



Christoph Mattes (Hg.)

Wege aus der Armut

Strategien der Sozialen Arbeit

LAMBERTUS

Christoph Mattes (Hg.)

Wege aus der Armut

Strategien
der Sozialen Arbeit

Lambertus

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2010 Lambertus-Verlag, Freiburg im Breisgau

www.lambertus.de

Umschlaggestaltung: Nathalie Kupfermann, Bollschweil

Herstellung: Franz X. Stückle, Druck und Verlag Ettenheim

ISBN 978-3-7841-1969-4

INHALT

Einführung - Wege aus der Armut Strategien der Sozialen Arbeit

Christoph Mattes5

Kapitel 1 Dimensionen der Armut

Armut in Deutschland

Berthold Dietz.....13

Hat Armut ein Geschlecht?

Claudia Wallner29

Armutsbekämpfung in der EU

Thomas Vollmer, Hans Eckart Steimle45

Kapitel 2 Die Bewältigung von Armut in den Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit

Armut und Gesundheit

Berthold Dietz.....65

Armut im Alter

Cornelia Kricheldorf75

Armut und Schulden

Thomas Wagner86

Die „verlorenen Jahrzehnte“ der Integration	
<i>Martin Albert</i>	96
Ein Praxisbeispiel: Das Gründerzentrum Goethe 2	
<i>Josef Kaiser</i>	110
Armut und Wohnen – Alternative Lösungswege suchen	
<i>Christoph Mattes, Anja Lusch, Isolde Geissler-Frank</i>	122
Kapitel 3	
Handlungstheoretische Herausforderungen für die Soziale Arbeit	
Sozialraumorientierung und Armutsbewältigung	
<i>Martin Becker</i>	142
Beratung in Not	
<i>Matthias Drilling</i>	174
Gedeihen trotz widriger Umstände!?	
<i>Uta Meier-Gräwe</i>	192
Der aktivierende Sozialstaat – Ein Ende des Ideals der Schuldenfreiheit?	
<i>Christoph Mattes</i>	214
Handlungsempfehlungen und Forderungen zur lokalen Armutsbekämpfung	
<i>Christoph Mattes, Mathias Staencke</i>	226
Autorinnen und Autoren	232

EINFÜHRUNG

WEGE AUS DER ARMUT – STRATEGIEN DER SOZIALEN ARBEIT

Christoph Mattes

Der Umbau des Sozialstaats zu Beginn des neuen Jahrtausends sollte ein als veraltet, zu kompliziert und zu unwirtschaftlich geltendes System der sozialen Sicherung in ein schlankes und wirkungsorientiertes Angebot umgestalten. Im Vordergrund sollte die Förderung der Eigenverantwortlichkeit der von Armut betroffenen Menschen stehen, eigene Wege aus der Armut zu finden. Diese folgenreiche Sozialstaatsreform wirkte sich jedoch nicht nur auf die betroffenen Menschen aus. Die Reform stellte auch die Soziale Arbeit vor die Herausforderung, neue Strategien im Umgang zur Bewältigung von Armut zu finden.

Vom Ende der Besonderheit des Einzelfalls

Doch schauen wir einmal kurz zurück auf die Ideen dieser von Beginn an umstrittenen und folgenreichen Reform, die unter dem Stichwort HARTZ IV den Wohlfahrtsstaat grundlegend veränderte. Sie setzte sich in einem Zeitgeist durch, der den Sozialstaat als zu fürsorglich und nahezu entmündigend bewertete. Die Reform hatte die Vision, den Sozialstaat zu entbürokratisieren. Und um den Zeiten des Bundessozialhilfegesetzes nicht all zu idealisiert nachzutruern sei darauf hingewiesen, dass die Sozialstaatsreform auch ein durch Sparzwänge ausgehöhltes traditionelles System sozialer Sicherungen ablösen musste. Während unter hohem Zeitdruck um Zuständigkeiten gekämpft und um die Höhe von Regelsätzen hart verhandelt werden musste, wurde der bislang sehr hoch gehaltene Grundsatz der Besonderheit des Einzelfalls (§ 1 BSHG) ohne größeres Aufsehen zu erregen ersatzlos gestrichen.

Vom Homo oeconomicus zum Homo problematicus

Die im aktivierenden Sozialstaat festgeschriebene Ideologie der Eigenverantwortlichkeit der Individuen für die Auswirkungen gesellschaftlicher oder struktureller Probleme beruht auf einem ähnlichen Irrtum, wie der lange Zeit als neue Religion der Ökonomie geltende Homo oeconomicus. Dieser stand einst für den vereinheitlichten und logisch handelnden Konsumenten, der seinen Nutzen maximiert. In seiner Rationalität ist er für die übrigen Beteiligten durchschaubar. Sein Handeln ist aufgrund der Logik ausschließlich rationaler Handlungen vorhersehbar. Ein Modell, was sich in keiner Weise bewährt, dafür aber seinen verdienten Platz im aktivierenden Sozialstaat als Homo problematicus erhalten hat. Der Homo problematicus hat und kennt nur ein einziges Problem: Er ist nicht erwerbstätig. Und die möglichen Gründe sind in der Liste von Vermittlungshemmnissen aufgeführt, die dann wiederum die Inanspruchnahme von Hilfeleistungen ermöglichen. Das Verständnis von Hilfe im modernen Sozialstaat geht davon aus, dass die Behebung eines Vermittlungshemmnisses zwangsläufig zur Aufnahme von Erwerbsarbeit und zu persönlichem Wohlergehen führt. Dass dieses Modell genau so wenig funktioniert wie das des Homo oeconomicus zeigt uns die tägliche Praxis der Sozialen Arbeit und die Hilflosigkeit, mit der Menschen in Armut den Anforderungen des aktivierenden Sozialstaates gegenüberstehen.

