GEORG CREMER

ARMUT *in* DEUTSCHLAND

Wer ist arm? Was läuft schief?
Wie können wir handeln?

C·H·Beck

Georg Cremer

Armut in Deutschland

Wer ist arm?

Was läuft schief?

Wie können wir handeln?

C.H.Beck

1. Auflage. 2016
© Verlag C.H.Beck oHG, München 2016
Umschlaggestaltung: Geviert, Grafik & Typografie, Andrea Hollerieth
Umschlagabbildung: shutterstock
ISBN Buch 978-3-406-69922-1
ISBN eBook 978-3-406-69923-8

Die gedruckte Ausgabe dieses Titels erhalten Sie im Buchhandel
sowie versandkostenfrei auf unserer Website
www.chbeck.de.
Dort finden Sie auch unser gesamtes Programm und viele weitere
Informationen.

Inhalt

1. Warum dieses Buch? Vorwort

2. Was bedeutet Armut in Deutschland?
Der Vergleich mit der Dritten Welt führt in die Irre 13 · Ohne Statistik geht es nicht: Was bedeuten Armut und Armutsrisiko in Deutschland? 19 · Methodische Entscheidungen und normative Setzungen 22 · Ungleichheit und Armut 27

3. Der eindeutige Trend: Die Einkommensungleichheit hat zugenommen
Armutsrisiko: Entwicklung seit der Wiedervereinigung 30 · Wer sind die Hauptrisikogruppen? 34 · Ost und West: Bricht Deutschland auseinander? 38 · Der ergänzende Blick: Materielle Entbehrung 41

4. Armut in einem reichen Land – Ein Skandal?
Armutsrisiko oder Armut – egal? 46 · Arme Studenten? 47 · Das Verwechselspiel zwischen absoluter und relativer Armut 50 · Ein Blick über die Grenzen 53 · Was wäre, wenn …? 54

5. Hartz IV – Armut per Gesetz?
Grundsicherungsbezug – der andere Armutsindikator 60 · Grundsicherung in der Sozialen Marktwirtschaft 63 · Teilhabe als Verfassungsanspruch 65 · Hartz IV fair berechnen 68

6. Hartz IV – Arm trotz Arbeit?
Wie es zu Hartz IV kam … 75 · … und was Hartz IV auslöste 78 · Auch Arme können rechnen: Der Sinn der Aufstockerregelung 85 · Kinderzuschlag weiterentwickeln 88 · Arm trotz Arbeit? 89

7. Zerfällt die Mittelschicht?
«Die Mitte» – wer ist gemeint? 93 · Entwicklung seit der Wiedervereinigung 95 · Pyramide oder Zwiebel? 101

8. Altersarmut
Rückkehr der Altersarmut? 107 · Rentenpolitik – Treibsatz der Altersarmut? 111 · Unverzichtbar: Grundsicherung im Alter 117 · Riestern für Arme? 120 · Kinderreichtum – Altersarmut? 125

9. Armut macht krank
Der irritierende Befund 128 · Untaugliche Erklärungsversuche 133 · Wo aber ansetzen? 135 · Die draußen stehen: Wohnungslose und Menschen in der Illegalität 138

10. Bildungsarmut ist (kein) Schicksal
Zwillinge: Geringe Qualifikation und Armutsrisiko 143 · «Vererbtes» Armutsrisiko 144 · Bildungssystem: Fern von den Bildungsfernen? 146 · Kooperation vor Ort macht einen Unterschied 151 · Nur die Spitze des Eisbergs 153 · Kultusminister: Nichtwissen schützt vor Ärger 155

11. Menschen am Rande: Chancen auf Arbeit?
Die gute Nachricht: Die Arbeit geht uns nicht aus 159 · Die primäre ethische Verpflichtung: Arbeit ermöglichen 162 · Der harte Kern der Langzeitarbeitslosigkeit 166 · Fördern in praxisfernen Parallelwelten? 169

12. Wie der Sozialstaat sich selbst im Weg steht
Hilfe: gut – Prävention: nicht ausreichend 175 · Hilfen müssen früh ansetzen: Überwindung von Systemgrenzen 178 · Hilfen zur Erziehung und danach 182 · Volljährig, aber weiterhin nicht erwachsen 185 · Hilfen wirklich aus einer Hand? 189

13. Flüchtlinge: Armut droht, wenn die Integration scheitert
Die Herausforderung 193 · Wettrennen um günstige Wohnungen? 195 · Arbeitsmarkt: Verschärfte Konkurrenz unten? 198 · Anstieg der Armut? 204

14. Stückwerk für eine Sozialpolitik der Befähigung
Teilhabe als Verfassungsrecht 207 · Keine Gerechtigkeit ohne Befähigung 208 · Befähigung: Stückwerk der reformerischen Alltagsarbeit 214

15. Es gibt unendlich viel zu tun
Grundsicherung weiterentwickeln, vorgelagerte Sicherung stärken 220 · Wie finanzieren wir die Armutsbekämpfung? 222 · Befähigende Bildungs- und Sozialpolitik 224 · Öffentliche Verantwortung für eine Teilhabe fördernde Infrastruktur 227 · Recht haben und Recht bekommen 230 · Menschen am äußersten Rand der Gesellschaft 231 · Soziale Spaltung der Wahlbeteiligung 233 · Willkommen für die Unterschicht 235 · Aber ist das nicht alles Klein-Klein? 237

Danksagung 241
Anmerkungen 243
Literaturverzeichnis 255
Register 268

1.
Warum dieses Buch? Vorwort

Die derzeitige Armutsdebatte in Deutschland nützt den Armen nicht. Stets, wenn die Bundesregierung einen neuen Armuts- und Reichtumsbericht vorlegt, reagieren Medien, Sozialverbände und die Politiker der jeweiligen Opposition mit ritueller, aber folgenloser Empörung. So war es 2008, so war es 2013, und so wird es aller Voraussicht nach auch 2017 sein. Diejenigen, die die Auseinandersetzung zur Armut in Deutschland befeuern wollen, greifen zu immer drastischeren Aussagen und Bildern: «Die Schere geht immer weiter auseinander», «Die Armen werden immer ärmer», «Noch nie war die Armut in Deutschland so hoch wie heute», «Deutschland ist ein tiefzerklüftetes Land», geprägt von «regionaler Verelendung».

