

K o m m e n t a r

zum 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

Jahrestagung der Sektion Soziale Indikatoren in der Deutschen Gesellschaft für
Soziologie am 02./03. Juni 2005 in Berlin

Meine sehr geehrte Damen und Herren,
angesichts der mir eingeräumten Zeit muss ich mich auf Kritik am Bericht beschränken, obwohl es zu ihm wie zu seinem Vorgänger auch Positives zu sagen gibt. Allerdings ist meine Kritik schwerwiegend und teilweise so gravierend, dass man den Wert des Berichts in Zweifel ziehen kann. Zu betonen ist, dass sich die Kritik in erster Linie an die Adresse der Bundesregierung und ihrer Mitarbeiter richtet, die den Bericht auf der Basis der vergebenen wissenschaftlichen Gutachten geschrieben haben; allerdings trifft die Kritik teilweise auch unsere eigene Zunft. Vorab zu erwähnen ist ebenfalls, dass ähnliche – und damals vergebliche – Kritik schon anlässlich des 1. Armuts- und Reichtumsberichts erhoben wurde (s. Hanesch 2001, Hauser 2001, Rügemer 2001, Schäfer 2004a).

Die Kritik lässt sich in zwei Thesen zusammenfassen, die ich im Folgenden durch verschiedene Unterpunkte erläutern und begründen werde:

1. Der Bericht unterschätzt, ja beschönigt teilweise die inzwischen in Deutschland eingetretene Polarisierung innerhalb der sozialen Ungleichheit.
2. Der Bericht verkennt die Ursachen-Wirkungs-Ketten für Ungleichheit und speziell Armut und kann daher auch keine adäquaten Lösungswege bieten.

Mit der kritischen These 1 sollen verschiedene Probleme unterschätzter Armut, unterschätzten Reichtums und unterbewerteter Risikogruppen innerhalb der sozialen Ungleichheit angesprochen werden:

- Problem vom Mean zum Median:
Für die Messung der Armut benutzt der zweite Bericht im Gegensatz zu seinem Vorgänger als Referenzwert überwiegend den Einkommens-Median und nicht mehr das Einkommens-Mean. Das scheint zunächst verständlich, weil man sich inzwischen auf der EU-Ebene im Rahmen der so genannten

Laeken-Vereinbarung auf ein Set von Indikatoren zur Messung sozialer Ungleichheit, darunter den Median, geeinigt hat, um die Entwicklungen in Europa vergleichbarer zu machen. Verständlich ist auch der Hintergrund dieser Übereinkunft, der in den Schwierigkeiten der meisten Länder besteht, den oberen Einkommensrand empirisch ausreichend abzubilden bzw. einen befriedigenden arithmetischen Mittelwert zu berechnen, während für die Bestimmung des Medians nur die untere und meist transparente Hälfte der Einkommensverteilung nötig ist.

Diese Übereinkunft hat aber nach meiner Überzeugung zwei fatale Nebenwirkungen, die hoffentlich nur unbeabsichtigt sind. Erstens vermindert der Gebrauch des Medians den Druck auf Politik und Wissenschaft, den oberen Rand der Einkommensverteilung statistisch transparenter zu machen und besser zu erforschen. Und zweitens bedeutet der Gebrauch des Medians den heimlichen Abschied vom relativen Einkommensbegriff oder vom Begriff des relativen sozialen Ausschlusses, der als konzeptioneller Ankerpunkt die Ungleichheitsdebatte jedenfalls bisher zu Recht dominierte. Dieser relative Einkommensbegriff stellt sinnvoller Weise auf das Spannungsverhältnis zwischen „unten“ und „oben“ in einer Gesellschaft ab bzw. auf das implizite gesellschaftliche „Verbot“ eines Abkoppelns breiter Kreise von einem als normal verstandenen Lebensstandard, was allein im arithmetischen Mittel adäquat abgebildet wird. Beim Median dagegen ist es völlig egal, welche Einkommensentwicklungen sich oberhalb davon einstellen; die oberen Einkommen können den unteren weit davon laufen, ohne dass davon der Median oder die medianabhängige Armutsmessung tangiert wird. Oder mit anderen Worten: der Median und die davon abgeleiteten Armutsschwellen reflektieren nur die Einkommensentwicklungen in der unteren Hälfte der Gesellschaft.

Um diese Nachteile zu vermeiden, aber auch um weiter auf zweitbestem Niveau die internationale Vergleichbarkeit einigermaßen realisieren zu können, sollten deshalb zukünftige Berichte sowohl den Median wie auch das Mean zur Darstellung von Ungleichheit benutzen.