Von der Hilfe zur Aktivierung zum Wettbewerb

Der reformierte Sozialstaat setzt sowohl auf die Wettbewerbsfähigkeit seiner Gesellschaftsmitglieder als auch auf den Wettbewerb von Organisationen und Institutionen untereinander. Es geht nicht mehr nur darum, nicht oder sehr begrenzt wettbewerbsfähige Menschen dem Arbeitsmarkt zu unterwerfen. Der aktivierende Sozialstaat hat ein System der untereinander konkurrierenden Akteure und Institutionen geschaffen. Es stellt sich die Frage, ob überhaupt noch von Hilfesystemen gesprochen werden kann, oder ob die Bezeichnung Hilfemarkt geeigneter wäre. Das sich immer weiter durchsetzende Dienstleistungsverständnis in den Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit verlangt nach überprüfbaren und in Geldeinheiten bezifferbaren Erfolgen. Die mit der Frage der Wettbewerbsfähigkeit der Adressatinnen und Adressaten Sozialer Arbeit einhergegangene Wettbewerbsfähigkeit der Hilfeangebote der Sozialen Arbeit stellt diese vor eine gänzlich neue Herausforderung: Sie muss wirtschaftlich und rentabel sein. Der Versuch, die Ausprägungen des modernen Sozialstaates weiter zu denken endet bei der Vorstellung, dass sich der Wohlfahrtsstaat in nicht

mehr all zu langer Zeit soweit zurückgezogen hat, dass er nur noch eine Nachwächterfunktion einnimmt. Er greift nur dann ein, wenn es unbedingt notwendig ist. Er ermöglicht dafür aber so viel Wettbewerb, nach möglichst unreglementierten Marktgesetzen, wie irgendwie möglich. Eine Vorstellung, die mit den Zielen und Anliegen der Sozialen Arbeit, Armut nachhaltig zu bekämpfen und die Eigenverantwortlichkeit der Betroffenen zu stärken, nicht mehr vereinbar ist.

Zu diesem Buch:

Dieser Sammelband entstand aus der Fachtagung „Armut ohne Ausweg? – Sozialberatung im aktivierenden Sozialstaat“ im Juli 2008 in Freiburg im Breisgau. Auslöser für die Tagung war das Unbehagen vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in sozialen Einrichtungen in Freiburg und Umgebung, wie in diesem reformierten Sozialstaat überhaupt noch Menschen adäquat geholfen werden kann. Mit welchen Beratungsinhalten und Beratungszielen können Hilfe suchende Menschen befähigt werden, ihren Alltag zu bewältigen? Welche Lösungswege können aufgezeigt werden, um die zunehmend individualisierten Folgen von Armut zu bewältigen? Die Ausgangslage für die Fachtagung war geprägt von einem hohen Maß an Orientierungslosigkeit der Fachkräfte der Sozialen Arbeit, die durch die Pauschalisierung von Hilfeleistungen und die Ökonomisierung der sozialstaatlichen Ausrichtung erzeugt wurde. Diese Orientierungslosigkeit konnte zwar nicht durch eine einzige Fachtagung gelöst werden, dies wäre sicherlich auch ein nicht zu realisierendes Ziel einer Tagung gewesen. Es gelang jedoch, über die Formulierung zentraler kommunalpolitischer Handlungsempfehlungen hinaus, professionsspezifische Problemverständnisse zu einzelnen Problemlagen und Handlungsfeldern zu diskutieren und zu formulieren. Um der handlungstheoretischen Orientierungslosigkeit der Sozialen Arbeit entgegenzuwirken entstand die Idee, die Inhalte der Fachtagung durch diesen Sammelband zu dokumentieren und um weitere, für die praktische Soziale Arbeit wichtigen Beiträge zu ergänzen. Dieser Band ist daher nicht nur an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Fachtagung gerichtet, sondern an die gesamte Fachöffentlichkeit der Sozialen Arbeit, die in Theorie und Praxis mit den Folgen des reformierten Sozialstaates konfrontiert sind.

Die Beiträge dieses Sammelbandes sind in drei übergeordnete Kapitel gegliedert. Das erste Kapitel „Dimensionen der Armut“ besteht aus Aufsätzen, welche das Phänomen Armut beschreiben.

Der Beitrag von Bertold Dietz „Armut in Deutschland“ gibt auf der Grundlage der vorgelegten Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierungen einen Überblick, welche Personengruppen in Deutschland wie

von Armut betroffen sind und welche Veränderungen sich hier in den vergangenen Jahren ergeben haben. Darauf aufbauend stellt er dar, welche Konzepte von Armut derzeit verwendet und welche Aspekte von Armut derzeit wahrgenommen werden. Der Beitrag schießt mit einer Prognose, wie sich Armut zukünftig in bestimmten Bevölkerungsgruppen bemerkbar machen könnte.

