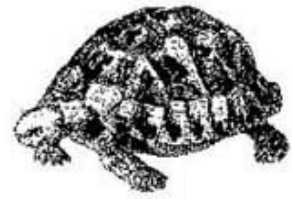


express

Zeitung für sozialistische
Betriebs- und Gewerkschaftsarbeit



Armutszeugnis

Der Armuts- und Reichtumsbericht beschönigt Prekarisierung und individualisiert soziale Probleme – Von Wolfgang Völker*

In: express, [Zeitung für sozialistische Betriebs- und Gewerkschaftsarbeit](#), 3/2013

Wie arm darf es in einem reichen Land zugehen, ohne dass es zu peinlich wird und ggf. nach gesellschaftlichen Ursachen und politischen Verantwortlichkeiten gefragt wird? Die Beantwortung dieser Frage löst Kontroversen aus, manchmal selbst innerhalb einer Regierungskoalition – und sie hat offenbar einen gewissen Einfluss auf die Feststellung, wie arm es in einem reichen Land tatsächlich zugeht. Entsprechendes Gerangel gab es um den ersten Entwurf zum 4. Armuts- und Reichtumsbericht (ARB-E alt) zwischen Arbeitsministerin von der Leyen und Wirtschaftsminister Rösler. Dessen Version des Armuts- und Reichtumszeugnisses, das die jeweilige Regierung sich ausstellt, hat das Kabinett nun am 6. März gebilligt. Tenor seiner Präsentation: »Deutschland geht's so gut wie lange nicht« (Zeit, 6. März 2013). Das ist aus seiner Sicht sicher keine glatte Lüge, doch letztlich eine Frage von Perspektive und daraus folgender Methode, oder, um mit »Macbeth« zu sprechen: »Wie sie lügen mit der Wahrheit«. Mehr zum Zusammenhang von Methode und Perspektive im folgenden Kommentar.

Seit 1998 ist jede Bundesregierung aufgrund eines Beschlusses des Bundestags verpflichtet, innerhalb der jeweiligen Legislaturperiode einen Armuts- und Reichtumsbericht vorzulegen. Die Forderung nach einer solchen regelmäßigen Berichterstattung war seit Mitte der 1990er Jahre von verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen erhoben worden: Kirchen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, SozialwissenschaftlerInnen und ArmutsforscherInnen. Die Hoffnungen, die mit der Berichterstattung verbunden wurden, decken sich mit denen, die mit den inzwischen vielfach vorliegenden Berichten einzelner Bundesländer oder Kommunen verknüpft werden. Es sind Hoffnungen auf bessere Begründungen für eine an der Kompensation sozialer Ungleichheiten und an der Bekämpfung von Armut orientierten Politik. Auch wenn sich viele sicherlich versprochen hatten, mit solchen Berichten eine »vernünftige« Basis für öffentlich-politische Debatten zu bekommen, dürfte kaum jemand gehofft haben, dass Regierungsberichte geeignet seien, Regierungen oder parlamentarische Mehrheiten von einer anderen Politik im eben genannten Sinne zu überzeugen. Noch jede bisherige Regierung hat den jeweiligen Bericht so interpretiert, dass damit die Vernunft ihrer politischen Linie bezeugt werde. Von Anfang an krankt die Berichterstattung an dieser Tatsache, eben Bericht der Regierung zu sein und nicht – wie auch anlässlich des aktuell vorliegenden Dokuments wieder vielfältig gefordert wird – der Bericht eines unabhängigen Sachverständigenremiums, auch

unter Einbeziehung parteilicher Akteure der Zivilgesellschaft. Über die Frage, wie unabhängig wissenschaftlicher Sachverstand ist, ließe sich sicher trefflich streiten. Doch der Kern der Forderung liegt wieder in einer Hoffnung begründet, nämlich der, in solch einem Gremium mehr Raum für explizite Kritik der sozialen Ungleichheitsentwicklung und der sie befördernden oder bremsenden Politik zu haben. Ob diese Kritik dann tatsächlich mehr Wirkung hätte, darf bezweifelt werden, es sei denn, es gäbe parallel Bewegungen und Verschiebungen in den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, die eine solche Kritik teilen. Seit Beginn der Berichterstattung gibt es einen wissenschaftlichen Beraterkreis, aber beim aktuellen Bericht wurde dieses Gremium vom zuständigen Ministerium (BMAS) nur bei der Vorstellung des Konzepts in die Diskussion einbezogen. Als der Entwurf dann vorlag, wurde den Mitgliedern knapp eine Woche Zeit gegeben, sich schriftlich dazu zu äußern. Dies kann gut als Beleg dafür gelten, wie wenig legitimatorischen Dialog diese Bundesregierung nötig hat.

