Lebenslage (wie Wohnverhältnisse, Gesundheit und Zugang zu sozialen Diensten) nur Bruchstückhaft auf die Beobachtungen zur Einkommens- und Vermögensverteilung beziehen lassen und kaum etwas beitragen zur Überprüfung des empirischen Gehaltes statistischer Modellannahmen.

Erforderlich ist daher die Weiterentwicklung sozialwissenschaftlicher Ansätze zur unmittelbaren Definition von Armut und deren Verknüpfung mit der Erforschung relativer Armut. So sollte der Lebenslagenansatz, der nach der Bedarfsdeckung fragt, faktisch und forschungsstrategisch jene Bedeutung erhalten, die ihm sozialwissenschaftlich zugeschrieben wird. Nicht zuletzt sollten jene Versuche fortgeführt werden, die sich der Wirklichkeit von Armut durch die Einbeziehung der Selbsteinschätzung der von Unterversorgung Betroffenen zu nähern. Solche subjektiven Ansätze haben zwar bisher zu keiner eigenständigen Definition von Armut geführt, wohl aber wichtige Hinweise zur Einschätzung realer Lebenslagen zusammen getragen, die über die Aussagekraft lediglich statistisch gewonnener Zahlen hinausgehen und zugleich helfen, deren empirischen Gehalt zumindest unter Plausibilitätsgesichtspunkten näherungsweise einzuzeichnen.

Dass hierbei bereits einfache Erhebungen hilfreich sein können, zeigt eine Zusammenstellung des Statistischen Bundesamtes von Befragungsergebnissen zu angestrebtem und realisiertem Lebensstandard im Ost-West-Vergleich<sup>37</sup>:

Dieser Tabelle können zunächst Hinweise auf deutliche Unterschiede des Lebensstandards in den alten und neuen Bundesländern entnommen werden: Am

**Tabelle 5: Angestrebter und realisierter Lebensstandard im West-Ost-Vergleich (1998)**

Angaben in Prozent der Antworten

	„unbedingt notwendige“ Dinge		„kann ich mir nicht leisten“		
	West	Ost	West	Ost	Abweichung Ost zu West in Prozent West
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Zahnbehandlung jederzeit möglich</b>	<b>53</b>	<b>66</b>	21	23	+ 9,5%
<b>mind. DM 100/Monat sparen können</b>	38	43	19	30	+ 52,4%
<b>zusätzl. private Krankenversicherung</b>	14	28	26	37	+ 52,4%
<b>einwöchige Urlaubsreise im Jahr</b>	29	27	16	21	+ 23,8%
<b>private Altersversorgung</b>	36	27	25	35	+ 47,6%
<b>regelm. neue Kleidung kaufen können</b>	24	26	15	23	+ 38,1%
<b>abgenutzte Möbel durch neue ersetzen</b>	15	19	18	29	+ 52,4%
<b>Freunde zum Essen einladen</b>	18	17	11	16	+ 23,8%
<b>Computer</b>	14	13	10	14	+ 19,0%
<b>Geschirrpülmaschine</b>	20	12	10	18	+ 38,1%
<b>Restaurantbesuch einmal im Monat</b>	12	12	17	23	+ 28,6%

fett in den Spalten (1) bis (5); die jeweils höchsten Werte

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001), 454ff

stärksten fallen sie aus hinsichtlich der Möglichkeiten, monatlich 100 DM sparen, eine private Krankenversicherung abschließen und Möbel kaufen zu können – hier lag die Zahl derer, die entsprechende Möglichkeiten für sich verneinten, in den neuen Bundesländern um über 50% über der für die alten. Bemerkenswert ist der Befund, dass zwar eine Mehrheit der Befragten eine jederzeit mögliche Zahnbehandlung für unbedingt notwendig hielt, über 20% Befragten aber erklärten, sich diese nicht leisten zu können – legt er doch nahe, dass der rechtlich verbriefte Zugang zu sozialen Diensten nur begrenzt durchgesetzt zu sein scheint. Nicht zuletzt aber bietet diese Zusammenstellung Anhaltspunkte für eine Einschätzung jener Befunde, die mithilfe einer Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilungen zusammengetragen werden können und die darauf deuten, dass die Annahme, in Deutschland lebten rund zehn Prozent der Menschen in relativer Armut, nicht gänzlich ohne empirischen Gehalt ist.

Jedenfalls fasste das Statistische Bundesamt seine Überlegungen wie folgt zusammen: „Das allgemein hohe Wohlstandsniveau in Deutschland bedeutet nicht, dass alle ausreichend an ihm teilhaben. In der öffentlichen Diskussion hört man oft das Schlagwort der Zweidrittelgesellschaft: Nach dieser Vorstellung leben zwei Drittel der Bevölkerung gesichert und in Wohlstand, ein Drittel dagegen in Armut oder von Armut bedroht. Nimmt man die Lebensstandard-Liste zum Maßstab, so kann sich rund die Hälfte der Deutschen prinzipiell alle Dinge leisten, in Westdeutschland (49 %) etwas mehr als in Ostdeutschland (40 %). Ein weiterer großer Teil der Bevölkerung muss nur auf wenige Konsumgüter aus finanziellen Gründen verzichten. Von Unterversorgung kann man erst bei einem niedrigen Lebensstandard sprechen, der deutlich schlechter ist als der gesellschaftlich als Minimum definierte. Bei weiter Auslegung haben rund 20 % der gesamtdeutschen Bevölkerung einen solchen sehr niedrigen Lebensstandard (Unterversorgung); bei enger Auslegung sind es rund 10 % der Bevölkerung (gravierende Unterversorgung). Die unteren 20 % können sich im Schnitt 7 der abgefragten 22 Ausstattungsgüter nicht leisten, die unteren 10 % 11 Ausstattungsgüter. Anhand der Verteilung des Lebensstandards kann man eher von einer 80:20-Gesellschaft oder einer 90:10-Gesellschaft sprechen als von einer Zweidrittelgesellschaft.“<sup>38</sup>

37 Statistisches Bundesamt (2001): Datenreport 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, S. 454ff.

38 Statistisches Bundesamt (2001), S. 457.

### Kasten 6: Was ist „Reichtum“?

Gemeinhin gelten „Millionäre“ als „reich“, wobei zu unterscheiden wäre zwischen Einkommens- und Vermögensmillionären. Eine solche Definition hat aber allenfalls symbolischen Wert, nicht zuletzt deshalb, weil die Aussagekraft des Betrages „eine Million“ zeit- und währungsabhängig ist (mit der Einführung des Euro wird sich die Zahl der „Millionäre“ verringern). Daher wären angemessenere Kriterien zur Definition von Reichtum erforderlich, für die es aber weder einen sozialwissenschaftlichen noch einen gesellschaftlichen Konsens gibt: Gibt es – in Analogie zur Unterversorgung – Überversorgung? Gibt es „absoluten“ und „relativen“ Reichtum? Können also die Begriffsbildungen und Modelle der Armutforschung für die erst am Anfang stehende Reichtumsforschung fruchtbar gemacht werden?

Ernst-Ulrich Huster und andere schlagen eine Reichtumsgrenze von 200% des Nettoäquivalenzeinkommens vor, beziehen aber – wie auch der Armuts- und Reichtumsbericht – die „200%-Grenze“ auf (ungewichtete) Haushaltsnettoeinkommen in der statistisch nicht gesicherten Annahme, dass im oberen Einkommensbereich unterschiedliche Haushaltsgrößen und Bedarfe des Haushaltmitglieder keinen entscheidenden Einfluss auf die Darstellung von Einkommenspositionen haben. Geht man von der „200%-Einkommengrenze“ aus, hatten 1998 in Deutschland 6,6% der Einkommensbezieher (1,9 Millionen Menschen) in reichen Haushalten gelebt, davon 0,1 Millionen in den neuen Bundesländern.

Da aber Einkommen selbst im oberen Bereich der Verteilung vor Einkommen nicht geschützt sind und andererseits die statistisch erfassten Einkommen nur einen Teil der gesamten Einkommen ausmachen (siehe oben), liegt der Versuch nahe, Reichtum im Blick auf Vermögen zu definieren. Hierfür wird in der Regel nicht eine bestimmte Grenze definiert, sondern die Vermögensverteilung untersucht. Allerdings zeichnet sich insofern ein sozialwissenschaftlicher Konsens ab, dass in jedem Falle dann von Reichtum zu sprechen sei, wenn alleine die Vermögenseinkommen zur Erreichung hoher Einkommenspositionen ausreichen. Dies dürfte bei einem Vermögen zwischen 1,2 und 1,5 Millionen DM der Fall sein, denn das aus ihm zu erzielende Einkommen übersteigt – unter Abschätzung verschiedener Renditen und Risiken – die „200%-Einkommengrenze“<sup>39</sup>. Dass ein solches Vermögen in der bundesdeutschen Realität eher eine untere Reichtumsgrenze bezeichnen dürfte, verdeutlicht die Einschätzung des früheren Präsidenten der Deutschen Bundesbank, Karl Otto Pöhl, der Vermögen bis 2 Millionen DM als klein, bis 20 Millionen DM als mittel und ab 20 Millionen DM als groß bezeichnete und die Vermögensreichtumsgrenze mit etwa 10 Millionen DM angab: „Jemanden, der fünf Millionen besitzt, würde ich als wohlhabend bezeichnen“<sup>40</sup>. Nach Angaben des Armuts- und Reichtumsberichtes gab es 1998 in Deutschland 1,5 Millionen Haushalte mit einem Nettoprivatvermögen ab 1 Million DM<sup>41</sup>.

Sicher reichen solche statistisch gestützten Annäherungen an den Begriff Reichtum nicht aus. Vielmehr müssten auch im Blick auf die Definition des mit Reichtum Gemeinten geeignete Kriterien sozialwissenschaftlich vorgeschlagen und gesellschaftlich ausgehandelt werden. Hierbei müssten auch nicht-monetäre Dimensionen wie allgemeine Privilegierung, Prestige und Macht berücksichtigt werden, die selbstredend eng an die monetären Aspekte von Reichtum gebunden sind. Entsprechende Forschungsprojekte sind im Kontext des Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung initiiert worden<sup>42</sup>.

### Armut ist mehr als die Summe isolierter Dimensionen von Unterversorgung. Anmerkungen zur defizitären Konzeptualisierung von Armut

Die entpolitisierte sozialwissenschaftliche Analyse von Armut neigt aus Sorge um ihre wissenschaftliche Reputation zur Fokussierung aufs Detail isolierter Dimensionen von Unterversorgungslagen. Auf diese Weise können zwar aufschlussreiche Erkenntnisse über die Verteilung von Einkommen, Vermögen, Wohnraum, Gesundheit, Bildung, Arbeit oder des Zuganges zu Rechten gewonnen werden (um nur einige dieser Dimensionen zu nennen), Armut als komplexes, eng miteinander verwobenes Geflecht von defizitären Ausprägungen der marktbeherrschten Vergesellschaftung wird aber so nur fragmentiert sichtbar. Diese Fragmentierung komplexer Zusammenhänge geht nicht selten einher mit einer Individualisierung von Armut, so dass Armutslagen weit eher als persönliches Geschick denn als Resultat sozioökonomischer Strukturen und Prozesse begriffen werden.

Doch erst wenn die einzelnen Dimensionen von Unterversorgung aufeinander bezogen und in ihren sozioökonomischen Kontext gestellt werden, können Ursachen, Ausprägungen und Häufigkeit von Armut bestimmt und zugleich sozialpolitisch erforderliche Versuche einer **Typologisierung** von Armut vorgenommen werden: Mögliche Indikatoren hierfür wären zum Beispiel der Umfang, der Grad der Verflechtung, die Dauer und die Dynamik von Unterversorgungslagen oder deren Ursachen. Voneinander geschieden werden könnten so zum Beispiel biographisch-temporäre Krisensituationen (etwa ausgelöst durch lange Krankheit oder Scheidung) von intergenerativen Armutskarrieren in nur unvollständig in den Markt und in die Gesellschaft integrierten Sozialmilieus. Biographisch-strukturell bedingte Armut (etwa allein Erziehender oder Behinderter) könnte ebenso heraus gearbeitet werden wie jene Formen von Armut, die (wie bei Asylbewerberinnen und -bewerbern) aus unvollständigem Zugang zu Rechten resultieren.

