

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

6|2021 Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht greift neuere wissenschaftliche Konzepte auf

Markus Promberger

Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 21.6.2021

Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht greift neuere wissenschaftliche Konzepte auf

Markus Promberger

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
1 Einleitung	5
2 Vorbemerkung	5
3 Angemessene Bezeichnungen der Lebenslagen	6
4 Verdeckte Armut, Nichtinanspruchnahme und Dunkelziffer nicht ausführlich thematisiert?	7
5 Beteiligung von Armutsbetroffenen am Zustandekommen des Berichts?	8
6 Schlussbemerkung	9
Literatur	10

Zusammenfassung

Die Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 21. Juni 2021 konzentriert sich auf die Aussagen, die in den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der AfD zur inhaltlichen und methodischen Ausrichtung des Sechsten Armuts- und Reichtumsberichts enthalten sind. Bilanzierend wird Bezug genommen auf folgende Fragestellungen: Sind mit den verwendeten Bezeichnungen (Prekarität, Wohlstand, Wohlhabenheit) die verschiedenen Lebenslagen in Armut und Reichtum angemessen angesprochen? Werden verdeckte Armut und Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialleistungen (Dunkelziffer) ausführlich genug thematisiert? Wurden Armbetsbetroffene am Zustandekommen des Berichts angemessen beteiligt? Als empfehlenswert für den nächsten Armuts- und Reichtumsbericht wird eine Wiederaufnahme des (dann erweiterten) Forschungsstands zur Corona-Krise sowie die stärkere Berücksichtigung vulnerabler Gruppen (Kinder und Altersarmut) in der Ergebnisdarstellung genannt, sowie eine stärkere Herausarbeitung der Verbindung zwischen verschiedenen Lebenslagen, subjektiven Verarbeitungsmustern und soziodemografischen Strukturmerkmalen.

Abstract

The IAB statement for the public hearing of the Committee of Labour and Social Affairs of the German Bundestag of June 21st 2021 focusses on those statements given in the proposals by the factions of THE LEFT, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN and AfD, which concern the substantial and methodological orientation of the Sixth Governmental Report on Poverty and Wealth. Summarizingly, the paper takes regard to the following questions: Are the concepts used in the report (Precariousness, wellbeing, wealth) adequately chosen for addressing the different life situations in poverty and wealth? Has the non-takeup of justified welfare entitlements been sufficiently considered? Has there been adequate participation of persons in low-income and poverty in the process of reporting? For the next report, a more transparent description of vulnerable groups (children, old age) as well as a more in-depth analysis of the covid-19 effects are recommended, and the connections between life situations, subjective orientations and sociodemographic characteristics should be elaborated more closely.

1 Einleitung

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags hat beschlossen, am 21. Juni 2021 eine öffentliche Anhörung (im virtuellen Format) zu den folgenden Anträgen durchzuführen:

- 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“ (Bundestags 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“ (Bundestags 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“ (Bundestags Drucksache [19/30394](#)).

Prof. Dr. Markus Promberger¹ war als Vertreter des IAB als Sachverständiger eingeladen und hat die folgende Stellungnahme abgegeben.

2 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.

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 Reichtumsberichts kritisch begleitet hat. Er hat diese Tätigkeit ohne Entgelt, Aufwandsentschädigung oder sonstige Gegenleistungen des BMAS ausgeübt.

3 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 darunterliegt, gelten als arm beziehungsweise arbeitsgefährdet. 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 Grundversicherung 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.

4 Verdeckte Armut, Nichtinanspruchnahme 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 Nichtinanspruchnahme 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 Nebeneffekte 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 Nichtleistungsbeziehenden in die Berechnung der Armutsgrenze (60 % des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) die Armuts-

grenze 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).

5 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 geben.² 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 beziehungsweise der Sicherstellung von Legitimität beziehungsweise Inklusivität von solchen Beteiligungskonzepten. Doch diese Fragen sind im Prinzip lösbar, wie das Beispiel der irischen Bürgerversammlungen seit 2014 zeigt (Farrell u. a. 2019).

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).

6 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, sodass 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 Lebensphasen 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 Industriesoziologie, 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](#) (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, F.; Schulz, K. (2005): Gesellschaft mit begrenzter Haftung: Zumutungen und Leiden im deutschen Alltag. Konstanz: UVK.
- Veblen, T. (1958): Theorie der feinen Leute. Köln, Berlin: Kiepenheuer & Witsch.

Impressum

IAB-Stellungnahme 6|2021

Veröffentlichungsdatum

6. August 2021

Weitere Informationen

Bundestag Drucksache [19/30388](#) (Antrag DIE LINKE „Schutz vor Armut und Ausgrenzung garantieren – Konsequenzen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht ziehen“)

Bundestag Drucksache [19/30394](#) (Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Ein Zukunftsprogramm gegen Armut – Armut bekämpfen, Teilhabe garantieren, Chancen und Zusammenhalt stärken“)

Bundestag Drucksache [19/30403](#) (Antrag AfD „Lehren aus dem Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht ziehen“)

Ausschussdrucksache [19\(11\)1193](#) (Stellungnahme des IAB)

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martina Dorsch

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2021/sn0621.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<https://www.iab.de/de/publikationen/stellungnahme.aspx>

Webseite

<http://www.iab.de>

ISSN

2195-5980