Der Beitrag „Hat Armut ein Geschlecht“ von Claudia Wallner zeigt auf, worin die Ursachen ungleicher Betroffenheit der Geschlechter liegen. Daraus werden Hinweise für die Soziale Arbeit abgeleitet, wie im Rahmen der Armutsbekämpfung und Armutsprävention Gleichberechtigung und Geschlechtergerechtigkeit angestrebt werden kann.

In welchem Verständnis Armut auf europäischer Ebene thematisiert wird und mit welchen Strategien die Europäische Union versucht Armut zu bekämpfen, beschreiben Thomas Vollmer und Hans Steimle in ihrem Beitrag „Armutsbekämpfung der EU“. Es wird dargestellt, welche politischen Prozesse im Rahmen der Entstehung der Europäischen Union dazu geführt haben, dass Armutsbekämpfung zum zentralen Aspekt europäischer Politik wurde. Schließlich werden die Grundsätze der europäischen Beschäftigungspolitik und die Instrumente der Armutsbekämpfung auf europäischer und nationaler Ebene vorgestellt.

Im zweiten Kapitel des Sammelbandes finden sich Beiträge aus den Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit. In den Aufsätzen wird thematisiert, wie die ökonomisierten Sozialstaatsparadigmen, der Grundsatz „Fördern und Fordern“ den Alltag der Sozialen Arbeit prägen und wie aus den einzelnen Handlungsfeldern heraus Strategien der Bewältigung von Armut angeboten werden können.

Die Wechselwirkungen von Armut und Krankheit beschreibt Berthold Dietz im Aufsatz „Armut und Gesundheit. Dabei wird sowohl auf die Zusammenhänge von Einkommen und Erkrankungshäufigkeiten eingegangen als auch auf die subjektive Zufriedenheit zur Gesundheitssituation in Zusammenhang mit der jeweiligen Einkommenssituation.

Cornelia Kricheldorf beschreibt im Beitrag „Armut im Alter“ die sich zuspitzende Einkommenssituation im Alter und die strukturellen sozialstaatlichen Probleme, im Rahmen derer die Alltagsbewältigung der von Armut betroffenen Menschen erfolgt. Die Lösung von Altersarmut stellt zukünftig eine kommunale Herausforderung und Gestaltungsaufgabe dar, die unter dem Aspekt Prävention und soziale Inklusion hergeleitet wird.

Die Bewältigung von Mangel als Erklärungsansatz und Beratungsinhalt der Schuldnerberatung wird von Thomas Wagner auf dem Hintergrund seines längjährigen berufspraktischen Hintergrundes dargestellt. Die auf-

gezeigten Lösungsansätze zur Armutsbewältigung sind jedoch nicht nur auf die betroffenen Menschen ausgerichtet. Armutsbewältigung findet auch auf institutioneller und sozialpolitischer Ebene statt und kann von dort aus erleichtert und strukturell gefördert werden.

Die Zusammenhänge von Armut und Migration beleuchtet Martin Albert. Er zeigt Ansätze lebensweltorientierter Beratung im Handlungsfeld Migration auf und stellt dar, welche prekäre Situationen in der Verbindung aktivierender sozialstaatlicher Vorgaben und ausländerrechtlicher Unsicherheiten entstehen können.

Wie Armut und Arbeitslosigkeit durch eine Existenzgründung bewältigt werden kann, wird im Projektbericht von Josef Kaiser beschrieben. Das Existenzgründungszentrum des Diakonischen Werks Freiburg, ein nahezu einmaliges Projekt in Deutschland, verhilft Menschen in Armut durch eine begleitete Existenzgründung zu einer verbesserten Einkommenssituation. Der Beitrag beschreibt die Entstehung, die Erfolge aber auch die strukturellen Hindernisse des Projektes.

Das Projekt „Schuldnerberatung in der Wohnungswirtschaft“, dargestellt im Beitrag von Christoph Mattes, Anja Lusch und Isolde Geissler-Frank, zeigt eine Möglichkeit auf, wie das Problem nicht bezahlter Mieten und Energieschulden von den betroffenen Parteien eigenverantwortlich gelöst werden kann. Im Rahmen des vorgestellten Projektes wurde ein Weiterbildungskonzept erarbeitet, das Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Hausverwaltungen oder andere betroffene Personen befähigen soll, gemeinsam mit von Armut betroffenen Menschen Lösungswege zu entwickeln.

Das dritte Kapitel beinhaltet Beiträge, die sich mit handlungstheoretischen Fragen und Herausforderung der Sozialen Arbeit hinsichtlich Armutsbewältigung auseinandersetzen.

Die Bewältigung von Armut im sozialräumlichen Kontext stellt Martin Becker im Beitrag „Sozialraumorientierung und Armutsbewältigung“ dar. Eine sozialraumorientierte Ausrichtung der Sozialen Arbeit verfolgt das Ziel, stärker an den Ursachen sozialer und gesellschaftlicher Probleme anzusetzen um dadurch gezielter Lösungsstrategien zur Armutsbewältigung auf lokaler Ebene zu entwickeln.

