
Gerhard Bäcker

Jenseits der Mitte: Armut in Deutschland



Prof. Dr. Gerhard Bäcker, geb. 1947 in Wülfrath/Rheinland, Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Köln, war bis 1996 wissenschaftlicher Referent im WSI der Hans-Böckler-Stiftung. Seit 1996 lehrt er Politik, insbesondere Sozialpolitik, an der Hochschule Niederrhein in Mönchengladbach.

Vom verdrängten zum anerkannten Problem

Die Zeiten haben sich gewandelt: Im Vorfeld der Bundestagswahl 1998 bewegte das Thema „Armut von Kindern“ die öffentliche Debatte. Die mit der Erstellung des 10. Kinder- und Jugendberichtes beauftragte Sachverständigenkommission kam zu dem Ergebnis, dass die soziale Lage in Deutschland durch verbreitete Kinderarmut charakterisiert ist. Die damals zuständige Familienministerin Nolte bezog dagegen Stellung: Zwar müssten viele Familien mit knappen Mitteln zurecht kommen, doch könne von Armut keine Rede sein. Armut sei für Entwicklungsländer typisch, nicht jedoch für ein insgesamt so wohlhabendes Land wie die Bundesrepublik Deutschland. Vier Jahre später erscheint der 11. Kinder- und Jugendbericht mit einer gleich lautenden Diagnose - doch die öffentliche Aufmerksamkeit bleibt gering. Wie lässt sich diese Veränderung erklären? Der wichtigste Punkt scheint mir zu sein, dass mittlerweile die Existenz von Armut im Wohlstand von keiner Seite mehr ernsthaft angezweifelt wird. Dass es Armut in Deutschland gibt, wird weitgehend anerkannt. Umso mehr wird aber in Wissenschaft und Politik über Definitionen, Ausmaß, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten der Armut gestritten.

Zu dieser Anerkennung des Problems hat nicht zuletzt die rot-grüne Bundesregierung beigetragen, die im Frühjahr 2001 ihren ersten Armuts- und Reichtumsbericht veröffentlicht hat. Diese „regierungsoffizielle“ Berichterstattung über die Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland ist dabei wesentlich initiiert worden von den zwei Armutsberichten, die die Hans-Böckler-Stiftung, der DGB und der Paritätische Wohlfahrtsverband vorgelegt haben. Der zweite, Ende 2000 erschienene Bericht,¹ hat insofern Maßstäbe gesetzt als hier nicht nur detaillierte Analysen von Armutslagen - aufgeschlüsselt nach Personengruppen und Lebenssituationen - vorgenommen werden, sondern auch der Armutspolitik

1 Walter Hanesch/Peter Krause/Gerhard Bäcker, Armut und Ungleichheit in Deutschland, Reinbek 2000.

breiter Raum gewidmet wird. Der Handlungsdruck zur Bekämpfung und Vermeidung von Armut ist hoch, steht doch die Existenz von Armut im Widerspruch zum Verfassungsgebot, jedem Bürger ein menschenwürdiges Dasein im Sinne der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Insofern erweist sich Armut als eine überaus brisante Messlatte zur Beantwortung der Frage, ob die Politik dem Sozialstaatsgebot gerecht wird. Die Bundesregierung hat für die kommende Legislaturperiode einen weiteren Bericht angekündigt. Konnte die Verantwortung für die Aussage des Berichtes: „Die Bestandsaufnahme und Analyse der Entwicklung in Deutschland bis 1998 macht in fast allen Lebensbereichen deutlich, dass soziale Ausgrenzung zugenommen und Verteilungsgerechtigkeit abgenommen hat“ noch auf die Vorgängerregierung geschoben werden, so wird dies für die nachfolgenden Analysen nicht mehr so einfach möglich sein. Dann wird empirisch zu überprüfen sein, ob durch die Reformmaßnahmen der Regierung eine Umkehr dieser negativen Verteilungsentwicklung eingeleitet werden konnte.

Was ist Armut und wie wird sie gemessen?