Gerade angesichts der Belastbarkeitsgrenzen der bisherigen Formen staatlicher Daseinsvorsorge und der Notwendigkeit zur umfassenden Reform sozialstaatlicher Institutionen werden zielgruppenspezifische Ansätze gefunden werden müssen, die ihrerseits den vorgängigen Versuch einer Typologisierung von Armut erfordern. In diesem Sinne heißt es zum Beispiel in der „Stellungnahme des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland zum zweiten Entwurf des Nationalen Aktionsplanes zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung“ vom Mai 2001: „Sozialhilfe soll Unterstützung im Notfall geben und nicht zur Absicherung breiter Bevölkerungsschichten bzw. Lebensrisiken dienen. Demzufolge muss das Sozialsystem weiter umgebaut werden“<sup>43</sup>. In der Tat hat das Institut der Sozialhilfe seine heutige Gestalt zu einer Zeit gefunden, zu der Armutslagen mehrheitlich temporär waren und „Notfall-Charakter“ hatten. Da aber heute komplexe Unterversorgungslagen weit häufiger strukturell bedingt sind als individuelles Schicksal, ist das Institut Sozialhilfe völlig überfordert, wenn es die Hauptlast der staatlichen Verpflichtung zur Daseinsvorsorge tragen soll.

Dabei verlangt die unabdingbare Reform des Sozialsystems eine (neue) Konzeptualisierung von Armut, die das Geflecht von Unterversorgungslagen durch deren Einbindung in sozioökonomische Kontexte auf den Begriff bringt. An einigen wenigen Stellen (und bezeichnender Weise nicht an jenen, die auf statistische Modellanalysen der Verteilung von Einkommen und Vermögen fokussieren) scheinen im Armuts- und Reichtumsbericht mögliche Richtungen einer solchen Konzeptualisierung auf. So heißt es in einem Exkurs zu dem Abschnitt „Wohnen“:

„Bei mancherorts auftretender sozialräumlicher Konzentration von Arbeitslosigkeit, Armut, Hilfsbedürftigkeit und Verwahrlosung des öffentlichen Raums sind vor allem in Großstädten Problemviertel entstanden. Ein wachsender Teil der Einwohnerschaft ist wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten wie Dau-

39 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 63.

40 Zitiert nach Belitz 1998/99, 15.

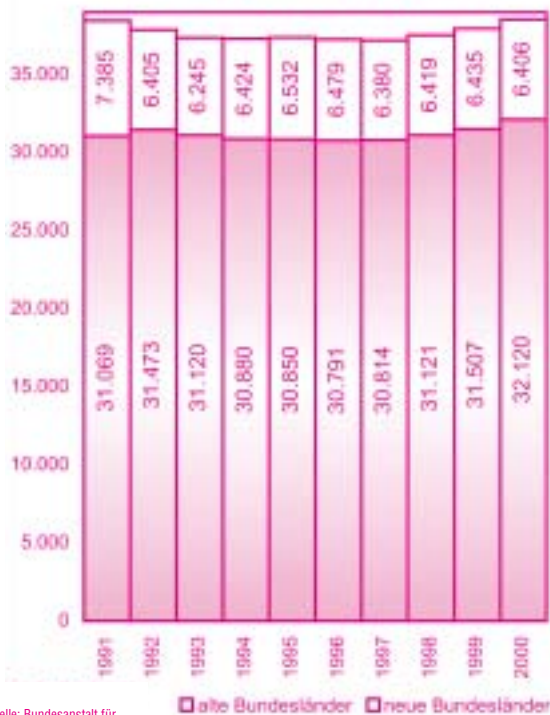
41 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 65.

42 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 11.

43 Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (2001), S. 13.

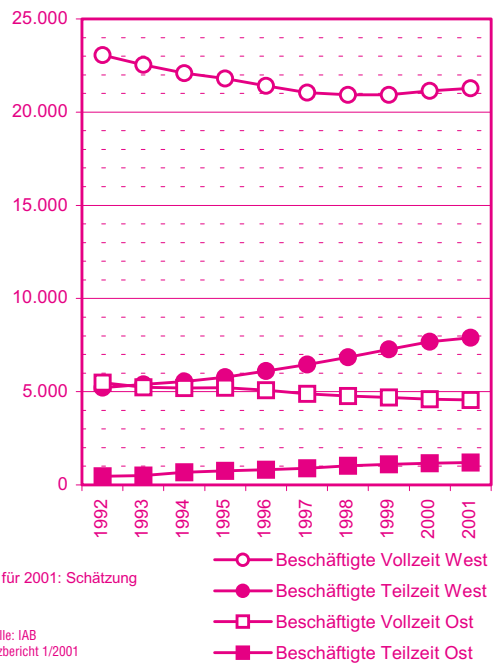
erbeitslosigkeit und entsprechenden Konsequenzen ausgesetzt, Investitionen in die bauliche Substanz blieben aus, die Lebensqualität wurde aufgrund zunehmender Vernachlässigung öffentlicher Flächen beeinträchtigt. Erholungsmöglichkeiten, Grün, Spiel- und Sportplätze fehlten. Familien mit Kindern, Besserverdienende und andere sozial stabile Gruppen mit sicherem Einkommen zogen weg – zurück blieben jene, die sich den Umzug in eine bessere Gegend aus finanziellen Gründen oder aufgrund ihres Alters nicht leisten können. Die soziale Mischung im Quartier ging verloren. Diese Trends führten zu sozialen Problemlagen, die sich jedoch nicht gleichmäßig über das Stadtgebiet verteilen. Es sind soziale Brennpunkte entstanden, mit deren Zunahme zu rechnen ist. In den benachteiligten Großstadtquartieren nahmen Aggression, Gewalttätigkeit und Vandalismus zu; zugleich nahm die Bereitschaft, am demokratischen Willensbildungsprozess mitzuwirken, ab<sup>44</sup>.

**Schaubild 7: Erwerbstätige in Deutschland 1991 bis 2000**  
Inlandskonzept, Jahresdurchschn. in Tausend



Solchen Spuren vieldimensionaler und durch den sozioökonomischen Kontext vermittelter Unterversorgungslagen geht der Armuts- und Reichtumsbericht nur selten und dann nur ansatzweise nach (die Ausführungen zur Einkommensmobilität und Dynamik von Armut bieten solche Ansätze). Auch im Kapitel „Arbeitsmarkt“ werden zwar eine Reihe weiterführender Einzelbeobachtungen zusammengetragen, aber an keiner Stelle zu einer konsistenten Analyse des Zusammenhanges von Marktgesellschaft, Arbeitslosigkeit und Armut verbunden, obgleich mehrfach aufscheint, dass und wie die Entwicklung von Armut ver-

**Schaubild 8: Beschäftigte nach Beschäftigungsumfang**  
Jahresdurchschnitte in Tausend



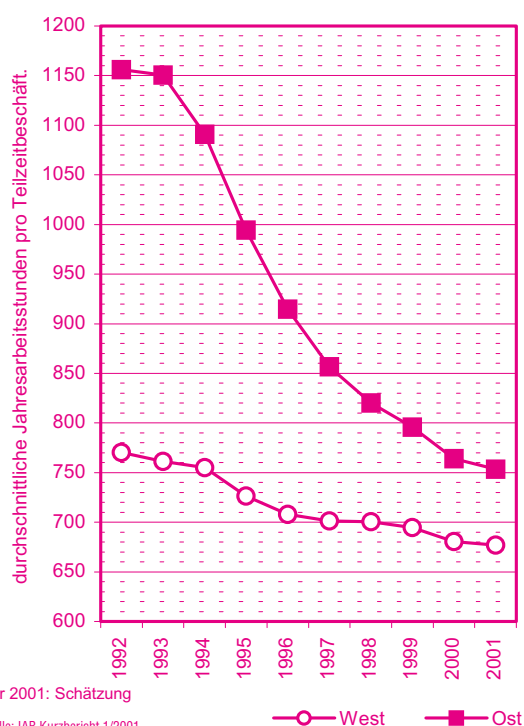
knüpft ist mit dem unter Verteilungsgesichtspunkten defizitären Strukturwandel des Arbeitsmarktes.

Dieser zeichnet sich zunächst durch eine Abnahme der Vollzeitbeschäftigten aus: Zwar ist die Zahl der Erwerbstätigen in den alten Bundesländern nach einem Rückgang im ersten Drittel der neunziger Jahre von 1994 bis 2000 wieder um 1,2 Millionen (Jahresdurchschnitte) angestiegen (vgl. Schaubild 7) – in den neuen Bundesländern fiel allerdings auch in dieser Wachstumsperiode die Zahl der Erwerbstätigen leicht um 18.000 –, doch hinter diesem Anstieg verbarg sich ein erst im Jahr 2000 gestoppter Rückgang von Normalarbeitsverhältnissen. Noch im Jahr 2001 lag die Zahl der Vollzeitbeschäftigten mit 21,3 Millionen um 7,8% unter dem Niveau von 1992 (vgl. Schaubild 8). Im Gegenzug kam es zu einem deutlichen Anstieg der Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse in Gesamtdeutschland: 1992 arbeiteten in den alten Bundesländern 18,4% aller Beschäftigten teilzeit, 2001 lag diese Quote bei 27,1%. In den neuen Bundesländern stieg im selben Zeitraum die Teilzeitquote von 7,7% auf 20,8% und verdreifachte sich damit beinahe.

Gleichzeitig ging der Beschäftigungsumfang der Teilzeitbeschäftigten zurück, und zwar in den alten Bundesländern von 1992 bis 2001 um 12% und in den neuen Bundesländern drastisch um fast 35% (so dass der ostdeutsche Beschäftigungsumfang Teilzeit fast auf das ohnehin niedrige westdeutsche Niveau fiel) (siehe Schaubild 9): Kennzeichnend für den Arbeitsmarkt war also, dass immer weniger Menschen einer Vollzeitbeschäftigung nachgingen und die (in absoluten Zahlen und relativen Anteilen) zunehmenden Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse außerdem einen immer geringeren Beschäftigungsumfang aufwiesen. Diese Entwicklung lässt sich zum Teil auf die Zunahme der geringfügigen Beschäftigung zurück führen, wie Tabelle 6 zeigt: In den alten Bundesländern war die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten auf über die Hälfte der Zahl aller Teilzeitbeschäftigten angewachsen!

44 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a, S. 170.

**Schaubild 9: Durchschnittl. Jahresarbeitszeit Teilzeitbeschäftigte**



für 2001: Schätzung

Quelle: IAB Kurzbericht 1/2001

**Tabelle 6: Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung**

	1987	1992	1997
<b>ausschließlich geringfügig Beschäftigte</b>			
alte Bundesländer	2.284.000	2.616.000	3.615.000
Veränderung in %		+ 14,5%	+ 38,2%
neue Bundesländer		363.000	596.000
insgesamt		2.979.000	4.211.000
<b>geringfügig Nebentätige</b>			
alte Bundesländer	539.000	1.217.000	1.295.000
Veränderung in %		+ 125,8%	+ 6,4%
neue Bundesländer		257.000	127.000
insgesamt		1.474.000	1.422.000

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001a; S. 141

Insgesamt ist also die oft angeführte Zunahme der Erwerbstätigkeit in Deutschland seit der Mitte der neunziger Jahren vor allem einer Zunahme von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen mit rasch wachsendem Anteil der geringfügig Beschäftigten zu danken! Diese Entwicklung ist zweifelsohne eine der wesentlichen Ursachen für die Polarisierung der Einkommensverteilung, sozialpolitisch aber und im Blick auf die Häufigkeit von Armut ohne Zusatzinformationen nicht zu bewerten. Denn an dieser Stelle muss offen bleiben, ob dieser Strukturwandel des Arbeitsmarktes auch die Interessen der Beschäftigten spie-

gelt oder ihnen bloß aufgezwungen wurde, da nicht bekannt ist, welcher Anteil der Teilzeitbeschäftigten eine Vollzeitbeschäftigung vorgezogen hätte, wenn dies aufgrund der Situation auf dem Arbeitsmarkt und hinsichtlich einer Vereinbarkeit von Beruf und Familie möglich gewesen wäre.