In die öffentliche Diskussion geriet der neue Bericht ja vor allem deshalb, weil im Rahmen der üblichen Ressortabstimmung Änderungen am bisherigen Text vorgenommen worden sind. Diese Veränderungen wurden vor allem in den 46 Seiten gemacht, in denen die Bundesregierung ihre Folgerungen aus dem Bericht zieht. In der politischen Debatte spielen diese Seiten eine wesentliche Rolle. Die Änderungen beziehen sich u.a. auf Aussagen zur sozialen Entwicklung insgesamt, zu Tendenzen der Einkommens- und Vermögensverteilung und zur Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung. Hieß es vor der Ressortabstimmung noch, dass die Daten alles in allem »eine positive Entwicklung der Lebenslage in Deutschland [belegen]. Dies schlägt sich allerdings nicht bei der Armutsrisikoquote, der Niedriglohnquote und dem Vermögensaufbau der Menschen in Deutschland nieder« (ARB-E-alt, Seite III), so werden im neuen Text alle diese Entwicklungen nur noch als positiv dargestellt. Die Bundesregierung nutzt dabei eine aktuelle Publikation des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) auf Grundlage von Daten des sozioökonomischen Panels (SOEP): Demnach soll ein mäßiger Rückgang bzw. ein kleiner Knick von 2009 auf 2012 in der bis dahin ansteigenden Kurve der Armutsrisikoquote laut Regierung eine Trendwende belegen. In der alten Version hatte sie Daten des Statistischen Bundesamtes, europäische Vergleichsstatistiken und ältere SOEP-Daten als Beleg für ein »relativ konstantes« Armutsrisiko interpretiert. Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, des Mikrozensus und des Statistischen Bundesamtes im Rahmen der EU-SILC-Untersuchungen (Studies on Income and Living Conditions in Europe) dokumentieren dagegen für den Zeitraum der vermuteten Trendwende einen weiteren Anstieg.

Auch bei den Aussagen zum Niedriglohn zeigt sich interessierte Willkür: Es werden Untersuchungen des Instituts für Arbeit und Qualifikation zitiert, die von 2000 bis 2007 eine Zunahme von Bruttostundenlöhnen, die unterhalb von zwei Dritteln des mittleren Stundenlohns liegen (sog. Niedriglohnquote), von 20 auf 24 Prozent feststellen. Daneben findet sich nun in der neuen Fassung eine Verdienststrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes, in der für das Jahr 2010 eine Niedriglohnquote von 20,4 Prozent konstatiert und als Bezugsrahmen der Zeitraum 2006 bis 2010 gewählt wird, in dem der Anstieg dieser Quote mit 1,9 Prozent berechnet wurde. Unterschiedliche Zeiträume werden verglichen und Unterschiede in den Erhebungen und Definitionen werden nicht ausgewiesen.

Politische Unterschiede werden auch in den Formulierungen zu Arbeitslosigkeit und Beschäftigung kenntlich. Im alten Entwurf kam in der Überschrift als Ziel »sichere Arbeit ermöglichen und fair entlohnen« vor (ARB-E alt, S. XVIII). Das wird im neuen Entwurf zu »Beschäftigung aufbauen, Arbeitslosigkeit abbauen« (S. XXI) verwandelt. Im alten Entwurf war auf die zunehmende Einkommensspreizung hingewiesen worden (reale Einkommensverluste für die unteren 40 Prozent der Vollzeitbeschäftigten bei günstiger Einkommensentwicklung am oberen Ende der Hierarchie). Dies verletze, so die ursprüngliche Kommentierung, das Gerechtigkeitsempfinden der Bevölkerung und gefährde den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Im Entwurf nach der Ressortabstimmung heißt es nun noch, dass zwar die

»unverhältnismäßige Ausbreitung von niedrig produktiver Beschäftigung und dementsprechenden Löhnen, die nicht mehr ausreichen, um den Lebensunterhalt selbst in Vollzeitbeschäftigung zu sichern, kritisch zu sehen« sei, dass aber der Niedriglohnsektor wesentlicher Motor des Beschäftigungsaufbaus der letzten Jahre gewesen sei und »vielen Geringqualifizierten eine Chance gegeben hat, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen« (S. XXII). Abgesehen davon, dass Niedriglohnbeschäftigung kein Merkmal geringer Qualifikation oder niedriger Produktivität ist (ein unterstellter Zusammenhang, der in den Augen der Bundesregierung Niedriglöhne rechtfertigt), erinnert diese Interpretation an zynische Parolen wie »sozial ist, was Arbeit schafft« oder »jede Arbeit ist besser als keine«, die in Wahlkämpfen oder politischen Debatten nicht zuletzt auch von SozialdemokratInnen zu hören sind.