Wie hoch fällt nun die Armut in Deutschland aus? So nahe liegend diese Schlüsselfrage ist, so schwierig ist es, sie zu beantworten. Denn stets ist zu entscheiden, was unter Armut verstanden wird und wie Armut gemessen werden soll. Erst wenn diese Entscheidungen getroffen sind, lässt sich empirisch-statistisch aufzeigen, welche quantitativen Dimensionen Armut hat und welche Personen und Gruppen mit welchem Schweregrad und in welcher Dauer unter Armut zu leiden haben. Diese Entscheidungen sind normativer Art, d.h. bei der Suche nach diesen Kriterien kann nicht auf irgendwelche „objektiven“ Maßstäbe zurückgegriffen werden. Je nach der Definition von Armut und der Bestimmung der Armutsgrenzen (ab welchen Grenzwerten schlägt der Zustand der Schlechterstellung und Benachteiligung in Armut um?) kann dabei der Kreis der Armutsbevölkerung enger oder weiter gesteckt werden. Eine Eingrenzung des Kreises relativiert die Armutsproblematik und kann dazu dienen, die tatsächlichen sozialen Verhältnisse zu verdecken, während andererseits eine bewusst weite Fassung des Kreises den Blick auf die eigentlichen Betroffenen verstellen kann.

Bei der Definition von Armut ist zunächst zwischen absoluter und relativer Armut zu unterscheiden: Absolute Armut liegt vor, wenn Personen nicht über die zur Existenzsicherung notwendigen Güter wie Nahrung, Kleidung und Wohnung verfügen und ihr Überleben gefährdet ist. Diese am physischen Existenzminimum gemessene Form von Armut dominiert nach wie vor in vielen Staaten der „Dritten Welt“, ist aber in Deutschland wie auch in den anderen Industriestaaten weitestgehend überwunden. Die relative Armut wird hingegen auf Raum und Zeit bezogen, sie bemisst sich am konkreten, historisch erreichten Lebensstandard einer Gesellschaft. Armut liegt in Deutschland nach diesem Verständnis dann vor, wenn Menschen das sozial-kulturelle Existenzminimum unterschreiten. Es geht um die Lebenslage der Bevölkerung am untersten Ende der Einkommens- und Wohlstandspyramide im Verhältnis zum allgemeinen Einkommens- und Wohlstandsniveau. Armut ist der extreme Ausdruck sozialer Ungleichheit.

Wenn weitgehender Konsens darüber besteht, dass in Wohlstandsgesellschaften das Konzept der relativen Armut der einzig angemessene Maßstab ist, so bleibt aber die Frage, welche Kriterien zur Bestimmung von Armut aussagefähig sind, umstritten. Letztlich ist Armut Ausdruck einer gesamten Lebenslage. Eine an der Lebenslage orientierte Definition von Armut muss also danach fragen, ob bei der Versorgung der Menschen mit Nahrung,

Bekleidung, Wohnraum, Wohnungseinrichtung, Leistungen des Gesundheits- und Sozialwesens Mindeststandards erreicht werden. Dieser Lebenslagenansatz muss darüber hinaus berücksichtigen, ob die Menschen ausreichend am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben teilhaben können oder aber aus diesen Lebensbereichen ausgeschlossen sind. Dies betrifft so zentrale Bereiche wie Arbeit, Bildung, Freizeitgestaltung, soziale Beziehungen und Information. Ist dies nicht der Fall und liegt Unterversorgung in gleich mehreren Lebensbereichen vor, besteht das Risiko, dass Armut zugleich mit sozialer Ausgrenzung verbunden ist.

Armut als Einkommensarmut

Die Armutsforschung steht erst am Anfang der Aufgabe, Lebenslagenarmut zu messen.² Die Festlegung der relevanten Lebensbereiche und ihrer Schwellenwerte sowie die Verfügung über Daten und Messverfahren erweisen sich als äußerst schwierig. Deswegen wird Armut in den quantitativ-statistischen Armutsberichten regelmäßig als Einkommensarmut verstanden. Ausgegangen wird von der Einschätzung, dass in entwickelten Gesellschaften, bei denen nahezu alle Lebensbereiche über Märkte und damit mittels der Verfügung über Geld gesteuert werden, die Höhe des Einkommens ein zentraler Indikator für die Lebenslage der Menschen ist. Personen bzw. Haushalte befinden sich nach diesem Verständnis dann in Armut, wenn ihr Einkommen nicht ausreicht, um die Güter und Dienstleistungen, die zur Abdeckung des sozial-kulturellen Existenzminimums erforderlich sind, zu kaufen.