- Problem Selbstreferenz:
Ganz gleich, welcher Einkommenswert - oder auch Vermögenswert - als Referenz zu Grunde gelegt wird, immer werden bei der Referenzwertbestimmung die Einkommen der „Armen“, deren Population es erst noch zu messen gilt, wie die aller anderen Haushalte oder Personen auch in diese Bestimmung mit einbezogen, so dass sie den Wert nach unten ziehen. Dies ist ein a priori Methodenproblem, speziell auch entgegen dem Sinn des relativen Einkommensbegriffs, dem man bisher wenig Beachtung geschenkt hat, vielleicht auch weil die Armutsquoten in der Vergangenheit relativ niedrig ausgefallen sind. Doch mit steigenden Armutsquoten nimmt auch das Problem der Selbstreferenz zu, weil die Berechnung des Referenzwerts immer stärker von den niedrigen Einkommen der armen Haushalte oder Personen beeinflusst und im Extremfall sogar geprägt wird. Dies gilt umso mehr, wenn ausschließlich der Medianwert als Referenzwert genutzt wird. Denn im schlimmsten Fall könnten im Sinn des relativen Einkommensbegriffs alle unteren 50 % der Haushalte arm sein und die oberen 50 % extrem reich, ohne dass der Median diese Extreme abbilden kann. Im Gegenteil: in diesem Fall würde der Median eine gleichmäßige Einkommensverteilung in der unteren Hälfte und keine Armut vermelden.

Mein Vorschlag zur Bewältigung dieses zunehmenden Problems lautet, in Zukunft bei der Referenzwertbestimmung zunächst einmal die armen Haushalte und ihre niedrigen Einkommen außen vor zu lassen, die man näherungsweise auf der operationablen Ebene z.B. definieren und identifizieren könnte als alle langjährigen Sozialhilfeempfänger einschließlich von Rentnern mit einer entsprechenden früheren „Sozialhilfekarriere“.
- Problem doppelte Armut in Deutschland:
Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht identifiziert 13,5 % aller Personen in Privathaushalten als einkommensarm, ermittelt aus dem Medianwert bzw. medianabhängigen Schwellenwerten. Bei genauerem Hinsehen ist diese Einkommensarmut aber eine aus den Sphären der Einkommensentstehung abgeleitete, zu der sich noch eine in den Sphären der Einkommensverwendung verursachte hinzu gesellt. Letztere sind die überschuldeten Personen in Deutschland, die auf rd. 8 % aller Personen in

Privathaushalten veranschlagt werden können, weil sie zwar formal ein möglicherweise über der Armutsschwelle liegendes Einkommen aufweisen, aber faktisch darüber wegen Schuldendienst oder Verpfändung bei weitem nicht verfügen können. Zur Erinnerung aus dem 2. Armuts- und Reichtumsbericht noch zwei Zahlen über die Vergleichbarkeit beider Armutsquoten: Die äquivalenzgewichtete Armutsschwelle auf der Einkommensentstehungsseite für eine Person wird auf 938 Euro in 2003 veranschlagt, die für 2003 bis vor kurzem gültige Pfändungsfreigrenze einer allein stehenden Person – also der bei Überschuldung auf jeden Fall von Einkommenspfändung zu verschonende oder zur Verfügung bleibende Einkommensanteil, mit anderen Worten: die einkommensverwendungsbedingte Armutsschwelle – betrug 935 Euro.

Tatsächlich aber kann man beide Armutsquoten nicht ohne weiteres addieren, um zur echten Armutsquote in Deutschland zu kommen, weil es zwischen beiden Armutssphären Überschneidungen gibt. Dieser Überschneidungsbereich wäre in Zukunft bei den Berichten der Bundesregierung wie in den Gutachten der Wissenschaft auszuloten. Auch ist generell der Einkommensverwendungsarmut bzw. der Überschuldungsquote eine weit höhere Bedeutung in der generellen Armutsdebatte zu geben, weil das Überschuldungsphänomen scheinbar schnell zunimmt, und weil die Entschuldungsphase mit entsprechender Beeinträchtigung des familiären Handlungsspielraums unter Umständen sehr lange dauern kann. Jedenfalls liegt die echte Armutsquote in Deutschland zwischen 13,5 und 21,5 % (13,5 plus 8,0%).