Eindeutig aber ist der rapide Anstieg der Arbeitslosenquote Ausdruck einer abnehmenden Integrationsfähigkeit des Marktes<sup>45</sup>: Waren 1973 erst 1,2% der abhängigen zivilen Erwerbspersonen arbeitslos, kletterte diese Quote in den alten Bundesländern bis 1997 auf 11%, um erst dann wieder zu fallen. In den neuen Ländern erreichte die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote ebenfalls 1997/98 ihren bisherigen Höchststand und betrug 19,5%. In den folgenden Jahren entspannte sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt leicht, doch im Sommer 2001 kam es zu einem neuerlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit: Im Juli 2001 waren in den alten Bundesländern 2,4 Millionen und in den neuen 1,4 Millionen Menschen als arbeitslos gemeldet<sup>46</sup>.

Dieser doppelte Strukturwandel des Arbeitsmarktes (Rückgang des Normalarbeitsverhältnisses bei starker Zunahme geringfügiger Beschäftigung und die Entstehung einer sich festsetzenden Massenarbeitslosigkeit) schlug sich nieder in einer wachsenden Polarisierung der sogenannten Primärverteilung<sup>47</sup>: Lebten 1973 rund 21% der Bevölkerung in Haushalten mit einem Marktäquivalenzeinkommen von unter 50% des Durchschnitts, waren dies 1998 etwas über 31%<sup>48</sup> – eine Zunahme um 47%! Diese sich verschärfende Polarisierung der Primärverteilung ist ein Zeichen dafür, dass die Fähigkeit des Marktes abnahm, allen Marktteilnehmenden ein ausreichendes Einkommen zur Verfügung zu stellen (wenn wir davon ausgehen, dass Einkommen unter der „50%-Grenze“ als nicht-ausreichend zu bezeichnen sind).

Daher wurden immer größere Anstrengungen des Sozialsystems erforderlich, um diese unter Verteilungsgesichtspunkten festzustellende Dysfunktion des Marktes<sup>49</sup> abzufedern: Erst die Transferleistungen (wie Kindergeld oder Hilfe zum Lebensunterhalt) und die Auswirkungen einer sozialpolitisch motivierten Ausgestaltung des Abgabensystems (Steuern und Sozialversicherung) verhalfen vielen Haushalten zum Überspringen der „50%-Grenze“ (arithmetisches Mittel). Allerdings scheint das Sozialsystem an Grenzen gestoßen zu sein, jedenfalls reichten die Transferleistungen je länger desto weniger aus, um Haushalten mit extrem niedrigen Markteinkommen ein Übersteigen der „50%-Grenze“ (arithmetisches Mittel) zu ermöglichen: Die Polarisierung der Sekundärverteilung (Verteilung der Nettoeinkommen) verschärfte sich stärker als die der Primärverteilung, wie Tabelle 7 zeigt – trotz wachsender Anstrengungen des Sozialsystems. Zwar wurde dieses auch durch (nicht-marktverursachte) demographische Entwicklungen belastet – dennoch kann kein Zweifel daran bestehen,

45 Gegen die Behauptung, die Fähigkeit des Marktes zu einer (nach gesellschaftlicher Konvention) hinlänglich gerechten Verteilung von Einkommen habe abgenommen, könnten nicht-marktverursachte Entwicklungen demographischer oder gesellschaftlicher Art geltend gemacht werden. In der Tat wird in diesem Zusammenhang gerne auf den Anstieg der Frauenerwerbsquote verwiesen. Dieser aber betrug von 1975 bis 1998 (alte Bundesländer) nur 19,4% und lag damit deutlich unter der Zunahme der Arbeitslosenquote, die in diesem Zeitraum von 4,7% auf 10,5% und damit um 123,4% angestiegen war. Doch unabhängig davon und grundsätzlich müsste ein vollkommener Markt Arbeit und Einkommen so verteilen, dass alle Marktteilnehmenden ein Markteinkommen erzielen können, das das Erreichen eines gesellschaftlich als Minimum erachteten Lebensstandards erlaubt.

46 Bundesanstalt für Arbeit (2001b): Eckwerte des Arbeitsmarkts. Eckwerte für Arbeitsämter, August, Angaben nicht saisonbereinigt.

47 Verteilung der sogenannten Markteinkommen, also der auf dem Markt erzielten Einkommen (bei abhängig Beschäftigten sind dies in der Regel die Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit), staatliche oder sonstige Transferleistungen werden also nicht berücksichtigt. Fügt man diese den Markteinkommen hinzu, erhält man das Nettoeinkommen.

48 Alte Bundesländer, alte OECD-Skala, arithmetisches Mittel.

49 Diese Dysfunktion ist selbstredend auch der Bundesregierung bekannt. So erklärte Bundesarbeitsminister Walter Riester im Sommer 2001: „Die Marktkräfte tendieren [...] dazu, wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten eher zu verschärfen denn zu entschärfen.“ (Walter Riester [2001]: Den Sozialstaat erneuern, in: Bundesarbeitsblatt 8/2001). Umso unverständlicher ist das große Marktvertrauen, von dem die Berichte und Programme der Bundesregierung zur Armutsbekämpfung geprägt sind.

**Tabelle 7: Schärfere Polarisierung der Sekundär- als der Primärverteilung alte Bundesländer, alte OECD-Skala, arithmetisches Mittel**

	1973	1998	Zunahme von 1973 auf 1998 in %
Anteile der Bevölkerung in Haushalten mit einem			
Marktäquivalenzeinkommen von unter 50% des Durchschnitts (Primärverteilung)	21%	31%	+ 47,6%
Nettoäquivalenzeinkommen von unter 50% des Durchschnitts (Sekundärverteilung)	6,5%	10,9%	+ 67,7%

dass die Krise des Sozialstaates vor allem eine Krise der Marktvergesellschaftung ist: In einem solchen Kontext erfordert nachhaltige Armutsbekämpfung strukturpolitische Anstrengungen, die sich weder in einem marktorientierten Streben nach Wirtschaftswachstum erschöpfen noch auf den Bereich der Sekundärverteilung (vor allem Transferleistungen und Gestaltung des Abgabensystems) beschränken dürfen<sup>50</sup>. Diese Zusammenhänge sind gegen das breite Marktvertrauen geltend zu machen, das die Berichte, Programme und Aktionspläne der Bundesregierung zur Armutsbekämpfung vom Frühjahr 2001 in ihren programmatischen Teilen prägt, gehen diese doch von der Annahme einer hohen Integrationsfähigkeit des Marktes aus, die sich aber in den letzten Jahrzehnten gerade nicht beobachten ließ.

Nicht zuletzt gibt es Anlass zur Vermutung, dass auch ein Wirtschaftswachstum von sich aus die Verteilungsinsuffizienz des Marktes nicht beheben wird. Dies jedenfalls legt der Blick auf die Entwicklung der Arbeitslosenquoten nahe: Schaubild 10 zeigt, dass der Wirtschaftsaufschwung der Jahre 1998 bis 2000 zwar zu einem Rückgang der Quoten in den alten, kaum aber in den neuen Bundesländern führte. Dort waren im Winter 2000/2001 die Arbeitslosenquoten wieder auf dem Niveau des Vorjahreswinters: Die konjunkturelle Erholung senkte also in den alten Bundesländern die Arbeitslosigkeit absolut und relativ, in den neuen Ländern aber nicht – die regionale Polarisierung des bundesdeutschen Arbeitsmarktes nahm folglich zu.

Einen genaueren Blick erlaubt Schaubild 11, das die Abweichungen der Quoten der Bundesländer vom Bundesdurchschnitt zusammen stellt: Während der Rezession in der ersten Hälfte der neunziger Jahre stiegen die Arbeitslosenquoten in den alten Bundesländern rascher als in den neuen, wo sie 1995 sogar unter ihrem Vorjahresniveau lagen. Folglich rückten die Quoten nahezu aller Bundesländer dichter an den Bundesdurchschnitt und glichen sich damit tendenziell an. Diese Entwicklung kehrte sich aber in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre in ihr Gegenteil: In Ländern, in denen die Arbeitslosenquoten weit unter dem Bundesdurchschnitt lagen, fielen sie jetzt überdurchschnittlich, wo sie jedoch ohnehin überdurchschnittlich hoch waren, verharrten sie auf ihrem hohen Niveau oder wuchsen gar – mit der Folge, dass sie sich immer mehr vom Bundesdurchschnitt nach oben entfernten. (So unterschritten die Arbeitslosenquoten Bayerns und Baden-Württembergs 1995 den Bundesdurchschnitt um rund 30%, 2000 aber um über 40%, umgekehrt lag die Quote Sachsen-Anhalts 1995 um 60% über dem Bundesdurchschnitt, 2000 aber um 100%!) Insgesamt nahm damit die regionale Polarisierung des Arbeitsmarktes zu, und daran hatte auch

50 Friedhelm Hengsbach ist also zuzustimmen, wenn er zum Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung kritisch bemerkt: „Die Integration einer Wachstums-, Beschäftigungs-, Lohn-, Finanz- und Verteilungspolitik wird zwar behauptet, aber nicht verfolgt. Teil A [des Berichtes] analysiert die Schiefe der Primärverteilung von Einkommen und Vermögen und reflektiert die gesamtwirtschaftliche bzw. gesellschaftsethische Funktion hoher Einkommen und Vermögen; Teil B [der politischen Ansätze der Armutsbekämpfung zusammen stellt] dagegen lenkt die Aufmerksamkeit politischer Interventionen in erster Linie auf die Sekundärverteilung. Und wenn die Ungleichheit der Vermögensverteilung so stark ist, wie sie Teil A belegt, müsste den finanzpolitischen Entscheidungsträgern eigentlich mehr einfallen als der Verzicht auf die Vermögenssteuer bzw. die Erwartung, dass die Vertreter der jungen Generation einen Teil des ererbten Vermögens den Ausgegrenzten und Armen freiwillig überlassen“ (Friedhelm Hengsbach [2001]: Armut und Reichtum aus Regierungssicht, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Juni 2001, S. 647f.)