Doch die Superlative der Skandalisierung rütteln nicht auf, sondern stumpfen ab. Viele Bürger empfinden eine irritierende Diskrepanz zu den Verhältnissen in einem der reichsten Länder der Erde – einem Land, das aufgrund seiner wirtschaftlichen Prosperität, deutlich gesunkener Arbeitslosigkeit und eines ausgebauten Systems sozialer Sicherung international hoch anerkannt ist. Kann es wirklich sein, dass die Verhältnisse bei uns so schlimm sind, schlimmer als früher?

Schrille Übertreibung spielt auch denjenigen in die Hände, die den deutschen Sozialstaat ohnehin für aufgeblasen halten. Denn wer Zweifel hegt, ob denn alles stimmen kann, was in dieser aufgeregten Debatte behauptet wird, dem kann schließlich leichter eingeredet werden, es gäbe keinen Handlungsbedarf.

Doch das ist ein Trugschluss. Armut ist ein drängendes Problem in Deutschland. Dabei ist, unabhängig davon wie wir Armut oder Armutsrisiko messen, die Situation vergleichsweise stabil. Entgegen einer weitverbreiteten Wahrnehmung steigen wir nicht kontinuierlich nach unten ab. Nur: Weil etwas nicht schlimmer wird, heißt das noch lange nicht, dass wir nicht handeln müssen.

Dieses Buch will einen kleinen Beitrag dazu leisten, dass wir zukünftig anders über Armut und Armutsbekämpfung sprechen – konkreter, sachlicher und vor allem handlungsbezogen und im Dialog mit einer Politik, die komplexe Wirklichkeit immer nur schrittweise verändern kann.

Das kann nicht gelingen ohne die Bereitschaft zum Detail. Was genau ist gemeint, wenn berichtet wird, 15,4% der Bevölkerung in Deutschland, also etwa 12 Millionen Menschen, seien arm? Die Obdachlosen, mit denen Berichte zur Armut häufig bebildert werden, sind jedenfalls die kleinste Gruppe unter den Armen. Die gängigen Statistiken erfassen sie nicht einmal. Entsprechend den Normen der Europäischen Union umfasst die Gruppe der Armen – genauer: derjenigen im Armutsrisiko – alle, die mit weniger als 60% des mittleren Einkommens auskommen müssen. Die Hauptrisikogruppen sind langzeitarbeitslose Menschen, Alleinerziehende sowie Niedrigeinkommensbezieher, meist mit Verantwortung für eine Familie. Wer in seiner beruflich aktiven Zeit arm ist, ist es meist auch im Alter. Das zeigt bereits, wo wir handeln müssen. Unter den statistisch erfassten Armen sind aber auch viele Auszubildende und Studierende, die momentan zwar wenig Geld, aber nicht wirklich ein Problem haben. Nur wer versteht, was gemeint ist, wenn wir in Deutschland von Armut sprechen, kann zwischen seriöser Analyse und scheinwissenschaftlich verpacktem Unfug unterscheiden.

Wer arm ist, hat in Deutschland Anspruch auf eine Unterstützung, die nicht allein die physische Existenz, sondern auch ein gewisses Maß an gesellschaftlicher Teilhabe sichert. Unsere Verfassung garantiert das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Dazu gehört auch die gesell-

schaftliche Teilhabe. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in wünschenswerter Klarheit festgestellt. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende («Hartz IV») ist das bei weitem wichtigste Grundsicherungssystem. Hartz IV ist unverzichtbar und hat dennoch einen sehr schlechten Ruf. Wir sollten das Grundsicherungssystem aber nicht diskreditieren, sondern dahingehend weiterentwickeln, dass es Teilhabe besser sichern kann. Auch dazu enthält dieses Buch Vorschläge. Folgte ihnen die Politik, würde die Zahl der Hartz-IV-Empfänger allerdings ansteigen. Doch nicht etwa, weil soziale Kälte zunähme, sondern weil mehr Menschen besser unterstützt würden. Denn unsere Sozialdaten haben ein Janusgesicht: Sie messen soziale Probleme anhand der Hilfen, die der Sozialstaat bereitstellt.

Das Buch versucht einen nüchternen Blick auf die Problemzonen der Armutspolitik. Welche Auswirkungen hatte die Einführung von Hartz IV? Schrumpft die Mitte wirklich? Wer wird betroffen sein, wenn Altersarmut zunimmt und was kann man dagegen tun? Warum leben Arme deutlich kürzer, obwohl auch sie Zugang zu einer guten medizinischen Versorgung haben? Welche Potentiale verschenkt unser Bildungssystem? Müssen wir davor resignieren, dass es trotz guter Beschäftigungslage so viele Langzeitarbeitslose gibt, die dauerhaft außen vor bleiben? Können die Räder unseres Hilfesystems besser ineinandergreifen, um Jugendliche aus prekären Milieus zu einem eigenverantworteten Leben zu befähigen? Wird mit der Aufnahme vieler Flüchtlinge die Armut zunehmen? Wie können wir politisch handeln?

Die Rhetorik des Skandals bietet keine Orientierung darüber, wohin, ganz konkret, die nächsten Schritte zu gehen sind, um Armut wirksam zu bekämpfen. Soweit kommt die öffentliche Debatte meist nicht. Statt Solidarität zu befördern, verfestigt sie die Angst in der Mitte der Gesellschaft, die sich ohnehin bereits im Abstieg wähnt. Angst untergräbt die Bereitschaft zur Solidarität. Das schadet den Armen, denn gegen den Widerstand der Mitte ist Menschen am Rande der Gesellschaft nicht wirksam zu helfen. Wer unbedacht oder aus strategischem Kalkül die Angst

in der Mitte anheizt, nutzt populistischen Parteien. Wie hoch hier die Risiken sind, zeigen die Ergebnisse der letzten Wahlen überdeutlich. Es ist kein Zufall, dass populistische Parteien die Fassade einer sozialen Agenda aufbauen, ohne damit allerdings eine praktikable Sozialpolitik zu verbinden.

Grundsicherung allein reicht nicht aus, um soziale Gerechtigkeit herzustellen, selbst wenn diese großzügiger bemessen wäre als heute. Dieses Buch ist dem Prinzip der Befähigungsgerechtigkeit verpflichtet: Damit Menschen ein gelingendes Leben führen können, müssen sie ihre Fähigkeiten entfalten können. Hier leistet unser Sozialstaat nicht genug und seine Akteure stehen sich oft selbst im Weg. Das Problem unseres Sozialstaats ist nicht, dass er zu wenig Hilfe böte, sondern dass er viele Potentiale, Notlagen zu vermeiden, ungenutzt lässt.

