

Schriften der Gesellschaft
für Sozialen Fortschritt e.V.

Band 23

Armut als Herausforderung

Bestandsaufnahme und Perspektiven
der Armutsforschung und Armutsberichterstattung

Herausgegeben von

Stefan Sell



Duncker & Humblot · Berlin

Stefan Sell (Hrsg.) · Armut als Herausforderung

**Schriften der Gesellschaft
für Sozialen Fortschritt e.V.**

Band 23

Armut als Herausforderung

Bestandsaufnahme und Perspektiven
der Armutsforschung und Armutsberichterstattung

Herausgegeben von

Stefan Sell



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0435-8287

ISBN 3-428-10984-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Ein Teil der im vorliegenden Sammelband publizierten Beiträge geht auf Vorträge während der Jahrestagung der „Gesellschaft für Sozialen Fortschritt“ im Oktober 2001 in Hennef zum Thema „Armutsforschung, Armutsberichterstattung – Und was dann?“ zurück. Die Tagung wurde gemeinsam mit dem AWO-Bundesverband in der Berufsgenossenschaftlichen Akademie in Hennef durchgeführt. Angesichts der Komplexität und Breite des Themas wurden weitere Aufsätze in den Band aufgenommen, um den Forschungs- und Diskussionsstand möglichst umfassend abzubilden.

Mit der Analyse und Diskussion des Themas „Armut“ und den aktuellen Beiträgen der Armutsberichterstattung und Armutsforschung in der Schriftenreihe der Gesellschaft wird an eine Traditionslinie angeknüpft, die bis in die 50er Jahre des vergangenen Jahrhunderts zurückreicht, als der erste Band im Duncker & Humblot-Verlag veröffentlicht wurde. Immer wieder hat die Gesellschaft für Sozialen Fortschritt sich gerade der normativ höchst umstrittenen Themenfelder der Sozialpolitik angenommen. Und auch das Thema „Armut“ (in einem „reichen“ Land) gehört zu diesen Feldern. Die normative Herausforderung wird bereits im (eigentlich) explikativen Bereich der Armutsforschung und -berichterstattung erkennbar, wenn man z.B. die höchst widersprüchlichen Operationalisierungen von Armutsschwellen betrachtet, die benötigt werden, um das Ausmaß eines Teils der Problemlagen quantifizieren zu können. Aber Armut – das zeigen die Beiträge in diesem Band deutlich – ist eben mehr als Einkommensarmut – und zuweilen liegt sie auch quer zur Frage der materiellen Ressourcenausstattung. An dieser schwierigen Schnittstelle bewegen sich die vorliegenden Abhandlungen und mögliche, naturgemäß höchst umstrittene Vorschläge für Wege aus der Armutsproblematik runden den Band ab.

Remagen, im November 2002

Stefan Sell

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung

Sell, Stefan

Armutsforschung und Armutsberichterstattung aus Sicht einer lebenslagenorientierten Sozialpolitik	11
---	----

II. Ergebnisse aus der Armutsforschung

Böhnke, Petra

Die exklusive Gesellschaft. Empirische Befunde zu Armut und sozialer Ausgrenzung	45
--	----

Heitzmann, Karin

Ergebnisse der dynamischen Armutsforschung in Österreich: Implikationen für eine vorbeugende Armuts politik am Beispiel des Weltbank-Konzepts des „sozialen Risikomanagements“	65
--	----

Fachinger, Uwe

Die Selbständigen – Armutspotential der Zukunft?	87
--	----

Kölling, Arnd

Haushalte mit niedrigem Einkommen bei Vollerwerbstätigkeit einzelner Mitglieder: Armutsrisiken von Haushalten trotz Erwerbstätigkeit	131
--	-----

III. Stand und Perspektiven der Armutsberichterstattung

Hartmann, Helmut

Armuts- und Reichtumsberichterstattung in der Bundesrepublik Deutschland	155
--	-----

Müllenmeister-Faust, Uwe

Möglichkeiten und Grenzen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ..	169
---	-----

Arndt, Joachim und Jung, Knut

Armuts- und Reichtumsberichterstattung fortsetzen und weiterentwickeln ..	193
---	-----

IV. „Bekämpfte Armut“? – Forschungsbefunde und Vorschläge zur Sozialhilfe

- Rentzsch, Doris und Olk, Thomas*
 Sozialhilfedynamik in Ostdeutschland. Sozialhilfeverläufe und zeitdynamische Problemgruppen in der Halleschen Längsschnittstudie (HLS) 229
- Engels, Dietrich*
 Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen 263
- Bäcker, Gerhard*
 Armut trotz Sozialhilfe? Zum Verhältnis von Einkommensarmut und Hilfe zum Lebensunterhalt 287
- Tsalastras, Apostolos*
 Überwindung sozialer Ausgrenzung von Sozialhilfeempfängern 309