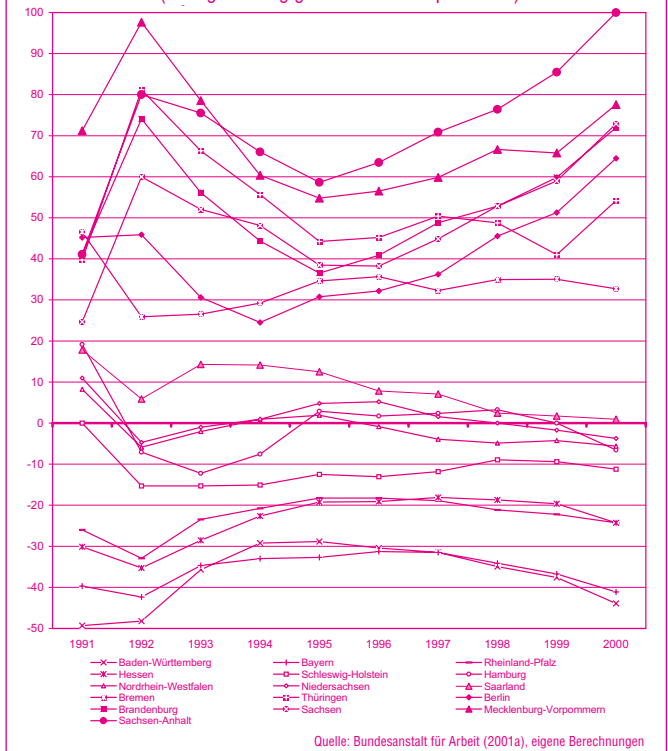
**Schaubild 10: Die Entwicklung der Arbeitslosenquoten 1991 bis 2001 bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen in Prozent**  
1991 bis 1999: Jahresdurchschnittswerte, 2000/2001: Monatsdurchschnittswerte



Quelle: Statistisches Bundesamt 1999 und 2001

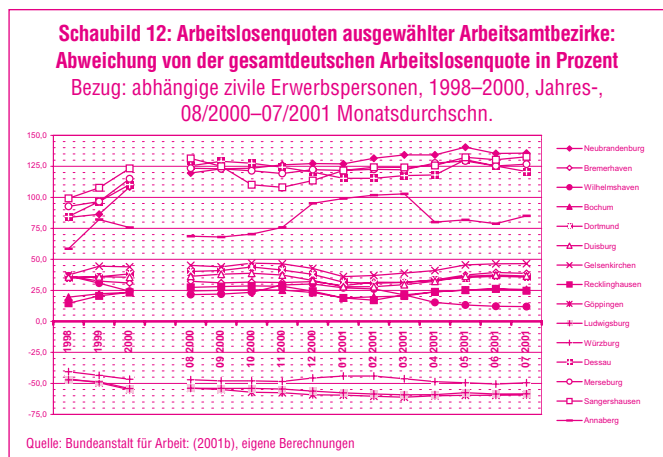
die konjunkturelle Erholung in den Jahren 1998 bis 2000 nichts geändert – im Gegenteil: Im Jahr 2000 war die Spreizung der Arbeitslosenquoten deutlich größer als 1998, wie Schaubild 11 zeigt. Diese ungleiche Entwicklung des Arbeitsmarktes war sicher auch den außerordentlichen Transformationsschwierigkeiten der neuen Länder geschuldet, ist aber vermutlich nicht alleine mit ihnen zu erklären.

**Schaubild 11: Arbeitslosenquoten der Länder: Abweichungen von der gesamtdeutschen Arbeitslosenquote in Prozent (Bezug: abhängige zivile Erwerbspersonen)**



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (2001a), eigene Berechnungen

Anlass für eine solche Vermutung bietet ein Vergleich einzelner Arbeitsamtsbezirke, der Schaubild 12 zu entnehmen ist. Danach folgten erwartungsgemäß die Arbeitslosenquoten in ostdeutschen Bezirken mit extremer Arbeitslosigkeit (Dessau, Merseburg und Sangershausen) in den Jahren der konjunkturellen Erholung dem Bundestrend (Abbau der Arbeitslosigkeit) nicht, sondern wuchsen immer stärker über den Bundesdurchschnitt hinaus. Nicht überraschend ist weiter der deutlich überdurchschnittliche Abbau der Arbeitslosigkeit in den ausgewählten süddeutschen Bezirken mit sehr niedriger Arbeitslosigkeit (Ludwigsburg, Göppingen und Würzburg). In unserem Zusammenhang bemerkenswert ist aber, dass auch die Quoten westdeutscher Arbeitsamtsbezirke mit hoher Arbeitslosigkeit (Recklinghausen, Bochum und Dortmund) in den Jahren des Aufschwunges nicht wie im Bundesdurchschnitt abgebaut werden konnten und sich daher ihrerseits von ihm nach oben absetzten:



Sollte diese Beobachtung, die hier nur im Blick auf wenige Arbeitsamtsbezirke und für einen kurzen Zeitraum angestellt werden konnte, auch sonst zutreffen, wäre sie ein Indiz für eine Neigung des Marktes, in Zeiten konjunktureller Erholung ohnehin strukturstarke Gebiete mit einem überdurchschnittlichen Abbau von Arbeitslosigkeit zu „belohnen“, strukturschwache Regionen aber mit einem Beharren oder gar Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu „bestrafen“ und folglich nicht zum Abbau regionaler Polarisierungen beizutragen. Würde sich dieser Verdacht bei genauerer Analyse erhärten, wäre er ein entscheidendes Argument gegen die Erwartung, ein Wirtschaftswachstum könnte von sich aus Polarisierungen entschärfen und zum Abbau der Arbeitslosigkeit in strukturschwachen Regionen beitragen. Weiter spräche er für die Notwendigkeit, die geforderte Typologisierung von Armut und Unterversorgungslagen auch regional zu gliedern, denn es kann keinen Zweifel am engen Zusammenhang von Arbeitslosigkeit, sozialer Ausgrenzung und Armut geben. Eine solche **regionale Typologisierung** wird vermutlich zeigen, dass sich Regionen mit konjunkturresistenter Arbeitslosigkeit durch besondere und besonders komplexe Erscheinungsformen von Unterversorgungslagen, sozialer Ausgrenzung und Armut auszeichnen, was für eine Konzeptualisierung von Armut von beträchtlichem Belange wäre. Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung verzichtet aber auf jede regionale Typologisierung, die über eine bloße Unterscheidung in „alte“ und „neue“ Bundesländer hinaus ginge.

Immerhin stellt er deutliche Hinweise für den engen Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und (relativer) Armut zusammen: Von den 5,6 Millionen Menschen, die 1998 in den 2,3 Millionen „Arbeitslosenhaushalten“ des früheren Bundesgebietes lebten, fanden sich 31,6% in Haushalten mit einem Nettoäquivalenzeinkommen von unter 50% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens und 46,5% in Haushalten, die die entsprechende „60%-Grenze“ nicht erreichten: Fast die Hälfte der Menschen in „Arbeitslosenhaushalten“ lebten im

unteren Einkommensbereich des „prekären Wohlstandes“, rund ein Drittel gar in „relativer Armut“. (Für die neue Länder fielen die Vergleichsquoten niedriger aus, da dort Haushalte mit Arbeitslosen häufiger als im früheren Bundesgebiet von mehreren Einkommen leben konnten, weil zu ihnen entweder weitere Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe oder Erwerbstätige gehörten.)

Einem besonderen Armutsrisiko sind die Haushalte von Arbeitslosen ausgesetzt, die entweder in rascher Folge für kürzere Zeit (für sie fehlen statistische Erhebungen) oder für eine längere Zeit arbeitslos werden. So lag das durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen der Haushalte von Arbeitslosenhilfempfängerinnen und -empfänger 1997 in den alten Bundesländern je nach Haushaltstyp zwischen 35% und rund 40% und in den neuen Ländern zwischen 39% und 54% des Durchschnittseinkommens<sup>51</sup>: Der durchschnittliche Haushalt der Arbeitslosenhilfempfängernden musste also in „relativer“ bis „strenger“ Armut leben (folgen wir der begrifflichen Konvention). Mit der Dauer der Arbeitslosigkeit (und bei nur einem Einkommen) dürfte sich diese dürftige Einkommenssituation weiter verschärfen, entsprechende statistische Erhebungen hierzu fehlen allerdings auf Bundesebene – trotz der Zunahme von Langzeitarbeitslosigkeit: In den alten Bundesländern waren 1973 erst 8,5% aller Arbeitslosen länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet, 1998 aber 37,7% (in den alten Bundesländern gab es damals 1 Million Menschen, die länger als ein Jahr arbeitslos waren, in den neuen Ländern 0,4 Millionen, für 2000 lagen die entsprechenden Durchschnittszahlen bei 0,9 Millionen beziehungsweise 0,5 Millionen)<sup>52</sup>. Nach der Definition des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit sind sogar 60% aller Arbeitslosen als Langzeitarbeitslose zu werten<sup>53</sup>.

Weit überdurchschnittlich hoch ist das Risiko für gesundheitlich beeinträchtigte, behinderte oder ältere Arbeitslose, für länger als ein Jahr arbeitslos zu sein, wie Tabelle 8 zeigt: Dass über 50% der behinderten Arbeitslosen und fast zwei Drittel aller Arbeitslosen im Alter von 55 bis 60 Jahren von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen und damit von sozialer Ausgrenzung bedroht sind, ist ein weiteres Beispiel für die unter Verteilungsgesichtspunkten festzustellende Dysfunktion des Marktes, ein zusätzlicher Hinweis auf die Notwendigkeit der geforderten Typologisierung von Armut und sozialer Ausgrenzung und darüber hinaus ein Indiz dafür, dass das System sozialer Sicherung von der Lohnarbeit abgekoppelt werden muss: Höhe und Qualität der Leistungsansprüche können dann nicht sinnvoll an Dauer und Intensität einer früheren Erwerbstätigkeit geknüpft werden, wenn durch eine solche Koppelung die vom (Arbeits-)Markt Ausgrenzten zusätzlich dadurch bestraft würden, dass sie geringere Leistungen vom System der sozialen Sicherheit erhielten als wenn sie nicht vom Markt ausgegrenzt worden wären. Genau dies aber ist der Fall und damit ein Beispiel dafür, dass erst eine differenzierende Konzeptualisierung von Armut, die den marktstrukturell bedingten Zusammenhang unterschiedlicher Unterversorgungslagen und Armutsrisiken reflektiert, einen problemangemessenen Orientierungsrahmen für eine Weiterentwicklung des Systems sozialer Sicherheit im Dienste nachhaltiger Armutsbekämpfung bereit stellt.

Den Blick auf solche Zusammenhänge verstellt jene in Mode gekommene Diffamierung der vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen oder sonst sozial Ausgrenzten, die mit ihrer pauschalen Verdächtigung, die Betroffenen würden soziale Leistungen unrechtmäßig zu erschleichen versuchen, einer individualisierenden Begründung von Armut und sozialer Ausgrenzung Vorschub leistet und damit die Notwendigkeit einer differenzierenden Konzeptualisierung von Armut und sozialer Ausgrenzung überblendet. Eine Fokussierung der veröffent-

51 Jeweilige Mittelwerte, arithmetisches Mittel, alte OECD-Skala; Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001b), S. 186, Tabelle V.10, eigene Berechnungen.

52 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2001), S. 197f., und Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001a), S. 146.

53 Vgl. Diakonisches Werk der EKD (2001), S. 8.

**Tabelle 8: Personengruppen mit überdurchschnittlichem Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko:**

Anteile der Langzeitarbeitslosen einer Personengruppe an allen Arbeitslosen dieser Personengruppe (jeweils Ende September)

	1999		2000	
	West	Ost	West	Ost
alle Arbeitslosen	36,7	34,4	37,1	35,3
mit gesundheitlichen Einschränkungen	48,5	42,0	65,9	
Schwerbehinderte und Gleichgestellte	51,0	39,4	50,9	43,4
45 bis 50 Jahre	41,3	34,6	41,7	40,5
50 bis 55 Jahre	50,2	38,0	50,6	43,9
55 bis 60 Jahre	63,5	49,5	65,5	56,4
60 bis 65 Jahre	57,0	51,3	60,0	54,6

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit (2001), S. 197f

lichten Meinung auf marginalen Missbrauch<sup>54</sup> aber führt nicht nur die sozialpolitische Debatte in die Irre, sondern unterhöhlt zugleich das Fundament nachhaltiger Armutsbekämpfung: Die populistische Behauptung von Bundeskanzler Gerhard Schröder, es gebe kein Recht auf Faulheit, könnte sich als Bumerang einer Bundesregierung erweisen, die sich deutlicher als ihre Vorgängerinnen zur Notwendigkeit von Armutsbekämpfung bekennt, denn mit dieser Behauptung wird die Auseinandersetzung über marginalen Missbrauch sozialer Leistungen an die Stelle des dringend erforderlichen Diskurses gesetzt, wie im Zeitalter der Globalisierung die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Menschen gegen Marktdynamiken durchgesetzt werden können.