Damit Befähigung gelingen kann, braucht es eine Politik der zähen reformerischen Arbeit, die das Mögliche in Angriff nimmt: eine Politik, die sich der komplexen Wirklichkeit stellt, sich ihrer Chancen und auch Grenzen bewusst ist, Versuch und Irrtum nicht scheut und bereit ist, aus Fehlern zu lernen. Karl Popper, einer der führenden Philosophen des 20. Jahrhunderts, hat hierfür den Begriff des «Stückwerks» geprägt. Eine Politik des Stückwerks kann durchaus zur Erreichung großer Ziele beitragen, wenn sie diese hartnäckig, jedoch immer Schritt für Schritt, verfolgt. Auch die Überwindung der Armut ist ein großes Ziel. Sich auf Popper zurückzubesinnen, würde der deutschen Armutspolitik gut anstehen. Damit Reformen eine Chance haben, brauchen wir eine Armutsdebatte, die die Realitäten nüchtern in den Blick nimmt und nach Lösungen sucht. Nur dann nutzt sie den Armen. Hier kann jeder Verantwortung übernehmen, der um die Ausrichtung der Sozialpolitik mitstreitet, auch wenn er kein politisches Amt innehat.

2.
Was bedeutet Armut in Deutschland?

Der Vergleich mit der Dritten Welt führt in die Irre

Was bedeutet Armut in Deutschland? Ist es überhaupt sinnvoll, von Armut zu sprechen angesichts wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse, die Welten entfernt liegen von dem Leben in Hunger und Elend, dem ein Teil der Weltbevölkerung weiterhin ausgesetzt ist? Gemessen am Armutsbegriff der Vereinten Nationen gibt es keine Armut in Deutschland. In der Terminologie der Vereinten Nationen sowie der Weltbank, welche die wirtschaftliche Lage von Haushalten in nahezu allen Entwicklungsländern erforschen ließ, lebt in extremer Armut, wer sein Leben mit weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag fristen muss. Dieser Wert ist abgeleitet aus den nationalen Armutsschwellen der ärmsten Entwicklungsländer.[1] Wer unter diesem Niveau lebt, gilt auch in den ärmsten Ländern der Erde als arm. Arm zu sein bedeutet dort, unter Bedingungen zu leben, in denen die physische Existenz bedroht ist. Da in politischen Debatten immer wieder der Eindruck vermittelt wird, die Armut nehme weltweit zu, sei hier darauf hingewiesen: Die so gemessene Armut ist seit 1990 deutlich zurückgegangen. Der Anteil der Bevölkerung in extremer Armut in den Entwicklungsländern ist von 1990 bis 2015 von 47% auf 14% gesunken.[2] Es gibt also weltweit Fortschritte, wenn auch gemessen an einer bescheidenen Zielmarke. Die boomende wirtschaftliche Entwicklung in China und Indien hat dazu beigetragen, die extreme Armut dort zurückzudrängen. Aber auch heute leben mehr

als 800 Millionen Menschen in extremer Armut. Abgekoppelt von jeder Besserung der Lebensverhältnisse sind vor allem die Menschen, die in Ländern mit Bürgerkrieg und massiver politischer Gewalt leben.[3]

In der deutschen Armutsdebatte gibt es immer wieder Versuche, unter Verweis auf extreme Armut in Entwicklungsländern die Kategorie «Armut» für Lebenslagen in prosperierenden Industrieländern grundsätzlich zurückzuweisen. Das hieße aber, Armut ohne jeglichen Bezug zum Wohlstandsniveau einer Gesellschaft definieren zu wollen. Oberhalb dessen, was zum unmittelbaren Erhalt der physischen Existenz auf unterstem Niveau erforderlich ist, lässt sich das, was als Minimum für den Lebensunterhalt angesehen wird, nicht ohne Bezug zu den Verhältnissen der jeweiligen Gesellschaft definieren.

Das betonte bereits der Gründungsvater der modernen Volkswirtschaftslehre, der schottische Moralphilosoph Adam Smith, in seinem Hauptwerk «Der Wohlstand der Nationen». Das Werk erschien erstmals 1776, zur Zeit der frühen Industrialisierung in England, die von materieller Entbehrung geprägt war. Es wäre damals weit naheliegender gewesen als heute, Armut als Mangel allein an existenznotwendigen Gütern zu fassen. «Unter lebenswichtigen Gütern», so Smith, «verstehe ich nicht nur solche, die unerlässlich zum Erhalt des Lebens sind, sondern auch Dinge, ohne die achtbaren Leuten, selbst der untersten Schicht, ein Auskommen nach den Gewohnheiten des Landes nicht zugemutet werden sollte. Ein Leinenhemd ist beispielsweise, genau genommen, nicht unbedingt zum Leben notwendig. Griechen und Römer lebten, wie ich glaube, sehr bequem und behaglich, obwohl sie Leinen noch nicht kannten. Doch heutzutage würde sich weithin in Europa jeder achtbare Tagelöhner schämen, wenn er in der Öffentlichkeit ohne Leinenhemd erscheinen müsste. Denn eine solche Armut würde als schimpflich gelten … Ebenso gehören heute in England Lederschuhe aus Lebensgewohnheit unbedingt zur notwendigen Ausstattung. Selbst die ärmste Person, ob Mann oder Frau, würde sich aus Selbstachtung scheuen, sich

in der Öffentlichkeit ohne Schuhe zu zeigen.»[4] Armut ist somit bereits Smith zufolge nicht ohne Bezug zu den «Gewohnheiten des Landes» zu erfassen, in dem der arme Mensch lebt. Um nicht als arm zu gelten, muss eine Person über die Güter verfügen können, die in dieser Gesellschaft erforderlich sind, um Beschämung zu vermeiden und die Selbstachtung zu wahren.