V. Internationale Aspekte der Armutforschung und Armutspolitik

- Butterwegge, Christoph*
 Herrschaft des Marktes – Abschied von der Armut? Globalisierung, soziale Polarisierung und Pauperisierung 333
- Hammel, Manfred*
 Zur Kampagne der britischen Regierung, die Bevölkerung davon abzuhalten, Bettlern Geld zu reichen 353
- Hippel, Eike von*
 Massenelend als Herausforderung 387

VI. Perspektiven der Armutspolitik

- Winzek, Sören*
 Das Verbraucherinsolvenzverfahren als Hilfe in Überschuldungssituationen 401
- Klein-Reinhardt, Albert*
 Wirtschaftliche und soziale Kompetenz stärken. Das Maßnahmenkonzept des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Armutsprophylaxe 431
- Ehrenberg, Herbert*
 Erfolgreiche Armutsbekämpfung braucht neue Finanzierungsgrundlagen ... 449
- Autorenverzeichnis** 469

I. Einleitung

Armutsforschung und Armutsberichterstattung aus Sicht einer lebenslagenorientierten Sozialpolitik

Von Stefan Sell, Remagen

1. Zur Rezeption des ersten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung im Frühjahr 2001

Die Veröffentlichung des ersten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung mit dem Titel „Lebenslagen in Deutschland“ (BT-Drucksache 14/5990) im Frühjahr 2001 ist der vorläufige Höhepunkt der Ausdifferenzierung einer Armuts- bzw. Sozialberichterstattung in Deutschland, die im wesentlichen aus zwei Linien besteht. Zum einen werden seit Ende der 80er Jahre zunehmend „amtliche Armutsberichte“ auf der kommunalen Ebene bzw. von einzelnen Bundesländern vorgelegt. Als Vorreiter seien hier Bremen (1987), München (1987) oder Hamburg (1993) genannt, bezogen auf die Bundesländer finden die seit 1992 regelmäßig zu unterschiedlichen Themenfeldern erstellten Sozialberichte in Nordrhein-Westfalen oder der Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern Beachtung. Die zweite Linie setzt sich zusammen aus den „nichtamtlichen“ Armutsberichten der Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften; erwähnt seien hier nur der erste dieser Berichte „... wessen wir uns schämen müssen in einem reichen Land ...“ von 1989,¹ der Armutsbericht „Arme unter uns“ des Deutschen Caritasverbandes von 1993 (Hauser/Hübinger 1993) sowie der 1994 veröffentlichte Bericht des DGB und Paritätischen Wohlfahrtsverbandes „Armut in Deutschland“ (Hanesch et al. 1994) und die 2000 vorgelegte Fortschreibung dieses Berichts (Hanesch et al. 2000). Das, was wir heute über Armut in Deutschland wissen, stammt vor allem aus diesen Armutsberichten, wenn es auch gerade aus dem „wissenschaftlichen“ Lager immer wieder Kritik an diesen Berichten als „pauschale Skandalisierung“ (Leisering 1993: 498) gegeben hat. Neben der Bestandsaufnahme und den armutspolitischen Ableitungen war es auch immer ein Ziel dieser „nichtamtlichen“ Berichte, eine nationale Berichterstattung zu diesem Themenfeld durchzusetzen, was mit dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 4. Mai 1999, mit dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, regelmäßig einen Armuts- und Reichtumsbericht vorzulegen, nunmehr auch erreicht zu sein

¹ Vgl. Blätter der Wohlfahrtspflege, November/Dezember 1989.

scheint. Noch nicht einmal zwei Jahre liegen zwischen diesem Beschluss und der Veröffentlichung des besagten ersten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung. Die Federführung hatte das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) und die deutsche Armutsforschung war zum einen über das wissenschaftliche Gutachtergremium sowie über Expertisen in den Prozess eingebunden – allerdings mit einem weitaus schwächeren Einfluss als ihn die Wissenschaft in anderen Berichtssystemen hat (zu denken wäre hier an den Familien- oder Jugendbericht, den Altenbericht der Bundesregierung oder auch die Gutachten des Sachverständigenrates Konzentrierte Aktion im Gesundheitswesen).

Hinsichtlich der Rezeption des Berichts in der breiteren Öffentlichkeit zeigte sich ein bekanntes Phänomen: Die Medien stürzten sich auf die Frage, wie viel Menschen in Deutschland denn nun „arm“ sind und daran anschließend wurde noch darauf hingewiesen, dass natürlich die Arbeitslosen und vor allem auch die Alleinerziehende bzw. Familien mit vielen Kindern besonders bedroht sind von „Armut“. Nun sollte man erwarten, dass der erste Armutsbericht der Bundesregierung die Frage, wie viel Menschen denn nun in Deutschland „arm“ sind, beantworten kann. Dem ist *im Prinzip* auch so. Konkret kann man dem Bericht entnehmen, dass in Westdeutschland zwischen 5,3% und 20% der Menschen als „arm“ zu bezeichnen sind, während es Ostdeutschland zwischen 2,8% und 29,6% sind. Hier nun reibt sich der nur am Rande beteiligte Zeitgenosse verwundert die Augen und ist durch diese Datenlage wohl eher verwirrt als das sie zur Aufklärung beigegeben hat.