### Langzeitarbeitslose: Ausgegrenzt und diffamiert

„Das Diakonische Werk [der Evangelischen Kirche in Deutschland] ist der Auffassung, dass insbesondere **Langzeit-Arbeitslosigkeit** eine wesentliche Schleiße in die Armut und die soziale Ausgrenzung darstellt. Schon vom Begriff her sind Langzeitarbeitslose teilweise dauerhaft von der Teilnahme am Erwerbsleben ausgeschlossen. In einer Arbeitsgesellschaft führt das zur sozialen Ausgrenzung. Das wird beispielhaft durch die die aktuelle öffentliche Diskussion ‚es gibt kein Recht auf Faulheit‘ belegt, weil in der Pauschalierung alle Langzeitarbeitslosen als Faulenzer gebrandmarkt werden sollen. Öffentliche und politische Diffamierung ist ein Element der sozialen Ausgrenzung, aus Opfern werden Schuldige. Ihnen können dann leichter Leistungen gekürzt werden oder es werden dadurch Verschlechterungen der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik ‚begründet‘.“

Stellungnahme des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland zum zweiten Entwurf des Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung (Mai 2001), Stuttgart, S. 8

54 Dass offensichtlich nur ein verschwindend geringer Anteil der Arbeitslosen versucht, missbräuchlich Leistungen zu erschleichen, machte die Bundesanstalt für Arbeit im August 2001 indirekt deutlich, wenn sie als Beispiel für ihr verschärftes Vorgehen gegen Arbeitsunwillige mitteilte, sie habe im ersten Halbjahr 2001 gegen 20.411 Arbeitslose in den alten Bundesländern Sperrzeiten verhängt, weil sie angebotene zumutbare Stellen nicht angenommen hätten (vgl. Süddeutsche Zeitung, 8. August 2001). (Bei derartigen Sperrzeiten wird in der Regel für zwölf Wochen kein Arbeitslosengeld oder keine Arbeitslosenhilfe gezahlt. Bei wiederholten Sperrzeiten können die Ansprüche auf Zahlungen durch die Arbeitsämter gänzlich verloren gehen.) Betroffen waren also gerade einmal 0,8% der seinerzeitigen Arbeitslosen im früheren Bundesgebiet!

### Armutsbekämpfung: Einzelmaßnahmen statt kohärenter Strukturpolitik? Anmerkungen zu den rechtlichen, institutionellen und finanziellen Dimensionen einer Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Armutsbekämpfung wird sich global wie national nur dann als kohärente strukturpolitische Querschnittsaufgabe durchsetzen lassen, wenn sie sich stärker als bisher ihrer rechtlichen, institutionellen und finanziellen Dimensionen bewusst wird. Unterbleibt dies, könnte sich die Entdeckung der Armutsbekämpfung als überwältigende Aufgabe der Politik als Paradigmenwandel auf zu dünnem Eis erweisen, das unter der Last des Globalisierungsdruckes bricht. Umgekehrt böte eine Stärkung der rechtlichen, institutionellen und finanziellen Fundamente der Armutsbekämpfung einen ordnungspolitischen Rahmen zur Gestaltung von Globalisierungsprozessen. Diese Zusammenhänge soll im Folgenden im Spiegel der bundesdeutschen Praxis wenigstens knapp angedeutet werden.

### Armutsbekämpfung: Durchsetzung von Rechten statt Fürsorge

Jede Politik nachhaltiger Armutsbekämpfung findet ihre vornehmste Rechtfertigung in der Bezugnahme auf ein Leitbild sozialer Gerechtigkeit, das auf den unveräußerlichen wirtschaftlichen und sozialen Rechten<sup>55</sup> der Menschen fußt, aber stets aufs Neue durch gesellschaftliche Verabredungen konkretisiert werden muss. Hierzu gehört die Überprüfung und – falls erforderlich – Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens. Nur so kann Armutsbekämpfung politischen Moden entzogen und vor dem Versuch geschützt werden, sie als nachrangige Aufgabe andersgelagerten Interessen zu opfern.

Doch die von der Bundesregierung im Frühjahr 2001 vorgelegten Berichte und Programme zur Armutsbekämpfung streifen rechtliche Grundsatzfragen nur eher am Rande und verzichten auf eine Entfaltung des Begriffes sozialer Gerechtigkeit fast gänzlich. Zwar bemüht ihn der Armuts- und Reichtumsbericht insgesamt fünfmal als politischen Programmbegriff, bleibt aber jede Definition schuldig. Grundsätzlich erwecken die Berichte und Programme (zumindest implizit, da sie den Begriff selbst weitgehend vermeiden) den Eindruck, als bezöge sich das Leitbild sozialer Gerechtigkeit als die Rechtsordnung prägender Orientierungsrahmen vor allem auf den Bereich der Sekundärverteilung. So fehlt im Reichtums- und Armutsbericht eine kritische rechtliche (wenn auch nicht eine gesellschaftsethische) Würdigung der zunehmenden Polarisierung der (Primär-)Verteilung von Einkommen und Vermögen weitgehend. Zu Beginn des Berichtes heißt es zwar, die Bundesregierung fühle sich einer „gerechten Verteilung von Leistungen und Lasten verpflichtet“, doch die folgenden Sätze legen nahe, dass hierunter vor allem die Sicherung von Chancengleichheit – hauptsächlich durch ausreichenden Bildungszugang – und die Verwirklichung des „individuellen Rechtsanspruches“ auf „Hilfe“ bei „Bedürftigkeit“ zu verstehen sei<sup>56</sup>. (Auf den Primärbereich zielt im Wesentlichen nur die wiederholt vorgetragene Absicht, durch eine Förderung von Wirtschaftswachstum Arbeitsplätze schaffen zu wollen.)

Dieser Engführung entspricht, dass die jeweils vorgestellten sozialpolitischen Initiativen weit überwiegend unverbundene ressortspezifische Maßnahmen zur Durchsetzung einzelner Rechte sind, der übergeordnete rechtspolitische Gesamtrahmen aber nur selten angesprochen wird. In einer solchen Perspektive scheint nicht auf, dass nachhaltige Armutsbekämpfung nur gelingen kann, wenn sie als umfassende Verwirklichung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte den (in der Regel ressortspezifischen) „Einzelpolitiken“ (wie Asyl-, Ausländer- oder Finanzpolitik) übergeordnet wird. Einem solchen Verständnis von Armutsbekämpfung als überwältigender Aufgabe entspricht, dass sich – so

55 Unter bestimmten Umständen gehört zur Armutsbekämpfung auch die Durchsetzung kultureller Rechte, so vor allem im Blick auf sozial ausgegrenzte Gruppen von Ausländern. Diesem Zusammenhang aber können die folgenden knappen Anmerkungen nicht nachgehen, was ohne Zweifel ein Defizit ist.

56 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001a), S. 2.



die herrschende Rechtsmeinung – die staatliche Daseinsvorsorge als „Schutz- und Handlungspflicht“ auf alle staatlichen Aktivitäten zu beziehen hat, die es „im weitesten Sinne des Wortes“ mit der Schaffung von Infrastrukturen zu tun haben<sup>57</sup>

Aufgrund der weitgehenden Engführung des Begriffes sozialer Gerechtigkeit wird auch die Multidimensionalität von Menschenrechtsverletzungen nicht sichtbar, die einen umfassenden Ansatz geradezu erfordert, da sich die Verletzung eines Rechtes häufig auf die Wahrnehmung anderer Rechte auswirkt (so hat die Verletzung des Rechtes auf Wohnung für Obdachlose meist den faktischen Ausschluss vom Arbeitsmarkt und einen beschränkten Zugang zu Gesundheitsdiensten zur Folge). Schließlich führt der unterentwickelte Bezug zum Leitbild sozialer Gerechtigkeit dazu, dass Bürgerinnen und Bürger tendenziell eher als Objekte sozialpolitischer Initiativen denn als Rechtssubjekte verstanden werden, die ihre Rechte einklagen.

Konkrete Folge dieser Defizite ist zunächst, dass die Berichte, Programme und Aktionspläne zur Armutsbekämpfung keinen Bezug herstellen zum „Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ vom 19. Dezember 1966, obgleich sich ein solcher Bezug mit Blick auf den „Vierten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes“ vom Januar 2000 und der „Antwort der Regierung der Bundesrepublik Deutschland auf die vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte [der Vereinten Nationen] formulierten Fragen zum vierten deutschen Bericht“ vom April 2001 geradezu anbietet. Ein solcher Bezug hätte die selbstkritische Frage provozieren müssen, ob und in welchem Umfang die Durchsetzung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte bestimmter Bevölkerungsgruppen (vermeintlichen) staatlichen Interessen untergeordnet wird.

Dies ist mit Sicherheit im Blick auf Asylbewerberinnen und -bewerber und zum Teil hinsichtlich von Flüchtlingen der Fall, da die wirtschaftlichen und sozialen Rechte für diese Personengruppen teilweise dem Staatsinteresse der Abschreckung untergeordnet werden. So schreibt das Asylbewerberleistungsgesetz von 1993 für Asylbewerberinnen und -bewerber eine soziale Versorgung unter dem Sozialhilfeniveau vor, obgleich sich dieses am soziokulturellen Existenzminimum orientiert. Dieses (teilweise bis zu 30%<sup>58</sup>) zu unterschreiten, wird somit den betroffenen Personen unter Verletzung ihrer völkerrechtlich verbrieften Rechte zugemutet. Außerdem sind seit dem am 1. September 1998 erfolgten Inkrafttreten der 2. Novelle des Asylbewerberleistungsgesetzes weitere Leistungsbeschränkungen dann möglich, wenn eine Person nach Einschätzung der Behörden nur deshalb nach Deutschland eingereist sei, um Leistungen zu beziehen, wobei diese Bestimmungen auch für geduldete Flüchtlinge gelten. Hierzu stellt das Forum Menschenrechte, das von führenden deutschen Nichtregierungsorganisationen gebildet wird, in seinem Kommentar zum Vierten Staatenbericht der Bundesregierung zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte fest: „Mit Verweis auf die Möglichkeit der Anspruchseinschränkung nach § 1a [des Asylbewerberleistungsgesetzes] wird durch die zuständigen Sozialämter das Taschengeld entweder gekürzt und teilweise ganz gestrichen. Die Verweigerung der weiteren Mietkostenübernahme für die Wohnung und die Zuweisung einer Gemeinschaftsunterkunft ist ebenfalls denkbar [...]. Die Unterschreitung des sozialstaatlich garantierten Existenzminimums durch die Leistungseinschränkungen nach § 1a, insbesondere der Entzug jeglichen Bargeldes, erst recht aber die Einstellung aller Leistungen stellen eine Verletzung der im Pakt enthaltenen Rechte dar. Eine wachsende Zahl von Menschen wird durch diese Praxis regelrecht ausgehungert und in die Kriminalität und Illegalität gezwungen“<sup>59</sup>.

Hinzu kommen weitere durch Gesetz festgeschriebene Einschränkungen der wirtschaftlichen und sozialen Rechte von Asylbewerberinnen und -bewerberinnen sowie weiteren Ausländern ohne gesicherten Aufenthaltsstatus: Zwar wurde mit der im Dezember 2000 in Kraft getretenen Neuregelung der Arbeitsgenehmigungsverordnung das Arbeitsverbot für Flüchtlinge ohne gesicherten Aufenthaltsstatus, die nach dem 15. Mai 1997 eingereist sind, aufgehoben, doch die vorgeschriebene einjährige Wartefrist vor Zulassung zum Arbeitsmarkt und die Bestimmung, dass grundsätzlich arbeitsberechtigte Flüchtlinge nur dann beschäftigt werden dürfen, wenn keine deutschen oder sonst bevorrechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für die jeweilige Stelle zur Verfügung stehen, führen zu einem durch die Verordnung provozierten faktischen Ausschluss vom Arbeitsmarkt. Zu ihm haben Asylbewerberinnen und -bewerber ohnehin keinen Zugang.