Matthias Drilling diskutiert unter der Überschrift „Beratung in Not“ die problematischen Folgen aktivierender, sozialstaatlicher Vorgaben auf die Beratung junger Menschen. Er unterstreicht insbesondere, hergeleitet aus seinen Studien zur Armut in der Schweiz, den Zusammenhang von Armutsbewältigung mit der Frage der Verwirklichungs- und Teilhabechancen junger Menschen.

Der Beitrag von Uta Meier-Gräwe „Gedeihen trotz widriger Umstände!“ widmet sich dem Resilienzkonzept. Ihr Anliegen ist die Suche nach Strategien und Schutzmechanismen, die das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in Armut begünstigen. Aus empirischen Befunden heraus stellt die Autorin Typologien der Armutsbewältigung dar.

Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit privater Verschuldung fordert Christoph Mattes im Aufsatz „Der aktivierende Sozialstaat – Ein Ende des Ideals der Schuldenfreiheit?“. Das hohe Maß an individualisierten Risiken lässt private Verschuldung zur Normalität werden. Verhärtet durch den sich immer weiter zurückziehenden Sozialstaat muss Armut zunehmend durch Kredite und Verschuldung bewältigt werden. Ziel der Sozialen Arbeit muss zukünftig sein, nicht mehr auf die Schuldenfreiheit seiner Adressatinnen und Adressaten hin zu wirken sondern diese zur mündigen und eigenverantwortlichen Verschuldung zu begleiten.

Das Schlusskapitel führt den Fokus zurück auf die Fachtagung und die daraus entstandenen kommunalpolitischen Handlungsempfehlungen. Matthias Staenke und Christoph Mattes führen aus, wie aus der Sicht der in der Praxis stehenden Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter auf kommunaler Ebene zur nachhaltigen Armutsbewältigung beigetragen werden kann.

Dank

Besonderer Dank gilt Frau Dr. Anja Lusch für die Übernahme der Redaktion des Bandes und die Erstellung der Druckvorlage. Darüber hinaus haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Nachbarschaftswerk Freiburg e.V. und der Wilhelm Oberle-Stiftung in Staufen durch ihr Mitwirken an der Fachtagung zum Gelingen dieses Buches wesentlich beigetragen. Ebenso bedeutend waren die Mitglieder des Expertinnen- und Expertenforums, das aufbauend auf den Ergebnissen der Fachtagung die aufgeworfenen Fragestellungen weiter diskutierte und Lösungsmöglichkeiten konkretisierte.

Freiburg/Basel, im August 2010

Christoph Mattes

Kapitel 1

Dimensionen der Armut

ARMUT IN DEUTSCHLAND

Berthold Dietz

Mit der Beantwortung der Frage „Was ist Armut?“ hat man es mit einer Aufgabe von geradezu historischer Dimension zu tun. Denn: Auslegungen und Differenzierungen des Armutsbegriffs und alle darauf beruhenden Messverfahren zur empirischen Bestimmung einer „Armutspopulation“ sind abhängig von gesellschaftsstrukturellem Wissensbeständen, von normativen Gegebenheiten (Sozialrecht) und letztlich sogar von Wertüberzeugungen. In unseren Breitengraden besteht weitgehender Konsens darüber, dass Armut eine relative Größe ist und dass diese nur in der jeweiligen Referenzgesellschaft und zeitlich begrenzt gilt. Was Armut ist, ist also abhängig von der Antwort auf weitere Fragen: Wie viel weiß man über die soziale Wirklichkeit im Allgemeinen und Armutslagen im Besonderen? Welche Gruppe gilt aufgrund welcher Umstände als besonders armutsgefährdet? Für welche Gruppe sind existenzsichernde („armutsvermeidende“) Hilfen als unzureichend auszumachen und welche Maßstäbe werden dem dabei zugrunde gelegt (etwa ein nationales Durchschnittseinkommen)?

Nur so lässt sich auch erklären, dass man hierzulande schon des Öfteren meinte, eine „Neue Armut“ ausgemacht zu haben. Dies ist weitgehend falsch. Was damit häufig apostrophiert werden sollte, ist lediglich eine Veränderung in der Struktur der von Armut am stärksten betroffenen oder bedrohten Gruppen in der jeweils aktuellen Gesellschaft, häufig auch nur entstanden durch eine empirisch stärkere Fokussierung und Pauschalstigmatisierung bestimmter Gruppen in der Gesellschaft (Langzeitarbeitslose, Hartz IV-Beziehende,¹ zuletzt Kinder).

Dieser Beitrag widmet sich davon ausgehend den folgenden Fragestellungen:

¹ „Hartz IV“ ist eine mittlerweile in der öffentlichen Diskussion fest verankerte Kurzformel für den Bezug von Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende (Arbeitslosengeld II – ALG II) nach dem Sozialgesetzbuch II. Dieses wurde im Zuge der Arbeitsmarktreform bestimmt durch das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz IV“) vom 01.01.2005, welches im Kern wiederum die Neufassung des Regelleistungsbezugs (Arbeitslosengeld – ALG I) sowie die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II – ALG II beinhaltet.