Bei der Suche nach dem Grenzwert von Einkommensarmut, also nach dem erforderlichen Einkommensminimum, sind Werturteile erforderlich. Als ein quasi-offizieller, politisch-institutionell bestimmter Grenzwert für die Einkommensarmut kann das Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) dienen. Bezieht man sich hingegen, was dem international üblichen Verfahren entspricht, auf die Analyse der Einkommensverteilung, muss ein Einkommensschwellenwert festgelegt werden, dessen Unterschreiten Armut signalisiert. So lässt sich jemand dann als einkommensarm betrachten, wenn sein verfügbares Einkommen einen bestimmten Prozentwert des nationalen Durchschnittseinkommens unterschreitet. Ausgehend von dem im Verfassungsrecht verankerten sozialstaatlichen Gebot, dass dem Bürger nicht nur das zum Überleben Unerlässliche, sondern eine Teilhabe an der gesellschaftlichen Normalität gewährleistet sein soll, wird also ein relativer Armutsstandard zugrunde gelegt, bei dem die Einkommenslage in Relation zum durchschnittlichen Lebensstandard betrachtet wird.

Dieses Konzept ist allerdings erheblicher Kritik ausgesetzt, und zwar im Wesentlichen aus drei Gründen: Zum einen ist die an der Einkommensverteilung gemessene Armut unempfindlich gegenüber einem Zuwachs des gesamtwirtschaftlichen Einkommens- und Wohlstandsniveaus.³ Ausschlaggebend ist, wie der Zuwachs *verteilt* wird. So verringert sich bei einem insgesamt steigenden Einkommen und Lebensstandard die Armut nur dann, wenn die Bezieher niedriger Pro-Kopf-Einkommen überproportional zulegen. Das allerdings kann

2 Vgl. dazu Hans-Jürgen Andreß, *Leben in Armut - Analysen der Verhaltensweisen armer Haushalte mit Umfragedaten*, Opladen/Wiesbaden 1999; Petra Böhnke/Jan Delhey, *Lebensstandard und Einkommensarmut. Plädoyer für eine erweiterte Armutsforschung*, in: Eva Barlösius/Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.), *Die Armut der Gesellschaft*, Opladen 2001.

3 Dazu kritisch: Werner Krämer, *Armut in der Bundesrepublik - Zur Theorie und Praxis eines überforderten Begriffs*, Frankfurt/New York 2000.

politisch so gewollt sein: Armut wird vermieden, wenn jeder Person ein am Durchschnittseinkommen bemessenes sozial-kulturelles Existenzminimum sozialstaatlich garantiert wird. Zum Zweiten ist nicht zu übersehen, dass der ausschließliche Bezug auf den Einkommenszufluss, also nur einer Ressource, andere Ressourcen, die den Menschen zur Verfügung stehen und die für die Lebensführung wichtig sind, unberücksichtigt lässt und damit nur bedingt etwas über die tatsächlich realisierte Lebenslage aussagt. Zum Dritten schließlich kann auch dann eine Armutslage vorliegen, wenn zwar das verfügbare Einkommen die Armutsgrenze übersteigt, aber unwirtschaftlich eingesetzt wird oder wenn die Mittel unausgewogen unter den Haushaltsmitgliedern verteilt werden.