Seit der Novelle des Bundeskindergeldgesetzes von 1994 sind Ausländer ohne Aufenthaltsberechtigung oder -erlaubnis (die sich aber dennoch rechtmäßig, weil zum Beispiel geduldet, in Deutschland aufhalten!) vom Kindergeld ausgeschlossen und müssen daher – obgleich sie häufig lohnsteuer- und sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind – aufgrund unzureichender Markteinkommen Sozialhilfe beantragen – mit der Konsequenz, dass sie keine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, da diese grundsätzlich für Sozialhilfebedürftige nicht gewährt wird<sup>60</sup>. Weiter haben Flüchtlinge zwar bestimmte, begrenzte Rechte auf gesundheitliche Versorgung. „Die restriktiven Bestimmungen des §4 AsylbLG (Asylbewerberleistungsgesetz) für Leistungsberechtigte nach §1 AsylbLG, die nach ihrem Wortlaut lediglich medizinische Leistungen bei Notfällen und zur Schmerzlinderung vorsehen, werden in ihren restriktiven Intentionen mehr nach ihrem Wortlaut umgesetzt, was in Einzelfällen zu erheblichen Härten und gesundheitlichen Gefährdungen führt“<sup>61</sup>. Schließlich werden Flüchtlingskinder ab 16 Jahre asyl- und ausländerrechtlich (Teile des Asylrechtes gelten auch für Flüchtlinge) wie Erwachsene behandelt, für sie gilt auch das Kinder- und Jugendhilfegesetz mit seinen besonderen Schutzbestimmungen nicht mehr. Dies verstößt eindeutig gegen das auch von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierte Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention), nachdem rechtlich alle Personen unter 18 Jahren als Kinder zu gelten haben.

Somit sind Asylbewerberinnen und -bewerber, Flüchtlinge und weitere Gruppen von Ausländern ohne gesicherten Aufenthaltsstatus durch Gesetze und Verordnungen in mehrfacher Hinsicht eines Teiles ihrer wirtschaftlichen und sozialen Rechte beraubt. Hierbei zeigt sich besonders deutlich, wie die Verletzung eines Rechtes den Zugang zu weiteren Rechten behindert oder gar verstellt. Die Folge sind mehrdimensionale Unterversorgungslagen und Armut, wie selbst die Bundesregierung im Armuts- und Reichtumsbericht einräumt, indem sie (allerdings nur hinsichtlich des Arbeitsverbotes) feststellt: „Dies führte für diejenigen unter ihnen, die aus rechtlichen, humanitären oder tatsächlichen Gründen in absehbarer Zeit nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren konnten und bereits seit längerer Zeit in Deutschland lebten, zu individuellen Härten und einer erheblichen Belastung der öffentlichen Haushalte“<sup>62</sup>.

Doch nicht nur Ausländern werden per Gesetz völkerrechtlich verbrieft Rechte als im angeleglichen Staatsinteresse liegende Abschreckung vorenthalten, wie der Arbeitszwang nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) zeigt: Nach §25 BSHG hat keinen Anspruch auf Leistung, wer sich weigert, eine „zumutbare Arbeit“ zu leisten. Diese Bestimmung könnte als Verstoß der einschlägigen, auch von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten, Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation zu werten sein. Jedenfalls verbietet Übereinkommen 105 Zwangs- oder Pflichtarbeit als „Maßnahme der Arbeitsdisziplin“, Übereinkommen 29 definiert Zwangs- oder Pflichtarbeit als unter „Androhung

57 Vgl. Diakonisches Werk der Evangelische Kirche in Deutschland (2001), S. 12.

58 Vgl. Forum Menschenrechte (2001), S. 33.

59 Forum Menschenrechte (2001), S. 7.

60 Vgl. Forum Menschenrechte (2001), S. 25.

61 Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (2001), S. 16.

62 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001a), S. 213.

irgendeiner [Hervorhebung durch d. Verf.] Strafe“ erzwungene Arbeit oder Dienstleistung – die Drohung des Vorenthaltes (eines Teiles) der Hilfe zum Lebensunterhalt kann aber als „irgendeine“ Strafe und die Verpflichtung zur (auch gemeinnützigen) Arbeit als arbeitsdisziplinarische Maßnahme gewertet werden. Diesem Umstand kommt deshalb verfassungsrechtliche Bedeutung zu, weil das Bundessozialhilfegesetz für seinen Bereich die in Artikel 1 des Grundgesetzes niedergelegte Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zum Schutz der Menschenwürde realisiert und zugleich Ausdruck des in Artikel 20 des Grundgesetzes verankerten Sozialstaatsprinzips ist. Damit aber ist die Auszahlung der Hilfe zum Lebensunterhalt nicht in behördliches Belieben gestellt. Abgesehen von dieser strittigen rechtlichen Würdigung führt der durch das Bundessozialhilfegesetz verordnete Arbeitszwang zur Entstehung eines Niedrigstlohsektors, was auch unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten bedenklich ist.

Wie sehr das Interesse der Abschreckung dem Politikansatz Armutsbekämpfung übergeordnet wird, zeigt die Weigerung von Teilen der Bundesregierung (Kanzleramt, Innen- und Finanzministerium), der Revidierten Europäischen Sozialcharta zuzustimmen. Denn diese Charta sieht unter anderem vor, dass die Familien von Arbeitnehmerinnen und -nehmern anderer Unterzeichnerstaaten im Beschäftigungsland (also zum Beispiel: in Deutschland) mit den im Beschäftigungsland lebenden Familien ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gleichgestellt werden müssen. Mit Blick auf solche Bestimmungen fürchten Teile der Bundesregierung einen Zuwanderungsstrom vor allem aus Osteuropa.

Auch unter rechtssystematischen Gesichtspunkten besonders aufschlussreich wäre es gewesen, wenn die Berichte, Programme und Aktionspläne zur Armutsbekämpfung die Frage des Rechtszuganges von Ausländern aufgegriffen hätte, die sich (freiwillig oder gezwungen) illegal in Deutschland aufhalten und fast immer unter den Bedingungen extremer Armut leben: Wie etwa steht es mit dem Zugang zu Gesundheitsdiensten, wie mit der Beschulung von Kindern oder ihrem Schutz vor Gewalt? Doch solche Fragen werden ebenso ausgeblendet wie die Situation illegal Beschäftigter oder gar der zunehmenden Zahl der Opfer von Menschenhandel: Noch immer werden zum Beispiel Frauen, die als moderne Sklavinnen zur Prostitution oder zum Arbeiten in privaten Haushalten (ein auch vom Ausmaß her unterschätztes Problem!) gezwungen werden, abgeschoben und damit kriminalisiert, wenn sie sich an Behörden um Hilfe wenden (ihre Aufenthalt wird nur für die Dauer eines Prozesses, bei dem sie etwa als Zeuginnen aussagen, geduldet). Diese wiederum durch die bundesdeutsche Rechtsordnung vorgenommene Kriminalisierung der Verbrechenopfer – die nach einer Abschiebung in ihr Heimatland mit Gewaltmaßnahmen (Strafaktionen) ihrer Entführer rechnen müssen – verstößt in besonders scharfer Form gegen soziale (und bürgerliche) Menschenrechte.

Doch nicht nur solche durch Gesetze und Verordnungen festgeschriebenen Verletzungen der wirtschaftlichen und sozialen Rechte geraten aufgrund des unterentwickelten Bezuges zum Leitbild sozialer Gerechtigkeit aus dem Blick der Politik einer Armutsbekämpfung, auch Vollzugsdefizite einschlägiger Rechtssetzungen werden nur eher beiläufig angesprochen und kaum rechtssystematisch gewertet. So stellt die Bundesregierung zwar wiederholt und im Blick auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen fest, dass viele Menschen ihnen zustehende Rechte nicht in Anspruch nehmen, doch nur an wenigen Stellen der Berichte und Programme zur Armutsbekämpfung wird danach gefragt, welche rechtlichen Konsequenzen aus diesem Umstand zu ziehen seien.

Dieses Defizit ist auffällig in den Abschnitten des Armuts- und Reichtumsberichtes über die Lage Behinderter und ihrer Familien, deren wirtschaftliche und soziale Rechte nur ungenügend verwirklicht werden. Dies gilt in besonderer Weise für Familien mit Schwerbehinderten, deren Situation oft sehr angespannt ist. Eine Ursache hierfür ist die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter, die der hartnäckigen Weigerung der Unternehmen zu schulden ist, ihrer sozialen Verantwortung gerecht zu werden: Von den nahezu 190.000 nach dem Schwerbehindertengesetz zur Beschäftigung Schwerbehinderter verpflichteten Unternehmen kamen nur 12,4% dieser Verpflichtung vollständig nach –

38,4% der Unternehmen aber beschäftigten überhaupt keine Schwerbehinderten<sup>63</sup>. „Die daraus folgende tendenziell höhere Sozialhilfeabhängigkeit von Familien mit behinderten Eltern und von Frauen mit einer Behinderung spiegelte sich in ihrer Einkommenssituation wider: Haushalte mit behinderten Elternteilen verfügten im Schnitt über weniger als halb so viel Geld wie der durchschnittliche Haushalt mit Kindern in Deutschland; die Einkommenssituation von Frauen mit Behinderung stellte sich dabei sowohl im Vergleich mit behinderten Männern als auch mit nichtbehinderten Menschen als besonders schlecht dar“, heißt es in der einleitenden Zusammenfassung des Armuts- und Reichtumsberichtes<sup>64</sup>. Doch welche rechtlichen Konsequenzen aus dieser völlig unzureichenden Durchsetzung der Rechte Behinderter und ihrer Familien zu ziehen wären, wird nicht diskutiert, obwohl sich hier rechtliche Fragen im Blick auf Marktdynamiken geradezu aufdrängen (unter Verweis auf den sich verschärfenden und globalisierenden Wettbewerbsdruck sehen sich viele Unternehmen nicht in der Lage, ihrer durch Gesetz präzisierten sozialen Verantwortung gerecht zu werden).

Dass die mangelnde Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Rechte durchaus eine Folge der Marktdynamiken sein kann, zeigen Folgen der Ökonomisierung sozialer Dienste. So führt die durch die Pflegeversicherung verschärfte Orientierung der Pflege an Kriterien der Wirtschaftlichkeit unter anderem zu Qualitätseinbußen, wie einem Bericht des Medizinischen Dienstes der Spitzenverbände der Krankenversicherungen (MDS) aus dem Jahre 2001 zu entnehmen ist: „Versicherte, die Einschränkungen in der Fähigkeit haben, ihren Nahrungs- und Flüssigkeitsbedarf selbstständig zu decken, werden häufig unzureichend mit Flüssigkeit und Nahrung versorgt. Die Folge dieses [...] Defizits ist nicht selten Unterernährung bzw. Austrocknung, die wiederum eine Akutversorgung notwendig macht.“ (...) Immer wieder komme es zur Verabreichung falscher Medikamente oder falscher Dosierungen. Darüber hinaus (...) würden oft „nicht ärztlich verordnete Beruhigungsmittel“ verabreicht, „was zu einer erheblichen Einschränkung der Lebensqualität der Bewohner bis hin zu Gesundheitsschädigungen führt“. Obwohl manche Bewohner mit Unterstützung des Pflegepersonals in der Lage wären, ausreichend zu essen und zu trinken, wird Sondernahrung verabreicht, „um die Pflege für das Personal zu erleichtern“<sup>65</sup>. Angesichts solcher Konsequenzen müsste die Ökonomisierung sozialer Dienste von einer am Leitbild sozialer Gerechtigkeit orientierten Politik der Armutsbekämpfung auch unter sozialrechtlichen Gesichtspunkten kritisch befragt werden. Dies aber unterbleibt in den einschlägigen Berichten und Programmen der Bundesregierung.