Etwas mehr als hundert Jahre nach Smith unternahm Alfred Marshall, einer der führenden Ökonomen seiner Zeit und der akademische Lehrer von John M. Keynes, den Versuch, eine für seine Zeit gültige Armutsgrenze zu bestimmen. In seinem für die Entwicklung der Volkswirtschaftslehre höchst einflussreichen Werk «Principles of Economics» beschreibt er «den notwendige(n) Existenzbedarf eines gewöhnlichen Landarbeiters oder ungelernten städtischen Taglöhners und seiner Familie» im damaligen England. Er besteht «aus einer guten Wohnung mit mehreren Zimmern, aus warmer Bekleidung mit etwas Wechsel in Unterkleidern, frischem Wasser, reichlicher Getreidenahrung, mäßig viel Milch, Fleisch, ein wenig Tee etc. und etwas Bildung und Erholung; schließlich ist erforderlich, daß die Arbeit seiner Frau genügend Zeit lässt, um ihr die ordentliche Erfüllung ihrer Pflichten als Mutter und Gattin zu ermöglichen».[5] Marshall sucht hier ein Existenzminimum zu beschreiben, bei dessen Unterschreitung die Leistungsfähigkeit von Arbeitern in derselben Weise leidet «wie die eines Pferdes, das nicht sorgfältig gepflegt wird, oder einer Dampfmaschine, welche ungenügend gespeist wird». Aber er bezieht sich eindeutig auf das Wohlfahrtsniveau, das am Ende des 19. Jahrhunderts bereits erreicht war. Tee war zu Zeiten von Adam Smith noch ein Konsumgut für gehobene Kreise. Auch erfasst Marshall mit «etwas Bildung und Erholung» bereits Bedürfnisse, die nicht der physischen Existenzsicherung dienen, sondern, in heutiger Begrifflichkeit, auf gesellschaftliche Teilhabe zielen.

Wenn aber bereits in der Frühzeit der Industrialisierung und im ausgehenden 19. Jahrhundert die Armutsgrenze Teilhabe berücksichtigte, wäre es reichlich absurd, in unserer heutigen Ge-

sellschaft, die einen ungleich höheren Wohlstand erreicht hat, Armut ausschließlich als Unterschreitung eines wie auch immer definierten physischen Existenzminimums zu fassen. Entsprechend hat der Europäische Rat 1985 Armut in Bezug zu den jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnissen definiert: «Verarmte Personen [sind] Einzelpersonen, Familien und Personengruppen, die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.»[6]

Diese Definition entspricht nicht zwingend der heutigen statistischen Konvention relativer Armut. Gemäß dieser wird jeder als arm (oder als im Armutsrisiko lebend) erfasst, der über weniger als 60% des mittleren Einkommens verfügt. Eine Folge dieser Konvention ist, dass, solange die relative Verteilung der Einkommen unverändert bleibt, sich auch der Anteil der Armen nicht verändert – unabhängig vom Wohlstand einer Gesellschaft. Denn dann bleibt der Anteil der Bevölkerung konstant, dessen Einkommen unter der mit dem Wohlstand steigenden Armutsgrenze liegt. Damit löst sich der Armutsbegriff von den gängigen Vorstellungen, die mit einem Leben in Armut verbunden sind. Die meisten Menschen dürften es für absurd halten, auf der Grundlage eines rigiden relativen Armutskonzepts zu behaupten, die Armut in Deutschland heute sei genauso hoch oder gar höher als in den Jahren unmittelbar nach dem Krieg, als viele Menschen Hunger litten und in Notquartieren wohnten. Ein hoher Anteil der Bürger litt in diesen Jahren Mangel am Nötigsten,[7] darunter sicherlich auch Menschen, deren Einkommen oberhalb der 60%-Grenze lag. Nach einem rigiden Verständnis von relativer Armut wären diese Menschen jedoch damals nicht arm gewesen, obwohl sie ihre Grundbedürfnisse nicht decken konnten.

Der indisch-amerikanische Ökonom und Nobelpreisträger Amartya Sen hat darauf hingewiesen, dass unsere Vorstellung von Armut im Kern darauf angewiesen ist, sich auf ein absolutes Niveau zu beziehen. Armut könne nicht allein relativ bestimmt

werden, wenn Armut und Ungleichheit nicht in eins gesetzt werden sollen. Laut Sen definiert eine rigide relative Sicht Armut in einer Weise, dass diese in Marktökonomien, die durch ein gewisses Maß an Ungleichheit geprägt sind, auch bei wachsendem Wohlstand nicht überwunden werden kann. Ob Personen als arm anzusehen seien, könne also nicht allein von ihrer relativen Position in der Einkommensverteilung abhängen. Es brauche auch eine Vorstellung darüber, was als Minimum in dieser Gesellschaft akzeptiert sei. Unsere Vorstellungen über dieses Minimum verändern sich laut Sen in Anpassung an die sich verändernden gesellschaftlichen Verhältnisse. Mit wachsendem Wohlstand wird die Ziellatte höhergelegt. Ein solches, im Kern absolutes (wenn auch im Zeitverlauf nicht konstantes) Verständnis von Armut unterscheidet zwischen Armut und Ungleichheit. Das bedeutet aber, so Sen, nicht, gegenüber dem Problem der Ungleichheit indifferent zu sein.[8] Armutsbekämpfung ist nur eines unter den Zielen der Sozialpolitik, wenn auch eines, dem hohe Priorität eingeräumt werden sollte. Ungleichheit auf ein sozial verträgliches Maß einzugrenzen, ist ein eigenständiges Ziel mit einer eigenständigen Berechtigung.

Wenn mit der Entwicklung des gesellschaftlichen Wohlstands die Vorstellungen darüber angepasst werden, was jedem Bürger als Minimum zustehen sollte, so gelten Menschen mit einer bestimmten Ausstattung an Ressourcen heute als arm, die eine Generation früher nicht als arm gegolten hätten. Dagegen wird immer wieder eingewandt, dass die Besserstellung anderer nicht diejenigen ärmer macht, die auf ihrer bisherigen Ressourcenausstattung verbleiben. Dieser Einwand blendet jedoch aus, dass sich die Gesellschaft verändert, wenn es vielen besser geht, aber ein Teil der Bürger zurückbleibt. Die Beziehung zwischen Ressourcen und Armut ist, wie Amartya Sen hervorhebt, veränderlich und stark von der sozialen Umwelt abhängig. Auch wenn das verfügbare Einkommen eines Menschen und die Ressourcen, die es ihm verschafft, im Zuge der Veränderungen gleich bleiben, können seine Verwirklichungschancen stark eingeschränkt wer-

den. Denn Einkommen und Ressourcen sind in erster Linie Mittel, um Verwirklichungschancen zu sichern. Armut bedeutet einen Mangel an fundamentalen Verwirklichungschancen.[9]