In der Regel wird die Armutsgrenze bei 50 Prozent des Durchschnittseinkommens angesetzt. Ergänzend werden auch die Grenzen von 40 Prozent („strenge Armut“), 60 Prozent („milde Armut“) und 75 Prozent („prekärer Wohlstand“) verwendet. Der Armutsbericht von DGB, Hans-Böckler-Stiftung und Paritätischem Wohlfahrtsverband nimmt die 50-Prozent-Schwelle als Maßstab. Die Bundesregierung hingegen legt sich in ihrem Bericht nicht fest, sondern stellt mehrere Einkommensarmutsgrenzen zur Auswahl und überlässt es den Lesern, ihre Auswahl zu treffen. Maßgröße für das Einkommen sind die verfügbaren Haushaltseinkommen: Zusammengefasst werden alle den privaten Haushalten zufließenden Markteinkommen zuzüglich der privaten Übertragungen und der öffentlichen Sozialtransfers (wie Lohnersatzleistungen, Kinder- und Wohngeld, Sozialhilfe), abgezogen von diesem Gesamtbetrag werden Steuern und Beiträge. Die Haushaltseinkommen werden je Kopf der Haushaltsmitglieder gerechnet, wobei ergänzend diese Pro-Kopf-Haushaltseinkommen gewichtet werden. Das heißt: Durch Wahl einer „Äquivalenzskala“ wird darauf Bezug genommen, wie viele Personen in einem Haushalt leben und wie alt die Personen sind. So erhält man Auskunft darüber, um wie viel das verfügbare Einkommen eines Mehr-Personen-Haushaltes höher sein muss als das eines Ein-Personen-Haushaltes, um den gleichen Lebensstandard zu erreichen. Auch hier gibt es keine objektiven Maßstäbe, sondern bedarf es normativer Setzungen. In Deutschland - so auch im DGB-Armutsbericht - wird bislang überwiegend mit der sogenannten alten OECD-Skala operiert, die für die erste erwachsene Person den Wert 1, jede weitere erwachsene Person den Wert 0,7 und für Kinder den Wert 0,5 setzt. Die neue OECD-Skala geht hingegen von der Relation 1 : 0,5 : 0,3 aus, was im rechnerischen Ergebnis zu unterschiedlichen Armutsbetroffenheiten führt. Wird nämlich wie bei der neuen OECD-Skala für weitere Haushaltsmitglieder sowie für Kinder ein geringerer Bedarf angesetzt, fällt die Armut bei größeren Haushalten automatisch niedriger aus.

Armutsquoten in Deutschland: Einige Ergebnisse des DGB-Armutsberichtes

Der von DGB, Hans-Böckler-Stiftung und Paritätischem Wohlfahrtsverband vorgelegte Armutsbericht kommt zu dem Ergebnis, dass 1998 im gesamten Bundesgebiet 9,1 Prozent der Bevölkerung oder rund jeder elfte Bundesbürger in Einkommensarmut lebten. Dabei lag die Quote der Einkommensarmen im alten Bundesgebiet mit 8,7 Prozent etwas niedriger und in den neuen Bundesländern mit 10,7 Prozent etwas höher als der Bundesdurchschnitt. Diese Befunde basieren auf der Auswertung des sozio-ökonomischen Panels (SOEP), einer repräsentativen Wiederholungsbefragung von Haushalten und Personen. Im alten Bundesgebiet ist der Anteil der Einkommensarmen im Zeitraum 1985 bis 1998 trotz beträchtlicher Schwankungen relativ konstant geblieben.⁴ Während die Armutsquote in der zweiten Hälft-

⁴ Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung kommt hingegen - basierend auf einer Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) - zu dem Ergebnis, dass die Armutsquote in den alten Bundesländern von 7,7 Prozent (1983) auf 10,9 Prozent (1998) deutlich angestiegen ist.

te der Achtziger zurückging, nahm sie in der ersten Hälfte der Neunziger wieder zu und stagniert seitdem auf etwas niedrigerem Niveau. In den neuen Bundesländern liegen die Armutsquoten - gemessen am gesamtdeutschen Durchschnitt - etwas höher als im alten Bundesgebiet, da zwar die Ungleichheit geringer ausfällt, aber immer noch eine Einkommenslücke gegenüber dem Westen besteht. In Ost wie in West ist Armut dabei in der Regel kein Dauerzustand, da die meisten der Betroffenen eher kurzzeitig mit Armut konfrontiert sind. Auch die Gesamtverteilung der bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen ist im alten Bundesgebiet in diesem Zeitraum relativ konstant geblieben, während sich die Verteilung in den neuen Bundesländern allmählich der höheren Ungleichheit im alten Bundesgebiet angenähert hat.

