

Armes Deutschland?

von Frauke Hamann

Bericht von der Tagung „Armut und Armutspolitik“ am 01. Februar 2019 am Bremer SOCIUM zum Gedächtnis an Stephan Leibfried

Am 75. Geburtstag Stephan Leibfrieds, dem 1. Februar 2019, richtete das SOCIUM, Forschungszentrum für Ungleichheit und Sozialpolitik der Universität Bremen, die Tagung „Armut und Armutspolitik“ zum Gedenken an den im März 2018 Verstorbenen aus. Man kann Leibfried (1944-2018) wohl zu Recht einen *mover and shaker* nennen, dem nicht nur die Bremer politik- und sozialwissenschaftliche Forschung über mehrere Jahrzehnte entscheidende Weichenstellungen zu verdanken hat.[1] Er war darüber hinaus auch einer derjenigen Sozialwissenschaftler, die konzeptionell den Weg von der Studentenbewegung und ihrer Kritik an der Hochschul- und Bildungspolitik zum Thema Armut bereiteten.

Für die Zeit dieses paradigmatischen Umbruchs hat Lutz Leisering eine „Latenz des Armutsproblems“ konstatiert: Es gab zwar durchaus Debatten über Armut, meist jedoch unter Verwendung der Begriffe Not und Bedürftigkeit.[2] Georg Pichts *Die Bildungskatastrophe* (1964) und Ralf Dahrendorfs *Bildung ist Bürgerrecht* (1965) hatten starke, weithin diskutierte Veränderungsimpulse gesetzt und Reformkonzepte vorgelegt. Ihre Losung lautete: Aufstieg durch Bildung. Sie verhieß Mobilität und die Möglichkeit dem Armutsrisiko von vornherein durch Bildung zu entkommen.

Am Beginn der Tagung standen erinnernde Bemerkungen von ULRICH K. PREUß, Staatsrechtler und langjähriger Kollege von Leibfried in Bremen, über die gemeinsamen Berliner Studienjahre. „Als 68 noch nicht 68 war“ (Preuß), zählte Leibfried weder zu den Aktivisten, noch war er je Mitglied im SDS. Vielmehr konzentrierte er sich aufs Beobachten und erwies sich darin als überaus produktiv (1967 erschien *Wider die Untertanenfabrik*, 1968 *Die angepaßte Universität*). Die kritische und akribisch-detaillierte Beschäftigung mit Politik war zwar bereits vorhanden – an Leibfrieds Klingelschild am Olivaer Platz habe „Institut für Staatswissenschaft“ gestanden, so Preuß –, aber er konzentrierte sich damals noch auf Bildung und Hochschule. Von dort war es noch ein weiter Weg bis zur Armuts(politik)forschung, die Leibfried von der Mitte der 1970er- bis in die 1990er-Jahre betrieb. Galt er darin zunächst als ‚Alarmist‘, der chronische Armut und ihre erfolglose administrative Bearbeitung als Skandal betrachtete, vertrat er später

eine auf den Lebenslauf zielende Armutsforschung, die der Verharmlosung des Armutsproblems bezichtigt wurde.

Auch die zwischen Krisenszenario und Aufruf zur Entkrampfung pendelnden Positionen auf der Bremer Tagung, die jeweils mit politischer Emphase vorgetragen wurden, zeigten deutlich, dass Armutsforschung sich nicht auf die Berechnung von Armutsrisikoquoten beschränkt.

OLAF GROH-SAMBERG, Soziologe an der Universität Bremen, blickte zunächst kurz und würdigend zurück: Die „dynamische Armutsforschung“ im Zuge des Bremer Sonderforschungsbereichs 186 „Statuspassagen und Risikolagen im Lebensverlauf“ sei ein „Durchbruch in Deutschland“ gewesen. Leibfrieds zusammen mit Lutz Leisering, Petra Buhr und anderen verfasste Studie *Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat* (1995) habe nicht weniger als den theoretischen Rahmen für die zeitlich und biografisch beschreibbare Dimension von Armut entwickelt.