Solange beispielsweise nur wenige Menschen über einen Kühlschrank verfügen, ist die breite Masse der Bevölkerung darauf angewiesen, regelmäßig und ortsnah Lebensmittel einkaufen zu können. Der Lebensmittelhandel ist hierauf eingestellt. Verfügen aber die meisten Menschen über Kühlschrank und Tiefkühltruhe, so nimmt der Lebensmittelhandel keine Rücksicht mehr auf Menschen, die Nahrungsmittel nicht konservieren können. Nicht der fehlende Kühlschrank, sondern der sehr erschwerte Zugang zu frischen Lebensmitteln drückt in diesem Fall die Armut aus. Ähnlich wird, wer kein Auto hat, nicht schlagartig dadurch arm, dass seine Nachbarn sich nach und nach Autos anschaffen. Wenn aber infolge dieser Entwicklung der öffentliche Nahverkehr reduziert wird oder in dünn besiedelten ländlichen Räumen nahezu zum Erliegen kommt, so ist er in seiner Mobilität und damit in einer wesentlichen Dimension seiner Verwirklichungschancen eingeschränkt. Diese Einschränkung kann so stark sein, dass wir sie als eine Dimension von Armut anerkennen müssen.

Welche Ressourcen notwendig sind, um Teilhabe zu sichern, ist historisch wandelbar: So war ein Fernsehgerät in den frühen Nachkriegsjahren, wenn nicht ein Luxusgut, so doch ein Gut, das bessergestellten Haushalten vorbehalten war. Heute prägt das Fernsehen die Massenkommunikation. Keinen Fernseher zu haben, hieße heute, von großen Teilen der gesellschaftlichen Kommunikation ausgeschlossen zu sein. Kinder, die im Gegensatz zur überwiegenden Mehrheit ihrer Klassenkameraden bei allem, was die Alltagskommunikation prägt, nicht mitreden können, hätten sogar Schwierigkeiten, dem Schulunterricht zu folgen.[10] Auch PC und Internetzugang gehören inzwischen zu den Voraussetzungen eines erfolgreichen Schulbesuchs und sind so prägend für die Alltagskommunikation, dass ihr Fehlen einen gravierenden Mangel an Verwirklichungschancen darstellt.

Für Adam Smith gehörten zu den lebenswichtigen Gütern auch jene, die erforderlich waren, um Beschämung zu vermeiden. Auch hier verändert sich mit den gesellschaftlichen Verhältnissen die Beziehung zwischen Ressourcen und Armut. «Übliche Verhaltensmuster in einer Gemeinschaft», so Amartya Sen, «können sich auch beträchtlich auf den Bedarf an Einkommen auswirken, das zur Sicherung bestimmter elementarer Funktionen nötig ist; um ‹ohne Scham in der Öffentlichkeit auftreten› zu können, muss man in einer reicheren Gesellschaft höheren Standards der Kleidung und anderer Konsumgüter genügen als in einer ärmeren.»[11]

Kurzum: Der Vergleich mit der Dritten Welt führt in die Irre. Armut kann nicht ohne Bezug zu den jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnissen definiert werden. Dies sahen namhafte Denker bereits so, als bitterer Mangel noch das Leben eines großen Teils der europäischen Bürger prägte. Umso mehr muss dies für eine reiche Gesellschaft wie die unsere gelten. Wo diese Grenze liegt, ist in jeder Gesellschaft politisch auszuhandeln. Die heutige Armutsmessung macht es sich dabei allerdings sehr einfach. Unter dem prägenden Einfluss der Europäischen Institutionen fiel die Entscheidung für eine rigide statistische Konvention: Als im Armutsrisiko lebend gilt derjenige, dessen verfügbares Einkommen weniger als 60% des mittleren Einkommens beträgt. Diese Festlegung dient nicht nur als Leitfaden für die Errechnung jeglicher Daten über Armut und Armutsrisiko, sie prägt unsere Wahrnehmung darüber und leitet sie teilweise fehl.

Ohne Statistik geht es nicht: Was bedeuten Armut und Armutsrisiko in Deutschland?

Was bedeutet es, wenn gesagt wird, 15,4% der Bevölkerung in Deutschland seien arm? Erfasst ist damit der Anteil der Bürger, deren verfügbares Einkommen unter 60% des mittleren Einkom-

mens liegt. Der innerhalb der Europäischen Union gültigen Konvention entsprechend leben sie im Armutsrisiko. Will man die Armutsdebatte wirklich durchschauen, muss man verstehen, wie diese Werte zustande kommen.

Grundlage der Armutsstatistik sind Daten zum verfügbaren Einkommen. Hierzu werden unterschiedliche Erhebungen genutzt, beispielsweise der Mikrozensus, eine repräsentative Haushaltsbefragung, für die jährlich ein Prozent der Bevölkerung in Deutschland interviewt wird. Zu erfassen ist das gesamte verfügbare Einkommen eines Haushalts, insbesondere die Erwerbseinkommen (abzüglich Steuern und Sozialabgaben), Renten, Kindergeld, Leistungen der Arbeitslosenversicherung, Sozialtransfers, wie Arbeitslosengeld II und Wohngeld, sowie Kapitaleinkünfte. Auch sporadische Einnahmen wie das Weihnachtsgeld müssen erfasst und auf das Monatseinkommen umgerechnet werden. In einem Teil der Erhebungen wird zudem ein Einkommenszuschlag für die Haushalte geschätzt, die im eigenen Haus oder der eigenen Wohnung wohnen; dies ist konsequent, weil diese Haushalte sonst Miete zahlen müssten.