Durch staatliche Abgaben und Transferleistungen wird die Armutsquote um zwei Drittel vermindert; insofern trägt die staatliche Umverteilung entscheidend dazu bei, die Zahl der Armen zu begrenzen, ohne jedoch die Armut in vollem Umfang zu beseitigen.

Besonders betroffene Personengruppen

Der Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung konzentriert sich bei der Analyse der Einkommenslage ausgewählter Armutsgruppen auf folgende Gruppen: Erwerbstätige und ihre Angehörigen, Arbeitslose und Angehörige, Familien mit Kindern sowie deutsche und ausländische Migranten.

- In der Bundesrepublik existiert das Problem der Armut trotz Erwerbstätigkeit in erheblich größerem Umfang, als dies vielfach unterstellt wird. So liegt die Armutsquote der Personen, die in Erwerbstätigenhaushalten leben, nur geringfügig unter der allgemeinen Armutsquote. Einkommensarmut ist also nicht allein ein Problem von Nicht-Erwerbstätigenhaushalten. Dabei hängt das Armutsrisiko stark von der Höhe des individuellen Verdienstes sowie von der Erwerbskonstellation im Haushalt und von der Größe des Haushalts ab. Probleme entstehen vor allem dann, wenn in Paar-Haushalten mit minderjährigen Kindern nur der Mann erwerbstätig ist (Armutsquote von 18,8 Prozent bei sogenannten Alleinverdiener-Haushalten), wenn also ein einziges Arbeitseinkommen für mehrere Personen reichen muss.
- Arbeitslose und ihre Angehörigen gehören zu den Gruppen, bei denen die Armutsbetroffenheit am größten ist. So liegt die Armutsquote in Arbeitslosenhaushalten (Armutsquote von 32,1 Prozent) mehr als dreimal so hoch wie bei der Gesamtbevölkerung, zudem zeigt die Armutsquote eine steigende Tendenz, weist also eine deutlich ungünstigeren zeitlichen Verlauf als die allgemeine Armutsquote auf. Die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit reicht bei vielen Haushalten nicht aus, um einen Abstieg in der Einkommensposition bis unter die Armutsgrenze zu verhindern. Auch die Ergebnisse zur Dauer der Arbeitslosigkeit und zu den Mobilitätsprozessen der Arbeitslosen verweisen darauf, dass sich eine anhaltende Ausgrenzung am Arbeitsmarkt negativ auf die Einkommensposition auswirkt. Allein eine (Re)Integration in Erwerbsarbeit bietet vergleichsweise günstige Perspektiven, nicht nur die Ausgrenzung am Arbeitsmarkt zu überwinden, sondern auch die Einkommensposition nachhaltig zu verbessern. Das Risiko, in

Armut zu geraten, ist vor allem dann groß, wenn die Arbeitslosigkeit länger andauert oder wenn der Partner nicht erwerbstätig bzw. selbst arbeitslos ist. Insgesamt lassen die Analysen keineswegs den Schluss zu, dass es Arbeitslosen in der Bundesrepublik „zu gut“ geht, dies gilt insbesondere nicht für Arbeitslosenhaushalte mit Kindern.