Explizit gemacht wird politische Programmatik auch in den Aussagen zum Vermögen und zur steuerlichen Behandlung von Reichtum. Wurde in der alten Fassung immer noch die freundliche – aber wohl folgenlose – Bereitschaft der Bundesregierung hervorgehoben, prüfen zu wollen, »ob und wie über die Progression in der Einkommenssteuer hinaus privater Reichtum für die nachhaltige Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden kann« (ARB-E alt, S. XLII), so orientiert der neue Entwurf strikt auf demokratisch-politisch nicht beeinflussbare und mit keinerlei sozialen Rechten verknüpfte private Wohltätigkeit. Die Bundesregierung wirbt nun dafür, das freiwillige Engagement Vermögender zu unterstützen. Im alten Entwurf wird der Rückgang des staatlichen Nettovermögens zwischen 1992 und 2012 um über 800 Mrd. Euro noch der Entwicklung des Nettovermögens privater Haushalte und von privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter gegenüber gestellt. Dies war in diesem Zeitraum von 4,6 auf zehn Billionen Euro gestiegen. Während die Gegenüberstellung noch einen Verteilungskonflikt erahnen lässt, wird im neuen Entwurf die Abnahme öffentlichen Vermögens nun als Indikator einer erfolgreichen Politik gegen die Finanzmarktkrise gewürdigt.

»Lebensphasen« – Abschaffung von Armut durch Konzept- und Kategorienwechsel

Neben der Auffälligkeit solcher Veränderungen ist es interessant zu betrachten, wie sich das Gesamtkonzept der Berichterstattung geändert hat. Zwar lässt sich auch hier wieder darauf verweisen, dass alle bisherigen Berichte einem neuen Konzept folgten, nicht zuletzt was den Armutsbegriff und das zugrunde liegende Gerechtigkeitsverständnis angeht. Waren die bisherigen Berichte vor allem auf die Darstellung von Kernindikatoren von Einkommensarmut, Einkommensreichtum, Vermögensreichtum, Verschuldung sowie Ausführungen zu den verschiedenen Dimensionen von Armut als Lebenslage (z.B. Erwerbstätigkeit, Bildung, Gesundheit, Wohnen) oder auf bestimmte Bevölkerungsgruppen ausgelegt (z.B. Kinder, MigrantInnen, Menschen mit Behinderung), so liegt der Fokus des aktuellen Berichts auf »Lebensphasen« und auf »sozialer Mobilität«. Dies wird vor allem damit begründet, dass die Bedeutung von Lebenslagendimensionen sich im Lebensverlauf ändert und deshalb die Frage nach sozialer Mobilität in den Vordergrund zu stellen sei. Außerdem sei das im dritten Armut- und Reichtumsbericht verwendete Konzept der »Armutsriskoquote« und der »Verwirklichungschancen« schwer »operationalisierbar«; gemeint ist: Es sei schwer messbar und es ließen sich kaum Anknüpfungspunkte für politische Maßnahmen finden. Die nun betrachteten »Lebensphasen« sind Kindheit, jüngeres Erwachsenenalter, mittleres Erwachsenenalter und älteres bzw. ältestes Erwachsenenalter. Der Bericht spielt dabei ganz bewusst mit der möglichen Verwechslung von Lebensphasenbetrachtung (also z.B. der Einkommenssituation oder beruflichen Stellung im mittleren Lebensalter als Querschnittsbetrachtung) und der Betrachtung des Lebensverlaufs (Längsschnittbetrachtung). Letzteres betreibt der Bericht definitiv nicht. Würde er das tun, müsste er sich der Aufgabe stellen, im Lebensverlauf Jahrgangskohorten auf unterschiedlichen Etagen der sozialen Hierarchie zu be-

trachten und z.B. unter dem Aspekt der Einkommen miteinander zu vergleichen. Zwar wird nach der sozialen Mobilität zwischen Generationen gefragt, indem Geburtsjahrgänge der 1920er, 1950er und 1970er Jahre darauf untersucht werden, wie viel Prozent der Kinder, die ungelernete Väter hatten, eine berufliche Position oberhalb der des Vaters erreichen. Das Ergebnis zeigt, dass die betrachteten Jahrgänge bezogen auf diese Variante von Aufstieg sehr nahe beieinander liegen. Außerdem wird nicht die Frage gestellt, ob denn der Aufstieg in der Hierarchie tatsächlich auch zu einer Verbesserung in den armutsrelevanten Dimensionen der Lebenslage führt.