Gleichwohl komme man heute zu ganz anderen Ergebnissen als in der damaligen Studie: Mit eigenen Datenauswertungen belegte Groh-Samberg die deutlichen und sich beschleunigenden *Verfestigungstendenzen* der Armut bei wachsender ökonomischer Ungleichheit, die ihren Ausgang zwischen 1999 und 2005 genommen hätten. Die Armutsrisikoquote sei seit 2005 gestiegen. Das wiesen unterschiedliche Datenquellen wie etwa das Sozio-oekonomische Panel, der Mikrozensus oder die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) gleichermaßen aus.[3] Sie alle ergeben ein deutliches Bild: Vor allem die verfestigte Armut steigt, besonders in Ostdeutschland. Gleichzeitig hat die Aufstiegsmobilität aus der Armut abgenommen. Die Folgen für die einzelnen Betroffenen wie für die Gesellschaft sind gravierend: Fortdauernd Arme bleiben meist unter sich, neben der sozialräumlichen Segregation kommt es zur generationenübergreifenden Weitergabe, also zur „Vererbung“ von Armut, und Problemlagen wie ein niedriger Schulabschluss, Krankheiten und geringe Vermittlungschancen kumulieren.

Das alles, so Groh-Samberg, sei nicht zu verstehen ohne die Politik der „Aktivierung“ der rot-grünen Regierung mit ihrer Agenda 2010: „Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen.“[4] Weil ein Ende dieser Politik und ihrer Folgen kaum absehbar sei, werde der 6. Armuts- und Reichtumsbericht (ARB), [5] an dem Groh-Samberg mitwirkt, „unter anderem einen Akzent darauf setzen, materielle Lagen auch im Hinblick auf den Grad der Verfestigung zu untersuchen.“ Angesichts einer offenbar entkoppelten Unterschicht müsse die Politik die Frage nach alternativen Formen der Regulierung beantworten während sich die Gesellschaft dringend über ihre Solidaritätsbereitschaft verständigen müsse, wie Groh-Samberg in der anschließenden Debatte unterstrich. Das „Aktivierungs“-Paradigma jedenfalls sei verbrannt. Den Widerpart zu Groh-Samberg's Verfestigungsthese bildete GEORG CREMERS

Vortrag „Fallstricke der Armutsdebatte“. Cremer, bis 2017 Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes, erklärte, er sei der Alarmismen müde. Er warnte vor einer ständigen Dramatisierung, vor dem übertreibenden Gerede vom Niedergang des Sozialstaats. Daraus resultierten seiner Ansicht nach unerwartete politische Effekte: „Der Niedergangsdiskurs, der sich in Deutschland breitgemacht hat, ist gefährlich. Er lähmt und entmutigt. Er spielt populistischen Kräften in die Hände, da er die Ängste in der Mitte der Gesellschaft verstärkt.“

In den Medien und den Stellungnahmen von Sozialverbänden dominierten nach Cremer gegenwärtig zwei Armutsindikatoren: 1) die Zahl beziehungsweise die Quote der Grundsicherungsbezieher und 2) der Anteil der Personen, deren Einkommen unterhalb der 60-Prozent-Schwelle^[6] liegt und die deshalb als „im Armutsrisiko lebend“ erfasst werden. Den Grundsicherungsbezug sieht Cremer als höchst problematischen Armutsindikator an, weil damit der Umfang eines sozialen Problems anhand der Hilfen gemessen werde, die der Sozialstaat zu seiner Linderung oder Überwindung bereitstellt. Mit Verweis auf Amartya Sen verdeutlichte Cremer die „Perversität“ dieses Armutsmaßes. Denn hebe die Regierung die Grundsicherungsschwelle an, um Armut zu bekämpfen, wachse die Zahl ihrer Bezieherinnen zwangsläufig.

Die Verwendung eines solch problematischen Armutsindikators führt auch in anderen Bereichen zu einer folgenschweren kommunikativen Falle für die verantwortlichen sozialpolitischen Akteure: Die Erhöhung von Grundsicherungsleistungen, niedrigere Transferentzugsraten, ein Ausbau des Kinderzuschlags und Maßnahmen, die eine höhere Inanspruchnahme zustehender Leistungen bewirken, verbessern die materielle Lage armer Haushalte. Statistisch führt das aber zu einer deutlichen Ausweitung der Zahl der Bezieher und damit zu vermeintlich mehr Armut. Was wie das Scheitern der Bemühungen im Kampf gegen die Armut aussieht, ist in Wahrheit eine verbesserte Unterstützung.^[7] Letztlich diskreditiert ein solcher Indikator die Grundsicherung und sei deshalb sozialpolitisch kontraproduktiv, so Cremer.

