

Schriftliche Stellungnahme

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Juni 2021 zum

- a) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Martin Sichert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30403
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen - BT-Drucksache 19/30388
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Ein Zukunftsprogramm gegen Armut - Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken - BT-Drucksache 19/30394

siehe Anlage



17.6.2021 // Stellungnahme zur Anhörung im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales
am 21.06.2021

DER SECHSTE ARMUTS- UND REICHTUMSBERICHT GREIFT NEUERE WISSENSCHAFTLICHE KONZEPTE AUF

Prof. Dr. Markus Promberger¹

Vorbemerkung

Diese Stellungnahme konzentriert sich auf die in den Anträgen der Fraktionen Die Linke (, Drucksache 19/30388), Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 19/30394) sowie AFD (Drucksache 19/30403) enthaltenen Aussagen zur inhaltlichen und methodischen Ausrichtung des Sechsten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung. Nicht Gegenstand dieser Stellungnahme sind eigenständige Sachaussagen der Anträge jenseits der im Armuts- und Reichtumsbericht enthaltenen Befunde, die Abstimmungs- und Redaktionsprozesse in und zwischen den Ministerien sowie die politischen Empfehlungen der Anträge.

Angemessene Bezeichnungen der Lebenslagen

Im Antrag der Fraktion Die Linke wird argumentiert, Prekarität, Wohlstand und Wohlhabenheit seien beschönigende Formulierungen für Armut und Reichtum. In der wissenschaftlichen Diskussion ist diese Argumentation allerdings nicht eindeutig nachzuvollziehen, insbesondere was Armut und Prekarität betrifft. Armut meint zunächst ganz allgemein, dass ein Haushalt im Vergleich zu anderen so wenige Ressourcen zur Verfügung hat, dass die Gesellschaft ihn als arm bezeichnet. Konkret werden hierfür statistische Schwellenwerte bestimmt, der gebräuchlichste davon ist die Armutsschwelle von 60 Prozent des bedarfsgewichteten Netto-Medianeinkommens. Haushalte, deren Einkommen darunter liegt, gelten als arm bzw. ar-

¹ Der Autor hält fest, dass er im Rahmen seiner dienstlichen Tätigkeit als Forschungsbereichsleiter am IAB Mitglied der vom BMAS einberufenen GutachterInnengruppe war, die die Entstehung des Sechsten Armuts- und Reichtumsberichtes kritisch begleitet hat. Er hat diese Tätigkeit ohne Entgelt, Aufwandsentschädigung oder sonstige Gegenleistungen des BMAS ausgeübt.

mutsgefährdet. Prekarität bedeutet in der Ungleichheitsforschung, dass die Lebensverhältnisse und/oder die Erwerbstätigkeit von Betroffenen in höherem Maße instabil und riskant sind und ein sozialer und wirtschaftlicher Abstieg droht. Die Betroffenen können, müssen aber noch nicht arm sein. Personen oder Haushalte, die bereits sehr lange ausschließlich von Sozialleistungen leben, würde man als arm, jedoch nicht als prekär bezeichnen. Überlegungen des französischen Sozialforschers Robert Castel und seiner deutschen Kollegen Klaus Dörre und Martin Kronauer folgend, wären Betroffene in prekären Lagen nicht vollständig vom Erwerbsleben ausgeschlossen (Zone der Prekarität), leben jedoch gegenüber Personen in der Zone der Inklusion (geschützte und gut entlohnte Vollzeitbeschäftigte, Unternehmerinnen und Unternehmer in stabiler wirtschaftlicher Situation) unsicherer und unter schlechteren Bedingungen. Diejenigen Betroffenen, die ausschließlich von Sozialleistungen leben, verortet diese Forschungsrichtung in der Zone der Exklusion (Castel 2008, Castel & Dörre 2009, Kronauer 2010). Andere Sozialforscher haben darauf hingewiesen, dass soziale Unterstützungsleistungen durchaus auch eine Art Inklusion darstellen können (Nassehi 1999). Die begriffliche Trennung von Prekarität und Armut ist wissenschaftlich durchaus ertragreich, weil sie es ermöglicht, stärker auf Differenzierungen in der armen Bevölkerung zu achten – etwa zwischen Personen, die näher am Arbeitsmarkt und solchen, die dem Arbeitsmarkt fern sind. Denn beide Gruppen brauchen unter Umständen unterschiedliche soziale Unterstützung. So hilft etwa ein gesetzlicher Mindestlohn eher der Gruppe der Niedriglohnbeschäftigten, die Regelleistung der Grundsicherung nach SGB II eher den Langzeitarbeitslosen. Die Begrifflichkeiten Prekarität und Armut sind allerdings im wissenschaftlichen Sprachgebrauch weder eindeutig noch absolut trennscharf (Dörre 2017: 259; Böhnke u. a. 2018: 21-92) und werden je nach den Umständen an Fragestellungen und Sachprobleme angepasst, deshalb müssen sie explizit definiert werden. Der sechste Armuts- und Reichtumsbericht stellt sich dieser Herausforderung und entwickelt und nutzt eine explizite Definition.