Doch wie vergleicht man Haushalte unterschiedlicher Größe? Man könnte das Haushaltseinkommen durch die Zahl der Haushaltsmitglieder teilen. Das würde jedoch vernachlässigen, dass das Leben im gemeinsamen Haushalt gegenüber Einzelhaushalten mit gewissen Einsparungen verbunden ist: Der Haushalt nutzt die Wohnung und die Haushaltsgeräte gemeinsam, auch die Heizkosten steigen nicht proportional mit der Zahl der Bewohner, Kosten für Fernsehen und Zeitung fallen nur einmal an. Bei der Teilung des Haushaltseinkommens durch die Zahl der Bewohner bliebe außerdem die Haushaltszusammensetzung unberücksichtigt: Leben mehr Erwachsene oder mehr Kinder im Haushalt und wie alt sind diese? Daher geht man anders vor: Das verfügbare Einkommen jedes Haushalts wird durch sogenannte Bedarfsgewichte geteilt; Ergebnis dieser Rechnung sind die Nettoäquivalenzeinkommen der Haushalte. Diese fiktive Größe berücksichtigt sowohl das verfügbare Einkommen als auch die Zu-

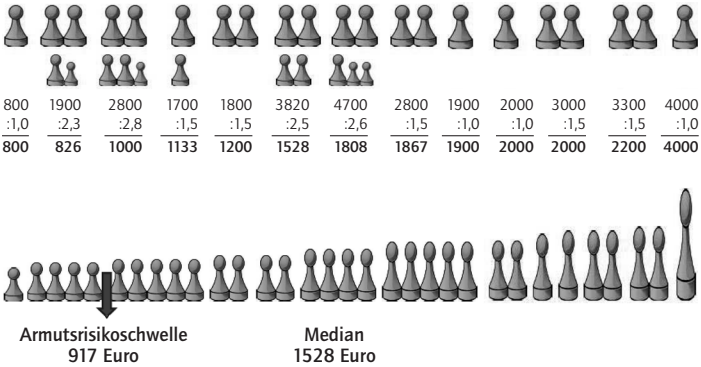

Schaubild 1: Nach Bedarfsgewichten umgerechnete Haushaltseinkommen

sammensetzung des Haushalts. Der erste Erwachsene erhält ein Bedarfsgewicht von 1,0, weitere Erwachsene und Kinder ab 14 Jahren ein Bedarfsgewicht von 0,5 und Kinder unter 14 Jahren von 0,3. Das verfügbare Einkommen eines Paares mit zwei Kindern (einem über, einem unter 14 Jahren) wird somit durch 2,3 (1,0 + 0,5 + 0,5 + 0,3) geteilt. Das daraus resultierende Nettoäquivalenzeinkommen wird anschließend mit dem Einkommen anderer Haushalte verglichen.[12]

Anhand der 32 Personen in 13 Haushalten in Schaubild 1 soll das Verfahren kurz erklärt werden. Die abgebildeten Figuren symbolisieren die Haushaltszusammensetzung. Die unterschiedlichen Haushaltseinkommen sind mit den Bedarfsgewichten umgerechnet und können so verglichen werden. Das geringste Einkommen hat der Alleinstehende mit einem verfügbaren Einkommen von 800 Euro pro Monat, dieses wird durch das Bedarfsgewicht von 1,0 geteilt, folglich beträgt auch sein Äquivalenzeinkommen 800 Euro. In der zweitschlechtesten Einkommensposition ist die Familie mit zwei Kindern, die ein Einkommen von 1900 Euro hat, geteilt durch das Bedarfsgewicht von 2,3 ergibt sich ein Äquivalenzeinkommen von 826 Euro. In gehobener Einkommensposition ist das Paar ohne Kinder mit einem Einkommen von 3300 Euro, geteilt durch das Be-

darfsgewicht von 1,5 hat es ein Äquivalenzeinkommen von 2200 Euro.

Jetzt ist es nur noch ein kleiner Schritt zur Berechnung der Armutsrisikoquote. Nachdem die Äquivalenzeinkommen aller Haushalte errechnet wurden, werden alle Haushaltsmitglieder nach der Höhe ihres Äquivalenzeinkommens geordnet: ganz links der Alleinstehende mit 800 Euro, ganz rechts derjenige mit 4000 Euro. Das Medianeinkommen entspricht dem Einkommen, über das die Person in der Mitte der Reihe verfügt (die eine Hälfte hat weniger, die andere Hälfte hat mehr). In diesem Beispiel beträgt es 1528 Euro und entspricht dem Äquivalenzeinkommen der vierköpfigen Familie, deren Einkommen vor der Umrechnung 3820 Euro beträgt. 14 Personen haben ein Äquivalenzeinkommen unterhalb dieses Wertes und 14 oberhalb. Das Medianeinkommen unseres Beispiels entspricht übrigens dem Medianeinkommen des Mikrozensus von 2014. Als im Armutsrisiko lebend gelten nun diejenigen Personen, die ein Äquivalenzeinkommen unter 60% des Medianeinkommens haben, also weniger als 917 Euro. Das sind in unserem Beispiel fünf von 32 Personen, ein Alleinstehender und eine vierköpfige Familie, also 15,6%. In der Zeitung stünde, 15,6% unserer kleinen Beispielbevölkerung seien «arm». Wäre die Zeitung genau, was beim Thema Armut jedoch die seltene Ausnahme ist, schriebe sie: «15,6% haben ein Armutsrisiko». Gemeint ist in beiden Fällen, dass das Nettoäquivalenzeinkommen dieser Personen unter 60% des mittleren Wertes liegt.

Methodische Entscheidungen und normative Setzungen

Es ist sinnvoll, noch etwas mehr ins Detail zu gehen. Der hier vorgestellte Ansatz der Armutsrisikomessung erfordert methodische Entscheidungen und normative Setzungen. Da diese teil-

weise sehr unterschiedlich getroffen werden, zeigen die Datensätze unterschiedliche Werte. Dies führt in der Folge gelegentlich zu Verwirrung und zu Fehlinterpretationen.

Zum einen ist die Datenquelle festzulegen. Schon erwähnt wurde der Mikrozensus, eine «kleine Volkszählung», bei der jährlich ein Prozent der Bevölkerung in Deutschland, 830 000 Personen in 370 000 privaten Haushalten, befragt wird. Es ist die einzige der relevanten Erhebungen in Deutschland, bei der Auskunftspflicht besteht.[13] Der Mikrozensus ist die quantitativ größte Datengrundlage, er erlaubt auch gesicherte Vergleiche zwischen Regionen. Die Armutsrisikoquote auf Grundlage des Mikrozensus wird seit 2005 berechnet, Aussagen über längere zeitliche Trends sind daher noch nicht möglich. Von großer Bedeutung ist auch das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), das in Verantwortung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin durchgeführt wird. Hier werden jährlich etwa 25 000 Befragte in 12 000 Haushalten erfasst. Das SOEP gibt es bereits seit 1984, erlaubt also einen Blick auf die letzten drei Dekaden. Es erfasst auch Daten zur persönlichen Lebenssituation.[14] Die amtliche Statistik erfasst die Lebensverhältnisse privater Haushalte in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Alle fünf Jahre werden dafür etwa 60 000 Haushalte befragt. Besonders detailliert erfasst die EVS das Ausgabeverhalten der Haushalte, wozu diese über drei Monate ein Haushaltsbuch führen müssen.[15] Daher dient die EVS auch als Grundlage für die Berechnung des Regelbedarfs der Grundsicherung in Deutschland. Als vierte und letzte Erhebung ist zudem die seit 2005 europaweit durchgeführte Gemeinschaftsstatistik «Leben in Europa» zu nennen, oft geführt unter der EU-weit gebräuchlichen Abkürzung EU-SILC.[16] Hierfür wird in Deutschland ein Teil der Haushalte befragt, die am Mikrozensus teilgenommen haben. Diese Erhebung eignet sich grundsätzlich für internationale Vergleiche, weil ihr ein europaweit einheitliches Konzept zugrunde liegt.[17]