Die Messung des Armutsrisikos mittels der 60-Prozent-Schwelle hält Cremer ebenso für untauglich. Diese Armutsrisikoquote sei ein zu grobes Verteilungsmaß, um Wirkungen zu messen, und fokussiere lediglich die unteren Einkommensgruppen. Solange Änderungen bei den Transfersystemen oder der Zugang zu mehr oder besser entlohnter Beschäftigung nicht dazu führen, dass Haushalte die 60-Prozent-Schwelle überspringen können, erscheinen die Veränderungen als armutspolitisch irrelevant. Vor dem Hintergrund dieser Unschärfe empfiehlt Cremer eine feinere Differenzierung beim Erfassen unterer Einkommen: Ein Einkommen unter 40 % des mittleren Einkommens wäre demnach als „starke (relative) Armut“, unter 50 % als „(relative) Armut“ und unter 60 % als „Armutsrisiko“ zu bezeichnen. Mit solchen Schwellenwerten ließe sich deutlich differenzierter über Armut, Armutsrisiko und Ungleichheit in Deutschland sprechen.

Eine 40-Prozent-Schwelle hätte laut Cremer zudem den wesentlichen Vorteil, dass

eine so gemessene „starke (relative) Armut“ mit einem Grundsicherungssystem oder anderen verteilungspolitischen Maßnahmen verhindert werden könne. Das Armutsrisiko gemessen an der 60-Prozent-Schwelle kann hingegen immer nur mehr oder weniger stark gemildert werden. „Wenn man den Anspruch aufrechterhalten will, dass es in einem sozialstaatlich verfassten und zugleich reichen Land keine Armut geben soll, dann ist es notwendig, sich auf eine Definition von Armut zu verständigen, bei der Sozialpolitik diesen Anspruch auch erfüllen kann.“ Doch der Volkswirtschaftler Cremer fiel sich gleich selbst ins Wort: Ob es für die Politik attraktiv wäre, seinen Vorschlag etwa im ARB aufzugreifen? Allein schon der Versuch einer Unterscheidung zwischen Armutsrisiko und Armut dürfte auf vehemente Vorwürfe stoßen, Armut verstecken oder „kleinraspeln“ zu wollen.

Auch die im politischen Diskurs tief verankerte Diskreditierung einer bedarfsgeprüften Grundsicherung ist Cremer ein Dorn im Auge. Sie behindere sowohl eine sachliche politische Debatte als auch eine wirksame Armutsbekämpfung. Sie erhöht zum einen den Kreis derjenigen, die der als würdelos bezeichneten Bedarfsprüfung ausgesetzt werden. Überdies müssen sich diejenigen herabgewürdigt fühlen, die weiterhin im Grundsicherungsbezug verbleiben. Die Diskreditierung einer fallbezogenen Prüfung erschwert zudem eine kluge Kombination von Grundsicherung und Rente, da diese ja dann, so der Vorwurf, auch nichts anderes sei als eine „Sozialhilfe Plus“. Das Wegfallen der Bedarfsprüfung führe schließlich zu neuen fiskalischen Belastungen. Robert Habeck schlägt mit seinem Garantieeinkommen eine abgeschwächte Variante des völligen Prüfungsverzichts vor: Erst ab einem Vermögen von 100.000 Euro pro Person soll eine Prüfung des Bedarfs vorgenommen werden. Nach wie vor soll es eine Antragstellung geben und die Bedürftigkeit muss nachgewiesen werden. Aber auch mit dieser Einschränkung würden Ansprüche bei Personen entstehen, die keinem Armutsrisiko ausgesetzt sind oder sogar der gut situierten Mitte angehören.

Cremer erinnerte daran, dass Groh-Samberg 2009 die „Abschaffbarkeit von Armut“ als Kriterium sozialpolitischen Handelns formuliert habe. Das sei jedoch genauso illusorisch wie das Ziel der Vereinten Nationen, die absolute Armut bis 2030 zu überwinden: „Für Deutschland und andere Industrieländer kann sich die Zielsetzung nur auf relative Armut beziehen. An der 60-Prozent-Schwelle gemessen, wird schon das UN-Ziel der Halbierung von Armut faktisch unerfüllbar. Denn dafür müsste die Armutsrisikoquote bis 2030 von etwa 16 % auf 8 % sinken. Sie wäre damit niedriger als in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, aber auch niedriger als in Deutschland Mitte der 1980er-Jahre, als die Verteilung der Erwerbseinkommen und der verfügbaren Einkommen deutlich gleicher ausfiel als heute. Es sind allerdings keinerlei Entwicklungen absehbar, die dahin führen könnten.“

In der Debatte insistierte Cremer darauf, dass Zielindikatoren, die substanzielle Fortschritte nicht messen und unerreichbar oder irrelevant sind, für einen rationalen politischen Diskurs untauglich seien. Je nach politischer Einstellung lüden sie vielmehr dazu ein, Probleme von Armut und Ausgrenzung zu ignorieren

oder als aufgeblasen abzuwerten. Völlig unabhängig von allen Bemühungen staatlicher Sozialpolitik gestatteten sie zudem, das immer gleiche Elend zu konstatieren.