Nicht zuletzt erfordert eine sich am Leitbild sozialer Gerechtigkeit ausrichtende Armutsbekämpfung eine beständige Weiterentwicklung rechtlicher Instrumente. Hierzu sollte die Einführung von Individualbeschwerdeverfahren gehören – mit Blick auf den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat dies der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen angeregt. Die Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens im Zusammenhang mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes haben Nichtregierungsorganisationen gefordert, dieser Forderung stimmt inzwischen die Bundesregierung grundsätzlich zu. Die Einführung solcher Individualbeschwerdeverfahren würde entscheidend dazu beitragen, dass Rechte justiziabel gemacht werden. Dass dies auch sonst erforderlich ist, wird mittlerweile zumindest in einem Ressort der Bundesregierung auch so gesehen. So heißt es jedenfalls im „Aktionsprogramm 2015“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: „Die Bundesregierung fördert aktiv die Verwirklichung des im VN-Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte festgelegten Rechts

63 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001a), S. 192.

64 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001a), S. XXXIII.

65 Auszug aus Hans-Gerd Heine „Ein großer Erfolg - mit vielen Wenn und Aber“, Süddeutsche Zeitung, 30. April / 1. Mai 2001, zitiert nach: Forum Menschenrechte (2001), S. 22.

auf Nahrung und unterstützt die Initiative des Welternährungsgipfels vom Jahre 1996, dieses Recht zu klären und justitiabel zu machen sowie den dadurch in Gang gesetzten Prozess<sup>66</sup>. Entsprechende Initiativen zur nationalen Armutsbekämpfung fehlen allerdings.

### **Armutsbekämpfung als überwältigende Aufgabe: Institutionelle Voraussetzungen einer Priorisierung**

Die notwendige Priorisierung von Armutsbekämpfung als überwältigender Aufgabe wird sich nur auf Dauer stellen lassen, wenn die einschlägigen Institutionen und Instrumente so weiterentwickelt werden, dass bisher weitgehend unverbundene und in der Regel ressortspezifische Maßnahmen in strukturpolitischer Absicht miteinander verbunden werden. Eine Grundvoraussetzung hierfür wäre die Erarbeitung einer perspektivischen Gesamtstrategie zur Armutsbekämpfung, die sich in einer Abstimmung der verschiedenen einschlägigen Berichte und Programme niederschlagen müsste. Die 2000 und 2001 von der Bundesregierung vorgelegten (und deutlich anlassgeprägten) Berichte und Programme aber – der Armuts- und Reichtumsbericht, der Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, der Vierte Staatenbericht zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die Antwort der Bundesregierung auf entsprechende Fragen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen sowie das Aktionsprogramm 2015 – lassen weder eine solche Abstimmung noch gar eine Gesamtstrategie erkennen, und verstärken daher den Eindruck einer Fragmentierung der Armutsbekämpfung in unverbundene Einzelmaßnahmen.

Erforderlich ist weiter eine Bündelung der rechtlichen Instrumente, denn die „Zersplitterung der einschlägigen Rechtsvorschriften in eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen erschwert den Zugang zu den umfassenden Eingliederungshilfen und -leistungen“<sup>67</sup>, wie die Bundesregierung zutreffend feststellt. Zugleich muss mit geeigneten Maßnahmen sicher gestellt werden, dass alle rechtlichen Instrumente (unter Einschluss von Gesetzen und Gesetzesinitiativen) auf ihre Verträglichkeit mit den Zielen der Armutsbekämpfung geprüft werden. Für die Entwicklungszusammenarbeit sieht dies die Bundesregierung in ihrem „Aktionsprogramm 2015“ ausdrücklich vor: „Alle neuen deutschen Gesetze werden künftig darauf geprüft, ob Belange von entwicklungspolitischer Bedeutung berührt werden; dies schließt die Relevanz für die Minderung der Armut ein“<sup>68</sup>. Eine entsprechende Regelung für die nationale Armutsbekämpfung ist dringend erforderlich.

Auch sonst muss auf der institutionellen Ebene der Fragmentierung von Armutsbekämpfung begegnet werden. In diesem Sinne hat das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland die Einrichtung eines interministeriellen Beirates zur Armutsbekämpfung gefordert, „um die Kompetenzen aller Politikbereiche einzubinden“<sup>69</sup>; in einem solchen Beirat müssten nicht nur alle Ministerien sowie einschlägige Expertinnen und Experten, sondern darüber hinaus zivilgesellschaftliche Organisationen unter Einschluss der Selbstorganisationen der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen vertreten sein. Ansätze hierzu gibt es, zu ihnen gehört auch die Einrichtung sektorübergreifender ministerieller Arbeitsgruppen wie jener, die sich im Bundesministerium für Gesundheit seit Anfang 2000 mit „Armut und Gesundheit“ beschäftigt.

Nicht zuletzt muss sicher gestellt werden, dass im Zusammenhang mit hauptsächlichen Problemlagen „Hilfe aus einer Hand“ angeboten wird, da die Zersplitterung in eine Vielzahl jeweils zuständiger Behörden den Zugang zu Rechten erheblich erschwert. In diese Sinne ist der Vorschlag der Bundesregierung,

eine Zusammenlegung von Arbeits- und Sozialämtern zu prüfen, durchaus ein Schritt in die richtige Richtung.

Ein zweiter Ansatz zur Weiterentwicklung einschlägiger Institutionen und Instrumente muss sein, diese im Sinne einer differenzierenden Konzeptualisierung von Armut zielgruppenspezifischer als bisher auszulegen. In diesem Sinne taugt zum Beispiel das Institut der Sozialhilfe nicht zur Beseitigung jedweder Unterversorgungs- und Armutslagen, worauf das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland hinwies: „Sozialhilfe soll Unterstützung im Notfall geben und nicht zur Absicherung breiter Bevölkerungsschichten bzw. Lebensrisiken dienen. Demzufolge muss das Sozialsystem weiter umgebaut werden. Mit der Bundesregierung sind wir der Meinung, dass allein das Vorhandensein von Kindern nicht die Ursache für Sozialhilfebedürftigkeit sein darf. Deshalb muss aus unserer Sicht das Kindergeld weiter erhöht werden (auch über die angekündigten 30 DM pro Monat hinaus), eine besondere Förderung von Familien im unteren Einkommensbereich etwa nach dem Kindergrundsicherungsmodell von Bündnis 90/Die Grünen oder eingeschränkt dem Mainzer-Modell erfolgen, die Unterstützungen für allein Erziehende weiter ausgebaut werden (nicht nur finanziell, sondern etwa auch im Bereich der Kinderbetreuung). Im Hinblick auf die Situation von pflegebedürftigen oder behinderten Menschen ist zu fordern, dass die jeweils vorrangigen sozialen Sicherungssysteme des SGB IX und XI konsequent ausgebaut werden sollten, so dass Sozialhilfeleistungen nur noch im Ausnahmefall notwendig werden sollten“<sup>70</sup>.

Drittens gehört zur institutionellen Stärkung der Armutsbekämpfung der dringend erforderliche Ausbau der Wirtschafts- und Sozialstatistik. So fehlen eine bundesweite Wohnungsnotfallstatistik ebenso wie Statistiken zur umfassenden Erfassung privater und öffentlicher Vermögen. Dass hier die Bundesregierung einschlägige Vorhaben im Zusammenhang mit der Vorlage des Armuts- und Reichtumsberichtes angekündigt und eingeleitet hat, ist daher zu begrüßen.

Viertens und vor allem sind institutionelle Konsequenzen aus dem Umstande zu ziehen, dass eine differenzierende Konzeptualisierung von Armut wie schon jeder Versuch einer Definition von Armut und Reichtum nicht objektiv sozialwissenschaftlich zu bewerkstelligen, sondern auf stets zu überprüfende gesellschaftliche Verabredungen als Ergebnis eines offenen und fortzuschreibenden öffentlichen sozialpolitischen Diskurses angewiesen sind. Daher gehört es zu den herausragenden Aufgaben einer Politik nachhaltiger Armutsbekämpfung, diesen Diskurs zu fördern und hierbei vor allem auf eine umfangreiche Beteiligung der von Armuts- und Unterversorgungslagen Betroffenen zu achten. Für einen solchen Diskurs bieten sich vielfältige zivilgesellschaftliche Initiativen und Zusammenschlüsse an. Sie noch stärker als bisher für konkrete Politikgestaltung zu nutzen, ist unabdingbar.

### **Armutsbekämpfung ist nicht zum „Nulltarif“ zu haben: Anmerkungen zur finanziellen Dimension**

Die Berichte und Programme der Bundesregierung zur Armutsbekämpfung erhoffen sich – getragen von einem beträchtlichen Vertrauen in die Integrationskraft des Marktes – den entscheidenden Beitrag zur Armutsbekämpfung von der Schaffung neuer Arbeitsplätze durch die Förderung von Wirtschaftswachstum. Daran ist zweifelsfrei richtig, dass ohne eine Korrektur der Verteilung der (Markt-)Einkommen (und Vermögen) nachhaltige Armutsbekämpfung kaum möglich sein wird. Verständlich wird diese Akzentuierung auch angesichts des beträchtlichen Sparzwanges der öffentlichen Hand. Dennoch wird nachhaltige Armutsbekämpfung die Mobilisierung neuer Ressourcen erfordern, die der Markt nicht von sich aus bereit stellen wird: Gerade eine am Leitbild sozialer Gerechtigkeit ausgerichtete Politik der Armutsbekämpfung wird daher der vollständig außer Mode gekommenen Frage nach ausreichender Verteilungsgerechtigkeit nicht länger ausweichen können.

66 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2001), S. 15.

67 Deutsche Bundesregierung (2001), S. 34.

68 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2001), S. 9.

69 Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (2001), S. 3.

70 Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (2001), S. 13 f.

Dies aber tun die Berichte und Programme der Bundesregierung. Besonders auffällig zeigt sich diese Vermeidungsstrategie im Armuts- und Reichtumsbericht, der einer systematischen Diskussion der gesellschaftlichen Funktion einer zunehmenden Polarisierung der Verteilung von Einkommen und Vermögen aus dem Wege geht und statt dessen wiederholt die Legitimität von Reichtum proklamiert. So heißt es gleich zu Beginn des Berichtes apodiktisch: „Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung soll dazu beitragen, die Diskussion über ‚Armut‘ und ‚Reichtum‘ zu versachlichen und zu enttabuisieren. Damit ist verbunden, den in Deutschland vorhandenen Wohlstand und Reichtum nicht zu dämonisieren und Neiddiskussionen keinen Vorschub zu leisten. Reichtum hat wichtige positive gesellschaftliche Funktionen im ökonomischen, sozialen und kulturellen Bereich. Eigentum, persönlicher Besitz und Vermögen sind durch das Grundgesetz dem besonderen Schutz des Staates unterstellt. Der Staat ist durch die Verfassung aber ebenso gefordert, die soziale Verpflichtung des Eigentums im Auge zu behalten und durch entsprechende politische Maßnahmen zu gewährleisten“<sup>71</sup>: Dass hier zum einen Wohlstand und Reichtum nicht voneinander abgegrenzt, sondern vielmehr ohne definitorische Anstrengungen zur Herausarbeitung eventueller Unterschiede in einem Atemzug genannt werden, verstellt die Schärfe der gesellschaftlichen Problematik grenzenlosen Reichtums angesichts verbreiteter Armut. Zum zweiten wird hier – wie an anderen Stellen des Armuts- und Reichtumsberichtes auch – die gesellschaftlich positive Funktion von Reichtum bloß postuliert, nicht aber begründet. In diesem Sinne soll „eine Aufarbeitung positiver Effekte von Wohlstand und Reichtum“<sup>72</sup> zu den Aufgaben angekündigter Forschungsvorhaben gehören, wobei bezeichnender Weise nach positiven Effekten und nicht ergebnisneutral nach gesellschaftlichen Funktionen gefragt werden soll. Drittens schließlich erschöpfen sich die Hinweise auf „positive Effekte“ auf die je individuelle Bereitschaft reicher Personen, einen Teil des (nicht zuletzt aufgrund der unter Verteilungsgesichtspunkten festzustellenden Dysfunktion des Marktes erworbenen) Reichtums gesellschaftlichen Zwecken zur Verfügung zu stellen.