Der erste Armutsbericht hat sich nicht auf eine Definition von „Armut“ festlegen können und ist insofern den etwas salomonischen Weg gegangen, die in der Armutsforschung üblicherweise diskutierten Abgrenzungen von Armutsschwellen additiv auszuweisen. Folgt man diesem Ansatz ergeben sich die in *Tabelle 1* dargestellten 32 unterschiedlichen Armutsquoten. Das damit verbundene Spektrum hat natürlich zum einen den Vorteil, dass man sich je nach Verwertungsgesichtspunkt einen „niedrigeren“ oder „höheren“ Wert herausnehmen kann – irgendwie unbefriedigend ist das Ergebnis aber allemal. Zum anderen verdeutlicht die tabellarische Darstellung der Kombinationsmöglichkeiten hinsichtlich der Armutsbetroffenheit in der Bevölkerung auch die grundsätzlichen methodischen Schwierigkeiten einer quantitativen (Einkommens-)Armutsforschung:

- Betrachtet wird hier die Verteilung des Einkommens auf die Haushalte/ Personen, allerdings in Form des so genannten *Nettoäquivalenzeinkommens*. Dieses wird ermittelt, in dem die individuellen Markteinkommen (die aus der Primäreinkommensverteilung resultieren) zu einem Haushaltmarkteinkommen zusammengefasst werden, das dann nach einem spezifischen Äquivalenzgewicht (alte oder neue OECD-Skala) auf die

Tabelle 1
Alternative Armutsquoten und Armutsgrenzen (in DM/Monat) im Jahr 1998

	Westdeutschland				Ostdeutschland			
	Westdeutscher Mittelwert		Gesamtdeutscher Mittelwert		Ostdeutscher Mittelwert		Gesamtdeutscher Mittelwert	
	alt ^{a)}	neu ^{a)}	alt	neu	alt	neu	alt	neu
50% arithm. Mittel	10,9% (1.462)	10,6% (1.707)	9,0% (1.394)	9,1% (1.628)	4,4% (1.106)	4,8% (1.295)	15,0% (1.394)	14,7% (1.628)
50% Median	6,6% (1.290)	7,1% (1.519)	5,3% (1.220)	5,8% (1.439)	2,8% (1.021)	2,9% (1.196)	7,7% (1.220)	8,5% (1.439)
60% arithm. Mittel	20,0% (1.754)	18,9% (2.048)	17,2% (1.672)	16,3% (1.953)	11,9% (1.327)	11,9% (1.553)	29,6% (1.672)	28,9% (1.953)
60% Median	13,1% (1.547)	13,1% (1.822)	10,9% (1.464)	11,0% (1.727)	7,9% (1.225)	8,4% (1.435)	18,8% (1.464)	18,7% (1.727)

Anmerkungen: ^{a)} Alte und neue OECD-Skala;

Zahlen in Klammern: DM-Beträge der jeweiligen Schwellenwerte

Armutsquoten und -grenzen beziehen sich auf die Nettoäquivalenzeinkommen; die Berücksichtigung der einzelnen Haushaltsmitglieder erfolgt bei der alten OECD-Skala nach der Gewichtung 1,0 (Bezugsperson), 0,7 (weitere Person ab 15 Jahre) sowie 0,5 (Person unter 15 Jahre), bei der neuen OECD-Skala nach der Gewichtung 1,0 – 0,5 – 0,3.

Quelle der Daten: BT-Drucksache 14/5990: 38–39

einzelnen Haushaltsmitglieder verteilt wird (Marktäquivalenzeinkommen). Zum Nettoäquivalenzeinkommen gelangt man, in dem die Abgaben und Transfers auf das Haushaltseinkommen angerechnet werden.

- Von großer Bedeutung ist der jeweils gewählte *Gewichtungsfaktor* für die Verteilung des Haushaltseinkommens auf die einzelnen Haushaltsmitglieder, um über die derart standardisierten Pro-Kopf-Einkommen zu vergleichenden Aussagen kommen zu können.

Tabelle 2
Gewichtungsfaktoren beim Nettoäquivalenzeinkommen

	Alte OECD-Skala	Neue OECD-Skala
Bezugsperson	1,0	1,0
Person > 15 Jahre	0,7	0,5
Person < 15 Jahre	0,5	0,3