Wohlstand ist eine weiter gefasste Kategorie, hierzu gehören auch nichtmonetäre Güter – gute Beziehungen im sozialen Nahbereich, das Gefühl akzeptiert zu werden, Gesundheit und Sicherheit. Reichtum hingegen fokussiert im alltäglichen Sprachgebrauch stärker auf materielles Einkommen und Besitz. Wohlhabenheit ist ein vergleichsweise neuer Begriff, der versucht, die mit dem Reichtumsbegriff verbundenen negativen Konnotationen zugunsten der wissenschaftlichen Neutralität zu vermeiden. Die Idee der Forscherinnen und Forscher der Universität Bremen, die Bevölkerung nicht in Klassen oder Ober-, Mittel- und Unterschicht zu unterteilen, aber gleichzeitig auch die Gesellschaft nicht in beliebige soziale Milieus oder Gruppen zu zergliedern, war leitend bei der Entwicklung des im sechsten Armuts- und Reichtumsbericht verwendeten Schichtungsmodells aus Wohlhabenheit, Wohlstand, Mitte, Prekarität und Armut. Überdies sollte das Modell stärker auf Wohnraum, Vermögen und andere Größen Bezug nehmen und in gewissem Maß auch mit subjektiven Deutungen der Betroffenen korrespondieren. Reich zu sein ist beispielsweise eine Selbstbeschreibung, die nur von einem kleineren Teil der Wohlhabenden selbst benutzt und mitunter stark negativ konnotiert ist – etwa mit unverdientem Vermögen, oder mit bestimmten Formen der Selbstinszenierung (Veblen 1958). Auch von anderen sozialen Schichten wird der Reichtumsbegriff erst weit oberhalb der statistischen Reichtumsgrenze (doppeltes Medianeinkommen) benutzt. Das Fünf-Schichten-Modell jedenfalls ist im Armuts- und Reichtumsbericht gut definiert

und beschrieben und wissenschaftlich innovativ, weil es letztlich ältere Schichtungsmodelle (Oben-Mitte-Unten) differenziert und mit modernen Lage-, Milieu- und Kulturansätzen in Bezug zu setzen gestattet (vgl. dazu Geißler 2014), auch wenn solche Bezüge im sechsten Armuts- und Reichtumsbericht noch nicht stark entwickelt sind.

Verdeckte Armut, Nicht-Inanspruchnahme und Dunkelziffer nicht ausführlich thematisiert?

Es ist richtig, dass der sechste Armuts- und Reichtumsbericht die Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialleistungen (Dunkelziffer) nicht behandelt; die im Antrag der Fraktion Die Linke erwähnte Literatur ist im sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ebenfalls nicht dargestellt. Nach Information des Autors wurde das Thema für diesen Bericht nicht priorisiert – der Bericht hat ohnehin schon 555 Seiten. Es ist jedoch nach Kenntnis des Autors geplant und in jedem Fall anzuraten, die Dunkelziffer der Armut im nächsten Armuts- und Reichtumsbericht auf jeden Fall zu thematisieren. Aus wissenschaftlicher Sicht ist die Frage der Dunkelziffer hochgradig relevant und sollte im Armuts- und Reichtumsbericht grundsätzlich thematisiert werden. Bei den Ursachen für Nicht-Inanspruchnahme wären allerdings weitere Faktoren zu berücksichtigen. So kann, bei bestimmten erwerbstätigen Anspruchsberechtigten, der finanzielle Zusatznutzen einer Antragstellung gering ausfallen, während die psychischen, sozialen und wirtschaftlichen Kosten der Antragstellung durchaus hoch sein können: Offenlegung der Einkommens-, Vermögens- und Familienverhältnisse, Anrechnung von Zusatzeinkommen, Meldepflichten und sonstiger Mitwirkungsaufwand. In solchen Fällen wird bei einer rationalen Erwägung eine Antragstellung unterbleiben. Aus wohlfahrtspolitischer Sicht ist eine Motivierung von anspruchsberechtigten bisherigen Nichtantragstellern zum Eintritt in den Leistungsbezug absolut wünschenswert. Es sei allerdings auch auf Nebenefekte hingewiesen: So können bessere Bedingungen im Leistungsbezug (Leistungshöhe, Anrechnungsmodus für Zusatzeinkommen, Schonvermögen) zu einer Zunahme der Antragstellungen und zu einem Wachstum der registrierten ‚bekämpften‘ Armut in Zahl und Quote führen.