Zu erwarten wäre aber gewesen, dass sich der Armuts- und Reichtumsbericht trotz oder gerade wegen der völlig unbefriedigenden Datenlage systematisch mit den ökonomischen und gesellschaftlichen Funktionen von Ungleichheit und Reichtum auseinandersetzt und solcherart zu einer Entmythologisierung der Selbstlegitimierung von Reichtum beiträgt. Denn die auf Joseph Schumpeter zurückgehende Begründung der ökonomischen Funktion des Reichtums orientiert sich an der längst für Reichtum nicht mehr ausschließlich repräsentativen Figur des innovativen Unternehmers, den der Markt für seine ökonomisch und gesellschaftlich gleichermaßen fortschrittsnotwendigen Initiativen belohnt (und auch belohnen dürfen muss). In einer solchen Sicht werden garantiertes Privateigentum und Gewinnerwartungen zu notwendigen Anreizfunktionen für unternehmerisches Handeln und eine Polarisierung der Einkommens- und Vermögensverteilung zum unverzichtbaren Motor für ökonomischen und sozialen Fortschritt.

Nicht bestritten werden soll, dass die Möglichkeit zum Erwerb überdurchschnittlicher Einkommens- und Vermögenspositionen unverzichtbare Anreizfunktionen bereit stellt. Doch ob jede ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen unter allen Umständen und bedinglos ökonomischen und gesellschaftlichen Fortschritt fördert, müsste erst noch theoretisch begründet und empirisch überprüft werden. Denn es fehlen neuere einschlägige Untersuchungen, die auch den Veränderungen der Rahmenbedingungen moderner Marktgesellschaften durch die Globalisierung (zu denen sicher die Entfesselung der internationalen Kapitalmärkte gehört) Rechnung tragen. Immerhin lassen sich einige Fragen formulieren, an denen jede sozialwissenschaftliche und -politische Auseinandersetzung mit Reichtum nicht vorüber gehen darf.

Erstens ist daran zu erinnern, dass zwar der Zielkonflikt zwischen Gleichheit und Effizienz immer wieder postuliert wird, bisher aber nicht bewiesen ist. Immerhin verweist die Weltbank in ihrem Weltentwicklungsbericht für das Jahr 2000/2001 mit Blick auf Entwicklungsländer darauf hin, dass unter bestimmten Umständen Gleichheit Effizienz und Wachstum fördern können<sup>73</sup>. Mit diesem Hinweis stellt sich ausgerechnet die Weltbank gegen die herrschende ökonomische Lehrmeinung.

Zweitens ist vor dem Hintergrund empirischer Befunde durchaus strittig, ob jeder Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen positive Allokationsfunktionen zukommen, oder ob es eine Grenze der Ungleichheit gibt, jenseits der Wachstums- und Innovationsprozesse behindert werden. Dass dem so sein könnte, deutet der Bericht über menschliche Entwicklung 2001 der Vereinten Nationen unter Bezugnahme auf Entwicklungsländer an, wenn er feststellt: „Ungleichheit kann die Auswirkungen von Fehlentwicklungen auf dem Markt und politischem Versagen auf das Wachstum und damit auf den Fortschritt im Hinblick auf die Armutsbekämpfung verschlimmern [...]. Die Einkommenskonzentration an der Spitze der Gesellschaft kann die Formen staatlicher Politik untergraben, die die menschliche Entwicklung mit größter Wahrscheinlichkeit vorwärts bringen [...]. Ungleichheit untergräbt mit großer Wahrscheinlichkeit auch das soziale Kapital“<sup>74</sup>: Offensichtlich, so lassen sich diese Anmerkungen deuten, gibt es ein fortschrittshemmendes Maß von Ungleichheit. Empirischer Hintergrund solcher Feststellungen ist die Erfahrung, dass in Entwicklungsökonomien Reiche mehr dem Typus eines Rentiers denn eines (im Schumpeterschen Sinne) innovativen Unternehmers gleichen und – ähnlich wie der europäische Adel im späten 19. Jahrhundert – Innovationen weit eher behindern denn fördern.

Auch wenn diese Erfahrungen nicht auf die bundesdeutsche Situation übertragen werden können, ergibt sich dennoch die Notwendigkeit sozialwissenschaftlicher Untersuchungen über Reiche: Erst wenn sich diese zu einer Typologie von Reichtum verdichten lassen, werden die in Rede stehenden Fragen beantwortet werden können. Immerhin legt die Innovationsforschung nahe, dass der reale Prozess ökonomischer und gesellschaftlicher Innovation nur unzulänglich mit der Funktion innovativer, durch Gewinnerwartungen stimulierter Unternehmer begründet werden kann. Hinzu kommt der Verdacht, dass ein nicht unerheblicher Teil reicher Personen nicht aufgrund ökonomischer und gesellschaftlich notwendiger innovativer Leistungen zu Vermögen gekommen sein könnte. Dies gilt zum Beispiel für die Profiteure der Entfesselung der internationalen Kapitalmärkte: Gerade angesichts rasch erworbenen Reichtums stellt sich die alte, von John K. Galbraith aufgeworfene Frage nach einem möglichen Zusammenhang von „privatem Reichtum“ und „öffentlicher Armut“ neu. In diesem Zusammenhang ist an die zur Mode gewordene Steuerhinterziehung zu erinnern, die weitaus größeren Schaden anrichtet als der so oft beschworene Missbrauch sozialer Leistungen. So entgehen den deutschen Steuerbehörden jährlich rund 23 Milliarden DM aufgrund von Umsatzsteuerbetrug, die Wirtschaftsverbände aber wehren sich gegen die Pläne der Bundesregierung zur Bekämpfung dieser einträglichen Form der Steuerhinterziehung, obgleich die beabsichtigte Verschärfungen der Steuerprüfungen in vielen europäischen Ländern längst üblich sind<sup>75</sup>.

Nicht zuletzt ist nach der gesellschaftspolitischen Funktion starker Ungleichheit zu fragen, sind doch mit dem Erwerb weit überdurchschnittlicher Einkommens- und Vermögenspositionen zugleich Gestaltungsoptionen verbunden, die eine deutliche Beeinflussung von Öffentlichkeit und Politik erlauben: Kultur- und Wissenschaftsförderung wird so in die Hände von Mäzenen gelegt, deren Förderpolitik demokratischen Entscheidungsprozessen entzogen ist. Da sol-

71 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001a), S. 3.

72 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001a), S. 12.

73 World Bank (2001), S. 56.

74 Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (2001), S. 23.

75 Vgl. Süddeutsche Zeitung, 10. August 2001.

cherart Ungleichheit politische Relevanz gewinnt, wäre sie auch demokratietheoretisch zu befragen.

Dass angesichts solcher Fragen die sozialwissenschaftliche Forschung mehrheitlich und mit ihr die Programme und Berichte der Bundesregierung über Armutsbekämpfung einer intensiven Auseinandersetzung mit der ökonomischen und gesellschaftlichen Funktion von Reichtum aus dem Wege gegangen sind, könnte sich als größte Gefährdung einer Politik der Armutsbekämpfung erweisen: Wird nämlich die Frage nach Verteilungsgerechtigkeit nicht im Lichte des Leitbildes sozialer Gerechtigkeit gestellt, droht der Armutsbekämpfung, unabdingbare Ressourcen nicht mobilisieren zu können. Zugleich bewahrt sie die Selbstlegitimation des Reichtums vor einem gesellschaftlichen Diskurs, der erst die Voraussetzung für nachhaltige Armutsbekämpfung zu schaffen vermag. Dann aber erwies sich mit Sicherheit das Eis als zu dünn, auf dem sich der eingangs behauptete Paradigmenwandel ereignete.

## Literatur

Bedau, Klaus-Dieter (1999): *Geldvermögen und Vermögenseinkommen der privaten Haushalte*, in: DIW Wochenbericht 30/1999, unter: <http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/jahrgang99/>

Belitz, Wolfgang (1998/99): *Sechs kurze Kommentare zum Thema Reichtum*, in: Belitz/Riekenbach/Schriever (Hrsg.) 2000: *Spurensuche Reichtum. Beiträge und Arbeitsmaterialien zur Situation in Deutschland*, Witten, 11-21.

Boldt, Klaus u.a. (2001): *Cash as cash can*, in: manager magazin 8/01, 31. Jhg, 46-59.

Bundesanstalt für Arbeit (2001): *Arbeitsmarkt 2000. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit*. 49. Jahrgang, Sondernummer. Nürnberg, 28. Juni 2001.

Bundesanstalt für Arbeit (2001a): *Arbeitsstatistik 2000 – Jahreszahlen, Nürnberg* (auch frühere Ausgaben).

Bundesanstalt für Arbeit (2001b): *Eckwerte der Arbeitsmarktstatistik*, Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001): *Statistisches Taschenbuch 2000. Arbeits- und Sozialstatistik*, Bonn.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001a): *Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Bonn. (Band 1: Textteil)

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001b): *Lebenslagen in Deutschland. Daten und Fakten. Materialband zum ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Bonn.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2001): *Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut*, Bonn.

Bundesrepublik Deutschland (2001): *Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (NAPinCl) 2001–2003*, Bonn

Deutsche Bundesbank (1999): *Zur Entwicklung der privaten Vermögenssituation seit Beginn der neunziger Jahre*, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Januar 1999, Frankfurt/M., S. 33–50.

Deutsche Bundesbank (2000): *Die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsströme im Jahr 1999*, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2000, Frankfurt/M., S. 15–43.

Deutsche Bundesbank (2001): *Die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsströme im Jahr 2000*, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2001, Frankfurt/M., S. 15–40.

[Deutsche Bundesregierung (2000):] *Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 11. Januar 2000*, Bonn/Berlin (Text bei: [www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/menschenrechte/berichte\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/menschenrechte/berichte_html)).

[Deutsche Bundesregierung (2001):] *Antwort der Regierung der Bundesrepublik Deutschland auf die vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Dokument E/C.12/Q/GER.2 formulierten Fragen zum vierten deutschen Bericht über die Anwendung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom April 2001*, Bonn/Berlin.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (2001): *Bericht über die menschliche Entwicklung 2001. Veröffentlicht für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen*, Bonn.

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (2001): *Stellungnahme des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland zum zweiten Entwurf des Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung*, Stuttgart.

Europäischer Rat (Lissabon, 23. und 24. März 2000): *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*.

Europäischer Rat (Nizza, 7., 8. und 9. Dezember 2000): *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*.

Faik, Jürgen (1995): *Äquivalenzskalen. Theoretische Erörterung, empirische Ermittlung und verteilungsbezogene Anwendung für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlin.

Forum Menschenrechte [Hg.] (2001): *Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Deutschland. Kommentar zum 4. Staatenbericht der deutschen Bundesregierung*, Berlin (Redaktion: Ute Hausmann, FIAN).

Hanesch, Walter u. a. (2000): *Armut und Ungleichheit in Deutschland. Der neue Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands*, Hamburg.

Hengsbach, Friedhelm (2001): *Armut und Reichtum aus Regierungssicht*, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Juni 2001, S. 647-50.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (2001): *Bundesrepublik Deutschland: Der Arbeitsmarkt im Jahr 2001*. IAB-Kurzbericht 1/2001 (14.02.2001), Nürnberg.

Merrill Lynch/Cap Gemini Ernst & Young 2001: *German Wealth Report 2000*, unter: <http://www.gemcon.de/news/archiv2001/090201merrill.html>.

Reich, Hans-Joachim (2000): *Verdienstquelle Verschuldete und Überschuldete*, in: Schui, Herbert/ Spoo, Eckhart 2000: *Geld ist genug da. Reichtum in Deutschland*, Heilbronn, 121–126.

Riester, Walter (2001): *Den Sozialstaat erneuern*, in: Bundesarbeitsblatt 8/2001.

Schlomann, Heinrich 1990: *Vermögen und Schulden der Armen*, in: Döring u.a. (Hrsg.) 1990: *Armut im Wohlstand*, Frankfurt/Main, 142–158.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2001): *Datenreport 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA)*, Bonn.

World Bank 2001: *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, New York.

Werkstatt Ökonomie e.V.  
<info@woek.de>