- 1 Wer ist von Armut besonders betroffen und was hat sich verändert?
- 2 Welches Konzept von Armut verwenden wir?
- 3 Welche Aspekte von Armut stehen heute im Vordergrund?
- 4 Ausblick: Was können wir für die Zukunft erwarten?

1 Wer ist von Armut besonders betroffen und was hat sich verändert?

Was Armut in einer Jahrhunderte zurückreichenden Betrachtung war, soll und kann hier nicht erörtert werden. Konzentriert man sich auf die Geschichte der Bundesrepublik, so herrschte in der öffentlichen Wahrnehmung die Überzeugung vor, dass Armut in einem wirtschaftlich prosperierenden Land überhaupt nicht existiere (Strahlkraft des so genannten „Wirtschaftswunders“ und der Phase relativer Vollbeschäftigung), ja nicht einmal dass arm war, wer sich als arm zu erkennen gab (siehe das sich hartnäckig haltende „Stammtisch“-Bild vom bettelnden Obdachlosen mit dem um die Ecke geparkten Mercedes).

Mit Beginn einer sich strukturell verfestigenden Massenarbeitslosigkeit in den 1980er Jahren und der sich langsam durchsetzenden öffentlichen Meinung, „dass es jeden treffen kann“, wurde bis in die 1990er Jahre hinein Armut gleichgesetzt mit dem Bezug von existenzsichernden Hilfen, meistens eingengt auf die Sozialhilfe. In der Kurzformel: Arm ist, wer Sozialhilfe bezieht. Dass diese Logik der Bestimmung des Umfanges von Armut in Deutschland unzureichend war, wurde allzu oft mit dem eklatanten Datenmangel beantwortet. Eine nationale oder regionale Armutsberichterstattung existierte nicht, einzig die in den kommunalen Sozialämtern verfügbaren Sozialhilfedaten boten die Grundlage, Armutslagen zu quantifizieren (Zahl betroffener – genauer: Hilfen beziehender – Haushalte) und mit einer Ursache in Verbindung zu bringen (Grundsatz des Bundessozialhilfegesetzes – BSHG: Bedürftigkeit dem Grunde nach).

Lange Zeit war man administrativ der Meinung, dass die Zuordnung von Hilfebedürftigkeit zu den sozialrechtlich vorgegebenen, die Bedürftigkeit anerkennenden Umständen (z. B. Arbeitslosigkeit) ausreicht, um Armut im Lebenslagenbezug zu erklären. Hieraus entstammt die vielfach geäußerte Kritik, dass Armutsstatistiken wenig mehr als eine Inventur von Sozialamtsdaten darstellen können, die die Multidimensionalität von Armut und die Zahl der von Armut betroffenen oder bedrohten Personen(gruppen) aber nicht vollständig abbilden können und extrem unterschätzen. Die mangelhafte Datenlage bedingte auf diese Weise das öffent-

liche Bild von Armut in einem reichen Land als eine Randerscheinung (siehe „Randgruppen“-Begriff).

Als primär von Armut betroffen galten in dieser Logik somit Personengruppen, die mit einer überdurchschnittlich hohen Quote vorübergehend oder dauerhaft von Sozialhilfe abhängig waren:

- Frauen mit unzureichenden Versicherungs- und Versorgungsansprüchen (im Schnitt rund ein Fünftel der HLu-Beziehenden)²
- (Chronisch) Kranke und Pflegebedürftige (im Schnitt rund zwei Drittel der HbL-Beziehenden)³
- Langzeitarbeitslose und Personen mit unzureichenden Erwerbseinkommen (im Schnitt rund die Hälfte der HLu-Beziehenden)⁴

In den 1990er Jahren schließlich fokussierte sich die Armutsdebatte auf Langzeitarbeitslose und Alleinerziehende, also Hauptbetroffene der Entwicklungen am Arbeitsmarkt. Armut wurde ab hier mehr und mehr gleichgesetzt mit unzureichendem oder fehlendem Erwerbseinkommen, gestützt durch die auf nationaler und europäischer Ebene sich durchsetzende Fokussierung auf Einkommensdaten in der Armutsmessung. In Deutschland sind dies in erster Linie das SOEP (Sozio-oekonomisches Panel, angesiedelt am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung). Das SOEP ist eine repräsentative Längsschnittstudie auf der Basis einer seit 1984 jährlich wiederholten Befragung privater Haushalte in den alten und neuen Bundesländern, unter anderem eben zur Einkommenslage der Privathaushalte.

Nach jüngeren Daten des SOEP für 2005 tragen nach wie vor Arbeitslose und Alleinerziehende das größte Armutsrisiko. Zu einem erheblichen Maße sind auch Kinder im Alter bis 15 Jahren von Armut bedroht. Kinderarmut ist dabei kein Indiz „neuer Armut“, also eines damit implizierten Strukturwandels der von Armut betroffenen Personengruppen, sondern das Resultat einer die Lebenssituation von Kindern und deren Bedingungen des Aufwachsens intensiv beleuchtenden Forschung.⁵

Kinder sind über längere Zeit nicht als besonders von Armut betroffene Gruppe identifiziert worden, sondern wurden gewissermaßen in der Betroffenenengruppe ihrer Eltern (mit hohem Armutsrisiko) subsumiert. Dies

² HLu = Hilfe zum Lebensunterhalt.