Da sich Stichprobenumfang, Erhebungszeitraum, Reichweite und das verwandte Einkommenskonzept dieser vier Erhebungen

unterscheiden, ergeben sie auch unterschiedliche Armutsrisikoquoten. Für die politische Analyse ist das nicht weiter problematisch, denn die Unterschiede sind in der Regel nicht sehr groß und – wie wir noch sehen werden – alle Erhebungen zeigen die gleichen Risikogruppen auf. Sie werden – auch in diesem Buch – parallel verwandt, weil sie für unterschiedliche Fragestellungen unterschiedlich aussagekräftig sind. So greift man beispielsweise für Aussagen über langfristige Trends auf das seit 1984 erhobene SOEP zurück, bei regionalen Vergleichen auf den bei weitem größten Stichprobenumfang des Mikrozensus und bei europaweiten Vergleichen auf die Erhebung «Leben in Europa».

Die Datenquellen unterscheiden sich bezüglich der Erfassung der Haushaltseinkommen. Von besonderer Relevanz für das Ergebnis ist dabei, wie es erfasst wird, wenn Haushalte in der eigenen Wohnung oder dem eigenen Haus leben. Diese Haushalte sparen die Miete, müssen dafür aber Instandhaltungsaufwendungen tragen. Der Mikrozensus erfasst den geldwerten Vorteil des selbstgenutzten Wohnungseigentums nicht, das SOEP erfasst ihn. Die Berücksichtigung eines fiktiven Mieteinkommens führt zu einem höheren Medianeinkommen und damit auch zu einer höheren Armutsrisikoschwelle. Da die Haushalte mit einem Einkommen unter oder leicht oberhalb der Armutsrisikoschwelle weit seltener über eine eigene Immobilie verfügen als Haushalte der Mittelschicht, ist dies ein wichtiger Grund für Unterschiede in den ermittelten Armutsrisikoquoten. Somit ergeben sich Vergleichsprobleme.

Aufgrund der unterschiedlichen Einkommenserfassung kann die Kombination verschiedener Erhebungen deshalb schnell in die Irre führen. So wird gelegentlich in Büchern,[18] besorgten Interviews und erbosten Internetkommentaren behauptet, die Armen würden immer ärmer, da das mittlere Einkommen und damit die Armutsrisikoschwelle sänke. Dabei werden aber Daten mit unterschiedlichen Einkommenskonzepten verglichen, die zum Beispiel den geldwerten Vorteil des selbstgenutzten Wohnungseigentums unterschiedlich erfassen. Sinnvoll ist hingegen

nur ein zeitlicher Vergleich innerhalb derselben Datenquelle. Dann zeigt sich ein Anstieg des Medianeinkommens und folglich der Armutsrisikoschwelle, auch wenn dieser preisbereinigt gering ist.

Wie erwähnt ist die Berechnung des Äquivalenzeinkommens erforderlich, um Haushalte unterschiedlicher Größe vergleichen zu können. Diese beruht jedoch auf einer impliziten und doch zentralen Annahme: nämlich dass die Haushaltsmitglieder gleichmäßig miteinander teilen und das gemeinsame Einkommen so nutzen, dass alle Mitglieder gleich gut beziehungsweise mit den gleichen Einschränkungen leben. Ungleichheit und Verteilungsprobleme innerhalb eines Haushalts werden nicht berücksichtigt. Was in aller Regel eine sinnvolle Annahme ist, kann jedoch bei den Haushalten, bei denen diese Annahme nicht erfüllt ist, dazu führen, dass ein Armutsrisiko statistisch nicht erfasst wird.[19]

Auch die verwandten Bedarfsgewichte verdienen einen kritischen Blick. So kann man durchaus darüber streiten, ob das Bedarfsgewicht von 0,3 für Kinder unter 14 Jahren nicht zu niedrig angesetzt ist, ist dies doch der rechnerische Ausdruck der Annahme, dass für diese Kinder mit 30% des Erwachsenenwertes das gleiche Wohlstandsniveau wie für einen Erwachsenen gesichert werden kann. In einem Haushalt der gehobenen Mittelschicht oder der Oberschicht sind 30% des Erwachsenenwerts vermutlich ausreichend, um für ein Kind ohne einen Verlust an materieller Ausstattung zu sorgen. Aber bei Familien mit Einkommen nahe der Armutsgrenze ist davon nicht auszugehen. Würden höhere Bedarfsgewichte für Kinder angesetzt, ergäbe dies bei Familien ein deutlich niedrigeres Äquivalenzeinkommen. Insbesondere bei Familien mit mehreren Kindern wäre die ausgewiesene Armutsrisikoquote dann deutlich höher.[20]

Hinterfragt werden kann auch, warum der Errechnung der Armutsrisikoschwelle das Medianeinkommen und nicht das uns viel vertrautere Durchschnittseinkommen zugrunde gelegt wird. Das Medianeinkommen repräsentiert die Mitte der Verteilung,

es teilt die Bevölkerung in zwei Hälften, die eine unterhalb, die andere oberhalb dieses Wertes. Dagegen werden beim Durchschnittseinkommen alle Einkommen addiert und durch die Zahl der Bezieher geteilt. Das durchschnittliche Einkommen liegt praktisch immer höher als das Medianeinkommen, weil es von den Beziehern hoher und höchster Einkommen nach oben gezogen wird. Aus dieser Tatsache wird gelegentlich der Vorwurf abgeleitet, man habe das Medianeinkommen gewählt, weil es zu einer niedrigeren Armutsrisikoquote führe und damit politisch bequemer sei.[21] Der Vorwurf der Manipulation ist dann nicht weit. Er ist jedoch nicht haltbar. Denn die Einkommenssituation der Mitte prägt, welcher Lebensstil als «normal» angesehen wird; im Vergleich zur Mitte empfinden Haushalte in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen ihre Mangelsituation. Da Aufgabe der Armutsrisikoerfassung letztendlich ist, den Kreis der Bevölkerung zu bestimmen, der in seinen Teilhabechancen im Verhältnis zur Mitte der Gesellschaft eingeschränkt ist, ist die Orientierung am Medianeinkommen durchaus sinnvoll.