- Problem unterschätzter Einkommensreichtum:
Bekanntlich ist auch in Deutschland die Transparenz des oberen Einkommensrandes bei weitem nicht ausreichend. Auch die „Entdeckung“ und Verwendung der Einkommensteuerstatistik seit dem 1. Armuts- und Reichtumsbericht hat dieses Problem nur teilweise gelöst. Zwar konnte die Einkommensteuerstatistik von 1995 in der Auswertung für den 1. Armuts- und Reichtumsbericht immerhin rund 35.000 Haushalte identifizieren, die mit ihren Nettoeinkommen über der Abschneidegrenze der Einkommen- und Verbrauchsstichprobe (EVS) von rund 18.000 Euro monatlich liegen und

damit die Spitze der Einkommenspyramide noch besser abbilden. Doch auch die Einkommensteuerstatistik kann nur reflektieren, was die Steuerpflichtigen an freiwillig deklarierten Einkommen gegenüber dem Fiskus angeben – und das liegt vermutlich in nicht wenigen Fällen unterhalb des faktischen Verdienstes. Zusätzlich macht eine Sonderauswertung des Mikrozensus 2001 (von Becker 2003) darauf aufmerksam, dass es mindestens die doppelte Anzahl als 35.000 Haushalte mit verfügbaren Einkommen oberhalb der EVS-Abschneidegrenze in Deutschland gibt, also die Einkommensteuerstatistik noch nicht einmal alle Steuerpflichtigen mit besonders hohen Einkommen erfasst. Jedenfalls kann die Diskrepanz zwischen den Angaben des Mikrozensus und denen der Steuerstatistik nicht allein auf die mögliche Einkommensentwicklung im oberen Bereich zwischen den Erhebungsjahren 1995 und 2001 der beiden Datenquellen zurückgeführt werden.

- **Unterbewertete Risikogruppen:**

Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht macht kaum Aussagen zum immer noch erheblichen Einkommensrückstand von Frauen gegenüber Männern in der Erwerbsarbeit und überhaupt keine Aussagen zu Niedriglöhnen oder gar Armutslohnen und ihren Empfängern auf dem Arbeitsmarkt, von denen wiederum ein großer Teil Frauen betrifft. Zumindest den Verweis auf ein zwischen den beiden Armutsberichten erschiedenes Gutachten im Auftrag der Bundesregierung konnte man erwarten, das die Ungleichbehandlung und speziell die Ungleichbezahlung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt mit dem bedrückenden Schluss zusammen fasst, es habe sich an dieser Ungleichheit in den letzten 20 Jahren kaum etwas geändert (s. Bundesregierung 2002, Schäfer 2002). Wollte die Bundesregierung hier möglicherweise durch Nicht-Erwähnung zwei Peinlichkeiten entgehen, da ansonsten neben dem Befund der Ungleichbehandlung und Ungleichbezahlung auch der Verzicht der Bundesregierung auf ein Gleichstellungsgesetz als adäquate Antwort auf das offenkundige Ungleichstellungs-Problem anzusprechen wäre?

Genau so wenig verständlich ist im Bericht der Verzicht auf die Erörterung der Niedriglohnproblematik. Dabei hätte dies zur Klärung der eigenen – widersprüchlichen – Regierungsposition sehr hilfreich sein können, die einerseits die Schaffung eines Niedriglohnsektors auf ihrer Agenda hat, die

andererseits wegen vorhandenem und drohenden Lohndumping etwa durch eine kommende EU-Dienstleistungsrichtlinie nach Eindämmungswegen sucht.

Da ist die Wissenschaft bei unterschiedlichen Forschungsansätzen teilweise wesentlich weiter. So ist der geforderte Niedriglohnsektor auch in der Vollzeitbeschäftigung schon lange in erheblichem und weiter wachsenden Ausmaß vorhanden (Schäfer 1997 und 2003a; Rhein/Gartner/Krug 2005). Aber neue Beschäftigung bzw. steigendes Arbeitsvolumen hat er nicht erzeugt, allenfalls Substitutionen von „normaler“ durch prekäre Beschäftigungsverhältnisse und nachfolgende arbeitsmarktschädliche Schwächungen der öffentlichen Finanzen wie der öffentlichen Nachfrage. Doch auch die diesbezügliche wissenschaftliche Forschung ist nicht frei von Problemen. Z.B. wird bei der Suche nach Niedriglöhnen oder working poor die benutzte Lohn-Einkommens-Schwelle einzelner Arbeitnehmer von einem Referenzwert aller privaten Haushaltseinkommen abgeleitet, der auch von den meist niedrigen Einkommen der Nicht-Erwerbstätigenhaushalte geprägt wird. Damit aber werden Äpfel mit Birnen verglichen, d.h. Einkommen für eine Arbeitsleistung mit Einkommen ohne Arbeitsleistung sowie die individuelle Lohn-Sphäre mit der haushaltlichen Einkommenssphäre. Angemessen für die Messung von Lohnarmut – oder anders formuliert vor dem Hintergrund einer langen historischen Debatte und daraus abgeleiteten nationalen und internationalen Normen: für die Messung eines ungerechten oder unangemessenen Lohns – sind als Referenzwerte nur Durchschnitte aus allen individuellen Lohneinkommen. Wenn man also individuelle Lohnarmut und haushaltliche Einkommensarmut im Zusammenhang adäquat erforschen will, bedarf es zweier sphärenabhängiger Einkommensreferenzwerte gleichzeitig (wie bei Becker 2005).