³ HbL = Hilfe in besonderen Lebenslagen.

⁴ Alle Angaben beruhen auf einer Querschnittsbetrachtung der dem Verfasser bekannten und aus dieser Zeit stammenden kommunalen Armuts-/Sozialhilfeberichte.

⁵ Zum Beispiel: Kosminsky 1994, Dt. Kinderschutzbund/LV NRW 1994, Bielgk 1996, Klocke 1998, Hock/Holz 1999, Altgeld 2000, Klocke 2001, Förster 2001, Zenz 2002, Chasés/ Zander 2003, Lauterbach 2003, Holz 2005/2006, Brückers 2007, Müller 2008, UNICEF 2008

mag als Beispiel dafür gelten, dass ein lediglich auf Einkommen fixiertes Armutskonzept, so relevant es empirisch auch immer sein mag, die Komplexität von Armutslagen so überlagern kann, dass die davon „Mitbetroffenen“ erst spät in die öffentliche Wahrnehmung (und Diskussion) rücken. Zu betonen ist jedoch, dass das so genannte Armutsrisiko nicht gleichzusetzen ist mit dem empirisch nachweisbaren Umfang tatsächlicher Armutslagen.

Tabelle 1: Armutsrisikoquoten von Personengruppen, die am stärksten von Armut bedroht sind

<i>Beziehende von ALG II und Sozialhilfe</i>	<i>53 Prozent</i>
<i>Alleinerziehende</i>	<i>36 Prozent</i>
<i>Kinder bis 15 Jahre</i>	<i>26 Prozent</i>
<i>Paare mit Kind(ern)</i>	<i>19 Prozent</i>
<i>nachrichtlich: Allgemeines, dauerhaftes Armutsrisiko</i>	<i>11 Prozent</i>

Quelle: 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Entwurf des BMAS vom 19.05.2008: 294f.

Regierungsamtlich *und* wissenschaftlich weitgehend nicht beachtet sind indes

- Menschen mit psych./Verhaltensstörungen (nach ICD-10⁶)
- Schwerbehinderte (nach SGB IX)
- Pflegebedürftige in Sozialhilfe
- Überschuldete
- Migrantenfamilien
- Wohnungslose u. Zwangsgeräumte
- Haftentlassene, Haftbedrohte u. Angehörige

Es sind also nach wie vor Menschen, die geringe Chancen am Arbeitsmarkt und damit auf ein Unterhalt sicherndes Erwerbseinkommen haben und die zugleich aufgrund von Erziehungs- und Betreuungspflichten erhebliche Schwierigkeiten haben, diese und berufliche Anforderungen unter einen Hut zu bringen. Es sind aber auch Menschen, die sich in besonderen Lebenskrisen und –situationen befinden und/oder sich grundsätzlich in der Gesellschaft einer gewissen Ausgrenzung ausgesetzt sehen. Angesichts dieser relativ klar definierbaren Armutsrisikogruppen muss aber weiterhin erstaunen, dass konzeptionell nach wie vor Uneinigkeit herrscht über die Frage, was Armut ist, wie man sie definiert und misst.

⁶ ICD 10 = International Code of Diseases, Vol. 10.

2 Welches Konzept von Armut verwenden wir?

Heutzutage gilt eine ausschließlich auf den Bezug existenzsichernder Hilfen abstellende Armutsdefinition als überholt, weil völlig unzureichend. Gründe hierfür haben vor allem etwas mit der spezifischen Leistungs- und Anspruchsnormierung des die Sozialhilfe regelnden Sozialgesetzbuches (SGB) XII (früheres Bundessozialhilfegesetz – BSHG) zu tun, weswegen als eine präzisere Bezeichnung für ein solches Armutskonzept auch der Begriff normativ-finales Fürsorgekonzept verwendet werden kann.

Die gewichtigsten Einwände gegen das normativ-finale Fürsorgekonzept haben mit der Inanspruchnahme – oder besser: mit der Nichtinanspruchnahme – von Sozialhilfeleistungen zu tun. So wurde zum Beispiel der Bezug von HbL-Leistungen in der Armutsberichterstattung häufig ausgeblendet. Obwohl er entgegen der gesetzlichen Absicht, als eine zeitlich begrenzte Notlagen überbrückende Hilfe zu funktionieren, in einem bis zu Beginn der 1990er Jahre sogar wachsenden Maße in vielen Ursachenfällen dauerhaften Existenzsicherungscharakter hatte (z. B. im Bereich der Hilfen aufgrund von Pflegebedürftigkeit oder bei chronischen Erkrankungen). Zudem gab es in der Sozialhilfepraxis immer auch Zweifel an der „richtigen“ Zuordnung von „Fällen“ zu „Ursachen“, welche wiederum überwiegend haushaltssystematischen Zwängen und weniger tatsächlichen Lebenslagen gehorchte.