- Die Untersuchung bestätigt die These, dass die Armut in der Bundesrepublik vor allem eine Armut von Familienhaushalten ist. Mehrere Kinder zu versorgen, wird deshalb zu einem Einkommensproblem, weil der Einkommensbedarf steigt, aber wegen der Kindererziehung eine Vollzeitberufstätigkeit beider Elternteile nur schwer möglich ist. Durch den bestehenden Kinderlastenausgleich werden diese zusätzlichen Lasten für Haushalte mit Niedrigeinkommen nicht ausreichend kompensiert. Vor besonderen Schwierigkeiten, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung miteinander zu vereinbaren, stehen dabei Paar-Haushalte mit drei und mehr Kindern (Armutquote von 20,3 Prozent) sowie Alleinerziehende. Deren Armutsquote (29,9 Prozent) liegt etwa dreimal so hoch wie für die Gesamtbevölkerung. Interessant ist der Hinweis, dass die Armutsbetroffenheit von Familien gering ist, wenn beide Partner erwerbstätig sind, dies auch dann, wenn die Erwerbstätigkeit der Mütter - wie dies in den alten Bundesländern sehr häufig der Fall ist - auf Teilzeitbasis erfolgt. Das Risiko steigt hingegen sprunghaft an, wenn ein Partner, in der Regel die Mutter, nicht erwerbstätig ist. Wie ausschlaggebend der Faktor „Erwerbstätigkeit der Mutter“ ist, zeigt der folgende Vergleich: Die Armutsbetroffenheit von erwerbstätigen Alleinerziehenden und ihren Kindern fällt mit 15,1 Prozent (alte Bundesländer) *niedriger* aus als die Armutsquote in Paar-Haushalten mit Kindern, bei denen nur der Mann erwerbstätig ist.
- Sowohl ausländische als auch deutsche Migranten sind in überdurchschnittlichem Umfang von Einkommensarmut betroffen: Die Armutsquoten der Ausländer (Armutquote von 18,6 Prozent) wie auch der Spätaussiedler liegen zwei bis dreimal höher als die Quote der Gesamtbevölkerung. Besonders hohe Risiken haben türkische Migranten, aber auch die Gruppe der Asylbewerber und Flüchtlinge. Migranten sind aber nicht nur in stärkerem Maße arm, sondern sie verbleiben auch häufiger und länger in Armut.

Armut trotz Sozialhilfe

Die Schlussfolgerung aus diesen Daten könnte man mit einem Schlagwort zusammenfassen: Armut trotz Sozialstaat! Diese plakative Aussage liegt nahe, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die so ermittelte Einkommensarmut Ergebnis einer Einkommensverteilung ist, die die sozialstaatlichen Umverteilungsaktivitäten bereits *beinhaltet*. Berücksichtigt sind sowohl die Abzüge durch direkte Steuern und Beiträge als auch die Einkommensaufstockungen durch die unterschiedlichen sozialpolitischen Transfers. Die Transfers zielen nun gerade darauf ab, die Marktverteilung zu korrigieren: Sie fließen jenen Personen und Haushalten zu, die kein Arbeitseinkommen (mehr) erhalten oder deren Einkommen zur Deckung besonderer Bedarfe unzureichend ist und aufgestockt wird. Eine Schlüsselstellung nimmt hierbei die Sozialhilfe ein. Sie hat die Aufgabe eines „letzten sozialen Netzes“ im System der sozialen Sicherung, ist also eine Art Ausfallbürge für diejenigen Notlagen, die weder durch eigene Kraft, noch durch die Hilfe der Familie noch durch vorgelagerte Sozialleistungen abgedeckt werden, und übernimmt damit in Deutschland die Funktion einer universellen Grundsicherung mit dem ausdrücklichen Ziel der Armutsvermeidung und -überwindung.

Wertet man das Unterschreiten der 50-Prozent-Schwelle des durchschnittlichen bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Haushaltseinkommens als Kriterium für Einkommensarmut, dann signalisieren unsere Befunde, dass die Sozialhilfe diesen ihren Anspruch, Armut zu vermeiden und zu bekämpfen, nur unzureichend erfüllt. Welche Gründe aber sind dafür verantwortlich, dass dem deutschen Sozialstaat, der immerhin eine Sozialleistungsquote von rund einem Drittel des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aufweist, ein derart schlechtes Zeugnis auszustellen ist?