Wer erwartet hätte, dass das Bremer Publikum solchen Argumenten vehement widersprochen hätte, irrt. Die versammelte sozialpolitische Expert*innenschaft schien Cremer ein ganzes Stück weit zu folgen. Zusätzliche Messgrößen für Armut wurden ins Spiel gebracht, die – ähnlich der im ARB bereits enthaltenen „materiellen Deprivation“ – klare Tatbestände der Nicht-Teilhabe auflisten.

Der Soziologe JAN BRÜLLE (Universität Frankfurt am Main) pflichtete dagegen Groh-Samberg bei. In seinem Vergleich der Entwicklung des Armutsrisikos in Deutschland und Großbritannien fragte Brülle: Sind dieselben Personen von Jahr zu Jahr immer noch arm, oder können sie sich aus der Armut befreien? Welche Entwicklung ergibt sich hinsichtlich verschiedener Bildungsabschlüsse und Berufsklassen? In Deutschland wird Armut über den untersuchten Zeitraum immer häufiger, länger andauernd und ungleicher verteilt. Je niedriger der Bildungsabschluss, desto stärker steigt das Armutsrisiko. Auch sind Arbeiter stärker von Armut betroffen als Angestellte in höheren Positionen. Das steigende Armutsrisiko hängt hierzulande auch mit der weiter wachsenden Zahl an Singlehaushalten zusammen, weil daraus folgt, dass immer weniger Personen mit geringen Einkünften auf die Ressourcen anderer Haushaltsmitglieder zurückgreifen können.

In Großbritannien, wo im gleichen Zeitraum mehr Menschen von Armut betroffen waren als in Deutschland, konnten gezielte soziale Transfers selbst hohe Ungleichheiten beim Einkommen entschärfen. Die „Working Tax Credits“ (ein staatlicher Zuschuss für Berufstätigkeit mit niedrigen Einkommen) haben die Situation der Menschen tatsächlich verbessert. Insbesondere bei Haushalten mit Kindern gibt es zusätzliche Zahlungen. Während sich in Deutschland die Situation für ohnehin prekär lebende Personen verfestigt, sichert die Sozialversicherung höhere Einkommen auch bei Arbeitslosigkeit besser ab als in Großbritannien.

Doch das Ausmaß der Armut wird nicht nur durch Armutsdefinitionen und Armutspolitiken bestimmt. Grundlage jeder Armutsentwicklung ist vielmehr die Beschäftigung im Arbeitsmarkt und daraus resultierende Primäreinkommen, deren Höhe auch durch das Verhältnis der Tarifparteien bestimmt wird. Der staatliche Mindestlohn kann in dieser Hinsicht als Reaktion auf die verringerte Einflussnahme der Gewerkschaften auf die Lohnhöhen verstanden werden. ENZO WEBER, Wirtschaftswissenschaftler am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg und Professor an der Universität Regensburg, analysierte die Auswirkungen des im Januar 2015 in Deutschland eingeführten Mindestlohns von EUR 8,84 (derzeit beträgt er EUR 9,19, ab 2020 dann EUR 9,35). „Das Inferno ist ausgeblieben“, pointierte Weber angesichts der dramatisch-warnenden Stimmen, die die Einführung des Mindestlohns begleiteten. „Die Debatte war größer als der tatsächliche Effekt.“ Seine Ausführungen loteten aus, ob mit dem Mindestlohn nun