Zweitens: Eine Vielzahl von Armutsstudien in den 1980er und 1990er Jahren lieferten Hinweise auf die Dunkelziffer, also den mutmaßlichen Umfang derjenigen, die theoretisch Anspruch auf Sozialhilfe hätten, diesen aber aus unterschiedlichen Gründen (Scham, Unwissenheit, Probleme mit Behörden) nicht realisieren. In der fachwissenschaftlichen Literatur (u. a. Hauser/Hübinger 1993, Dietz 1997, Neumann/Hertz 1998, Klocke 2000, Becker/Hauser 2005, Becker 2007) wurde mehrheitlich das Ausmaß der Dunkelziffer auf 50 Prozent und höher geschätzt, ein Umstand, der ein rein auf dem tatsächlichen Sozialhilfebezug basierendes Armutskonzept an sich schon wertlos macht.

Und schließlich hat sich mit der Einführung des Pflegeversicherungsgesetzes (später als Elftes Buch in das Sozialgesetzbuch einbezogen) und in der Folge mit der Reform des Sozialhilferechts sowie mit dem SGB II die HbL-Beziehendenstruktur wesentlich verändert, so dass einem solchen Konzept eine verlässliche gemeinsame Bezugsstruktur fehlte.

Letztlich trug auch der politische Umgang mit dieser Armutsdefinition (so etwa in Gestalt der noch in den frühen 1990er Jahren von damaligen Kabinettsmitgliedern vertretenen Argumentationskette „Armut = Sozialhilfebe-

zug = „bekämpfte Armut“ = es gibt keine Armut in Deutschland“) mit dazu bei, dass eine solche ausschließliche Betrachtung von Armut in der Armutsforschung keine Verwendung mehr findet (Dietz 1997: 92ff.). Sicherlich ist auch nach wie vor der Bezug von Sozialhilfeleistungen ein wichtiger und valider Indikator von Armut, welcher jedoch alleine bei weitem nicht ausreicht, um dieses komplexe Phänomen empirisch „in den Griff“ zu bekommen. Die Gleichsetzung „Armut = Sozialhilfebezug“ trägt also nicht.

Problematisch ist auch eine weitere Gleichsetzung, nämlich die mit dem gesetzgeberisch definierten Existenzminimum. Existenzsichernde Leistungen und deren Höhe nach Sozialgesetzbuch (beispielsweise ALG II-Leistungen) orientieren sich am gesetzgeberisch definierten Existenzminimum, dessen Unterschreiten sicherlich als Armut benannt werden muss, jedoch nur einen Teil der tatsächlichen Armutslagen erfasst, den der so genannten „strengen“ Armut. Das Existenzminimum stellt eine zu restriktive Armutsgrenze dar, denn es liegt in jedem Falle unterhalb einer – sogar international anerkannten – Armutsschwelle. Nach einer gemeinsamen Vereinbarung in der EU gilt nicht ein nationales Existenzminimum als Armutsgrenze, sondern 60 Prozent des mittleren nationalen Einkommens.

Aus diesen Gründen hatte man sich in der Armutsforschung hierzulande zwischenzeitlich an einem alternativen Konzept zum normativ-finalen Fürsorgekonzept versucht, welches von einem allgemein verbreiteten und als notwendig anerkannten Lebensstandard ausgeht und Armut als Mangel- beziehungsweise Unterversorgungszustand definiert (*Lebensstandard- oder Deprivationskonzept*). Vorteil dieses Armutskonzeptes ist: Es löst scheinbar das Messbarkeitsproblem. Was einen allgemein verbreiteten Lebensstandard ausmacht, lässt sich anhand der Verbreitung von Konsumgütern und der mittleren Ausstattung privater Haushalte vergleichsweise genau erheben.

Dennoch haben sich letztlich auch Lebensstandard- oder Deprivationskonzepte nicht durchgesetzt. Versuche dieser Art scheitern potenziell schon mit der Gleichsetzung von „notwendig“ mit „normal“ (im Sinne von „üblich“ oder „durchschnittlich verbreitet“). So ist die Abgrenzung zwischen notwendigen Lebensstandards und individuellen Lebensstilen, die aber nicht unbedingt Armut indizieren müssen, kaum leistbar. Zudem ist (Unter-)Versorgung erheblich mehr als die unterrepräsentative Verbreitung von Konsumgütern, sondern kann/muss auch als (Unter-)Versorgung mit sozialen Dienstleistungen, (fehlendem) Zugang zu Bildung und öffentlicher Infrastruktur verstanden werden. Weiterhin ist das Unterschreiten von „Normalität“ nicht immer ein zuverlässiger Indikator von Armut. Empirisch betrachtet sind Studien dieser Art sehr aufwändig und zugleich von

einer zeitlich und räumlich extrem begrenzten Aussagekraft, da sie sich einem raschen Wandel des gesellschaftlich als notwendig zu Betrachtenden ausgesetzt sehen.⁷

Eine Lebensstandardkonzepten folgende Armutsforschung hat hierzulande, anders als in der anglo-amerikanischen Forschung, keine Tradition. Wissenschaftliche Arbeiten dieser konzeptionellen Provenienz hatten es also nicht nur empirisch schwer sich durchzusetzen, sondern hatten zugleich auch mit einem fachwissenschaftlichen Mainstream zu tun, der traditionell eine Fokussierung auf Einkommenslagen präferierte – analog der Konzentration von Armutslagen auf Erwerbslosenhaushalte. Dieser Umstand wie auch die Faktoren „Messbarkeit“, „Verfügbarkeit/Zugänglichkeit von/zu Daten“, „Vereinfachbarkeit“ und „Kommunizierbarkeit“ zwecks Verwendung in öffentlichen und politischen Diskursen dürften mit dazu geführt haben, dass in den 1990er Jahren ein Paradigmenwechsel stattfand, der fehlende beziehungsweise mangelnde Ressourcen aus Erwerbseinkommen zum zentralen Armutsindikator erhob und sowohl in der fachwissenschaftlichen Debatte wie auch in der offiziellen Armutsberichterstattung das so genannte *Ressourcenkonzept* etablierte. Verfeinert formuliert bemisst sich Armut (i. e. S. relative Einkommensarmut) hiernach durch das Unterschreiten von durchschnittlichen nationalen Einkommensschwellen.