In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Armuts- und Reichtumsberichts weist die Verteilungsforscherin Irene Becker auf ein eklatantes Beispiel des Verwechslungsspiels von Lebensphase und Lebensverlauf hin. Unter der Überschrift »Erwerbstätigenquote im Lebensverlauf nach formalem Berufsabschluss« werden für sechs Altersgruppen zwischen 20 und 69 Jahren Daten aus dem Mikrozensus 2009 vorgestellt. Das sind Querschnittsdaten, die die Arbeitsmarktchancen von Menschen mit oder ohne Berufsabschluss in diesen Altersgruppen im Jahr 2009 abbilden. Mehr nicht. Eine Interpretation als Prozessdaten verbietet sich – aber nicht der Bundesregierung. Irene Becker betont zu Recht, dass eine tatsächliche Lebensverlaufsanalyse auch andere historische Bedingungen erfassen müsste: Diese würde z.B. für die im Jahr 2009 60- bis 64-Jährigen ergeben, dass sie im Alter von 20 bis 29 in den 1960er Jahren und unter anderen Rahmenbedingungen (Bildungswesen, Erwartungen von Eltern) wahrscheinlich auch ohne Berufsabschluss sehr gute Erwerbchancen gehabt hätten und diese auch hätten realisieren können. Die Bundesregierung hingegen suggeriert mit ihrer Interpretation, die Daten könnten die Schwierigkeiten von Menschen ohne formale Qualifikation im Lebensverlauf belegen. Letztlich deutet sie so mangelnde Bildungsanstrengung und fehlende Eigenverantwortung der Leute an.

Gleichzeitig unterlässt es der Bericht, Zusammenhänge von Ungleichheiten, Benachteiligungen und Armutsrisiken zwischen den Lebensphasen herzustellen. Probleme der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Sorgearbeiten scheint es im Bericht nur für das jüngere Erwachsenenalter zu geben. Ab 35 stehen dann Bildungsprobleme im Vordergrund. Dass diese Vereinbarkeitsprobleme z.B. in späteren Lebensphasen zu geringeren Arbeitsmarktchancen und geringeren Renten führen, gerät auf diesem Weg in Vergessenheit.

»Make Up« – Mobilität immer nur aufwärts

Beim Blick auf soziale Mobilität tut der Bericht übrigens so, als hieße soziale Mobilität immer Aufwärtsmobilität. Und Einkommensmobilität spielt im Bericht keine große Rolle, obwohl es reichlich Untersuchungen gibt, die belegen, dass sich Aufstiegsmöglichkeiten der unteren Einkommensgruppen deutlich verringert haben. In Kombination mit der normativen Folie der Chancengerechtigkeit, die dem Bericht zentral zugrunde liegt, kommt es zu einer kräftigen Individualisierung und Verantwortungszuschreibung an die Einzelnen. Sie sind es, die ihre Teilhabechancen ergreifen müssen. Hier stellt der aktuelle Bericht Kontinuität zu seinen Vorläufern her. Fragen der gesellschaftlichen Verteilung von Reichtum, Fragen nach dem Zusammenhang zwischen herrschender Ökonomie und der Entwicklung sozialer Ungleichheit wurden auch in den Vorgängerberichten systematisch ausgeblendet. Stand beim letzten Bericht noch ein individualistisch verkürztes Verständnis des Konzepts der Befähigungs- und Verwirklichungsgerechtigkeit Pate, so stellt das nun bemühte Konzept der Chancengerechtigkeit und sozialen Mobilität eine weitere Individualisierung der sozialen Ungleichheits- und Armutsentwicklung dar. Das Pendel der interessierten Ursachenforschung schlägt noch mehr in Richtung Interpretation und hier vor allem einer, nach der es eine Mischung aus freien Entscheidungen, persönlichen Präferenzen und Begabungen sei, die darüber entscheide, auf welcher Etage der sozialen Hierarchie Menschen gleich welcher

Lebensphase hierzulande leben. (Siehe dazu auch die Rezension über Owen Jones Studie »Prolls«, S. 15 in diesem express.)

Wer sich eingehender mit der Armut- und Reichtumsentwicklung befassen möchte, tut gut daran, sich nicht in den über 500 Seiten des Regierungsberichts zu verlieren, sondern sollte sich Stellungnahmen dazu von kritischen Armutsforschern, Wohlfahrtsverbänden oder der Nationalen Armutskonferenz betrachten. Diese hat einen übersichtlichen und gut lesbaren »Schattenbericht« herausgegeben, der auf der Homepage <http://nationalemarmutskonferenz.de/> zu finden ist.

* Wolfgang Völker ist Mitglied der Widersprüche-Redaktion, lebt in Hamburg und arbeitet dort beim Diakonischen Werk.