Ich komme zu meiner kritischen These 2, die sich wie gesagt gegen die von der Bundesregierung ausgegebenen Ursachen von Armut und Arbeitslosigkeit als Armut dominierenden Faktor richtet:

Die Bundesregierung behauptet im Bericht, die Ursachen für Arbeitslosigkeit und Armut lägen in internationalen, jedenfalls externen Faktoren begründet, die i.W. mit der Globalisierung, der internationalen Konjunkturschwäche und auch mit der

Ölpreisentwicklung gleichgesetzt werden. Diese auch in der Öffentlichkeit gern genutzte Begründung war immer schon außerordentlich zweifelhaft; sie ist umso weniger haltbar, als in den letzten Jahren die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands nichts zu wünschen übrig lässt und die deutschen Exporte sogar als einzige unter denen der industrialisierten Länder Weltmarktanteile hinzu gewinnen konnten. Vielmehr deuten alle empirischen Indikatoren auch im internationalen Vergleich auf eine seit langem und schon vor 1998 ausgeprägte Schwäche des Binnenmarkts in Deutschland hin, darunter insbesondere des privaten Konsums, die wiederum mit einer falschen und national verantworteten Verteilung zu tun hat. Diese ist geprägt durch eine jahrelange moderate Lohnpolitik mit Zuwächsen unterhalb des Verteilungsspielraums aus Produktivitäts- und Preiswachstum, gekürzte Urlaubs- und Weihnachtsgelder, einen wachsenden Niedriglohnsektor in der Vollzeit wie bei prekären Beschäftigungsverhältnissen, steigende Abgabenbelastung breiter Bevölkerungskreise bei gleichzeitiger Entlastung von Unternehmen wie hohem Einkommen und Vermögen, gekürzte Sozialleistungen und anderes mehr. Diese gegebenen Verteilungsverhältnisse zu Lasten der meisten Haushalte und die Befürchtung weiterer Einkommensschwäche und Leistungskürzung lassen die Kaufkraft wie die Kaufbereitschaft kaum steigen. Um es auf den Punkt zu bringen: Die als Krisenbekämpfungsmittel bewusst eingesetzten Umverteilungsinstrumente haben die Krise verstärkt; ihr fortgesetzter Einsatz wird sie vertiefen und verlängern. Umgekehrt bietet sich als auf Dauer erfolgreicher Ausweg aus der Krise eine andere Verteilungspolitik an, auch sie weil doppelten Vorteil verspricht: mehr Arbeitsplätze und weniger soziale Ungleichheit (ausführlicher z.B. Schäfer 2003b und 2004b, Bofinger 2005, Horn/Logeay 2005).

Diese hier verständlicherweise nur angerissenen anderen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge und entsprechende Lösungswege wären im Rahmen des 2. Armuts- und Reichtumsberichts wie schon beim ersten mehr als diskussionswürdig gewesen, zumal die Rot-Grüne Bundesregierung wie früher die Schwarz-Gelbe zunehmend von den negativen Folgen ihrer Politik auch politisch eingeholt wird. Zumindest eine weitere im Bericht unerwähnte Polarisierungstendenz in diesem Ursache-Wirkungs-Zusammenhang hätte für die Bundesregierung die Auseinandersetzung gelohnt: der Zusammenhang zwischen