- Ein Grund liegt darin, dass das Bedarfsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt in seiner *Höhe* nicht ausreicht, um ein niedriges Haushaltseinkommen zumindest an die 50-Prozent-Einkommensschwelle heranzuführen. Unsere Berechnungen zeigen, dass in der überwiegenden Zahl der Haushaltskonstellationen der Gesamtbedarfssatz der Sozialhilfe (Regelsätze zuzüglich Einmalleistungen und Mietkosten) unterhalb der 50-Prozent-Einkommensschwelle liegt.⁵ So wird auch verständlich, dass im Jahr 1998 - bezogen auf die Gesamtbevölkerung in den alten Bundesländern - die *Sozialhilfequote* (Hilfe zum Lebensunterhalt) mit 3,8 Prozent die Einkommensarmutsquote deutlich unterschreitet.⁶
- Zu berücksichtigen ist allerdings auch, dass eine niedrige Einkommensposition deswegen nicht verbessert wird, weil Berechtigte ihren Anspruch auf aufstockende Sozialhilfe und andere vorrangige Sozialleistungen nicht wahrnehmen. Hier kann dann von verdeckter Armut gesprochen werden. Dieser Tatbestand der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe ist im Prinzip unstrittig, als schwierig erweist sich allerdings die Aufgabe, die Höhe der Nichtinanspruchnahmequote zu ermitteln. In den letzten Jahren sind eine Reihe von Untersuchungen vorgelegt worden, die die Nichtinanspruchnahmequoten (Zahl der Nicht-Empfänger im Verhältnis zu allen Anspruchsberechtigten) berechnet haben. Neumann rechnet für 1998 mit einer Quote von 54,1 Prozent. Dies bedeutet, dass auf jeden Hilfeempfänger mehr als eine Person kommt, die von ihrer Leistungsberechtigung keinen Gebrauch macht. Die Quote der Berechtigten auf Sozialhilfe würde sich also mehr als verdoppeln und damit deutlich näher an die Armutsquote heranreichen. Diesen Zusammenhang haben Kayser und Frick in einer Sonderauswertung des SOEP für 1996 herausgestellt.⁷ Dabei wurde, um die Auswirkungen von Unter- oder Übererfassung von Einkommen bzw. einer fehlerhaften Berechnung der Sozialhilfeschwelle sichtbar zu machen, das mit dem Sozialhilfeschwellenwert verglichene adjustierte Haushaltseinkommen jeweils nach oben oder unten variiert. Danach zeigt sich bei der mittleren Variante eine Anspruchsberechtigungsquote auf Hilfe zum Lebensunterhalt von 6,5 Prozent. Darunter nehmen 4,1 Prozent der Bevölkerung ihren Anspruch nicht wahr. Die Nichtinanspruchnahmequote liegt also bei 63,1 Prozent.

Aufgaben der Armutsbekämpfung

Wie lässt sich Armut vermeiden bzw. bestehende Armut beseitigen? Auf diese drängende Frage gibt es keine einfache Antwort, weil es über die Auswirkungen verschiedener sozial-

5 Vgl. Gerhard Bäcker, Einkommensarmut und Sozialhilfebedürftigkeit, in: Stefan Sell (Hrsg.), Armut als Herausforderung, Berlin 2002 (im Erscheinen).

6 Vgl. Thomas Hausteil, Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik 1998, in: Wirtschaft und Statistik 6/2000.

7 Hilke Kayser/Joachim Frick, Take it or leave it: (Non-)Take-Up Behavior of Social Assistance in Germany, in: DIW Discussion Papers No. 210, Berlin 2000.

arbeitsmarkt- sowie gesellschaftspolitischer Instrumente auf die Struktur der Einkommensverteilung und damit auf die relative Armut noch keine abgesicherten empirischen Erkenntnisse gibt. Eine Erfolgskontrolle bzw. Wirkungsanalyse gezielter armutspolitischer Maßnahmen steht ebenso aus wie die Überprüfung des Problems indirekter, unbeabsichtigter negativer Effekte der wirtschaftlichen Entwicklung allgemein sowie der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik im Besonderen auf das untere Segment der Einkommenspyramide.