Der im Antrag der Fraktion Die Linke ausdrücklich erwähnte Aufsatz von Harnisch (2019) schätzt, dass eine Aufnahme der Einkommen von anspruchsberechtigten Nicht-Leistungsbeziehenden in die Berechnung der Armutsgrenze (60 % des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) die Armutsgrenze um einen niedrigen zweistelligen Eurobetrag erhöht. Auch eine solche Maßnahme rückt einen weiteren Teil von Menschen mit geringen Einkommen in den Kreis der Anspruchsberechtigten.

In der Wissenschaft und in der sozialpolitischen Praxis werden solche Effekte als Erfolg gedeutet, in der politischen Sphäre sind die Perspektiven hier eher mehrdeutig: Als Erfolg gilt, dass vulnerable oder gefährdete Personen in ein Unterstützungssystem integriert werden, doch das damit verbundene zahlenmäßige Anwachsen von Leistungsbeziehern ist politisch unter Umständen schwer als Erfolg zu kommunizieren. Insgesamt sind allerdings die Berechnungen von Dunkelziffern mit starken methodischen Schwierigkeiten behaftet, insofern sind die hier vorgelegten Werte und ihre Abweichungen nicht sicher zu interpretieren (vgl. Bruckmeier u.a. 2020).

Beteiligung von Armutsbetroffenen am Zustandekommen des Berichts?

Die Feststellung des Antrags der Fraktion Die Linke, Armutsbetroffene seien am Zustandekommen des Berichts nicht beteiligt gewesen, trifft so nicht ganz zu. Denn im sechsten Armuts- und Reichtumsbericht wurden nach Kenntnis des Autors nicht nur eine eigenständige Repräsentativbefragung durchgeführt, sondern erstmals auch 64 der Studienteilnehmenden mit qualitativen Interviews vertieft befragt. Hier haben die nach wissenschaftlichen Kriterien ausgewählten Betroffenen den mit dem Bericht betrauten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Technischen Hochschule Köln einen ausführlichen Einblick in ihre Lebenslage, ihre Alltagspraxis, ihre Deutungsmuster und ihre Bewältigungsstrategien gegeben; im sechsten Armuts- und Reichtumsbericht sind dies die Kapitel zur subjektiven Wahrnehmung (Abschnitt 5). Dies ist im Bereich staatlicher Armutsberichterstattung ein innovatives und aus wissenschaftlicher Sicht begrüßenswertes Vorgehen, in der internationalen Literatur bezeichnet als ‚voicing the poor‘ – den Armen eine Stimme geben². Es ist zu loben, dass diese qualitative Teilstudie indirekt die breit dargestellten Befunde aus dem Armuts- und Reichtums-Survey angereichert hat, gleichwohl ist es bedauerlich, dass die Aussagen von Betroffenen keinen direkten Eingang in den Bericht gefunden haben. Der Bericht wurde ansonsten zumindest in der Schlussphase der Erstellung mit Vertreterinnen und Vertretern von Hilfsorganisationen, Sozialträgern und Interessenverbänden besprochen und von diesen kritisch kommentiert. Eine direkte Beteiligung von Armutsbetroffenen an der Armutsberichterstattung selbst, etwa im Zuge von Anhörungen oder Diskussionsgruppen, hat nicht stattgefunden und ist bislang in Deutschland nicht üblich. Aus wissenschaftlicher Sicht stellt sich in ‚voicing the poor‘-Studien wie auch in direkten Beteiligungsformaten grundsätzlich die Frage der Selektivität bzw. der Sicherstellung von Legitimität bzw. Inklusivität von solchen Beteiligungskonzepten. Doch diese Fragen sind im Prinzip lösbar, wie das Beispiel der irischen Bürgerversammlungen seit 2014 zeigt (Farrell u.a. 2019).