privatem Reichtum und öffentlicher Armut. Diesen Komplex im Gegensatz zur aktuellen Bundesregierung offen angesprochen zu haben ist das Verdienst des Sozialberichts der Landesregierung NRW (2004), der leider in der öffentlichen Wahrnehmung aufgrund der medienbeherrschenden Tsunami-Katastrophe in Ostasien Ende letzten Jahres untergegangen ist. Dort wird die makroökonomische und verteilungspolitische Interaktion zwischen der privaten und öffentlichen Verteilungssphäre explizit diskutiert. Die AutorInnen kommen u.a. zu dem Schluss, dass die wegen der einseitigen Steuerentlastungen „verarmten“ öffentlichen Haushalte über ihre selbstverschuldete Sparpolitik und die ungleiche Steuerlastverteilung die Schwäche der Binnennachfrage und das Ausmaß der sozialen Ungleichheit wesentlich mit verursacht haben. Sie legen damit ebenfalls eine andere Verteilungspolitik als bisher nahe. Der Bericht der Bundesregierung dagegen versucht, die eigene Politik und deren Fortsetzung zu rechtfertigen, ohne die Verantwortung dieser Politik für die in ihm analysierte Polarisierungsmisere zu sehen.

Literaturverzeichnis

- Becker, I. (2003): Sonderauswertung des Mikrozensus 2001, unveröffentlicht, Riedstadt
- Becker, I. (2005): Entwicklungstendenzen der personellen Einkommensverteilung in Deutschland, in: Hein, E./ Heise, A./ Truger, A. (Hrsg.), Löhne, Beschäftigung, Verteilung und Wachstum – Makroökonomische Analysen, Marburg, S. 265-286
- Bofinger, P. (2005): Wir sind besser, als wir glauben. Wohlstand für alle, München
- Bundesregierung (2002): Bericht der Bundesregierung zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellt von WSI/INIFES/Forschungsgruppe Tondorf, Berlin, veröffentlicht in Bundestagsdrucksache 14/8952 vom 25.04.2002
- Hanesch, W. (2001): Bundesregierung unter Druck – Kommentar zu Armut und Reichtum in Deutschland, in: Böckler zum Bündnis 16/2001, S. 4-5
- Hauser, R. (2001): Soziale Ausgrenzung nimmt zu – Kommentar zu Armut und Reichtum in Deutschland, in Böckler zum Bündnis 14/2001, S. 4
- Horn, G./ Logeay, C. (2005): Eine Kritik des lohnpolitischen Konzepts des Sachverständigenrats (zur Lohnzurückhaltung), in: E. Hein/ A. Heise/ A. Truger (Hrsg.), Löhne, Beschäftigung, Verteilung und Wachstum – Makroökonomische Analysen, Marburg, S. 119-136
- Landesregierung NRW (2004): Sozialbericht NRW 2004 – Armuts- und Reichtumsbericht. Im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie erstellt vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen sowie vom Internationalen Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES), mit einem Begleitwort von Friedhelm Hengsbach, Düsseldorf
- Rhein, T./ Gartner, H. /Krug, G. (2005): Niedriglohnsektor. Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert, in: IAB-Kurzbericht Nr. 3 vom 10.03.2005
- Rügemer, W. (2001): Heile Welten – der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2001, S. 863-871
- Schäfer, C. (1997): Empirische Überraschung und politische Herausforderung: Niedriglöhne in Deutschland, in: Becker, I./ Hauser, R. (Hrsg.), Einkommensverteilung und Armut. Deutschland auf dem Weg zur Vier-Fünftel-Gesellschaft?, Frankfurt a.Main/New York, S. 83-111
- Schäfer, C. (2002): Die Einkommenssituation von erwerbstätigen Frauen, in: Engelbrech, G. (Hrsg.), Arbeitsmarktchancen für Frauen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des IAB, Band 258, Nürnberg, S. 93-124
- Schäfer, C. (2003a): Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland, in: WSI-Mitteilungen 7/2003, S. 420-428
- Schäfer, C. (2003b): Mit einer ungleicheren Verteilung in eine schlechtere Zukunft – Die Verteilungsentwicklung 2002 und den Vorjahren, in: WSI-Mitteilungen 11/2003, S. 631-643

- Schäfer, C. (2004a): Die ökonomische Effizienz des Sozialen – Zum (ersten) Armuts- und Reichtumsbericht der Deutschen Bundesregierung und seinen bisher nicht-gezogenen Konsequenzen, in: Österreichische Armutskonferenz u.a. (Hrsg.), Was Reichtümer vermögen – warum reiche Gesellschaften bei Pensionen, Gesundheit und Sozialem sparen, 2. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Wien, S. 41-63
- Schäfer, C. (2004b): Mehr soziale Ungleichheit – weniger ökonomischer Erfolg. Zur Verteilungsentwicklung in 2003 und den Vorjahren, in: WSI-Mitteilungen 11/2004, S. 583-595