Ganz grundsätzlich lässt sich davon ausgehen, dass das Ziel der Armutsbekämpfung nicht mit der Aufgabe beginnen sollte, soziale Transfers zielgenauer und angemessener auszugestalten. So wichtig und unverzichtbar diese Aufgabe in einem Sozialstaat ist, so sollte dennoch die Frage nach der Erhöhung und - im zeitlichen Verlauf gesehen - Stabilisierung der Markteinkommen vor der staatlichen Umverteilung im Mittelpunkt stehen. Dahinter steht die Überzeugung, dass Armutsbekämpfung ursachenorientiert ansetzen muss, und die Zahlung von Transfers im Falle fehlender oder unzureichender Markteinkommen oder von versicherungsrechtlichen Lohnersatzleistungen lediglich die zweitbeste Lösung darstellt. Dies gilt vor allem für die arbeitsmarktbedingten Armutsrisiken: Der beste Weg zur Überwindung von Einkommensarmut bei Arbeitslosigkeit ist die Re-Integration in den Arbeitsmarkt. Auch Familien ist mehr mit einer Verbesserung der Möglichkeiten geholfen, Beruf und Kindererziehung parallel miteinander zu vereinbaren (Ausbau der öffentlichen Infrastruktur für Kinder, Arbeitszeitregelungen usw.) als mit der Erhöhung von Transfers (wie dies vor allem die CDU/CSU fordert). Die Erwerbsintegration entlastet nicht zuletzt den Staat von der Zahlung von Transfers wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und verbessert den fiskalischen Spielraum zur Verbesserung der Leistungen an jene Personen, die in Armutslagen leben und nicht bzw. nicht mehr arbeitsfähig sind oder denen der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nicht gelingt.

Erwerbsintegration um jeden Preis?

Dieser Hinweis auf die Personen, denen Erwerbstätigkeit nicht möglich ist oder zugemutet werden kann, macht allerdings auch deutlich, dass das Prinzip „Armutsbekämpfung durch Arbeitsmarktintegration“, das mittlerweile zum Kernbestand aller Konzepte eines „aktivierenden“ Sozialstaates zählt, nicht absolut gesetzt werden kann. Kindern, Älteren, Kranken, Erwerbsunfähigen, Behinderten - um nur einige Gruppen zu nennen - ist so nicht zu helfen. Bei der Arbeitsmarktintegration muss zudem nach den Bedingungen der Erwerbsarbeit gefragt werden. In einer dem Sozialstaatsprinzip verpflichteten Gesellschaft geht es nicht um „Arbeit um jeden Preis“, sondern um Arbeitsverhältnisse, die Mindestanforderungen entsprechen, dies vor allem hinsichtlich der Arbeitsbedingungen und -belastungen sowie der Höhe sowie Stetigkeit und Sicherheit der Arbeitsentgelte. Eine Armutsbekämpfungspolitik durch Erwerbsintegration, die keine Rücksicht auf diese Kriterien mehr nimmt und eine Niedriglohnbeschäftigung mit Arbeitsentgelten noch unterhalb des Existenzminimums anstrebt, läuft darauf hinaus, dass Armutslagen lediglich „ausgetauscht“ werden. Aus der Armut bei Arbeitslosigkeit würde eine Armut trotz Erwerbstätigkeit. Durch Lohnsubventionen (Kombi-Löhne) lassen sich diese Folgewirkungen abmildern, aber nicht dauerhaft lösen.

Auch die aktuellen Bestrebungen, das Leistungsniveau von Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit so abzusenken und zu begrenzen, dass der Druck wächst, (nahezu) jede Arbeit

anzunehmen, löst weder das beschäftigungspolitische Ziel noch ist diese Strategie geeignet, Armut zu beseitigen. Fehlende Arbeitsplätze können auch durch wachsenden materiellen Druck zur Arbeitsaufnahme nicht „herbeigezaubert“ werden. Schlechter gestellt in ihrer Einkommens- und Lebenslage werden all jene, die dennoch keine Arbeit finden. Eine solche Umorientierung vor allem des letzten sozialen Netzes, der Sozialhilfe, vom Ziel der Sicherung des sozial-kulturellen Existenzminimums für *alle* Bürger hin zum Ziel einer bedingungslosen Integration in den Arbeitsmarkt würde grundlegenden sozialstaatlichen Prinzipien widersprechen.