Nach einer EU-weit getroffenen Vereinbarung liegt die Armutsrisikoschwelle bei 60% des mittleren Einkommens. Dies ist eine Konvention, für diese Festlegung gibt es keine zwingenden Gründe. Warum nicht 40%, 50% oder 70%? In ihrem ersten Armuts- und Reichtumsbericht von 2001 veröffentlichte die Bundesregierung Quoten auf Grundlage der 50%- und der 60%-Schwelle und sprach von der 50%-Armutsgrenze.[22] Im zweiten Armuts- und Reichtumsbericht wurden dagegen die Quoten unter der 40%- und der 60%-Schwelle veröffentlicht, nicht aber die Quote nach der 50%-Armutsgrenze.[23] Mittlerweile hatte sich der Europäische Rat auf die 60%-Schwelle und die Bezeichnung «Armutsrisikoquote» verständigt.[24] In den folgenden Armutsberichten wurde nur noch die 60%-Schwelle verwandt. Dahinter mag der Wunsch gestanden haben, vermeintlich eindeutige Daten zu erzeugen, aber der Informationsgehalt der Armutsberichterstattung hat dadurch abgenommen.

Ungleichheit und Armut

Der Europäische Rat hat zwar eine «Armutsrisikoquote» bestimmt, es aber vermieden, Armut selbst zu definieren und festzulegen, unterhalb welchen Einkommens von (relativer) Armut gesprochen werden soll. In der Folge war eine Begriffsverwirrung nahezu unvermeidbar. Heute wird in der öffentlichen Debatte kein Unterschied zwischen Armutsrisiko und Armut gemacht.

Es stellt sich natürlich die Frage, warum die EU so agiert hat. Sicherlich wollte man die Grenzen einer eindeutigen statistischen Erfassung des vielschichtigen Phänomens der Armut aufzeigen und betonen, dass ein in Relation zur Mitte abgegrenztes niedriges Einkommen noch nicht per se mit Armut gleichzusetzen ist.[25] Vielleicht ist aber auch die Vermutung von Ulrich Schneider plausibel: Man habe keine Armutsgrenze definiert, um künftig keine Armutsdebatten mehr führen zu müssen.[26] «Armutsrisiko» klingt einfach besser als «Armut». Sollte dies wirklich die hinter dem Beschluss des Europäischen Rates stehende Kommunikationsstrategie gewesen sein, so ist sie eindeutig nach hinten losgegangen. Mit der Beschränkung auf die 60%-Quote und der in der öffentlichen Wahrnehmung erfolgten Gleichsetzung von Armutsrisiko und Armut hat sich die Armutsdebatte im Ton verschärft.

Heute gilt europaweit die Konvention des Europäischen Rates von 2001: Derjenige lebt im Armutsrisiko, dessen verfügbares Einkommen (Nettoäquivalenzeinkommen) unter 60% des Medianeinkommens liegt. Doch streng genommen misst die Armutsrisikoquote nicht Armut, sondern einen Aspekt der Ungleichheit, sie ist ein Maß der Ungleichheit mit einem besonderen Fokus auf untere Einkommensgruppen. Ein solches Maß ist durchaus nützlich, denn eine wachsende Einkommensungleichheit ist berechtigter Grund zur Sorge, also muss die Entwicklung der Einkommensverteilung erfasst und öffentlich diskutiert werden. Aber die Armutsrisikoquote ist ein sehr grobes Maß der Ungleichvertei-

lung: Schon kleine Schwankungen der Einkommen um den 60%-Wert können große Ausschläge der Armutsrisikoquote bewirken und damit Bilder einer deutlichen Verbesserung oder Verschlechterung der sozialen Lage erzeugen, die nicht den dahinter stehenden Entwicklungen entsprechen.

Daher wäre es sinnvoll, frühere Definitionsversuche wieder aufzugreifen und bei der Erfassung der unteren Einkommen stärker zu differenzieren. Man könnte ein Einkommen unter 40% des mittleren Einkommens als «starke (relative) Armut», unter 50% als «(relative) Armut» und unter 60% als «Armutsrisiko» bezeichnen. Auch Personen mit einem Einkommen etwas oberhalb der Armutsrisikoschwelle, etwa unterhalb von 70% des mittleren Einkommens, verdienten einen differenzierteren Blick. Sie sind zwar nicht von Armut bedroht, leben aber in einem Wohlstand, den man als prekär bezeichnen kann.[27] Ein besonderes Ereignis – wie eine Scheidung, eine längerfristige Erkrankung oder Arbeitslosigkeit – können sehr rasch dazu führen, dass diese Personen in das (relative) Armutsrisiko absteigen. Auch die vorgeschlagenen Schwellenwerte wären statistische Konventionen, aber ihre Zusammenschau würde es erlauben, differenzierter über Armut und Armutsrisiko in Deutschland zu sprechen. Das wiederum wäre eine wichtige Voraussetzung für eine differenziertere Politik der Armutsprävention und Armutsbekämpfung.

Wenn die Vorstellungen darüber, was als Minimum für ein Leben in Würde anzusehen ist, von den gesellschaftlichen Verhältnissen und dem Wohlstand der gesamten Gesellschaft abhängig ist, dann kann es keine ganz trennscharfe Unterscheidung zwischen Armut und Ungleichheit geben. Und dennoch ist die Differenzierung zwischen Ungleichheit und Armut keine Haarspalterei, sondern von hoher Relevanz. In armen Ländern ist dies offensichtlich. Wenn – wie beispielsweise in Mali – mehr als die Hälfte der Bürger in extremer Armut lebt[28] und das dortige Medianeinkommen nur ein Leben in extremer Armut zulässt, ist es sinnlos, Armut in Relation zu den Einkommen der Mitte zu definieren. Wer hungern muss, ist arm, ganz unabhän-