Dieser Paradigmenwechsel in der sozialstatistischen Armutsdefinition wurde sicherlich auch unterstützt durch die Weiterentwicklung vereinheitlichter und gesicherter Datenpanels auf nationaler Ebene, wie z. B. Mikrozensus, Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS), die Gesundheitsberichterstattung des Bundes (GBE) und andere Quer- und Längsschnittdatenbasen, wesentlich aber auch durch Verwendung international vergleichbarer Datenquellen (der OECD, der ILO, oder das European Community Household Panel – ECHP – von Eurostat⁸), die mehr und mehr eine komparativ gesicherte Berechnung durchschnittlicher Einkommen möglich machten. Auch hierin zeigt sich, wie stark die jeweils dominierende Armutskonzeption durch die Verfügbarkeit von Daten beeinflusst war und ist.

Die Einkommensfixierung bediente aber noch einen weiteren Aspekt. Im Jahre 1999 beschlossen die damaligen Regierungsfractionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen die Erstellung eines ersten nationalen Armuts-

⁷ Zu denken ist hier nur an die sich rasant verändernde Ausstattung durchschnittlicher deutscher Haushalte mit Geräten der Unterhaltungselektronik oder der Verbreitung von Computern.

⁸ Eurostat ist das Statistische Amt der Europäischen Union.

und Reichtumsberichts. Zu recht begründete dies die Regierungskoalition damals mit dem Verweis auf internationale Maßstäbe: „Eine nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist seit langem überfällig. Die Armutsberichterstattung ist in der Bundesrepublik Deutschland verglichen mit anderen europäischen Staaten rückständig. Eine offizielle Reichtumsberichterstattung findet bislang überhaupt noch nicht statt“ (SPD/Bündnis 90/Die Grünen, BtDrs 14/999: 243).

Zuvor hatten der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland und die Deutsche Bischofskonferenz in ihrem gemeinsamen Sozialwort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ (1997) kritisiert, dass in Deutschland nicht nur Armut, sondern auch Reichtum kein größeres Gewicht in der öffentlichen Debatte habe. Soziale Ausgrenzung in einem wohlhabenden Land wie Deutschland zu begegnen setze eine möglichst genaue Darstellung sozialer Wirklichkeit voraus, einschließlich einer möglichst genauen Darstellung beider Enden der Einkommensskala: relative Einkommensarmut und relativer Einkommensreichtum.

Der 2001 vorgelegte erste Armuts- und Reichtumsbericht hat im Wesentlichen den ersten regierungsoffiziellen Nachweis zunehmender Armut und einer wachsenden Kluft zwischen Reich und Arm in Deutschland geliefert. Was aber auch ihm nicht gelang und auch nicht gelingen konnte, verweist auf das Grundproblem des Ansatz der relativen Einkommensarmut: Schon die Berechnung eines durchschnittlichen nationalen Einkommens ist umstritten. Das statistische Repertoire kennt zwei relevante Größen, den Median und das arithmetische Mittel, die beide zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen und auf Einkommensentwicklungen unterschiedlich „reagieren“.⁹ Letzten Endes liegt das Grundproblem der relativen Einkommensarmut aber auch in den verfügbaren Einkommensdaten selbst: Diese geben lediglich das erhobene (Erwerbs-) Einkommensspektrum, nicht aber die tatsächlichen Armuts- und vor allem nicht das tatsächliche „Reichtumsspektrum“ einschließlich der Geld-, Anlage- und Immobilienvermögen wieder. Über diese Umfänge ist in Deutschland kaum etwas bekannt.

⁹ Das arithmetische Mittel ist in der Einkommensstatistik problematisch, weil äußerst sensibel bei so genannten Ausreißerwerten (extrem abweichende Einzelwerte) nach oben wie unten. Das bekannte „Bill Gates-Paradoxon“ erklärt dies sehr gut. Das Denkbeispiel lautet: „Zahlt Bill Gates Steuern, wächst die Armut.“ Was auf den ersten Blick widersinnig erscheint, hat einen handfesten statistischen Grund: Würde Bill Gates in Deutschland einkommensteuerpflichtig eingebürgert, läge die Zahl der Einkommensarmen im darauf folgenden Jahr nur aufgrund des sich verschiebenden Mittelwerts theoretisch um einige tausend Menschen höher. Der Median wiederum ist als Zentralwert einer Verteilung vergleichsweise blind gegenüber Extremwerten, was gleichermaßen Nachteile mit sich bringt, weil er reale Einkommensspreizungen unterbeleuchtet.