ein vielseitig wirksames Instrument bereitstünde, das verstetigte Beschäftigungsverhältnisse ermögliche bzw. Armut verhindere. Könnte dieses Instrument ferner helfen „die Niedriglöhne hochzuziehen?“ Die Folgen der Einführung des Mindestlohns sind zahlenmäßig überschaubar: Einem Beschäftigungsverlust von rund 60.000 steht ein Rückgang der Minijobs und einer Steigerung regulärer Jobs von ca. 80.000 gegenüber – fast ein Nullsummenspiel. Bisher reduziert der Mindestlohn das Armutsrisiko also nicht, allerdings spart der Staat SGB II-Ausgaben. Ob eine deutliche Mindestlohnanhebung armutssenkende Verschiebungen brächte? Weber blieb skeptisch: „Mindestlöhne können Arbeitsmärkte besser machen, aber sie sind kein verteilungspolitisches Instrument.“ Er wies zudem auf die weiter zunehmende Plattformarbeit infolge der Digitalisierung der Arbeitswelt hin und umriss seine Idee einer Digital Social Security-Abgabe, die es weiter zu diskutieren lohnt.[8]

Wenn höhere Mindestlöhne keine Lösung bieten, was dann? In der abschließenden Debatte zwischen Bremens Sozialsenatorin ANJA STAHMANN, der Bildungssoziologin und Arbeitsmarktforscherin JUTTA ALLMENDINGER vom Wissenschaftszentrum Berlin und ANTONIO BRETTSCHEIDER, Professor für Kommunale Sozialpolitik an der TH Köln sowie Georg Cremer schälte sich bald ein favorisiertes Politikfeld heraus: die Bildungspolitik. Dazu nahm man zunächst die Situation im Stadtstaat Bremen in den Blick, wo mehr als 100.000 Arbeitslose Grundsicherung erhalten[9] und die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit auch auf die Werftenkrise zurückzuführen sei, so die grüne Senatorin. Stahmann setze vor allem auf soziale Stadtentwicklung, damit insbesondere alleinerziehende Frauen besser teilhaben könnten. Frühkindliche Bildung und Kitas erscheinen als entscheidendes Element dieser Strategie. Der Kölner Brettschneider verwies auf die frühen Positionierungskämpfe beim Ergattern eines vorteilhaften Kita-Platzes und die Wirkung von Ungleichheitsmechanismen, die man bei Schuleingangs-Tests beobachten könne. Zugespitzt lautete sein Fazit: „Wir verursachen Ungleichheit selber.“ Jutta Allmendinger sensibilisierte mit Blick auf biografisch spätere Weichenstellungen für die zahlreichen negativen Folgen niedriger Bildungsabschlüsse: „Bildungsarme haben weniger Freunde, trauen sich keine Veränderungen zu, haben weniger soziale Kontakte.“ Armut bedeute das Fehlen von Sicherheit und führe letztlich zu maximaler Zukunftsangst. „Bildung nimmt Angst!“ – Sie unterstrich damit, dass Bildungspolitik letztlich Armutsbekämpfungspolitik sei. „Armutspolitik ist Lebensverlaufspolitik“, zitierte sie Stephan Leibfried. So knüpfte der Ausklang der Bremer Armutstagung nicht nur treffend an den Mann an, den zu ehren sie sich vorgenommen hatte, sondern auch an dessen Anfänge im Berlin der 1960er-Jahre.

Tagungsprogramm (PDF)

Fußnoten

[1] Siehe den Nachruf auf Stephan Leibfried von Frank Nullmeier und Dieter Wolf auf

Soziopolis.

[2] Lutz Leisering, Zwischen Verdrängung und Dramatisierung. Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft, in: Soziale Welt 44 (1993), S. 486–511, hier S. 491.

[3] Derzeit fallen 15 % der ostdeutschen und 11 % der westdeutschen Bevölkerung in die Kategorie der verfestigten Armut, rund 11 % (12 %) sind der Prekarität zuzuordnen, temporär arm sind 4 % (5 %).

[4] Gerhard Schröder, Regierungserklärung zur Agenda 2010, 2003.

[5]

www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Bericht/Der-sechste-Bericht/sechster-bericht.html

[6] Konkret gemeint sind Einkommen unterhalb von 60 Prozent des Median aller Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung in Privathaushalten.

[7] Umgekehrt verringert eine Senkung der Grundsicherungsberechtigung die Zahl der Bezieherinnen und erweckt somit den Eindruck einer gesunkenen Armut.

[8] Enzo Weber, Digitale soziale Sicherung - ein Schritt in die Zukunft, in: IAB-Forum, 13.09.2018.

[9] Statistisches Landesamt Bremen: Bremen Infosystem, http://www.statistik-bremen.de/bremendat/statwizard_step1.cfm