Schlussbemerkung

Aus Perspektive der Armuts- und Sozialpolitikforschung hat der sechste Armuts- und Reichtumsbericht viele Punkte der wissenschaftlichen Kritik aus den letzten Jahren gut aufgenommen: das Lebenslagenkonzept, die Längsschnittperspektive, die Erforschung des Reichtums und von Vermögen, die Einbeziehung subjektiver Deutungen. Auch die Corona-Krise ist, soweit möglich, sinnvoll berücksichtigt, doch hat zum Zeitpunkt der Abfassung des Berichts 2020 die meiste Forschung erst im Ansatz existiert, so dass eine Wiederaufnahme des Themas mit erweitertem Forschungsstand im nächsten Armuts- und Reichtumsbericht tatsächlich empfehlenswert ist.

Es wird von den Antragstellenden kritisch angemerkt, dass im Bericht die Betrachtung besonders vulnerabler Gruppen fehle: Kinderarmut, Altersarmut, um nur zwei Beispiele zu betrachten. Doch womöglich fehlen nur die entsprechenden Schlagworte: Ausführungen zu Le-

² Prominentes Beispiel ist eine von der Weltbank in den 1990er Jahren durchgeführte Studie in mehr als 50 Ländern und mehr als 40.000 Beteiligten (Naraya u.a. 2000); wesentlich kleiner die deutsche Studie von Schultheis & Schulz (2005) oder die US-amerikanische von Eitzen & Eitzen-Smith (2009).

bensphasen und Einkommen finden sich etwa auf S. 57-61, zu Lebensphasen und Vermögen S. 83 ff., zur Grundsicherung im Alter auf S. 99, um nur einige zu nennen. Vielleicht braucht man künftig in der Darstellung ein zusätzliches strukturierendes Element, das einen solchen, an Problemgruppen orientierten Zugang zum Armuts- und Reichtumsbericht besser möglich macht. Auch in diesem Sinne wäre es sinnvoll, die verschiedenen Lebenslagen nicht nur zu beschreiben, sondern auch mit weiteren soziodemografischen Strukturmerkmalen zu kombinieren.

Literatur

- Böhnke, P., Dittmann, J. & Göbel, J (Hrsg., 2018): Handbuch Armut. Ursachen, Trends, Maßnahmen. Konstanz: UTB
- Bruckmeier, K., Riphahn, R. & Wiemers, J. (2020): Misreporting of program take-up in survey data and its consequences for measuring non-take-up. New evidence from linked administrative and survey data. In: *Empirical economics*, 1-50
- Castel, R. (2008). *Die Metamorphosen der sozialen Frage: eine Chronik der Lohnarbeit*. Konstanz: UVK.
- Castel, R., & Dörre, K. (2009). Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. In: Castel/Dörre (Hg.): *Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Frankfurt: Campus - Verlag, S. 11-18.
- Dörre, K. (2017): Prekarität. In: Hirsch-Kreinsen, H. & Minssen, H. (Hrsg.): *Lexikon der Arbeits- und Industriosozologie*, Baden-Baden: Nomos, S. 258 ff.
- Eitzen, S. & Eitzen-Smith, K. (2009): *Experiencing Poverty: Voices from the Bottom*. Boston: Pearson
- Farrell, D. M., Suiter, J., & Harris, C. (2019). 'Systematizing' constitutional deliberation: the 2016–18 citizens' assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34(1), 113-123.
- Geißler, R. (2014). Soziale Klassen und Schichten—soziale Lagen—soziale Milieus—Exklusion versus Inklusion: Modelle und Kontroversen. In: *Die Sozialstruktur Deutschlands* (S. 93-130). Springer VS, Wiesbaden.
- Harnisch, M. (2019). Non-take-up of Means-tested Social Benefits in Germany. *DIW Discussion Papers*, No. 1793. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/201420/1/dp1793rev.pdf>, zuletzt aufgerufen am 16.6.2021
- Kronauer, M. (2010). *Exklusion: die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Naraya, D., Patel, R., Schafft, K., Rademacher, A., & Koch-Schulte, S. (2000). *Can Anyone Hear Us? Voices of the Poor*. World Bank
- Nassehi, A. (1999). Inklusion, Exklusion—Integration, Desintegration. Die Theorie funktionaler Differenzierung und die Desintegrationsthese. In Nassehi (Hrsg.): *Differenzierungsfolgen* (S. 105-131). Wiesbaden: VS-Verlag
- Schultheis, Franz & Schulz, Kristina (2005): *Gesellschaft mit begrenzter Haftung: Zumutungen und Leiden im deutschen Alltag*. Konstanz: UVK
- Veblen, T. (1958). *Theorie der feinen Leute*. Köln, Berlin: Kiepenheuer & Witsch.